

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΤΜΗΜΑ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ
Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΓΕΩΡΓΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΟΥ 2013
ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΓΕΩΡΓΙΑ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ
ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΗΣ ΜΑΡΚΟΣ**

**ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ
ΜΠΕΚΙΟΥ ΕΛΕΝΗ - Α.Μ: 7113Μ007**

ΑΘΗΝΑ 2015

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	1
ABSTRACT	2
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	3
ΕΝΟΤΗΤΑ 1: Η ΑΡΧΙΚΗ ΚΓΠ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ.....	6
1.1 Η ΑΡΧΙΚΗ ΚΓΠ.....	6
1.1.1 ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΚΓΠ.....	7
1.1.2 Κοινή οργάνωση αγοράς	9
1.1.3 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΤΗΡΙΞΗΣ.....	10
1.1.4 Διαρθρωτική πολιτική	15
1.1.5 Πρώτα αποτελέσματα από την εφαρμογή της ΚΓΠ.....	16
1.2 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΓΕΩΡΓΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	17
1.2.2 Σχέδιο Masholt - 1972.....	17
1.2.3 Η μεταρρύθμιση του 1988.....	21
1.2.4 Η Μεταρρύθμιση του 1992 (Mac Sharry).....	27
1.2.5 Η μεταρρυθμιση του 1999-Αντζεντα 2000	31
1.2.6 Η αγροτική ανάπτυξη στο πλαίσιο του Προγράμματος Δράσης 2000 (Agenda 2000).....	32
1.2.7 ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ 2003-2004	34
1.2.8 «Έλεγχος Υγείας» (Health Check)	44
ΕΝΟΤΗΤΑ 2: Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ 2013	49
2.1 Διαδικασία Λήψης Αποφασεων	51
2.2 Ανώτατο όριο και δημοσιονομική πειθαρχία	54
2.3 Καθεστώς βασικής ενίσχυσης	55
2.3.2 Σύγκλιση εσωτερική και εξωτερική	56
2.3.3 Χορηγήση Δικαιωμάτων Βασικής Ενίσχυσης.....	57
2.3.3 Αναδιανεμητική ενίσχυση	62
2.3.4 Ενίσχυση για γεωργικές πρακτικές φιλικές προς το περιβάλλον (Πρασίνισμα) - πολλαπλή συμμόρφωση	63
2.3.5 Ενισχύσεις για νέους αγρότες.....	65
2.3.6 Εθνικό απόθεμα.....	66

2.3.7 Ενίσχυση για περιοχές με φυσικούς περιορισμούς	66
2.3.8 Καθεστώς μικροκαλλιεργητών.....	67
2.3.9 Συνδεδεμένες ενισχύσεις.....	67
2.3.10 Ειδική ενίσχυση για το βαμβάκι.....	69
2.4 Μηχανισμός δημοσιονομικής πειθαρχίας	69
2.5 Ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου	69
2.6 Η ΚΟΙΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΑΓΟΡΩΝ (ΚΟΑ)	70
2.7 ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ.....	73
2.8 Ευελιξία και Συμπληρωματικότητα Μεταξύ των Πυλώνων	78
2.9 Χρηματοδότηση 2014-2020	81
ΕΝΟΤΗΤΑ 3: Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΚΓΠ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	85
3.1 ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΛΟΓΗ ΓΙΑ ΤΗ ΝΕΑ ΚΓΠ.....	85
3.2 ΒΑΣΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ ΚΑΙ ΙΔΙΑΙΤΕΡΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΓΡΟΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	90
3.3 ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΚΑΠ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΓΕΩΡΓΙΑ	93
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	95
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	99

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία ασχολείται με την αναθεώρηση της κοινής γεωργικής πολιτικής του 2013 και τις προεκτάσεις που αναμένεται να έχει στην ελληνική γεωργία και γενικότερα στην ανάπτυξη του αγροτικού τομέα και της υπαίθρου. Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύονται οι προηγούμενες μεταρρυθμίσεις της ΚΓΠ ώστε να γίνει μια αναδρομή στην πορεία της και στις μέχρι τώρα επιπτώσεις της στον αγροτικό τομέα των κρατών μελών. Κάθε φορά η ΕΕ μέσω των αλλαγών που πραγματοποιούσε στην ΚΓΠ επιδίωκε την προσαρμογή του αγροτικού τομέα στις ανάγκες και τις συνθήκες της αντίστοιχης χρονικής περιόδου. Βασικές τροποποιήσεις της ΚΓΠ αποτελούν η μεταρρύθμιση του 1992 με την οποία δόθηκε έμφαση στην στήριξη του παραγωγού και όχι της παραγόμενης ποσότητας και εκείνη του 2003 που καθιέρωσε την αποσύνδεση των ενισχύσεων από την ποσότητα και το είδος της παραγωγής και την σύνδεσή της με προηγούμενες περιόδους αναφοράς. Από τη δεκαετία του 90 και μετά γίνεται μια στροφή της κοινής γεωργικής πολιτικής προς τις απαιτήσεις τις αγορές όπως εκφράζονται μέσα από τις διαπραγματεύσεις της ΕΕ με τους εμπορικούς εταίρους της.

Η τελευταία μεταρρύθμιση ακολουθεί την ίδια κατεύθυνση προσαρμογής των γεωργών σε συνθήκες ανταγωνισμού. Η ενίσχυση εξαρτάται από το είδος ή το ύψος της παραγωγής αλλά συνδέεται με την γη. Προκειμένου να υπάρχει καλύτερη στόχευση των ενισχύσεων, εκτός από μια βασική ενίσχυση που δίνεται σε όλους όσοι θεωρούνται αγρότες, παρέχονται πρόσθετες ενισχύσεις σε συγκεκριμένους τομείς. Για παράδειγμα στους νέους γεωργούς που άρχισαν πρόσφατα την γεωργική τους δραστηριότητα, στους μικροκαλλιεργητές, σε περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικά εμπόδια. Σημαντική είναι η στήριξη που δίνεται για το περιβάλλον πέρα από τις υποχρεώσεις πολλαπλής συμμόρφωσης που ήδη υπήρχαν. Οι τομείς αυτοί ενισχύονται και στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα αλλά χωρίς να υπάρχει διπλή χρηματοδότηση των μέτρων. Ένα νέο στοιχείο της ΚΓΠ είναι ότι ενισχύεται η ευελιξία μεταξύ των πυλώνων ώστε να γίνονται μεταφορές πόρων ενός ορισμένου ύψους μεταξύ τους. Παρατηρείται ότι η νέα ΚΓΠ αφήνει πολλά περιθώρια λήψης αποφάσεων στα κράτη μέλη με αποτέλεσμα πολλοί να μιλούν για επανεθνικοποίηση της ΚΓΠ.

Η εξέλιξη αυτή θα έχει δυσμενείς συνέπειες για χώρες με σημαντικό αγροτικό τομέα όπως η Ελλάδα που αντιμετωπίζουν, όμως, οικονομικές δυσκολίες και διαρθρωτικά

προβλήματα στον αγροτικό τομέα τους. Η Ελλάδα, εκτός από τις ιδιαίτερες γεωμορφολογικές συνθήκες που έχει, αντιμετωπίζει χρόνιες στρεβλώσεις στη διάρθρωση της παραγωγής της. Η πλειοψηφία των γεωργικών εκμεταλλεύσεων είναι μικρές και διασπαρμένες γεγονός που δεν βοηθάει στην αύξηση της παραγωγικότητας τους, ενώ οι γεωργοί είναι συνήθως μεγάλης ηλικίας και χωρίς ιδιαίτερη επαγγελματική κατάρτιση. Παράλληλα, ένα μεγάλο μέρος των ελλήνων γεωργών αντιμετωπίζει την γεωργική παραγωγή ως συμπληρωματικό εισόδημα ή ως δεύτερη απασχόληση με συνέπεια να αδιαφορούν για την πραγματοποίηση επενδύσεων και μακροπρόθεσμων αλλαγών. Η παρούσα οικονομική συγκυρία επιδεινώνει τα προβλήματα της ελληνικής γεωργίας και παράλληλα οδηγεί σε περιορισμό των κονδυλίων για τη γεωργία από τα ταμεία της ΕΕ.

ABSTRACT

The present work deals with the review of the common agricultural policy in 2013 and is expected to have ramifications in Greek Agriculture and more generally to the development of the agricultural sector and rural areas. In the first chapter are analyzed the previous CAP reforms to become a flashback in the course of and in so far the effects of the agricultural sector in the Member States. Each time the EU through changes that had the CAP sought to adapt the agricultural sector to the needs and circumstances of the respective period. Basic modifications of the CAP are the reform of 1992 in which emphasis was placed on support of the producer rather than the quantity produced and that of 2003 introduced the decoupling of aid by the amount and type of production and the connection to previous reporting periods. Since the 1990s, and then made a turn to the common agricultural policy to the market requirements as expressed through the EU negotiations with its trading partners.

The last reform follows the same direction adjustment of farmers in competitive conditions. The aid depends on the type or quantity of production but linked to the Earth. In order to ensure better targeting of the aid, in addition to a basic aid is given to all those who are considered to be farmers, provide additional aid to specific sectors. For example young farmers recently started farming, smallholders, in areas that face natural obstacles. Important is the support given to the environment beyond cross compliance obligations that already existed. These areas are under the second pillar but

no dual financing of the measures. A new element of the CAP is that it enhances the flexibility between the pillars in order to become transfers a certain amount between them. It is observed that the new CAP leaves a lot of room for decision-making in Member States and as a result many to talk about renationalisation of the CAP.

This development will have adverse consequences for countries with significant agricultural sector such as Greece faced, however, financial difficulties and structural problems in the agricultural sector. Greece, except the special geomorphological conditions, facing chronic distortions in the structure of production. The majority of farms are small and dispersed which does not help to increase their productivity, while farmers are usually older and without special training. At the same time, a large part of Greek farmers facing agricultural production as a supplemental income or as second jobs consistently indifferent to investment and long-term changes. This economic downturn is exacerbating the problems of Greek Agriculture and at the same time leads to restriction of funds for agriculture from EU funds.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η γεωργική δραστηριότητα αποτελεί έναν από τους πιο ζωτικούς τομείς της οικονομίας και της κοινωνίας στα κράτη της ΕΕ και για την Ελλάδα. Ο σπουδαιότερος ρόλος της είναι η διασφάλιση της κάλυψης των διατροφικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Εκτός αυτού, η γεωργία συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην απασχόληση ενός σημαντικού ποσοστού του πληθυσμού. Αποτελεί την βασική μορφή απασχόλησης των κατοίκων των αγροτικών περιοχών και, ιδιαίτερα στην Ελλάδα, πηγή εισοδήματος ενός μεγάλου αριθμού νοικοκυριών αγροτικών και μη αγροτικών. Ένας άλλος παράγοντας που καθιστά σημαντική την γεωργική παραγωγή είναι η σύνδεσή της με άλλους τομείς της οικονομίας όπως την μεταποιητική βιομηχανία. Τέλος, τα τελευταία χρόνια έχουν αναδειχθεί και άλλες γενικότερες λειτουργίες του αγροτικού τομέα όπως ο σεβασμός για το περιβάλλον, η ασφάλεια των τροφίμων και η προστασία της υπαίθρου από την ερήμωση.

Παρά τη συρρίκνωση που παρατηρείται στον γεωργικό τομέα η σημασία του εξακολουθεί να είναι μεγάλη για την ΕΕ και ιδιαίτερα για την Ελλάδα. Υπολογίζεται ότι οι αγροτικές εκτάσεις καλύπτουν το 77% της συνολικής έκτασης των κρατών μελών ενώ το 50% του πληθυσμού της Ένωσης ζει σε αυτές. Η συμβολή της γεωργίας στο

ΑΕΠ αν και έχει μειωθεί παραμένει σημαντική (6% του ΑΕΠ). Επίσης, σημαντικός είναι ο ρόλος της και για την απασχόληση που ανέρχεται στο 7% της συνολικής απασχόλησης. Τα ποσοστά αυτά είναι μεγαλύτερα για την Ελλάδα, η οποία ξεπερνάει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Συνεπώς, εξαιτίας της σημασίας του για την οικονομική και κοινωνική συνοχή αλλά και λόγω των ιδιαιτεροτήτων που παρουσιάζει, ασκούνται προστατευτικά μέτρα πιο έντονα απ' ότι σε άλλους τομείς της οικονομίας. Η εξάρτησή του από περιβαλλοντικούς παράγοντες, η ευπάθεια των αγροτικών προϊόντων αλλά και οι διαρθρωτικές αδυναμίες της γεωργικής παραγωγής καθιστούν αναγκαία τη δημόσια παρέμβαση. Μέσω της αγροτικής πολιτικής επιτυγχάνεται η εξομάλυνση μεταξύ προσφοράς και ζήτησης γεωργικών προϊόντων σε περιπτώσεις απότομων μεταβολών στην γεωργική παραγωγή.

Από τη δεκαετία του 1950, άρχισε ο διάλογος για μια συνένωση των αγροτικών πολιτικών των έξι αρχικών κρατών μελών. Το 1958 με τη Συνθήκη της Ρώμης αποφασίστηκε να τεθεί η αγροτική πολιτική υπό κοινούς κανόνες για να συμβαδίζει με τις διατάξεις για την κοινή αγορά. Στην απόφαση αυτή συνετέλεσαν τα κοινά προβλήματα και επιδιώξεις που αντιμετώπιζαν τα κράτη μέλη όπως η ανάγκη για αυτάρκεια λόγω των ελλείψεων της μεταπολεμικής περιόδου και για ανεξαρτησία έναντι τρίτων χωρών μέσω της βελτίωσης του εμπορικού ισοζυγίου. Το 1962 τα περισσότερα αγροτικά προϊόντα υπάγονταν ήδη σε κοινά καθεστώτα στήριξης.

Τα κράτη μέλη παραμέρισαν τις όποιες διαφορές τους και υιοθέτησαν μια κοινή προσέγγιση στον αγροτικό τομέα επειδή πίστευαν ότι οι στόχοι τους θα μπορούσαν να επιτευχθούν καλύτερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Με την εφαρμογή κοινών κανόνων σε όλα τα κράτη μέλη είναι πιο αποτελεσματική η λήψη μέτρων ρύθμισης της αγοράς όταν χρειάζεται. Το ίδιο ισχύει και για την κοινοτική χρηματοδότηση που αξιοποιείται καλύτερα όταν εφαρμόζεται από κοινού στα κράτη μέλη. Παράλληλα, η ενιαία αγορά που λειτουργεί σε συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού προσφέρει στους αγρότες νέες διεξόδους διάθεσης της παραγωγής τους. Επίσης, η ΕΕ αυξάνει, λόγω της συνένωσης πολλών κρατών και της υιοθέτησης μιας κοινής εμπορικής πολιτικής, την διαπραγματευτική της δύναμη απέναντι σε άλλες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.

Η κοινή γεωργική πολιτική ήταν η πρώτη και για μεγάλο χρονικό διάστημα η μοναδική κοινή πολιτική της ΕΕ. Ακόμη θεωρείται ως η πιο ολοκληρωμένη κοινοτική πολιτική αφού υποκαθιστά σε μεγάλο βαθμό τις εθνικές πολιτικές. Είναι ένας από τους

λίγους τομείς που χρηματοδοτούνται κυρίως από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μείωση των πόρων που διατίθενται για την αγροτική πολιτική και πολλοί μιλάνε για τάσεις «επανεθνικοποίησης» της ΚΓΠ.

Η ΚΓΠ σε μια πορεία πενήντα χρόνων γνώρισε πολλές μεταρρυθμίσεις οι οποίες έγιναν πιο συχνές τα τελευταία χρόνια. Αν και πολλοί από τους στόχους που έθεσε επιτεύχθηκαν πάντα υπάρχει η ανάγκη προσαρμογής στις νέες συνθήκες της αγοράς και στις διεθνείς προκλήσεις. Οι πρώτες μεταρρυθμίσεις στόχευαν στην αύξηση της παραγωγικότητας, την σταθεροποίηση των αγορών και την εξασφάλιση ενός δίκαιου εισοδήματος για τους αγρότες. Από τη μεταρρύθμιση του 1992 και μετά η κοινή γεωργική πολιτική έκανε στροφή προς τις απαιτήσεις της αγοράς με στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Παράλληλα, άρχισε να δημιουργείται συνείδηση για την προστασία του περιβάλλοντος.

Η νέα ΚΓΠ με τα μέτρα που λαμβάνει αποβλέπει σε μια βιώσιμη γεωργική παραγωγή που ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών της Ένωσης. Η ΕΕ ενδιαφέρεται για την ενίσχυση της παραγωγής ποιοτικών τροφίμων και μια πιο δίκαιη κατανομή των ενισχύσεων τόσο μεταξύ κρατών μελών όσο και μεταξύ των αγροτών. Δίνει έμφαση στην πράσινη ανάπτυξη προκειμένου να γίνεται σωστή χρήση των περιορισμένων φυσικών πόρων και στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας για να διατηρηθεί ζωντανή η ύπαιθρος.

Η παρούσα εργασία διακρίνεται σε τρία κεφάλαια. Στα δύο πρώτα παρουσιάζονται οι μεταρρυθμίσεις της ΚΓΠ και η συμβολή τους στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής και ειδικότερα της ελληνικής γεωργίας. Στη συνέχεια, στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται η τελευταία αναθεώρηση του 2013, παρουσιάζονται τα νέα μέτρα που αυτή εισάγει, ο τρόπος εφαρμογής της από την ελληνική διοίκηση και οι αναμενόμενες επιπτώσεις της.

Σκοπός είναι η ανάδειξη της σημασίας της αγροτικής παραγωγής για την Ελλάδα και για την ΕΕ και της συμβολής των μεταρρυθμίσεων σε αυτήν την προσπάθεια. Επικεντρώνεται κυρίως στην ισχύουσα μεταρρύθμιση τους στόχους και τις αλλαγές που αναμένεται να φέρει στην ΚΓΠ. Οι προκλήσεις για την ΚΓΠ είναι πολλές δεδομένων των παγκόσμιων συγκυριών όπως είναι η οικονομική κρίση και η τάση λιγότερης παρέμβασης στην οικονομία. Η ΚΓΠ καλείται να επιβιώσει και να στηρίξει την γεωργική παραγωγή σε ένα όλο και πιο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον.

ΕΝΟΤΗΤΑ 1: Η ΑΡΧΙΚΗ ΚΓΠ ΚΑΙ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ

1.1 Η ΑΡΧΙΚΗ ΚΓΠ

Την δεκαετία του 50, όταν συζητήθηκε για πρώτη φορά η δημιουργία μιας Κοινής Αγροτικής Πολιτικής μεταξύ των έξι αρχικών κρατών μελών της Κοινότητας, βασικό μέλημα των κυβερνήσεων των κρατών μελών ήταν να εξασφαλίσουν την αυτάρκεια σε τροφίμα για τον πληθυσμό της Κοινότητας. Η επιδίωξη αυτή ήταν εύλογη δεδομένων των ελλείψεων της μεταπολεμικής περιόδου σε βασικά αγαθά. Η αύξηση της αγροτικής παραγωγής θα σήμαινε κάλυψη των βασικών διατροφικών αναγκών του πληθυσμού. Επίσης, μέσω της αυτάρκειας σε τρόφιμα τα κράτη μέλη θα εξασφάλιζαν έναν βαθμό ανεξαρτησίας έναντι τρίτων χωρών¹.

Ένας άλλος λόγος ήταν ότι το 1957, με τη συνθήκη της Ρώμης, μέσα στα πλαίσια προώθησης της οικονομικής ολοκλήρωσης, τα κράτη μέλη αποφάσισαν ότι ήταν σκόπιμο να τεθεί η γεωργική πολιτική στις κοινές πολιτικές της κάτω από κοινούς κανόνες. Αυτό σήμαινε ότι οι ρυθμίσεις για την κοινή γεωργική πολιτική έπρεπε να συμπορευθούν με τις επιδιώξεις της κοινής αγοράς. Ένας ακόμη λόγος είναι ότι τα κράτη μέλη ήθελαν να προσδώσουν έναν «κοινωνικό στοιχείο»² σε μια ένωση κυρίως οικονομικών συμφερόντων.

Η ΚΓΠ τελικά θεσπίστηκε το 1962 και σταδιακά τα περισσότερα προϊόντα τέθηκαν υπό το καθεστώς των κοινών οργανώσεων αγοράς. Τα αρχικά κράτη μέλη από τη μια ενστερνίζονταν τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς και της προώθησης του ανταγωνισμού και από την άλλη επιθυμούσαν να προστατεύσουν τα αγροτικά τους προϊόντα ακολουθώντας τα προστατευτικά πρότυπα που ήδη εφάρμοζαν. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να καταργηθούν οι περιορισμοί στις συναλλαγές στο εσωτερικό της Κοινότητας αλλά να διατηρηθούν έναντι τρίτων χωρών.

Προστατευτικά μέτρα στον αγροτικό τομέα υιοθετούσαν τα κράτη μέλη και πριν την δημιουργία της ΚΓΠ. Η εξάρτηση της παραγωγής από περιβαλλοντικούς παράγοντες, η ευπάθεια των αγροτικών προϊόντων είναι μερικές από τις ιδιαιτερότητες του αγροτικού τομέα που αντιμετωπίζουν όλα τα κράτη και αυτός είναι ο λόγος που είναι πιο παρεμβατικά σε αυτόν τον τομέα. Τα ευρωπαϊκά κράτη δεν αποτελούσαν εξαίρεση ενώ

¹ Fennel, R. 1997. *Η Κοινή αγροτική πολιτική συνέχεια και αλλαγή*. Αθήνα: Θεμέλιο, σελ.21-30 και Λιανός, Θ. Δαμιανός, Δ. Μέργος, Γ. Ντεμούσης, Μ. & Κατρανίδης, Σ., 2009. *Αγροτική οικονομική, θεωρία και πολιτική*. Αθήνα: Μπένου, σελ.418-419

² Μπουρδάρας, Δ. Κ. Λ., 2008. Δημοσιονομικές πτυχές της εφαρμογής της ΚΑΠ στην Ελλάδα. *Ελληνική γεωργία και αγροτική πολιτική*. Αθήνα : Ακαδημία Αθηνών, σελ.51

ταυτόχρονα είχαν και άλλα κοινά χαρακτηριστικά όπως το μικρό, συνήθως, μέγεθος της οικογενειακής εκμετάλλευσης και το χαμηλό αγροτικό εισόδημα σε σύγκριση με των άλλων τομέων της οικονομίας.

Πέρα από τα κοινά ενδιαφέροντα των κρατών στον αγροτικό τομέα, το κάθε κράτος μέλος είχε διαφορετικούς στόχους και προβλήματα να αντιμετωπίσει. Αυτά μπορεί να οφείλονται στις διαφορετικές εδαφικές και κλιματικές συνθήκες κάθε περιοχής αλλά και σε άλλους παράγοντες. Αυτό όμως είναι ένα πρόβλημα που προέκυψε κυρίως μετά από τις συνεχείς διευρύνσεις και την αύξηση της ετερογένειας μεταξύ των κρατών μελών.

Επομένως, λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες συνθήκες, τις ανάγκες και τις αγροτικές πολιτικές που εφάρμοζαν τα έξι αρχικά κράτη μέλη της Κοινότητας, διατυπώθηκαν στη Συνθήκη της Ρώμης οι βασικοί στόχοι της ΚΓΠ. Συγκεκριμένα, τα άρθρα της Συνθήκης της Ρώμης που αφορούν την ΚΓΠ είναι τα 39-47. Όπως φάνηκε αργότερα η Κοινότητα πέτυχε σε μεγάλο βαθμό τους στόχους που έθεσε ειδικά εκείνον της επισιτιστικής ασφάλειας.

1.1.1 ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΚΓΠ

Οι στόχοι της ΚΓΠ αναφέρονται στο άρθρο 33 (πρώην 39) της Συνθήκης και είναι:

1. Η αύξηση της παραγωγικότητας της γεωργίας με την προώθηση της τεχνικής προόδου και η εξασφάλιση την ορθολογική ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής και την άριστη χρησιμοποίηση των συντελεστών της παραγωγής και ιδιαίτερα της εργασίας,
2. Η διασφάλιση με αυτόν τον τρόπο ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης για τον αγροτικό πληθυσμό, ιδιαίτερα με την αύξηση των ατομικών εισοδημάτων στη γεωργία,
3. Η σταθεροποίηση των αγορών,
4. Η εξασφάλιση του εφοδιασμού,
5. Η εξασφάλιση της προσφοράς τροφίμων στους καταναλωτές σε λογικές τιμές.

Το άρθρο 33 αναφέρει, επίσης, ότι κατά την εφαρμογή της κοινής αγροτικής πολιτικής πρέπει να ληφθούν υπόψη τα εξής:

- Η ιδιαίτερη φύση της αγροτικής δραστηριότητας η οποία προκύπτει από την κοινωνική δομή της γεωργίας και από τις διαρθρωτικές και φυσικές διαφορές ή ανισότητες ανάμεσα στις διάφορες αγροτικές περιφέρειες,
- Η ανάγκη για κατάλληλες σταδιακές προσαρμογές,
- Το γεγονός ότι στα κράτη μέλη η γεωργία συνιστά έναν τομέα που συνδέεται στενά με το σύνολο της οικονομίας.

Το άρθρο 39.2 έθεσε τρεις κατευθύνσεις που έπρεπε να ακολουθηθούν για την εφαρμογή της ΚΑΠ:

- Η κοινωνική διάρθρωση της γεωργίας. Ότι δηλαδή η γεωργία βασιζόταν στην οικογενειακή εκμετάλλευση.
- Οι ανισότητες ανάμεσα στις περιφέρειες της Κοινότητας.
- Η ανάγκη για σταδιακή προσέγγιση. Έπρεπε δηλαδή να γίνουν αλλαγές χωρίς όμως ρήξεις.
- Η διασύνδεση ανάμεσα στην γεωργία και σε άλλους τομείς της οικονομίας. Αν δεν υπήρχε προσέγγιση στον τομέα της γεωργίας δεν θα ήταν εφικτή η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς.

Έχει επισημανθεί ότι οι στόχοι της ΚΓΠ είναι αντιφατικοί μεταξύ τους και μπορεί να υπονομεύουν ο ένας τον άλλο. Για παράδειγμα ο στόχος για υψηλότερο αγροτικό εισόδημα μέσω της αύξησης των τιμών αντιτίθεται στον στόχο για λογικές τιμές προς όφελος του καταναλωτή. Μια άλλη περίπτωση είναι η επιδίωξη της αυτάρκειας των αγροτικών προϊόντων η οποία έρχεται σε αντίθεση με την προώθηση του διεθνούς εμπορίου που διακηρύσσεται στην Συνθήκη³.

Ένα άλλο ζήτημα ήταν ότι η Συνθήκη δεν αναφερόταν ξεκάθαρα στους μηχανισμούς υλοποίησής των στόχων που τέθηκαν. Γι' αυτό ορίστηκε η σύγκλιση μιας Συνδιάσκεψης που θα συγκεκριμενοποιούσε τους στόχους, η οποία τελικά πραγματοποιήθηκε στη Στρέσα το 1958⁴.

Στη Συνδιάσκεψη ορίστηκαν οι εξής βασικές αρχές για την ΚΓΠ:

1. η ενιαία αγορά,
2. η κοινοτική προτίμηση

³ Λιανός, Θ. Δ. Δ. Μ. Γ. Ν. Μ. & Κ. Σ., 2009. *Αγροτική οικονομία, θεωρία και πολιτική*. Αθήνα: Μπένου, σελ. 424 και Fennel, R. 1997. *Η Κοινή αγροτική πολιτική συνέχεια και αλλαγή*. Αθήνα: Θεμέλιο, σελ.40

⁴ Λιανός, Θ. Δ. Δ. Μ. Γ. Ν. Μ. & Κ. Σ., 2009. *Αγροτική οικονομία, θεωρία και πολιτική*. Αθήνα: Μπένου, σελ.420-421

3. και η χρηματοδοτική αλληλεγγύη.

Ενιαία αγορά σημαίνει κατάργηση των περιορισμών στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών με κοινές τιμές, κοινούς κανόνες ανταγωνισμού και εμπορίας, κοινή δασμολογική προστασία, εναρμόνιση διοικητικών και υγειονομικών διατάξεων και διατήρηση σταθερών εισοδηματικών ισοτιμιών (κυρίως πριν την εισαγωγή του ευρώ ως ενιαίου νομίσματος).

Κοινοτική προτίμηση είναι η προστασία των κοινοτικών προϊόντων από τις εισαγωγές προϊόντων τρίτων χωρών. Τα αγαθά των τρίτων χωρών ήταν συνήθως πιο φθηνά από τα κοινοτικά και αν λειτουργούσε ελεύθερα η αγορά θα είχαμε μείωση της ζήτησης των κοινοτικών προϊόντων και κατά συνέπεια συσσώρευση πλεονασμάτων, μείωση τιμών στα κοινοτικά αγαθά και μείωση των εισοδημάτων των αγροτών της Κοινότητας. Γι' αυτό η Κοινότητα έπρεπε να βρει τρόπους να στραφεί η προτίμηση των καταναλωτών της στα κοινοτικά αγροτικά προϊόντα. Αυτό επιχειρήθηκε μέσω της επιβολής ενός συστήματος μεταβλητών εισφορών και εξαγωγικών επιδοτήσεων που επιβάλλονταν στο εμπόριο με τρίτες χώρες.

Τέλος, σύμφωνα με την αρχή της δημοσιονομικής αλληλεγγύης όλα τα κράτη μέλη οφείλουν να αναλαμβάνουν από κοινού το κόστος της εφαρμογής της αγροτικής πολιτικής. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο ιδρύθηκε και το αντίστοιχο ταμείο για την πολιτική αυτή που ήταν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (άρθρο 34 παρ.3). Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων αποτελεί τμήμα του προϋπολογισμού της Κοινότητας που χωρίζει την ΚΓΠ σε δύο σκέλη: το ένα αφορούσε την στήριξη τιμών και αγορών (πολιτική εγγυήσεων) και το άλλο την στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης (διαρθρωτική πολιτική). Με βάση αυτές τις παραμέτρους ορίστηκαν τα βασικά εργαλεία επίτευξης των στόχων της: η κοινή οργάνωση αγορών, η στήριξη τιμών και εισοδημάτων και η προστασία από τον ανταγωνισμό των τρίτων χωρών.

1.1.2 Κοινή οργάνωση αγοράς

Για τα γεωργικά προϊόντα ίσχυαν ορισμένα οριζόντια μέτρα αλλά λόγω των ιδιαιτεροτήτων του κάθε προϊόντος καθιερώθηκαν και ξεχωριστοί κανόνες που περιλαμβάνονται στις ΚΟΑ. Μια Κοινή Οργάνωση Αγοράς περιλαμβάνει ένα σύνολο των κανόνων, στόχων και μέτρων που ισχύουν για ένα συγκεκριμένο προϊόν ή κατηγορία προϊόντων. Η οργάνωση αγοράς δεν είναι η ίδια για όλα τα προϊόντα. Τα

προϊόντα στα οποία θα εφαρμοζόταν η ΚΓΠ ήταν όλα τα πρωτογενή προϊόντα και τα προϊόντα πρώτης μεταποίησης όπως αλεύρι, ορισμένα γαλακτοκομικά και ζάχαρη. Η πρώτη κοινή οργάνωση αγοράς ιδρύθηκε για τα δημητριακά το 1962 και αποτέλεσε πρότυπο για τα υπόλοιπα προϊόντα. Ωστόσο, το πρότυπο αυτό δεν ακολουθήθηκε απόλυτα καθώς υπήρξαν σημαντικές διαφοροποιήσεις ανάλογα με τη φύση του κάθε προϊόντος αλλά και στο καθεστώς που ίσχυε για το συγκεκριμένο προϊόν σε εθνικό επίπεδο πριν την ένταξη στην Κοινότητα. Είναι γεγονός ότι οι ΚΟΑ προέκυψαν μέσα από μια προσπάθεια σύγκλισης των επιδιώξεων των κρατών μελών σχετικά με την οργάνωση αγοράς ενός προϊόντος ή μιας κατηγορίας προϊόντων⁵.

Οι στόχοι κάθε κοινής οργάνωσης προϊόντων είναι ίδιοι με τους βασικούς στόχους της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής. Τα μέσα και οι κατευθυντήριες γραμμές για κάθε ΚΟΑ μπορεί να διαφέρουν σε κάθε περίπτωση όμως πρέπει να μην αντίκεινται στις διατάξεις της Συνθήκης. Για κάθε οργάνωση αγορών υπήρχε ειδικός Κανονισμός. Κάθε οργάνωση αγοράς περιλαμβάνει κανόνες για τον καθορισμό κοινών τιμών για τα προϊόντα της, την προστασία των κοινοτικών προϊόντων από τις εισαγωγές και την προώθηση των εξαγωγών, για μηχανισμούς αποθεματοποίησης και επανεξαγωγής των προϊόντων στην αγορά. Τα μέτρα αυτά μπορεί να διαφέρουν. Σε κάθε αγορά όμως υπάρχουν ρυθμίσεις για κοινές τιμές, ελευθερη διακίνηση προϊόντων μεταξύ των κρατών μελών και προστατευτικά μέτρα στο εμπόριο με τρίτες χώρες.

1.1.3 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΤΗΡΙΞΗΣ

Μηχανισμούς στήριξης για τα αγροτικά προϊόντα εφάρμοζαν τα κράτη μέλη και πριν από την ένταξή τους στην Κοινότητα λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών που επικρατούν στην αγροτική παραγωγή. Οι αστάθειες στις ποσότητες παραγωγής προκαλούν ανισορροπίες μεταξύ προσφοράς και ζήτησης οπότε είναι αναγκαίο να υπάρχουν μέτρα εξισορρόπησης των ανισορροπιών. Τα μέτρα που μπορεί να χρησιμοποιήσει ένα κράτος είναι η αποθεματοποίηση, αγρανάπαυση και άλλα μέτρα στα σύνορα όπως δασμούς συνέχισε να ισχύει μέσα από το θεσμικό πλαίσιο της ΚΓΠ.

Για την στήριξη των τιμών τα εργαλεία που χρησιμοποιούνταν στο εσωτερικό της Κοινότητας ήταν ο καθορισμός θεσμικών τιμών και η παρέμβαση στην αγορά μέσω

⁵ Παπαγεωργίου, Κ. Δαμιανός Δ. & Σπάθης Π., 2005. *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα: Σταμούλης, σελ.135 και Λιανός, Θ. Δ. Δ. Μ. Γ. Ν. Μ. & Κ. Σ., 2009. *Αγροτική οικονομία, θεωρία και πολιτική*. Αθήνα: Μπένου, σελ.430

αποθεματοποίησης. Στα σύνορα ήταν κυρίως τα μεταβλητά τέλη και δευτερευόντως οι εξαγωγικές επιδοτήσεις και οι δασμοί.

Η ΚΓΠ προέβλεπε τον ετήσιο καθορισμό από το Συμβούλιο των Υπουργών τριών θεσμικών τιμών: της τιμής στόχου, της τιμής κατωφλίου και της τιμής παρέμβασης. Οι τιμές αυτές αρχικά θεσπίστηκαν για την κοινή αγορά των δημητριακών αλλά αποτέλεσαν πρότυπο και για τις άλλες με κάποιες διαφοροποιήσεις, όμως, λόγω της φύσης κάθε προϊόντος.

Τιμή Στόχου

Η τιμή στόχου είναι η επιθυμητή τιμή στο εσωτερικό της Κοινότητας και ήταν ελαφρώς υψηλότερη του μέσου όρου των τιμών στα έξι αρχικά κράτη. Ήταν η τιμή που σύμφωνα με την Κοινότητα θα εξασφάλιζε στους παραγωγούς ένα ικανοποιητικό εισόδημα και στους καταναλωτές μια λογική τιμή. Για τους καταναλωτές θα μπορούσε να αποτελέσει και ένα μέτρο προστασίας από μια μεγάλη αύξηση του επιπέδου των τιμών εφόσον η αύξηση των τιμών δεν θα μπορούσε να ξεπεράσει την τιμή στόχου. Η σημασία της τιμής στόχου έγκειται στο ότι βάσει αυτής καθορίζονται οι άλλες θεσμικές τιμές.

Τιμή Παρέμβασης

Η τιμή παρέμβασης είναι η κατώτατη δυνατή τιμή για τους παραγωγούς της Κοινότητας αλλά συνήθως υψηλότερη από τις τιμές που διαμορφώνονται στην παγκόσμια αγορά. Σε αυτήν οι παράγωγοι μπορούν να διαθέσουν τα προϊόντα τους στους οργανισμούς παρέμβασης αν δεν καταφέρουν να τα πουλήσουν σε υψηλότερη τιμή. Έπομένως αποτελεί μια διασφάλιση για τον παραγωγό ότι το εισόδημά του δεν θα μειωθεί κάτω από ένα επίπεδο σε περίπτωση που οι τιμές τις αγοράς ακολουθήσουν πτωτική πορεία. Συνήθως οι τιμές τις αγοράς κυμαίνονται ανάμεσα σε αυτές τις δύο θεσμικές τιμές: την τιμή στόχου και την τιμή παρέμβασης.

Τιμή Κατωφλίου

Η τιμή κατωφλίου επιβάλλεται στα εισαγόμενα προϊόντα και αποτελεί την ελάχιστη τιμή εισαγωγής των προϊόντων των τρίτων χωρών στην Κοινότητα. Το ύψος της τιμής κατωφλίου προκύπτει αν αφαιρέσουμε από την τιμή στόχου το κόστος μεταφοράς και κάποια άλλα κόστη. Βρίσκεται ανάμεσα στο ύψος της τιμής στόχου και της τιμής παρέμβασης. Όπως και οι υπόλοιπες θεσμικές τιμές είναι υψηλότερη από την διεθνή τιμή.

Αν και οι θεσμικές τιμές ήταν αρκετά υψηλότερες από τις τιμές που διαμορφώνονταν διεθνώς και από τον μέσο όρο των τιμών των έξι κρατών μελών, για ορισμένα κράτη μέλη ήταν χαμηλότερες από το επίπεδο τιμών που απολάμβαναν πριν⁶.

Μηχανισμός στήριξης μέσω παρέμβασης⁷

Ο μηχανισμός παρέμβασης εφαρμόστηκε στις περισσότερες κοινές οργανώσεις αγορών σε συνδυασμό με τους μηχανισμούς εξωτερικής προστασίας. Οι οργανισμοί παρέμβασης αγοράζουν τα πλεονάσματα όταν η τιμή ήταν χαμηλή ή παρέχουν επιδοτήσεις για ιδιωτική αποθεματοποίηση. Περιλαμβάνει τις τιμές στόχου, παρέμβασης και την πραγματική τιμή της αγοράς. Η τιμή της εσωτερικής αγοράς κυμαίνεται συνήθως μεταξύ της τιμής στόχου και της τιμής παρέμβασης. Όταν η τιμή αγοράς είναι αρκετά χαμηλή οι οργανισμοί παρέμβασης αγοράζουν τις πλεονασματικές ποσότητες στην ελάχιστη εγγυημένη τιμή (τιμή παρέμβασης) με σκοπό να τις αποθεματοποιήσουν και να τις διαθέσουν αργότερα στην αγορά ή να τις εξάγουν σε τρίτες χώρες.

Ο μηχανισμός παρέμβασης συνεπάγεται μεγάλο κόστος για τον προϋπολογισμό ειδικά στην περίπτωση εκείνη που τα πλεονάσματα είναι αρκετά υψηλά. Επίσης, για πολλά αγροτικά προϊόντα δεν ενδείκνυται λόγω της ευπάθειάς τους. Πολλά αγροτικά προϊόντα είναι αδύνατον να αποθηκευτούν για μεγάλο χρονικό διάστημα επειδή αλλοιώνονται εύκολα. Γι'αυτό συχνά το αποτέλεσμα ήταν η καταστροφή των προϊόντων αυτών π.χ. γάλα, νωπά φρούτα και λαχανικά. Για να αποφευχθεί αυτή η δυσμενής συνέπεια εφαρμόζονται ως εναλλακτικές λύσεις η μεταποίηση των προϊόντων ή η διάθεσή τους σε απόρους.

Μεταβλητές εισφορές

Το μεταβλητό τέλος ή μεταβλητή εισφορά θεωρείται ο πιο βασικός μηχανισμός προστασίας της κοινοτικής παραγωγής και εφαρμόστηκε σε μεγάλο βαθμό στα πρώτα βήματα της ΚΓΠ. Υπολογίζεται ως η διαφορά μεταξύ της χαμηλότερης τιμής στην διεθνή αγορά και της τιμής κατωφλίου. Η τιμή κατωφλίου, όπως προαναφέρθηκε, είναι η ελάχιστη τιμή στην οποία μπορεί να εισαχθεί ένα προϊόν στην Κοινότητα και θεωρείται το αντίστοιχο της τιμής στόχου στα σύνορα. Για τα περισσότερα προϊόντα η τιμή κατωφλίου ήταν υψηλότερη από την τιμή τους στην παγκόσμια αγορά (διεθνή τιμή).

⁶ Παπαγεωργίου, Κ. Δαμιανός Δ. & Σπάθης Π., 2005. *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα: Σταμούλης, σελ.135

⁷ Fennel, R. 1997. *Η Κοινή αγροτική πολιτική συνέχεια και αλλαγή*. Αθήνα: Θεμέλιο, σελ.189

Στα εισαγόμενα προϊόντα επιβάλλονταν και δασμοί. Η διαφορά μεταξύ μεταβλητής εισφοράς και δασμού είναι ότι η εισφορά αυξομειώνεται ανάλογα με τις μεταβολές στην διεθνή τιμή ενώ ο δασμός παραμένει σταθερός. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα μια μείωση στην τιμή του εισαγόμενου προϊόντος να μπορεί να εξουδετερώσει τα αποτελέσματα από την επιβολή του δασμού. Αντίθετα, η μεταβλητή εισφορά αυξάνεται όταν μειώνεται η διεθνής τιμή προκειμένου να καλύψει την διαφορά μεταξύ διεθνούς τιμής και τιμής κατωφλίου. Έτσι όποια και αν είναι η μεταβολή στην διεθνή τιμή η μεταβλητή εισφορά την προσαρμόζει στην τιμή κατωφλίου. Τα δύο αυτά μέτρα εφαρμόστηκαν παράλληλα κατά τα πρώτα στάδια της ΚΓΠ. Μετά τις διεθνείς πιέσεις για μείωση του προστατευτισμού και τις διαπραγματεύσεις στον Γύρο της Ουρουγουάης της GATT και στον ΠΟΕ καταργήθηκαν οι μεταβλητές εισφορές και επιβάλλονται μόνο σταθεροί δασμοί.

Από την επιβολή μεταβλητής εισφοράς επωφελούνταν οι παραγωγοί της Κοινότητας ιδίως οι μεγαλύτεροι επειδή τα προϊόντα τους πωλούνται σε υψηλότερες τιμές και αυξάνεται το εισόδημά τους. Οι καταναλωτές, αντίθετα, ζημιώνονται λόγω της αύξησης των τιμών και είναι αυτοί που καλούνται να πληρώσουν το κόστος αυτού του μηχανισμού. Εκτός από τους καταναλωτές ζημιώνονταν και οι εξαγωγείς των τρίτων χωρών οι οποίοι δεν μπορούσαν να διαθέσουν τα προϊόντα τους στην αγορά της Κοινότητας. Για τον προϋπολογισμό η επίδραση είναι θετική εφόσον προκαλεί αύξηση στα έσοδα.⁸

Επιστροφές κατά τις εξαγωγές

Ένα άλλο εργαλείο για την στήριξη των αγορών είναι οι επιστροφές κατά τις εξαγωγές ή αλλιώς εξαγωγικές ενισχύσεις. Οι εξαγωγικές ενισχύσεις δίνονται για πολλές κοινές οργανώσεις προϊόντων. Σκοπός των εξαγωγικών ενισχύσεων είναι να μειώσουν την τιμή ενός προϊόντος ώστε να το κάνουν πιο ανταγωνιστικό στη διεθνή αγορά. Συνήθως επιλέγεται σε περιπτώσεις που υπάρχει υπερπροσφορά η οποία πρέπει να απορροφηθεί με κάποιον τρόπο. Κανονικά, αποτελεί προσωρινό μέτρο αλλά στην Κοινότητα ίσχυσε για μεγάλο χρονικό διάστημα. Το ύψος των επιστροφών αυτών είναι η διαφορά μεταξύ της τιμής παρέμβασης και των συνήθως χαμηλότερων τιμών της διεθνούς αγοράς.

⁸ Λιανός, Θ. Δ. Δ. Μ. Γ. Ν. Μ. & Κ. Σ., 2009. *Αγροτική οικονομία, θεωρία και πολιτική*. Αθήνα: Μπένου, σελ.438

Οι φορολογούμενοι ζημιώνονται από αυτό το μέτρο, το ίδιο και οι καταναλωτές οι οποίοι πρέπει να πληρώσουν περισσότερο απ' ό,τι θα πλήρωναν σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς. Οι αγρότες θα αυξήσουν τα εισοδήματά τους που είναι και το ζητούμενο αλλά ζημιώνονται οι παραγωγοί των τρίτων χωρών επειδή αναγκάζονται να διαθέσουν τα προϊόντα τους σε χαμηλότερες τιμές λόγω της αύξησης της προσφοράς που προκαλείται από τις εξαγωγές της Κοινότητας.

Το σύστημα αυτό όπως και τα δύο προηγούμενα τείνουν να ωθούν τους παραγωγούς της Κοινότητας να παράγουν όλο και περισσότερο και να δημιουργούν νέα πλεονάσματά. Επίσης, λόγω των ενισχύσεων που δίνονται στην παραγωγή επωφελούνται σε μεγαλύτερο βαθμό οι μεγάλοι παραγωγοί της Κοινότητας, αυτό συμβαίνει ειδικά με το σύστημα των εξαγωγικών επιδοτήσεων.

Ελλειμματικές πληρωμές

Οι ελλειμματικές πληρωμές βασίστηκαν σε προκαθορισμένες εγγυημένες τιμές για συγκεκριμένα αγροτικά προϊόντα. Οι πληρωμές αυτές καλύπτουν το «έλλειμμα» μεταξύ της τιμής που διαμορφώνεται στην εσωτερική αγορά υπο την επιρροή των διεθνών τιμών και της τιμής στόχου με την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχουν προστατευτικά εμπόδια στα σύνορα. Η ελλειμματική πληρωμή αντιστοιχεί στην ενίσχυση που καταβάλλεται για κάθε μονάδα παραγόμενου προϊόντος πάνω από την τιμή αγοράς που καταβάλλει ο καταναλωτής έτσι ώστε να μην επιβαρύνεται ο καταναλωτής. Ο καταναλωτής αγοράζει στην τιμή αγοράς, ο παραγωγός εισπράττει την εγγυημένη τιμή και το κόστος που συνεπάγεται η εφαρμογή του μέτρου καλύπτεται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και έμμεσα από τους φορολογούμενους.

Άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις

Οι άμεσες ενισχύσεις στο εισόδημα του παραγωγού αντιμετωπίζουν το εισοδηματικό πρόβλημα χωρίς να στρεβλώνουν τις τιμές. Είναι ένα είδος εισοδηματικής πολιτικής στον αγροτικό τομέα που ασκείται απευθείας στο εισόδημα των αγροτών χωρίς να επηρεάζονται οι τιμές. Το σύστημα αυτό συνεπάγεται μειωμένο κοινωνικό κόστος καθώς ενισχύεται το εισόδημα των παραγωγών χωρίς να επιβαρύνονται οι καταναλωτές με αύξηση τιμών. Παράλληλα, δεν έχει αντίκτυπο στο διεθνές εμπόριο και έτσι γίνεται αποδεκτό από τις τρίτες χώρες. Οι εισοδηματικές ενισχύσεις μπορεί να συνδέονται με ελλειμματικές εισοδηματικές πληρωμές ανά μονάδα καλλιεργούμενης έκτασης, ανά

ζωική μονάδα ή ανά ετήσια μονάδα οικογενειακής εργασίας. Το σύστημα αυτό εφαρμόζεται κυρίως από την αναθεώρηση του 1992 και μετά.

Ποσοτώσεις στην παραγωγή

Για να μειωθεί το κόστος των μέτρων στήριξης αλλά και για να μην αυξάνεται η παραγωγή πάνω από ένα ορισμένο όριο εφαρμόζεται το σύστημα των ποσοτώσεων. Με το σύστημα αυτό παρέχεται στήριξη των εισοδημάτων μέσω στήριξης των τιμών των προϊόντων με παράλληλη συγκράτηση και περιορισμό της επέκτασης της παραγωγής. Το μέτρο στήριξης των τιμών εφαρμόζεται μέχρι ενός συγκεκριμένου επιπέδου παραγωγής. Με αυτόν τον τρόπο εμποδίζεται η επέκταση της παραγωγής πέρα από ένα ορισμένο όριο. Το μέτρο αυτό εφαρμόστηκε πρώτη φορά όταν δημιουργήθηκε η ΚΟΑ της ζάχαρης το 1966 και έκτοτε και σε άλλα προϊόντα όπως τα γαλακτοκομικά την δεκαετία του 80 με τη συσσώρευση πλεονασμάτων αλλά και στα μεσογειακά προϊόντα (καπνός, βαμβάκι, ελαιόλαδο)⁹.

1.1.4 Διαρθρωτική πολιτική

Η διαρθρωτική πολιτική αποτελεί το δεύτερο σκέλος της ΚΓΠ και περιλαμβάνει μέτρα εκσυγχρονισμού των γεωργικών δομών. Τα μέτρα της έχουν μακροπρόθεσμους στόχους που αργούν να αποδώσουν σε αντίθεση με τα μέτρα στήριξης των αγορών που έχουν πιο απτά αποτελέσματα για τους αγρότες οι οποίοι βλέπουν άμεσα το εισόδημά τους να αυξάνεται. Τα διαρθρωτικά προβλήματα εκείνης της περιόδου σχετίζονταν με το χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα, την χαμηλή παραγωγικότητα, την έλλειψη ισορροπίας μεταξύ ζήτησης και προσφοράς και την ανεπάρκεια των υποδομών στον αγροτικό τομέα.

Τα διαρθρωτικά μέτρα περιλάμβαναν την βελτίωση υποδομών, την διευκόλυνση της εξόδου πολλών αγροτών των οποίων οι εκμεταλλεύσεις ήταν οριακές και την παροχή βοήθειας σε προβληματικές περιοχές της Κοινότητας. Τα μέτρα που προτάθηκαν στο πλαίσιο της κοινής διαρθρωτικής πολιτικής αφορούσαν κυρίως την αύξηση της παραγωγικότητας μέσω της οποίας οι εναπομείναντες αγρότες θα είχαν τη δυνατότητα να αυξήσουν το εισόδημά τους. Ο πιο βασικός Κανονισμός εκείνης της περιόδου ήταν ο 17/64 , ο οποίος καθιέρωσε την παροχή ενισχύσεων για επενδύσεις με σκοπό τον

⁹ Λιανός, Θ. Δ. Δ. Μ. Γ. Ν. Μ. & Κ. Σ., 2009. *Αγροτική οικονομία, θεωρία και πολιτική*. Αθήνα: Μπένου, σελ.440-441

εκσυγχρονισμό των αγροτικών εκμεταλλεύσεων αλλά χωρίς να θίγεται ο οικογενειακός χαρακτήρας τους¹⁰.

Η διαρθρωτική πολιτική και η πολιτική εγγυήσεων θα έπρεπε να λειτουργούν συμπληρωματικά αλλά στην πράξη η δεύτερη αναπτύχθηκε σε βάρος της πρώτης. Τα κονδύλια που δόθηκαν για την πολιτική εγγυήσεων ήταν πολύ περισσότερα από αυτά για την διαρθρωτική πολιτική. Εξάλλου, η Συνθήκη της Ρώμης δεν έκανε κάποια ρητή πρόβλεψη για την διαρθρωτική πολιτική. Αρχικά θεωρούνταν ότι η πολιτική εγγυήσεων θα μπορούσε να συμβάλει στην αγροτική ανάπτυξη κάτι που όπως αποδείχθηκε δεν ίσχυε. Πολύ αργότερα αναγνωρίστηκε η σημασία της και λήφθηκαν μέτρα ενίσχυσης της πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη.

1.1.5 Πρώτα αποτελέσματα από την εφαρμογή της ΚΓΠ

Μέσω των μηχανισμών στήριξης τιμών και αγορών επιτεύχθηκαν οι πιο βασικοί από τους στόχους που ήταν ο εφοδιασμός της Κοινότητας σε τρόφιμα και η εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς εισοδήματος στους αγρότες. Αντίθετα, δεν υπήρξε σημαντική προσπάθεια για επίτευξη του στόχου της εξασφάλισης λογικών τιμών στον καταναλωτή, αν και θεωρείται ότι οι θεσμικές τιμές κινήθηκαν σε λογικά πλαίσια για τους καταναλωτές. Αυτό που προβληματίσε περισσότερο ήταν η αύξηση του επιπέδου των δαπανών που επιβάρυνε τους φορολογούμενους. Στην προσπάθεια ικανοποίησης των συμφερόντων των διαφορετικών κοινωνικών ομάδων της Κοινότητας (παραγωγοί, καταναλωτές, φορολογούμενοι) αυτοί που επωφελήθηκαν περισσότερο ήταν οι παραγωγοί.

Η προσπάθεια αυτή για επάρκεια σε βασικά αγαθά απέδωσε περισσότερο απ'ό,τι ήταν αναμενόμενο και οδήγησε σε συσσώρευση πλεονασμάτων. Αυτό το φαινόμενο παρατηρήθηκε ήδη από την δεκαετία του 50 αλλά δεν δόθηκε η σημασία που θα έπρεπε. Για την εξέλιξη αυτή μπορεί να ευθύνονται παράγοντες που έχουν σχέση με τη γενικότερη κατάσταση της οικονομίας κατά τις δεκαετίες του 50 και του 60 αλλά και η εφαρμογή συγκεκριμένων εργαλείων πολιτικής από μέρους της Κοινότητας¹¹. Η περίοδος εκείνη χαρακτηριζόταν από οικονομική μεγέθυνση και τεχνολογική πρόοδο στοιχεία που είχαν αντίκτυπο και στον τομέα της γεωργίας. Η συσσώρευση

¹⁰ Θεοφανίδης, Σ., 1992. *Αγροτική οικονομική*. Αθήνα : Παπαζήσης, σελ. 571

¹¹ Fennel, R., 1997. *Η Κοινή αγροτική πολιτική συνέχεια και αλλαγή*. Αθήνα: Θεμέλιο, σελ.

πλεονασμάτων έγινε περισσότερο αισθητή κατά την δεκαετία του 80 οπότε και λήφθηκαν τα αντίστοιχα μέτρα περιορισμού τους.

Η πολιτική στήριξης τιμών, εκτός από την ανισορροπία που προκάλεσε μεταξύ προσφοράς και ζήτησης στα περισσότερα προϊόντα, συνέβαλε στην διαίωνιση των ανισοτήτων τόσο μεταξύ των εκμεταλλεύσεων όσο και σε επίπεδο κρατών μελών. Η στήριξη στις τιμές ευνοούσε περισσότερο τις πιο παραγωγικές εκμεταλλεύσεις που παρήγαγαν μεγάλες ποσότητες προϊόντων και κατά συνέπεια τις περιοχές στις οποίες βρίσκονταν αυτές οι εκμεταλλεύσεις. . Συμφωνα με υπολογισμούς της Επιτροπής το 1991 το 80% των πόρων που διατίθενται στην πολιτική τιμών απορροφάται από το 20% των αγροτικών εκμεταλλεύσεων¹².

Όσον αφορά το εισόδημα η κατάσταση βελτιώθηκε με τα μετρα στήριξης των τιμών αλλά και πάλι συνέχισε να υπάρχει απόκλιση μεταξύ αγροτικών εισοδημάτων και άλλων εισοδημάτων. η ανισότητα μεταξύ των εισοδημάτων των μεγάλων παραγωγών και των μικρών. Η πολιτική στήριξης του εισοδήματος μέσω των τιμών και με βάση την ποσότητα ευνοούσε τους μεγάλους παραγωγούς ενώ ο στόχος θα έπρεπε να είναι να βοηθηθούν οι μικροί¹³.

Σχετικά με τα διαρθρωτικά μέτρα της αρχικής ΚΓΠ αυτά ήταν λίγα. Δεν εξελιχθηκε τόσο όσο η πολιτική στήριξης τιμών και αγορών και δεν απέκτησε την απαιτούμενη χρηματοδότηση. Οι ανεπάρκειες της διαρθρωτικής πολιτικής σε συνδυασμό με την αναποτελεσματική άσκηση της πολιτικής στήριξης τιμών και αγορών οδήγησαν στην υποβολή του σχεδίου Masnholt και την πρώτη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ.

1.2 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΓΕΩΡΓΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

1.2.2 Σχέδιο Masholt - 1972

Στα τέλη της δεκαετίας του 60 η κατάσταση της κοινοτικής οικονομίας είχε ως εξής: η πολιτική στήριξης τιμών είχε αρχίσει να προκαλεί πλεονάσματα προϊόντων ιδίως των γαλακτοκομικών ενώ συνέχιζε να υπάρχει χάσμα μεταξύ αγροτικών και μη αγροτικών εισοδημάτων. Παράλληλα, η κινητικότητα του αγροτικού δυναμικού δεν ήταν η αναμενόμενη, οι εκμεταλλεύσεις εξακολουθούσαν να είναι μικρές, ενώ η

¹² Μαραβέγιας, Ν., 1992. *Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η ελληνική γεωργία στη δεκαετία του '90*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.67

¹³ Χάρβεϋ, Ε., 1996. *Η αναμόρφωση της κοινής αγροτικής πολιτικής και η εφαρμογή ορισμένων νέων μέτρων διαρθρωτικού χαρακτήρα στην ελληνική γεωργία*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, σελ.37

χρηματοδοτική ενίσχυση για την διαρθρωτική πολιτική παρέμενε περιορισμένη. Κάτω από αυτές τις συνθήκες ήταν αναγκαία μια τροποποίηση της ΚΓΠ.

Αφορμή για την έναρξη των συζητήσεων για μια αναθεώρηση της ΚΓΠ ήταν η ίδρυση το 1968 της τελωνειακής ένωσης, η οποία συνεπαγόταν άρση των περιορισμών στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών και κοινό εξωτερικό δασμολόγιο προς τις τρίτες χώρες, μέτρα που θα ίσχυαν και για την αγορά των αγροτικών προϊόντων. Η θέσπιση της τελωνειακής ένωσης σε συνδυασμό με την αύξηση των δαπανών μόνο για την πολιτική στήριξης τιμών και όχι για την διαρθρωτική πολιτική οδήγησαν στην παρουσίαση από την Επιτροπή του κειμένου «Γεωργία 1980. Μνημόνιο για την Αναδιάρθρωση της Γεωργίας της ΕΟΚ» ή «σχέδιο Mansholt»¹⁴.

Οι κύριες προτεραιότητες του σχεδίου Mansholt ήταν να αποκτήσουν οι αγρότες εισόδημα ανάλογο με αυτό που προερχόταν από άλλους τομείς της οικονομίας και να βελτιώσουν τις συνθήκες διαβίωσής τους, να γίνουν πιο ανταγωνιστικές οι αγροτικές εκμεταλλεύσεις και η μείωση των αγροτών κυρίως των ηλικιωμένων. Οι προτάσεις του σχεδίου ήταν¹⁵:

- Η μείωση των απασχολούμενων στην γεωργία κυρίως των πιο ηλικιωμένων, ώστε να μειωθεί ο αριθμός των μικρών εκμεταλλεύσεων και οι εκτάσεις τους να συνενωθούν σε μεγαλύτερες εκμεταλλεύσεις.
- Η αύξηση της παραγωγικότητας ώστε να μην αυξάνονται υπερβολικά οι τιμές και η μείωση των καλλιεργούμενων εκτάσεων ώστε να μην δημιουργούνται πλεονάσματα.
- Η συγκέντρωση της παραγωγής από οργανώσεις παραγωγών ώστε να διαπραγματεύονται καλύτερα οι παραγωγοί και να υπάρχει έλεγχος της παραγωγής.
- Η ενθάρρυνση της εγκατάλειψης του αγροτικού εισοδήματος μέσω κινήτρων για αλλαγή επαγγέλματος.
- Η δημιουργία ευκαιριών για όσους θέλουν να αποχωρήσουν από τον γεωργικό τομέα και να βρουν απασχόληση σε άλλον τομέα της οικονομίας αλλά χωρίς να χρειαστεί να αλλάξουν τόπο εγκατάστασης.

¹⁴ Θεοφανίδης, Σ., 1992. *Αγροτική οικονομική*. Αθήνα : Παπαζήσης, σελ.570

¹⁵ Παπαγεωργίου, Κ. Δ. Δ. & Σ. Π., 2005. *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα: Σταμούλης, σελ.282

- Η ενθάρρυνση της δημιουργίας μονάδων παραγωγής με την συνένωση γεωργικών εκμεταλλεύσεων σε κοινή δραστηριότητα και συντονισμένων αγροτικών επιχειρήσεων, με τη συγχώνευση πολλών εκμεταλλεύσεων που θα υπαχθούν σε κοινή διαχείριση.
- Η βελτίωση των δομών των αγορών και των συνθηκών εμπορίας των γεωργικών προϊόντων, για να μπορέσουν οι παραγωγοί να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες που τους προσφέρει η ενιαία αγορά.

Ήταν η πρώτη φορά που επιχειρήθηκε μια μείωση του αγροτικού δυναμικού και απελευθέρωσης αγροτικών εκτάσεων προκειμένου να επιτευχθεί αύξηση της παραγωγικότητας στη γεωργία.

Τα περισσότερα μέτρα που πρότεινε το σχέδιο Masnholt δεν υιοθετήθηκαν λόγω των πολύ υψηλών δαπανών που συνεπαγόταν η εφαρμογή του. Συνέβαλαν, όμως, σε μεταγενέστερες τροποποιήσεις¹⁶. Το αποτέλεσμα ήταν να θεσπιστούν το 1972 τρεις οδηγίες οι οποίες, όμως, απήχαν αρκετά από το αρχικό σχέδιο. Η οδηγία 72/159 αφορούσε τον εκσυγχρονισμό των αγροτικών εκμεταλλεύσεων, η οδηγία 72/160 την παροχή ενίσχυσης στους αγρότες που ήθελαν να εγκαταλείψουν την γεωργία και η οδηγία 72/161 την παροχή ενημέρωσης στους αγρότες. Αυτά τα μέτρα συμπληρώθηκαν με μια οδηγία για τις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές (75/268) και με έναν Κανονισμό (1630/77) για τη σύσταση και λειτουργία των ομάδων παραγωγών και των ενώσεων τους και έναν Κανονισμό που αφορούσε τις συνθήκες εμπορίας και μεταποίησης των γεωργικών προϊόντων 355/77.

Στόχος και των τριών οδηγιών (72/159, 72/161, 72/160) ήταν να επιταχύνουν την αγροτική έξοδο ώστε να μειωθεί ο αγροτικός πληθυσμός και να υπάρξει οικονομική μεγέθυνση και καλύτερη κατανομή πόρων¹⁷. Με την παροχή κοινωνικοοικονομικής ενημέρωσης στους αγρότες για τις προοπτικές που θα είχαν αν επέλεγαν την έξοδο από τη γεωργία και το αντίθετο, θα μπορούσαν οι αγρότες να αποφασίσουν αν θα εγκαταλείψουν τη γεωργία ή όχι. Με αυτόν τον τρόπο θα γινόταν πιο εύκολη η έξοδος τους από τη γεωργία και η απελευθέρωση εδαφών που θα μπορούσαν να δοθούν για

¹⁶ Μαραβέγιας, Ν., 1992. *Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η ελληνική γεωργία στη δεκαετία του '90*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 68

¹⁷ Χάρβεϋ, Ε., 1996. *Η αναμόρφωση της κοινής αγροτικής πολιτικής και η εφαρμογή ορισμένων νέων μέτρων διαρθρωτικού χαρακτήρα στην ελληνική γεωργία*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, σελ.41

επέκταση των εκμεταλλεύσεων που θα οδηγούσε σε αγροτική μεγέθυνση και αύξηση της παραγωγικότητας.

Με την οδηγία 72/159 για τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων προβλέπονταν ενισχύσεις είτε με τη μορφή μείωσης επιτοκίων είτε με επιδοτήσεις κεφαλαίων για εκσυγχρονισμό, αλλά υπο προϋποθέσεις: έπρεπε ο αρχηγός της γεωργικής εκμετάλλευσης να είναι κατά κύριο επάγγελμα αγρότης, να τηρεί λογιστικά βιβλία για την εκμετάλλευσή του, να υποβάλει σχέδιο ανάπτυξης το οποίο ίσχυε συνήθως για μια εξαετία και να αποδεικνύει ότι με το συγκεκριμένο σχέδιο θα εξασφάλιζε συγκρίσιμο εισόδημα με αυτό άλλων τομέων της οικονομίας.

Η οδηγία 72/160 αφορά την ενθάρρυνση της εγκατάλειψης της γεωργικής δραστηριότητας και τη χρησιμοποίηση της γεωργικής έκτασης για διαρθρωτικές μεταβολές στις εκμεταλλεύσεις. Στόχος της ήταν να διευκολύνει τους αγρότες ηλικίας 55-65 ετών να εγκατελείψουν την γεωργία και να επισπεύσει αυτή τη διαδικασία. Θα δινόταν ετήσια αποζημίωση και πριμοδότηση για την αναδιοργάνωση των εκμεταλλεύσεών τους ανάλογα με την έκταση που αποδεσμεύεται. Αυτή η ρύθμιση απέβλεπε στην παροχή δυνατότητας στους νέους αγρότες να χρησιμοποιήσουν την απελευθερούμενη γη για να εκσυγχρονίσουν τις εκμεταλλεύσεις τους. Για την ετήσια αποζημίωση οι δικαιούχοι έπρεπε να είναι κατά κύριο επάγγελμα αγρότες και 55-65 ετών τουλάχιστον κατά την τελευταία πενταετία πριν από την υποβολή της αίτησης για διακοπή της γεωργικής απασχόλησης.

Η τελευταία οδηγία 72/161 προσέφερε τη δυνατότητα σε αρχηγούς εκμεταλλεύσεων, μέλη της οικογένειας τους και γενικότερα αμειβόμενους στην γεωργία εργάτες να ενημερώνονται και να καταρτίζονται επαγγελματικά. Η κοινωνικοοικονομική ενημέρωση για τις συνθήκες σε άλλους τομείς της οικονομίας, για την διακοπή της γεωργικής δραστηριότητας ή για τον εκσυγχρονισμό της εκμετάλλευσής τους σε περίπτωση που ήθελαν να παραμείνουν στην γεωργία. Παρείχε στην ουσία συμβουλές σε αγρότες που σκέφτονταν να αποχωρήσουν από τη γεωργία.

Η οδηγία 75/268¹⁸ για τις λιγότερο ευνοημένες περιοχές προέβλεπε βοήθεια για τους αγρότες που ζούσαν σε μειονεκτικές περιοχές της Κοινότητας και εργάζονταν κάτω από δύσκολες συνθήκες. Μια τέτοια πρόβλεψη γίνεται πρώτη φορά από την Κοινότητα αν και υπήρχε η νομική βάση από το άρθρο 42 της Συνθήκης της Ρώμης για άρση των

¹⁸ Fennel, R., 1997. *Η Κοινή αγροτική πολιτική συνέχεια και αλλαγή*. Αθήνα: Θεμέλιο, σελ.347

κανόνων του ανταγωνισμού σε περιοχές με φυσικά ή διαρθρωτικά προβλήματα. Λιγότερο ευνοημένες περιοχές ήταν οι εξής: Οι ορεινές περιοχές που είχαν ανάγκη από προστασία, οι περιοχές που κινδυνεύουν να ερημώσουν και οι περιοχές που αντιμετωπίζουν ειδικά μειονεκτήματα.

Η ενίσχυση προς τους αγρότες αυτών των περιοχών συνίσταντο σε παροχή αντισταθμιστικών πληρωμών ή αλλιώς εξισωτικών αποζημιώσεων. Ήταν απαραίτητη η θέσπιση αυτής της Οδηγίας επειδή η Οδηγία για τον εκσυγχρονισμό δεν αφορούσε τους αγρότες των ΛΕΠ αφού πιθανόν να μην ήταν επιλέξιμοι για τις επενδυτικές ενισχύσεις. Η ισχύς των οδηγιών και των κανονισμών της δεκαετίας του 70 εκτεινόταν μέχρι το 1983 οπότε και αντικαταστάθηκαν από τον Καν.797/85. Δεν άσκησαν ιδιαίτερη επιρροή ενώ ακόμα και η εφαρμογή τους ήταν περιορισμένη.

1.2.3 Η μεταρρύθμιση του 1988

Κατά τις αρχές της δεκαετίας του 80, το βασικό πρόβλημα που είχε να αντιμετωπίσει η Κοινότητα στον αγροτικό τομέα ήταν η όξυνση των πλεονασμάτων. Παράλληλα, τα διαρθρωτικά προβλήματα των προηγούμενων ετών συνέχιζαν να υφίστανται εφόσον οι αλλαγές που προβλέφθηκαν από τις οδηγίες και τους κανονισμούς της δεκαετίας του 70 εφαρμόζονταν με καθυστέρηση και δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ένα άλλο ζήτημα που είχε να αντιμετωπίσει η Κοινότητα ήταν οι διευρύνσεις της δεκαετίας του 70 και αυτές που θα ακολουθούσαν. Τα νέα κράτη μέλη έφερναν στην Κοινότητα νέα προϊόντα, είχαν τις δικές τους συνθήκες παραγωγής και συνήθειες στην άσκηση αγροτικής πολιτικής και ταυτόχρονα αντιμετώπιζαν τα δικά τους προβλήματα. Όλα αυτά έπρεπε να τα λάβει υπόψη της η Επιτροπή προκειμένου να υπάρξει συντονισμός όσον αφορά τις διαρθρωτικές μεταβολές¹⁹.

Η συσσώρευση πλεονασμάτων επιδεινώθηκε από την οικονομική στασιμότητα της προηγούμενης δεκαετίας (1970) με την αύξηση του πληθωρισμού και της ανεργίας δεν μπορούσε να απορροφηθεί η υπερπροσφορά. Τα υπάρχοντα εργαλεία πολιτικής (εξαγωγικές επιδοτήσεις και αγοραστική παρέμβαση), δεν συνέβαλαν προς αυτή την κατεύθυνση. Γι'αυτό αποφασίστηκε μια πολιτική περιορισμού της αύξησης των θεσμικών τιμών και άλλα μέτρα περιορισμού της παραγωγής. Ο βασικός στόχος ήταν να περιοριστούν τα πλεονάσματα χωρίς να πληγεί το αγροτικό εισόδημα.

¹⁹ Μούσης, Ν., 2011. *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, οικονομία, πολιτικές*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος των πλεονασμάτων το 1985 παρουσιάστηκε από την Επιτροπή μια Πράσινη Βίβλος με στόχο να μην επαναπαύονται οι αγρότες και να μάθουν να ανταποκρίνονται στα μηνύματα της αγοράς. Με την Πράσινη Βίβλο καθιερώνεται η αρχή της συνυπευθυνότητας του παραγωγού η οποία καθιστά τον ευρωπαϊκό παραγωγό συνυπεύθυνο για την δημιουργία πλεονασμάτων και προσπάθεια περιορισμού τους.

Το Πράσινο Βιβλίο της Επιτροπής ακολούθησαν συζητήσεις και διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο των Υπουργών Γεωργίας κατά τα έτη 1986 και 1987. Εκτός από το πρόβλημα των πλεονασμάτων η Κοινότητα είχε να αντιμετωπίσει την κριτική που ασκήθηκε στις πολιτικές της Κοινότητας σχετικά με τον αγροτικό τομέα στην διαπραγμάτευση του Γύρου της Ουρουγουάης της GATT που είχε ξεκινήσει από το 1986²⁰. Έτσι, το 1988 η Επιτροπή πρότεινε στο Συμβούλιο μέτρα που αφορούσαν το μεγάλο πρόβλημα της ΚΓΠ εκείνης της περιόδου δηλαδή την εξισορρόπηση μεταξύ προσφοράς και ζήτησης προκειμένου να μειωθούν τα πλεονάσματα.

Τα μέτρα που υιοθετήθηκαν ονομάστηκαν δημοσιονομικοί σταθεροποιητές ενώ παράλληλα έπρεπε να τηρείται ο στόχος της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Αυτό σημαίνει ότι ο ρυθμός αύξησης της δαπάνης δεν πρέπει να ξεπερνάει το 75% του ρυθμού της ετήσιας αύξησης του κοινοτικού ΑΕΠ. Αποφασίστηκε να ορίζονται ετησίως από το Συμβούλιο μέγιστες εγγυημένες ποσότητες (ΜΕΠ) για αρκετές ομάδες προϊόντων. Με τις ΜΕΠ, όταν η παραγωγή ενός προϊόντος αυξανόταν παραπάνω από το ύψος της μέγιστης εγγυημένης ποσότητας, η στήριξη μειωνόταν. Με αυτόν τον τρόπο στηρίζεται μόνο ένα ορισμένο ύψος παραγωγής με αποτέλεσμα να αποφεύγονται τα πλεονάσματα.

Για τη μείωση των πλεονασμάτων εκτός από τις ΜΕΠ θεσπίστηκαν με μια σειρά κανονισμών και άλλα μέτρα τα οποία αν και ήταν διαρθρωτικού χαρακτήρα και χρηματοδοτούνταν από το τμήμα Προσανατολισμού είχαν ως στόχο τον περιορισμό της προσφοράς και την ανταπόκριση της παραγωγής στην ζήτηση²¹:

1. Αγρανάπαυση (Καν.1094/88): δινόταν ενίσχυση σε όσους αγρότες αποφάσιζαν να εγκαταλείψουν το 20% των εκτάσεών τους η αποζημίωση θα

²⁰ Μαραβέγιας, Ν., 1992. *Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η ελληνική γεωργία στη δεκαετία του '90*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.71

²¹ Παπαγεωργίου, Κ. Δ. Δ. & Σ. Π., 2005. *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα: Σταμούλης, σελ. 139-140

παρεχόταν για 5 χρόνια και θα ήταν ανά εκτάριο αποσυρόμενης έκτασης. Οι εκτάσεις που αποσύρονταν χρησιμοποιούνταν για μη γεωργικούς σκοπούς.

2. Εκτακτικοποίηση (Καν.1760/88): για τους γεωργούς που καλλιεργούσαν πλεονασματικά προϊόντα και ήθελαν να μειώσουν την παραγωγή τους κατά 20% για πέντε χρόνια τουλάχιστον, χωρίς να στραφούν σε κάποιο άλλο πλεονασματικό προϊόν, προβλεπόταν αποζημίωση για τη μείωση του εισοδήματός τους.

3. Στροφή προς άλλες καλλιέργειες (Καν.1760/88): για τους παραγωγούς που στρέφονταν σε μη πλεονασματικά προϊόντα, π.χ. άνθη, διακοσμητικά φυτά, ξηρούς καρπούς και άλλα προβλέπονταν μεταβατικές ενισχύσεις

4. Πρόωρη συνταξιοδότηση (Καν.1096/88): με απόφαση των κρατών μελών μπορούσε να χορηγηθεί σε γεωργούς ηλικίας 55-65 ετών ενίσχυση για να αποσυρθούν από την γεωργία υπό τον όρο ότι η γη που εγκατέλειπαν θα χρησιμοποιούνταν για μη γεωργικούς σκοπούς ή θα δινόταν σε άλλους αγρότες για να επεκτείνουν τις εκμεταλλεύσεις τους χωρίς όμως να αυξήσουν την παραγωγή πλεονασματικών προϊόντων.

Τα μέτρα αυτά ήταν όλα προαιρετικά που σημαίνει ότι η εφαρμογή τους εξαρτάται από το ύψος της χρηματοδότησης που θα δινόταν, η οποία, τελικά, ήταν μέτρια. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να εφαρμοστούν μόνο από τα κράτη μέλη που ήταν διατεθειμένα να συγχρηματοδοτήσουν τα μέτρα²².

Οι ΜΕΠ, που ήταν υποχρεωτικό μέτρο, δεν κατάφεραν να πετύχουν τον στόχο τους που ήταν η σταθεροποίηση της αγοράς. Το ίδιο ισχύει και για τα άλλα μέτρα τα οποία σε πολλές περιπτώσεις δεν εφαρμόστηκαν. Η αγρανάπαυση εφαρμόστηκε μόνο στο 2% των εκτάσεων των σιτηρών, η εκτακτικοποίηση και η πρόωρη συνταξιοδότηση σε μια χώρα και η στροφή προς άλλες καλλιέργειες σε τρεις χώρες. Εξάλλου, τα μέτρα που υιοθετήθηκαν εφαρμόστηκαν για μικρό διάστημα χωρίς να επιφέρουν σημαντικές αλλαγές και σύντομα ακολούθησε, κάτω από τις διεθείς πιέσεις, κι άλλη μεταρρύθμιση το 1992²³.

Η διαρθρωτική πολιτική κατά τη δεκαετία του 80

²² Μαραβέγιας, Ν., 1992. *Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η ελληνική γεωργία στη δεκαετία του '90*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.76

²³ Παπαγεωργίου, Κ., 2007. *Η κοινή αγροτική πολιτική. Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*. Αθήνα: Θεμέλιο, σελ.616

Εκτός από μέτρα για τη σταθεροποίηση των αγορών κατά τη δεκαετία του 80 λήφθηκαν και άλλα μέτρα διαρθρωτικής φύσης. Στόχος ήταν να αλλάξει η δομή της αγροτικής παραγωγής, η ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού και να εκσυγχρονιστούν οι αγροτικές εκμεταλλεύσεις. Παράλληλα, άρχισε να αναδύεται η ανάγκη για προστασία του περιβάλλοντος από την γεωργική δραστηριότητα.

Στα μέσα της δεκαετίας του 80 θεσπίστηκε ο κανονισμός 797/85 ο οποίος αντικατέστησε τις οδηγίες του 1972 (72/159, 72/160 και 72/161) και την οδηγία για τις μειονεκτικές περιοχές 75/268. Ο κανονισμός προβλέπει επενδύσεις που σχετίζονται με την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, την αναδιάρθρωση της παραγωγής, προστασία του περιβάλλοντος, εγκατάσταση νέων αγροτών και άλλα μέτρα προς όφελος των γεωργικών εκμεταλλεύσεων όπως τήρηση λογιστικών βιβλίων, σύσταση και λειτουργία ομάδων παραγωγών, ενισχύσεις σε ορεινές και μειονεκτικές περιοχές και κατάρτιση των αγροτών. Τα μέτρα του κανονισμού 797/85 θεσπίζουν αντισταθμιστικά οφέλη για τις λιγότερο αποδοτικές εκμεταλλεύσεις και αποβλέπουν στον εκσυγχρονισμό του γεωργικού τομέα. Σκοπός είναι να γίνουν οι εκμεταλλεύσεις πιο παραγωγικές ώστε να μπορούν να επιβιώσουν χωρίς να εξαρτώνται από το ύψος των τιμών.

Η ανάγκη για υιοθέτηση μέτρων αγροτικής ανάπτυξης έγινε πιο έντονη μετά την ένταξη των μεσογειακών χωρών, της Ελλάδας το 1981 και της Ισπανίας και της Πορτογαλίας το 1986. Οι περιοχές αυτές οι οποίες ήταν και έντονα αγροτικές παρουσίαζαν προβλήματα όπως υποαπασχόληση, χαμηλή παραγωγικότητα και γεωργικά εισοδήματα, ελλείψεις στις υποδομές τους (ύδρευση, ηλεκτρισμό) και παράλληλα έκαναν προσπάθειες να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες π.χ. στον ενδοκοινοτικό ανταγωνισμό. Το αρνητικό ήταν ότι εκείνη την περίοδο η Κοινότητα ασκούσε μια περιοριστική πολιτική στον τομέα στήριξης των τιμών και αγορών γεγονός που σήμαινε περιορισμένους πόρους για την στήριξη του αγροτικού τομέα των νέων χωρών. Με την ένταξη της Ελλάδας θεσπίστηκε ο Κανονισμός 1975/82 για να αναπτυχθούν ταχύτερα οι πιο μειονεκτικές περιοχές της χώρας και ο Κανονισμός 2966/83 για παροχή συμβουλών και εκπαίδευσης στους αγρότες. Αργότερα το 1986 αποφασίστηκε η υιοθέτηση των ΜΟΠ που σχεδιάστηκαν για παροχή βοήθειας στις μεσογειακές χώρες της Κοινότητας.

Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 2088/85 για να προωθήσουν την τοπική ανάπτυξη αλλά και την οικονομική

και κοινωνική συνοχή της Κοινότητας. Στόχος τους ήταν να καλύψουν τις ιδιαίτερες ανάγκες που χαρακτηρίζουν τις μεσογειακές περιοχές δηλαδή αναγνώριζαν την διάσταση του χώρου στην ΚΓΠ. Τα ΜΟΠ προωθούσαν την ολοκληρωμένη και ισόρροπη ανάπτυξη όλων των τομέων της οικονομίας. Δεν περιλάμβαναν δράσεις μόνο για την γεωργία αλλά δράσεις που αφορούσαν διάφορους τομείς της οικονομίας όπως την αλιεία, τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και τις υπηρεσίες. Τα ΜΟΠ κάλυπταν μια περίοδο 7 ετών από το 1985 μέχρι το 1992 και χρηματοδοτούνταν από τα διαρθρωτικά ταμεία της Κοινότητας, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το ΕΓΤΠΕ τμήμα Επενδύσεων, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Η αναμόρφωση των διαρθρωτικών ταμείων που έγινε στα πλαίσια της μεταρρύθμισης του 1988 και σύμφωνα με τις προβλέψεις της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης συνέβαλε στην ενίσχυση του ρόλου των ΜΟΠ.

Το 1988 υιοθετήθηκε το πρώτο από τρία Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (1989-1993) και απέβλεπε στην βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των διαρθρωτικών ταμείων (ΕΓΤΠΕ, ΕΚΤ, ΕΤΠΑ) και η προώθηση της περιφερειακής διάστασης της αγροτικής ανάπτυξης. Οι στόχοι της αναμόρφωσης των διαρθρωτικών ταμείων ήταν²⁴:

- Στόχος 1: Προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών, οι οποίες είναι εκείνες των οποίων το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν είναι κατώτερο του 75% του μέσου όρου της Κοινότητας ή συντρέχουν ειδικοί λόγοι για να περιληφθούν στον στόχο αυτόν (ΕΓΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ).
- Στόχος 2: Μετατροπή των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιοχών που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή και το ποσοστό ανεργίας είναι υψηλότερο από τον κοινοτικό μέσο όρο. (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ).
- Στόχος 3: Καταπολέμηση μακρόχρονης ανεργίας και διευκόλυνση ένταξης νέων και κοινωνικά αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας (ΕΚΤ).
- Στόχος 4: Διευκόλυνση της επαγγελματικής προσαρμογής στις βιομηχανικές μεταβολές και στις μεταβολές στα παραγωγικά συστήματα (ΕΚΤ).

²⁴ Παπαγεωργίου, Κ. Δ. Δ. & Σ. Π., 2005. *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα: Σταμούλης, σελ. 129-131

- Στόχος 5α: Προώθηση της ανάπτυξης της υπαίθρου και της επιτάχυνσης της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων, της μεταποίησης και εμπορίας στην γεωργία, αλιεία και στα δάση (ΕΓΤΠΕ, ΧΜΠΑ)
- Στόχος 5β: Προώθηση της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών (ΕΓΤΠΕ, ΕΚΤ, ΕΤΠΑ).

Το ΚΠΣ διακρινόταν σε δύο σκέλη: εθνικό και περιφερειακό. Το εθνικό περιλάμβανε ενέργειες του στόχου 1 με εθνική εμβέλεια για την βελτίωση των γεωργικών δομών και του στόχου 5^α για προσαρμογές των δομών της γεωργίας ενόψει της αναμόρφωσης της ΚΓΠ. Το περιφερειακό αποτελούνταν από 13 πολυταμειακά περιφερειακά λειτουργικά προγράμματα τα οποία αντιστοιχούσαν στις 13 περιφέρειες της χώρας και τα έξι ΜΟΠ. Το 1^ο ΚΠΣ είχε διάρκεια μέχρι το 1993 και μέχρι τότε συνέχισαν να εντάσσονται προγράμματα.

Όσον αφορά τα ΜΟΠ η Ελλάδα με ένα Μνημόνιο που υπέβαλε το 1982, ένα χρόνο μετά την ένταξή της στην Κοινότητα, προώθησε την διαδικασία υιοθέτησης τους 1985. Επίσης, η Ελλάδα κατάφερε να υπαχθεί ως μια περιφέρεια στον στόχο 1. Η κατανομή αυτή των κονδυλίων μεταξύ των στόχων ευνόησε σημαντικά την Ελλάδα²⁵.

Ο περιορισμός της πολιτικής στήριξης τιμών με σκοπό την μείωση των πλεονασμάτων και των δαπανών δημιούργησε αντιδράσεις στα κράτη μέλη τα οποία διακατέχονταν από μια ανασφάλεια σχετικά με την πορεία των εισοδημάτων μετά την εφαρμογή των νέων μέτρων. Για να αντιμετωπίσει τον κίνδυνο της μείωσης των εισοδημάτων η Κοινότητα θέσπισε αντισταθμιστικές αποζημιώσεις και διαρθρωτικά μέτρα για τον εκσυγχρονισμό της γεωργίας και την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών²⁶. Τα μέτρα που λήφθηκαν δεν έδωσαν λύση στα πιο βασικά προβλήματα της ΚΓΠ όπως αυτό των πλεονασμάτων, των δαπανών του προϋπολογισμού και δεν αντιμετωπίστηκαν οι εντάσεις στις σχέσεις της Κοινότητας με τις τρίτες χώρες οι οποίες θεωρούσαν ότι θίγονταν από την πολιτική τιμών (Γυρος της Ουρουγουάης της GATT).

²⁵ Χάρβεϋ, Ε., 1996. *Η αναμόρφωση της κοινής αγροτικής πολιτικής και η εφαρμογή ορισμένων νέων μέτρων διαρθρωτικού χαρακτήρα στην ελληνική γεωργία*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, σελ. 145-146

²⁶ Μαραβέγιας, Ν., 1992. *Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η ελληνική γεωργία στη δεκαετία του '90*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.77-78

1.2.4 Η Μεταρρύθμιση του 1992 (Mac Sharry)

Η Κοινότητα εξαιτίας των εσωτερικών προβλημάτων που συνέχιζε να αντιμετωπίζει και των εξωτερικών πιέσεων από τρίτες χώρες αποφάσισε να λάβει πιο δραστικά μέτρα στον τομέα της αγροτικής πολιτικής αλλά στο πνεύμα της προηγούμενης μεταρρύθμισης. Η σταθεροποίηση των τιμών και η λειτουργία των σταθεροποιητών δεν κατάφερε να αποτρέψει τη δημιουργία πλεονασμάτων που έμεναν αδιάθετα και προκαλούσαν πρόσθετες δαπάνες στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Την ίδια περίοδο η Κοινότητα δεχόταν σοβαρές πιέσεις για μείωση της προστασίας των αγροτικών προϊόντων μέσα στα πλαίσια των διαπραγματεύσεων του γύρου της Ουρουγουάης της GATT (1986-1994) που για πρώτη φορά συμπεριέλαβε τα αγροτικά προϊόντα. Ασκήθηκε κριτική στην Κοινότητα ότι τα προστατευτικά μέτρα που εφάρμοζε στην αγροτική πολιτική διαστρέβλωναν το παγκόσμιο εμπόριο και κατά συνέπεια θα έπρεπε να περιοριστούν.

Με τη νέα μεταρρύθμιση αποφασίστηκε η υιοθέτηση περιορισμών τόσο στην εσωτερική στήριξη όσο και στην εξωτερική ώστε να μην προκαλούνται στρεβλώσεις στο διεθνές εμπόριο. Η ΕΕ αφενός επιδίωξε να περιορίσει τα πλεονάσματα και το κόστος που αυτά συνεπάγονταν και αφετέρου να διατηρησει το εισόδημα των αγροτών σε συγκεκριμένα επίπεδα που να τους επέτρεπαν να ζήσουν αξιοπρεπώς. Για να το πετύχει αυτό μείωσε τις θεσμικές τιμές ώστε να πλησιάσουν τις διεθνείς και έδωσε ως αποζημίωση στους αγρότες ισόποσες άμεσες ενισχύσεις ανά στρέμμα ώστε να αντισταθμιστεί η απώλεια εισοδήματος που θα προέκυπτε από τη μείωση των τιμών. Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις οι άμεσες ενισχύσεις δεν αποσυνδέονται πλήρως από τις παραγόμενες ποσότητες.

Οι μειώσεις στις θεσμικές τιμές αφορούσαν τις τιμές παρέμβασης των βασικών πλεονασματικών αγαθών. Οι τιμές των δημητριακών μειώθηκαν κατά 20%, του βόειου κρέατος κατά 15% και των γαλακτοκομικών κατά 5%. Οι μειώσεις συνοδεύτηκαν από άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις ως αντιστάθμισμα οι οποίες είναι συνδεδεμένες με τη χρήση γης στην περίπτωση των δημητριακών (αροτραίες καλλιέργειες) και με τις ζωικές μονάδες στην περίπτωση του βοείου κρέατος. Επίσης, στον τομέα των δημητριακών επιβλήθηκε το μέτρο της υποχρεωτικής αγρανάπαυσης σε ένα μέρος της εκμετάλλευσης, το οποίο μέχρι τότε ήταν μόνο προαιρετικό.

Το 1995 μετά από συμφωνίες στο πλαίσιο του ΠΟΕ αποφασίστηκε η λήψη μέτρων για την υλοποίηση ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος για τη γεωργία, το οποίο περιλάμβανε τους μέτρα για διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά, μείωση των εξαγωγικών επιδοτήσεων αλλά και μείωση των εσωτερικών ενισχύσεων που στρεβλώνουν την αγορά. Οι εσωτερικές ενισχύσεις κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με το κατά πόσο προκαλούν στρέβλωση στις αγορές:

πορτοκαλί κουτί (αθροιστική μέτρηση ενισχύσεων/MGS): η στήριξη τιμών και οι ενισχύσεις που αυξάνουν την παραγωγή, υπάγονται σε περικοπές επειδή θεωρείται ότι διαστρεβλώνουν το εμπόριο. Η μείωση έπρεπε να είναι 20% μέσα σε 6 χρόνια σε σχέση με την περίοδο αναφοράς 1986-1988. Εξαιρέση αποτελεί η «ρήτρα ήσσονος σημασίας», που επιτρέπει να αποκλεισθεί από την ισχύουσα ΑΜΕ μια στήριξη ποσού κατά 5% (10% για τις αναπτυσσόμενες χώρες) χαμηλότερου της αξίας του εκάστοτε προϊόντος (ειδικές ενισχύσεις) ή η συνολική γεωργική παραγωγή (μη ειδικές ενισχύσεις).

μπλε κουτί: ενισχύσεις που αποβλέπουν στον έλεγχο της παραγωγής και δεν υπάγονται σε μείωση. Για παράδειγμα οι άμεσες ενισχύσεις ανα στρέμμα ή ανα κεφαλή ζώου. Ωστόσο, υπάρχουν κάποιες προϋποθέσεις όπως το ποσό της ενίσχυσης να μην υπερβαίνει τη συνολική στήριξη που χορηγήθηκε κατά την περίοδο εμπορίας 1992. Οι άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις (μπλε κουτί) αποτελούν αντιστάθμισμα στη μείωση των θεσμικών τιμών (πορτοκαλί κουτί) και γι' αυτό εξαιρούνται από τις περικοπές²⁷.

πράσινο κουτί: περιλαμβάνει ενισχύσεις που δεν σχετίζονται με την παραγωγή και το εμπόριο και γι' αυτό δεν υπόκεινται σε μείωση. Τέτοιες είναι οι άμεσες επιδοτήσεις που είναι εντελώς αποσυνδεδεμένες από την παραγωγή και προγράμματα που αφορούν τομείς όπως η έρευνα, η κατάρτιση και η δημιουργία υποδομών. Στο πράσινο κουτί περιλαμβάνονται και προγράμματα για την προστασία του περιβάλλοντος. Όλα τα μέτρα που υπάγονται στο πράσινο κουτί εξαιρούνται από την υποχρέωση μείωσης.

Εξαγωγικές επιδοτήσεις:

Όσον αφορά τα μέτρα στήριξης των εξαγωγών των προϊόντων της ΕΕ στις τρίτες χώρες αποφασίστηκε η μείωσή τους προκειμένου να μην καθιστούν τα ευρωπαϊκά προϊόντα πιο ανταγωνιστικά. Οι εξαγωγικές ενισχύσεις ή αλλιώς επιστροφές κατά τις εξαγωγές μειώνονται κατά 21% σε όγκο και 36% σε αξία, ενώ για τις αναπτυσσόμενες

²⁷ Παπαγεωργίου, Κ. Δ. Δ. & Σ. Π., 2005. *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα: Σταμούλης, σελ.492-493

χώρες οι μειώσεις είναι 14% και 24% αντίστοιχα. Οι μειώσεις αυτές ορίστηκε να πραγματοποιηθούν σε περίοδο έξι χρόνων με περίοδο αναφοράς 1986-1990 ή 1991-1992.

Δασμοποίηση:

Σχετικά με την προστασία από εισαγωγές προϊόντων τρίτων χωρών στην εσωτερική αγορά της ΕΕ αποφασίστηκε να περιοριστούν οι μεταβλητές εισφορές μέσω του μηχανισμού της «δασμοποίησης». Οι μεταβλητές εισφορές θα αντικατασταθούν από σταθερούς δασμούς. Τα δύο μέτρα προστασίας έχουν τα ίδια αποτελέσματα με τη διαφορά ότι οι μεταβλητές εισφορές μπορούν να προσαρμόζονται ώστε να εξασφαλίζουν μια συγκεκριμένη τιμή εισαγωγής στα ξένα προϊόντα για να είναι πιο ακριβά, ενώ οι δασμοί με μπορούν να παρακαμφθούν, είτε κατά ένα μέρος είτε στο σύνολό τους. Οι δασμολογικοί περιορισμοί μειώνονται κατά 36% και 24% για τις αναπτυσσόμενες χώρες σε περίοδο έξι ετών με βάση υπολογισμού την περίοδο 1986-1988. Για επιμέρους προϊόντα η μείωση θα είναι 15%.

Ελάχιστη πρόσβαση:

Για διευκολυνθεί η εισαγωγή μη κοινοτικών προϊόντων στην αγορά της Ένωσης εκτός από την μείωση των δασμών θεσπίζεται ένα ελάχιστο ποσοστό για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες. Ένα μέρος της κατανάλωσης της ΕΕ πρέπει να προέρχεται από εισαγωγές τρίτων χωρών. Για την περίοδο 1986-1988 το ποσοστό αυτό είναι 3% ενώ θα γίνει στο τέλος της εξαετούς περιόδου θα γίνει 5%. Μέχρι αυτό το ύψος θα επιβάλλεται στους δασμούς μια έκπτωση 32%.

Ρήτρα διασφάλισης:

Η ρήτρα διασφάλισης αποτελεί εξαίρεση από τη δασμοποίηση και την ρήτρα ελάχιστης πρόσβασης ώστε να διασφαλίζονται τα κοινοτικά προϊόντα. Σε περίπτωση που ο όγκος των εισαγωγών υπερβεί ένα όριο ή οι τιμές των εισαγόμενων προϊόντων είναι κάτω από ένα όριο τότε μπορούν να εφαρμοστούν πρόσθετες επιβαρύνσεις στις εισαγωγές.

Αναπτυξιακά μέτρα της αναθεώρησης του 1992²⁸:

Η μεταρρύθμιση του 1992 αν και περιλάμβανε μέτρα που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως αναπτυξιακά έδωσε μεγαλύτερη προτεραιότητα στα μέτρα που αφορούσαν την πολιτική στήριξης τιμών. Δόθηκε μεγάλη σημασία σε μέτρα για την

²⁸ Χάρβεϋ, Ε., 1996. *Η αναμόρφωση της κοινής αγροτικής πολιτικής και η εφαρμογή ορισμένων νέων μέτρων διαρθρωτικού χαρακτήρα στην ελληνική γεωργία*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος,σελ. 73-74

περιστολή των δαπανών, την μείωση της παραγωγής και την τόνωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας, αλλά όχι σε μέτρα για την ανάπτυξη της υπαίθρου και τον σεβασμό προς το περιβάλλον. Αυτό ήταν συνέπεια της πίεσης που ασκούνταν εκείνη την περίοδο στην Κοινότητα για απελευθέρωση του εμπορίου και των πιέσεων που δεχόταν από την συγκέντρωση πλεονασμάτων. Ήταν πιο επιτακτικό να ικανοποιηθούν πρώτα οι διεθνείς απαιτήσεις με αποτέλεσμα να παραμεριστεί η πολιτική για την αγροτική ανάπτυξη.

Την περίοδο 1988-1993 η χρηματοδότηση για την αγροτική ανάπτυξη (βελτίωση των διαρθρώσεων) αφορούσε τις εξισωτικές αποζημιώσεις σε αγρότες ορεινών και μειονεκτικών περιοχών και επενδύσεις για την στήριξη νέων αγροτών. Άλλα μέτρα αφορούσαν το περιβάλλον και την διαβίωση των ζώων. Για παράδειγμα, προβλεπόταν μια ενίσχυση για τους γεωργούς που χρησιμοποιούν για τουλάχιστον πέντε χρόνια μεθόδους φιλικές προς το περιβάλλον. Στο περιβάλλον συγκεκριμένα δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή επειδή εκείνη την περίοδο (1992) πραγματοποιήθηκε η Διάσκεψη κορυφής του Ρίο, η οποία εισήγαγε την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.

Τα αποτελέσματα για τα πλεονάσματα και τις δαπάνες δεν ήταν τα αναμενόμενα. Παρά την μείωση των θεσμικών τιμών, εξακολούθησε να υπάρχει στήριξη μέσω τιμών και ενισχύσεων στην παραγωγή. Οι ενισχύσεις ανα εκτάριο γης ή ανα κεφαλή ζώου μπορούν να αποτελέσουν κίνητρο για αύξηση της παραγωγής, ιδίως για τους μεγάλους παραγωγούς, ενώ δεν υπήρχε όριο στις άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις που δόθηκαν στους παραγωγούς ανεξάρτητα από το μέγεθος των εκμεταλλεύσεων τους και χωρίς την επιβολή ορίου στο ύψος τους. Βασικός στόχος της πολιτικής εξακολουθούσε να είναι η εξασφάλιση υψηλού εισοδήματος για τους αγρότες. Αν και μειώθηκαν οι δαπάνες για τις εξαγωγικές επιδοτήσεις και για την εσωτερική παρέμβαση, το κόστος της πολιτικής παρέμενε υψηλό.

Το θετικό ήταν ότι τα νέα μέτρα ήταν περισσότερο αποδεκτά από τις χώρες που συμμετείχαν στον Γύρο της Ουρουγουάης της GATT και επέτρεψαν την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων το 1994 με την υπογραφή της Συμφωνίας για την Γεωργία. Το 1992 η ΕΕ υπέγραψε μια συμφωνία απευθείας με τις ΗΠΑ, την συμφωνία Blair House. Οι διαπραγματεύσεις επηρέασαν σε μεγάλο βαθμό την πορεία της αναθεώρησης και

έγινε το πρώτο βήμα για μεταγενέστερες αλλαγές στην ΚΓΠ²⁹. Από το 1992 και μετά μειώνονται οι δαπάνες για την ΚΓΠ, γίνεται προσπάθεια προσανατολισμού της παραγωγής στην αγορά, τα εξωτερικά εμπόδια στο εμπόριο με τρίτες χώρες λιγοστεύουν και δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην αγροτική ανάπτυξη και στην προστασία του περιβάλλοντος.

1.2.5 Η μεταρρύθμιση του 1999-Αντζεντα 2000

Με αφορμή την ένταξη δέκα νέων χωρών από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη καθώς και την ένταξη της Κύπρου και της Μάλτας αποφασίστηκε νέα αναθεώρηση της ΚΑΠ κατά την οποία θα οριζόταν και το δημοσιονομικό πλαίσιο για την χρονική περίοδο 2000-2006. Η προηγούμενη διεύρυνση του 1995 δεν προκάλεσε σημαντικές μεταβολές επειδή η συμβολή στον προϋπολογισμό των χωρών που εντάχθηκαν ήταν μεγαλύτερη από τις δαπάνες τους για την ΚΓΠ. Αντίθετα στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης η συμβολή της γεωργίας στο ΑΕΠ και την απασχόληση είναι μεγάλη ενώ παράλληλα παρουσιάζει σοβαρή καθυστέρηση. Επομένως, έπρεπε να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στην προετοιμασία της ένταξης αυτών των κρατών³⁰.

Το 1997 η Επιτροπή υπέβαλε τις προτάσεις για την αναθεώρηση. Οι προτάσεις αυτές έγιναν γνωστές ως Πρόγραμμα Δράσης (Agenda) 2000 και το 1999 ακολούθησε η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ. Η νέα μεταρρύθμιση, σε γενικές γραμμές, ακολουθεί τα βήματα της προηγούμενης του 1992. Χαρακτηριστικά αυτής της περιόδου είναι ο προσανατολισμός στην αγορά και η τόνωση της ανταγωνιστικότητας, η ανάπτυξη φιλικών προς το περιβάλλον μεθόδων αγροτικής παραγωγής και η ασφάλεια τροφίμων.

Τα νέα μέτρα αφορούν περαιτέρω μείωση των τιμών για να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα, αύξηση εισοδηματικών ενισχύσεων για τη διασφάλιση των εισοδημάτων από τις μειώσεις των τιμών. Οι ενισχύσεις παραμένουν συνδεδεμένες με την παραγωγή. Επίσης, προωθείται η δημιουργία συμπληρωματικών ή εναλλακτικών εισοδημάτων για τους αγρότες για παράδειγμα από μη γεωργικές δραστηριότητες. Σε πολλά προϊόντα επιβλήθηκε μείωση στους εισαγωγικούς δασμούς και στις εξαγωγικές επιδοτήσεις σύμφωνα με συμφωνίες που είχαν υπογραφεί με τρίτες χώρες. Όμως, σε προϊόντα όπως τα γαλακτοκομικά και το βόειο κρέας αν και μειώθηκαν οι τιμές

²⁹ Λιανός, Θ. Δ. Δ. Μ. Γ. Ν. Μ. & Κ. Σ., 2009. *Αγροτική οικονομία, θεωρία και πολιτική*. Αθήνα: Μπένου, σελ. 492

³⁰ Μπουρδάρης, Δ. Κ. Α., 2008. *Δημοσιονομικές πτυχές της εφαρμογής της ΚΑΠ στην Ελλάδα*.: *Ελληνική γεωργία και αγροτική πολιτική*. Αθήνα : Ακαδημία Αθηνών,σελ.53

παρέμβασης, οι εισαγωγικοί δασμοί αλλά και οι εξαγωγικές επιδοτήσεις παρέμειναν σε υψηλά επίπεδα. Το γεγονός αυτό δημιουργούσε προνομιακή μεταχείριση σε αυτές τις κατηγορίες ποριόντων που παράγονται στις βόρειες χώρες κυρίως και προκάλεσε αντιδράσεις από τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ που δεν ευνοούνταν από τις ρυθμίσεις³¹.

Για τα νέα κράτη μέλη προβλέφθηκαν κατ'αποκοπήν στρεμματικές ενισχύσεις και μεταβατικά μέτρα όπως άμεσες ενισχύσεις που θα αυξάνονταν σταδιακά μέχρι το 2013. Η ένταξη των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης προκάλεσε προβληματισμούς σχετικά με τις συνέπειες που θα είχε για την Ελλάδα. Οι νέες χώρες έχουν μεγάλο αλλά αναποτελεσματικό αγροτικό τομέα με συνέπεια να χρειάζονται υψηλή χρηματοδότηση και υπάρχει η πιθανότητα λόγω των περιορισμένων πόρων της Ένωσης να μην επαρκούν και για την Ελλάδα που παρουσιάζει ανάλογα χαρακτηριστικά στον αγροτικό της τομέα. Για να περιοριστούν οι επιπτώσεις για τα υπόλοιπα κράτη μέλη και να μην αυξηθεί το κόστος της ΚΓΠ πέρα από το ανώτατο προκαθορισμένο όριο, αποφασίστηκε να υπάρξει μια μεταβατική περίοδος μέχρι το 2013 κατά την οποία οι ενισχύσεις θα αυξάνονταν σταδιακά σε συνδυασμό με ένα δημοσιονομικό πλαίσιο που να συγκρατεί τις δαπάνες.

1.2.6 Η αγροτική ανάπτυξη στο πλαίσιο του Προγράμματος Δράσης 2000 (Agenda 2000)

Κατά την μεταρρύθμιση του 1999 παρατηρείται μια αύξηση του ενδιαφέροντος για την προστασία του περιβάλλοντος και ανάδειξη της περιφερειακής διάστασης. Στόχος είναι η ενίσχυση του πολυτομεακού ρόλου της γεωργίας και της συμβολής της στην ανάπτυξη της εδαφικής, οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Η αγροτική πολιτική και η ανάπτυξη της υπαίθρου είναι δυο συμπληρωματικές πολιτικές. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εντάξουν αγροπεριβαλλοντικά προγράμματα στα εθνικά τους επιχειρησιακά προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν επενδύσεις για τον εκσυγχρονισμό των αγροτικών εκμεταλλεύσεων, ενισχύσεις για αγρότες που υιοθετούν πρακτικές φιλικές προς το περιβάλλον, αντισταθμιστικές ενισχύσεις για αγρότες μειονεκτικών περιοχών. Άλλα μέτρα αφορούν εκπαιδευτικά προγράμματα για αγρότες και την ανάπτυξη εξωγεωργικών δραστηριοτήτων στην ύπαιθρο. Αυτό το τελευταίο θα μπορούσε να καταστεί ωφέλιμο όχι μόνο για το

³¹ Λιανός, Θ. Δ. Δ. Μ. Γ. Ν. Μ. & Κ. Σ., 2009. *Αγροτική οικονομία, θεωρία και πολιτική*. Αθήνα: Μπένου, σελ. 494-496

περιβάλλον αλλά και για την απασχόληση των αγροτών ώστε να αποφευχθεί η εγκατάλειψη της υπαίθρου³².

Με το Πρόγραμμα Δράσης 2000, οι αγρότες αναγνωρίζονται ως διαχειριστές του φυσικού περιβάλλοντος και τους καταβάλλονται ενισχύσεις αναλαμβάνουν να υιοθετήσουν μέτρα για τον σεβασμό του περιβάλλοντος τα οποία, όμως, είναι προαιρετικά. Επίσης, η μεταρρύθμιση θέτει ως προϋπόθεση για την είσπραξη των ενισχύσεων την υιοθέτηση πρακτικών φιλικών προς το περιβάλλον³³.

Σύμφωνα με τον κανονισμό 1257/99 τα μέτρα για την αγροτική ανάπτυξη συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη και η κοινοτική συνεισφορά διαφέρει από μέτρο σε μέτρο και από περιοχή σε περιοχή. Σημασία για την χρηματοδότηση έχουν οι ανάγκες της κάθε περιοχής και οι επιλογές του κράτους μέλους. Παρά την ενίσχυση του σκέλους της αγροτικής ανάπτυξης οι πόροι για την πολιτική αυτή παραμένουν περιορισμένοι σε σύγκριση με αυτούς για την πολιτική στήριξης αγορών (αποτελούν μόνο το 14% των συνολικών πόρων της ΚΓΠ)³⁴. Επίσης, προτάθηκε ένα μέτρο με το οποίο ήταν δυνατή η μεταφορά πόρων από τον 1^ο πυλώνα στον 2^ο κατά 20% το οποίο όμως δεν εφαρμόστηκε.

Στην Ελλάδα για την περίοδο 2000-2006 εφαρμόστηκε το Τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006 το οποίο αποτελείται από τα εξής προγράμματα:

- Εθνικό επιχειρησιακό πρόγραμμα «Αγροτική Ανάπτυξη-Ανασυγκρότηση της υπαίθρου 2000-2006» που επεκτείνεται σε όλη την επικράτεια και συγχρηματοδοτείται από το ΕΓΤΠΑ τμήμα Προσανατολισμού. Περιλαμβάνει 7 άξονες προτεραιοτήτων που αφορούν θέματα διασφάλισης της ποιότητας, μεταποίησης και εμπορίας, βελτίωσης της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού, προγράμματα για εκπαίδευση των αγροτών και άλλα για την προστασία των φυσικών πόρων και την προστασία των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών.
- Έγγραφο Προγραμματισμού αγροτικής ανάπτυξης 2000-2006 το οποίο συγχρηματοδοτείται από το σκέλος Εγγυήσεων του ΕΓΤΠΑ. Αποτελείται από 4 άξονες που περιλαμβάνουν μέτρα πρόωρης συνταξιοδότησης, εξισωτικές

³² Μούσης, Ν., 2011. *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, οικονομία, πολιτικές*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 464

³³ Παπαγεωργίου, Κ., 2007. Η κοινή αγροτική πολιτική. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*. Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 617

³⁴ Παπαγεωργίου, Κ. Δ. Δ. & Σ. Π., 2005. *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα: Σταμούλης, σελ. 292

αποζημιώσεις σε αγρότες μειονεκτικών περιοχών, γεωργοπεριβαλλοντικά μέτρα και δασώσεις γεωργικών γαιών. Την κοινοτική πρωτοβουλία Leader + (Καν.1260/1999) που καλύπτει όλη τη χώρα και προωθεί στρατηγικές αειφόρου ανάπτυξης. Τα μέτρα αφορούν την αξιοποίηση του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και την αναπτυξη τοπικών δράσεων. Καταρτίζεται πρώτα ένα εθνικό πρόγραμμα και αφού εγκριθεί από την Κοινότητα υποβάλλονται προγράμματα από Ομάδες Τοπικής Δράσης. Για την διασφάλιση της τοπικής ανάπτυξης και αξιοποίησης των τοπικών δυνατοτήτων δημιουργήθηκε το πρόγραμμα Leader + που ήταν συνέχεια των Leader 1 (1989-1993) και Leader 2 (1994-1999). Το πρόγραμμα αυτό αφορά όχι μόνο τους αγρότες και τον αγροτικό τομέα αλλά και όλους τους τομείς της οικονομίας μιας περιοχής της υπαίθρου.

➤ 13 περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από το σκέλος Επενδύσεων και Προσανατολισμού του ΕΓΤΠΑ και από άλλα διαρθρωτικά ταμεία. Οι δράσεις είναι συμπληρωματικές προς το εθνικό περιφερειακό πρόγραμμα και αφορούν επενδύσεις για άρδευση, αναδάσωση.

➤ Άλλα προγράμματα είναι το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας και το Οριζόντιο Πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας.

Για την αξιολόγηση του Προγράμματος Δράσης Αντζέντα 2000 προβλέφθηκε μια Ενδιάμεση Αναθεώρηση η οποία θα εξέταζε την πορεία του δημοσιονομικού πλαισίου 2000-2006 και θα επέβαλε τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα. Η επανεξέταση προγραμματίστηκε να γίνει στο μέσο του δημοσιονομικού πλαισίου, το 2003, οπότε ήταν και η κατάλληλη περίοδος για να κάνει μια πρώτη εκτίμηση για την ανταπόκριση των νέων κρατών μελών μετά την διεύρυνση.

1.2.7 ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ 2003-2004

Το 2002 η Επιτροπή υπέβαλε τις προτάσεις για την Ενδιαμεση Αναθεωρηση της ΚΑΠ η οποία είχε προβλεφθεί από το Πρόγραμμα Δράσης 2000 για να διαπιστώσει αν τα μέτρα που έλαβε η προηγούμενη αναθεώρηση ήταν τα κατάλληλα. Η Ενδιάμεση Αναθεώρηση τελικά δεν ήταν απλά μια επανεξέταση αλλά μια ευρύτερη ευρύτερη τροποποίηση της ΚΓΠ εφόσον θεσπίζει νέους θεσμούς και μέτρα. Οι λόγοι που καθιστούσαν αναγκαία την αναθεώρηση ήταν η ανάγκη για περιορισμό των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού, η διεύρυνση της ΕΕ με δέκα νέα κράτη μέλη και οι

διαπραγματεύσεις στον Γύρο της Ντόχα του ΠΟΕ (αντικατέστησε την GATT). Επίσης, ένας παράγοντας που συνέβαλε ήταν οι αλλαγές στις προτιμήσεις του κοινωνικού συνόλου που έδιναν έμφαση στην τηρηση περιβαλλοντικών προτύπων και στην ικανοποίηση των συμφερόντων του καταναλωτή ενώ η στήριξη του αγροτικού εισοδήματος ερχόταν σε δεύτερη μοίρα³⁵.

Η νέα ΚΓΠ επέφερε μεγαλύτερες αλλαγές απ'ότι αναμενόταν. Τα νέα μέτρα είναι: η αποσύνδεση των άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων από το ύψος και το είδος της παραγωγής, το όριο που θέτει στις δαπάνες μέχρι το 2013 ο μηχανισμός δημοσιονομικής πειθαρχίας, η έννοια της πολλαπλής συμμόρφωσης και της διαφοροποίησης ενώ θεσπίστηκε η μεταφορά πόρων από τον 1^ο πυλώνα στον 2^ο³⁶.

Ο βασικός κανονισμός για την νέα ΚΑΠ είναι ο 1782/2003 «οριζόντιος κανονισμός άμεσων ενισχύσεων», ο οποίος συμπληρώθηκε το 2004 από τον κανονισμό 864/2004 για τα μεσογειακά προϊόντα (καπνό, λάδι, βαμβάκι). Στο νέο καθεστώς εντάχθηκαν το 2006 τα ζαχαρότευτλα (Καν.319/2006) και το 2008 τα οπωροκηπευτικά και τα αμπελοοινικά προϊόντα.

Ενιαία αποσυνδεδεμένη ενίσχυση:

Η ενίσχυση καταβάλλεται ανά εκμετάλλευση κάθε χρόνο και δεν εξαρτάται από την ποσότητα ή το είδος της παραγωγής. Το σύνολο των ενισχύσεων που εισέπραττε ο παραγωγός για μια συγκεκριμένη περίοδο αναφοράς (συνήθως τα έτη 2000-2002) καταβάλλονται ως ενιαία ενίσχυση. Για το ελαιόλαδο η περίοδος αναφοράς περιλαμβάνει και το έτος 1999. Η ενίσχυση δίνεται στον γεωργό ανεξάρτητα από το αν παράγει ή όχι. Το σύστημα της ενιαίας ενίσχυσης άρχισε να εφαρμόζεται από το 2005 και να ολοκληρώθηκε το 2007. Στην Ελλάδα η εφαρμογή του άρχισε το 2006.

Η ενιαία αποσυνδεδεμένη ενίσχυση καταβάλλεται με την μορφή Ατομικών Δικαιωμάτων Πληρωμής. Ο αριθμός τους είναι ίσος με τον αριθμό των εκταρίων που καλλιεργήθηκαν κατά την ιστορική περίοδο. Η αξία κάθε ατομικού δικαιώματος υπολογιζόταν είτε με το «ιστορικό μοντέλο» είτε με το «περιφερειακό». Σύμφωνα με το πρώτο η αξία κάθε ατομικού δικαιώματος υπολογίζεται αν διαιρεθούν οι άμεσες ενισχύσεις που εισέπραξε κατά μέσο όρο την περίοδο 2000-2002 (περίοδος αναφοράς)

³⁵ Παχάκη, Κ. (με τη συνεργασία Τονικίδου), 2006. *Η ελληνική γεωργία ενώπιον των νέων συνθηκών και θεσμικού πλαισίου*. Αθήνα: ΚΕΠΕ, σελ. 77

³⁶ Παπαγεωργίου, Κ. Δ. Δ. & Σ. Π., 2005. *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα: Σταμούλης, σελ. 456

με τον μέσο όρο των εκταρίων που καλλιέργησε την ίδια περίοδο (έκταση αναφοράς). Με το περιφερειακό σύστημα μπορούσε να υπολογιστεί με τη διαίρεση του συνολικού ποσού των ενισχύσεων που έλαβε μια περιφέρεια κατά την περίοδο αναφοράς δια του αριθμού των επιλέξιμων εκταρίων της. Με αυτόν τον τρόπο υπολογίζεται ένα σταθερο ποσό ενίσχυσης ανά εκτάριο το οποίο αποτελεί το ατομικό δικαίωμα κάθε παραγωγού της περιφέρειας. Με το περιφερειακό σύστημα όλα τα ατομικά δικαιώματα είναι ίσα μεταξύ τους. Εκτός των δύο αυτών συστημάτων υπάρχει και το υβριδικό που συνδυάζει στοιχεία και των δύο συστημάτων.

Η Ελλάδα αποφάσισε το 2004 με την ένταξη των μεσογειακών προϊόντων να εφαρμόσει από το 2006 το ιστορικό μοντέλο ενιαίας αποσυνδεδεμένης ενίσχυσης. Ένας παράγοντας που οδήγησε σε αυτήν την επιλογή ήταν ότι ήθελε να αποφύγει τις έντονες μεταβολές στα εισοδήματα των αγροτών που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε εντάσεις. Συνήθως οι χώρες που χαρακτηρίζονται από ομοιομορφία στην παραγωγή και στις οποίες η αξία των ατομικών δικαιωμάτων δεν διαφέρει πολύ μεταξύ των δύο συστημάτων επέλεξαν το περιφερειακό μοντέλο³⁷.

Τα ατομικά δικαιώματα μεταβιβάζονται με ή χωρίς την επιλέξιμη γη αλλά μόνο μέσα στο ίδιο κράτος μέλος. Για να μεταβιβαστούν χωρίς γη πρέπει να έχουν ενεργοποιηθεί τον προηγούμενο χρόνο τουλάχιστον κατά 80%. Τα ατομικά δικαιώματα μπορούν να ενοικιάζονται, αλλά μαζί με την αντίστοιχη γεωργική έκταση, η οποία μπορεί και να μην καλλιεργείται. Τα δικαιώματα πρέπει να ενεργοποιούνται κάθε χρόνο. Στην περίπτωση που δεν ενεργοποιηθούν για μια τριετία αφαιρούνται από τον δικαιούχο και μεταφέρονται στο εθνικό απόθεμα. Προϋπόθεση για τους δικαιούχους της ΕΑΕ είναι να φροντίζουν να τηρούν ορισμένα πρότυπα για το περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων και την καλή διαβίωση των ζώων και να διατηρούν την γη τους σε καλή κατάσταση (πολλαπλή συμμόρφωση).

Αν και η ενιαία συνδεδεμένη ενίσχυση ήταν ο κανόνας, τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα σε ορισμένες περιπτώσεις να διατηρήσουν το μέτρο των συνδεδεμένων με την παραγωγή στρεμματικών ενισχύσεων. Αυτό ισχύει για ορισμένα προϊόντα όπως τα δημητριακά και οι ελαιούχοι σπόροι (έως 25% της ενίσχυσης), το αιγοπρόβειο κρέας

³⁷ Πέζαρος, Π., 2008. Η τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΑΠ και η εφαρμογή της στην Ελλάδα: Θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις. *Ελληνική γεωργία και αγροτική πολιτική* (επιμ. Κρίμπα, Κ. και Λουλούδη, Α.). Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών, σελ.30 και Καδίτη, Ε. Ν. Ε., 2010. *Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΚΕΠΕ, σελ.48

(50% των ενισχύσεων), για το σκληρό σιτάρι (40% στις οριακές περιοχές), για το βόειο κρέας (40%-100%). Για τον καπνό για την περίοδο 2006-2009 το 60% μπορεί να είναι συνδεδεμένο και για την περίοδο 2010-2012 το 50% και το υπόλοιπο 50% μεταφέρεται στον 2^ο πυλώνα. Για το βαμβάκι το 35% της ενίσχυσης παραμένει υποχρεωτικά συνδεδεμένο με την παραγωγή υπο προϋποθέσεις. Όσον αφορά τα οπωροκηπευτικά από το 2008 και μετά υπάγονται στο καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης. Επίσης, τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέγουν μερική αποσύνδεση για μια περίοδο. Για τις βιομηχανικές τομάτες μέχρι το 50% της ενίσχυσης έως 31.12.2011 και για δενδρώδεις καλλιέργειες και σταφίδες μέχρι 100% της ενίσχυσης έως 31.12.2010 και μέχρι 75% έως 31.12.2012. Στα μικρά νησιά του Αιγαίου είναι δυνατόν να μην αντικατασταθούν οι υφιστάμενες ενισχύσεις από την ενιαία ενίσχυση και οι άμεσες ενισχύσεις να εξαιρεθούν στο σύνολό τους από την αποσύνδεση. Το ίδιο ισχύει και για τους σπόρους σποράς.

Με τη συμπληρωματική μεταρρύθμιση του 2004 προβλέπεται και για τα μεσογειακά προϊόντα το μέτρο των αποσυνδεδεμένων ενισχύσεων με βάση τα ιστορικά επίπεδα παραγωγής (2000-2002), αλλά και κάποια μεταβατικά μέτρα όπως η συνέχιση της προηγούμενης συνδεδεμένης ενίσχυσης για ένα ποσοστό της συνολικής παραγωγής. Για τον καπνό θα εφαρμοστεί το μέτρο της αποδεσμευμένης ενίσχυσης από το 2006-2009 σε ποσοστό 40%-60% των ιστορικών εισπράξεων της περιόδου 2000-2002, το υπόλοιπο παραμένει ως συνδεδεμένη ενίσχυση. Από το 2010 και μετά δεν ισχύει το μέτρο της συνδεδεμένης ενίσχυσης. Το 50% των ενισχύσεων είναι ΕΑΕ και το υπόλοιπο μεταφέρεται στον 2^ο πυλώνα. Σκοπός είναι η πλήρης αποσύνδεση αλλά χωρίς να υπάρξουν δυσμενείς συνέπειες για τους παραγωγούς. Για το βαμβάκι η αποσυνδεδεμένη ενίσχυση φτάνει το 65% των ιστορικών εισπράξεων και το υπόλοιπο παραμένει συνδεδεμένο με την παραγωγή με μέγιστη καλλιεργούμενη έκταση 370.000 εκτάρια. Επίσης, δόθηκαν πόροι για να μετατραπεί η καλλιέργεια του βαμβακιού σε άλλες καλλιέργειες. Για το ελαιόλαδο η αποσυνδεδεμένη από την παραγωγή ενίσχυση ορίζεται από 60%-100% ιστορικών ενισχύσεων περιόδου 2000-2002, ενώ για τον υπολογισμό των ατομικών δικαιωμάτων αναφοράς λαμβάνονται υπόψη τα έτη 1999-2000 και 2002-2003. Στις μικρές εκμεταλλεύσεις (κάτω των 0,3 εκταρίων) εφαρμόζεται πλήρης αποδέσμευση των ενισχύσεων. Τα κράτη μέλη μπορούν να παρακρατούν το 10% της συνδεδεμένης ενίσχυσης με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας του ελαιολάδου. Βασική επιδίωξη για το ελαιόλαδο είναι να διατηρηθεί η παραγωγή του σε

περιοχές που θεωρούνται οριακές και είναι δύσκολο να καλλιεργηθεί κάποιο άλλο προϊόν και να αποφευχθεί έτσι η υποβάθμιση του περιβάλλοντος σε περίπτωση εγκατάληψης των καλλιεργειών.

Η διατήρηση αυτή της μερικής αποσύνδεσης έχει ως στόχο να μην προκληθεί αναστάτωση στις αγορές μερικών προϊόντων στη σχέση μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Με την αποσύνδεση, η παραγωγή πολλών προϊόντων θα μπορούσε να εγκαταληφθεί εφόσον δεν θα υπάρχει κίνητρο για την παραγωγή συγκεκριμένων ποσοτήτων και συγκεκριμένων αγαθών για τα οποία παρεχόταν πριν την επιδότηση. Για παράδειγμα στην Ελλάδα το πρώτο έτος της εφαρμογής της ΕΑΕ μειώθηκε η παραγωγή καπνού από 120.000 σε 25.000. Η μερική σύνδεση έχει το πλεονέκτημα ότι αποτελεί κίνητρο για την παραγωγή ορισμένων προϊόντων ειδικά των παραδοσιακών που χρησιμοποιούνται στην μεταποίηση των οποίων η μείωση θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά και άλλους τομείς της οικονομίας. Τα βασικά μειονεκτήματα της συνδεδεμένης ενίσχυσης είναι ότι δεν δίνει ώθηση στην προσαρμογή των γεωργικών δραστηριοτήτων στις απαιτήσεις της αγοράς ώστε να καταστούν τα αγροτικά προϊόντα πιο ανταγωνιστικά. Η Ελλάδα αποφάσισε να εφαρμόσει πλήρη αποσύνδεση της ενίσχυσης από την παραγωγή με τη συναίνεση της πλειοψηφίας των παραγωγών μέσω των συνεταιριστικών φορέων³⁸.

Εθνικό απόθεμα:

Τα κράτη μέλη έχουν την δυνατότητα να παρακρατούν μέρος των δικαιωμάτων έως 3% του συνολικού αριθμού των δικαιωμάτων αναλογικά από κάθε παραγωγό για τη δημιουργία εθνικού αποθέματος ενισχύσεων (Άρθρο 42 Καν.1782/2003). Το ποσό αυτό θα χρησιμοποιείται ως βοήθεια για νέους και νεοεισερχόμενους αγρότες (όσοι εισήλθαν στο επάγγελμα από το 2002 και μετά) και για έκτακτες ανάγκες (θάνατος ή μακροχρόνια ασθένεια του γεωργού ή φυσική καταστροφή). Τα δικαιώματα που μένουν αδιάθετα για περίοδο τριών ετών θα μεταφέρονται στο εθνικό απόθεμα. Ο δικαιούχος που αποκτά δικαιώματα από το εθνικό απόθεμα δεν μπορεί να τα μεταβιβάσει ή να τα εκμισθώσει για την επόμενη πενταετία. Αν ένα δικαίωμα από το εθνικό απόθεμα δεν χρησιμοποιηθεί σε κάποιο έτος επιστρέφεται. Στην Ελλάδα η παρακράτηση ανέρχεται

³⁸ Παπαγεωργίου, Κ., 2007. Η κοινή αγροτική πολιτική. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*. Αθήνα: Θεμέλιο,σελ. 631

στο 2% της αξίας των δικαιωμάτων του κάθε παραγωγού και με Υπουργική Απόφαση (ΦΕΚ 422/07.04.06) ορίζονται οι δικαιούχοι και οι όροι κατανομής της.

Πολλαπλή συμμόρφωση:

Για να καταβληθεί η ενιαία ενίσχυση χωρίς μειώσεις προβλέπεται υποχρεωτική συμμόρφωση με όρους για το περιβάλλον, την ασφάλεια τροφίμων και την καλή μεταχείριση των ζώων και την καλή κατάσταση των καλλιεργειών. Σύμφωνα με τον κανονισμό 1782/2003 (Παράρτημα III) υπάρχει η δέσμευση για τήρηση κανονιστικών προτύπων για το περιβάλλον που περιλαμβάνονται σε 18 Κανονισμούς και Οδηγίες που ίσχυαν και πριν αλλά η μη τήρησή τους δεν συνεπαγόταν κυρώσεις. Οι υποχρεώσεις αυτές για το περιβάλλον που άρχισαν να ισχύουν από το 2005 και ολοκληρώθηκαν το 2007, αφορούν:

- Στην προστασία των εδαφών και των υπόγειων υδάτων από την υπερβολική χρήση φυτοφαρμάκων και λιπασμάτων, □
- Στην προστασία των οικοσυστημάτων και των περιοχών Natura 2000, □
- Στην αποφυγή της νιτρορύπανσης γεωργικής προέλευσης, □
- Στην ορθή εφαρμογή της ιλύος από εγκαταστάσεις καθαρισμού λυμάτων, □
- Στην πιστή τήρηση των κανόνων για την αναγνώριση, καταγραφή και σήμανση των ζώων και των προϊόντων τους, □
- Στην υποχρέωση άμεσης κοινοποίησης των ασθενειών των ζώων αν και όποτε εκδηλωθούν σε ένα κοπάδι

Με τον ίδιο Κανονισμό 1782/2003, Παράρτημα IV ορίζονται 17 πρότυπα για την καλή διαχείριση των γαιών. Κάθε κράτος μέλος υποχρεούται να θεσπίσει ένα πλαίσιο κανόνων που αναφέρεται σε συγκεκριμένες ελάχιστες καλές γεωργικές πρακτικές οι οποίες καλύπτουν τόσο τις χρησιμοποιούμενες όσο και τις μη χρησιμοποιούμενες γεωργικές γαίες και βοσκοτόπους. Στη Ελλάδα, με μία σειρά Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (αρχής γενομένης με την ΚΥΑ 324032/24.12.2004 – ΦΕΚ Β1921/24.12.2004), θεσπίστηκαν οι κανόνες για την τήρηση των παραπάνω υποχρεώσεων.

Με τον νέο κανονισμό σε περίπτωση παράβασης επιβάλλονται κυρώσεις ανάλογα με το βαθμό της παράβασης. Η μείωση δεν μπορεί να είναι πάνω από 5% των ενισχύσεων αλλά όταν επαναλαμβάνεται η παράβαση μπορεί να φτάσει και το 15%. Αν είναι, όμως,

σκόπιμη τότε η μείωση δεν μπορεί να είναι μικρότερη του 20% και ο δικαιούχος μπορεί να αποκλεισθεί από το μηχανισμό στήριξης για μια ή περισσότερες περιόδους. Από τους πόρους που συγκεντρώνονται από τις κυρώσεις ένα ποσοστό το 25% κρατείται από το κράτος μέλος και το υπόλοιπο 75% επιστρέφεται στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Στην Ελλάδα οι κυρώσεις κυμαίνονται από 1%-3% κατά τομέα και όταν οι τομείς αθροίζονται μπορεί να ανέλθει και σε 5%.

Για τον έλεγχο τήρησης των υποχρεώσεων του αγρότη ιδρύεται το Ολοκληρωμένο Σύστημα Ελέγχου και Διαχείρισης (ΟΣΔΕ) το οποίο περιλαμβάνει ηλεκτρονική βάση δεδομένων και γεωγραφικό σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων.

Τα κράτη μέλη συστήνουν ένα σύστημα γεωργικών συμβουλών με σκοπό να προσαρμοστούν οι αγρότες στις απαιτήσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης. Στην χώρα μας το σύστημα διέπεται από την ΚΥΑ 303894/11.08.2006 και η συμμετοχή των αγροτών σε αυτό είναι προαιρετική. Το κόστος του προγράμματος επιβαρύνει τους αγρότες οι οποίοι επιδοτούνται κατά 80% του κόστους αυτού για πέντε χρόνια. Προτεραιότητα για τη συμμετοχή στο πρόγραμμα έχουν οι αγρότες που εισπράττουν πάνω από 15.000 € σε άμεσες ενισχύσεις.

Διαφοροποίηση:

Με την μεταρρύθμιση του 2003 αποφασίστηκε η ενίσχυση της αγροτικής πολιτικής με την μεταφορά πόρων από τον πρώτο πυλώνα στον δεύτερο. Δεδομένων των περιορισμένων πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού για την γεωργική πολιτική για την ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα προβλέπεται μεταφορά πόρων από τον πρώτο πυλώνα. Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος εφαρμόζεται στις εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν ενισχύσεις άνω των 5.000 ευρώ η διαδικασία της διαφοροποίησης. Όλες οι άμεσες ενισχύσεις μειώνονται σταδιακά κατά 3% το 2005, 4% το 2006 και 5% από το 2007 μέχρι το 2013. Από αυτές τις μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων εξοικονομούνται πόροι οι οποίοι παραμένουν κατά 20% στο κράτος μέλος από το οποίο προήλθαν και κατά 80% μοιράζεται στα κράτη μέλη ανάλογα με την καλλιεργούμενη έκταση, το ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε μονάδες αγοραστικής δύναμης. Ένα κράτος μέλος πρέπει να πάρει τουλάχιστον το 80% των πόρων που προέκυψαν από τις μειώσεις μέσω της διαδικασίας διαφοροποίησης που εφαρμόστηκε στην επικράτειά του. Εξαιρούνται από τη διαφοροποίηση οι εκμεταλλεύσεις που λαμβάνουν κάτω από 5.000 ευρώ ενίσχυση, όλα τα νέα κράτη μέλη

μέχρι οι άμεσες ενισχύσεις τους να εξισωθούν με αυτές των υπόλοιπων κρατών μελών και οι απομακρυσμένες περιοχές για παράδειγμα τα νησιά του Αιγαίου με κατοίκους κάτω των 100 χιλ. (1782/2003). Η εξαίρεσή τους από την διαφοροποίηση έχει τη μορφή παρακράτησης που επιστρέφεται σε αυτούς που εξαιρούνται από τις άμεσες ενισχύσεις. Έτσι, εξαιρούνται πολλές περιοχές της Ελλάδας αλλά και ένα μεγάλο ποσοστό των αγροτικών μας εκμεταλλεύσεων από την μείωση των άμεσων ενισχύσεων. Λόγω της επιστροφής πόρων από τη διαφοροποίηση η Ελλάδα συμμετέχει στην αναδιανομή των πόρων από τις μειώσεις που υφίστανται άλλες περιοχές.

Ποιοτικό παρακράτημα:

Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να παρακρατούν έως και το 10% των ενισχύσεών τους για να διατεθεί ως πρόσθετη ενίσχυση στον ίδιο τομέα είτε για την βελτίωση της ποιότητας και της εμπορίας του προϊόντος είτε για την προστασία του περιβάλλοντος.

Το μέτρο αυτό αξιοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό από την Ελλάδα με ποσοστά 10% από τις αροτραίες καλλιέργειες, 10% από τον τομέα του βόειου κρέατος, 5% από τον τομέα του αιγοπρόβειου κρέατος, 4% από το ελαιόλαδο, 2% από τον τομέα του καπνού και 10% από τον τομέα της ζάχαρης. Οι αρχές και όροι εφαρμογής ορίστηκαν από Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις.

Αγροτική Αναπτυξη:

Στην μεταρρύθμιση του 2003 αποφασίστηκε να δοθούν περισσότεροι πόροι για την αγροτική ανάπτυξη με τη μεταφορά πόρων από τον πρώτο πυλώνα στον δεύτερο μέσω της διαδικασίας της διαφοροποίησης. Τα ποσά που εξοικονομούνταν από τις μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων δίνονταν για αναπτυξιακά μέτρα και επενδύσεις. Τα μέτρα διευρύνονται σε τομείς όπως η τήρηση περιβαλλοντικών προτύπων, η τήρηση προτύπων για την ποιότητα και ασφάλεια των τροφίμων και την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των ζώων.

Τα νέα μέτρα σύμφωνα με τον Καν.1698/2005 εξειδικεύονται σε 4 άξονες προτεραιότητας:

1^{ος} άξονας: «Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του τομέα της γεωργίας και της δασοκομίας» απορροφά το μεγαλύτερο μέρος των πόρων του ΠΑΑ 2007-2013 ποσό το οποίο ανέρχεται στο το 46,1 % των πόρων. Τα μέτρα του πρώτου άξονα αποσκοπούν

στη διατήρηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στις αγροτικές περιοχές η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας. Για να γίνουν πιο ανταγωνιστικές οι ελληνικές εκμεταλλεύσεις υιοθετούνται παρεμβάσεις που αφορούν την αλλαγή της ηλικιακής σύνθεσης του αγροτικού πληθυσμού, την βελτίωση της κατάρτισής του ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες και τον εκσυγχρονισμό των υποδομών των αγροτικών εκμεταλλεύσεων μέσω της προώθησης του τεχνολογικού εξοπλισμού και της καινοτομίας.

2^{ος} άξονας: «Βελτίωση του περιβάλλοντος και της υπαίθρου» περιλαμβάνει μέτρα που στοχεύουν στην αειφορική χρήση της γεωργικής και δασικής γης. Δίνονται ενισχύσεις στους γεωργούς ορεινών και μειονεκτικών περιοχών, ενισχύσεις Natura 2000 και γεωργοπεριβαλλοντικές ενισχύσεις.

3^{ος} άξονας: «Ποιότητα ζωής στις αγροτικές περιοχές και διαφοροποίηση της αγροτικής οικονομίας» τα μέτρα του άξονα 3 στοχεύουν κυρίως στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αναβάθμιση των ορεινών και μειονεκτικών περιοχών της χώρας. Υιοθετούνται δράσεις για την δημιουργία θέσεων εργασίας στις αγροτικές περιοχές κυρίως σε μη γεωργικές δραστηριότητες, για την προώθηση του αγροτουρισμού και την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στις περιοχές αυτές.

4^{ος} άξονας: «Δημιουργία τοπικών ικανοτήτων για την απασχόληση και την διαφοροποίηση στις αγροτικές περιοχές μέσω της προσέγγισης Leader» με την κοινοτική πρωτοβουλία Leader εφαρμόζονται τοπικές δράσεις πολυτομεακού χαρακτήρα. Οι τοπικές κοινωνίες αποφασίζουν με μια διαδικασία «από κάτω προς τα πάνω» για δράσεις που, πέρα από τη γεωργία, αφορούν και άλλους τομείς. Οι δράσεις περιλαμβάνουν τη δημιουργία και ανάπτυξη πολύ μικρών επιχειρήσεων, την ενθάρρυνση τουριστικών δραστηριοτήτων, την αύξηση της προστιθέμενης αξίας γεωργικών και δασοκομικών προϊόντων, την ανάδειξη της αγροτικής κληρονομιάς, την αναμόρφωση χωριών, τις συνεργασίες, τη δικτύωση.

Δημοσιονομική πειθαρχία:

Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2007-2013 που εγκρίθηκε το 2006 περιελάμβανε τον γεωργικό και αγροτικό προϋπολογισμό, το περιβάλλον και την αλιεία (413 δισεκατομμύρια ευρώ). Βάσει του καν. 1290/2005, το ΕΓΤΠΕ χωρίστηκε σε δύο ταμεία, δηλαδή στο Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) και στο Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ). Το ΕΓΤΕ χρηματοδοτεί

τις δαπάνες για την κοινή οργάνωση της αγοράς (ΚΟΑ), τις άμεσες ενισχύσεις στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις, τη χρηματοδοτική συνεισφορά της Ένωσης στις δράσεις πληροφόρησης και προώθησης των γεωργικών προϊόντων στην εσωτερική αγορά και στις τρίτες χώρες, καθώς και διάφορες συγκεκριμένες δαπάνες της Ένωσης, όπως για κτηνιατρικές δράσεις και για δράσεις συγκέντρωσης και χρήσης γενετικών πόρων. Το ΕΓΤΑΑ συγχρηματοδοτεί, βάσει του Καν. 1698/2005, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του γεωργικού και δασικού τομέα, τα γεωργοπεριβαλλοντικά μέτρα, τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου στις αγροτικές περιοχές και την ενθάρρυνση της διαφοροποίησης της αγροτικής οικονομίας καθώς και τη δημιουργία τοπικών ικανοτήτων (πρωτοβουλία Leader).

Προκειμένου να μην αυξηθούν οι δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού πέρα από τα επιθυμητά όρια αποφασίζεται να μην αλλάξει το όριο που είχε τεθεί μέχρι το 2013 για το συνολικό επίπεδο δαπανών της Κοινότητας. Για να αποτραπεί η υπέρβαση του ορίου των δαπανών ορίζεται ένα ανώτατο όριο στις άμεσες ενισχύσεις κάθε κράτους μέλους σύμφωνα με την περίοδο αναφοράς. Σε περίπτωση που προβλέπεται ότι οι δαπάνες θα ξεπεράσουν τα καθορισμένα όρια, το Συμβούλιο των Υπουργών αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής την μείωση των άμεσων ενισχύσεων³⁹. Τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν συγκεκριμένες αναλογίες αποσυνδεδεμένης και συνδεδεμένης ενίσχυσης χωρίς όμως να υπερβούν τα ανώτατα όρια που έχουν τεθεί για τις άμεσες ενισχύσεις. Μέρος των ενισχύσεων (3%) μπορεί να παρακρατηθεί από τα κράτη μέλη και να χρησιμοποιηθεί σε ειδικές περιπτώσεις.

Ο κανόνας της ελάχιστης εθνικής βοήθειας⁴⁰:

Το 2004 θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1860/2004 ως εξαίρεση από τους κανόνες για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τις άμεσες ενισχύσεις, ο κανόνας της ελάχιστης βοήθειας. Σύμφωνα με αυτόν τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν εθνικούς πόρους για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων χωρίς την προηγούμενη άδεια της Επιτροπής. Η εθνική βοήθεια δεν πρέπει να ξεπερνάει το 0,3% της αξίας της εθνικής παραγωγής και να μην δίνονται πάνω από 3.000 σε κάθε εκμετάλλευση για περίοδο τριών χρόνων. Οι πόροι αυτοί επιτρέπεται να δίνονται για προώθηση της μεταποίησης

³⁹ Παχάκη, Κ. (. τ. σ. Τ., 2006. *Η ελληνική γεωργία ενόπιον των νέων συνθηκών και θεσμικού πλαισίου*. Αθήνα: ΚΕΠΕ,σελ. 85

⁴⁰ Παχάκη, Κ. (. τ. σ. Τ., 2006. *Η ελληνική γεωργία ενόπιον των νέων συνθηκών και θεσμικού πλαισίου*. Αθήνα: ΚΕΠΕ,σελ.86

ή εμπορίας αλλά όχι για ενίσχυση των εξαγωγών. Αναγνωρίζεται ότι στην πραγματικότητα είναι δυνατόν να δίνονται ως πρόσθετο μέτρο στήριξης της γεωργίας και όχι ως έκτακτη βοήθεια.

Η αναθεώρηση του 2003-2004 πραγματοποιήθηκαν σημαντικές αλλαγές στον τομέα της αγροτικής πολιτικής που είχαν ως αποτέλεσμα έναν αναπροσανατολισμό των στόχων της ΚΑΠ. Οι αρχικοί στόχοι διατηρούνται η ΚΓΠ όμως ενδιαφέρεται περισσότερο για μια προσαρμογή στις σύγχρονες απαιτήσεις όπως την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και τον προσανατολισμό της γεωργικής παραγωγής στις μεταβολές της αγοράς μέσω του μέτρου της ενιαίας αποσυνδεδεμένης ενίσχυσης και της διαφοροποίησης. Τα νέα μέτρα δεν θίγουν την εξασφάλιση των αγροτικών εισοδημάτων που είναι ένας από τους βασικούς στόχους της ΚΓΠ. Αντιθέτως, στηρίζει τα εισοδήματα ειδικά των αγροτών των μειονεκτικών περιοχών της ΕΕ. Με την ΚΓΠ του 2003 η στήριξη είναι περισσότερο στήριξη του παραγωγού παρά της παραγόμενης ποσότητας.

Η αποσύνδεση από την παραγωγή επέφερε δυσμενείς επιπτώσεις σε ορισμένες περιοχές και κλάδους και εξώθησε τους αγρότες να εγκαταλείψουν τις εκμεταλλεύσεις τους ή να μειώσουν την παραγωγή τους. Δεν δίνει κίνητρα για ορισμένα είδη καλλιεργειών και πολλοί μικροί παραγωγοί μεταβίβασαν τα δικαιώματά τους σε άλλους πιο μεγάλους παραγωγούς. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του καπνού που η παραγωγή του μειώθηκε σε μεγάλο βαθμό μετά την αποσύνδεση με συνέπειες και στον μεταποιητικό κλάδο. Επίσης, το καθεστώς της ενιαίας αποσυνδεδεμένης ενίσχυσης δέχθηκε κριτική επειδή υπολογίζεται με βάση τις ιστορικές εισπράξεις της περιόδου 2000-2002. Όσοι δικαιούνταν υψηλές ενισχύσεις στο παρελθόν συνέχιζαν να τις εισπράττουν και με το νέο σύστημα παρά την εφαρμογή του μέτρου της διαφοροποίησης, ενώ δεν επιβλήθηκε τελικά οροφή στις ενισχύσεις⁴¹.

1.2.8 «Έλεγχος Υγείας» (Health Check)

Η μεταρρύθμιση του 2003 προέβλεψε μια επανεξέταση του συστήματος της Ενιαίας Αποσυνδεδεμένης Ενίσχυσης μέσα στο δημοσιονομικό πλαίσιο 2007-2013 και σε περίπτωση που χρειαζόταν την πραγματοποίηση διορθωτικών αλλαγών.

⁴¹ Παπαγεωργίου, Κ., 2007. Η κοινή αγροτική πολιτική. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*. Αθήνα: Θεμέλιο,σελ.

Οι προτάσεις που υπέβαλε η Επιτροπή το 2008 είχαν ως στοχο να γίνει η ενιαία αποδεδειγμένη ενίσχυση περισσότερο αποτελεσματική, αποδοτική και απλή, να βελτιωθεί ο προσανατολισμός των αγροτικών προϊόντων στην αγορά και να αντιμετωπιστούν προκλήσεις όπως οι κλιματικές αλλαγές, τα βιοκαύσιμα και η διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Με τον έλεγχο υγείας οι βασικοί κανονισμοί της προηγούμενης μεταρρύθμισης αντικαταστάθηκαν από νέους Καν.72/2009 (Ενιαία Κ.Ο.Α.), Καν.73/2009 (Άμεσες Ενισχύσεις), Καν.74/2009 (Αγροτική Ανάπτυξη) και Καν.61/2009 που αφορά την τροποποίηση των Κατευθυντηρίων Γραμμών για την Αγροτική Ανάπτυξη.

Καθεστώς Ενιαίας Ενίσχυσης⁴²

Σύμφωνα με το ιστορικό μοντέλο που ακολούθησε η Ελλάδα μετά τη μεταρρύθμιση του 2003 τα δικαιώματα ενίσχυσης χορηγούνταν με βάση μια ιστορική περίοδο αναφοράς που διέφερε σε κάθε κατηγορία προϊόντων. Για παράδειγμα 1999-2002 για το ελαιόλαδο , 2007 για το γάλα αλλά συνήθως ήταν 2000-2002. Σύμφωνα με τον έλεγχο υγείας η απόκτηση δικαιωμάτων γίνεται με βάση τον προηγούμενο Καν.1782/03, τον νέο Καν. 73/2009 για τις άμεσες ενισχύσεις, με μεταβίβαση, από το εθνικό απόθεμα, με την κατανομή δικαιωμάτων στον τομέα του κρασιού είτε σε γεωργούς που εντάσσονται στο πρόγραμμα εκρίζωσης των αμπελώνων, είτε σε αμπελοουργούς μέσω δράσης του εθνικού φακέλου, με την κατανομή δικαιωμάτων λόγω εφαρμογής του περιφερειακού μοντέλου, λόγω κατάργησης των ειδικών καθεστώτων και ένταξής τους στο καθεστώς της ενιαίας ενίσχυσης, λόγω κατάργησης της μερικής δέσμευσης των ενισχύσεων σε ορισμένους τομείς (οπωροκηπευτικά, σπόροι σποράς, ποιοτικό παρακράτημα κατ' εφαρμογή του άρθρου 69 του καν.1782/03) και λόγω εφαρμογής της ειδικής στήριξης του άρθρου 68 σε περιοχές που υπόκεινται σε προγράμματα αναδιάρθρωσης και ανάπτυξης.

Με το καθεστώς της μεταρρύθμισης του 2003 υπήρχαν διάφορα είδη δικαιωμάτων: τα στρεμματικά, τα οποία αντιστοιχούσαν σε 1 εκτάριο επιλέξιμης γεωργικής γης, τα δικαιώματα παύσης καλλιέργειας τα οποία προέκυψαν από τις εκτάσεις που είχαν ενταχθεί στο καθεστώς της υποχρεωτικής αγρανάπαυσης το 2000-2002, τα δικαιώματα

⁴² ΥΠ.Α.Α.Τ, Δ/νση Αγροτικής Πολιτικής και Τεκμηρίωσης, 2010. Έλεγχος υγείας της ΚΑΠ. Ενημερωτικός οδηγός.

που προέρχονται από το εθνικό απόθεμα, τα οποία είναι στρεμματικά αλλά χορηγούνται από το κράτος και οι γεωργοί έχουν την υποχρέωση ετήσιας ενεργοποίησης και μη μεταβίβασης για 5 χρόνια και τα ειδικά δικαιώματα, τα οποία προέκυψαν από ενισχύσεις ζωικού κεφαλαίου και ενεργοποιούνται με την διατήρηση του 50% του ζωικού κεφαλαίου που κατείχαν κατά την ιστορική περίοδο αναφοράς.

Με τις νέες ρυθμίσεις στο πλαίσιο του «Ελέγχου Υγείας» της ΚΑΠ το σύστημα της ενιαίας ενίσχυσης απλοποιήθηκε με την κατάργηση των δικαιωμάτων παύσης καλλιέργειας και τη μετατροπή τους σε στρεμματικά δικαιώματα και την απαλλαγή των δικαιωμάτων εθνικού αποθέματος από την υποχρέωση ετήσιας ενεργοποίησης και μη μεταβίβασης για 5 χρόνια.

Όσον αφορά την διαφοροποίηση, με στόχο την ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα αποφασίστηκε η αύξηση των ποσοστών παρακράτησης και η μεταφορά τους στον δεύτερο πυλώνα. Το ποσοστό της διαφοροποίησης αυξάνεται από 5% το 2007 σε 13% το 2013. Αυτό σημαίνει ότι ανέρχεται σε 7% για το 2009, 8% για το 2010, 9% για το 2011 και 10% για το 2012. Επιπλέον, επιβάλλεται παρακράτηση 4% στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις που εισπράττουν πάνω από 300.000€ ετησίως.

Τα ποσά που προκύπτουν από την παρακράτηση, εκτός από το 5%, παραμένουν στα ίδια τα κράτη μέλη όπου χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων (κλιματική αλλαγή, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, διαχείριση υδάτων, βιοποικιλότητα) και την αναδιάρθρωση του τομέα των γαλακτοκομικών.

Λόγω του μικρού μεγέθους των ελληνικών εκμεταλλεύσεων οι περισσότεροι Έλληνες αγρότες δεν θίγονται ιδιαίτερα από τη διαφοροποίηση. Όμως, εκτός από την παρακράτηση του 5% η Ελλάδα έχει συνεισφέρει στην χρηματοδότηση του 2^{ου} πυλώνα κατά 50% των ενισχύσεων καπνού από το 2010 και 18 εκατ. από το βαμβάκι από το 2006 και μετά.

Τα κράτη μέλη που επέλεξαν το ιστορικό μοντέλο έχουν τη δυνατότητα να προβούν στην προσέγγιση της αξίας των δικαιωμάτων ενίσχυσης. Η προσέγγιση στην περίπτωση που επιφέρει μείωση της αρχικής αξίας των δικαιωμάτων, θα πρέπει να πραγματοποιηθεί σε τουλάχιστον τρία ετήσια προκαθορισμένα στάδια. Η ετήσια μείωση δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της διαφοράς μεταξύ της αρχικής και της τελικής αξίας των δικαιωμάτων του κάθε γεωργού. Στην περίπτωση που η μείωση της

αξίας είναι μικρότερη από το 10% της αρχικής αξίας μπορούν να αποφασιστούν και λιγότερα στάδια από τα τρία.

Με τον έλεγχο υγείας εκτός από τα μέτρα που ήδη ίσχυαν ενισχύθηκαν οι υποχρεώσεις της πολλαπλής συμμόρφωσης με κανόνες για την προστασία και διαχείριση των υδάτων, όπως τη δημιουργία ζωνών ανάσχεσης κατά μήκος υδατορευμάτων και την τήρηση των διαδικασιών έγκρισης χρήσης των υδάτων για άρδευση. Οι νέες υποχρεώσεις εφαρμόζονται από το 2010 και μετά. Όσον αφορά ορισμένες υποχρεώσεις για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση των γαιών αυτές χαρακτηρίζονται ως προαιρετικές για τα κράτη μέλη εκτός εάν ήδη εφαρμόζονται.

Σύστημα Παροχής Συμβουλών:

Από το 2007 έχει δημιουργηθεί ένα σύστημα παροχής γεωργικών συμβουλών που στη χώρα μας λειτουργεί μέσω της Γενικής Δ/νσης Φυτικής Παραγωγής του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Η συμμετοχή στο πρόγραμμα είναι προαιρετική και οι αγρότες καλούνται να καταβάλουν ένα μέρος του κόστους. Σύμφωνα με το προηγούμενο καθεστώς στην ένταξη του προγράμματος προηγούνται οι εκμεταλλεύσεις που εισπράττουν πάνω από 15.000€. Με τις νέες ρυθμίσεις στο πλαίσιο του «Ελέγχου Υγείας» της ΚΑΠ τα κράτη μέλη ορίζουν πλέον τα κριτήρια και τις κατηγορίες προτεραιότητας όσον αφορά τους γεωργούς που έχουν πρόσβαση στο σύστημα παροχής γεωργικών συμβουλών.

Ελαχιστα Επιπεδα Πληρωμης

Τα κράτη μέλη από το 2010 δεν χορηγούν άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς που λαμβάνουν ένα ελάχιστο ποσό ετησίως ή διαθέτουν ένα ελάχιστο μέγεθος εκμετάλλευσης. Αυτή η ρύθμιση έχει ως στόχο τον περιορισμό του κόστους διαχείρισης και ελέγχου των αιτήσεων ενίσχυσης. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει αν θα εφαρμόσει τη ρύθμιση. Για την Ελλάδα τα ελάχιστα όρια έχουν οριστεί σε 100€ έως 400€ ανά εκμετάλλευση ή σε επιλέξιμη έκταση εκμετάλλευσης 4-10 στρεμμάτων. Για τις εκμεταλλεύσεις που διαθέτουν ειδικά δικαιώματα (χωρίς γη) το όριο που τίθεται είναι ποσοτικό. Η διάταξη αυτή μπορεί να μην εφαρμοστεί στα νησιά του Αιγαίου.

Επίσης, από το 2010 τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίσουν αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια ώστε να μην χορηγούνται άμεσες ενισχύσεις σε φυσικά ή νομικά

πρόσωπα των οποίων οι γεωργικές δραστηριότητες αποτελούν ασήμαντο μέρος των συνολικών οικονομικών δραστηριοτήτων ή των οποίων ο κύριος επιχειρηματικός ή εταιρικός σκοπός δεν συνίσταται στην άσκηση γεωργικής δραστηριότητας. Το μέτρο αυτό ήταν προαιρετικό.

Τα δικαιώματα ενιαίας ενίσχυσης για τα οποία δεν καταβάλλονται πληρωμές για δύο συνεχόμενα χρόνια λόγω της εφαρμογής των νέων ρυθμίσεων για τις ελάχιστες απαιτήσεις επιστρέφουν στο εθνικό απόθεμα των κρατών μελών.

Το εθνικό απόθεμα προκύπτει από τη διαφορά μεταξύ του ανωτάτου εθνικού ορίου πληρωμών για τις άμεσες ενισχύσεις και τη συνολική αξία των δικαιωμάτων που έχουν κατανεμηθεί και των ανωτάτων ορίων που έχουν καθοριστεί για τις δεσμευμένες ενισχύσεις, τις ειδικές ενισχύσεις (ρύζι, βαμβάκι, σκληρό στάρι) και την ειδική στήριξη του άρθρου 68 (καν. 73/2009) για το ποιοτικό παρακράτημα. Επίσης, περιλαμβάνει τα δικαιώματα ενιαίας ενίσχυσης που δεν ενεργοποιούνται για δύο συνεχή χρόνια, τα δικαιώματα που δεν πληρώνονται επί δύο χρόνια γιατί εμπίπτουν στις διατάξεις περί ελάχιστης πληρωμής ή περί μη κύριας γεωργικής δραστηριότητας μετά από απόφαση του κράτους μέλους και τα οποία δεν ενοικιάστηκαν ή δεν μεταβιβάστηκαν και μέρος της αξίας των δικαιωμάτων που μεταβιβάζονται (εκτός κληρονομιάς) σε μη κατά κύριο επάγγελμα γεωργό. Με τον προηγούμενο κανονισμό 1782/03 τα κράτη μέλη μπορούσαν να προβαίνουν σε παρακράτηση έως του 10% της συνιστώσας κάθε τομέα και επιστροφή των χρημάτων στον ίδιο τομέα (ποιοτικό παρακράτημα). Με τον καν. 73/2009 (άρθρο 68) δίνεται δυνατότητα παρακράτησης έως 10% του ανωτάτου εθνικού ορίου για οριζόντια προγράμματα. Τα παρακρατηθέντα ποσά μπορεί να χρησιμοποιηθούν για τη χορήγηση επιπλέον δικαιωμάτων ενίσχυσης στις περιοχές που είναι αντικείμενο προγραμμάτων αναδιάρθρωσης και ανάπτυξης και για την διαχείριση των κινδύνων όπως:

- τη χρηματοδότηση ασφαλιστρών για ασφάλιση καλλιεργειών, φυτών και ζώων έναντι οικονομικών απωλειών που προκαλούνται από δυσμενή κλιματικά φαινόμενα, ασθένειες φυτών και ζώων και

- την καταβολή οικονομικής αποζημίωσης στους γεωργούς για οικονομικές απώλειες από τις ασθένειες των ζώων και φυτών και περιβαλλοντικών συμβάντων με την ίδρυση και λειτουργία ταμείου αλληλοβοήθειας

Με τις νέες ρυθμίσεις στο πλαίσιο του «Ελέγχου Υγείας» της ΚΑΠ, οι περισσότερες δεσμευμένες ενισχύσεις καταργούνται σταδιακά από το 2010. Όσες από τις δεσμευμένες ενισχύσεις αποσυνδέονται χορηγούνται στους γεωργούς είτε με τη μορφή αύξησης της αξίας των δικαιωμάτων τους είτε με τη χορήγηση νέων δικαιωμάτων ενίσχυσης. Η κατάργηση ειδικών ενισχύσεων αφορά το σκληρό σιτάρι, τις πρωτεϊνούχες καλλιέργειες, την ειδική ενίσχυση για το ρύζι, τις στρεμματικές ενισχύσεις για τους καρπούς με κέλυφος και την ενίσχυση για τη μεταποίηση αποξηραμένων χορτονομών. Τα ποσά που προκύπτουν από την κατάργηση αυτών των ενισχύσεων κατανέμονται μεταξύ των γεωργών των σχετικών τομέων με αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια, ιδίως της στήριξης που έλαβαν οι γεωργοί κατά τη διάρκεια της περιόδου 2005-2008. Τέλος, αποφασίστηκε σταδιακή μείωση των εθνικών ανώτατων ορίων μέχρι το 2016 και των άμεσων ενισχύσεων μέχρι το 2012.

ΕΝΟΤΗΤΑ 2: Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ 2013

Οι διαπραγματεύσεις που οδήγησαν στην τελευταία μεταρρύθμιση άρχισαν το 2010 με τις προτάσεις της Επιτροπής και ολοκληρώθηκαν το 2013 μετά από διαπραγματεύσεις τριών χρόνων. Είναι η πρώτη φορά που η ΚΓΠ αναθεωρείται συνολικά σε μια μεταρρύθμιση και για πρώτη φορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει στη διαδικασία της αναθεώρησης ως συννομοθέτης.

Η αναθεώρηση ακολουθεί το πνεύμα των προηγούμενων αναθεωρήσεων από τη δεκαετία του 1990 και μετά. Δίνει έμφαση στην τόνωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής γεωργίας, στη λειτουργία των μηχανισμών στήριξης ως δίκτυ ασφαλείας για τα εισοδήματα των παραγωγών, στις απαιτήσεις για μια βιώσιμη ανάπτυξη και στην ενίσχυση των μέτρων για την ανάπτυξη της υπαίθρου.

Με το νέο πλαίσιο επιχειρείται η κάλυψη των αναγκών όχι μόνο των γεωργών αλλά και άλλων κοινωνικών ομάδων, για παράδειγμα καταναλωτών, φορολογούμενων. Οι πολίτες της ΕΕ επιθυμούν την επαρκή παραγωγή υγιεινών και ποιοτικών τροφίμων σε λογικές τιμές, χωρίς όμως την επιβάρυνση του περιβάλλοντος αλλά με την προώθηση της αειφορικής χρήσης της γης και με δραστηριότητες για την ανάπτυξη των κοινωνιών της υπαίθρου. Παράλληλα, πρέπει να διασφαλίζεται ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης για τους αγρότες που θα συμβάλλει και στην αποφυγή ερήμωσης των αγροτικών περιοχών. Παρά τις τελευταίες τάσεις φιλελευθεροποίησης του αγροτικού τομέα το

αγροτικό εισόδημα είναι πάντα ευάλωτο στις διακυμάνσεις της αγοράς και τις μεταβολές των καιρικών συνθηκών. Επομένως, προωθείται η ενίσχυση του αγροτικού εισοδήματος και η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου στον αγροτικό πληθυσμό ακόμη και με έμμεσους τρόπους όπως η δημιουργία συμπληρωματικών εισοδημάτων και ο εκσυγχρονισμός των υποδομών στις περιοχές της υπαίθρου. Η μεταρρύθμιση του 2013 έχει τρεις προτεραιότητες:

- διασφάλιση της βιώσιμης παραγωγής τροφίμων:

Βασικός ρόλος της γεωργίας είναι η παραγωγή ποιοτικών τροφίμων σε επαρκείς ποσότητες. Οι προκλήσεις που θα αντιμετωπίσει σε αυτόν τον τομέα αναμένεται να αυξηθούν. Σύμφωνα με προβλέψεις η ζήτηση για τρόφιμα θα αυξηθεί παγκοσμίως σε ένα περιβάλλον που τα εμπόδια στις συναλλαγές τείνουν να καταργηθούν και οι ανταγωνιστικές πιέσεις γίνονται πιο έντονες. Η ΕΕ θα πρέπει να ανταποκριθεί από τη μια στην αυξανόμενη ζήτηση και στις διεθνείς υποχρεώσεις της στο πλαίσιο του Γύρου της Ντόχα και από την άλλη στις απαιτήσεις των πολιτών της για ασφαλή και υψηλής ποιότητας τρόφιμα. Δεδομένης της αστάθειας που χαρακτηρίζει τον αγροτικό τομέα οι κίνδυνοι για διατροφικές κρίσεις είναι μεγαλύτεροι.

Πέρα από την τόνωση της ανταγωνιστικότητας των αγροτικών προϊόντων της ΕΕ με παράλληλη διατήρηση υψηλών προδιαγραφών ποιότητας η ΕΕ πρέπει να μπορεί να διασφαλίσει ένα επίπεδο αγροτικού εισοδήματος και να δώσει κίνητρα στους αγρότες για παραμονή στις αγροτικές περιοχές. Η αναζωογόνηση των περιοχών της υπαίθρου αποτελεί έναν από τους βασικούς παράγοντες για μια βιώσιμη γεωργική παραγωγή.

- διασφάλιση της βιώσιμης διαχείρισης των φυσικών πόρων:

Εκτός από την παραγωγή εμπορικών αγαθών που προορίζονται για διατροφικές ανάγκες ο αγροτικός τομέας παράγει εξίσου σημαντικά δημόσια αγαθά. Η διατήρηση των φυσικών τοπίων, η βιοποικιλότητα και η κλιματική σταθερότητα είναι δημόσια αγαθά που χρειάζονται προστασία από την ΚΓΠ. Για να επιτευχθούν οι περιβαλλοντικοί στόχοι της ΕΕ πρέπει να υιοθετηθούν νέες μέθοδοι παραγωγής φιλικές προς το περιβάλλον που να μην οδηγούν σε ρύπανση και κατασπατάληση των φυσικών πόρων. Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στην κλιματική αλλαγή λόγω της επίδρασής της στην γεωργική παραγωγή.

- προώθηση της ισορροπημένης ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών σε όλη την ΕΕ.

Προκειμένου να επιτευχθούν τα παραπάνω και να γίνει η ευρωπαϊκή γεωργία πιο ανταγωνιστική και βιώσιμη υιοθετούνται μέτρα όπως η ευελιξία μεταξύ των πυλώνων, αλλάζει το καθεστώς των άμεσων ενισχύσεων με την καλύτερη στοχοποίησή τους, η ΚΓΠ γίνεται πιο «πράσινη» και ενισχύονται τα μέτρα για την ανάπτυξη της υπαίθρου.

2.1 Διαδικασία Λήψης Αποφασεων⁴³

Η διαδικασία λήψης των αποφάσεων στον αγροτικό τομέα πριν την συνθήκη της Λισαβόνας ήταν η διαδικασία της απλής διαβούλευσης όπως είχε ορίσει η Συνθήκη της Ρώμης. Η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση, το Κοινοβούλιο, και σε ορισμένες περιπτώσεις η ΟΚΕ, γνωμοδοτούσε και το Συμβούλιο αποφάσιζε με ειδική πλειοψηφία. Με τη συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 42, πρώτο εδάφιο και άρθρο 43, παράγραφος 2) η διαδικασία διαβούλευσης αντικαταστάθηκε από τη συναπόφαση (συνήθης νομοθετική διαδικασία) και το Κοινοβούλιο λειτουργεί πλέον ως συννομοθέτης στον αγροτικό τομέα. Ωστόσο, η Συνθήκη εισήγαγε δύο εξαιρέσεις από τον κανόνα της συναπόφασης με αποτέλεσμα να μην είναι ξεκάθαρο σε ποιες περιπτώσεις ισχύει η συναπόφαση. Το άρθρο 42 δεύτερο εδάφιο προβλέπει, στο πλαίσιο των κανόνων του ανταγωνισμού, ότι «το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να επιτρέψει τη χορήγηση ενισχύσεων: α) για την προστασία των γεωργικών εκμεταλλεύσεων που μειονεκτούν λόγω διαρθρωτικών ή φυσικών συνθηκών, β) στο πλαίσιο προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης» και το άρθρο 43 παράγραφος 3 ορίζει ότι «το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, εκδίδει μέτρα σχετικά με τον καθορισμό των τιμών, των εισφορών, των ενισχύσεων και των ποσοτικών περιορισμών». Η ρύθμιση αυτή υπέρ του Συμβουλίου είχε ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο του καθορισμού των ενισχύσεων, των τιμών και των ποσοστώσεων που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την ΚΓΠ. Στο πλαίσιο της μεταρρύθμιση του 2013, το Κοινοβούλιο υποχρεώθηκε να αποδεχθεί την εξαίρεση προκειμένου να μην παρεμποδίσει την έγκριση της νέας ΚΓΠ. Τελικά, με αφορμή μια απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με αλιευτική συμφωνία βάσει του άρθρου 43 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή άσκησαν προσφυγή ακυρώσεως κατά του Συμβουλίου. Το αποτέλεσμα ήταν να περιοριστεί η εμβέλεια του άρθρου 43

⁴³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015. Η Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ) και η Συνθήκη.

παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ σε απλά τεχνικά μέτρα ή μέτρα εφαρμογής (απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Νοεμβρίου 2014). Κατά συνέπεια, γενική νομική βάση της της ευρωπαϊκής γεωργικής και αλιευτικής πολιτικής είναι το άρθρο 43 παράγραφος 2 και πρέπει να εξασφαλίζονται καλύτερα τα νομοθετικά προνόμια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σχετικά με την διαχείριση των ΚΟΑ, στο παρελθόν συστάθηκαν πολλές επιτροπές οι οποίες συμμετείχαν με αυτόν τον τρόπο στην εφαρμογή της ΚΓΠ. Τόσο η Επιτροπή όσο και το Συμβούλιο ήθελαν να έχουν την εξουσία διαχείρισης των ΚΟΑ. Τελικά η Επιτροπή έχει την εξουσία να αποφασίζει για τις ΚΟΑ μετά από διαβούλευση με μια επιτροπή που αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών μελών και αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.

Εκτός από τις παραπάνω αρχές (Επιτροπή, Συμβούλιο, Κοινοβούλιο), με έμμεσο τρόπο συμμετείχαν στην διαδικασία οι επαγγελματικές οργανώσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της Επιτροπής Γεωργικών Επαγγελματικών Οργανώσεων της ΕΕ (COPA) και της Γενικής Επιτροπής Γεωργικής Συνεργασίας της ΕΕ (COGECA). Πρόσφατα, το πεδίο διαβούλευσης διευρύνθηκε μέσω της δημιουργίας ομάδων διαλόγου της κοινωνίας των πολιτών για να βοηθηθεί η Επιτροπή να εφαρμόσει την ΚΓΠ.

2.1 Νομοθεσια

Η νομική βάση για την ΚΓΠ είναι τα άρθρα 38 έως 44 της ΣΛΕΕ. Οι βασικοί κανονισμοί της αναθεώρησης του 2013 είναι τέσσερις και αφορούν τις άμεσες ενισχύσεις, την κοινή οργάνωση αγοράς, την αγροτική ανάπτυξη και ο οριζόντιος κανονισμός για τη χρηματοδότηση, διαχείριση και παρακολούθηση της ΚΓΠ. Οι κανονισμοί συμπληρώνονται από εκτελεστικούς και κατ'εξουσιοδότηση κανονισμούς που εκδίδει η Επιτροπή προκειμένου να ρυθμίσει λεπτομερειακά θέματα:

ΒΑΣΙΚΟΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ	ΚΑΤ'ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ
Άμεσες Ενισχύσεις: Καν. (Ε.Ε.) αρ. 1307/2013	(Ε.Ε) 639/2014 &(Ε.Ε) 641/2014 κριτήρια επιλεξιμότητας (Ε.Ε.) 1001/2014
Οριζόντιος (πολλαπλή	(Ε.Ε) 640/2014 για ΟΣΔΕ (Ε.Ε) 906/2014 για δαπάνες για δημόσια παρέμβαση

συμμόρφωση- ΟΣΔΕ – έλεγχοι): Καν. (Ε.Ε.) αρ. 1306/2013	(Ε.Ε.) 907/2014 για Οργ. Πληρωμών (Ε.Ε.) 908/2014 Οικον. Διαχείριση και εκκαθάριση λογαριασμών (Ε.Ε.) 809/2014 πολλαπλή συμμόρφωση
Αγροτική Ανάπτυξη: Καν. (Ε.Ε.) αρ.1305/20143	(Ε.Ε.) 807/2014 και 808/2014 κριτήρια επιλεξιμότητας
Κοινή Οργάνωση Αγοράς: Καν.(Ε.Ε.) αρ. 1308/2013	Οίνος -612/2014 Φρούτα και Λαχανικά (499/2014) Ελαιόλαδο (611/2014, 906/2014) Καθεστώς διανομής φρούτων και Λαχανικών στα σχολεία (500/2014) Ιδιωτική αποθεματοποίηση (501/2014)

2.3 Καθεστώς Άμεσων Ενισχύσεων

Το καθεστώς των άμεσων ενισχύσεων διέπεται από τον κανονισμό 1307/2013 ο οποίος αντικατέστησε τον κανονισμό 73/2009 και ισχύει από την 1^η Ιανουαρίου του 2015. Στο νέο καθεστώς των άμεσων ενισχύσεων σκοπός είναι η σταδιακή αποσύνδεση των ενισχύσεων από τα ιστορικά δικαιώματα των ετών 2000-2002 που οι ρίζες τους μπορεί να έφταναν μέχρι την δεκαετία του 1990 και η σύνδεση της στήριξης με συγκεκριμένους στόχους⁴⁴. Το νέο καθεστώς περιλαμβάνει μια βασική ενίσχυση ανά εκτάριο και τις συμπληρωματικές ενισχύσεις που συνδέονται με στόχους όπως η παροχή περιβαλλοντικών δημόσιων αγαθών («πράσινη» ενίσχυση), ενισχύσεις στους νέους σε ηλικία γεωργούς, μια ενίσχυση αναδιανομής για τα πρώτα εκτάρια μιας εκμετάλλευσης, ενίσχυση για περιοχές με φυσικούς περιορισμούς και ενισχύσεις που παραμένουν συνδεδεμένες με την παραγωγή. Τέλος, θεσπίζεται ένα ειδικό καθεστώς για τους μικρούς καλλιεργητές και για το βαμβάκι. Όλες οι ενισχύσεις θα δίνονται μόνο σε ενεργούς γεωργούς.

⁴⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015. Ο πρώτος πυλώνας της ΚΠΠ: II - Άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς.

Το κράτος μέλος μπορεί να μην εφαρμόσει ορισμένα από τα καθεστώτα στήριξης. Η βασική ενίσχυση, η ενίσχυση για γεωργικές πρακτικές επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον (πράσινη ενίσχυση) και ενίσχυση για γεωργούς νεαρής ηλικίας είναι υποχρεωτικές ενισχύσεις ενώ η αναδιανεμητική ενίσχυση, η ενίσχυση για περιοχές με φυσικούς περιορισμούς, το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές και οι συνδεδεμένες ενισχύσεις είναι προαιρετικές. Σε ορισμένα καθεστώτα είναι δυνατή η πρόσβαση μόνο με ενεργοποίηση δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης. Αυτό αφορά τα καθεστώτα της πράσινης ενίσχυσης, της ενίσχυσης για τους νέους αγρότες και για τους μικροκαλλιεργητές.

2.2 Ανώτατο όριο και δημοσιονομική πειθαρχία

Προκειμένου να μην υπάρξει υπέρβαση ενός ορίου δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας ορίζεται εθνικό ανώτατο όριο για κάθε κράτος. Για την Ελλάδα το εθνικό ανώτατο όριο είναι 2.039 122 (εθνικός φάκελος) για το 2015 και σταδιακά μειώνεται για τα επόμενα έτη 1 947 177 για το 2019 και 2020. Η μείωση για την Ελλάδα υπολογίζεται ότι θα είναι 12% σε σταθερές τιμές.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ.1307/2013-Παράρτημα II

(σε χιλ. ευρώ)

Ημερολογιακό έτος	2015	2016	2017	2018	2019
Ελλάδα	2.039.122	2.015.116	1.991.083	1.969.129	1.947.177

Το εθνικό ανώτατο όριο αποτελείται από τη συνολική αξία όλων των χορηγούμενων δικαιωμάτων πληρωμών, του εθνικού αποθέματος ή των περιφερειακών αποθεμάτων και των ανώτατων ορίων που καθορίζονται σύμφωνα με τα άρθρα 42, 47, 49, 51 και 53, ορίζεται στο Παράρτημα II. Για το ετήσιο εθνικό ανώτατο όριο αποφασίζει η Επιτροπή με εκτελεστικές πράξεις που εκδίδει.

Σε κάθε κράτος μέλος η συνολική αξία των δικαιωμάτων ενίσχυσης του εθνικού ή περιφερειακού αποθεματικού πρέπει να ισούται με το αντίστοιχο ετήσιο εθνικό ανώτατο όριο που θεσπίζει η Επιτροπή. Σε περίπτωση που προκύψει διαφορετικό ανώτατο όριο, το κράτος μέλος αυξάνει ή μειώνει την αξία όλων των δικαιωμάτων ενίσχυσης για να το αποτρέψει.

Ελαχιστες προϋποθεσεις για τη ληψη αμεσων ενισχυσεων⁴⁵

Τα κράτη δεν χορηγούν άμεσες ενισχύσεις στην περίπτωση που το συνολικό ποσό των άμεσων ενισχύσεων είναι μικρότερο από 100 ευρώ, για την Ελλάδα 400 και η επιλέξιμη έκταση μικρότερη από ένα εκτάριο, στην Ελλάδα 0,4 εκτάρια. Τα κράτη μέλη μπορούν να προσαρμόζουν τα κατώτατα όρια προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη η δομή των γεωργικών οικονομιών τους. Από τους περιορισμούς αυτούς είναι δυνατόν να εξαιρεθούν τα νησιά του Αιγαίου και οι εξόχως απόκεντρες περιοχές.

2.3 Καθεστώς βασικής ενίσχυσης

Τα κράτη μέλη διαθέτουν το 70% του εθνικού κονδυλίου τους για τις άμεσες ενισχύσεις στο καθεστώς της βασικής ενίσχυσης μετά την αφαίρεση ποσών που έχουν δεσμευθεί για τις συμπληρωματικές ενισχύσεις, υποχρεωτικές και προαιρετικές⁴⁶:

- αναδιανεμητική ενίσχυση (30% του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου)
- ενίσχυση για γεωργικές πρακτικές επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον (30% του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου)
- ενίσχυση για περιοχές με φυσικούς περιορισμούς (5% του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου)
- ενίσχυση για γεωργούς νεαρής ηλικίας (έως 2% του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου)
- συνδεδεμένες ενισχύσεις

Τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν εθνικό ή περιφερειακό μοντέλο κατανομής ενισχύσεων και να καθορίσουν βάσει αυτού το εθνικό ανώτατο όριο. Για τα κράτη μέλη που επιλέγουν το περιφερειακό μοντέλο, το ανώτατο εθνικό όριο μοιράζεται μεταξύ των περιφερειών σύμφωνα με αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια. Τα δώδεκα νέα κράτη μέλη δεν υιοθετούν το καθεστώς της βασικής ενίσχυσης και θα συνεχίσουν μέχρι το 2020 να εφαρμόζουν το απλούστερο, κατ' αποκοπή, καθεστώς της ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης.

⁴⁵ Άρθρο 10, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

⁴⁶ Άρθρο 22 Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

2.3.1 Αξία και αριθμός των δικαιωμάτων ενίσχυσης⁴⁷

Ο αριθμός των δικαιωμάτων, εκτός από εξαιρέσεις, ισούται με τον αριθμό των επιλέξιμων εκταρίων, ένα δικαίωμα ανά εκτάριο. Η μοναδιαία αξία των δικαιωμάτων ενίσχυσης υπολογίζεται διαιρώντας το σταθερό ποσοστό του εθνικού ή περιφερειακού ανώτατου ορίου κάθε έτους όπως ορίζεται στο Παράρτημα II δια του αριθμού των δικαιωμάτων κατά το έτος 2015. Το σταθερό ποσοστό ισούται με το πηλίκο του εθνικού ή περιφερειακού ανώτατου ορίου (2015) για το καθεστώς βασικής ενίσχυσης χωρίς τις μειώσεις για τις πρόσθετες ενισχύσεις δια του εθνικού ή περιφερειακού ανώτατου ορίου του Παραρτήματος II για το έτος 2015.

Η αρχική μοναδιαία αξία δικαιώματος (ΑΜΑΔ), που χρησιμεύει για την επίτευξη σύγκλισης, υπολογίζεται διαιρώντας ένα σταθερό ποσοστό της αξίας των δικαιωμάτων που κατείχε ο γεωργός το 2014 δια του αριθμού των δικαιωμάτων 2015. Το σταθερό ποσοστό ισούται με το πηλίκο του ανώτατου ορίου βασικής ενίσχυσης για το 2015 δια της συνολικής αξίας όλων των δικαιωμάτων του 2014⁴⁸.

2.3.2 Σύγκλιση εσωτερική και εξωτερική⁴⁹

Όσα κράτη μέλη εξακολουθούν να παίρνουν ενισχύσεις που βασίζονται σε ιστορικά επίπεδα αναφοράς οφείλουν να στραφούν σε πιο ομοιόμορφη κατανομή των ενισχύσεων ανά εκτάριο προκειμένου να μειωθούν οι ανισότητες μεταξύ των γεωργών στο εσωτερικό του κράτους μέλους. Για την εφαρμογή της εσωτερικής σύγκλισης το κράτος μέλος έχει τρεις επιλογές: την υιοθέτηση εθνικής ή περιφερειακής προσέγγισης (με βάση διοικητικά ή γεωργικά κριτήρια), την επίτευξη ενός σταθερού περιφερειακού ή εθνικού συντελεστή έως το 2019 ή την προσαρμογή της ΑΜΑΔ ώστε να μην υπάρχει μεγάλη διαφορά μεταξύ των δικαιωμάτων. Σε αυτήν την περίπτωση οι γεωργοί που έχουν δικαιώματα με ΑΜΑΔ μικρότερη του 90% του εθνικού ή περιφερειακού μέσου όρου να αυξηθεί η ΑΜΑΔ τους ώστε να καλύψουν το 1/3 της διαφοράς μεταξύ της ΑΜΑΔ και του 90% της μέσης εθνικής ή περιφερειακής αξίας το 2019. Σκοπός είναι να μην υπάρχουν δικαιώματα χαμηλότερα του 60% του εθνικού ή περιφερειακού μέσου όρου αλλά και να διασφαλίζεται ότι τα υπερβολικά υψηλά δικαιώματα θα μειωθούν το μέγιστο κατά 30%. Με αυτές τις μεταβολές δεν θα υπάρχουν υπερβολικά υψηλά ή

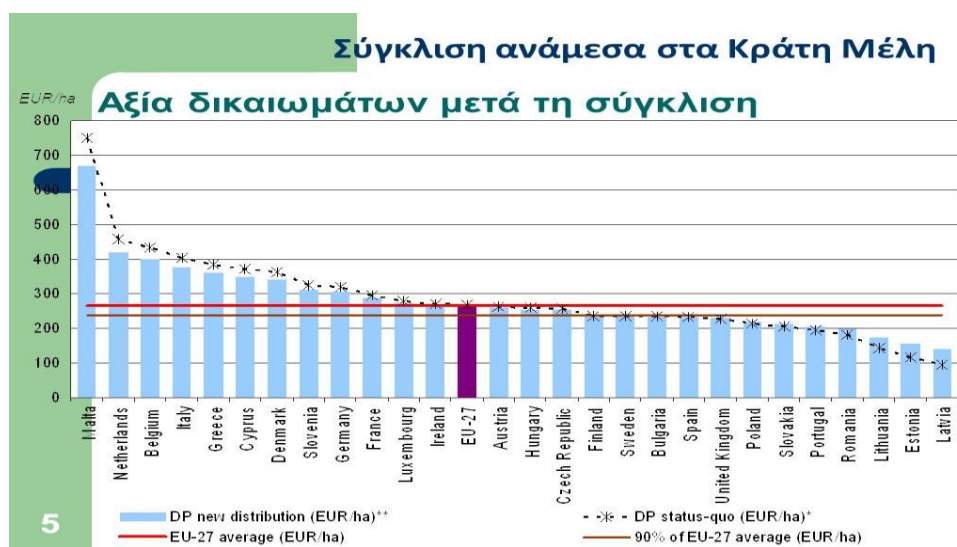
⁴⁷ Άρθρο 25 Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

⁴⁸ Agrenda , Φάκελος: Άμεσες ενισχύσεις , 9/4/2015

⁴⁹ Άρθρο 25, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

χαμηλά δικαιώματα. Η προσέγγιση αυτή της αξίας των δικαιωμάτων θα γίνει σε πέντε βήματα με ισόποσες μειώσεις κάθε έτος από το 2014 έως το 2019. Οι γεωργοί θα γνωρίζουν εκ των προτέρων τις προβλεπόμενες μειώσεις. Η σύγκλιση και η περιφερειοποίηση και οι επιλογές για τον τρόπο εφαρμόγής τους διέπουν και τη βασική και την πράσινη ενίσχυση⁵⁰.

Εκτός από την σύγκλιση της αξίας των δικαιωμάτων στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους προβλέπεται εξωτερική σύγκλιση σύμφωνα με την οποία οι ενισχύσεις διαφοροποιούνται κάθε έτος από το 2014 μέχρι το 2019 ώστε να επιτευχθεί η ομοιόμορφη κατανομή τους μεταξύ των κρατών μελών. Προβλέπεται μείωση κατά 1/3 της διαφοράς μεταξύ του τρέχοντος επιπέδου των ενισχύσεων και του 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Σκοπός είναι να περιοριστούν οι ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών και να ενισχυθεί η βιωσιμότητα όλων των περιφερειών της ΕΕ. Αυτή η ρύθμιση δεν συμφέρει κράτη μέλη όπως η Ελλάδα που βρίσκονται πάνω από τον μέσο όρο και θα πρέπει να μειωθούν οι ενισχύσεις της προς όφελος άλλων κρατών μελών.⁵¹



2.3.3 Χορηγήση Δικαιωμάτων Βασικής Ενίσχυσης⁵²

Για τον υπολογισμό των δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης μετράνε τρία έτη – σημεία αναφοράς, το 2013, το 2014 και το 2015. Το 2013 και το 2014 οι ενισχύσεις δόθηκαν με βάση τα ιστορικά δικαιώματα, ενώ το 2015 χορηγούνται νέα δικαιώματα. Κατά το

⁵⁰ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015. Ο πρώτος πυλώνας της ΚΓΠ: II - Άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς

⁵¹ Agrenda. 2013. Κοινή Αγροτική Πολιτική 2015-2020

⁵² Άρθρο 39, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

2013 (έτος βάσης) ο γεωργός πρέπει να κατοχυρώσει το δικαίωμα συμμετοχής στην πρώτη κατανομή δικαιωμάτων που γίνεται το 2015 (αίτηση χορήγησης δικαιωμάτων ενίσχυσης μέχρι 15/5/2015). Το 2014 (μεταβατικό έτος) υπολογίζεται η αξία των δικαιωμάτων η οποία θα λειτουργήσει ως βάση αναφοράς για τον υπολογισμό της Αρχικής Μοναδιαίας Αξίας των δικαιωμάτων του κάθε γεωργού. Κατά το έτος αυτό οι μειώσεις των ενισχύσεων θα ανέλθουν στο 8,3%. Τέλος, το 2015 υπολογίζεται ο αριθμός των νέων δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης και η αρχική μοναδιαία αξία. Ο αριθμός τους είναι όσα και τα εκτάρια και η αξία μειώνεται στα έτη προκειμένου να επιτευχθεί σύγκλιση. Το 2015 υπάρχει πρόβλεψη για μείωση κατά 15%. Επίσης, τα κράτη μέλη που προβλέπουν μεγάλη αύξηση στις δηλώσεις επιλέξιμων εκτάσεων θα έχουν το δικαίωμα να περιορίσουν τον αριθμό των δικαιωμάτων ενίσχυσης που θα διατεθούν το 2015 στο 135% ή 145% του αριθμού των εκταρίων που δηλώθηκαν το 2009⁵³.

Με τη νέα μεταρρύθμιση υιοθετούνται αυστηρότερες προϋποθέσεις για τη λήψη ενισχύσεων ώστε να μην εισπράττουν ενισχύσεις επιχειρήσεις των οποίων η βασική δραστηριότητα δεν είναι η γεωργική. Για να λάβει ο γεωργός την βασική ενίσχυση πρέπει να συντρέχουν σε πρώτη φάση δύο βασικές προϋποθέσεις: να έχει υποβάλει αίτηση για χορήγηση δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης κατά το έτος 2015 και να είναι ενεργός γεωργός κατά το 2015. Όσοι πληρούν τους δύο παραπάνω όρους έχουν δικαίωμα να αποκτήσουν δικαιώματα ενίσχυσης μέσω της πρώτης χορήγησης.

Δεν θεωρείται ενεργός γεωργός σύμφωνα με το άρθρο 9 του καν.1307/2013 εάν δηλώνει περισσότερο από το 50% των εκτάσεων του ως εκ φύσεως κατάλληλες για καλλιέργεια και βοσκή και δεν ασκεί επ' αυτών μία ελάχιστη δραστηριότητα. Το ίδιο ισχύει και για φυσικά ή νομικά πρόσωπα που διευθύνουν αερολιμένες, σιδηροδρομικές εταιρείες, δίκτυα ύδρευσης, κτηματομεσιτικές εταιρείες, γήπεδα και υπαίθριους χώρους ψυχαγωγίας, εκτός από εξαιρέσεις. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν να προσθέτουν και άλλες μη γεωργικές επιχειρήσεις στον κατάλογο αυτό, πάντα με αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια. Για τα νομικά πρόσωπα οι γεωργικές δραστηριότητες πρέπει να αποτελούν τουλάχιστον το 1/3 του τζίρου της επιχείρησης, ενώ στα φυσικά πρόσωπα οι άμεσες ενισχύσεις πρέπει να αποτελούν τουλάχιστον το

⁵³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015. Ο πρώτος πυλώνας της ΚΓΠ: II - Άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς.

5% του εξωγεωργικού τους εισοδήματος. Η λογική είναι ότι αν οι γεωργικές ενισχύσεις αποτελούν ένα μικρό ποσοστό του συνολικού εισοδήματος από μη γεωργικές δραστηριότητες τότε ο αγρότης δεν χρειάζεται να τις λαμβάνει και το κράτος μπορεί να εξοικονομήσει πόρους για να ενισχύσει άλλους αγρότες που το χρειάζονται. Γεωργοί που λαμβάνουν ενισχύσεις άνω των 5.000 € εξετάζονται, κατά περίπτωση, για το αν πληρούν την προϋπόθεση του ενεργού γεωργού. Αν εισπράττουν άμεσες ενισχύσεις σε ποσοστό τουλάχιστον 10% των εσόδων από εξωγεωργικές δραστηριότητες τότε θεωρούνται σίγουρα ενεργοί γεωργοί. Η έννοια του ενεργού γεωργού ελέγχεται κάθε έτος, προκειμένου να λάβει ο γεωργός άμεσες ενισχύσεις. Γεωργός που έχει δικαίωμα πρόσβασης στο καθεστώς βασικής ενίσχυσης λόγω του ότι είχε δικαίωμα το 2013 να λάβει άμεσες ενισχύσεις μετά από υποβολή ΕΑΕ 2013, μπορεί να μην πληροί το 2015 τις προϋποθέσεις χαρακτηρισμού του ενεργού γεωργού και ως εκ τούτου να μην του χορηγηθούν δικαιώματα βασικής ενίσχυσης.

Ο καθορισμός της επιλεξιμότητας των δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης γίνεται με δύο τρόπους: την αυτόματη πρόσβαση και την πρόσβαση υπό προϋποθέσεις.

Αυτόματη πρόσβαση έχουν όσοι:

1. είχαν δικαίωμα να λάβουν άμεσες ενισχύσεις (και όχι μόνο ενιαία ενίσχυση) το 2013. Αν όμως οι άμεσες ενισχύσεις ήταν κάτω από 200 ευρώ (εξαιρούνται τα μικρά νησιά Αιγαίου) δεν έχουν πρόσβαση.
2. Το 2013 δεν έλαβαν άμεσες ενισχύσεις αλλά παρήγαν φρούτα ή λαχανικά ή εδάδιμα γεώμηλα ή γεώμηλα για σπορά σε ελαχιστη έκταση 0,2 εκτάρια ή καλλιεργούσαν αμπελώνες
3. Ουδέποτε είχαν ή μίσθωναν δικαιώματα ενιαίας ενίσχυσης αλλά μπορούν να αποδείξουν αγροτική δραστηριότητα το 2013 προσκομίζοντας οικονομικά αποδεικτικά στοιχεία ή ένταξη σε πρόγραμμα νέων γεωργών.
4. Όσοι δεν πληρούν τους παραπάνω όρους αλλά τους έχει μεταβιβαστεί δικαίωμα λήψης νέων δικαιωμάτων από άλλο δικαιούχο
5. Έλαβαν δικαιώματα από το Εθνικό Απόθεμα του 2014, εφόσον χορηγηθεί και θα έχουν προτεραιότητα οι γεωργοί νεαρής ηλικίας και οι νεοεισερχόμενοι.

Πρόσβαση υπό προϋποθέσεις έχουν:

- όσοι κληρονομούν εκμετάλλευση από γεωργό που είχε δικαίωμα άμεσης πρόσβασης στο καθεστώς βασικής ενίσχυσης
- όσοι είναι αποδέκτες μεταβίβασης δικαιώματος λήψης και
- όσοι μεταβιβάζουν δικαιώματα βασικής ενίσχυσης

Μεταβίβαση δικαιώματος λήψης δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης⁵⁴

Οι γεωργοί που πληρούν την “αυτόματη πρόσβαση” κατανομής δικαιωμάτων μπορούν να μεταβιβάσουν το δικαίωμα λήψης δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης σε κάποιον νεοεισερχόμενο, που δεν πληροί καμία από τις προϋποθέσεις κατανομής δικαιωμάτων, πουλώντας ή μισθώνοντας ταυτόχρονα το σύνολο ή μέρος της εκμετάλλευσής τους. Προϋπόθεση είναι αυτός που μεταβιβάζει το δικαίωμα λήψης και αυτός που το αποδέχεται να είναι ενεργοί γεωργοί το 2015. Οι μεταβιβάσεις δικαιωμάτων μπορεί να πραγματοποιηθούν αφού οριστικοποιηθούν τα δικαιώματα το 2015 και να ενεργοποιηθούν το 2016.

Ιδιωτικό συμφωνητικό μίσθωσης των προς χορήγηση δικαιωμάτων⁵⁵

Οι ιδιοκτήτες δικαιωμάτων ενιαίας ενίσχυσης που τα νοίκιαζαν μαζί με τμήμα της εκμετάλλευσής πριν το 2015 και λήξη μετά το 2015 δεν χάνουν τα δικαιώματά τους αρκεί να υπογράψουν ιδιωτικό συμφωνητικό μίσθωσης με τον ενοικιαστή. Με τη χρήση Ιδιωτικού Συμφωνητικού Μίσθωσης τα δικαιώματα βασικής ενίσχυσης κατανέμονται στον αρχικό κάτοχο (ιδιοκτήτη) αντί του ενοικιαστή και αυτόματα συνεχίζεται η ενοικίασή τους στον ενοικιαστή ως την λήξη της μίσθωσης. Ενοικιάζονται, δηλαδή, τα δικαιώματα μαζί με την γη. Με αυτόν τον τρόπο επωφελείται και ο ιδιοκτήτης που διατηρεί τα δικαιώματά του και ο ενοικιαστής που απολαμβάνει την υψηλότερη αξία των δικαιωμάτων του ιδιοκτήτη για το 2014, τα οποία αποτελούν τη βάση υπολογισμού της ενίσχυσης, που θα λαμβάνει ως τη λήξη της μίσθωσης.

Το ιδιωτικό συμφωνητικό μίσθωσης δεν πρέπει να συγγέεται με τη μεταβίβαση δικαιώματος λήψης δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης. Με τη μεταβίβαση του δικαιώματος λήψης ο γεωργός που είναι ιδιοκτήτης των δικαιωμάτων δίνει το δικαίωμα να χορηγηθούν σε άλλον γεωργό, που δεν πληροί τις προϋποθέσεις, τα δικαιώματα

⁵⁴ Άρθρο 34, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

⁵⁵ Agrenda , Φάκελος: Άμεσες ενισχύσεις , 9/4/2015

βασικής ενίσχυσης. Αντίθετα, με το ιδιωτικό συμφωνητικό τα δικαιώματα χορηγούνται στον ιδιοκτήτη της εκμετάλλευσης και αυτόματα ενοικιάζονται στον ενοικιαστή της γης ως τη λήξη της μίσθωσης.

Τα νέα δικαιώματα θα υπολογιστούν με βάση την επιλέξιμη έκταση που θα δηλώσει ο δικαιούχος. Όταν ολοκληρωθεί η διαδικασία και οριστικοποιηθούν τα δικαιώματα και θα είναι δυνατή η χορήγηση νέων δικαιωμάτων παρά μόνο μέσω μεταβίβασης ή από το εθνικό απόθεμα. Η μεταβίβαση δικαιώματος λήψης ΔΒΕ μπορεί να γίνει είτε με ενοικίαση γης είτε με πώλησή της. Η ενοικίαση των προς χορήγηση ΔΒΕ με ενοικίαση γης. Επίσης, μεταβίβαση των προς χορήγηση ΔΒΕ 2015 μπορεί να γίνει και λόγω κληρονομιάς ή με αλλαγή επωνυμίας και αλλαγή νομικού καθεστώτος, με συγχώνευση ή κατάτμηση γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

Γενικά ισχύει ότι οι γεωργοί θα λάβουν δικαιώματα για το σύνολο της επιλέξιμης γης που θα δηλώσουν για το 2015 ανεξάρτητα από την έκταση που δήλωναν το 2014. Αν ένας γεωργός δηλώνει επιλέξιμες εκτάσεις σε παραπάνω από μία περιφέρειες (π.χ. αρόσιμες και δενδρώνες) θα λάβει διαφορετικής αξίας δικαιώματα για κάθε περιφέρεια.

Προοδευτική μείωση των ενισχύσεων⁵⁶

Στο νέο σύστημα η βασική ενίσχυση δεν επιτρέπεται να είναι άνω των 150.000 ευρώ για ένα έτος και μειώνεται κατά 5% τουλάχιστον κατά το μέρος του ποσού που υπερβαίνει αυτό το όριο (150.000 ευρώ). Στο ποσό αυτό δεν συνυπολογίζεται η πράσινη ενίσχυση και η ενίσχυση για το καθεστώς γεωργών νεαρής ηλικίας, οι οποίες δεν υπόκεινται σε μείωση. Πριν εφαρμόσουν το μέτρο των μειώσεων τα κράτη μέλη αφαιρούν τους μισθούς που έχουν δηλωθεί και καταβληθεί το προηγούμενο έτος, περιλαμβανομένων των φόρων και των κοινωνικών εισφορών που συνδέονται με την εργασία από το συνολικό ποσό των αμέσων ενισχύσεων. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή έως την 1η Αυγούστου 2014 τις αποφάσεις που λαμβάνονται για τη μείωση των ενισχύσεων.

Οι εξοικονομούμενοι πόροι, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, θα παραμένουν στο κράτος μέλος προέλευσης και θα χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων με σημαντική συνεισφορά στην καινοτομία στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα.

⁵⁶ Άρθρο 11, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

Ρήτρα απροσδόκητου κέρδους⁵⁷

Η αρχική μοναδιαία αξία (ΑΜΑΔ) για το 2015 ισούται με ένα σταθερό ποσοστό της αξίας των δικαιωμάτων ενιαίας ενίσχυσης το 2014 του γεωργού δια του αριθμού των επιλέξιμων εκταρίων το 2015 του γεωργού. Επομένως, αν ο γεωργός μειώσει τις εκτάσεις του μπορεί να αυξήσει την ΑΜΑΔ του δικαιώματός του για το 2015. Προκειμένου να αποτραπούν τέτοια φαινόμενα ενεργοποιείται η ρήτρα απροσδόκητου κέρδους. Παρακρατείται, δηλαδή, ένα μέρος της συνολικής ενίσχυσης όταν η μείωση υπερβεί το 10 % των επιλέξιμων εκταρίων. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η δίκαιη κατανομή των ενισχύσεων μεταξύ των γεωργών.

2.3.3 Αναδιανεμητική ενίσχυση⁵⁸

Η αναδιανεμητική ενίσχυση είναι προαιρετικό μέτρο που εφαρμόζεται για πρώτη φορά και δίνει τη δυνατότητα για καλύτερη στόχευση των ενισχύσεων. Τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν αναδιανεμητική ενίσχυση σε γεωργούς οι οποίοι δικαιούνται ενίσχυση στο πλαίσιο του καθεστώτος βασικής ενίσχυσης ή του καθεστώτος ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης. Το ποσό της αναδιανεμητικής ενίσχυσης υπολογίζεται ετησίως πολλαπλασιάζοντας ένα ποσό που δεν πρέπει να είναι ανώτερο από το 65% της μέσης εθνικής ή περιφερειακής ενίσχυσης με τον αριθμό των ενεργοποιημένων δικαιωμάτων ενίσχυσης. Τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν έως το 30 % του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου. Βάσει του ποσοστού του εθνικού ανώτατου ορίου η Επιτροπή ορίζει τα αντίστοιχα ανώτατα όρια για την ενίσχυση αυτή.

Η αναδιανεμητική ενίσχυση, 30% του εθνικού κονδυλίου, εφαρμόζεται στα πρώτα 30 εκτάρια μιας εκμετάλλευσης ή το πολύ μέχρι τη μέση έκταση μιας εκμετάλλευσης, όπως αυτή ορίζεται στο Παράρτημα VIII, αν αυτή υπερβαίνει τα 30 εκτάρια (30 στρέμματα). Μια επιπλέον πιθανή λύση είναι η χορήγηση μέγιστης ενίσχυσης ανά εκτάριο. Το ελάχιστο μέγεθος επιλέξιμης προς επιδότηση έκτασης ανά εκμετάλλευση ορίστηκε στα τρία στρέμματα. Δηλαδή δεν μπορεί να ζητηθεί αναδιανεμητική ενίσχυση για μικρότερη έκταση. Τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν την αναδιανεμητική ενίσχυση μπορούν να απαλλαγούν από την υποχρέωση της σταδιακής μείωσης (τουλάχιστον 5%) των βασικών ενισχύσεων από τα 150.000 ευρώ και πάνω.

⁵⁷ Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε., Συχνές ερωτήσεις και απαντήσεις για τις άμεσες ενισχύσεις, Τεύχος 4, 5/6/2015, σελ.6

⁵⁸ Άρθρο 41, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

2.3.4 Ενίσχυση για γεωργικές πρακτικές φιλικές προς το περιβάλλον (Πρασίνισμα)⁵⁹ - πολλαπλή συμμόρφωση

Προϋπόθεση για κάθε μορφή άμεσης ενίσχυσης είναι η συμμόρφωση με τα πρότυπα που έχουν ορίσει τα κράτη μέλη για την προστασία του περιβάλλοντος και σχετικά με την δημόσια υγεία και την υγεία και καλή διαβίωση των ζώων. Η μη τήρηση των προτύπων συμμόρφωσης με τους κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης συνεπάγεται μείωση των άμεσων ενισχύσεων ακόμα και ακύρωσής τους ανάλογα με την σοβαρότητα της παράβασης. Η μη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της οικολογικής μέριμνας συνεπάγεται την επιβολή κυρώσεων που υπερβαίνουν τις ενισχύσεις περιβαλλοντικού προσανατολισμού, δηλαδή, μετά μια μεταβατική περίοδο, οι παραβάτες θα χάνουν μέχρι και το 125% των οικολογικών ενισχύσεων που δικαιούνται. Με την τελευταία μεταρρύθμιση καταργείται η δέσμευση της αμειψισποράς από την πολλαπλή συμμόρφωση και εισάγεται στο «πρασίνισμα». Οι λεπτομέρειες από την εφαρμογή της πολλαπλής συμμόρφωσης περιλαμβάνονται στην Υπουργική απόφαση 1791/74062 (2/7/2015).

Εκτός από την τήρηση ενός καταλόγου απαιτήσεων πολλαπλής συμμόρφωσης προβλέπεται μια ενίσχυση ως επιβράβευση των γεωργών που εφαρμόζουν γεωργικές πρακτικές επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον. Δικαιούχοι αυτής της «πράσινης» ενίσχυσης είναι οι γεωργοί που δικαιούνται βασική ενίσχυση ή ενιαία στρεμματική ενίσχυση. Τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να διαθέσουν 30% του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου σε αυτήν την ενίσχυση οικολογικής μέριμνας. Πρακτικά η ενίσχυση αυτή θα αθροίζεται επί της αξίας των ενεργοποιημένων δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης και θα είναι ενσωματωμένη στα δικαιώματα. Οι επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον γεωργικές πρακτικές είναι η διαφοροποίηση καλλιεργειών, διατήρηση των υφιστάμενων μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων και ύπαρξη περιοχής οικολογικής εστίασης στη γεωργική έκταση.

Σε επίπεδο επικράτειας:

- Διατήρηση ελάχιστης επιφάνειας μόνιμων χορτολιβαδικών εκτάσεων⁶⁰

και

Σε επίπεδο εκμετάλλευσης:

⁵⁹ Άρθρο 43, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

⁶⁰ Άρθρο 45, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

➤ διαφοροποίηση καλλιεργειών⁶¹: όταν η αρόσιμη γη του γεωργού καλύπτει έκταση μεταξύ 10 και 30 εκταρίων πρέπει να υπάρχουν τουλάχιστον δύο διαφορετικές καλλιέργειες και η κύρια καλλιέργεια να μην καλύπτει περισσότερο από το 75 % της αρόσιμης γης. Όταν η αρόσιμη γη υπερβαίνει τα 30 εκτάρια πρέπει να υπάρχουν τουλάχιστον τρεις με μέγιστη κάλυψη 75% για την κύρια και ελάχιστη 5% για κάθε μία από τις άλλες δύο. Διαφορετικές καλλιέργειες νοούνται τα διαφορετικά είδη, π.χ. σιτάρι και κριθάρι. Οι επίσπορες καλλιέργειες δεν μετρούν σαν διαφορετικές καλλιέργειες.

➤ Τα κράτη μέλη για τις εκμεταλλεύσεις που υπερβαίνουν τα 15 εκτάρια (εκτός από τις μόνιμες χορτολιβαδικές εκτάσεις) πρέπει να διατηρούν «περιοχή οικολογικής εστίασης»⁶² δηλαδή περιοχή που να καλύπτεται από χαρακτηριστικά του τοπίου όπως οι θαμνοστοιχίες, οι λωρίδες γης σε αγρανάπαυση, οι δασώδεις εκτάσεις ή οι εκτάσεις που καλύπτονται με καλλιέργειες που είναι ευεργετικές για την ποιότητα του εδάφους και των υδάτων. Οι περιοχές οικολογικής εστίασης εφαρμόζονται μόνο στις αροτραίες καλλιέργειες και όχι σε μόνιμους βοσκότοπους ή εκτάσεις με μόνιμες καλλιέργειες. Έχει διαμορφωθεί μια λίστα με τις επιλέξιμες περιοχές οικολογικής εστίασης. Η περιοχή οικολογικής εστίασης πρέπει να αντιστοιχεί στο 5% της αρόσιμης γης της εκμετάλλευσης. Το ποσοστό αυτό μπορεί να φθάσει το 7% μετά την έκθεση της Επιτροπής το 2017 και την σχετική νομοθετική πρόταση. Η υποχρέωση του 5% είναι ανά εκμετάλλευση και όχι ανά αγροτεμάχιο. Στο Παράρτημα ΙΧ του Καν.1307/2013 παρατίθενται οι ισοδύναμες οικολογικές πρακτικές που μπορούν να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη.

Όταν η καλλιεργούμενη έκταση είναι παραπάνω από 15 εκτάρια πρέπει να τηρείται και η υποχρέωση της διαφοροποίησης των καλλιεργειών και των περιοχών οικολογικής εστίασης. Τα ψυχανθή και όσπρια μετράνε ως περιοχή οικολογικής εστίασης και διαφοροποίησης καλλιεργειών και μπορούν παράλληλα να λαμβάνουν συνδεδεμένες ενίσχυσεις. Η αγρανάπαυση μετράει και σαν διαφορετική καλλιέργεια και σαν περιοχή οικολογικής εστίασης.

Εξαιρούνται από το πρασίνισμα τα ψυχανθή, το ρύζι, τα αγροστώδη φυτά, οι δενδρόνες, οι βιολογικές καλλιέργειες, οι περιοχές NATURA. Οι βιολογικές

⁶¹ Άρθρο 44, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

⁶² Άρθρο 46, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

καλλιέργειες εξαιρούνται από όλες τις υποχρεώσεις πρασινίσματος για το μέρος της εκμετάλλευσης που είναι βιολογικό. Το ρύζι, τα ψυχανθή και οι δενδρώνες εξαιρούνται αν καλύπτουν τουλάχιστον το 75% της εκμετάλλευσης μόνα τους ή σε συνδυασμό όταν το υπόλοιπο της έκτασης (25%) δεν υπερβαίνει τα 300 στρέμματα. Στην περίπτωση που το υπόλοιπο (25%) υπερβαίνει τα 300 στρ. η κύρια καλλιέργεια αυτού του υπολοίπου δεν θα πρέπει να ξεπερνά το 75%. Για να μην αντιμετωπιστούν δυσμενώς οι αγρότες που ήδη χρησιμοποιούν πρακτικές φιλικές προς το περιβάλλον, προβλέπεται ένα σύστημα ισοδύναμων περιβαλλοντικών μέτρων, όπως ορισμένα αγροπεριβαλλοντικά του δεύτερου πυλώνα, για παράδειγμα η καλλιέργεια βιολογικών προϊόντων, προκειμένου να αποφεύγεται η διπλή χρηματοδότηση. Μετά από μια τριετή περίοδο προσαρμογής, οι κυρώσεις θα ξεκινούν από το 115% της οικολογικής συνιστώσας και σταδιακά θα ανεβαίνουν στο 125% ⁶³. Όσοι πόροι της πράσινης ενίσχυσης δεν απορροφώνται από τα κράτη μέλη επιστρέφονται στον κοινοτικό προϋπολογισμό⁶⁴.

2.3.5 Ενισχύσεις για νέους αγρότες⁶⁵

Για να ενθαρρυνθεί η ανανέωση του γεωργικού πληθυσμού, εκτός από τη βασική ενίσχυση, χορηγείται σε νεοεισερχόμενους στο επάγγελμα αγρότες νεαρής ηλικίας προσαύξηση 25% της βασικής ενίσχυσης για τα πρώτα 5 χρόνια. Το ποσό για την ενίσχυση σε νέους αγρότες αντιστοιχεί στο 2% του εθνικού φακέλου. Νέοι γεωργοί θεωρούνται όσοι είναι κάτω των 40 ετών και δημιουργούν για πρώτη φορά γεωργική επιχείρηση. Εκτός από φυσικά πρόσωπα δικαιούχοι για την ενίσχυση για νέους αγρότες μπορεί να είναι και νομικά πρόσωπα αρκεί τουλάχιστον ένα από τα φυσικά πρόσωπα που συμμετέχουν στο κεφάλαιο ή την διαχείριση του νομικού προσώπου να είναι νέος αγρότης. Προϋπόθεση για τη λήψη της ενίσχυσης είναι να δικαιούται ο αγρότης ενίσχυση στο πλαίσιο του καθεστώτος βασικής ενίσχυσης ή του καθεστώτος ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης. Χορηγείται ετησίως κατόπιν ενεργοποίησης των δικαιωμάτων ενίσχυσης ή δήλωσης επιλεξιμότητας. Η συμπληρωματική αυτή παροχή χρηματοδοτείται από ποσό που δεν υπερβαίνει το 2% του εθνικού ανώτατου ορίου. Για

⁶³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015. Ο πρώτος πυλώνας της ΚΓΠ: II - Άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς

⁶⁴ ΠΑΣΕΓΕΣ, 2014. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική μετά το 2014 Ανάλυση Προτάσεων και Σεναρίων Κατανομής Άμεσων Ενισχύσεων

⁶⁵ Άρθρο 50, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

τους γεωργούς νεαρής ηλικίας προβλέπονται και άλλα μέτρα στο πλαίσιο των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης.

Τα κράτη μέλη ορίζουν ενιαίο μέγιστο όριο το οποίο εφαρμόζεται στον αριθμό των δικαιωμάτων ενίσχυσης που έχουν ενεργοποιηθεί από τον γεωργό ή των επιλεξιμών εκταρίων που έχει δηλώσει ο γεωργός. Το όριο αυτό είναι μεταξύ 25 και 90 εκταρίων. Το κατ' αποκοπή ετήσιο ποσό που μπορεί να λάβει ένας γεωργός δεν υπερβαίνει το συνολικό ποσό της βασικής ενίσχυσης. Επιπρόσθετα, για τους νέους γεωργούς προβλέπεται στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα προαιρετική στήριξη.

2.3.6 Εθνικό απόθεμα

Στη βασική ενίσχυση περιλαμβάνεται το εθνικό απόθεμα το οποίο με τη νέα μεταρρύθμιση είναι περισσότερο στοχευμένο στην στήριξη των νέων και νεοεισερχόμενων αγροτών. Δημιουργείται το 2015 μειώνοντας τη βασική ενίσχυση κατά 3%. Οι ενισχύσεις χρησιμοποιούνται κυρίως για τη χορήγηση δικαιωμάτων σε νέους γεωργούς και σε όσους ξεκινούν γεωργική δραστηριότητα. Οι νέοι γεωργοί λαμβάνουν εκτός από το 3% και την προσαύξηση του 25%. Τα δικαιώματα από το εθνικό απόθεμα είναι σταθερής αξίας για το διάστημα 2014-2020, δεν υπόκεινται δηλαδή σε σύγκλιση.

2.3.7 Ενίσχυση για περιοχές με φυσικούς περιορισμούς⁶⁶

Τα κράτη μέλη χορηγούν προαιρετικά ενίσχυση σε γεωργούς των οποίων οι εκμεταλλεύσεις βρίσκονται σε περιοχές με φυσικούς περιορισμούς. Στόχος της ενίσχυσης είναι η αποφυγή της εγκατάλειψης των περιοχών αυτών και η διατήρηση της αγροτικής απασχόλησης. Με την ενίσχυση για περιοχές με φυσικούς περιορισμούς δίνονται ειδικά ποσά σε συγκεκριμένες περιοχές προκειμένου να διατηρηθεί η βιωσιμότητά τους. Λειτουργεί, επίσης, και ως μέτρο εξισορρόπησης της σύγκλισης κατά την οποία στόχος είναι η προσέγγιση των ενισχύσεων ώστε να γίνουν πιο ομοιόμορφες. Για να καταβληθεί η ενίσχυση πρέπει ο κάθε γεωργός να έχει ενεργοποιήσει τα δικαιώματα βασικής ή ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης. Για την χρηματοδότηση της ενίσχυσης των περιοχών που έχουν ταξινομηθεί ως περιοχές με φυσικούς περιορισμούς τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν ενίσχυση μέχρι ποσοστό

⁶⁶ Άρθρο 48, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

5% του εθνικού ανώτατου ορίου. Η ρύθμιση είναι προαιρετική και λειτουργεί συμπληρωματικά με τους κανόνες για την αγροτική ανάπτυξη.

2.3.8 Καθεστώς μικροκαλλιεργητών⁶⁷

Είναι προαιρετικό μέτρο για τα κράτη μέλη και αφορά τους αγρότες που δικαιούνται τη βασική ή την ενιαία στρεμματική ενίσχυση. Οι ενισχύσεις που δίνονται σε όσους υπάγονται στο καθεστώς των μικροκαλλιεργητών αντικαθιστούν τις ενισχύσεις που χορηγούνται με το καθεστώς βασικής και ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης και τις άλλες ενισχύσεις (αναδιανεμητική, οικολογική). Όσοι εντάσσονται στο καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές απαλλάσσονται από το πρασίνισμα και τους δειγματοληπτικούς ελέγχους της πολλαπλής συμμόρφωσης. Έχουν, όμως, την υποχρέωση να διατηρούν τις γεωργικές εκτάσεις και τον χαρακτήρα τους. Για να υπαχθούν στο καθεστώς των μικροκαλλιεργητών οι αγρότες πρέπει να υποβάλουν αίτηση σε συγκεκριμένη ημερομηνία, η οποία δεν πρέπει να προηγείται της τελικής ημερομηνίας για την υποβολή αίτησης υπαγωγής στο καθεστώς βασικής ενίσχυσης ή καθεστώς ενιαίας στρεμματικής ενίσχυσης. Είναι δυνατόν τα κράτη μέλη να ορίζουν αυτομάτως ποιοι αγρότες θα συμπεριληφθούν στο καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές.

Τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν μεταξύ διαφόρων μεθόδων για να υπολογίσουν την ετήσια ενίσχυση, συμπεριλαμβανόμενης της δυνατότητας βάσει της οποίας οι γεωργοί λαμβάνουν απλώς το ποσό το οποίο θα ελάμβαναν ούτως ή άλλως. Το συνολικό κόστος του καθεστώτος των μικροκαλλιεργητών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 10% του εθνικού κονδυλίου, εκτός εάν το κράτος μέλος επιλέγει να εξασφαλίσει ότι οι μικροκαλλιεργητές λαμβάνουν ότι θα ελάμβαναν χωρίς το καθεστώς. Με το νέο καθεστώς υπολογίζεται ότι θα απλοποιηθούν οι διαδικασίες για τους συγκεκριμένους γεωργούς και για τις αντίστοιχες εθνικές διοικήσεις. Ο γεωργός μπορεί, παράλληλα, να λαμβάνει ενισχύσεις από το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης στο πλαίσιο του δεύτερου πυλώνα.

2.3.9 Συνδεδεμένες ενισχύσεις⁶⁸

Για να αντιμετωπιστούν ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις από την εφαρμογή μέτρων σύγκλισης αποφασίστηκε για συγκεκριμένους τομείς σε ορισμένες περιφέρειες τα κράτη μέλη να έχουν τη δυνατότητα να διαθέτουν περιορισμένα κονδύλια για

⁶⁷ Άρθρο 61, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

⁶⁸ Άρθρο 52, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

συνδεδεμένες ενισχύσεις. Η μείωση ή κατάργηση των συνδεδεμένων ενισχύσεων που ήδη υπήρχαν θα μπορούσε να οδηγήσει σε εγκατάληψη της καλλιέργειας ορισμένων προϊόντων με αποτέλεσμα να μειωθεί η επάρκεια τους στην εσωτερική αγορά, να επιδεινωθεί το εμπορικό ισοζύγιο και να δημιουργηθούν προβλήματα βιωσιμότητας σε άλλους τομείς της οικονομίας όπως στον κλάδο της μεταποίησης που εξαρτάται από τις πρώτες ύλες του πρωτογενή τομέα.

Τα ποσά θα πρέπει να περιορίζονται στο 8% του εθνικού κονδυλίου, εφόσον το κράτος μέλος προβλέπει ήδη 5% για συνδεδεμένες ενισχύσεις, ή μέχρι 13%, εάν το τρέχον επίπεδο της συνδεδεμένης ενίσχυσης είναι υψηλότερο από το 5%. Η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να εγκρίνει υψηλότερο ποσοστό όταν το κρίνει απαραίτητο. Επίσης, υπάρχει η δυνατότητα για χορήγηση συνδεδεμένης ενίσχυσης έως 2% για τα πρωτεϊνούχα φυτά. Το ύψος πληρωμής των συνδεδεμένων ενισχύσεων δεν είναι σταθερό και μπορεί να αυξομειώνεται ανάλογα με τις επιλέξιμες εκτάσεις ή μονάδες ζώων που θα συμμετέχουν στην ενίσχυση κάθε χρόνο. Προκειμένου να λάβει ένας γεωργός συνδεδεμένη ενίσχυση δεν χρειάζεται να είναι δικαιούχος δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης. Το καθεστώς συνδεδεμένης ενίσχυσης είναι προαιρετικό για τα κράτη μέλη εκτός από την περίπτωση του βαμβακιού που είναι υποχρεωτική η ειδική ενίσχυση η οποία ίσχυε και στο προηγούμενο καθεστώς.

Τα προϊόντα για τα οποία δίνονται συνδεδεμένες ενισχύσεις είναι τα εξής: βρώσιμα όσπρια, κτηνοτροφικά ψυχανθή, ζαχαρότευτλα, σπαράγγι, σκληρό σιτάρι, ρύζι, σποροπαραγωγή, βιομηχανική τομάτα, πορτοκάλια για χυμοποίηση, ροδάκινα συμπύρηνα για χυμοποίηση, θηλάζουσες αγελάδες, θηλυκά αιγοπρόβατα σε ορεινές και μειονεκτικές περιοχές, θηλυκά αιγοπρόβατα σε πεδινές περιοχές, μεταξωσκώληκες, βαμβάκι και για ενισχύσεις σε κτηνοτρόφους που ήταν δικαιούχοι ειδικών δικαιωμάτων το 2014 και δεν διαθέτουν επιλέξιμα εκτάρια για το 2015.

Για κάθε κατηγορία προϊόντων υπάρχουν ορισμένα κριτήρια επιλεξιμότητας μερικά από τα οποία είναι: η καλλιέργεια συγκεκριμένων στρεμμάτων και η παραγωγή συγκεκριμένου αριθμού ποσοτήτων, η παράδοση της παραγωγής σε συγκεκριμένες ημερομηνίες και φορείς (Αγροτικές Συνεταιριστικές Οργανώσεις, Οργανώσεις Παραγωγών και Ομάδες Παραγωγών), η χρησιμοποίηση πιστοποιημένων σπόρων σποράς και ποικιλιών από τον Εθνικό Κατάλογο Ποικιλιών ή/και τον Κοινό Κατάλογο των Ποικιλιών των Ειδών των Γεωργικών Φυτών και εντός συγκεκριμένων περιοχών.

Οι όροι και οι προϋποθέσεις χορήγησης των ενισχύσεων αυτών περιγράφονται σε σχετικές Υπουργικές αποφάσεις⁶⁹.

2.3.10 Ειδική ενίσχυση για το βαμβάκι⁷⁰

Για το βαμβάκι εξακολουθεί να ισχύει συνδεδεμένη ενίσχυση της οποίας η εφαρμογή είναι υποχρεωτική όμως αποτελεί ειδικό καθεστώς και δεν ισχύει το ανώτατο όριο των άλλων ενισχύσεων. Το ύψος της ετήσιας ενίσχυσης εμφανίζεται μειωμένο σε σχέση με αυτό της προηγούμενης περιόδου από 201 εκατ. ευρώ σε 187 εκατ. ευρώ, διαφορά που οφείλεται στο επίπεδο αναφοράς (μειώθηκε κατά περίπου 8%).

Μηχανισμός δημοσιονομικής πειθαρχίας

Σκοπός είναι οι δαπάνες του πρώτου πυλώνα της ΚΓΠ να μην υπερβαίνουν το δημοσιονομικό ανώτατο όριο του προϋπολογισμού που καθορίζεται στο πλαίσιο του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου για την περίοδο 2014-2020 και ορίζεται στον Καν.1311/2013. Όταν προβλέπεται υπέρβαση αυτού του ορίου δαπανών προτείνεται ένα «ποσοστό αναπροσαρμογής» δηλαδή μια μείωση των άμεσων ενισχύσεων. Από τη μείωση εξαιρούνται οι γεωργοί μικρών εκμεταλλεύσεων. Η μείωση δηλαδή δεν θα εφαρμόζεται στα πρώτα 2.000 ευρώ της άμεσης ενίσχυσης για κάθε γεωργό. Το αποθεματικό κρίσεων χρηματοδοτείται από αυτές τις περικοπές.

Ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου

Το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου διέπεται από τον Κανονισμό 1306/2013 και ενισχύεται με τα εξής στοιχεία: μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων, ένα σύστημα αναγνώρισης αγροτεμαχίων, ένα σύστημα αναγνώρισης και καταγραφής των ζώων, ένα σύστημα προσδιορισμού και καταγραφής των δικαιωμάτων βασικής ενίσχυσης, την ενιαία αίτηση ενίσχυσης, ένα ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχου και ένα ενιαίο σύστημα καταγραφής της ταυτότητας κάθε γεωργού που υποβάλλει αίτηση για παροχή ενίσχυσης.

Αρχικά ο γεωργός υποβάλλει την Ενιαία Αίτηση Ενίσχυσης που είναι η μοναδική αίτηση που χρειάζεται να υποβάλει. Μαζί με την αίτηση δηλώνει και το φυτικό και ζωικό κεφάλαιο που διαθέτει. Η ενιαία αίτηση υποβάλλεται μέχρι τις 15 Μαΐου κάθε έτους. Αν η αίτηση υποβληθεί αργότερα επιβάλλονται μειώσεις και αν η καθυστέρηση

⁶⁹ Υπουργείο παραγωγικής ανασυγκρότησης περιβάλλοντος και ενέργειας, Δ/νση αγροτικής πολιτικής, διεθνών σχέσεων και προώθησης προϊόντων, Η ΚΑΠ μετά το 2015: Άμεσες ενισχύσεις, σελ. 22-34

⁷⁰ Άρθρο 56, Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

ξεπεράσει τις 25 μέρες, η αίτηση θεωρείται απαράδεκτη. Μετά την υποβολή της αίτησης, υπολογίζονται τα νέα δικαιώματα και το καθεστώς των μικρών εκμεταλλεύσεων και ενημερώνονται οι παραγωγοί. Έως τις 15 Οκτωβρίου του 2015 μπορούν να γίνουν οι ενστάσεις και η απένταξη από το καθεστώς μικρών καλλιεργητών. Στη συνέχεια, υπολογίζεται το εθνικό απόθεμα και αποδίδεται στους δικαιούχους.

2.6 Η ΚΟΙΝΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΑΓΟΡΩΝ (ΚΟΑ)

Η δημιουργία μιας ΚΟΑ αποσκοπεί στην επίτευξη των στόχων της ΚΓΠ και συγκεκριμένα στην σταθεροποίηση των αγορών, στην εξασφάλιση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου για τον γεωργικό πληθυσμό και στην αύξηση της παραγωγικότητας του γεωργικού τομέα (άρθρο 40 της ΣΛΕΕ). Τα προϊόντα στα οποία περιλαμβάνονται σε ΚΟΑ ορίζονται στο παράρτημα Ι της ΣΛΕΕ.

Αρχικά ιδρύθηκαν 21 ΚΟΑ οι οποίες περιλαμβάνουν το θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου θεσπίστηκαν καθεστάτα στήριξης των αγορών. Οι βασικοί στόχοι των ΚΟΑ είναι ίδιοι με αυτών της ΚΓΠ. Αποτελούν μέρος του 1^{ου} πυλώνα και περιλαμβάνουν μέτρα για την στήριξη των αγορών. Αν και οι βασικοί τους στόχοι είναι οι ίδιοι και διέπονται από την Συνθήκη, η καθεμία είχε τον δικό της Κανονισμό. Το 2007 με τον Καν.1234/2007, οι 21 ΚΟΑ συγχωνεύτηκαν σε μία ενιαία ΚΟΑ. Οι χωριστοί κανονισμοί τους ενσωματώθηκαν πρώτα στον Κανονισμό 1782/2003 και μετά στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 73/2009. Μετά την τελευταία μεταρρύθμιση ενσωματώθηκαν στον Καν.1308/2013 (τελευταία τροποποίηση Καν.1047/2014).

Οι μηχανισμοί στήριξης που περιλάμβαναν οι ΚΟΑ ήταν αρχικά οι εγγυημένες τιμές οι οποίες στη συνέχεια μειώθηκαν και αντικαταστάθηκαν από αντισταθμιστικές πληρωμές με τη μορφή άμεσων ενισχύσεων. Μετά την μεταρρύθμιση του 2003 οι ενισχύσεις αποσυνδέθηκαν σταδιακά από την ποσότητα και το είδος της παραγωγής με την καθιέρωση του καθεστώτος της ενιαίας αποσυνδεδεμένης ενίσχυσης. Με το νέο καθεστώς χορηγούνται ενισχύσεις ανάλογα με τους επιμέρους στόχους για τον αγροτικό τομέα.

2.6.1 Η νέα ΚΟΑ της περιόδου μετά το 2013

Τα προϊόντα που καλύπτονται από την ενιαία ΚΟΑ ορίζονται στην Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και την Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

(ΣΛΕΕ) στο Παραρτήμα Ι. Σύμφωνα με τον Κανονισμό 1308/2013 πρέπει να υπάρχει μια κοινή οργάνωση της αγοράς για όλα τα προϊόντα αυτά, όπως απαιτείται από το άρθρο 40 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

Το Συμβούλιο εκδίδει μέτρα σχετικά με τον καθορισμό των τιμών, των εισφορών, των ενισχύσεων και των ποσοτικών περιορισμών (Άρθρο 43 παρ.3 ΣΛΕΕ). Από τις θεσμικές τιμές μόνο οι τιμές παρέμβασης έχουν διατηρηθεί και γενικά τα μέτρα παρέμβασης έχουν μειωθεί σημαντικά. Ωστόσο, τα μέτρα στήριξης εξακολουθούν να είναι αναγκαία σε περιπτώσεις κρίσεων (δίκτυ ασφαλείας) ώστε να ρυθμίζεται η διάθεση της παραγωγής. Όσον αφορά τα εξωτερικά μέτρα παρέμβασης διατηρούνται οι επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες, αλλά μόνο για ορισμένα προϊόντα και σε έκτακτες καταστάσεις. Για τις εξαγωγικές ενισχύσεις υπάρχουν όρια και το καθεστώς της δημόσιας παρέμβασης και ιδιωτικής αποθεματοποίησης απλοποιήθηκε.

Για την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων εκτός από τους μηχανισμούς παρέμβασης και αποθεματοποίησης έχει συσταθεί ένα ειδικό αποθεματικό. Οι διατάξεις για τους μηχανισμούς παρέμβασης έχουν γίνει απλούστερες απ'ότι στο παρελθόν. Παρέχεται στήριξη για τη δημιουργία ταμείων αλληλοβοήθειας και ασφαλιστικών μηχανισμών που θα βοηθούν τους γεωργούς να αντιμετωπίζουν τα προβλήματά τους και προωθείται η αναγνώριση και δημιουργία οργανώσεων και ενώσεων παραγωγών και διεπαγγελματικών οργανώσεων για διευκόλυνση της συνεργασίας.

Σε ορισμένα προϊόντα (γάλα, ζάχαρη) προβλέπεται κατάργηση των καθεστώτων ενίσχυσης και ποσοτώσεων. Με την μεταρρύθμιση ορίστηκε η κατάργηση των ποσοτώσεων στον τομέα της ζάχαρης μέχρι το 2015. Προκειμένου να προσαρμοστεί ο τομέας καλύτερα στις αλλαγές προβλέφθηκε μια μεταβατική περίοδος μέχρι τις 30 Σεπτεμβρίου 2017 (ημερομηνία λήξης του καθεστώτος των ποσοτώσεων). Η μεγάλη προσφορά στις εγχώριες αγορές της ΕΕ σε λογικές τιμές θεωρείται ότι θα ωφελήσει επίσης τους καταναλωτές ζάχαρης. Για να ενισχυθεί η ασφάλεια, θα πρέπει να διατηρηθούν οι τυποποιημένες διατάξεις για τις συμφωνίες μεταξύ ζαχαουργείων και παραγωγών. Η λευκή ζάχαρη θα παραμείνει επιλέξιμη για ενίσχυση για ιδιωτική αποθεματοποίηση και μετά την κατάργηση του καθεστώτος. Οι περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες θα συνεχίσουν να απολαμβάνουν απεριόριστη πρόσβαση, χωρίς δασμούς, στην αγορά της ΕΕ. Εκτιμάται ότι η κατάργηση των ποσοτώσεων θα βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα των Ευρωπαίων παραγωγών στην εσωτερική και τη

διεθνή αγορά. Όσον αφορά το καθεστώς αμπελοοινικών προϊόντων προβλέπεται η κατάργηση του συστήματος δικαιωμάτων αμπελοφύτευσης το 2015 και η εφαρμογή ενός καθεστώτος αδειών για νέες φυτεύσεις για την περίοδο 2016-2030 όπως συνέστησε μια Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τον οίνο, τον Δεκεμβρίου του 2012. Οι άδειες φύτευσης αμπέλων μπορούν να αυξάνονται μόλις κατά 1% ετησίως⁷¹. Το 2012 με τον Καν. 261/2012 θεσπίστηκαν «μικρή δέσμη μέτρων» για το γάλα που πλέον ενσωματώθηκαν στον νέο κανονισμό. Μέχρι τις 31 Μαρτίου 2015 θα πραγματοποιηθεί η παύση του συστήματος ποσοστάσεων. Σύμφωνα με τα μέτρα αυτά τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να καταστήσουν υποχρεωτική τη σύναψη γραπτών συμβάσεων μεταξύ γεωργών και μεταποιητών γαλακτοκομικών προϊόντων. Όσον αφορά τα τυριά προστατευόμενης ονομασίας προέλευσης ή προστατευόμενης γεωγραφικής ένδειξης (ΠΟΠ/ΠΓΕ) μπορεί να ρυθμίζεται η προσφορά τους για να ανταποκρίνεται στην ζήτηση. Αυτό γίνεται με απόφαση του κράτους μέλους κατόπιν αίτησης οργάνωσης παραγωγών ή διεπαγγελματικής οργάνωσης και για περιορισμένο χρονικό διάστημα.

2.6.3 Προγράμματα κατανάλωσης φρούτων και διανομής γάλακτος στα σχολεία

Με τη νέα μεταρρύθμιση ενισχύεται η κατανάλωση οπωροκηπευτικών και γαλακτοκομικών από τους μαθητές. Σκοπός είναι αφενός η σταθεροποίηση των αγορών και η διασφάλιση του εφοδιασμού του πληθυσμού με τρόφιμα και αφετέρου η βελτίωση των διατροφικών συνηθειών των μαθητών. Ο ετήσιος προϋπολογισμός που διατίθεται στο πρόγραμμα για την κατανάλωση φρούτων στα σχολεία αυξάνεται από 90 σε 150 εκατ. ευρώ. Η ενωσιακή ενίσχυση για αυτές τις δράσεις δεν πρέπει να αντικαθιστά τις εθνικές ενισχύσεις οι οποίες πρέπει να είναι συνοδευτικές. Ο ρόλος της ενωσιακής ενίσχυσης πρέπει να κοινοποιείται. Υπεύθυνη για την προώθηση της κατανάλωσης οπωροκηπευτικών και γαλακτοκομικών είναι η Επιτροπή.

2.6.4 Οργανώσεις παραγωγών και διεπαγγελματικές οργανώσεις

Οι κανόνες σχετικά με τις οργανώσεις παραγωγών, τις ενώσεις των οργανώσεων παραγωγών και τις διεπαγγελματικές οργανώσεις επεκτείνονται σε όλους τους τομείς προκειμένου να αυξηθεί η διαπραγματευτική δύναμη των παραγωγών. Η χρηματοδότησή τους εντάσσεται στην ανάπτυξη της υπαίθρου. Οι οργανώσεις

⁷¹ Agrenda, KOINH ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ 2015-2020, 6/2013,σελ.16

παραγωγών στους τομείς του ελαιολάδου, των αρόσιμων καλλιεργειών και του βοείου κρέατος μπορούν να διαπραγματεύονται συλλογικά υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις εξουσιοδοούνται από την Επιτροπή να λαμβάνουν μέτρα σταθεροποίησης των αγορών όπως απόσυρση από την αγορά και ιδιωτική αποθεματοποίηση. μια ενίσχυση της οργάνωσης των παραγωγών σε διάφορους κρίσιμους τομείς. Στην Ελλάδα αφορά τον ελαιοπαραγωγικό τομέα, τα οπωροκηπευτικά, το γάλα και τα γαλακτοκομικά προϊόντα και τη ζάχαρη.

2.7 ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η λειτουργία και η οργάνωση της πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη διέπεται από τα Άρθρα 38-44 της ΣΛΕΕ και τους Κανονισμούς 1305/2013 για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης, 1306/2013 για την χρηματοδότηση, διαχείριση και παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και τον 1303/2013 που περιλαμβάνει κοινές διατάξεις για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά ταμεία.

Βασικά στοιχεία της αγροτικής ανάπτυξης της περιόδου 2014-2020 είναι ο πιο αποτελεσματικός συντονισμός μεταξύ των δύο πυλώνων (Άρθρο 6 του Καν. 1305/2013) και η ενοποίηση των διατάξεων για τα Ταμεία (ΕΓΤΑΑ, ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής και ΕΤΘΑ). Ο πυλώνας της αγροτικής ανάπτυξης οφείλει να συμβάλει στην ικανοποίηση των βασικών στόχων της ΚΓΠ (άρθρο 4 του Κανονισμού 1305/2013) οι οποίοι είναι η ανταγωνιστικότητα της γεωργίας, η διασφάλιση της βιώσιμης διαχείρισης των φυσικών πόρων και η δράση για την κλιματική αλλαγή και η επίτευξη ισορροπημένης περιφερειακής ανάπτυξης.

Τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης καταρτίζονται από τα κράτη μέλη έτσι ώστε να ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες ανάγκες τους. Τα προγράμματα αυτά περιλαμβάνουν σχέδιο χρηματοδότησης και δέσμη δεικτών αποτελεσμάτων. Τα κράτη μέλη αναλύουν τις ανάγκες της περιοχής που καλύπτεται από το ΠΑΑ και στη συνέχεια, προσδιορίζουν τα μέτρα που θα λάβουν για την επίτευξη των στόχων αυτών καθώς και το ύψος της χρηματοδότησης που θα χορηγήσουν για κάθε μέτρο. Περιλαμβάνουν, επίσης, ένα κοινό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης της πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη θεσπίζεται σε πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κρατών μελών. Τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης εγκρίνονται από την Επιτροπή με εκτελεστικές πράξεις. Είναι δυνατό να τροποποιούνται σε ορισμένες περιπτώσεις με έγκριση από την Επιτροπή.

Κάθε κράτος μέλος μπορεί να υποβάλει ενιαίο πρόγραμμα για ολόκληρη την επικράτειά του, περιφερειακά προγράμματα ή και τα δύο. Από το παλιό σύστημα της περιόδου 2007-2013 διατηρείται η επταετής διάρκεια των προγραμμάτων. Τα προγράμματα μπορούν να λαμβάνουν υπόψη λιγότερες από έξι προτεραιότητες αλλά τουλάχιστον τέσσερις. Αν το κράτος μέλος υποβάλλει εθνικό πρόγραμμα και περιφερειακά προγράμματα τότε μπορεί να λαβει υπόψη λιγότερες από τέσσερις προτεραιότητες.

Οι τέσσερις άξονες που ίσχυαν πριν την μεταρρύθμιση και συνδέονταν με ελάχιστες απαιτήσεις ενισχύσεων ανά άξονα, καταργήθηκαν. Τώρα τα μέτρα δεν λαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ αλλά από τα κράτη μέλη ή τις περιφέρειες και εντάσσονται σε έξι ευρείες προτεραιότητες οι οποίες εξειδικεύονται σε επιμέρους προτεραιότητες, τους «τομείς εστίασης» ή τομείς παρέμβασης.

Έξι κοινές προτεραιότητες της ΕΕ:

1. προώθηση της μεταφοράς γνώσης και καινοτομίας στη γεωργία, τη δασοκομία και τις αγροτικές περιοχές,
2. βελτίωση της βιωσιμότητας/ανταγωνιστικότητας όλων των επιμέρους κλάδων της γεωργίας και προώθηση των καινοτόμων γεωργικών τεχνολογιών και της βιώσιμης διαχείρισης των δασών,
3. προώθηση της οργάνωσης της αλυσίδας τροφίμων, της καλής μεταχείρισης των ζώων και της διαχείρισης των κινδύνων στον τομέα της γεωργίας,
4. αποκατάσταση, διατήρηση και ενίσχυση των οικοσυστημάτων που σχετίζονται με τη γεωργία και τη δασοκομία,
5. αύξηση της αποδοτικότητας των πόρων και στήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα που θα είναι ανθεκτική στην κλιματική αλλαγή, όσον αφορά τους τομείς της γεωργίας, της παραγωγής τροφίμων και της δασοκομίας,
6. καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης στις αγροτικές περιοχές.

Με τον νέο κανονισμό 1303/2013 για τις κοινές διαταξεις των ταμείων του ΚΣΠ δίνεται έμφαση στην απλοποίηση της λειτουργίας και διαχείρισης των ευρωπαϊκών και διαρθρωτικών ταμείων (ΕΓΤΑΑ, ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΤΣ, ΕΤΘΑ). Καθορίζονται κοινοί

κανόνες για όλα τα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ), οι οποίοι περιλαμβάνουν Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο (ΚΣΠ) για την διευκόλυνση της διαδικασίας του προγραμματισμού και του τομεακού και εδαφικού συντονισμού των παρεμβάσεων στην Ένωση. Κάθε κράτος μέλος πρέπει να προετοιμάσει μια Συμφωνία Σύμπραξης για την περίοδο 2014-2020 με την οποία παρουσιάζει τον τρόπο με τον οποίο σκοπεύει να κάνει ενοποιημένη χρήση των ταμείων ΕΔΕΤ⁷².

Σύμφωνα με τον κανονισμό για την Αγροτική Ανάπτυξη (καν. 1305/2013) καθεμιά από τις έξι προτεραιότητες της νέας πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης 2014-2020 εκφράζει συγκεκριμένους θεματικούς στόχους του ΚΠΣ (Άρθρο 5, Καν.1305/2013):

Η 1η προτεραιότητα (διευκόλυνση της μεταφοράς γνώσεων και της καινοτομίας στους τομείς της γεωργίας, της δασοπονίας και των αγροτικών περιοχών) είναι οριζόντια. Η 2^η προτεραιότητα και η 3η προτεραιότητα αντιστοιχούν στον στόχο 1 «ανταγωνιστικότητα της γεωργίας». Η 4η προτεραιότητα και η 5η προτεραιότητα αφορούν τον στόχο 2 «βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και δράση για το κλίμα» και η 6η προτεραιότητα τον στόχο 3 «ισόρροπη εδαφική ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών».

Κάθε μέτρο που υιοθετείται στο πλαίσιο του ΠΑΑ πρέπει να συμβάλλει στην επίτευξη μιας ή περισσοτέρων προτεραιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αγροτική Ανάπτυξη. Τα προγράμματα περιλαμβάνουν μια δέσμη συνδυαζόμενων μέτρων τα οποία περιέχονται σε έναν κατάλογο (Καν.1305/2013) τα οποία χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΑΑ.

1η ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ:

- Δράσεις μεταφοράς γνώσεων και ενημέρωσης (αρθ. 14)
- Επενδύσεις σε υλικά στοιχεία του ενεργητικού (αρθ. 17)
- Επενδύσεις σε νέες δασοκομικές τεχνολογίες και στη μεταποίηση και εμπορία δασοκομικών προϊόντων

2η και 3η ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ:

- Συμβουλευτικές υπηρεσίες, υπηρεσίες διαχείρισης της γεωργικής εκμετάλλευσης και υπηρεσίες αντικατάστασης στη γεωργική εκμετάλλευση (άρθρο 15)

⁷² Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση. 2015. Δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ: η πολιτική για την αγροτική ανάπτυξη.

- Συστήματα ποιότητας γεωργικών προϊόντων και τροφίμων (άρθρο 16)
- Επενδύσεις σε υλικά στοιχεία του ενεργητικού (άρθρο 17)
- Αποκατάσταση γεωργικού παραγωγικού δυναμικού που επλήγη από φυσικές καταστροφές και αναληψη κατάλληλων προληπτικών δράσεων (άρθρο 18)
- Ανάπτυξη γεωργικών εκμεταλλεύσεων και επιχειρήσεων (άρθρο 19)
- Πρόληψη και αποκατάσταση ζημιών στα δάση (άρθρο 24)
- Σύσταση ομάδων παραγωγών (άρθρο 27)
- Ενισχύσεις περιοχών που αντιμετωπίζουν φυσικά ή άλλα ειδικά μειονεκτήματα (άρθρο 31)
- Καλή διαβίωση των ζώων (άρθρο 33)
- Συνεργασία (άρθρο 35)

4η και 5η ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ:

- Δάσωση και δημιουργία δασικών εκτάσεων (άρθρο 22)
- Εγκατάσταση γεωργοδασοκομικών συστημάτων (άρθρο 23)
- Επενδύσεις για τη βελτίωση της ανθεκτικότητας και της περιβαλλοντικής αξίας των δασικών οικοσυστημάτων (άρθρο 25)
- Ενισχύσεις για τη γεωργία, το περιβάλλον, το κλίμα (άρθρο 28)
- Βιολογική γεωργία (άρθρο 29)
- Natura 2000 και ενισχύσεις βάσει της Οδηγίας πλαισίου για τα ύδατα (άρθρο 30)
- Δασοπεριβαλλοντικές και κλιματικές υπηρεσίες και διατήρηση των δασών (άρθρο 34)

6Η ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ:

- Βασικές υπηρεσίες και ανάπλαση χωριών σε αγροτικές περιοχές (άρθρο 20)
- LEADER – Στρατηγική Τοπικής Ανάπτυξης (άρθρο 42-44)
- Επιπλέον, η προσέγγιση Leader ("Σύνδεση μεταξύ των ενεργειών ανάπτυξης της αγροτικής οικονομίας") διατηρείται.

Εργαλεία για διαχείριση κινδύνων (άρθρο 36 Καν. 1305/2013)⁷³

Η στήριξη για την ενίσχυση της συνεργασίας περιλαμβάνει τις εξής δράσεις για τη διαχείριση κινδύνου:

- ασφάλιση καλλιεργειών, ζώων και φυτών (άρθρο 37)
- σύσταση Ταμείου Αλληλοβοήθειας και (άρθρο 38)
- εργαλείο σταθεροποίησης του αγροτικού εισοδήματος (άρθρο 39):

Θα καλύπτουν ως και 70% των απωλειών, αν το εισόδημα του αγρότη μειωθεί κατά 30%.

Για την καλύτερη επίτευξη του στόχου της καινοτομίας και ανταγωνιστικότητας δημιουργείται η Ευρωπαϊκή Σύμπραξη Καινοτομίας (ΕΣΚ) για τη «Γεωργική Παραγωγικότητα και Βιωσιμότητα». Η ΕΣΚ φέρνει σε επαφή φορείς του γεωργικού κόσμου και τους ερευνητές με σκοπό τη διευκόλυνση της ανταλλαγής γνώσεων. Οι Ευρωπαϊκές Συμπράξεις Καινοτομίας υλοποιούνται από επιχειρησιακές ομάδες οι οποίες μετά από την κατάρτιση ενός σχεδίου εφαρμόζουν μέτρα όπως συμβουλευτικές υπηρεσίες, συστήματα ποιότητας, επενδύσεις. Οι επιχειρησιακές ομάδες αποτελούνται από αγρότες, επιχειρήσεις, ενώσεις καταναλωτών. Ωστόσο, σε ορισμένα μέτρα (επενδύσεις σε υλικά στοιχεία του ενεργητικού) προβλέπονται υψηλότερα ποσοστά στήριξης για τις δράσεις των επιχειρησιακών ομάδων των ΕΣΚ.

Η υλοποίηση των ΠΑΑ πρέπει να γίνει πιο ευέλικτη και απλή για να είναι αποτελεσματική. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω κατάργησης αξόνων και επιλογής των μέτρων μέσα σε προτεραιότητες για να αξιοποιηθούν πλήρως οι επιπτώσεις συνέργειάς τους προς τους καθορισμένους στόχους. Στην μεγαλύτερη ευελιξία συμβάλλει και η μείωση των μέτρων και η ομαδοποίησή τους βάσει διαφορετικών τύπων δράσεων.

Τα κράτη μέλη μπορούν να συμπεριλάβουν στα προγράμματα για την αγροτική ανάπτυξη και θεματικά υποπρογράμματα που ανταποκρίνονται σε συγκεκριμένες ανάγκες. Αυτά αφορούν τους νέους γεωργούς, τις μικρές γεωργικές εκμεταλλεύσεις, τις ορεινές περιοχές, τις βραχείες αλυσίδες εφοδιασμού, τις γυναίκες στις αγροτικές περιοχές και τον περιορισμό της κλιματικής αλλαγής και τη βιοποικιλότητα. Μέτρα για τα υποπρογράμματα περιλαμβάνονται στο Παράρτημα IV. Τα ποσοστά στήριξης του

⁷³ Άρθρο 36 Καν.1305/2013 (EE L 347/487 της 20.12.2013)

Παραρτήματος II μπορούν να αυξηθούν κατά 10 ακόμα μονάδες για τα θεματικά υποπρογράμματα αλλά δεν πρέπει το μέγιστο ποσοστό στήριξης να υπερβαίνει το 90%.

Περιεχόμενο και διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης

Τα προγράμματα κατάρτισης περιλαμβάνουν εκ των προτέρων αξιολόγηση (άρθρο 55 Καν. 1303/2013), μια SWOT ανάλυση της κατάστασης και τον προσδιορισμό των αναγκών μιας συγκεκριμένης περιοχής. Θα πρέπει να γίνεται ιεράρχηση των αναγκών με βάση τις προτεραιότητες της ΕΕ για την αγροτική ανάπτυξη και να λαμβάνονται υπόψη οι περιορισμένοι κοινοτικοί πόροι και η δυσμενής οικονομική συγκυρία. Καθορίζονται οι στόχοι του προγράμματος, επιλέγονται οι αρχικοί συνδυασμοί μέτρων και η κατανομή των δημοσιονομικών πόρων στα μέτρα. Επίσης, πρέπει να περιλαμβάνει περιγραφή κάθε μέτρου, σχέδιο αξιολόγησης σύμφωνα με το άρθρο 56 του Κανονισμού 1303/2013 και χρηματοδοτικό σχέδιο.

2.8 Ευελιξία και Συμπληρωματικότητα Μεταξύ των Πυλώνων

Η ευελιξία μεταξύ πυλώνων αυξήθηκε: από το 2015, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να μεταφέρουν τα κεφάλαια που είχαν αρχικά διατεθεί προς τις δύο κατευθύνσεις (από τον πρώτο στον δεύτερο πυλώνα, έως το 15%, καθώς επίσης από τον δεύτερο υπέρ του πρώτου, έως 25% για ορισμένα κράτη). Μετά τις μεταφορές πόρων μεταξύ των δύο πυλώνων που επέλεξαν να πραγματοποιήσουν τα κράτη μέλη, οι συνολικοί πόροι για την αγροτική ανάπτυξη ανέρχονται σε 99,6 δισεκατομμύρια ευρώ. Αν σε αυτό το ποσό συμπεριληφθούν και οι πόροι που προέρχονται από συγχρηματοδότηση, η συνολική χρηματοδότηση ανέρχεται σε 161 δισεκατομμύρια ευρώ.

Η μεταφορά μεταξύ των πυλώνων έχει δεχτεί κριτική επειδή θεωρείται ότι παρεμποδίζει τον προγραμματισμό της γεωργικής παραγωγής, επενδύσεων και αναπτυξιακών έργων και παράλληλα δημιουργεί μια ανταγωνιστική σχέση μεταξύ των πυλώνων. Πολλά κράτη μπορούν να χρησιμοποιήσουν πόρους από τον δεύτερο πυλώνα για να χρηματοδοτήσουν τα μειωμένα, στο νέο δημοσιονομικό πλαίσιο, μέτρα του πρώτου και με αυτό τον τρόπο να δοθεί λιγότερη σημασία στα μέτρα για την αγροτική ανάπτυξη. Κάθε πυλώνας έχει έναν συγκεκριμένο ρόλο για τον αγροτικό τομέα και πρέπει να λειτουργούν συμπληρωματικά και όχι ανταγωνιστικά.

Με τη νέα μεταρρύθμιση εφαρμόζονται σε ορισμένους τομείς μέτρα και ορίζονται κανόνες στο πλαίσιο και των δύο πυλώνων. Αυτοί οι τομείς που καλύπτονται από

διατάξεις και των δύο πυλώνων αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, τους μικρούς καλλιεργητές, τους νέους γεωργούς και τις περιοχές με φυσικούς περιορισμούς.

Ο δεύτερος πυλώνας περιλαμβάνει ένα πρόγραμμα για μεγέθυνση μικρών εκμεταλλεύσεων. Για την ενίσχυση των μικρών καλλιεργητών προβλέπεται από τον πρώτο πυλώνα ένα κατ'αποκοπή ποσό που θα ανέρχεται σε 500-1.250 ευρώ ανά γεωργό συνολικά περίπου το 10% του εθνικού φακέλου ενώ από τον δεύτερο πυλώνα η ενίσχυση θα δοθεί σε δύο δόσεις μέσα σε πέντε έτη. Κάθε μικρή εκμετάλλευση θα μπορούν να πάρουν ενίσχυση έναρξης ως 15.000 ευρώ. Προϋπόθεση για την λήψη αυτής της στήριξης από τον δεύτερο πυλώνα είναι να έχουν συμπληρώσει τουλάχιστον ένα έτος στο καθεστώς κατά την υποβολή της αίτησης. Μέσω προγραμμάτων για την μεγέθυνση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων θα δίνονται ετήσιες ενισχύσεις στους γεωργούς που συμμετέχουν στο καθεστώς των άμεσων ενισχύσεων για μικροκαλλιεργητές, οι οποίοι μεταβιβάζουν μόνιμα ολόκληρη την εκμετάλλευση και τα αντίστοιχα δικαιώματα ενίσχυσης σε άλλο γεωργό. Οι γεωργοί στο πλαίσιο του Β' πυλώνα έχουν τη δυνατότητα να αποφασίσουν να συνενώσουν τις εκμεταλλεύσεις τους, προκειμένου να πετύχουν μια πιο δυναμική παραγωγή, οικονομίες κλίμακας και αύξηση της ανταγωνιστικότητάς τους. Για αυτόν τον σκοπό παρέχονται χρηματικά κίνητρα τόσο σε αυτόν που εγκαταλείπει την έκτασή του όσο και σε αυτόν που επιχειρεί να την επεκτείνει.

Όσον αφορά την πράσινη ενίσχυση, οι ενισχύσεις από τον δεύτερο πυλώνα δίνονται μόνο για τις δεσμεύσεις που αναλαμβάνει εθελοντικά ο γεωργός πέρα από τις υποχρεωτικές δεσμεύσεις. Είναι ένα είδος αποζημίωσης που δίνεται ετησίως για το πρόσθετο κόστος που αναλαμβάνει για την εφαρμογή γεωργοπεριβαλλοντικών μέτρων το οποίο θα ανέρχεται στο το 30% των πόρων της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης. Οι γεωργοί πρέπει να δεσμεύονται να τηρούν αυτά τα πρόσθετα μέτρα για περίοδο 5-7 ετών. Το μέτρο είναι υποχρεωτικό αλλά με ευέλικτη εφαρμογή.

Η ενίσχυση νέων γεωργών από τον δεύτερο πυλώνα δεν είναι υποχρεωτικό μέτρο όπως στον πρώτο πυλώνα. Δίνεται ένα κατ'αποκοπή ποσό σε τουλάχιστον δύο δόσεις μέσα στην πενταετία για την πρώτη εγκατάσταση νέων γεωργών στην ύπαιθρο. Το ποσό της ενίσχυσης δεν είναι δυνατό να υπερβεί τις 70.000 ευρώ. Προϋποθέσεις είναι να είναι μέχρι 40 ετών, όπως και στον πρώτο πυλώνα, να εγκαθίσταται για πρώτη φορά

ως αρχηγός της εκμετάλλευσης και να είναι ενεργός γεωργός για τους τελευταίους 18 μήνες από την ημερομηνία εγκατάστασης. Επίσης πρέπει να διαθέτει επαρκή προσόντα και να έχει υποβάλει επιχειρηματικό σχέδιο. Η ενίσχυση αφορά και νομικά πρόσωπα.

Για τις περιοχές με φυσικούς περιορισμούς προβλέπεται ετήσια πληρωμή ως αποζημίωση ανά εκτάριο για πρόσθετες δαπάνες και απώλεια εισοδήματος και αποτελεί εθελοντικό μέτρο για τους δικαιούχους οι οποίοι σε περίπτωση που το επιλέξουν οφείλουν να αναλάβουν την δέσμευση να συνεχίσουν τη γεωργική δραστηριότητα. Τα κράτη μέλη με τη σειρά τους οφείλουν να καθορίσουν τις περιοχές και να τις κατατάξουν σε ορεινές ή με φυσικά μειονεκτήματα (8 γεωργοπεριβαλλοντικά κριτήρια). Σε περίπτωση υπέρβασης του ορίου έκτασης ανά εκμετάλλευση η ενίσχυση θα μειώνεται.

Ιδιαίτερη στήριξη στο πλαίσιο της αγροτικής ανάπτυξης προβλέπεται για τις ομάδες παραγωγών. Ο δεύτερος πυλώνας χορηγεί στήριξη πενταετούς διάρκειας που υπολογίζεται βάσει της ετήσιας παραγωγής της ομάδας. Μια ομάδα παραγωγών πρέπει να αναγνωριστεί από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους και να υποβάλει επιχειρηματικό σχέδιο.

Τέλος, τα κράτη μέλη υιοθετούν ένα σύστημα παροχής συμβουλών για την διαχείριση των εκμεταλλεύσεων. Υπεύθυνος για το σύστημα είναι ένας ή περισσότεροι οργανισμοί, δημόσιοι ή ιδιωτικοί. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να χρησιμοποιήσουν οικειοθελώς το σύστημα είτε λαμβάνουν είτε όχι ενίσχυση κοινής γεωργικής πολιτικής. Προτεραιότητα δίνεται στους γεωργούς που έχουν περιορισμένη πρόσβαση σε άλλη υπηρεσία συμβουλευτικής στήριξης.

Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις η διάκριση μεταξύ των πυλώνων εξακολουθεί να υπάρχει αλλά οι δεσμοί μεταξύ τους γίνονται πιο στενοί μέσω της πρόβλεψης για μεταφορά πόρων ενώ, παράλληλα, οι βασικοί τομείς παρέμβασης καλύπτονται και από τους δύο πυλώνες. Εξαιτίας αυτής της αλληλεπίδρασης μεταξύ των πυλώνων υπάρχει ο κίνδυνος της διπλής χρηματοδότησης. Για παράδειγμα για το περιβάλλον εκτός από την πράσινη ενίσχυση του 1^{ου} πυλώνα εφαρμόζονται και γεωργοπεριβαλλοντικά μέτρα και μέτρα Natura 2000 του 2^{ου} πυλώνα. Για αυτό το λόγο θεσπίζονται διατάξεις που αποτρέπουν την παροχή διπλής χρηματοδότησης στους γεωργούς.

2.9 Χρηματοδότηση 2014-2020

Οι κανόνες για την χρηματοδότηση της ΚΓΠ διέπονται από το άρθρο 40, παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ. Με την αναθεώρηση του 2013 οι κανονισμοί για τα γεωργικά ταμεία 1290/2005 και 1698/2005 καταργούνται και αντικαθίστανται από τους κανονισμούς 1306/2013 για τη χρηματοδότηση, διαχείριση και παρακολούθηση της ΚΓΠ και 1305/2013 για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το ΕΓΤΑΑ. Η χρηματοδότηση της ΚΓΠ για την περίοδο 2014-2020 καθορίζεται από τον κανονισμό 1311/2013 για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και την διοργανική συμφωνία (EEC 373 της 20.12.2013). Επίσης, με την ΣΛΕΕ αναγνωρίζεται στο Κοινοβούλιο η αρμοδιότητα να αποφασίζει για το σύνολο των γεωργικών δαπανών από κοινού με το Συμβούλιο.

Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο προβλέπει για την ΚΓΠ συνολικό ποσό 362 787 δις. ευρώ, δηλαδή, περίπου το 37,7% του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ για την περίοδο 2014-2020. Από αυτό το ποσό το 28,9 % αντιστοιχεί στον πρώτο πυλώνα (27,6% για άμεσες ενισχύσεις και 1,7% για μέτρα αγοράς) και το 8,8% σε μέτρα αγροτικής ανάπτυξης. Το σύνολο των δαπανών για την ΚΓΠ θα μειωθεί σταδιακά μέσα στην περίοδο 2014-2020 από 54 450 δις. (40,5% του συνόλου) σε 49 031 δις. (34,9%).

Πίνακας Ι: Η ΚΓΠ στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014/2020 (ΕΕ-28)⁷⁴

Πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων (εκατ. EUR σε σταθερές τιμές 2011)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σύνολο 2014/2020
ΚΓΠ — Πυλώνας 1 (ΕΓΤΕ)	41.585 (30,9%)	40.989	40.421	39837	39079	38335	37 605 (26,8%)	277 851 (28,9%)
Εκ των οποίων:	39 715 (29,1%)	39 139	38 580	38 007	37 265	36 566	35 881 (25,6%)	265 153 (27,6%)

⁷⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015. Η Κοινή Γεωργική Πολιτική σε αριθμούς.

Άμεσες πληρωμές))	
Εκ των οποίων: Δαπάνες που συνδέονται με την αγορά	2 503 (1,8%)	2 471	2 449	2 427	2 399	2 342	2 286 (1,6%)	16 879 (1,7%)
Εκ των οποίων: Έσοδα για ειδικό προορισμό	-633	-621	-609	-597	-585	-574	-562	-4 181
ΚΓΠ — Αγροτική ανάπτυξη (ΕΓΤΑΑ)	12 865 (9,6%)	12 613	12 366	12 124	11 887	1 654	11 426 (8,1%)	84 936 (8,8%)
ΣΥΝΟΛΟ ΚΓΠ	54 450	53 602	52 787	51 961	50 966	49 989	49 031	362 787

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (με βάση τον Κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 του Συμβουλίου, της 2ας Δεκεμβρίου 2013 (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 884), καθώς και την πολιτική συμφωνία που επετεύχθη τον Ιούνιο του 2013 από το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή (ψηφοφορία στο Κοινοβούλιο στις 20 Νοεμβρίου 2013 — ψήφισμα P7_TA(2013)0455)).

Το συνολικό ποσό (37,7%) για την ΚΓΠ εμφανίζεται μειωμένο σε σύγκριση με το 41,7% της περιόδου 2007 – 2013 ενώ για τους άλλους τομείς πολιτικής προτείνονται αυξήσεις από 10% (Διοίκηση) έως 61% (Ιθαγένεια και ασφάλεια). Παρατηρείται μια αποδυνάμωση της ΚΓΠ υπέρ άλλων κοινοτικών πολιτικών με αποτέλεσμα να δημιουργείται έλλειμμα στις επιδοτήσεις που λαμβάνουν οι αγρότες το οποίο θα πρέπει να καλυφθεί από τις εθνικές διοικήσεις προκειμένου να μην προκληθούν αναταραχές στο πλαίσιο που λειτουργούν οι αγρότες.

Με τη νέα ΚΓΠ η ευελιξία μεταξύ πυλώνων ενισχύθηκε: από το 2015, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να μεταφέρουν πόρους μεταξύ των πυλώνων έως το 15% (από τον πρώτο πυλώνα στον δεύτερο και το αντίστροφο). Το ποσοστό για ορισμένες χώρες μπορεί να ανέλθει στο 25% για ορισμένα κράτη. Μετά τις μεταφορές πόρων μεταξύ των δύο πυλώνων που επέλεξαν να πραγματοποιήσουν τα κράτη μέλη, το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο τροποποιήθηκε (εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) 2015/141 (ΕΕ L 24) και ο προϋπολογισμός για την ΚΓΠ διαμορφώνεται ως εξής:

Προϋπολογισμός⁷⁵

ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΚΓΠ 2014-2020 (ΕΕ-28)	Σύνολο 2014-2020 (δισεκατομμύρια ευρώ σε τρέχουσες τιμές)	% ΚΓΠ
ΜΕΤΡΑ ΑΓΟΡΑΣ (ΚΟΑ)	19,002	
(α) Έσοδα για ειδικό προορισμό	(4,704)	
(β) Αποθεματικό για κρίσεις	+3,155	
(Α) ΣΥΝΟΛΟ ΚΟΑ [(α)+(β)]	17,453	4,3 %
ΑΜΕΣΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ (ΑΕ)		
(γ) Μεταφορές υπέρ του πυλώνα 2	298,438	
(δ) Μεταφορές υπέρ των ΑΕ	(7,369)	
(ε) ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ [(γ) + (δ)]	+3,359	
(β) Αποθεματικό για κρίσεις	(4,010)	
(Β) ΣΥΝΟΛΟ ΑΕ [(ε) + (β)]	(3,155)	
ΣΥΝΟΛΟ ΠΥΛΩΝΑ 1 [(Α) + (Β)]	291,273	71,3 %
ΣΥΝΟΛΟ ΠΥΛΩΝΑ 1 [(Α) + (Β)]	308,726	75,6 %
ΜΕΤΡΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΑΑ)	95,577	
(ε) Απολογισμός υπέρ του πυλώνα 2	+4,010	
(Γ) ΣΥΝΟΛΟ ΠΥΛΩΝΑ 2	99,587	24,4 %

⁷⁵ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015. Η χρηματοδότηση της ΚΓΠ. 7/2015

(AA)		
ΣΥΝΟΛΟ ΚΓΠ 2014-2020 [(A) + (B)+ (Γ)]	408,313	100 %

Οι συνολικοί πόροι ανέρχονται σε 408,313 από τους οποίους το ποσό 308,726 (75,6% του προϋπολογισμού της ΚΓΠ) διατίθεται για τον πρώτο πυλώνα και το ποσό 99,587 ποσοστό 24,4 % της ΚΓΠ για τον δεύτερο. Μαζί με τη συνολική συγχρηματοδότηση το ποσό αυτό ανέρχεται σε 161 δισεκατομμύρια ευρώ.

Το συνολικό ποσοστό του προϋπολογισμού της ΕΕ που διατίθεται για την ΚΓΠ έχει μειωθεί σημαντικά και με σταθερούς ρυθμούς τις τελευταίες δεκαετίες. Τη δεκαετία του 80 αντιπροσώπευε το 66% του προϋπολογισμού της Ένωσης ενώ την περίοδο 2014-2020 θα αντιστοιχεί μόλις στο 37,8%. Το δημοσιονομικό κόστος της ΚΓΠ ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος (ΑΕΕ) της ΕΕ έχει μειωθεί, από 0,54% το 1990 σε 0,34%, κατά τις προβλέψεις, για το 2020.

Για την Ελλάδα τα ανωτέρω ποσά είναι περισσότερα από 19,5 δισ. ευρώ για άμεσες ενισχύσεις και αγροτική ανάπτυξη. Το ποσό των άμεσων ενισχύσεων για την Ελλάδα είναι περίπου 15,4 δισ. ευρώ που σημαίνει ότι οι Έλληνες γεωργοί θα εισπράττουν περίπου 2,22 δισ. ευρώ ετησίως. Το ποσό των άμεσων ενισχύσεων υπολογίζεται ότι θα μειωθεί κατά 12% από το 2013 (2,22 δισ) μέχρι το 2020 (1,95 δισ). Το σύνολο των πόρων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης για την Ελλάδα την περίοδο 2014-2020 θα είναι περίπου 3,8 δισ. ευρώ δηλαδή εμφανίζεται μειωμένο κατά 5,9% σε σχέση με την περίοδο 2007-2013. Ωστόσο, με την εθνική και ιδιωτική συμμετοχή μπορεί να φτάσει μέχρι και τα 6 δισ. ευρώ. Από αυτά τα κονδύλια το 46,12% θα δοθεί για το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή, το 17,58% στην εδαφική συνοχή, το 1,90% στην τεχνική βοήθεια, το 7,62% στην καινοτομία / κατάρτιση και το 26,79% για την επιχειρηματικότητα/ανταγωνιστικότητα αγροδιατροφικού συστήματος.

Η χρηματοδότηση του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης προέρχεται εν μέρει από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και εν μέρει από εθνικές / περιφερειακές και, μερικές φορές, ιδιωτικές πηγές. Το σύνολο των πόρων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης για την Ελλάδα την περίοδο 2014-2020 ανέρχονται σε 4.223.960.793 ευρώ, η οποία αντιστοιχεί σε περίπου 5,5 δισ. ευρώ δημόσια δαπάνη. Από αυτά τα κονδύλια το 46,12% θα δοθεί για το περιβάλλον

και την κλιματική αλλαγή, το 17,58% στην εδαφική συνοχή, το 1,90% στην τεχνική βοήθεια, το 7,62% στην καινοτομία/κατάρτιση και το 26,79% για την επιχειρηματικότητα/ανταγωνιστικότητα αγροδιατροφικού συστήματος.

ΕΝΟΤΗΤΑ 3: Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΚΓΠ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1 ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΛΟΓΗ ΓΙΑ ΤΗ ΝΕΑ ΚΓΠ

Με τη νέα ΚΑΠ διαφαίνεται πιο έντονα η τάση που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια στην ΚΓΠ δηλαδή η επανεθνικοποίηση της πολιτικής με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε εθνικό επίπεδο. Η διαφορά είναι ότι ένα μεγάλο τμήμα αποφάσεων μένει να ξεκαθαριστεί αργότερα από τα κράτη μέλη. Δίνεται μεγαλύτερη ευχέρεια στις εθνικές διοικήσεις να επιλέξουν τα μέτρα και τον τρόπο εφαρμογής τους και οι πόροι που δίνονται για την ΚΓΠ είναι λιγότεροι προκειμένου να ενισχυθούν και άλλες πολιτικές. Μια πιθανή επανεθνικοποίηση της ΚΓΠ θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις για την Ελλάδα. Οι επιδοτήσεις που δίνονται στους αγρότες είναι αρκετά υψηλές για να είναι δυνατή η χρηματοδότησή τους από τους περιορισμένους, ειδικά κάτω από αυτές τις συνθήκες, εθνικούς πόρους.

Ορισμένα ζητήματα για τα οποία η Ελλάδα έχει την ευχέρεια να επιλέξει είναι η κατανομή των κονδυλίων του εθνικού φακέλου, η εφαρμογή των προαιρετικών μέτρων στήριξης, ο χωρισμός ή όχι της χώρας σε περιφέρειες και η μεταφορά πόρων μεταξύ των πυλώνων. Αυτή η ευελιξία των κρατών μελών σχετικά με την εφαρμογή των μέτρων με βάση τους εξατομικευμένους στόχους τους οδηγεί στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για μια ΚΑΠ a la carte που τείνει να χάσει τα κοινά στοιχεία της. Η Ελλάδα κατέληξε σε απόφαση⁷⁶ με την οποία θεσπίζονται οι διαδικασίες εφαρμογής του καθεστώτος των άμεσων ενισχύσεων και έχει υποβάλει στην Επιτροπή το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης προς έγκριση.

Για να γίνει εφικτή η μετάβαση από το ιστορικό μοντέλο στην περιφερειοποίηση των ενισχύσεων θα πρέπει να γίνει ανακατανομή των ενισχύσεων μεταξύ των κρατών μελών ώστε να συγκλίνουν στον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Κάθε κράτος μέλος έχει την δυνατότητα να επιλέξει την αφετηρία και την ταχύτητα προσαρμογής στο νέο καθεστώς. Κράτη μέλη που λάμβαναν υψηλές ενισχύσεις, όπως η Ελλάδα, θα επιλέξουν

⁷⁶ Είναι η Υ.Α. με αρ. 104/7056, ΦΕΚ 147/Β/22/1.2015

τον πιο αργό τρόπο μετάβασης στο νέο καθεστώς με συνέπεια την καθυστέρηση της αποσύνδεσης από το μοντέλο των ιστορικών δικαιωμάτων. Υπολογίζεται ότι αρχικά τα ιστορικά δικαιώματα θα διατηρήσουν περίπου το 75% της αξίας τους.

Στην Ελλάδα για να επιτευχθεί εσωτερική σύγκλιση θα εφαρμοστεί ένας συνδυασμός δύο μοντέλων υπολογισμού των ενισχύσεων. Το ένα είναι ο διαχωρισμός της Ελλάδας σε τρεις περιφέρειες με οικονομικά και αγρονομικά κριτήρια και το δεύτερο η προσέγγιση στον μέσο όρο των ενισχύσεων της χώρας⁷⁷. Η επιλογή να μην θεωρηθεί ολόκληρη η χώρα ως μια περιφέρεια αλλά να χωριστεί σε τρεις περιφέρειες οφείλεται στις σημαντικές ανισότητες και διαφορές μεταξύ των περιφερειών της εξαιτίας των οποίων ήταν πολύ πιθανή η πρόκληση αναστάτωσης στους γεωργούς και η διατάραξη της παραγωγικής δραστηριότητάς τους. Διαφορετικού είδους αναδιανομή θα γινόταν αν το σύστημα εφαρμοζόταν σε εθνικό επίπεδο επειδή η σύγκλιση υπολογίζεται με βάση διαφορετικό μέσο όρο. Το περιφερειακό σύστημα θεωρείται ότι οδηγεί σε σταδιακή σύγκλιση. Η διάκριση έγινε μεταξύ βοσκότοπων, ετήσιων αρόσιμων καλλιεργειών και δενδροειδών πολυετών καλλιεργειών:

- Βοσκότοποι: 25% του εθνικού φακέλου
- Αρόσιμες καλλιέργειες: το 47% του εθνικού φακέλου
- Δενδρώδεις καλλιέργειες: το 28% του εθνικού φακέλου

Η διάκριση έγινε με αγρονομικά κριτήρια λόγω των διαφορών στην αξία και την παραγωγικότητα των εκτάσεων. Οι βοσκότοποι έχουν είναι μη παραγωγικές εκτάσεις με χαμηλά ενοίκια (4ευρώ/στρεμμα) ενώ οι αρόσιμες και οι δενδρώδεις εκτάσεις είναι υψηλής παραγωγικότητας και με υψηλά ενοίκια (30 έως 80 ευρώ/στρέμμα)⁷⁸. Στην Ελλάδα οι εκτάσεις αυτές ανέρχονται σε 2.000.000 οι αρόσιμες καλλιέργειες, 1.780.000 οι εκτάσεις βοσκοτόπων και 970.000 οι δενδρώνες⁷⁹.

Η σύγκλιση με βάση το μέσο όρο θα εφαρμοστεί σε επίπεδο περιφέρειας με ήπια προσαρμογή με βάση τους κανόνες του 90%, 60% και 30%. Όσοι έχουν πολύ υψηλά δικαιώματα δεν θα χάσουν πάνω από το 30% της αξίας των δικαιωμάτων του και όσοι έχουν χαμηλά δικαιώματα να ανέβουν τουλάχιστον στο 60% της μέσης αξίας της περιφέρειάς τους έως το 2019. Στόχος είναι σε κάθε περιφέρεια το ύψος της βασικής

⁷⁷ Agrenda Κοινή Αγροτική Πολιτική 2015-2020, 6/2013

⁷⁸ ΥΠ.Α.Α.Τ, Κοινή Αγροτική Πολιτική 2015 –2020, εστιάζοντας στην ανάπτυξη

⁷⁹ Agrenda, B5 | 27 ΝΕΑ ΚΑΠ. 11&12/9/2014

ενίσχυσης το 2019 να είναι ενιαίο αλλά σύμφωνα με προβλέψεις η σύγκλιση μέχρι το 2019 θα είναι μερική, πλήρης σύγκλιση προβλέπεται μέχρι το 2027. Η ενίσχυση ορίζεται ανα περιφέρεια αλλά θα γίνει εξατομίκευση των δικαιωμάτων (δεν θα ακολουθηθεί καθαρά περιφερειακή προσέγγιση). Οι μεταβολές ώστε να υπάρξει σύγκλιση θα γίνουν σε πέντε ισόποσα βήματα μέσα στη χρονική περίοδο 2014-2020 και θα κοινοποιηθεί στους δικαιούχους η αξία των δικαιωμάτων για κάθε έτος. Στόχος είναι να διευκολυνθούν οι μεταβιβάσεις που θα μπορούν να γίνουν μετά την οριστικοποίηση των δικαιωμάτων το 2015.

Η πιο μεγάλη αλλαγή θεωρείται η αύξηση των ενισχύσεων για τους βοσκότοπους από 19% σε 25% σε συνδυασμό με τις συνδεδεμένες ενισχύσεις ώστε να ενισχυθεί η κτηνοτροφική μας παραγωγή. Με βάση την στήριξη από τον εθνικό φάκελο υπολογίζεται ότι η θεωρητική μοναδιαία αξία το 2019 για τους βοσκότοπους θα είναι 250 ευρώ/εκτάριο. Προϋπόθεση για την λήψη ενίσχυσης είναι να βρίσκονται εντός ΟΣΔΕ για διασταύρωση στοιχείων των αιτούντων και Κτηνιατρικής Βάσης Δεδομένων (ΚΒΔ) ώστε να αποφευχθούν οι απάτες π.χ. η αγορά βοσκότοπων για την λήψη ενίσχυσης. Στην Ελλάδα το μεγαλύτερο μέρος των βοσκότοπων είναι δημόσιοι ή αδιευκρίνιστης χρήσης. Για να μην δημιουργηθούν ασάφειες κατά την ένταξη στο σύστημα των ενισχύσεων πρέπει να καταγραφούν με ακρίβεια όλοι οι βοσκότοποι. Η κατανομή σε δικαιούχους θα πραγματοποιηθεί με βάση το μέγεθος του ζωικού τους κεφαλαίου και την ενιαία τιμή πυκνότητας βόσκησης για όλη την Ελλάδα ώστε να παίρνει κάθενας την έκταση που δικαιούται. Σημειώνεται ότι όσες εκτάσεις έχουν χαρακτηριστεί βοσκότοποι μέχρι το 2012 δεν μπορούν να μετατραπούν σε αρόσιμες ή δενδρώδεις εκτάσεις⁸⁰.

Εκτός από την βασική ενίσχυση και τις υπόλοιπες υποχρεωτικές ενισχύσεις, την πράσινη και την ενίσχυση για νέους γεωργούς, η Ελλάδα επέλεξε να εφαρμόσει συνδεδεμένες ενισχύσεις για ορισμένα προϊόντα, ενισχύσεις για μικρούς καλλιεργητές και για περιοχές με φυσικά μειονεκτήματα. Αποφασίστηκε να μην εφαρμοστεί να προαιρετικό μέτρο της αναδιανεμητικής ενίσχυσης. Η ενίσχυση για περιοχές με φυσικούς περιορισμούς είναι 5% του ετήσιου εθνικού ανώτατου ορίου. Οι ενισχύσεις για μικρούς γεωργούς είναι 10% και οι συνδεδεμένες ενισχύσεις 9% (1% για

⁸⁰ B4 | 26 Agrenda 11 & 12 /10/ 2014

πρωτεϊνούχα φυτά). Η βασική ενίσχυση υπολογίζεται στο 54% συμπεριλαμβανομένου και του 3% του εθνικού αποθέματος.

Οι νέοι γεωργοί που είναι δικαιούχοι της αντίστοιχης ενίσχυσης υπολογίζονται από το ΥΠΑΑΤ στους 15.000. Το νέο καθεστώς για τους νέους γεωργούς καθιστά δύσκολη την πρόσβαση των νέων γεωργών στις άμεσες ενισχύσεις ενώ το ΥΠΑΑΤ ενδιαφέρεται περισσότερο για τους παλιούς γεωργούς που αποτελούν παραδοσιακούς ψηφοφόρους κατόχους ιστορικών δικαιωμάτων.

Οι γεωργοί που απολαμβάνουν άμεσες ενισχύσεις (αξία ΔΒΕ, πράσινη ενίσχυση και συνδεδεμένες ενισχύσεις) για το 2015 έως 1.250 ευρώ θα ενταχθούν αυτόματα στο καθεστώς των μικροκαλλιεργητών. Αυτή η ρύθμιση θα απλοποιήσει τις διαδικασίες για έναν μεγάλο αριθμό δικαιούχων (350.000 δικαιούχοι), περίπου το 50% του συνόλου. Με αυτό το κριτήριο διευκολύνονται πολλοί μικροί αγρότες και απαλλάσσονται από γραφειοκρατικές και πολύπλοκες διαδικασίες. Οι γεωργοί μπορούν να απενταχθούν οριστικά από το καθεστώς για τους μικροκαλλιεργητές και να υπαχθούν στο καθεστώς της βασικής ενίσχυσης ανα πάσα στιγμή με απόφαση του υπουργού⁸¹. Αν επιλέξουν, όμως, την απένταξη δεν υπάρχει μετά η δυνατότητα επανένταξης. Το βασικό πλεονέκτημα του καθεστώτος είναι ότι οι γεωργοί εξαιρούνται από το πρασίνισμα και τους ελέγχους της πολλαπλής συμμόρφωσης. Το αρνητικό της ρύθμισης είναι ότι λόγω της σύγκλισης ο γεωργός μπορεί να λάβει μόνο το ποσό των 1.250 ευρώ αλλά σε αυτήν την περίπτωση μπορεί να ζητήσει την απένταξή του.

Όσον αφορά την ευελιξία μεταξύ των πυλώνων (δυνατότητα μεταφοράς έως 15%), είναι δυνατή η μεταφορά τμήματος των πόρων από τον δεύτερο στον πρώτο πυλώνα και το αντίστροφο με σκοπό την ενιαία και καλύτερη αξιοποίησή τους. Η Ελλάδα επέλεξε την μεταφορά του 5% στον δεύτερο πυλώνα για την στήριξη περιοχών με φυσικούς περιορισμούς. Τα νέα κράτη μέλη συνήθως επιλέγουν την μεταφορά από τον δεύτερο στον πρώτο πυλώνα ώστε να αυξήσουν το ποσό των άμεσων ενισχύσεων.

Η Ελλάδα επέλεξε να εφαρμόσει το μέτρο στήριξης των συνδεδεμένων ενισχύσεων σε 15 τομείς της γεωργικής παραγωγής. Μια απότομη αποσύνδεση ορισμένων καλλιεργειών από τις άμεσες ενισχύσεις είναι πιθανό να έχει ως αποτέλεσμα την έξοδο πολλών γεωργών από τους συγκεκριμένους κλάδους όπως συνέβη σε μεγάλο βαθμό με την περίπτωση του καπνού στο πλαίσιο της προηγούμενης μεταρρύθμισης. Στόχος είναι

⁸¹ Για το 2015 οι αιτήσεις απένταξης γίνονται έως τις 15 Οκτωβρίου.

η διατήρηση της παραγωγής και απασχόλησης σε ορισμένους ευάλωτους τομείς της ελληνικής γεωργίας για ενίσχυση της επάρκειας στην εσωτερική αγορά αλλά και η βιωσιμότητα της μεταποιητικής βιομηχανίας (βιομηχανική τομάτα, ζαχαρότευτλα) και η αύξηση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων. Η συνδεδεμένη ενίσχυση μπορεί να συμβάλει στην ποιοτική βελτίωση των ελληνικών προϊόντων, την προστασία της βιοποικιλότητας και την υιοθέτηση γεωργικών πρακτικών φιλικών προς το περιβάλλον. Τα αρνητικά των συνδεδεμένων ενισχύσεων είναι ότι δυσκολεύουν την πρόσβαση των προϊόντων στην αγορά, η αύξηση της εξάρτησης των γεωργών από συγκεκριμένα προϊόντα και η μείωση της βασικής ενίσχυσης για χρηματοδότηση των συνδεδεμένων ενισχύσεων. Οι λεπτομέρειες για την εφαρμογή και τους όρους των συνδεδεμένων ενισχύσεων στην Ελλάδα καθορίζονται με υπουργικές αποφάσεις.

Στην περίπτωση του καπνού δεν θα δοθεί συνδεδεμένη ενίσχυση μετά από πόρισμα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου το οποίο επικυρώθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ήταν αρνητική για το θέμα (μόνο η Ελλάδα και η Βουλγαρία ψήφισαν θετικά). Ο καπνός θα ενισχύεται πλέον από τον δεύτερο πυλώνα και μέσω των περιοχών με φυσικούς περιορισμούς. Ειδική διάταξη προβλέπει ότι δεν θα λάβουν συνδεδεμένη προϊόντα που η παραγωγή τους επιβαρύνει άλλες πολιτικές, έμμεση αναφορά στον καπνό και την πολιτική υγείας⁸².

Για την σποροπαραγωγή δίνεται επιδότηση 30 ευρώ το στρέμμα με προϋπόθεση ότι σε μια έκταση η σποροπαραγωγή και η παραγωγή πρέπει να δηλώνονται χωριστά για να αποφεύγεται η διπλή χρηματοδότηση. Για την κατανομή άμεσων ενισχύσεων τίθεται ως κριτήριο η χρήση πιστοποιημένου σπόρου στην παραγωγή ορισμένων προϊόντων. Στο μέλλον προβλέπεται να εισαχθεί ως κριτήριο σε περισσότερα προϊόντα όπως στο ρύζι αλλά δεν είναι εύκολο επειδή αποτελεί μια επιπλέον προϋπόθεση για τους γεωργούς.

Με τη συνδεδεμένη ενίσχυση επιχειρείται μείωση των εισαγωγών και αύξηση της αυτάρκειας στα όσπρια, ενίσχυση της μεταποιητικής βιομηχανίας στον τομέα της ζάχαρης και των πορτοκαλιών, διατήρηση των εξαγωγών στο σκληρό σιτάρι, το ρύζι και τη βιομηχανική τομάτα, μείωση των εισαγωγών στα βοοειδή και τους σπόρους σποράς και ενίσχυση της παραγωγής φέτας από αιγοπρόβειο γάλα. Σκοπός είναι η

⁸² Agrenda, ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ 2015-2020, 6/2013, σελ.12 και Agrenda B6/28, Φακελος Νέα ΚΑΠ, 11&12/10/2014

διατήρηση της βιωσιμότητας των ευάλωτων κλάδων και η ενίσχυση των εξαγωγών των ανταγωνιστικών προϊόντων.

Ως έτος αναφοράς για τον υπολογισμό των ενισχύσεων θα μετρήσουν το έτος 2013 και το έτος 2014. Οι δικαιούχοι πρέπει να ήταν αγρότες το 2013 για να κατοχυρώσουν το δικαίωμα ενίσχυσης αλλά το 2014 ορίζεται έτος αναφοράς για τον υπολογισμό των εκτάσεων που είναι επιλέξιμες για ενισχύσεις. Το 2015 θα οριστικοποιηθούν τα δικαιώματα και ως αριθμός και ως αξία. Μετά την κατανομή των δικαιωμάτων το 2015 τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να περιορίσουν τον αριθμό τους είτε στο 135% είτε στο 145% του αριθμού των στρεμμάτων που δηλώθηκαν το 2009, προκειμένου να αποφύγουν μια υπερβολική αύξηση στις επιλέξιμες εκτάσεις που θα δηλωθούν.

Στην Ελλάδα το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) 2014-2020 καλύπτει την επικράτεια Ελλάδας και έχει υποβληθεί από τις 17 Ιουλίου 2014 και αναμένεται η έγκριση του από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στο μεταξύ οι πόροι για την αγροτική ανάπτυξη δεν είναι δυνατό να δοθούν χωρίς την έγκριση. Συνολικά έχουν εγκριθεί 78 από τα συνολικά 118 ΠΑΑ και έχουν απομείνει άλλα 40 ανάμεσά τους και της Ελλάδας.

3.2 ΒΑΣΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ ΚΑΙ ΙΔΙΑΙΤΕΡΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΓΡΟΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

Ο ελληνικός αγροτικός τομέας παρουσιάζει ιδιαιτερότητες που καθορίζουν την ανάπτυξη του τομέα και την υλοποίηση των εκάστοτε μεταρρυθμίσεων. Οι ιδιαίτερες γεωμορφολογικές συνθήκες της χώρας, τα διαρθρωτικά προβλήματα του αγροτικού τομέα, οι ελλείψεις του κρατικού μηχανισμού καθώς και η παρούσα οικονομική συγκυρία συντείνουν στην αναποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων και την διαίωνιση των προβλημάτων της ελληνικής γεωργίας. Βασικά διαρθρωτικά προβλήματα αποτελούν η πολυαπασχόληση των αγροτικών νοικοκυριών, η κατάτμηση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και η ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού που απασχολείται στη γεωργία.

Η καλλιεργούμενη έκταση στην Ελλάδα αποτελείται κυρίως από μικρές εκμεταλλεύσεις οικογενειακού χαρακτήρα. Το μικρό μέγεθος και η διάσπαση τους οφείλεται ως ένα βαθμό στην μορφολογία του ελληνικού εδάφους που χαρακτηρίζεται από ορεινές και νησιωτικές περιοχές. Το 76% των εκμεταλλεύσεων έχουν μέγεθος

λιγότερο από 50 στρέμματα ενώ λιγότερο από το 1% έχουν μέγεθος άνω των 500 στρεμμάτων. Επίσης, σημαντικό είναι ότι το μεγαλύτερο μέρος της χρησιμοποιούμενης γεωργικής γης, 82%, βρίσκεται σε μειονεκτικές περιοχές, από τις οποίες ένα μεγάλο ποσοστό, 56,4%, είναι σε ορεινές περιοχές. Η συνένωση των αγροτικών εκμεταλλεύσεων μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση των προβλημάτων με τη δημιουργία οικονομικών κλίμακας και την αύξηση της παραγωγικότητας. Αν και τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια μικρή άνοδος των μεγάλων εκμεταλλεύσεων σε σχέση με τις μικρότερες, οι αντιληψεις των ελλήνων αγροτών σχετικά με την γη δεν συμβάλλουν προς την αυτή την κατεύθυνση. Οι αγρότες επιδιώκουν να παραμείνει η γη στην οικογένεια τους και σπάνια καταφεύγουν στην πώληση της⁸³.

Στην Ελλάδα παρατηρείται ότι ένα μεγάλο ποσοστό των απασχολούμενων στην γεωργία διαθέτει συμπληρωματικά εισοδήματα από εξωγεωργικές δραστηριότητες. Υπολογίζεται ότι το 68% των αγροτών έχουν ένα δεύτερο εισόδημα⁸⁴. Δεδομένων των κινδύνων που συνεπάγεται η γεωργική δραστηριότητα για το εισόδημα των γεωργών, η απασχόληση σε άλλους τομείς αποτελεί μια διέξοδο για τους αγρότες που τους επιτρέπει να παραμείνουν στην υπαίθρο. Συνεπώς, είναι ένας τρόπος για να διατηρηθεί η βιωσιμότητα των αγροτικών περιοχών και η γεωργική δραστηριότητα έστω και ως δευτερεύουσα μορφή απασχόλησης.

Ο αγροτικός πληθυσμός υπέστη μεγάλη μείωση κατά τις δεκαετίες 70 και 80 η οποία εξακολουθεί να υφίσταται μέχρι σήμερα. Το 2001 η απασχόληση στον αγροτικό τομέα να αντιπροσωπεύει το 16% της συνολικής απασχόλησης ενώ το 2008 μόνο το 11% (ΕΣΥΕ, Έρευνα εργατικού δυναμικού)⁸⁵. Ένα μεγάλο μέρος του αγροτικού πληθυσμού εγκαταστάθηκε στα αστικά κέντρα και απασχολείται στον τομέα των υπηρεσιών με αποτέλεσμα να αυξηθεί ο μέσος όρος ηλικίας των των αγροτών. Το 2007 υπολογίζεται ότι το 37,3% του εργατικού δυναμικού στον αγροτικό τομέα είναι πάνω από 65 ετών, το 49,2% μεταξύ 40 και 64 και το 13,4% κάτω από 39 ετών. Όσον αφορά το μορφωτικό επίπεδο των αγροτών, εμφανίζεται χαμηλό με το 42% να έχει τελειώσει

⁸³ Ο οικογενειακός χαρακτήρας της γεωργίας φαίνεται από τον αριθμό των αυτοαπασχολούμενων που φτάνει το 62,6% του συνόλου των απασχολούμενων στη γεωργία.

⁸⁴ Καδίτη, Ε. Ν. Ε., 2010. *Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΚΕΠΕ, σελ.36

⁸⁵ Καδίτη, Ε. Ν. Ε., 2010. *Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΚΕΠΕ, σελ.34

μόνο το Δημοτικό⁸⁶. Στο άμεσο μέλλον ένα μέρος των αγροτών θα αποχωρήσει από τη γεωργία λόγω ηλικίας, προκαλώντας ανησυχίες για το μέλλον της ελληνικής υπαίθρου.

Βασικός παράγοντας που υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των μέτρων αγροτικής πολιτικής είναι οι αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η Διοίκηση αδυνατεί να συμβάλει στην στήριξη των αγροτών οι οποίοι συχνά πέφτουν θύματα των γραφειοκρατικών διαδικασιών και ελλειπών ενημέρωσης από τους κρατικούς φορείς. Οι ανεπάρκειες αυτές της Διοίκησης επιτείνονται από τις δυσμενείς οικονομικές συνθήκες και τα δημοσιονομικά προβλήματα του κράτους.

Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα παρά την μείωση των βασικών γεωργικών μεγεθών που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια εξακολουθεί να συμβάλει σε μεγάλο βαθμό στην ελληνική οικονομία. Η σημασία του αγροτικού τομέα είναι ιδιαίτερα αισθητή στις περιφέρειες της χώρας και περισσότερο σε επίπεδο νομών όπου διαδραματίζει σπουδαίο ρόλο για την διατήρηση της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής της υπαίθρου.

Το ποσοστό συμμετοχής της γεωργίας στο ΑΕΠ, αν και παρουσιάζει μείωση, από 9,9% το 1995 σε 5,2% το 2006, εξακολουθεί να είναι υψηλότερο του ευρωπαϊκού μέσου όρου⁸⁷. Σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία του αγροτικού τομέα στην Ελλάδα ανήλθε σε 3,3% του ΑΕΠ το 2014 έναντι του 1,4% της ΕΕ. Το δεύτερο μέγεθος που δείχνει τη σημασία της γεωργίας για την ελληνική οικονομία είναι η απασχόληση στις περιοχές της υπαίθρου που ανέρχεται σε ποσοστό περίπου το 15% της συνολικής απασχόλησης. Ο αγροτικός τομέας συμβάλει σε μεγάλο βαθμό και στην απασχόληση στην μεταποιητική βιομηχανία, για παράδειγμα του καπνού και της ζάχαρης. Σημαντική, επίσης, είναι η συμβολή του αγροτικού τομέα στο εμπορικό ισοζύγιο. Τα γεωργικά προϊόντα αντιπροσωπεύουν περίπου το 20% της χώρας, ποσοστό σημαντικό και σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ αλλά και με άλλους τομείς της ελληνικής οικονομίας⁸⁸. Η Ελλάδα Τέλος, δεν πρέπει να παραβλέπουμε την σημασία της γεωργίας για τη διατήρηση του αγροτικού πληθυσμού στην ύπαιθρο και την διασφάλιση με αυτόν τον τρόπο της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής της.

⁸⁶ Αλεξιάδης, Σ., Κοκκίδης, Σ., Σπανέλλης, Λ., . Τα Βασικά Χαρακτηριστικά του Ελληνικού Πρωτογενούς Τομέα, σελ.102

⁸⁷ Καδίτη, Ε. Ν. Ε., 2010. *Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΚΕΠΕ, σελ.1

⁸⁸ Παχάκη, Κ. (τ. σ. Τ., 2006. *Η ελληνική γεωργία ενώπιον των νέων συνθηκών και θεσμικού πλαισίου*. Αθήνα: ΚΕΠΕ, σελ.128-131

3.3 ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΚΑΠ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΓΕΩΡΓΙΑ

Η Ελλάδα από την ένταξη της στην ΕΟΚ αποκώμισε όλα τα δυνατά οφέλη από την ΚΓΠ. Τα κοινοτικά μέτρα στήριξης για τη γεωργία δημιούργησαν προοπτικές για ανάπτυξη του αγροτικού τομέα. Οι πόροι που δόθηκαν και το πλαίσιο προστασίας της ΚΑΠ μέσω των μέτρων στήριξης προστάτεψαν τους Έλληνες παραγωγούς από τον διεθνή ανταγωνισμό και έδωσαν ώθηση στην ελληνική γεωργία για περαιτέρω ανάπτυξη.

Οι εισοδηματικές ενισχύσεις έδωσαν την ευκαιρία στους αγρότες έχοντας εξασφαλίσει ένα βασικό εισόδημα να αυξήσουν την παραγωγή τους και να επεκτείνουν τις εκμεταλλεύσεις τους χωρίς να φοβούνται το ρίσκο. Παράλληλα, οι Έλληνες γεωργοί είχαν τη δυνατότητα να διαθέσουν τα προϊόντα τους στην αγορά της ΕΕ. Εκτός από την στήριξη των αγορών υπήρξε μέριμνα και για την ανάπτυξη του αγροτικού τομέα μέσα από τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και των μεθόδων παραγωγής, υπήρξαν μέτρα για ενίσχυση των επενδύσεων. Οι περισσότερες από τις δράσεις για την αγροτική ανάπτυξη συνάντησαν προβλήματα στην υλοποίησή τους, αν και δόθηκαν πόροι από την ΕΕ. Το ελληνικό κράτος δεν κατάφερε να αξιοποιήσει κατάλληλα τα κονδύλια επειδή αντιμετώπιζε δυσχέρειες στη συγχρηματοδότησή τους. Στις εξαγωγές, αν εξαιρέσουμε, τα παραδοσιακά ελληνικά προϊόντα (καπνός σταφίδα), η Ελλάδα δεν κατάφερε να επεκτείνει την ανταγωνιστικότητά της⁸⁹. Οι εισαγωγές της Ελλάδας από χώρες της ΕΕ αυξήθηκαν ενώ η εξαγωγή της Ελλάδας προς τις χώρες αυτές μειώθηκαν. Σε αυτό το σημείο έχει ασκηθεί κριτική στην ΕΕ.

Η ΚΓΠ θεωρείται ότι έδωσε έμφαση στη στήριξη των κτηνοτροφικών προϊόντων (π.χ. γαλακτοκομικά) και μικρότερη στα προϊόντα φυτικής παραγωγής με συνέπεια να μειωθεί η παραγωγή προϊόντων που παλιότερα ευδοκίμουςαν σε χώρες όπως η Ελλάδα. Επίσης, σε ορισμένα προϊόντα προωθήθηκαν καλλιεργητικές πρακτικές που οδήγησαν σε εξάντληση των φυσικών πόρων όπως η μονοκαλλιέργεια στον καπνό και το βαμβάκι. Ειδικά όσον αφορά το βαμβάκι η εντατική καλλιέργειά του προκάλεσε υπερπαραγωγή και υποβάθμιση του εδάφους.

Από την δεκαετία του 90 και μετά παρατηρείται σταθερή αλλά σημαντική μείωση των δαπανών της ΕΕ για την ΚΓΠ. Το 1980 εκτιμάται ότι η ΚΓΠ απορροφούσε το 75%

⁸⁹ Παχάκη, Κ., 2006. *Η ελληνική γεωργία ενώπιον των νέων συνθηκών και θεσμικού πλαισίου*. Αθήνα: ΚΕΠΕ, σελ.131

του κοινοτικού προϋπολογισμού ενώ το 2013 περίπου το 35%⁹⁰. Μέσα από τις διαπραγματεύσεις, πρώτα στο πλαίσιο της GATT και μετά στο πλαίσιο του ΠΟΕ (Γύρος της Ντόχα), προέκυψε άρση των εξωτερικών εμποδίων και σταδιακές περικοπές των μέτρων που προκαλούν στρεβλώσεις στο διεθνές εμπόριο. Οι γεωργοί διαθέτουν πλέον τα προϊόντα τους στις τιμές της διεθνούς αγοράς. Η μείωση της στήριξης σε συνδυασμό με το αυξημένο κόστος παραγωγής καθιστούν ασύμφορες πολλές καλλιέργειες για τους Έλληνες αγρότες.

Με τη νέα ΚΑΠ οι πόροι που διατέθηκαν από τον κοινοτικό προϋπολογισμό είναι αναμενόμενα μειωμένοι. Συνέπεια του νέου δημοσιονομικού πλαισίου είναι η μείωση του ύψους του εθνικού φακέλου. Για την Ελλάδα προβλέπεται μείωση κατά τη διάρκεια της περιόδου 2014-2020 στο πλαίσιο της σύγκλισης μεταξύ των κρατών μελών περίπου 3,3%. Σύμφωνα με το ποσοστό αυτό η Ελλάδα εμφανίζεται ευνοημένη σε σχέση με άλλα κράτη μέλη που θα υποστούν υψηλότερες μειώσεις. Η απόφαση για σταδιακή σύγκλιση στο εσωτερικό των κρατών μελών μπορεί να οδηγήσει σε δικαιότερη κατανομή των πόρων αλλά υπό την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχει σημαντική ετερογένεια μεταξύ εκμεταλλεύσεων και περιφερειών. Η Ελλάδα είναι χώρα με τέτοιες ανισότητες (π.χ.ορεινές, πεδινές περιοχές) και αυτός ήταν ο λόγος που επέλεξε να διακρίνει τρεις περιφέρειες για την κατανομή ενισχύσεων. Ο διαχωρισμός αυτός δεν είναι απαραίτητα θετικός για όλες τις καλλιέργειες και αναμένεται ότι θα θιγούν κυρίως όσοι είχαν υψηλά δικαιώματα. Η ελαιοκαλλιέργεια, για παράδειγμα, που εντάσσεται στις δενδρώδεις καλλιέργειες θα πρέπει να μοιραστεί τις ενισχύσεις με άλλες καλλιέργειες⁹¹.

Ιδιαίτερη ανησυχία υπάρχει στο πλαίσιο της νέας ΚΑΠ για ορισμένα προϊόντα ότι θα ακολουθήσουν το παράδειγμα του καπνού. Οι ποσοστώσεις στη ζάχαρη θα καταργηθούν το 2017, το καθεστώς δικαιωμάτων αμπελοφύτευσης θα τροποποιηθεί το 2015, ενώ υπήρξε μείωση και για το βαμβάκι, μικρότερη, όμως, από την αναμενόμενη. Ειδικά το θέμα του βαμβακιού τέθηκε υπο συζήτηση κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων του Γύρου της Ντόχα⁹². Οι τροποποιήσεις αυτές σε συνδυασμό με οικονομικούς και άλλους παράγοντες ενδέχεται να εξωθήσουν ένα μεγάλο μέρος των

⁹⁰ Μπουρδάρας, Δ. Κ. Λ., 2008. Δημοσιονομικές πτυχές της εφαρμογής της ΚΑΠ στην Ελλάδα. *Ελληνική γεωργία και αγροτική πολιτική*. Αθήνα : Ακαδημία Αθηνών,σελ.52

⁹¹ ΣΕΔΗΚ: Η νέα ΚΑΠ φέρνει μειώσεις άνω του 55% και αφανισμό των μικρών ελαιοπαραγωγών. 18/5/2015 και Νέα ΚΑΠ: Ποιοι αγρότες κερδίζουν, ποιοι χάνουν, 28/07/2014

⁹² ζητήθηκε από τις ανεπτυγμένες βαμβακοπαραγωγούς χώρες, Η.Π.Α. και Ελλάδα να μειώσουν την στήριξη, βλ. Παχάκη, Κ., 2006. *Η ελληνική γεωργία ενώπιον των νέων συνθηκών και θεσμικού πλαισίου*. Αθήνα: ΚΕΠΕ, σελ. 72-73

αγροτών στην εγκατάληψη της συγκεκριμένης δραστηριότητας. Προϊόντα όπως η ζάχαρη και το βαμβάκι συνδέονται με τον μεταποιητικό κλάδο και μια μείωση της παραγωγής τους θα έχει επιπτώσεις και στην μεταποίηση.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η μεταρρύθμιση του 2013 επιχειρεί να καλύψει ορισμένες από τις ελλείψεις της προηγούμενης μεταρρύθμισης και να προσαρμόσει την ΚΓΠ στα νέα δεδομένα. Μέσω της νέας κατανομής των ενισχύσεων γίνεται μια προσπάθεια για μετάβαση από το ιστορικό μοντέλο στο περιφερειακό. Το προηγούμενο μοντέλο βασιζόταν στις ιστορικές περιόδους αναφοράς που είχαν χάσει πλέον την σημασία τους και μέσα από την εφαρμογή του διαπιστώθηκε ότι συνεπαγόταν μεγάλο διοικητικό κόστος. Το νέο καθεστώς αποβλέπει σε ανακατανομή και εξομοίωση των άμεσων ενισχύσεων ώστε να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της άνισης κατανομής τους. Προβλέπεται να υπάρξει τουλάχιστον μερική σύγκλιση τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και στο εσωτερικό του κράτους ή μιας περιφέρειας.

Η νέα ΚΓΠ προβλέπει χαμηλότερη χρηματοδότηση για την ΚΓΠ από την προηγούμενη περίοδο ενώ όπως παρατηρείται οι δαπάνες για τον αγροτικό τομέα μειώνονται συνεχώς από τη δεκαετία του 90 μέχρι σήμερα. Το γεγονός αυτό δημιουργεί ανησυχίες στην ελληνική πλευρά για περαιτέρω μείωση των ενισχύσεων τα επόμενα χρόνια. Ωστόσο, τουλάχιστον στην παρούσα ΚΓΠ οι μειώσεις για την Ελλάδα ήταν μικρότερες σε σχέση με αυτές άλλων χωρών.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετείχε πρώτη φορά ως συννομοθέτης και σε κάθε περίπτωση επιδίωξε να διαδραματίσει ενεργό ρόλο. Στον δεύτερο πυλώνα κατάφερε να αποσπάσει ένα ελάχιστο όριο 30% από τις δαπάνες του ΕΓΤΑΑ για επενδύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και του κλίματος, για έργα ανάπτυξης των δασικών ζωνών και άλλα μέτρα. Πέτυχε, επίσης, την απαγόρευση της διπλής χρηματοδότησης για τις «πράσινες» ενισχύσεις και την αύξηση της ενίσχυσης των περιοχών με φυσικούς περιορισμούς. Σημαντική ήταν η συμβολή του και στην προσθήκη προϊόντων στα μέτρα αγοράς της ΚΟΑ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αξιολογήσε θετικά τον νέο ρόλο του και θα μπορούσε να συμβάλει σημαντικά και στις επόμενες μεταρρυθμίσεις.

Η μεταρρύθμιση έχει αντιμετωπίσει μέχρι τώρα ποικίλες κριτικές αλλά είναι γεγονός ότι ήταν απαραίτητη για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων. Η Cora-Cogeca

χαρακτηρίσει τη μεταρρύθμιση ως αναγκαία για την εξασφάλιση πόρων για τον αγροτικό τομέα εντός του νέου προϋπολογισμού για την ΚΓΠ. Εντούτοις, έχουν υπάρξει αντιδράσεις και κριτική για ορισμένα επιμέρους μέτρα όπως για παράδειγμα από περιβαλλοντικές οργανώσεις που θεωρούν τα μέτρα υποδεέστερα των αρχικών προβλέψεων.

Η ΠΑΣΕΓΕΣ κάνει λόγο για επανεθνικοποίηση της ΚΓΠ και είναι γεγονός ότι οι νέες ρυθμίσεις δίνουν ευρύτερα περιθώρια ευελιξίας ως προς την εφαρμογή των μέτρων σε εθνικό επίπεδο. Κατί τέτοιο, όμως, σημαίνει και μείωση των ενισχύσεων για την πολιτική. Παρά τις αδυναμίες που μπορεί να έχει και την μειωμένη χρηματοδότηση η νέα ΚΓΠ αποτελεί για την Ελλάδα μια ευκαιρία για ανασχεδιασμό της πολιτικής στον αγροτικό τομέα και επανακαθορισμό των στόχων της στο μέτρο που προσφέρει ευελιξία στην εθνική διοίκηση να εφαρμόσει ή όχι ορισμένα μέτρα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ότι η Ελλάδα επέλεξε τον διαχωρισμό της χώρας σε περιφέρειες ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής γεωργίας.

Μέσα στις άμεσες εξελίξεις για τη νέα ΚΓΠ είναι η απλοποίηση της που αναμένεται να τεθεί σε ισχύ το 2016. Ωστόσο, με την απλοποίηση της ΚΓΠ υπάρχει ο κίνδυνος να περιοριστούν περισσότερο τα κοινά στοιχεία της ΚΓΠ και να δοθεί μεγαλύτερη ευχέρεια στα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή των μέτρων. Αυτή η δυνατότητα που δίνεται στα κράτη μέλη να αποφασίζουν το καθένα χωριστά για την εφαρμογή των λεπτομερειών είναι πιθανό να οδηγήσει σε μεγαλύτερη πολυπλοκότητα την ΚΓΠ.

Το 2017 προβλέπεται να γίνει μια επανεξέταση των επιλογών και η διόρθωση ορισμένων αλλά όχι των πιο βασικών μέτρων. Η συζήτηση για μια συνολική αναθεώρηση θα αρχίσει το 2018 και θα επηρεαστεί από τα αποτελέσματα της εφαρμογής της ΚΓΠ. Τα θέματα που πρόκειται να απασχολήσουν την ΕΕ έχουν σχέση κυρίως με την κατανομή των πόρων του προϋπολογισμού και τα αποτελέσματα από την κατάργηση μέτρων αγοράς σε ορισμένα προϊόντα. Θα τεθεί το θέμα της διάρθρωσης των πόρων της ΚΓΠ και ειδικά των άμεσων ενισχύσεων. Επίσης, θα εξεταστούν τα αποτελέσματα από την εφαρμογή μέτρων σύγκλισης, καθώς και το θέμα της άνισης κατανομής πόρων μεταξύ των πυλώνων. Ένα ζήτημα που μπορεί να προκαλέσει το ενδιαφέρον είναι η πορεία κλάδων όπως η ζάχαρη μετά την μεταβολή των καθεστώτων τους.

Η μελλοντική κατεύθυνση της ΚΓΠ θα επηρεαστεί οπωσδήποτε από διεθνείς εξελίξεις και συμφωνίες. Η ΕΕ αποτελεί μια ανοιχτή οικονομία που τις τελευταίες δεκαετίες έχει κάνει σημαντικές υποχωρήσεις στον αγροτικό τομέα ώστε να προσαρμοστεί στις διεθνείς απαιτήσεις. Σε μεγάλο βαθμό η πολιτική που υιοθετεί για τον αγροτικό τομέα είναι προϊόν διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών αλλά και διμερών συμφωνιών. Συνεπώς, η πορεία των διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο του Γύρου της Ντόχα του ΠΟΕ και άλλων εμπορικών συμφωνιών, θα είναι καθοριστικής σημασίας για την εξέλιξη της ΚΓΠ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλεξιάδης, Σ., Κοκκίδης, Σ., Σπανέλλης, Λ. Τα Βασικά Χαρακτηριστικά του Ελληνικού Πρωτογενούς Τομέα.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια. Γεωργία: μια εταιρική σχέση ανάμεσα στην Ευρώπη και τους αγρότες της. επικαιροποιήθηκε το Νοέμβριο του 2014.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) και η γεωργία στην Ευρώπη - συχνές ερωτήσεις. Βρυξέλλες, 26 /6/ 2013.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινή Γεωργική Πολιτική-Μερμώντας για τις ρίζες μας.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015. Η Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ) και η Συνθήκη.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015. Ο πρώτος πυλώνας της ΚΓΠ: II - Άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς.

Θεοφανίδης, Σ., 1992. *Αγροτική οικονομική*. Αθήνα : Παπαζήσης.

Καδίτη, Ε. Νίτση Ε., 2010. *Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 για τη θέσπιση κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της Κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ L 347/626 της 20.12.2013)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303 /2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για τον καθορισμό γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΕ L 347/549 της 20.12.2013)

Κανονισμός (ΕΕ) 1305 /2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) (ΕΕ L 347/487 της 20.12.2013)

Κανονισμός (ΕΕ) 1306 /2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ L 347/673 της 20.12.2013)

Λιανός, Θ. Δ. Δ. Μ. Γ. Ν. Μ. & Κ. Σ., 2009. *Αγροτική οικονομία, θεωρία και πολιτική*. Αθήνα: Μπένου.

Μαραβέγιας, Ν., 1992. *Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η ελληνική γεωργία στη δεκαετία του '90*. Αθήνα: Παπαζήσης.

- Μούσης, Ν., 2011. *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, οικονομία, πολιτικές*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μπουρδάρας, Δ. Κ. Λ., 2008. Δημοσιονομικές πτυχές της εφαρμογής της ΚΑΠ στην Ελλάδα. *Ελληνική γεωργία και αγροτική πολιτική*. Αθήνα : Ακαδημία Αθηνών, σσ. 51-58.
- Νέα ΚΑΠ: Ποιοι αγρότες κερδίζουν, ποιοι χάνουν, 28/07/2014, <http://www.ethnos.gr/>
- Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε., Συχνές ερωτήσεις και απαντήσεις για τις άμεσες ενισχύσεις, Τεύχος 4, 5/6/2015
- ΟΠΕΚΕΠΕ, Δ/ση Άμεσων Ενισχύσεων & Αγοράς, Τμήμα Διαχείρισης Δικαιωμάτων , Υπολογισμός Δικαιωμάτων Βασικής Ενίσχυσης, Μάρτιος 2015
- Παπαγεωργίου, Κ., 2007. Η κοινή αγροτική πολιτική. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*. Αθήνα: Θεμέλιο, σσ. 613-633.
- Παπαγεωργίου, Κ. Δ. Δ. & Σ. Π., 2005. *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα: Σταμούλης.
- Παπαγιάννης, Δ., 2007. *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα: Σακκουλα.
- ΠΑΣΕΓΕΣ, 2014. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική μετά το 2014 Ανάλυση Προτάσεων και Σεναρίων Κατανομής Άμεσων Ενισχύσεων
- ΠΑΣΕΓΕΣ, Εθνική επιλογή για την εφαρμογή της ΚΑΠ 2014 -2020
- Παχάκη, Κ., με τη συνεργασία Τονικίδου, 2006. *Η ελληνική γεωργία ενώπιον των νέων συνθηκών και θεσμικού πλαισίου*. Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Πέζαρος, Π., 2008. Η τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΑΠ και η εφαρμογή της στην Ελλάδα: Θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις. *Ελληνική γεωργία και αγροτική πολιτική (επιμ. Κρίμπα, Κ. και Λουλούδη, Α.)*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών, σσ. 27-50.
- ΣΕΔΗΚ: Η νέα ΚΑΠ φέρνει μειώσεις άνω του 55% και αφανισμό των μικρών ελαιοπαραγωγών, 18/5/2015, <http://www.agrotypos.gr/>
- Συμβούλιο της ΕΕ, Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την απλούστευση της ΚΓΠ, 11 /5/ 2015
- Χάρβεϊ, Ε., 1996. *Η αναμόρφωση της κοινής αγροτικής πολιτικής και η εφαρμογή ορισμένων νέων μέτρων διαρθρωτικού χαρακτήρα στην ελληνική γεωργία*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.
- ΥΠ.Α.Α.Τ, Δ/ση Αγροτικής Πολιτικής και Τεκμηρίωσης, 2010. Έλεγχος υγείας της ΚΑΠ. Ενημερωτικός οδηγός.
- ΥΠ.Α.Α.Τ, Κοινή Αγροτική Πολιτική 2015 –2020, Εστιάζοντας στην ανάπτυξη
- Agrenda , Φάκελος: Άμεσες ενισχύσεις , 9/4/2015
- Agrenda. 2013. ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ 2015-2020, 6/2013
- Fennel, R., 1997. *Η Κοινή αγροτική πολιτική συνέχεια και αλλαγή*. Αθήνα: Θεμέλιο.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

<http://www.agrotypos.gr/>

<http://www.agronews.gr/>

<http://www.ethnos.gr/>

<http://europa.eu/>

<http://www.europarl.europa.eu/>

<http://www.minagric.gr/>

<http://www.opekepe.gr/>

<http://www.paseges.gr/>