

Η Κοινή Γεωργική Πολιτική μεταξύ σφύρας και άκμονος:
νέες προκλήσεις και αβέβαιες προοπτικές

ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Τάσος ΧΑΝΙΩΤΗΣ

*Senior Guest Research Scholar, Διεθνές Ινστιτούτο
Εφαρμοσμένης Ανάλυσης Συστημάτων,
Ειδικός Σύμβουλος για τη Βιώσιμη Παραγωγικότητα, Φόρουμ
για το Μέλλον της Γεωργίας*

Η Κοινή Γεωργική Πολιτική μεταξύ σφύρας και άκμονος: νέες προκλήσεις και αβέβαιες προοπτικές

Copyright © 2024 | All Rights Reserved

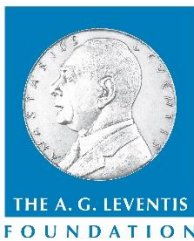
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα

Τηλ.: 210 7257 110 | Fax: 210 7257 114 | www.eliamep.gr | eliamep@eliamep.gr

Cover photo: [European Parliament, Flickr](#)

Το ΕΛΙΑΜΕΠ ενθαρρύνει τον ανοιχτό, πλουραλιστικό διάλογο στη βάση επιχειρημάτων και δεδομένων. Οι απόψεις που διατυπώνονται από τους συνεργάτες του ΕΛΙΑΜΕΠ εκφράζουν αποκλειστικά τους συγγραφείς τους και δεν δεσμεύουν το Ίδρυμα.



Με την υποστήριξη της Ερευνητικής Έδρας Ιδρύματος Α.Γ. Λεβέντη

Τάσος ΧΑΝΙΩΤΗΣ

Senior Guest Research Scholar, Διεθνές Ινστιτούτο Εφαρμοσμένης Ανάλυσης Συστημάτων, Ειδικός Σύμβουλος για τη Βιώσιμη Παραγωγικότητα, Φόρουμ για το Μέλλον της Γεωργίας

Περίληψη

- Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) βρίσκεται σε ένα σταυροδρόμι ενός μεταβαλλόμενου παγκόσμιου περιβάλλοντος που επηρεάζει τη ζήτηση (πληθωρισμός τροφίμων), την προσφορά (κόστος ενέργειας και εισροών) και το εμπόριο γεωργικών προϊόντων και τροφίμων (γεωστρατηγικές εντάσεις).
- Οι πολιτικές της ΕΕ πρέπει να συνεισφέρουν ταυτόχρονα στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και να συμβάλουν στην επισιτιστική ασφάλεια, αποδεχόμενοι ότι και τα δύο είναι παγκόσμια προβλήματα και απαιτούν παγκόσμιες λύσεις.
- Ο συνεχιζόμενος προσανατολισμός της ΚΓΠ στοχεύει στην αύξηση των περιβαλλοντικών της επιδόσεων διατηρώντας παράλληλα τα οικονομικά και κοινωνικά της επιτεύγματα, αλλά οι υπερβολικοί στόχοι που τέθηκαν από τη στρατηγική «Farm to Fork» και ο αντίκτυπος των μεταβαλλόμενων συνθηκών της αγοράς προκάλεσαν εντάσεις στη συζήτηση μεταξύ της επισιτιστικής ασφάλειας και της δράσης για το κλίμα. προτεραιότητες για την πρωτογενή γεωργία.
- Το υψηλότερο κόστος των τροφίμων που αυξάνει τις εισοδηματικές ανισότητες θέτει τα νοικοκυριά στον ανεπτυγμένο κόσμο σε κίνδυνο αλλαγών στη συμπεριφορά των καταναλωτών που οφείλονται σε δυνάμεις εξωγενείς προς τα γούστα και τις προτιμήσεις τους.
- Η αντιμετώπιση λανθασμένων αντιλήψεων σχετικά με τον ρόλο της παραγωγικότητας, της επιστήμης και του εμπορίου θα έχει αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ αξιολογεί, με πιο ισορροπημένο τρόπο και αντιμετωπίζει τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες της στον τομέα της γεωργίας.
- Παρά τη σαφή πρόοδο της ελληνικής γεωργίας τα τελευταία χρόνια, τρεις επίμονες αδυναμίες της ελληνικής γεωργίας σχετίζονται με την άνιση και άστοχη κατανομή των άμεσων ενισχύσεων, την υποτίμηση του ρόλου της εκτεταμένης κτηνοτροφίας ή την απουσία ενός λειτουργικού Συστήματος Γεωργικών Συμβουλών.

Εισαγωγή

Το γεγονός ότι η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκεται σήμερα σε σταυροδρόμι είναι μάλλον αδιαμφισβήτητο. Η στρατηγική "Από το αγρόκτημα στο πιάτο", μέρος της Πράσινης Συμφωνίας, βρίσκεται ουσιαστικά σε αναστολή, τουλάχιστον όσον αφορά στην επίτευξη των υπερβολικά φιλόδοξων στόχων της. Ένα ραγδαία μεταβαλλόμενο παγκόσμιο περιβάλλον επηρεάζει τη ζήτηση (πληθωρισμός τροφίμων), την προσφορά (κόστος ενέργειας και εισροών) και το εμπόριο γεωργικών προϊόντων και τροφίμων (γεωστρατηγικές εντάσεις) μεταβάλλοντας τις θεμελιώδεις παραδοχές που διέπουν τη στρατηγική.

Αν και η πραγματικότητα αυτή φαίνεται να έχει αλλάξει ελάχιστα σε όρους αφηγήματος πολιτικής, τα αποτελέσματα διαδοχικών εκλογών σε ευρωπαϊκά κράτη και η νέα σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εθνικών κυβερνήσεων προσθέτουν μια πολιτική διάσταση στην αβεβαιότητα της πολιτικής. Στην παραπάνω εικόνα μπορεί να προστεθεί η προετοιμασία του επόμενου προϋπολογισμού της ΕΕ, ενός μικροσκοπικού μέρους των συνολικών δημόσιων δαπανών της ΕΕ που, παρά την σταθερότητά του, αναμένεται να καλύψει περισσότερους τομείς προτεραιότητας, με τις προοπτικές για μια ορθολογική συζήτηση σχετικά με το μέλλον της ΚΓΠ να φαίνονται μάλλον αμυδρές.

Απαιτείται σαφής κατανόηση του τι δεν λειτούργησε (ιδίως κατά την περίοδο μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90), τι λειτούργησε (κατά τις δύο δεκαετίες που ακολούθησαν την ίδρυση του ΠΟΕ) και της μικτής εικόνας που έχει προκύψει έκτοτε ως προς τις προσπάθειες επέκτασης της εμβέλειας της πολιτικής για την αντιμετώπιση ενός ευρέος φάσματος θεμάτων που αφορούν το περιβάλλον και τους καταναλωτές.

Αυτό το αβέβαιο μέλλον δημιουργεί την εντύπωση ότι η ΚΑΠ είναι μια πολιτική που παραμένει χρονικά και χωροταξικά σταθερή και δεν προσφέρεται για μεταρρύθμιση. Αυτό υποστηρίζεται περαιτέρω από μια μάλλον μόνιμη κριτική της ΚΑΠ από όσους δεν επωφελούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ (τους περισσότερους τομείς, δηλαδή). Το παρόν κείμενο θα υποστηρίξει ότι αυτή η εντύπωση δεν ανταποκρίνεται στα γεγονότα. Δεν είναι μόνο ο καλυπτόμενος από την ΚΑΠ χώρος (αρχικά μόνο έξι χώρες ενός καθαρού εισαγωγέα, τώρα 27 του μεγαλύτερου εξαγωγέα και εισαγωγέα τροφίμων στον κόσμο) που έχει αλλάξει ριζικά. Είναι η δομή της ίδιας της πολιτικής, καθώς και οι επιτυχίες και οι αποτυχίες της, που διαφέρουν με την πάροδο του χρόνου.

Απαιτείται σαφής κατανόηση του τι δεν λειτούργησε (ιδίως κατά την περίοδο μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90), τι λειτούργησε (κατά τις δύο δεκαετίες που ακολούθησαν την ίδρυση του ΠΟΕ) και της μικτής εικόνας που έχει προκύψει έκτοτε ως προς τις προσπάθειες επέκτασης της εμβέλειας της πολιτικής για την αντιμετώπιση ενός ευρέος φάσματος θεμάτων που αφορούν το περιβάλλον και τους καταναλωτές.

Η ελληνική γεωργία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας της ΚΑΠ για περισσότερα από σαράντα χρόνια. Ωστόσο, σε έντονη αντίθεση με τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων εκείνων με παρόμοια δομή στον αγροτικό τους τομέα, η Ελλάδα συχνά απέτυχε να εκμεταλλευτεί τα οφέλη των μεταρρυθμίσεων της ΚΑΠ στις οποίες προέβησαν άλλα κράτη μέλη, είτε πρόκειται για το εμπόριο, είτε για το γεωργικό εισόδημα, την ανταγωνιστικότητα και τη διαρθρωτική προσαρμογή.¹

Αντίθετα, η ελληνική γεωργία φαίνεται να διαθέτει δυσανάλογο μερίδιο των προβλημάτων που συνδέονται με την ΚΑΠ, όπως οι κυρώσεις που σχετίζονται με θέματα εφαρμογής, η άνιση και μη στοχευμένη κατανομή της στήριξης, η έλλειψη συστήματος συμβουλευτικής γεωργίας ή η αδύναμη και αργή διαρθρωτική προσαρμογή της. Το πιο σημαντικό πρόβλημα αφορά στη διαφαινόμενη συστημική

¹ K. Karantinis, A New Paradigm for Greek Agriculture, Palgrave MacMillan, 2017, ή πιο πρόσφατα <https://www.dianeosis.org/2024/09/o-agrotikos-tomeas-stin-ellada/>

...η ελληνική γεωργία φαίνεται να διαθέτει δυσανάλογο μερίδιο των προβλημάτων που συνδέονται με την ΚΑΠ, όπως οι κυρώσεις που σχετίζονται με θέματα εφαρμογής, η άνιση και μη στοχευμένη κατανομή της στήριξης, η έλλειψη συστήματος συμβουλευτικής γεωργίας ή η αδύναμη και αργή διαρθρωτική προσαρμογή της.

κατά μια φάση υστέρηση στην εσωτερική της συζήτηση για το μέλλον της ΚΑΠ: όταν άλλα κράτη μέλη προετοιμάζουν ήδη το έδαφος και τις θέσεις τους για το τι πρέπει να αλλάξει με την επόμενη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, συχνά η ελληνική συζήτηση επικεντρώνεται όχι μόνο στο τι χρειάζεται με βάση την πιο πρόσφατη μεταρρύθμιση, αλλά σε μεγάλο βαθμό στο τι δεν εφαρμόστηκε στην προηγούμενη μεταρρύθμιση.²

Ο τρόπος με τον οποίο τα παραπάνω διαδραματίζονται στο σημερινό πλαίσιο θα αποτελέσει το επίκεντρο του παρόντος κειμένου. Στόχος του δεν είναι να καλύψει εξαντλητικά και περιγραφικά τις λεπτομέρειες της πολιτικής, καθώς η βιβλιογραφία είναι πλούσια στον τομέα αυτό. Αντίθετα, στόχος του είναι να εντοπίσει το διαφορετικό σύνολο των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η ΚΑΠ στο σημερινό πλαίσιο της ΕΕ, να περιγράψει ορισμένα πιθανά σενάρια για το μέλλον, όπως αυτά προκύπτουν από την τρέχουσα συζήτηση, και να εξετάσει τις σοβαρές προκλήσεις και τις ανεκμετάλλευτες ευκαιρίες για την ελληνική γεωργία ως ένα από τους μεγαλύτερους οικονομικά δικαιούχους της ΚΑΠ στην ΕΕ.

Οι τρεις διακριτές φάσεις της ΚΑΠ: εσωστρεφής, εξωστρεφής, αβέβαιη

Το γεγονός ότι ο γεωργικός τομέας της ΕΕ, παρά το μικρό του μέγεθος, εξακολουθεί να έχει στρατηγική σημασία γίνεται εμφανές με την αναφορά τριών αριθμών: το 1% της οικονομίας διαχειρίζεται το 50% της γης και παρέχει το 99% των τροφίμων που καταναλώνονται στην ΕΕ. Επιπλέον, η διατροφική αλυσίδα της ΕΕ είναι αναμφισβήτητα η πιο απαιτητική παγκοσμίως όσον αφορά στην ασφάλεια και την ποιότητα των τροφίμων και εξαιρετικά εξελιγμένη όσον αφορά στην τεχνολογία, θέτοντας πρότυπα παγκοσμίως. Είναι επίσης ιδιαίτερα ανταγωνιστική, όπως αποδεικνύει το εμπορικό ισοζύγιο αγροδιατροφικών προϊόντων της ΕΕ, με ισχυρό πλεόνασμα που βασίζεται σε προϊόντα προστιθέμενης αξίας, παρά το γεγονός ότι είναι ο μεγαλύτερος παγκόσμιος εισαγωγέας τροφίμων.

Ακόμη και αναφορικά με τις περιβαλλοντικές της επιδόσεις, έναν τομέα όπου τα αποτελέσματα υστερούν σε σχέση με τις ανάγκες και τις προσδοκίες, σημαντική πρόοδος έχει καταστήσει τη γεωργία της ΕΕ τη μόνη μεγάλη γεωργία παγκοσμίως που έχει καταφέρει να παράγει «περισσότερα με λιγότερα». Στην Κίνα, την Ινδία, τη Βραζιλία, τις ΗΠΑ και την ΕΕ, η γεωργική παραγωγή έχει αυξηθεί τόσο σε όγκο όσο και σε αξία. Ωστόσο, μόνο οι εκπομπές της ΕΕ έχουν μειωθεί, κατά 24% από το 1990 (με σαφή επιβράδυνση της προόδου το τελευταίο διάστημα), αυτές των ΗΠΑ έχουν αυξηθεί ελαφρώς, ενώ αυτές της Κίνας, της Ινδίας και ιδιαίτερα της Βραζιλίας έχουν αυξηθεί μαζικά.³

Πώς είναι δυνατόν επομένως η πολιτική που κρύβεται πίσω από τέτοια αποτελέσματα να μην λαμβάνει ποτέ καμία αναγνώριση; Η απάντηση βρίσκεται στην ίδια τη δομή του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ. Η ΚΑΠ εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει περίπου το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της ΕΕ, ποσοστό που παραμένει πολύ σημαντικό, παρά τη

² Βλ. <https://www.dianeosis.org/2023/07/i-nea-koini-agrotiki-politiki-tis-periodou-2023-2027/> για τον τρόπο με τον οποίο η Ελλάδα επέλεξε να εφαρμόσει την πρόσφατη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ. Όσον αφορά στον τρόπο με τον οποίο εξελίσσεται συνήθως η συζήτηση για την ΚΑΠ, το σημείο που τίγεται εδώ βασίζεται στην εμπειρία του συγγραφέα από άνω των 100 αποστολών στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της καριέρας του. Ενώ οι εισαγωγικές παρεμβάσεις σε δημόσια συνέδρια και συνεδριάσεις συνήθως ξεκινούσαν με μια ενημέρωση για το τι πρέπει να γίνει στο μέλλον, η συζήτηση πολύ σύντομα μεταφερόταν σε αυτά που δεν έγιναν σε σχέση με τις προηγούμενες απαιτήσεις. Το ότι η εφαρμογή είναι το πρόβλημα αποδεικνύεται από τα βαριά πρόστιμα, τα οποία τη δεκαετία πριν από την οικονομική κρίση ξεπέρασαν τα 2 δισ. ευρώ.

³ <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/IndicatorsEnvironmental/EmissionsFromAgriculture.html> και <https://www.linkedin.com/pulse/food-security-climate-change-times-covid-19-tassos-haniotis/>

μείωσή του κατά το ήμισυ σε σύγκριση με το παρελθόν. Επομένως, η προσοχή εστιάζεται εύκολα στο υψηλό τμήμα ενός μικρού προϋπολογισμού και όχι στο ασήμαντο μερίδιο του προϋπολογισμού της ΕΕ ως προς το σύνολο των δημόσιων δαπανών της ΕΕ, δηλαδή στο 35% του προϋπολογισμού της ΕΕ και όχι στο γεγονός ότι αυτό αντιπροσωπεύει περίπου το 1% του ΑΕΠ ή το 2% των συνολικών δημόσιων δαπανών της ΕΕ και η ΚΑΠ το 0,7% των συνολικών δημόσιων δαπανών της ΕΕ.⁴

Μέσα σε ένα τέτοιο περιβάλλον, η ΚΑΠ δημιουργεί "φθόνο επιδοτήσεων" μεταξύ των άλλων πολιτικών της ΕΕ, δεδομένου ότι, ως μεγάλο μέρος ενός μικρού προϋπολογισμού, η ΚΑΠ παραμένει η μόνη πολιτική με πραγματικό αντίκτυπο σε ολόκληρη την ΕΕ. Κατά συνέπεια, προσελκύει πάντα επικρίσεις κάθε φορά που η ΕΕ εγείρει τη φιλοδοξία να αντιμετωπίσει τις αναδυόμενες προκλήσεις πολιτικής σε ένα ταχέως μεταβαλλόμενο παγκόσμιο περιβάλλον. Είναι αλήθεια ότι η κριτική στην ΚΑΠ ορθώς επισημαίνει την ανάγκη αξιολόγησης του τρόπου με τον οποίο δαπανάται αυτή η χρηματοδότηση, ανεξαρτήτως του ύψους της. Ωστόσο, πολύ συχνά η αξιολόγηση αυτή δεν γίνεται κρίνοντας την ΚΑΠ με βάση τις επιτυχίες και τις αποτυχίες της σε σχέση με τους διακηρυγμένους στόχους της, για παράδειγμα όσον αφορά στον διανεμητικό της αντίκτυπο, αλλά σε σχέση με τις αποτυχίες σε άλλους τομείς πολιτικής (το εμπόριο ή την ασφάλεια τροφίμων στο παρελθόν, το περιβάλλον πιο πρόσφατα).

Κατά την πρώτη της περίοδο, εσωστρεφής και αμυντική η ΚΑΠ δεν κατέστη "θύμα της επιτυχίας της", όπως συχνά υποστηρίζεται, αλλά του αρχικού της σχεδιασμού.

Ελλείπει επαρκών δημοσιονομικών κονδυλίων, οι πολιτικές αυτές τείνουν να αναμένουν τη μερική επίτευξη των στόχων τους μέσω της ΚΑΠ. Η δυσάρεστη αλήθεια είναι ότι τα διαθέσιμα εργαλεία πολιτικής, είτε για τη γεωργία είτε για άλλους τομείς πολιτικής, αντικατοπτρίζουν τον χώρο που τα κράτη μέλη ήταν πρόθυμα (ή όχι) να παραχωρήσουν στην Επιτροπή, μικρό σε δημοσιονομικούς όρους, μεγάλο σε διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στο παρελθόν, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί λειτούργησαν ως κίνητρο για να εξεταστεί η συνοχή και η συνεκτικότητα της ΚΑΠ με άλλες πολιτικές της ΕΕ ως προϋπόθεση για τις μεταρρυθμίσεις της. Το αυξανόμενο χάσμα μεταξύ των προσδοκιών έναντι της πολιτικής και των αντιλήψεων σχετικά με τις επιδόσεις της θέτει το ερώτημα πώς αξιολογείται τώρα η μεγάλη εικόνα της μεταρρυθμιστικής της πορείας.

Η ΚΑΠ έχει διανύσει τρεις διαφορετικές περιόδους κατά τη διάρκεια της μακράς και παράλληλης με την ΕΕ ιστορίας της (η ΚΑΠ ήταν ήδη μέρος της Συνθήκης της Ρώμης, αν και η πρώτη εφαρμογή της ξεκίνησε το 1962).

Κατά την πρώτη της περίοδο, η οποία διήρκεσε σχεδόν τρεις δεκαετίες (μέχρι τη μεταρρύθμιση MacSharry του 1992), η ΚΑΠ ήταν τόσο εσωστρεφής στο σχεδιασμό της όσο και αμυντική στο αφήγημά της, διατρέχοντας τον πλήρη κύκλο του αρχικού σχεδιασμού, της εφαρμογής, της επιτυχίας και της αποτυχίας. Επιτυχία επειδή η αρχικά εντυπωσιακή αύξηση της παραγωγικότητας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και η διαρθρωτική προσαρμογή μετέτρεψαν τα διατροφικά ελλείμματα της μεταπολεμικής Δυτικής Ευρώπης σε πλεονάσματα στα περισσότερα σημαντικά γεωργικά προϊόντα. Αποτυχία επειδή η ΚΑΠ δεν κατέστη "θύμα της επιτυχίας της", όπως συχνά υποστηρίζεται, αλλά του αρχικού της σχεδιασμού.

Οι υψηλές τιμές στήριξης και ένα εμπορικό καθεστώς βασισμένο σε υψηλούς δασμούς και εξαγωγικές επιδοτήσεις συνέβαλαν στην αύξηση της παραγωγικότητας, αλλά με υψηλό κόστος, τόσο δημοσιονομικό όσο και πολιτικό. Το υψηλό δημοσιονομικό κόστος ήταν αναγκαίο για να εξυπηρετηθούν αυτά τα πλεονάσματα είτε με τη μορφή αποθεμάτων παρέμβασης είτε με τη μορφή εξαγωγών που επιδοτήθηκαν σε μεγάλο

⁴ <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/Financing.html>

βαθμό. Το υψηλό πολιτικό κόστος προέκυψε από τις εσωτερικές διαμάχες των κρατών μελών, μεταξύ εκείνων που προωθούσαν και εκείνων που αντιστέκονταν στη μεταρρύθμιση, και από τη διεθνή απομόνωση της ΚΑΠ, η οποία έγινε ο υπαίτιος της συμπίεσης των τιμών στην παγκόσμια αγορά.⁵

Η δεύτερη περίοδος, εξωστρεφής και επιθετική, η ΚΑΠ μετατοπίστηκε από τη φιλοσοφία της στήριξης των προϊόντων σε εκείνη της στήριξης των παραγωγών.

Η δεύτερη περίοδος της ΚΑΠ, η οποία περιλαμβάνει τις μεταρρυθμίσεις του 1992, του 2000, του 2003/04 και του 2008, χαρακτηρίζεται από τη σταδιακή αλλά πλήρη μεταμόρφωση της πολιτικής μέσα σε λιγότερο από δύο δεκαετίες. Όλο και πιο απομονωμένη στη διεθνή σκηνή, η ΚΑΠ αντιμετώπισε την παραδοξότητα ότι στη συζήτηση για την εμπορική πολιτική, τόσο οι εμπειρογνώμονες όσο και οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής την έβλεπαν ως εμπόδιο στην ενσωμάτωση της γεωργίας στο παγκόσμιο σύστημα θεσμών που θεσπίστηκε με τη Συμφωνία του Breton Woods (μέχρι τότε είχε ξεχαστεί προ πολλού ότι οι γεωργικές πολιτικές των ΗΠΑ και όχι της ΕΕ ήταν αυτές που κρατούσαν τη γεωργία εκτός των παγκόσμιων κανόνων).⁶

Συνοπτικά, σε αυτή την εξωστρεφή και επιθετική περίοδο, η ΚΑΠ μετατοπίστηκε από τη φιλοσοφία της στήριξης των προϊόντων σε εκείνη της στήριξης των παραγωγών. Αυτό επιτεύχθηκε με τη μείωση των τιμών στήριξης κάτω από τα επίπεδα των τιμών της παγκόσμιας αγοράς, την κατάργηση των εξαγωγικών επιδοτήσεων, τη μαζική αποσύνδεση των άμεσων ενισχύσεων από τις αποφάσεις παραγωγής και τη σύνδεσή τους με κάποιο βαθμό περιβαλλοντικής αιρεσιμότητας, την εισαγωγή και σημαντική ενίσχυση του γεωργοπεριβαλλοντικού χαρακτήρα της Αγροτικής Ανάπτυξης, τον περιορισμό της εναπομείνουσας (λιγότερο από το 10% των συνολικών ενισχύσεων) στήριξης με βάση το προϊόν με ανώτατα όρια που βασίζονται σε στρεμματικές ή ζωικές ενισχύσεις και την κατάργηση των δίδυμων "ιερών αγελάδων", των ποσοστώσεων ζάχαρης και γαλακτοκομικών προϊόντων.

...ήδη από το τέλος αυτού του κύματος μεταρρυθμίσεων άρχισαν να τίθενται ερωτήματα σχετικά με τον καλύτερο τρόπο αντιμετώπισης των αναδυόμενων προκλήσεων του νέου αιώνα.

Δεν είναι περίεργο ότι η παραπάνω διαδικασία, η οποία εξακολουθεί να υποτιμάται κατάφωρα ως προς τη δυσκολία σχεδιασμού, λήψης αποφάσεων και εφαρμογής της, επέτρεψε στην ΕΕ να λάβει σταδιακά μια λιγότερο αμυντική και τελικά μια πιο επιθετική θέση μετά την κατάργηση της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου και την ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου. Δεν χρειάζεται άλλη απόδειξη από μια ματιά στην Εκτίμηση Στήριξης Παραγωγών (PSE) του ΟΟΣΑ, έναν δείκτη που μετρά τον αντίκτυπο των μέτρων στήριξης της γεωργικής πολιτικής στο επίπεδο των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Η παγκόσμια διαδικασία σταδιακής μεταρρύθμισης των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, η οποία αντανάκλαται στην πτωτική τάση των πιο στρεβλωτικών πολιτικών, μετατρέπεται σε σχεδόν οριζόντια γραμμή όταν η ΕΕ απομακρύνεται από αυτήν.⁷

Αν και τα παραπάνω δεν αμφισβητούνται, ήδη από το τέλος αυτού του κύματος μεταρρυθμίσεων άρχισαν να τίθενται ερωτήματα σχετικά με τον καλύτερο τρόπο αντιμετώπισης των αναδυόμενων προκλήσεων του νέου αιώνα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων της νέας διαδικασίας λήψης αποφάσεων, της συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο ίδιος ο Fischler, στην εισαγωγή του σε βιβλίο για την ΚΑΠ μετά τη μεταρρύθμισή της, διατύπωσε την ανάγκη για νέα μέσα πολιτικής που να αντιμετωπίζουν ένα ευρύ φάσμα τομέων, από τη μεταβλητότητα, τη

⁵ Σε επίπεδο ΕΕ, το Ηνωμένο Βασίλειο, οι Κάτω Χώρες και η Δανία ηγήθηκαν του στρατοπέδου των μεταρρυθμίσεων της ΚΑΠ, ενώ η Γαλλία και η Ιρλανδία αντιστάθηκαν σθεναρά στην αλλαγή. Οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Αυστραλία και η Νέα Ζηλανδία προωθούσαν σε παγκόσμιο επίπεδο τη μεταρρύθμιση, παρά το γεγονός ότι εφαρμόζουν επίσης σημαντικές πολιτικές που στρεβλώνουν το εμπόριο. Βλέπε για παράδειγμα McCalla A.F. και Josling, T. E., *Agricultural Policies in World Markets*, Νέα Υόρκη, 1985.

⁶ T. Haniotis, *Agriculture in the WTO: A European Union Perspective*, *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 32,2(August 2000): 197-202.

⁷ https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2023_b14de474-en

γνώση, την περιβαλλοντική ευθύνη και την κλιματική αλλαγή, μέχρι την τροφική αλυσίδα, την κοινωνική ισορροπία μεταξύ των γεωργών και τον ευρύτερο ρόλο των αγροτικών περιοχών.⁸

...στην τρίτη περίοδο οι προοπτικές της ΚΑΠ κατέστησαν φαινομενικά ανασφαλείς και αβέβαιες.

Οι εξελίξεις της τελευταίας δεκαετίας επιβεβαίωσαν τις παραπάνω ανησυχίες, οδηγώντας στην τρίτη περίοδο της ΚΑΠ, η οποία χαρακτηρίζεται από την εντύπωση ότι η ΚΑΠ είναι μάλλον αμετακίνητη, αντανακλώνοντας μια αυξανόμενη μεταρρυθμιστική κόπωση στην αγροτική κοινότητα και στα κράτη μέλη, παρά τις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και, μέχρι πρόσφατα, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να την προσαρμόσει στις νέες, κυρίως περιβαλλοντικές και κλιματικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η παγκόσμια γεωργία. Η κατανόηση των λόγων που οδήγησαν σε αυτή την εντύπωση είναι σημαντική για την αξιολόγηση του τι πήγε στραβά με την πρόσφατη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ και τη σύνδεσή της με τη στρατηγική "από το αγρόκτημα στο πιάτο" της Πράσινης Συμφωνίας, καθιστώντας τις προοπτικές της ΚΑΠ φαινομενικά ανασφαλείς και αβέβαιες.

Η περίοδος αυτή δεν ήταν επίσης ομαλή, με εξωγενή γεγονότα που επηρέασαν το κλίμα και τις επιδόσεις της πολιτικής, με την πρώτη προσπάθεια αντιμετώπισής τους στο πλαίσιο της συναπόφασης να αφήνει το στίγμα της, εντοπίζοντας ένα χάσμα μεταξύ των προσδοκιών, όπως εκφράζονταν στις προτάσεις, και της πραγματικότητας, όπως αποτυπώθηκε στις αποφάσεις.⁹ Μια σειρά εξωγενών γεγονότων εξηγούν πολλά. Ένα από αυτά, η κρίση του COVID, κατέδειξε την ανθεκτικότητα του διατροφικού συστήματος της ΕΕ και ενίσχυσε την εμπιστοσύνη σε αυτό, κόντρα σε όλες τις αντιξοότητες και τις αντιλήψεις περί "διαλυμένων διατροφικών συστημάτων". Ωστόσο, τρεις άλλοι παράγοντες λειτούργησαν προς την αντίθετη κατεύθυνση.

...το υψηλότερο κόστος των τροφίμων, οι προοπτικές για υψηλότερο ενεργειακό κόστος λόγω της πράσινης μετάβασης και οι αυξανόμενες εισοδηματικές ανισότητες θέτουν τα νοικοκυριά στον ανεπτυγμένο κόσμο σε κίνδυνο αλλαγών στην καταναλωτική συμπεριφορά που οδηγούνται από δυνάμεις εξωγενείς τόσο ως προς τις υπάρχουσες όσο και ως προς τις επιθυμητές προτιμήσεις.

Πρώτον, η Συμφωνία του Παρισιού έστρεψε την προσοχή στην ανάγκη να δοθεί προτεραιότητα στη δράση για το κλίμα, με τη γεωργία να είναι ένας από τους τομείς που επηρεάζονται περισσότερο από άποψη επιπτώσεων, συμβολής και πολυπλοκότητας στην εξεύρεση λύσεων. Δεύτερον, δύο φορές κατά την τελευταία δεκαετία, η έκρηξη και η πτώση των τιμών των γεωργικών προϊόντων αποκάλυψε σημαντικά προβλήματα στη μετάδοση των τιμών των γεωργικών προϊόντων στο επίπεδο του καταναλωτή: ο νόμος της βαρύτητας των τιμών φαίνεται να ισχύει σήμερα στην είσοδο του αγροκτήματος, αλλά όχι στο ράφι! Ο πληθωρισμός έχει καταστήσει τα τρόφιμα πιο ακριβά λόγω παραγόντων εξωγενών προς τη γεωργία και έχει συνεπώς θέσει υπό αμφισβήτηση τους ισχυρισμούς ότι ο καλύτερος τρόπος για την ενσωμάτωση των εξωτερικοτήτων των διατροφικών συστημάτων είναι η αύξηση του κόστους των τροφίμων.¹⁰ Τρίτον, οι γεωστρατηγικές εντάσεις έχουν επιτείνει την αβεβαιότητα με τις άμεσες επιπτώσεις τους στις τιμές του φυσικού αερίου, και συνεπώς στα αζωτούχα λιπάσματα, και τις πιο έμμεσες επιπτώσεις τους στις ανησυχίες για την επισιτιστική ασφάλεια.¹¹

Ως εκ τούτου, το υψηλότερο κόστος των τροφίμων, οι προοπτικές για υψηλότερο ενεργειακό κόστος λόγω της πράσινης μετάβασης και οι αυξανόμενες εισοδηματικές ανισότητες θέτουν τα νοικοκυριά στον ανεπτυγμένο κόσμο σε κίνδυνο αλλαγών στην καταναλωτική συμπεριφορά που οδηγούνται από δυνάμεις εξωγενείς τόσο ως προς τις υπάρχουσες όσο και ως προς τις επιθυμητές προτιμήσεις. Το γεγονός αυτό εισήγαγε μια σαφή πρόκληση οικονομικής προσιτότητας για την επισιτιστική

⁸ A. Sorrentino, R. Henke και S. Severini (επιμ.), *The Common Agricultural Policy after the Fischler Reform*, Ashgate, Αγγλία, 2011.

⁹ J. Swinnen (επιμ.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: an imperfect storm*, CEPS, Βρυξέλλες, 2015.

¹⁰ <https://www.linkedin.com/pulse/food-inflation-blues-tassos-haniotis-qh6e>

¹¹ <https://www.linkedin.com/pulse/blissful-linearity-ag-market-outlook-nonlinear-nature-tassos-haniotis-iwqpe>

...η συναπόφαση μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επηρέασε τον τρόπο με τον οποίο γίνεται η διαχείριση της ΚΑΠ σε επίπεδο ΕΕ.

Το αποτέλεσμα είναι ένα αποτέλεσμα πιο περίπλοκο και λιγότερο φιλόδοξο από την αρχική πρόταση.

ασφάλεια που δεν έχει παρατηρηθεί στην ιστορία της ΕΕ και οδήγησε σε πόλωση της συζήτησης για την ΚΑΠ σχετικά με το αν θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην επισιτιστική ασφάλεια (όπως υποστηρίζεται από τις αγροτικές ομάδες) ή στη δράση για το κλίμα (που έχει προτεραιότητα από τους περιβαλλοντικούς φορείς), ένα αβάσιμο δίλημμα, καθώς και τα δύο στοιχεία είναι αλληλένδετα τόσο ως προς τον ορισμό όσο και την επίλυση του προβλήματος.

Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθεί και μια σημαντική θεσμική αλλαγή: η συναπόφαση μεταξύ του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επηρέασε τον τρόπο με τον οποίο γίνεται η διαχείριση της ΚΑΠ σε επίπεδο ΕΕ. Στις προηγούμενες μεταρρυθμίσεις μέχρι το 2009, η Επιτροπή (η οποία είχε και συνεχίζει να έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία) πρότεινε και το Συμβούλιο διαπραγματευόταν με την Επιτροπή το τελικό αποτέλεσμα, με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να παραμένει σε κάθε περίπτωση παρατηρητής.

Μετά το 2009, κατά τη "δεύτερη ανάγνωση" μιας πρότασης, η οποία καθορίζει το τελικό αποτέλεσμα, η Επιτροπή μετατρέπεται σε "διαμεσολαβητή", δηλαδή στην ουσία σε παρατηρητή. Η αλλαγή αυτή μετέβαλε τον τρόπο με τον οποίο διαπραγματεύονται τα θεσμικά όργανα: η Επιτροπή, θέλοντας να αποφύγει τη δεύτερη ανάγνωση, τείνει να συμβιβάζεται σε προηγούμενα στάδια της διαδικασίας, τα κράτη μέλη, που διαπραγματεύονται με την Προεδρία (ένα άλλο κράτος μέλος το οποίο εμπιστεύονται λιγότερο από την Επιτροπή) έχουν την τάση να υπερφορτώνουν τις "κόκκινες γραμμές" τους και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έρχεται με έναν ατελείωτο κατάλογο τροπολογιών.

Το αποτέλεσμα είναι ένα αποτέλεσμα πιο περίπλοκο και λιγότερο φιλόδοξο από την αρχική πρόταση.

Το μετέωρο βήμα του Farm to Fork: τι πήγε στραβά;

Συνηθίζεται η συζήτηση για το μέλλον της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) να ξεκινά πριν στεγνώσει το μελάνι των κανονισμών που καθορίζουν το μελλοντικό της πλαίσιο. Στην αρχή, αυτή περιορίζεται συνήθως σε μια ομάδα εμπειρογνομόνων πολιτικής και ενδιαφερομένων εντός της "φούσκας των Βρυξελλών", καθώς τα κράτη μέλη και οι αγρότες είναι απασχολημένα πρώτα με την κατανόηση και στη συνέχεια με την εφαρμογή όσων αποφασίστηκαν (κατά κανόνα, αρκετά διαφορετικών και πιο πολύπλοκων από αυτά που προτάθηκαν). Όμως η τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΑΠ έφερε μια καινοτομία: οι μαζικές διαδηλώσεις των αγροτών πριν από τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οδήγησαν στην αποδυνάμωση ακριβώς του τμήματος που υποτίθεται ότι έπρεπε να ενισχυθεί, οδηγώντας την ΚΑΠ σε υπαναχώρηση από τους όρους των βέλτιστων πρακτικών που εισήχθησαν πριν από δύο δεκαετίες.

Η φιλόδοξη ενσωμάτωση της ΚΑΠ στην Πράσινη Συμφωνία, η οποία εγκρίθηκε ως το κεντρικό στοιχείο της Επιτροπής φον ντερ Λάιεν το 2020, αναμενόταν να επιτευχθεί μέσω της στρατηγικής "Από το αγρόκτημα στο πιάτο", η οποία αποσκοπεί στη μείωση του περιβαλλοντικού και κλιματικού αποτυπώματος του συστήματος τροφίμων της ΕΕ, στην ενίσχυση της ανθεκτικότητάς του, στη διασφάλιση της επισιτιστικής ασφάλειας ενόψει της κλιματικής αλλαγής και της απώλειας της βιοποικιλότητας και στο να ηγηθεί μιας παγκόσμιας μετάβασης προς την ανταγωνιστική βιωσιμότητα "από το αγρόκτημα στο πιάτο".¹²

¹² https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf

Ήδη το 2018, στο πλαίσιο της Επιτροπής Γιούνκερ, ο τότε Επίτροπος Γεωργίας Φιλ Χόγκαν πρότεινε μια μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, η οποία, αναγνωρίζοντας την ανάγκη να ενισχυθούν οι περιβαλλοντικές επιδόσεις της ΚΑΠ, ενώ αποσκοπούσε επίσης στο να καταστήσει την πολιτική περισσότερο προσανατολισμένη στα αποτελέσματα. Με βάση μια εκτεταμένη εκτίμηση επιπτώσεων, η πρόταση περιέγραφε δέκα συγκεκριμένους στόχους που πρέπει να εξυπηρετεί η ΚΑΠ (από τρεις για την οικονομική, την περιβαλλοντική και την κοινωνική διάσταση της ΚΑΠ και έναν διατομεακό για την καινοτομία), αλλά επέτρεπε την πιο ευέλικτη υλοποίησή της μέσω στρατηγικών σχεδίων των κρατών μελών της για την περίοδο 2023-2027.

Η Στρατηγική "Από το αγρόκτημα στο πιάτο" προσέθεσε μια σειρά πρωτοβουλιών από τα κάτω και προς τα πάνω, αλλά αναφορικά με την πρωτογενή γεωργία και την ΚΑΠ ουσιαστικά καθυστέρησε τη διαδικασία μεταρρύθμισης κατά δύο χρόνια, προσθέτοντας τέσσερις κύριους ποσοτικούς στόχους της ΕΕ που πρέπει να επιτευχθούν έως το 2030 ως μέτρο επιτυχίας των όσων είχαν αποφασιστεί από τον προηγούμενο προσανατολισμό της ΚΑΠ. Παρά το ρητό συμπέρασμα της εκτίμησης επιπτώσεων ότι τέτοιοι στόχοι δεν είχαν νόημα σε επίπεδο ΕΕ, καθώς δεν υπάρχει μία λύση για όλες τις περιπτώσεις, και ότι οι συγκεκριμένες ανάγκες των κρατών μελών πρέπει να αντιμετωπιστούν με βάση τα στοιχεία, οι λεγόμενοι "φιλόδοξοι" και μη δεσμευτικοί στόχοι απέτυχαν να εμπνεύσουν τα κράτη μέλη και τους γεωργούς. Αντίθετα, κατέδειξαν το τεράστιο χάσμα μεταξύ της των προσδοκιών και της πραγματικότητας στο πεδίο.

Όλοι οι στόχοι που τέθηκαν αφορούσαν τομείς ο προσανατολισμός των οποίων ήταν ήδη επιθυμητός και όπου είχε δοθεί προτεραιότητα. Ο καθορισμός τους όμως υπονόμωσε εξ αρχής τις προοπτικές επιτυχίας. Ο πιο προωθημένος στόχος, ο διπλασιασμός της έκτασης για τη βιολογική γεωργία στο 25%, ήταν αντίθετος με το συμπέρασμα κάθε ανάλυσης (οι προοπτικές της ΕΕ για τον τομέα ανέμεναν ότι το σχετικό ποσοστό θα ήταν 14% πριν από τη μεταρρύθμιση) και κάθε λογική στήριξης ενός τομέα του οποίου η ανάπτυξη βασιζόταν στην προστιθέμενη αξία και όχι στην έκταση.

Ο στόχος για τη μείωση της χρήσης φυτοφαρμάκων κατά 50% (ένας αριθμός που έχει γίνει ένα είδος εμμονής όχι μόνο στην ΕΕ αλλά και σε επίπεδο ΟΗΕ, ανεξάρτητα από το πρόβλημα ή τον στόχο) προτάθηκε με ορίζοντας επίτευξης το 2030, τη στιγμή που τα πρώτα δεδομένα θα ήταν διαθέσιμα έως το 2028 και η βάση του τι αντιπροσωπεύουν είναι ακόμη άγνωστη. Η μείωση των απωλειών θρεπτικών συστατικών στο έδαφος (και πάλι 50%) ξεπέρασε τόσο ως προς το χρονοδιάγραμμα όσο και ως προς το μέγεθός της αυτό που ο FAO θεωρούσε εφικτό για τα ευρωπαϊκά εδάφη (μείωση κατά 40% μέχρι το 2040). Ακόμη και ο στόχος της μείωσης κατά 50% της χρήσης αντιβιοτικών στα ζώα (θέμα ενός από τα εργαστήρια της εκτίμησης επιπτώσεων) είχε ήδη επιτευχθεί σε επίπεδο ΕΕ, μειώνοντας έτσι κάθε κίνητρο για περαιτέρω πρόοδο.

Με μια τέτοια αναντιστοιχία μεταξύ προσδοκιών και πραγματικότητας, δεν θα πρέπει να αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι οι λαϊκιστικές κατά της ΕΕ φωνές χρησιμοποίησαν την ευκαιρία για μια οργανωμένη επίθεση σε ό,τι εκπροσωπούν οι "Βρυξέλλες" κατά τη διάρκεια των ευρωεκλογών, και μάλιστα με κάποια επιτυχία. Αυτό που θα έπρεπε να προκαλεί έκπληξη είναι ότι η Επιτροπή δεν φάνηκε να χαλαρώνει αυτό που ήδη θεωρείτο "μη νομικά δεσμευτικό", τους ποσοτικούς της στόχους, αλλά επέλεξε αντίθετα να αλλάξει τα μέσα που προορίζονταν για την επίτευξη ευρύτερων και απολύτως αναγκαίων στόχων. Για παράδειγμα, η χαλάρωση, με το πρόσχημα της

απλούστευσης, ορισμένων Ορθών Γεωργικών και Περιβαλλοντικών Όρων που ισχύουν ήδη από τη μεταρρύθμιση του 2003 δεν έχει καμία σχέση με τον αντίκτυπο στο κόστος παραγωγής, αντιθέτως, προσφέρει εξοικονόμηση ως προς το κόστος παραγωγής.

Αυτή η ασυμμετρία μεταξύ των αρχικών προσδοκιών και της πραγματικότητας δεν είναι μόνο ένα φαινόμενο της ΕΕ: στην ΕΕ εκφράστηκε έντονα επειδή η πολιτική της ΕΕ ήταν η πιο φιλόδοξη σε πραγματικούς όρους, με παρόμοιες πρωτοβουλίες των ΗΕ να παραμένουν σε επίπεδο περιορισμένης δήλωσης. Αντανακλά όμως τη δυσκολία στην επίτευξη αποτελεσμάτων σχετικών με την πολιτική που αφορούν τις περιβαλλοντικές προκλήσεις και καλύπτουν την τροφική αλυσίδα (μια "ολιστική, συστημική προσέγγιση των τροφίμων") και την πραγματικότητα των διαθέσιμων εργαλείων πολιτικής της. Στην ΕΕ, τα τελευταία, προσαρμοσμένα με την πάροδο του χρόνου μέσω μιας σειράς μεταρρυθμίσεων, σχεδιάστηκαν για να αντιμετωπίσουν σαφώς καθορισμένους στόχους της Συνθήκης που αφορούν κυρίως την πλευρά της προσφοράς της γεωργίας, προσαρμοσμένα ώστε να γίνει η παραγωγή να προσανατολιστεί περισσότερο στη ζήτηση. Τέτοια μέτρα είναι ωστόσο ακατάλληλα για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης πολυπλοκότητας της ζήτησης τροφίμων, η οποία συχνά αντανακλά τα άτομα να απαιτούν ως πολίτες αυτό που δεν μπορούν να αντέξουν οικονομικά ως καταναλωτές.

Η ελληνική γεωργία και η ΚΑΠ: πεδίο εκμετάλλευσης ή εφαρμόσιμη πολιτική;

Δεν πρέπει να υποτιμάται η πρόοδος της ελληνικής γεωργίας τα τελευταία χρόνια, όπως αποδεικνύεται από την αύξηση των εξαγωγών αγροδιατροφικών προϊόντων, συμπεριλαμβανομένων των προϊόντων προστιθέμενης αξίας.

Η ελληνική γεωργία είναι πλήρως ενταγμένη στις πολιτικές της ΕΕ εδώ και τέσσερις και πλέον δεκαετίες και αποτελεί έναν από τους μεγαλύτερους δικαιούχους των κονδυλίων της ΚΑΠ. Τα κονδύλια της ΕΕ που στηρίζουν την ελληνική γεωργία αντιπροσωπεύουν ένα από τα υψηλότερα ποσοστά του ΑΕΠ μεταξύ των κρατών μελών, υπολειπόμενα μόνο από το μερίδιο της Βουλγαρίας: 1,7% για την τελευταία το 2021 έναντι 1,4% για την Ελλάδα (για σύγκριση, το μερίδιο της Ισπανίας ήταν 0,6%). Μέχρι πρόσφατα, τα κονδύλια της ΚΓΠ αντιπροσώπευαν περισσότερο από το ήμισυ του συνόλου των κονδυλίων της ΕΕ προς την Ελλάδα, αλλά ο έκτακτος Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας το άλλαξε αυτό, ενισχύοντας τη χρηματοδότηση της ΕΕ προς όλα τα κράτη μέλη. Ωστόσο, σε αντίθεση με τους στόχους που έθεσε η ΚΑΠ, η ελληνική γεωργία φαίνεται ότι δυσκολεύτηκε να αποκομίσει τα οφέλη που αποκόμισαν άλλα κράτη μέλη με συγκρίσιμες συνθήκες με αυτές που αντιμετώπιζε η Ελλάδα.¹³

Δεν πρέπει να υποτιμάται η πρόοδος της ελληνικής γεωργίας τα τελευταία χρόνια, όπως αποδεικνύεται από την αύξηση των εξαγωγών αγροδιατροφικών προϊόντων, συμπεριλαμβανομένων των προϊόντων προστιθέμενης αξίας. Το γεγονός ότι η αντιστροφή της αρνητικής τάσης του ελλείμματος του ελληνικού αγροδιατροφικού τομέα συνέβη κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης αποτελεί ένδειξη ανθεκτικότητας του τομέα, ενώ το γεγονός ότι η τάση αυτή συνεχίζεται αποτελεί ελπιδοφόρο σημάδι για το μέλλον. Υπάρχουν επίσης πολυάριθμα παραδείγματα καινοτόμων εφαρμογών βέλτιστων πρακτικών που απορρέουν από όλο το φάσμα από τη βιολογική γεωργία έως τη γεωργία ακριβείας. Υπάρχει όμως ένα παράδοξο όταν εξετάζει κανείς τις λεπτομέρειες αυτής της προόδου: είναι σαν να απουσιάζει η ΚΑΠ.

¹³ Για μια λεπτομερή σύγκριση της ελληνικής γεωργίας με τον μέσο όρο της ΕΕ και των άλλων κρατών μελών βλέπε https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/analytical_factsheets.html

Στην πραγματικότητα, ενώ η εφαρμογή της ΚΑΠ στην Ελλάδα θα απαιτούσε ξεχωριστή ανάλυση, τρεις επίμονες αδυναμίες της ελληνικής γεωργίας υποδεικνύουν τη διαχείριση ως τη ρίζα των προβλημάτων, καθώς και οι τρεις σχετίζονται με αποφάσεις που (δεν) λαμβάνονται από το Υπουργείο Γεωργίας. Η πρώτη σημαντική επίμονη αδυναμία είναι η άνιση και μη στοχευμένη κατανομή των άμεσων ενισχύσεων. Οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ από το 2008 και μετά επέτρεψαν στα κράτη μέλη να απομακρυνθούν από ένα επίπεδο στήριξης που βασίζεται σε δεδομένα του παρελθόντος, το οποίο επιλέχθηκε συνειδητά το 2003 από την Επιτροπή ως απαραίτητο βήμα προκειμένου να αποφευχθεί ο αρνητικός αντίκτυπος στις τιμές της γης και στις αξίες των γεωργικών περιουσιακών στοιχείων. Ελαχιστοποιώντας τέτοιες αλλαγές, η Ελλάδα απέφυγε συστηματικά να αναλάβει το αναπόφευκτο πολιτικό κόστος μιας τέτοιας κίνησης για να αποκομίσει τα οφέλη πολιτικής μιας τέτοιας κίνησης.

Η επιλογή αυτή επηρεάζει άμεσα τη δεύτερη αδυναμία, τον ρόλο της εκτεταμένης κτηνοτροφίας, καθώς μια τέτοια ανακατανομή θα απαιτούσε σαφή οριοθέτηση μεταξύ μόνιμων βοσκοτόπων και δασικών εκτάσεων. Δεδομένου ότι η δημοσιονομική κατανομή των άμεσων ενισχύσεων είναι σταθερή, η αύξηση της στήριξης του ζωικού κεφαλαίου θα είχε μειώσει τη στήριξη των καλλιεργειών. Θα επέτρεπε επίσης στην Ελλάδα να μειώσει το μέσο επίπεδο της στρεμματικής στήριξης με την ένταξη περισσότερων εκτάσεων στο σύστημα (κάτι που ήταν δυνατό ήδη από το 2008). Αντ' αυτού, αφήνει τώρα την Ελλάδα ευάλωτη έναντι μιας μελλοντικής πορείας περαιτέρω εναρμόνισης της στήριξης, ενώ η πλημμελής εφαρμογή συνεχίζει να οδηγεί σε σημαντικό επίπεδο κυρώσεων.¹⁴

...η πρόσφατη έκθεση Ντράγκι για την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ άφησε έξω έναν από τους πιο ανταγωνιστικούς τομείς της, τον αγροδιατροφικό, ενώ η έκθεση "Στρατηγικού Διαλόγου" που προοριζόταν να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις και να θέσει τις βάσεις για το "όραμα" της νέας Επιτροπής σχετικά με τη γεωργία της ΕΕ και την ΚΑΠ άφησε έξω την ανταγωνιστικότητα.

Η τρίτη αδυναμία αφορά στην απουσία ενός λειτουργικού συμβουλευτικού συστήματος για τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Το σύστημα αυτό, το οποίο αποτελεί απαίτηση από τη μεταρρύθμιση του 2003, παραμένει αδύναμο. Δεν είναι ότι υπάρχει απουσία συμβούλων, ή τελευταία ακόμη και ένας κατάλογος πιστοποιημένων συμβούλων. Ένα σύστημα προϋποθέτει μια ομοιομορφία ως προς τις αρχές που εφαρμόζονται, μια κατανόηση των προκλήσεων εφαρμογής των πολιτικών και των προτάσεων που είναι καλά ενσωματωμένες σε ένα στρατηγικό σχέδιο με προτεραιότητες. Ενώ το ελληνικό Στρατηγικό Σχέδιο ακολουθεί γενικά τον νέο προσανατολισμό της ΚΑΠ και της Στρατηγικής "Από το αγρόκτημα στο πιάτο", δεν είναι σαφές σε ποιο βαθμό και προς ποιες κατευθύνσεις τα μέτρα που επιλέγονται θα επηρεάσουν τις δομές της ελληνικής γεωργίας.

Τι φέρνει το μέλλον

Ως ένδειξη των παράλληλων κόσμων εντός των οποίων λειτουργούν κάποιες φορές τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, η πρόσφατη έκθεση Ντράγκι για την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ άφησε έξω έναν από τους πιο ανταγωνιστικούς τομείς της, τον αγροδιατροφικό, ενώ η έκθεση "Στρατηγικού Διαλόγου" που προοριζόταν να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις και να θέσει τις βάσεις για το "όραμα" της νέας Επιτροπής σχετικά με τη γεωργία της ΕΕ και την ΚΑΠ άφησε έξω την ανταγωνιστικότητα (μη περιλαμβάνοντας κανένα ποσοτικό στοιχείο σε μια έκθεση 100 σελίδων για έναν από τους πιο δύσκολους τομείς). Ωστόσο, τα γεγονότα είναι πιο επίμονα από τις όποιες προκαταλήψεις. Με έναν παγκόσμιο πληθυσμό που εξακολουθεί να αυξάνεται με

¹⁴ Αν και τεχνικής φύσεως, το ζήτημα της εσφαλμένης ένταξης των βοσκοτόπων στο σύστημα ενίσχυσης οδήγησε την αναμενόμενη μέση στρεμματική ενίσχυση στην Ελλάδα από 380 ευρώ ανά εκτάριο σε 580 ευρώ ανά εκτάριο ήδη από τη μεταρρύθμιση του "Ελέγχου Υγείας" του 2008. Το σύνολο των κονδυλίων δεν επηρεάστηκε, αλλά η κατανομή τους, επηρεάζοντας αρνητικά τον τομέα της εκτατικής κτηνοτροφίας.

ταχύτερους ρυθμούς από την παραγωγή στις δύο πιο πυκνοκατοικημένες ηπείρους και με την κλιματική αλλαγή να επηρεάζει κάθε πτυχή της γεωργικής παραγωγής, το ερώτημα του πού θα παραχθούν τα τρόφιμα που θα καλύψουν τις πρόσθετες ανάγκες της ζήτησης, με ποιο τρόπο και με ποιο αποτύπωμα είναι πιο επίκαιρο από ποτέ.

Έτσι, η ικανότητα του γεωργικού εφοδιασμού να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες ανησυχίες για την επισιτιστική ασφάλεια εν μέσω των προτεραιοτήτων της κλιματικής αλλαγής κινδυνεύει όλο και περισσότερο. Οι πολιτικές της ΕΕ πρέπει να επιλύσουν τον γρίφο της ταυτόχρονης συμβολής στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και της επισιτιστικής ασφάλειας, αποδεχόμενες ότι και τα δύο αποτελούν παγκόσμια προβλήματα που απαιτούν παγκόσμιες λύσεις. Για να γίνει αυτό απαιτείται μια πιο προσεκτική εξέταση του τρόπου με τον οποίο τα νέα εμπόδια και οι μακροπρόθεσμοι περιορισμοί που προκαλούνται από τις πρόσφατες εξελίξεις επηρεάζουν την αναμενόμενη πορεία μετάβασης προς τη βιωσιμότητα. Δεν πρόκειται για κάποια "προδοσία" υψηλών φιλοδοξιών, αλλά μάλλον αποτελεί μια ρεαλιστική εξέταση του πώς θα μπορούσαν να επιτευχθούν αυτές οι φιλοδοξίες.

Οι πολιτικές της ΕΕ πρέπει να επιλύσουν τον γρίφο της ταυτόχρονης συμβολής στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και της επισιτιστικής ασφάλειας, αποδεχόμενες ότι και τα δύο αποτελούν παγκόσμια προβλήματα που απαιτούν παγκόσμιες λύσεις.

Η γεωργία της ΕΕ τα πήγε καλά στην καθαρά οικονομική και κοινωνική της διάσταση, όπως αποδεικνύεται από την αύξηση του εμπορικού ισοζυγίου και του γεωργικού εισοδήματος. Τα πήγε επίσης συγκριτικά πολύ καλύτερα από τους άλλους παγκόσμιους παίκτες, όταν κρίνεται από τις επιδόσεις της στις εκπομπές ρύπων. Η αποδοχή αυτού του γεγονότος δεν συνεπάγεται εφησυχασμό ή αγνόηση της ανάγκης να βελτιωθούν σημαντικά οι περιβαλλοντικές επιδόσεις της ΚΑΠ. Αντίθετα, υπονοεί ότι σε αυτή την προσπάθεια η κατανόηση του ρόλου της γεωργίας της ΕΕ σε παγκόσμιο πλαίσιο είναι απαραίτητη, εάν η δράση για το κλίμα και η επισιτιστική ασφάλεια πρόκειται να αντιμετωπιστούν επίσης παγκόσμια.

Η αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος απαιτεί την επανέναρχη της συζήτησης σε τρεις τομείς προτεραιότητας όπου η ΕΕ πρέπει να ξεκαθαρίσει τη στάση της και τη μελλοντική της συμβολή, την παραγωγικότητα, την επιστήμη και το εμπόριο. Αν και ατελείς, και οι τρεις τομείς αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την πορεία προς τα εμπρός. Για να καταστούν επίσης επαρκείς για την αντιμετώπιση της παγκόσμιας ανάγκης παραγωγής περισσότερων με λιγότερα, πρέπει να αντιμετωπιστούν οι λανθασμένες αντιλήψεις.

Η αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος απαιτεί την επανέναρχη της συζήτησης σε τρεις τομείς προτεραιότητας όπου η ΕΕ πρέπει να ξεκαθαρίσει τη στάση της και τη μελλοντική της συμβολή, την παραγωγικότητα, την επιστήμη και το εμπόριο.

Η παραγωγικότητα, σε αντίθεση με τον παραγωγισμό, δεν σημαίνει ότι αγνοείται η ανάγκη ενσωμάτωσης του περιβαλλοντικού αποτυπώματος στη μέτρησή της. Αντιθέτως, συνεπάγεται τον εντοπισμό και την καλύτερη ενσωμάτωση όλου του φάσματος των εναλλακτικών πρακτικών που, υπό διαφορετικές συνθήκες, επιτρέπουν την αύξηση της παραγωγής με χαμηλότερες εισροές. Από την άποψη αυτή, η ιεράρχηση της διαχείρισης του εδάφους προσφέρει ορισμένες σαφείς προοπτικές. Σε αυτό το σημείο υπάρχουν καλύτερα δεδομένα σχετικά με την απόδοση των πρακτικών σε περιφερειακό επίπεδο και, σε αυξανόμενες περιπτώσεις, σε επίπεδο εκμετάλλευσης. Το έδαφος είναι επίσης ένα πεδίο όπου η ΚΑΠ διαθέτει μοχλό πίεσης, δεδομένου ότι οι περισσότερες γεωργικές εκτάσεις καλύπτονται από την παροχή άμεσων ενισχύσεων υπό την προϋπόθεση καλύτερων πρακτικών, και είναι δυνατές οι μετρήσιμες επιπτώσεις. Επιπλέον, η βελτίωση του εδάφους συμβάλλει στη βελτίωση του νερού, του αέρα και της βιοποικιλότητας, ενώ το αντίθετο δεν ισχύει πάντα.

Δυστυχώς, στο έδαφος είναι επίσης εμφανής η αντίσταση στην επιστήμη στην ΕΕ. Η μείωση των απωλειών θρεπτικών στοιχείων συνεπάγεται λιγότερη και καλύτερα στοχευμένη χρήση τόσο των λιπασμάτων όσο και των φυτοφαρμάκων, καθώς και εναλλακτικές λύσεις στα προϊόντα που καταργούνται σταδιακά. Ωστόσο, σε αντίθεση

...η βελτίωση του εδάφους συμβάλλει στη βελτίωση του νερού, του αέρα και της βιοποικιλότητας, ενώ το αντίθετο δεν ισχύει πάντα.

....οι έννοιες της στρατηγικής αυτονομίας και της κυριαρχίας που ενδεχομένως περιορίζουν το εμπόριο θεωρούνται προτεραιότητες σε έναν τομέα όπως τα τρόφιμα, όπου και οι δύο πτυχές είναι σαφώς πιο προηγμένες από ό,τι σε πολλούς άλλους τομείς της ΕΕ.

με την υγεία του ανθρώπου ή των ζώων, η στάση της ΕΕ όσον αφορά στην υγεία των φυτών εξακολουθεί να αντιμετωπίζει την τεχνολογική πρόοδο ως οπισθοδρόμηση, ακόμη και για τεχνολογίες που έχουν βραβευτεί με Νόμπελ. Ενώ όμως τα ολοένα και περισσότερα επιστημονικά στοιχεία παρέχουν μια πιο ισορροπημένη αξιολόγηση του ρόλου της γεωργίας, συμπεριλαμβανομένης της κτηνοτροφίας (από την αναγνώριση της διατροφικής αξίας του κόκκινου κρέατος έως τον πολύ διαφορετικό ρόλο του μεθανίου όταν ο αριθμός των ζώων βρίσκεται σε σταθερή κατάσταση σε σύγκριση με την αύξησή του), οι αρνητικές αντιλήψεις και οι προκαταλήψεις του κοινού σχετικά με τον ρόλο της επιστήμης στη γεωργία είναι παγιωμένες.

Το ίδιο ισχύει και για τις αρνητικές αντιλήψεις σχετικά με το ρόλο του εμπορίου. Εν μέρει αυτό έχει να κάνει με το γεγονός ότι τα οφέλη από το εμπόριο συχνά εξιδανικεύονται, αγνοώντας ότι συνοδεύεται από νικητές και ηττημένους, όπου οι πρώτοι πρέπει να θεσπίσουν μέτρα που αντισταθμίζουν και συνοδεύουν στη μετάβαση τους δεύτερους. Η ΕΕ εξακολουθεί να είναι, περισσότερο από οτιδήποτε άλλο, μια ζώνη ελεύθερου εμπορίου που περιλαμβάνει τέτοιους μηχανισμούς αντιστάθμισης (ΚΑΠ, περιφερειακά ταμεία), ωστόσο, η γεωργία αργεί να ενταχθεί στο παγκόσμιο εμπορικό σύστημα και συχνά πιέζεται να "δώσει" ώστε να "πάρουν" άλλοι τομείς. Σε συνδυασμό με την απουσία παγκόσμιων κανόνων σχετικά με την ασφάλεια και το περιβαλλοντικό αποτύπωμα, αυτό καθιστά τη συζήτηση δύσκολη και επιρρεπή σε απομονωτικές ιδέες. Από την άποψη αυτή, είναι ενδιαφέρον το πώς οι έννοιες της στρατηγικής αυτονομίας και της κυριαρχίας που ενδεχομένως περιορίζουν το εμπόριο θεωρούνται προτεραιότητες σε έναν τομέα όπως τα τρόφιμα, όπου και οι δύο πτυχές είναι σαφώς πιο προηγμένες από ό,τι σε πολλούς άλλους τομείς της ΕΕ (από την ενέργεια, τα μέταλλα και τα ορυκτά έως τα μικροσίπ).

Συμπερασματικά, η αντιμετώπιση των εσφαλμένων αντιλήψεων σχετικά με τον ρόλο της παραγωγικότητας, της επιστήμης και του εμπορίου θα επηρεάσει τον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ αξιολογεί με πιο ισορροπημένο τρόπο και αντιμετωπίζει τα δυνατά και αδύνατα σημεία της στον τομέα της γεωργίας. Αυτό, με τη σειρά του, θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό και την ικανότητα της ΕΕ να ηγηθεί βάσει στοιχείων της κοινής πρόκλησης για την παραγωγή περισσότερων τροφίμων με λιγότερες εκπομπές και ρύπανση και να προσαρμόσει ανάλογα τις πολιτικές της.