

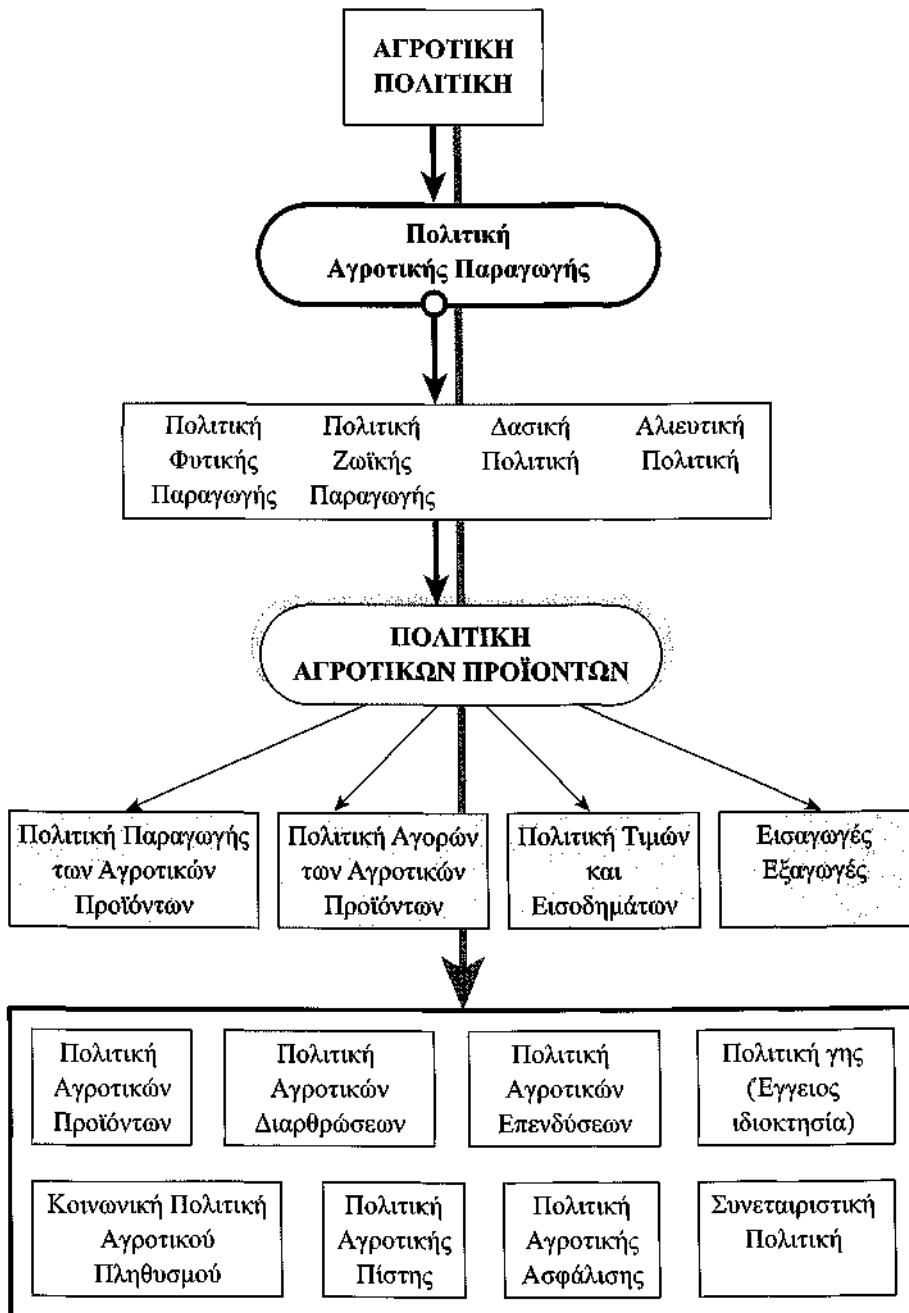
## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### 1.1 Έννοια της Πολιτικής Αγροτικών Προϊόντων

Η κρατική παρέμβαση στον αγροτικό τομέα είναι μάλλον επιβεβλημένη και για τις οικονομίες της αγοράς είναι κανόνας. Οι σκοποί και οι στόχοι αυτής της παρέμβασης αποβλέπουν στην ορθολογική ανάπτυξη του αγροτικού τομέα, ενώ η γενική πρόθεση όλων των παραπάνω είναι η εισοδηματική στήριξη του αγροτικού πληθυσμού. Ο όρος "*Αγροτική Πολιτική*" χρησιμοποιείται συνήθως για το διαχωρισμό της κρατικής πολιτικής που ασκείται στον αγροτικό τομέα από τη γενικότερη θεσμική και οικονομική πολιτική του κράτους ή από την πολιτική που ασκείται σε άλλους τομείς της οικονομίας. Περιλαμβάνει ένα πλήθος μέτρων που καλύπτουν όλο το φάσμα της παραγωγής, αξιοποίησης, διακίνησης και εμπορίας και κατανάλωσης των αγροτικών προϊόντων. Η άσκηση της αγροτικής πολιτικής μπορεί να γίνει σε όλα τα επίπεδα της αγροτικής δραστηριότητας τοπικό, εθνικό, διεθνές, παγκόσμιο. Κάθε αγροτική πολιτική περιλαμβάνει τους στρατηγικούς στόχους που είναι συνήθως μακροπρόθεσμοι και γενικού ενδιαφέροντος στόχοι και τους τακτικούς βραχυπρόθεσμους στόχους. Στην επιστήμη της αγροτικής οικονομίας ο όρος αγροτική πολιτική χρησιμοποιείται με διπλή έννοια:

- Πρώτον, για να συγκεκριμενοποιηθούν τα μέτρα του κράτους που αφορούν τον αγροτικό τομέα με όλες τις μορφές τους, **(πρακτική αγροτική πολιτική)**.
- Δεύτερον, για να εκφράσει την επιστήμη η οποία ασχολείται με τη μελέτη και την αξιολόγηση της πρακτικής αγροτικής πολιτικής, **(Θεωρητική ή επιστημονική αγροτική πολιτική)** (Ζολώτας, 1964, Παπαγεωργίου, 1970)<sup>1</sup>.

1. Ξ. Ζολώτας, "Νομισματική Ισορροπία και Οικονομική Ανάπτυξις", Αθήνα 1964. Ε. Παπαγεωργίου, "Αγροτική Πολιτική" Θεσσαλονίκη, 1970.



Η αγροτική πολιτική, με την ευρεία έννοια, περιλαμβάνει πλήθος από μέτρα και αποφάσεις, που επηρεάζουν το ύψος, το είδος και τον τρόπο παραγωγής των αγροτικών προϊόντων, φυτικής και ζωικής προέλευσης (Σχήμα 1). Τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται σε τρεις βασικούς τομείς:

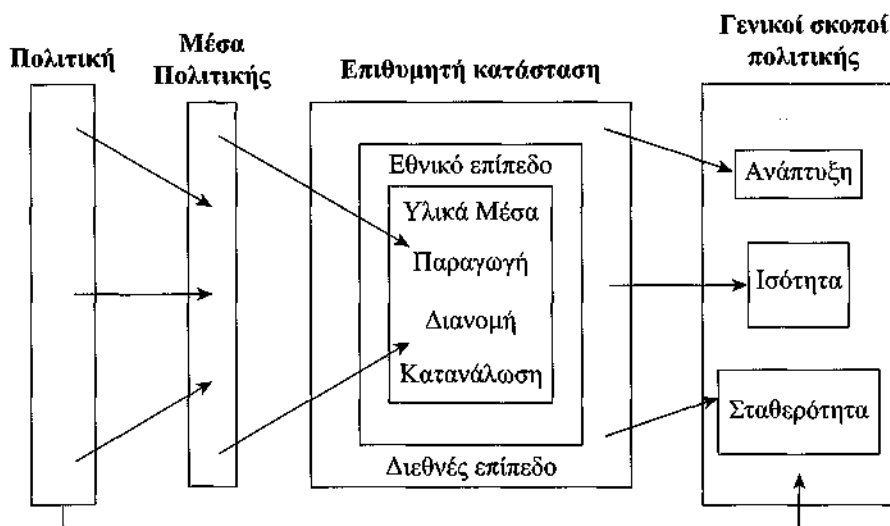
- 1) Στην αγορά των συντελεστών παραγωγής (inputs) μέσω της οποίας ο αγροτικός τομέας προμηθεύεται τους συντελεστές και τα μέσα παραγωγής.
- 2) Στη διαδικασία της παραγωγής.
- 3) Στην αγορά των προϊόντων μέσω της οποίας τα αγροτικά προϊόντα πωλούνται και καταναλώνονται.

Η πολιτική στην αγορά των συντελεστών παραγωγής αναφέρεται στη χρήση της γης και άλλων φυσικών μέσων που χρησιμοποιούνται στην αγροτική παραγωγή, στην αγροτική χρηματοδότηση, στα βιομηχανικά προϊόντα που χρησιμοποιούνται στην παραγωγική διαδικασία της αγροτικής παραγωγής (non-agricultural inputs).

Η πολιτική στην αγορά των αγροτικών προϊόντων αναφέρεται στους νόμους και τα διοικητικά μέτρα που μπορούν να επηρεάσουν την προσφορά τη ζήτηση, τις τιμές και την κατανάλωση συγκεκριμένων αγροτικών προϊόντων. Έτσι μπορεί να έχουμε τρεις γενικούς σκοπούς:

1. *Πολιτική ανάπτυξης (Growth policy)* η οποία μπορεί να περιλαμβάνει αποδοτική κατανομή των διαθέσιμων συντελεστών παραγωγής, επενδύσεις στο γεωργικό τομέα που βελτιώνουν την παραγωγικότητα ενώ παράλληλα μπορεί να δημιουργούν πρόσθετους συντελεστές παραγωγής.
2. *Πολιτική δικαιότερης κατανομής του εισοδήματος (Equity policy)* η οποία μπορεί να περιλαμβάνει ενίσχυση των εισοδημάτων των ασθενέστερων τάξεων των εργαζομένων στον αγροτικό τομέα καθώς επίσης και ανακατανομή των μέσων και συντελεστών αγροτικής παραγωγής.
3. *Πολιτική σταθερότητας (Stability policy)* η οποία βοηθάει τις δύο παραπάνω πολιτικές ώστε να μην παρατηρείται διακύμανση από έτος σε έτος στους στόχους των παραπάνω πολιτικών.

Ο καθορισμός στόχων στην αγροτική πολιτική δεν σημαίνει αυτόματα επιτυχία. Είναι μια δυναμική διαδικασία που επηρεάζεται από παράγοντες όχι μόνο ελεγχόμενους αλλά και από παράγοντες της διεθνών οικονομικών μεταβλητών και των μεταβολών αυτών. Το διάγραμμα 1.1 δείχνει τους γενικούς στόχους και τα μέσα της πολιτικής καθώς επίσης και την αλληλεξάρτηση αυτών.



Διάγραμμα 1.1. Γενική Αγροτική Πολιτική.

Πέρα όμως από τη γενικότερη αγροτική πολιτική ενός κράτους ή οργανισμού, η πολιτική που ασκείται για συγκεκριμένα αγροτικά προϊόντα διαφοροποιείται σημαντικά και από τη γενική αγροτική πολιτική και από προϊόν σε προϊόν. Η διαφοροποίηση αυτή είναι επιβεβλημένη αν αναλογισθεί κανείς ότι όλα τα γεωργικά προϊόντα δεν παράγονται με τον ίδιο τρόπο, δεν είναι της ίδιας οικονομικής σημασίας και ο προορισμός του καθενός είναι διαφορετικός. Η διαφοροποίηση αυτή γίνεται ανάλογα με ορισμένα κριτήρια σημαντικότερα από τα οποία είναι:

- 1) Η οικονομική σημασία της καλλιέργειας και του παραγόμενου προϊόντος στην εθνική οικονομία, όπως στο εμπόριο (Εισαγωγές - Εξαγωγές), η συμβολή της αξίας του στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν (ΑΕΠ).
- 2) Η απασχόληση που δημιουργεί η καλλιέργεια στον αγροτικό και στον αστικό πληθυσμό, είτε στην πρωτογενή παραγωγή είτε στη μεταποίηση του ή σε οποιοδήποτε στάδιο μέχρι την κατανάλωση του.
- 3) Η αξία του προϊόντος ως μέσο διατροφής του πληθυσμού. Η αξία δεν νοείται μόνο ως χρηματική αξία αλλά και ως αναγκαιότητα για τη διατροφή.
- 4) Η αξία της καλλιέργειας και του προϊόντος ως πηγή εισοδήματος για τον αγροτικό πληθυσμό και για τη χώρα γενικότερα.
- 5) Η τοπική οικονομική σημασία ενός προϊόντος και οι διαθέσιμες εναλλακτικές ευκαιρίες.

Η διαφοροποίηση της πολιτικής σε κάθε αγροτικό προϊόν ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του (βιολογικά, οικονομικά κ.ά) δημιουργεί την ανάγκη εξειδικευμένης μελέτης της πολιτικής για κάθε προϊόν. Η μελέτη αυτή εστιάζεται κυρίως στις αιτίες άσκησης της πολιτικής, στα μέσα και τους μηχανισμούς εφαρμογής, στην αποτελεσματικότητα, στις συνέπειες της σε όλες τις κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού.

Επομένως, συμφωνά με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, η **"Πολιτική Αγροτικών Προϊόντων"** ως θεωρητική επιστήμη, ασχολείται με τη μελέτη των μέτρων που λαμβάνονται από το κράτος ή από διεθνή οργανισμό για ένα συγκεκριμένο αγροτικό προϊόν. Τα μέτρα αυτά συνήθως διαφοροποιούνται από τη γενικότερη αγροτική πολιτική προσαρμόζονται στις ειδικές συνθήκες παραγωγής στα χαρακτηριστικά και στη φύση του αγροτικού προϊόντος καθώς επίσης και στη σπουδαιότητα του ως αγροτικό προϊόν. Τα μέτρα αυτά συνθέτουν το βαθμό προστασίας του προϊόντος (Rate of protection) που δίδεται από το κράτος στο συγκεκριμένο αγροτικό προϊόν, δίνουν την κατεύθυνση στην παραγωγή ανάλογα με συγκεκριμένους λόγους και διευθετούν τους κανόνες εμπορίας και κατανάλωσής του.

## **1.2 Σκοποί της Πολιτικής Αγροτικών Προϊόντων**

Η παραγωγή, η κατανάλωση και το εμπόριο ενός αγροτικού προϊόντος είναι τρεις δραστηριότητες που αλληλοσυνδέονται μεταξύ τους σε κάθε αγροτική και εθνική οικονομία. Εάν η κρατική αγροτική πολιτική επηρεάσει με διάφορα μέτρα τη μία δραστηριότητα θα επηρεάσει έμμεσα και τις άλλες δύο. Για παράδειγμα, η πολιτική ενός προϊόντος προωθεί την αύξηση της παραγωγής του θα επηρεάσει και την κατανάλωση του μέσω των τιμών του (μείωση της τιμής του), ενώ η επιπλέον παραγωγή θα επηρεάσει και την πολιτική του εμπορίου (ίσως μέτρα για την προστασία της εγχώριας παραγωγής). Η πολιτική αγροτικών προϊόντων σαν ένα μέρος της αγροτικής πολιτικής ποικίλει από κράτος σε κράτος και ανάλογα με τις ανάγκες του κάθε κράτους. Όλα τα κράτη και οι διεθνείς οργανισμοί όμως προσανατολίζονται και επιδιώκουν τέτοιες πολιτικές ώστε για κάθε συγκεκριμένο αγροτικό προϊόν να εναρμονισθεί η προσφορά και η ζήτηση του και να αποφευχθούν μεγάλα πλεονάσματα ή ελλείψεις. Παράλληλα, δίνεται έμφαση στην άριστη αξιοποίηση των συντελεστών παραγωγής έτσι ώστε για κάθε καλλιέργεια η πολιτική να έχει το μικρότερο δυνατό κοινωνικό κόστος. Στη σημερινή διεθνή συγκυρία η πολιτική αγροτικών προϊόντων σκοπεύει κυρίως στην αξιοποίηση του **"συγκριτικού πλεονεκτήματος"** κάθε κράτους ή περιοχής. Αυτό σημαίνει ότι η καλλιέργεια και η παραγωγή ενός συγκεκριμέ-

νου αγροτικού προϊόντος υπαγορεύεται σε μεγάλο βαθμό από τα πλεονεκτήματα που διαθέτει κάθε κράτος ή μια περιοχή ώστε το προϊόν να παράγεται με το μικρότερο δυνατό κόστος στην καλύτερη δυνατή ποιότητα. Βεβαίως, το συγκριτικό πλεονέκτημα μιας χώρας μπορεί να μεταβληθεί ή και να χαθεί. Αυτό συμβαίνει γιατί φυσικά φαινόμενα αλλά κυρίως φαινόμενα που έχουν σχέση με την ανθρώπινη δραστηριότητα ή την πρόοδο της τεχνολογίας μπορούν να μετακινήσουν το συγκριτικό πλεονέκτημα μιας χώρας ή μιας περιοχής. Για το λόγο αυτό η πολιτική αγροτικών προϊόντων μεταβάλλεται πάντα προς εκείνη την κατεύθυνση προς την οποία θα εξισορροπηθούν μια σειρά από αλληλοσυγκρουόμενους παράγοντες.

Επίσης, η κοινή προσπάθεια όλων των κρατών και των διεθνών οργανισμών για απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου, αναγκάζουν τους υπεύθυνους της αγροτικής πολιτικής να μεταβάλουν διαρκώς τις πολιτικές στα αγροτικά προϊόντα με κύριο σκοπό την καλύτερη αξιοποίηση των φυσικών πόρων, την εξασφάλιση της διατροφής του ανθρώπου σε ολόκληρη τη γη και την διασφάλιση των εισοδημάτων του αγροτικού πληθυσμού. Επομένως, οι σκοποί της πολιτικής αγροτικών προϊόντων μπορούν να συνοψισθούν στα παρακάτω:

- α) Στην επάρκεια ενός συγκεκριμένου προϊόντος και στην εξισορρόπηση της ζήτησης στην εθνική και τη διεθνή αγορά. Ο σκοπός αυτός είναι σημαντικός με την έννοια ότι πολλά προϊόντα παρουσιάζουν μεγάλες διακυμάνσεις στην προσφορά και τη ζήτηση με αποτέλεσμα πολλές φορές να παρουσιάζονται ελλείψεις στη ζήτηση ενώ σε άλλες περιπτώσεις να έχουμε πλεονάσματα.
- β) Στην ομαλή διακίνηση κανονικό εφοδιασμό και κατανάλωση των αγροτικών προϊόντων στην εθνική και διεθνή αγορά.
- γ) Στην παραγωγή των αγροτικών προϊόντων υψηλής ποιότητας με το χαμηλότερο δυνατό κόστος.
- δ) Στη διασφάλιση ενός δίκαιου εισοδήματος στους αγρότες.

Η εφαρμογή όμως μιας συγκεκριμένης πολιτικής σ' ένα αγροτικό προϊόν μπορεί να προκαλέσει κόστος ή ωφέλειες στις διάφορες κοινωνικές ομάδες. Υπάρχουν τρεις μεγάλες κοινωνικές ομάδες οι οποίες υφίστανται συνήθως το κόστος της πολιτικής ή ωφελούνται απ' αυτήν:

- Οι παραγωγοί
- Οι καταναλωτές
- Οι φορολογούμενοι

Οι παραπάνω κοινωνικές ομάδες είτε μοιράζονται το κόστος ή τα οφέλη της πολιτικής είτε επιβαρύνονται κάποιες και ωφελούνται οι υπόλοιπες.

Τέλος, ο σχεδιασμός της πολιτικής ενός προϊόντος αποτελεί σημαντικό μέλημα της πολιτικής αγροτικών προϊόντων αφού για τη λήψη κάποιων μέτρων πολιτικής απαιτείται εμπειριστατωμένη μελέτη για την τελική απόφαση.

### **1.3 Η αναγκαιότητα της Αγροτικής Πολιτικής**

Η αναγκαιότητα της παρέμβασης του κράτους στις αγροτικές δραστηριότητες εξηγείται κατά πρώτον, από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Αγροτικής Παραγωγής, τα οποία καθιστούν την αγροτική παραγωγή μειονεκτικό παραγωγικό κλάδο έναντι των άλλων κλάδων της οικονομίας. Η γεωργία ως παραγωγικός τομέας της οικονομίας, συγκρινόμενος με τους άλλους παραγωγικούς τομείς, παρουσιάζει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία τον κάνουν να ξεχωρίζει απ' αυτούς. Τα χαρακτηριστικά αυτά μπορούν να συνοψισθούν στα παρακάτω:

- α) Η αγροτική παραγωγή γίνεται κατά το πλείστον, σε ανοικτούς χώρους, κάτω από την ανεξέλεγκτη επίδραση των κλιματολογικών συνθηκών, οι οποίες δημιουργούν μεγάλη αβεβαιότητα για το τελικό αποτέλεσμα. Αντίθετα, η βιομηχανική παραγωγή ή άλλοι παραγωγικοί κλάδοι πραγματοποιούν την παραγωγική τους δραστηριότητα κάτω από πλήρως ελεγχόμενες συνθήκες (π.χ. σε κλειστούς χώρους) και έτσι δεν επηρεάζεται από τις φυσικές συνθήκες.
- β) Η αγροτική παραγωγή είναι κατά μεγάλο μέρος εκτατική, δηλαδή καταλαμβάνει μεγάλες εκτάσεις. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται υψηλές δαπάνες στη μηχανοποίηση και δυσκολίες στην οργάνωση της εργασίας, αφού απαιτεί ανάλωση μηχανικής και ανθρώπινης εργασίας σε κάθε μονάδα καλλιεργούμενης έκτασης. Αντίθετα, οι άλλοι παραγωγικοί τομείς καταλαμβάνουν συνήθως σχετικά μικρή έκταση και ο έλεγχος, ο προγραμματισμός της εργασίας και της παραγωγής είναι προσιτός.
- γ) Ο κύκλος της αγροτικής παραγωγής είναι πολύ μεγάλος και κυμαίνεται από μερικούς μήνες έως και πολλά χρόνια, σε αντίθεση με άλλους τομείς της παραγωγής όπου η παραγωγή είναι συνεχής ή ο κύκλος της παραγωγικής διαδικασίας είναι πολύ μικρός. Επιπλέον, η ανάπτυξη των φυτών και των ζώων ρυθμίζονται, εκτός από τους φυσικοχημικούς παράγοντες και από τους βιολογικούς, γεγονός που επιβραδύνει σημαντικά τον παραγωγικό ρυθμό της αγροτικής παραγωγής. Το παραπάνω χαρακτηριστικό της αγροτικής παραγωγής έχει ως συνέπεια τα κεφάλαια που επενδύονται στην αγροτική παραγωγή να αναπαράγονται με πολύ αργούς ρυθμούς και να δημιουργούνται πρόσθετοι κίνδυνοι για το τελικό οικονομικό αποτέλεσμα.

- δ) Στην αγροτική παραγωγή δεν είναι δυνατόν να γίνει καταμερισμός και εξειδίκευση της εργασίας. Αυτό προκύπτει από την ποικιλία εργασιών που καλείται να κάνει ο αγρότης παραγωγός σε όλη τη διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, είναι υποχρεωμένος να γνωρίζει κλάδεμα δένδρων, όργωμα των χωραφιών, άρδευση, λίπανση, ράντισμα κ.λ.π., έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η συνεχής απασχόληση του καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Επιπλέον, η αμοιβή της εργασίας παρέχεται ετεροχρονισμένα, δηλαδή, ο αυτοαπασχολούμενος στον γεωργικό τομέα προσφέρει την εργασία του σχεδόν όλο το χρόνο, αλλά η αμοιβή αυτής της εργασίας θα «καταβληθεί» όταν και εφ'όσον πουληθεί το τελικό προϊόν της παραγωγικής διαδικασίας.
- ε) Στη γεωργία οι σταθεροί συντελεστές συνήθως δεν αναπαράγονται (π.χ. το έδαφος, οι κλιματικοί παράγοντες, οι βιολογικοί νόμοι), ενώ σε άλλους παραγωγικούς τομείς, (όπως στη βιομηχανία) αναπαράγονται εύκολα και δεν αποτελούν εμπόδιο στην επέκταση της παραγωγής.
- στ) Η ζήτηση των αγροτικών προϊόντων είναι συνήθως ανελαστική, γιατί αποτελούν είδη πρώτης ανάγκης (τρόφιμα), σε αντίθεση με τα βιομηχανικά προϊόντα των οποίων η ζήτηση είναι συνήθως ελαστική, γιατί αυτά ικανοποιούν κυρίως επιθυμίες και απολαυστικές ανάγκες.
- ζ) Η εναρμόνιση της προσφοράς των αγροτικών προϊόντων με τις εκάστοτε μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς, βραχυπρόθεσμα, είναι αδύνατη, ενώ μακροχρόνια είναι δύσκολη και δαπανηρή. Αντίθετα, η βιομηχανική παραγωγή προσαρμόζεται εύκολα στις συνθήκες της αγοράς, σε μικρό χρονικό διάστημα και με καθόλου ή με πολύ μικρές δαπάνες.
- η) Στη γεωργία δεν είναι δυνατή η ακριβής πρόβλεψη της παραγωγής γιατί αυτή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις μη ελεγχόμενες φυσικές συνθήκες, σε αντίθεση με άλλους παραγωγικούς τομείς στους οποίους η πρόβλεψη είναι ακριβής.
- θ) Τα αγροτικά προϊόντα, σε μεγάλο ποσοστό, είναι ευπαθή με περιορισμένη διάρκεια ζωής για αποθήκευση. Το χαρακτηριστικό αυτό μειώνει τη διαπραγματευτική δύναμη του γεωργού στην αγορά, με αποτέλεσμα να έχουμε πτώση των τιμών σε περίοδο υπερπαραγωγής.
- ι) Τα κεφάλαια που επενδύονται στην αγροτική παραγωγή αναπαράγονται με πολύ αργό ρυθμό, σε αντίθεση με τη βιομηχανική παραγωγή, όπου έχουμε γρήγορη αναπαραγωγή των επενδυθέντων κεφαλαίων/Όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά αποτελούν μειονεκτήματα της αγροτικής παραγωγής έναντι των άλλων παραγωγικών τομέων και εξηγούν γιατί η ανάπτυξη του αγροτικού τομέα είναι βραδύτερη από την ανάπτυξη των άλλων τομέων της οικονομίας σ' όλα τα κράτη του κόσμου.



Πέρα από τα παραπάνω χαρακτηριστικά υπάρχουν και ιδιαίτεροι λόγοι που επιβάλλουν το σχεδιασμό και άσκηση Αγροτικής πολιτικής στον ευαίσθητο αυτό τομέα της οικονομίας. Οι ιδιαίτεροι αυτοί λόγοι συνοψίζονται στα παρακάτω:

- α) *Η εξασφάλιση της επάρκειας τροφίμων για τον πληθυσμό της χώρας.* Όπως είναι γνωστό η πλειονότητα των αγροτικών προϊόντων χρησιμοποιούνται από τον άνθρωπο ως «αγαθά πρώτης ανάγκης», δηλαδή τρόφιμα. Η χρήση αυτή μπορεί να είναι άμεση στην πρωτογενή μορφή του αγροτικού προϊόντος ή μπορεί να χρησιμοποιείται με τη μορφή μεταποιημένου προϊόντος ως τρόφιμο ή ως προϊόν ένδυσης και υπόδησης κ.λ.π.. Η εξασφάλιση της διατροφής και γενικώς των αγαθών πρώτης ανάγκης στον πληθυσμό μιας χώρας από την εγχώρια παραγωγή είναι πρωταρχικής σημασίας και πρώτο μέλημα κάθε κράτους.
- β) *Η μείωση της εξάρτησης της χώρας από τις εισαγωγές αγαθών διατροφής.* Το γεγονός αυτό πέρα από τη μεγάλη οικονομική σημασία του έχει μεγάλη σημασία και για την υγιεινή και ασφάλεια των τροφίμων γεγονός που επιβεβαιώθηκε τα τελευταία χρόνια.
- γ) *Η εξασφάλιση και η διατήρηση ενός δίκαιου επιπέδου εισοδήματος στον αγροτικό πληθυσμό.* Ο λόγος αυτός αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα οικονομικά προβλήματα του αγροτικού τομέα.
- δ) *Η σταθεροποίηση των τιμών των αγροτικών προϊόντων και κατ' επέκταση των τροφίμων.*
- ε) *Η συγκράτηση του αγροτικού πληθυσμού στον αγροτικό χώρο και γενικώς η μείωση τις μετοίκησης προς τις αστικές περιοχές.*
- στ) *Η προστασία τον περιβάλλοντος και η μείωση των βλαβερών επιπτώσεων που προκύπτουν από την αγροτική δραστηριότητα.*

Η σπουδαιότητα καθενός από τους παραπάνω λόγους ποικίλει από χώρα σε χώρα και από περιοχή σε περιοχή. Η αναγκαιότητα όμως της κρατικής παρέμβασης για έναν ή περισσότερους λόγους είναι φανερή.

#### **1.4 Τα Σημαντικά Προβλήματα του Αγροτικού Τομέα**

Τα προβλήματα τα οποία μπορούν να δικαιολογήσουν την παρέμβαση του κράτους στον αγροτικό τομέα αφορούν μεγάλο μέρος του αγροτικού πληθυσμού και προκύπτουν από τη μη ικανοποιητική, σε ορισμένες περιπτώσεις, λειτουργία των δυνάμεων της αγοράς. Τα προβλήματα αυτά συχνά συνοψίζονται στο λεγόμενο «αγροτικό πρόβλημα», το οποίο αποτελείται από δύο σκέλη:

Το πρώτο συνίσταται στη χρόνια υστέρηση του μέσου κατά κεφαλήν ετήσιου εισοδήματος των εργαζομένων στον αγροτικό τομέα σε σχέση με τους εργαζόμενους στους άλλους τομείς της Οικονομίας (μεταποίηση, εμπόριο, υπηρεσίες).

Το δεύτερο, περιλαμβάνει τη μεγάλη αστάθεια των γεωργικών εισοδημάτων η οποία οφείλεται στις σημαντικές διακυμάνσεις που παρουσιάζουν οι τιμές καθώς και οι αποδόσεις των αγροτικών προϊόντων

Τα προβλήματα αυτά, αν και αποτελούν ίσως τα πλέον σημαντικά και διαχρονικά, δεν είναι και τα μοναδικά που απασχολούν τον αγροτικό τομέα. Υπάρχουν και άλλα μέρη των οποίων είναι απόρροια των παραπάνω, άλλα που προκύπτουν από φύση της αγροτικής δραστηριότητας και άλλα που δημιουργούνται από τις μεταβολές του διεθνούς περιβάλλοντος.

### **A) Η υστέρηση του αγροτικού εισοδήματος**

Η υστέρηση των αγροτικών εισοδημάτων οφείλεται κυρίως στους παρακάτω παράγοντες:

1. *Ο αριθμός και το μέγεθος των αγροτικών εκμεταλλεύσεων*<sup>2</sup>. Η ύπαρξη πολλών και μικρών παραγωγών στον αγροτικό τομέα που ενεργούν ανεξάρτητα, ενώ παράλληλα υπάρχει ελευθερία εισόδου νέων παραγωγών σε όλες σχεδόν τις παραγωγικές δραστηριότητες. Πιο συγκεκριμένα, στην Ελλάδα υπάρχουν περίπου 920.000 γεωργικές εκμεταλλεύσεις με μέσο μέγεθος, σε χρησιμοποιούμενη γη, 40 στρεμμάτων (Παπαγεωργίου και Σπαθής, 2000).

Τα πιο πάνω χαρακτηριστικά, δημιουργούν ανταγωνιστικές συνθήκες σχεδόν σε όλα τα γεωργικά προϊόντα με αποτέλεσμα, οι τιμές των προϊόντων αυτών να διαμορφώνονται σε σχετικά χαμηλά επίπεδα τα οποία μακροχρόνια καλύπτουν το κόστος παραγωγής και προσφέρουν και ένα χαμηλό εισόδημα στους παραγωγούς. Η κατάσταση αυτή επιβαρύνεται ακόμα περισσότερο-

2. *Αγροτική επιχείρηση* είναι μια αυθύπαρκτος και αυτοτελής οικονομική μονάδα η οποία χαρακτηρίζεται από τη δυνατότητα κάλυψης των αναγκών της την ανάληψη κινδύνων, την οργάνωση, την περιουσιακή αυτοτέλεια και την επιδίωξη κέρδους.

*Αγροτική εκμετάλλευση* είναι ο χώρος που συνδυάζονται τεχνικά οι συντελεστές παραγωγής κάτω από αυτόνομη διεύθυνση, με σκοπό την παραγωγή προϊόντων μέσα στα πλαίσια των κλάδων της αγροτικής και κτηνοτροφικής δραστηριότητας.

Η επιχείρηση και η εκμετάλλευση έχουν κοινά χαρακτηριστικά γνωρίσματα, όπως, και οι δύο συνδυάζουν και κινητοποιούν τους συντελεστές παραγωγής με σκοπό την παραγωγή αγροτικών προϊόντων και οι δύο οργανώνονται και λειτουργούν κάτω από αυτόνομη διεύθυνση.

τερο αν ληφθούν υπόψη οι συνθήκες που επικρατούν στους τομείς επεξεργασίας και μεταποίησης των γεωργικών προϊόντων καθώς και στους κλάδους που προμηθεύουν τους αγρότες με ορισμένες απαραίτητες εισροές (φυτοφάρμακα, σπόρους, μηχανήματα, λιπάσματα κ.λπ.). Στους κλάδους αυτούς δραστηριοποιείται συνήθως ένας μικρός αριθμός μεγάλων όμως επιχειρήσεων ενώ παράλληλα υπάρχουν και σημαντικά εμπόδια στην είσοδο νέων επιχειρήσεων (π.χ. μεγάλες απαιτήσεις σε κεφάλαια, σημαντικές οικονομίες κλίμακας, μεγάλη δύναμη των ήδη εγκατεστημένων επιχειρήσεων κ.λπ.). Τα χαρακτηριστικά αυτά δημιουργούν oligοπωλιακές συνθήκες στους κλάδους αυτούς.

Οι αγρότες συνεπώς που δρουν κάτω από ανταγωνιστικές συνθήκες διαθέτουν συνήθως μικρή διαπραγματευτική δύναμη σε σχέση με τους oligo-πωλιακούς κλάδους που τους προμηθεύουν πρώτες ύλες και που αγοράζουν τα προϊόντα τους. Οι συνθήκες αυτές δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την αύξηση των τιμών των γεωργικών εισροών και την παράλληλη μείωση των τιμών των γεωργικών προϊόντων με αποτέλεσμα τη συμπίεση των γεωργικών εισοδημάτων.

2. *Τεχνολογική εξέλιξη.* Η τεχνολογική εξέλιξη, υπήρξε ιδιαίτερα γρήγορη σε πολλούς βασικούς τομείς της γεωργίας (π.χ. βελτιωμένα υβρίδια στη φυτική και ζωική παραγωγή, βελτιωμένα λιπάσματα και φάρμακα, μεγάλων αποδόσεων γεωργικά μηχανήματα κ.λπ.).

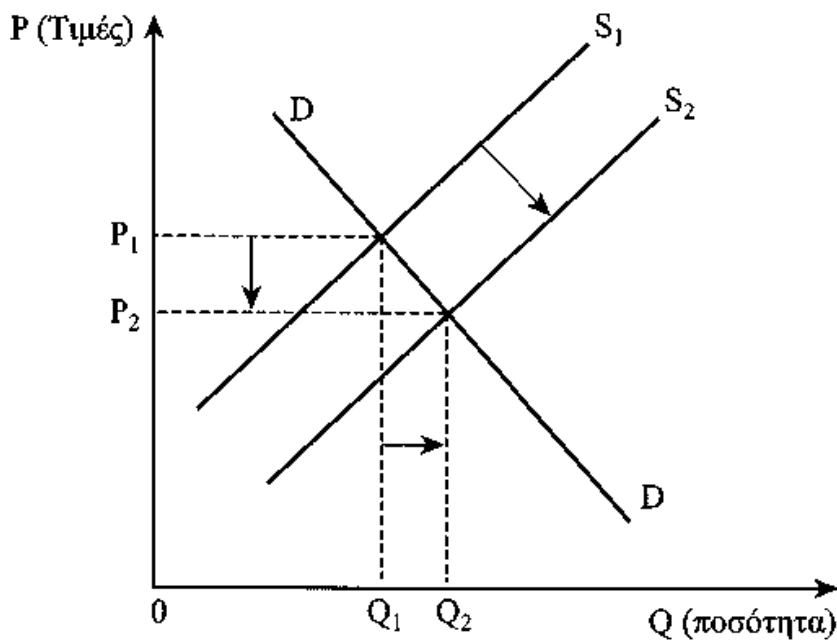
Με την ευρεία έννοια, τεχνολογία είναι η εφαρμοζόμενη ή η λειτουργική γνώση των συντελεστών παραγωγής ομάδας αγαθών ή υπηρεσιών. Η χρησιμοποιούμενη γνώση στην παραγωγή, η οποία μπορεί να μην περιλαμβάνει όλες τις επιστημονικές υποθέσεις που αναπτύχθηκαν και έγιναν αποδεκτές, συνοψίζεται σε αυτό που χαρακτηρίζεται αόριστα ως το «επίπεδο της τεχνολογίας της παραγωγής». Σ' αυτή την έννοια μπορεί να δοθεί πιο σαφές περιεχόμενο με αναφορά: α) στις διάφορες μορφές του ανθρώπινου και φυσικού κεφαλαίου που χρησιμοποιείται στην παραγωγή, β) στις τεχνικές της παραγωγής που εφαρμόζονται και γ) στα νέα μέσα παραγωγής που χρησιμοποιούνται όπως περιγράφονται από τους επιμέρους συνδυασμούς των παραγωγικών εισροών. Μια μεταβολή στην τεχνολογία της παραγωγής προκαλείται είτε με προσθήκες είτε με αφαιρέσεις ή αντικαταστάσεις στο σύνολο των εισροών που χρησιμοποιούνται στην παραγωγή. Θα μπορούσε κανείς να αναφέρει τρεις σημαντικούς διαφορετικούς τύπους «τεχνολογικής εξέλιξης» που μπορεί να χρησιμοποιηθούν στη γεωργική παραγωγή: (1) Τεχνολογική πρόοδος, η οποία συμβάλει στην παραγωγή μεγαλύτερης ποσότητας προϊόντος (output) με δεδομένες ποσότητες συντελεστών παράγω-

γης (inputs). (2) Τεχνολογική πρόοδος η οποία έχει σαν αποτέλεσμα την παραγωγή καλύτερης ποιότητας προϊόντος και (3) Τεχνολογική πρόοδος η οποία συμβάλει στην παραγωγή εντελώς νέου προϊόντος.

Στη γεωργία η περίπτωση (1) φαίνεται να είναι η πιο σημαντική. Και αυτό γιατί με τη νέα τεχνολογία η παραγωγικότητα όλων ή μέρος των εισροών αυξάνει αφού αυξάνει η παραγόμενη ποσότητα χωρίς να αυξάνει η ποσότητα και το κόστος των εισροών ή αυξάνει με μικρότερο ρυθμό. Η σπουδαιότητα της περίπτωσης κυμαίνεται μεταξύ των αγροτικών προϊόντων και είναι πιο σημαντική σε καλλιέργειες όπως π.χ. ο αραβόσιτος που δεν υπάρχουν μεγάλες διακυμάνσεις στην ποιότητα.

Αποτέλεσμα αυτής της τεχνολογικής προόδου, που επηρεάζει την απόδοση (περίπτωση 1), είναι αφ' ενός μεν η σημαντική αύξηση της απόδοσης και επομένως και της παραγωγής και αφ' εταίρου η μείωση του κόστους παραγωγής του γεωργικού προϊόντος και η ελαχιστοποίηση της καμπύλης του συνολικού κόστους τους προϊόντος με την προϋπόθεση οι συνολικές δαπάνες της παραγωγής παραμένουν σε σχετικώς σταθερά επίπεδα ή αυξάνονται με χαμηλότερους ρυθμούς (Killick, 1983, Σέμος και Καρυπίδης 2000).

Όπως φαίνεται στο Σχήμα 1.2, η τεχνολογική αυτή εξέλιξη μετατοπίζει την καμπύλη προσφοράς προς τα δεξιά από  $S_1$  σε  $S_2$  με αποτέλεσμα των αύξηση της παραγωγής και την πτώση της τιμής από  $P_1$  σε  $P_2$ .



*Σχήμα 1.2 Επιπτώσεις της τεχνολογικής εξέλιξης στον αγροτικό τομέα.*

Όπως φαίνεται στο διάγραμμα, η πτώση αυτής της τιμής είναι ιδιαίτερα σημαντική στην περίπτωση ανελαστικής ζήτησης που, όπως είναι γνωστό, χαρακτηρίζει τα περισσότερα γεωργικά προϊόντα. Η πτώση αυτών των τιμών, προκαλεί συμπίεση των εισοδημάτων ιδιαίτερα των παραγωγών που δεν υιοθέτησαν αμέσως την προηγμένη τεχνολογία, ώστε να μειώσουν παράλληλα και το κόστος παραγωγής τους. Τη συμπίεση αυτή των εισοδημάτων των παραγωγών διατηρεί και η χαμηλή εισοδηματική ελαστικότητα που παρουσιάζει η ζήτηση των περισσότερων αγροτικών προϊόντων. Λόγω της χαμηλής, αυτής ελαστικότητας η καμπύλη ζήτησης, με την αύξηση των εισοδημάτων, μετατοπίζεται προς τα δεξιά αλλά με πολύ βραδείς ρυθμούς ώστε να μη μπορεί να εξουδετερώσει την πτώση των τιμών που προκαλείται από την τεχνολογική εξέλιξη.

3. *Τα χαρακτηριστικά των συντελεστών παραγωγής στον αγροτικό τομέα.* Τα χαρακτηριστικά των συντελεστών παραγωγής μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις μεγάλες ομάδες που στην προκειμένη περίπτωση εξυπηρετούν την ερμηνεία του προβλήματος του αγροτικού τομέα: Τα φυσικά χαρακτηριστικά, τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά και τα οικονομικά χαρακτηριστικά (Παπα-γεωργίου και Σπαθής 2000).

Η πρώτη κατηγορία των χαρακτηριστικών εντοπίζονται κυρίως στη φύση της αγροτικής παραγωγής. Συγκεκριμένα, η εξάρτηση της παραγωγής από το φυσικό περιβάλλον δημιουργεί αβεβαιότητα, ποσοτική και ποιοτική στην αγροτική παραγωγή και επομένως δεν μπορούν να γίνουν προβλέψεις για την ποσότητα και ποιότητα που θα προσφερθεί στην αγορά. Οι κλιματικές συνθήκες καθορίζουν τις περισσότερες φορές τα καλλιεργούμενα είδη και τις μορφές παραγωγής σε κάθε περιοχή και έτσι δημιουργούνται διάφοροι περιορισμοί παραγωγικών δυνατοτήτων και αυτοί με τη σειρά τους καθορίζουν μειονεκτικές και πλεονεκτικές περιοχές στον αγροτικό τομέα. Επιπλέον σε περιοχές που εμφανίζονται ακραία καιρικά φαινόμενα αυξάνουν τις επεμβάσεις των παραγωγών με σημαντική επιβάρυνση στο κόστος παραγωγής. Ακόμη, ο βιολογικός τρόπος παραγωγής στη γεωργία και η εποχιακή παραγωγή δημιουργεί ειδικές συνθήκες των αγροτικών δραστηριοτήτων και κατ' επέκταση κατανομής της αγροτικής εργασίας. Έτσι δημιουργούνται περίοδοι έντασης και έλλειψης αγροτικής εργασίας ή περίοδοι υποαπασχόλησης με συνέπεια χαμηλή παραγωγικότητα της εργασίας που προσφέρεται στον αγροτικό τομέα. Τέλος, λόγω και πάλι του βιολογικού τρόπου αγροτικής παραγωγής και της εξάρτησης της από τα καιρικά φαινόμενα ενέχεται πάντα ο κίνδυνος καταστροφής μέρους ή ολόκληρης της παραγωγής με σημαντικές οικονομικές συνέπειες στους ασχολούμενους με την αγροτική παραγωγή.

Στα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά που δημιουργούν προβλήματα στον αγροτικό τομέα περιλαμβάνονται: α) το μεγάλο πλήθος των παραγωγών που συνεπάγεται μεγάλο αριθμό μικρών αγροτικών εκμεταλλεύσεων, β) η μεγάλη διασπορά των αγροτικών παραγωγικών μονάδων, γ) η μικρή κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής στον αγροτικό τομέα και δ) το σχετικά χαμηλό επίπεδο τεχνικής και επαγγελματικής κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται στον αγροτικό τομέα.

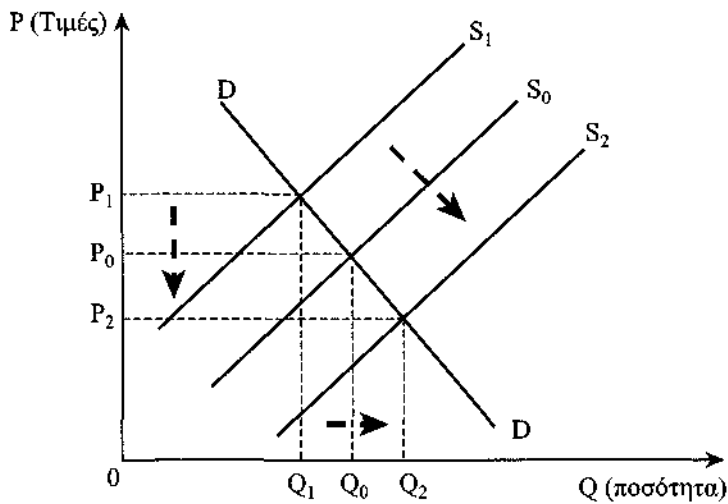
Τέλος, εξίσου με τα φυσικά και διαρθρωτικά χαρακτηριστικά, σημαντικό ρόλο στη δημιουργία προβλημάτων στον αγροτικό τομέα παίζουν και τα οικονομικά χαρακτηριστικά. Ως κύρια οικονομικά χαρακτηριστικά μπορούν να σημειωθούν: α) η χαμηλή παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής που χρησιμοποιούνται στον αγροτικό τομέα, β) οι συνθήκες της αγοράς των αγροτικών προϊόντων όπου ο ανταγωνισμός φτάνει τα όρια του τέλει ανταγωνισμού και γ) Οι διάφορες μορφές ελαστικότητας και ιδιαίτερα αυτών της προσφοράς, ζήτησης και εισοδηματικής είναι σχετικά χαμηλές και συχνά μικρότερη της μονάδος ( $\varepsilon < 1$ ).

## **β) Η αστάθεια τιμών και εισοδημάτων**

Η μεγάλη αστάθεια που εμφανίζουν οι τιμές των γεωργικών προϊόντων οφείλεται σε παράγοντες που έχουν σχέση κυρίως με τη φύση της αγροτικής παραγωγής. Η εξάρτηση από τους παράγοντες του περιβάλλοντος, η μεγάλη διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας και το χαρακτηριστικό της ανελαστικής προσφοράς των αγροτικών προϊόντων προκαλούν μεγάλες διακυμάνσεις στις τιμές των αγροτικών προϊόντων οι οποίες με τη σειρά τους προκαλούν μεγαλύτερες αυξομειώσεις στα εισοδήματα των αγροτών.

Η επίδραση των διακυμάνσεων της προσφοράς στις τιμές των αγροτικών προϊόντων μπορεί να εξηγηθεί με τη βοήθεια του σχήματος 1.3. Όπως φαίνεται από το σχήμα 1.2, η μετατόπιση της καμπύλης προσφοράς, λόγω των μη ελεγχόμενων παραγόντων, από  $S_1$  σε  $S_2$  προκαλεί αύξηση της παραγωγής από  $Q_1$  σε  $Q_2$ . Λόγω της ανελαστικής ζήτησης που παρουσιάζουν τα περισσότερα αγροτικά προϊόντα, η αύξηση αυτή της παραγωγής προκαλεί μία συγκριτικά μεγαλύτερη πτώση των τιμών από  $P_x$  σε  $P_1$ . Συνεπώς για τα περισσότερα γεωργικά προϊόντα, οι διακυμάνσεις της παραγωγής προκαλούν εντονότερες σε μέγεθος διακυμάνσεις των τιμών.

Η πιο πάνω σχέση μεταξύ μεταβολών της παραγωγής και μεταβολών στις τιμές μπορεί να διαμορφώνει υψηλότερα αγροτικά εισοδήματα σε περιόδους μειωμένης παραγωγής, ενώ αντίθετα, όταν η παραγωγή είναι υψηλή, τα εισοδήματα, μπορεί να διαμορφώνονται σε χαμηλά επίπεδα. Από τα όσα επίσης ανα-



**Σχήμα 1.3** Επιδράσεις των διακυμάνσεων της προσφοράς στις τιμές.

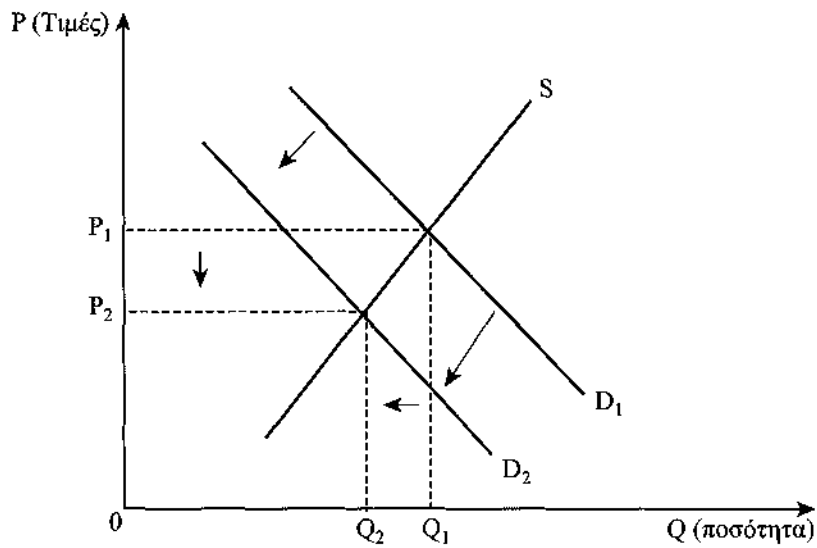
φέρθηκαν πιο πάνω, είναι, φανερό, ότι η σταθεροποίηση των τιμών παράγωγου δεν αρκεί για να σταθεροποιήσει και τα εισοδήματα των παραγωγών τα οποία αντίθετα, μπορεί να παρουσιάσουν μεγαλύτερες διακυμάνσεις όταν η παραγωγή μεταβάλλεται και οι τιμές παραμένουν σταθερές.

Επίσης πολύ σημαντική επίδραση στη διακύμανση των αγροτικών εισοδημάτων έχει και η βραχυχρόνια ανελαστική προσφορά. Λόγω της φύσης της γεωργικής παραγωγής, η προσφορά των περισσότερων αγροτικών προϊόντων είναι πολύ ανελαστική κατά τη βραχυχρόνια περίοδο. Αυτό σημαίνει ότι η παραγωγή δεν μπορεί να προσαρμοστεί γρήγορα και σε σημαντικό βαθμό σε μια μεταβολή της ζήτησης.

Το παρακάτω σχήμα 1.4 περιγράφει παραστατικά τις συνέπειες της ανελαστικής προσφοράς στη διακύμανση των τιμών των αγροτικών προϊόντων σε μια μεταβολή της ζητούμενης ποσότητας.

Όπως φαίνεται στο σχήμα 1.4 μια μεταβολή της ζητούμενης ποσότητας (μείωση) μετατοπίζει την καμπύλη ζήτησης από  $D_x$  σε  $D_2$  προκαλεί μείωση της ζητούμενης ποσότητας από  $Q_1$  σε  $Q_2$  σε μια αναλογικά μεγαλύτερη πτώση της τιμής από  $P_1$  σε  $P_2$  λόγω της ανελαστικότητας που παρουσιάζει βραχυπρόθεσμα η καμπύλη προσφοράς.

Η κρατική παρέμβαση στο αγροτικό τομέα μέσω της αγροτικής πολιτικής καθώς και η οργάνωση των παραγωγών σε αγροτικούς συνεταιρισμούς έχουν σαν



**Σχήμα 1.4** Επιδράσεις της ανελαστικής προσφοράς στη διακίνηση των τιμών.

βασικό στόχο τη στήριξη του εισοδήματος των αγροτών και εν μέρει ην σταθεροποίηση των τιμών των αγροτικών προϊόντων. Η αγροτική πολιτική διαθέτει δυο σκέλη: Το πρώτο αφορά στις κρατικές παρεμβάσεις για τη στήριξη των τιμών των αγροτικών προϊόντων (πολιτική τιμών) και το δεύτερο αφορά τις κρατικές ενέργειες που αποσκοπούν στην ενίσχυση των γεωργικών εισοδημάτων μέσω της αύξησης της παραγωγικότητας του αγροτικού τομέα (διαρθρωτική πολιτική).



