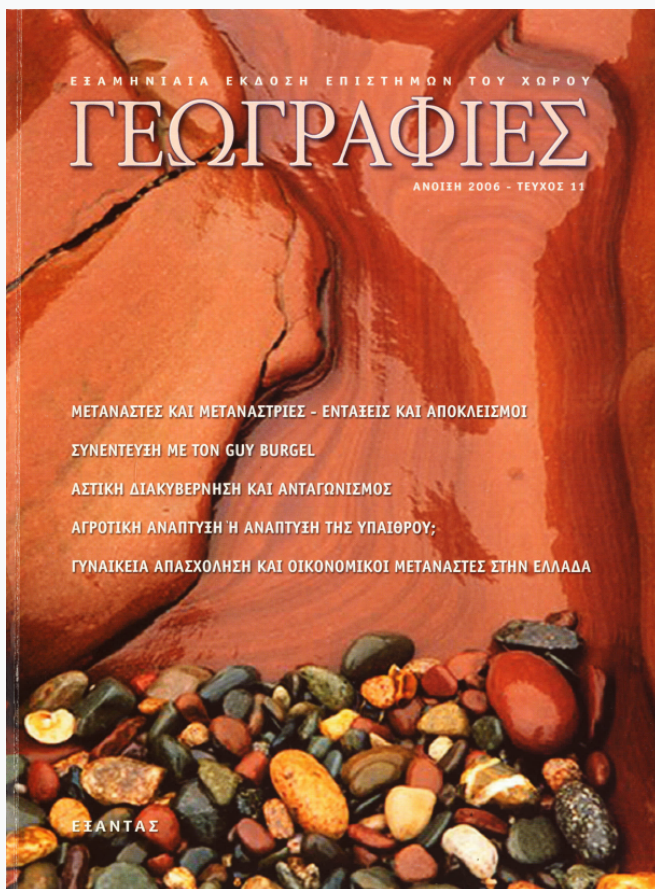


Γεωγραφίες

Αρ. 11 (2006)

Γεωγραφίες, Τεύχος 11, 2006



**ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ
ΥΠΑΙΘΡΟΥ; ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΣΤΗΝ
ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ**

Θανάσης Κίζος, Χρήστος Βακουφάρης

ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ Ή ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ; ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ

Θανάσης Κίζος,* Χρήστος Βακουφάρης**

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα τελευταία χρόνια λαμβάνει χώρα μια μεγάλη συζήτηση στην Ευρώπη για το μέλλον του αγροτικού χώρου και της υπαίθρου, όπου κεντρικό ρόλο διαδραματίζουν μια σειρά από έννοιες όπως «ύπαιθρος», «αγροτικός χώρος», «αγροτική παραγωγή» και «ανάπτυξη της υπαίθρου». Στην εργασία αυτή μελετάται το περιεχόμενο των παραπάνω εννοιών καθώς και η σχέση ανάμεσα στη γεωργία και την ύπαιθρο. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις έννοιες της αγροτικής ανάπτυξης και της ανάπτυξης της υπαίθρου, οι οποίες αφορούν στον αγγλικό όρο «rural development». Η απόδοση του παραπάνω όρου ως «αγροτική ανάπτυξη» από τα όργανα εφαρμογής της ευρωπαϊκής πολιτικής της Ελλάδας αποτελεί πολιτική επιλογή. Προτείνεται πως πρέπει να υπάρξει μία στροφή από την έννοια του «αγροτικού» σε αυτή του «υπαίθριου» ως καταλληλότερης έννοιας για την απεικόνιση των διάφορων μετασχηματισμών στις υπαίθριες περιοχές της Ελλάδας.

Agricultural or Rural Development? Conceptual Changes in the Common Agricultural Policy and Greek Implementation Approaches

Thanasis Kizos, Christos Vakoufaris

ABSTRACT

A major discussion is taking place in Europe regarding the future of agriculture and rural areas. In this discussion central are the concepts of “rural”, “agriculture”, “agricultural development” and “rural development”. This paper deals with the meaning and the change of content of the above terms and with the relation between agriculture and the rural. Emphasis is given to the notions of agricultural development and rural development, notions which relate to the English term “rural development”. The translation of the above term as “agricultural development” by the Greek Agencies of the E.U. policy implementation is a political choice. However, we suggest that there should be a turn from the notion of the “agricultural” to the notion of the “rural”, as a more appropriate notion to represent the reconstruction processes that take place in the Greek rural areas.

* Λέκτορας, Τμήμα Γεωγραφίας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, e-mail: akiz@env.aegean.gr.

** Υποψ. Διδάκτωρ, Τμήμα Περιβάλλοντος, Πανεπιστήμιο Αιγαίου.

1. Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια λαμβάνει χώρα μια μεγάλη συζήτηση στην Ευρώπη για το μέλλον του αγροτικού χώρου και της υπαίθρου. Οι προβληματισμοί που αναπτύσσονται αφορούν σε μια σειρά από διαφορετικά θέματα, που ξεκινούν από το διεθνές εμπόριο και τον ανταγωνισμό (διαπραγματεύσεις στον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου, σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες), αγγίζουν την προστασία του περιβάλλοντος (μείωση ρύπανσης, προστασία βιοποικιλότητας), την ασφάλεια και υγιεινή των τροφίμων (διατροφικές κρίσεις, παραγωγή ποιοτικών και «ασφαλέστερων» προϊόντων) και φτάνουν ως τη διατήρηση του πληθυσμού και του τοπίου της υπαίθρου. Οι προβληματισμοί αυτοί πηγάζουν από μια σειρά εξελίξεων στις ευρωπαϊκές κοινωνίες σχετικά με το μέλλον της υπαίθρου και των διαδικασιών με βάση τις οποίες αυτή μπορεί να αναπτυχθεί περισσότερο αποτελεσματικά (λιγότεροι πόροι, καλύτερα αποτελέσματα) και βιώσιμα (προστασία περιβάλλοντος, κοινωνική δικαιοσύνη στη διανομή των οικονομικών ωφελημάτων).

Η εφαρμογή των προβληματισμών αυτών σε επίπεδο Ε.Ε. έχει ήδη ξεκινήσει από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, όταν οριστικοποιήθηκε στο Συνέδριο του Κορκ η οριοθέτηση σε πολιτικό επίπεδο στόχων που αφορούσαν στη βιώσιμη ανάπτυξη για μια ζωντανή ύπαιθρο (CEC 1996). Η συμφωνία αυτή σε πολιτικό επίπεδο μεταφράστηκε αργότερα σε πολιτικές με στόχους τη «βιώσιμη ανάπτυξη της υπαίθρου» (sustainable rural development, CEC 1997a) και στη μεταρρύθμιση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) το 1999 (θέσπιση «οριζόντιου» κανονισμού για την «ανάπτυξη της υπαίθρου», Κανονισμός 1257/99).

Όπως φαίνεται από την απλή αναφορά στους τίτλους των επίσημων εγγράφων, σε όλες αυτές τις συζητήσεις κεντρικό ρόλο διαδραματίζουν μια σειρά από έννοιες όπως «ύπαιθρος», «αγροτικός χώρος», «αγροτική παραγωγή» και «ανάπτυξη της υπαίθρου». Στην εργασία αυτή μελετάται το περιεχόμενο των παραπάνω εννοιών καθώς και η σχέση ανάμεσα στην αγροτική παραγωγή και την ύπαιθρο, και τεκμηριώνεται ότι η ρητορική του 2ου πυλώνα της ΚΑΠ, που αφορά στην «ανάπτυξη της υπαίθρου» – «rural development» (CEC 1997a, CEC 1997b, CEC 1999) στην Ελλάδα είναι διαφορετική από την ορολογία της Επιτροπής. Η απόδοση του παραπάνω όρου ως «αγροτική ανάπτυξη» από τα όργανα εφαρμογής της ευρωπαϊκής πολιτικής της Ελλάδας αποτελεί πολιτική επιλογή, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται ανακολουθίες στη διαδικασία εφαρμογής της ΚΑΠ. Τέλος, προτείνεται ότι πρέπει να υπάρξει μια στροφή από την έννοια του «αγροτικού» σε αυτήν της «υπαίθρου» στη θεωρητική συζήτηση που συνοδεύει τους μετασχηματισμούς στις υπαίθριες περιοχές της Ελλάδας, αλλά και στη ρητορική και στην εφαρμογή της ΚΑΠ στην Ελλάδα, ως καταλληλότερης έννοιας.

Αρχικά θα παρουσιαστεί το περιεχόμενο των εννοιών της «υπαίθρου» και του «αγροτικού χώρου» και οι διαφορές μεταξύ διοικητικών ορισμών διαφόρων διεθνών οργανισμών και ευρωπαϊκών χωρών. Στη συνέχεια θα παρουσιαστεί η μετάβαση από τις διαρθρωτικές πολιτικές των αγροτικών εκμεταλλεύσεων στις πολιτικές ανάπτυξης της υπαίθρου. Τέλος, θα παρουσιαστεί η ελληνική απόδοση των εννοιών των ευρωπαϊκών κειμένων και Κανονισμών που αφορούν στην ύπαιθρο και/ή στον αγροτικό χώρο και η ρητορική των ελληνικών προγραμμάτων ανάπτυξης της υπαίθρου, για να συνοψιστούν οι διαφορές

και να επισημανθούν τα αποτελέσματα στην εφαρμογή των αντίστοιχων πολιτικών της ΚΑΠ στην Ελλάδα.

2. Ύπαιθρος ή αγροτικός χώρος;

2.1. Ορισμοί και μεταβολές στο περιεχόμενο των όρων

Γενικά στην Ελλάδα ως *αγροτική παραγωγή* θεωρούνται οι δραστηριότητες γεωργίας, κτηνοτροφίας και δασοκομίας. Οι ορισμοί αυτοί είναι συμβατοί με τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς και η αγροτική παραγωγή μπορεί να ταυτιστεί με τους όρους «agriculture», «farming» (αγγλικά), «agriculture», «agraire» (γαλλικά). Έτσι, ως αγροτική ανάπτυξη νοείται η ανάπτυξη των αγροτικών παραγωγικών δραστηριοτήτων, σε αντιστοιχία με τους όρους «agricultural development» (αγγλικά) και «développement agricole» (γαλλικά). Οπότε ως *αγροτικός χώρος* νοούνται οι περιοχές στις οποίες ασκούνται δραστηριότητες αγροτικής παραγωγής.

Ο συμβατικός ορισμός της έννοιας της υπαίθρου στα ελληνικά είναι χωρικός: «τα έξω από τις πόλεις μέρη, η εξοχή» (*Ελληνικό Λεξικό*, σ. 794). Η εννοιολογική διαφορά μεταξύ «αγροτικού χώρου» και «υπαίθρου» αναφέρεται τόσο σε χωρικό όσο και σε παραγωγικό επίπεδο: ο αγροτικός χώρος είναι μια γεωγραφική περιοχή στην οποία λαμβάνουν χώρα *αγροτικές δραστηριότητες*, είναι δηλαδή μια έννοια που περιγράφει δραστηριότητες που γίνονται σε ένα χώρο, ενώ η έννοια της υπαίθρου περιγράφει ένα χώρο στον οποίο πραγματοποιούνται κάποιες –αδιευκρίνιστες– παραγωγικές αλλά και καταναλωτικές δραστηριότητες. Έτσι, χωρικά αλλά και εννοιολογικά, η υπαίθρος είναι ευρύτερη έννοια από τον αγροτικό χώρο, καθώς οι αγροτικές δραστηριότητες λαμβάνουν χώρα στην υπαίθρο, ενώ οι «υπαίθριες δραστηριότητες» δεν είναι πάντα «αγροτικές». Η διαφορά λοιπόν μεταξύ «αγροτικού χώρου» και «υπαίθρου» είναι τόσο ποιοτική όσο και γεωγραφική. Τα παραπάνω δεν σημαίνουν ότι το περιεχόμενο της έννοιας της υπαίθρου είναι απόλυτα «καθορισμένο». Στα σχετικά επιστημονικά περιοδικά της γεωγραφίας της υπαίθρου, της αγροτικής γεωγραφίας και της ανθρωπογεωγραφίας καταγράφονται διαφωνίες οι οποίες αναφέρονται κυρίως στη σύνδεση της έννοιας με παραγωγικές ή καταναλωτικές δραστηριότητες.

Η χωρική αυτή διάσταση της υπαίθρου έχει συμβάλει στην εισαγωγή της σε ευρωπαϊκές προσεγγίσεις «μελέτης της εξοχής – μη πόλης» (countryside studies), οι οποίες δεν αναφέρονται στενά στον αγροτικό τομέα, καθώς αναγνωρίζεται ότι η υπαίθρος περιλαμβάνει «περισσότερα» από την αγροτική παραγωγή (Saraceno 2003).

Οι κοινοί ορισμοί της υπαίθρου την ορίζουν ως αρνητική έννοια, δηλαδή ως κάτι που «περισσεύει» όταν οριστούν οι αστικές περιοχές. Το γεγονός αυτό αντικατοπτρίζεται στους κυριότερους διοικητικούς ορισμούς της: ορίζεται ως «αυτό που περισσεύει» όταν οριστούν οι αστικές περιοχές με κριτήρια αστικού προσανατολισμού όπως η πληθυσμιακή πυκνότητα και οι αστικές συγκεντρώσεις (Hoggart et al. 1995, Halfacree 1995).

Ο ορισμός των υπαίθριων περιοχών της ΕΣΥΕ (2001) αναφέρεται σε οικισμούς και ως κριτήριο διάκρισης χρησιμοποιείται ο πληθυσμός. Στον ορισμό του OECD (OECD 1994) χρησιμοποιούνται οικισμοί και περιφέρειες ως χωρικές ενότητες. Για τους οικισμούς το βασικό κριτήριο διάκρισης είναι η πληθυ-

σμμακή πυκνότητα, και οι περιφέρειες κατατάσσονται σε κατηγορίες ανάλογα με τους οικισμούς που περιέχουν. Η Διεύθυνση Γεωργίας της Ε.Ε. και ο EUROSTAT (CEC 1997α), χρησιμοποιούν περιοχές (πρακτικά Περιφέρειες) ως χωρικές ενότητες αναφοράς με παρόμοιο τρόπο με αυτόν του OECD, με τη διαφοροποίηση ότι χρησιμοποιείται ο βαθμός αστικοποίησης, που εξαρτάται από την πληθυσμιακή πυκνότητα και τον πληθυσμό των δήμων των περιοχών (Πίν. 1).

Πίνακας 1.

Ορισμοί της υπαίθρου

| Χώρα (οργανισμός) | Χωρική ενότητα | Ορισμός | Κριτήρια διάκρισης |
|--|--|---|--|
| Ελλάδα (ΕΣΥΕ) | Οικισμοί (κοινότητες) | <ul style="list-style-type: none"> • αγροτικοί: πληθυσμός <2.000 κάτ. • ημιαστικοί: πληθυσμός 2.000-10.000 κάτ. • αστικοί: πληθυσμός >10.000 κάτ. | Πληθυσμός οικισμών |
| OECD | Οικισμοί και περιφέρειες | Οικισμοί: <ul style="list-style-type: none"> • αστικοί: πληθ. πυκνότητα >150 κάτ./χμ² • αγροτικοί: πληθ. πυκνότητα <150 κάτ./χμ² Περιφέρειες: <ul style="list-style-type: none"> • κυρίως υπαίθριες: αγροτικοί οικισμοί >50% συν. Οικ. • μερικώς υπαίθριες: αγροτικοί οικισμοί 15%-50% συν. Οικ. • κυρίως αστικές: αγροτικοί οικισμοί <15% συν. Οικ. | Οικισμοί: πληθυσμιακή πυκνότητα (όριο 150 κάτ./χμ ²) Περιφέρειες: είδος οικισμών |
| Ε.Ε. (Δ/ση Γεωργίας Αγρ. Ανάπτυξης, Ε.Ε. - EUROSTAT) | Περιοχές με έκταση μικρότερη των 100 χμ ² | <ul style="list-style-type: none"> • πυκνά κατοικημένες ζώνες: συγκροτήματα δήμων, πυκνότητα >500 κάτ./χμ² και πληθυσμός >50.000 κάτ., • ενδιάμεσες ζώνες: συγκροτήματα δήμων, πυκνότητα >100 κάτ./χμ², και πληθυσμός >50.000 κάτ. • αραιά κατοικημένες ζώνες: υπόλοιπα συγκροτήματα δήμων | Βαθμός αστικοποίησης: εξαρτάται από πληθυσμιακή πυκνότητα και πληθυσμό των δήμων των περιοχών |
| Ηνωμένο Βασίλειο | Μικρές διοικητικές ενότητες και περιφέρειες | Για περιφέρειες κριτήρια OECD. Για μικρές διοικητικές ενότητες (LAD) ποικιλία προσεγγίσεων. Μια κοινή με βάση 9 μεταβλητές: <ul style="list-style-type: none"> • εξαιρετικά υπαίθριες • ενδιάμεσα υπαίθριες • ενδιάμεσα μη υπαίθριες • εξαιρετικά μη υπαίθριες | Για περιφέρειες κριτήρια OECD. Για LAD μεταβλητές: <ul style="list-style-type: none"> • δημογραφικές (πυκνότητα, γυναίκες 15-45 ετών %, >65 ετών %) • χωρικές (απόσταση από αστικά κέντρα, κτήρια/έκταση) • παραγωγικές (αγροτ. εκμεταλ. %) |
| Γαλλία | Οικισμοί και κοινότητες (διοικητικές ενότητες) | Οικισμοί: <ul style="list-style-type: none"> • αστικοί: πληθυσμός >2.000 κάτ. • υπαίθρου: πληθυσμός <2.000 κάτ. Κοινότητες: <ul style="list-style-type: none"> • αστικοί πόλοι (>5.000 εργαζόμενοι) • περιαστικά κέντρα (40% ενεργ. πληθ. εργάζεται σε πόλεις) • κατά κύριο λόγο περιοχές υπαίθρου | Οικισμοί: πληθυσμός (2.000 κάτ.) Κοινότητες: εργαζόμενοι, τόπος εργασίας |
| ΗΠΑ | Οικισμοί και επαρχίες (διοικητικές ενότητες) | Οικισμοί: <ul style="list-style-type: none"> • αστικοί: πληθυσμός >2.500 κάτ. • υπαίθρου: πληθυσμός <2.500 κάτ. Επαρχίες: <ul style="list-style-type: none"> • αστικές (πληθ. >50.000, πυκνότητα >1.000 κάτ./τετρ. μίλι) • αστικά συγκροτήματα (πληθ. 2.500-50.000 κάτ.) • ύπαιθρος (όλες οι υπόλοιπες περιοχές) | Οικισμοί: πληθυσμός (όριο 2.500 κάτ.) Επαρχίες: πληθυσμός, εργαζόμενοι, πυκνότητα |

Πηγές: ΕΣΥΕ 2001, OECD 1994, CEC 1997α, 1997c, Harrington & O'Donogue 1998, RECLUS 1998, ERS/USDA 2003.

Άλλες εθνικές προσεγγίσεις διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους. Στο Ηνωμένο Βασίλειο έχει υιοθετηθεί η τυπολογία του OECD για τις περιφέρειες (Harrington & O'Donogue 1998), αλλά συνεχίζουν να υπάρχουν διαφορετικές τυπολογίες που χρησιμοποιούν σταθμισμένες μεταβλητές. Στην Γαλλία ο ορισμός διακρίνει αστικές και υπαίθριες κοινότητες (RECLUS 1998), με κριτήριο τον πληθυσμό, και συμπληρώνεται με μια πολύπλοκη τυπολογία για τις διοικητικές ενότητες και τη διάκριση της πόλης και των περιαστικών περιοχών, ενώ ό,τι περισσεύει θεωρείται ύπαιθρος. Στις ΗΠΑ ο ορισμός (ERS/USDA 2003)

διακρίνει τους οικισμούς με κριτήριο τον πληθυσμό και τις επαρχίες με βάση την πυκνότητα και τον πληθυσμό (Πίν. 1).

Το κοινό χαρακτηριστικό των παραπάνω ορισμών είναι η θεώρηση του αστικού και αγροτικού χώρου ως ενός «συνεχούς» (continuum), με κυρίαρχο τον αστικό χώρο. Έτσι, οι ορισμοί αυτοί αποτελούν την αποτύπωση της διαπίστωσης ότι οι περιοχές της υπαίθρου συνιστούν την «ενδοχώρα» των αστικών πόλων ανάπτυξης, όπου τα ωφελήματα της ανάπτυξης πρέπει να διαχυθούν (Λαμπριανίδης 2000). Αυτός ο τρόπος ορισμού της υπαίθρου αποτελεί σαφώς μια προκατάληψη υπέρ των αστικών περιοχών (urban bias) (Richardson 2000, Hadjimichalis 2003). Ένα άλλο χαρακτηριστικό της υπαίθρου που υπονοείται από τους ορισμούς αυτούς είναι ότι η ύπαιθρος θεωρείται ως χώρος όπου κυριαρχεί απόλυτα η αγροτική παραγωγή ως μοναδική αξιόλογη οικονομική δραστηριότητα και όλες οι άλλες δραστηριότητες αγνοούνται (Γούσιος 1999, Gray 2000), με αποτέλεσμα να ταυτίζεται πρακτικά η ύπαιθρος με τον αγροτικό χώρο.¹

Η θεώρηση αυτή της υπαίθρου ως εξαρτημένου και μονοδιάστατου χώρου, χωρίς διαφοροποιήσεις οικονομικών δραστηριοτήτων, φύλου, εθνικότητας, μειονοτήτων κ.λπ. (Cloke & Little 1997), έφτασε στα όριά της τη δεκαετία του 1980, και έκτοτε έχει ξεκινήσει μια σημαντική προσπάθεια ανανέωσης τόσο της έννοιας της υπαίθρου όσο και των μεθόδων των κοινωνικών επιστημών που μελετούν τις κοινωνίες της. Ακόμη και η ίδια η έννοια της υπαίθρου αμφισβητήθηκε (Hoggart 1990), καθώς θεωρήθηκε ότι δεν μπορούσε να αποδώσει με κατάλληλο τρόπο τους μετασχηματισμούς και την πραγματικότητα των κοινωνιών της υπαίθρου (Gray 2000). Προκρίθηκε έτσι μια *αυτόνομη* έννοια της υπαίθρου, που θα οριστεί «μόνη της» (Jones 1995, Pratt 1996, Cloke & Little 1997). Η μεταβολή αυτή επιχείρησε την *απο-χωρικοποίηση* της έννοιας της υπαίθρου, την αποσύνδεσή της από συγκεκριμένα αποκλειστικά χωρικά κριτήρια και τη σύνδεσή της με την κοινωνική αναπαράσταση των όσων θεωρούνται «υπαίθρια» (Gray 2000, Pratt 1996), από «συνηθισμένους» ανθρώπους οι οποίοι διαχειρίζονται σε καθημερινή βάση τις διάφορες διακριτές «υπαίθροτες - αναπαραστάσεις της υπαίθρου» (ruralities)² (Gilg 1996).

Έτσι, από μια *ύπαιθρο - εξοχή - μη πόλη* οδηγούμαστε σε πολλές διαφορετικές «αναπαραστάσεις της υπαίθρου», οι οποίες ορίζονται από τους χρήστες τους ως πολιτισμικά τοπία κοινωνικών, χρονικών και χωρικών συμβόλων (Lawrence 1996), λαμβάνοντας υπόψη τοπικές ιδιαιτερότητες και συνθήκες. Οι διαφορετικές αυτές «αναπαραστάσεις της υπαίθρου» μπορούν να διακριθούν με ποικιλία κριτηρίων: χωρικά, όπως η θέση των περιοχών και η ύπαρξη ειδικών χωρικών σχηματισμών (σύνορα, φυσικά όρια κ.λπ.), πληθυσμιακά, όπως τα «κλασικά» κριτήρια, οικονομικά, όπως οι κυρίαρχες δραστηριότητες σε μια περιοχή (Λαμπριανίδης 2000), ή κοινωνικά, όπως η ηλικία (Van Dam et al. 2002), το φύλο (Cloke & Little 1996), η τάξη (Halfacree 1995), η φυλή (Cloke & Little 1996) κ.λπ. Η προσέγγιση αυτή των διαφορετικών κοινωνικών «αναπαραστάσεων της υπαίθρου» θεωρείται και η πιο κατάλληλη για τον επαναπροσδιορισμό της έννοιας της υπαίθρου, καθώς πέρα από τη φθίνουσα σημαντικότητα των παραδοσιακών λειτουργιών της υπάρχει αυξανόμενη σημαντικότητα των διαφόρων καταναλωτικών λειτουργιών της (π.χ. διασκέδαση και αναψυχή) (Λαμπριανίδης 2004). Η κυρίαρχη λοιπόν «αναπαράσταση της υπαίθρου» ή, κατ' άλλους, «φαντασία της υπαίθρου» (Hadjimichalis 2003) έχει πάψει να είναι ο παραγωγικός χώρος αγροτικών δραστηριοτήτων (δεκαετίες του 1950 και 1960). Πλέον (δεκαετία του 1990 και μετά) κυριαρχεί μια αστική «α-

1. Ωστόσο η γεωργία δεν αποτελεί σήμερα (αν αποτελούσε κάποτε) έναν εξειδικευμένο τομέα, ούτε και τον κυρίαρχο στις υπαίθριες περιοχές. Η συνεισφορά της γεωργίας στην απασχόληση και στην παραγωγή της προστιθέμενης αξίας δεν υπερβαίνει το 25% σε καμία από τις Περιφέρειες της Ε.Ε. (van der Ploeg 2003, Saraceno 2003). Παρ' όλα αυτά, η γεωργία και η δασοκομία παραμένουν οι κύριοι χρήστες γης στην Ε.Ε. (CEC 2003b).

2. Η επιλογή της απόδοσης του όρου ruralities ως «αναπαραστάσεις της υπαίθρου» αποτελεί συμβιβασμό. Από τη μία πλευρά υπάρχουν υποστηρικτές της απόδοσης της έννοιας ως «αγροτικότητα» (Παπαδόπουλος 2004: 15), από την άλλη ως «υπαίθροτητα» (Ferrao et al. 2004: 39-40). Πρέπει ωστόσο να αναφερθεί πως οι Ferrao et al., παρά την αποδοχή της «υπαίθροτητας», χρησιμοποιούν εναλλακτικά την έκφραση «χαρακτηριστικά της υπαίθρου». Οι συγγραφείς του παρόντος άρθρου τάσσονται ανεπιφύλακτα υπέρ της απόδοσης του όρου ως «υπαίθροτητα». Εξάλλου και οι δύο αποδόσεις της έννοιας αποτελούν νεολογισμούς της ελληνικής γλώσσας. Πιστεύουμε ότι ο όρος «αγροτικότητα» δεν είναι κατάλληλος για τις σημερινές κοινωνίες της υπαίθρου στην Ελλάδα, ενώ από την άλλη η «υπαίθροτητα» ξεπερνάει το σκόπελο της ταύτισης της υπαίθρου με τις αγροτικές δραστηριότητες.

ναπαράσταση της υπαίθρου», σύμφωνα με την οποία η ύπαιθρος αποτελεί χώρο τον οποίο η αστική τάξη «καταναλώνει».

Η μεταβολή αυτή στο περιεχόμενο της έννοιας της υπαίθρου αναπόφευκτα οδηγεί στη διάκριση μεταξύ της υπαίθρου και του αγροτικού χώρου όπως προαναφέρθηκε. Επίσης, οδηγεί και στη σταδιακή μεταβολή των πολιτικών που καλούνται να συμβάλουν στην ανάπτυξη της υπαίθρου. Στην επόμενη ενότητα παρουσιάζεται σύντομα η μετάβαση αυτή στις πολιτικές της Ε.Ε.

2.2. Κοινή Αγροτική Πολιτική:

από τις διαρθρωτικές πολιτικές στην πολιτική ανάπτυξης της υπαίθρου

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) θεσπίστηκε μαζί με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1957 (άρθρο 38 της ιδρυτικής συνθήκης). Ο αρχικός της στόχος ήταν η διασφάλιση της επάρκειας τροφίμων και η εξασφάλιση δίκαιων εισοδημάτων για τους αγρότες. Στα πλαίσια αυτών των στόχων, αρχικά ασχολήθηκε αποκλειστικά με την παραγωγή και τις αγορές αγροτικών προϊόντων, αγνοώντας τα διαρθρωτικά προβλήματα των εκμεταλλεύσεων. Η σταδιακή αναγνώριση των διαρθρωτικών προβλημάτων των εκμεταλλεύσεων και παραγωγικών ή χωρικών μειονεκτημάτων οδήγησε στη δημιουργία του διαρθρωτικού σκέλους της ΚΑΠ (ΚΑΠ Προσανατολισμός) (Fenell 1999). Τις δεκαετίες του 1960 και 1970 η αρχή των πολιτικών αυτών ήταν η βοήθεια στην πραγματοποίηση επενδύσεων εκσυγχρονισμού των αγροτικών εκμεταλλεύσεων. Τη δεκαετία του 1970 εισήχθη για πρώτη φορά το μέτρο των Λιγότερο Ευνοημένων Περιοχών (Less Favoured Areas), με πρόβλεψη παροχής εξισωτικών αποζημιώσεων στους αγρότες των περιοχών αυτών ως αντιστάθμιση για τα μειονεκτήματα αυτά, αλλά και τα μέτρα για τους νέους αγρότες και την πρόωρη συνταξιοδότηση αγροτών, δίνοντας έτσι μία κοινωνική διάσταση στην πολιτική για τη βελτίωση των διαρθρώσεων (Baldock et al. 2001).

Η ένταξη της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας τη δεκαετία του 1980 μεγάλωσε τον αριθμό των περιοχών με διαρθρωτικά προβλήματα και, μαζί με άλλα προβλήματα που συσσωρεύονταν (παραγωγικά και περιβαλλοντικά αδιέξοδα, διεθνείς διαπραγματεύσεις στον ΠΟΕ), είχε ως αποτέλεσμα τη θεμελιώδη αναθεώρηση της σχέσης μεταξύ γεωργίας και ανάπτυξης της υπαίθρου (η οποία εκφράστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με το κείμενο *Το μέλλον της υπαίθρου κοινωνίας* του 1988) και βοήθησε στη ριζική αναμόρφωση των διαρθρωτικών πολιτικών και της ΚΑΠ το 1989 και το 1993 και στη συμπληρωματικότητα με περιφερειακά προγράμματα. Το αποτέλεσμα ήταν μια σημαντική αύξηση των μέτρων και των κονδυλίων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΓΠΕ), Τμήμα Προσανατολισμού, με αύξηση των μέτρων και εισαγωγή νέων περιοχών και παρεμβάσεων, όπως η πρωτοβουλία LEADER, υπό το πρίσμα μιας λογικής ολοκληρωμένης παρέμβασης. Η μεταρρύθμιση αυτή ήταν σημαντική σε εννοιολογικό επίπεδο, αλλά περιορισμένη σε χρηματοδοτικό, καθώς ακόμη το 80% των κονδυλίων της ΚΑΠ κατευθυνόταν στη χρηματοδότηση των Κοινών Οργανώσεων Αγοράς (Λουλούδης 1999).

Η εννοιολογική στροφή «επισημοποιήθηκε» το 1996, στο Συνέδριο του Κορκ, όπου αποφασίστηκε σε πολιτικό επίπεδο η σταδιακή μετατροπή της ΚΑΠ σε μια ολοκληρωμένη πολιτική παρέμβασης (integrated rural policy) για την ανάπτυξη της υπαίθρου, που θα δομείται σε τοπικό επίπεδο, με την οργάνωση κάτω από ένα σχέδιο όλων των διαρθρωτικών πολιτικών, των αγρο-πε-

ριβαλλοντικών μέτρων και παρεμβάσεων άλλων διαρθρωτικών ταμείων. Το επόμενο βήμα ήταν η υιοθέτηση της *Ατζέντας 2000* το 1999 (CEC 1997b) και τελικά η καθιέρωση του Οριζόντιου Κανονισμού για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου (Κανονισμός 1257/99), ο οποίος αποτέλεσε το «δεύτερο πυλώνα» της νέας ΚΑΠ και προέβλεψε τη δημιουργία ολοκληρωμένων σχεδίων ανάπτυξης της υπαίθρου για 7 χρόνια (2000-2006) σε κατάλληλο γεωγραφικό επίπεδο για κάθε κράτος-μέλος (στην Ελλάδα Ολοκληρωμένα Προγράμματα Ανάπτυξης του Αγροτικού Χώρου, ΟΠΑΑΧ σε επίπεδο ομάδας Δήμων). Οι ενισχύσεις αποσκοπούσαν στη δημιουργία ισχυρού αγροτικού τομέα, στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των περιοχών και στη διατήρηση του περιβάλλοντος και της ευρωπαϊκής κληρονομιάς της υπαίθρου (rural heritage) (CEC 1999).

Βάσει των παραπάνω, ως «ανάπτυξη της υπαίθρου» στην Ε.Ε. θεωρήθηκαν οι επιλέξιμες για χρηματοδότηση δραστηριότητες των ολοκληρωμένων σχεδίων ανάπτυξης της υπαίθρου, του LEADER και των προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων καθώς και του SAPARD για τις υπό ένταξη χώρες. Πρέπει επίσης να αναφερθεί πως τα κράτη-μέλη είχαν την ευθύνη σχηματοποίησης των προγραμμάτων τους, με αποτέλεσμα τη διαφοροποίηση της «ανάπτυξης της υπαίθρου» από χώρα σε χώρα. Αυτή η διαφοροποίηση οφείλεται στα 22 διαφορετικά μέτρα από τα οποία μπορούσαν να επιλέξουν τα κράτη-μέλη για την εφαρμογή των προγραμμάτων τους. Τα μέτρα αυτά μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε: 1) μέτρα μετασχηματισμού/ανταγωνισμού (επενδύσεις σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις, νέοι αγρότες, επαγγελματική εκπαίδευση αγροτών, πρόωρη συνταξιοδότηση, επενδύσεις στη μεταποίηση και εμπορία κ.λπ.), 2) περιβαλλοντικά μέτρα και μέτρα διαχείρισης των γαιών (λιγότερο ευνοημένες περιοχές και περιοχές που διακρίνονται από περιβαλλοντικούς περιορισμούς, αγρο-περιβαλλοντικά μέτρα, αναδάσωση γεωργικής γης κ.λπ.), 3) μέτρα που αφορούν στην υπαίθρια οικονομία και στις υπαίθριες κοινότητες (ανακαίνιση και ανάπτυξη χωριών, διαφοροποίηση γεωργικών δραστηριοτήτων, βασικές υπηρεσίες για την υπαίθρια οικονομία και τον πληθυσμό, ενθάρρυνση τουριστικών και βιοτεχνικών δραστηριοτήτων, χρηματοοικονομικός σχεδιασμός). Για την προγραμματική περίοδο 2000-2006 το 38% των κοινοτικών δαπανών αφορά στα μέτρα της 1ης κατηγορίας, το 52% στα μέτρα της 2ης κατηγορίας και το 10% στα μέτρα της 3ης κατηγορίας (CEC 2003b). Κάποια κράτη-μέλη λοιπόν υιοθέτησαν έναν αγροτικό-τομεακό προσανατολισμό (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, Ελλάδα), ενώ άλλα ένα χωρικό προσανατολισμό (π.χ. Σουηδία) (Baldock et al. 2001).

Οι πραγματοποιηθείσες δαπάνες της Ελλάδας για την περίοδο 2000-2003 είναι 74%, 23% και 3% για τις τρεις αυτές κατηγορίες, σε σχέση με 29%, 64% και 6% για το σύνολο της Ε.Ε. Ενώ στα περισσότερα κράτη-μέλη η βαρύτητα δίνεται στα περιβαλλοντικά μέτρα, μια μειοψηφία χωρών (Ελλάδα, Ισπανία, Ολλανδία, Βέλγιο) δίνει βαρύτητα στα μέτρα μετασχηματισμού/ανταγωνισμού, με την Ελλάδα, βάσει των προαναφερθέντων ποσοστών, να πρωτοστατεί. Το γεγονός αυτό είναι ενισχυτικό των ροής των επιχειρημάτων που αναπτύσσονται σε αυτή την εργασία, καθώς φαίνεται ότι ο προσανατολισμός της Ελλάδας είναι εξαρχής ιδιαίτερα τομεακός-αγροτικός και σε πολύ μικρότερο βαθμό χωρικός.

Η τελευταία μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, η οποία έγινε τον Ιούνιο του 2003, προσθέτει νέα μέτρα (ποιότητα των τροφίμων, ευζωία των ζώων, τήρηση των προτύπων) για την άσκηση της πολιτικής και αποσκοπεί σε έναν εντελώς δια-

φορετικό τρόπο στήριξης του αγροτικού τομέα. Τα νέα στοιχεία της μεταρρυθμισμένης ΚΑΠ είναι:

1) Η αποσύνδεση των ενισχύσεων από το ύψος της παραγωγής.

2) Η πολλαπλή συμμόρφωση και η εξάρτηση αυτής της ενίσχυσης από την τήρηση προτύπων για το περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων, την υγεία των ζώων και των φυτών και τις συνθήκες διαβίωσης των ζώων, καθώς και από τη διατήρηση των γεωργικών εκτάσεων σε καλές συνθήκες γεωργικής αξιοποίησης και περιβάλλοντος.

3) Η διαφοροποίηση που περιλαμβάνει τη μείωση των άμεσων ενισχύσεων στις μεγαλύτερες εκμεταλλεύσεις ώστε να χρηματοδοτηθεί η νέα πολιτική ανάπτυξης της υπαίθρου (CEC 2003a, 2003c).

Ιδιαίτερης σημασίας για την πολιτική ανάπτυξης της υπαίθρου είναι το μέτρο της διαφοροποίησης σύμφωνα με το οποίο εκμεταλλεύσεις οι οποίες λαμβάνουν ενισχύσεις πάνω από 5.000 € σε άμεσες πληρωμές θα «υποστούν» μείωση των πληρωμών αυτών (3% για το 2005, 4% για το 2006 και 5% από το 2007 και έπειτα). Οι πόροι οι οποίοι θα προκύψουν θα χρησιμοποιηθούν για την επιπλέον χρηματοδότηση των μέτρων ανάπτυξης της υπαίθρου (CEC 2003b). Η αύξηση αυτή των πόρων υποδηλώνει και την αυξανόμενη σημασία της πολιτικής ανάπτυξης της υπαίθρου σε κεντρικό πολιτικό επίπεδο, αν και οι διαφοροποιήσεις μεταξύ της εφαρμογής στις διάφορες χώρες αναμένεται να είναι σημαντικές.

Η μεταβολή των ευρωπαϊκών πολιτικών είναι γενικότερη από μια απλή μεταρρύθμιση στόχων και μέτρων. Φέρνει μαζί της μια εννοιολογική μεταβολή: από την αγροτική ανάπτυξη οι παρεμβάσεις και ο σχεδιασμός μεταφέρονται στην ανάπτυξη της υπαίθρου, και από το εθνικό επίπεδο στο τοπικό. Η μεταβολή αυτή απαιτεί και ένα νέο «λεξιλόγιο», το οποίο θα πρέπει να μπορεί να αποδώσει τις διαφοροποιήσεις μεταξύ του περιεχομένου παλαιότερων και νεότερων εννοιών. Το «λεξιλόγιο» αυτό σε ευρωπαϊκό επίπεδο συνεπάγεται την οριστική «στροφή» προς την ύπαιθρο και τις έννοιες που σχετίζονται με αυτή. Χωρίς να αγνοείται η αγροτική παραγωγή, η οποία ακόμη αποτελεί σημαντική παραγωγική δραστηριότητα στην ύπαιθρο, με μειούμενη όμως σημασία, αναγνωρίζεται ότι οι γενικότεροι σύγχρονοι μετασχηματισμοί απαιτούν μια ευρύτερη έννοια, την ύπαιθρο (van der Ploeg et al. 2000, van der Ploeg & Renting, 2004). Η εννοιολογική αυτή μεταβολή φαίνεται να έχει ολοκληρωθεί σε επίπεδο «ρητορικής», αλλά σε επίπεδο άμεσης υλοποίησης της ρητορικής αυτής με δράσεις η «προκατάληψη» υπέρ της αγροτικής παραγωγής συνεχίζει να υφίσταται, και οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών-μελών είναι πολύ σημαντικές, ανάλογα με τις εθνικές ιδιαιτερότητες και τις παραδόσεις χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού.

3. Αγροτική ανάπτυξη ή ανάπτυξη της υπαίθρου;

Η ελληνική «προσέγγιση» των ευρωπαϊκών πολιτικών

Αν και η πλήρης ανάλυση της ελληνικής προσέγγισης στην εφαρμογή της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης και ανάπτυξης της υπαίθρου δεν επιχειρείται σε αυτή την εργασία, είναι αναμφισβήτητο ότι η Ελλάδα είναι τυπικό παράδειγμα χώρας στην οποία, τουλάχιστον μεταπολεμικά, μονοτομεακές πολιτικές εφαρμόστηκαν σχεδόν αποκλειστικά όσον αφορά στην ανάπτυξη του πρωτογε-

νούς τομέα (Louloudis & Beoroulos 2002, Γούσιος 1999). Μετά την ένταξη στην Ε.Ε. φαίνεται ότι οι άμεσες χρηματοδοτήσεις της ΚΑΠ αρχικά χρησιμοποιήθηκαν ως ένα μέσο συνέχισης της πολιτικής χειραγώγησης των αγροτών (Λουλούδης & Μαραβέγιας 1999). Η α-χωρική και τομεακή αυτή λογική δεν μεταβλήθηκε ακόμη και όταν «χωρικά» μέτρα ανάπτυξης άρχισαν να αποκτούν μεγαλύτερη βαρύτητα στην ΚΑΠ. Το παράδειγμα των αγρο-περιβαλλοντικών μέτρων είναι χαρακτηριστικό. Η Ελλάδα, ως προς την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής, ανήκει στα «βραδυπορούντα» κράτη-μέλη, καθώς η χώρα δεν διέθετε παράδοση στην εφαρμογή τέτοιας πολιτικής και ουσιαστικά εφάρμοσε αγρο-περιβαλλοντικά μέτρα μετά την υιοθέτηση του Κανονισμού 2078/92 και με έμφαση σε «τομεακές» μόνο παρεμβάσεις, όπως η ενίσχυση της βιολογικής γεωργίας, αγνοώντας χωρικά μέτρα που εφαρμόστηκαν σε άλλα κράτη-μέλη. Σύμφωνα με τους Louloudis & Beoroulos (2002), το Υπουργείο Γεωργίας φαίνεται να ξεκίνησε την εμπλοκή του σε τέτοια προγράμματα κυρίως γιατί αυτά θεωρήθηκαν συμπληρωματική πηγή εισοδήματος για τους γεωργούς και όχι γιατί είχε πειστεί για την αναγκαιότητά τους. Υπήρξαν καθυστερήσεις στην υποβολή και στην έγκριση των αγρο-περιβαλλοντικών προγραμμάτων καθώς και περιορισμένη απορρόφηση πόρων.

Σήμερα η ελληνική προσέγγιση των δράσεων ανάπτυξης της υπαίθρου της ΚΑΠ θα πρέπει να προσεγγιστεί σε τρία διακριτά επίπεδα:

Το πρώτο επίπεδο είναι πολιτικό, με προτεραιότητα στην άμεση χρηματοδότηση των αγροτών ως ενός μέσου «κατευνασμού» των ισχυρών αγροτικών ομάδων πίεσης, ενώ οι δράσεις «ανάπτυξης της υπαίθρου» δεν γίνονται «αντιληπτές» από τους αγρότες και το Υπουργείο ως άμεσες χρηματοδοτήσεις. Ταυτόχρονα, ο πολυτομεακός και συμπληρωματικός χαρακτήρας των πολιτικών για την «ανάπτυξη της υπαίθρου» διακρίνεται από ανεπάρκεια και ανακολουθία. Οι λόγοι σύμφωνα με τους Louloudis & Beoroulos (2002) αφορούν στην έλλειψη πολιτικής θέλησης του Υπουργείου, στην επικράτηση οικονομικών συμφερόντων εξαιρετικά ισχυρών ομάδων πίεσης, τα οποία σχετίζονται με την εφαρμογή της μονοτομεακής αγροτικής πολιτικής, στην έλλειψη μηχανισμών για την εκπαίδευση των αγροτών και πιθανώς στην έλλειψη κουλτούρας δημιουργικής προσαρμογής στις νέες συνθήκες του διεθνούς ανταγωνισμού του συνολικού εθνικού μηχανισμού σχεδιασμού της πολιτικής για την ανάπτυξη της υπαίθρου. Σε διοικητικό επίπεδο, οι αδυναμίες της δημόσιας διαχείρισης καθιστούν τη διαχείριση των δράσεων υποχρεωτικής χρηματοδότησης «ευκολότερη» διοικητικά από άλλες «εθελοντικού χαρακτήρα»,³ όπως είναι αυτές της ανάπτυξης της υπαίθρου.

Το δεύτερο επίπεδο αναφέρεται στην απόδοση των όρων της ΚΑΠ στα ελληνικά προγράμματα ανάπτυξης της υπαίθρου. Όπως θα φανεί στη συνέχεια, η απόδοση αυτή συνειδητά εξισώνει την αγροτική ανάπτυξη με την ανάπτυξη της υπαίθρου, καθώς φαίνεται να θεωρείται ότι η στήριξη της αγροτικής παραγωγής είναι προτεραιότητα της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας του Υπουργείου, με αποτέλεσμα το νέο «λεξιλόγιο» και οι προαναφερθείσες εννοιολογικές μεταβολές να μην έχουν ακόμα υιοθετηθεί στην ελληνική εφαρμογή της ΚΑΠ.

Έτσι, αν και η εισαγωγή του όρου «ύπαιθρος» (rural), έχει γίνει σε όλα τα επίσημα έγγραφα της Ε.Ε. εδώ και 7 έτη τουλάχιστον, η ελληνική απόδοση του όρου παραμένει ακόμη «αγροτικό», καθώς η ύπαιθρος ταυτίζεται με τον αγροτικό χώρο. Η ανάλυση των ευρωπαϊκών κειμένων και των αντίστοιχων ελ-

3. Το ίδιο ισχύει και για τους αγρότες, καθώς η άμεση χρηματοδότηση δεν απαιτεί την αυξημένη γραφειοκρατία των εθελοντικών μέτρων ανάπτυξης της υπαίθρου, όπου π.χ. για μια επένδυση αγροτουρισμού σε αγροτική εκμετάλλευση απαιτείται αρχικά η συμπλήρωση της αίτησης 100 σελίδων που δίνεται από το Υπουργείο, ενώ στη συνέχεια απαιτείται στενή λογιστική παρακολούθηση των τιμολογίων και της πορείας της επένδυσης, αυξάνοντας πολύ το διαχειριστικό κόστος της για τους αγρότες.

ληνικών μεταφράσεών τους⁴ δείχνει ότι η απόδοση των όρων γίνεται με το «αγροτικός» να αντιστοιχεί στο «rural» σε όλες τις πιθανές αναφορές του (αγροτική ανάπτυξη - rural development, αγροτικές κοινότητες - rural communities, αγροτικές περιοχές - rural areas, αγροτική πολιτική - rural policy, Πίν. 2), ενώ το «γεωργικός» αντιστοιχεί στο «agricultural», με αποτέλεσμα και η ΚΑΠ να αποκαλείται «Κοινή Γεωργική Πολιτική». Η λέξη «ύπαιθρος» συναντάται στα κείμενα να αντιστοιχεί στο «countryside» και σε όλα τα παράγωγα του (ζωντανή ύπαιθρος - living countryside, Πίν. 2).

Η πρακτική αυτή συνεχίζεται και σε όλα σχεδόν τα ελληνικά κείμενα που αφορούν είτε σε κείμενα του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, είτε στην εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής. Έτσι, στο αιτιολογικό κείμενο του Άξονα 7 (ΟΠΑΑΧ, με 14 Μέτρα και Δημόσια Δαπάνη σχεδόν 312 εκατ. €) του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Αγροτική Ανάπτυξη και Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου» (ΕΠΑΑΑΥ) αναφέρεται ότι (υπογραμμίσεις δικές μας, στο πρωτότυπο δεν υπάρχουν αριθμοί σελίδας):

«... Οι δράσεις του άξονα 7 στοχεύουν κατά κύριο λόγο στην ανάγκη σχεδιασμού και υλοποίησης μιας πολιτικής για την ολοκληρωμένη και βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών της χώρας, με απώτερο στόχο την ανασυγκρότηση της υπαίθρου. Η πολιτική αυτή έχει σαν στόχο την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αναβάθμιση της υπαίθρου, κατά τρόπο που να εξασφαλίζεται η οικονομική αυτοδυναμία της, η προστασία του περιβάλλοντος και η διάσωση και διαφύλαξη στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς...

*... Από τα παραπάνω καθίσταται εμφανές, ότι η πολιτική για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη των **αγροτικών περιοχών** αποκλίνει από παραδοσιακές μονοτομεακές λογικές. Από την άλλη πλευρά όμως και λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ιδιαιτερότητες των **αγροτικών περιοχών** της χώρας, οι αγροτικές εκμεταλλεύσεις θα αποτελούν εστία ανάπτυξης μιας σειράς δραστηριοτήτων που θα βοηθήσουν τον αγρότη να προσδώσει βιωσιμότητα στην εκμετάλλευσή του και πνοή οικονομικής και κοινωνικής ανανέωσης στην ύπαιθρο».*

Εδώ φαίνεται να γίνεται ρητή διάκριση μεταξύ αγροτικών περιοχών και υπαίθρου, καθώς τα Μέτρα του Άξονα (που θυμίζουμε ότι αποτελούν την ελληνική εφαρμογή του Κανονισμού 1257/99) στοχεύουν πρώτα στην «ολοκληρωμένη και βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών» και έπειτα στην «ανασυγκρότηση της υπαίθρου», σε αντιστοιχία με τον τίτλο του Επιχειρησιακού Προγράμματος (Αγροτική Ανάπτυξη και Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου). Η διάκριση αυτή έχει περάσει και στον τίτλο των προγραμμάτων, όπου χρησιμοποιείται ο όρος «ολοκληρωμένα προγράμματα ανάπτυξης του αγροτικού χώρου» (rural development programs) (Άρθρο 41 του Κανονισμού 1267/99, Πίν. 2), αλλά ακόμη και στην ίδια την ονομασία του Υπουργείου, το οποίο από το 2004 μετονομάστηκε σε Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

Στο ίδιο όμως έγγραφο, και συγκεκριμένα στην γενική εισαγωγή του ΕΠΑΑΑΥ, όπου τίθενται οι στρατηγικοί στόχοι του Προγράμματος, αναφέρεται ότι (υπογραμμίσεις στο πρωτότυπο):

«Στη χώρα μας [...] οι στρατηγικοί στόχοι της αγροτικής πολιτικής και ανάπτυξης αποτελούσαν κυρίως σύνθεση της πολιτικής προώθησης και στήριξης της οικονομικής βιωσιμότητας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων [...] Κατά την κατάρτι-

4. Από την πληθώρα των σχετικών εγγράφων αναλύθηκαν ορισμένα μόνο, αυτά τα οποία θεωρήθηκε ότι παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, είτε γιατί αποτελούν επίσημα κείμενα εφαρμογής της πολιτικής ανάπτυξης της υπαίθρου (Κανονισμός 1257/99), είτε γιατί αποτελούν κείμενα που αποτυπώνουν τις πολιτικές κατευθύνσεις της Ε.Ε. (Ατζέντα 2000, 2η Ευρωπαϊκή Διάσκεψη για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου). Η ανάλυση που πραγματοποιήθηκε και σε άλλα παρόμοια επίσημα κείμενα (π.χ. Κανονισμοί 2603/99, 445/2002 και 1783/2003 που τροποποιούν τον Καν. 1257/99, επίσημες σελίδες της Ε.Ε. στο διαδίκτυο) κατέληξε στα ίδια ακριβώς συμπεράσματα.

Πίνακας 2.

Αγγλική εκδοχή και ελληνική μετάφραση ευρωπαϊκών κειμένων

| Είδος εγγράφου | Αγγλική εκδοχή | Ελληνική απόδοση |
|---|--|---|
| Κανονισμός 1257/99 | <p>COUNCIL REGULATION (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from...</p> <p>(1) Whereas a common rural development policy should accompany and complement the other instruments of the common agricultural policy...</p> <p>(4) Whereas measures designed to support the improvement of agricultural structures were... integrate agricultural structural policy into the wider economic and social context of rural areas...</p> <p>(5) Whereas rural policy is currently carried out through a range of complex instruments;</p> <p>(6) Whereas... affect not only agricultural markets but also local economies in rural areas in general; whereas a rural development policy should...</p> <p>Article 41</p> <p>1. Rural development plans shall be drawn up at the geographical level ...</p> <p>2. Rural development support measures to be applied in one area shall be integrated, whenever possible, into a single plan...</p> <p>Article 43</p> <p>1. Rural development plans shall include... a description of the strategy proposed, its quantified objectives, and rural development priorities selected...</p> | <p>Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1257/1999 του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1999 για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το...</p> <p>(1) ότι μια κοινή πολιτική αγροτικής ανάπτυξης θα πρέπει να συνοδεύει και να συμπληρώνει τα άλλα μέσα της κοινής γεωργικής πολιτικής...</p> <p>(4) ότι μέτρα που αποσκοπούσαν στη στήριξη της βελτίωσης των γεωργικών διαρθρώσεων εισήχθησαν... ενσωμάτωση της γεωργικής διαρθρωτικής πολιτικής στο ευρύτερο οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο των αγροτικών περιοχών...</p> <p>(5) ότι η αγροτική πολιτική σήμερα ασκείται με τη χρήση πολύπλοκων μέσων</p> <p>(6) ότι... επηρεάζουν μόνο τις γεωργικές αγορές, αλλά και τις τοπικές οικονομίες στις αγροτικές περιοχές γενικά, ότι η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης θα πρέπει...</p> <p>Άρθρο 41</p> <p>1. Τα σχέδια αγροτικής ανάπτυξης καταρτίζονται στο γεωγραφικό επίπεδο που κρίνεται...</p> <p>2. Τα μέτρα στήριξης της αγροτικής ανάπτυξης που πρόκειται να εφαρμοστούν σε μια περιοχή πρέπει να εντάσσονται, στο μέτρο του δυνατού, σε ενιαίο σχέδιο...</p> <p>Άρθρο 43</p> <p>1. Τα σχέδια αγροτικής ανάπτυξης περιλαμβάνουν... περιγραφή της προτεινόμενης στρατηγικής, των ποσοτικών στόχων της, των προτεραιοτήτων αγροτικής ανάπτυξης που έχουν επιλεγεί...</p> |
| Διακήρυξη της 2ης Ευρωπαϊκής Διάσκεψης για την Ανάπτυξη της Υπαιθρου στο Σάλτσμπουργκ | <p>Conclusions of Second European Conference on Rural Development in Salzburg</p> <p>“Planting seeds for rural futures - building a policy that can deliver our ambitions”</p> <p>The European Conference on Rural Development, Having met in Salzburg on 12 to 14 November 2003 to assess the implementation of EU rural development policy since Agenda 2000 and to look ahead to future needs... Persuaded that agriculture and forestry continue to play an essential role in shaping the rural landscape and in maintaining viable rural communities... European farmers take up their multifunctional role as custodians of the countryside and... Recognising that the development of rural areas can... promote viable and sustainable rural communities Convinced... sustainable development of rural areas and a balanced relationship between the countryside and urban areas; A living countryside is not only in the interests of the rural society but also of society as a whole... A living countryside is essential for farming, as agricultural activity is essential for a living countryside.</p> | <p>Συμπεράσματα της 2ης Ευρωπαϊκής Διάσκεψης για την Αγροτική Ανάπτυξη στο Σάλτσμπουργκ</p> <p>«Βάζοντας τα θεμέλια για το μέλλον του κόσμου της υπαίθρου θεσπίζοντας μια πολιτική για την υλοποίηση των φιλοδοξιών μας».</p> <p>Η Ευρωπαϊκή Διάσκεψη για την Αγροτική Ανάπτυξη, Έχοντας συνεδριάσει στο Σάλτσμπουργκ από τις 12 έως τις 14 Νοεμβρίου 2003 προκειμένου να αξιολογήσει την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη μετά τη θέσπιση του προγράμματος δράσης 2000 καθώς και να διερευνήσει μελλοντικές ανάγκες...</p> <p>Πιστεύοντας ότι η γεωργία και η δασοκομία εξακολουθούν να διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στη διαμόρφωση του αγροτικού τοπίου και στη διατήρηση βιώσιμων αγροτικών κοινοτήτων...</p> <p>[Ε]υρωπαίων γεωργών προκειμένου να αναλάβουν τον πολυλειτουργικό ρόλο τους ως φύλακες της υπαίθρου αλλά και...</p> <p>Αναγνωρίζοντας ότι η ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών δεν... ανάδειξη βιώσιμων και αειφόρων αγροτικών κοινοτήτων</p> <p>Πιστεύοντας... η αειφόρος ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών και η δημιουργία μιας ισορροπημένης σχέσης μεταξύ της υπαιθρου και των αστικών περιοχών</p> <p>Μια βιώσιμη ύπαιθρος εξυπηρετεί τα συμφέροντα τόσο της αγροτικής κοινωνίας όσο και της κοινωνίας εν γένει... Μια βιώσιμη ύπαιθρος είναι αναγκαία για τη γεωργία, όπως και η γεωργική δραστηριότητα είναι αναγκαία για μια βιώσιμη ύπαιθρο.</p> |
| Κείμενο «ATZENTA 2000» | <p>Rural policy</p> <p>... For rural areas eligible... measures in favour of rural areas...</p> <p>The measures aim to... improve the competitiveness of rural areas with the aim above all of improving the quality of life of rural communities and creating new sources of income for farmers and their families; preserve the environment and European rural heritage...</p> | <p>Αγροτική πολιτική</p> <p>... Οι αγροτικές περιοχές που είναι επιλέξιμες... μέτρα που έχουν ληφθεί για τις αγροτικές περιφέρειες...</p> <p>Τα μέτρα αφορούν... τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των αγροτικών περιοχών έχοντας ιδίως ως στόχο την καλύτερη ποιότητα ζωής της αγροτικής κοινότητας και νέες πηγές εισοδημάτων για τους γεωργούς και τις οικογένειές τους</p> <p>την προστασία του περιβάλλοντος και της ευρωπαϊκής αγροτικής κληρονομιάς...</p> |

ση του ΣΠΑ 2000-2006, υιοθετήθηκε μια στρατηγική προσαρμοσμένη προς τις νέες κατευθύνσεις της ΚΑΠ που [...] περιλαμβάνει μια πιο ολοκληρωμένη θεώρηση των προβλημάτων της αγροτικής οικονομίας της χώρας, ως αναπόσπαστο τμήμα της ολοκληρωμένης ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών [...] Με βάση τα παραπάνω, οι Γενικοί Αναπτυξιακοί Στόχοι [...] είναι τρεις (3):

Ο πρώτος Γενικός Στόχος είναι “η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής γεωργίας ενόψει των προκλήσεων ενός συνεχώς ανταγωνιστικότερου διεθνούς περιβάλλοντος” [...]

Ο δεύτερος Γενικός Στόχος είναι “η βιώσιμη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου για να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα και η ελκυστικότητά της και να αποκατασταθεί η κοινωνική και οικονομική της λειτουργία”.

Ο στόχος αυτός βρίσκεται σε πλήρη αντιστοιχία με την προτεραιότητα της ΕΕ για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των αγροτικών περιοχών [...]

Ο τρίτος Γενικός Στόχος είναι “η διατήρηση και βελτίωση του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων της υπαίθρου”.

Ο τρίτος γενικός στόχος σχετίζεται άμεσα με την προτεραιότητα της ΕΕ για τη διατήρηση της ευρωπαϊκής αγροτικής κληρονομιάς...»

Ενώ στις εισαγωγικές παραγράφους διατηρείται η χρήση της λέξης «αγροτικός», στον δεύτερο και τρίτο στρατηγικό στόχο οι όροι «ύπαιθρος» και «αγροτικές περιοχές» χρησιμοποιούνται εναλλακτικά. Το ίδιο συμβαίνει και στα κείμενα της πρωτοβουλίας LEADER+, η οποία είναι το «*πρόγραμμα που αξιοποιεί τις τοπικές πρωτοβουλίες για να αποκτήσει η ύπαιθρος προοπτικές ανάπτυξης*» και έχει ως σκοπό τη «*βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της υπαίθρου*». Στο εθνικό πρόγραμμα του LEADER+, ως πρώτος από τους δύο γενικούς αναπτυξιακούς στόχους αναφέρεται η «*ολοκληρωμένη, υψηλής ποιότητας, αιεφόρος ανάπτυξη της υπαίθρου, μέσω πιλοτικών εφαρμογών*» (όλες οι αναφορές ΥΠΑΑΤ 2004). Φαίνεται ότι εδώ η ρητορική της ελληνικής εφαρμογής του LEADER+ μιλάει ρητά για «ύπαιθρο», «ανάπτυξη» και «κατοίκους» της υπαίθρου, σε αντίθεση με την υπόλοιπη εφαρμογή της ΚΑΠ.⁵ Οι περιπτώσεις όμως αυτές αποτελούν τις εξαιρέσεις παρά τον κανόνα, και το γενικό συμπέρασμα είναι ότι, όσον αφορά στην ελληνική εφαρμογή της ΚΑΠ, η έννοια «αγροτικός χώρος» έχει την έννοια της «υπαίθρου».

Η επιλογή αυτή δεν είναι «ουδέτερη» ή χωρίς συνέπειες στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή της πολιτικής. Αντιθέτως, αποτελεί μια πολιτική επιλογή, που αναφέρεται σε πολλά επίπεδα πέρα από αυτό της «απόδοσης» ορισμένων αγγλικών όρων στα ελληνικά. Το πρώτο επίπεδο, και αυτό με τη μεγαλύτερη σημασία, αναφέρεται στην ταύτιση της υπαίθρου με την αγροτική παραγωγική δραστηριότητα. Οι σύγχρονες εξελίξεις και μεταβολές γίνονται δεκτές θεωρητικά, καθώς «υιοθετήθηκε μια στρατηγική [...] που [...] περιλαμβάνει μια πιο ολοκληρωμένη θεώρηση των προβλημάτων της αγροτικής οικονομίας της χώρας», με στόχο και τη «βιώσιμη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου» (ΕΠΑΑΑΥ, χωρίς αριθμό σελίδας στο πρωτότυπο), αλλά η στρατηγική αυτή φαίνεται να εξαντλείται στην αγροτική οικονομία και στην αγροτική παραγωγή. Η μονοδιάστατη αυτή θεώρηση της υπαίθρου υποδεικνύει ότι οι πρόσφατες εννοιολογικές μεταβολές στη μελέτη και ανάπτυξη της υπαίθρου δεν έχουν ακόμη γίνει δεκτές από τις υπηρεσίες που σχεδιάζουν την ελληνική εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Το τρίτο επίπεδο της ελληνικής προσέγγισης των δράσεων ανάπτυξης της υπαίθρου της ΚΑΠ αναφέρεται στην εφαρμογή της και στις πολιτικές επι-

5. Πάντως πρέπει να σημειωθεί ότι οι ελληνικές σελίδες στο δικτυακό τόπο της Ε.Ε. που αφορούν στην Πρωτοβουλία LEADER+ διατηρούν την αναφορά στην «αγροτική ανάπτυξη» και όχι στην «ανάπτυξη της υπαίθρου».

Πίνακας 3.
Αξονες και μέτρα ΕΠΑΑΑΥ

| Άξονας | Μέτρο | Δημόσια Δαπάνη | % Άξονα | % Ε.Π. | Αναθεώρηση ΔΔ* |
|---|---|-------------------|------------|-------------|-------------------|
| 1. Ολοκληρωμένες παρεμβάσεις σε αγροτικές εκμεταλλεύσεις | 1.1. Επενδύσεις σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις | 349.399.519 | 91,9 | 19,7 | 40.000.000 |
| | 1.2. Ενίσχυση φορέων και θεσμών για τη χάραξη της αγροτικής πολιτικής | 28.134.537 | 7,4 | 1,6 | -7.705.098 |
| | 1.3. Υποχρεώσεις για ομάδες παραγωγών | 2.832.861 | 0,7 | 0,2 | 20.000.000 |
| | Σύνολο Άξονα | 380.366.917 | 100 | 21,4 | |
| 2. Παρεμβάσεις μεταποίησης και εμπορίας προϊόντων | 2.1. Επενδύσεις στη μεταποίηση και εμπορία γεωργικών προϊόντων | 349.858.356 | 89,2 | 19,7 | 161.327.220 |
| | 2.2. Βελτίωση της υλοτόμησης, μεταποίησης και εμπορίας των δασοκομικών προϊόντων | 42.405.558 | 10,8 | 2,4 | |
| | Σύνολο Άξονα | 392.263.914 | 100 | 22,1 | |
| 3. Βελτίωση ηλικιακής σύνθεσης αγροτικού πληθυσμού | 3.1. Εφάπαξ πρωμοδότηση πρώτης εγκατάστασης | 226.628.894 | 88,9 | 12,8 | 59.000.000 |
| | 3.2. Αντιμετώπιση δαπανών πρώτης εγκατάστασης | 28.328.538 | 11,1 | 1,6 | |
| | Σύνολο Άξονα | 254.957.432 | 100 | 14,4 | |
| 4. Βελτίωση υποστηρικτικών μηχανισμών και ενημέρωσης | 4.1. Αξιοποίηση μέσων επικοινωνιών και πληροφορικής για βελτίωση διάδοσης πληροφοριών | 21.705.296 | 26,7 | 1,2 | |
| | 4.2. Αναβάθμιση υποδομής πληροφόρησης, εκπαίδευσης, ευαισθητοποίησης πληθυσμού | 22.662.890 | 27,9 | 1,3 | -7.662.890 |
| | 4.3. Δράσεις για την προώθηση εξαγωγών και συλλογικοί φορείς | 20.113.315 | 24,8 | 1,1 | 10.192.259 |
| | 4.4. Δημιουργία και εκσυγχρονισμός δομών βελτίωση ποιότητας προϊόντων δημόσιας υγείας | 7.082.153 | 8,7 | 0,4 | 1.672.780 |
| | 4.5. Ανάπτυξη στοιχείων για καταπολέμηση εχθρών, ασθενειών και ζιζανίων | 9.631.759 | 11,9 | 0,5 | |
| | 4.6. Διάδοση πληροφοριών** | | | | 3.413.588 |
| | 4.7. Γεωργικές συμβουλές** | | | | 1.500.000 |
| | Σύνολο Άξονα | 81.195.413 | 100 | 4,6 | |
| 5. Παρεμβάσεις στο γεωργικό προϊόν | 5.1. Στήριξη κτηνοτρόφων για ζωικό αναπ. Κεφάλαιο | 18.073.655 | 51 | 1,0 | |
| | 5.2. Ολοκληρωμένη βιολογική καταπολέμηση εχθρών | 17.337.144 | 49 | 1,0 | |
| | 5.3. Συστήματα Ποιότητας** | | | | 1.500.000 |
| | Σύνολο Άξονα | 35.410.799 | 100 | 2,0 | |
| 6. Ανάπτυξη και προστασία φυσικών πόρων και περιβάλλοντος | 6.1. Ολοκλήρωση εγχειροβελτιωτικών έργων 2ου ΚΠΣ | 101.983.002 | 34,6 | 5,7 | |
| | 6.2. Ταμίευση-εκμετάλλευση επιφανειακών απορροών | 141.643.059 | 48,1 | 8,0 | |
| | 6.3. Σχέδια διαχείρισης δασικών και οικολογικά ευαίσθητων περιοχών | 19.830.028 | 6,7 | 1,1 | |
| | 6.4. Ανάπτυξη τυπολογίας αγροτικών γαιών και χαρτογράφησή τους (καταργείται) | 16.997.167 | 5,8 | 1,0 | -16.997.167 |
| | 6.5. Αντιμετώπιση ζημιών από θεομηνίες, πυρκαγιές κ.ά. | 14.164.307 | 4,8 | 0,8 | 30.000.000 |
| | Σύνολο Άξονα | 294.617.563 | 100 | 16,6 | |
| 7. Προγράμματα ανάπτυξης αγροτικού χώρου | 7.1. Έγχειρες βελτιώσεις | 12.012.415 | 3,9 | 0,7 | |
| | 7.2. Δημιουργία υπηρεσιών διαχείρισης εκμεταλλεύσεων | 5.914.980 | 1,9 | 0,3 | |
| | 7.3. Εμπορία γεωργικών προϊόντων ποιότητας | 6.633.225 | 2,1 | 0,4 | |
| | 7.4. Βασικές υπηρεσίες για οικονομία και αγροτικό πληθυσμό | 17.695.832 | 5,7 | 1,0 | |
| | 7.5. Ανακαίνιση και ανάπτυξη χωριών - προστασία και διατήρηση αγροτικής κληρονομιάς | 35.758.548 | 11,5 | 2,0 | |
| | 7.6. Διαφοροποίηση γεωργικών δραστηριοτήτων για απόκτηση εναλλακτικών εισοδημάτων | 24.231.038 | 7,8 | 1,4 | |
| | 7.7. Διαχείριση των υδατικών πόρων της γεωργίας | 18.773.280 | 6 | 1,1 | |
| | 7.8. Ανάπτυξη και βελτίωση υποδομής για ανάπτυξης γεωργίας | 8.541.843 | 2,7 | 0,5 | |
| | 7.9. Ενθάρρυνση τουριστικών και βιοτεχνικών δραστηριοτήτων | 50.062.071 | 16,1 | 2,8 | |
| | 7.10. Προστασία περιβάλλοντος (γεωργία, δασοκομία, τοπίο, βελτίωση συνθηκών διαβίωσης ζώων) | 16.426.617 | 5,3 | 0,9 | |
| | 7.11. Βελτίωση ανταγωνιστικότητας γεωργικών εκμεταλλεύσεων | 42.423.887 | 13,6 | 2,4 | |
| | 7.12. Επενδύσεις για βελτίωση ανταγ. επιχ. μεταποίησης και εμπορίας γεωργικών προϊόντων | 25.179.488 | 8,1 | 1,4 | |
| | 7.13. Επενδύσεις για βελτίωση υλοτόμησης, μεταποίησης και εμπορίας δασοκομικών προϊόντων | 3.316.768 | 1,1 | 0,2 | |
| | 7.14. Παροχή υπηρεσιών για αγροτική οικονομία και αγροτικό πληθυσμό | 44.933.193 | 14,4 | 2,5 | |
| Σύνολο Άξονα | 311.903.185 | 100 | 17,6 | 50.000.000+ | |
| Τεχνική βοήθεια | | 25.495.800 | | 1,4 | |
| Σύνολο προγράμματος | | 1 | | 100 | 360.000.000 |

Οι «γεωργικές» δράσεις είναι σημειωμένες με πλάγια γράμματα. Όλα τα ποσά σε ευρώ. Πηγή: ΥΠΑΑΤ 2004.

* Πηγή: 6η Επιτροπή Παρακολούθησης ΕΠΑΑΑΥ, θετικό πρόσημο δηλώνει αύξηση και αρνητικό μείωση προϋπολογισμού.

** Νέα Μέτρα έπεται από αναθεώρηση ΕΠΑΑΑΥ (Πηγή: 6η Επιτροπή Παρακολούθησης ΕΠΑΑΑΥ)

+ Δεν δίνεται η κατανομή σε Μέτρα (Πηγή: 6η Επιτροπή Παρακολούθησης ΕΠΑΑΑΥ)

πτώσεις της ταύτισης της «ανάπτυξης της υπαίθρου» με την «αγροτική ανάπτυξη», όπου η βαρύτητα των παρεμβάσεων αφορά σε μεγάλο βαθμό στην αγροτική παραγωγή. Όπως αναφέρθηκε και προηγούμενα, το φαινόμενο αυτό δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό, καθώς ακόμη και σήμερα η πλειοψηφία των δαπανών της ΚΑΠ αφορά σε ενισχύσεις στη παραγωγή προϊόντων, ενώ ακόμη και στις παρεμβάσεις ανάπτυξης της υπαίθρου η πλειοψηφία αφορά σε δράσεις κατά κύριο λόγο «γεωργικές». Το γεγονός αυτό υπογραμμίζεται από την κατανομή της Δημόσιας Δαπάνης (ΔΔ) στις «γεωργικές» δράσεις και στις δράσεις «ανάπτυξης της υπαίθρου» του ΕΠΑΑΥ και από την αύξηση η μείωσή της έπειτα από την ενδιάμεση αναθεώρησή του.⁶ Όπως φαίνεται στον Πίν. 3, όπου παρουσιάζονται οι στενά «γεωργικές» και οι «μη γεωργικές» δράσεις, η αύξηση της ΔΔ κατά την αναθεώρηση αφορά κατά 77% περίπου στις «γεωργικές» δράσεις, ενώ και στο σύνολο του ΕΠΑΑΥ οι «γεωργικές» δράσεις αφορούν στο 78% της ΔΔ του και στα ΟΠΑΑΧ το 43% περίπου.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι οι διαδικασίες εφαρμογής των μέτρων ανάπτυξης της υπαίθρου γενικά είναι ιδιαίτερα περιοριστικές για όσους δεν θεωρούνται «αγρότες» από τους επίσημους ορισμούς του Υπουργείου.⁷ Οι περιορισμοί αυτοί, αν και εισήχθησαν για να διασφαλίσουν την ωφέλεια της πλειοψηφίας των κατοίκων της ελληνικής υπαίθρου, που θεωρείται ότι είναι αγρότες, φαίνεται ότι αγνοούν την πραγματικότητα σε αυτή (μεγάλη πολυαπασχόληση, αυξημένη κινητικότητα, ευελιξία απασχολήσεων και προσαρμογή στις τοπικές αγορές εργασίας – Δαμιανάκος 2002, Γούσιος 1999) και αφήνουν ανεκμετάλλετους πλούσιους τοπικούς ανθρώπινους πόρους, λειτουργώντας τελικά αντίθετα από την κατεύθυνση για την οποία σχεδιάστηκαν.

4. Συμπέρασμα: από την αγροτική ανάπτυξη προς την ανάπτυξη της υπαίθρου

Σε ένα από τα τελευταία κείμενα του τότε Υπουργείου Γεωργίας (2003) γίνεται σαφής διαχωρισμός των εννοιών «αγροτική ανάπτυξη» και «ανάπτυξη της υπαίθρου», όπως και ένα πλήθος από διαπιστώσεις (υπογραμμίσεις δικές μας):

«Η γεωργική δραστηριότητα υπήρξε ανέκαθεν η “ατμομηχανή” της οικονομίας της υπαίθρου, αν και τα τελευταία χρόνια η γεωργική οικονομία έχει παραχωρήσει την πρωτοκαθεδρία της στον τριτογενή τομέα των υπηρεσιών, σε πολλές περιοχές της υπαίθρου [...] Μέχρι σήμερα δεν υπήρχε μία ξεχωριστή πολιτική υπαίθρου στη χώρα μας. Η οποιαδήποτε “ειδικότερη” πολιτική για την ελληνική υπαίθρο εκφραζόταν μέσω της εκάστοτε εφαρμοζόμενης αγροτικής πολιτικής της χώρας ή της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ), μετά την ένταξη της χώρας στην ΕΕ το 1981» (σ. 7).

«Η οικονομία και η κοινωνία της ελληνικής υπαίθρου δεν αποτελούν ένα ομοιογενές και ενιαίο σύνολο σε ολόκληρη την επικράτεια και συνεπώς τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι διάφορες περιοχές της δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά με μία ενιαία και οριζόντια πολιτική» (σ. 39).

«Το όραμά μας για την ελληνική υπαίθρο του 2013 θα πρέπει να στοχεύει προς μία υπαίθρο στην οποία θα υπάρχουν βιώσιμες και ισχυρές κοινότητες γεμάτες ζωντάνια, με δημογραφική ισορροπία, ικανοποιητικό εισόδημα και επαρκή απασχόληση (βιώσιμη υπαίθρος) [...] θα διατηρηθεί ο μέγιστος αριθμός γεωργικών

6. Η ενδιάμεση αναθεώρηση και η κατανομή των αποθεματικών προγραμματισμού και επίδοσης εγκρίθηκαν στην 6η Επιτροπή Παρακολούθησης του ΕΠΑΑΥ, που έγινε στα Ιωάννινα στις 8 Νοεμβρίου 2004 (ο πλήρης φάκελος της Επιτροπής Παρακολούθησης είναι διαθέσιμος στο www.minagric.gr, απ' όπου προέρχονται όλες οι πληροφορίες για το αναθεωρημένο ΕΠΑΑΥ).

7. Πρόκειται για τέσσερις προϋποθέσεις κυρίως: μόνιμη κατοικία στον Νομό όπου πραγματοποιείται η επένδυση ή δίνεται η ενίσχυση, ασφάλιση στον ΟΓΑ (μόνο για ορισμένες κατηγορίες ενισχύσεων και επενδύσεων), εισόδημα τουλάχιστον 50% από τη γεωργία (με εξαίρεση κάποιες περιπτώσεις που επιτρέπεται ως και το 25% από τη γεωργία) και απασχόληση 50% του χρόνου στη γεωργία. Οι προϋποθέσεις αυτές αυτόματα εξαιρούν όλους τους υπαλλήλους και πολύ μεγάλο μέρος των πολυαπασχολούμενων αγροτών. Εξαιρούνται από τις προϋποθέσεις αυτές ορισμένες επενδύσεις μεταποίησης που απευθύνονται σε βιοτέχνες.

εκμεταλλεύσεων, κυρίως οικογενειακής μορφής (*αγροτική ύπαιθρος*) [...] θα υπάρξει έντονη κοινωνική συνοχή και συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής για την εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (*κοινωνική ύπαιθρος*)» (σ. 41).

Αποτελεί το παραπάνω κείμενο την πρώτη απόπειρα υιοθέτησης της έννοιας της ανάπτυξης της υπαίθρου από τα επίσημα όργανα πολιτικής του ελληνικού κράτους; Σίγουρα δεν μπορεί να υποστηριχθεί ακόμη κάτι τέτοιο, φαίνεται όμως ότι η Ανεξάρτητη Επιστημονική Επιτροπή που έγραψε το παραπάνω κείμενο σηματοδοτεί την απαρχή της εισαγωγής της έννοιας της υπαίθρου, αντί για την έννοια του «αγροτικού χώρου», σε σχεδιαστικό και προγραμματικό επίπεδο. Είναι χαρακτηριστικό ότι για πρώτη φορά, από όσο τουλάχιστον γνωρίζουμε, εμφανίζεται σε ελληνικό προγραμματικό κείμενο η αγροτική διάσταση της ανάπτυξης της υπαίθρου («αγροτική ύπαιθρος», σ. 41) ως *διακριτή* από άλλες διαστάσεις της («βιώσιμη» και «κοινωνική ύπαιθρος» μεταξύ άλλων, σ. 41). Το ζήτημα όμως της μετάβασης από το αρχικό προγραμματικό επίπεδο σε επίπεδο πολιτικών και συγκεκριμένων Δράσεων και Μέτρων είναι ακόμη ανοιχτό, και εκεί μένει να αποδειχτεί η μεταβολή της πολιτικής επιλογής της χρήσης της «υπαίθρου» αντί του «αγροτικού».

Η μεταβολή αυτή δεν αναμένεται να είναι εύκολη και ταχεία, καθώς τα συγκεκριμένα μέτρα προορίζονται για τους «αγρότες» - «πολιτικούς πελάτες» και θα πρέπει η ρητορική τους να είναι η κατάλληλη για να περάσουν τα ανάλογα μηνύματα στους άμεσα ενδιαφερόμενους. Έτσι, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, τα μέτρα για τους «αγρότες» θα πρέπει να είναι «αγροτικά» και όχι «για τους κατοίκους της υπαίθρου» για να γίνουν κατανοητά ως τέτοια από τους ίδιους τους αγρότες. Παρ' όλα αυτά, η ανάγκη προσαρμογής στο μεταβαλλόμενο ευρωπαϊκό πλαίσιο, το οποίο διακρίνεται από αυξανόμενες ανησυχίες για τη διατήρηση του περιβάλλοντος, την ασφάλεια των τροφίμων, την αύξηση της ζήτησης υπηρεσιών στην ύπαιθρο, τη μείωση της σημασίας της γεωργίας ως οικονομικής δραστηριότητας, οδηγεί σε μια «αναγκαστική» εφαρμογή δράσεων «ανάπτυξης της υπαίθρου». Το αποτέλεσμα είναι ορισμένες προσαρμογές σαν αυτές που συζητήθηκαν παραπάνω, οι οποίες δημιουργούν ερωτηματικά για το μέλλον της ελληνικής υπαίθρου. Μια ανάγνωση των όσων συζητήθηκαν εδώ είναι ότι η ελληνική ύπαιθρος μεταβάλλεται και οι αντίστοιχες πολιτικές πρέπει να ακολουθήσουν αυτή τη μεταβολή, τόσο σε εννοιολογικό όσο και σε εφαρμοστικό επίπεδο, παρά τις αντιστάσεις και δυσκολίες που υπάρχουν.

Κάτι ακόμη που θα πρέπει να συζητηθεί εδώ είναι η «ιστορικότητα» των όρων «αγροτικότητα» και «υπαιθρότητα», δηλαδή η ιστορική σημασία των λέξεων ως πρόκριμα για τη σημερινή τους σημασία και χρήση. Είναι αλήθεια ότι ιστορικά ή ύπαιθρος στη Ελλάδα ταυτίστηκε με την αγροτική παραγωγή, οπότε ο όρος «αγροτικότητα» μπορεί πράγματι να θεωρηθεί επαρκής για να περιγράψει μια ιστορική πραγματικότητα (βλ. και Παπαδόπουλος 2004). Από την άλλη όμως, οι σύγχρονες αντιλήψεις για την ύπαιθρο, όπως παρουσιάστηκαν εδώ, υποδεικνύουν ότι ίσως ακριβώς αυτή η ιστορικότητα των όρων αποτελεί στην περίπτωση της υπαίθρου περισσότερο εμπόδιο παρά διευκόλυνση, καθώς κάτω από την κάλυψη του «αγροτικού» και της «αγροτικότητας» κρύβονται πολύ περισσότερες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές διαστάσεις και νοήματα. Ίσως έτσι να είναι απαραίτητη η στροφή και στο «λεξιλόγιο» από τον «αγροτικό χώρο» στην «ύπαιθρο» για να μπορέσουν όλες αυτές οι τάσεις, πρακτικές και αντιλήψεις να «αποκαλυφθούν» στις πραγματικές τους διαστάσεις.

Ευχαριστίες

Οι συγγραφείς θα ήθελαν να ευχαριστήσουν του δύο ανώνυμους κριτές για τα εποικοδομητικά τους σχόλια. Τα όποια υπάρχουντα λάθη και παραλείψεις ωστόσο βαρύνουν αποκλειστικά εμάς.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Baldock, D., Dwyer, J., Lowe, P., Petersen, J. E., Ward, N. (2001), *The Nature of Rural Development: Towards a Sustainable Integrated Rural Policy in Europe – A Ten Nation Scoping Study*, IEEP.
- Γούσιος, Δ. (1999), «Υπαιθρος, αγροτικός χώρος και μικρή πόλη: από τη γεωργοποίηση στην τοπική ανάπτυξη», στο Οικονόμου, Δ., Πετράκος, Γ. (επιμ.), *Η ανάπτυξη των ελληνικών πόλεων: διεπιστημονικές προσεγγίσεις αστικής ανάλυσης και πολιτικής*, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας / Gutenberg.
- Cloke, P., Little, J. (επιμ.) (1997), *Contested Countryside Cultures: Otherness, Marginalisation and Rurality*, London: Routledge.
- CEC (1996), *The Cork Declaration: A Living Countryside*, διαθέσιμο στο http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_en.htm.
- CEC (1997a), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Luxembourg: Commission of the European Community.
- CEC (1997b), *Agenda 2000. For a Stronger and Wider E.U.*, τόμ. 1, Luxembourg: Commission of the European Community.
- CEC (1997c), *Rural Developments. CAP 2000 Working Document*, Brussels: CEC, DG for Agriculture.
- CEC (1999), *Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures*, Luxembourg: Commission of the European Community.
- CEC (2003a), *CAP Reform: A Long-Term Perspective for Sustainable Agriculture*, EC, Directorate General for Agriculture.
- CEC (2003b), *Rural Development in the European Union, Fact Sheet*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2003c), *Overview of the Implementation of Rural Development Policy 2000-2006*, Fact Sheet, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Δαμιανάκος, Σ. (2002), *Από τον χωρικό στον αγρότη: η ελληνική αγροτική κοινωνία απέναντι στην παγκοσμιοποίηση*, Αθήνα: Εξάντας / ΕΚΚΕ.
- ERS/USDA (2003), *What Is Rural?*, διαθέσιμο στο: <http://www.ers.usda.gov/briefing/rurality>, πρόσβαση στις 28/8/2003.
- ΕΣΥΕ (2001), *Στατιστική Επετηρίδα της Ελλάδος 2000*, Αθήνα: ΕΣΥΕ.
- Fenell, R. (1999), *Η Κοινή Αγροτική Πολιτική: συνέχεια και αλλαγή*, Αθήνα: Θεμέλιο / ΓΠΑ.
- Ferrao, J., Lopes, R., Ferreira, F. (2004), «Υπαιθρος, περιφερειακότητα και περιοχές της υπαίθρου στην Ευρώπη», στο Λαμπριανίδης Α. (επιμ.), *Η επιχειρηματικότητα στην ευρωπαϊκή ύπαιθρο. Η περίπτωση της Ελλάδας*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Gilg, A. W. (1996), *Countryside Planning: The First Half-Century*, London: Routledge.
- Gray, J. (2000), «The Common Agricultural Policy and the Re-invention of the Rural in the European Community», *Sociologia Ruralis*, 40(1): 30-52.
- Hadjimichalis, C. (2003), «Imagining Rurality in the New Europe and Dilemmas for Spatial Policy», *European Planning Studies*, 11(2): 103-113.
- Halfacree, K. (1995), «Talking about Rurality: Social Representations of the Rural as Expressed by Residents of Six English Parishes», *Journal of Rural Studies*, 11(1): 1-20.
- Harrington, V., O'Donogue, D. (1998), «Rurality in England and Wales 1991: A Replication and Extension of the 1981 Rurality Index», *Sociologia Ruralis*, 38(2): 178-203.
- Hoggart, K. (1990), «Let's Do Away with the Rural», *Journal of Rural Studies*, 6: 245-257.
- Hoggart, K., Buller, H., Black R. (1995), *Rural Europe: Identity and Change*, London / New York / Sydney: Arnold.
- Jones, O. (1995), «Lay Discourses of the Rural: Developments and Implications for Rural Studies», *Journal of Rural Studies*, 11(1): 35-49.
- Λαμπριανίδης, Α. (2000), *Οικονομική γεωγραφία: στοιχεία θεωρίας και εμπειρικά παραδείγματα*, Αθήνα: Πατάκης.

- Λαμπριανίδης, Λ. (2004), «Εισαγωγή», στο Λαμπριανίδης, Λ. (επιμ.), *Η επιχειρηματικότητα στην ευρωπαϊκή ύπαιθρο. Η περίπτωση της Ελλάδας*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Λουλούδης, Λ. (1999), «Γεωπολιτικές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο αγροτικός της Νότος», στο Λουλούδης, Λ., Μπεόπουλος Ν. (επιμ.), *Κριτικές προσεγγίσεις της ανάπτυξης και της προστασίας του περιβάλλοντος και της υπαίθρου*, Αθήνα: Στοχαστής / Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Λουλούδης, Λ., Μαραβέγιας, Ν. (1999), «Αγρότες, κράτος και εξουσία στην Ελλάδα (1981-1996)», στο Κασίμης, Χ., Λουλούδης, Λ. (επιμ.), *Ύπαιθρος χώρα: η ελληνική αγροτική κοινωνία στο τέλος του εικοστού αιώνα*, Αθήνα: Πλέθρον / ΕΚΚΕ.
- Lawrence, M. (1996), «Reading, Writing and the Rural», *Journal of Rural Studies*, 12(1): 79-85.
- Louloudis, L., Beopoulos, N. (2002), «Broadening the Sectoral Perspective on Agricultural Policy in Greece», στο Brower, F., van der Straaten, J. (επιμ.), *Nature and Agriculture in the European Union: New Perspectives on Policies that Shape the European Countryside*, Northampton: Edgar Elgar.
- OECD (1994), *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, Paris: OECD.
- Παπαδόπουλος, Α. Γ. (2004), «Το διακύβευμα της αγροτικής ανάπτυξης σε μια πολυλειτουργική ύπαιθρο», στο Παπαδόπουλος Α. Γ. (επιμ.), *Η ανάπτυξη σε μια πολυλειτουργική ύπαιθρο*, Αθήνα: Gutenberg.
- Pratt, A. C. (1996), «Discourses of Rurality: Loose Talk or Social Struggle?», *Journal of Rural Studies*, 12(1): 69-78.
- RECLUS (1998), *L'Espace rural*, Paris: La Documentation Française.
- Richardson, T. (2000), «Discourses of Rurality in E.U. Spatial Policy: The European Spatial Development Perspective», *Sociologia Ruralis*, 40(1): 53-71.
- Saraceno, E. (2003), *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, διαθέσιμο στο: http://www.arl-net.de/veroe/wag_lawi/Saraceno.pdf.
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ) (2004), δικτυακός τόπος: <http://www.minagric.gr>.
- Υπουργείο Γεωργίας (2003), *Βιώσιμη γεωργία σε μια ανεπτυγμένη ύπαιθρο. Ένα όραμα δεκαετίας για την ελληνική γεωργία και την ύπαιθρο*, Υπουργείο Γεωργίας.
- Van Dam, F., Heins, S., Elbersen, B. S. (2002), «Lay Discourses of the Rural and Stated and Revealed Preferences for Rural Living. Some Evidence of the Existence of a Rural Idyll in the Netherlands», *Journal of Rural Studies*, 18(4): 461-476.
- Van der Ploeg, J. D. (2003), *Rural Development and the Mobilisation of Local Actors*, ομιλία στην Ευρωπαϊκή Διάσκεψη για την Αγροτική Ανάπτυξη, Salzburg, 12-14/11.
- Van der Ploeg, J. D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., de Roest, K., Sevilla-Guzmán, E., Ventura, F. (2000), «Rural Development: From Practices and Policies towards Theory», *Sociologia Ruralis*, 40(4): 391-408.
- Van der Ploeg, J. D., Renting, H. (2004), «Behind the Redux: A Rejoinder to David Goodman», *Sociologia Ruralis*, 44(2): 233-242.