

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική: Άσκηση ισορροπίας αντικρουόμενων στόχων

3.1 Λειτουργία και αλλαγές της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (1962-2013)

Αναμφισβήτητα, η ΚΑΠ έχει αναδειχτεί στην πιο ολοκληρωμένη από τις κλαδικές πολιτικές της ΕΕ, αλλά και στη σημαντικότερη αναδιανεμητική πολιτική με το μεγαλύτερο μέρος χρηματικών μεταβιβάσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ προς τα κράτη-μέλη. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε ότι οι δαπάνες για την ΚΑΠ έφτασαν μέχρι και το 70% του προϋπολογισμού της ΕΕ στη δεκαετία του 1980, για να μειωθούν κάτω από το 40% τα τελευταία χρόνια.

Οι υποστηρικτές της πολιτικής ισχυρίζονται ότι, πέραν των θετικών επιπτώσεων της στον ευρωπαϊκό αγροτικό τομέα, η ΚΑΠ, ως κατεξοχήν κοινή ευρωπαϊκή υπερεθνική πολιτική, λειτουργεί επίσης και ως ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες οικονομικής και πολιτικής ολοκλήρωσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Επιπρόσθετα, υποστηρίζουν την άποψη ότι, με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της αγροτικής παραγωγής, οι εθνικές λύσεις θα είναι λιγότερο αποτελεσματικές και συνολικά θα επιτυγχάνονται με μεγαλύτερο κόστος (οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό).

Από την άλλη πλευρά, για αυτούς που αντιτίθενται στην ΚΑΠ, το βασικό επιχείρημα συνδέεται με την οικονομική και πολιτική αποτελεσματικότητά της. Η σχολή αυτή εξετάζει τη βιωσιμότητα των πολιτικών επιλογών και των οικονομικών αποτελεσμάτων αποκλειστικά στη βάση της ανάλυσης κόστους-οφέλους (cost-benefit analysis). Για παράδειγμα, ακολουθώντας το παραπάνω μοντέλο ανάλυσης, διατυπώνονται επικρίσεις για τη διατήρηση της «αναλογίας 80-20», όπου το 20% των πλουσιότερων αγροτών λαμβάνει το 80% των επιδοτήσεων, για την, επί πολλές δεκαετίες, επιβάρυνση των ευρωπαϊών καταναλωτών με τιμές υψηλότερες των διεθνών για τα αντίστοιχα προϊόντα και για τη συσσώρευση πλεονασμάτων που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό της ΕΕ, είτε λόγω του κόστους αποθήκευσης της πλεονάζουσας παραγωγής είτε εξαιτίας των εξαγωγικών επιδοτήσεων.

Τέλος, κεντρική θέση στην ατζέντα της κριτικής κατέχουν τα ζητήματα που σχετίζονται με την υγεία των καταναλωτών και τις αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις

ως αποτέλεσμα του εντατικού μοντέλου γεωργίας που ενισχυόταν μέχρι πρόσφατα από τους μηχανισμούς της ΚΑΠ.

Πολλές από τις κριτικές αυτές άρχισαν να μετουσιώνονται σε μεταρρυθμίσεις, καθώς η επιρροή των ομάδων πίεσης των αγροτών, όπως είδαμε στο κεφάλαιο 1, έχει μειωθεί σημαντικά. Αντίθετα, το καταναλωτικό και περιβαλλοντικό κίνημα ενδυναμώθηκαν σταδιακά κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990, ως αντίδραση στην εντατικοποίηση της ευρωπαϊκής γεωργίας, που οδήγησε σε διατροφικά σκάνδαλα και αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Έτσι, με δεδομένη την αλληλεπίδραση του καταναλωτικού και του περιβαλλοντικού κινήματος, σε συνδυασμό με τη διεθνή πίεση στο πλαίσιο του ΠΟΕ και τους περιορισμούς στον κοινοτικό προϋπολογισμό, ήταν αναμενόμενο ότι η ΚΑΠ θα ακολουθούσε, όπως θα δούμε στη συνέχεια, μια πορεία μεταρρυθμίσεων (Δούκας, 2011).

Στην Ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης του 1957 για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, στα άρθρα 39-47 γίνεται αναφορά στη θέσπιση της ΚΑΠ. Περίπου έναν χρόνο αργότερα, στη Διάσκεψη της Στρέζα (3-12 Ιουλίου 1958) τέθηκαν οι στόχοι και οι κατευθυντήριες γραμμές της ΚΑΠ, καθώς και οι μηχανισμοί με τους οποίους θα επιτυγχάνονταν. Ως έτος έναρξης εφαρμογής της ΚΑΠ ορίστηκε το 1962.

Οι στόχοι της ΚΑΠ που περιγράφονται στο τωρινό άρθρο 33 της Συνθήκης για την ΕΕ και πρώην άρθρο 39 της Συνθήκης της Ρώμης είναι οι ακόλουθοι:

- α) να αυξάνεται η παραγωγικότητα της γεωργίας
 - με την ανάπτυξη της τεχνικής προόδου
 - με την εξασφάλιση της ορθολογικής ανάπτυξης της γεωργικής παραγωγής καθώς και της άριστης εκμετάλλευσης των συντελεστών παραγωγής, ιδίως του εργατικού δυναμικού
- β) να εξασφαλίζει κατ' αυτό τον τρόπο ένα δίκαιο βιοτικό επίπεδο στον γεωργικό πληθυσμό, ιδίως με την αύξηση του ατομικού εισοδήματος των εργαζομένων στη γεωργία
- γ) να σταθεροποιεί τις αγορές
- δ) να εξασφαλίζει τον εφοδιασμό του πληθυσμού
- ε) να διασφαλίζει λογικές τιμές για τους καταναλωτές.

Το ίδιο άρθρο αναφέρει επίσης: «Κατά την εκπόνηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και των ειδικών μεθόδων που συνεπάγεται η εφαρμογή της, λαμβάνεται υπόψη:

- α) ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της γεωργικής δραστηριότητας, που απορρέει από την κοινωνική δομή της γεωργίας και τις διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων γεωργικών περιοχών,
- β) η ανάγκη βαθμιαίας εφαρμογής των καταλλήλων προσαρμογών,
- γ) το γεγονός ότι στα κράτη μέλη η γεωργία αποτελεί έναν τομέα στενά συνδεδεμένο με το σύνολο της οικονομίας».

Επίσης, το άρθρο 34 (πρώην άρθρο 40) αναφέρει ότι, για να επιτευχθούν οι στόχοι που προβλέπονται στο άρθρο 33, δημιουργείται κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών (ΚΟΑ). Ανάλογα με τα προϊόντα, η οργάνωση αυτή λαμβάνει μια από τις ακόλουθες μορφές:

- α) κοινών κανόνων ανταγωνισμού
- β) υποχρεωτικού συντονισμού των διαφόρων εθνικών οργανώσεων αγοράς
- γ) ευρωπαϊκής οργάνωσης της αγοράς.

Με βάση τους παραπάνω στόχους τέθηκαν οι κατευθυντήρες γραμμές της ΚΑΠ, που περιλάμβαναν τους τρεις ακόλουθους άξονες:

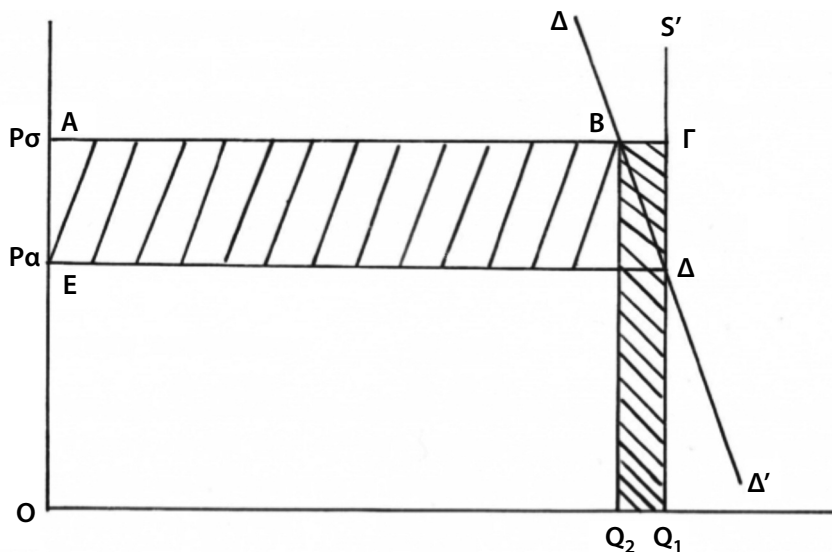
1. Δημιουργία ενιαίας αγοράς
2. Κοινοτική προτίμηση, ώστε τα ευρωπαϊκά προϊόντα να προστατεύονται από τις ανταγωνιστικές πιέσεις του διεθνούς εμπορίου. Καθώς οι παγκόσμιες τιμές είναι συνήθως χαμηλότερες από τις τιμές της ΕΕ, η ελεύθερη πρόσβαση στην εσωτερική αγορά θα υπονόμει το οικοδόμημα της ΚΑΠ.
3. Χρηματοδοτική αλληλεγγύη μέσω της δημιουργίας του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), το οποίο θα αποτελούσε ειδικό λογαριασμό του κοινοτικού προϋπολογισμού. Όπως καταδεικνύει και ο τίτλος του, η διάρθρωσή του περιλαμβάνει το Τμήμα Προσανατολισμού, για τη χρηματοδότηση διαρθρωτικών μέτρων, και το Τμήμα Εγγυήσεων, που αφορούσε την εξασφάλιση των εγγυημένων τιμών. Ιστορικά, το μεγαλύτερο μέρος των χρηματοδοτήσεων απορροφούσε το Τμήμα των Εγγυήσεων, σε ένα ποσοστό περίπου της τάξης του 90%.

Παρατηρούμε ότι οι στόχοι της ΚΑΠ παραμένουν αντιφατικοί και η εφαρμογή της ήταν και συνεχίζει να είναι μια άσκηση ισορροπίας. Για 30 χρόνια από το 1962 μέχρι το 1992 έγινε προσπάθεια να συνδυασθεί ένας ισχυρός προστατευτισμός με τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς, εξασφαλίζοντας ικανοποιητικές τιμές στους αγρότες και λογικές τιμές στους καταναλωτές με μια πολιτική «ίσης μεταχείρισης άνισων και διαφορετικών υποκειμένων» (Μαραβέγιας, 2000α). Δηλαδή, μια φιλόδοξη άσκηση ενιαίας διαχείρισης των διαφορετικών –σε διάρθρωση, παραγωγικό προσανατολισμό, μέγεθος, παραγωγικότητα και οικονομική βαρύτητα– αγροτικών τομέων των κρατών-μελών.

Οι κύριοι μηχανισμοί της ΚΑΠ προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι παραπάνω στόχοι και κατευθυντήριες γραμμές ήταν, και σε κάποια έκταση παραμένουν, οι εξής:

- Αγορές δημόσιας παρέμβασης
- Άμεσες επιδοτήσεις
- Απόσυρση πλεονασμάτων
- Ελλειμματικές πληρωμές

Σχήμα 3
Κλασικός μηχανισμός στήριξης των τιμών αγροτικών προϊόντων



Πηγή: Μαραβέγιας, 1992.

- Ποσοτώσεις της παραγωγής
- Επιδότηση των εξαγωγών
- Προστασία έναντι των εισαγωγών - δασμοί
- Αγρανάπαυση

Στο παραπάνω σχήμα μπορούμε να δούμε τον κλασικό μηχανισμό δημόσιας παρέμβασης που εφαρμόστηκε για πολλά χρόνια από την ΚΑΠ.

Όπως απεικονίζεται, αν υποθεθεί ότι η προσφορά S' είναι πλήρως ανελαστική, όπως πράγματι συμβαίνει σε μια χρονική περίοδο ενός έτους (π.χ., συγκομιδή σιτηρών), και η ζήτηση περιγράφεται από την καμπύλη $\Delta\Delta'$, η προσφερόμενη ποσότητα ισορροπεί με τη ζητούμενη στο σημείο Δ και προσδιορίζεται μια τιμή αγοράς P_a .

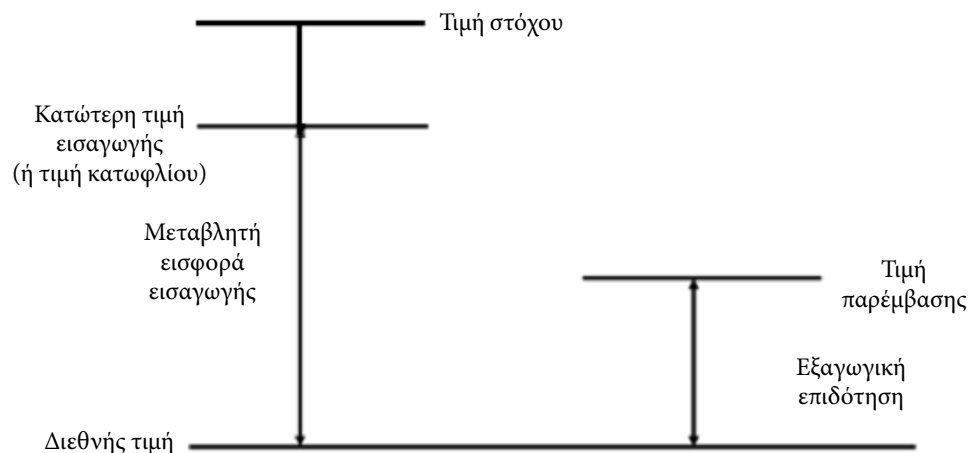
Η κοινοτική παρέμβαση έχει στόχο να στηρίξει την τιμή σε ένα υψηλότερο επίπεδο, δηλαδή στο P_σ . Για να συμβεί αυτό, θα πρέπει κάποιος παρεμβατικός οργανισμός να αγοράσει το προϊόν στην τιμή P_σ και κανένας αγρότης-παραγωγός να μην πουλάει σε χαμηλότερη τιμή στην αγορά. Με τον τρόπο αυτό θα ανέβει η τιμή του προϊόντος, από P_a σε P_σ , και θα μειωθεί η ζητούμενη ποσότητα από OQ_1 σε OQ_2 . Οι εισπράξεις των αγροτών θα αυξηθούν από $P_a \cdot Q_1$ σε $P_\sigma \cdot Q_1$, ένα μέρος των οποίων προέρχεται από τον μηχανισμό παρέμβασης και αντιπροσωπεύει τη δημοσιονομική δαπάνη της ΕΚ ($Q_2 Q_1 \cdot P_\sigma$).

Η παρέμβαση αυτή, συνεπώς, αυξάνει τις εισπράξεις των αγροτών σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού, αλλά κυρίως επιβαρύνει τους καταναλωτές, καθώς όχι μόνο αγοράζουν λιγότερη ποσότητα, ΟQ2 έναντι ΟQ1, αλλά πληρώνουν και περισσότερο, Ρσ έναντι Ρα. Το εμβαδόν ΟQ2*(Ρσ-Ρα) είναι η συνολική συμπληρωματική δαπάνη των καταναλωτών, δηλαδή το μέγιστο μέρος των συμπληρωματικών εισπράξεων των αγροτών, ενώ το υπόλοιπο μικρότερο μέρος πληρώνεται και επιβαρύνει τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Είναι προφανές ότι μια αύξηση της παραγωγής (για παράδειγμα, λόγω τεχνολογικής βελτίωσης) που αποτυπώνεται με μια μετατόπιση της καμπύλης προσφοράς προς τα δεξιά με ταυτόχρονη πολύ μικρότερη μετατόπιση της καμπύλης ζήτησης, όπως συμβαίνει στα περισσότερα προϊόντα της Κοινότητας, θα επιφέρει μείωση της τιμής ισορροπίας (χωρίς παρέμβαση). Προκειμένου να διατηρηθεί η τιμή στο επιθυμητό ύψος, δηλαδή στο Ρσ, θα πρέπει να αυξηθούν οι δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, με την τάση να συνεχίζεται διαχρονικά. Τελικά, η αύξηση της αγροτικής παραγωγής αυξάνει το κόστος λειτουργίας της ΚΑΠ επιβαρύνοντας ακόμη περισσότερο τον κοινοτικό προϋπολογισμό (Μαραβέγιας, 1992).

Βασικό στόχο του παραπάνω εργαλείου πολιτικής αποτελούσε η εξασφάλιση μιας κατώτατης τιμής για τους παραγωγούς και ένας μηχανισμός αγοραστικής παρέμβασης, ώστε να διασφαλίζεται ότι ο παραγωγός στη χειρότερη περίπτωση θα διαθέσει το προϊόν του σε αυτή την κατώτατη τιμή (Παπαγεωργίου και Σπαθής, 2000). Στο ακόλουθο σχήμα 4 περιγράφεται ο μηχανισμός παρέμβασης στην αγορά των αγροτικών προϊόντων.

Σχήμα 4
Μηχανισμός στήριξης των τιμών στην ΕΕ



Πηγή: Παπαγεωργίου και Σπαθής, 2000 (επεξεργασμένο από τους συγγραφείς).