

Αναστάσιος Β. Σέμος

Καθηγητής Γεωπονίας Α.Π.Θ.

ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΤΟΜΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ



ISBN 978-960-456-352-4

© Copyright, Οκτώβριος 2012, Σέμος Αναστάσιος, Εκδόσεις Ζήτη

Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις του ελληνικού νόμου (Ν.2121/1993 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα) και τις διεθνείς συμβάσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύεται απολύτως η άνευ γραπτής άδειας του εκδότη κατά οποιοδήποτε τρόπο ή μέσο αντιγραφή, φωτοανατύπωση και εν γένει αναπαραγωγή, εκμίσθωση ή δανεισμός, μετάφραση, διασκευή, αναμετάδοση στο κοινό σε οποιαδήποτε μορφή (ηλεκτρονική, μηχανική ή άλλη) και η εν γένει εκμετάλλευση του συνόλου ή μέρους του έργου.

Φωτοστοιχειοθεσία

**Εκτύπωση
Βιβλιοδεσία**

Π. ΖΗΤΗ & Σια ΟΕ

18^ο χλμ Θεσσαλονίκης - Περαιάς
Τ.Θ. 4171 • Περαιά Θεσσαλονίκης • Τ.Κ. 570 19
Τηλ.: 2392.072.222 - Fax: 2392.072.229 • e-mail: info@ziti.gr



**ΕΚΔΟΣΕΙΣ
ΖΗΤΗ**

www.ziti.gr

ΒΙΒΛΙΟΠΩΛΕΙΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ - ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΑΘΕΣΗ:

Αρμενοπούλου 27 - 546 35 Θεσσαλονίκη • Τηλ.: 2310-203.720 • Fax 2310-211.305
e-mail: sales@ziti.gr

ΒΙΒΛΙΟΠΩΛΕΙΟ ΑΘΗΝΩΝ - ΕΝΩΣΗ ΕΚΔΟΤΩΝ ΒΙΒΛΙΟΥ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ:

Στοά του Βιβλίου (Πεσμαζόγλου 5) - 105 64 ΑΘΗΝΑ • Τηλ.-Fax: 210-3211.097

ΑΠΟΘΗΚΗ ΑΘΗΝΩΝ - ΠΩΛΗΣΗ ΧΟΝΔΡΙΚΗ:

Ασκληπίου 60 - Εξάρχεια 114 71, Αθήνα • Τηλ.-Fax: 210-3816.650 • e-mail: athina@ziti.gr

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟ ΒΙΒΛΙΟΠΩΛΕΙΟ: www.ziti.gr

Πρόλογος

Η αγροτική πολιτική αποτέλεσε πάντα τον πυρήνα του παρεμβατισμού κάθε κράτους ή και διεθνούς οργανισμού στον γεωργικό τομέα. Η παρέμβαση αυτή είχε και έχει ως στόχο τη βελτίωση των συνθηκών παραγωγής των αγροτικών προϊόντων, καθώς και της οικονομικής και κοινωνικής θέσης του αγροτικού πληθυσμού αλλά και έμμεσα όλων των πολιτών. Το βιβλίο αυτό εξετάζει και αναλύει την αγροτική πολιτική όπως αυτή εκφράζεται με τα διάφορα μέτρα τα οποία εφαρμόζονται σε συγκεκριμένους τομείς που αφορούν το σύνολο του αγροτικού τομέα.

Στο *πρώτο μέρος* του βιβλίου αναλύονται οι μορφές πολιτικών που εφαρμόζονται ή εφαρμόστηκαν κατά καιρούς στους διάφορους τομείς της αγροτικής δραστηριότητας. Η ανάλυση περιλαμβάνει την κατηγοριοποίηση τομέων, την αναγκαιότητα της εφαρμογής αγροτικής πολιτικής σ' αυτούς τους τομείς, τον τρόπο σχεδιασμού της παρέμβασης, την εφαρμογή της σε συγκεκριμένους τομείς και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς της.

Στο *δεύτερο μέρος* του βιβλίου περιγράφονται οι θεσμοί και τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εξέλιξη των διάφορων πολιτικών της και αναλύεται διεξοδικά η Κοινή Αγροτική Πολιτική από τη θεσμοθέτησή της μέχρι σήμερα. Τέλος, παρουσιάζεται και αναλύεται επίσης και η πολιτική Αγροτικής Ανάπτυξης με ορίζοντα το 2020.

Θεσσαλονίκη, Οκτώβριος 2012

Αναστάσιος Β. Σέμος

Περιεχόμενα

ΜΕΡΟΣ Α ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή

1.1	Η έννοια της Αγροτικής Πολιτικής.....	15
1.2	Σκοποί της Αγροτικής Πολιτικής	21
1.3	Λόγοι άσκησης Αγροτικής Πολιτικής	24
	Α Τα χαρακτηριστικά της γεωργικής δραστηριότητας.....	24
	Β Τα χαρακτηριστικά των αγροτικών προϊόντων	25
	Γ Τα οικονομικά χαρακτηριστικά της γεωργίας.....	26

Κεφάλαιο 2: Βασικοί Πυλώνες της Αγροτικής Πολιτικής

2.1	Γενικά	43
2.2	Η φύση των οικονομικών συστημάτων.....	44
2.3	Λειτουργία και ισορροπία της αγοράς.....	46
	Α Η Ζήτηση των αγροτικών προϊόντων.....	47
	Β Η Προσφορά των αγροτικών προϊόντων.....	53
	Γ Η ισορροπία της αγοράς	60
2.4	Το πλεόνασμα του Παραγωγού και του Καταναλωτή.....	62
2.5	Η σημασία των χαρακτηριστικών Ζήτησης και Προσφοράς στην Αγροτική πολιτική.....	68

Κεφάλαιο 3: Ο Κρατικός Παρεμβατισμός στη Γεωργία

3.1	Η φυσιογνωμία της Γεωργίας.....	69
3.2	Η Γεωργία ως οικονομική και παραγωγική δραστηριότητα.....	71
3.3	Η παρέμβαση του κράτους στη γεωργία	74
3.4	Η παρέμβαση στην αγορά και τη χρήση των συντελεστών παραγωγής.....	75
3.5	Η παρέμβαση στην αγορά των αγροτικών προϊόντων	80

3.6	Η παρέμβαση στο εξωτερικό εμπόριο των αγροτικών προϊόντων	83
3.7	Μορφές παρέμβασης στη γεωργία	86
	Α Η πολιτική κινήτρων.....	87
	Β Η αναγκαστική πολιτική	89
	Γ Η πολιτική ρυθμίσεων.....	91
3.8	Μέτρα Αγροτικής Πολιτικής	94
	Α Μέτρα πολιτικής που απευθύνονται στους παραγωγούς.....	94
	Β Μέτρα πολιτικής που επηρεάζουν τους καταναλωτές.....	98
	Γ Μέτρα πολιτικής που επηρεάζουν το εμπόριο του προϊόντος	98

Κεφάλαιο 4: Φορείς Αγροτικής Πολιτικής

4.1	Οι φορείς της οικονομικής δραστηριότητας γενικά	101
4.2	Οι φορείς της οικονομικής πολιτικής	102
4.3	Φορείς της αγροτικής πολιτικής	103
	Α Οι εσωτερικοί φορείς της αγροτικής πολιτικής	103
	Β Εξωτερικοί φορείς της αγροτικής πολιτικής.....	110

Κεφάλαιο 5: Πολιτική Γης

5.1	Γενικά.....	117
5.2	Η έννοια της πολιτικής γης	119
5.3	Αντικείμενα και μέτρα της πολιτικής γης	120
	Α Το καθεστώς ιδιοκτησίας της γης	122
	Β Το νομικό καθεστώς καλλιέργειας του εδάφους	123
	Γ Τα καλλιεργητικά συστήματα.....	123
	Δ Ο πολυτεμαχισμός της γεωργικής εκμετάλλευσης.....	125
	Ε Ο αναδασμός	126
	ΣΤ Το κτηματολόγιο	130

Κεφάλαιο 6: Πολιτική Αγροτικής Πίστης

6.1	Γενικά.....	131
6.2	Ο ρόλος και ο σκοπός της χρηματοδότησης του αγροτικού τομέα	132
6.3	Η σημασία του κεφαλαίου στη γεωργική παραγωγή	133
6.4	Ανάγκες της γεωργικής εκμετάλλευσης σε κεφάλαια	134
	Α Ανάγκες για πάγιο και μόνιμο κεφάλαιο.....	134
	Β Ανάγκες σε κεφάλαιο κίνησης	135
	Γ Ανάγκες σε κεφάλαια για δαπάνες λειτουργίας.....	135
6.5	Πηγές χρηματοδότησης του γεωργικού τομέα	136
6.6	Είδη αγροτικής πίστης – Δάνεια	137
	Α Τα κύρια χαρακτηριστικά των δανείων.....	137

Β	Κόστος του δανείου	138
Γ	Αποπληρωμή των δανείων	139
Δ	Απόδοση δανειακών κεφαλαίων	141
6.7	Η άσκηση της αγροτικής πίστης στην Ελλάδα	141
6.8	Χαρακτηριστικά του Αγροτικού Τομέα που επηρεάζουν την άσκηση της πίστης	143
6.9	Όροι και Προϋποθέσεις Χορήγησης Δανείων στον Αγροτικό Τομέα	144
6.10	Τα χρηματοδοτικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)	146
Α	Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων	146
Β	Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων	148
Γ	Το Χρηματοδοτικό Όργανο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής	148

Κεφάλαιο 7: Διαρθρωτική Πολιτική

7.1	Γενικά	151
7.2	Συνοπτική παρουσίαση της δομής της ελληνικής γεωργίας	152
7.3	Η ελληνική γεωργία στην Ε.Ε.	155
7.4	Τα σημερινά προβλήματα της γεωργίας μας	156
7.5	Τα δίκαια των αγροτών	159
7.6	Διαρθρωτικές αλλαγές και προοπτικές	160
7.7	Διαρθρωτική πολιτική της Ε.Ε.	163

Κεφάλαιο 8: Ασφαλιστική Πολιτική στον Αγροτικό Τομέα

8.1	Γενικά	165
8.2	Η ίδρυση και λειτουργία του ΟΓΑ	165
8.3	Η ίδρυση και λειτουργία του ΕΛ.Γ.Α. (Ελληνικός Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων)	166
8.4	Ασφαλιζόμενοι Κίνδυνοι	168
8.5	Πόροι του ΕΛ.Γ.Α.	169
8.6	Ασφάλιση φυτικής παραγωγής	169
Α	Ορισμοί	170
Β	Δήλωση Καλλιέργειας	171
Γ	Βασικές Αρχές Δήλωσης καλλιέργειας (Δ.Κ.)	172
Δ	Ζημίες και Ποσοστά Ζημιών που Καλύπτονται Ασφαλιστικά	173
Ε	Εξαιρέσεις	174
ΣΤ	Περιορισμοί και Όροι Ασφαλιστικής Κάλυψης των Ζημιών	175
Ζ	Χρονικοί Περιορισμοί	176
8.7	Ανταποκριτές του ΕΛ.Γ.Α.	176
8.8	Αναγγελία Ζημιάς	176
8.9	Δήλωση Ζημιάς	177

8.10 Εκτίμηση.....	178
8.11 Επανεκτίμηση.....	179
8.12 Εκκαθάριση της Ζημίας και Υπολογισμός της Ασφαλιστικής Αποζημίωσης.....	179
8.13 Καταβολή της Αποζημίωσης.....	180

ΜΕΡΟΣ Β

ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ (ΚΑΠ)

Κεφάλαιο 9: Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

9.1 Τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).....	183
Α Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission).....	184
Β Το Συμβούλιο Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	190
Γ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (European Parliament).....	194
Δ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή Συμβούλιο Κορυφής.....	201
Ε Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.....	204
ΣΤ Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.....	207
9.2 Τα συμβουλευτικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).....	209
Α Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.....	209
Β Η Επιτροπή των Περιφερειών.....	211
9.3 Τα χρηματοδοτικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).....	213
Α Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.....	213
Β Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων.....	215
Γ Το Χρηματοδοτικό Όργανο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής.....	215

Κεφάλαιο 10: Θεσμοί και Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης

10.1 Διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	217
Α Συναπόφαση.....	218
Β Διαβούλευση.....	219
Γ Σύμφωνη γνώμη.....	220
Δ Εκσυγχρονισμός του συστήματος.....	220
10.2 Οι κοινές πολιτικές.....	221
10.3 Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).....	222
Α Το ιστορικό της γέννησης του Ευρώ.....	223
Β Οικονομική ολοκλήρωση.....	225
Γ Προϋποθέσεις υιοθέτησης του Ευρώ.....	228
Δ Το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης (ΣΣΑ).....	229

10.4 Ο μηχανισμός των ιδίων πόρων.....	232
Α Η αρχή της Χρηματοδότησης στην ΕΟΚ.....	232
Β Η προέλευση των ιδίων πόρων	233
Γ Οι ίδιοι πόροι.....	236
Δ Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης	238
10.5 Διεύρυνση	242
Α Διαπραγματεύσεις	243
Β Η Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης.....	243
Γ Εκθέσεις προόδου.....	243
Δ Προενταξιακή χρηματοδοτική βοήθεια	244
Ε Η δυναμική της Διεύρυνσης	246

Κεφάλαιο 11: Κοινή Αγροτική Πολιτική

11.1 Εισαγωγή.....	249
11.2 Οι αρχικοί στόχοι και αρχές της ΚΑΠ.....	251
Α Ενοποιημένη αγορά	252
Β Κοινοτική προτίμηση.....	253
Γ Οικονομική αλληλεγγύη	253
11.3 Χρηματοδότηση της ΚΑΠ.....	254
Α Αρχικά χρηματοδοτικά όργανα	254
Β Αναμόρφωση της χρηματοδότησης της ΚΑΠ	255
11.4 Οι μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ	259
11.5 Η ΚΑΠ και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου	265
11.6 Η ΚΑΠ και η Διεύρυνση της ΕΕ	271
11.7 Μελλοντικές Προοπτικές	272
11.8 Η ΚΑΠ με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1782/2003	272
Α Υποχρεώσεις των αγροτών.....	275
Β Διαφοροποίηση και δημοσιονομική πειθαρχία	278
Γ Παροχή συμβουλών σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις.....	280
Δ Σύστημα διαχείρισης και ελέγχου.....	281
Ε Σύστημα πληρωμών και μειώσεων	284
11.9 Το καθεστώς της ενιαίας ενίσχυσης	284
Α Κριτήρια καθορισμού του ποσού ενίσχυσης	285
Β Βάσεις για δικαιώματα ενίσχυσης	289
Γ Εφαρμογή της ενιαίας ενίσχυσης.....	293
<i>Παράρτημα 11^ο Κεφαλαίου: Απόσπασμα Συνθήκης της Ρώμης.....</i>	<i>295</i>

Κεφάλαιο 12: Κοινές Οργανώσεις Αγορών

12.1 Γενικά	299
-------------------	-----

12.2	Δημιουργία και λειτουργία των Κοινών Οργανώσεων Αγοράς	300
12.3	Ταξινόμηση των κοινών οργανώσεων αγοράς.....	304
	Α Οργάνωση αγοράς με την τιμή στήριξης	305
	Β Οργάνωση αγοράς με εξωτερική προστασία.....	307
	Γ Οργάνωση αγοράς με συμπληρωματική βοήθεια	309
	Δ Οργάνωση αγοράς με κατ' αποκοπή βοήθεια	311
12.4	Μηχανισμοί στήριξης.....	311
	Α Μηχανισμοί στήριξης της εσωτερικής αγοράς.....	312
12.5	Γενικό πλαίσιο λειτουργίας ΚΟΑ	319
12.6	Ενιαία Κοινή Οργάνωση Αγοράς αγροτικών προϊόντων	328
	Α Εσωτερική Αγορά	328
	Β Εμπορία και Παραγωγή.....	330
	Γ Συναλλαγές με τρίτες χώρες	330
12.7	Κοινά μέτρα Κοινών Οργανώσεων Αγορών	332
	Α Καθεστώς στήριξης των παραγωγών ορισμένων αροτριάων καλλιεργειών ...	333
	Β Καθεστώς ενισχύσεων με βάση την έκταση.....	335
	Γ Σχέδιο περιφερειοποίησης.....	336
	Δ Υπολογισμός της ενίσχυσης με βάση την έκταση	336
	Ε Άμυλο πατάτας	337
	ΣΤ Προσωρινή παύση καλλιέργειας	338

Κεφάλαιο 13: Αγροτική Ανάπτυξη

13.1	Γενικά στοιχεία	339
13.2	Αγροτική Ανάπτυξη και Ατζέντα 2000.....	342
	Α Ο πολυλειτουργικός χαρακτήρας της Γεωργίας.....	343
	Β Πολυτομεακή ενσωμάτωση.....	343
	Γ Η ευελιξία.....	344
	Δ Η διαφάνεια	344
13.3	Μέτρα αγροτικής ανάπτυξης.....	345
	Α Επενδύσεις στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις	345
	Β Ανθρώπινο δυναμικό.....	345
	Γ Μειονεκτικές περιοχές	347
	Δ Δάση.....	348
	Ε Μεταποίηση και εμπορία αγροτικών προϊόντων.....	349
	ΣΤ Γεωργοπεριβλλοντικά μέτρα	349
	Ζ Διάφορα μέτρα για την ανάπτυξη	350
13.4	Χρηματοδότηση αγροτικής ανάπτυξης	351
13.5	Προγραμματισμός	353
	Α Οριζόντια Προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης.....	353
	Β Προγράμματα στις περιοχές του στόχου 1	353

Γ	Ανασυγκρότηση των αγροτικών περιοχών του στόχου 2	354
Δ	Η Agenda 2000 γιο τον προγραμματισμό της αγροτικής ανάπτυξης	354
13.6	Η αναθεώρηση της ΚΑΠ του 2003 και αγροτική ανάπτυξη.....	356
Α	Δύο νέα μέτρα για την εξασφάλιση της ποιότητας των τροφίμων.....	357
Β	Ικανοποίηση προτύπων.....	357
Γ	Διαβίωση των ζώων	358
Δ	Ενίσχυση νέων αγροτών	358
13.7	Αγροτική Ανάπτυξη και Διεύρυνση	358
13.8	Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ για την περίοδο 2007-2013.....	360
Α	Γενικά.....	360
Β	Εξέλιξη των μέτρων αγροτικής ανάπτυξης της ΕΕ	361
Γ	Ο νέος κανονισμός αγροτικής ανάπτυξης.....	365
Δ	Κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές.....	369
Ε	Τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης.....	372
13.9	Ο άξονας Leader	379
Α	Η προσέγγιση της αγροτικής ανάπτυξης από το Leader	379
Β	Η ιστορία της πρωτοβουλίας Leader.....	382
Γ	Πλαίσιο πολιτικής: από την πιλοτική πρωτοβουλία στην ενσωμάτωση	383
Δ	Τα επτά κύρια χαρακτηριστικά της προσέγγισης Leader	383
Ε	Η εφαρμογή της πρωτοβουλίας Leader σε τοπικό επίπεδο	392
ΣΤ	Η πρωτοβουλία Leader μελλοντικά	395
13.10	Υλοποίηση της πολιτικής	398
Α	Παρακολούθηση και αξιολόγηση	398
Β	Η ΕΕ και τα εθνικά δίκτυα αγροτικής ανάπτυξης.....	398
Γ	Χρηματοδοτική στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από την ΕΕ.....	399
13.11	Η ΚΑΠ προς το 2020	402
Α	Οι βασικοί στόχοι της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ.....	407
Β	Πολιτική Αγροτικής Ανάπτυξης μετά το 2013	407
Γ	Προτεινόμενα μέτρα.....	408
Δ	Κανονισμός για τις κοινές διατάξεις των Ταμείων του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου	409
Ε	Εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ για την περίοδο 2011 - 2020	411
	<i>Βιβλιογραφία</i>	415

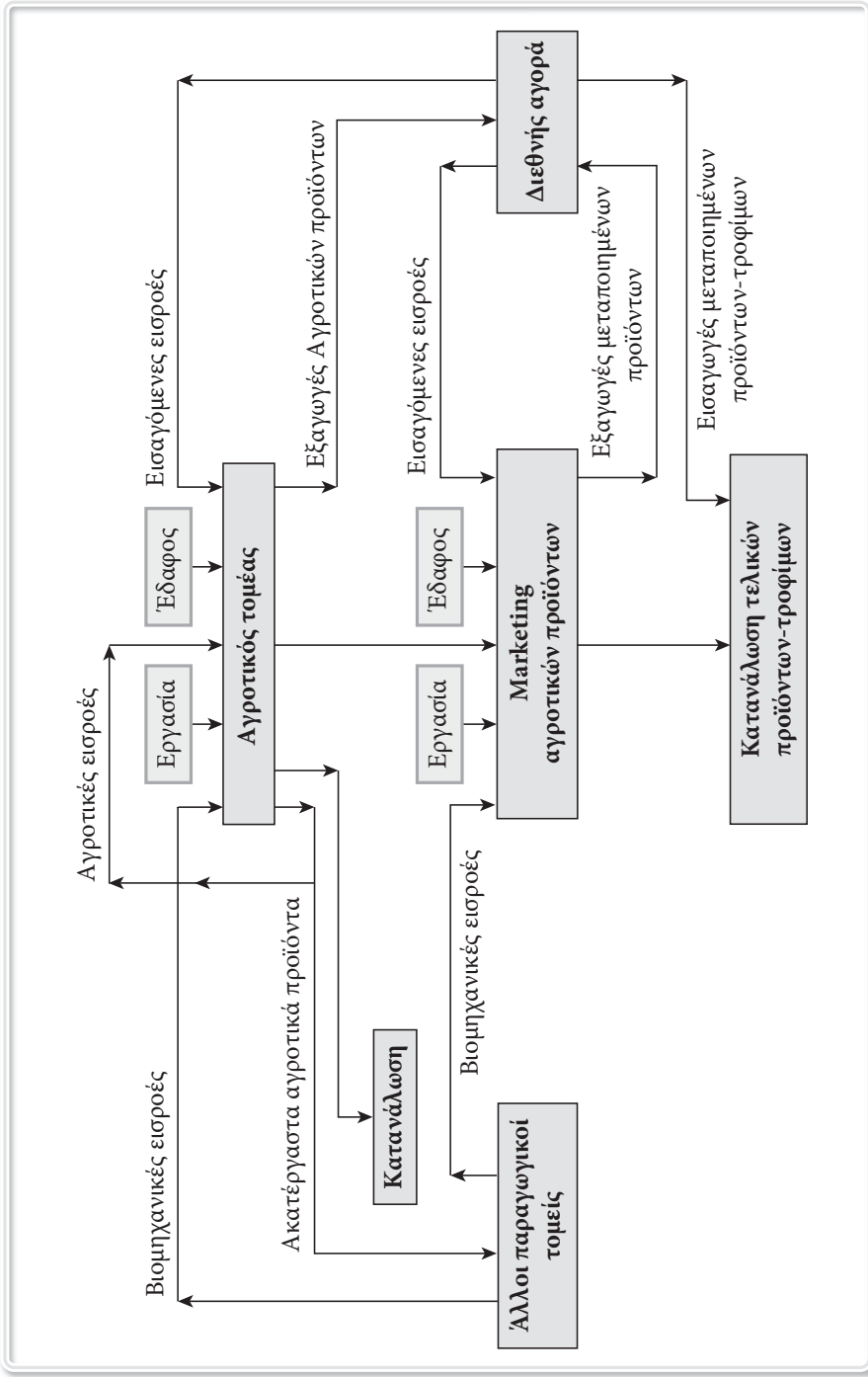
1

Εισαγωγή

1.1 Η έννοια της Αγροτικής Πολιτικής

Στην αρχή της εμφάνισης του ανθρώπου στη γη η συμπεριφορά του έναντι της αναζήτησης της τροφής δεν διέφερε από αυτή των αγρίων ζώων. Περιοριζόταν στη συλλογή εδώδιμων καρπών χωρίς καμία προσπάθεια καλλιέργειας και φροντίδας των ωφέλιμων φυτών και ζώων. Με την πάροδο του χρόνου άρχισε να ζει σε μικρές ομάδες, σε μικρές κοινωνίες και αργότερα άρχισαν να δημιουργούνται τα πρώτα σημάδια συνεργασίας, να εμφανίζονται κοινωνίες σε μόνιμες περιοχές και τα πρώτα σημάδια οικονομικής σκέψης, ιδιαίτερα στην αντιμετώπιση του προβλήματος της διατροφής και φυσικά συστηματικότερη εκμετάλλευση της γης και των αγαθών της.

Από την εποχή που η ανθρωπότητα άρχισε να εισέρχεται σε ανώτερο πολιτισμό έπαυσε και η καλλιέργεια της γης ν' αφήνεται στη τύχη της, όπως συνέβαινε στους πρωτόγονους λαούς. Η πολύ στενή σχέση του ανθρώπου με τα προϊόντα της γης, του επέβαλε από τους μυθικούς ακόμα χρόνους να προσπαθεί να πετύχει καλλίτερες γεωργικές αποδόσεις αναζητώντας καλλίτερα είδη καλλιέργειας, καταλληλότητα εδάφους, χρησιμοποιώντας καλλίτερους σπόρους και φυσικά με τον καιρό καλλίτερα λιπάσματα, παραγωγικότερα ζώα, καταλληλότερους εργατες, τελειότερα μηχανήματα και μέσα παραγωγής. Έτσι όταν οι κοινωνίες άρχισαν να προσλαμβάνουν την έννοια της πόλης-κράτους και στη συνέχεια κράτους όπως εξελίχθηκε στη μορφή που παρουσιάζονται σήμερα, σε συνάρτηση με το αυξανόμενο εμπόριο που έλαβε διεθνή χαρακτήρα, η ανάγκη της κρατικής πλέον παρέμβασης για τη ρύθμιση των κυριοτέρων συναφών ζητημάτων κατέστη περισσότερο αναγκαία. Και αυτό ήταν φυσικό επακόλουθο αφού δεν θα μπορούσαν τα οργανωμένα κράτη ν' αγνοήσουν την ποιοτική και ποσοτική απόδοση των καλλιεργειών των εδαφών τους όταν μάλιστα έχει να κάνει σε μεγάλο βαθμό τόσο με την διατροφή του πληθυσμού όσο και κατ' επέκταση με την γενικότερη οικονομική ανάπτυξή τους.



Σχήμα 1.1: Η λειτουργία του αγροτικού τομέα

Η γεωργία, ως παραγωγικός τομέας αποτελεί έναν πολύπλοκο μηχανισμό παραγωγή προϊόντων στον οποίο συμμετέχουν πολλές λειτουργίες της οικονομίας αλλά και πλήθος εισροών και παράλληλα πλήθος αγροτικών προϊόντων ως ενδιάμεσα ή τελικά προϊόντα.

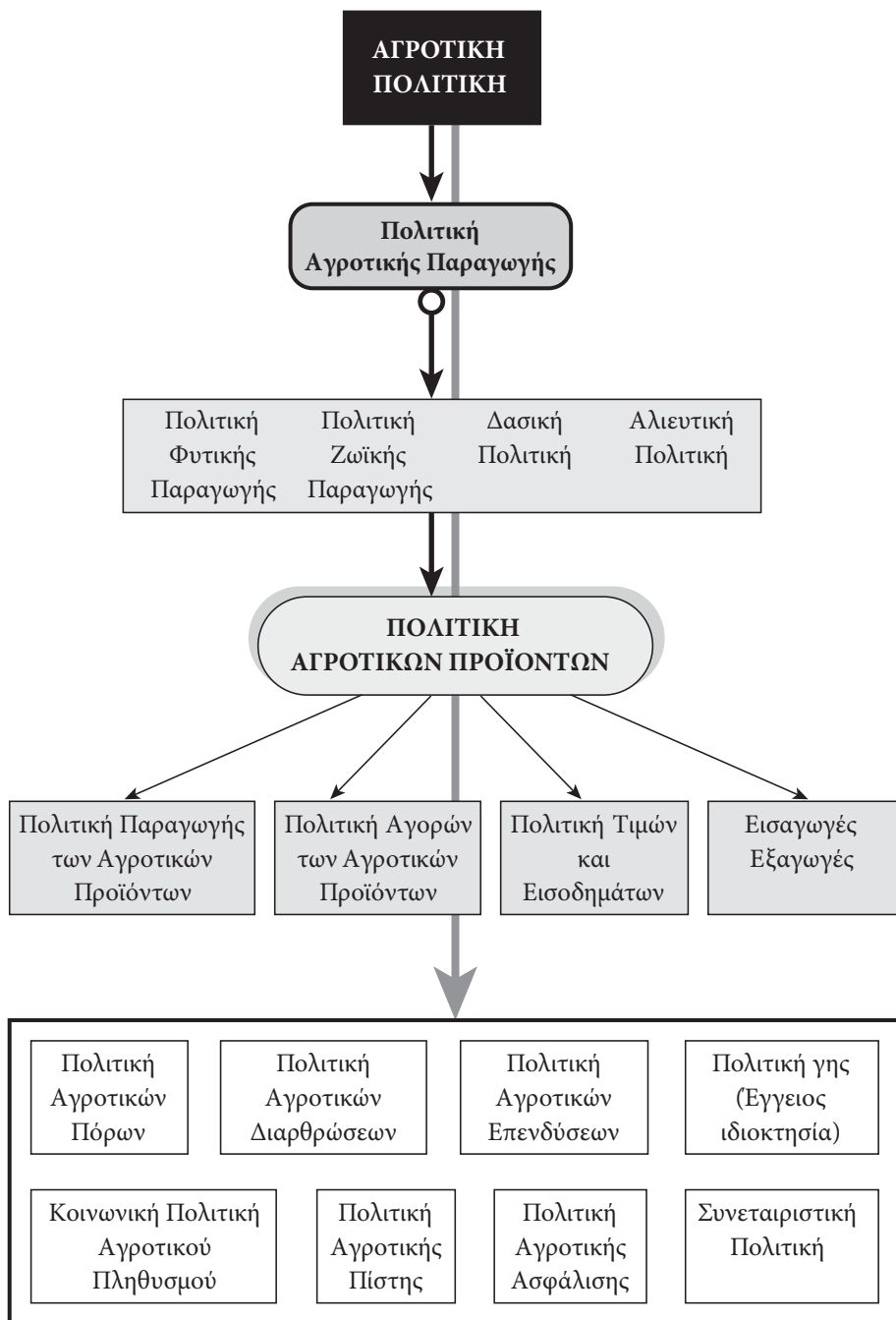
Η κρατική αυτή παρέμβαση για την αγροτική ανάπτυξη ονομάζεται **αγροτική πολιτική** που εφαρμόζεται με νόμους, μεθόδους και συστήματα που επιβάλλονται κατά καιρούς. Η σημασία δε αυτής είναι τέτοια που όλα σχεδόν τα κράτη του κόσμου έχουν δημιουργήσει ειδικό Υπουργείο για την άσκηση αυτής της πολιτικής. Στην Ελλάδα η αγροτική πολιτική ασκείται από το Υπουργείο Γεωργίας ή Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, όπως ονομάζεται σήμερα, καθώς επίσης και από διάφορους άλλους αγροτικούς ημικρατικούς οργανισμούς ή γεωργικούς συνεταιρισμούς, σε συνεργασία πάντα με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η σπουδαιότητα της αγροτικής πολιτικής που έλαβε στη σύγχρονη εποχή μια διεθνή διάσταση, δε θα μπορούσε ν' αγνοηθεί και από τους μεγαλύτερους διεθνείς οργανισμούς. Έτσι η Κοινωνία των Εθνών αρχικά και στη συνέχεια ο ΟΗΕ περιέλαβαν στο πλαίσιο των γενικών προσπαθειών τους την επεξεργασία και εφαρμογή μιας διεθνούς αγροτικής πολιτικής που αποβλέπει στην αύξηση της παγκόσμιας γεωργικής παραγωγής με στόχο την καλλίτερη και φθηνότερη διατροφή των λαών της Γης.

Εφαρμογή αυτού του στόχου είναι η δημιουργία από τον Οκτώβριο του 1945 ιδιαίτερου διεθνούς οργανισμού του ΟΗΕ, που φέρει τον επίσημο τίτλο **Διεθνής Οργάνωση Τροφίμων και Γεωργίας**.

Έτσι σήμερα η αγροτική πολιτική κάθε κράτους διακρίνεται σε διάφορους επιμέρους κλάδους όπως είναι η αγροτική ασφάλεια, η αγροτική πίστη, η γεωργική εκπαίδευση, ο κρατικός παρεμβατισμός στη ρύθμιση των τιμών, η εξασφάλιση αγορών διάθεσης των προϊόντων, η ρύθμιση σχέσεων αγροκτημόνων - εργατών καθώς και διακρατικών σχέσεων συναφούς εμπορίου (Σχήμα 1.2). Το σύνολο της νομοθεσίας που ρυθμίζει όλα τα παραπάνω σχετικά ζητήματα ονομάζεται **αγροτική νομοθεσία**.

Η αγροτική πολιτική αποτελεί κυρίαρχο άξονα της συνολικής πολιτικής μιας χώρας, καθόσον από αυτήν εξαρτώνται θεμελιώδη ζητήματα της οικονομικής, κοινωνικής, και πολιτικής ζωής της χώρας. Η διατροφική αυτάρκεια, η ασφάλεια της τροφής των πολιτών, η ισόρροπη διασπορά του πληθυσμού μεταξύ υπαίθρου και αστικού χώρου, η αιεφόρος διαχείριση των φυσικών πόρων και βεβαίως η οικονομία, είναι μόνο μερικά από τα ζητήματα που επιτάσσουν την τοποθέτηση της αγροτικής πολιτικής στη θέση αυτή.



Σχήμα 1.2: Τομείς εφαρμογής της Αγροτικής Πολιτικής.

Ως κυρίαρχος άξονας της πολιτικής, η αγροτική πολιτική επηρεάζει και συμμετέχει στο σχεδιασμό όλων των υπόλοιπων βασικών πολιτικών όπως παιδεία, υγεία, πολιτισμός, τουρισμός, βιομηχανία, επικοινωνίες, για τον αυτονόητο λόγο πως η ύπαιθρος, έχει ανάγκη μίας ειδικής προσέγγισης όλων των παραπάνω.

Ταυτοχρόνως, αναπτύσσεται σε ένα αυτόνομο πολιτικό πρόγραμμα, με βάση τις ακόλουθες δύο αρχές:

ΑΡΧΗ 1^η: Σχεδιασμός επί μέρους πολιτικών με βάση τις δυνατότητες, τους περιορισμούς και τις ανάγκες της χώρας αλλά και κάθε περιοχής ξεχωριστά.

ΑΡΧΗ 2^η: Σχεδιασμός επί μέρους πολιτικών από τα κάτω προς τα πάνω και ένα πρόγραμμα ευέλικτο και συνεχώς προσαρμόσιμο στα εκάστοτε νέα δεδομένα.

Η παρέμβαση στον αγροτικό τομέα είτε από το κράτος είτε από διεθνή οργανισμό, είναι συνηθισμένη και μάλλον επιβεβλημένη, ενώ για τις οικονομίες της αγοράς είναι κανόνας. Οι σκοποί και οι στόχοι αυτής της παρέμβασης είναι ποικίλοι και αποβλέπουν κυρίως στην ορθολογική ανάπτυξη του αγροτικού τομέα και στην εξασφάλιση τροφίμων για τον άνθρωπο, ενώ η γενική πρόθεση όλων είναι η εισοδηματική στήριξη του αγροτικού πληθυσμού.

Ο όρος **αγροτική πολιτική** περιγράφει ένα σύνολο νόμων και αποφάσεων σχετικών με τον αγροτικό τομέα ενός κράτους ή ενός συνόλου κρατών αλλά και νόμων σχετικούς με τις εξαγωγές των εγχωρίων και τις εισαγωγές των ξένων γεωργικών προϊόντων. Οι κυβερνήσεις εφαρμόζουν συνήθως την αγροτική πολιτική με στόχο μια συγκεκριμένη μορφή και λειτουργία στις εσωτερικές αγορές γεωργικών προϊόντων. Μεταξύ των στόχων μπορούν να αναφερθούν το εξασφαλισμένο επίπεδο ανεφοδιασμού, η σταθερότητα των τιμών, η ποιότητα των προϊόντων, η επιλογή προϊόντων, η χρήση εδάφους ή η απασχόληση.

Επομένως, ο όρος **“Αγροτική Πολιτική”** χρησιμοποιείται συνήθως για το διαχωρισμό της κρατικής πολιτικής που ασκείται στον αγροτικό τομέα από τη γενικότερη πολιτική του κράτους ή από την πολιτική που ασκείται σε άλλους τομείς της οικονομίας. Στην πράξη όμως ο όρος αγροτική πολιτική έχει διπλή έννοια:

- ➔ Πρώτον, αναφέρεται στην επιστήμη η οποία ασχολείται με τη μελέτη και την αξιολόγηση της πρακτικής αγροτικής πολιτικής, (**Θεωρητική ή επιστημονική αγροτική πολιτική**)

- Δεύτερον, χαρακτηρίζει τα μέτρα του κράτους που αφορούν τον αγροτικό τομέα, (**πρακτική αγροτική πολιτική**). (Ζολώτας, 1964, Παπαγεωργίου, 1970)¹.

Η αγροτική πολιτική ως επιστήμη έχει διεθνή χαρακτήρα και περιλαμβάνει κανόνες και αρχές που έχουν γενική και διεθνή ισχύ. Δηλαδή, η επιστημονική αγροτική πολιτική αναλύει της συνθήκες της αγροτικής παραγωγής και διευκρινίζει τις κοινωνικές και οικονομικές σχέσεις της αγροτικής οικονομίας με τη συνολική οικονομία μιας χώρας. Η ανάλυση αυτή προσφέρει, σε όλους τους εμπλεκόμενους με τα αγροτικά θέματα, ιδιώτες και κρατικούς φορείς, αξιόπιστα δεδομένα για τη λήψη αποφάσεων για την ανάπτυξη της γεωργίας.

Η πρακτική αγροτική πολιτική ασκείται από το κράτος, με τους εκάστοτε φορείς του, αποβλέπει δε στη λήψη αποφάσεων και μέτρων υπέρ της γεωργίας, έχοντας ως δεδομένα τα επιστημονικά πορίσματα και προσπαθεί αναπτύξει την αγροτική οικονομία και τον αγροτικό τομέα ως σύνολο.

Η αγροτική πολιτική, με την ευρεία έννοια, περιλαμβάνει πλήθος από μέτρα και αποφάσεις, που επηρεάζουν το ύψος, το είδος και τον τρόπο παραγωγής των αγροτικών προϊόντων, φυτικής και ζωικής προέλευσης. Τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται σε τρεις βασικούς τομείς:

- 1) Στην αγορά των συντελεστών παραγωγής (inputs) μέσω της οποίας ο αγροτικός τομέας προμηθεύεται τους συντελεστές και τα μέσα παραγωγής. Εδώ περιλαμβάνονται και τα μέτρα πολιτικής που επηρεάζουν τη διαθεσιμότητα των συντελεστών παραγωγής, τις διαθέσιμες υποδομές κ.ά..
- 2) Στη διαδικασία της παραγωγής.
- 3) Στην αγορά των προϊόντων μέσω της οποίας τα αγροτικά προϊόντα πωλούνται και καταναλώνονται.

Η πολιτική στην αγορά των συντελεστών παραγωγής αναφέρεται στη χρήση της γης, στη χρήση του αρδευτικού νερού και άλλων φυσικών μέσων που χρησιμοποιούνται στην αγροτική παραγωγή, στην αγορά των βιομηχανικών προϊόντων που χρησιμοποιούνται στην παραγωγική διαδικασία της αγροτικής παραγωγής (non-agricultural inputs), στην αγροτική χρηματοδότηση κ.ά.

Η πολιτική στον τρόπο παραγωγής αφορά τους κανόνες εφαρμογής της παραγωγικής διαδικασίας ώστε να διασφαλισθεί η παραγωγή ποιοτικών και υγιεινών αγροτικών προϊόντων ώστε να είναι ασφαλής η χρήση τους και η κατανάλωσή τους.

Η πολιτική στην αγορά των αγροτικών προϊόντων αναφέρεται στους νόμους

¹ Ε. Ζολώτας, “Νομισματική Ισορροπία και Οικονομική Ανάπτυξη”, Αθήνα 1964.
Ε. Παπαγεωργίου, “Αγροτική Πολιτική”, Θεσσαλονίκη, 1970.

και τα διοικητικά μέτρα που μπορούν να επηρεάσουν την προσφορά και τη ζήτηση, τις τιμές και την κατανάλωση συγκεκριμένων αγροτικών προϊόντων, την ασφαλή διακίνηση και τον ομαλό εφοδιασμό της αγοράς με αγροτικά προϊόντα.

Οι βασικοί σκοποί της αγροτικής πολιτικής ενός κράτους ή ενός διεθνούς οργανισμού μπορούν να διαχωριστούν ανάλογα με τη σχετική έμφαση που δίδεται στο αναμενόμενο αποτέλεσμα. Έτσι μπορεί να έχουμε τρεις γενικούς σκοπούς:

Πολιτική ανάπτυξης (*Growth policy*) η οποία μπορεί να περιλαμβάνει αποδοτική κατανομή των διαθέσιμων συντελεστών παραγωγής, επενδύσεις στο γεωργικό τομέα που βελτιώνουν την παραγωγικότητα ενώ παράλληλα μπορεί να δημιουργούν πρόσθετους συντελεστές παραγωγής.

Πολιτική δικαιότερης κατανομής του εισοδήματος (*Equity policy*) η οποία μπορεί να περιλαμβάνει ενίσχυση των εισοδημάτων των ασθενέστερων τάξεων των εργαζομένων στον αγροτικό τομέα καθώς επίσης και ανακατανομή των μέσων και συντελεστών αγροτικής παραγωγής.

Πολιτική σταθερότητας (*Stability policy*) η οποία βοηθάει τις δύο παραπάνω πολιτικές ώστε να μην παρατηρείται διακύμανση από έτος σε έτος στους στόχους των παραπάνω πολιτικών. Ο καθορισμός στόχων στην αγροτική πολιτική δεν σημαίνει αυτόματα επιτυχία. Είναι μια δυναμική διαδικασία που επηρεάζεται από παράγοντες όχι μόνο ελεγχόμενους αλλά και από παράγοντες της διεθνών οικονομικών μεταβλητών και των μεταβολών αυτών.

Πέρα όμως από τη γενικότερη αγροτική πολιτική ενός κράτους ή οργανισμού, η πολιτική που ασκείται για συγκεκριμένα αγροτικά προϊόντα διαφοροποιείται σημαντικά και από τη γενική αγροτική πολιτική και από προϊόν σε προϊόν.

1.2 Σκοποί της Αγροτικής Πολιτικής

Η παραγωγή, η κατανάλωση και το εμπόριο των αγροτικών προϊόντων είναι τρεις δραστηριότητες που αλληλοσυνδέονται μεταξύ τους σε κάθε αγροτική και εθνική οικονομία. Εάν η κρατική αγροτική πολιτική επηρεάσει με διάφορα μέτρα τη μία δραστηριότητα θα επηρεάσει έμμεσα και τις άλλες δύο. Για παράδειγμα, εάν η πολιτική ενός προϊόντος προωθεί την αύξηση της παραγωγής του, θα επηρεάσει την προσφορά του στην αγορά (αύξηση προσφοράς) και αυτό με τη σειρά του θα δημιουργήσει συνθήκες μείωσης της τιμής του, θα αυξήσει την κατανάλωσή του μέσω των τιμών του (μείωση της τιμής του), ενώ η επιπλέον παραγωγή

θα επηρεάσει και την πολιτική του εμπορίου (ίσως μέτρα για την προστασία της εγχώριας παραγωγής). Αυτή η αλληλεξάρτηση των παραπάνω δραστηριοτήτων είναι διαφορετική για καθένα από τα αγροτικά προϊόντα και εξαρτάται από ειδικά χαρακτηριστικά του προϊόντος.

Η αγροτική πολιτική, ποικίλει από κράτος σε κράτος και ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες. Όλα τα κράτη και οι διεθνείς οργανισμοί όμως προσανατολίζονται σε τέτοιες πολιτικές ώστε για κάθε συγκεκριμένο αγροτικό προϊόν το οποίο παράγουν επιδιώκουν να εναρμονισθεί η προσφορά και η ζήτησή του και να αποφευχθούν μεγάλα πλεονάσματα ή ελλείψεις. Παράλληλα, δίνεται έμφαση στην άριστη αξιοποίηση των συντελεστών παραγωγής έτσι ώστε για κάθε καλλιέργεια η πολιτική να έχει το μικρότερο δυνατό κοινωνικό κόστος.

Στη σημερινή διεθνή συγκυρία των ανοικτών αγορών και του ελεύθερου εμπορίου, η αγροτική πολιτική σκοπεύει κυρίως στην αξιοποίηση του “συγκριτικού πλεονεκτήματος” κάθε κράτους ή περιοχής. Αυτό σημαίνει ότι η καλλιέργεια και η παραγωγή ενός συγκεκριμένου αγροτικού προϊόντος υπαγορεύεται σε μεγάλο βαθμό από τα πλεονεκτήματα που διαθέτει κάθε κράτος ή μια περιοχή ώστε το προϊόν να παράγεται με το μικρότερο δυνατό κόστος στην καλύτερη δυνατή ποιότητα. Το συγκριτικό πλεονέκτημα στην παραγωγή αγροτικών προϊόντων το συνθέτουν κυρίως οι φυσικοί πόροι και οι κλιματικές συνθήκες μιας περιοχής ή ενός κράτους που είναι σχεδόν ιδανικές για την καλλιέργεια των προϊόντων αλλά και η μακροχρόνια συσσωρευμένη εμπειρία των παραγωγών.

Βεβαίως, το συγκριτικό πλεονέκτημα μιας χώρας μπορεί να μεταβληθεί ή και να χαθεί. Αυτό συμβαίνει γιατί φυσικά φαινόμενα αλλά κυρίως φαινόμενα που έχουν σχέση με την ανθρώπινη δραστηριότητα ή την πρόοδο της τεχνολογίας μπορούν να μετακινήσουν το συγκριτικό πλεονέκτημα μιας χώρας ή μιας περιοχής. Για το λόγο αυτό η αγροτική πολιτική μεταβάλλεται πάντα προς εκείνη την κατεύθυνση προς την οποία θα εξισορροπηθούν μια σειρά από αλληλοσυγκρουόμενους παράγοντες. Επίσης, η κοινή προσπάθεια όλων των κρατών και των διεθνών οργανισμών για απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου, αναγκάζουν τους υπεύθυνους της αγροτικής πολιτικής να μεταβάλουν διαρκώς τις πολιτικές στον αγροτικό τομέα με κύριο στόχο την καλύτερη αξιοποίηση των φυσικών πόρων, την εξασφάλιση της διατροφής του ανθρώπου σε ολόκληρη τη γη και την διασφάλιση των εισοδημάτων του αγροτικού πληθυσμού. Επομένως, οι σκοποί της πολιτικής αγροτικών προϊόντων μπορούν να συνοψισθούν στα παρακάτω:

- α) Στην επάρκεια της παραγωγής των αγροτικών προϊόντων και στην εξισορρόπηση της ζήτησης στην εθνική και τη διεθνή αγορά. Ο σκοπός αυτός είναι σημαντικός με την έννοια ότι πολλά προϊόντα παρουσιάζουν μεγάλες διακυμάνσεις στην προσφορά και τη ζήτηση με αποτέλεσμα πολλές φορές να πα-

ρουσιάζονται ελλείψεις στη ζήτηση ενώ σε άλλες περιπτώσεις να έχουμε πιεστικά πλεονάσματα. Επιπλέον, πολλές φορές ορισμένα αγροτικά προϊόντα παρουσιάζουν σημαντικές μεταβολές ως προς τη προσφορά και τη ζήτηση με αποτέλεσμα να δημιουργείται η ανάγκη λήψης μέτρων πολιτικής μόνο για το συγκεκριμένο προϊόν ώστε να επέλθει ισορροπία στην αγορά του.

- β) Στην ομαλή διακίνηση, κανονικό εφοδιασμό των αγορών και κατανάλωση των αγροτικών προϊόντων στην εθνική και διεθνή αγορά. Αν και τα τελευταία χρόνια η επέμβαση στην αγορά των προϊόντων δεν είναι εφικτή λόγω των κανόνων του ελεύθερου εμπορίου, εν τούτοις λαμβάνονται μέτρα έμμεσα ή άμεσα για την ομαλή λειτουργία της αγοράς των αγροτικών προϊόντων αφού τα περισσότερα αποτελούν είδη πρώτης ανάγκης.
- γ) Στην παραγωγή των αγροτικών προϊόντων υψηλής ποιότητας με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Η περίπτωση αυτή είναι ιδιαίτερως σημαντική αφού τις τελευταίες δεκαετίες η αύξηση της παραγωγής δημιούργησε συνθήκες υποβάθμισης της ποιότητας και της ασφαλούς κατανάλωσης. Επιπλέον, η ποιότητα και το χαμηλό κόστος παραγωγής και επομένως η χαμηλή τιμή του προϊόντων αποτελούν δύο βασικά στοιχεία ανταγωνισμού στη διεθνή αγορά.
- δ) Στη διασφάλιση ενός δίκαιου εισοδήματος στους αγρότες. Αυτή αποτελεί την οικονομική πλευρά της πολιτικής των αγροτικών προϊόντων και θεωρείται το βασικότερο κίνητρο για τους παραγωγούς να συνεχίσουν την παραγωγή ενός συγκεκριμένου προϊόντος. Η διασφάλιση του εισοδήματος των παραγωγών, όπως είναι φυσικό, επιτυγχάνεται μέσω της πολιτικής τιμών των αγροτικών προϊόντων ή μέσω άλλων μέτρων πολιτικής τα οποία έχουν σχέση με το συγκεκριμένο προϊόν.

Η εφαρμογή όμως μιας συγκεκριμένης πολιτικής προκαλεί κόστος ενώ παράλληλα δημιουργούνται και ωφέλειες. Το κόστος μπορεί να είναι οικονομικό αλλά και κόστος ευημερίας. Σε ένα κοινωνικό σύνολο υπάρχουν τρεις μεγάλες κοινωνικές ομάδες οι οποίες υφίστανται συνήθως το κόστος της πολιτικής ή ωφελούνται απ' αυτήν:

- Οι παραγωγοί του συγκεκριμένου προϊόντος.
- Οι καταναλωτές του συγκεκριμένου προϊόντος.
- Οι φορολογούμενοι.

Οι παραπάνω κοινωνικές ομάδες είτε μοιράζονται το κόστος ή τα οφέλη της πολιτικής είτε επιβαρύνονται μόνο κάποιες και ωφελούνται οι υπόλοιπες.

Τέλος, ο σχεδιασμός της πολιτικής ενός προϊόντος αποτελεί σημαντικό μέλημα της πολιτικής αγροτικών προϊόντων αφού για τη λήψη κάποιων μέτρων πολιτικής απαιτείται εμπεριστατωμένη μελέτη για την τελική απόφαση.

1.3 Λόγοι άσκησης Αγροτικής Πολιτικής

Η αναγκαιότητα της παρέμβασης του κράτους στις αγροτικές δραστηριότητες εξηγείται από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της αγροτικής παραγωγής, τα οποία καθιστούν την αγροτική παραγωγή είτε μειονεκτικό παραγωγικό κλάδο έναντι των άλλων κλάδων της οικονομίας και κατά δεύτερο από τη σημαντικότητα των αγροτικών προϊόντων για τις ανάγκες του ανθρώπου και επιβάλλει στο κράτος να ασκήσει αγροτική πολιτική.

A Τα χαρακτηριστικά της γεωργικής δραστηριότητας

Η γεωργία ως παραγωγικός τομέας της οικονομίας, συγκρινόμενος με τους άλλους παραγωγικούς τομείς, παρουσιάζει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία τον κάνουν να ξεχωρίζει απ' αυτούς.

- Η αγροτική παραγωγή γίνεται κατά το πλείστον, σε εκτάσεις, κάτω από την ανεξέλεγκτη επίδραση των κλιματολογικών συνθηκών, οι οποίες δημιουργούν μεγάλη αβεβαιότητα για το τελικό αποτέλεσμα. Αντίθετα, η βιομηχανική παραγωγή ή άλλοι παραγωγικοί κλάδοι πραγματοποιούν την παραγωγική τους δραστηριότητα κάτω από πλήρως ελεγχόμενες συνθήκες (π.χ. σε κλειστούς χώρους) και έτσι δεν επηρεάζεται από τις φυσικές συνθήκες.
- Η αγροτική παραγωγή είναι κατά μεγάλο μέρος εκτατική, δηλαδή καταλαμβάνει μεγάλες εκτάσεις. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται υψηλές δαπάνες στη μηχανοποίηση και δυσκολίες στην οργάνωση της εργασίας, αφού απαιτεί ανάλωση μηχανικής και ανθρώπινης εργασίας σε κάθε μονάδα καλλιεργούμενης έκτασης. Αντίθετα, οι άλλοι παραγωγικοί τομείς καταλαμβάνουν συνήθως σχετικά μικρή έκταση και ο έλεγχος, ο προγραμματισμός της εργασίας και της παραγωγής είναι προσιτός.
- Ο κύκλος της αγροτικής παραγωγής είναι πολύ μεγάλος και κυμαίνεται από μερικούς μήνες έως και πολλά χρόνια, σε αντίθεση με άλλους τομείς της παραγωγής όπου η παραγωγή είναι συνεχής ή ο κύκλος της παραγωγικής διαδικασίας είναι πολύ μικρός. Επιπλέον, η ανάπτυξη των φυτών και των ζώων ρυθμίζονται, εκτός από τους φυσικοχημικούς παράγοντες και από τους βιολογικούς, γεγονός που επιβραδύνει σημαντικά τον παραγωγικό ρυθμό της αγροτικής παραγωγής. Το παραπάνω χαρακτηριστικό της αγροτικής παραγωγής έχει ως συνέπεια τα κεφάλαια που επενδύονται στην αγροτική παραγωγή να αναπαράγονται με πολύ αργούς ρυθμούς και να δημιουργούνται πρόσθετοι κίνδυνοι για το τελικό οικονομικό αποτέλεσμα.

- Στην αγροτική παραγωγή δεν είναι δυνατόν να γίνει καταμερισμός και εξειδίκευση της εργασίας. Αυτό προκύπτει από την ποικιλία εργασιών που καλείται να κάνει ο αγρότης παραγωγός σε όλη τη διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, είναι υποχρεωμένος να γνωρίζει κλάδεμα δένδρων, όργωμα των χωραφιών, άρδευση, λίπανση, ράντισμα κ.λπ., έτσι ώστε να εξασφαλιζεται η συνεχής απασχόλησή του καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Επιπλέον, η αμοιβή της εργασίας παρέχεται ετεροχρονισμένα, δηλαδή, ο αυτοαπασχολούμενος στον γεωργικό τομέα προσφέρει την εργασία του σχεδόν όλο το χρόνο, αλλά η αμοιβή αυτής της εργασίας θα “καταβληθεί” όταν και εφ’ όσον πουληθεί το τελικό προϊόν της παραγωγικής διαδικασίας.
- Στη γεωργία οι σταθεροί συντελεστές συνήθως δεν αναπαράγονται (π.χ. το έδαφος, οι κλιματικοί παράγοντες, οι βιολογικοί νόμοι), ενώ σε άλλους παραγωγικούς τομείς, (όπως στη βιομηχανία) αναπαράγονται εύκολα και δεν αποτελούν εμπόδιο στην επέκταση της παραγωγής.
- Η ζήτηση των αγροτικών προϊόντων είναι συνήθως ανελαστική, γιατί αποτελούν είδη πρώτης ανάγκης (τρόφιμα), σε αντίθεση με τα βιομηχανικά προϊόντα των οποίων η ζήτηση είναι συνήθως ελαστική, γιατί αυτά ικανοποιούν κυρίως επιθυμίες και απολαυστικές ανάγκες.
- Η εναρμόνιση της προσφοράς των αγροτικών προϊόντων με τις εκάστοτε μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς, βραχυπρόθεσμα, είναι αδύνατη, ενώ μακροχρόνια είναι δύσκολη και δαπανηρή. Αντίθετα, η βιομηχανική παραγωγή προσαρμόζεται εύκολα στις συνθήκες της αγοράς, σε μικρό χρονικό διάστημα και με καθόλου ή με πολύ μικρές δαπάνες.
- Στη γεωργία δεν είναι δυνατή η ακριβής πρόβλεψη της παραγωγής γιατί αυτή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις μη ελεγχόμενες φυσικές συνθήκες, σε αντίθεση με άλλους παραγωγικούς τομείς στους οποίους η πρόβλεψη είναι ακριβής.

B Τα χαρακτηριστικά των αγροτικών προϊόντων

Πέραν των χαρακτηριστικών της γεωργικής δραστηριότητας και τα παραγόμενα αγροτικά προϊόντα χαρακτηρίζονται από ιδιότητες που επιδεινώνουν τη θέση του γεωργικού τομέα ως οικονομική δραστηριότητα. Τα σημαντικότερα αυτών των χαρακτηριστικών συνοψίζονται στα παρακάτω:

- Τα αγροτικά προϊόντα, σε μεγάλο ποσοστό, είναι ευπαθή με περιορισμένη διάρκεια ζωής για αποθήκευση. Επιπλέον, σε όποια από αυτά είναι δυνατή η αποθήκευση, αυτό γίνεται με πολύ μεγάλο κόστος. Το χαρακτηριστικό αυτό

μειώνει τη διαπραγματευτική δύναμη του γεωργού στην αγορά, ο οποίος τις περισσότερες φορές είναι αδύναμος να διαχειριστεί την εμπορία του προϊόντος του μέσα σε περιορισμένο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται συνθήκες πτώσης των τιμών σε περίοδο υπερπαραγωγής.

- Όπως είναι γνωστό η πλειονότητα των αγροτικών προϊόντων χρησιμοποιούνται από τον άνθρωπο ως “αγαθά πρώτης ανάγκης”, δηλαδή τρόφιμα. Η χρήση αυτή μπορεί να είναι άμεση στην πρωτογενή μορφή του αγροτικού προϊόντος ή μπορεί να χρησιμοποιείται με τη μορφή μεταποιημένου προϊόντος ως τρόφιμο ή ως προϊόν ένδυσης και υπόδησης κ.λπ.. Η εξασφάλιση της διατροφής και γενικώς των αγαθών πρώτης ανάγκης στον πληθυσμό μιας χώρας από την εγχώρια παραγωγή είναι πρωταρχικής σημασίας και πρώτο μέλημα κάθε κράτους.

Όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά αποτελούν μειονεκτήματα της αγροτικής παραγωγής έναντι των άλλων παραγωγικών τομέων και εξηγούν γιατί η ανάπτυξη του αγροτικού τομέα είναι βραδύτερη από την ανάπτυξη των άλλων τομέων της οικονομίας σ’ όλα τα κράτη του κόσμου.

Γ Τα οικονομικά χαρακτηριστικά της γεωργίας

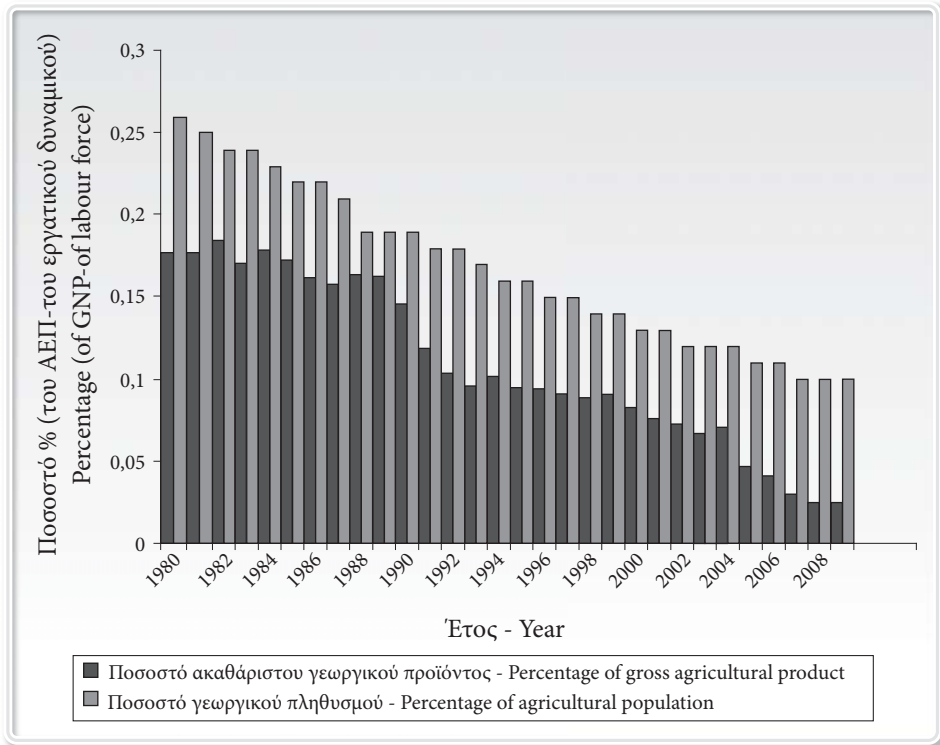
Τα οικονομικά χαρακτηριστικά του γεωργικού τομέα αποτελούν ίσως τον κυριότερο παράγοντα που επηρεάζει τους φορείς της αγροτικής πολιτικής στην επιλογή και την άσκηση της αγροτικής πολιτικής. Ως οικονομικά χαρακτηριστικά, πέραν των όσων αναφέρθηκαν ως χαρακτηριστικά της γεωργικής δραστηριότητας και μπορεί να είναι και οικονομικά, μπορούν να αναφερθούν:

➤ Η χαμηλή παραγωγικότητα της εργασίας στη γεωργία

Η παραγωγικότητα της εργασίας είναι μια πολύπλοκη έννοια και δύσκολη στη μέτρησή της. Μια απλή έκφραση της παραγωγικότητας της εργασίας που προσφέρεται στον αγροτικό τομέα είναι το ποσοστό του ΑΕΠ της χώρας που προέρχεται από τον αγροτικό τομέα συγκρινόμενο με το ποσοστό του εργατικού δυναμικού που απασχολείται σ’ αυτόν.

Πιο συγκεκριμένα, συγκρίνοντας το ποσοστό του ΑΕΠ που προέρχεται από τον αγροτικό τομέα με το ποσοστό των απασχολούμενων σ’ αυτόν παρατηρείται μια υστέρηση στην παραγωγικότητα της εργασίας (Γράφημα 1.1).

Στο γράφημα 1.1 φαίνεται ότι διαχρονικά η παραγωγικότητα της εργασίας στον αγροτικό τομέα παρέμεινε χαμηλή παρά την πρόοδο της τεχνολογίας που εφαρμόζεται στον τομέα αυτό. Αξιοσημείωτο είναι ότι παρ’ όλο που οι απασχο-



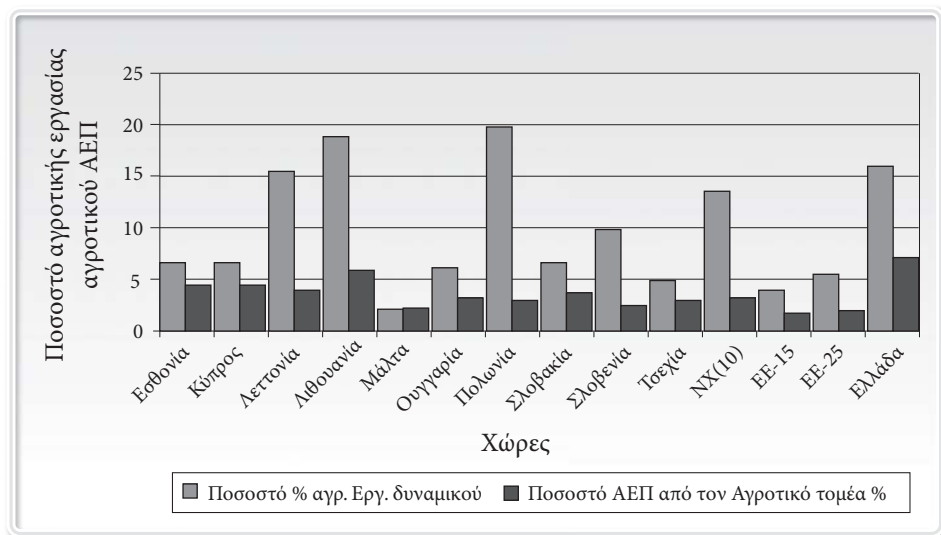
Πηγή στοιχείων: Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΑΑΤ), Υπουργείο Γεωργίας, 2000, Eurostat, σειρά ετών, FAOSTAT, σειρά ετών, ΕΣΥΕ, σειρά ετών.

Γράφημα 1.1: Σύγκριση ποσοστού απασχολουμένων στον αγροτικό τομέα και ποσοστού του ΑΕΠ προερχόμενο από τον αγροτικό τομέα.

λούμενοι στο γεωργικό τομέα την περίοδο μελέτης μειώθηκαν σημαντικά, εν τούτοις δεν υπήρξε ανάλογη αύξηση του ακαθάριστου γεωργικού προϊόντος ανά εργαζόμενο.

Όμως η μικρή παραγωγικότητα της εργασίας στον αγροτικό τομέα δεν είναι μόνο ελληνικό φαινόμενο. Σε πολλές χώρες του κόσμου η κατάσταση είναι η ίδια, ίσως και χειρότερη. Συγκεκριμένα για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 15 αλλά και για τις νέες χώρες παρατηρείται το ίδιο φαινόμενο με κυμαινόμενη ένταση. Το γράφημα 1.2 που ακολουθεί δίνει μια εικόνα αυτής της κατάστασης.

Η μικρή παραγωγικότητα της εργασίας στον αγροτικό τομέα οφείλεται κυρίως στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του γεωργικού τομέα αλλά και στα φυσικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των αγροτικών προϊόντων.



Πηγή: Eurostat (2000-2004) Επεξεργασία στοιχείων από τον συγγραφέα

Γράφημα 1.2: Γραφική παρουσίαση της παραγωγικότητας της εργασίας στον αγροτικό τομέα της ΕΕ-25.

➤ Η Τεχνολογική εξέλιξη

Η τεχνολογική εξέλιξη, υπήρξε ιδιαίτερα γρήγορη σε πολλούς βασικούς τομείς της γεωργίας (π.χ. βελτιωμένα υβρίδια στη φυτική και ζωική παραγωγή, βελτιωμένα λιπάσματα και φάρμακα, μεγάλων αποδόσεων γεωργικά μηχανήματα κ.λπ.).

Με την ευρεία έννοια, τεχνολογία είναι η εφαρμοζόμενη ή η λειτουργική γνώση των συντελεστών παραγωγής ομάδας αγαθών ή υπηρεσιών. Η χρησιμοποιούμενη γνώση στην παραγωγή, η οποία μπορεί να μην περιλαμβάνει όλες τις επιστημονικές υποθέσεις που αναπτύχθηκαν και έγιναν αποδεκτές, συνοψίζεται σε αυτό που χαρακτηρίζεται αόριστα ως το “επίπεδο της τεχνολογίας της παραγωγής”. Σ’ αυτή την έννοια μπορεί να δοθεί πιο σαφές περιεχόμενο με αναφορά:

- α) στις διάφορες μορφές του ανθρώπινου και φυσικού κεφαλαίου που χρησιμοποιείται στην παραγωγή,
- β) στις τεχνικές της παραγωγής που εφαρμόζονται και
- γ) στα νέα μέσα παραγωγής που χρησιμοποιούνται όπως περιγράφονται από τους επιμέρους συνδυασμούς των παραγωγικών εισροών.

Μια μεταβολή στην τεχνολογία της παραγωγής προκαλείται είτε με προσθήκες είτε με αφαιρέσεις ή αντικαταστάσεις στο σύνολο των εισροών που χρησιμο-

ποιούνται στην παραγωγή. Θα μπορούσε κανείς να αναφέρει τρεις σημαντικούς διαφορετικούς τύπους “τεχνολογικής εξέλιξης” που μπορεί να χρησιμοποιηθούν στη γεωργική παραγωγή:

- (1) Τεχνολογική πρόοδος, η οποία συμβάλει στην παραγωγή μεγαλύτερης ποσότητας προϊόντος (output) με δεδομένες ποσότητες συντελεστών παραγωγής (inputs).
- (2) Τεχνολογική πρόοδος η οποία έχει σαν αποτέλεσμα την παραγωγή καλύτερης ποιότητας προϊόντος και
- (3) Τεχνολογική πρόοδος η οποία συμβάλει στην παραγωγή εντελώς νέου προϊόντος.

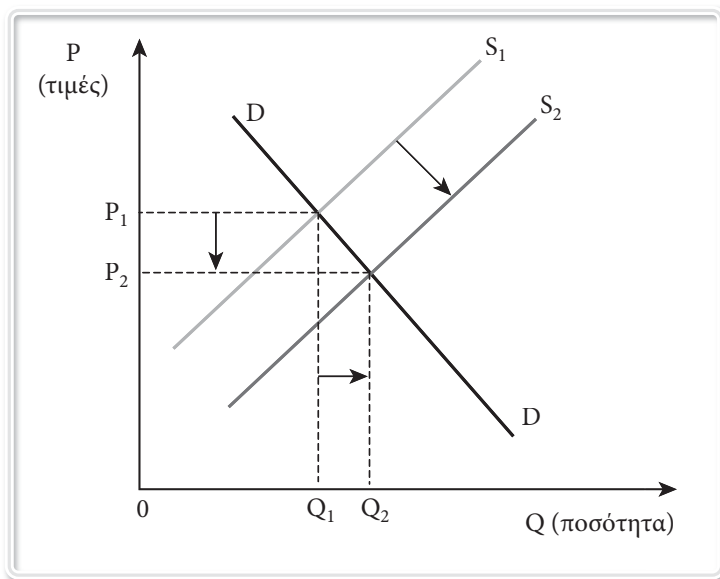
Στη γεωργία η περίπτωση (1) φαίνεται να είναι η πιο σημαντική. Και αυτό γιατί με τη νέα τεχνολογία η παραγωγικότητα όλων ή μέρος των εισροών αυξάνει, αφού αυξάνει η παραγόμενη ποσότητα χωρίς να αυξάνει η ποσότητα και το κόστος των εισροών ή αυξάνει με μικρότερο ρυθμό. Η σπουδαιότητα της περίπτωσης κυμαίνεται μεταξύ των αγροτικών προϊόντων και είναι πιο σημαντική σε καλλιέργειες όπως π.χ. ο αραβόσιτος που δεν υπάρχουν μεγάλες διακυμάνσεις στην ποιότητα.

Αποτέλεσμα αυτής της τεχνολογικής προόδου, που επηρεάζει την απόδοση (περίπτωση 1), είναι αφ’ ενός μεν η σημαντική αύξηση της απόδοσης και επομένως και της παραγωγής και αφ’ εταίρου η μείωση του κόστους παραγωγής του γεωργικού προϊόντος και η ελαχιστοποίηση της καμπύλης του συνολικού κόστους του προϊόντος με την προϋπόθεση οι συνολικές δαπάνες της παραγωγής παραμένουν σε σχετικώς σταθερά επίπεδα ή αυξάνονται με χαμηλότερους ρυθμούς (Killick, 1983, Σέμος και Καρυπίδης 2000).

Όπως φαίνεται στο Σχήμα 1.3, η τεχνολογική εξέλιξη και η εφαρμογή της στη γεωργική παραγωγή, αυξάνει την ποσότητα παραγωγής και μετατοπίζει την καμπύλη προσφοράς προς τα δεξιά από S_1 σε S_2 με αποτέλεσμα την πτώση της τιμής από P_1 σε P_2 .

Όπως φαίνεται στο διάγραμμα, η πτώση αυτής της τιμής είναι ιδιαίτερα σημαντική στην περίπτωση ανελαστικής ζήτησης που, όπως είναι γνωστό, χαρακτηρίζει τα περισσότερα γεωργικά προϊόντα. Η πτώση αυτών των τιμών, προκαλεί συμπίεση των εισοδημάτων ιδιαίτερα των παραγωγών που δεν υιοθέτησαν αμέσως την προηγμένη τεχνολογία, ώστε να μειώσουν παράλληλα και το κόστος παραγωγής τους. Τη συμπίεση αυτή των εισοδημάτων των παραγωγών διατηρεί και η χαμηλή εισοδηματική ελαστικότητα που παρουσιάζει η ζήτηση των περισσότερων αγροτικών προϊόντων.

Λόγω της χαμηλής αυτής ελαστικότητας η καμπύλη ζήτησης, με την αύξηση των εισοδημάτων, μετατοπίζεται προς τα δεξιά αλλά με πολύ βραδείς ρυθμούς



Σχήμα 1.3: Επιπτώσεις της τεχνολογικής εξέλιξης στον αγροτικό τομέα.

ώστε να μη μπορεί να εξουδετερώσει την πτώση των τιμών που προκαλείται από την τεχνολογική εξέλιξη.

➔ Τα χαρακτηριστικά των συντελεστών παραγωγής στον αγροτικό τομέα

Τα χαρακτηριστικά των συντελεστών παραγωγής μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις μεγάλες ομάδες που στην προκειμένη περίπτωση εξυπηρετούν την ερμηνεία του προβλήματος του αγροτικού τομέα: Τα φυσικά χαρακτηριστικά, τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά και τα οικονομικά χαρακτηριστικά (Παπαγεωργίου και Σπαθής 2000).

Η πρώτη κατηγορία των χαρακτηριστικών εντοπίζεται κυρίως στη φύση της αγροτικής παραγωγής. Συγκεκριμένα, η εξάρτηση της παραγωγής από το φυσικό περιβάλλον δημιουργεί αβεβαιότητα, ποσοτική και ποιοτική στην αγροτική παραγωγή και επομένως δεν μπορούν να γίνουν προβλέψεις για την ποσότητα και ποιότητα που θα προσφερθεί στην αγορά. Οι κλιματικές συνθήκες καθορίζουν τις περισσότερες φορές τα καλλιεργούμενα είδη και τις μορφές παραγωγής σε κάθε περιοχή και έτσι δημιουργούνται διάφοροι περιορισμοί παραγωγικών δυνατοτήτων και αυτοί με τη σειρά τους καθορίζουν μειονεκτικές και πλεονεκτικές περιοχές στον αγροτικό τομέα. Επιπλέον σε περιοχές που εμφανίζονται ακραία καιρικά φαινόμενα αυξάνονται τις επεμβάσεις των παραγωγών με σημαντική επιβάρυνση στο κόστος παραγωγής. Ακόμη, ο βιολογικός τρόπος παρα-

γωγής στη γεωργία και η εποχιακή παραγωγή δημιουργεί ειδικές συνθήκες των αγροτικών δραστηριοτήτων και κατ' επέκταση κατανομής της αγροτικής εργασίας. Έτσι δημιουργούνται περίοδοι έντασης και έλλειψης αγροτικής εργασίας ή περίοδοι υποαπασχόλησης με συνέπεια χαμηλή παραγωγικότητα της εργασίας που προσφέρεται στον αγροτικό τομέα. Τέλος, λόγω και πάλι του βιολογικού τρόπου αγροτικής παραγωγής και της εξάρτησής της από τα καιρικά φαινόμενα ενέχεται πάντα ο κίνδυνος καταστροφής μέρους ή ολόκληρης της παραγωγής με σημαντικές οικονομικές συνέπειες στους ασχολούμενους με την αγροτική παραγωγή.

Στα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά που δημιουργούν προβλήματα στον αγροτικό τομέα περιλαμβάνονται:

- α) το μεγάλο πλήθος των παραγωγών που συνεπάγεται μεγάλο αριθμό μικρών αγροτικών εκμεταλλεύσεων,
- β) η μεγάλη διασπορά των αγροτικών παραγωγικών μονάδων,
- γ) η μικρή κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής στον αγροτικό τομέα και
- δ) το σχετικά χαμηλό επίπεδο τεχνικής και επαγγελματικής κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται στον αγροτικό τομέα .

Τέλος, εξίσου με τα φυσικά και διαρθρωτικά χαρακτηριστικά, σημαντικό ρόλο στη δημιουργία προβλημάτων στον αγροτικό τομέα παίζουν και τα οικονομικά χαρακτηριστικά. Ως κύρια οικονομικά χαρακτηριστικά μπορούν να σημειωθούν:

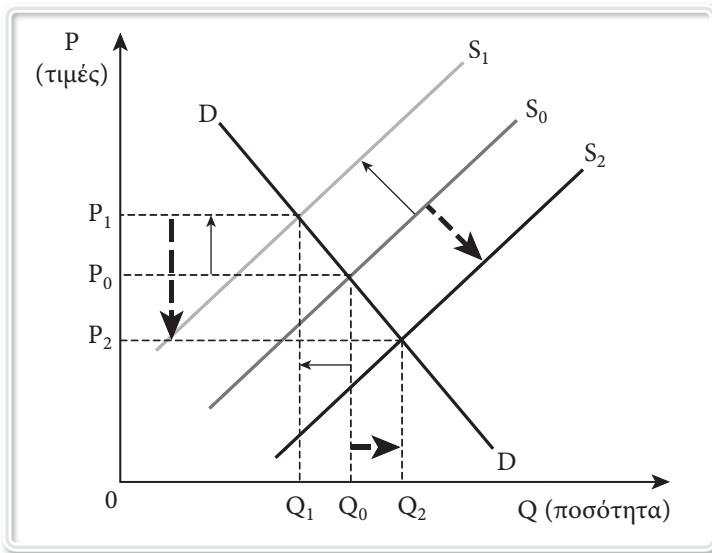
- α) η χαμηλή παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής που χρησιμοποιούνται στον αγροτικό τομέα,
- β) οι συνθήκες της αγοράς των αγροτικών προϊόντων όπου ο ανταγωνισμός φτάνει τα όρια του τέλει ανταγωνισμού και
- γ) Οι διάφορες μορφές ελαστικότητας και ιδιαίτερα αυτών της προσφοράς, ζήτησης και εισοδηματικής είναι σχετικά χαμηλές και συχνά μικρότερη της μονάδος ($\epsilon_x < 1$).

➤ **Η αστάθεια τιμών και εισοδημάτων**

Η μεγάλη αστάθεια που εμφανίζουν οι τιμές των γεωργικών προϊόντων οφείλεται σε παράγοντες που έχουν σχέση κυρίως με τη φύση της αγροτικής παραγωγής. Η εξάρτηση από τους παράγοντες του περιβάλλοντος, η μεγάλη διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας και το χαρακτηριστικό της ανελαστικής προσφοράς των αγροτικών προϊόντων προκαλούν μεγάλες διακυμάνσεις στις τιμές των αγροτικών προϊόντων οι οποίες με τη σειρά τους προκαλούν μεγαλύτερες αυξομειώσεις στα εισοδήματα των αγροτών.

Η επίδραση των διακυμάνσεων της προσφοράς στις τιμές των αγροτικών

προϊόντων μπορεί να εξηγηθεί με τη βοήθεια του σχήματος 1.4. Όπως φαίνεται από το σχήμα 1.4, η μετατόπιση της καμπύλης προσφοράς, λόγω των μη ελεγχόμενων παραγόντων, από S_0 σε S_1 προκαλεί μείωση της παραγωγής από Q_0 σε Q_1 . Λόγω της ανελαστικής ζήτησης που παρουσιάζουν τα περισσότερα αγροτικά προϊόντα, η μείωση αυτή της παραγωγής προκαλεί μία συγκριτικά μικρότερη αύξηση των τιμών από P_0 σε P_1 . Αντίθετα, η μετατόπιση της καμπύλης προσφοράς S_0 σε S_2 προκαλεί αύξηση της παραγωγής από Q_0 σε Q_2 και μεγαλύτερη πτώση των τιμών από P_0 σε P_2 .



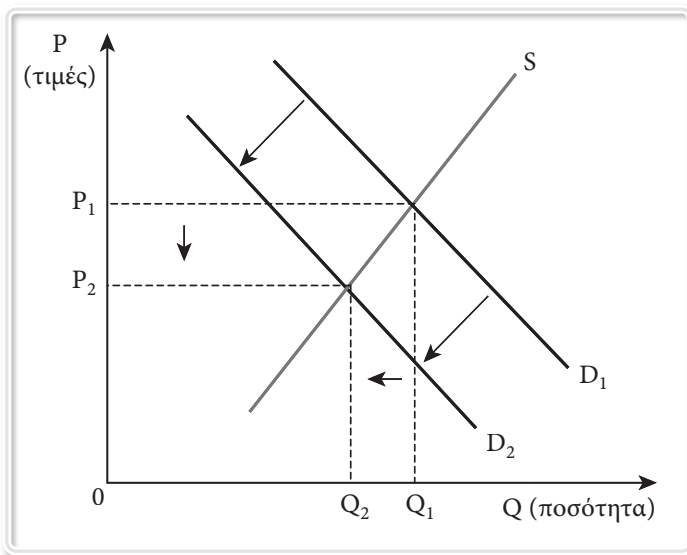
Σχήμα 1.4: Επιδράσεις των διακυμάνσεων της προσφοράς στις τιμές.

Συνεπώς για τα περισσότερα γεωργικά προϊόντα, οι διακυμάνσεις της παραγωγής γύρω από την καμπύλη ισορροπίας S_0 προκαλούν εντονότερες σε μέγεθος διακυμάνσεις των τιμών.

Η πιο πάνω σχέση μεταξύ μεταβολών της παραγωγής και των μεταβολών στις τιμές, μπορεί να διαμορφώνει υψηλότερα αγροτικά εισοδήματα σε περιόδους μειωμένης παραγωγής, ενώ αντίθετα, όταν η παραγωγή είναι υψηλή, τα εισοδήματα, μπορεί να διαμορφώνονται σε χαμηλά επίπεδα. Επίσης, από τα όσα αναφέρθηκαν πιο πάνω, είναι φανερό, ότι η σταθεροποίηση των εισοδημάτων των παραγωγών είναι μια πολύ δύσκολη υπόθεση στον αγροτικό τομέα. Αυτό συμβαίνει γιατί πάρα πολλές ανεξέλεγκτες δυνάμεις, διακυμάνσεις προσφοράς και ζήτησης, προκαλούν μεγαλύτερες διακυμάνσεις στις τιμές με αποτέλεσμα την αδυναμία σταθεροποίησης των εισοδημάτων των παραγωγών.

Επίσης πολύ σημαντική επίδραση στη διακύμανση των αγροτικών εισοδημάτων έχει και η βραχυχρόνια ανελαστική προσφορά. Λόγω της φύσης της γεωργικής παραγωγής, η προσφορά των περισσότερων αγροτικών προϊόντων είναι πολύ ανελαστική κατά τη βραχυχρόνια περίοδο. Αυτό σημαίνει ότι η παραγωγή δεν μπορεί να προσαρμοστεί γρήγορα και σε σημαντικό βαθμό σε μια μεταβολή της ζήτησης. Δηλαδή, σε μια πολυετή καλλιέργεια είναι αδύνατη η άμεση μείωση της παραγόμενης ποσότητας σε περιόδους μειωμένης ζήτησης ή αύξηση της παραγωγής όταν η ζήτηση αυξάνει. Το ίδιο περίπου συμβαίνει και με τις ετήσιες καλλιέργειες αφού δεν μπορεί να διακοπεί ή να επιταχυνθεί η διαδικασία της παραγωγής λόγω του βιολογικού κύκλου της ανάπτυξης της καλλιέργειας.

Το παρακάτω σχήμα 1.5 περιγράφει παραστατικά τις συνέπειες της ανελαστικής προσφοράς στη διακύμανση των τιμών των αγροτικών προϊόντων σε μια μεταβολή της ζητούμενης ποσότητας.



Σχήμα 1.5: *Επιδράσεις της ανελαστικής προσφοράς στη διακύμανση των τιμών.*

Όπως φαίνεται στο σχήμα 1.5 μια μεταβολή της ζητούμενης ποσότητας (μείωση) μετατοπίζει την καμπύλη ζήτησης από D₁ σε D₂ προκαλεί μείωση της ζητούμενης ποσότητας από Q₁ σε Q₂ σε μια αναλογικά μεγαλύτερη πτώση της τιμής από P₁ σε P₂ λόγω της ανελαστικότητας που παρουσιάζει βραχυπρόθεσμα η καμπύλη προσφοράς. Στην περίπτωση αυτή, και ανάλογα με το προϊόν, είναι αδύνατη η αυτόματη μείωση της παραγωγής, με αποτέλεσμα η μείωση της ζητούμενης ποσότητας να συνοδεύεται από σημαντική μείωση των τιμών. Η

κρατική παρέμβαση στο αγροτικό τομέα μέσω της αγροτικής πολιτικής καθώς και η οργάνωση των παραγωγών σε αγροτικούς συνεταιρισμούς έχουν σαν βασικό στόχο τη στήριξη του εισοδήματος των αγροτών και εν μέρει τη σταθεροποίηση των τιμών των αγροτικών προϊόντων. Η αγροτική πολιτική διαθέτει δύο σκέλη: Το πρώτο αφορά στις κρατικές παρεμβάσεις για τη στήριξη των τιμών των αγροτικών προϊόντων (πολιτική τιμών) και το δεύτερο αφορά τις κρατικές ενέργειες που αποσκοπούν στην ενίσχυση των γεωργικών εισοδημάτων μέσω της αύξησης της παραγωγικότητας του αγροτικού τομέα (διαρθρωτική πολιτική).

➤ *Η υστέρηση του αγροτικού εισοδήματος*

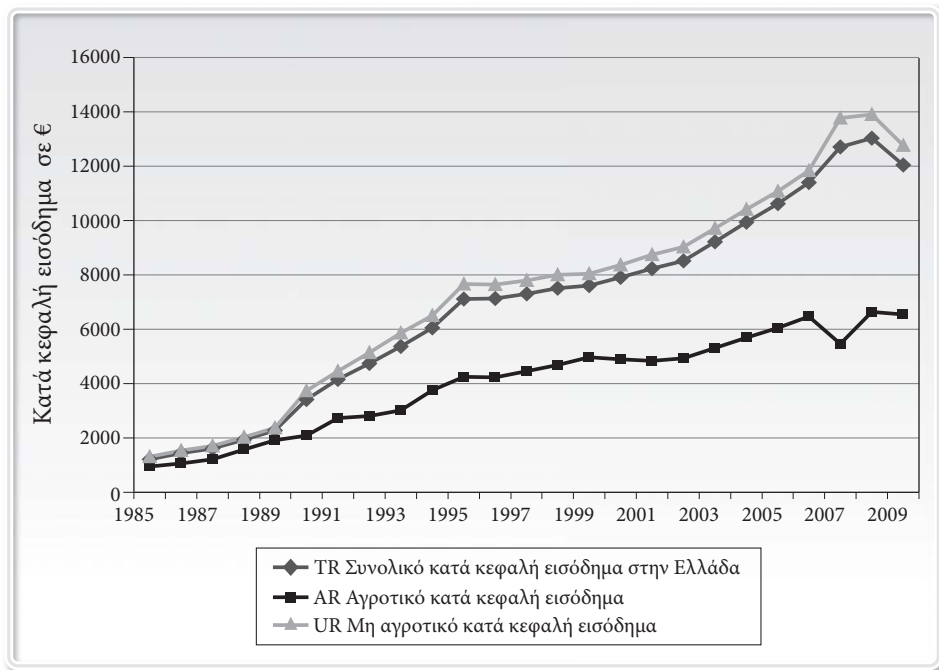
Σύμφωνα με τα παραπάνω χαρακτηριστικά των αγροτικών προϊόντων δημιουργούνται προβλήματα τα οποία μπορούν να επιβάλουν ή να δικαιολογήσουν την παρέμβαση του κράτους στον αγροτικό τομέα. Τα προβλήματα αυτά αφορούν και επηρεάζουν μεγάλο μέρος του αγροτικού πληθυσμού και προκύπτουν από τη μη ικανοποιητική, σε ορισμένες περιπτώσεις, λειτουργία των δυνάμεων της αγοράς. Τα προβλήματα αυτά συχνά συνοψίζονται στο λεγόμενο “αγροτικό πρόβλημα”, το οποίο αποτελείται από δύο σκέλη:

Το πρώτο συνίσταται στη χρόνια υστέρηση του μέσου κατά κεφαλήν ετήσιου εισοδήματος των εργαζομένων στον αγροτικό τομέα σε σχέση με τους εργαζόμενους στους άλλους τομείς της Οικονομίας (μεταποίηση, εμπόριο, υπηρεσίες).

Το δεύτερο, περιλαμβάνει τη μεγάλη αστάθεια των γεωργικών εισοδημάτων η οποία οφείλεται στις σημαντικές διακυμάνσεις που παρουσιάζουν οι τιμές καθώς και οι αποδόσεις των αγροτικών προϊόντων

Τα προβλήματα αυτά, αν και αποτελούν ίσως τα πλέον σημαντικά και διαχρονικά, δεν είναι και τα μοναδικά που απασχολούν τον αγροτικό τομέα. Υπάρχουν και άλλα, μέρος των οποίων είναι απόρροια των παραπάνω, άλλα που προκύπτουν από φύση της αγροτικής δραστηριότητας και άλλα που δημιουργούνται από τις μεταβολές του διεθνούς περιβάλλοντος.

Η έννοια της υστέρησης του αγροτικού εισοδήματος έγκειται στο ότι το αγροτικό εισόδημα δεν αυξάνεται όπως αυξάνεται το εισόδημα των εργαζομένων σε άλλους τομείς της οικονομίας ή η αύξησή του υστερεί από το γενικό μέσο όρο της χώρας. Για παράδειγμα, όταν το εθνικό εισόδημα της χώρας αυξάνεται κατά ένα δισεκατομμύριο Ευρώ το έτος τότε, το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα του πληθυσμού της χώρας αυξάνεται κατά 21,5 €, το κατά κεφαλή εισόδημα του μη αγροτικού πληθυσμού αυξάνεται κατά 50 € ενώ το κατά κεφαλή εισόδημα του αγροτικού πληθυσμού αυξάνεται μόνο κατά 2 € (Semos, 2006). Η εξέλιξη αυτή παρουσιάζεται στο γράφημα 1.3.



Γράφημα 1.3: Χρονολογική εξέλιξη του κατά κεφαλή εισοδήματος των κοινωνικών ομάδων στην Ελλάδα (πηγή Semos, 2006)

Η υστέρηση των αγροτικών εισοδημάτων οφείλεται κυρίως στους παράγοντες που αναφέρθηκαν παραπάνω αλλά και σε έναν ακόμη παράγοντα της διάρθρωσης της αγροτικής παραγωγής. Ο αριθμός και το μέγεθος των αγροτικών εκμεταλλεύσεων², η ύπαρξη δηλαδή, πολλών και μικρών παραγωγών στον αγροτικό τομέα που ενεργούν ανεξάρτητα, ενώ παράλληλα υπάρχει ελευθερία εισόδου νέων παραγωγών σε όλες σχεδόν τις παραγωγικές δραστηριότητες. Πιο συγκεκριμένα, στην Ελλάδα υπάρχουν περίπου 820.000 γεωργικές εκμεταλλεύ-

² Αγροτική επιχείρηση είναι μια αυθύπαρκτος και αυτοτελής οικονομική μονάδα η οποία χαρακτηρίζεται από τη δυνατότητα κάλυψης των αναγκών της την ανάληψη κινδύνων, την οργάνωση, την περιουσιακή αυτοτέλεια και την επιδίωξη κέρδους.

Αγροτική εκμετάλλευση είναι ο χώρος που συνδυάζονται τεχνικά οι συντελεστές παραγωγής κάτω από αυτόνομη διεύθυνση, με σκοπό την παραγωγή προϊόντων μέσα στα πλαίσια των κλάδων της αγροτικής και κτηνοτροφικής δραστηριότητας.

Η επιχείρηση και η εκμετάλλευση έχουν κοινά χαρακτηριστικά γνωρίσματα, όπως, και οι δύο συνδυάζουν και κινητοποιούν τους συντελεστές παραγωγής με σκοπό την παραγωγή αγροτικών προϊόντων και οι δυο οργανώνονται και λειτουργούν κάτω από αυτόνομη διεύθυνση.

σεις με μέσο μέγεθος, σε χρησιμοποιούμενη γη, 40 στρεμμάτων (Παπαγεωργίου και Σπαθής, 2000).

Τα πιο πάνω χαρακτηριστικά, δημιουργούν ανταγωνιστικές συνθήκες σχεδόν σε όλα τα γεωργικά προϊόντα με αποτέλεσμα, οι τιμές των προϊόντων αυτών να διαμορφώνονται σε σχετικά χαμηλά επίπεδα τα οποία μακροχρόνια καλύπτουν το κόστος παραγωγής και προσφέρουν και ένα χαμηλό εισόδημα στους παραγωγούς. Η κατάσταση αυτή επιβαρύνεται ακόμα περισσότερο αν ληφθούν υπόψη οι συνθήκες που επικρατούν στους τομείς επεξεργασίας και μεταποίησης των γεωργικών προϊόντων καθώς και στους κλάδους που προμηθεύουν τους αγρότες με ορισμένες απαραίτητες εισροές (φυτοφάρμακα, σπόρους, μηχανήματα, λιπάσματα κ.λπ.). Στους κλάδους αυτούς δραστηριοποιείται συνήθως ένας μικρός αριθμός μεγάλων όμως επιχειρήσεων ενώ παράλληλα υπάρχουν και σημαντικά εμπόδια στην είσοδο νέων επιχειρήσεων (π.χ. μεγάλες απαιτήσεις σε κεφάλαια, σημαντικές οικονομίες κλίμακας, μεγάλη δύναμη των ήδη εγκατεστημένων επιχειρήσεων κ.λπ.).

➤ *Το πρόβλημα του κόστους παραγωγής των αγροτικών προϊόντων*

Η έννοια του κόστους παραγωγής, αν και χρησιμοποιείται ευρύτατα από όλους σχεδόν τους πολίτες στην καθημερινή ζωή και ιδιαίτερα από αυτούς που ασχολούνται με την αγροτική παραγωγή, πολλές φορές τη συγχέουν με μια άλλη έννοια, ως ένα βαθμό συνώνυμη, την έννοια των δαπανών παραγωγής. Πιο συγκεκριμένα, στην ορολογία της αγροτικής οικονομίας κόστος παραγωγής είναι το κομμάτι εκείνο από τις συνολικές δαπάνες το οποίο αντιστοιχεί στην παραγωγή μιας μονάδας του προϊόντος (Κιτσοπανίδης, 1982, Παπαναγιώτου και άλλοι, 1999, Curtis and Howard, 1993). Για παράδειγμα, όταν καλλιεργούμε 10 στρέμματα βαμβάκι τότε τις δαπάνες που κάνουμε για όλη την καλλιεργούμενη έκταση που αν υποθέσουμε ότι ανέρχονται σε 1400 € λέγονται “συνολικές δαπάνες”. Αν υποθέσουμε ακόμη ότι η μέση στρεμματική απόδοση είναι 400 κιλά η “συνολική παραγωγή” θα είναι 4000 κιλά, ενώ το κόστος παραγωγής θα είναι: $KΠ = 1400 \text{ €} / 4000 \text{ κιλά} = 0,35 \text{ €} / \text{κιλό}$.

Η παραπάνω απλοϊκή αναφορά στην έννοια του **κόστους παραγωγής** αν και πολύ γνωστή είναι απαραίτητη για τις ανάγκες κατανόησης της έννοιας. Ακόμη, είναι ανάγκη να τονισθεί η μεγάλη σημασία του κόστους παραγωγής. Είναι φανερό ότι με δεδομένη τιμή αγοράς ενός αγροτικού προϊόντος, η μείωση του κόστους παραγωγής συμβάλει τα μέγιστα στην αύξηση του εισοδήματος των παραγωγών. Επίσης, χαμηλό κόστος παραγωγής σημαίνει διαμόρφωση χαμηλών τιμών στην αγορά γι’ αυτό το προϊόν προς όφελος των καταναλωτών και φυσικά το αγροτικό προϊόν με χαμηλό κόστος παραγωγής είναι ανταγωνιστικό στις εθνικές και διεθνείς αγορές (Παπαγεωργίου και Σπαθής, 2000).

Τέλος, το ύψος του κόστους παραγωγής ενός προϊόντος διαφέρει σημαντικά από περιοχή σε περιοχή στην ίδια χώρα αλλά κυρίως σε διαφορετικές χώρες του κόσμου. Και αυτό γιατί το κόστος παραγωγής εξαρτάται από μια σειρά από παράγοντες και ενέργειες του παραγωγού που ανάλογα με τον χειρισμό τους αυξάνουν ή μειώνουν το κόστος παραγωγής. Μια ομάδα παραγόντων ενεργεί αυτόνομα και ελάχιστα επηρεάζεται από τις ενέργειες του ανθρώπου.

Μια άλλη ομάδα παραγόντων βρίσκεται κάτω από τον έλεγχο του παραγωγού και μια άλλη ομάδα μπορεί να επηρεασθεί θετικά για τη μείωση του κόστους με την εφαρμογή μέτρων και προγραμμάτων αγροτικής πολιτικής από μέρους του κράτους (Brüntrup, 1996).

➤ **Παράγοντες που διαμορφώνουν το κόστος παραγωγής**

Το **κόστος παραγωγής** όπως παρουσιάστηκε παραπάνω, είναι ένας επιμερισμός των συνολικών δαπανών μιας παραγωγικής διαδικασίας στις μονάδες του παραχθέντος προϊόντος. Δηλαδή ουσιαστικά ο υπολογισμός του μας οδηγεί σ' αυτό που λέμε μέσο κόστος (ΜΚ). Από τη σχέση υπολογισμού του όμως φαίνεται ότι το κόστος παραγωγής είναι συνάρτηση δύο παραγόντων

- 1) Συνάρτηση των Συνολικών Δαπανών (TC) και
- 2) Συνάρτηση των συνολικών μονάδων του παραχθέντος προϊόντος (TP).

Οι δύο αυτές συναρτήσεις μεταβαλλόμενες ανεξάρτητα η μία από την άλλη μεταβάλουν το κόστος παραγωγής σε παράλληλη ή αντίθετη κατεύθυνση. Πιο συγκεκριμένα, όταν οι συνολικές δαπάνες αυξάνονται ενώ η παραγωγή παραμένει σταθερή τότε το κόστος παραγωγής θα αυξηθεί. Αντίθετα, με σταθερές συνολικές δαπάνες και με αύξηση των συνολικών μονάδων παραγωγής το κόστος μειώνεται. Βεβαίως οι παραπάνω περιπτώσεις είναι σπάνιες. Στην παραγωγική διαδικασία υπάρχουν πολλοί συνδυασμοί μεταβολών των δύο συναρτήσεων. Μπορεί να έχουμε μείωση των συνολικών δαπανών και μείωση της παραγωγής. Σ' αυτή την περίπτωση όταν οι δαπάνες μειώνονται ταχύτερα από τη μείωση του προϊόντος τότε έχουμε μείωση του κόστους παραγωγής. Στην αντίθετη περίπτωση το κόστος παραγωγής αυξάνει. Επίσης, στην περίπτωση που αυξάνονται οι συνολικές δαπάνες με παράλληλη αύξηση και του συνολικού προϊόντος, τότε το κόστος παραγωγής αυξάνεται όταν οι δαπάνες αυξάνονται σε μεγαλύτερο ποσοστό απ' ότι το συνολικό προϊόν ενώ μειώνεται όταν το ποσοστό αύξησης του συνολικού προϊόντος είναι μεγαλύτερο από αυτό της αύξησης των συνολικών δαπανών.

α) Η συνάρτηση των συνολικών δαπανών

Οι συνολικές δαπάνες σε μια παραγωγική διαδικασία, επηρεάζονται και δια-

μορφώνονται από μια σειρά ανεξάρτητες και ελεγχόμενες μεταβλητές. Σε μια τυπική συνάρτηση συνολικού κόστους μια παραγωγικής διαδικασίας μπορούν να συμμετέχουν οι παρακάτω μεταβλητές :

1) Η δαπάνη χρήσης των συντελεστών παραγωγής (X_i). Το έδαφος, η εργασία (ανθρώπινη και μηχανική) και το κεφάλαιο (κάθε μορφής κεφαλαίου που συμμετέχει στην παραγωγή) συγκροτούν ένα μέρος των συνολικών δαπανών. Το ύψος των δαπανών για τη χρήση των συντελεστών παραγωγής είναι ως ένα βαθμό ελεγχόμενο. Κάθε υπερβολή όμως στη χρήση αυτών από οποιαδήποτε αιτία αυξάνει τις συνολικές δαπάνες.

Το έδαφος (X_s) ως βασικός συντελεστής παραγωγής είναι σε στενότητα και σε ορισμένες περιπτώσεις ειδικές κατηγορίες εδαφών (πχ ποτιστικά) έχουν μεγάλη ζήτηση για συγκεκριμένες καλλιέργειες. Η δαπάνη χρήσης του πολλές φορές είναι υψηλή (πχ περιοχές δυναμικών καλλιεργειών) με αποτέλεσμα να προσθέτει σημαντικό ποσό στις συνολικές δαπάνες. Σε ειδικές περιπτώσεις το ύψος της νοικιασμένης γης είναι δυσβάστακτο έως απαγορευτικό για τη γεωργία.

Η εργασία (X_E) σε κάθε καλλιέργεια, ανθρώπινη ή μηχανική, είναι αναγκαία. Το ύψος της δαπάνης για κάθε καλλιέργεια κυμαίνεται σε ορισμένα επίπεδα εφ' όσον δεν παρατηρηθούν ακραίες καιρικές συνθήκες ή εφ' όσον δεν γίνουν άσκοπες επεμβάσεις από τον παραγωγό. Σε μια καλλιέργεια πρέπει να γίνουν οι τελείως απαραίτητες καλλιεργητικές φροντίδες ώστε να μη προστεθούν επιπλέον δαπάνες.

Τέλος, το κεφάλαιο (K) που περιλαμβάνει την αξία όλων των υλικών και τη δαπάνη όλων των επεμβάσεων κατά τη διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας.

Οι καιρικές συνθήκες (W_i). Οι καιρικές συνθήκες επηρεάζουν σημαντικά τη διαμόρφωση των συνολικών δαπανών. Κατά πρώτον ακραία καιρικά φαινόμενα, όπως παρατεταμένη ξηρασία, έντονες βροχοπτώσεις, ισχυροί παγετοί, αυξάνουν συνήθως τις συνολικές δαπάνες. Και αυτό συμβαίνει γιατί ο παραγωγός, στην προσπάθειά του να μειώσει τις επιπτώσεις των ακραίων καιρικών φαινομένων υφίσταται επιπλέον δαπάνες. Ακόμη, ευνοϊκά καιρικά φαινόμενα για την ανάπτυξη εντόμων και διαφόρων παρασίτων αναγκάζουν τους παραγωγούς σε επιπλέον δαπάνες φυτοπροστασίας. Δεύτερο, ευνοϊκές καιρικές συνθήκες για την ανάπτυξη και εξέλιξη της καλλιέργειας μειώνουν τις διορθωτικές επεμβάσεις του παραγωγού και συμβάλουν σημαντικά στον περιορισμό των συνολικών δαπανών.

2) Οι συνθήκες της αγοράς (M) είναι ένας άλλος σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει το ύψος των συνολικών δαπανών. Η γεωργική παραγωγή είναι συνδεδεμένη με εισροές που προέρχονται κυρίως από τον βιομηχανικό τομέα. Οι

τιμές αυτών των εισροών μεταβάλλονται (συνήθως αυξάνονται) με αποτέλεσμα να δημιουργούν αυξητικές τάσεις στις συνολικές δαπάνες. Την κατάσταση αυτή επιτείνει η μακροχρόνια παραγωγική διαδικασία των περισσότερων αγροτικών προϊόντων.

- 3) Η τεχνολογική πρόοδος (T) που εφαρμόζεται στην παραγωγική διαδικασία της αγροτικής παραγωγής. Είναι παραδεκτό ότι η εφαρμογή της τεχνολογικής προόδου στην αγροτική παραγωγή συμβάλει στη μείωση του κόστους παραγωγής των προϊόντων. Η εφαρμογή όμως της τεχνολογικής προόδου δεν είναι πάντοτε εφικτή λόγω του υψηλού κόστους της αλλά, πολλές φορές, και λόγω των ειδικών γνώσεων που απαιτούνται για την εφαρμογή της στη γεωργία

Σύμφωνα με τα παραπάνω η συνάρτηση των συνολικών δαπανών μπορεί να γραφεί με μαθηματική μορφή:

$$TC = f(\sum C(X_i P_i)_i \pm \sum CW_t \pm \sum CM) + cT \quad (1.1)$$

όπου: TC = Συνολικές δαπάνες

$\sum C(X_i P_i)$ = Συνολικές δαπάνες των συντελεστών παραγωγής.

$\sum CW_t$ = Συνολική θετική ή αρνητική συμβολή των καιρικών συνθηκών.

$\sum CM$ = Συνολική θετική ή αρνητική συμβολή των συνθηκών της αγοράς.

cT = Το συνολικό κόστος της νέας τεχνολογίας.

Η συνάρτηση (1) δείχνει τα στοιχεία που απαρτίζουν τις συνολικές δαπάνες οι οποίες εξαρτώνται από τις δαπάνες χρήσεως των συντελεστών παραγωγής, της συμβολής, θετικής ή αρνητικής, των καιρικών συνθηκών, από την επίδραση των συνθηκών της αγοράς των γεωργικών εφοδίων και από τη δαπάνη χρήσης της νέας τεχνολογίας.

β) Η συνάρτηση της συνολικής παραγωγής

Η συνάρτηση της συνολικής παραγωγής εξαρτάται από μια σειρά παραγόντων που είναι συνδυασμός των ενεργειών και αποφάσεων του παραγωγού, των καιρικών συνθηκών και της τεχνολογίας που εφαρμόζεται στην αγροτική παραγωγή. Πιο συγκεκριμένα, η απόδοση μιας καλλιέργειας και κατ' επέκταση η συνολική παραγωγή εξαρτάται κατ' αρχήν από την επιμέλεια ή την ολιγωρία των ενεργειών του παραγωγού. Κάθε καλλιεργητική φροντίδα που γίνεται έγκαιρα και επιμελημένα συμβάλει θετικά στην αύξηση της παραγωγής. Αντίθετα, κάθε παράλειψη ή άκαιρη ενέργεια μειώνει την απόδοση. Ακόμη αποφάσεις του πα-

ραγωγού που καθορίζουν τον τόπο, το είδος και τρόπο καλλιέργειας είναι στοιχεία που μπορούν να επηρεάσουν θετικά ή αρνητικά την απόδοση της καλλιέργειας.

Οι καιρικές συνθήκες είναι ένας σημαντικός παράγοντας στη γεωργική παραγωγή που ανάλογα με την ευνοϊκή ή μη συμβολή τους προκαλούν διακυμάνσεις στην ποσότητα της συνολικής παραγωγής. Χαρακτηρίζονται δε σημαντικός παράγοντας γιατί δρουν σε μεγάλο βαθμό ανεξέλεγκτα χωρίς ο παραγωγός να μπορεί να τις επηρεάσει. Οι διορθωτικές ενέργειες του παραγωγού και η αποτελεσματικότητα αυτών έναντι των αρνητικών συνεπειών της δράσης των καιρικών συνθηκών εξαρτώνται από τις υποδομές που είναι διαθέσιμες στη αγροτική παραγωγή. Αντίθετα, οι ευνοϊκές καιρικές συνθήκες συμβάλουν τα μέγιστα στην αύξηση της απόδοσης και στο ύψος της τελικής συνολικής παραγωγής.

Τέλος, η συνολική παραγωγή εξαρτάται από τη χρησιμοποιούμενη νέα τεχνολογία στην παραγωγική διαδικασία. Νέα τεχνολογία στη σημερινή αγροτική δραστηριότητα δεν νοείται μόνο αυτή που αναφέρεται στον τεχνολογικό εξοπλισμό αλλά και σε όλα τα μέσα και εφόδια που συμβάλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας. Επομένως, στη νέα τεχνολογία περιλαμβάνονται π.χ. νέες αποδοτικές ποικιλίες, ποικιλίες ανθεκτικές στις ασθένειες και στα ακραία καιρικά φαινόμενα, νέα λιπάσματα, νέες μέθοδοι καλλιεργειών κ.ά. Επομένως η συνάρτηση της συνολικής παραγωγής μπορεί να γραφεί υπό μορφή μαθηματικής συνάρτησης :

$$TP = f(kY) \pm p TP \pm w TP + t TP \quad (1.2)$$

όπου: TP = Η συνολική τελική παραγωγή μιας παραγωγικής διαδικασίας ενός προϊόντος.

kY = Η αναμενόμενη παραγωγή κάτω από κανονικές συνθήκες όπου το Y παριστάνει την απόδοση της παραγωγικής μονάδας και το k τον αριθμό των παραγωγικών μονάδων.

pTP = Η επιπλέον αύξηση ή η μείωση της παραγωγής λόγω των ενεργειών του παραγωγού.

wTP = Η επιπλέον αύξηση ή η μείωση της παραγωγής λόγω των καιρικών συνθηκών.

tTP = Η επιπλέον παραγωγή λόγω χρήσεως της νέας τεχνολογίας η οποία αναμένεται να είναι θετική.

Η συνάρτηση των συνολικών δαπανών και η συνάρτηση της συνολικής παραγωγής στην παραπάνω απλή τους μορφή δίνουν μια εικόνα των παραγόντων που είναι ελεγχόμενοι ή όχι. Οι ελεγχόμενοι αυτοί παράγοντες μπορεί να είναι ως ένα βαθμό αντικείμενο αγροτικής πολιτικής.

➤ **Η αναγκαιότητα αυτής της πολιτικής**

Είναι γεγονός ότι το κόστος παραγωγής ενός προϊόντος είναι ένα οικονομικό στοιχείο που εξαρτάται άμεσα από την περιοχή παραγωγής, από την επιμέλεια ή την ολιγωρία του παραγωγού και φυσικά από τους παραπάνω αναφερθέντες παράγοντες. Η σχέση όμως και η υποχρέωση του κράτους να αναλάβει τα παραπάνω μέτρα πολιτικής επιβάλλεται για τους παρακάτω λόγους:

- α) Το κόστος παραγωγής έχει άμεση σχέση με το ύψος του εισοδήματος του αγροτικού πληθυσμού. Η κρατική πολιτική αλλά και η πολιτική της ΕΕ σκοπεύει στη βελτίωση του εισοδήματος των αγροτών. Επομένως, μια πολιτική μείωσης του κόστους παραγωγής κυρίως με συνδυασμένες πολιτικές και όχι απαραίτητα με επιδοτήσεις οδηγεί σίγουρα στον παραπάνω στόχο.
- β) Το κόστος παραγωγής έχει άμεση σχέση με την τιμολόγηση των αγροτικών προϊόντων. Χαμηλό κόστος παραγωγής χαμηλές τιμές αγροτικών προϊόντων και αντιστρόφως. Με δεδομένο όμως ότι η πλειονότητα των αγροτικών προϊόντων είναι αγαθά πρώτης ανάγκης (κυρίως τρόφιμα), το κόστος παραγωγής αυτών επηρεάζει άμεσα το εισόδημα των καταναλωτών, την εξέλιξη του τιμαριθμού και έμμεσα οικονομία του κράτους. Δεν είναι υπερβολή να πει κανείς ότι ένας από τους σημαντικούς παράγοντες των συνεχών μεταβολών του τιμαριθμού και των πληθωριστικών πιέσεων στην οικονομία μας είναι και οι διακυμάνσεις των τιμών των αγροτικών προϊόντων. Επομένως, είναι επιβεβλημένη μια σημαντική προσπάθεια της αγροτικής πολιτικής προς την κατεύθυνση μείωσης του κόστους παραγωγής.
- γ) Είναι σε όλους γνωστό ότι με τις συμφωνίες για ελεύθερη παγκόσμια αγορά τα προϊόντα θα κυκλοφορούν έχοντας δύο ανταγωνιστικά στοιχεία: **τη χαμηλή τιμή και την υψηλή ποιότητα**. Τα δύο αυτά στοιχεία θα καθορίζουν στο μέλλον τις εξαγωγές αγροτικών προϊόντων. Το κόστος παραγωγής είναι η βάση για την τιμολόγηση στη διεθνή αγορά. Και με δεδομένο ότι η Ελλάδα εξαγει σημαντικές ποσότητες αγροτικών προϊόντων είναι επιβεβλημένο η κρατική πολιτική να ασχοληθεί με τη μείωση του κόστους παραγωγής.
- δ) Το κόστος παραγωγής είναι ένα στοιχείο που τελικά δηλώνει την ορθολογική ή μη χρήση των διαθέσιμων συντελεστών παραγωγής. Αυτό σημαίνει πως το υψηλό κόστος παραγωγής συνεπάγεται μη αποδοτική χρήση των συντελεστών και αλόγιστη χρήση μέσω παραγωγής. Και αυτό με τη σειρά του μείωση του ακαθάριστου γεωργικού προϊόντος και του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος. Και γι αυτό το λόγο είναι αναγκαία η άσκηση αγροτικής πολιτικής με στόχο τη μείωση του κόστους παραγωγής.

Πολλές φορές, πολλά από αυτά που γράφτηκαν γι' αυτό το θέμα θεωρήθηκαν

ευχολόγια και ακατόρθωτα και πέρασαν από τους υπεύθυνους απαρατήρητα. Όμως από παντού και πάντα ακούγεται σαν το μεγαλύτερο μειονέκτημα των αγροτικών προϊόντων, το υψηλό κόστος παραγωγής. Επομένως μια πολιτική με στόχο τη μείωση του κόστους παραγωγής είναι επιβεβλημένη.

Τα προβλήματα που αναφέρθηκαν παραπάνω δεν αποτελούν τα μοναδικά του αγροτικού τομέα. Υπάρχουν πλείστα όσα προβλήματα που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με τον αγροτικό τομέα αλλά και προβλήματα που προκύπτουν από το διεθνές οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον και τα οποία είναι εκτός του αντικειμένου του παρόντος βιβλίου.

11

Κοινή Αγροτική Πολιτική

11.1 Εισαγωγή

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σύμφωνα με τα άρθρα 32 έως και 38 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Παράρτημα Κεφαλαίου), στόχος της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής είναι η διασφάλιση λογικών τιμών για τους ευρωπαίους καταναλωτές και δίκαια εισοδήματα για τους αγρότες, ιδίως χάρη στην κοινή οργάνωση των αγροτικών αγορών και την τήρηση των ακόλουθων αρχών:

- ενιαίες τιμές,
- δημοσιονομική αλληλεγγύη,
- και κοινοτική προτίμηση.

Η ΚΑΠ αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (οι αγροτικές δαπάνες αντιπροσωπεύουν περίπου το 45% του κοινοτικού προϋπολογισμού). Για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων προβλέπεται ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο μετά από διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σε ένα πρώτο στάδιο η ΚΑΠ επέτρεψε στην Κοινότητα να καταστεί σε σύντομο χρονικό διάστημα αυτόνομη, σχεδόν σε όλα τα αγροτικά προϊόντα. Ωστόσο, η λειτουργία της έγινε όλο και πιο δαπανηρή λόγω της υπερπαραγωγής και των πολύ υψηλών ευρωπαϊκών τιμών σε σχέση με την παγκόσμια αγορά. Η μεταρρύθμιση του 1992 διόρθωσε την κατάσταση αυτή μέσω μείωσης των εγγυημένων αγροτικών τιμών που αντισταθμίστηκε από πριμοδοτήσεις στις εισροές παραγωγής και από τη δημιουργία των λεγόμενων συνοδευτικών μέτρων.

Με την προοπτική της διεύρυνσης μια νέα μεταρρύθμιση εγκρίθηκε το 1999 για την περίοδο 2000-2006. Με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές που προτάθηκαν από την κοινοποίηση της Επιτροπής “Πρόγραμμα Δράσης 2000” τον Ιούλιο του 1997, ενισχύονται οι τροποποιήσεις που εισήχθησαν το 1992 και δίνεται έμ-

φαση στην ασφάλεια των τροφίμων, στην υλοποίηση των περιβαλλοντικών στόχων και στην προώθηση της βιώσιμης γεωργίας. Οι στόχοι που δεν ανήκουν στην πολιτική αγορών ανταγωνιστικότητας των κοινοτικών αγροτικών προϊόντων, την απλούστευση της αγροτικής νομοθεσίας και την εφαρμογή της, την ενίσχυση της θέσης της Ένωσης κατά τις διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) και τη σταθεροποίηση των δαπανών. Γι' αυτό το λόγο εφαρμόστηκε μείωση των τιμών παρέμβασης που αντισταθμίστηκε από αύξηση των ενισχύσεων στους γεωργούς.

Η **Κοινή Αγροτική Πολιτική** (ΚΑΠ) αποτελείται από σύνολο κανόνων και μηχανισμών, που ρυθμίζουν την παραγωγή, το εμπόριο και την επεξεργασία των αγροτικών προϊόντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), δίνοντας όλο και μεγαλύτερη προσοχή στην ανάπτυξη της υπαίθρου.

Η ΚΑΠ θεωρείται ένας από τους πιο σημαντικούς τομείς πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και αυτό, όχι μόνον εξαιτίας του ποσοστού του προϋπολογισμού της ΕΕ που της αναλογεί (περίπου 45%, ποσοστό το οποίο μειώνεται διαχρονικά), του μεγάλου αριθμού των ατόμων και της έκτασης της επικράτειας που επηρεάζονται άμεσα από αυτήν, αλλά επίσης εξαιτίας της συμβολικής σημασίας της και του βαθμού της κυριαρχίας που έχει εκχωρηθεί από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Η σημασία που έχει σήμερα η ΚΑΠ εκφράζεται επίσης από το γεγονός ότι συνδέεται άμεσα με την ενιαία αγορά και την ΟΝΕ, δύο τομείς κλειδιά για την επίτευξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Κατά την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης, η αγροτική πολιτική που ακολουθούσαν μέχρι τότε τα έξι κράτη μέλη ήταν πολύ διαφορετική και πολλές φορές αντιφατική, γιατί έπρεπε να είναι προσαρμοσμένες σε διαφορετικές οικονομίες και σε ανόμοιες αγροτικούς τομείς, κλιμακούμενους από τη θάλασσα του βορρά μέχρι τη Μεσόγειο. Ορισμένες χώρες είχαν εμπιστοσύνη στους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς και των νόμων προσφοράς και ζήτησης, ενώ άλλες εφαρμόζαν συστήματα προστατευτικής πολιτικής. Επειδή η εναρμόνιση αυτών των πολιτικών ήταν στην πράξη αδύνατη, έπρεπε να γίνει κάτι καινούργιο.

Οι ρίζες της **Κοινής Αγροτικής Πολιτικής** (ΚΑΠ) τοποθετούνται ιστορικά στις πρώτες διαπραγματεύσεις των ιδρυτικών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ). Η δημιουργία και η θέσπιση της προέκυψε από την ανάγκη να διασφαλιστεί η σταθερή εξασφάλιση τροφίμων για όλα τα ευρωπαϊκά κράτη, σε μία περίοδο ανεπάρκειας (αμέσως μετά την τραγική εμπειρία του Β' Παγκόσμιου Πολέμου), αλλά και από την βούληση των ιδρυτικών κρατών για βελτιώσεις στη ζωή της υπαίθρου που θα εξύψωναν το επίπεδο ζωής του αγροτικού πληθυσμού.

Σαν πρώτο καθοριστικό βήμα ήταν απόφαση για την υιοθέτηση από την αρ-

χή μιας Κοινής Πολιτικής για τον Αγροτικό τομέα και η ένταξη των αγροτικών προϊόντων στις γενικές αρχές της Κοινής Αγοράς, αλλά και η θέσπιση ειδικών κανόνων ανταγωνισμού για την γεωργία. Έτσι δημιουργήθηκαν ένα σύνολο κανόνων που αφορούσαν τον αγροτικό τομέα με δύο βασικούς σκοπούς:

- A) Μια δέσμη μέτρων που αποτελούσαν τις γενικές αρχές και που καθόρισαν τη θέσπιση ενός συστήματος που εξασφάλιζε την ελεύθερη κυκλοφορία των αγροτικών προϊόντων στην εσωτερική αγορά και την εφαρμογή Κοινού Εξωτερικού Δασμολογίου (ΚΕΔ) στο εμπόριο των αγροτικών προϊόντων με τρίτες χώρες.
- B) Οι κανόνες ανταγωνισμού ειδικά για τον αγροτικό τομέα και τα αγροτικά προϊόντα με κοινά μέτρα για όλα τα κράτη μέλη και τα οποία κρίθηκαν απαραίτητα για την αποτελεσματικότερη στήριξη των αγροτικών εισοδημάτων και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του αγροτικού πληθυσμού. Αυτός ο συνδυασμός των γενικών αρχών και των ειδικών μέτρων αποτέλεσε τη βάση της ΚΑΠ, η θέσπιση της οποίας έμελλε να παίξει καθοριστικό ρόλο στην διαμόρφωση και ανάπτυξη ολόκληρης της Κοινότητας και των κοινοτικών θεσμών.

11.2 Οι αρχικοί στόχοι και αρχές της ΚΑΠ

Με τη Συνθήκη της Ρώμης αλλά και οι νεώτερες συνθήκες, που αποβλέπουν κυρίως στη δημιουργία μιας οικονομικής Κοινότητας με στενή συνεργασία παρά μια απλή τελωνειακή ένωση, ορίζει πέντε γενικούς στόχους για την Κοινή Αγροτική Πολιτική.

Οι **στόχοι** της ΚΑΠ, όπως καθορίζονται στο άρθρο 33 της συνθήκης της Ρώμης των ΕΚ, είναι οι εξής:

- να αυξάνει την παραγωγικότητα της γεωργίας με την ανάπτυξη της τεχνικής προόδου και την εξασφάλιση της ορθολογικής ανάπτυξης της αγροτικής παραγωγής, καθώς της άριστης χρησιμοποίησης των συντελεστών παραγωγής, ιδίως του εργατικού δυναμικού,
- να εξασφαλίζει κατ' αυτό τον τρόπο ένα δίκαιο βιοτικό επίπεδο στον γεωργικό πληθυσμό, ιδίως με την αύξηση του ατομικού εισοδήματος των εργαζομένων στη γεωργία,
- να σταθεροποιεί τις αγορές,
- να εξασφαλίζει τον εφοδιασμό,

- να διασφαλίζει λογικές τιμές κατά την προσφορά αγαθών στους καταναλωτές.

Το ίδιο άρθρο αναφέρει ότι, κατά την εφαρμογή της ΚΑΠ, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη:

- Οι κοινωνικές παράμετροι της γεωργίας (οι διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών),
- Οι ανάγκες κατάλληλων προσαρμογών,
- Το γεγονός ότι η γεωργία αποτελεί τομέα που συνδέεται στενά με την Ευρωπαϊκή οικονομία στο σύνολό της.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών, το άρθρο 34 της συνθήκης της Ρώμης των ΕΚ προβλέπει την **Κοινή Οργάνωση των Αγορών (ΚΟΑ)** των αγροτικών προϊόντων η οποία, ανάλογα με το προϊόν, λαμβάνει μία από τις ακόλουθες μορφές:

- κοινοί κανόνες ανταγωνισμού,
- υποχρεωτικός συντονισμός των διαφόρων εθνικών οργανώσεων αγοράς,
- ευρωπαϊκή οργάνωση της αγοράς.

Οι ΚΟΑ δημιουργήθηκαν σταδιακά και τώρα υπάρχουν για όλα τα αγροτικά προϊόντα της ΕΕ. Αποτελούν τα βασικά μέσα της κοινής αγροτικής αγοράς, καθώς καταργούν τους φραγμούς για το ενδοκοινοτικό εμπόριο αγροτικών προϊόντων και διατηρούν κοινούς τελωνειακούς φραγμούς όσον αφορά τις τρίτες χώρες.

Τρεις **βασικές αρχές**, που καθορίστηκαν το 1962, χαρακτηρίζουν την κοινή αγροτική αγορά και συνεπώς τις ΚΟΑ:

A Ενοποιημένη αγορά

Αυτό σημαίνει ελεύθερη κυκλοφορία των αγροτικών προϊόντων μέσα στην επικράτεια των κρατών μελών και μεταξύ των κρατών μελών. Για την οργάνωση της ενοποιημένης αγοράς πρέπει να χρησιμοποιηθούν κοινά μέσα και κοινοί μηχανισμοί σε όλη την ΕΕ. Στην αγορά αυτή αποκλείονται δασμοί ή ισοδύναμοι φόροι μεταξύ των κρατών μελών, ή μονομερείς επιδοτήσεις από κράτη μέλη που νοθεύουν τον ανταγωνισμό ή οποιοδήποτε μέτρο με ισοδύναμο αποτέλεσμα. Φυσικά είναι αναγκαία η καθιέρωση κοινών τιμών σε όλα τα κράτη μέλη και επιβάλλεται η εναρμόνιση των διοικητικών μέτρων και η ύπαρξη σταθερών νομισματικών ισοτιμιών. Η ύπαρξη σταθερών ισοτιμιών από το 2002 παύει να ισχύει αφού καθιερώνεται και ενιαίο νόμισμα (για το μεγαλύτερο αριθμό κρατών –

σήμερα 2009, 16) με ευεργετικές συνέπειες στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς.

B Κοινοτική προτίμηση

Η αρχή αυτή σηματοδοτεί την ενίσχυση της κατανάλωσης των κοινοτικών προϊόντων μέσω μηχανισμών της αγοράς. Δηλαδή, δίνεται προτίμηση και τιμολογιακό πλεονέκτημα στα αγροτικά προϊόντα της ΕΕ σε σχέση με τα εισαγόμενα. Το πλεονέκτημα αυτό δίνεται κυρίως μέσω θεσμικών μέτρων και κανόνων προστασίας των αγροτικών προϊόντων της εσωτερικής παραγωγής. Σημαίνει επίσης την προστασία της εσωτερικής αγοράς από προϊόντα που εισάγονται από τρίτες χώρες σε χαμηλές τιμές και από σημαντικές διακυμάνσεις στην παγκόσμια αγορά. Όταν οι τιμές της διεθνούς αγοράς είναι πιο χαμηλές από τις τιμές της Κοινότητας, ένας κυμαινόμενος φόρος στα εισαγόμενα γεωργικά προϊόντα, ανεβάζει στο επίπεδο των κοινοτικών τιμών τις τιμές των προϊόντων που εισάγονται από τρίτες χώρες. Έτσι εξασφαλίζεται η ελεύθερη είσοδος στην Κοινοτική αγορά χωρίς να νοθεύεται ο ανταγωνισμός. Όταν οι κοινές τιμές είναι χαμηλότερες από τις διεθνείς τιμές, το σύστημα αντιστρέφεται για να προστατεύει τους ευρωπαίους καταναλωτές αποθαρρύνοντας τις εξαγωγές. Οι μηχανισμοί αυτοί (περιγράφονται παρακάτω) ωθούν τους καταναλωτές να προτιμούν τα κοινοτικά αγροτικά προϊόντα.

Γ Οικονομική αλληλεγγύη

Η εφαρμογή των κανόνων της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής απαιτεί ένα σημαντικό οικονομικό κόστος για τα μεμονωμένα αδύναμα κράτη. Για την ισότιμη εφαρμογή της ΚΑΠ προβλέπεται όλες οι δαπάνες και τα έξοδα που απορρέουν από την εφαρμογή της να καλύπτονται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η οικονομική αλληλεγγύη είναι η αρχή που εκφράζεται με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (Ε.Τ.Π.Ε). Το ΕΤΠΕ ή όπως είναι γνωστό το FEOGA είναι βασικό χρηματοδοτικό όργανο της ΚΑΠ και για όλα τα κράτη-μέλη.

Σε ότι αφορά τους στόχους της ΚΑΠ, θα πρέπει να γίνει αναφορά και στην “Agenda 2000”, οι αποφάσεις της οποίας, αφενός αποτελούν τα σημεία πλεύσης της ΕΕ τουλάχιστον μέχρι το 2006 κι αφετέρου, χωρίς να αμφισβητούν τους 8 μέχρι τώρα στόχους της ΚΑΠ, προσδιορίζουν πρόσθετες διαστάσεις και νέες ιεραρχήσεις στην εξέλιξη της ΚΑΠ. Με τις αποφάσεις αυτές, η ΚΑΠ εμπλουτίζε-

ται με νέα στοιχεία, αφού επεκτείνεται σε μία στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης, ιεραρχώντας πλέον τους στόχους της πολιτικής ως εξής:

- εστίαση της ΚΑΠ σε μία πολιτική ασφάλειας και ποιότητας τροφίμων,
- εγγύηση ενός ευπρεπούς βιοτικού επιπέδου για τους αγρότες,
- ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών στόχων στην ΚΑΠ,
- δημιουργία εναλλακτικών πηγών εισοδήματος και απασχόλησης στις αγροτικές περιοχές, με την ενδυνάμωση της πολιτικής ανάπτυξης της υπαίθρου, ως δεύτερου “πυλώνα” της ΚΑΠ,
- απλοποίηση του κοινοτικού νομικού πλαισίου.

Το 2007 εκδόθηκε ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των γεωργικών αγορών και ειδικών διατάξεων για ορισμένα γεωργικά προϊόντα ως “ενιαίος κανονισμός ΚΟΑ”.

11.3 Χρηματοδότηση της ΚΑΠ

Α Αρχικά χρηματοδοτικά όργανα

Η ΚΑΠ χρηματοδοτείται από το **Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ)** (FONDS EUROPEEN D'ORIENTATION ET DE GARANTIE AGRICOLE-FEOGA), που απορροφά σημαντικό μέρος του Κοινοτικού προϋπολογισμού. Το ΕΓΤΠΕ συστάθηκε το 1962 και χωρίστηκε σε δύο τμήματα το 1964:

- α) Το τμήμα Προσανατολισμού, ένα από τα διαρθρωτικά ταμεία, που συμβάλλει στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα της γεωργίας και στην ανάπτυξη των περιοχών της υπαίθρου (π.χ. επενδύσεις σε νέο εξοπλισμό και σε νέες τεχνολογίες).
- β) Το τμήμα Εγγυήσεων, το οποίο χρηματοδοτεί τις δαπάνες που αφορούν την κοινή οργάνωση των αγορών (π.χ. αγορά ή αποθήκευση των πλεονασμάτων και ενθάρρυνση των αγροτικών εξαγωγών).

Το τμήμα Εγγυήσεων είναι κατά πολύ πιο σημαντικό και κατατάσσεται στην κατηγορία των υποχρεωτικών δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού. Το τμήμα Προσανατολισμού είναι ένα από τα διαρθρωτικά ταμεία που έχουν στόχο την προαγωγή της περιφερειακής ανάπτυξης και τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της Ευρώπης.