

45

8.1

ΤΑ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

Αγροτική vs Γεωργική Ανάπτυξη

Εισήγηση του
Νίκου Γ. Γιακουμέλου
Αγρονόμου και Τοπογράφου Μηχανικού
Συμβούλου του Υπουργού Γεωργίας

στο
Διεθνές Συνέδριο
"Οικονομία και Αγροτικός Τομέας"
που οργάνωσε η
Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος
27-30 Νοέμβρη 1984

Οι απόψεις που διατυπώνονται στο κείμενο της εισήγησης αποτελούν προσωπικές απόψεις του εισηγητή και δεν εκφράζουν την πολιτική του Υπουργείου Γεωργίας ή της Δ.Ε.Π.Ο.Σ, όπου η οργανική θέση του εισηγητή.

1. Εισαγωγικά

Ο όρος Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) εμφανίστηκε στο Κοινοτικό λεξιλόγιο στα πλαίσια της προσπάθειας για την άρση των αδιεξόδων που αντιμετωπίζει η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ). Έτσι σε σημαντικό βαθμό τα ΜΟΠ θεωρούνται μέρος των ΚΑΠ, όχι μόνο από την πλατύτερη κοινή γνώμη, αλλά και από όσους ασχολούνται άμεσα με αναπτυξιακά ή και κοινοτικά θέματα.

Η άποψη αυτή παίρνει διαφορετικές διαστάσεις από την επισήμανση πως η ΚΑΠ δεν είναι η αγροτική πολιτική της ΕΟΚ αλλά καθαρά η γεωργική της πολιτικής. Για λόγους ίσως ηχητικής ταύτισης το Common Agricultural Policy (CAP) - που δεν είναι Common Rural Policy - μεταφράστηκε ελληνικά σε Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ). Αλλά αυτό το "μεταφραστικό λάθος" δεν αλλοιώνει τον χαρακτήρα της ΚΑΠ που είναι καθαρότατα τομεακός και περιορίζεται αυστηρά στην πρωτογενή παραγωγή και τους κλάδους του δευτερογενή και τριτογενή τομέα (μεταποίηση και εμπορία αγροτικών προϊόντων) που είναι άμεσα συναρτημένοι με την πρωτογενή παραγωγή, (χωρίς καν να καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος των εισροών της).

Το αποτέλεσμα της επάλληλης επίδρασης αυτών των δύο στοιχείων προσδιορίζει ή τουλάχιστον επηρεάζει αποφασιστικά τη φυσιογνωμία των ΜΟΠ και στην Ελλάδα αλλά και γενικότερα στην Κοινότητα. Τους προσδίδει, δηλαδή, ένα έντονα τομεακό χαρακτήρα, προσανατολισμένο στην πρωτογενή παραγωγή.

Η θέση που θα υποστηριχθεί σ' αυτή την εισήγηση είναι πως, για την Ελλάδα τουλάχιστον,

- (α) η αντιμετώπιση των βαθύτατα διαρθρωτικών προβλημάτων του πρωτογενούς τομέα της οικονομίας δεν είναι δυνατή χωρίς την παρέμβαση και στις τρεις διαστάσεις του αγροτικού χώρου, δηλ. την φυσική, την κοινωνική και την οικονομική
- (β) αυτή η παρέμβαση είναι εφικτή μόνο μέσα από Ολοκληρωμένα Προγράμματα, (ΟΠ), δηλ. προγράμματα που έχουν τον ευρύτερο δυνατό διατομεακό χαρακτήρα, άρα τα ΟΠ θα πρέπει να είναι προγράμματα Αγροτικής και όχι Γεωργικής Ανάπτυξης.
- και (γ) η αποτελεσματικότητα των ΟΠ θα εξαρτηθεί από την προσαρμογή τους στις τοπικές/περιφερειακές συνθήκες και από το βαθμό στον οποίο θα επηρεάσουν την κοινωνική και οικονομική πρακτική των βασικών φορέων συμπεριφοράς.

Αν αυτή η θέση είναι σωστή τα ΜΟΠ, που χωρίς αμφιβολία θα αποτελέσουν (με δεδομένη την συμμετοχή της χώρας μας στην ΕΟΚ) μιιά σημαντική ευκαιρία, θα πρέπει να αποκτήσουν ένα ισόρροπα ολοκληρωμένο χαρακτήρα και να προωθηθούν μέσα από ανεντρωμένες διαδικασίες και φορείς.

2. Η ΚΑΠ και τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική της ΕΟΚ σήμερα συγκροτείται από δύο μείζονα σκέλη: την πολιτική εγγυήσεων και αγορών και την πολιτική διαρθρώσεων. Και τα δύο σκέλη εξυπηρετούνται από τόν Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων Γεωργίας, το γνωστό από το γαλλικό του ακρονύμιο FEOGA.

Παράλληλα, μέρος της ΚΑΠ και υποκείμενη σε χρηματοδότηση από το FEOGA έχει αναπτυχθεί μία σειρά ειδικών προγραμμάτων τοπικού/περιφερειακού χαρακτήρα. Τα προγράμματα αυτά αφορούν σε έργα υποδομής του αγροτικού τομέα, πολλά από τα οποία έχουν και στοιχεία, όχι μόνο τεχνικής αλλά και κοινωνικής υποδομής.

Ενδεικτικό της αδυναμίας της ΚΑΠ να αντιμετωπίσει τα προβλήματα της Ευρωπαϊκής γεωργίας, που έχει αναλυθεί σε πολλά διεθνή αλλά και ελληνικά (π.χ. Α.Τ.Ε., 1983) κείμενα, είναι το γεγονός πως αυτή τη στιγμή η κοινοτική προβληματική έχει αφίσει πολύ πίσω τις κλασσικές "συνταγές" της πολιτικής τιμών ή της πολιτικής των οριζόντιων διαρθρωτικών μέτρων, έχει ξεπεράσει τα ημί-μετρα των ειδικών προγραμμάτων υποδομής και αναπτύσσεται στο επίπεδο προγραμμάτων κάποιου βαθμού ολοκλήρωσης.

2.1 Οι πολιτικές αγορών και διαρθρώσεων

Αρχικά η ΚΑΠ της Ευρώπης των "έξι" στηρίχτηκε ολοκληρωτικά στην πολιτική τιμών σαν ρυθμιστικό μέτρο της προσφοράς και της ζήτησης και συντελεστή βελτίωσης του αγροτικού εισοδήματος. Παράλληλα, θεσπίστηκαν προστατευτικά συστήματα που αφορούν άλλοτε εγγύηση αγοράς της παραγωγής σε προκαθορισμένη τιμή ανεξάρτητα από την προσφερόμενη ποσότητα, άλλοτε εγγύηση για ορισμένο ποσοστό παραγωγής, άλλοτε εκλεκτική παρέμβαση με στόχο την ανύψωση της τιμής σε κάποιο επιδιωκόμενο επίπεδο και άλλοτε προστασία απέναντι στις διακυμάνσεις της αγοράς (Ν. Θέμελης, 1983).

Η πολιτική εγγυήσεων και αγορών δεν έδωσε και δεν μπορούσε να δώσει αποτελέσματα. Κατ'αρχάς έχουν, από καιρό εκλείψει οι δύο βασικές προϋποθέσεις για την αποτελεσματική εφαρμογή μίας πολιτικής τιμών, που είναι περιορισμένη κινητικότητα και ποσοστά αύξησης των συντελεστών παραγωγής και περιορισμένος βαθμός αυτάρκειας. Συγχρόνως, το προστατευτικό σύστημα οδήγησε στην μερική παράλυση των μηχανισμών αγοράς αφού επέτρεψε στους παραγωγούς να παράγουν ανεξάρτητα από τη ζήτηση. Τέλος στην αποτελεσματικότητα της πολιτικής εγγυήσεων και αγορών συνέβαλαν σε διαφορετικούς βαθμούς, αλλά καθοριστικά, η έλλειψη κοινής οικονομικής πολιτικής σε άλλους τομείς της οικονομίας, η καθυστέρηση της νομισματικής ενοποίησης (ή τουλάχιστον της καθιέρωσης ενός καθεστώτος σταθερών ισοτιμιών) και η έλλειψη περιφερειακής πολιτικής αλλά ακόμα και (για την περίοδο μέχρι το 1972) διαρθρωτικής πολιτικής στη γεωργία.

Δεν πέρασε πολύς καιρός μέχρι να διαπιστωθεί από επίσημα κοινοτικά χείλη και με συγκρατημένη γλώσσα, πως:

" η πολιτική τιμών και αγορών από μόνη της δεν μπορεί να λύσει τα ουσιαστικά προβλήματα της γεωργίας. Μιά τέτοια πολιτική προσκρούει και κινείται σε στενά πλαίσια που το ξεπέρασμά τους αποδιοργανώνει τις αγορές και δημιουργεί αβάσταχτα βάρη στο κοινωνικό σύνολο χωρίς όμως να συντελεί αποτελεσματικά στη βελτίωση του επιπέδου ζωής των αγροτών" (Mansholt, 1968).

Η έκθεση Mansholt όμως αποσιώπησε το πρόβλημα της διαμόρφωσης των τιμών των αγροτικών προϊόντων στην ΕΟΚ σε επίπεδα πάνω από τα σημεία ισορροπίας των κοινοτικών αγορών αλλά και πάνω από τις διεθνείς τιμές, όπως αποσιώπησε και το πρόβλημα της διαμόρφωσης πλεονασμάτων στα περισσότερα προϊόντα. (Δ.Κόρακας, 1983). Κυρίως όμως αποσιωπάται το γεγονός πως η τιμή εγγυήσεων και αγορών όπως διαμορφώθηκαν από την "πλειοψηφία του βορρά" όχι μόνο έχει συμβάλει στην μεγέθυνση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων στον Κοινοτικό χώρο, αλλά οδήγησε και στο άνοιγμα της ψαλλίδας των αγροτικών και των μη-αγροτικών εισοδημάτων σε βάρος των πρώτων.

Η έκθεση Mansholt λειτούργησε καταλυτικά στην διαμόρφωση του διαρθρωτικού σκέλους της ΚΑΠ, που αποτελείται από τέσσερεις βασικές οδηγίες (Οδηγίες 72/159, 72/160, 72/161, 75/268) και ένα Κανονισμό (Καν.355/77) και που σήμερα βρίσκεται υπό αναθεώρηση. Διαρθρωτικά μέτρα έχουν επίσης ενταχθεί σε θεσμικά μέτρα που αφορούν ορισμένα προϊόντα.

Η κεντρική φιλοσοφία της διαρθρωτικής πολιτικής ήταν ενταγμένη στη νεοκλασική οικονομική θεώρηση του πρωτογενούς τομέα. Έτσι στόχευε στη δραστική μείωση του αγροτικού πληθυσμού, στον περιορισμό των γεωργικά αξιοποιούμενων εκτάσεων, στην δημιουργία μεγάλων εκμεταλλεύσεων και στη στήριξη της υποδομής της μεταποίησης και εμπορίας των αγροτικών προϊόντων. Σε κάποιο βαθμό η διαρθρωτική πολιτική με μέτρα που είχαν ενταχθεί σε κανονισμούς συγκεκριμένων προϊόντων στήριζε και προσπάθειες έσωτερικής (κυρίως) αναδιάρθρωσης των καλλιεργειών.

Η θεσμοθέτηση του διαρθρωτικού σκέλους της ΚΑΠ συνέπεσε ουσιαστικά με την αρχή της διεθνούς καπιταλιστικής κρίσης. Έτσι η αυξανόμενη ανεργία στους άλλους τομείς της οικονομίας λειτούργησε ανασταλτικά για κάθε σκέψη "εξόδου" από τη γεωργία. Αλλά και η μεγάλη αύξηση των τιμών γης λόγω πληθωρισμού και κοινωνικο-οικονομικής ανασφάλειας μείωσε την κινητικότητα της γης.

Τα διαρθρωτικά μέτρα της ΚΑΠ όμως ήταν απ'τη σύλληψή τους αδύνατο να λειτουργήσουν στις περιοχές σαν τη Νότια Ιταλία και την Ελλάδα, αργότερα, (Ν. Γιακουμέλος 1982), που έχουν τα πιο οξυμένα διαρθρωτικά προβλήματα του Κοινοτικού χώρου. Σ'αυτές τις περιοχές οι φυσικοί περιοριστικοί παράγοντες, τα δομικά, θεσμικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των εκμεταλλεύσεων και το επίπεδο στο οποίο είναι υποβαθμισμένη η τεχνική και κοινωνική υποδομή κάνουν τα κοινοτικά διαρθρωτικά μέτρα ανεφάρμοστα. Δηλαδή τα προβλήματα που προσπαθούσε να επιλύσει η διαρθρωτική πολιτική ήταν ακριβώς τα κύρια εμπόδια για την εφαρμογή της

Οπωσδήποτε, όμως, το διαρθρωτικό σκέλος της ΚΑΠ μοιάζει να μην υπήρξε ποτέ πολιτική αιχμής της Κοινότητας. Στο βαθμό που η πολιτική βούληση εκφράζεται από την διάθεση πόρων, αυτό γίνεται φανερό από τη σχέση του Προϋπολογισμού Προσανατολισμού του FEOGA σε σχέση με τον Προϋπολογισμό Εγγυήσεων. Από τα στοιχεία του Πίνακα 1 είναι φανερό πως κυρίαρχη πολιτική - όχι μόνο στα πλαίσια της ΚΑΠ, αλλά στο σύνολο της κοινοτικής πολιτικής - είναι η πολιτική εγγυήσεων και αγορών της ΚΑΠ.

Π ί ν α κ α ς 1
Κατανομή Πόρων Προϋπολογισμού της Ε.Ο.Κ.

Δ α π ά ν ε ς	1 9 8 2		1 9 8 3	
	Ποσό (MECU)	%	Ποσό (MECU)	%
1. FEOGA-Εγγυήσεις	13.143	56.50	14.050	61.37
2. FEOGA-Προσαν/σμός	765	3.29	651	2.84
3. Περιφερειακή Πολιτ.	2.000	8.60	2.178	9.51
4. Κοινωνική Πολιτική	1.593	6.85	1.475	6.44
5. Διοικητικές και λοιπές δαπάνες	5.759	24.76	4.542	19.84
Σύνολο Προϋπολογισμού	23.260	100.00	22.896	100.0

Οι δαπάνες της πολιτικής εγγυήσεων και αγορών απορροφούν το 95% περίπου του προϋπολογισμού του FEOGA και το 55%-60% του συνολικού Κοινοτικού Προϋπολογισμού.

Με δεδομένη τη σχέση δαπανών μεταξύ εγγυήσεων και προσανατολισμού και με την επίγνωση αρνητικού ρόλου που παίζουν οι συγκεκριμένες δαπάνες εγγυήσεων στην προσπάθεια βελτίωσης των προβληματικών διαρθρωτικών χαρακτηριστικών της αγροτικής οικονομίας δεν είναι υπερβολή να ισχυριστεί κανείς πως η μόνη διαρθρωτική πολιτική της ΕΟΚ είναι η πολιτική εγγυήσεων και αγορών.

2.2 Τα Περιφερειακού Χαρακτήρα Προγράμματα της ΚΑΠ

Από πολύ νωρίς έγινε φανερό πως τα προβλήματα της ευρωπαϊκής γεωργίας δεν μπορούσαν να αντιμετωπιστούν με μία ΚΑΠ που δεν είχε και κάποια τουλάχιστον περιφερειακή διάσταση. Ήδη από το 1975 η τροποποίηση της βασικής διαρθρωτικής Οδηγίας (Οδ. 72/159) για τις προβληματικές περιοχές της Κοινότητας (Οδ. 75/268) αποτελούσε μία πρώτη έμμεση αναγνώριση πως η αρχή του "άκρατου" οριζόντιου χαρακτήρα των κοινοτικών παρεμβάσεων δεν μπορούσε να παραμένει απαραβίαστη. Η αποδοχή της διαφοροποίησης των κοινοτικών μέτρων στη βάση των χαρακτηριστικών μίας περιοχής ή περιφέρειας ήταν το "σπέρμα" της περιφερειακής αντίληψης στην ΚΑΠ.

Από το 1978 και μετά οι πιέσεις (αρχικά της Ιταλίας και της Γαλλίας) των περιφερειακών προβλημάτων αναγκάζουν την Κοινότητα να θεσμοθετήσει μία σειρά Κανονισμών που αναφέρονται σε προγράμματα, κυρίως για την ανάπτυξη υποδομής σε υποβαθμισμένες περιοχές, τοπικού ή περιφερειακού χαρακτήρα. Μερικά από αυτά (Καν. 1940/81 για την επαρχία της Γαλλίας

Logère, Καν. 1939/81 για τα Δυτικά Νησιά της Σκωτίας, Καν. 1941/81 για την βελγική περιοχή των Αρδεννών έχουν τον τίτλο, τουλάχιστο, "Ολοκληρωμένα Προγράμματα". Ήδη η ΚΑΠ αποκτά μία περιφερειακή διάσταση.

Δεν μπορεί κανένας βέβαια να υποστηρίξει πως αυτή η περιφερειακής αντίληψης πολιτική είχε ως προς την ΕΟΚ οποιαδήποτε στοιχεία συνοχής ή ολοκλήρωσης. Αντίθετα η αποσπασματικότητα των μέτρων και η σύνθεση του αντικειμένου τους δείχνει πως

- (α) αυτές οι "κατά παράβαση" της βασικής φιλοσοφίας της ΕΟΚ "παραχωρήσεις" ήταν αποτέλεσμα πολιτικής πίεσης συγκεκριμένων κρατών-μελών και συμβιβασμών που αφορούσαν και άλλα μέτρα της ΚΑΠ,
- (β) βασική αρχή και κυρίαρχη φιλοσοφία της ΚΑΠ παραμένει η χρήση του μηχανισμού των τιμών για την εκπλήρωση των καταστατικών υποχρεώσεων της Κοινότητας στον αγροτικό τομέα, αφού όλα αυτά τα μέτρα έχουν περιορισμένους (και στενούς) χρονικούς ορίζοντες,
- (γ) η ΚΑΠ - στα πλαίσια της οποίας θεσμοθετούνται και από το ταμείο της οποίας χρηματοδοτούνται αυτά τα μέτρα - παραμένει γεωργική και όχι Αγροτική πολιτική της Κοινότητας, αφού εμφανίζει σημαντική ανελαστικότητα σε οποιαδήποτε προσπάθεια να καλύψει αντικείμενα που δεν είναι απόλυτα συναρτημένα με την πρωτογενή παραγωγή, και
- (δ) η ΕΟΚ δεν θέλει να αποκτήσει μία συγκροτημένη αγροτική πολιτική, δηλ. μία κοινωνική και οικονομική πολιτική που να καλύπτει τον αγροτικό χώρο, αφού αρνείται να συντονίσει η ίδια τις παρεμβάσεις των τριών κυρίων Ταμείων (FEOGA, Περιφερειακού και Κοινωνικού) και των άλλων χρηματοδοτικών της φορέων (π.χ. Ε.Τ.Ε ή ΕΚΑΧ).

Αυτό δεν σημαίνει, και γιαυτό η έμφαση παραπάνω, πως τα κράτη-μέλη δεν μπορούν (και δεν πρέπει) να εντάξουν τα αποσπασματικά, ως προς την ΕΟΚ, κοινοτικά μέτρα σε εθνικά (τοπικού ή περιφερειακού χαρακτήρα) προγράμματα. Μία τέτοια εθνική πολιτική, ωστόσο, δεν αναιρεί τον χαρακτήρα που διαπιστώνεται για την κοινοτική πολιτική. Συγχρόνως, η πολιτική αυτή δημιουργεί προβλήματα χρηματοδότησης για οποιοδήποτε εθνικό ολοκληρωμένο πρόγραμμα, αφού η έλλειψη συντονισμού στο κοινοτικό επίπεδο σημαίνει πως η έγκριση της χρηματοδότησης του, πχ. γεωργικού σκέλους ενός ολοκληρωμένου προγράμματος απ' το FEOGA δεν συνεπάγεται την έγκριση του π.χ. κοινωνικού σκέλους του ίδιου προγράμματος απ' το Κοινωνικό Ταμείο.

2.3 Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα

Είναι φυσικό η δεύτερη και η αναμενόμενη τρίτη διεύρυνση της Κοινότητας να πολλαπλασιάσει (ποσοτικά) και να οξύνει (ποιοτικά) τα προβλήματα διαπεριφερειακών ανισοτήτων της ΕΟΚ. Ήδη η Μελέτη των Περιφερειακών Επιπτώσεων της ΚΑΠ (γνωστή σαν RICAP-Study of the Regional Impact of CAP) είχε τεκμηριώσει την άποψη πως

από την θεσμοθέτηση της ΚΑΠ μεγεθύνονταν οι διαπεριφερειακές ανισότητες του αγροτικού τομέα στον Κοινοτικό χώρο (EEC, 1981). Επίσης, μέσα στα προβλήματα που έβαζε το Ενωμένο Βασίλειο για τον προϋπολογισμό και την αντίδραση των "Νότιων", βρέθηκε ο συμβιβασμός να τεθεί θέμα Μεσογειακών Προγραμμάτων (γενικά και αόριστα) όπως αποτυπώνεται στο περίφημο "Mandat" του 1981.

Την επόμενη χρονιά (Μάρτης 1982) το Ελληνικό Μνημόνιο έβαζε το πρόβλημα των ιδιαιτεροτήτων του Ελλαδικού χώρου σε όλο του το μέγεθος και ζητούσε όχι απλά τη διαχειριστική αλλά τη διαρθρωτική αντιμετώπισή του.

Το Ελληνικό Μνημόνιο όμως - χωρίς αυτό να είναι στις, φανερές τουλάχιστον, προθέσεις του - αναφερόταν στα "μεσογειακά" χαρακτηριστικά της Ελληνικής Οικονομίας. Άρα τοποθετούσε την "ευρωπαϊκή" απέναντι στην "μεσογειακή" οικονομία. Άρα έθετε "περιφερειακό πρόβλημα" όπου η διαφοροποίηση προβλημάτων συνεπάγεται διαφοροποίηση και πολιτικής και μέτρων. Σ' αυτή τη λογική το Ευρω-Κοινοβούλιο στις αρχές του 1982 πέρασε ψήφισμα με βάση την "Έκθεση Röttering" για τα Ολοκληρωμένα Προγράμματα Ανάπτυξης με Ειδικό Ταμείο, και προσανατολισμό τις προβληματικές μεσογειακές περιοχές.

Η αντίδραση των "θεματοφυλάκων" των βασικών αρχών της Κοινότητας (δηλ. των στελεχών της Επιτροπής) ήταν να μεγεθύνουν το θέμα του Μνημονίου μετατοπίζοντας το Ελληνικό πρόβλημα προς την Μεσογειακή του διάσταση. Προφανώς προσπάθειά τους ήταν να ελαχιστοποιήσουν τις αποκλίσεις από τα καθιερωμένα στα μέτρα που θα λαμβάνονταν για την ικανοποίηση των ελληνικών αιτημάτων. Για τούτο και στις πρώτες διαπραγματεύσεις για το Μνημόνιο (αποστολή Burke τον Νοέμβριο του 1982) τα περισσότερα επιμέρους αιτήματα παραπέμπονται να λυθούν στα πλαίσια των ΜΟΠ.

Η τακτική αυτή - στο βαθμό που η παραπάνω εκτίμηση είναι σωστή - λειτούργησε προς την αντίθετη κατεύθυνση. Στήριξε τη λογική μίας Μεσογειακής πολιτικής. Το Μνημόνιο, στη Μεσογειακή του διάσταση, συσπείρωσε τα άλλα Μεσογειακά κράτη-μέλη (κυρίως την Ιταλία). Έτσι προωθήθηκε η ιδέα της ανάγκης κάποιας περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής στα πλαίσια της ΚΑΠ.

Τα ΜΟΠ, όπως έχουν διαμορφωθεί με βάση την "Έκθεση Natali στο τελευταίο σχέδιο-κανονισμού και στις αποφάσεις για την διεξαγωγή των προγραμμάτων πιλότων, δεν δικαιώνουν απόλυτα τον τίτλο τους σαν "Ολοκληρωμένα Προγράμματα". Ασφαλώς όμως ξεφεύγουν από την τομεακή αντίληψη, που αντιμετωπίζει τη φυσική και την οικονομική μόνο διάσταση του αγροτικού χώρου, αδιαφορώντας σχεδόν για την κοινωνική. Αποτελούν λοιπόν μιά πρώτη και αποφασιστική αναγνώριση πως τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Αγροτική Οικονομία στις χώρες του Νότου είναι διαρθρωτικά και πως τα διαρθρωτικά αυτά προβλήματα έχουν συνή κοινωνικό χαρακτήρα.

Ο περιορισμένα "ολοκληρωμένος", αλλά σαφώς πέρα από την φιλελεύθερη νεοκλασική άποψη που κυριαρχεί στην Κοινότητα, χαρακτήρας των ΜΟΠ μπορεί σε σημαντικό βαθμό να τεκμηριωθεί με βάση μία πρώτη ανάλυση των "πρότυπων προπαρασκευαστικών ενεργειών", δηλ. των προγραμμάτων πιλότων, που αποφάσισε η Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 1983. Ο Πίνακας 2 δίνει μιὰς εικόνα δραστηριοτήτων που περιλαμβάνονταν στους πιλότους (με τα ποσοστά κάθε δραστηριότητας στον συνολικό προϋπολογισμό κάθε πιλότου, και τα απόλυτα μεγέθη για να υπάρχει δυνατότητα σύγκρισης μεγεθών), όπως πρόβλεπαν οι αρχικές αποφάσεις της Επιτροπής*

Π ί ν α κ α ς 2

Ποσοστιαία Σύνθεση Δραστηριοτήτων Ελληνικών Προγραμμάτων-Πιλότων

Δραστηριότητα	Προγράμματα-Πιλότοι (Τόπος, Απόφαση Επιτροπής)					
	Λέσβος 84/73	Αλιεία 84/74	Ιωάννινα 84/78	Ευρυτανία 84/79	Πρέσπες 84/80	Λήμνος 84/81
Γεωργία	35.05		49.95	26.77	40.54	33.08
Αλιεία/Ιχθυοκαλ.	0.97	87.82			13.99	6.19
Βιοτεχνία	22.04		1.66	44.93	4.26	6.95
Τουρισμός	22.61		4.16		4.46	
Τεχνική Υποδομή						
Επικοινωνίες	19.33					
Δρόμοι			13.50		30.10	53.78
Ύδρευση			14.54			
Εκπαίδευση/Στελέχη		12.18	6.65		2.90	
Πολιτιστικά Κέντρα			3.74		2.53	
Μελέτες			5.80		1.22	
Χιονοδρομικό Κέντρο				28.30		
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<u>Απόλυτα Μεγέθη</u>						
σε 1000 ECU	5173	1970	6016.5	8792	4933	4602
σε εκατ. δρχ. (Οκτ. 84)	473.74	180.41	550.99	805.17	451.76	421.45

Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει πως τα προγράμματα-πιλότοι:

- (α) περιέχουν κυρίως δραστηριότητες του πρωτογενούς τομέα αλλά διευρυμένες κατά το μέρος που έχει πάρει τελευταία τ'όνομα "πολυδραστηριότητα" δηλ. συμπληρωματικές προς τη γεωργία δραστηριότητες στον αγροτικό χώρο,

* Οι αρχικές αποφάσεις έχουν τροποποιηθεί στην πορεία εφαρμογής των προγραμμάτων-πιλότων και ως προς το συνολικό και ως προς τους επιμέρους προϋπολογισμούς, χωρίς όμως να αλλάζει ουσιαστικά η φυσιογνωμία των προγραμμάτων.

- (β) δεν περιέχουν παρά ελάχιστες δραστηριότητες στον τομέα της εκπαίδευσης και της διαμόρφωσης στελεχών όπως και δραστηριότητες πολιτιστικής ανάπτυξης,
- (γ) δεν απευθύνονται καθόλου στους τομείς της υγείας και πρόνοιας, που είναι καθοριστικοί στον αγροτικό χώρο, και
- (δ) περιέχουν δραστηριότητες, όπως το χιονοδρομικό κέντρο Ευρυτανίας, που διαταράσσουν τον ιστό της αγροτικής οικονομίας και κοινωνίας (όπως δείχνει το προηγούμενο του Παρνασσού) χωρίς - όπως έχει διαπιστωθεί από προσωπική έρευνα του εισηγητή - να έχουν μελετηθεί ούτε οι οικονομικές ούτε οι κοινωνικές επιπτώσεις του έργου.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί πως το συντριπτικό ποσοστό των δαπανών που προβλέπονται στον τομέα της βιοτεχνίας αναφέρονται σε "ενισχύσεις επενδυτών". Τέτοιου χαρακτήρα επιδοτήσεις ασφαλώς δεν στοχεύουν στην διαρθρωτική αλλαγή του τομέα στην ελληνική ύπαιθρο ιδιαίτερα όταν δεν επιτρέπεται η παρέκκλιση από τους κανόνες ανταγωνισμού της Συνθήκης της Ρώμης, αλλά ακολουθούν την παλιά και αποτυχημένη μέθοδο "κινήτρων".

Βέβαια σημαντικό ποσοστό της ευθύνης για την εικόνα που δίνει αυτή η ανάλυση ανήκει στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, που πρότεινε αρχικά αυτές τις επιμέρους δραστηριότητες. Όπως στην Ελλάδα ανήκει και η ευθύνη της έλλειψης μελετών περιφερειακής ανάπτυξης και η εμμονή σε απρόσφορες διαδικασίες προγραμματισμού. Χαρακτηριστικό της προχειρότητας με την οποία αντιμετωπίστηκε το θέμα των προγραμμάτων-πilotών είναι το γεγονός πως μερικές δραστηριότητες αποδείχτηκαν "χωρίς αντικείμενο" ή πως άλλες δραστηριότητες προϋποθέτουν μελέτες συνυφασμένες με βιολογικούς κύκλους που δεν μπορούν να ολοκληρωθούν μέσα στη διάρκεια των προγραμμάτων-πilotών.

Άσχετα όμως με την κατανομή των επιμέρους ευθυνών για τη σύνθεση των δραστηριοτήτων των pilotών και για τον τρόπο σύνταξής τους η εικόνα που δίνει η παραπάνω ανάλυση βρίσκεται κοντά στις πραγματικές προθέσεις και δυνατότητες των "συμβαλλομένων" μερών. Και αυτή η εικόνα οδηγεί στο συμπέρασμα πως

- (α) τα ΜΟΠ έχουν διευρύνει την παλιά καθαρά τομεακή αντίληψη της Κοινοτικής πολιτικής, αλλά αυτή η διεύρυνση είναι περιορισμένη σε δραστηριότητες συνυφασμένες με την πρωτογενή παραγωγή,
- (β) οι διαδικασίες προγραμματισμού και σχεδιασμού των ΜΟΠ παραμένουν τομεακά πολωμένες, ενώ λείπουν οι μελέτες που θα επέτρεπαν την οργανική τους ένταξη σε κάποια αναπτυξιακή - όπως θα οριστεί παρακάτω - αγροτική πολιτική

(γ) τα ΜΟΠ και από την Κοινότητα αλλά και από την Ελλάδα αντιμετωπίζονται σε σημαντικό βαθμό με σχεδόν καθαρὰ "λογιστική" (ούτε εάν "οικονομική") λογική. Μιά λογική που εξαντλείται στην προσπάθεια μεγιστοποίησης, απ'τη μία πλευρά, ή ελαχιστοποίησης, απ'την άλλη, της δημοσιονομικής ροής που θα προβλέπει - δυνητικά πάντα - ο τελικός Κανονισμός των ΜΟΠ.

3. Το Πρόβλημα της Αγροτικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα

Η Ελλάδα παραμένει χώρα αγροτική. Το 30% του πληθυσμού κατοικεί σε οικισμούς μικρότερους από 2000 κατοίκων και το 30% επίσης του οικονομικά ενεργού πληθυσμού απασχολούνται στην πρωτογενή παραγωγή.

Παρ'όλο όμως το "ψηλό", σε σχέση με τις αναπτυγμένες χώρες ποσοστό του αγροτικού πληθυσμού ο αγροτικός χώρος έχει υποστεί μιὰ σειρά από εξωγενείς πληθυσμιακές καθιζήσεις. Στις περιόδους του πολέμου και του εμφύλιου η ελληνική ύπαιθρος πέρασε μιὰ πρώτη φάση πληθυσμιακής αποψίλωσης. Στις τρεις δεκαετίες που ακολούθησαν η "φυγή" προς τα αστικά κέντρα ή τους τόπους της μετανάστευσης συνεχίστηκε.

Και στις δύο περιόδους οι πληθυσμιακές μεταβολές ωφείλονταν σε απωθητικές τάσεις ήταν λύσεις "φυγής". Στις πολέμικες περιόδους για άμεση φυσική επιβίωση. Στην περίοδο της "ανάπτυξης" για οικονομική και κοινωνική επιβίωση.

Από τις αρχές της δετίας του '80 έχει αρχίσει να διαφαίνεται και στον Ελληνικό χώρο η τάση αναστροφής του ρεύματος "εξόδου" από τον αγροτικό χώρο. Μιά τάση που είναι πιά διαπιστωμένη στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες. (McNamara, 1981). Ο αγροτικός χώρος πιά υποδέχεται, ή τουλάχιστον άρχισε να υποδέχεται. Είναι, όμως, τραγική διαπίστωση της και αυτή η "επιστροφή" δεν είναι παρά μιὰ τάση φυγής. Φυγής από τους τόπους της μετανάστευσης, απ'όπου η ανεργία διώχνει τους *gastarbeiters*. Φυγής από τα αστικά κέντρα, όπου η ποιότητα ζωής είναι αβάσταχτη και η ανεργία χτυπάει την πόρτα.

Έτσι ο αγροτικός χώρος δέχεται αυτή τη στιγμή δύο αντίρροπες πιέσεις. Πίεση από τις δυνάμεις της αγοράς και της κρίσης πάνω στις παραγωγικές του δομές. Πίεση από τις κοινωνικο-οικονομικές ανακατατάξεις - συγκυριακές ή μονιμότερες - που δημιουργεί η κρίση του συστήματος. Πιέσεις όμως που είναι συνθλιπτικές, χωρίς η μία να εξουδετερώνει την άλλη.

Κάτω απ'αυτές τις συνθήκες τα αναπτυξιακά προβλήματα του αγροτικού χώρου πέρνουν ιδιαίτερες διαστάσεις. Καθοριστική επίδραση στις κατευθύνσεις της Αγροτικής Ανάπτυξης έχουν οι σημερινές κοινωνικές και οικονομικές δομές, η συγκυρία που διαμορφώνεται από την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ και το αναπτυξιακό πρότυπο που έχει επιλεγεί.

3.1 Οι κοινωνικές και οικονομικές δυνάμεις της Αγροτικής Οικονομίας.

Το μεταπολεμικό πρότυπο ανάπτυξης της χώρας οδήγησε στην βαθιά διαρθρωτική κρίση της αγροτικής οικονομίας, στην διαμόρφωση έντονων διαπεριφερειακών αλλά και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων στον εθνικό χώρο και στην κοινωνική και πολιτιστική υποβάθμιση του αγροτικού χώρου.

Κεντρική επιλογή στην μεταπολεμική περίοδο δεν ήταν η αυτοδύναμη ανάπτυξη της Αγροτικής Οικονομίας. Κύριος στόχος υπήρξε η χρησιμοποίησή της σαν τη "δεξαμενή" από την οποία ο δευτερογενής και τριτογενής τομέας της οικονομίας θα αντλούσαν φτηνό εργατικό δυναμικό και οικονομικό πλεόνασμα.

Η πολιτική αυτή επιλογή εκφράζεται με την εξέλιξη των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου και τη συμμετοχή του αγροτικού τομέα στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, από τη σχέση του αγροτικού προς το μη-αγροτικό εισόδημα και τη διαχρονική εξέλιξή του, από τη διαχρονική μεταβολή της τραπεζικής χρηματοδότησης προς τον αγροτικό τομέα και τη σχέση της προς την χρηματοδότηση των άλλων τομέων. Ακόμα εκφράζεται στην χαμηλή προτεραιότητα που δόθηκε στα έργα τεχνικής και κοινωνικής υποδομής του αγροτικού χώρου.

Ταυτόχρονα η πολιτική που ασκήθηκε σ' αυτόν τον ίδιο τον πρωτογενή τομέα, στο βαθμό που υπήρξε, στηρίχτηκε στην ιδεολογία που νομίζει πως ο εκσυγχρονισμός της γεωργίας και η προσαρμογή της στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής θα επιτευχθεί κάτω από τις πιέσεις των συνθηκών της αγοράς. Μιά ιδεολογία που, με όποιο κόστος, στοχεύει στην αύξηση της παραγωγικότητας του κεφαλαίου και δευτερευόντως της εργασίας όχι με την αύξηση της επιτόπου προστιθέμενης αξίας και τη μείωση της υποαπασχόλησης, αλλά με την εκροή του οικονομικά ενεργού πληθυσμού και την επιχειρηματοποίηση της αγροτικής εκμετάλλευσης.

Βέβαια στο βαθμό που αυτή η πολιτική είχε πολιτικό κόστος - και είχε, αφού έπληττε το 30% των "ψήφων" - η πολιτεία παρέμβαινε με μέτρα (επιδότησεις, ενισχύσεις κλπ) που είχαν στόχο την άμβλυνση των συνεπειών της ιδίας της δικής της πολιτικής. Με τον τρόπο αυτό, όμως,

- (α) μειωνόταν σε πολύ σημαντικό βαθμό η παραγωγικότητα των δημοσίων δαπανών αφού η σχέση επιδοτήσεων προς επενδύσεις στον αγροτικό τομέα είχε φτάσει το 1981 στο επίπεδο του 10:1
- (β) διαμορφώνονταν παθογενείς κοινωνικές και παραγωγικές σχέσεις στον αγροτικό χώρο, αφού ο παραγωγός στηρίζεται περισσότερο στην εξαρτημένη σχέση του με το κράτος ή τον μεσάζοντα παρά στη δική του αυτοδύναμη ή συλλογική παραγωγική δυνατότητα.

Δεν είναι λοιπόν παράδοξο πως

- (α) η παραγωγικότητα στον αγροτικό τομέα μειώνεται σχετικά με τους άλλους τομείς της οικονομίας, παρ'όλη μεγαλύτερη, σε σχέση με τους άλλους τομείς, απορροφητικότητα τεχνολογίας που διαθέτει
- (β) η μείωση κατά 45% περίπου του ποσοστού των απασχολούμενων στη γεωργία (56% το 1961, 30% περίπου το 1981) δεν έχει μεταβάλει τις δομές της έγγειας διάρθρωσης (Ν.Γιακουμέλος, 1982) όπου το μέγεθος της μέσης γεωργικής εκμετάλλευσης παραμένει στα 3.6 εκτάρια και αυτή τεμαχισμένη σε 6.1 κατά μέσο όρο τεμάχια (δηλ. μέσο μέγεθος τεμαχίου της τάξης του 0.5 εκτ.)
- (γ) η διάρθρωση της αγροτικής παραγωγής παραμένει χωρίς καμμία ουσιαστική βελτίωση την τελευταία 20ετία. Ελλειμματική σε ζωικά προϊόντα (48% βόειο κρέας, 83% γαλακτοκομικά) και ζωοτροφές (66% καλαμπόκι) και προβληματικά πλεονασματική σε ορισμένα φυτικά προϊόντα (160% εσπεριδοειδή, 140% ροδάκινα).
- (δ) η υποδομή στους κλάδους της εμπορίας και μεταποίησης των αγροτικών προϊόντων είναι υποβαθμισμένη έτσι που διευκολύνει μεν το μεταπρατικό κεφάλαιο αλλά ελαχιστοποιεί την εγχώρια προστιθέμενη αξία, οξύνει τις εποχιακές μεταπτώσεις της απασχόλησης, περιορίζει τις εξαγωγικές δυνατότητες της χώρας διατηρεί - αν δεν αυξάνει - το άνοιγμα της ψαλίδας των αγροτικών από τα μη-αγροτικά εισοδήματα.

Τα φαινόμενα αυτά είναι χαρακτηριστικά των περιοχών που θεωρούνται "περιφερειακές" του ευρωπαϊκού και καπιταλιστικού χώρου. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτών των περιοχών είναι (D.Seers et. al., 1979)

- η απουσία αποτελεσματικού τοπικού ελέγχου στους φυσικούς πόρους τους
- η σχετικά χαμηλή τάση ανάπτυξης τοπικής πρωτοβουλίας για ανάπτυξη καινοτομίας
- οι εσωτερικές διασυνδέσεις και οι πολλαπλασιαστικές επιδράσεις της οικονομίας είναι ασθενείς
- οι ροές πληροφορίας ενδοπεριφερειακά ή από την περιφέρεια προς το κέντρο είναι ασθενέστερες απ'ότι από το κέντρο προς την περιφέρεια
- η μετακίνηση ανθρώπινου δυναμικού από την περιφέρεια προς το κέντρο υπόκειται σε κυκλικές διακυμάνσεις της οικονομίας του κέντρου
- η αναπτυξιακή πρωτοβουλία βρίσκεται στο κέντρο που παίζει τον αποφασιστικό ρόλο στην προώθησή της

Οι καθαρά δομικές και διαρθρωτικές αυτές αδυναμίες της αγροτικής οικονομίας επηρεάζουν - όπως και επηρεάζονται - από τις παραγωγικές σχέσεις, που κι αυτές με τη σειρά τους διαμορφώνουν - και διαμορφώνονται - από τις κοινωνικές σχέσεις στον αγροτικό χώρο.

Ο Έλληνας αγρότης που παραδοσιακά (όπως αποδεικνύει η "συμπεριφορά" του της περιόδου του μεσοπολέμου και η πρώτη μεταεμφυλιοπολεμική 10ετία) ήταν "ανοιχτός" στην εισαγωγή τεχνολογίας και στην καινοτομία γίνεται όλο και περισσότερο αρνητικός στην πρόοδο. Δεν δέχεται να αναλάβει το "ρίσκο" της οποιας παραγωγικής επένδυσης, είτε αυτή αφορά την αναδιάρθρωση της παραγωγής του είτε την ανάπτυξη της επαγγελματικής του επάρκειας. Αρνείται ακόμα κι όταν υπάρχουν κάποια - ίσως ανεπαρκή - κρατικά κίνητρα.

Χαρακτηριστικά στο πρόγραμμα αναδιάρθρωσης αμπελώνων του Κοινοτικού Καν. 458/80 η συμμετοχή είναι μηδενική. Αιτία τα κίνητρα που προσφέρονται καλύπτουν, με μορφή καθαρής επιδότησης, μόνο το 50% περίπου των δαπανών της αναδιάρθρωσης (εκρίζωση και επανεγκατάσταση). Οι αγρότες αρνούνται να συμμετάσχουν με το υπολοιπόμενο 50% (περίπου 25.000 δρχ./στρ.) παρ'όλο που η φυλλοξήρα τους χτυπάει την πόρτα και παρ'όλο που οι ποικιλίες τους δεν έχουν αγορά. Συγχρόνως βέβαια πιέζουν - ιδιαίτερα μαχητικά μάλιστα - για την αύξηση των τιμών (που είναι ήδη ψηλότερες κατά 120% από τις διεθνείς) και την απορρόφηση του συνόλου της παραγωγής με κρατική παρέμβαση.

Το παράδειγμα αυτό αντι-παραγωγικής συμπεριφοράς δεν είναι, δυστυχώς, το μοναδικό. Οι παραγωγοί εσπεριδοειδών, ροδακίνων, και άλλων προϊόντων δεν λειτουργούν διαφορετικά.

Το παράξενο βέβαια είναι πόσο "ευάλωτος" είναι ο ίδιος αγρότης στις προσπάθειες που κάνει η ιδιωτική πρωτοβουλία για την προώθηση δικών της προϊόντων. Χαρακτηριστική είναι η αύξηση της καλλιέργειας του ηλιόφυτου, που πέρνει ανησυχαστικές διαστάσεις χωρίς, δυστυχώς, να υπάρχει ακόμα καμιά αντίδραση (η σκέψη αντίδρασης) από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Το φαινόμενο αυτό ίσως βρεί την ερμηνεία του στη σχέση που έχει αναπτυχθεί ανάμεσα στο μεταπρατικό κεφάλαιο και τον αγρότη. Ο ιδιωτικός τομέας έχει αναπτύξει πολλαπλές σχέσεις χρηματοδότησης των "επενδύσεων" δανειοδότησης των καταναλωτικών αναγκών τεχνικής "υποστήριξης" (σαφώς προσανατολισμένης στα βραχυπρόθεσμα συμφέροντα του ιδιωτικού τομέα). Λειτουργίες που θάπρεπε να ανήκουν στις αγροτικές συνεταιριστικές οργανώσεις.

Με τα λίγα αυτά παραδείγματα και την επικίνδυνα επιγραμματική τους ανάλυση γίνεται προσπάθεια να προβληθεί ένα καθοριστικό για την αγροτική ανάπτυξη του τόπου, πρόβλημα που συνίσταται στην παραγωγική συμπεριφορά του ελληνικού αγρότη.

Η εικόνα αυτή θα πρέπει να συμπληρωθεί με την "βίαιη" εισαγωγή καταναλωτικών προτύπων ευδαιμονισμού - ιδιαίτερα στις περιοχές όπου δέχονται τις πιέσεις του τουρισμού - απόλυτα αναντίστοιχων με τις παραδοσιακές κοινωνικές και αντικειμενικές οικονομικές συνθήκες. Σ' αυτές πιά τις περιπτώσεις ο αγρότης λειτουργεί ψυχολογικά στην ίδια βάση με τον μη-αγρότη "σπεκουλαδόρο" της γης ή με τον τυπικά παρασιτικό εποχιακό τουριστικό "επιχειρηματία" (που χαριτωμένα και με μεγάλη επιτυχία προσδιόρισε αγρότης της Σητείας σαν "ρέντρούμη", από τον "εξελληνισμένο" πιά όρο "rent rooms").

Αυτές οι παραγωγικές σχέσεις έχουν πιά οδηγήσει στην υποκατάσταση των παραδοσιακά "συν-αγωνιστικών" κοινωνικών σχέσεων του ελληνικού αγροτικού χώρου από σχέσεις είτε καθαρά "αντι-αγωνιστικές" είτε από σχέσεις απόλυτης κοινωνικής αποστασιοποίησης και αποξένωσης. Οι σχέσεις αυτές διαμορφώνονται από το γεγονός πως η λειτουργία του Κράτους και η, από το ίδιο το Κράτος, αποδυνάμωση και ο εκφυλισμός των - κατ' όνομα μόνο - Συνεταιριστικών Οργανώσεων οδήγησε στην αυτονόμηση της σχέσης του κάθε παραγωγού με το Κράτος. Το Κράτος, που ιδιαίτερα στον αγροτικό χώρο, λειτούργησε ταυτόχρονα σαν "προστάτης" και σαν "μπαμπούλας" (Κ. Τσουκαλάς, 1984), "Προστάτης" από τον οποίο ζητά ο καθένας μόνος να εκμεταλλευτεί τις "παροχές" του και "μπαμπούλας" τον οποίο πάλι ο καθένας χωριστά προσπαθεί να κοροϊδέψει για να γλυτώσει από τους περιορισμούς στο προσωπικό όφελος που του επιβάλλει. Το "παιχνίδι" αυτό αναπαράγεται και στις σχέσεις του παραγωγού με το Συνεταιρισμό, που τον βλέπει - και είναι - ένας "ξένος" γραφειοκρατικός μηχανισμός, κάτι σαν το μακρύ χέρι του ίδιου του Κράτους.

Στα περισσότερα ελληνικά χωριά ο πληθυσμός του καλοκαιριού ή της περιόδου συγκομιδής είναι πολλαπλάσια μεγαλύτερος από τον χειμερινό. Οι περισσότερες εκμεταλλεύσεις εκπροσωπούνται από τα μέλη της οικογένειας της περασμένης γενιάς. Το 44.75% του αγροτικού πληθυσμού είναι πάνω από 55 χρόνων και το 23.75% πάνω από 65 χρόνων. Οι άλλοι, αφού ο "πολιτισμός" δεν πήγε σ' αυτούς, αναγκάστηκαν να πάνε να τον βρουν εκεί που νόμιζαν πως υπάρχει.

Είναι αρκετά απογοητευτικό να διαπιστώνει κανείς πως στην μέση επαρχιακή πόλη δεν έχει φτάσει ακόμα το νοσοκομείο αλλά έχει φτάσει από καιρό το "σκυλάδικο" και η discotheque. Πως στο χωριό το σχολείο μπάζει νερά το χειμώνα και δεν υπάρχει βιβλιοθήκη ενώ η κρατική τηλεόραση προβάλλει την παραπλανητική εικόνα του πολιτισμού που βγαίνει απ' τη διαφήμιση του αποσμητικού και του απορρυπαντικού ή απ' τα ξένα serials.

Οι δομές της Αγροτικής Οικονομίας δεν προσδιορίζονται μόνο από τα παραγωγικά και οικονομικά χαρακτηριστικά της. Ίσως να είναι πιο χρήσιμο να μελετηθεί η αντανάκλαση των προβλημάτων της μικρο-οικονομικής διάρθρωσης του τομέα στις κοινωνικές και παραγωγικές σχέσεις των βασικών φορέων συμπεριφοράς (behavior agents).

Και η πρακτική αυτών των φορέων επηρεάζεται περισσότερο από τα θεσμικά πλαίσια μέσα στα οποία επιδιώκουν την οικονομική και κοινωνική της ολοκλήρωση, παρά από τις διακυρήξεις του κράτους και των δημόσιων ή των κοινωνικών φορέων.

Δεν είναι λοιπόν παράδοση η χαμηλή ή καθυστερημένη αποδοτικότητα επενδυτικών ή άλλων τομεακών προγραμμάτων, όταν (όπως συμβαίνει κατά κανόνα) δεν συνοδεύονται από προγράμματα και επενδύσεις που να στοχεύουν στην παράλληλη διαρθρωτική αλλαγή στο κοινωνικό και το πολιτιστικό επίπεδο. Όσο το σχολείο δεν γίνεται ανεκτί, ο γιατρός απέχει δύο ώρες δρόμο, το τηλεφωνικό δίκτυο φτάνει ως το Κοινοτικό Κατάστημα, και οι ελεύθερες ώρες είναι εφιάλτης μοναξιάς κανένα π.χ. αρδευτικό δίκτυο δεν θα αποδόσει και η κτηνοτροφία θα συνεχίσει να φθίνει. Δεν έχει νόημα να δανείζεται το κοινωνικό σύνολο από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, π.χ., για την ταυτόχρονη εκτέλεση στο Νομό Δράμας τριών αρδευτικών (περιοχές Φωτολείβους - Καλού Αγρού, Προσοτσάνης - Κοκκινογείων, και Βοϊράνης, που είναι μάλιστα γειτονικές μεταξύ τους) έργων συνολικής έκτασης 12.000 εκταρίων όταν παραμένουν σταθερές ή μειώνονται οι επενδύσεις του Νομού στους τομείς της Υγείας, της Εκπαίδευσης, των υπόλοιπων Δημοσίων Έργων (δρόμοι κλπ.) όπως και οι Προϋπολογισμοί των Ο.Τ.Α.

3.2 Η Συγκυρία της Ένταξης

Η διαμορφωμένη από την πολιτική των Ελληνικών μεταπολεμικών κυβερνήσεων πραγματικότητα επηρεάζεται μετά το 1981 και από τις συγκυρίες που διαμορφώνει η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ. Στις παραγράφους που προηγήθηκαν επιχειρήθηκε μία συνοπτική αναφορά στην ΚΑΠ.

Οι επιπτώσεις αυτής της συγκυρίας δεν μπορούν ακόμα να διαπιστωθούν στο σύνολό τους απολογιστικά. Στην τριετία που έχει περάσει ωστόσο έχουν επιβεβαιωθεί πολλές απ' τις προβλέψεις που δεν ήταν δύσκολο να γίνουν πριν απ' την ένταξη. Ιδιαίτερα σε όσες περιπτώσεις οι επιπτώσεις που αναμενόταν ήταν άμεσες (π.χ. διαμόρφωση του γεωργικού ισοζυγίου εξωτερικών πληρωμών) οι εξελίξεις επιβεβαίωσαν τις προβλέψεις.

Σε θέματα όμως που έχουν σχέση με μακροχρόνιες εξελίξεις, όπως η διαμόρφωση των διαρθρώσεων, μόνο διαπιστώσεις "τάσεων" μπορούν να επιχειρηθούν. Οι τάσεις αυτές είναι αρνητικά εμφανείς και γιατί η μελέτη των εξελίξεων σε άλλες περιοχές της Κοινότητας επιτρέπει ασφαλείς προβολές στο μέλλον αλλά και γιατί η ελληνική πολιτική στον αγροτικό τομέα μέχρι την ένταξη δεν διέφερε από την ΚΑΠ ως προς το ιδεολογικό της υπόβαθρο. Οι διαφορές ήταν κύρια ποσοτικές, και δευτερευόντως - χωρίς αυτό να είναι λιγότερο σημαντικό - διαφορές "σοβαρότητας" και ένταξης.

θα μπορούσε κανείς επινοαυματικά να ισχυριστεί πως η Ελληνική Αγροτική Πολιτική - ιδίως όπως διαμορφώθηκε μετά τη μεταπολίτευση του 1974 - δεν ήταν παρά κακήτυπη της ΚΑΠ. Με αυτή τη λογική οι πιέσεις που ασκούν τώρα οι δυνάμεις της αγοράς στην αγροτική μας οικονομία είναι οι ίδιες αλλά μεγαλύτερης έντασης. Η προστασία που παρέχεται στην εθνική παραγωγή μειώθηκε και συνεπώς επιταχύνονται οι ρυθμοί αφομοίωσής της στον Ευρωπαϊκό (σε πρώτη φάση) και στο διεθνή (τελικά) καπιταλιστικό καταμερισμό εργασίας. Τα "οριζόντια" κοινοτικά μέτρα λειτουργούν υπέρ των "βόριων" προϊόντων και παραγωγών και έτσι απ'τη μιά μεγαλώνει το άνοιγμα του αγροτικού εισοδήματος σε βάρος των παραγωγών της Μεσογείου και απ'την άλλη μεταφέρεται με τους μηχανισμούς τιμών πλεόνασμα από τις μεσογειακές περιοχές (άρα από όλη την Ελλάδα) στις βόριες.

Στο βαθμό που αυτή η τοποθέτηση δεν υπεραπλουστεύει "εγκληματικά" την πραγματικότητα, οδηγεί στη διαπίστωση πως η συγκυρία της ένταξης οδηγεί στην όξυνση των προβλημάτων που δημιουργούσε η πολιτική των συντηρητικών κυβερνήσεων που διαχειρίστηκαν την αγροτική οικονομία τα τελευταία χρόνια. Το πρόβλημα όμως πέρνει άλλες διαστάσεις όταν τεθεί στη βάση της επίδρασης που ασκεί η συμμετοχή στην ΕΟΚ σε οποιαδήποτε προσπάθεια εφαρμογής κάποιας διαφορετικής πολιτικής.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί με ιδιαίτερη έμφαση πως η εκχειριματολογία που βασίζεται στην ανάλυση των δημοσιονομικών ροών προς την αγροτική οικονομία της χώρας μας στα πλαίσια της ΕΟΚ είναι είτε αφελώς είτε σκόπιμα παραπλανητική. Γιατί

- (α) οι χορηγήσεις στα πλαίσια της πολιτικής εγγυήσεων αυξάνουν το ελληνικό δημοσιονομικό κόστος (ελληνική συμμετοχή) των δαπανών για εισοδηματικές ενισχύσεις και επιδοτήσεις και δυσχεραίνουν την αλλαγή της δομικής σχέσης επιδοτήσεων/ενισχύσεων προς επενδύσεις
- (β) η πολιτική εγγυήσεων όπως αναλύθηκε παραπάνω, λειτουργεί αντίρροπα προς τους "διακηρυγμένους" στόχους της διαρθρωτικής πολιτικής και της Κοινότητας και της χώρας μας, δηλ. αντιαναπτυξιακά
- (γ) οι δαπάνες (εθνικές και κοινοτικές) της πολιτικής διαρθρώσεων έχουν χαμηλή αποδοτικότητα στο βαθμό που δεν είναι συναρτημένες με συγκεκριμένη "ντόπια" διαρθρωτική και αναπτυξιακή πολιτική (π.χ. εθνικό κόστος εξισωτικής αποζημίωσης 06.75/268)
- (δ) τα μέτρα της διαρθρωτικής ΚΑΠ έχουν επιδείξει χαμηλό βαθμό εφαρμοσιμότητας στις προβληματικές κοινοτικές περιοχές με αποτέλεσμα να μην μπορεί η Ελλάδα να αξιοποιήσει κοινοτικούς χρηματοδοτικούς πόρους που μόνο θεωρητικά είναι στη διάθεσή της, ενώ συγχρόνως αντιμετωπίζει θεσμικά (από την άποψη του Κοινοτικού Δικαίου) εμπόδια και χρηματοδοτικά προβλήματα σε κάθε προσπάθεια πρόωξης μιάς εθνικής διαρθρωτικής πολιτικής (π.χ. στήριξη των συνεταιριστικών δραστηριοτήτων).

Αυτό σημαίνει πως, σε μικρότερο βαθμό, βραχυπρόθεσμα και, σε μεγάλο βαθμό, μεσο-ή μακροπρόθεσμα ή συγκυρία που διαμορφώνει η συμμετοχή της χώρας μας στην ΕΟΚ.

- (α) δεσμεύει εθνικούς πόρους,
- (β) περιορίζει εθνικές επιλογές,
- (γ) εντείνει την αδράνεια του συστήματος σε οποιαδήποτε μετάλλαξη, και
- (δ) λειτουργεί αντίρροπα σε προσπάθεια διαρθρωτικών αλλαγών.

Δεδομένου του ότι, σ' αυτή τουλάχιστον την εισήγηση, δεν μπαίνει (χωρίς αυτό να σημαίνει πως είναι απαντημένο) το ερώτημα της παραμονής της χώρας στην ΕΟΚ, το πρόβλημα είναι η διαμόρφωση μίας πολιτικής που θα επιδιώκει την μεγιστοποίηση των θετικών στοιχείων της ένταξης και θα ελαχιστοποιήσει τις αρνητικές επιπτώσεις της. Μιά τέτοια πολιτική προϋποθέτει την διατύπωση μίας ξεκάθαρης εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής και την θεσμοθέτηση μίας διαδικασίας προγραμματισμού που θα επιτρέπουν απ' τη μία την ένταξη των Κοινοτικών προγραμμάτων στα πλαίσια της εθνικής αναπτυξιακής προσπάθειας και απ' την άλλη την έγκαιρη λήψη των μέτρων που θα αντισταθμίζουν τις προβλέψιμες αρνητικές συνέπειες των Κοινοτικών μέτρων.

3.3 Η Εθνική Αναπτυξιακή Πολιτική και Πρακτική

Έχει καταντήσει κοινοτυπία οι τοποθετήσεις πάνω στα θέματα της Ανάπτυξης να αρχίζουν με τον προσδιορισμό της έννοιας της. Δυστυχώς αυτή η επανάληψη συνεχίζει να είναι απαραίτητη αφού, ακόμα και σε συζητήσεις που ξεκινάνε με ξεκάθαρη την έννοια της Ανάπτυξης το πρόβλημα στο δρόμο "μετακυλιέται" σε αναλύσεις που διαφοροποιούν την ενιαία και αδιαίρετη έννοια με αναφορές στην "οικονομική ανάπτυξη" (λές και μπορεί να υπάρξει οικονομική χωρίς κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη) για να εκφυλιστεί τελικά η προβληματική στην αναζήτηση της μεγέθυνσης του οικονομικού αποτελέσματος.

Μετά την αναγνώριση πως τα προβλήματα της Ελληνικής Αγροτικής Οικονομίας είναι βαθύτατα διαρθρωτικά πρέπει να θεωρείται πιο πρόσφορος για την προσέγγιση που επιχειρεί αυτή η εισήγηση ο ορισμός της Ανάπτυξης σαν

"την προγραμματισμένη διαρθρωτική αλλαγή σε εθνική κλίμακα, που στοχεύει στην επίτευξη μόνιμου ρυθμού κοινωνικής, οικονομικής και πολιτιστικής προόδου (growth) ο οποίος δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί διαφορετικά" (Papandreou, 1966).

Με βάση τον ορισμό αυτό η Εθνική Αναπτυξιακή Πολιτική δεν μπορεί να διαφορίζει το κοινωνικό, το οικονομικό και το πολιτιστικό σκέλος της Ανάπτυξης. Αντίθετα η αναπτυξιακή πολιτική αλλά και η διαρκής, κυλιόμενη και συνολική διαδικασία προγραμματισμού (πρόγραμμα - σχέδιο - εφαρμογή - πρόγραμμα) πρέπει να αντιμετωπίζουν την ενιαία και αδιαίρετη έννοια της Ανάπτυξης και στα τρία της σκέλη.

Η Αγροτική Πολιτική μέχρι το 1980 (ΚΕΠΕ, 1976, σελ.20-21) απευθύνεται αποκλειστικά και μόνο στις οικονομικές παραμέτρους της αγροτικής οικονομίας. Απλά στις τέσσερις κύριες "κλασικές" κατευθύνσεις πολιτικής (δηλ. η αύξηση του αγροτικού εισοδήματος, ο εκσυγχρονισμός για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας του τομέα, η αύξηση των εξαγωγών με ταυτόχρονη υποκατάσταση εισαγωγών, και η εξισορρόπηση προσφοράς και ζήτησης) προστίθεται και μία πέμπτη, που - γενικά και αόριστα - αναφέρεται στην "συγκράτηση αγροτικού πληθυσμού σε ορισμένες περιοχές ιδιαίτερης σημασίας" (υπογρ. δικές μου).

Είναι χαρακτηριστικό πως στις 113 σελίδες του τεύχους αυτού δεν υπάρχει ούτε εάν η υποψία πως η πολιτική αυτή - σωστή ή λάθος, δεν έχει σημασία - στηρίζεται στον κοινωνικό σχηματισμό της ελληνικής υπαίθρου. Δεν αναφέρεται εάν το Πρόγραμμα 1976-80 στον κλασσικό συντελεστή της παραγωγής, την εργασία, παρά μόνο με μία σελίδα που με τίτλο "Η Αγορά Εργασίας στη Γεωργία", παραπέμπει το πρόβλημα στον ΟΑΕΔ και ... προς μελέτη. (ΚΕΠΕ, 1976, σελ.86

Στα Προκαταρκτικά του 5ετούς Προγράμματος 83-87 εμφανίζονται, για πρώτη φορά, δύο ουσιαστικά διαφορετικοί στρατηγικοί στόχοι. Ο ένας διακηρύσσει:

"την αντιμετώπιση του αγροτικού τομέα σαν κοινωνικού και όχι μόνο σαν οικονομικού χώρου"

και ο δεύτερος προσδιορίζει πως στρατηγικού επιπέδου "μέσον" για την ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα είναι

"η δημιουργία συνθηκών τέτοιων ώστε ο γεωργικός πληθυσμός μέσα από τους γεωργικούς συνεταιρισμούς τους αγροτικούς συλλόγους και την τοπική αυτοδιοίκηση να μετέχει ουσιαστικά στη διαδικασία λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων που τον αφορούν" (Βουλή των Ελλήνων, 1983, σελ. 49).

Παρ'όλη, ωστόσο, την αξιοσημείωτη προώθηση των κατευθύνσεων της αναπτυξιακής πολιτικής, στην πράξη συνεχίζουν να υπάρχουν προβλήματα "αδράνειας" του τερατόμορφου σχηματισμού που διαμορφώθηκε με δεκαετίες προσπάθειες συντηρητικών κυβερνήσεων: της Δημόσιας Διοίκησης. Απ'τα προβλήματα αυτά άλλα είναι διοικητικά (και αυτά δεν είναι απ'τα πιο εύκολα!), άλλα είναι θεσμικά και πολλά αναφέρονται στον "καθιερωμένο" τρόπο λειτουργίας των ατόμων και των λειτουργικών μονάδων.

Δεν χωράει αμφιβολία πως οι θεσμικές μεταβολές στους τομείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Συνδικαλιστικών και Συνεταιριστικών Οργανώσεων όπως και οι διαδικασίες που επιλέχτηκαν για τη σύνταξη του 5ετούς 1983-8 αποτελούν σαφέστατα θετικά βήματα (Yacoumelos, 1984, a). Όπως πρέπει να αναγνωριστεί η επιδίωξη του 5ετούς για την ουσιαστικοποίηση των διαδικασιών του Δημοκρατικού Προγραμματισμού.

Αλλά, σήμερα ακόμα - που η χώρα καλείται να αντιμετωπίσει τα ΜΟΠ - η Δημόσια Διοίκηση παραμένει πολωμένη τομεακά και στο δι-υπουργειακό και στο ενδο-υπουργειακό επίπεδο. Τα κύρια όργανα σύνθεσης συνεχίζουν να λειτουργούν στην υψηλότερη βαθμίδα του, κατά παράδοση, συγκεντρωτικού κρατικού μηχανισμού. Οι, πολλές πράγματι αποκεντρωμένες αρμοδιότητες και λειτουργίες που ανατέθηκαν στα Νομαρχιακά Συμβούλια και άλλα νομαρχιακού επιπέδου όργανα (π.χ. Ε.Ν.Ε ή ΣΧΟΠ) δεν έχουν ακόμα προσλάβει τον ολοκληρωμένο χαρακτήρα και δεν έχουν ακόμα υποστηριχτεί ώστε να μπορέσουν τα όργανα αυτά να αντιμετωπίσουν προβλήματα προγραμματισμού. Και τελικά ενώ οι διαδικασίες έχουν σε σημαντικό βαθμό μεταβληθεί η βασική φιλοσοφία του προγραμματισμού διατηρεί πολλή από την "απ'τα πάνω προς τα κάτω" νοοτροπία της.

Αυτή η πραγματικότητα - και άσχετα από τις όποιες προσπάθειες καταβάλλονται για τη διαφοροποίησή της - προσδιορίζει σήμερα την αναπτυξιακή πρακτική της χώρας. Δεν θα ήταν λοιπόν αδικαιολόγητη η εκτίμηση πως υπάρχει μία σημαντική ακόμα διάσταση ανάμεσα στην διακηρυγμένη αναπτυξιακή πολιτική και την αναπτυξιακή πρακτική. Θα μπορούσε, δηλαδή, να υποστηριχτεί η άποψη πως η αναπτυξιακή πολιτική σήμερα είναι προσανατολισμένη προς την ολοκληρωμένη έννοια της ανάπτυξης ενώ η αναπτυξιακή πρακτική διατηρεί σε κάποιο - ίσως σημαντικό - βαθμό την τομεακή αντίληψη των αναπτυξιακών προγραμμάτων.

4. Τα ΜΟΠ σαν Πρόκληση για μιιά Άλλη Αναπτυξιακή Πρακτική

Στις παραπάνω παραγράφους επιχειρήθηκε να τεκμηριωθεί η άποψη πως:

- (α) τα ΜΟΠ αποτελούν μιιά περιορισμένη αλλά σαφή προσπάθεια ολοκλήρωσης της στενά "γεωργικής" αναπτυξιακής πολιτικής σε πλαίσια, κύρια οικονομικά, μιιάς αγροτικής πολιτικής,
- (β) τα προβλήματα της Ελληνικής Αγροτικής Οικονομίας είναι βαθύτατα διαρθρωτικά με διαστάσεις κυρίως κοινωνικές και σημαντικά πολιτιστικές,
- (γ) η Ανάπτυξη είναι μιιά ενιαία και αδιαίρετη τρισδιάστατη έννοια και διαδικασίες που δεν απευθύνονται και στις τρείς της διαστάσεις ή που δεν είναι ενταγμένες οργανικά σε μιιά συνολική αναπτυξιακή πολιτική δεν έχουν πιθανότητες επιτυχίας, και
- (δ) η ελληνική αναπτυξιακή πρακτική δεν έχει (ακόμα, τουλάχιστον) ξεπεράσει την βασικά φιλελεύθερη κληρονομιά της ώστε να καταφέρει να προωθήσει μιιά νέα αναπτυξιακή πολιτική.

Αν οι σκέψεις ^{αυτές} έχουν σε κάποιο βαθμό τεκμηριωθεί θα μπορούσε να οδηγηθεί κανείς στην απαισιόδοξη άποψη πως τα ΜΟΠ θα αποτελέσουν μιιά ακόμα "χαμένη ευκαιρία".

Γιατί, ακόμα κιάν επιτευχθεί απορροφητικότητα πόρων σε επίπεδο 100%, με δεδομένα

- (i) την αναντιστοιχία προβλημάτων (σημείο β παραπάνω) και μέσων (σημείο α παραπάνω),
- (ii) την αδυναμία να ενταχθούν τα ΜΟΠ σε πραγματικά ολοκληρωμένα εθνικά προγράμματα (σημείο δ παραπάνω), και
- (iii) την αρχή (γ) παραπάνω
βγαίνει αβίαστα το συμπέρασμα πως οι οικονομικές και κοινωνικές δομές της Ελληνικής Αγροτικής Οικονομίας στο διάστημα εφαρμογής των ΜΟΠ θα εξελίσσονται κύρια κάτω από την πίεση της συγκυρίας που διαμορφώνεται από τα υπάρχοντα και σήμερα σκέλη της ΚΑΠ, όπως αυτή σκιαγραφήθηκε σε προηγούμενες παραγράφους. Κι αυτό γιατί ενώ οι επιπτώσεις των ΜΟΠ στις οικονομικές μόνο δομές της εθνικής μας οικονομίας θα είναι οριακές, (και μόνο ποσοτικές), οι πιέσεις της πολιτικής εγγυήσεων της ΚΑΠ πάνω στις παραγωγικές και κοινωνικές σχέσεις που προσδιορίζουν τις δομές της αγροτικής οικονομίας θα είναι αποφασιστικές.
Βέβαια η πρόβλεψη αυτή μπορεί να γίνει μόνο κάτω από την υπόθεση απόλυτης "εθνικής αδράνειας". Αυτή, δηλαδή, θα ήταν η εξέλιξη άν στην Ελλάδα προκριθούν πολιτικές επιλογές που να βασίζονται στην φιλελεύθερη πολιτική και οικονομική σκέψη.

Για μία αντιμετώπιση, όμως, του αναπτυξιακού προβλήματος της εθνικής, και ειδικότερα της αγροτικής, οικονομίας της χώρας που αναγνωρίζει τον διαρθρωτικό χαρακτήρα των προβλημάτων και την ενιαία τρισδιάστατη έννοια της Ανάπτυξης, τα ΜΟΠ αποτελούν πρόκληση και ευκαιρία. Γιατί μέσα από τις διαδικασίες των ΜΟΠ και στα πλαίσια της προσπάθειας αξιοποίησης τους είναι δυνατή η επιδίωξη μίας νέας αναπτυξιακής πρακτικής που θα αναστρέψει τις πιο πάνω απαιδιόδοξες προοπτικές.

Μία τέτοια προσπάθεια πρέπει να στοχεύει

- (α) στη διαμόρφωση μίας ενιαίας αγροτικής πολιτικής
- (β) στην μεταφορά του επιπέδου σύνθεσης και εφαρμογής των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης σε τοπικό/περιφερειακό επίπεδο με αποκέντρωση όχι μόνο αρμοδιοτήτων που ανήκουν παραδοσιακά στο κέντρο αλλά της ολοκληρωμένης αναπτυξιακής λειτουργίας, και
- (γ) στην αλλαγή των διαδικασιών και του "πνεύματος" προγραμματισμού.

4.1 Η Ενιαία Αγροτική Πολιτική

Η διαφοροποίηση των εννοιών της "αγροτικής" από την "γεωργική" ανάπτυξη και πολιτική είναι δεδομένη. Η πρώτη είναι έννοια χωρική και αναφέρεται και στις τρεις διαστάσεις της Ανάπτυξης, ενώ η δεύτερη είναι καθαρά τομεακή και αφορά μόνο την οικονομική διάσταση της πρωτογενούς παραγωγής και των με αυτή συνυφασμένων τομέων της μεταποίησης και της εμπορίας.

Η έννοια του αγροτικού χώρου παρουσιάζει κάποιες δυσκολίες προσδιορισμού γιατί συνήθως επιχειρείται αρνητικά: "αγροτικό" είναι ό,τι δεν είναι "αστικό". Σε μία προσπάθεια προσαρμογής στα ελληνικά δεδομένα του ορισμού της Επιτροπής για την Περιφερειακή Πολιτική και Περιφερειακό Προγραμματισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Έγκθεση της 29.4.81, Εισηγητής E. Faure) θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε αγροτικές τις περιοχές που συνδυάζουν τα παρακάτω χαρακτηριστικά:

- (α) χαμηλή πληθυσμιακή πυκνότητα, αλλά που περιλαμβάνουν και οικισμούς μέχρι 10.000 κατοίκων,
- (β) απόσταση από μεγάλα αστικά κέντρα (μητροπολιτικές περιοχές) και χαμηλό βαθμό εξυπηρέτησης από δίκτυα υποδομής,
- (γ) υψηλό επίπεδο δραστηριότητας στον πρωτογενή τομέα και τις σχετικές με αυτόν υπηρεσίες, και
- (δ) τρόπους ζωής, εργασίας και κοινωνικής οργάνωσης που αντιστοιχούν σε σημαντικό βαθμό, σε σχέση με τον υπόλοιπο εθνικό κοινωνικό σχηματισμό, σε παραδοσιακή προ-καπιταλιστική κοινωνία. (Jung, 1971).

Με βάση τον παραπάνω ορισμό η Αγροτική Πολιτική διαφοροποιείται από την Περιφερειακή Πολιτική σε δύο κύρια σημεία:

- (α) η Περιφερειακή Πολιτική αντιμετωπίζει τα προβλήματα του συνολικού γεωγραφικού χώρου άσχετα από τον αγροτικό ή αστικό χαρακτήρα των επιμέρους περιοχών, και
- (β) η Περιφερειακή Πολιτική ασχολείται με τις μακρο-οικονομικές παραμέτρους του χώρου και προσδιορίζει κατευθύνσεις μέσα στις οποίες οι επιμέρους αναπτυξιακές πολιτικές απευθύνονται στις μικρο-οικονομικές και κοινωνικές δομές του χώρου ευθύνης τους.

Στο βαθμό λοιπόν που οι παραπάνω εννοιολογικοί προσδιορισμοί είναι αποδεκτοί, η διαμόρφωση της Αγροτικής Πολιτικής προϋποθέτει κατευθύνσεις περιφερειακής πολιτικής αλλά αντιμετωπίζει ενιαία όλες τις παραμέτρους και δραστηριότητες του αγροτικού χώρου, άσχετα από τον φορέα που έχει την κάθε επιμέρους ευθύνη και αρμοδιότητα. Αν χρησιμοποιήσουμε την κρατούσα ορολογία θα μπορούμε να πούμε πως η Αγροτική Πολιτική είναι "οριζόντια".

Μπαίνει λοιπόν το ερώτημα: υπάρχουν σήμερα Περιφερειακή και Αγροτική Πολιτική; Οι απαντήσεις δεν μοιάζει να μπορούν να δοθούν με "ναι" ή "όχι".

Περιφερειακή Πολιτική θα μπορούσε να πεί κανένας πως υπάρχει (Β.τ.Ε, 1983, σελ. 77-81). Το πρόβλημα, που κάνει την απάντηση επιφυλακτική είναι πως:

- (α) η διατύπωση της ξεπερνάει τον "επιτελικό" χαρακτήρα στον οποίο θάπρεπε να περιορίζεται, με αποτέλεσμα να δίνει την εντύπωση πως έχει, σε κάποιους τομείς τουλάχιστον, κάποιου είδους "αυτόνομη ύπαρξη", και
- (β) οι κατευθύνσεις της περιφερειακής πολιτικής (σωστές ή λιγότερες σωστές, δεν έχει εδώ σημασία) δεν τοποθετούνται πάνω από τις επιμέρους αναπτυξιακές δραστηριότητες. Έτσι που είναι δομημένο το 5ετές (η Περιφερειακή Πολιτική είναι το Κεφάλαιο 17 μέσα στο Μέρος Γ με τίτλο: Παραγωγή και Εμπορία Προϊόντων και Υπηρεσιών) η Περιφερειακή Πολιτική μπαίνει σε ισότιμο επίπεδο με όλες τις δραστηριότητες που θα πρέπει να "υποταχθούν" στις κατευθύνσεις της*.

Τα προβλήματα αυτά δεν είναι απλά "διαδικαστικά", ή προβλήματα "δομής κειμένου". Γιατί είναι αδύνατη η άσκηση συνεπικτικής και συνεπούς πολιτικής όταν δεν υπάρχουν κατευθύνσεις περιφερειακής πολιτικής και λειτουργίες που θα κρίνουν τις επιμέρους δραστηριότητες και μέτρα με γνώμονα, αυτή, την οποία, περιφερειακή πολιτική. Και αυτές οι λειτουργίες πρέπει να αφορούν όλες τις δραστηριότητες είτε αυτές είναι τοπικού/περιφερειακού είτε είναι εθνικού ενδιαφέροντος.

* Άποψη του εισηγητή είναι πως η Περιφερειακή και Χωροταξική Πολιτική είχε την θέση της σαν τρίτο κεφάλαιο στο Μέρος Α' όπου προσδιορίζονται οι βασικές επιλογές ή στην αρχή του Μέρους Β' οπωσδήποτε πριν τις επιλογές που αφορούν "μέσα", όπως τα Κεφάλαια 4,5,6 και 7.

Παράλληλα είναι αδιανόητος ο οποιοσδήποτε "αυθύπαρκτος" χαρακτήρας της "περιφερειακής πολιτικής" πέρα από το επιτελικό επίπεδο. Πως μπορεί να ασκηθεί περιφερειακή πολιτική όταν οι δραστηριότητες είναι αναγκαστικά πολυδιασπασμένες; Εκτός και αν θεσμοθετηθεί κάποια απόλυτα συγκεντρωτική διαδικασία που να επιβάλλει τον έλεγχο κάθε δραστηριότητας. Πράγμα και πρακτικά αδύνατο.

Αγροτική Πολιτική, με την έννοια που της αποδίνεται παραπάνω, αντίθετα θα μπορούσε να πεί κανείς πως δεν υπάρχει. Τα στοιχεία που κάνουν την απάντηση αυτή επιφυλακτική είναι πως:

- (α) διάσπαρτα σε διάφορα επιμέρους κεφάλαια των Προκηρυκτικών του 5ετούς μπορούν - αν αναζητηθούν λεπτομερειακά - να βρεθούν όλα τα στοιχεία μιάς Αγροτικής Πολιτικής,
- (β) στο κεφ. 8, παρ'όλο που ο τίτλος είναι "Γεωργία, Λάση και Αλιεία" υπάρχουν αρκετά στοιχεία μιάς πολιτικής που ξεπερνάει τη "γεωργική πολιτική" και, σε κάποιο βαθμό, προσεγγίζει μιά "αγροτική" πολιτική,
- (γ) είναι δύσκολο να διαπιστωθεί η συνεκτικότητα και η συνέπεια των στοιχείων αυτών αφού και η Περιφερειακή Πολιτική όπως είναι διατυπωμένη δεν βοηθάει και είναι οχι δύναντο να γίνει οποιαδήποτε ανάλυση, και
- (δ) ασφαλώς τα αγροτικού χαρακτήρα μέτρα όπως είναι διάσπαρτα και μη-εντοπίσιμα δεν έχουν τον οποιοδήποτε οριζόντιο χαρακτήρα, που θεωρήθηκε απαραίτητος για μιά Αγροτική Πολιτική παραπάνω, και έτσι δεν εξασφαλίζεται η συνέπεια στην εφαρμογή τους.

Προτείνεται, λοιπόν, σαν απαραίτητο σκέλος της προσπάθειας για μιά Άλλη αναπτυξιακή πρακτική η επεξεργασία και διατύπωση μιάς επιτελικού χαρακτήρα Περιφερειακής Πολιτικής και, με βάση αυτή μιάς οριζόντιου χαρακτήρα Αγροτικής Πολιτικής. Αυτή άλλωστε η ανάγκη είναι πλατυά διαπιστωμένη, (Hughes, 1981).

Για να μη θεωρηθεί η πρόταση "τελειοθηρικά αποπροσανατολιστική" (του τύπου "πρώτα εθνικό χωροταξικό και μετά ρυθμιστικά και μετά πολεοδομικά και μετά ρυμοτομικά σχέδια", δηλαδή ποτέ!) διευκρινίζεται πως οι προσεγγίσεις του προβλήματος σε κάθε φάση πρέπει να είναι προσαρμοσμένες στις ανάγκες που βάζουν τα ίδια τα προβλήματα. Απ'τη φύση τους, άλλωστε, οι διαδικασίες προγραμματισμού (που εμπεριέχουν διαδικασίες ανάδρασης) επιτρέπουν την διαδοχική προσέγγιση με διάφορους (αυξανόμενους) βαθμούς τελειότητας. Υποστηρίζεται, συγκεκριμένα, πως υπάρχει έτοιμο το υλικό της "πρώτης προσέγγισης" και με ελάχιστα χρονοβόρες διαδικασίες μπορεί να πάρει τη λειτουργικότητα που προτείνεται.

4.2 Το Επίπεδο Σύνθεσης

Είναι όμως προφανές πως μία οριζόντια Αγροτική Πολιτική δεν μπορεί να συντεθεί κεντρικά. Ο προγραμματισμός στο κεντρικό επίπεδο αναγκαστικά

- (α) βασίζεται στην μακρο-οικονομική ανάλυση βασικών ποσοτικών μεταβλητών (κατανάλωση, παραγωγή-ζήτηση, απασχόληση κλπ.) με έμφαση στις κυκλικές διακυμάνσεις της αγοράς,
- (β) δεν μπορεί να επεξεργαστεί κοινωνικούς δείκτες,
- (γ) έχει περιορισμένα εργαλεία για τη διερεύνηση των διαρθρωτικών προβλημάτων, και
- (δ) έχει χαμηλή ευαισθησία στην αξιολόγηση της οικονομικής και κοινωνικής πρακτικής των βασικών φορέων συμπεριφοράς.

Η σύνταξη ενός προγράμματος Αγροτικής Πολιτικής προϋποθέτει το κατέβασμα του κύριου επιπέδου σύνθεσης σε χαμηλότερου επιπέδου ανθρωπογεωγραφικές ενότητες. Αυτό συνεπάγεται την μεταφορά των λειτουργιών προγραμματισμού σχεδιασμού-εφαρμογής-προγραμματισμού στο τοπικό/περιφερειακό επίπεδο με τη διατήρηση μιάς ρυθμιστικής μόνο λειτουργίας στο κέντρο (Γιακουμέλος, 1984,β).

Η ουσιαστική σύνθεση, σ' αυτό το επίπεδο

- (α) επιτρέπει τη συνεκτίμηση των διαρθρωτικών παραμέτρων και προβλημάτων της κοινωνικο-οικονομικής δομής,
- (β) αυξάνει την ευαισθησία του συστήματος σε ποιοτικές κοινωνικές και πολιτιστικές παραμέτρους,
- (γ) μειώνει τις απαιτήσεις υποδομής στοιχείων,
- (δ) μειώνει τους βαθμούς στοχαστικής αβεβαιότητας των οικονομικών παραμέτρων και επιτρέπει την αξιοποίηση λιγότερο προωθημένων (sophisticated) μοντέλων ανάλυσης, και
- (ε) επιτρέπει την έκφραση στο πρόγραμμα πραγματικών κοινωνικών σχηματισμών και διαμορφώνει τη συνέναιση σε επίπεδο κοντύτερα στο επίπεδο εφαρμογής, πράγμα που επιτρέπει την αμεσότερη διαμόρφωση και έλεγχο της πρακτικής των φορέων συμπεριφοράς.

Η ανάγκη αυτή έχει διαπιστωθεί και σε προσπάθεια κριτικής ανάλυσης των λόγων που οδήγησαν σε αποτυχία διαρθρωτικά και περιφερειακά προγράμματα της ΕΟΚ (Tracy, 1982). Έτσι, εκτός από την μάλλον θεωρητική επιχειρηματολογία που παρατίθεται εδώ, το πρόβλημα σύνθεσης μπαίνει και άμεσα σε σχέση με την προώθηση των Μ.Ο.Π.

Αυτή η συλλογιστική βέβαια δίνει διαφορετικές κατευθύνσεις στη μεθόδευση των διαδικασιών μεταφοράς εξουσίας απ' το κέντρο στην περιφέρεια αλλά και στον προσδιορισμό των προδιαγραφών στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης στα διάφορα επίπεδα.

4.3 Οι Διαδικασίες και η Νοοτροπία του Προγραμματισμού

Οι παραπάνω προτάσεις δεν προϋποθέτουν μόνο την μεταβολή των διαδικασιών προγραμματισμού, αλλά και της νοοτροπίας που επικρατεί στις υπηρεσίες που ασχολούνται με σύνταξη προγραμμάτων. Θα πρέπει, δηλαδή, να πάψει το κέντρο να σκέφτεται σαν "κέντρο" με την έννοια πως "κατέχει την αλήθεια και τη γνώση". Γιατί είναι σίγουρο πως δεν κατέχει την πρώτη και είναι συζητήσιμο αν κατέχει τη δεύτερη.

Το κέντρο έχει την υποχρέωση να λειτουργεί επιτελικά, τομέας στον οποίο δεν έχει να επιδείξει ιδιαίτερες επιτυχίες. Και είναι σημαντικός αυτός ο ρόλος του τόσο στην δυναμική διαμόρφωση των κύριων αναπτυξιακών κατευθύνσεων όσο και στην δυναμική επίσης παρακολούθηση των εξελίξεων που θα επιτρέψουν την διαρθρωτική παρέμβαση στα τρέχοντα ειδικά προγράμματα. Το κέντρο πρέπει να "βλέπει το δάσος και όχι το δέντρο" και πρέπει να βλέπει μακριά.

Παράλληλα το κέντρο θα πρέπει να αναλάβει το ρόλο "διαιτησίας" στις διατοπικές/διαπεριφερειακές αντιθέσεις. Ρόλο που έχει και σήμερα κατά τρόπο αυθαίρετο και ανορθόδοξο με σύγχυση του κρινόμενου και του κριτή, αφού τώρα στο ίδιο επίπεδο συνυπάρχει η διαδικασία της σύνθεσης και της επίλυσης των αντιθέσεων.

Το κέντρο, τέλος, θα έχει την ευθύνη δραστηριοτήτων και παρεμβάσεων εθνικού ενδιαφέροντος. Αυτή η ευθύνη και αρμοδιότητα μπορεί και πρέπει να περιοριστεί στο επίπεδο του επιτελικού προγραμματισμού. Τα έργα αυτά πρέπει να προγραμματίζονται κεντρικά αλλά να σχεδιάζονται και να εκτελούνται τοπικά με αξιοποίηση του μηχανισμού των "προγραμματικών συμβάσεων" (contrat du plan), όπως μπορεί να προσαρμοστεί στα ελληνικά δεδομένα ό αρκετά πετυχημένος γαλλικός θεσμός.

Αντίστοιχα στο τοπικό/περιφερειακό επίπεδο που θα επιλεγεί σαν η βασική ανθρωπογεωγραφική ενότητα προγραμματισμού θα πρέπει να αναπτυχθεί

- (α) η λογική της προγραμματικής αυτοδυναμίας, και
- (β) η νοοτροπία της "υποταγής" στη διαμορφωμένη εθνική περιφερειακή πολιτική

Αυτό σημαίνει πως η περιφέρεια συμμετέχει στη διαμόρφωση των εθνικών επιλογών - που μορφοποιούνται στο κέντρο - αλλά λειτουργεί αυτοδύναμα στην διαμόρφωση του αναπτυξιακού της προγράμματος και στην εφαρμογή του.

5. Συμπεράσματα

Οι βασικές θέσεις που υποστηρίχτηκαν αναφέρονται

- (α) στην ανάγκη αντιμετώπισης των διαρθρωτικών προβλημάτων της αγροτικής οικονομίας με παρεμβάσεις και στις τρεις διαστάσεις του αγροτικού χώρου, δηλ. με στόχο την Αγροτική και όχι απλά την Γεωργική Ανάπτυξη,
- (β) στον ρόλο που πρέπει να παίξουν Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΟΠ) προς αυτή την κατεύθυνση, και
- (γ) στις απαραίτητες για την προώθηση των Ο.Π. κατευθύνσεις αλλαγής της αναπτυξιακής πρακτικής του τόπου.

Οι προτάσεις που έγιναν αποτελούν ασφαλώς - στην πληρότητά τους - μεσοπρόθεσμους στόχους. Γιατί αλλαγές λειτουργίας και νοοτροπίας δεν είναι δυνατές με απλή θεσμοθέτηση. Τα ΜΟΠ ωστόσο μπορούν να λειτουργήσουν καταλυτικά προς τις προτεινόμενες κατευθύνσεις. Αρκεί

- (α) να μην αντιμετωπιστούν με αποκλειστική και κυρίαρχη τη λογική των δημοσιονομικών ροών,
- (β) να "ολοκληρωθούν" - πολύ περισσότερο απ'ότι αποδεχίτηκε πως είναι - στα πλαίσια μιάς Εθνικής Αγροτικής Πολιτικής, και
- (γ) να αποτελέσουν το πλαίσιο μέσα από το οποίο θα αναπτυχθεί αυτή η Άλλη αναπτυξιακή πρακτική.

Μιά τέτοια προοπτική όχι μόνο θα επιτρέψει τη μεγιστοποίηση του ωφέλους απ'τις δραστηριότητες που θα προβλέπουν τα ΜΟΠ, αλλά θα έχει ιδιαίτερα θετικές μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στις μελλοντικές προσπάθειες για την Ανάπτυξη του τόπου.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

1. Α.Τ.Ε. (1983) Κείμενα για την Ελληνική Γεωργία, την Ένταξη και την Α.Τ.Ε., Μελέτες για την Αγροτική Οικονομία Νο 4, Α.Τ.Ε Διεύθυνση Μελετών και Προγραμματισμού, Β' έκδοση, Αθήνα.
2. Βουλή των Ελλήνων (1983) Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987. Προκαταρκτικά
Αθήνα, Ιούνιος 1983.
3. Γιακουμέλος Ν. (1982) Έγγεια Διάρθρωση: Η Πολιτική Γής στον Αγροτικό Τομέα, εισήγηση στο Διήμερο: "Πολιτική Γής: Εννοιολογικές Αποσαφηνίσεις-Πλαίσιο Οικονομικών και Πολιτικών Σχέσεων" Ε.Ι.Ε., 12-13/10/82, Αθήνα.
4. Yacoumelos, N.G. (1984 a) "Local Leadership and Rural Development: Greece a Society Under Tradition", CT/RUR/128/09, OECD/TECO Intergovernmental Meeting in Washington D.C. and Williamsburg, Va, (U.S.A) 16-20/4/84.
5. Γιακουμέλος, Ν. (1984 β) Αποκέντρωση και Ολοκληρωμένα Προγράμματα Ανάπτυξης, εισήγηση στην Β' Ελληνο-Γαλλική Αντιπαράθεση με θέμα την Αποκέντρωση, Σητεία, Κρήτης, Σεπτέμβριος 1984
6. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1981) Report by the Committee on Regional Policy on the Establishment of a "Mediterranean Programme" ("Pöttering Report") Doc 1-736/81
7. E.E.C. (1981) Study of the Regional Impact of the Common Agricultural Policy, Regional Policy Series, No 21, Brussels
8. Hughes, J.T. (1981) Rural Development Strategies, OECD Symposium on "Rural Change and Public Management", Doc. CT/RUR/104, OECD/TECO, Paris 19-22 Oct. 1981.
9. Θέμελης Ν. (1983) "Προβλήματα και Προοπτικές της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής" στο: Κείμενο για την Ελληνική Γεωργία, την Ένταξη και την Α.Τ.Ε., Α.Τ.Ε Μελέτες για την Αγροτική Οικονομία Νο 4, Β' έκδ Αθήνα.
10. Jung, J. (1971) L'Aménagement de l'Espace Rural"
Calman-Levy, 1971

11. Κ.Ε.Π.Ε (1976) Πρόγραμμα Αναπτύξεως 1976-80, Τεύχος 16:
Πρωτογενής Παραγωγή, Αθήνα 1976
12. Κόρακας Α. (1983) "Η Διαρθρωτική Αγροτική Πολιτική της ΕΟΚ:
Αρχές-Μέτρα-Προβληματική" στο Κείμενο για
την Ελληνική Γεωργία, την Ένταξη και την
Α.Τ.Ε., Α.Τ.Ε. Μελέτες για την Αγροτική
Οικονομία No 4, β' έκδ Αθήνα.
13. Mansholt (1968) "Memorandum sur la Reforme de l'Agriculture
dans la CEE", Secr. Gen. Commission C.E
14. McNamara, B.(1981) Recent and Foreseeable Trends in Rural Areas
OECD Symposium on "Rural Change and Public
Manegement", Doc CT/RUR/103, OECD/TECO, Paris
19-22 Oct. 1981.
15. Papandreou, A.G.(1966) The Political Element in Economic Development
Wiksell Lectures, Stockholm, 1966.
16. Seers, D., B. Schaffer and M.-L.Kiljunen-eds (1979) Under-
developed Europe: Studies in Core-Periphery
Relations, Univ. of Sussex, Harvester Press.
17. Tracy M. (1982) People and Policies in Rural Development:
Institutional Problems in the Formulation and
Implementation of Rural Development Policies
in the European Communities,
Arkleton Trust Seminar: Institutional Appro-
aches to Rural Development in Europe, 17-22
Oct. 1982.
18. Τσουκαλάς, Κ.(1984) "Μονοσήμαντες Τάξεις και Πολυσθενή Υποκείμενα"
Αντί, 267:34-40, 3.8.84.