



Η χρηματοδότηση της ΚΓΠ

Η χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής παραδοσιακά γινόταν από ένα μόνο ταμείο, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΓΤΠΕ/FEOGA), που αντικαταστάθηκε την 1η Ιανουαρίου 2007 από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ/FEAGA) και από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ/Feader).

Νομική βάση

Άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 και κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013 (ΕΕ L 347 της 20.12.2013).

Η εξέλιξη του γεωργικού δημοσιονομικού πλαισίου

Έχοντας θεσπιστεί τον Ιανουάριο του 1962, η Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ/ΡΑΚ) διαρθρωνόταν γύρω από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ). Το 1964, το Ταμείο χωρίστηκε σε δύο τμήματα, ήτοι στο Τμήμα «Εγγυήσεων» και στο Τμήμα «Προσανατολισμού», τα οποία διέπονταν από διαφορετικούς κανόνες.

- Το Τμήμα «Εγγυήσεων», μακράν το σημαντικότερο, είχε ως αντικείμενο τη χρηματοδότηση των δαπανών που απορρέουν από την εφαρμογή της πολιτικής αγορών και τιμών. Αυτές χαρακτηρίζονται από τον μη προβλέσιμο χαρακτήρα τους και, κατά συνέπεια, αναπροσαρμόζονται, μέσω διορθωτικών προϋπολογισμών, ούτως ώστε οι προβλέψεις πιστώσεων να προσαρμόζονται στις πραγματικές ανάγκες. Κατά κανόνα, το Τμήμα «Εγγυήσεων» του ΕΓΤΠΕ χρηματοδοτούσε εξ ολοκλήρου τα μέτρα παρέμβασης στις αγορές.
- Το Τμήμα «Προσανατολισμού» συνέβαλλε στη χρηματοδότηση των ενεργειών διαρθρωτικής πολιτικής και ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών. Αντίθετα με το Τμήμα «Εγγυήσεων» του ΕΓΤΠΕ, το Τμήμα «Προσανατολισμού» ήταν θεμελιωμένο στην αρχή της συγχρηματοδότησης.

Από το 1988, για την αναχαίτιση της αύξησης των δαπανών της ΚΓΠ, οι πιστώσεις της υπόκεινται σε αυστηρή δημοσιονομική πειθαρχία μέσω της καθιέρωσης μιας γεωργικής κατευθυντήριας γραμμής πολυετούς χαρακτήρα (απόφαση 88/377/ΕΟΚ, η οποία συμπληρώθηκε από τη διοργανική συμφωνία της 22ας Ιουνίου 1988, στο πλαίσιο του πακέτου «Delors I») (βλ. δελτίο [1.4.3](#)).



Αμέσως μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου (Δεκέμβριος 1992), το δημοσιονομικό πλαίσιο αναδιαμορφώθηκε (πακέτο «Delors II»). Η διοργανική συμφωνία του 1988 αντικαταστάθηκε από μια νέα συμφωνία δημοσιονομικής πειθαρχίας για την περίοδο 1993-1999 (ΕΕ C 331 της 7.12.1993). Την απόφαση αριθ. 88/377/ΕΟΚ διαδέχθηκε η απόφαση αριθ. 94/729/ΕΚ (ΕΕ L 293 της 12.11.1994) που επιβεβαίωσε την αρχή σύμφωνα με την οποία η δημοσιονομική πειθαρχία θα ισχύει για όλες τις κοινές πολιτικές. Με την Ατζέντα 2000 (βλ. δελτίο [3.2.3](#)) η γεωργική κατευθυντήρια γραμμή περιελήφθη στις δημοσιονομικές προοπτικές 2000-2006 (ΕΕ C 172 της 18.6.1999). Παράλληλα, η χρηματοδότηση της ΚΓΠ καθορίστηκε από τον νέο κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1258/1999 (ΕΕ L 160 της 26.6.1999, σ. 103).

Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2007-2013 εγκρίθηκε το 2006 (ΕΕ C 139 της 14.6.2006) (βλ. δελτίο [1.4.3](#)). Το κεφάλαιο 2 «Διατήρηση και διαχείριση των φυσικών πόρων» περιελάμβανε τον γεωργικό και αγροτικό προϋπολογισμό, το περιβάλλον και την αλιεία (413 δισεκατομμύρια ευρώ σε τρέχουσες τιμές, ήτοι το 42,3% των συνολικών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων για την ΕΕ των 27). Η αναθεώρηση της χρηματοδότησης της ΚΓΠ ετέθη επίσης στο πλαίσιο των προκαταρκτικών συζητήσεων για τις δημοσιονομικές προοπτικές 2007-2013.

- Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 (ΕΕ L 209 της 11.8.2005, σ. 1) χώρισε το ΕΓΤΠΕ σε δύο ξεχωριστά ταμεία, ήτοι το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ). Το ΕΓΤΕ χρηματοδοτεί ή, ενίοτε, συγχρηματοδοτεί με τα κράτη μέλη τις δαπάνες της κοινής οργάνωσης της αγοράς (ΚΟΑ) (βλ. δελτίο [3.2.4](#)), την άμεση στήριξη στις εκμεταλλεύσεις (βλ. δελτίο [3.2.5](#)), τη συμβολή της Ένωσης στις ενέργειες ενημέρωσης και προώθησης των γεωργικών προϊόντων στην εσωτερική αγορά και στις τρίτες χώρες, καθώς και διάφορες περιστασιακές δαπάνες της Ένωσης, όπως είναι οι κτηνιατρικές δράσεις και η συλλογή και χρήση γενετικών πόρων.
- Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 συνοδεύτηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 (ΕΕ L 277 της 21.10.2005) για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το ΕΓΤΑΑ λόγω των χρηματοδοτικών ιδιαιτεροτήτων και του προγραμματισμού του δεύτερου πυλώνα της ΚΓΠ (βλ. δελτίο [3.2.6](#)). Το ΕΓΤΑΑ συγχρηματοδοτεί τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του γεωργικού και δασικού τομέα, τα γεωργοπεριβαλλοντικά μέτρα, τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου στις αγροτικές περιοχές και την ενθάρρυνση της διαφοροποίησης της αγροτικής οικονομίας, καθώς και τη δημιουργία τοπικών ικανοτήτων (πρωτοβουλία Leader) (βλ. δελτίο [3.2.6](#)).

Το Τμήμα «Εγγυήσεων» ανέκαθεν περιλαμβανόταν στις υποχρεωτικές δαπάνες (ΥΔ) του κοινοτικού προϋπολογισμού, οι οποίες απορρέουν άμεσα από τη Συνθήκη ή από πράξεις που έχουν εκδοθεί δυνάμει αυτής. Αφετέρου, το σύνολο των δαπανών του ΕΓΤΠΕ-Προσανατολισμού υπαγόταν στις μη υποχρεωτικές δαπάνες (ΜΥΔ). Έως την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας (βλ. δελτίο [3.2.1](#)), το Συμβούλιο, ως πρώτο σκέλος της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής της Ένωσης, είχε παραδοσιακά τον τελευταίο λόγο για τις ΥΔ στη διαδικασία κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού. Αντίθετα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διέθετε την εξουσία λήψης αποφάσεων επί των



ΜΥΔ, στο πλαίσιο ενός μέγιστου ορίου αύξησης που υπολογιζόταν από την Επιτροπή βάσει οικονομικών παραμέτρων. Με τη νέα ΣΛΕΕ (βλ. δελτίο [3.2.1](#)), η διάκριση αυτή καταργήθηκε και έκτοτε οι δύο κλάδοι της δημοσιονομικής αρχής (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο) αποφασίζουν από κοινού για το σύνολο των γεωργικών δαπανών.

Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε, στις 19 Νοεμβρίου 2013 [ψηφίσματα [P7_TA\(2013\)0455](#) και [P7_TA\(2013\)0456](#), ΕΕ C 436 της 24.11.2016], τον κανονισμό για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο [κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1311/2013, ΕΕ L 347 της 20.12.2013] καθώς και τη διοργανική συμφωνία για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση (ΕΕ C 373 της 20.12.2013). Αφετέρου, η μεταρρύθμιση του 2013 κατέργησε τους κανονισμούς (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 και αριθ. 1698/2005, οι οποίοι αντικαταστάθηκαν από τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 για τη χρηματοδότηση, διαχείριση και παρακολούθηση της ΚΓΠ, και από τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το ΕΓΤΑΑ (ΕΕ L 347 της 20.12.2013).

Το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο ορίζει συνολικό προϋπολογισμό για το κεφάλαιο «Διατήρηση και διαχείριση των φυσικών πόρων» (περιλαμβανομένης της ΚΓΠ) ύψους 373,17 δισεκατομμυρίων ευρώ σε τιμές 2011, δηλαδή το 38,9% των συνολικών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων για την ΕΕ των 28. Η ρύθμιση των γεωργικών αγορών και των άμεσων ενισχύσεων αντιστοιχεί στο 28,9% των συνολικών προβλεπόμενων υποχρεώσεων, (βλ. δελτίο [3.2.10](#), πίνακα I, γραμμή Β). Από την άλλη, τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης αντιστοιχούν στο 8,8% του ποσού αυτού (βλ. δελτίο [3.2.10](#), πίνακα I, γραμμή Γ). Έτσι, ο αγρο-γεωργικός προϋπολογισμός που προβλέπεται για το έτος 2020 ανέρχεται σε 49 δισεκατομμύρια ευρώ και αντιστοιχεί στο 34,9% του συνόλου, ποσοστό δηλαδή χαμηλότερο εκείνου που είχε διατεθεί για την ΚΓΠ στην αρχή των δημοσιονομικών προοπτικών (40,5% το 2014) (βλ. δελτίο [3.2.10](#), πίνακα I, γραμμή Δ).

Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για τη γεωργία τροποποιήθηκε το 2015, μετά τις μεταφορές μεταξύ των δύο πυλώνων της ΚΓΠ που αποφασίστηκαν από τα κράτη μέλη [εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2015/141 (ΕΕ L 24 της 30.1.2015)]. Ο κατωτέρω πίνακας δείχνει το τελικό οικονομικό βάρος της ΚΟΑ, των άμεσων ενισχύσεων και της αγροτικής ανάπτυξης στο πλαίσιο της ΚΓΠ.

ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΓΠ 2014-2020 (ΕΕ των 28)	Σύνολο 2014-2020 (δισ. ευρώ σε τρέχουσες τιμές)	% ΚΓΠ
ΜΕΤΡΑ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ (ΚΟΑ)	19,002	
α) Έσοδα για ειδικό προορισμό	(4,704)	
β) Αποθεματικό για κρίσεις	+3,155	
Α) ΣΥΝΟΛΟ ΚΟΑ [α) + β)]	17,453	4,3%
ΑΜΕΣΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ (ΑΕ)	298,438	
γ) Μεταφορές υπέρ του πυλώνα 2	(7,369)	
δ) Μεταφορές υπέρ των ΑΕ	+3,359	
ε) ΚΑΘΑΡΟΣ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ [γ) + δ)]	(4,010)	
στ) Αποθεματικό για κρίσεις	(3,155)	



B) ΣΥΝΟΛΟ ΑΕ [ε) + στ)]	291,273	71,3%
ΣΥΝΟΛΟ ΠΥΛΩΝΑ 1 [Α) + Β)]	308,726	75,6%
ΜΕΤΡΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΑΑ)	95,577	
ζ) Καθαρός απολογισμός υπέρ του πυλώνα 2	+4,010	
Γ) ΣΥΝΟΛΟ ΠΥΛΩΝΑ 2 (ΑΑ)	99,587	24,4%
ΣΥΝΟΛΟ ΚΓΠ 2014-2020 [Α) + Β) + Γ)]	408,313	100%

Η Επιτροπή ξεκίνησε ενδιάμεση επανεξέταση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020 το 2016 [[COM\(2016\)0605](#)]. Οι γεωργικές διαπραγματεύσεις του λεγόμενου κανονισμού «omnibus» ολοκληρώθηκαν τον Οκτώβριο 2017. Ακόμη κι αν δεν επηρεάστηκαν τα ποσά της ΚΓΠ, η αναθεώρηση συμπεριέλαβε ορισμένες αναπροσαρμογές των βασικών γεωργικών πράξεων του 2013 [κανονισμός (ΕΕ) 2393/2017, ΕΕ L 350 της 29.12.2017] (βλ. δελτίο [3.2.9](#)).

Η εξέλιξη των γεωργικών και αγροτικών δαπανών

A. Γενική επισκόπηση

Ο προϋπολογισμός της Ένωσης για το 2019 προβλέπει συνολικά 161,7 δισεκατομμύρια ευρώ σε πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων. Οι άμεσες πληρωμές αντιπροσωπεύουν το 25% των πιστώσεων (40,5 δισεκατομμύρια ευρώ), τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης το 9,1% (14,7 δισεκατομμύρια ευρώ) και οι άλλες δαπάνες το 3,2%. Συνολικά, το 2019 η ΚΓΠ αντιπροσωπεύει το 36,1% του προϋπολογισμού της Ένωσης (58,4 δισεκατομμύρια ευρώ).

Το μερίδιο των γεωργικών δαπανών στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εδώ και πολλά χρόνια, μειώνεται συνεχώς. Ενώ η ΚΓΠ, στις αρχές της δεκαετίας του 1980, αντιστοιχούσε στο 66% του προϋπολογισμού της Ένωσης, την περίοδο 2014-2020 αντιστοιχεί μόλις στο 37,8% (βλ. δελτίο [3.2.10](#), πίνακα I, γραμμή Δ). Από το 1992, όταν πραγματοποιήθηκε η πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ και η θεαματική αύξηση των άμεσων ενισχύσεων, οι γεωργικές δαπάνες παρέμειναν σταθερές σε πραγματικές τιμές, εκτός από τα έτη 1996 και 1997 (λόγω της κρίσης των «τρελών αγελάδων» και της ένταξης τριών νέων κρατών μελών). Το δημοσιονομικό κόστος της ΚΓΠ ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος (ΑΕΕ) της ΕΕ έχει επομένως μειωθεί, από 0,54% το 1990 σε 0,34%, σύμφωνα με τις προβλέψεις για το 2020 (βλ. δελτίο [3.2.10](#), πίνακα I).

B. Καταμερισμός των δαπανών ανά κατηγορία και ανά τομέα

Οι δαπάνες του πρώτου πυλώνα (44,7 δισεκατομμύρια ευρώ σύμφωνα με την τελευταία οικονομική έκθεση που δημοσιεύθηκε για το έτος 2017) συνίστανται κατά 92,8% σε άμεσες ενισχύσεις που χορηγούνται στους γεωργούς (41,5 δισεκατομμύρια ευρώ) (βλ. δελτίο [3.2.10](#), πίνακα V, στήλη 1 — α και β). Η πολύ σημαντική αύξηση των άμεσων ενισχύσεων από το 1992 αντισταθμίζεται από παράλληλη μείωση των άλλων δαπανών του ΕΓΤΠΕ-Τμήματος Εγγυήσεων/ΕΓΤΕ: οι επιδοτήσεις εξαγωγής στην πράξη εξαφανίστηκαν το 2016 και οι άλλες παρεμβάσεις στις αγορές (αποθεματοποίηση, ταμείο αναδιάρθρωσης στον τομέα της ζάχαρης, δράσεις προώθησης και πληροφόρησης, κτηνιατρικά και φυτοϋγειονομικά μέτρα)



δεν ξεπερνούν πλέον τα 3,1 δισεκατομμύρια (6,9% του συνόλου) (βλ. δελτίο [3.2.4](#), πίνακα 1).

Γ. Καταμερισμός των δαπανών ανά χώρα και ανά τύπο εκμετάλλευσης

Όπως δείχνει ο πίνακας V, κατά το οικονομικό έτος 2017 (βλ. δελτίο [3.2.10](#)) η Γαλλία ήταν η κύρια δικαιούχος της ΚΓΠ (17,5%), ακολουθούμενη από την Ισπανία (11,4%), τη Γερμανία (10,8%) και την Ιταλία (9,4%). Ωστόσο, σε ό,τι αφορά το ΕΓΤΑΑ, η Γαλλία και η Ρουμανία βρίσκονται στις δύο πρώτες θέσεις των δικαιούχων χωρών (με 15,8% και 14,1% των πραγματικών πληρωμών το 2017 αντιστοίχως), και ακολουθούν η Γερμανία (8,6%) και η Ιταλία (7,1%). Αξίζει να σημειωθεί η ελάχιστη επίδραση των νέων κρατών μελών (ΕΕ των 13) στο ΕΓΤΕ (22,3% το 2017). Αντίθετα, οι χώρες αυτές λαμβάνουν ήδη ένα σημαντικό κομμάτι από το ΕΓΤΑΑ (33,7%) κατ' εφαρμογή της προτεραιότητας που δίδεται στον εκσυγχρονισμό των γεωργικών δομών και στην ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών.

Ο πίνακας V, στήλη 2 (βλ. δελτίο [3.2.10](#)) απεικονίζει επίσης την άνιση κατανομή των άμεσων ενισχύσεων της ΚΓΠ σε επίπεδο γεωργικών εκμεταλλεύσεων: σε ποσοστό 78,8% οι δικαιούχοι της ΚΓΠ της ΕΕ των 28 έλαβαν το 2016 λιγότερα από 5 000 ευρώ ετησίως, τη στιγμή που το συνολικό ποσό αντιστοιχεί στο 15,6% του συνόλου των άμεσων ενισχύσεων που καταβλήθηκαν από το ΕΓΤΕ. Αντίθετα, ένα ελάχιστο ποσοστό γεωργικών εκμεταλλεύσεων (121 713 επί συνόλου 6,7 εκατομμυρίων, ήτοι το 1,81%) λαμβάνει περισσότερα από 50 000 ευρώ, με συνολικό ποσό που ανέρχεται σε 12,57 δισεκατομμύρια ευρώ (14,57% του συνόλου των άμεσων ενισχύσεων που καταβλήθηκαν το 2016). Οι χώρες που παρουσιάζουν το μεγαλύτερο ποσοστό μεγάλων γεωργικών εκμεταλλεύσεων (ή εταιρειών) δικαιούχων της ΚΓΠ είναι η Δανία, η Γαλλία, η Τσεχική Δημοκρατία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σλοβακία. Η κατάσταση αυτή θέτει προβλήματα ως προς το θεμιτό των ενισχύσεων σε σχέση με τις βασικές αρχές που ισχύουν για το σύνολο των πολιτών (προοδευτικότητα φορολογικών συντελεστών, αγώνας κατά των ανισοτήτων).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Οι διοργανικές συμφωνίες του 1988, του 1993, του 1999 και του 2006 επέτρεψαν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ενισχύσει ακόμη περισσότερο την επιρροή του σε σχέση με τις υποχρεωτικές δαπάνες. Οι μακρές διαπραγματεύσεις για τον κανονισμό σχετικά με το δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020 κατέληξαν σε πολιτική συμφωνία στα τέλη Ιουνίου του 2013, η οποία εγκρίθηκε από τα δύο σκέλη της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής τον Νοέμβριο του 2013. Κάνοντας χρήση της επιρροής που διαθέτει λόγω της υποχρεωτικής έγκρισης από την Ολομέλειά του, το Κοινοβούλιο μπόρεσε να τροποποιήσει την κατ' αρχήν συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 7ης και 8ης Φεβρουαρίου 2013. Ανάμεσα στις αλλαγές που επιτεύχθηκαν, μπορούμε να αναφέρουμε την αυξημένη ευελιξία στη διαχείριση των κεφαλαίων, την ενίσχυση της ενότητας του προϋπολογισμού, την άμεση αποδέσμευση εκ μέρους των κρατών μελών των υπόλοιπων προς καταβολή πιστώσεων του προϋπολογισμού του 2013 ή τη βελτίωση των πιστώσεων του κεφαλαίου 1 (ανταγωνιστικότητα) [[P7_TA\(2013\)0455](#) και [P7_TA\(2013\)0456](#)]. Από την πλευρά της, η Επιτροπή Γεωργίας και Ανάπτυξης της Υπαίθρου βελτίωσε ορισμένες χρηματοδοτικές πτυχές της νέας ΚΓΠ, μετά τους τελευταίους τριμερείς διαλόγους που διεξήχθησαν τον Σεπτέμβριο του



2013. Οι αλλαγές αυτές της επέτρεψαν να δώσει στις 20 Νοεμβρίου 2013 το πράσινο φως για το σύνολο των κανονιστικών κειμένων [ψηφίσματα [P7_TA\(2013\)0490](#) έως [P7_TA\(2013\)0494](#), ΕΕ C 436 της 24.11.2016]. Οι πέντε νέοι κανονισμοί δημοσιεύθηκαν στις 20 Δεκεμβρίου 2013 (ΕΕ L 347 της 20.12.2013). Η πρόταση για το μετά το 2020 πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο υποβλήθηκε στις 2 Μαΐου 2018 (βλ. δελτίο [3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

