

**Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ
ΤΩΝ ΟΠΩΡΟΚΗΠΕΥΤΙΚΩΝ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Του Δ.Ν. Μπουρδάρα

Ο τομέας των οπωροκηπευτικών, σε σύγκριση με άλλους τομείς γεωργικών προϊόντων, διακρίνεται από ορισμένα έντονα χαρακτηριστικά:

- τα προϊόντα που περιλαμβάνει είναι πάρα πολλά, πάνω από τριάντα είδη φρούτων και άλλα τόσα είδη λαχανικών,
- τα προϊόντα αυτά είναι ανομοιογενή μεταξύ τους, δηλαδή τα φρούτα δεν έχουν καμία σχέση με τα λαχανικά, οι πατάτες με τα πεπόνια, η ξερή σταφίδα με τα νωπά σταφύλια κ.λ.π.,
- ορισμένα προϊόντα απευθύνονται στη νωπή κατανάλωση, άλλα αποκλειστικά στη μεταποίηση και άλλα είναι διπλής χρήσης,
- τα περισσότερα οπωροκηπευτικά, με ελάχιστες εξαιρέσεις, είναι ιδιαίτερα φθαρτά. Μόνο τα αλιεύματα και τα άνθη έχουν μεγαλύτερο βαθμό φθορότητας.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την εφαρμογή μιας συνεκτικής πολιτικής στον τομέα.

Στη σύντομη ανάλυση που ακολουθεί θα γίνει μια διαχρονική περιγραφή των μέτρων της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα των οπωροκηπευτικών και στην εφαρμογή της στη χώρα μας. Τέλος, θα εξαχθούν μερικά στοιχειώδη συμπεράσματα και θα γίνει μια αναφορά στην επιχειρηματικότητα που θα πρέπει να διακατέχει τους παραγωγούς των οπωροκηπευτικών.

Το κοινοτικό καθεστώς

Η εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής στη χώρα μας μπορεί να χωρισθεί σε τρεις περιόδους: στην περίοδο από το 1981 έως και το 1996, στην περίοδο από το 1997 έως το 2007 και στην περίοδο από το 2008 και μετέπειτα, όπως φαίνεται στον Πίνακα 1 που ακολουθεί.

Πίνακας 1

ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΟΠΩΡΟΚΗΠΕΥΤΙΚΩΝ		
1η περίοδος 1981 έως 1996	2η περίοδος 1997 έως 2007	3η περίοδος 2008 και μετέπειτα
Υποχρεωτική Τυποποίηση	Υποχρεωτική Τυποποίηση	Υποχρεωτική Τυποποίηση
Κίνητρα υπέρ Ο. Π. 5%, 5%, 4%, 3%, 2%	Επιχειρησιακά Προγράμματα υπέρ Ο. Π. 4,1%	Επιχειρησιακά Προγράμματα υπέρ Ο. Π. 4,1%
Αποσύρσεις & Εξαγωγικές Επιδοτήσεις		
Ενισχύσεις στη Μεταποίηση	Ενισχύσεις στη Μεταποίηση	Αποδέσμευση

Υπάρχουν δύο κοινά μέτρα πολιτικής που εφαρμόστηκαν κατά τη διάρκεια και των τριών αυτών περιόδων: η υποχρεωτική τυποποίηση και η ενδυνάμωση των Ομάδων Παραγωγών (Ο.Π.).

Υποχρεωτική τυποποίηση σημαίνει ότι απαγορεύεται η διακίνηση και εμπορία των οπωροκηπευτικών σε οποιοδήποτε στάδιο. Ο παραγωγός μπορεί να μεταφέρει μη τυποποιημένο προϊόν μόνο από το αγρόκτημα στο τυποποιητήριο. Εκεί γίνεται η διαλογή κατά ποικιλία και κατά ποιοτική κατηγορία. Οι ποιοτικές κατηγορίες είναι η Extra, η 1 και η 2. Η κοινοτική νομοθεσία είναι πάρα πολύ λεπτομερής και εκτεταμένη στην περιγραφή των ποιοτικών χαρακτηριστικών για κάθε κατηγορία. Δεν εμπλέκεται μόνο το στοιχείο της ποιότητας των προϊόντων, αλλά και ο βαθμός ωρίμανσης, το ακριβές μέγεθος του καρπού, η εμφάνιση κ.λ.π. Μόνο τα τυποποιημένα προϊόντα μπορούν να πωληθούν από τον παραγωγό στο χονδρέμπορο, να διακινηθούν στο χονδρεμπόριο και να διατεθούν για πώληση στον καταναλωτή. Προϊόντα κατώτερης διαβάθμισης από την ποιότητα 2 δεν μπορούν να γίνουν αντικείμενο αγοραπωλησίας σε κανένα στάδιο. Συνεπώς η μοναδική τους τύχη, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, είναι είτε να σαπίσουν στο χωράφι είτε να καταστραφούν χωρίς καμία αποζημίωση.

Το δεύτερο σημαντικό μέτρο της κοινοτικής πολιτικής συνίσταται στην ενδυνάμωση των Ομάδων Παραγωγών. Τα κίνητρα για τη σύσταση και τη λειτουργία των Ομάδων Παραγωγών κατά την πρώτη περίοδο 1981-1996 ήταν μία επιχορήγηση ίση με το 5% του τζίρου τους κατά τον πρώτο χρόνο της λειτουργίας τους, 5% το δεύτερο, 4% τον τρίτο, 3% τον τέταρτο και μία τελευταία δόση από 2 % κατά τον πέμπτο χρόνο της λειτουργίας τους. Στηρίζονταν έτσι οι Ομάδες Παραγωγών κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας τους.

Κατά τη δεύτερη περίοδο 1997 έως και φέτος, η επιχορήγηση αυτή αντικαταστάθηκε από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των Ομάδων Παραγωγών: οι Ομάδες Παραγωγών αποφασίζουν ένα σχέδιο δράσης που σχετίζεται με ενέργειες συναφείς προς την παραγωγή και την εμπορία των προϊόντων τους. Από το τι ακριβώς θα καλλιεργήσουν, ποιες ποικιλίες, σε πόση έκταση, τι εισροές θα χρησιμοποιήσουν και πώς θα τις προμηθευτούν, τι επενδύσεις θα κάνουν σε μόνιμες φυτείες, σε αρδευτικά συστήματα, σε συσκευαστήρια, σε ψυγεία κ.λπ. και τέλος πώς θα διαθέσουν την παραγωγή τους.

Οι Ομάδες Παραγωγών χρηματοδοτούν τα προγράμματα αυτά με ίδιους πόρους-δηλαδή με συνεισφορές των μελών της Ομάδας- και στη συνέχεια ο κοινοτικός προϋπολογισμός τις επιχορηγεί με το 50% του κόστους του Επιχειρησιακού τους Προγράμματος, όχι μόνο κατά τα πέντε πρώτα χρόνια της λειτουργίας τους αλλά και στη συνέχεια.

Το κράτος-μέλος μπορεί να συμμετάσχει με εθνική δαπάνη καλύπτοντας ένα μέρος της καθαρής συμμετοχής των μελών της Ομάδας στα Επιχειρησιακά Προγράμματα. Η κοινοτική συμμετοχή δεν μπορεί να υπερβαίνει το 4,1% του τζίρου της Ομάδας, συνεπώς το σύνολο του Επιχειρησιακού Προγράμματος δεν μπορεί να υπερβεί το 8,2% του τζίρου. Το μέτρο της επιχορήγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων θα συνεχίσει να εφαρμόζεται και κατά την 3^η περίοδο, δηλαδή και μετά το 2008. Μάλιστα, ενδυναμώνεται, διότι σε πολλές περιπτώσεις η κοινοτική χρηματοδότηση αυξάνεται από το 50% στο 60% του Επιχειρησιακού Προγράμματος.

Το τρίτο μέτρο της εφαρμοσθείσας κοινοτικής πολιτικής κατά την πρώτη περίοδο, μέχρι και το 1996, ήταν η απόσυρση και οι εξαγωγικές επιδοτήσεις. Η απόσυρση ισοδυναμεί με τη δημόσια παρέμβαση: αποζημιώνει τους παραγωγούς για τις ποσότητες που αποσύρουν από την εμπορία και οι οποίες στη συνέχεια κατά κανόνα καταστρέφονται λόγω φθαρτότητας.

Η τιμή απόσυρσης κατά προϊόν ήταν μια ελάχιστη τιμή που λειτουργούσε σαν ένα δίχτυ ασφαλείας το οποίο σε περιόδους υπερπροσφοράς εμπόδιζε την τιμή παραγωγού να πέσει σε χαμηλότερα επίπεδα.

Η εφαρμογή του μέτρου της απόσυρσης περιορίστηκε δραστικά κατά τη διάρκεια της δεύτερης περιόδου, ενώ καταργείται από το 2008. Στην πραγματικότητα,

αντικαταστάθηκε από την ενίσχυση υπέρ των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Καταργούνται επίσης και οι εξαγωγικές επιδοτήσεις.

Τέλος, σημαντικό μέτρο της κοινοτικής πολιτικής αποτέλεσε η ενίσχυση ορισμένων προϊόντων που κατευθύνονται στη μεταποίηση: ντομάτες, εσπεριδοειδή για χυμοποίηση, κομπόστες ροδάκινων και αχλαδιών, σταφίδες, ξερά σύκα και δαμάσκηνα. Παρά τις ελληνικές προσπάθειες δεν καλύφθηκαν ποτέ από την κοινοτική ενίσχυση οι κομπόστες βερίκοκων και τα γλυκά κουταλιού.

Η ενίσχυση των προϊόντων που κατευθύνονται στη μεταποίηση λειτούργησε κατά την πρώτη και τη δεύτερη περίοδο, δηλαδή μέχρι φέτος για τελευταία χρονιά. Από του χρόνου οι ενισχύσεις αποδεδμεύονται από την παραγωγή και ενσωματώνονται στην Ενιαία Ενίσχυση. Μόνο προσωρινά, για τη ντομάτα επί τριετία και για τα εσπεριδοειδή επί πενταετία, θα παραμείνουν δεσμευμένες με την παραγωγή το 30% και το 60% αντίστοιχα των παλαιών ενισχύσεων και μάλιστα θα χορηγούνται, κατά τη μεταβατική αυτή περίοδο, όχι κατά κιλό αλλά κατά στρέμμα.

Κατά τη δεύτερη περίοδο 1997-2007 εισήχθησαν δύο ακόμη επιδοτήσεις. Η επιδότηση στην παραγωγή μπανάνας, που αφορά περί τους 130 Κρητικούς και η στρεμματική ενίσχυση των ξηρών καρπών που στη χώρα μας καλύπτει περί τις 170.000 στρέμματα. Από το 2008, η πρώτη περνά στην Ενιαία Ενίσχυση, δηλαδή αποδεδμεύεται από την παραγωγή, ενώ η δεύτερη θα εξακολουθήσει να χορηγείται σαν στρεμματική ενίσχυση.

Συνοπτικά, μπορεί να λεχθεί ότι η κοινοτική πολιτική στα οπωροκηπευτικά κατά τη διάρκεια και των τριών περιόδων που προαναφέρθηκαν, βασίζεται κυρίως στην υποχρεωτική τυποποίηση των προϊόντων και στην ενδυνάμωση των Οργανώσεων Παραγωγών. Οι επιδοτήσεις στη μεταποίηση αποδεδμεύονται από την παραγωγή από το 2008, ενώ η παρέμβαση που ήταν σημαντικό στοιχείο πολιτικής μέχρι το 1996 έχει ήδη καταργηθεί και έχει αντικατασταθεί από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Η εφαρμογή του κοινοτικού καθεστώτος στη χώρα μας

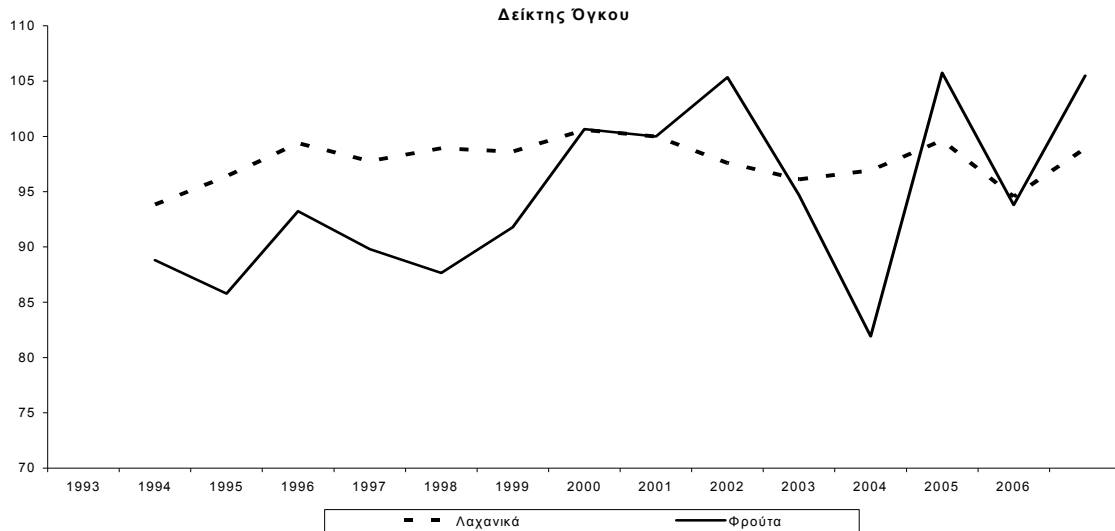
Όσον αφορά τώρα την κατάσταση του τομέα αλλά και τον τρόπο που εφαρμόστηκε η κοινοτική πολιτική στη χώρα μας, παρατηρούνται τα εξής:

Η αξία των οπωροκηπευτικών κυμαίνεται διαχρονικά γύρω στο 30% περίπου της ακαθάριστης αξίας της συνολικής γεωργικής μας παραγωγής. Το ποσοστό αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό. Μπορεί να συγκριθεί με την ποσοστιαία συμμετοχή ολόκληρης της κτηνοτροφίας μας, η οποία από 35% το 1981 έπεσε στις μέρες μας στο 25% της γεωργικής μας παραγωγής. Σήμερα, τα οπωροκηπευτικά

αποτελούν το σημαντικότερο κλάδο της ελληνικής γεωργίας πολύ πιο σημαντικό από τα σιτηρά, το ελαιόλαδο ή το βαμβάκι.

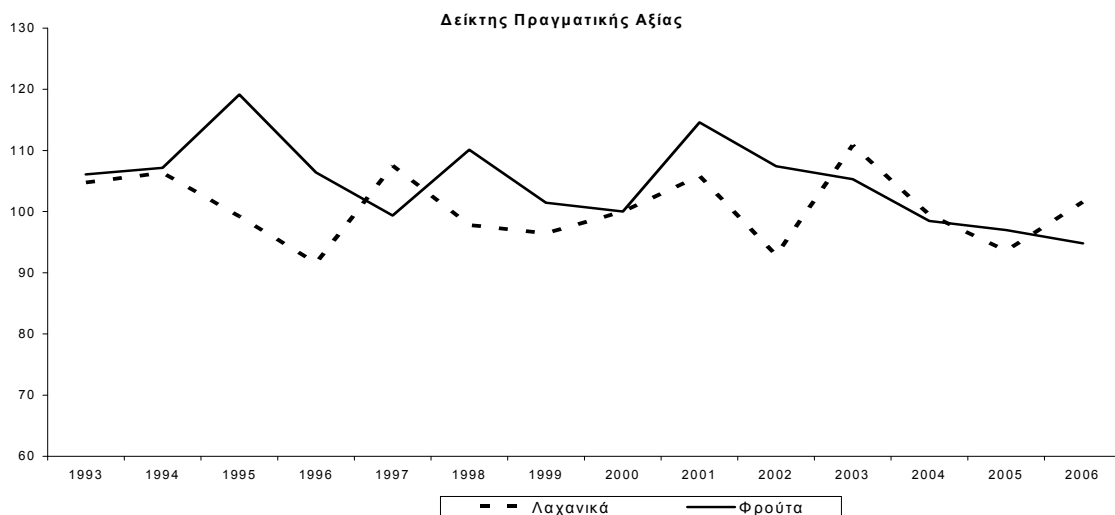
Ο συνολικός όγκος των παραγόμενων κηπευτικών είναι περίπου σταθερός – μείωση καταγράφεται μόνο στις πατάτες- ενώ στα φρούτα έχουμε ελαφρά ανοδική πορεία (Διάγραμμα 1).

Διάγραμμα 1



Η αποπληθωρισμένη συνολική αξία των οπωροκηπευτικών παραμένει επίσης περίπου στα ίδια επίπεδα έναντι μιας φθίνουσας πορείας της ακαθάριστης αξίας της συνολικής μας γεωργικής παραγωγής (Διάγραμμα 2).

Διάγραμμα 2



Ως προς την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής στη χώρα μας, αξίζει να τονιστεί ότι οι επιδόσεις μας στα δύο κύρια μέτρα της –την υποχρεωτική τυποποίηση και την ενδυνάμωση των Ομάδων Παραγωγών- είναι ιδιαίτερα πενιχρές.

Κατά παράβαση των κοινοτικών κανονισμών, δεν εφαρμόζουμε την υποχρεωτική τυποποίηση. Στα νωπά, ο καθένας πουλάει ό,τι θέλει, σε όποιον θέλει. Πολλές φορές ο έμπορος αγοράζει από τον παραγωγό το προϊόν όχι μόνο μη τυποποιημένο αλλά «ηρημένο» στο χωράφι. Φέρνει δηλαδή το δικό του συνεργείο συγκομιδής και τα δικά του μέσα συσκευασίας και μεταφοράς. Ο έμπορος εκδίδει το τιμολόγιο αγοράς –άλλη μία ατέλεια του φορολογικού μας συστήματος- πράγμα που τον βοηθάει να συμπιέσει την πραγματική τιμή του παραγωγού προς τα κάτω και την τιμή καταναλωτή προς τα πάνω. Κατά κανόνα, στα μικρά μανάβικα και στις λαϊκές, ο καταναλωτής αγοράζει μη τυποποιημένα προϊόντα. Από την άναρχη αυτή κατάσταση, παραγωγοί και καταναλωτές βγαίνουν ζημιωμένοι. Εάν εφαρμόζαμε την υποχρεωτική τυποποίηση, η αρχή θα ήταν δύσκολη για τον παραγωγό –μπορεί να αναγκάζονταν να πετάξει μεγάλο ποσοστό της παραγωγής του- μεσοπρόθεσμα όμως θα έβγαινε κερδισμένος. Αυτή η δύσκολη αρχή και το συνεπαγόμενο πολιτικό κόστος που θα δημιουργούσε, οδήγησε στη μη εφαρμογή του κοινοτικού κανονισμού, ο οποίος επιβάλλει την τυποποίηση.

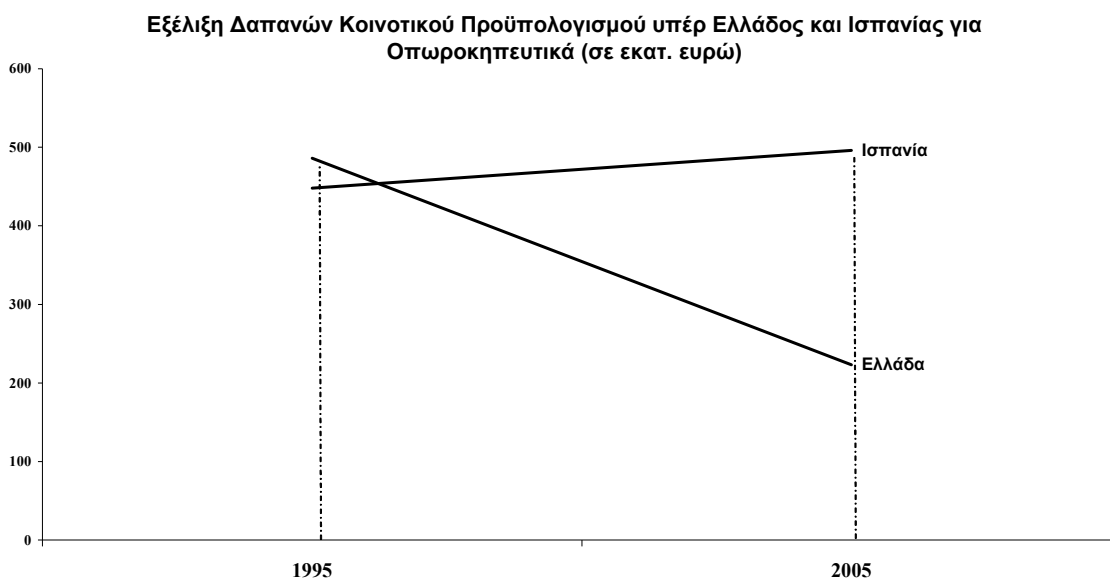
Η ίδια κατάσταση επικρατεί και στο βαθμό οργάνωσης των παραγωγών σε Ομάδες Παραγωγών. Μόνο το 11% της αξίας των οπωροκηπευτικών περνάει μέσα από τις Ομάδες Παραγωγών, έναντι του 75% στην Ολλανδία. Μάλιστα, εάν από αυτό το 11% εξαιρέσουμε τις επιδοτήσεις στη μεταποίηση, το ποσοστό που απομένει είναι μηδαμινό.

Αντίθετα, το μέτρο της απόσυρσης που ίσχυσε έως το 1996, το χρησιμοποιήσαμε κατά κόρο. Φτάσαμε να αποσύρουμε κάθε χρόνο εκατοντάδες χιλιάδες τόνους προϊόντων, πολλές φορές χωρίς να τηρούμε τους απαραίτητους όρους, με τη συμπαιγνία των παραγωγών, των Ομάδων Παραγωγών και της Διοίκησης. Αντί να χρησιμοποιήσουμε την απόσυρση σαν δίχτυ ασφαλείας, τη χρησιμοποιήσαμε σαν αυτοσκοπό. Υπήρχαν παραγωγοί που παρήγαγαν με μοναδικό προορισμό την απόσυρση, δίνοντας έμφαση στον όγκο παραγωγής και όχι στην ποιότητα και στην αγορά.

Η κατάληξη ήταν αναμενόμενη: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε και το Συμβούλιο Υπουργών αποφάσισε την προοδευτική κατάργηση της απόσυρσης.

Η όλη κατάσταση που προκύπτει από την εφαρμογή του κοινοτικού καθεστώτος στη χώρα μας απεικονίζεται εύλογα με την πορεία των εισροών μας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και τη σύγκρισή της με τα αντίστοιχα ποσά της Ισπανίας, χώρα όπου η παραγωγή των οπωροκηπευτικών είναι επίσης σημαντική (Διάγραμμα 3).

Διάγραμμα 3



Παρατηρούμε ότι οι ελληνικές εισροές ακολούθησαν μία έντονη πτωτική πορεία κατά τη διάρκεια της δεύτερης περιόδου 1997-2007. Από 500 εκατ. ECU το 1995 σε 220 εκατ.€ το 2005. Η κατάσταση αυτή οφείλεται στο ότι μέχρι το 1996 εισπράτταμε σημαντικά ποσά για τις αποσυρόμενες ποσότητες οπρωροκηπευτικών, δυνατότητα που καταργήθηκε προοδευτικά από το 1997 και μετέπειτα. Τα απολεσθέντα ποσά θα μπορούσαμε να τα είχαμε αναπληρώσει εάν σχηματίζαμε δυναμικές Ομάδες Παραγωγών που θα εφάρμοζαν αξιόλογα Επιχειρησιακά Προγράμματα. Αυτό όμως δεν συνέβη. Έτσι, το 2005, στα τέλη της δεύτερης περιόδου, καταλήξαμε να εισπράττουμε μόνο τις επιδοτήσεις μεταποίησης.

Προφανώς, οι Ισπανοί δεν ακολούθησαν το παράδειγμά μας. Αντικατέστησαν τις κοινοτικές εισροές υπέρ των αποσύσεων με τις δαπάνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα Επιχειρησιακά τους Προγράμματα. Ενεργοποιήθηκαν έντονα στο χώρο των Ομάδων Παραγωγών. Έτσι τα 450 εκατ. ECU του 1995 τα ανέβασαν στα 490 εκατ. € το 2005. Επιπλέον και σημαντικότερο είναι το ότι έχουν κυριαρχήσει στην ευρωπαϊκή αγορά.

Τέλος, η πορεία του εξωτερικού μας εμπορίου είναι χαρακτηριστική (Διάγραμμα 4 και 5).

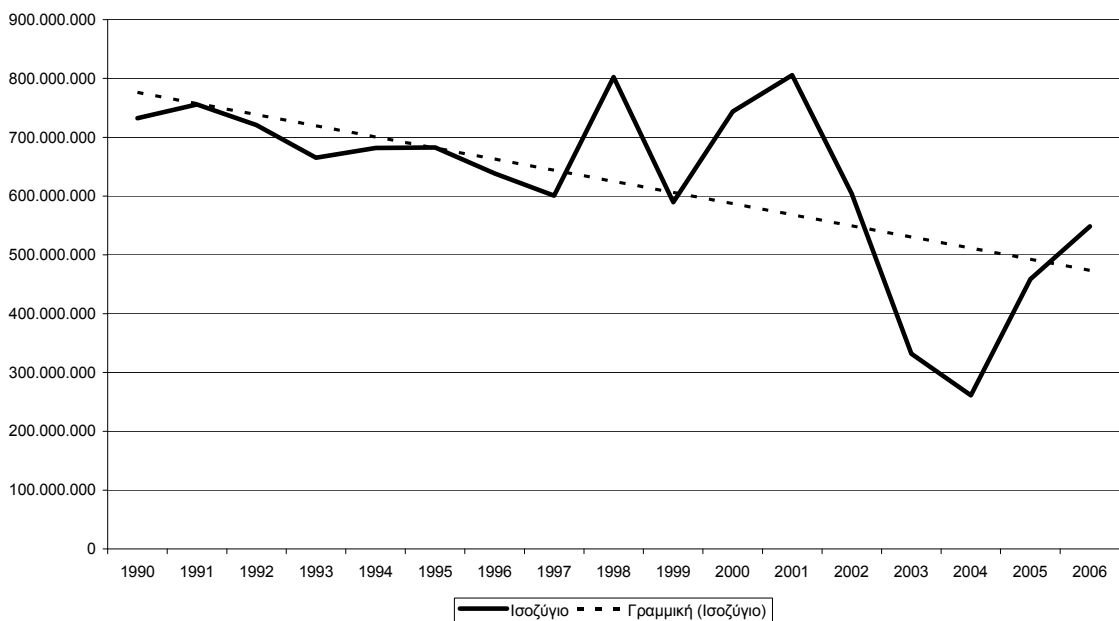
Διάγραμμα 4

Εισαγωγές - Εξαγωγές Οπρωροκηπευτικών



Διάγραμμα 5

Ισοζύγιο Εξωτερικού Εμπορίου Οπρωροκηπευτικών



Οι εξαγωγές μας είναι υψηλότερες των εισαγωγών μας και το ισοζύγιο μας πλεονασματικό. Παρατηρούμε όμως μία πολύ μικρή αύξηση των εξαγωγών, ενώ αντίθετα οι εισαγωγές μας αυξάνονται ραγδαία. Έτσι, το εμπορικό μας πλεόνασμα βαίνει φθίνον. Στα ράφια όλων των ελληνικών supermarket υπάρχουν μήλα από τη Χιλή και τις ΗΠΑ, αχλάδια από την Ιταλία, την Ισπανία και την Κίνα, σαλάτες από τη Γαλλία, ραδίκια από την Ιταλία, κ.ο.κ. Συνεπώς, αν και ο τομέας είναι δυναμικός και σημαντικός για το σύνολο της ελληνικής γεωργίας φαίνεται ότι σιγά σιγά χάνουμε την ανταγωνιστικότητά μας ακόμη και μέσα στη δική μας αγορά.

Συμπέρασμα

Ο δρόμος που θα πρέπει να ακολουθήσουμε είναι προφανής:

- να εφαρμοστεί και στην πράξη η τυποποίηση, η οποία ούτως ή άλλως είναι υποχρεωτική από την κοινοτική νομοθεσία,
- οι παραγωγοί να πεισθούν να προχωρήσουν στη σύσταση δυναμικών Ομάδων Παραγωγών με αξιόλογα Επιχειρησιακά Προγράμματα,
- το κράτος να συμμετάσχει στην κάλυψη ενός μέρους των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων,
- να εφαρμόσουμε σε μεγάλο βαθμό την πιστοποίηση της παραγωγής, η οποία θα βοηθήσει στην αύξηση του εισοδήματος των παραγωγών.

Εάν πετύχουμε τα παραπάνω, θα ενδυναμώσουμε την ανταγωνιστικότητά μας και ο τομέας θα βρεθεί σε νέα άνθηση. Έτσι κι αλλιώς πρόκειται για έναν τομέα που είναι ιδανικά προσαρμοσμένος στην ελληνική πραγματικότητα, όχι μόνο από πλευράς κλίματος αλλά και από πλευράς μεγέθους της μέσης ελληνικής εκμετάλλευσης.

Δεκέμβριος 2007