

**7.2023**

**διαΝΕΟσις**

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

# Αποκρυπτογραφώντας την Κοινή Αγροτική Πολιτική 2023-2027

**Έλλη Τσιφόρου**

Διευθύνουσα Σύμβουλος της GAIA ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ

Ιούλιος 2023

# Περιεχόμενα

<b>1. Εισαγωγή.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Κατανοώντας την ΚΑΠ μέσα από την ιστορική της εξέλιξη .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Η δομή και η λειτουργία της ΚΑΠ σήμερα .....</b>	<b>11</b>
<b>4. ΚΑΠ 2023-2027: Πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο, στόχοι, νέα στοιχεία, αντιμετώπιση διαχρονικών ζητημάτων .....</b>	<b>16</b>
4.1 Το πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο .....	16
4.2 Οι στόχοι .....	18
4.3 Τα νέα στοιχεία .....	20
4.4 Η απάντηση στο διαχρονικό ζήτημα της δίκαιης κατανομής της στήριξης .....	27
<b>5. Ο στρατηγικός σχεδιασμός της Ελλάδας για την ΚΑΠ 2023-2027 .....</b>	<b>37</b>
5.1 Η χρηματοδότηση της ΚΑΠ στην Ελλάδα (2021-2027) και η κατανομή των πόρων στο εθνικό στρατηγικό σχέδιο (2023-2027).....	38
5.1.1 Η χρηματοδότηση της ΚΑΠ στην Ελλάδα από το ΠΔΠ 2021-2027 .....	40
5.1.2 Η κατανομή των πόρων στο εθνικό στρατηγικό σχέδιο της ΚΑΠ 2023-2027 .....	42
5.2 Η πολιτική οικονομία του εθνικού στρατηγικού σχεδίου της ΚΑΠ .....	45
5.2.1 Η πορεία της προετοιμασίας και της έγκρισης του εθνικού στρατηγικού σχεδίου.....	46
5.2.2 Ζητήματα διαβούλευσης, ενημέρωσης και εφαρμογής .....	48
5.3 Προκλήσεις και (χαμένες) ευκαιρίες στον στρατηγικό σχεδιασμό της χώρας.....	50
5.3.1 Οι χαμένες ευκαιρίες .....	51
5.3.2 Οι προκλήσεις: Διαχρονικές παθογένειες σε σχέση με τη βέλτιστη αξιοποίηση της στήριξης της ΚΑΠ .....	54
<b>6. Επίλογος: Η αδύνατη εθνική αγροτική πολιτική .....</b>	<b>59</b>
<b>Βιβλιογραφία .....</b>	<b>61</b>
<b>Χρήσιμοι σύνδεσμοι .....</b>	<b>65</b>

# 1. Εισαγωγή

«Σε αυτή την αίθουσα, δεν υπάρχει κανείς του οποίου το γενεαλογικό δέντρο να μην απολήγει, αργά ή γρήγορα, σε αγροτικές ρίζες».

«Τα αγροτικά ζητήματα έχουν μετατραπεί σε ζητήματα ζωής και θανάτου, διατρέχοντας σαν μοτίβο τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αν και συχνά έφεραν την Κοινότητα στα πρόθυρα της καταστροφής, πάντοτε κατέληγαν στο να την οδηγούν μακρύτερα στον δρόμο της προόδου, τόσο άμεσα όσο και έμμεσα».

Walter Hallstein, Πρόεδρος της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (1958-1967)

Έξι δεκαετίες έχουν παρέλθει από τη θέσπιση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) το 1962, ωστόσο οι διαπιστώσεις του πρώτου διατελέσαντος Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Walter Hallstein παραμένουν επίκαιρες σε μεγάλο βαθμό.

Αφενός γιατί οι αγροτικές περιοχές της ΕΕ φιλοξενούν, σύμφωνα με τις πλέον πρόσφατες εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 137 εκατομμύρια άτομα που αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 30% του πληθυσμού της και πάνω από το 80% της επικράτειάς της.<sup>1</sup> Αφετέρου διότι, αν και από το 1962 έχει κυλήσει πολύ νερό στο αυλάκι της ευρωπαϊκής γεωργίας και πολιτικής, οι αλληπάλληλες «πρωτεύϊκές» μεταμορφώσεις-μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ τοποθετούνται διαχρονικά στον πυρήνα των προβληματισμών σε σχέση με τη στρατηγική και θεσμική πορεία της Ένωσης.

Τον Ιανουάριο του τρέχοντος έτους άνοιξε ένα νέο κεφάλαιο στην πλούσια ιστορία της αγροτικής πολιτικής, καθώς ξεκίνησε να ισχύει η πλέον

<sup>1</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ένα μακρόπνοο όραμα για τις αγροτικές περιοχές της ΕΕ — Προς ισχυρότερες, συνδεδεμένες, ανθεκτικές και ευημερούσες αγροτικές περιοχές με ορίζοντα το 2040, COM(2021) 345 final, Βρυξέλλες, 30.6.2021, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345&from=EN>

πρόσφατη μεταρρύθμισή της, η οποία εκτείνεται έως το 2027, θέτοντας άλλο ένα σημαντικό ορόσημο στην πορεία της ευρωπαϊκής και ελληνικής γεωργίας και υπαίθρου.

Η νέα ΚΑΠ σχεδιάστηκε και θα εφαρμοστεί στην εποχή της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας,<sup>2</sup> της νέας οριζόντιας αναπτυξιακής στρατηγικής της ΕΕ, η οποία αποτελεί την ευρωπαϊκή ανταπόκριση στους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)<sup>3</sup> και στη Συμφωνία του Παρισιού για την κλιματική αλλαγή.<sup>4</sup> Τοποθετώντας στο επίκεντρο την έννοια της βιωσιμότητας, η Πράσινη Συμφωνία θέτει ιδιαίτερα φιλόδοξους στόχους σε σχέση με το περιβάλλον και το κλίμα, αποσκοπώντας, ειδικότερα, στην κλιματική ουδετερότητα μέχρι το 2050.

Ο πρωτογενής τομέας όχι μόνο δεν θα μείνει ανεπηρέαστος αλλά και θα κληθεί να πρωταγωνιστήσει στη λεγόμενη «πράσινη» μετάβαση, αν λάβει κανείς υπόψη ότι η γεωργική γη (αροτραίες καλλιέργειες, δενδρώδεις καλλιέργειες, βοσκότοποι) καλύπτει ένα ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό του συνόλου, το οποίο ανέρχεται σε 45,5% για τη χώρα μας<sup>5</sup> και σε 41% για την ΕΕ,<sup>6</sup> γεγονός που καθιστά τους αγρότες βασικούς διαχειριστές της γης και, συνεπώς, των φυσικών πόρων και των οικοσυστημάτων.

Ωστόσο, την εποχή μας δεν την ορίζουν μόνο οι φιλοδοξίες της Πράσινης Συμφωνίας αλλά και οι ισχυροί γεωπολιτικοί κλυδωνισμοί που θέτουν σε κίνδυνο την ισορροπία του πρωτογενούς τομέα και των συστημάτων τροφίμων συνολικότερα. Τόσο η πανδημία της Covid-19<sup>7</sup> όσο και η συνεχιζόμενη εμπόλεμη σύρραξη στην Ουκρανία έφεραν στο προσκήνιο την τρωτότητα της γεωργίας και της αγροδιατροφής, εγείροντας σοβαρά ζητήματα εφοδιασμού και επισιτιστικής ασφάλειας. Προκειμένου να απαντήσουν στις σύνθετες αυτές προκλήσεις, οι πολιτικοί ιθύνοντες σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο καλούνται να αναζητήσουν την ισορροπία ανάμεσα στην οικονομική, την περιβαλλοντική και την κοινωνική διάσταση της βιωσιμότητας του πρωτογενούς και του ευρύτερου αγροδιατροφικού τομέα στο μείγμα των πολιτικών που εφαρμόζουν. Πρόκειται για μια δύσκολη εξίσωση, η λύση της οποίας αποτελεί κορυφαίο διακύβευμα και για την ίδια την ΚΑΠ.

<sup>2</sup> Πηγή: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/climate-action-and-green-deal\\_el](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/climate-action-and-green-deal_el)

<sup>3</sup> Πηγή: <https://sdgs.un.org/goals>

<sup>4</sup> Πηγή: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

<sup>5</sup> Πηγή: <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS?locations=GR>

<sup>6</sup> Πηγή: <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS?locations=EU>

<sup>7</sup> Βλ. σχετικά Καραντινής Κωνσταντίνος (2020), *Η Ελληνική Γεωργία Και Αγροδιατροφή Μετά Την Πανδημία*, διαΝΕΟσις, διαθέσιμο στο: <https://www.dianeosis.org/2020/08/j-elliniki-georgia-kai-agrodiatrosfi-meta-tin-pandimia/>

## 2. Κατανοώντας την ΚΑΠ μέσα από την ιστορική της εξέλιξη

Αν θέλουμε να κατανοήσουμε καλύτερα την ΚΑΠ του σήμερα, είμαστε υποχρεωμένοι να ανατρέξουμε στις απαρχές της και να παρακολουθήσουμε την ιστορική συνέχεια της πολιτικής, καθώς αποτελεί ένα εξελισσόμενο όλον που συνδιαλέγεται με τις απαιτήσεις των καιρών και τις φάσεις ανάπτυξης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, ενώ ταυτόχρονα διέπεται από ορισμένες σταθερές.

Μία σημαντική σταθερά αποτελεί η νομική βάση της ΚΑΠ, και ειδικότερα το άρθρο 39 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) το οποίο ορίζει τους στόχους της ως ακολούθως:

- α) να αυξάνει την παραγωγικότητα της γεωργίας με την ανάπτυξη της τεχνικής προόδου, με την εξασφάλιση της ορθολογικής αναπτύξεως της γεωργικής παραγωγής, καθώς και της άριστης χρησιμοποίησης 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,
- ε) να διασφαλίζει λογικές τιμές κατά την προσφορά αγαθών στους καταναλωτές.

Πρόκειται για στόχους τόσο οικονομικούς όσο και κοινωνικούς, οι οποίοι αποσκοπούν στην προάσπιση των συμφερόντων των παραγωγών και των καταναλωτών, και που έχουν παραμείνει αμετάβλητοι από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Ρώμης (1958), δεδομένου ότι αποδείχθηκαν ιδιαίτερα ευέλικτοι και ικανοί να καλύψουν τις αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις στις οποίες έχει υποβληθεί η ΚΑΠ μέχρι σήμερα.

Ωστόσο, με την πάροδο των ετών, επιπλέον των επιμέρους στόχων που καθορίζονται στο άρθρο 39 της ΣΛΕΕ, σε πολλές διατάξεις της Συνθήκης

προστέθηκαν στόχοι οι οποίοι έχουν εφαρμογή στο σύνολο των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης, μη εξαιρουμένης της ΚΑΠ. Στο πλαίσιο αυτό, η προώθηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης (άρθρο 9), η περιβαλλοντική προστασία για την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης (άρθρο 11), η προστασία των καταναλωτών (άρθρο 12), οι απαιτήσεις της καλής διαβίωσης των ζώων (άρθρο 13), η προστασία της δημόσιας υγείας (άρθρο 168, παράγραφος 1) ή η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή (άρθρα 174 έως 178) έχουν πλέον αδιαμφισβήτητα ενσωματωθεί στους στόχους της ΚΑΠ.

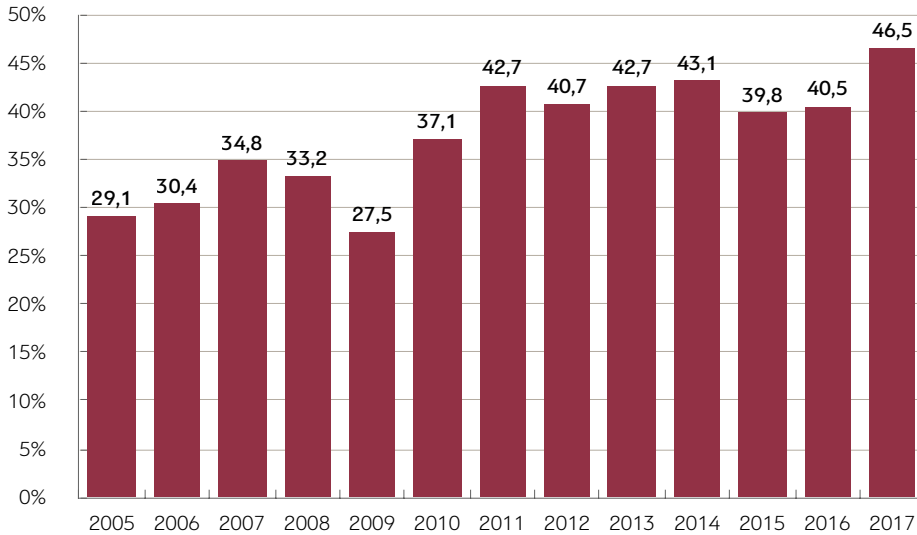
Ίσως θα πρέπει να γίνει ειδική μνεία στον παραγνωρισμένο, αν και διαχρονικά επίκαιρο, στόχο της ΚΑΠ που σχετίζεται με τη διασφάλιση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου στον γεωργικό πληθυσμό, μέσω της αύξησης του ατομικού εισοδήματος στη γεωργία.

Όπως αποτυπώνεται στο παρακάτω γράφημα, το αγροτικό εισόδημα στην ΕΕ (σε όρους επιχειρηματικού εισοδήματος ανά μονάδα οικογενειακής εργασίας) είναι χαμηλότερο από το μέσο εισόδημα στην υπόλοιπη οικονομία (σε όρους μέσου μισθού).<sup>8</sup> Πιο συγκεκριμένα, το 2017 οι Ευρωπαίοι αγρότες κέρδισαν κατά μέσο όρο σχεδόν τα μισά από αυτά που θα μπορούσαν να κερδίσουν σε άλλες θέσεις εργασίας (σε σύγκριση με το ένα τρίτο που ίσχυε πριν από μία δεκαετία), με το χάσμα μεταξύ των γεωργικών εισοδημάτων και των εισοδημάτων στην υπόλοιπη οικονομία να μειώνεται με την πάροδο του χρόνου, αλλά να παραμένει σημαντικό.

---

<sup>8</sup> Μερίδα οικονομολόγων ασκεί κριτική στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσον αφορά τη μεθοδολογία που υιοθετεί ώστε να τεκμηριώσει τον εν λόγω στόχο της ΚΑΠ, καθώς, όπως ισχυρίζονται, το επιχειρηματικό εισόδημα ανά μονάδα οικογενειακής εργασίας δεν αποτελεί κατάλληλο μέτρο σύγκρισης του βιοτικού επιπέδου διότι αγνοεί άλλες πηγές εισοδήματος του αγροτικού νοικοκυριού, οι οποίες μπορεί να είναι σημαντικές για την οικονομική του ευημερία. Ωστόσο, «πρόσφατες μελέτες που χρησιμοποιούν δεδομένα σε επίπεδο νοικοκυριών επιβεβαιώνουν ότι εξακολουθεί να υφίσταται σημαντικό χάσμα μεταξύ του μέσου εισοδήματος των νοικοκυριών των αγροτικών και μη αγροτικών οικογενειών», βλ. σχετικά Matthews, Alan (2021), *Farm and non-farm income comparisons*, ανακτήθηκε από: <http://capreform.eu/farm-and-non-farm-income-comparisons/>

**Γράφημα 1: Σύγκριση αγροτικού εισοδήματος με τον μέσο μισθό (ΕΕ-28, 2005-2017)**



**Πηγή:** European Commission (2021), *CAP Specific Objectives*, διαθέσιμο στο: [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-01/cap\\_specific\\_objectives\\_-\\_brief\\_1\\_-\\_ensuring\\_viable\\_farm\\_income\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-01/cap_specific_objectives_-_brief_1_-_ensuring_viable_farm_income_0.pdf)

Η διαχρονική αυτή διαπίστωση τεκμηριώνει, εν μέρει, την αναγκαιότητα παροχής άμεσης στήριξης στους παραγωγούς προκειμένου να καλυφθεί το υφιστάμενο εισοδηματικό χάσμα. Ωστόσο, πέραν τούτου, ήταν και παραμένει αδιαμφισβήτητο το γεγονός ότι ο πρωτογενής τομέας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις κλιματικές μεταβολές και τους γεωγραφικούς περιορισμούς, υφίσταται τις συστημικές ανισορροπίες μεταξύ της προσφοράς και της ζήτησης και, κατά συνέπεια, χαρακτηρίζεται από μεγάλη αστάθεια τιμών και εισοδημάτων, διαστάσεις που θεμελιώνουν την ανάγκη στήριξής του από το 1962, όταν και υιοθετήθηκαν οι πρώτοι Κανονισμοί που διέπουν την ΚΑΠ, μέχρι και σήμερα.

Ο αναλλοίωτος πυρήνας των στόχων που τέθηκαν το 1958 και του σκεπτικού σε σχέση με την αναγκαιότητα στήριξης του γεωργικού τομέα δεν περιόρισαν, εντούτοις, την ευελιξία της πολιτικής και την προσαρμοστικότητα της στις ανάγκες των καιρών, εμπλουτίζοντας τη στόχευσή της, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, και διαμορφώνοντας αναλόγως τη διαθέσιμη εργαλειοθήκη.

Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει συνοπτικά τα σημαντικότερα ορόσημα στην εξέλιξη της ΚΑΠ, από τη θέσπισή της μέχρι και τη μεταρρύθμιση του 2013, καθώς η πλέον πρόσφατη μεταρρύθμιση, η οποία αποφασίστηκε το 2021 και σχετίζεται με την εφαρμογή της υφιστάμενης ΚΑΠ 2023-2027, παρουσιάζεται στο Κεφάλαιο 4.

## Πίνακας 1: Η θέσπιση και οι μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ 1962-2013

### 1962 – Η θέσπιση της ΚΑΠ

Για να αποκατασταθεί ο κοινωνικός και οικονομικός ιστός μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο οι έξι ιδρυτικές χώρες της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας ξεκίνησαν συνομιλίες για μια κοινή προσέγγιση στη γεωργία. Ο αγροτικός τομέας έπαιξε σημαντικό ρόλο στη μεταπολεμική ευρωπαϊκή οικονομία, ωστόσο χαρακτηριζόταν από:

- χαμηλή παραγωγή τροφίμων και δυσχερή πρόσβαση σε αυτά, εν μέρει λόγω του πολέμου,
- πολύ χαμηλότερο εισόδημα για τους αγρότες από ό,τι σε άλλους τομείς της οικονομίας,
- μη εναρμονισμένες εθνικές γεωργικές πολιτικές που οδηγούσαν σε άνισες συνθήκες ανταγωνισμού.

Το 1962 ήταν το έτος γέννησης της ΚΑΠ, η οποία έθεσε τους ακόλουθους στόχους:

- αύξηση της αγροτικής παραγωγικότητας,
- διασφάλιση δίκαιου βιοτικού επιπέδου για τους αγρότες,
- εγγύηση της διαθεσιμότητας των προμηθειών,
- σταθεροποίηση των αγορών,
- δημιουργία μιας ασφαλούς αλυσίδας εφοδιασμού σε λογικές τιμές,
- εναρμόνιση των κανόνων ανταγωνισμού.

Για την επίτευξη τους θεσπίστηκε ένα οικονομικό σύστημα στήριξης των τιμών των γεωργικών προϊόντων και της αγοράς. Ο μηχανισμός αυτός παρείχε στους αγρότες εγγυημένη τιμή για τα προϊόντα τους, εισήγαγε δασμούς στα εισαγόμενα προϊόντα και προέβλεπε κρατική παρέμβαση σε περίπτωση πτώσης των τιμών της αγοράς. Οι αγρότες λάμβαναν στήριξη σύμφωνα με τον όγκο της παραγωγής τους.

### 1970 – Το σχέδιο Mansholt: Η πρώτη μεταρρύθμιση με στόχο τον εκσυγχρονισμό

Με την πάροδο των ετών, η παραγωγικότητα και η διαθεσιμότητα των τροφίμων αυξάνονταν. Ωστόσο, το εισόδημα των αγροτών παρέμενε στάσιμο παρά τη στήριξη που λάμβαναν από την πολιτική. Ο Sicco Mansholt, τότε Ευρωπαίος Επίτροπος Γεωργίας, προέβλεψε ότι η υπερπαραγωγή και η στήριξη των τιμών θα μπορούσαν να δημιουργήσουν ανισορροπίες στην αγορά. Ως εκ τούτου, πρότεινε έναν ευρείας κλίμακας εκσυγχρονισμό του αγροτικού τομέα σε μια προσπάθεια βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου των αγροτών και αποφυγής των στρεβλώσεων της αγοράς. Το σχέδιο Mansholt, η πρώτη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, είχε ως στόχο τη βελτιστοποίηση της παραγωγής και τη συγκώνευση των αγροτικών εκμεταλλεύσεων ώστε να δημιουργηθούν μεγαλύτερες.

### 1984 – Διαχείριση της προσφοράς, ευθυγράμμιση της παραγωγής με τις ανάγκες της αγοράς

Κατά τη δεκαετία του 1970 και στις αρχές της δεκαετίας του 1980, η αγροτική παραγωγή άρχισε να υπερβαίνει τη ζήτηση. Αυτό οδήγησε σε πλεονάσματα, δηλαδή στα λεγόμενα «βουνά βουτύρου» και στις «λίμνες κρασιού». Το αποτέλεσμα ήταν ότι τα τρόφιμα είτε αποτελούσαν αντικείμενο ντάμπινγκ<sup>9</sup> και πωλούνταν στην παγκόσμια αγορά σε πολύ χαμηλότερες τιμές. Για να αποφευχθεί η υπερβολική πώση του εισοδήματος των αγροτών, η ΕΕ εισήγαγε το 1984 ένα σύστημα ποσοστώσεων για προϊόντα όπως το γάλα, ώστε να περιορίσει την υπερπαραγωγή και να διαχειριστεί την προσφορά. Κάθε παραγωγός λάμβανε μια ποσόστωση η οποία όριζε την ποσότητα που θα μπορούσε να παράγει, ενώ σε όσους υπερέβαιναν την ποσόστωση επιβαλλόταν εισφορά. Ταυτόχρονα, εκείνη την περίοδο υπήρχε αυξανόμενη πίεση από τρίτες χώρες οι οποίες κατηγορούσαν την ΕΕ για υπερπροστατευτισμό και ζητούσαν την απελευθέρωση της αγοράς.

### 1992 – Η μεταρρύθμιση MacSharry: Από τη στήριξη της αγοράς στη στήριξη των αγροτών

Το 1992 εγκρίθηκε η πρώτη μεγάλης κλίμακας μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, στόχος της οποίας ήταν η μείωση του συνολικού προϋπολογισμού της και η απομάκρυνση από τη λογική των απεριόριστων εγγυημένων τιμών των γεωργικών προϊόντων. Η πολιτική άρχισε να μετατοπίζεται από ένα σύστημα στήριξης της αγοράς στην άμεση εισοδηματική στήριξη των αγροτών και περιλάμβανε νέες υποχρεώσεις για τους αγρότες σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και κίνητρα για τη βελτίωση της ποιότητας των τροφίμων. Εισήχθησαν για πρώτη φορά άμεσες ενισχύσεις στους αγρότες, καθώς το σύστημα προστασίας μέσω των τιμών υποκαταστάθηκε από ένα σύστημα αντισταθμιστικών εισοδηματικών ενισχύσεων με βάση την έκταση της γης την οποία καλλιεργούσαν/χρησιμοποιούσαν για την εκτροφή των ζώων τους.

### 1999 – «Ατζέντα 2000»: Η δημιουργία του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα της ΚΑΠ με στόχο την αγροτική ανάπτυξη

Μετά από σχεδόν 40 χρόνια εφαρμογής, ο προϋπολογισμός της ΚΑΠ εξακολουθούσε να ανέρχεται σχεδόν στο 50% του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ, ενώ ο αγροτικός τομέας παρείχε λιγότερες δυνατότητες για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας από άλλους ανερχόμενους τομείς της οικονομίας, ιδίως από εκείνο των υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό, και ενόψει της επικείμενης διεύρυνσης του 2004, η «Ατζέντα 2000» οδήγησε στη δημιουργία του δεύτερου Πυλώνα της ΚΑΠ, αφιερωμένου στην αγροτική ανάπτυξη. Η «Ατζέντα 2000» έφερε μια πιο ολιστική προσέγγιση στη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη, με στόχο τη βελτίωση της γεωργικής ανταγωνιστικότητας, την παροχή εναλλακτικών πηγών εισοδήματος στις αγροτικές περιοχές και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής τους.

<sup>9</sup> Σύμφωνα με τον ορισμό του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), ως ντάμπινγκ νοείται η πώληση ενός προϊόντος σε μια εξαγωγική αγορά σε τιμή χαμηλότερη από την κανονική αξία του, δηλαδή από τις τιμές πώλησης που ισχύουν στην εγχώρια αγορά του εξαγωγέα ή από το κόστος παραγωγής του, με την προσθήκη εύλογου περιθωρίου κέρδους.



### 2003 – Η μεταρρύθμιση Fischler: Προς την αποσύνδεση των άμεσων ενισχύσεων από την παραγωγή

Αποτελέσε την πιο φιλόδοξη μεταρρύθμιση που γνώρισε ποτέ η ΚΑΠ μέχρι σήμερα, με τέσσερις πρωταρχικούς στόχους: μεγαλύτερη σύνδεση της ευρωπαϊκής γεωργίας με τις παγκόσμιες αγορές, προετοιμασία της διεύρυνσης της ΕΕ, μεγαλύτερη ανταπόκριση στις νέες προσδοκίες της κοινωνίας σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και την ποιότητα των προϊόντων (μετά τις διαδοχικές υγειονομικές κρίσεις όπως η νόσος των «τρελών αγελάδων») και μια ΚΑΠ πιο συμβατή με τις απαιτήσεις των τρίτων χωρών. Η μεταρρύθμιση του 2003 εισήγαγε μια σειρά νέων αρχών και μηχανισμών, όπως, μεταξύ άλλων:

- την αποσύνδεση των άμεσων ενισχύσεων στους αγρότες από το προϊόν και τον όγκο παραγωγής, προκειμένου οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις να καταστούν περισσότερο προσανατολισμένες προς την αγορά και να μειωθούν οι στρεβλώσεις στη γεωργική παραγωγή και στο εμπόριο γεωργικών προϊόντων,
- την πολλαπλή συμμόρφωση ("cross-compliance"), η οποία κατέστησε τη χορήγηση των άμεσων ενισχύσεων εξαρτημένη από την τήρηση σειράς προϋποθέσεων σε σχέση με το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία,
- τη δυνατότητα μεταφοράς πιστώσεων μεταξύ των δύο Πυλώνων της ΚΑΠ, με στόχο την ενίσχυση της ανάπτυξης της υπαίθρου.

### 2009 – Ο «διαγνωστικός έλεγχος» της ΚΑΠ του 2003

Με τον «διαγνωστικό έλεγχο» (health check), αναθεωρήθηκε ένα ευρύ φάσμα μέτρων που εφαρμόστηκαν σε συνέχεια της μεταρρύθμισης του 2003 με σκοπό, μεταξύ άλλων, την περαιτέρω ενίσχυση της πλήρους αποσύνδεσης των ενισχύσεων, μέσω της προοδευτικής κατάργησης των τελευταίων συνδεδεμένων με την παραγωγή ενισχύσεων, την αύξηση του ποσοστού μεταφοράς πιστώσεων από τον πρώτο στον δεύτερο Πυλώνα υπέρ της αγροτικής ανάπτυξης, τη χαλάρωση των κανόνων δημόσιας παρέμβασης και ελέγχου της προσφοράς, με σκοπό να μην περιορίζεται η ικανότητα των γεωργών να αντιδρούν στις συνθήκες της αγοράς.

### 2013 – Ανταπόκριση σε νέες κοινωνικές απαιτήσεις

Η νέα χιλιετία έφερε νέα διακυβεύματα για την ΚΑΠ. Όχι μόνο χρειαζόταν να εξασφαλίσει μια καλά σπισμένη και ακμάζουσα κοινωνία, αλλά έπρεπε επιπλέον να ανταποκριθεί σε νέες προκλήσεις με κοινωνική χροιά, όπως η κλιματική αλλαγή, η καλή διαβίωση των ζώων, η ασφάλεια των τροφίμων και η βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων. Η μεταρρύθμιση του 2013 προσπάθησε να ανταποκριθεί σε αυτές, συμπεριλαμβάνοντας:

- «πράσινες» ενισχύσεις οι οποίες χορηγήθηκαν για πρώτη φορά ως συμπληρωματικές της βασικής εισοδηματικής στήριξης, στη λογική της αποζημίωσης των παραγωγών για την εφαρμογή βιώσιμων πρακτικών (π.χ. η διαφοροποίηση των καλλιεργειών), δηλαδή για την παροχή περιβαλλοντικών δημόσιων αγαθών που δεν «πληρώνει» η αγορά,
- πιο ισότιμη κατανομή της στήριξης, περιορίζοντας τον προϋπολογισμό για τις μεγάλες αγροτικές εκμεταλλεύσεις,
- πρόσθετη στήριξη για τις μικρότερες εκμεταλλεύσεις μέσω καλύτερης στόχευσης της εισοδηματικής στήριξης,
- νέο ειδικό καθεστώς συμπληρωματικής άμεσης εισοδηματικής στήριξης για νέους αγρότες,
- περαιτέρω ώθηση στις δαπάνες για την αγροτική ανάπτυξη.

Αυτή ήταν και η πρώτη φορά που πραγματοποιήθηκε μεταρρύθμιση της ΚΑΠ βάσει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας η οποία εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Στο πλαίσιο αυτής, το Συμβούλιο συννομοθετεί και συνεπώς συναποφασίζει επί ίσους όρους με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μεταξύ άλλων, για την ΚΑΠ.

Από μια πολιτική τιμών, η οποία σχεδιάστηκε με στόχο την αύξηση της παραγωγής και την προστασία των γεωργικών εισοδημάτων, με την πάροδο των ετών η ΚΑΠ χρειάστηκε να προσαρμοστεί.<sup>10</sup> Αρχικά προκειμένου να ελεγχθούν τα ολοένα και αυξανόμενα πλεονάσματα γεωργικών προϊόντων και ο συνεχώς διευρυνόμενος προϋπολογισμός της και, στη συνέχεια, προκειμένου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις σε επίπεδο διεθνούς εμπορίου αλλά και στις διαδοχικές διευρύνσεις της Ένωσης προς νέα κράτη-μέλη.

<sup>10</sup> Στο βιβλίο των Δούκα, Γ., & Μαραβέγια, Ν. (2021), *Ευρωπαϊκή αγροτική οικονομία και πολιτική – Μετασχηματισμοί και προκλήσεις προσαρμογής*, ΚΡΙΤΙΚΗ, παρουσιάζονται η πορεία και οι μεταρρυθμίσεις της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, με ειδική αναφορά στα ζητήματα των εμπορικών διαπραγματεύσεων στα πλαίσια του ΠΟΕ, ενώ εξετάζεται η αντιμετώπιση της πρόκλησης της βιωσιμότητας υπό την πίεση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής και του ζητήματος της επισιτιστικής ασφάλειας σε όλο το φάσμα της αγροδιατροφικής αλυσίδας.

Οι πρώτες μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ ήταν σχετικά μετριοπαθείς, αλλά από το 1992 και έπειτα μαρτυρούν μια σταδιακή αλλά αποφασιστική μεταστροφή προς μια πολιτική η οποία ενσωματώνει ολοένα και περισσότερο κοινωνικές ανησυχίες σχετικές με την αγροτική ανάπτυξη, το περιβάλλον και το κλίμα, τα τρόφιμα, τη δημόσια υγεία, αναδεικνύοντας τον πολύ-λειτουργικό ρόλο της γεωργίας στην παροχή τόσο ιδιωτικών όσο και δημόσιων αγαθών.

Όπως επισημαίνουν οι Κρεμμύδας και Τσιμπούκας (2022), «η ΚΑΠ εξελίχθηκε κατά μήκος δύο αξόνων. Ο πρώτος σχετίζεται με τους στόχους της [...], οι οποίοι αρχικά επικεντρώθηκαν στην αύξηση της παραγωγικότητας και σταδιακά μετατοπίστηκαν σε περιβαλλοντικές ανησυχίες. Ο δεύτερος άξονας σχετίζεται με τους μηχανισμούς που εφαρμόζονται, με τη μετάβαση από τη στήριξη της αγοράς στη στήριξη του παραγωγού και στη συνέχεια στην αποσυνδεδεμένη στήριξη».<sup>11</sup>

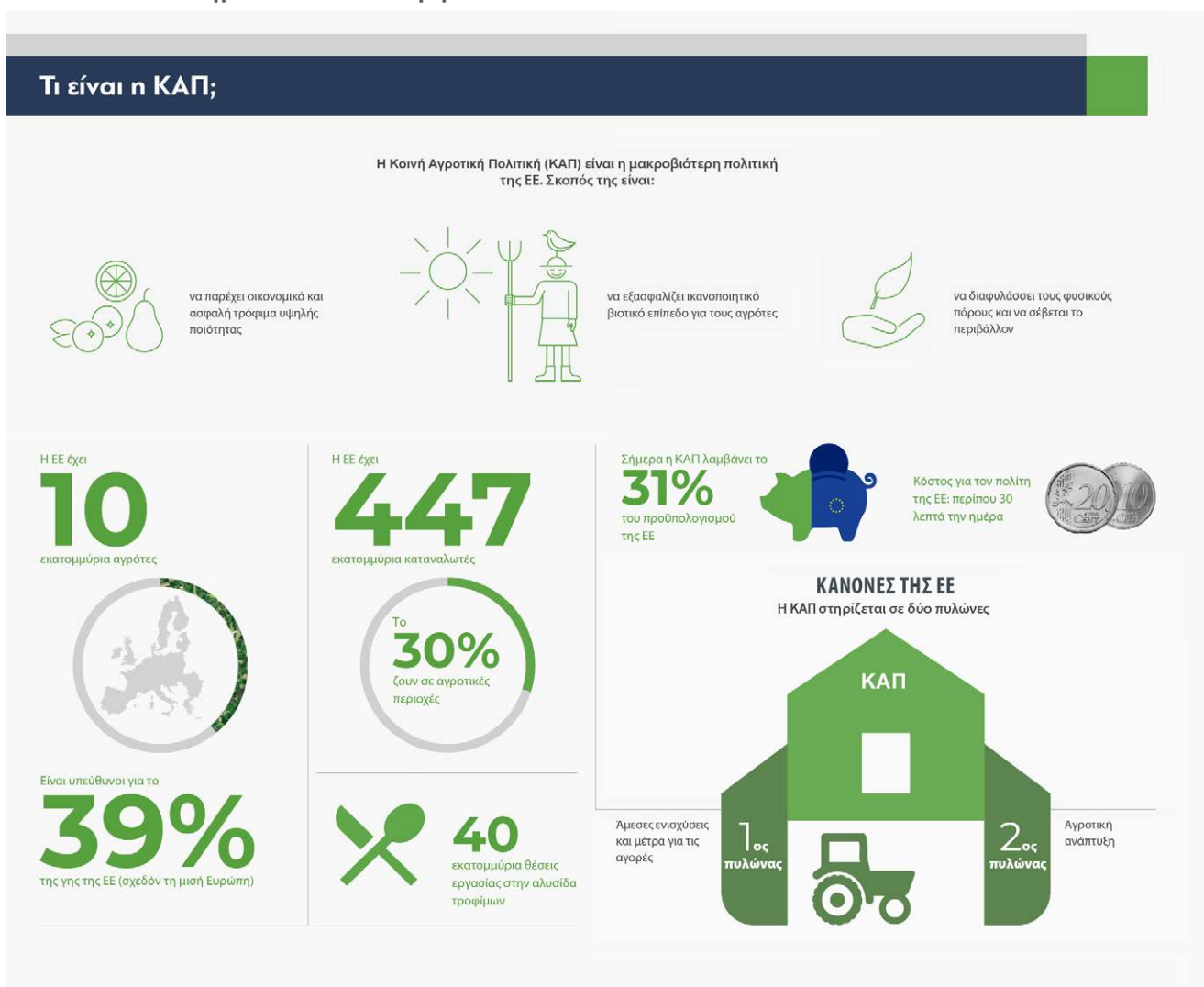
Θα πρέπει, τέλος, να επισημανθεί ότι ο κομβικός ρόλος της ΚΑΠ στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι παραδοσιακά απορροφά μεγάλο μέρος του προϋπολογισμού της ΕΕ, αν και το ποσοστό αυτό μειώθηκε σημαντικά με την πάροδο του χρόνου. Για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) 2021-2027, η ΚΑΠ εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει το 33,2% του προϋπολογισμού της ΕΕ, σε σύγκριση με το 90% το 1970 και το 75% στα τέλη της δεκαετίας του 1980.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Kremmydas, D., & Tsioukas, K. (2022), Redistribution and the Abolishment of Historical Entitlements in the CAP Strategic Plans: The Case of Greece, *Sustainability* 2022, 14, 735, σελ. 3, διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.3390/su14020735>

<sup>12</sup> European Parliamentary Research Service (2022), *The common agricultural policy at 60: A growing role and influence for the European Parliament*, European Parliament, Brussels, σελ. 6, διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734678/EPRS\\_STU\(2022\)734678\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734678/EPRS_STU(2022)734678_EN.pdf)

## 3. Η δομή και η λειτουργία της ΚΑΠ σήμερα

Εικόνα 1: Η Κοινή Αγροτική Πολιτική σήμερα



Ως απόρροια των διαδοχικών μεταρρυθμίσεών της, η ΚΑΠ έχει αποκρυσταλλωθεί σε μία εν γένει σταθερή δομή και λειτουργία, ειδικά από τη μεταρρύθμιση του 2013 και έπειτα, η οποία χωρίζεται σε δύο Πυλώνες και αφορά τρεις κύριους τομείς δράσης:

### 1. Άμεση στήριξη (1<sup>ος</sup> Πυλώνας)

Η άμεση στήριξη συνίσταται σε υποχρεωτικά και προαιρετικά για τα κράτη-μέλη καθεστώτα χορήγησης ετήσιων ενισχύσεων προς τους παραγωγούς, κατά κύριο λόγο βάσει της επιλέξιμης έκτασης που διατηρούν. Οι παραγωγοί λαμβάνουν στήριξη σε αντάλλαγμα για τη φροντίδα της γης και την τήρηση των ευρωπαϊκών και εθνικών προτύπων ασφάλειας τροφίμων, προστασίας του περιβάλλοντος και καλής διαβίωσης των ζώων. Μάλιστα, όσοι δεν συμμορφώνονται με τις ισχύουσες υποχρεωτικές απαιτήσεις στους τομείς της δημόσιας υγείας, της υγείας των ζώων και των φυτών, του περιβάλλοντος και της καλής διαβίωσης των ζώων, λαμβάνουν λιγότερη ή καθόλου στήριξη («πολλαπλή συμμόρφωση»).

Ειδικότερα, η άμεση στήριξη, σε συνέχεια της μεταρρύθμισης του 2013, συμπεριλαμβάνει τα παρακάτω υποχρεωτικά και προαιρετικά καθεστώτα:

- τη **«βασική ενίσχυση»** ανά εκτάριο η οποία έχει τη λογική της παροχής εισοδηματικής στήριξης στους παραγωγούς, καθώς οι τελευταίοι είναι εκτεθειμένοι σε σημαντικό εύρος κινδύνων (ασταθείς αγορές, ακραία καιρικά φαινόμενα, προσβολές και ασθένειες των φυτών/ζώων κ.ά.). Η βασική ενίσχυση δεν συνδέεται με συγκεκριμένη παραγωγή («αποσυνδεδεμένη στήριξη») αλλά προσανατολίζεται στην αγορά, με τους παραγωγούς να καλούνται να ανταποκρίνονται στα μηνύματά της και να παράγουν αγαθά που ζητούν οι καταναλωτές (υποχρεωτικό καθεστώς),
- τη **συνιστώσα «οικολογικού προσανατολισμού»** (το λεγόμενο «πρασίνισμα») στη λογική της παροχής συμπληρωματικής εισοδηματικής στήριξης στους παραγωγούς ανά εκτάριο, ως ανταμοιβή για την τήρηση ορισμένων γεωργικών πρακτικών που είναι επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον, δηλαδή για την παροχή περιβαλλοντικών δημόσιων αγαθών τα οποία δεν αμείβονται από την αγορά (υποχρεωτικό καθεστώς, μετεξέλιξη του οποίου, αν και με πολύ σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τη στόχευση και εφαρμογή, αποτελούν τα «οικολογικά προγράμματα» της ΚΑΠ 2023-2027, όπως παρουσιάζεται παρακάτω),
- τη **συμπληρωματική (πλέον της «βασικής») ενίσχυση για τους νέους γεωργούς** ηλικίας κάτω των 40 ετών κατά τη διάρκεια των πρώτων πέντε ετών μετά την εγκατάστασή τους (υποχρεωτικό καθεστώς),
- την **«αναδιανεμητική ενίσχυση»**, η οποία προορίζεται για τη στήριξη των μικρών αγροτικών εκμεταλλεύσεων που δεν μπορούν να επωφεληθούν από οικονομίες κλίμακας. Η ενίσχυση αυτή αφορά τα πρώτα

λίγα εκτάρια μιας εκμετάλλευσης, που σημαίνει ότι όλα τα εκτάρια κάτω από ένα ορισμένο κατώτατο όριο λαμβάνουν πρόσθετη στήριξη (πλέον της «βασικής ενίσχυσης»). Το όριο αυτό αποφασίζεται από κάθε κράτος-μέλος αναλόγως με τη διάρθρωση του πρωτογενούς τομέα του (προαιρετικό καθεστώς μέχρι το 2013, υποχρεωτικό, όπως θα δούμε στη συνέχεια, στην ΚΑΠ 2023-2027),

- τη **συνδεδεμένη με την παραγωγή στήριξη** ορισμένων προϊόντων που μπορεί να επιλέξει κάθε κράτος-μέλος, με συγκεκριμένες προϋποθέσεις οι οποίες σχετίζονται με οικονομικούς ή κοινωνικούς λόγους, ενώ ισχύει ανώτατο προβλεπόμενο όριο όσον αφορά τη δυνατότητα διάθεσης εθνικών κονδυλίων από πλευράς κρατών-μελών (προαιρετικό καθεστώς).

## 2. Μέτρα αγοράς (1<sup>ος</sup> Πυλώνας)

Στο πλαίσιο της ΚΑΠ έχει θεσπιστεί ένα σύνολο κανόνων για τη διευκόλυνση της ομαλής λειτουργίας της ενιαίας αγοράς και τη διασφάλιση της ποικιλομορφίας, της διαθεσιμότητας, της οικονομικής προσιτότητας, της ποιότητας και της ασφάλειας των γεωργικών προϊόντων. Οι εν λόγω κανόνες θεσπίζονται στο πλαίσιο του Κανονισμού για την Κοινή Οργάνωση Αγοράς (ΚΟΑ), ο οποίος:

- στοχεύει στη σταθεροποίηση των αγορών και στην πρόληψη της κλιμάκωσης των κρίσεων της αγοράς, με τη χρήση μέσων παρέμβασης σε αυτήν και τη δυνατότητα λήψης έκτακτων μέτρων,
- αποβλέπει στη βελτίωση της παραγωγικότητας και της ποιότητας σε επίπεδο παραγωγής, στην αύξηση της ζήτησης και στην ενίσχυση των γεωργικών τομέων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να προσαρμόζονται καλύτερα στις αλλαγές στην αγορά και να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητά τους, μέσω της παροχής εξειδικευμένης στήριξης σε συγκεκριμένους τομείς (οπωροκηπευτικά, ελαιοκομικός τομέας, αμπελοοινικός τομέας, μελισσοκομία, λυκίσκος),
- επιδιώκει την ενθάρρυνση της συνεργασίας εντός της εφοδιαστικής αλυσίδας τροφίμων μέσω Οργανώσεων Παραγωγών και Διεπαγγελματικών Οργανώσεων,<sup>13</sup>
- καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις ποιότητας (πρότυπα εμπορίας) για μια σειρά από προϊόντα, καθώς και κανόνες/προϋποθέσεις για τη διασφάλιση της ποιότητας τόσο της διαδικασίας παραγωγής όσο και των προϊόντων,
- προσδιορίζει τους κανόνες για την προαιρετική χρήση αποκλειστικών

<sup>13</sup> Για να ενισχύσει τη συλλογική διαπραγματευτική ισχύ των γεωργών, η ΕΕ στηρίζει τους γεωργούς που επιθυμούν να συνεργαστούν με άλλους γεωργούς στο πλαίσιο Οργανώσεων Παραγωγών. Επιπλέον, η ΕΕ στηρίζει όσους επιθυμούν να συνεργαστούν με τους εταίρους τους που ασχολούνται με τη μεταποίηση ή την εμπορική προώθηση στην εφοδιαστική αλυσίδα τροφίμων, στο πλαίσιο ενώσεων οι οποίες είναι γνωστές ως Διεπαγγελματικές Οργανώσεις. Βλ. σχετικά [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations\\_el](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_el)

ενδείξεων που αφορούν χαρακτηριστικά ή διεργασίες παραγωγής που προσδίδουν προστιθέμενη αξία στα γεωργικά προϊόντα,

- θεσπίζει κανόνες για το εμπόριο γεωργικών προϊόντων και ειδικούς κανόνες για τον ανταγωνισμό.

### 3. Αγροτική ανάπτυξη (2<sup>ος</sup> Πυλώνας)

Η αγροτική ανάπτυξη αποτελεί την επιδίωξη του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα της ΚΑΠ, ο οποίος λειτουργεί συμπληρωματικά προς τον 1<sup>ο</sup> Πυλώνα της εισοδηματικής στήριξης και των μέτρων αγοράς, αυξάνοντας την κοινωνική, περιβαλλοντική και οικονομική βιωσιμότητα των αγροτικών περιοχών. Η ΚΑΠ συμβάλλει στη βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών μέσω τριών μακροπρόθεσμων στόχων:

- Προώθηση της ανταγωνιστικότητας της γεωργίας και δασοκομίας.
- Διασφάλιση της βιώσιμης διαχείρισης των φυσικών πόρων και της δράσης για το κλίμα.
- Επίτευξη ισόρροπης εδαφικής ανάπτυξης των αγροτικών οικονομιών και κοινοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας και της διατήρησης θέσεων απασχόλησης.

Για την υλοποίησή των στόχων αυτών, ένα ευρύ πλέγμα μέτρων είναι διαθέσιμο στα κράτη-μέλη, τα οποία καταρτίζουν, βάσει των αναγκών και των προτεραιοτήτων τους, εθνικά Προγράμματα Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ), επιλέγοντας μεταξύ των εν λόγω μέτρων. Τα τελευταία παρέχουν στήριξη, μεταξύ άλλων, για:

- **ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις** για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και του εκσυγχρονισμού των αγροτικών εκμεταλλεύσεων και της υπαίθρου (μεταποίηση γεωργικών προϊόντων, υποδομές, βελτίωση της επίδοσης και της βιωσιμότητας των αγροτικών εκμεταλλεύσεων, ευρυζωνικότητα, τουριστικές υποδομές κ.ά.),
- **γεωργικές πρακτικές που συνεισφέρουν θετικά στο περιβάλλον, το κλίμα και την καλή διαβίωση των ζώων** για τη βιολογική γεωργία,
- τη **συμμετοχή των παραγωγών σε συστήματα ποιότητας** που εφαρμόζονται στα γεωργικά προϊόντα και στα τρόφιμα,
- την **ενθάρρυνση της συνεργασίας** σε επίπεδο παραγωγών αλλά και κατά μήκος της εφοδιαστικής αλυσίδας τροφίμων (σύσταση και επιχειρηματική ανάπτυξη Ομάδων και Οργανώσεων Παραγωγών),
- την **προώθηση της γνώσης και της καινοτομίας** (μεταφορά γνώσεων και δράσεις ενημέρωσης, επαγγελματική κατάρτιση, παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών στους αγρότες, σύσταση Επιχειρησιακών Ομάδων οι οποίες συνδέουν παραγωγούς, επιχειρήσεις αγροδιατροφής και φορείς καινοτομίας προκειμένου να υιοθετήσουν και να αναπτύξουν από κοινού καινοτόμες προσεγγίσεις οι οποίες απαντούν σε ανάγκες των παραγωγών κ.ά.),

- την αποτελεσματικότερη **διαχείριση των κινδύνων στη γεωργία** (καταβολή ασφάλιστρων για καλλιέργειες και εκτροφές, ταμεία αλληλοβοήθειας που παρεμβαίνουν σε περιπτώσεις δυσμενών κλιματικών φαινομένων, ζωικών και φυτικών ασθενειών, προσβολής από παράσιτα και περιβαλλοντικά συμβάντα, εργαλείο σταθεροποίησης εισοδήματος που παρέχει αποζημίωση στους γεωργούς σε περιπτώσεις σοβαρής μείωσης του εισοδήματός τους κ.ά.),
- την **αποκατάσταση του γεωργικού παραγωγικού δυναμικού** που έχει πληγεί από φυσικές καταστροφές και καταστροφικά συμβάντα αλλά και την **ανάληψη κατάλληλης προληπτικής δράσης,**
- παραγωγούς σε **περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικά ή άλλα ειδικά μειονεκτήματα,**
- την **τοπική ανάπτυξη** στο πλαίσιο του LEADER.<sup>14</sup>

### Η χρηματοδότηση/οικονομική διαχείριση της ΚΑΠ

Η ΚΑΠ χρηματοδοτείται από δύο ταμεία, ως μέρος του προϋπολογισμού της ΕΕ:

- το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ), που παρέχει άμεση στήριξη και χρηματοδοτεί μέτρα αγοράς (1<sup>ο</sup> Πυλώνας),
- το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), που χρηματοδοτεί την αγροτική ανάπτυξη (2<sup>ο</sup> Πυλώνας).

Η διαχείριση των πόρων γίνεται σε εθνικό επίπεδο από κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ βάσει της εθνικής κατανομής του συνολικού φακέλου των πόρων της ΚΑΠ. Ο 2<sup>ο</sup> Πυλώνας της ΚΑΠ συγχρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους, με τα ποσοστά συγχρηματοδότησης να ποικίλλουν αναλόγως με την κατηγορία των περιφερειών<sup>15</sup> και το είδος των μέτρων. Επιπλέον, το ΕΓΤΑΑ παρέχει τη δυνατότητα αξιοποίησης από τα κράτη-μέλη ενός μικρού και κανονιστικά προσδιορισμένου ποσοστού των διατιθέμενων πόρων, προκειμένου να υλοποιήσουν δράσεις τεχνικής βοήθειας (προετοιμασία, διαχείριση, παρακολούθηση, αξιολόγηση, διοικητική υποστήριξη, δικτύωση, έλεγχοι, ενημέρωση, πληροφόρηση, δημοσιότητα κ.ά.).

<sup>14</sup> Ο όρος "LEADER" προέρχεται από το γαλλικό ακρωνύμιο «Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale», που σημαίνει «Σύνδεση μεταξύ δράσεων ανάπτυξης και της αγροτικής οικονομίας». Το LEADER είναι μια μέθοδος τοπικής ανάπτυξης που εφαρμόζεται εδώ και 30 χρόνια, προβλέποντας τη συμμετοχή τοπικών παραγόντων στον σχεδιασμό και την υλοποίηση στρατηγικών, τη λήψη αποφάσεων και την κατανομή πόρων για την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών τους. Υλοποιείται από περίπου 2.800 Ομάδες Τοπικής Δράσης (ΟΤΔ), οι οποίες καλύπτουν το 61% του αγροτικού πληθυσμού στην ΕΕ και φέρνουν σε επαφή φορείς του Δημοσίου, του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών σε μία συγκεκριμένη περιοχή (στοιχεία Ευρωπαϊκής Επιτροπής έτους 2018), βλ. σχετικά [https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_en#\\_edn1](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en#_edn1)

<sup>15</sup> Δηλαδή με βάση την κατηγοριοποίησή τους στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ σε περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, περιφέρειες μετάβασης και λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες.

## 4. ΚΑΠ 2023-2027: Πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο, στόχοι, νέα στοιχεία, αντιμετώπιση διαχρονικών ζητημάτων<sup>16</sup>

### 4.1 Το πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο

Μια μακρά πορεία διαβουλεύσεων, η οποία χαρακτηρίστηκε από θερμές πολιτικές και θεσμικές εξελίξεις σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, οδήγησε στη διαμόρφωση της νέας ΚΑΠ που ξεκίνησε να εφαρμόζεται στις αρχές του έτους. Η διαδικασία της μεταρρύθμισης είχε ξεκινήσει πολύ πριν, στις αρχές του 2017, όταν ο τότε Επίτροπος Γεωργίας της ΕΕ Phil Hogan έλαβε εντολή από τον πρώην Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jean-Claude Juncker να προχωρήσει στην επεξεργασία των στόχων και της εργαλειοθήκης της ΚΑΠ μετά το τέλος της προγραμματικής περιόδου 2014-2020, με κεντρικό ζητούμενο την «απλοποίηση και τον εκσυγχρονισμό» της πολιτικής.

Από τότε και μέχρι την τελική έγκριση της πολιτικής συμφωνίας για τη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ μεταξύ των συννομοθετών Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και Κοινοβουλίου στις 2 Δεκεμβρίου 2021, μία σειρά σημαντικών γεγονότων επηρέασαν σημαντικά το χρονοδιάγραμμα, το «χρώμα» και το περιεχόμενο των διαβουλεύσεων:

- **Το Brexit**

Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος που διενεργήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο τον Ιούνιο του 2016 και οδήγησε στην έξοδο της χώρας από την ΕΕ στις 31 Ιανουαρίου 2020 ταρακούνησε συθέμελα το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, θέτοντας σοβαρά ζητήματα όσον αφορά τη χρηματοδότηση της ΚΑΠ στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) 2021-2027 της ΕΕ που

---

<sup>16</sup> Το παρόν κεφάλαιο δεν αποσκοπεί σε μια πλήρη και αναλυτική παρουσίαση της ΚΑΠ 2023-2027, αντικείμενο που θα υπερέβαινε κατά πολύ τα όρια της παρούσας έκθεσης. Επιδιώκει, ωστόσο, να δώσει στον αναγνώστη ένα φίλτρο «πολιτικής» ανάγνωσης της πιο πρόσφατης μεταρρύθμισης της ΚΑΠ, αναδεικνύοντας τις πολιτικές και θεσμικές συνθήκες που την πλαισίωσαν, τους βασικούς στόχους και τα καινοτόμα στοιχεία που περιλαμβάνει, καθώς και τις νέες απαντήσεις που δίνει σε «παλαιά» αλλά φλέγοντα ζητήματα πολιτικής. Ο αναγνώστης που επιθυμεί να εμβαθύνει στους στόχους, τις κοινές προϋποθέσεις και τα εργαλεία στήριξης της νέας ΚΑΠ μπορεί να αναστρέξει στη σχετική έκδοση της ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ: Τσιφόρου, Έλλη, κ.ά. (2022), *Η Κοινή Αγροτική Πολιτική 2023-2027 – Χρηματοδότηση, στόχοι, παρεμβάσεις και συστάσεις για το εθνικό στρατηγικό σχέδιο*, ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, διαθέσιμη στο: <https://www.c-gaia.gr/product/cap2023-2027-gaia-publication/>



ξεκίνησαν τον Μάιο του 2018. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις σχετικής μελέτης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το Brexit ισοδυναμούσε με έλλειμμα €10,2 δισ. ετησίως στον προϋπολογισμό της ΕΕ, ενώ η καθαρή συνεισφορά του Ηνωμένου Βασιλείου στην ΚΑΠ ανερχόταν σε €3 δισ. ετησίως, αποτελώντας, μετά τη Γερμανία, το κράτος-μέλος με τη μεγαλύτερη συνεισφορά στον προϋπολογισμό της ΚΑΠ.<sup>17</sup>

- **Οι ευρωπαϊκές εκλογές του Μαΐου του 2019**

Πέραν της πολύμηνης παύσης των διαβουλεύσεων λόγω της διενέργειας των εκλογών του 2019 και μέχρι τον διορισμό της νέας Ευρωπαϊκής Επιτροπής την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου του ίδιου έτους, η αλλαγή στο θεσμικό τοπίο προικοδότησε με νέες πολιτικές κατευθύνσεις την ΚΑΠ. Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία που εισήγαγε η Επιτροπή Von Der Leyen αποτελεί έκτοτε τη στρατηγική ομπρέλα για όλες τις πολιτικές της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της ΚΑΠ.

- **Η πανδημία της Covid-19**

Ο αντίκτυπος της ήταν ισχυρός όχι μόνο στην ευρωπαϊκή γεωργία, η οποία υπέστη σημαντικές οικονομικές απώλειες ως αποτέλεσμα των διαταραχών στην εφοδιαστική αλυσίδα τροφίμων,<sup>18</sup> αλλά και στο χρονοδιάγραμμα και τη χρηματοδότηση της ΚΑΠ. Οι διαβουλεύσεις σε σχέση με το ΠΔΠ 2021-2027, στο πλαίσιο των οποίων αποφασίζεται, μεταξύ άλλων, και η χρηματοδότηση της ΚΑΠ, χρειάστηκε να περιμένουν έως τον Νοέμβριο του 2020, οπότε και τα θεσμικά όργανα κατέληξαν σε συμφωνία για τον προϋπολογισμό της ΕΕ κατά τη νέα προγραμματική περίοδο, με ταυτόχρονη έγκριση του NextGenerationEU (NGEU), του προσωρινού μέσου ανάκαμψης της ΕΕ από την πανδημία της Covid-19.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επιδεικνύοντας προνοητικότητα απέναντι στις διαφαινόμενες καθυστερήσεις σε σχέση με το χρονοδιάγραμμα της μεταρρύθμισης, κατέθεσε τον Οκτώβριο του 2019 πρόταση για μονοετή μεταβατική περίοδο προς τη νέα ΚΑΠ, δεδομένου ότι καθίστατο ανέφικτο να ολοκληρωθούν οι διαβουλεύσεις για τη μεταρρύθμιση πριν από τη λήξη της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 και ενώ βρίσκονταν ακόμα σε εξέλιξη οι συζητήσεις για τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

---

<sup>17</sup> Haas, J., & Rubio, E. (2017), *Research for AGRI Committee – Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, σελ. 28, διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602007/IPOL\\_STU\(2017\)602007\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602007/IPOL_STU(2017)602007_EN.pdf)

<sup>18</sup> Montanari, F., Ferreira, I., Lofstrom, F., Varallo, C., Volpe, S., Smith, E., Kirova, M., Wion, A., Kubota, U., Albuquerque, J.D. (2021), *Research for Agri Committee – Preliminary impacts of the Covid-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690864/IPOL\\_STU\(2021\)690864\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690864/IPOL_STU(2021)690864_EN.pdf)

Βάσει της πρότασης της Επιτροπής, οι συννομοθέτες -Συμβούλιο και Κοινοβούλιο- κατέληξαν, εντέλει, τον Νοέμβριο του 2020 σε πολιτική συμφωνία για διετή μετάβαση προς τη νέα ΚΑΠ. Με την απόφασή τους παρέτειναν, στην ουσία, την εφαρμογή της εργαλειοθήκης της ΚΑΠ της προγραμματικής περιόδου 2014-2020, η οποία θα εξακολουθούσε να ισχύει κατά τη μεταβατική διετία 2020-2022, λαμβάνοντας, ωστόσο, χρηματοδότηση με βάση το νέο ΠΔΠ 2021-2027, το οποίο είχε εντωμεταξύ εγκριθεί. Ο σχετικός Κανονισμός της μεταβατικής ΚΑΠ<sup>19</sup> προέβλεπε, μάλιστα, τη διάθεση επιπρόσθετων πόρων ύψους €8 δισ. προερχόμενων από το μέσο ανάκαμψης NGEU, οι οποίοι προορίζονταν για την ενίσχυση μέτρων του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα της ΚΑΠ που συγχρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, με την προϋπόθεση διάθεσής τους κατά τη διετία 2020-2022.

## 4.2 Οι στόχοι

Η ΚΑΠ 2023-2027 διαρθρώνεται γύρω από εννέα (9) στόχους οι οποίοι εστιάζουν, ανά τριάδα, σε οικονομικές, περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιδιώξεις, ενώ συμπληρώνονται και διατρέχονται από έναν εγκάρσιο στόχο που αφορά τον εκσυγχρονισμό της γεωργίας και των αγροτικών περιοχών,<sup>20</sup> μέσω της διάχυσης της γνώσης και της καινοτομίας, όπως αποτυπώνεται και επεξηγείται παρακάτω.

### Εικόνα 2: Οι στόχοι της ΚΑΠ



**Πηγή:** Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), *Βασικοί στόχοι πολιτικής της ΚΑΠ για την περίοδο 2023-27*, διαθέσιμο στο: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap\\_el](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_el)

<sup>19</sup> Πηγή: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2220&from=EN>

<sup>20</sup> Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει καταρτίσει ενημερωτικά δελτία τα οποία παρουσιάζουν και αναλύουν καθέναν από τους στόχους της ΚΑΠ. Βλ. σχετικά [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap\\_el](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_el)

### **Οικονομικοί στόχοι**

- 1) Στήριξη του βιώσιμου εισοδήματος της γεωργικής εκμετάλλευσης και της ανθεκτικότητας του γεωργικού τομέα σε ολόκληρη την Ένωση, για την ενίσχυση της μακροπρόθεσμης επισιτιστικής ασφάλειας και της γεωργικής ποικιλότητας, καθώς και για τη διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας της γεωργικής παραγωγής στην Ένωση.
- 2) Ενίσχυση του προσανατολισμού στην αγορά και αύξηση της ανταγωνιστικότητας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα, συμπεριλαμβανομένης της μεγαλύτερης εστίασης στην έρευνα, την τεχνολογία και την ψηφιοποίηση.
- 3) Βελτίωση της θέσης των γεωργών στην αλυσίδα αξίας.

### **Περιβαλλοντικοί στόχοι**

- 4) Συμβολή στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και στην προσαρμογή σε αυτήν, μεταξύ άλλων μέσω της μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και της ενίσχυσης της δέσμευσης του διοξειδίου του άνθρακα, καθώς και η προώθηση της βιώσιμης ενέργειας.
- 5) Προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και της αποτελεσματικής διαχείρισης των φυσικών πόρων όπως το νερό, το έδαφος και ο αέρας, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης της εξάρτησης από χημικές ουσίες.
- 6) Συμβολή στην ανάσχεση και αντιστροφή της απώλειας βιοποικιλότητας, ενίσχυση των οικοσυστημικών υπηρεσιών και διατήρηση των οικοτόπων και των τοπίων.

### **Κοινωνικοί στόχοι**

- 7) Προσέλκυση και διατήρηση γεωργών νεαρής ηλικίας και νέων γεωργών και διευκόλυνση της βιώσιμης επιχειρηματικής ανάπτυξης στις αγροτικές περιοχές.
- 8) Προώθηση της απασχόλησης, της ανάπτυξης, της ισότητας των φύλων, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής των γυναικών στη γεωργία, της κοινωνικής ένταξης και της τοπικής ανάπτυξης στις αγροτικές περιοχές, συμπεριλαμβανομένης της κυκλικής βιοοικονομίας και της αειφόρου δασοκομίας.
- 9) Βελτίωση της ανταπόκρισης της γεωργίας της Ένωσης στις απαιτήσεις της κοινωνίας όσον αφορά τα τρόφιμα και την υγεία, μεταξύ άλλων για ασφαλή και θρεπτικά τρόφιμα υψηλής ποιότητας που παράγονται με βιώσιμο τρόπο, για τη μείωση της σπατάλης τροφίμων, καθώς και για τη βελτίωση της καλής διαβίωσης των ζώων και την καταπολέμηση της μικροβιακής αντοχής.

### **Εγκάρσιος στόχος**

Εστιάζει στην **προώθηση και την ανταλλαγή γνώσεων, καινοτομίας και ψηφιοποίησης στη γεωργία** και τις αγροτικές περιοχές και με την ενθάρρυνση της υιοθέτησής τους από τους γεωργούς, μέσω της βελτιωμένης πρόσβασης στην έρευνα, την καινοτομία, την ανταλλαγή γνώσεων και την κατάρτιση.

### 4.3 Τα νέα στοιχεία

Η ΚΑΠ 2023-2027 αφενός εμβαθύνει και διευρύνει την έμφαση στην περιβαλλοντική και κοινωνική διάσταση των επιδιώξεών της, ανταποκρινόμενη στις ολοένα και εντεινόμενες ανησυχίες των πολιτών της ΕΕ σε σχέση με το περιβάλλον, το κλίμα, την καλή διαβίωση των ζώων και την ασφάλεια τροφίμων. Αφετέρου, κομίζει ριζικές αλλαγές σε ό,τι αφορά το μοντέλο διακυβέρνησής της, ενώ, παράλληλα, εισάγει ορισμένα νέα είδη στήριξης. Οι καινοτομίες και τα νέα στοιχεία της μεταρρύθμισης του 2021 μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:

#### **Νέο μοντέλο υλοποίησης: Από την κανονιστική συμμόρφωση στην παρακολούθηση των επιδόσεων και από μία ευρωκεντρική σε μία εθνοκεντρική διακυβέρνηση:**

Μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της νέας ΚΑΠ, η οποία συνιστά αλλαγή παραδείγματος (“paradigm shift”) σε ό,τι αφορά τη διακυβέρνηση της πολιτικής, έχει να κάνει με τη θέσπιση του λεγόμενου «νέου μοντέλου υλοποίησης» (new delivery model). Στην «καρδιά» του βρίσκεται η αρχή ότι το τρέχον μοντέλο υλοποίησης της πολιτικής, το οποίο βασίζεται στην κανονιστική συμμόρφωση των εθνικών διοικήσεων και των δικαιούχων της πολιτικής με το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο, θα πρέπει να προσαρμοστεί ώστε να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα και τις επιδόσεις της πολιτικής καταρχάς σε εθνικό και κατ’ επέκταση σε κοινοτικό επίπεδο.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το νέο μοντέλο υλοποίησης, η Ένωση ορίζει πλέον τους βασικούς στόχους πολιτικής, τα είδη των παρεμβάσεων και τις ελάχιστες κοινοτικές απαιτήσεις, ενώ τα κράτη-μέλη αναλαμβάνουν την ευθύνη της προσαρμογής των παραπάνω στις τοπικές συνθήκες και ανάγκες τους, στο πλαίσιο της κατάρτισης εθνικών στρατηγικών σχεδίων της ΚΑΠ για την επικράτειά τους, βάσει λεπτομερούς ανάλυσης των αναγκών (needs analysis), ανάλυσης SWOT<sup>21</sup> και διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

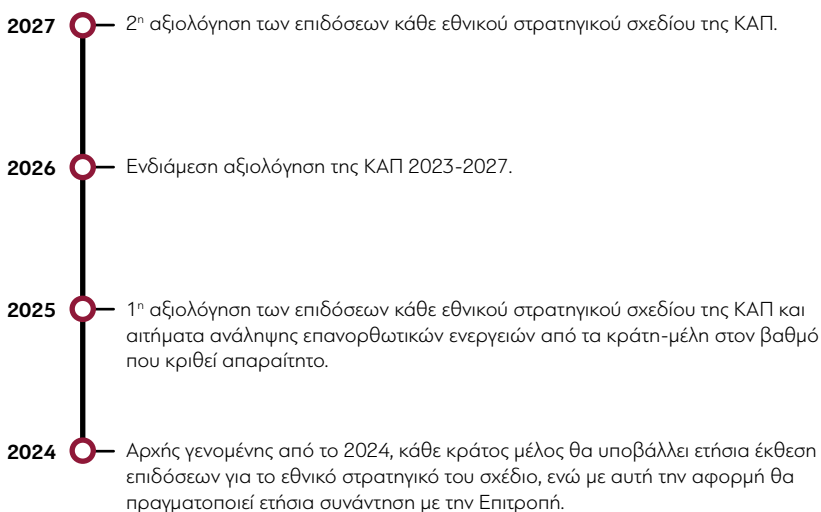
Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη-μέλη επωμίζονται την ευθύνη για τον συνολικό κύκλο της διακυβέρνησης της ΚΑΠ, από τον λεπτομερή στρατηγικό σχεδιασμό των παρεμβάσεων μέχρι το σύστημα ελέγχου και κυρώσεων και την παρακολούθηση της εφαρμογής της πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διατηρεί έναν εποπτικό ρόλο που περιορίζεται στην έγκριση και την παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής των εθνικών στρατηγικών σχεδίων αλλά και του συνόλου της πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ. Πρόκειται, δηλαδή, για τη μετάβαση από ένα ευρωκεντρικό σε ένα αμιγώς εθνοκεντρικό μοντέλο διακυβέρνησης.

<sup>21</sup> Η ανάλυση SWOT είναι ένα εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού που εξετάζει τα Ισχυρά (Strengths) και Αδύναμα σημεία (Weaknesses), τις Ευκαιρίες (Opportunities) και Απειλές (Threats).

Παράλληλα, ο προσανατολισμός στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα που τίθεται σε εφαρμογή με το νέο μοντέλο υλοποίησης συνεπάγεται αυξημένη λογοδοσία για τις εθνικές διοικήσεις, καθώς τα στρατηγικά σχέδια θα υποβάλλονται σε ετήσια και πολυετή αξιολόγηση βάσει ενός κοινού, σε επίπεδο ΕΕ, πλαισίου δεικτών παρακολούθησης της ΚΑΠ που λειτουργεί ως πλαίσιο αναφοράς για τον καθορισμό εθνικών ορόσημων. Μάλιστα, το κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο προβλέπει ακόμα και μείωση ή αναστολή των πληρωμών σε περιπτώσεις σημαντικής απόκλισης των κρατών-μελών από τα ορόσημα που έχουν θέσει στο πλαίσιο του εθνικού τους σχεδιασμού.

Παρακάτω απεικονίζονται τα κανονιστικά προσδιορισμένα ορόσημα της εποπτείας που θα ασκεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα εθνικά στρατηγικά σχέδια της ΚΑΠ αλλά και της συνολικής παρακολούθησης της προόδου της υλοποίησης της πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ:

**Εικόνα 3: Ορόσημα παρακολούθησης των εθνικών στρατηγικών σχεδίων της ΚΑΠ/ της εφαρμογής της ΚΑΠ στην ΕΕ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή**



**Πηγή:** Επεξεργασία από European Commission (2021), CAP 2023-2027, διαθέσιμο στο: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en)

**Αυξημένη έμφαση στο περιβάλλον, στο κλίμα και στη βιωσιμότητα των συστημάτων τροφίμων:**

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, η ΚΑΠ 2023-2027 σχεδιάστηκε και θα εφαρμοστεί στην εποχή της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, η οποία θέτει συγκεκριμένους και ιδιαίτερα φιλόδοξους στόχους σε σχέση με το περιβάλλον, το κλίμα και, ευρύτερα, τη βιωσιμότητα των συστημάτων τροφίμων. Η φιλοδοξία αυτή αποτυπώνεται και εξειδικεύεται, στην περίπτωση

του πρωτογενούς και του ευρύτερου αγροδιατροφικού τομέα, κατά κύριο λόγο σε δύο στρατηγικές: τη στρατηγική «από το αγρόκτημα στο πιάτο»<sup>22</sup> και στη στρατηγική «για τη βιοποικιλότητα».<sup>23</sup> Και οι δύο δημοσιεύτηκαν το 2020 και θέτουν συγκεκριμένους -και σε αρκετές περιπτώσεις ποσοτικούς- στόχους με ορίζοντα υλοποίησής τους το 2030 και με άμεσο αντίκτυπο στην ευρωπαϊκή γεωργία. Οι στόχοι αυτοί περιγράφουν κοινοτικές επιδιώξεις και αφορούν ειδικότερα:

- Τη μείωση της συνολικής χρήσης και του κινδύνου από τα χημικά φυτοφάρμακα κατά 50% και της χρήσης των πιο επικίνδυνων φυτοφαρμάκων κατά 50%.
- Τη μείωση της απώλειας των θρεπτικών ουσιών του εδάφους τουλάχιστον κατά 50%.
- Τη μείωση των συνολικών πωλήσεων αντιμικροβιακών φαρμάκων στην ΕΕ για τα εκτρεφόμενα ζώα και τις υδατοκαλλιέργειες κατά 50%.
- Τη βιολογική καλλιέργεια τουλάχιστον του 25% της γεωργικής γης της ΕΕ.<sup>24</sup>
- Την επαναφορά τουλάχιστον του 10% των γεωργικών εκτάσεων σε χαρακτηριστικά τοπίου με υψηλή ποικιλομορφία.<sup>25</sup>

Επιπλέον, 27 νομοθετικές και μη κοινοτικές πρωτοβουλίες προβλέπεται να αναπτυχθούν μέχρι το τέλος του 2024 στο πλαίσιο της εφαρμογής της στρατηγικής «από το αγρόκτημα στο πιάτο» και 39 στο πλαίσιο της στρατηγικής «για τη βιοποικιλότητα», με αρκετές από αυτές να έχουν ήδη δρομολογηθεί (π.χ. το σχέδιο Κανονισμού για την ορθολογική χρήση των φυτοφαρμάκων).

Η ΚΑΠ 2023-2027, πέρα από τη στοχοθεσία της, η οποία συμβαδίζει με εκείνη της Πράσινης Συμφωνίας, προβλέπει ένα πλέγμα δεσμεύσεων και παρεμβάσεων, γνωστών στην κοινοτική διάλεκτο ως «πράσινη αρχιτεκτονική», προκειμένου να συμβάλει στην «πράσινη» μετάβαση της ευρωπαϊκής γεωργίας. Ειδικότερα:

- 40% του συνολικού προϋπολογισμού της πολιτικής πρόκειται να αφιερωθεί στη δράση για το κλίμα (επίπεδο ΕΕ), ενώ τουλάχιστον το 35% της συνολικής συνεισφοράς του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης στο εκάστοτε στρατηγικό σχέδιο για την ΚΑΠ θα πρέπει να προορίζεται για τις παρεμβάσεις που υπηρετούν τους στόχους που σχετίζονται με το περιβάλλον, το κλίμα, τη βιοποικιλότητα και την καλή διαβίωση των ζώων (εθνικό επίπεδο).

<sup>22</sup> Πηγή: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

<sup>23</sup> Πηγή: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=EN>

<sup>24</sup> Σήμερα οι εκτάσεις βιολογικής καλλιέργειας αντιστοιχούν στο 8,5% της συνολικής «χρησιμοποιούμενης γεωργικής έκτασης» της ΕΕ. Βλ. σχετικά [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141R(01)&from=EN)

<sup>25</sup> Σε αυτά περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ζώνες ανάσχεσης, εκτάσεις σε εκ περιτροπής ή μη αγρανάπαυση, φυτοφράκτες, μη παραγωγικά δένδρα, τοιχώματα αναβαθμιδών και μικρές λίμνες.

- Τα κράτη-μέλη δεσμεύονται κανονιστικά να επιδείξουν αυξημένη φιλοδοξία όσον αφορά τους στόχους που σχετίζονται με το περιβάλλον και το κλίμα στο πλαίσιο της κατάρτισης των εθνικών στρατηγικών τους σχεδίων (αρχή της «μη οπισθοδρόμησης»/“no backsliding” principle).
- Διευρύνονται και ενισχύονται οι ελάχιστες προϋποθέσεις που σχετίζονται με το περιβάλλον, το κλίμα, την υγεία των φυτών και των ζώων, τη δημόσια υγεία, τις οποίες και θα πρέπει να τηρούν οι παραγωγοί προκειμένου να λαμβάνουν ενισχύσεις της ΚΑΠ στο πλαίσιο πλέον όχι μόνο του 1<sup>ου</sup> Πυλώνα αλλά, για πρώτη φορά, και ορισμένων καθεστώτων στήριξης του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα της πολιτικής, τα οποία αφορούν ετήσιες ενισχύσεις.<sup>26</sup> Η διευρυμένη και ενισχυμένη «πολλαπλή συμμόρφωση» της ΚΑΠ 2014-2020, η οποία πλέον αποκαλείται «αιρεσιμότητα» (conditionality), περιλαμβάνει νέα πρότυπα για την Καλή Περιβαλλοντική και Γεωργική Κατάσταση (ΚΠΓΚ) της γης, όπως η υποχρέωση ετήσιας αμειψισποράς<sup>27</sup> στα αγροτεμάχια και της αφιέρωσης τουλάχιστον 4% της καλλιεργούμενης γης σε μη παραγωγικά στοιχεία, πρακτικές που αποτελούν «κληροδότημα» του πρώην «οικολογικού προσανατολισμού» (πρασινίσματος) της ΚΑΠ 2014-2020. Άλλα νέα πρότυπα ΚΠΓΚ αφορούν την προστασία των υγροτόπων και των τυρφώνων, την απαγόρευση της μετατροπής ή άρωσης των μόνιμων λειμώνων καθώς και την υποχρέωση διατήρησης της αναλογίας μόνιμων βοσκοτόπων επί του συνόλου της γεωργικής γης, η οποία δεν θα πρέπει να μειωθεί πέραν του 5%, με έτος αναφοράς το 2018. Επιπλέον, η αιρεσιμότητα περιλαμβάνει Κανονιστικές Απαιτήσεις Διαχείρισης (ΚΑΔ), οι οποίες αφορούν τη βασική νομοθεσία της Ένωσης για το περιβάλλον, τη δημόσια υγεία, την υγεία των φυτών και την καλή διαβίωση των ζώων, όπως αυτή εφαρμόζεται σε εθνικό επίπεδο.<sup>28</sup>
- Εισάγονται τα «οικολογικά προγράμματα» (eco-schemes), ένα νέο καθεστώς ενισχύσεων στο πλαίσιο του 1<sup>ου</sup> Πυλώνα,<sup>29</sup> το οποίο προβλέπει την αποζημίωση των παραγωγών που θα εφαρμόσουν πρακτικές με θετικό αντίκτυπο στο περιβάλλον, στο κλίμα και στην καλή διαβίωση

<sup>26</sup> Δηλαδή τις ενισχύσεις για περιβαλλοντικές, κλιματικές και άλλες δεσμεύσεις διαχείρισης, για φυσικούς ή άλλους ειδικούς ανά περιοχή περιορισμούς και για ειδικά ανά περιοχή μειονεκτήματα που προκύπτουν από συγκεκριμένες υποχρεωτικές απαιτήσεις («εξισωτική αποζημίωση»).

<sup>27</sup> Αμειψισπορά είναι η εναλλαγή καλλιεργειών στο ίδιο χωράφι. Η αμειψισπορά μπορεί να περιλαμβάνει και την αγρανάπαυση. Σκοπός της είναι ο εμπλουτισμός του εδάφους με συστατικά που άλλα φυτά απορροφούν και άλλα αποδίδουν στο έδαφος, καθώς η καλλιέργεια ενός μόνο φυτού (μονοκαλλιέργεια) έχει ως αποτέλεσμα να μειώνονται τα συστατικά του εδάφους, τα οποία το φυτό απορροφά σε κάθε καλλιεργητική περίοδο.

<sup>28</sup> Το σύνολο των ΚΠΓΚ και ΚΑΔ που περιλαμβάνει η αιρεσιμότητα παρουσιάζεται στο Παράρτημα III του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/2115. Βλ. σχετικά <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02021R2115-20220422#toclid2>

<sup>29</sup> Πρόκειται για τη μετεξέλιξη του «οικολογικού προσανατολισμού» της ΚΑΠ 2014-2020 (βλ. Κεφάλαιο 3). Ωστόσο, παρά τις ομοιότητες ως προς τη γενική στόχευση, παρουσιάζει αρκετές διαφοροποιήσεις ως προς την ειδικότερη στόχευση και εφαρμογή.

των ζώων. Οι πρακτικές αυτές θα πρέπει να υπερβαίνουν τις ελάχιστες προϋποθέσεις της αιρεσιμότητας (βλ. παραπάνω) και μπορούν να περιλαμβάνουν ενδεικτικά τη βιολογική γεωργία, πρακτικές αγρο-οικολογίας και αγρο-δασοκομίας, τη γεωργία ακριβείας, τη γεωργία δέσμευσης άνθρακα κ.ά. Τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να δεσμεύουν κατ' έτος τουλάχιστον το 25% των πόρων των άμεσων ενισχύσεων του 1<sup>ου</sup> Πυλώνα για την υλοποίηση του νέου αυτού καθεστώτος, καθώς και να σχεδιάζουν τα κατάλληλα «οικολογικά προγράμματα» λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες στην επικράτειά τους. Η ένταξη των παραγωγών σε αυτά είναι, ωστόσο, προαιρετική.<sup>30</sup>

- Τουλάχιστον το 15% της χρηματοδότησης που διαθέτουν τα κράτη-μέλη σε παρεμβάσεις στον τομέα των οπωροκηπευτικών και το 5% της χρηματοδότησης παρεμβάσεων στον αμπελοοινικό τομέα θα πρέπει να δαπανηθεί σε τύπους δράσεων που υπηρετούν στόχους που σχετίζονται με το περιβάλλον και το κλίμα (σε σύγκριση με το υποχρεωτικό 10% για τον τομέα των οπωροκηπευτικών και με τη μη πρόβλεψη ελάχιστου δεσμευτικού ποσοστού για τον αμπελοοινικό τομέα στο πλαίσιο της ΚΑΠ 2014-2020).

Ωστόσο, πέραν των παραπάνω στοιχείων που προβλέπει το κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο το οποίο διέπει την ΚΑΠ 2023-2027,<sup>31</sup> θα πρέπει να επισημανθεί ότι στο πλαίσιο της αρχικής πολιτικής συμφωνίας για τη μεταρρύθμισή της, η οποία επιτεύχθηκε τον Ιούνιο του 2021,<sup>32</sup> υπήρξε η δέσμευση ότι η ΚΑΠ θα κληθεί να ευθυγραμμιστεί πλήρως με την περιβαλλοντική και κλιματική νομοθεσία της ΕΕ που απορρέει από τη σταδιακή εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.

Αυτό σημαίνει ότι τα εθνικά στρατηγικά σχέδια της ΚΑΠ θα προβαίνουν σε τακτικές επικαιροποιήσεις, στον βαθμό που θα εξελίσσεται η περιβαλλοντική/κλιματική νομοθεσία με εφαρμογή στον πρωτογενή τομέα, και αυτό θα συμβαίνει ακόμα και κατά τη διάρκεια της υλοποίησής τους, δηλαδή κατόπιν της έγκρισής τους. Καθίσταται, συνεπώς, σαφές ότι το πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο που διέπει την ΚΑΠ χαρακτηρίζεται από υψηλή αβεβαιότητα.

### **Ο καταλυτικός ρόλος της γνώσης, της καινοτομίας και της ψηφιοποίησης:**

Η έμφαση στη γνώση, την καινοτομία και την ψηφιοποίηση εκφράζεται, καταρχάς, μέσω της εισαγωγής ενός νέου, εγκάρσιου στόχου ο οποίος,

<sup>30</sup> Για μια πιο αναλυτική παρουσίαση και επεξήγηση του καθεστώτος των οικολογικών προγραμμάτων, βλ. Τσιφόρου, Έλλη, κ.ά. (2022), *Η Κοινή Αγροτική Πολιτική 2023-2027 – Χρηματοδότηση, στόχοι, παρεμβάσεις και συστάσεις για το εθνικό στρατηγικό σχέδιο*, GAIA ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, σελ. 42-47, διαθέσιμο στο: <https://wwwc-gaia.gr/product/cap2023-2027-gaia-publication/>

<sup>31</sup> Πηγή: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27\\_en#legalbases](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27_en#legalbases)

<sup>32</sup> Πηγή: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/25/council-and-ep-strike-provisional-deal-on-the-future-of-the-cap/>



όπως είδαμε παραπάνω, διατρέχει τους ειδικούς στόχους της ΚΑΠ που σχετίζονται με την οικονομική, περιβαλλοντική και κοινωνική βιωσιμότητα. Η προσθήκη αυτού του εγκάρσιου στόχου δεν είναι καθόλου τυχαία, καθώς η γνώση, η καινοτομία και η ψηφιοποίηση αποτελούν καταλύτη για τη συμμόρφωση των ευρωπαϊκών παραγωγών με τους ιδιαίτερα φιλόδοξους στόχους και τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας αλλά και προκειμένου να καταστεί εφικτή η επίτευξη του συνόλου των οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών επιδιώξεων που θέτει η ΚΑΠ με την αναγκαία ταχύτητα και ισορροπία. Στο πλαίσιο των σχετικών παρεμβάσεων που υποστηρίζονται από την ΚΑΠ 2023-2027, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται:

- στις ψηφιακές λύσεις, όπως η ευφυής γεωργία, καθώς επιτρέπουν στους παραγωγούς αφενός να ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητά τους (μείωση κόστους εισροών, διατήρηση ή/και αύξηση παραγωγικότητας, αποτελεσματικότερη διαχείριση κινδύνων, υψηλότερη αμοιβή από την αγορά λόγω βελτιωμένης ποιότητας/ιχνηλασιμότητας κ.ά.) και αφετέρου να μειώσουν τον αντίκτυπο της παραγωγικής διαδικασίας στους φυσικούς πόρους, στο κλίμα και στη βιοποικιλότητα, παρέχοντας ταυτόχρονα δημόσια αγαθά στο κοινωνικό σύνολο (επάρκεια, ποιότητα, ασφάλεια, ιχνηλασιμότητα τροφίμων),
- στην παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών στους αγρότες, οι οποίες ενσωματώνουν τη διάχυση της καινοτομίας και ειδικότερα των ψηφιακών λύσεων. Οι «ευφυείς» συμβουλευτικές υπηρεσίες αποτελούν βασική προϋπόθεση προκειμένου οι παραγωγοί να είναι σε θέση όχι μόνο να ανταποκριθούν στις αυξημένες κανονιστικές τους υποχρεώσεις αλλά, κυρίως, στις μεγάλες και σύνθετες προκλήσεις της εποχής. Οι συμβουλευτικές υπηρεσίες αποτελούν την «καρδιά» ενός αναγκαίου, συνεκτικού και οργανωμένου Συστήματος Γεωργικής Γνώσης και Καινοτομίας – ΣΓΓΚ (Agricultural Knowledge and Innovation System – AKIS),<sup>33</sup> το οποίο τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να συστήσουν και να λειτουργήσουν αποτελεσματικά στην επικράτειά τους, ως βασικό στοιχείο του εθνικού σχεδιασμού τους για την ΚΑΠ.

### **Νέα είδη στήριξης:**

Πέραν των «οικολογικών προγραμμάτων» που προαναφέρθηκαν και αποτελούν βασικό στοιχείο μεταξύ των νέων ειδών στήριξης που προβλέπει

<sup>33</sup> Η έννοια των Συστημάτων Γεωργικής Γνώσης και Καινοτομίας Γεωργίας (ΣΓΓΚ/AKIS) χρησιμοποιείται για να περιγράψει τον τρόπο με τον οποίο άνθρωποι και οργανισμοί ενώνουν δυνάμεις ώστε να προωθήσουν την αμοιβαία μάθηση, να δημιουργήσουν, να μοιραστούν και να χρησιμοποιήσουν τη γνώση και τις πληροφορίες που σχετίζονται με τη γεωργία. Ένας μεγάλος αριθμός ανθρώπων και οργανισμών εμπλέκεται στη δημιουργία γεωργικής γνώσης. Αγρότες, γεωργικοί σύμβουλοι, ερευνητές, πάροχοι εκπαίδευσης και κατάρτισης, προμηθευτές εισροών, έμποροι λιανικής, υπηρεσίες μέσω ενημέρωσης, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις αποτελούν μέρος του ΣΓΓΚ/AKIS, αφού όλοι είτε χρειάζονται, είτε παράγουν είτε ανταλλάσσουν γνώση. Βλ. σχετικά [https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/eip-agri\\_brochure\\_knowledge\\_systems\\_2018\\_en\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/eip-agri_brochure_knowledge_systems_2018_en_web.pdf)

η ΚΑΠ 2023-2027, θα πρέπει να επισημανθούν δύο ακόμα σημαντικές δυνατότητες που παρέχονται στο εξής στα κράτη-μέλη στο πλαίσιο των παρεμβάσεων του 1<sup>ου</sup> Πυλώνα:

- **Συνεισφορά σε εργαλεία διαχείρισης κινδύνου:** Ένα κράτος-μέλος μπορεί να αποφασίσει να χορηγήσει έως και 3% των άμεσων ενισχύσεων για καταβολή σε παραγωγό ώστε να στηρίξει τη συνεισφορά του τελευταίου σε ένα «εθνικό» εργαλείο διαχείρισης κινδύνων, με την προϋπόθεση ότι τα κράτη-μέλη που αποφασίζουν να κάνουν χρήση αυτής της διάταξης θα την εφαρμόζουν οριζόντια, δηλαδή σε όλους τους παραγωγούς που λαμβάνουν άμεσες ενισχύσεις σε ένα δεδομένο έτος. Λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερα υψηλές ανάγκες στήριξης των ευρωπαϊών παραγωγών απέναντι σε προκλήσεις όπως η κλιματική αλλαγή, αλλά και τις περιορισμένες δυνατότητες τόσο του κοινοτικού όσο και των εθνικών προϋπολογισμών να παρέχουν αποζημιώσεις για τις ολοένα και συχνότερες περιπτώσεις καταστροφών που πλήττουν την παραγωγή (ακραία καιρικά φαινόμενα, ασθένειες, παράσιτα κ.ά.), η δυνατότητα δημιουργίας ενός εθνικού «κουμπαρά» που χρηματοδοτείται από την παρακράτηση ενός χαμηλού ποσοστού των άμεσων ενισχύσεων που λαμβάνει κάθε παραγωγός κατ' έτος αποκτά βαρύνουσα σημασία.
- **Συγχρηματοδότηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) Οργανώσεων Παραγωγών (ΟΠ) σε όλους τους τομείς παραγωγής:** Τα κράτη-μέλη έχουν τη δυνατότητα να κατευθύνουν έως και το 3% των κονδυλίων τους για άμεσες ενισχύσεις προκειμένου να συγχρηματοδοτήσουν Επιχειρησιακά Προγράμματα τα οποία υλοποιούν οι Οργανώσεις Παραγωγών σε άλλους τομείς πέραν εκείνου των οπωροκηπευτικών, για τον οποίο προβλέπεται ήδη αυτού του είδους η στήριξη από το 1996. Στο πλαίσιο του εν λόγω καθεστώτος στήριξης, οι ΟΠ οι οποίες έχουν λάβει αναγνώριση βάσει του εκάστοτε ισχύοντος εθνικού θεσμικού πλαισίου, δύνανται να συστήσουν επιχειρησιακό ταμείο για τη χρηματοδότηση ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος που μπορεί να περιλαμβάνει πληθώρα δράσεων: προγραμματισμό της παραγωγής, βελτίωση της ποιότητας, ενίσχυση της εμπορικής αξίας και προώθηση των προϊόντων, εφαρμογή μεθόδων παραγωγής φιλικών προς το περιβάλλον, πρόληψη και διαχείριση κρίσεων κ.ά. Το επιχειρησιακό ταμείο συγχρηματοδοτείται από τη συνεισφορά των παραγωγών-μελών (ή της ίδιας της ΟΠ) και τη συνδρομή της ΕΕ, η οποία, κατά γενικό κανόνα, περιορίζεται στο 50% του συνόλου του επιχειρησιακού ταμείου, ενώ μπορεί να αυξηθεί σε συγκεκριμένες

περιπτώσεις.<sup>34</sup> Η επέκταση της δυνατότητας συγχρηματοδότησης επιχειρησιακών ταμείων/προγραμμάτων σε όλους τους τομείς παραγωγής πέραν εκείνου των οπωροκηπευτικών (όπως, για παράδειγμα, στα σιτηρά, στο ρύζι, στα όσπρια, στην πατάτα, στο βαμβάκι, στο γάλα και τα γαλακτοκομικά προϊόντα, στο βόειο, κοίρειο και αιγοπρόβειο κρέας, στο κρέας πουλερικών, στα αυγά κ.ά., αλλά εξαιρουμένου του καπνού και της βιοαιθανόλης) προβλέπεται για πρώτη φορά στο πλαίσιο του 1<sup>ου</sup> Πυλώνα της ΚΑΠ. Πρόκειται για μία ιδιαίτερα σημαντική καινοτομία την οποία έχουν τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν τα κράτη-μέλη, εφόσον το επιλέξουν, προκειμένου να ενισχύσουν τομείς παραγωγής στρατηγικής σημασίας, ακολουθώντας το επιτυχημένο μοντέλο του τομέα των οπωροκηπευτικών. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην πρόσφατα δημοσιευμένη έκθεση αξιολόγησης των ΕΠ του τομέα των οπωροκηπευτικών, που υλοποιήθηκαν στην ΕΕ κατά την περίοδο 2013-2018,<sup>35</sup> είναι ξεκάθαρη η συμβολή τους στη βελτίωση της ελκυστικότητας των ΟΠ, στην προώθηση της συγκέντρωσης της προσφοράς και της διάθεσης στην αγορά των προϊόντων των μελών των ΟΠ, διασφαλίζοντας ότι η παραγωγή προσαρμόζεται στη ζήτηση, καθώς και στην ενίσχυση της εμπορικής αξίας των προϊόντων. Η συνολική θετική συνεισφορά των ΕΠ επιβεβαιώνεται, μεταξύ άλλων, και από την αύξηση, σύμφωνα με στοιχεία της έκθεσης, της Αξίας της Εμπορευθείσας Παραγωγής (Value of Marketed Production) οπωροκηπευτικών στην ΕΕ-27 κατά 20,5% μεταξύ 2013 και 2018.<sup>36</sup>

#### 4.4 Η απάντηση στο διαχρονικό ζήτημα της δίκαιης κατανομής της στήριξης

Πολύ μελάνι έχει χυθεί και πολλές ώρες διαπραγματεύσεων έχουν δαπανηθεί στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων της ΚΑΠ, ειδικά από τη μεταρρύθμιση του 2013 και έπειτα, ώστε να δοθεί μια ικανοποιητική απάντηση στο διαχρονικό ζήτημα που αφορά το κατά πόσο η κατανομή της άμεσης στήριξης που παρέχει είναι δίκαιη. Το ζήτημα-ερώτημα αυτό αναλύεται σε σειρά υπο-ερωτημάτων, τα οποία αποτελούν συμπληρωματικά στοιχεία μιας εξίσωσης για δυνατούς λύτες.

<sup>34</sup> Για αναλυτικές πληροφορίες σε σχέση με το ευρωπαϊκό και εθνικό θεσμικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο που διέπει τις Οργανώσεις Παραγωγών, τη σημασία τους για την ελληνική γεωργία αλλά και τις σχετικές προκλήσεις και προτεραιότητες, βλ. Τσιφόρου, Έλλη, κ.ά. (2022), *Οι Οργανώσεις Παραγωγών στην Ελληνική Γεωργία – Μεγέθη, δραστηριότητες, θεσμικό & χρηματοδοτικό πλαίσιο στήριξης, προκλήσεις και προτεραιότητες*, GAIA ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, 2<sup>η</sup> έκδοση, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/oi-organoseis-paragoga-stin-elliniki-georgia/>

<sup>35</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2022), *Synthesis of evaluation reports from Member States regarding their national strategies for sustainable 2013-2018 operational programmes in the fruit and vegetables sector: final report*, Publications Office of the European Union, 2022, διαθέσιμο στο: <https://data.europa.eu/doi/10.2762/396335>

<sup>36</sup> Ομοίως, σελ. 7, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/242704>

### **Είναι δίκαιη η κατανομή της άμεσης στήριξης μεταξύ των παραγωγών εντός των κρατών-μελών της ΕΕ;**

Σε συνέχεια της μεταρρύθμισης Fischler το 2003 και προκειμένου να διασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση από μια ΚΑΠ που παρείχε στήριξη βάσει του τομέα/όγκου της παραγωγής σε μια ΚΑΠ που παρείχε στήριξη ανεξάρτητα από τον τομέα/όγκο της παραγωγής («αποσυνδεδεμένη στήριξη»), δόθηκε η δυνατότητα στα κράτη-μέλη να παρέχουν άμεση στήριξη στους παραγωγούς τους βάσει των λεγόμενων **«ιστορικών δικαιωμάτων»**. Όπως κατατοπιστικά εξηγούν οι Κρεμμύδας και Τσιμπούκας (2022), αυτή η δυνατότητα σήμαινε ότι οι ενισχύσεις στους παραγωγούς «ισοδυναμούσαν με την οικονομική στήριξη που έλαβαν κατά την “περίοδο αναφοράς” (2000-2002), διατηρώντας έτσι ανέπαφη την προηγούμενη κατανομή των συνδεδεμένων [με την παραγωγή και τον όγκο αυτής] ενισχύσεων μεταξύ των παραγωγών. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, κάθε εκμετάλλευση λάμβανε Ενιαία Ενίσχυση ίση με τη μέση ενίσχυση για αροτραίες καλλιέργειες, βόειο κρέας, γάλα, αιγοπρόβειο κρέας, ελιές, σταφίδες κλπ., που είχε λάβει κατά την περίοδο αναφοράς 2000-2002. Για παράδειγμα, μία εκμετάλλευση που ειδικευόταν στο βαμβάκι κατά τα έτη 2000, 2001 και 2002 θα λάμβανε υψηλότερη ενίσχυση ανά εκτάριο στην ΚΑΠ 2005-2013 σε σύγκριση με μία εκμετάλλευση που καλλιεργούσε μήλα, καθώς το βαμβάκι λάμβανε υψηλές ενισχύσεις ανά εκτάριο ενώ τα μήλα λάμβαναν σχεδόν μηδενικές ενισχύσεις».<sup>37</sup> Απάντηση στην καταφανή αυτή ανισότητα δόθηκε στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ του 2013, με την εισαγωγή του μηχανισμού της επονομαζόμενης **«εσωτερικής σύγκλισης»**, ο οποίος προβλέπει τη σταδιακή σύγκλιση όλων των δικαιωμάτων ενίσχυσης προς μία ενιαία μοναδιαία αξία, η οποία αντιπροσωπεύει ένα καθορισμένο ποσοστό του συνολικού μέσου όρου σε επίπεδο κράτους-μέλους ή σε επίπεδο ορισμένης αγρονομικής ή γεωγραφικής περιφέρειας εντός κράτους-μέλους.

Πέραν του ζητήματος των ιστορικών δικαιωμάτων, η ανισότητα στην κατανομή της άμεσης στήριξης μεταξύ των παραγωγών εντός των κρατών-μελών της ΕΕ έχει να κάνει και με το γεγονός ότι αυτή βασίζεται στην έκταση και συνεπώς είναι αλληλένδετη με το φαινόμενο της **συγκέντρωσης της γης**. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην πιο πρόσφατη έκθεσή της για την κατανομή των άμεσων ενισχύσεων στους παραγωγούς κατά το οικονομικό έτος 2021<sup>38</sup> «οι άμεσες ενισχύσεις είναι τόσο συγκεντρωμένες όσο και η γη: το 20% των μεγαλύτερων εκμεταλλεύσεων στην ΕΕ συγκεντρώνουν το 80% της γεωργικής γης». Οι βασικοί μηχανισμοί που εισήγαγε η ΚΑΠ επιδιώκοντας να αντιμετωπίσει την

<sup>37</sup> Kremmydas, D., & Tsiboukas, K. (2022), Redistribution and the Abolishment of Historical Entitlements in the CAP Strategic Plans: The Case of Greece, *Sustainability* 2022, 14, 735, σελ. 3-4, διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.3390/su14020735>

<sup>38</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2023), *Direct payments to agricultural producers - graphs and figures*, Financial year 2021, March 2023, διαθέσιμο στο: [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-03/direct-aid-report-2021\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-03/direct-aid-report-2021_en.pdf)

ανισότητα του «80-20» είναι η αναδιανεμητική ενίσχυση<sup>39</sup> και η επιβολή ανώτατων ορίων και η προοδευτική μείωση των ενισχύσεων (capping and degressivity).

Μία επιπλέον διάσταση των υφιστάμενων ανισοτήτων κατανομής της άμεσης στήριξης μεταξύ παραγωγών σχετίζεται με το ζήτημα της πρόσβασης των **νέων αγροτών** σε γη και σε χρηματοδότηση. Αγγίζει, συνεπώς, την ιδιαίτερα κρίσιμη πρόκληση της ανανέωσης των γενεών στον «γερασμένο» αγροτικό τομέα της ΕΕ όπου, σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat για το έτος 2016, οι αγρότες κάτω των 40 ετών διαχειρίζονται μόλις το 11% του συνόλου των γεωργικών εκμεταλλεύσεων στην ΕΕ-28.<sup>40</sup> Όπως αναδεικνύεται στο πλαίσιο πρόσφατης σχετικής μελέτης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,<sup>41</sup> το σύστημα των άμεσων ενισχύσεων της ΚΑΠ συνδέεται αφενός με την καθυστερημένη έξοδο των γηραιότερων αγροτών από το επάγγελμα και αφετέρου με τη διαμόρφωση υψηλότερων τιμών της γεωργικής γης. Στην πρώτη περίπτωση, η οικονομική υποστήριξη που παρέχεται από τον 1<sup>ο</sup> Πυλώνα εκλαμβάνεται από τους γηραιότερους ως υποκατάστατο της συνταξιοδότησης, καθιστώντας πιο συμφέρουσα γι' αυτούς την καθυστέρηση της μεταβίβασης της εκμετάλλευσής τους, ενώ στη δεύτερη περίπτωση η άμεση στήριξη συνδέεται με την αύξηση της αξίας της γης σε σχέση με την αξία της χωρίς επιδότηση, γεγονός που καθιστά δυσχερέστερη την πρόσβαση των νέων σε αυτήν. Η ΚΑΠ, πέρα από την προτεραιοποίηση της ανανέωσης των γενεών, έχει εισαγάγει στοχευμένα καθεστώτα για τη μείωση των ανισοτήτων εις βάρος των νέων αγροτών, ειδικά από τη μεταρρύθμιση του 2013 και έπειτα. Σε ό,τι αφορά τον 1<sup>ο</sup> Πυλώνα, κατέστησε υποχρεωτική την παροχή **συμπληρωματικής ενίσχυσης για τους νέους αγρότες** ηλικίας κάτω των 40 ετών κατά τη διάρκεια των πρώτων πέντε ετών μετά την εγκατάστασή τους, ενώ οι νέοι αγρότες χωρίς δικαιώματα ενίσχυσης αποτέλεσαν κατηγορία προτεραιότητας για τη χορήγηση δικαιωμάτων ενίσχυσης από το εθνικό απόθεμα (εθνική «δεξαμενή» δικαιωμάτων ενίσχυσης που τροφοδοτείται από τη γραμμική ποσοστιαία μείωση του ανώτατου ορίου του καθεστώτος βασικής ενίσχυσης σε εθνικό επίπεδο). Επιπλέον, ειδική επενδυτική στήριξη παρέχεται μέσω του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα στους νέους αγρότες που δεν έχουν ακόμα εγκατασταθεί/εκκινούν τη δραστηριότητά τους. Θα πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των ανισοτήτων εις βάρος των νέων αγροτών όσον αφορά την πρόσβασή τους σε γη και χρηματοδότηση, κομβικό ρόλο διαδραματίζουν, πέραν της ΚΑΠ, και οι εθνικές πολιτικές. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της προαναφερθείσας

<sup>39</sup> Βλ. Κεφάλαιο 3 και παρακάτω.

<sup>40</sup> Πηγή: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/young-farmers\\_el](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/young-farmers_el)

<sup>41</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Micha, E., Mantino, F., Dwyer, J. (2019), *Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas – Final report*, Publications Office, διαθέσιμο στο: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4bd0b0a2-0503-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en>

μελέτης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «τα μέτρα της ΚΑΠ για την ανανέωση των γενεών στη γεωργία είναι πολύ αποτελεσματικά σε περιπτώσεις όπου συμπληρωματικές εθνικές, περιφερειακές και τοπικές πολιτικές υποστηρίζουν και ενισχύουν την ανανέωση των γενεών. Αυτές περιλαμβάνουν θεσμικούς μηχανισμούς και φορολογικά κίνητρα για την αύξηση της κινητικότητας της γης και τη διευκόλυνση της διαδικασίας μεταβίβασης μεταξύ των γενεών τόσο για τις παλαιότερες όσο και για τις νεότερες γενιές».<sup>42</sup> Χαρακτηριστική ως προς αυτό είναι η περίπτωση της Γαλλίας, η οποία συνδυάζει τη στήριξη της ΚΑΠ με ειδικό εθνικό πρόγραμμα για τη διευκόλυνση της ανανέωσης των γενεών και της μεταβίβασης των εκμεταλλεύσεων, αλλά και τη μετάδοση γνώσης για την αποτελεσματική διαχείρισή τους (Programme pour l'Accompagnement et la Transmission en Agriculture – ΑΙΤΑ).

### **Είναι δίκαιη η κατανομή της άμεσης στήριξης μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ;**

Η είσοδος 10 νέων κρατών-μελών από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη στους κόλπους της ΕΕ το 2004 χρωμάτισε με μία επιπλέον πτυχή το ζήτημα της δίκαιης κατανομής της στήριξης που παρέχει η ΚΑΠ, αυτή τη φορά όχι μεταξύ παραγωγών εντός ενός κράτους-μέλους αλλά μεταξύ παραγωγών διαφορετικών κρατών-μελών και ειδικότερα μεταξύ «παλαιών» και «νέων».

Στο πλαίσιο των συμφωνιών προσχώρησης των 10 χωρών, τα κονδύλια για τις άμεσες ενισχύσεις είχαν μεν ως αναφορά τον μέσο όρο των ενισχύσεων ανά εκτάριο που ίσχυαν εκείνη την περίοδο στην ΕΕ των 15, αλλά υπολογίστηκαν στη βάση εκτάσεων αναφοράς και αποδόσεων της παραγωγής της κάθε νεοεισερχόμενης χώρας. Δεδομένων των χαμηλότερων αποδόσεων και του όγκου της παραγωγής στις χώρες αυτές, το αποτέλεσμα ήταν ότι στο τέλος της προβλεπόμενης δεκαετούς περιόδου σταδιακής εισαγωγής (phasing in) των κονδυλίων των άμεσων ενισχύσεων, οπότε και επρόκειτο να φτάσουν στο ίδιο επίπεδο με εκείνο των παλαιότερων κρατών-μελών, εντέλει οι ενισχύσεις ανά εκτάριο στα νεότερα κράτη-μέλη αντιστοιχούσαν κατά μέσο όρο στο 70% περίπου των ενισχύσεων στα παλαιότερα κράτη-μέλη.<sup>43</sup>

Κατά τις διαπραγματεύσεις για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) της ΕΕ και τη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ για την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2014-2020, τα νέα κράτη-μέλη υποστήριξαν ότι οι χαμηλότερες μοναδιαίες ενισχύσεις τα τοποθετούσαν σε μειονεκτική θέση στην ενιαία αγορά και ζήτησαν την εξίσωση των μοναδιαίων ενισχύσεων μεταξύ

<sup>42</sup> Ομοίως, Executive Summary, II.

<sup>43</sup> Βλ. σχετικά Matthews, Alan (2019), *What explains the differential cuts in CAP P1 and P2 spending in the Commission's MFF proposal?*, ανακτήθηκε από: <http://capreform.eu/what-explains-the-differential-cuts-in-cap-p1-and-p2-spending-in-the-commissions-mff-proposal/>

των κρατών-μελών, αίτημα που άνοιξε τον δρόμο για την εισαγωγή ενός μηχανισμού γνωστού ως «εξωτερική σύγκλιση». Το αντεπιχείρημα που προέβλεπε ορισμένα από τα παλαιότερα κράτη-μέλη ήταν ότι η μοναδιαία αξία των ενισχύσεων θα πρέπει να αξιολογηθεί λαμβάνοντας εξίσου υπόψη σημαντικές διαφορές που υφίστανται μεταξύ των κρατών-μελών και αφορούν, μεταξύ άλλων, στα επίπεδα τιμών, στο κόστος της γης και της εργασίας, καθώς και στο βιοτικό επίπεδο.

Εντέλει, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του 2013, η εισαγωγή του μηχανισμού της «εξωτερικής σύγκλισης», ο οποίος αποσκοπεί στη σταδιακή προσαρμογή των ενισχύσεων εισοδηματικής στήριξης ανά εκτάριο σε κάθε χώρα είτε προς τα πάνω είτε προς τα κάτω, ώστε να προσεγγίσουν τον μέσο όρο της ΕΕ, προέβλεπε όχι πλήρη εξίσωση της μοναδιαίας αξίας των ενισχύσεων μεταξύ των κρατών-μελών, αλλά ότι στις χώρες της ΕΕ όπου η μέση ενίσχυση ανά εκτάριο ήταν χαμηλότερη από το 90% του μέσου όρου της ΕΕ, η ενίσχυση θα αυξανόταν κατά το ένα τρίτο της διαφοράς μεταξύ του τρέχοντος επιπέδου και του 90% του μέσου όρου της ΕΕ. Στις χώρες όπου η μέση ενίσχυση ήταν υψηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ, τα ποσά θα προσαρμόζονταν προς τα κάτω.

Το αίτημα των (παλαιών πλέον) νέων κρατών-μελών επανήλθε μετ' επιτάσεως, κυρίως από πλευράς των χωρών της Βαλτικής και της Πολωνίας, οι οποίες ζητούσαν πλήρη εξωτερική σύγκλιση των άμεσων ενισχύσεων στο πλαίσιο της συζήτησης για το ΠΔΠ και την ΚΑΠ μετά το 2020. Τα «παλαιότερα» κράτη-μέλη απάντησαν δυναμικά, έχοντας στη φαρέτρα τους παρεμφερή επιχειρήματα με εκείνα που είχαν αντιτάξει στο πλαίσιο της προηγούμενης μεταρρύθμισης. Ειδικότερα, η Ιταλία και έξι άλλα κράτη-μέλη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα (Βέλγιο, Κύπρος, Δανία, Ελλάδα, Ολλανδία και Σλοβενία), σε κοινό non-paper που έθεσαν υπόψη των ενδιαφερόμενων μερών τον Απρίλιο του 2018,<sup>44</sup> υποστήριξαν ότι δεν υφίσταται ανάγκη περαιτέρω εξωτερικής σύγκλισης πέραν του 2020, καθώς και ότι ο μηχανισμός εξωτερικής σύγκλισης με βάση την επιλέξιμη έκταση δεν θα πρέπει να εφαρμόζεται πλέον διότι:

- αυξάνει το χάσμα μεταξύ γεωργικού εισοδήματος και εισοδήματος στην υπόλοιπη οικονομία για τα συνεισφέροντα κράτη-μέλη, ενώ ταυτόχρονα υπεραντισταθμίζει τις δικαιούχους χώρες,
- μεταφέρει οικονομικούς πόρους από μικρές εκμεταλλεύσεις με χαμηλό μέσο εισόδημα σε μεγαλύτερες εκμεταλλεύσεις με υψηλό μέσο εισόδημα,
- η μη συνεκτίμηση του διαφορετικού επιπέδου τιμών μεταξύ των χωρών οδηγεί σε διαφορετική μεταχείριση των αγροτών στην Ευρώπη και σε στρέβλωση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς,

<sup>44</sup> Πηγή: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/056/501/Non\\_Paper\\_on\\_External\\_Convergence\\_revised\\_30\\_April\\_2018\\_final.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/056/501/Non_Paper_on_External_Convergence_revised_30_April_2018_final.pdf)

- δεν λαμβάνει υπόψη τις διαφορές μεταξύ των κρατών-μελών σε σχέση με τις τιμές της γης, το κόστος εργασίας, τις αγρονομικές συνθήκες και επιπλέον αυξάνει τις πιθανότητες την κερδοσκοπίας γύρω από τη γεωργική γη στις δικαιούχους χώρες, καθώς αυξάνεται η κεφαλαιοποίηση της στήριξης της ΚΑΠ στην αξία της γης.

Οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν σε συμβιβασμό, σύμφωνα με τον οποίο, στο πλαίσιο της ΚΑΠ 2023-2027, στις χώρες της ΕΕ όπου η μέση ενίσχυση ανά εκτάριο είναι χαμηλότερη από το 90% του μέσου όρου της ΕΕ θα σημειωθεί αύξηση των ενισχύσεων έως και κατά το ήμισυ της διαφοράς μεταξύ του τρέχοντος επιπέδου και του 90% του μέσου όρου της ΕΕ. Σε αριθμητικούς όρους αυτό σημαίνει ότι το 2022 οι ενισχύσεις θα ανέρχονταν σε τουλάχιστον 200 €/εκτάριο, ενώ το 2027 θα αυξηθούν σε τουλάχιστον 215 €/εκτάριο.

Χωρίς αμφιβολία, το ζήτημα της εξωτερικής σύγκλισης των άμεσων ενισχύσεων θα επανέλθει δυναμικά στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για το επόμενο ΠΔΠ και την ΚΑΠ μετά το 2027. Ωστόσο, όπως ορθά σημειώνει ο Alan Matthews, Ομότιμος Καθηγητής Ευρωπαϊκής Αγροτικής Πολιτικής στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Trinity College του Δουβλίνου, σε σχετικό άρθρο του,<sup>45</sup> η έννοια της δικαιοσύνης είναι σχετική καθώς «ενώ η υποστήριξη οποιουδήποτε τύπου χρηματοδότησης εξαρτάται από τη γενική αποδοχή ότι αυτή είναι δίκαιη και λογική, η αντίληψη της δικαιοσύνης εξαρτάται συχνά από τη σκοπιά του παρατηρητή. Για ορισμένους, οι ίσες ενισχύσεις ανά εκτάριο είναι το μόνο δίκαιο αποτέλεσμα. Άλλοι θα υποστηρίξουν ότι η δικαιοσύνη συνεπάγεται ίση συνεισφορά στο γεωργικό εισόδημα ή κατανομή σύμφωνα με τη γεωργική παραγωγή κάθε χώρας».

### **Λαμβάνουν την άμεση στήριξη εκείνοι στους οποίους προορίζεται;**

Ως απόρροια της αποσύνδεσης των άμεσων ενισχύσεων της ΚΑΠ από την παραγωγή, η οποία εισήχθη με τη μεταρρύθμιση Fischler το 2003 και ξεκίνησε να εφαρμόζεται το 2005, επικράτησε προβληματισμός σε σχέση με το κατά πόσο λάμβαναν την άμεση στήριξη της ΚΑΠ εκείνοι για τους οποίους προοριζόταν, δηλαδή οι παραγωγοί. Ειδικότερα, έπρεπε να αποφευχθούν φαινόμενα διαρροής ενισχύσεων σε δικαιούχους των οποίων η κύρια δραστηριότητα δεν είχε καμία σχέση με τη γεωργία (για παράδειγμα σε γήπεδα γκολφ, σε αεροδρόμια ή σε δήμους) ή στους λεγόμενους «αγρότες του καναπέ», οι οποίοι κατείχαν γη και συνεπώς αποκτούσαν πρόσβαση σε δικαιώματα ενίσχυσης, χωρίς ωστόσο να παράγουν. Χαρακτηριστική ως προς το ζήτημα αυτό ήταν η αρθρογραφία στον Τύπο της εποχής που έφερνε στο φως της δημοσιότητας τέτοια φαινόμενα, όπως για παράδειγμα το γεγονός ότι η Βασίλισσα της Αγγλίας

<sup>45</sup> Matthews, Alan (2020), *External convergence debate continues to simmer*, ανακτήθηκε από: <http://capreform.eu/external-convergence-debate-continues-to-simmer/>



ήταν η μεγαλύτερη δικαιούχος των ενισχύσεων της ΚΑΠ στο Ηνωμένο Βασίλειο, ακολουθούμενη από αριστοκρατικές οικογένειες της χώρας.<sup>46</sup>

Στο πλαίσιο του «διαγνωστικού ελέγχου» της ΚΑΠ το 2009, έγινε προσπάθεια να θεσπιστούν υποχρεωτικές ελάχιστες απαιτήσεις για τη λήψη άμεσων ενισχύσεων και να δοθεί στα κράτη-μέλη η δυνατότητα να αποκλείσουν όσους δεν ασχολούνται κατά κύριο λόγο με τη γεωργία. Ωστόσο, η αποτελεσματικότερη στόχευση της άμεσης στήριξης της ΚΑΠ σε πραγματικούς γεωργούς προβλέφθηκε στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του 2013, η οποία και καθιέρωσε την έννοια του επονομαζόμενου **«ενεργού γεωργού»**, αποσκοπώντας στο να εμποδίσει φυσικά ή νομικά πρόσωπα να λαμβάνουν στήριξη από την ΚΑΠ όταν η δραστηριότητά τους δεν είναι γεωργική ή είναι οριακά γεωργική. Μεταξύ των βασικών προβλέψεων συμπεριλαμβανόταν:

- Η μη χορήγηση άμεσων ενισχύσεων σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα οι εκτάσεις των οποίων ήταν κυρίως εκτάσεις διατηρούμενες σε κατάσταση κατάλληλη για βοσκή ή καλλιέργεια και που δεν ασκούσαν επί των εκτάσεων αυτών την ελάχιστη δραστηριότητα, όπως οριζόταν από τα κράτη-μέλη.
- Αρνητικός κατάλογος επιχειρήσεων/δραστηριοτήτων, που περιλάμβανε αερολιμένες, σιδηροδρομικές εταιρείες, δίκτυα ύδρευσης, κτηματομεσιτικές εταιρείες, γήπεδα και υπαίθριους χώρους ψυχαγωγίας, με τα κράτη-μέλη να μπορούν να εμπλουτίζουν τον κατάλογο με άλλες ανάλογες, μη γεωργικές επιχειρήσεις ή δραστηριότητες.

Ωστόσο, σύμφωνα με Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου που δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2018,<sup>47</sup> «η χρήση του [αρνητικού] καταλόγου απεδείχθη εν μέρει μόνον αποτελεσματική, ενώ μπορούσε να οδηγήσει στη διαφορετική μεταχείριση παρόμοιων αιτούντων και αποτέλεσε σημαντικό διοικητικό βάρος για τους οργανισμούς πληρωμών». Λαμβάνοντας υπόψη τις συγκεκριμένες δυσκολίες, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αναθεώρησης της ΚΑΠ 2014-2020, συμφώνησαν ότι, από το 2018, τα κράτη-μέλη μπορούν να αποφασίσουν είτε να περιστείλουν τα κριτήρια βάσει των οποίων μπορούν οι αιτούντες να αποδεικνύουν την ιδιότητα του «ενεργού γεωργού» είτε να παύσουν να χρησιμοποιούν τον «αρνητικό κατάλογο».

<sup>46</sup> Πηγή: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1285.pdf>

<sup>47</sup> Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2018), Ειδική έκθεση αριθ. 10/2018: Καθεστώς βασικής ενίσχυσης για τους γεωργούς – σε καλό δρόμο από άποψη λειτουργίας, με περιορισμένη όμως συμβολή στην απλούστευση, τη στόχευση και τη σύγκλιση των επιπέδων ενίσχυσης, διαθέσιμο στο: <https://www.eca.europa.eu/el/publications?did=45158>

## Οι προβλέψεις της ΚΑΠ 2023-2027 για τη δικαιότερη κατανομή της στήριξης

Προεκτείνοντας και ενισχύοντας τους μηχανισμούς που ήδη εφαρμόζονταν αλλά και εισάγοντας νέους, η ΚΑΠ 2023-2027 επιδιώκει να μειώσει περαιτέρω τις προαναφερόμενες ανισότητες αλλά και να κατευθύνει τη στήριξη σε όσους τη χρειάζονται περισσότερο. Ειδικότερα:

- **Σύγκλιση των ενισχύσεων:** Στο πλαίσιο της νέας ΚΑΠ, τα επίπεδα της άμεσης εισοδηματικής στήριξης θα συγκλίνουν περισσότερο τόσο στο εσωτερικό των κρατών-μελών της ΕΕ (**εσωτερική σύγκλιση** της αξίας των δικαιωμάτων στο 85% τουλάχιστον του συνολικού μέσου όρου σε επίπεδο κράτους-μέλους ή σε επίπεδο ορισμένης αγρονομικής ή γεωγραφικής περιφέρειας εντός κράτους-μέλους μέχρι το 2026) όσο και μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ (**εξωτερική σύγκλιση**: στις χώρες της ΕΕ όπου η μέση ενίσχυση ανά εκτάριο είναι χαμηλότερη από το 90% του μέσου όρου της ΕΕ θα σημειωθεί αύξηση των ενισχύσεων έως και κατά το ήμισυ της διαφοράς μεταξύ του τρέχοντος επιπέδου και του 90% του μέσου όρου της ΕΕ μέχρι το 2027).
- **Αναδιανεμητική εισοδηματική στήριξη:** Τα κράτη-μέλη της ΕΕ θα πρέπει να διαθέσουν **υποχρεωτικά** τουλάχιστον το 10% των κονδυλίων των άμεσων ενισχύσεων που τους αναλογούν στο καθεστώς της αναδιανεμητικής εισοδηματικής στήριξης, για την καλύτερη αντιμετώπιση των εισοδηματικών αναγκών των μικρότερων και μεσαίων γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Στην προηγούμενη ΚΑΠ 2014-2020 το εν λόγω καθεστώς ήταν προαιρετικό, ενώ δεν προϋπέθετε τον καθορισμό συγκεκριμένου ελάχιστου ποσοστού του εθνικού φακέλου κάθε κράτους-μέλους για την εφαρμογή του.
- **Στήριξη των γεωργών νεαρής ηλικίας:** Τα κράτη-μέλη της ΕΕ θα πρέπει να κατευθύνουν τουλάχιστον το 3% του εθνικού τους φακέλου για τις άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς νεαρής ηλικίας, με τη μορφή εισοδηματικής ή επενδυτικής στήριξης ή ενίσχυσης εκκίνησης για γεωργούς νεαρής ηλικίας, δηλαδή για τα ειδικά προβλεπόμενα καθεστώτα στήριξης τόσο του 1<sup>ου</sup> όσο και του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα. Παράλληλα, ο ορισμός του νέου αγρότη ενσωματώνει πλέον την υποχρέωση κατάλληλης εκπαίδευσης/δεξιοτήτων, ενισχύονται τα ποσοστά στήριξης στο πλαίσιο των επενδυτικών μέτρων του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα ενώ παραμένει η ειδική επενδυτική στήριξη εκκίνησης γεωργικής επιχείρησης. Τέλος, παρέχεται η δυνατότητα στήριξης της συνεργασίας μεταξύ παραγωγών στο πλαίσιο της κληρονομικής διαδοχής γεωργικών εκμεταλλεύσεων, ως κίνητρο σε γεωργούς που έχουν συμπληρώσει την ηλικία συνταξιοδότησης ή που θα έχουν φτάσει έως το τέλος του σχετικού μέτρου την ηλικία αυτή.

- **Επιβολή ανώτατων ορίων και προοδευτική μείωση των ενισχύσεων:** Τα κράτη-μέλη μπορούν να επιβάλλουν ανώτατο όριο στο ποσό της βασικής εισοδηματικής στήριξης για τη βιωσιμότητα (βασική ενίσχυση) που χορηγείται σε ένα γεωργό για ένα δεδομένο ημερολογιακό έτος, μειώνοντας, στην περίπτωση αυτή, κατά 100% το ποσό που υπερβαίνει τα €100.000. Μπορούν, επίσης, να μειώνουν κατά έως και 85% το ποσό της βασικής εισοδηματικής στήριξης για τη βιωσιμότητα πέραν των €60.000 που χορηγείται σε έναν γεωργό για ένα δεδομένο ημερολογιακό έτος.
- **Ενεργός γεωργός:** Προσδιορίζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται ότι χορηγείται στήριξη μόνο σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που ασκούν τουλάχιστον ένα ελάχιστο επίπεδο γεωργικής δραστηριότητας, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται η παροχή στήριξης σε γεωργούς με πολλαπλές δραστηριότητες ή σε γεωργούς μερικής απασχόλησης. Κατά τον καθορισμό της ιδιότητας του «ενεργού γεωργού», τα κράτη-μέλη εφαρμόζουν αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια, όπως δοκιμές εισοδήματος, εισροές εργασίας στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις, το εταιρικό αντικείμενο και την ένταξη των γεωργικών δραστηριοτήτων τους σε εθνικά ή περιφερειακά μητρώα. Τα εν λόγω κριτήρια μπορούν να εισάγονται με μία ή περισσότερες μορφές, οι οποίες επιλέγονται από τα κράτη-μέλη, μεταξύ άλλων και μέσω αρνητικού καταλόγου αποκλεισμού γεωργών από το να θεωρούνται ενεργοί.

Επιπλέον των παραπάνω προβλέψεων, η έννοια της «δικαιοσύνης» διευρύνεται με τη νέα ΚΑΠ προκειμένου να συμπεριλάβει την κοινωνική διάσταση, καθώς και τη διάσταση του φύλου με τις ακόλουθες προβλέψεις:

- **Κοινωνική αιρεσιμότητα:** Οι ενισχύσεις της ΚΑΠ θα συνδέονται στο εξής με την τήρηση ορισμένων εργασιακών προτύπων της ΕΕ, ενώ θα παρέχονται κίνητρα στους δικαιούχους για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Ειδικότερα, από το 2025 και έπειτα, οι δικαιούχοι των ενισχύσεων της ΚΑΠ θα υπόκεινται σε διοικητική κύρωση εάν δεν συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις που σχετίζονται με τους εφαρμοστέους όρους εργασίας και απασχόλησης ή τις υποχρεώσεις του εργοδότη που απορρέουν από τις σχετικές νομικές πράξεις του κοινοτικού δικαίου.
- **Βελτίωση της ισόρροπης εκπροσώπησης των φύλων:** Η ισότητα των φύλων και η προώθηση της συμμετοχής των γυναικών στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών, με ιδιαίτερη έμφαση στη γεωργία, αποτελούν —για πρώτη φορά— μέρος των στόχων των στρατηγικών σχεδίων της ΚΑΠ. Στο πλαίσιο αυτό τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να αξιολογούν την κατάσταση των γυναικών

στη γεωργία και να αντιμετωπίζουν τις προκλήσεις στα στρατηγικά τους σχέδια, ενώ οι αρχές της ισότητας των φύλων θα πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της προετοιμασίας, της υλοποίησης και της αξιολόγησης των παρεμβάσεων της ΚΑΠ.

## 5. Ο στρατηγικός σχεδιασμός της Ελλάδας για την ΚΑΠ 2023-2027

Περνώντας από την ευρωπαϊκή εικόνα στην εθνική, και προκειμένου να εξετάσουμε τις στρατηγικές επιλογές της χώρας μας σε σχέση με την ΚΑΠ 2023-2027, είναι αναγκαίες ορισμένες εισαγωγικές επισημάνσεις και διευκρινίσεις.

Καταρχάς θα ήταν αδόκιμο, πέρα από ελάχιστα διαφωτιστικό, να επιδιώξουμε στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης μια γενικού χαρακτήρα, έστω και συνοπτική, παρουσίαση του εθνικού στρατηγικού σχεδίου της Ελλάδας για την ΚΑΠ. Ένα τέτοιο κείμενο, άλλωστε, έχει ήδη συνταχθεί και δημοσιευτεί από πλευράς εθνικής διοίκησης.<sup>48</sup>

Επιπλέον, καθώς βρισκόμαστε μόλις στην εκκίνηση της εφαρμογής της νέας ΚΑΠ, είναι ιδιαίτερα νωρίς ώστε να προβούμε σε οποιαδήποτε είδους αποτίμηση των εθνικών στρατηγικών μας επιλογών. Πόσω μάλλον όταν, όπως θα δούμε και παρακάτω, οι επιλογές αυτές παραμένουν ακόμα αρκετά γενικόλογες και περιγραφικές ως προς αρκετά σημεία. Επιπλέον και σε συνέχεια της ιδιαίτερα καθυστερημένης δημοσίευσης των δύο πρώτων εφαρμοστικών Υπουργικών Αποφάσεων στις 9 Μαΐου 2023,<sup>49</sup> τα κενά και οι απορίες σε σχέση με την εφαρμογή ιδιαίτερα πολύπλοκων νέων καθεστώτων, όπως τα οικολογικά προγράμματα, παραμένουν. Σε κάθε περίπτωση, είναι η ίδια η εφαρμογή των προβλέψεων του στρατηγικού σχεδίου που θα επιτρέψει την ενδελεχή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους.

Οφείλουμε επίσης να υπενθυμίσουμε ότι, όπως παρουσιάστηκε στο Κεφάλαιο 4, και ειδικότερα στην παράγραφο 4.3, η νέα ΚΑΠ έχει αμιγώς εθνοκεντρικό χαρακτήρα, με το βάρος του σχεδιασμού, της εφαρμογής και της παρακολούθησης της πολιτικής να αποτελεί πλέον σε συντριπτικό βαθμό ευθύνη των κρατών-μελών της ΕΕ. Η μετατόπιση της ευθύνης προς τις εθνικές διοικήσεις αντικατοπτρίζεται, όπως ήδη εξηγήσαμε, στο εργαλείο των «εθνικών στρατηγικών σχεδίων της ΚΑΠ», τα οποία οφείλουν να καταρτίζουν τα κράτη-μέλη

<sup>48</sup> Πηγή: [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/synoptiko\\_keimeno\\_egke\\_ss\\_kap\\_2023\\_2027\\_060323.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/synoptiko_keimeno_egke_ss_kap_2023_2027_060323.pdf)

<sup>49</sup> Πηγή: [https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi?fek\\_pdf=20230203071](https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi?fek_pdf=20230203071) και [https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi?fek\\_pdf=20230203072](https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi?fek_pdf=20230203072)

για την επικράτειά τους, επιλέγοντας από το «μενού» των κοινοτικά προβλεπόμενων καθεστώτων και μέτρων εκείνα που ανταποκρίνονται στις συνθήκες, τις ανάγκες και τις προτεραιότητές τους, πέρα από ορισμένες προβλέψεις που έχουν κοινή εφαρμογή σε όλη την επικράτεια της ΕΕ.

Αυτή είναι μια σημαντική επισήμανση, στον βαθμό που θα θέλαμε να εμβυθύνουμε στο εθνικό στρατηγικό σχέδιο για την ΚΑΠ, καθώς καθίσταται σαφές ότι αφενός οι εθνικές επιλογές διαφέρουν από χώρα σε χώρα, με πολλούς στη δημόσια σφαίρα των Βρυξελλών να κάνουν λόγο ακόμα και για απώλεια του κοινού χαρακτήρα της πολιτικής. Αφετέρου, είναι αυτονόητο ότι στο νέο μοντέλο λειτουργίας που υιοθετεί η ΚΑΠ 2023-2027, ορισμένες από τις προβλέψεις της δεν θα τύχουν εφαρμογής στα κράτη-μέλη που δεν τις επέλεξαν, γεγονός που αποτελεί από μόνο του ένα ιδιαίτερα σημαντικό «φίλτρο» ανάγνωσης και κριτικής εξέτασης της στρατηγικής προσέγγισης που υιοθέτησαν τα κράτη-μέλη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα.

Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω επισημάνσεις και διευκρινίσεις, το παρόν κεφάλαιο θα επικεντρωθεί:

- Στην παρουσίαση στοιχείων σε σχέση με τη χρηματοδότηση της χώρας από τον προϋπολογισμό της ΚΑΠ στο πλαίσιο του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) 2021-2027, καθώς και σε σχέση με τη χρηματοδοτική κατανομή των εθνικών πόρων μεταξύ των τύπων παρεμβάσεων που προβλέπονται στο στρατηγικό σχέδιο της Ελλάδας.
- Στην παρουσίαση της «πολιτικής οικονομίας» του εθνικού στρατηγικού σχεδίου της ΚΑΠ, δηλαδή σε ορισμένες χρήσιμες πληροφορίες όσον αφορά την προετοιμασία, την πορεία προς την κατάθεση και την τελική έγκρισή του από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς και την πρόοδο της εφαρμογής του.
- Στην κριτική εξέταση των επιλογών της Ελλάδας από το «μενού» της ΚΑΠ, σε αντιπαραβολή με τις επιλογές άλλων κρατών-μελών αλλά κυρίως σε σχέση την κατάσταση στην ελληνική γεωργία και τις κρίσιμες προκλήσεις που αντιμετωπίζει, αντλώντας επίσης διδάγματα από την εφαρμογή της ΚΑΠ σε προηγούμενες προγραμματικές περιόδους.

### **5.1 Η χρηματοδότηση της ΚΑΠ στην Ελλάδα (2021-2027) και η κατανομή των πόρων στο εθνικό στρατηγικό σχέδιο (2023-2027)**

Οι διαπραγματεύσεις για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) 2021-2027 ήταν χρονοβόρες και κυματώδεις. Με σημείο εκκίνησης τις αρχές Μαΐου του 2018, οπότε και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε την πρότασή της, οι συννομοθέτες ενέκριναν τον σχετικό Κανονισμό μόλις στην εκπνοή της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου, δηλαδή τον

Δεκέμβριο του 2020, έχοντας περάσει από τους σκοπέλους του Brexit και της πανδημίας της Covid-19.

Όπως εξηγήθηκε στην παράγραφο 4.1, το χρονοδιάγραμμα της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ δεν ταυτίστηκε με το χρονοδιάγραμμα του ΠΔΠ, με αποτέλεσμα να αποφασιστεί διετής παράταση της εφαρμογής της εργαλειοθήκης της ΚΑΠ 2014-2020, λαμβάνοντας ωστόσο χρηματοδότηση βάσει του νέου ΠΔΠ το οποίο ενισχύθηκε με πόρους του μέσου ανάκαμψης/NGEU.

Για τη χώρα μας, το μεγάλο διακύβευμα της διαπραγμάτευσης για το ΠΔΠ 2021-2027 αφορούσε την «εξωτερική σύγκλιση» των άμεσων ενισχύσεων (βλ. σχετικά παράγραφο 4.4) καθώς μεταξύ των «παλαιών» κρατών-μελών εμφάνιζε μία από τις υψηλότερες μοναδιαίες τιμές άμεσων ενισχύσεων/εκτάριο «δίνοντας την εντύπωση ότι [είναι] ευνοημένη στην κατανομή των άμεσων ενισχύσεων συγκριτικά με άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ, τα οποία [παρουσίαζαν] χαμηλότερη αναλογία. Η πραγματικότητα ωστόσο είναι εντελώς διαφορετική όταν ως κριτήριο κατανομής ληφθούν μεγέθη που αφορούν τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις κάθε χώρας». <sup>50</sup> Όταν εξεταστεί η κατανομή των άμεσων ενισχύσεων ανά εκμετάλλευση, «η Ελλάδα καταλαμβάνει την 20<sup>ή</sup> κατά σειρά θέση μεταξύ των κρατών-μελών στην ΕΕ-28, με μέση αναλογία €2.722 ανά έτος και εκμετάλλευση, μέγεθος σημαντικά μικρότερο του κοινοτικού μέσου όρου (3.896 €/εκμετάλλευση)». <sup>51</sup> Αυτό συμβαίνει διότι το μέσο μέγεθος των αγροτικών εκμεταλλεύσεων της χώρας (6,6 εκτάρια) είναι μικρότερο από τον κοινοτικό μέσο όρο (15,2 εκτάρια). <sup>52</sup> Εάν δε συγκριθεί με εκείνο ορισμένων «νέων» κρατών-μελών, όπως π.χ. η Εσθονία (59,6 εκτάρια), η Λετονία (27,6 εκτάρια) ή η Λιθουανία (19,5 εκτάρια), η απόσταση αποκτά ακόμα μεγαλύτερο εύρος.

Αυτό ήταν και ένα από τα βασικά επιχειρήματα που αξιοποίησε η χώρα μας στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης, συντασσόμενη, όπως αναφέρθηκε στην παράγραφο 4.4, με άλλα 5 κράτη-μέλη της ΕΕ και με θετική κατάληξη έναν συμβιβασμό που απέτρεψε το ακραίο σενάριο της πλήρους εξωτερικής σύγκλισης, το οποίο διεκδικούσε με σθένος το αντίπαλο δέος.

<sup>50</sup> Τσιφόρος, Ιωάννης (2018), *Η ελληνική γεωργία στο εγχώριο, ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον*, ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, σελ. 166.

<sup>51</sup> Ομοίως.

<sup>52</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2021), *Statistical Factsheet – Greece*, June 2021, διαθέσιμο στο: [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-12/agri-statistical-factsheet-el\\_en\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-12/agri-statistical-factsheet-el_en_0.pdf)

### 5.1.1 Η χρηματοδότηση της ΚΑΠ στην Ελλάδα από το ΠΔΠ 2021-2027<sup>53</sup>

Στον προϋπολογισμό του ΠΔΠ 2021-2027 για την Ελλάδα το ανώτατο όριο χρηματοδότησης στον 1<sup>ο</sup> Πυλώνα της ΚΑΠ ανέρχεται σε €14.970,5 εκατ. σε τρέχουσες τιμές, ενώ στον 2<sup>ο</sup> Πυλώνα η χρηματοδότηση ενισχύεται στο διάστημα της διετούς μεταβατικής περιόδου, κυρίως λόγω της συμβολής του Ταμείου Ανάκαμψης (€108,1 εκατ. το 2021 και €257,2 εκατ. το 2022), εκτιμώμενη αθροιστικά σε €4.387,2 εκατ. Στο σύνολό της, η χρηματοδότηση των δύο Πυλώνων της ΚΑΠ, πριν από τη μεταφορά πόρων μεταξύ τους, ανέρχεται σε €19.357,7 εκατ.

**Πίνακας 2: Χρηματοδότηση της ΚΑΠ στην Ελλάδα, 2021-2027 (€ εκατ., τρέχουσες τιμές)**

	2021	2022	2023	2025	2027	2021-2027
ΠΔΠ - 1 <sup>ος</sup> Πυλώνας	2.138,5	2.139,4	2.138,5	2.138,5	2.138,5	14.970,5
ΠΔΠ - 2 <sup>ος</sup> Πυλώνας	680,2	557	557	557	557	4.021,9
Ταμείο Ανάκαμψης - 2 <sup>ος</sup> Πυλώνας	108,1	257,2				365,3
<b>Χρηματοδότηση ΚΑΠ</b>	<b>2.926,8</b>	<b>2.953,6</b>	<b>2.695,5</b>	<b>2.695,5</b>	<b>2.695,5</b>	<b>19.357,7</b>

**Πηγή:** European Commission, Directorate – General for Budget, The EUs 2021-2027 long term budget and Next Generation EU: facts and figures, April 2021.

Σε σύγκριση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2014-2020), ο 1<sup>ος</sup> Πυλώνας της ΚΑΠ στον προϋπολογισμό του ΠΔΠ 2021-2027 για την Ελλάδα παρουσιάζει αρνητική μεταβολή (-1,9%), παρά την άνοδο που σημειώνεται στα μέτρα αγοράς (+1,6%), προϋπολογισμού ύψους €440 εκατ. Πρόκειται για μέτρα που περιλαμβάνουν την ενίσχυση των μικρών νησιών του Αιγαίου (€161 εκατ.), τα μέτρα αγοράς για το κρασί (€161,2 εκατ.), για το ελαιόλαδο/ελιές (€74,7 εκατ.) και τη μελισσοκομία (€43,1 εκατ.). Οι πόροι στον 2<sup>ο</sup> Πυλώνα ενισχύονται σημαντικά (+4,6%) χάρη στη συμβολή του Ταμείου Ανάκαμψης και η συνολική χρηματοδότηση της ΚΑΠ σημειώνει μικρή αρνητική μεταβολή σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο (-0,5%).

<sup>53</sup> Η παρούσα παράγραφος, με ελάχιστες τροποποιήσεις, αποτελεί μέρος της έκδοσης: Τσιφόρου, Έλλη, κ.ά. (2022), *Η Κοινή Αγροτική Πολιτική 2023-2027 – Χρηματοδότηση, στόχοι, παρεμβάσεις και συστάσεις για το εθνικό στρατηγικό σχέδιο*, ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, σελ. 20-21, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/cap2023-2027-gaia-publication/>



**Πίνακας 3: Σύγκριση χρηματοδότησης της ΚΑΠ στην Ελλάδα (€ εκατ., τρέχουσες τιμές)**

	2021-2027	2014-2020	Μεταβολή (%)
ΠΔΠ - Άμεσες ενισχύσεις	14.530,5	14.833	-2
ΠΔΠ - Μέτρα αγοράς	440	433	1,6
Σύνολο 1 <sup>ου</sup> Πυλώνα	14.970,5	15.266	-1,9
ΠΔΠ - 2 <sup>ος</sup> Πυλώνας	4.021,9	4.195,9	-4,1
Ταμείο Ανάκαμψης - 2 <sup>ος</sup> Πυλώνας	365,3		
Σύνολο 2 <sup>ου</sup> Πυλώνα	4.387,2	4.195,9	4,6
<b>Χρηματοδότηση ΚΑΠ</b>	<b>19.357,7</b>	<b>19.461,9</b>	<b>-0,5</b>

**Πηγή:** European Commission, Directorate – General for Budget, The EUs 2021-2027 long term budget and Next Generation EU: facts and figures, April 2021 και ΥΠΑΑΤ, Η εφαρμογή των άμεσων ενισχύσεων 2014-2020, Ιούνιος 2019.

Θα πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί η δυσμενής εξέλιξη ως προς την ειδική ενίσχυση στο βαμβάκι,<sup>54</sup> όπου το ποσό στήριξης στην Ελλάδα από €234,18 ανά εκτάριο επιλέξιμης έκτασης για κάθε έτος της προγραμματικής περιόδου 2014-2020, περιορίστηκε σε €229,37 ανά εκτάριο κατά τη νέα προγραμματική περίοδο, μεταβολή που με την ισχύουσα απόδοση (3,2 τόνοι/εκτάριο) και την επιλέξιμη έκταση της καλλιέργειας (250.000 εκτάρια) περιορίζει τη στήριξη σε €183,5 εκατ. ετησίως, μέγεθος μειωμένο κατά €3,8 εκατ. σε σχέση με την ετήσια στήριξη κατά την περίοδο 2014-2020 (€187,3 εκατ.).

Περιορισμός επίσης σημειώθηκε στη χρηματοδότηση της Ένωσης για τα προγράμματα εργασίας των Οργανώσεων Παραγωγών στον τομέα του ελαιολάδου και των επιτραπέζιων ελιών στην Ελλάδα, όπου το ποσό της ετήσιας στήριξης περιορίστηκε από €11,098 εκατ. κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο σε €10,666 εκατ. κατά τη διετή μεταβατική περίοδο (δηλαδή για τα έτη 2021 και 2022),<sup>55</sup> παρουσιάζοντας μείωση της τάξης του 3,9%. Επιπλέον, εάν λάβουμε υπόψη τους οικονομικούς πίνακες του δημοσιευμένου και εγκεκριμένου στρατηγικού σχεδίου της ΚΑΠ που αφορούν τη χρηματοδότηση των εν λόγω προγραμμάτων για

**54** Το Πρωτόκολλο 4, που προσαρτήθηκε στην πράξη προσχώρησης της Ελλάδας στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αναγνωρίζει ρητά τη γεωργική φύση της βαμβακοπαραγωγής και καθορίζει τους στόχους της στήριξης για τον τομέα. Η ΚΑΠ 2023-2027 αναγνωρίζει την αναγκαιότητα συνέχισης μιας ειδικής ενίσχυσης ανά εκτάριο βασικής επιλέξιμης έκτασης η οποία είναι καθορισμένη για κάθε δικαιούχο χώρα (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Βουλγαρία). Προκειμένου να υπολογιστεί η ειδική ενίσχυση ανά εκτάριο εθνικά καθορισμένες επιλέξιμης έκτασης, πολλαπλασιάζονται καθορισμένες αποδόσεις με καθορισμένα ποσά αναφοράς για κάθε δικαιούχο κράτος-μέλος. Το κονδύλιο του προϋπολογισμού για το βαμβάκι είναι σταθερό, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για άλλους σκοπούς και η εφαρμογή της ειδικής ενίσχυσης έχει νομική βάση στις Συνθήκες. Συνεπώς, η ενίσχυση για το βαμβάκι δεν αποτελεί μέρος των παρεμβάσεων που εγκρίνονται στο στρατηγικό σχέδιο για την ΚΑΠ και δεν υπόκειται σε εκκαθάριση και επανεξέταση των επιδόσεων.

**55** Βλ. σχετικά άρθρο 10 του Μεταβατικού Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2220 της ΚΑΠ, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2220>

το σύνολο της περιόδου 2023-2027 (€47,514 εκατ.),<sup>56</sup> οι απώλειες, σε επίπεδο σύγκρισης μεταξύ των δύο προγραμματικών περιόδων (2014-2020 και 2021-2027) ανέρχονται σε €8,84 εκατ. (-12,8%).

### **5.1.2 Η κατανομή των πόρων στο εθνικό στρατηγικό σχέδιο της ΚΑΠ 2023-2027<sup>57</sup>**

Έχει επίσης ενδιαφέρον να παρουσιάσουμε συνοπτικά την κατανομή των κοινοτικών πόρων που αναλογούν στη χώρα μας για την εφαρμογή της ΚΑΠ κατά τα έτη 2023-2027, καταρχάς μεταξύ των Πυλώνων της πολιτικής, και κατά δεύτερον μεταξύ των διάφορων καθεστώτων στήριξης εντός των Πυλώνων.

Σύμφωνα με το κατατεθειμένο και εγκεκριμένο στρατηγικό σχέδιο της ΚΑΠ, και μετά την εφαρμογή της κανονιστικά προβλεπόμενης μεταφοράς πόρων από τον 1<sup>ο</sup> στον 2<sup>ο</sup> Πυλώνα που για την Ελλάδα ανήλθε στο 10%,<sup>58</sup> το 73% της στήριξης (€9.841,85 εκατ.) θα κατευθυνθεί στον πρώτο Πυλώνα, με τον Πυλώνα 2 να απορροφά το υπόλοιπο 27% (€3.635,97 εκατ.).

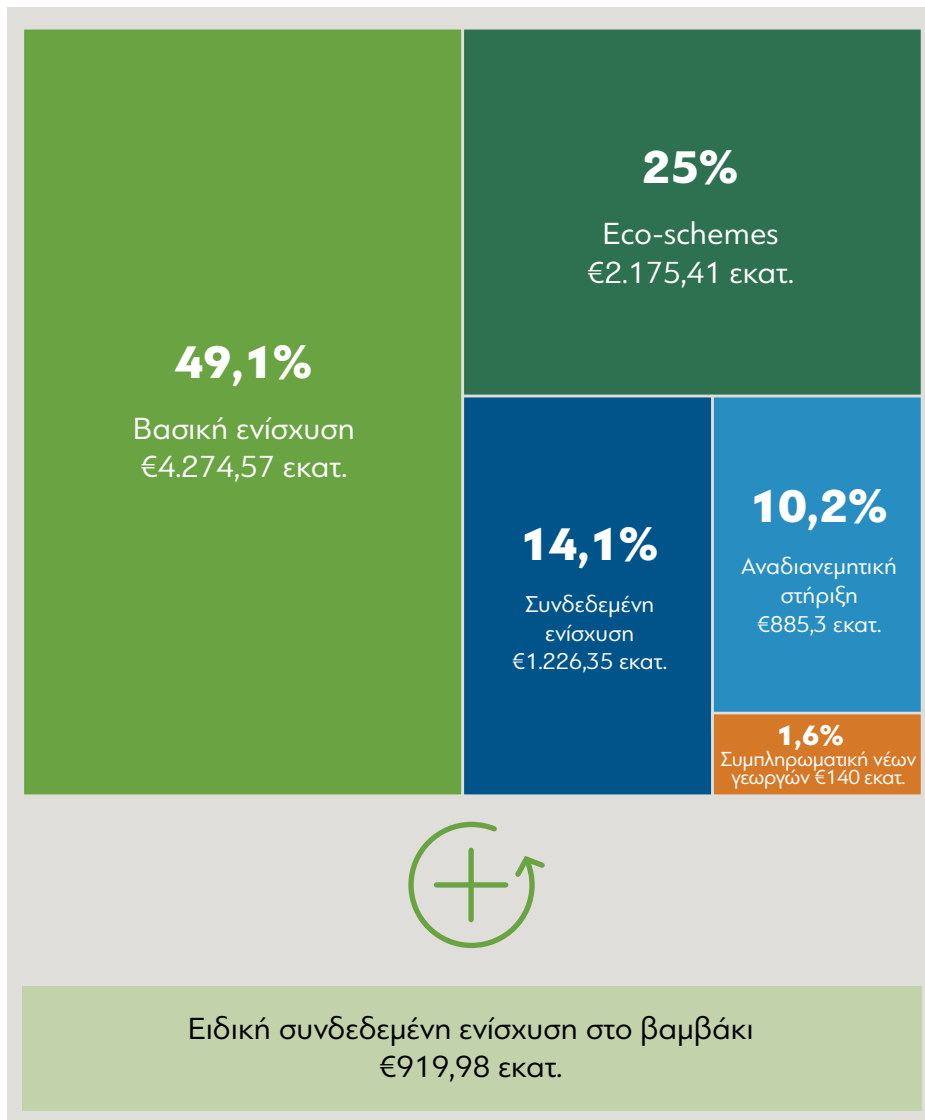
Το παρακάτω γράφημα παρουσιάζει την κατανομή των πόρων μεταξύ των καθεστώτων άμεσης στήριξης του 1<sup>ου</sup> Πυλώνα στο στρατηγικό σχέδιο της Ελλάδας για την ΚΑΠ.

<sup>56</sup> Βλ. σχετικά Στρατηγικό Σχέδιο Κοινής Αγροτικής Πολιτικής της Ελλάδας 2023-2027, σελ. 664 [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/egkekrimeno\\_ss\\_kap\\_2023\\_2027.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/egkekrimeno_ss_kap_2023_2027.pdf)

<sup>57</sup> Τα στοιχεία για τη σύνταξη της παρούσας παραγράφου βασίζονται στο Συνοπτικό Κείμενο Στρατηγικού Σχεδίου της ΚΑΠ 2023-2027, το οποίο δημοσίευσε το ΥΠΑΑΤ τον Νοέμβριο του 2022. Βλ. σχετικά [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/synoptiko\\_keimeno\\_egke\\_ss\\_kap\\_2023\\_2027\\_060323.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/synoptiko_keimeno_egke_ss_kap_2023_2027_060323.pdf)

<sup>58</sup> Σύμφωνα με το κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο της ΚΑΠ 2023-2027 τα κράτη-μέλη έχουν τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της ευελιξίας μεταξύ των Πυλώνων, να μεταφέρουν έως και 25% των πόρων από τον 1<sup>ο</sup> στον 2<sup>ο</sup> Πυλώνα. Το ποσοστό αυτό μπορεί να φτάσει μέχρι και το 42%, εφόσον το 15% αυτού κατευθυνθεί σε μέτρα του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα που σχετίζονται με το περιβάλλον και το κλίμα και το 2% για την εγκατάσταση γεωργών νεαρής ηλικίας.

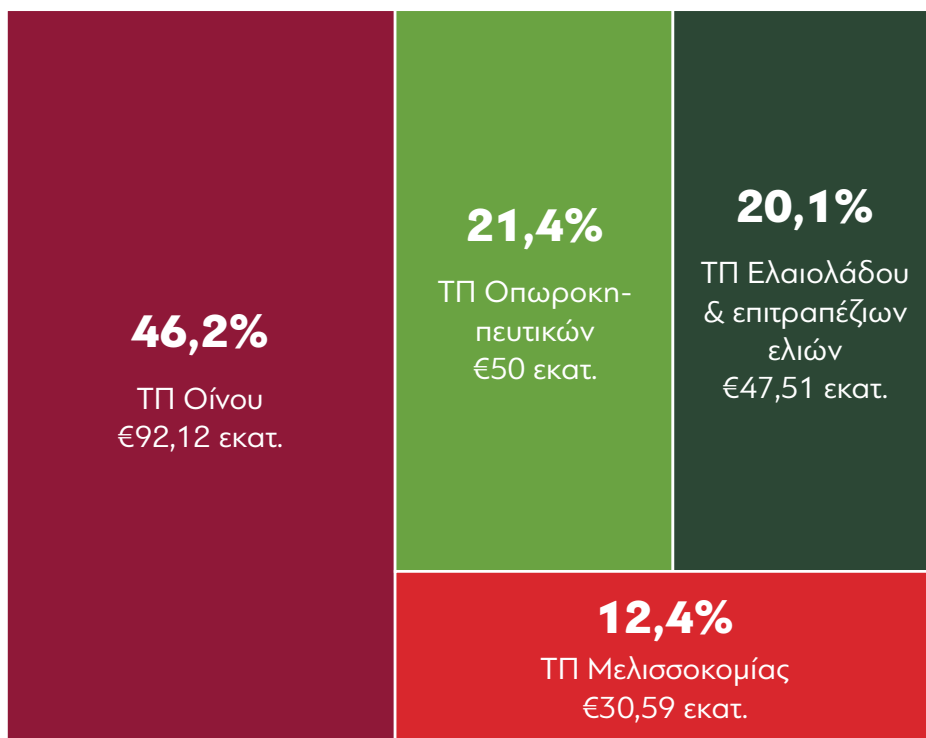
**Γράφημα 2:** Κατανομή των πόρων μεταξύ των καθεστώτων άμεσης στήριξης του 1<sup>ου</sup> Πυλώνα στο ΣΣ της Ελλάδας για την ΚΑΠ



**Πηγή:** ΥΠΑΑΤ (2022), Συνοπτικό Κείμενο Στρατηγικού Σχεδίου της ΚΑΠ 2023-2027, διαθέσιμο στο: [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/synoptiko\\_keimeno\\_egke\\_ss\\_kap\\_2023\\_2027\\_060323.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/synoptiko_keimeno_egke_ss_kap_2023_2027_060323.pdf)

Όπως είδαμε στο Κεφάλαιο 3, στο πλαίσιο των μέτρων αγοράς του 1<sup>ου</sup> Πυλώνα της ΚΑΠ προβλέπεται εξειδικευμένη στήριξη σε συγκεκριμένους τομείς παραγωγής, η οποία κατευθύνεται στα κράτη-μέλη αναλόγως με το παραγωγικό τους προφίλ: στα οπωροκηπευτικά, στο ελαιόλαδο και τις επιτραπέζιες ελιές, στον αμπελοοινικό τομέα, στα μελισσοκομικά προϊόντα και στον λυκίσκο. Για τη χώρα μας η στήριξη των λεγόμενων «**τομεακών προγραμμάτων**» αφορά τους τέσσερεις πρώτους τομείς, με συνολική χρηματοδότηση ύψους €220,23 εκατ. κατά την περίοδο 2023-2027, όπως αναλύεται στο παρακάτω γράφημα.

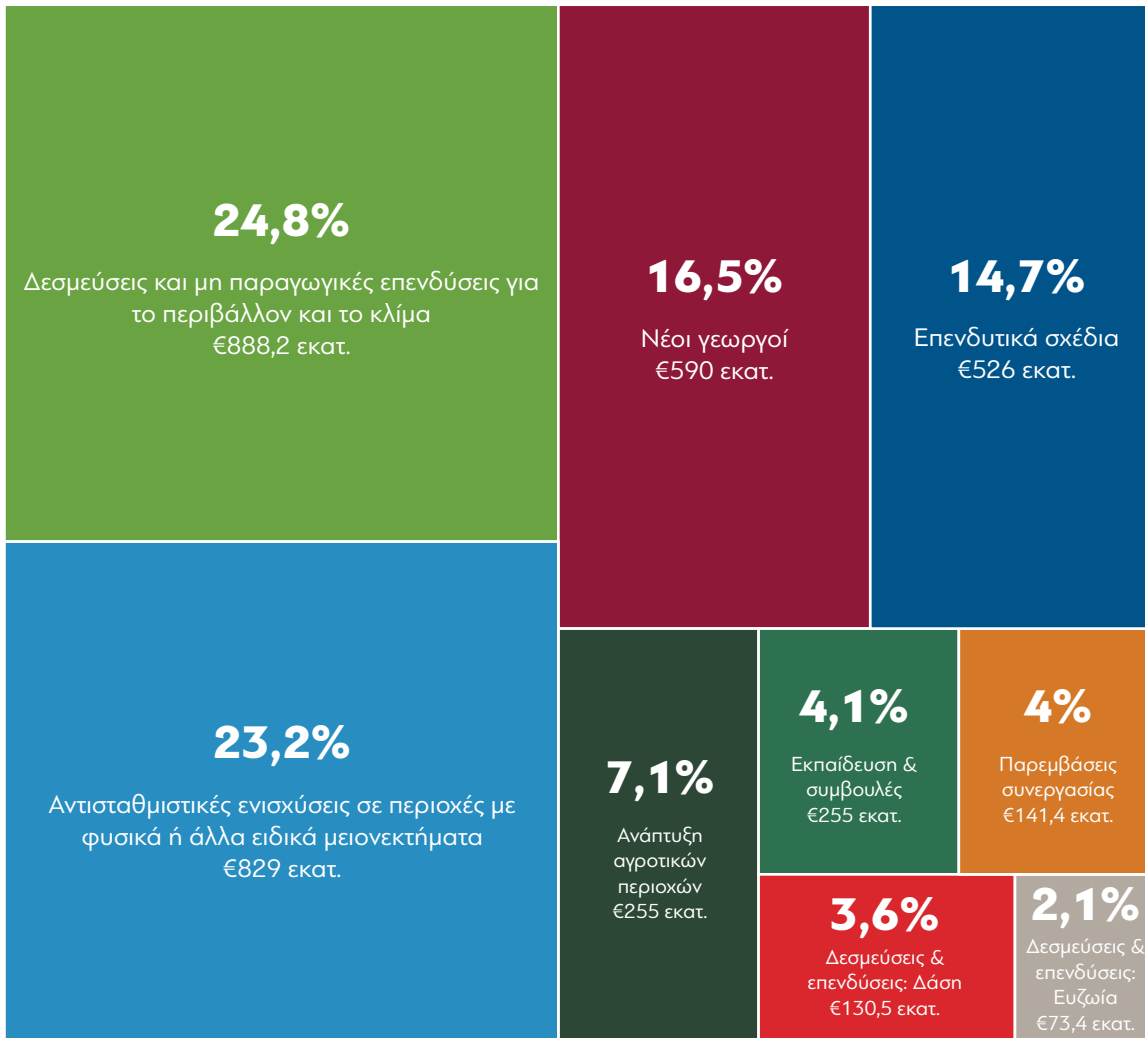
**Γράφημα 3: Η χρηματοδοτική κατανομή των τεσσάρων βασικών τύπων παρεμβάσεων των τομεακών προγραμμάτων του ΣΣ της ΚΑΠ 2023-2027 στην Ελλάδα**



**Πηγή:** ΥΠΑΑΤ (2022), Συνοπτικό Κείμενο Στρατηγικού Σχεδίου της ΚΑΠ 2023-2027, διαθέσιμο στο: [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/synoptiko\\_keimeno\\_egke\\_ss\\_kap\\_2023\\_2027\\_060323.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/synoptiko_keimeno_egke_ss_kap_2023_2027_060323.pdf)

Σε ό,τι αφορά τον 2<sup>ο</sup> Πυλώνα, ο συνολικός προϋπολογισμός των επιλεγμένων από το κοινοτικό «μενού», βασικών τύπων παρεμβάσεων μεταξύ 2023-2027 ανέρχεται σε 3.635,97 εκατ. ευρώ, συμπεριλαμβάνοντας και τους πόρους της προβλεπόμενης «τεχνικής βοήθειας» προς τα κράτη-μέλη, η οποία για τη χώρα μας ανέρχεται σε €57,5 εκατ.

**Γράφημα 4:** Η χρηματοδοτική κατανομή των βασικών τύπων παρεμβάσεων της αγροτικής ανάπτυξης του ΣΣ της ΚΑΠ 2023-2027 στην Ελλάδα



**Πηγή:** ΥΠΑΑΤ (2022), Συνοπτικό Κείμενο Στρατηγικού Σχεδίου της ΚΑΠ 2023-2027, διαθέσιμο στο: [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/synoptiko\\_keimeno\\_egke\\_ss\\_kap\\_2023\\_2027\\_060323.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/synoptiko_keimeno_egke_ss_kap_2023_2027_060323.pdf)

## 5.2 Η πολιτική οικονομία του εθνικού στρατηγικού σχεδίου της ΚΑΠ

Το εναρκτήριο σύνθημα για την προετοιμασία των κρατών-μελών ενόψει της νέας ΚΑΠ δόθηκε με τη δημοσίευση του προτεινόμενου κανονιστικού πλαισίου από πλευράς Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Ιούνιο του 2018. Σύμφωνα με αυτό, τα κράτη-μέλη όφειλαν να υποβάλουν το στρατηγικό τους σχέδιο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το αργότερο μέχρι την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 2022. Η Επιτροπή είχε στη διάθεσή της τρεις μήνες από την ημερομηνία υποβολής κάθε στρατηγικού σχεδίου προκειμένου να απευθύνει τις παρατηρήσεις της στο εκάστοτε κράτος-μέλος και έξι μήνες για να εγκρίνει το σχέδιο, διαδικασία που θα έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί εγκαίρως πριν από την προβλεπόμενη έναρξη εφαρμογής όλων των σχεδίων τον Ιανουάριο του 2023.

Στην πράξη, η πορεία προς την τελική έγκριση υπήρξε περιπετειώδης, με τις παραπάνω προθεσμίες να αθετούνται τόσο από πλευράς ορισμένων κρατών-μελών όσο και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δεδομένου ότι τα πρώτα στρατηγικά σχέδια έλαβαν έγκριση στις 31 Αυγούστου του 2022, ενώ ορισμένα από αυτά μόλις λίγες εβδομάδες πριν από την έναρξη εφαρμογής της νέας ΚΑΠ.

Το πλούσιο σε εξελίξεις και ανατροπές θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο στο οποίο αναφερθήκαμε στην παράγραφο 4.1 (Brexit, διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ 2021-2027, ευρωεκλογές 2019, πανδημία της Covid-19) δικαιολογεί τη δυσκολία τήρησης του χρονοδιαγράμματος. Προκειμένου, μάλιστα, να υποστηρίξει τη διαδικασία της προετοιμασίας των κρατών-μελών σε ένα ιδιαίτερα ρευστό και αβέβαιο πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε τον Δεκέμβριο του 2020 27 κείμενα συστάσεων προς τις εθνικές διοικήσεις, προσδιορίζοντας τους βασικούς τομείς στους οποίους πρέπει να επικεντρωθεί καθεμία από τις χώρες της ΕΕ, βάσει στοιχείων και αναλύσεων που είχε στη διάθεσή της.

Ωστόσο η αβεβαιότητα για τα κράτη-μέλη παρέμενε έντονη, δεδομένου ότι είχαν ξεκινήσει και προχωρούσαν στην προετοιμασία του σχεδιασμού τους, ενώ εκκρεμούσαν πολιτικές αποφάσεις για πολλά και σημαντικά σημεία της μεταρρύθμισης. Η πολιτική συμφωνία για τη νέα ΚΑΠ επιτεύχθηκε τον Ιούνιο του 2021 και επικυρώθηκε επίσημα τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, οπότε και δημοσιεύτηκε το σχετικό βασικό κανονιστικό πλαίσιο, δηλαδή λίγες εβδομάδες πριν από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των εθνικών στρατηγικών σχεδίων.

Τέλος, το ξέσπασμα της εμπόλεμης σύρραξης στην Ουκρανία τον Φεβρουάριο του 2022 και τα σοβαρά ζητήματα επισιτιστικής ασφάλειας που έφερε στο προσκήνιο, οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παροτρύνει τα κράτη-μέλη να αναθεωρήσουν τα σχέδιά τους προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της ανθεκτικότητας των γεωργικών τους τομέων στο πλαίσιο των επιστολών παρατηρήσεων που απηύθυνε προς αυτά και σε συνέχεια της υποβολής των εθνικών στρατηγικών τους σχεδίων.

### **5.2.1 Η πορεία της προετοιμασίας και της έγκρισης του εθνικού στρατηγικού σχεδίου**

Οι πρώτες ενέργειες προετοιμασίας του εθνικού στρατηγικού σχεδίου της ΚΑΠ εντοπίζονται τον Απρίλιο του 2019, οπότε και προκηρύχθηκε από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ) η διενέργεια ηλεκτρονικού ανοικτού διεθνούς διαγωνισμού για την ανάθεση του έργου: «Παροχή Υπηρεσιών Διοικητικής - Τεχνικής Υποστήριξης για την κατάρτιση

του Στρατηγικού Σχεδίου της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΣΣ ΚΓΠ)». <sup>59</sup> Με απόφαση της Γενικής Γραμματείας Αγροτικής Πολιτικής και Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων του ΥΠΑΑΤ, τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους το έργο ανατέθηκε στην ένωση φορέων Ειδικός Λογαριασμός Κονδυλίων Έρευνας Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών (ΕΛΚΕ ΑΥΑ) - ΛΚΝ ΑΝΑΛΥΣΙΣ Σύμβουλοι Επιχειρήσεων & Ανάπτυξης ΕΠΕ. <sup>60</sup>

Επιπλέον, τον Νοέμβριο του 2020, η ελληνική Κυβέρνηση, μέσω του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ), σύναψε σύμβαση «Παροχής Αποζημιούμενων Συμβουλευτικών Υπηρεσιών - Στρατηγικός Σχεδιασμός και Δράση για τη Γεωργία και τον Μετασχηματισμό της Υπαίθρου (SPARTA)», με την Παγκόσμια Τράπεζα, <sup>61</sup> η οποία, μεταξύ άλλων συμβουλευτικών υπηρεσιών, ανέλαβε την ex-ante και τη στρατηγική περιβαλλοντική αξιολόγηση του εθνικού στρατηγικού σχεδίου.

Οι προαναφερόμενες οντότητες, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του ΥΠΑΑΤ, συμμετείχαν στο έργο της εκπόνησης/προετοιμασίας του σχεδίου, με τις πολιτικές αποφάσεις, ωστόσο, να βαραινούν την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου.

Παράλληλα, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη παράγραφο, τον Δεκέμβριο του 2020, η Ελλάδα, όπως και τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΕ, έλαβε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κείμενο συστάσεων για την υποστήριξη της προετοιμασίας του στρατηγικού της σχεδίου για την ΚΑΠ. <sup>62</sup> Σε αυτό, βάσει των στοιχείων και των αναλύσεων που η Επιτροπή διαθέτει για τη χώρα μας, πρότεινε να επικεντρώσουμε τις προσπάθειές μας σε μια σειρά προτεραιοτήτων με **οικονομική** (δικαιότερη κατανομή στήριξης, έμφαση στη στήριξη των μόνιμων βοσκότοπων και της εκτατικής κτηνοτροφίας, βελτίωση της θέσης των μεμονωμένων παραγωγών στην εφοδιαστική αλυσίδα μέσω της στήριξης συλλογικών σχημάτων), **περιβαλλοντική** (ανάπτυξη της βιοοικονομίας, αποτελεσματικότερη προστασία εδαφικών και υδατικών πόρων και της βιοποικιλότητας μέσω υιοθέτησης βιώσιμων πρακτικών όπως η γεωργία ακριβείας αλλά και μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών στους γεωργούς, επέκταση της βιολογικής γεωργίας, αποτελεσματικότερο μετριασμό και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή) και **κοινωνική** (ανανέωση των γενεών, καταπολέμηση φτώχειας, ανεργίας και αναβάθμιση υπηρεσιών στην ύπαιθρο,

<sup>59</sup> Πηγή: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/6%CE%A7424653%CE%A0%CE%93-%CE%9B%CE%94%CE%9C>

<sup>60</sup> Πηγή: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/6%CE%9E%CE%91%CE%934653%CE%A0%CE%93-%CE%A8%CE%9B%CE%A0>

<sup>61</sup> Πηγή: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-agrotike-anaptukse/nomos-4754-2020-phek-231a-20-11-2020.html>

<sup>62</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), Έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής: Συστάσεις της Επιτροπής για το στρατηγικό σχέδιο ΚΓΠ της Ελλάδας, SWD(2020) 372 final, Βρυξέλλες, 18.12.2020, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0372>

μείωση φυτοφαρμάκων, αντιβιοτικών και καλύτερη διαβίωση των ζώων) στόχευση. Παράλληλα, ενθάρρυνε τη χώρα μας να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στην πράσινη και ψηφιακή μετάβαση της γεωργίας, καθώς και στη βελτίωση των ευρυζωνικών υποδομών και των ψηφιακών δεξιοτήτων στις αγροτικές περιοχές.

Το στρατηγικό σχέδιο της Ελλάδας για την ΚΑΠ, ένα τεχνικό κείμενο άνω των 1.000 σελίδων, υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 30 Δεκεμβρίου 2021. Σε συνέχεια της υποβολής, και όπως προβλεπόταν κανονιστικά, στις 31 Μαρτίου 2022 η Επιτροπή απέστειλε στη χώρα μας επιστολή 292 παρατηρήσεων<sup>63</sup> επί του κατατεθειμένου σχεδίου, στην οποία το ΥΠΑΑΤ απάντησε στις 4 Μαΐου του ίδιου έτους.<sup>64</sup> Σε συνέχεια της διαδικασίας των παρατηρήσεων και των διμερών διαβουλεύσεων με την Επιτροπή, η τελική έκδοση του στρατηγικού σχεδίου της Ελλάδας για την ΚΑΠ 2023-2027<sup>65</sup> υποβλήθηκε στην Επιτροπή στις 17 Οκτωβρίου 2022, ενώ η απόφαση έγκρισης δημοσιεύτηκε στις 21 Νοεμβρίου 2022.<sup>66</sup>

### **5.2.2 Ζητήματα διαβούλευσης, ενημέρωσης και εφαρμογής**

Στο πλαίσιο των διαδικαστικών απαιτήσεων σε σχέση με την εκπόνηση των στρατηγικών σχεδίων, το κανονιστικό πλαίσιο της ΚΑΠ 2023-2027 προέβλεπε την αποτελεσματική εμπλοκή στην προετοιμασία τους των τοπικών, περιφερειακών και συναφών δημόσιων αρχών, των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων και των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών.

Στη χώρα μας, οι σχετικές πρωτοβουλίες της εθνικής διοίκησης αφορούσαν τη διοργάνωση 25 ενημερωτικών ημερίδων στις περιφέρειες (Ιούνιος 2019-Δεκέμβριος 2021), 3 ενημερώσεων στο πλαίσιο συνεδριάσεων της Βουλής, 2 τηλεδιασκέψεων με αρμόδιους αντιπεριφερειάρχες, 3 θεματικών ομάδων εργασίας, ομάδων εστίασης (focus groups), 3 διαδικτυακών διαβουλεύσεων με οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους, εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και με εμπειρογνώμονες, την ανάρτηση ερωτηματολογίου στην ιστοσελίδα του ΥΠΑΑΤ, παρουσιάσεις με αφορμή τη συμμετοχή σε εκθέσεις/εκδηλώσεις, και τη διεξαγωγή έρευνας γνώμης.<sup>67</sup>

Ωστόσο, η διαβούλευση με τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους, και ιδιαίτερα με τους άμεσα ενδιαφερόμενους αγρότες και τις οργανώσεις τους,

<sup>63</sup> Πηγή: [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-04/observation-letter-greece\\_en\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-04/observation-letter-greece_en_0.pdf)

<sup>64</sup> Πηγή: [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-05/observation-letter-comments-greece\\_en\\_0\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-05/observation-letter-comments-greece_en_0_0.pdf)

<sup>65</sup> Πηγή: [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/egkekrimeno\\_ss\\_kap\\_2023\\_2027.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/egkekrimeno_ss_kap_2023_2027.pdf)

<sup>66</sup> Πηγή: [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/apofasi\\_egkrisis\\_ss\\_kap\\_2023\\_2027.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/apofasi_egkrisis_ss_kap_2023_2027.pdf)

<sup>67</sup> Πηγή: [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/paroyiasia\\_voyli\\_08\\_12\\_2021\\_v4.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/paroyiasia_voyli_08_12_2021_v4.pdf)



παρουσίασε σημαντικά κενά, αφενός λόγω της μεσολάβησης της πανδημίας της Covid-19, αφετέρου λόγω της μεγάλης καθυστέρησης της δημοσίευσης πληροφοριών σχετικά με το σχέδιο ή ακόμα και της πλήρους απουσίας επίσημης ενημέρωσης και διαλόγου σε κρίσιμα στάδια της διαδικασίας έγκρισης του στρατηγικού σχεδίου.<sup>68</sup> Ειδικότερα, μέχρι τον Δεκέμβριο του 2021 οπότε και υποβλήθηκε το σχέδιο, τα μόνα δημοσιευμένα σχετικά κείμενα αφορούσαν συνόψεις της ανάλυσης SWOT,<sup>69</sup> καθώς και ένα «Ενδιάμεσο Κείμενο Διαβούλευσης του Στρατηγικού Σχεδίου (ΣΣ) για την Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) 2023-2027»<sup>70</sup> το οποίο δόθηκε στη δημοσιότητα τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους, τρεις μήνες πριν από την προθεσμία υποβολής του. Το τελευταίο είχε περιγραφικό και γενικόλογο χαρακτήρα και αφορούσε κατά κύριο λόγο τις κοινοτικές κανονιστικές προβλέψεις της νέας ΚΑΠ, ενώ παρείχε ελάχιστες πληροφορίες σε σχέση με τις στρατηγικές επιλογές της χώρας και την οικονομική τους διάσταση. Επιπλέον, μεταξύ της ανάρτησης του υποβληθέντος κειμένου του σχεδίου στις αρχές του 2022 και της τελικής του έγκρισης τον Νοέμβριο του ίδιου έτους και σε συνέχεια των παρατηρήσεων της Επιτροπής, δεν υπήρξε ενημέρωση/διαβούλευση σε σχέση με τις προσαρμογές που σχεδίαζε η εθνική διοίκηση.

Δυστυχώς, οι καθυστερήσεις και το έλλειμμα κατατοπιστικής ενημέρωσης στους παραγωγούς της χώρας σε σχέση με την ΚΑΠ 2023-2027 συνεχίστηκαν και το 2023, αν και τον Ιανουάριο ξεκίνησε η εφαρμογή της πολιτικής. Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή του παρόντος κεφαλαίου, οι πρώτες δύο εφαρμοστικές Υπουργικές Αποφάσεις δημοσιεύτηκαν μόλις στις 9 Μαΐου του 2023, με τα κενά και τις απορίες σε σχέση με την εφαρμογή ιδιαίτερα πολύπλοκων νέων καθεστώτων, όπως τα οικολογικά προγράμματα, να παραμένουν και να παραπέμπονται σε νέα Υπουργική Απόφαση.

Ο αντίκτυπος στον παραγωγικό κόσμο της χώρας από τη μεγάλη καθυστέρηση και την ασάφεια σε σχέση με την εφαρμογή της νέας ΚΑΠ είναι τεράστιος, καθώς παρατείνεται το κλίμα αβεβαιότητας, ενώ τουλάχιστον μέχρι τα μέσα του έτους δεν έχει δρομολογηθεί, και συνεπώς αξιοποιηθεί, καμία παρέμβαση της εργαλειοθήκης της νέας ΚΑΠ. Αυτό, μάλιστα, σε μια περίοδο μεγάλης ανασφάλειας για τους Έλληνες αγρότες, λόγω της ιδιαίτερα δύσκολης οικονομικής συγκυρίας που σχετίζεται κατά κύριο λόγο με την εκτόξευση του κόστους της παραγωγής.

<sup>68</sup> 73% των ερωτηθέντων παραγωγών στο πλαίσιο της πανελλαδικής έρευνας που διεξήγαγε η GAIA ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ στα τέλη του 2021 δήλωναν ότι ήταν ελάχιστα ή καθόλου ενημερωμένοι σε σχέση με την Κοινή Αγροτική Πολιτική 2023-2027. Βλ. σχετικά GAIA ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ (2022), *Πανελλαδική Αγροτική Έρευνα – Ετοιμότητα και ευαισθητοποίηση του αγροτικού πληθυσμού σε σχέση με τον πράσινο και ψηφιακό μετασχηματισμό της ελληνικής γεωργίας*, σελ. 14, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/panelladiki-agrotiki-erevna/>

<sup>69</sup> Πηγή: [http://www.agrotikianaptixi.gr/sites/default/files/diavoyleysi\\_swot\\_anagkes\\_ss\\_kgp\\_2021-2027\\_24-2-2021\\_003.pdf](http://www.agrotikianaptixi.gr/sites/default/files/diavoyleysi_swot_anagkes_ss_kgp_2021-2027_24-2-2021_003.pdf) και [http://www.agrotikianaptixi.gr/sites/default/files/epiteliki\\_synopsi\\_shedioy\\_swot\\_analysis\\_0.pdf](http://www.agrotikianaptixi.gr/sites/default/files/epiteliki_synopsi_shedioy_swot_analysis_0.pdf)

<sup>70</sup> Πηγή: [http://www.agrotikianaptixi.gr/sites/default/files/keimeno\\_diavoyleysi\\_ss\\_kgp\\_2023-2027\\_15-09-2021\\_final.pdf](http://www.agrotikianaptixi.gr/sites/default/files/keimeno_diavoyleysi_ss_kgp_2023-2027_15-09-2021_final.pdf)

### 5.3 Προκλήσεις και (χαμένες) ευκαιρίες στον στρατηγικό σχεδιασμό της χώρας

Προχωρώντας στην κριτική εξέταση των επιλογών της χώρας στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού για τη νέα ΚΑΠ, με τους περιορισμούς που περιεγράφηκαν στην εισαγωγή του παρόντος κεφαλαίου, οφείλουμε καταρχάς να επισημάνουμε ότι παρά την «αλλαγή παραδείγματος» που συνιστά η τελευταία σε επίπεδο διακυβέρνησης, στόχευσης αλλά και προϋποθέσεων/καθεστώτων στήριξης, το επίκεντρο του ενδιαφέροντος στην εθνική δημόσια σφαίρα, μονοπώλησε εξαρχής το ζήτημα της «εσωτερικής σύγκλισης» της άμεσης στήριξης της ΚΑΠ.

Η χώρα μας, με τις προθέσεις της πολιτικής ηγεσίας του ΥΠΑΑΤ να έχουν διαφανεί αρκετούς μήνες πριν από την υποβολή του στρατηγικού σχεδίου της ΚΑΠ,<sup>71</sup> προχώρησε στην εφαρμογή πλήρους εσωτερικής σύγκλισης των ιστορικών δικαιωμάτων των παραγωγών, η οποία ισοδυναμεί με σύγκλιση της αξίας των δικαιωμάτων ενίσχυσης προς ενιαία τιμή μονάδας («flat rate») εντός καθεμίας από τις τρεις αγρονομικές περιφέρειες (αροτραίες καλλιέργειες, δενδρώδεις καλλιέργειες και βοσκότοποι) στις οποίες κατανέμονται οι πόροι της βασικής εισοδηματικής στήριξης. Η απόφαση αυτή, η οποία υπερβαίνει το κοινοτικά προβλεπόμενο ελάχιστο ποσοστό εσωτερικής σύγκλισης του 85%, θα εφαρμοστεί σταδιακά, σε 4 ισόποσα βήματα μεταξύ 2023-2026. Αυτό σημαίνει ότι το 2026, εντός κάθε αγρονομικής περιφέρειας η μοναδιαία αξία όλων των δικαιωμάτων ενίσχυσης θα εξισωθεί με τον περιφερειακό μέσο ορό, δηλ. με τη μέση αξία των δικαιωμάτων ενίσχυσης της εν λόγω περιφέρειας.

Όπως εξηγείται στο πλαίσιο του εγκεκριμένου στρατηγικού σχεδίου, η ανάλυση SWOT που προηγήθηκε της υποβολής του ανέδειξε την «ανισοκατανομή των άμεσων ενισχύσεων, με το 10% των εκμεταλλεύσεων να συγκεντρώνει το 48% των άμεσων ενισχύσεων, ενώ το 45% των εκμεταλλεύσεων που μπορούν να θεωρηθούν ως μικροκαλλιεργητές λαμβάνουν το 10% των άμεσων ενισχύσεων (2019)».<sup>72</sup> Ασφαλώς, η εφαρμογή της απόφασης αυτής δεν πρόκειται να είναι ανώδυνη, δεδομένου ότι αναμένεται να έχει σημαντικό αντίκτυπο στην εισοδηματική στήριξη των μικρών και μικρομεσαίων εκμεταλλεύσεων οι οποίες είχαν θεμελιώσει ιστορικά δικαιώματα υψηλής μοναδιαίας αξίας από καλλιέργειες όπως π.χ. η σταφίδα, ο καπνός κ.ά. Αναμένεται να διαπιστωθεί στην πράξη σε ποιο βαθμό η υποχρεωτική εφαρμογή του καθεστώτος της αναδιανεμητικής στήριξης, η οποία προβλέπει τη μεταφορά πόρων από μεγαλύτερες σε μικρότερες εκμεταλλεύσεις, θα αναπληρώσει τη μείωση της στήριξης

<sup>71</sup> Πηγή: <http://www.minagric.gr/index.php/el/the-ministry-2/grafeiotypou/deltiatypou/10912-dt190221>

<sup>72</sup> Στρατηγικό Σχέδιο Κοινής Αγροτικής Πολιτικής της Ελλάδας 2023-2027, σελ. 70, διαθέσιμο στο: [http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023\\_2027/egkekrimeno\\_ss\\_kap\\_2023\\_2027.pdf](http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/KAP2023_2027/egkekrimeno_ss_kap_2023_2027.pdf)

των τελευταίων, λόγω της εφαρμογής της εσωτερικής σύγκλισης, όπως υποστηρίζεται στο στρατηγικό σχέδιο.<sup>73</sup>

Το αδιαμφισβήτητο σημαντικό και σύνθετο ζήτημα της δικαιότερης κατανομής της στήριξης μεταξύ των παραγωγών της χώρας επισκίασε, ωστόσο, την ενημέρωση και τον διάλογο επί σειράς εξίσου σημαντικών ζητημάτων, όπως για παράδειγμα η στρατηγική της χώρας σε σχέση με τους νέους στόχους και καθεστώτα στήριξης της ΚΑΠ που σχετίζονται με την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση του τομέα και γενικότερα με τη διάχυση της γνώσης και της καινοτομίας στον αγροτικό πληθυσμό, σε ένα εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές τοπίο όπου η βιωσιμότητα των αγροτικών εκμεταλλεύσεων απέναντι στις προκλήσεις της εποχής (κόστος παραγωγής, επισιτιστική ασφάλεια, κλιματική αλλαγή) καλεί σε ριζική αναπροσαρμογή των πολιτικών στήριξής τους.

### 5.3.1 Οι χαμένες ευκαιρίες

Παράλληλα, ορισμένες από τις νέες δυνατότητες που παρέχει η εργαλειοθήκη της ΚΑΠ 2023-2027 είτε δεν τέθηκαν υπόψη των ενδιαφερόμενων μερών είτε δεν αναλύθηκαν/συζητήθηκαν επαρκώς στο πλαίσιο της διαβούλευσης, με αποτέλεσμα να μην υιοθετηθούν, συνιστώντας, κατά τη γνώμη μας, σημαντικές χαμένες ευκαιρίες αποτελεσματικής στήριξης της ελληνικής γεωργίας. Χαρακτηριστικές ως προς αυτό είναι οι περιπτώσεις:

#### 1) Της δυνατότητας αξιοποίησης 3% των εθνικών πόρων για άμεσες ενισχύσεις για τη χρηματοδότηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανώσεων Παραγωγών σε άλλους τομείς πέραν εκείνου των οπωροκηπευτικών:

Είναι αδιαμφισβήτητο το γεγονός ότι η οριζόντια συνεργασία στο πλαίσιο συλλογικών σχημάτων όπως οι Οργανώσεις Παραγωγών μπορεί να οδηγήσει σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που ωφελούν σε μεγάλο βαθμό τους μεμονωμένους παραγωγούς, δημιουργώντας προστιθέμενη αξία που δεν θα μπορούσαν να επιτύχουν από μόνοι τους. Η αξία αυτή προκύπτει από τη διασφάλιση αποτελεσματικότερης πρόσβασης στην αγορά (π.χ. μέσω της συγκέντρωσης της προσφοράς, της κοινής εμπορίας ή διανομής γεωργικών προϊόντων ή ανάληψης προωθητικών ενεργειών), ευνοϊκότερων συμβατικών όρων έναντι αγοραστών (π.χ. τακτικές πληρωμές, δίκαιες τιμές για όλους τους παραγωγούς) και προμηθευτών γεωργικών εισροών (π.χ. από κοινού προμήθεια και, επομένως, μειωμένο κόστος) και μεγαλύτερη πρόσβαση σε τεχνικές γνώσεις για τη βελτίωση της ασφάλειας και της ποιότητας της γεωργικής παραγωγής.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Ομοίως, σελ. 282-283.

<sup>74</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Montanari, F., Chlebicka, A., Szabo, G. (2019), *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported – Final report*, (OPL), διαθέσιμο στο: <https://data.europa.eu/doi/10.2762/034412>

Σε ό,τι αφορά ειδικά τη χώρα μας, και σύμφωνα με τις προτάσεις της Τελικής Έκθεσης της Επιτροπής Πισσαρίδη, η μεγέθυνση των επιχειρήσεων του αγροδιατροφικού κλάδου της χώρας προϋποθέτει την παροχή ενισχυμένων οικονομικών κίνητρων για τη συμμετοχή των παραγωγών σε συνεργατικά σχήματα.<sup>75</sup> Επιπλέον, όπως παρουσιάζεται στα συμπεράσματα πρόσφατης μελέτης της ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ για τις Οργανώσεις Παραγωγών στην ελληνική γεωργία, «ο βαθμός οργάνωσης των παραγωγών της χώρας σε Οργανώσεις Παραγωγών παραμένει χαμηλός ακόμα και στους παραδοσιακά πιο οργανωμένους τομείς, όπως εκείνοι των οπωροκηπευτικών και του ελαιολάδου/επιτραπέζιας ελιάς, εάν υπολογίσει κανείς τον συνολικό αριθμό δικαιούχων ενιαίας ενίσχυσης ανά τομέα. Παράλληλα, σε ορισμένα σημαντικά για την ελληνική γεωργία προϊόντα, όπως το γάλα και τα γαλακτοκομικά προϊόντα, το βαμβάκι, τα σιτηρά, το ρύζι κ.ά., η συμμετοχή των παραγωγών σε Οργανώσεις είναι πολύ μικρή».<sup>76</sup>

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, προξενεί εντύπωση το γεγονός ότι η χώρα μας δεν επέλεξε να αξιοποιήσει την ευκαιρία παροχής στήριξης για την οργανωτική συγκρότηση παραγωγικών τομέων στρατηγικής προτεραιότητας μέσω του ολοκληρωμένου εργαλείου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που εφαρμόζεται ήδη με επιτυχία στον τομέα των οπωροκηπευτικών, όπως παρουσιάστηκε στην παράγραφο 4.3. Η Γαλλία, για παράδειγμα, στο πλαίσιο της χάραξης εθνικής στρατηγικής για την απεξάρτηση της χώρας από τις εισαγόμενες πρωτεΐνες, έθεσε ως στόχο τον διπλασιασμό των εκτάσεων ψυχανθών έως το 2030 και αξιοποίησε, μεταξύ άλλων, τη νέα δυνατότητα που παρέχει η ΚΑΠ 2023-2027 για τη στήριξη Οργανώσεων Παραγωγών στον τομέα των πρωτεϊνικών καλλιεργειών, μέσω της υλοποίησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Μία αντίστοιχη πρωτοβουλία σε εθνικό επίπεδο θα ενίσχυε σημαντικά την απειλούμενη βιωσιμότητα της ελληνικής κτηνοτροφίας, όπου το έτος 2021 η δαπάνη των ζωοτροφών υπερέβη την αξία της ζωικής παραγωγής με αναλογία 108%, καθώς ο τομέας αντιμετωπίζει σημαντική εξάρτηση από εισαγόμενες πρώτες ύλες που αξιοποιούνται ως ζωοτροφές (αραβόσιτος, σιτάρι, σόγια, σογιάλευρο κ.ά.), σύμφωνα με στοιχεία πρόσφατης μελέτης της ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Έκθεση Επιτροπής Πισσαρίδη (2020), Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, σελ.209, διαθέσιμο στο: [https://www.kathimerini.gr/wp-content/uploads/2020/11/growth\\_plan\\_2020-11-23\\_1021.pdf](https://www.kathimerini.gr/wp-content/uploads/2020/11/growth_plan_2020-11-23_1021.pdf)

<sup>76</sup> Τσιφόρου, Έλλη, κ.ά. (2022), Οι Οργανώσεις Παραγωγών στην Ελληνική Γεωργία – Μεγέθη, Δραστηριότητες, Θεσμικό & χρηματοδοτικό πλαίσιο στήριξης, προκλήσεις και προτεραιότητες, ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, 2<sup>η</sup> έκδοση, σελ. 94, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/oi-organoseis-paragogen-stin-elliniki-georgia/>

<sup>77</sup> Τσιφόρου, Έλλη (2023), Προκλήσεις στην παραγωγή, το εμπόριο και την αυτάρκεια των γεωργικών προϊόντων της χώρας, ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, σελ. 80 και 86, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/prokliseis-stin-paragogi-to-emporio-kai-tin-aytarkeia-ton-georgikon-proionton-tis-choras/>

## 2) Της δυνατότητας αξιοποίησης εργαλείων διαχείρισης κινδύνων στο πλαίσιο τόσο του 1<sup>ου</sup> όσο και του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα της ΚΑΠ:

Η τρωτότητα του γεωργικού τομέα απέναντι στην κλιματική αλλαγή και σε άλλους κινδύνους (γεωπολιτικούς, αγοράς κ.ά.) είναι εξίσου αδιαμφισβήτητη και έχει καταδειχτεί σε πλήθος περιπτώσεων και μελετών.<sup>78</sup>

Όπως άλλωστε αναφέρεται ρητά στις αιτιολογικές σκέψεις του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/2115 σχετικά με τη θέσπιση κανόνων για τη στήριξη των στρατηγικών σχεδίων, «η έκθεση στην αγορά, η αλλαγή του κλίματος και η συναφής συχνότητα και σοβαρότητα των ακραίων καιρικών φαινομένων, καθώς και κρίσεις υγειονομικού και φυτοϋγειονομικού χαρακτήρα, μπορεί να οδηγήσουν σε αστάθεια των τιμών και αυξημένες πιέσεις στα εισοδήματα, ιδίως των πρωτογενών γεωργικών παραγωγών. Για αυτό τον λόγο [...] θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα ισχυρό πλαίσιο ώστε να διασφαλιστεί η κατάλληλη διαχείριση κινδύνων».<sup>79</sup>

Για τον σκοπό αυτό, η ΚΑΠ προβλέπει σχετικά εργαλεία στήριξης στο πλαίσιο:

- **του 1<sup>ου</sup> Πυλώνα**, με την παροχή, για πρώτη φορά, της δυνατότητας στα κράτη-μέλη να χορηγούν ένα ορισμένο ποσοστό των άμεσων ενισχύσεων (έως 3%) που λαμβάνουν οι γεωργοί για τη στήριξη των συνεισφορών τους στα εργαλεία διαχείρισης κινδύνων, όπως είδαμε στην παράγραφο 4.3 και
- **του 2<sup>ου</sup> Πυλώνα**, διατηρώντας και ενισχύοντας τα μέτρα στήριξης της ΚΑΠ 2014-2020 για τη διαχείριση των κινδύνων παραγωγής και εισοδήματος των γεωργών (ασφάλιστρα, ταμεία αλληλοβοήθειας, εργαλείο σταθεροποίησης εισοδήματος για την παροχή αποζημιώσεων στους παραγωγούς σε περιπτώσεις σημαντικής απώλειας εισοδήματος).

Όπως ορθά σημειώνει ο Δ. Ψαλτόπουλος σε πρόσφατο κείμενο πολιτικής για το ζήτημα της επισιτιστικής ασφάλειας, «η αποτελεσματική διαχείριση του κινδύνου, στο πλαίσιο της αστάθειας των καιρικών συνθήκων, των τιμών και του εισοδήματος προϋποθέτει έναν απαιτητικό και σύνθετο συνδυασμό μέσων πολιτικής».<sup>80</sup> Μάλιστα, παραθέτει βασικά συμπεράσματα

<sup>78</sup> Σε σχέση με τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στην ελληνική γεωργία βλ. Καρτάλης, Κωνσταντίνος, κ.ά. (2017), *Οι Επιπτώσεις της Κλιματικής Αλλαγής στην Ανάπτυξη*, διαΝΕΟσις, διαθέσιμο στο: [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/06/climate\\_change10.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/06/climate_change10.pdf)

<sup>79</sup> ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/2115 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 2<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2021 σχετικά με τη θέσπιση κανόνων για τη στήριξη των στρατηγικών σχεδίων που πρέπει να καταρτίζονται από τα κράτη-μέλη στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (στρατηγικά σχέδια για την ΚΓΠ) και να χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 και (ΕΕ) αριθ. 1307/2013, Απολογική Σκέψη 29, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2115>

<sup>80</sup> Ψαλτόπουλος, Δημήτρης (2022), *Ο πόλεμος της Ουκρανίας και η κρίση επισιτιστικής ασφάλειας: κείμενο πολιτικής για την Ελλάδα*, InSocial-Ινστιτούτο για τη Σοσιαλδημοκρατία, σελ. 17, διαθέσιμο στο: <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/09/Project10.pdf>

πρόσφατης έκθεσης της Παγκόσμιας Τράπεζας<sup>81</sup> σύμφωνα με τα οποία, μεταξύ άλλων, «το τρέχον σύστημα [γεωργικών ασφαλίσεων στην Ελλάδα] ενώ ήταν οικονομικά βιώσιμο (αναλογιστική ανάλυση) μέχρι το 2019, δεν συμβαίνει το ίδιο για τα επόμενα χρόνια, λόγω αύξησης των κλιματικών κινδύνων (υψηλότερη συχνότητα και σοβαρότητα)».

Στο στρατηγικό σχέδιο της Ελλάδας για την ΚΑΠ 2023-2027 δεν συμπεριλαμβάνεται κανένα από τα παραπάνω αναφερόμενα εργαλεία διαχείρισης κινδύνου, επιλογή η οποία πέρα από εύλογη απορία, γεννά έντονο προβληματισμό σε σχέση με τη θωράκιση, ανθεκτικότητα και ανταγωνιστικότητα των αγροτικών εκμεταλλεύσεων της χώρας, και της ελληνικής γεωργίας συνολικότερα, σε ένα ιδιαίτερα σύνθετο και απαιτητικό διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό περιβάλλον.

### **5.3.2 Οι προκλήσεις: Διαχρονικές παθογένειες σε σχέση με τη βέλτιστη αξιοποίηση της στήριξης της ΚΑΠ**

Πέρα από τις χαμένες ευκαιρίες αξιοποίησης της στήριξης που παρέχει η ΚΑΠ 2023-2027, θα είχε νόημα να αναφερθούμε επιγραμματικά σε ορισμένα διαχρονικά ζητήματα που αναδεικνύουν την αδυναμία της χώρας μας να αξιοποιήσει με τον βέλτιστο τρόπο την κοινοτική στήριξη υπέρ του εθνικού γεωργικού τομέα και τα οποία θεωρούμε ότι αποτελούν σημαντικές προκλήσεις προς αντιμετώπιση στο πλαίσιο της εφαρμογής της πολιτικής κατά τη νέα προγραμματική περίοδο.

#### **Το (χαμένο;) στοίχημα της γνώσης και της καινοτομίας**

Το σημείο εκκίνησής μας σε σχέση με τον εγκάρσιο στόχο της γνώσης και της καινοτομίας της ΚΑΠ 2023-2027 είναι ιδιαίτερα αρνητικό εάν λάβουμε υπόψη ότι οι Έλληνες αγρότες κατατάσσονται στις τελευταίες βαθμίδες στην ΕΕ όσον αφορά το επίπεδο κατάρτισής τους,<sup>82</sup> ενώ 20 χρόνια έχουν παρέλθει από την απαίτηση της ΚΑΠ το 2003 για τη δημιουργία και λειτουργία εθνικού Συστήματος Παροχής Γεωργικών Συμβουλών και η Ελλάδα δεν έχει ακόμα θέσει στην υπηρεσία των παραγωγών το πολύτιμο αυτό εργαλείο.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> World Bank (2022), *Agricultural Risk Management Strategic Framework for Greece. Agriculture and Food Global Practice*, Washington DC: The World Bank.

<sup>82</sup> Το 2016, ο αριθμός των διαχειριστών γεωργικών εκμεταλλεύσεων που είχαν λάβει βασική ή πλήρη εκπαίδευση ήταν 7% (για τους διαχειριστές κάτω των 35 ετών το μερίδιο ήταν 24%), ποσοστό κατώτερο του μέσου όρου της ΕΕ. Βλ. σχετικά Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), *Έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής: Συστάσεις της Επιτροπής για το στρατηγικό σχέδιο ΚΓΠ της Ελλάδας*, SWD(2020) 372 final, Βρυξέλλες, 18.12.2020, σελ. 30, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0372>

<sup>83</sup> Τσιφόρου, Έλλη (2021), Η ΚΑΠ και ο αγροτικός τομέας στην εποχή της Πράσινης Συμφωνίας: ο μονόδρομος της γνώσης και της καινοτομίας, *Περιφέρεια – Επιθεώρηση Περιφερειακής Οικονομίας και Πολιτικής*, Τεύχος 2021 (12), σελ. 123-125, διαθέσιμο στο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/article/view/28904>

Όπως σημειώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο κείμενο συστάσεων προς την Ελλάδα για το στρατηγικό σχέδιο της ΚΑΠ, «το ελληνικό σύστημα γεωργικής γνώσης και καινοτομίας (AKIS) είναι άκρως κατακερματισμένο, με φορείς σε εθνικό και τοπικό επίπεδο που έχουν πολύ μικρή σύνδεση».<sup>84</sup>

Επιπλέον, η εφαρμογή του μέτρου του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης για τις συμβουλευτικές υπηρεσίες προς τους παραγωγούς προκηρύχθηκε τον Μάρτιο του 2022, δηλαδή στην εκπνοή της μεταβατικής περιόδου της ΚΑΠ 2014-2020, με την εφαρμογή του να μην έχει ξεκινήσει ακόμα, ενώ οι διατιθέμενοι πόροι ύψους €80 εκατ. είναι κατά πολύ λιγότεροι από εκείνους που είχαν αρχικά προβλεφθεί (€120 εκατ.). Και σε ό,τι αφορά το μέτρο της συνεργασίας σε καινοτόμες λύσεις μεταξύ παραγωγών, επιχειρήσεων, συμβούλων καινοτομίας (Επιχειρησιακές Ομάδες της Ευρωπαϊκής Σύμπραξης Καινοτομίας για τη Γεωργία)<sup>85</sup> σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις στην προκήρυξη (τον Μάιο του 2018 η Δράση 1 και τον Δεκέμβριο του 2021 η Δράση 2) και υλοποίησή του, με τις πρώτες εγκρίσεις να έχουν δοθεί από τις αρμόδιες περιφέρειες στα τέλη του 2022.

Στην ΚΑΠ 2023-2027 το 4,1% των πόρων του Πυλώνα 2 (€145 εκατ.) έχουν προϋπολογιστεί για δράσεις που σχετίζονται με τη γνώση και την εκπαίδευση, όπως είδαμε στην παράγραφο 5.2.1, ενώ σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, λιγότερο του 1% των αγροτικών εκμεταλλεύσεων της χώρας θα επωφεληθούν στήριξης για την υιοθέτηση ψηφιακών λύσεων.<sup>86</sup>

Το κρίσιμο ζητούμενο κατά τη νέα προγραμματική περίοδο της ΚΑΠ είναι να γίνει αντιληπτό ότι ειδικά τα μέτρα που σχετίζονται με τη διάχυση της γνώσης και της καινοτομίας στον αγροτικό πληθυσμό είναι εμπροσθοβαρή και απολύτως αναγκαία για τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και ανταγωνιστικότητα των αγροτικών εκμεταλλεύσεων της χώρας, ενώ μένει να αποδειχθεί στην πράξη εάν η θεωρητική περιγραφή της λειτουργίας του AKIS στο κείμενο του στρατηγικού σχεδίου θα πάρει σάρκα και οστά ή θα παραμείνει άσκηση επί χάρτου.

### **Νέα ΚΑΠ χωρίς νέους αγρότες;**

Αν και ο στόχος της ανανέωσης των γενεών υποστηρίζεται από την ΚΑΠ από την εποχή της Ατζέντας 2000, τα στοιχεία σε σχέση με την είσοδο νέων στο αγροτικό επάγγελμα είναι περισσότερο από απογοητευτικά τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στην Ελλάδα.

<sup>84</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), Έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής: Συστάσεις της Επιτροπής για το στρατηγικό σχέδιο ΚΓΠ της Ελλάδας, SWD(2020) 372 final, Βρυξέλλες, 18.12.2020, σελ. 29, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0372>

<sup>85</sup> Πηγή: [https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/eip-agri\\_brochure\\_operational\\_groups\\_2015\\_gr\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/eip-agri_brochure_operational_groups_2015_gr_web.pdf)

<sup>86</sup> GAIA ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ (2022), Πρακτικά 8<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου για την Ανάπτυξη της Ελληνικής Γεωργίας, σελ. 90, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/praktika-synedrioy-8o-panellinio-synedrio-gia-tin-anaptyxi-tis-ellinikis-georgias-gr/>

Κρίσιμες θεωρούνται οι εξελίξεις στην ηλικιακή διάρθρωση του αγροτικού πληθυσμού, με την Ελλάδα να καταγράφει ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά γεωργών νεαρής ηλικίας (3,7%) το 2016 επί του συνολικού αριθμού διαχειριστών γεωργικών εκμεταλλεύσεων, κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ-27 (5,1%), ποσοστό το οποίο μειώθηκε κατά 44,3% από το 2005 έως το 2016.<sup>87</sup> Επιπλέον, σύμφωνα με στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, στο διάστημα της πενταετίας 2016-2020 η απώλεια θέσεων εργασίας στον αγροτικό τομέα σε σύγκριση με τον μέσο όρο της προηγούμενης πενταετίας 2011-2015 (-33 χιλ. άτομα), στη συντριπτική της πλειοψηφία προέρχεται από τις νεότερες ηλικιακές ομάδες (έως 44 ετών), ενώ αντίθετα στην ηλικιακή ομάδα των 65 ετών και άνω καταγράφεται αύξηση.<sup>88</sup>

Όπως σημειώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο κείμενο συστάσεων προς την Ελλάδα για το στρατηγικό σχέδιο της ΚΑΠ «η εθνική νομοθεσία σχετικά με τη γη, την πρόσβαση σε αυτήν και τη χρήση της και οι ανεπαρκείς δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις σε υποδομές παρεμποδίζουν την εμφάνιση νέων γεωργών»,<sup>89</sup> ενώ οι τελευταίοι αντιμετωπίζουν και σοβαρά ζητήματα πρόσβασης σε χρηματοδότηση από το τραπεζικό σύστημα, το οποίο φαίνεται να τους αντιμετωπίζει ως πελάτες υψηλού κινδύνου, δεδομένου ότι «ποσοστό των βιώσιμων γεωργών νεαρής ηλικίας με απορριφθείσες αιτήσεις το 2017 είναι 43% και το ποσοστό των γεωργών που αποθαρρύνθηκαν να υποβάλουν αίτηση είναι 19%».<sup>90</sup>

Καθίσταται σαφές, όπως επισημαίνεται και στην παράγραφο 4.4, ότι η αποτελεσματική αντιμετώπιση της κορυφαίας σημασίας πρόκλησης της ανανέωσης των γενεών στην ελληνική γεωργία δεν περιορίζεται στον προγραμματισμό πόρων στα πλαίσια των προβλεπόμενων καθεστώτων στήριξης της ΚΑΠ, αλλά απαιτεί έναν ευρύτερο στρατηγικό σχεδιασμό σε εθνικό επίπεδο με αναγκαίες θεσμικές παρεμβάσεις και παροχή κινήτρων, δηλαδή τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός αποτελεσματικού μείγματος εθνικών και κοινοτικών εργαλείων πολιτικής.

## Η αδύναμη (και αδικημένη) δημόσια διοίκηση

Μία παραγνωρισμένη και όχι συχνά αναφερόμενη διάσταση της διαχρονικής αδυναμίας της χώρας μας, όχι μόνο να αξιοποιήσει με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τη σημαντική στήριξη που παρέχεται μέσω της ΚΑΠ αλλά

<sup>87</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), Έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής: Συστάσεις της Επιτροπής για το στρατηγικό σχέδιο ΚΓΠ της Ελλάδας, SWD(2020) 372 final, Βρυξέλλες, 18.12.2020, σελ. 23, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0372>

<sup>88</sup> Τσιφόρου, Έλλη (2022), Νέα ΚΑΠ χωρίς νέους Αγρότες;, *Εφημερίδα των Συντακτών* – Ένθετο AGRO EFSYN, 20 Οκτωβρίου 2022, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/arthro-tis-ellis-tsiforoy-sto-entheto-agro-efs/>

<sup>89</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), Έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής: Συστάσεις της Επιτροπής για το στρατηγικό σχέδιο ΚΓΠ της Ελλάδας, SWD(2020) 372 final, Βρυξέλλες, 18.12.2020, σελ. 14, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0372>

<sup>90</sup> Ομοίως, σελ. 24.



και να είναι σε θέση να σχεδιάζει αποτελεσματικότερα τις στρατηγικές της παρεμβάσεις στον τομέα της γεωργίας, σχετίζεται με την αναγκαιότητα ισχυροποίησης του έργου και του ρόλου της δημόσιας διοίκησης τόσο σε επίπεδο υποδομών όσο και ανθρώπινου δυναμικού.

Φαίνεται ότι μέχρι σήμερα δεν έχει δοθεί επαρκής προσοχή στη σημασία της ενίσχυσης καταρχάς της τεκμηρίωσης, της εμπειρογνωμοσύνης και της συστηματικής παρακολούθησης, από πλευράς εθνικής διοίκησης, ενός τομέα ιδιαίτερα σύνθετου και απαιτητικού: περίπου 70 προϊόντα συνθέτουν το προφίλ της ελληνικής γεωργίας, η οποία παρουσιάζει ιδιαίτερα υψηλό βαθμό διαφοροποίησης, στοιχείο που άλλωστε συγκαταλέγεται μεταξύ των συγκριτικών της πλεονεκτημάτων. Παράλληλα, ο πρωτογενής τομέας διέπεται από σημαντικό αριθμό οριζόντιων πολιτικών (ποιότητα, προώθηση, έρευνα και καινοτομία, διεθνές εμπόριο, διαχείριση κινδύνων κ.ά.), ενώ είναι συναφής με άλλους οικονομικούς τομείς (αγροδιατροφή, τουρισμός) και πολιτικές (περιβάλλον, κλίμα, ενέργεια κ.ά.).

Για τους παραπάνω λόγους κρίνεται αναγκαία η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ) και η αξιοποίηση της υψηλής εμπειρογνωμοσύνης των στελεχών του κατά το πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας του επιβλεπόμενου από το γαλλικό Υπουργείο Γεωργίας και Διατροφικής Αυτάρκειας φορέα FRANCE AGRIMER<sup>91</sup> ώστε να διασφαλίζεται:

- **η ανελλιπής και συστηματική συλλογή, ανάλυση και διάχυση οικονομικών δεδομένων και δεδομένων αγοράς για κάθε τομέα παραγωγής της ελληνικής γεωργίας**, γεγονός που θα επιτρέπει στις δημόσιες αρχές να στοχεύουν αποτελεσματικότερα τις πολιτικές τους παρεμβάσεις<sup>92</sup> και να ανταποκρίνονται με κατάλληλα μέτρα σε περιόδους κρίσεων, ενώ οι παραγωγοί και άλλοι οικονομικοί συντελεστές σε κάθε τομέα θα είναι σε θέση να ενισχύουν τη στρατηγική/ανταγωνιστική θέση τους, στην εσωτερική αλλά και στις διεθνείς αγορές,
- **η διοργάνωση μόνιμων δομών τακτικού διαλόγου με τα εμπλεκόμενα ενδιαφερόμενα μέρη για κάθε τομέα παραγωγής/οριζόντια πολιτική**, ώστε να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται αποτελεσματικότερα οι δημόσιες πολιτικές, λαμβάνοντας υπόψη συστηματικά την

<sup>91</sup> Πηγή: <https://www.franceagrimer.fr/>

<sup>92</sup> Ο T. Χανιώτης έχει επισημάνει «τον παραμελημένο ρόλο που διαδραματίζει η ανάλυση στη λήψη αποφάσεων πολιτικής. Στην ουσία, οι πολιτικές επιλογές είναι επιλογές μεταξύ των επιλογών πολιτικής. Όσο πιο σταθερά βασίζονται σε στοιχεία αυτές οι επιλογές, τόσο πιο συνεκτικές θα είναι οι πολιτικές αποφάσεις», βλ. Haniotis, Tassos (2015), Achievements and Constraints of the 2013 CAP Reform, In: Swinnen, Johan (2015), *The political economy of the 2014-2020 common agricultural policy: an imperfect storm*, p.p. 139-146, London: Centre for European Policy Studies CEPS, Brussels Rowman and Littlefield International, σελ. 145, διαθέσιμο στο: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/political-economy-2014-2020-common-agricultural-policy-imperfect-storm/>

άποψη και την πολύτιμη εμπειρία και τεχνογνωσία παραγωγών και άλλων οικονομικών συντελεστών.

Καμία από τις παραπάνω προϋποθέσεις δεν συντρέχει σήμερα, με σημαντικό αρνητικό αντίκτυπο τόσο στην αρτιότητα του στρατηγικού σχεδιασμού και της αποτελεσματικής εφαρμογής κοινοτικών και εθνικών πολιτικών στον πρωτογενή τομέα της χώρας όσο και στη σχέση εμπιστοσύνης των παραγωγών με την Πολιτεία, καθώς το επίπεδο ενημέρωσής τους από πλευράς δημόσιας διοίκησης είναι ιδιαίτερα χαμηλό, ενώ δεν τους δίνεται η δυνατότητα να συνεισφέρουν οργανωμένα και εποικοδομητικά (και όχι σποραδικά και πυροσβεστικά) στη συνδιαμόρφωση πολιτικών που τους αφορούν άμεσα.

Παράλληλα, θα πρέπει να επισημανθεί η ανάγκη ενίσχυσης σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού και υποδομών των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των παρεμβάσεων του στρατηγικού σχεδίου της ΚΑΠ 2023-2027. Αυτό θα συνεισέφερε στο να αποφευχθούν στο μέλλον φαινόμενα καθυστερήσεων στην προκήρυξη και την έγκριση εντάξεων σε μέτρα του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης αλλά και να μειωθεί, κατά το δυνατό, η σημαντική μεταφορά ανειλημμένων υποχρεώσεων από προγραμματική περίοδο σε προγραμματική περίοδο, ένα «βαρίδι» του παρελθόντος που υποθηκεύει το μέλλον της αγροτικής ανάπτυξης στη χώρα.

## 6. Επίλογος: Η αδύνατη εθνική αγροτική πολιτική

Όπως αναδείχθηκε στις προηγούμενες σελίδες, η ΚΑΠ, η παλαιότερη από κοινού διαμορφούμενη και ασκούμενη ευρωπαϊκή πολιτική, έχει αποδείξει στην πορεία των χρόνων την προσαρμοστικότητά της απέναντι στις εκάστοτε απαιτήσεις των καιρών καθώς και την ανθεκτικότητά της σε ό,τι αφορά τη δύσκολη συνύπαρξη είτε μεταξύ κρατών-μελών με σημαντικές διαφορές στο γεωργικό τους προφίλ είτε μεταξύ των ίδιων της των στόχων, καθώς βρίσκεται σε μια απαιτητική άσκηση ισορροπίας μεταξύ οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών προτεραιοτήτων και αναγκών, επιχειρώντας να «μετατρέψει τις εντάσεις σε συνέργειες».<sup>93</sup> Είναι εξίσου αδιαμφισβήτητο ότι αποτελεί μία διαχρονικά πολύτιμη και ολοένα και πιο πλούσια εργαλειοθήκη, η οποία διατίθεται στις εθνικές διοικήσεις προκειμένου να ενισχύσουν τη βιωσιμότητα των παραγωγών, της γεωργίας και των αγροτικών περιοχών τους.

Ωστόσο, τόσο η ΚΑΠ όσο και τα κράτη-μέλη βρίσκονται σήμερα σε ένα ιδιαίτερα κρίσιμο σταυροδρόμι. Αφενός οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο ευρωπαϊκός αγροτικός τομέας είναι ιδιαίτερα σημαντικές τόσο σε επίπεδο οικονομίας (κόστος παραγωγής, κλυδωνισμοί στις αγορές), όσο και σε επίπεδο περιβάλλοντος (κλιματική αλλαγή, προστασία φυσικών πόρων, τοπίου και βιοποικιλότητας) και κοινωνίας (ασφάλεια/επάρκεια/ποιότητα τροφίμων, υψηλές απαιτήσεις για πρακτικές φιλικές προς το περιβάλλον/κλίμα και τα ζώα, ανανέωση γενεών, ποιότητα ζωής σε μια ακμάζουσα ύπαιθρο).

Αφετέρου, όπως παρουσιάστηκε, στο πλαίσιο της αρχικής πολιτικής συμφωνίας για την ΚΑΠ 2023-2027 που επιτεύχθηκε τον Ιούνιο του 2021, υπήρξε η δέσμευση ότι η πολιτική θα πρέπει να ευθυγραμμιστεί πλήρως με την περιβαλλοντική και κλιματική νομοθεσία της ΕΕ η οποία απορρέει από την προοδευτική εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, δηλαδή κατά κύριο λόγο των στρατηγικών «από το αγρόκτημα στο πιάτο» και «για τη βιοποικιλότητα».

<sup>93</sup> Βλ. Haniotis, Tassos (2017), The CAP, its challenges and the role of research and innovation, *Presentation at the Conference "Harnessing Research and Innovation for Food 2030"*, 16 October 2017, Brussels, διαθέσιμο στο: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2018-01/1.1.1-the\\_cap\\_its\\_challenges\\_and\\_the\\_role\\_of\\_r\\_and\\_i\\_tassos\\_haniotis\\_0.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2018-01/1.1.1-the_cap_its_challenges_and_the_role_of_r_and_i_tassos_haniotis_0.pdf)

Οι σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες που ήδη βρίσκονται στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων και όσες τεθούν σε αυτό μέχρι το 2024 έχουν τη δύναμη να διαμορφώσουν ένα εντελώς διαφορετικό θεσμικό περιβάλλον για την ευρωπαϊκή και ελληνική γεωργία, μέσω της προετοιμασίας και εφαρμογής ενός δεσμευτικού κανονιστικού πλαισίου που τοποθετείται εκτός του θεσμικού πλαισίου της ΚΑΠ. Αυτό ισοδυναμεί με υψηλή θεσμική αβεβαιότητα για τα κράτη-μέλη και τους παραγωγούς τους, καθώς τα εθνικά στρατηγικά σχέδια θα υπόκεινται σε αντίστοιχες επικαιροποιήσεις κατά τη διάρκεια της υλοποίησής τους.

Οι φάκελοι που τελούν υπό διαπραγμάτευση αυτή την περίοδο, όπως αυτοί για τη βιώσιμη χρήση των φυτοφαρμάκων, για την αποκατάσταση της φύσης, για τον περιορισμό των βιομηχανικών εκπομπών (στις οποίες η Επιτροπή προτείνει να συμπεριληφθούν οι βοοτροφικές, χοιροτροφικές και πτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις), για την ταξινόμια (κριτήρια πρόσβασης στην «πράσινη» χρηματοδότηση) συγκλίνουν στο ίδιο ερώτημα: είναι η ΚΑΠ αυτή που ορίζει τη μελλοντική βιωσιμότητα της ευρωπαϊκής γεωργίας ή είναι αυτοί οι νέοι «περιφερειακοί» κανονισμοί που θα καθορίσουν την ΚΑΠ και τη γεωργία του αύριο;<sup>94</sup>

Εάν ιδωθεί από εθνική σκοπιά και λαμβάνοντας υπόψη τη (μερική) κριτική εξέταση του στρατηγικού σχεδίου της ΚΑΠ που επιχειρήσαμε, η νέα αυτή τάξη πραγμάτων γεννά εύλογους προβληματισμούς σε σχέση με τη σχετική ετοιμότητα και πρόνοια του εθνικού μηχανισμού. Πόσο μάλλον στο πλαίσιο μίας νέας ΚΑΠ, αμιγώς εθνοκεντρικής, όπως είδαμε.

Ο εγκάρσιος στόχος της γνώσης και της καινοτομίας της ΚΑΠ 2023-2027 θα πρέπει όχι μόνο να τύχει της αναγκαίας προσοχής στη νέα περίοδο και εποχή, όπου η διάχυση της γνώσης και της καινοτομίας στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις της χώρας αποτελεί στοίχημα βιωσιμότητας-επιβίωσης, αλλά και να διαπεράσει τον ίδιο τον τρόπο με τον οποίο η Πολιτεία αντιλαμβάνεται την ΚΑΠ και την αγροτική πολιτική ευρύτερα.

Χρειάζεται **γνώση**, δηλαδή ενίσχυση της τεκμηρίωσης, της εμπειρογνωμοσύνης, της ενημέρωσης και του διαλόγου στον αγροτικό τομέα της χώρας και **καινοτομία**, δηλαδή καθολική ρήξη με το παρελθόν όσον αφορά την αντιμετώπιση της ΚΑΠ από την εθνική διοίκηση, καθώς η κορυφαία αυτή κοινοτική πολιτική δεν αποτελεί μια «έτοιμη προς χρήση» λύση, αλλά εφιαλτήριο ώστε να σχεδιαστεί και να ασκηθεί η αδύνατη, μέχρι σήμερα, αλλά αναγκαία όσο ποτέ άλλοτε, εθνική αγροτική πολιτική.

<sup>94</sup> Τσιφόρου, Έλλη (2023), Πρωτογενής τομέας: το μέλλον είναι τώρα και αποφασίζεται εκτός του θεσμικού πλαισίου της ΚΑΠ, *Ελεύθερος Τύπος*, 09 Απριλίου 2023, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/protogenis-tomeas-to-mellon-einai-tora/>

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσσον

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), Έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής: Συστάσεις της Επιτροπής για το στρατηγικό σχέδιο ΚΓΠ της Ελλάδας, SWD(2020) 372 final, Βρυξέλλες, 18.12.2020, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0372>

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2018), Ειδική έκθεση αριθ. 10/2018: Καθεστώς βασικής ενίσχυσης για τους γεωργούς – σε καλό δρόμο από άποψη λειτουργίας, με περιορισμένη όμως συμβολή στην απλούστευση, τη στόχευση και τη σύγκλιση των επιπέδων ενίσχυσης, διαθέσιμο στο: <https://www.eca.europa.eu/el/publications?did=45158>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ένα μακρόπνοο όραμα για τις αγροτικές περιοχές της ΕΕ — Προς ισχυρότερες, συνδεδεμένες, ανθεκτικές και ευημερούσες αγροτικές περιοχές με ορίζοντα το 2040, COM(2021) 345 final, Βρυξέλλες, 30.6.2021, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345&from=EN>

Έκθεση Επιτροπής Πισσαρίδη (2020), Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, διαθέσιμη στο: [https://www.kathimerini.gr/wp-content/uploads/2020/11/growth\\_plan\\_2020-11-23\\_1021.pdf](https://www.kathimerini.gr/wp-content/uploads/2020/11/growth_plan_2020-11-23_1021.pdf)

GAIA ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ (2022), Πανελλαδική Αγροτική Έρευνα – Ετοιμότητα και ευαισθητοποίηση του αγροτικού πληθυσμού σε σχέση με τον πράσινο και ψηφιακό μετασχηματισμό της ελληνικής γεωργίας, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/panelladiki-agrotiki-erevna/>

GAIA ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ (2022), Πρακτικά 8<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου για την Ανάπτυξη της Ελληνικής Γεωργίας, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/praktika-synedrioy-8o-panellinio-synedrio-gia-tin-anaptyxi-tis-ellinikis-georgias-gr/>

Τσιφόρος, Ιωάννης (2018), *Η ελληνική γεωργία στο εγχώριο, ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον*, ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ.

Τσιφόρου, Έλλη (2023), *Προκλήσεις στην παραγωγή, το εμπόριο και την αυτάρκεια των γεωργικών προϊόντων της χώρας*, ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/prokliseis-stin-paragogi-to-emporio-kai-tin-aytarkeia-ton-georgikon-proionton-tis-choras/>

Τσιφόρου, Έλλη (2023), *Πρωτογενής τομέας: το μέλλον είναι τώρα και αποφασίζεται εκτός του θεσμικού πλαισίου της ΚΑΠ*, *Ελεύθερος Τύπος*, 09 Απριλίου 2023, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/protogenis-tomeas-to-mellon-einai-tora/>

Τσιφόρου, Έλλη (2022), *Νέα ΚΑΠ χωρίς νέους Αγρότες*, *Εφημερίδα των Συντακτών – Ένθετο AGRO EFSYN*, 20 Οκτωβρίου 2022, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/arthro-tis-ellis-tsiforoy-sto-entheto-agro-efs/>

Τσιφόρου, Έλλη, κ.ά. (2022), *Η Κοινή Αγροτική Πολιτική 2023-2027 – Χρηματοδότηση, στόχοι, παρεμβάσεις και συστάσεις για το εθνικό στρατηγικό σχέδιο*, ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/cap2023-2027-gaia-publication/>

Τσιφόρου, Έλλη, κ.ά. (2022), *Οι Οργανώσεις Παραγωγών στην Ελληνική Γεωργία – Μεγέθη, δραστηριότητες, θεσμικό & χρηματοδοτικό πλαίσιο στήριξης, προκλήσεις και προτεραιότητες*, ΓΑΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ, 2<sup>η</sup> έκδοση, διαθέσιμο στο: <https://www.c-gaia.gr/product/oi-organoseis-paragogon-stin-elliniki-georgia/>

Τσιφόρου, Έλλη (2021), *Η ΚΑΠ και ο αγροτικός τομέας στην εποχή της Πράσινης Συμφωνίας: ο μονόδρομος της γνώσης και της καινοτομίας*, *Περιφέρεια – Επιθεώρηση Περιφερειακής Οικονομίας και Πολιτικής*, Τεύχος 2021 (12), σελ. 123-125, διαθέσιμο στο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/article/view/28904>

Ψαλτόπουλος, Δημήτρης (2022), *Ο πόλεμος της Ουκρανίας και η κρίση επισιτιστικής ασφάλειας: κείμενο πολιτικής για την Ελλάδα*, InSocial-Ινστιτούτο για τη Σοσιαλδημοκρατία, διαθέσιμο στο: <https://in-social.gr/gggg/uploads/2022/09/Project10.pdf>

## Ξενόγλωσση

Haas, J., & Rubio, E. (2017), *Research for AGRI Committee – Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602007/IPOL\\_STU\(2017\)602007\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602007/IPOL_STU(2017)602007_EN.pdf)

Haniotis, Tassos (2017), *The CAP, its challenges and the role of research and innovation*, *Presentation at the Conference “Harnessing Research and Innovation for Food 2030”, 16 October 2017*, Brussels, διαθέσιμο στο: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2018-01/1.1.1-the\\_cap\\_its\\_challenges\\_and\\_the\\_role\\_of\\_r\\_and\\_i\\_tassos\\_haniotis\\_0.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2018-01/1.1.1-the_cap_its_challenges_and_the_role_of_r_and_i_tassos_haniotis_0.pdf)

Haniotis, Tassos (2015), *Achievements and Constraints of the 2013 CAP Reform*, In: Swinnen, Johan (2015), *The political economy of the 2014-2020 common agricultural policy: an imperfect storm*, p.p. 139-146, London: Centre for European Policy Studies CEPS, Brussels Rowman and Littlefield International, διαθέσιμο στο: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/political-economy-2014-2020-common-agricultural-policy-imperfect-storm/>

Kremmydas, D., & Tsiboukas, K. (2022), *Redistribution and the Abolishment of Historical Entitlements in the CAP Strategic Plans: The Case of Greece*, *Sustainability* 2022, 14, 735, διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.3390/su14020735>

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2023), *Direct payments to agricultural producers - graphs and figures*, Financial year 2021, March 2023, διαθέσιμο στο: <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-03/direct-aid-report-2021-en.pdf>

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2022), *Synthesis of evaluation reports from Member States regarding their national strategies for sustainable 2013-2018 operational programmes in the fruit and vegetables sector: final report*, Publications Office of the European Union, 2022, διαθέσιμο στο: <https://data.europa.eu/doi/10.2762/396335>

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2021), *Statistical Factsheet – Greece*, June 2021, διαθέσιμο στο: [https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-12/agri-statistical-factsheet-el\\_en\\_0.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-12/agri-statistical-factsheet-el_en_0.pdf)

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Micha, E., Mantino, F., Dwyer, J. (2019), *Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas – Final report*, Publications Office, διαθέσιμο στο: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4bd0b0a2-0503-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en>

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Montanari, F., Chlebicka, A., Szabo, G. (2019), *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported – Final report*, {OPL}, διαθέσιμο στο: <https://data.europa.eu/doi/10.2762/034412>

European Parliamentary Research Service (2022), *The common agricultural policy at 60: A growing role and influence for the European Parliament*, European Parliament, Brussels, διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734678/EPRS\\_STU\(2022\)734678\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734678/EPRS_STU(2022)734678_EN.pdf)

Matthews, Alan (2021), *Farm and non-farm income comparisons*, ανακτήθηκε από: <http://capreform.eu/farm-and-non-farm-income-comparisons/>

Matthews, Alan (2020), *External convergence debate continues to simmer*, ανακτήθηκε από: <http://capreform.eu/external-convergence-debate-continues-to-simmer/>

Matthews, Alan (2019), *What explains the differential cuts in CAP P1 and P2 spending in the Commission's MFF proposal?*, ανακτήθηκε από: <http://capreform.eu/what-explains-the-differential-cuts-in-cap-p1-and-p2-spending-in-the-commissions-mff-proposal/>



## Χρήσιμοι σύνδεσμοι

### Οι βασικοί Κανονισμοί της ΚΑΠ 2023-2027

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/2115 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 2<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2021 σχετικά με τη θέσπιση κανόνων για τη στήριξη των στρατηγικών σχεδίων που πρέπει να καταρτίζονται από τα κράτη-μέλη στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (στρατηγικά σχέδια για την ΚΓΠ) και να χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 και (ΕΕ) αριθ. 1307/2013, διαθέσιμος στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2115>

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/2116 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 2<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2021 σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, διαθέσιμος στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2116>

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/2117 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 2<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2021 σχετικά με την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των αγορών γεωργικών προϊόντων, (ΕΕ) αριθ. 1151/2012 για τα συστήματα ποιότητας των γεωργικών προϊόντων και των τροφίμων, (ΕΕ) αριθ. 251/2014 για τον ορισμό, την περιγραφή, την παρουσίαση, την επισήμανση και την προστασία των γεωγραφικών ενδείξεων των αρωματισμένων αμπελοοινικών προϊόντων και (ΕΕ) αριθ. 228/2013 για τον καθορισμό ειδικών μέτρων για τη γεωργία στις εξόχως απόκεντρες περιοχές της Ένωσης, διαθέσιμος στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2117>

**Επίσημη ενημέρωση σε σχέση με το στρατηγικό σχέδιο της Ελλάδας για την ΚΑΠ**, διαθέσιμη στο: [http://www.minagric.gr/index.php/el/2013-04-05-10-13-09/ministry-example/diavoylefsi-i-kap-meta-to-2020?types\[0\]=1](http://www.minagric.gr/index.php/el/2013-04-05-10-13-09/ministry-example/diavoylefsi-i-kap-meta-to-2020?types[0]=1)



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis\_org



diaNEOsis



diaNEOsis

**διαNEOsis**

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ