

Έκδοση  
στην ελληνική γλώσσα

## Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

---

Ανακοίνωση αριθ.

Περιεχόμενα

Σελίδα

I *Ανακοινώσεις*

**Ελεγκτικό Συνέδριο**

91/C 290/01

Ειδική έκθεση αριθ. 4/91 για τη λειτουργία της κοινής οργάνωσης της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης και της ισογλυκόζης συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής .....

1

## I

(Ανακοινώσεις)

## ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 4/91

για τη

λειτουργία της κοινής οργάνωσης της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης και της ισογλυκόζης  
συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

(91/C 290/01)

(Παρατηρήσεις βάσει του άρθρου 206α, παράγραφος 4, της συνθήκης ΕΟΚ)

Το πρώτο μέρος αποτελεί παρουσίαση της κοινής οργάνωσης της αγοράς ζάχαρης, ενώ στο δεύτερο, τρίτο και τέταρτο μέρος αναλύονται οι συνέπειες της λειτουργίας της οργάνωσης που έχει τεθεί σε εφαρμογή.

Ο βιαστικός αναγνώστης θα βρει στο πέμπτο μέρος τα συμπεράσματα αυτής της ειδικής έκθεσης.

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία
1. Παρουσίαση της κοινής οργάνωσης της αγοράς	1.1 — 1.29
Η ζάχαρη και η ισογλυκόζη στην Κοινότητα: γεωργική και βιομηχανική πλευρά	1.1 — 1.6
Γενικά	1.1
Η γεωργική πλευρά	1.2
Η βιομηχανική πλευρά: μια βαρεία βιομηχανία	1.3 — 1.5
Παραγωγή και κατανάλωση στην Κοινότητα	1.6
Η κοινή οργάνωση ζάχαρης και ισογλυκόζης	1.7 — 1.10
Δημιουργία κοινής οργάνωσης της αγοράς	1.7
Οι περιοδικές αναθεωρήσεις	1.8
Οι προσχωρήσεις	1.9
Η ισογλυκόζη	1.10
Μηχανισμοί διαχείρισης του καθεστώτος	1.11 — 1.21
Ποσοστώσεις παραγωγής	1.11 — 1.15
Τιμές	1.16
Οι υπόλοιπες πλευρές	1.17 — 1.21
Κανόνες σχετικά με την εισαγωγή	1.17
Κανόνες σχετικά με την εξαγωγή	1.18
Επισιτιστική βοήθεια	1.19
Ενίσχυση στη χημική βιομηχανία	1.20
Αποθεματοποίηση	1.21

Δημοσιονομικό και προϋπολογιστικό καθεστώς της ΚΟΑ	1.22 — 1.26
Ονοματολογία του προϋπολογισμού	1.22
Διατάξεις σχετικά με τη χρηματοδότηση	1.23 — 1.26
Στόχοι και τρόπος διεξαγωγής της έρευνας	1.27 — 1.29
Προγενέστερες παρατηρήσεις του Συνεδρίου	1.27
Στόχοι της έρευνας	1.28
Τρόπος διεξαγωγής της έρευνας	1.29
2. Εσωτερικές μακροοικονομικές συνέπειες του κοινοτικού καθεστώτος	2.1 — 2.69
Ιστορική εξέλιξη του συστήματος των ποσοστώσεων	2.1 — 2.29
Πρώτο καθεστώς σχετικά με τη ζάχαρη (1968-1975)	2.1 — 2.8
Δεύτερος κανονισμός για τη ζάχαρη και πρώτη διεύρυνση (1975-1981)	2.9 — 2.15
Τρίτος κανονισμός για τη ζάχαρη και δεύτερη διεύρυνση (1981-1986)	2.16 — 2.20
Τέταρτος κανονισμός για τη ζάχαρη και τρίτη διεύρυνση (1986-1991)	2.21 — 2.27
Παράταση του καθεστώτος που αποφασίστηκε το 1991	2.28
Γενική εκτίμηση σχετικά με την εξέλιξη συστήματος των ποσοστώσεων	2.29
Εξέλιξη των όρων εφοδιασμού της αγοράς	2.30 — 2.33
Πλεόνασμα εφοδιασμού	2.30
Ασφάλεια εφοδιασμού	2.31 — 2.33
Ορθολογική ανάπτυξη της παραγωγής, κατανομή των ποσοστώσεων και στάση των επαγγελματιών κύκλων	2.34 — 2.38
Έννοια της εξειδίκευσης	2.34
Εφαρμογή στο ζαχαρότευτλο και δημιουργία ποσοστώσεων εξειδίκευσης	2.35 — 2.36
Πραγματική κατανομή των ποσοστώσεων	2.37
«Εθνικοποίηση» των ποσοστώσεων	2.38
Λοιπές γενικές διατάξεις που επηρεάζουν την οικονομική αποτελεσματικότητα	2.39 — 2.48
Μικτές τιμές	2.39 — 2.43
Τιμές καθοριζόμενες σε περιφερειακή βάση	2.44
Εθνικές ενισχύσεις	2.45 — 2.47
Προσφυγή στις ποσοστώσεις τεύτλων	2.48
Συγκεκριμένα προβλήματα σε ορισμένα κράτη μέλη	2.49 — 2.63
Αναδιάρθρωση στην Ιταλία	2.49 — 2.53
Μεταβατικό καθεστώς για την Ισπανία	2.54 — 2.56
Εφοδιασμός της αγοράς της Πορτογαλίας	2.57 — 2.59
Παραγωγή ζάχαρης τεύτλων στην Ελλάδα	2.60 — 2.62
Κατάσταση σχετικά με την ισογλυκόζη	2.63 — 2.67
Τελική παρατήρηση	2.68
3. Οι διεθνείς μακροοικονομικές πλευρές του θέματος και η παγκόσμια αγορά ζάχαρης	3.1 — 3.25
Η παγκόσμια αγορά	3.1 — 3.6
Χαρακτηριστικά της παγκόσμιας αγοράς	3.1 — 3.3
Η θέση της Κοινότητας στην παγκόσμια αγορά	3.4 — 3.6
Η επισιτιστική βοήθεια	3.7
Οι οικονομικές επιπτώσεις της ζάχαρης Γ	3.8 — 3.20
Η σχετική σπουδαιότητα της παραγωγής της ζάχαρης Γ	3.8 — 3.10
Οι οικονομικές συνθήκες της παραγωγής εκτός ποσόστωσης	3.11 — 3.13
Η επίδραση του μηχανισμού μεταφοράς	3.14 — 3.15
Οι επιπτώσεις των εξαγωγών ζάχαρης Γ στο κόστος των εξαγωγών ζάχαρης ποσόστωσης	3.16 — 3.17

Οι συνέπειες της υπεροχής των εξαγωγών Γ όταν η παγκόσμια τιμή είναι ευνοϊκή	3.18 — 3.20
Οι συνέπειες του πρωτοκόλλου ζάχαρης ΑΚΕ και Ινδίας	3.21 — 3.22
Οι διεθνείς διαπραγματεύσεις	3.23 — 3.25
Οι διεθνείς συμφωνίες για τη ζάχαρη	3.23 — 3.24
Η ΓΣΔΕ (GATT)	3.25
<b>4. Οι συνέπειες στα δημόσια οικονομικά των Κοινοτήτων</b>	<b>4.1 — 4.20</b>
Εξέλιξη της κατάστασης του προϋπολογισμού	4.1
Το κόστος του πλεονάσματος	4.2 — 4.5
Η κατανομή του κόστους	4.2 — 4.3
Η σχετική σπουδαιότητα των δαπανών	4.4
Το προκύπτον κόστος	4.5
Ο έλεγχος της αυτοχρηματοδότησης	4.6 — 4.14
Ο μηχανισμός	4.6 — 4.8
Το πρόβλημα της λογιστικής επαλήθευσης	4.9 — 4.10
Η λογιστική ανάλυση	4.11 — 4.12
Τα αποτελέσματα της ανάλυσης	4.13
Αξιολόγηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στον τομέα της αυτοχρηματοδότησης	4.14
Άλλες ειδικές παρατηρήσεις όσον αφορά τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση	4.15 — 4.17
Οι επιστροφές κατά την εξαγωγή	4.15
Οι επιστροφές στην παραγωγή	4.16 — 4.17
Η διοικητική διαχείριση από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη	4.18 — 4.20
<b>5. Συμπέρασμα</b>	<b>5.1 — 5.20</b>
Μηχανισμός φαινομενικά συνεπής	5.1 — 5.3
Παρεκτροπή ενός συστήματος	5.4 — 5.15
Σημαντικό κόστος	5.16 — 5.20
	Σελίδες
<b>Απαντήσεις της Επιτροπής</b>	<b>48 — 56</b>

## 1. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

### *Η ζάχαρη και η ισογλυκόζη στην Κοινότητα: γεωργική και βιομηχανική πλευρά*

#### **Γενικά**

1.1. Η ζάχαρη αποτελεί κατά παράδοση ένα βασικό προϊόν διατροφής. Πράγματι, αντιστοιχεί σε μία από τις τέσσερις θεμελιώδεις γεύσεις, μαζί με την όξινη, την πικρή και την αλμυρή. Η γενικευμένη κατανάλωσή της χρονολογείται από τις αρχές του 19ου αιώνα, εποχή που ανακαλύφθηκε η ζάχαρη από ζαχαρότευτλα και άρχισε η βιομηχανική ανάπτυξη του ραφινάρισματος του καλαμοσάκχαρου. Αν και η κατανάλωση ζάχαρης έχει φθάσει σε επίπεδα κορεσμού στις αναπτυγμένες χώρες, δεν συμβαίνει το ίδιο στις φτωχές χώρες όπου εξαρτάται άμεσα αφενός από τα εισοδήματα και αφετέρου από την τιμή της ζάχαρης. Ο παγκόσμιος μέσος όρος ετήσιας κατανάλωσης ανά κάτοικο βρίσκεται σήμερα περίπου στα 20 χγρ. λευκής ζάχαρης. Η συνολική παγκόσμια κατανάλωση αυξήθηκε κατά 60 % και πλέον μεταξύ 1968 και 1988 και παρουσιάζει συνεχή άνοδο χάρις ιδίως στην αύξηση της χρησιμοποίησής της στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η κοινοτική μέση κατανάλωση ανέρχεται περίπου σε 34 χγρ. λευκής ζάχαρης ανά κάτοικο ετησίως, ενώ οι εθνικοί μέσοι όροι κυμαίνονται μεταξύ 25 χγρ. (στην Ισπανία) και 40 χγρ. (στο Ηνωμένο Βασίλειο). Η κατανάλωση ζάχαρης ανά κάτοικο γενικά είναι κατά το μάλλον ή ήττον σταθερή στην Κοινότητα, ενώ έχει αρχίσει η είσοδος στην αγορά προϊόντων υποκατάστασης. Αξίζει να σημειωθεί ότι μόνο ένα μέρος της ζάχαρης καταναλώνεται αυτούσια, ενώ το μεγαλύτερο μέρος ενσωματώνεται σε προϊόντα διατροφής. Η αναλογία μεταξύ των δύο κυμαίνεται ανάλογα με τις χώρες, αλλά συνολικά, για την Κοινότητα, είναι της τάξης του  $\frac{1}{3}$  για την άμεση χρησιμοποίηση και των  $\frac{2}{3}$  για την κατανάλωση υπό μορφή μεταποιημένων προϊόντων. Τα προϊόντα υποκατάστασης υποκαθιστούν τη ζάχαρη κυρίως στην τελευταία κατηγορία.

#### **Η γεωργική πλευρά**

1.2. Η ζάχαρη (σακχαρόζη) είναι από χημική άποψη δισακχαρίδιο, το οποίο αποτελείται από ίσα μέρη φρουκτόζης και γλυκόζης και μπορεί να ληφθεί από το ζαχαρότευτλο στις εύκρατες περιοχές ή από το ζαχαροκάλαμο στις τροπικές περιοχές. Η ισογλυκόζη είναι ένα υγρό που παρουσιάζει τις ίδιες χημικές ιδιότητες και μπορεί να παρασκευαστεί από άμυλο αραβοσίτου (κατά προτίμηση) ή σίτου ή ακόμη και γεωμήλου. Το μεγαλύτερο μέρος της παραγωγής ζάχαρης στην Ευρώπη προέρχεται από την καλλιέργεια του ζαχαρότευτλου, που εισήγαγε ο Ναπολέων την εποχή του ηπειρωτικού αποκλεισμού. Σε πολύ μικρό διάστημα, η παραγωγή ζάχαρης από ζαχαρότευτλα παρουσίασε θεαματική ανάπτυξη στην Ευρώπη. Η παγκόσμια οικονομία της ζάχαρης χαρακτηρίζεται πλέον από τη δυάδα ζαχαροκάλαμο/ζαχαρότευτλο, σε συνάρτηση με την κλιματική ζώνη, πράγμα που καθιστά τη ζάχαρη πραγματικά παγκόσμιο προϊόν. Σήμερα, το 63 %

περίπου της παγκόσμιας παραγωγής ζάχαρης προέρχεται από το ζαχαροκάλαμο και το 37 % από το ζαχαρότευτλο. Το ζαχαρότευτλο είναι ένα φυτό του οποίου η σπορά γίνεται την άνοιξη και η συγκομιδή το φθινόπωρο. Αντίθετα η καλλιέργεια του ζαχαροκάλαμου ακολουθεί έναν κύκλο επτά ετών. Η απόδοση των δύο καλλιέργειών επηρεάζεται έντονα από τις κλιματικές και μετεωρολογικές συνθήκες. Οι καλλιέργειες ζαχαροκάλαμου εκτίθενται στις τροπικές κακοκαιρίες και μπορούν ιδίως να υποστούν ζημιές από τυφώνες. Η απόδοση μιας καλλιέργειας ζαχαρότευτλων, τόσο σε ποσότητα συγκομιδής ανά εκτάριο όσο και σε περιεκτικότητα σε σακχαρόζη, ποικίλλουν αρχικά ανάλογα με την κλιματική ζώνη — η βόρεια Ευρώπη είναι περισσότερο πρόσφορη για καλές αποδόσεις από ό,τι η νότια — και κατόπιν ανάλογα με τις μετεωρολογικές συνθήκες. Ο τελευταίος παράγοντας μπορεί να οδηγήσει σε καλές ή κακές εσοδείες, που χαρακτηρίζονται από απόκλιση απόδοσης της τάξης του 15 με 20 %. Η απόδοση της καλλιέργειας ζαχαρότευτλου σημειώνει σταθερή πρόοδο, χάρις στην εξέλιξη της βιοτεχνολογίας και στην εκμηχάνιση των εκμεταλλεύσεων. Στον τομέα της βιοτεχνολογίας, η εισαγωγή της καλλιέργειας μονόσπερμων σπόρων (που καταργεί την επίπονη εργασία της αραιώσης) και η ανάπτυξη ποικιλιών ανθεκτικών σε ορισμένες ασθένειες συνέβαλε σε αισθητή αύξηση των αποδόσεων: στα τελευταία 20 χρόνια, στην Κοινότητα, η μέση αύξηση της απόδοσης (εκφραζόμενη σε λευκή ζάχαρη ανά εκτάριο) ήταν της τάξης του 1,2 % ετησίως.

#### **Η βιομηχανική πλευρά: μια βαρεία βιομηχανία**

1.3. Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της ζάχαρης είναι η αναγκαία σύζευξη μιας βιομηχανικής διαδικασίας με τη βασική γεωργική παραγωγή. Ούτε το ζαχαρότευτλο ούτε το ζαχαροκάλαμο μπορούν να καταναλωθούν αυτούσια: πρέπει να υποστούν μεταποίηση με μια μέθοδο εξαγωγής (εκχύλισης) και ραφινάρισματος (διύλισης) αρκετά πολύπλοκη, που απαιτεί ειδικευμένες εγκαταστάσεις, προηγμένης τεχνολογίας και που προϋποθέτουν σημαντική επένδυση. Ένα σύγχρονο εργοστάσιο ζάχαρης που επεξεργάζεται περίπου 10 000 τόνους ζαχαροτεύτλων την ημέρα αντιπροσωπεύει επένδυση της τάξης των 150 εκατ. ECU. Πρόκειται για βαρεία βιομηχανία με την πραγματική σημασία της λέξης, δηλαδή συγκροτήματα τεχνικών εγκαταστάσεων με σημαντικές διαστάσεις. Εξάλλου, η πρώτη ύλη, το ζαχαρότευτλο, θέτει οικονομικό πρόβλημα εξόδων μεταφοράς που συνδέονται με τη μεταφορά ανώφελου βάρους (υπάρχουν κατάλοιπα χαμηλής αξίας μεταξύ 85 και 90 %). Επομένως ο τόπος καλλιέργειας των ζαχαροτεύτλων και ο τόπος εγκατάστασης των εργοστασίων ζάχαρης θα πρέπει να γειτονεύουν: έτσι η απόσταση μεταξύ τους δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 50 χλμ. και το πολύ 100 χλμ.

1.4. Ως προς το τελικό προϊόν, οι κρύσταλλοι της λευκής ζάχαρης που προκύπτουν από τη διαδικασία εκχύλισης και ραφινάρισματος των ζαχαροτεύτλων δεν μπορούν να διακριθούν, ούτε από φυσική ούτε από χημική άποψη, από εκείνους που λαμβάνονται από το ζαχαροκάλαμο. Η λεγόμενη ξανθοκόκκινη ή ακατέργαστη ζάχαρη από ζαχαροκάλαμο είναι ένα ενδιάμεσο προϊόν, με βάση το ζαχαροκάλαμο, το οποίο έχει

υποστεί ένα πρώτο ραφινάρισμα επιτόπου με σκοπό τη συντήρησή του και το οποίο κατόπιν μεταφέρεται τις περισσότερες φορές στις περιοχές κατανάλωσης για ένα τελικό ραφινάρισμα εκεί. Αυτή η κατανομή της εργασίας εξηγείται αρχικά από το γεγονός ότι η ακατέργαστη ζάχαρη είναι σχετικά εύκολο να μεταφερθεί χύμα, και κατόπιν από το υψηλό κόστος των εγκαταστάσεων τελικού ραφινάρισματος και τις εξειδικευμένες γνώσεις που είναι αναγκαίες για τη χρησιμοποίησή τους, και τέλος, παραδοσιακά, από μια βούληση για οικονομικό έλεγχο. Τα εργοστάσια που επεξεργάζονται την ακατέργαστη ζάχαρη από ζαχαροκάλαμο είναι έτσι σημαντικό οικονομικό πλεονέκτημα σε σχέση με τα εργοστάσια επεξεργασίας ζαχαροτεύτλων στο βαθμό που μπορούν να λειτουργούν συνεχώς, ενώ τα εργοστάσια επεξεργασίας ζαχαροτεύτλων λειτουργούν μόνο κατά την «καμπάνια» που διαρκεί περίπου τρεις μήνες το χρόνο. Οι ζάχαρες κατανάλωσης καστανού χρώματος, όπως η καστανή ζάχαρη ή το καντιοζάχαρο, μπορούν να ληφθούν τόσο από το ζαχαρότευτλο όσο και από το ζαχαροκάλαμο: πρόκειται πράγματι για προϊόντα διύλισης τα οποία δεν διακρίνονται από τη λευκή ζάχαρη παρά μόνο με την κρυσταλλοποίηση και με την παρουσία μιας μικρής ποσότητας μελάσσας (σιροπιώδες και ακάθαρτο υποπροϊόν).

1.5. Η παρουσία ενός βιομηχανικού συγκροτήματος που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα αυτού του ουσιαστικά γεωργικού τομέα παραγωγής έχει αρκετές σημαντικές συνέπειες:

- α) πρώτον, τα εργοστάσια ζάχαρης αντιπροσωπεύουν σχετικά περιορισμένο αριθμό υποχρεωτικών σημείων διέλευσης. Τη στιγμή αυτή, στην Κοινότητα, δεν υπάρχουν παραπάνω από 200 εργοστάσια ζάχαρης, τα οποία ανήκουν σε λιγότερες από 100 επιχειρήσεις. Αυτή η ιδιαιτερότητα αποτελεί σημαντικό πλεονέκτημα στον τομέα των ελέγχων, υλικών και οικονομικών, γεγονός που διευκολύνει την εφαρμογή αποτελεσματικών μέσων διαχείρισης της αγοράς. Αυτή η μορφή όμως επιτρέπει στις επιχειρήσεις να συνεννοούνται εύκολα για την προάσπιση των κοινών συμφερόντων τους. Αυτή η ισχύς έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια με μια συγκεντρωτική τάση·
- β) ταυτόχρονα, η τεχνολογική εξέλιξη συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό και στην αύξηση του μέσου μεγέθους των μονάδων παραγωγής, επιτρέποντας έτσι αύξηση της βιομηχανικής παραγωγικότητας. Αν στην τελευταία προστεθεί και η βελτίωση που αναφέρεται στο σημείο 1.2 της γεωργικής τεχνικής απόδοσης, η συνολική αύξηση της τεχνικής παραγωγικότητας στον τομέα της ζάχαρης αντιπροσωπεύει κατά μέσο όρο 1,4 % το χρόνο, για τις χώρες της Κοινότητας, στα τελευταία 20 χρόνια·
- γ) όσον αφορά την ισογλυκόζη, η σχέση μεταξύ του βιομηχανικού στοιχείου και του γεωργικού στοιχείου είναι πιο χαλαρή: πράγματι, η ισογλυκόζη, είναι ένα προϊόν που λαμβάνεται από ένα άλλο ήδη ενδιάμεσο προϊόν (το άμυλο) του οποίου είναι ένα από τα πολλά παράγωγα, τα οποία επίσης διατίθενται το εμπόριο. Επιπλέον το οικονομικό πρόβλημα

που χαρακτηρίζει το ζαχαρότευτλο, δηλαδή η μεταφορά ανώφελου βάρους (βλ. σημείο 1.3) δεν τίθεται στον ίδιο βαθμό, έτσι που η γεωγραφική θέση του εργοστασίου σε σχέση με τις εκτάσεις γεωργικής παραγωγής είναι πολύ λιγότερο δεσμευτική·

- δ) μια άλλη συνέπεια του ρόλου που διαδραματίζει ένα βιομηχανικό συγκρότημα με σημαντικό όγκο επενδύσεων είναι η ανάγκη προνοητικής διαχείρισης: δεν μπορεί να προσαρμοστεί το επίπεδο της παραγωγής από το ένα έτος στο άλλο χωρίς να δημιουργηθούν οικονομικά προβλήματα για τις επιχειρήσεις. Εάν θέλουμε να αλλάξουμε την παραγωγή, θα πρέπει να αναφέρουμε τις αλλαγές αρκετά χρόνια νωρίτερα ώστε οι επιχειρήσεις να μπορέσουν να τις λάβουν υπόψη στα σχέδια εκσυγχρονισμού και αναδιάρθρωσής τους. Γίνεται αναγκαστικά η σύγκριση με την πλοήγηση ενός μεγάλου δεξαμενόπλοιου. Για να αλλάξει πορεία πρέπει να αρχίσει τους ελιγμούς πολύ νωρίτερα·
- ε) η σπουδαιότητα των επενδύσεων σημαίνει επίσης ότι τα εργοστάσια ζάχαρης αποτελούν τμήμα μεγάλων επιχειρήσεων, μερικές φορές με ευρεία διαφοροποίηση δραστηριοτήτων, στον τομέα των γεωργικών προϊόντων διατροφής. Στις επιχειρήσεις αυτές σημειώνονται ολοένα και περισσότερο, κυρίως τα τελευταία χρόνια, κινήσεις διακρατικής συγκέντρωσης.

#### Παραγωγή και κατανάλωση στην Κοινότητα

1.6. Κατά την δεκαετία του '80, η συνολική κατανάλωση ζάχαρης στην Κοινότητα υπήρξε σχετικά σταθερή: γύρω στα 9,5 εκατ. τόνους λευκής ζάχαρης πριν και περίπου 10,9 εκατ. τόνοι μετά την προσχώρηση των δύο χωρών της 13ης και 14ης χερσονήσου. Η σημερινή παραγωγή πλησιάζει τα 14 εκατ. τόνους, στα οποία προστίθενται περίπου 1,7 εκατ. τόνοι από εισαγωγές. Σε σύγκριση με τις εσωτερικές ανάγκες κατανάλωσης, οι ποσότητες αυτές οδηγούν σε εξαγωγές της τάξης των 4,8 εκατ. τόνων ετησίως. Ο **πίνακας 1** παρουσιάζει τα ισοζύγια προσφοράς ζάχαρης στην Κοινότητα από το 1981.

#### Η κοινή οργάνωση αγοράς ζάχαρης και ισογλυκόζης

##### Δημιουργία κοινής οργάνωσης της αγοράς

1.7. Όταν δημιουργήθηκε η κοινή οργάνωση αγοράς (ΚΟΑ) το 1968, αντικατέστησε τις υπάρχουσες τότε εθνικές πολιτικές των κρατών μελών στον τομέα της ζάχαρης. Προκειμένου να γίνει αυτό, χρειαζόταν σημαντική προσπάθεια προσέγγισης ώστε να καλυφθούν οι διαφορές μεταξύ αυτών των εθνικών πολιτικών. Κατά παράδοση, σε όλες τις χώρες που παράγουν ζάχαρη, ο τομέας αυτός είναι εξαιρετικά ρυθμιζόμενος και προστατευόμενος από τις εθνικές αρχές. Καθώς οι φυσικές συνθήκες παραγωγής ζαχαροτεύτλων ποικίλουν από μια χώρα στην άλλη, οι λεπτομέρειες ρύθμισης και ιδίως τα επίπεδα των θεσμικών τιμών ήταν πολύ διαφορετικά μεταξύ των ενδιαφερόμενων κρατών μελών το 1968. Έτσι για την ιταλική και τη γερμανική παραγωγή υπήρχαν εγγυήσεις για επίπεδο τιμών πολύ υψηλότερο από ό,τι για τις παραγωγές άλλων χωρών, η δε μέγιστη απόκλιση έφθανε μέχρι και 50 %.

Πίνακας 1 — Ισοζύγια εφοδιασμού ζάχαρης της Κοινότητας

(σε 000 τ)

Καμπάνια	1 Αποθέματα στην αρχή της καμπάνιας	2 Παραγωγή	3 Εισαγωγές	4 Συνολικοί πόροι	5 Κατανάλωση	6 Εξαγωγές	7 Συνολικές χρησιμο- ποιήσεις	8 Αποθέματα στο τέλος της καμπάνιας
1981/82	1 120	15 028	1 532	17 680	9 597	5 473	15 070	2 610
1982/83	2 610	13 942	1 493	18 045	9 474	5 516	14 990	3 055
1983/84	3 055	11 003	1 543	15 601	9 314	4 416	13 730	1 871
1984/85	1 871	12 500	1 525	15 896	9 555	4 230	13 785	2 111
1985/86	2 111	12 720	1 469	16 300	9 391	4 570	13 961	2 339
Μέσος όρος	2 153	13 039	1 512	16 704	9 466	4 841	14 307	2 397
1986/87	2 752	14 096	1 704	18 552	10 907	4 869	15 766	2 776
1987/88	2 776	13 211	1 790	17 777	10 834	4 608	15 442	2 335
1988/89	2 335	13 915	1 795	18 045	10 861	5 118	15 979	2 066
Μέσος όρος	2 621	13 741	1 763	18 125	10 867	4 865	15 732	2 392

### Οι περιοδικές αναθεωρήσεις

1.8. Η βασική νομοθεσία που διέπει την αγορά της ζάχαρης αποτελεί αντικείμενο περιοδικών αναθεωρήσεων, κατά κανόνα κάθε πέντε χρόνια, με εξαίρεση τον πρώτο κανονισμό (1) που προβλεπόταν για επτά χρόνια. Ο δεύτερος κανονισμός (2), της 19.12.1974, επρόκειτο να ανανεωθεί μετά από μία πενταετία δηλαδή με ισχύ από την 1η Ιουλίου 1980. Λόγω δυσχερειών που ανέκυψαν κατά τις διαπραγματεύσεις στο πολιτικό επίπεδο, δεν κατέστη δυνατό να αρχίσει η εφαρμογή του τρίτου καθεστώτος το 1980 και, έπειτα από παράταση του καθεστώτος 1975-1980 για ένα έτος, τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1981 (3). Η επόμενη αναθεώρηση έγινε όπως προβλεπόταν το 1986, και έτσι η προσεχής προθεσμία για την ανανέωση του βασικού κανονισμού είναι η 1η Ιουλίου 1991. Ωστόσο, στις 6 Αυγούστου 1990, η Επιτροπή πρότεινε κυρίως να παραταθεί το καθεστώς 1986-1991 για μία διετία (4). Το Συμβούλιο δέχθηκε την αρχή της παράτασης και ενέκρινε, στο πλαίσιο αυτό, τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 305/91 της 4ης Φεβρουαρίου 1991.

(1) Κανονισμός αριθ. 1009/67/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1967, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, ΕΕ αριθ. L 308 της 18. 12. 1967, σ. 1.

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3330/74 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1974, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, ΕΕ αριθ. L 359 της 31. 12. 1974, σ. 1.

(3) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, ΕΕ αριθ. L 177 της 1. 7. 1981, σ. 4.

(4) Πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, που υποβλήθηκε από την Επιτροπή, έγγραφο COM(90) 323, της 26. 9. 1990. Η πρόταση αυτή κατέληξε στον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 305/91 του Συμβουλίου της 4ης Φεβρουαρίου 1991, (ΕΕ αριθ. L 37 της 9. 2. 1991).

### Οι προσχώρησεις

1.9. Οι αναθεωρήσεις των κανονιστικών ρυθμίσεων για τη ζάχαρη συνέπεσαν λίγο-πολύ με την προσχώρηση νέων κρατών μελών στην Κοινότητα, πράγμα το οποίο δεν υπήρξε άμοιρο συνεπειών. Ο δεύτερος κανονισμός, του 1975, επηρεάστηκε ισχυρά από την προσχώρηση, το 1973, της Δανίας, της Ιρλανδίας και ιδιαίτερα του Ηνωμένου Βασιλείου. Η αναθεώρηση του 1981 συνέπεσε με την προσχώρηση της Ελλάδας και η αναθεώρηση του 1986 με την προσχώρηση των Ιβηρικών κρατών. Επίσης, η προπαρασκευή της ανανέωσης του καθεστώτος που προβλεπόταν για τον Ιούλιο του 1991 έγινε ακριβώς τη στιγμή όπου το έδαφος της πρώην ΔΔΓ εντάχθηκε στο πεδίο εφαρμογής της ΚΟΑ της ζάχαρης. Σε όλες τις περιπτώσεις, ο τομέας της ζάχαρης απέκτησε ιδιαίτερο ενδιαφέρον στις πολιτικές διαπραγματεύσεις και η οργάνωση της αγοράς αντανακλά τις συνέπειες του γεγονότος αυτού.

### Η ισογλυκόζη

1.10. Κατά τη δεκαετία του '70 έκανε την εμφάνισή της στην αγορά η ισογλυκόζη ως γλυκαντικό υποκατάστασης, στις Ηνωμένες Πολιτείες και στην Ιαπωνία, και κατόπιν στην Ευρώπη. Από τη στιγμή που εγκαταστάθηκε στην Ευρώπη μια ορισμένη παραγωγική δυναμικότητα και η ισογλυκόζη άρχισε να ανταγωνίζεται τη ζάχαρη ελήφθησαν περιοριστικά μέτρα έναντί της, το 1977 και κατόπιν το 1979. Η ισογλυκόζη διαχωρίστηκε από το καθεστώς για το άμυλο και ενσωματώθηκε στην ΚΟΑ της ζάχαρης. Έκτοτε η παραγωγή της περιορίστηκε με το σύστημα των ποσοστώσεων.

## Μηχανισμοί διαχείρισης του καθεστώτος

### Ποσοτώσεις παραγωγής

1.11. Από τις αρχές ακόμη (1968), το καθεστώς για τη ζάχαρη χαρακτηριζόταν από περιορισμό της εγγύησης της τιμής, πράγμα που το καθιστούσε μοναδικό για την εποχή εκείνη. Ο περιορισμός αυτός παίρνει τη μορφή ποσοτώσεων παραγωγής. Η κατανομή των ποσοτώσεων αυτών πραγματοποιείται σε δύο φάσεις. Αρχικά, καθορίζεται για κάθε κράτος μέλος μια ανώτατη ποσόστωση. Οι ποσοτώσεις αυτές αναγράφονται στον βασικό κανονισμό που διέπει την ΚΟΑ. Σε μια δεύτερη φάση, τα κράτη μέλη κατανέμουν ποσοτώσεις στις επιχειρήσεις σύμφωνα με κανόνες που θεσπίζει για το σκοπό αυτό το Συμβούλιο.

1.12. Η ανώτατη ποσόστωση αποτελείται από μια βασική ποσόστωση ή ποσόστωση Α και από μια ποσόστωση εξειδίκευσης ή ποσόστωση Β. Στο βασικό κανονισμό του 1967 (1), η ποσόστωση Β είχε καθοριστεί στο 35 % της ποσόστωσης Α (2). Η ποσόστωση Β είχε σχεδιαστεί αρχικά ως ποσόστωση εξειδίκευσης, και είχε για το λόγο αυτό χαμηλότερο επίπεδο τιμών, μέσω των εισφορών. Αυτή η πρόσθετη παραγωγή προοριζόταν να καλύψει, αν παρουσιαζόταν η περίπτωση, μια κακή εσοδεία σε ορισμένες περιοχές της Κοινότητας ή, κανονικά, να εξαχθεί. Έπρεπε λογικά να πραγματοποιείται στις περιοχές όπου ήταν αποδοτική από οικονομική άποψη.

1.13. Οι ποσότητες που παράγονται πέρα από την ανώτατη ποσόστωση κάθε επιχείρησης (οι λεγόμενες ζάχαρη «Γ») δεν καλύπτονται από καμία κοινοτική εγγύηση και πρέπει να εξάγονται με πλήρη επιβάρυνση της ενδιαφερόμενης επιχείρησης, μέσα σε μια προθεσμία που καθορίζεται νομοθετικά. Εντούτοις η αυστηρότητα του κανόνα αυτού μετριαζεται με τη δυνατότητα, που προβλέπεται στον κανονισμό (3), για μεταφορά ενός μέρους της ζάχαρης Γ στην επόμενη περίοδο, επιτρέποντας έτσι τον προκαταβολικό καταλογισμό της στην παραγωγή της νέας περιόδου. Οι σχετικές ποσότητες πρέπει στην περίπτωση αυτή να αποθηκεύονται για δωδεκάμηνη περίοδο. Η διευκόλυνση αυτή περιορίζεται στο 20 % της ποσόστωσης Α της επιχείρησης. Συνδέεται με τη μόνιμη υποχρέωση για τους παραγωγούς ζάχαρης να κατέχουν ένα ελάχιστο απόθεμα 5 % της ετήσιας παραγωγής τους σε ζάχαρη Α.

1.14. Ο περιγραφόμενος μηχανισμός των ποσοτώσεων παραγωγής είχε περιληφθεί στο βασικό κανονισμό που ρύθμιζε το πρώτο καθεστώς ζάχαρης στα πλαίσια των μεταβατικών μέτρων. Στον πρώτο κανονισμό προβλεπόταν ρητά η κατάργησή τους από την 1η Ιουλίου 1975 (4). Ωστόσο το καθεστώς των ποσοτώ-

σεων παρατάθηκε, κατά το βασικό του μέρος, το 1975, το 1981 και το 1986 και εφαρμόζεται ακόμη σήμερα. Από την ένταξή της στις κανονιστικές ρυθμίσεις της ΚΟΑ της ζάχαρης, η ισογλυκόζη αποτελεί μέρος του ίδιου συστήματος.

1.15. Ο βασικός κανονισμός προβλέπει ακόμη μια ορισμένη ευελιξία, στη διάρκεια του καθεστώτος, κατά το ότι τα κράτη μέλη μπορούν να ανακατανέμουν ένα μέρος των ποσοτώσεων ζάχαρης και ισογλυκόζης μεταξύ των επιχειρήσεων σε σχέση με την κατάσταση κατά την έναρξη της περιόδου. Αυτό το μέρος, που είναι γνωστό με το όνομα «ποσότητα ελιγμού» περιορίζεται επί του παρόντος στο 10 % της ανώτατης ποσόστωσης (5).

### Τιμές

1.16. Το καθεστώς της ζάχαρης δεν ξεχωρίζει καθόλου, όσον αφορά το σύστημα θεσμικών τιμών, από τις περισσότερες άλλες αγορές. Περιλαμβάνει μια ενδεικτική τιμή, μια τιμή παρέμβασης και μια τιμή κατωφλίου. Μια ουσιαστική ιδιαιτερότητα όμως έγκειται στην εφαρμογή του συστήματος τιμών στο τελικό προϊόν, τη ζάχαρη, κατά τρόπο που η τιμή της γεωργικής πρώτης ύλης, του ζαχαρότευτλου, προκύπτει από αυτές. Τα κύρια στοιχεία του παρόντος συστήματος είναι τα εξής:

- α) η ενδεικτική τιμή της λευκής ζάχαρης: αντιπροσωπεύει το επίπεδο τιμών της αγοράς που θεωρείται από το Συμβούλιο ως το πλέον επιθυμητό· καθορίζεται για την αντιπροσωπευτική ποιότητα, στο στάδιο «θύρα εργοστασίου»·
- β) η τιμή παρέμβασης της λευκής ζάχαρης: είναι κατώτερη κατά 5 % από την ενδεικτική τιμή και αντιπροσωπεύει την τιμή στην οποία οι οργανισμοί παρέμβασης είναι υποχρεωμένοι να αγοράζουν τη ζάχαρη που τους προσκομίζεται·
- γ) η παράγωγη τιμή παρέμβασης για τη λευκή ζάχαρη: σε ορισμένες περιοχές της Κοινότητας που θεωρούνται ελλειμματικές ως προς τη ζάχαρη, εφαρμόζεται μια τιμή παρέμβασης ελαφρώς ανώτερη, για να ληφθούν υπόψη τα έξοδα μεταφοράς από τις πλεονασματικές περιοχές προς τις ελλειμματικές περιοχές. Στην πραγματικότητα πρόκειται για τρία κράτη μέλη, δηλαδή την Ιρλανδία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Στην Ισπανία και την Πορτογαλία εφαρμόζεται μεταβατικά μετά την προσχώρηση των δύο χωρών το 1986 μια υψηλότερη τιμή·
- δ) η τιμή κατωφλίου: είναι ίση με την ενδεικτική τιμή στις πλεονασματικές ζώνες, προσαυξημένη κατά τα έξοδα μεταφοράς, που υπολογίζονται κατ' αποκοπή, από την πλέον πλεονασματική ζώνη (βόρεια Γαλλία) μέχρι την πλέον απομακρυσμένη ελλειμματική ζώνη (νότια Ιταλία) και κατά ένα κατ' αποκοπή ποσό που λαμβάνει υπόψη την εισφορά αποθεματοποίησης. Η τιμή αυτή χρησιμεύει κυρίως για τον καθορισμό των εισφορών και των επιστροφών που αναφέρονται στα σημεία 1.17 και 1.18 παρακάτω·

(1) Κανονισμός αριθ. 1009/67/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1967, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, ΕΕ αριθ. L 308 της 18. 12. 1967, σ. 1.

(2) Άρθρο 26 του κανονισμού αριθ. 1009/67/ΕΟΚ, βλ. σημείωση 1.

(3) Τελευταία, το άρθρο 27 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81 του Συμβουλίου, βλ. σημείωση 3.

(4) Άρθρο 22, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού αριθ. 1009/67/ΕΟΚ, βλ. σημείωση 1.

(5) Άρθρο 25 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81 του Συμβουλίου, βλ. σημείωση 3.



ε) η τιμή παρέμβασης της ακατέργαστης ζάχαρης: εξάγεται από την τιμή παρέμβασης της λευκής ζάχαρης με την εφαρμογή ενός κατ' αποκοπή περιθωρίου μεταποίησης και ενός συντελεστή λευκής/ακατέργαστης 0,92·

στ) η ελάχιστη τιμή του ζαχαροτεύτλου: διαμορφώνεται από την τιμή παρέμβασης της λευκής ζάχαρης, αφαιρώντας κατ' αποκοπή ποσά για το περιθώριο μεταποίησης και ενδεχομένως για τα έξοδα παράδοσης στο εργοστάσιο, προσθέτοντας το προϊόν των πωλήσεων μελάσσας και λαμβάνοντας υπόψη μια αντιπροσωπευτική απόδοση (130 χγρ. λευκής ζάχαρης ανά τόνο ζαχαροτεύτλων αντιπροσωπευτικού ποιοτικού τύπου, δηλαδή περιεκτικότητας σε ζάχαρη 16 %). Οι καλλιεργητές ζαχαροτεύτλων και οι ζαχαροβιομήχανοι είναι ελεύθεροι να συμφωνούν υψηλότερη τιμή στα διεπαγγελματικά συμφωνητικά τους. Μπορούν επίσης αντί να καθορίσουν μια τιμή για τα τεύτλα Α και μια τιμή για τα τεύτλα Β, να καθορίζουν μια μικτή τιμή για τα δύο μαζί. Ο κανονισμός ορίζει ότι οι διεπαγγελματικές συμφωνίες καθώς και τα συμφωνητικά που συνάπτονται μεταξύ πωλητών και αγοραστών ζαχαροτεύτλων πρέπει να συμφωνούν προς τις διατάξεις-πλαίσια, ιδίως όσον αφορά τους όρους αγοράς, παράδοσης, παραλαβής και πληρωμής των ζαχαροτεύτλων.

Οι τιμές αυτές χρησιμεύουν ως βάση για τον υπολογισμό των ποσών των εισφορών, επιστροφών και ενισχύσεων που αναφέρονται στις επόμενες παραγράφους. Οι τιμές καθορίζονται κανονικά πριν από την έναρξη κάθε περιόδου εμπορίας, η οποία διαρκεί από την 1η Ιουλίου μέχρι την 30ή Ιουνίου. Ο κανονισμός προβλέπει μάλιστα ότι η τιμή παρέμβασης καθορίζεται πριν από την 1η Αυγούστου του προηγούμενου έτους για την περίοδο που αρχίζει την 1η Ιουλίου του επόμενου έτους.

### Οι υπόλοιπες πλευρές

#### *Κανόνες σχετικά με την εισαγωγή*

1.17. Όπως και τα άλλα προϊόντα που αποτελούν αντικείμενο κοινής οργάνωσης της αγοράς, η ζάχαρη και η ισογλυκόζη προστατεύονται στα σύνορα της Κοινότητας έναντι των εισαγωγών που προέρχονται από τρίτες χώρες, με ένα σύστημα εισφορών κατά την εισαγωγή. Η εισφορά υπολογίζεται ως διαφορά μεταξύ της τιμής κατωφλίου αφενός και αφετέρου μιας τιμής *cif* που αντιπροσωπεύει την ευνοϊκότερη τιμή αγοράς στην παγκόσμια αγορά. Στην πράξη, υπάρχουν ελάχιστες εισαγωγές ζάχαρης με το κανονικό καθεστώς στην Κοινότητα. Αυτό δεν συμβαίνει με τη μελάσσα, ένα σιροπιώδες κατάλοιπο από την παρασκευή ζάχαρης, που περιέχει 40 έως 50 % ζάχαρη και χρησιμοποιείται κυρίως για ζωτροφές. Η Κοινότητα είναι ελλειμματική σε μελάσσα κατά περίπου 3 εκατ. τόνους, και οι εισαγωγές αυτές πραγματοποιούνται με εισφορά. Αντί-

θετα, υπάρχουν σημαντικές εξαιρέσεις από το κανονικό καθεστώς εισαγωγής: μια ποσότητα που συνίσταται κυρίως σε ακατέργαστη ζάχαρη που προορίζεται για ραφινάρισμα στην Κοινότητα, η οποία αντιστοιχεί περίπου σε 1,3 εκατ. τόνους λευκής ζάχαρης, εισάγεται κάθε χρόνο από ορισμένες χώρες ΑΚΕ, χωρίς εισφορά κατά την εισαγωγή και με όρους τιμών που εξομοιώνονται με τις κοινοτικές εγγυημένες τιμές (βλ. 2ο μέρος παρακάτω και στο 3ο μέρος, σημεία 3.21-3.22). Επιπλέον, από το 1986 και εντεύθεν εισάγεται κάθε χρόνο σημαντική ποσότητα ακατέργαστης ζάχαρης με μειωμένη εισφορά, προκειμένου να εξασφαλιστεί ο ροδιασμός των πορτογαλικών βιομηχανιών ραφινάρισματος. Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται στη συνθήκη προσχώρησης και η εισαχθείσα ποσότητα στο πλαίσιο αυτό κατά την περίοδο 1989/90 ανερχόταν στο ισοδύναμο των 281 000 τόνων λευκής ζάχαρης.

#### *Κανόνες σχετικά με την εξαγωγή*

1.18. Όπως και στις άλλες αγορές, υπάρχουν κανόνες για την εξαγωγή που αποσκοπούν στο να καλύψουν τη διαφορά μεταξύ της εγγυημένης κοινοτικής τιμής και της παγκόσμιας τιμής (συνήθως χαμηλότερης) μέσω επιστροφών κατά την εξαγωγή ή εισφορών κατά την εξαγωγή στην (πολύ σπάνια) περίπτωση που η τιμή της παγκόσμιας αγοράς είναι υψηλότερη. Για τη ζάχαρη, προβλέπονται δύο διαδικασίες που ανταποκρίνονται στις εμπορικές ανάγκες: η διαδικασία του εβδομαδιαίου διαγωνισμού (υποβολή προσφορών για το ποσοστό επιστροφής και για δεδομένες ποσοτήτες με σύσταση εγγύησης στα κράτη μέλη· απόφαση για το ανώτατο ποσό που λαμβάνεται από την Επιτροπή έπειτα από διαβούλευση με την Επιτροπή διαχείρισης) και η διαδικασία του περιοδικού καθορισμού (δηλαδή ένας συντελεστής που καθορίζεται από την Επιτροπή μία ή δύο φορές το μήνα, με δυνατότητα ενδιάμεσης προσαρμογής σε συνάρτηση με την εξέλιξη της παγκόσμιας τιμής). Στην πράξη, η μεγάλη πλειοψηφία των εξαγωγών γίνεται μέσω των εβδομαδιαίων διαγωνισμών. Η καλή διεξαγωγή των πράξεων εξασφαλίζεται χάρις σε ένα σύστημα πιστοποιητικών εξαγωγής, που χορηγούνται από τις αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών και συνοδεύονται από τη σύσταση εγγύησης, η οποία αποδεδμεύεται με την προσκόμιση απόδειξης για την ορθή εκτέλεση, μέσα στην προθεσμία ισχύος του πιστοποιητικού. Προβλέπεται επίσης ένα σύστημα πιστοποιητικών για τη ζάχαρη Γ, η οποία αν και δεν μπορεί να αξιώσει καμία επιστροφή κατά την εξαγωγή πρέπει εντούτοις να εξαχθεί μέσα σε μια νομοθετικά καθορισμένη προθεσμία.

#### *Επισιτιστική βοήθεια*

1.19. Όπως και σ' άλλους γεωργικούς τομείς η Κοινότητα μπορεί να χορηγήσει λευκή ζάχαρη ως επισιτιστική βοήθεια. Πρόκειται για ένα ιδιαίτερο καθεστώς με ανθρωπιστικό κυρίως σκοπό, του οποίου η εφαρμογή πραγματοποιείται σύμφωνα με κανόνες που εφαρμόζεται στο σύνολο των γεωργικών τομέων. Δεν υπάρχουν ιδιαιτερότητες για τη ζάχαρη. Κατά μέσο όρο η Κοινότητα δαπανά 2 εκατ. ECU το χρόνο για επισιτιστική βοήθεια σε ζάχαρη, αλλά το 1990 και το 1991 το ποσό αυτό σημειώνει αύξηση.

*Το καθεστώς των επιστροφών στην παραγωγή στη χημική βιομηχανία*

1.20. Ένα μέτρο λίγο-πολύ συγκρίσιμο με τις διατάξεις σχετικά με την εξαγωγή και, εν πάση περιπτώσει, που έχει τον ίδιο σκοπό, δηλαδή τη διάθεση των πλεονασμάτων, εφαρμόστηκε για την επιδότηση της χρησιμοποίησης της ζάχαρης από τις χημικές και φαρμακευτικές βιομηχανίες. Το μέτρο αυτό, το οποίο υπήρχε με άλλη μορφή προηγουμένως, επανεισήχθη το 1986. Έχει ως σκοπό να τοποθετήσει τους ενδιαφερόμενους παρασκευαστές σε κατάσταση ισότητας σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους έξω από την Ευρώπη, οι οποίοι μπορούν να προμηθεύονται την πρώτη ύλη τους στην παγκόσμια τιμή· συγχρόνως αποβλέπει στο να καταστήσει τη ζάχαρη ανταγωνιστική, μέσα στην Κοινότητα, έναντι των αμυλωδών προϊόντων. Το ποσό της επιστροφής καθορίζεται ανά τρίμηνο και στον υπολογισμό του λαμβάνεται υπόψη η τιμή της ζάχαρης, η τιμή του αραβοσίτου, οι ενισχύσεις στην παραγωγή που χορηγούνται για τα αμυλώδη προϊόντα και η εξέλιξη της τιμής της ζάχαρης στην παγκόσμια αγορά. Από την 1η Ιουλίου 1990, το καθεστώς αποχωρίστηκε πλήρως από την αγορά της γλυκόζης και οι συντελεστές των επιστροφών υπολογίζονται αποκλειστικά με βάση τις κοινοτικές και παγκόσμιες τιμές της ζάχαρης. Η διοικητική εφαρμογή του μέτρου από τις αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών βασίζεται σε ένα σύστημα έκδοσης τίτλων επιστροφής που συνοδεύεται από τη σύσταση εγγυήσεων, οι οποίες αποδεσμεύονται μετά από έλεγχο της καλής χρησιμοποίησης των τίτλων.

*Αποθεματοποίηση*

1.21. Το καθεστώς της ζάχαρης περιλαμβάνει κατ' αρχήν έναν μηχανισμό παρέμβασης υπό μορφή δημόσιας αποθεματοποίησης. Πράγματι, κάθε κάτοχος ζάχαρης μπορεί να προσφέρει ποσότητες της σε έναν οργανισμό παρέμβασης που ορίζεται για το σκοπό αυτό, ο οποίος έχει την υποχρέωση να αγοράσει, ανάλογα με την περίπτωση, με την τιμή παρέμβασης ή με την παράγωγη τιμή παρέμβασης. Ωστόσο, στην πράξη, οι επιχειρηματίες σπάνια μόνο προσφεύγουν στο μέτρο αυτό. Πράγματι, το καθεστώς της ζάχαρης έχει ένα μοναδικό σύστημα αντιστάθμισης των εξόδων αποθεματοποίησης, το οποίο επιτρέπει στους επιχειρηματίες να διατηρούν τον έλεγχό τους. Το σύστημα αυτό συνίσταται στην καταβολή μηνιαίων αποζημιώσεων για έξοδα αποθεματοποίησης στους κατόχους αποθεμάτων ζάχαρης που βρίσκονται μέσα στο κύκλωμα της βιομηχανίας παραγωγής και μεταποίησης και του χονδρικού εμπορίου. Οι αποζημιώσεις αυτές χρηματοδοτούνται με εισφορές που επιβάλλονται στους παραγωγούς ζάχαρης για τις ποσότητες που παράγονται μέσα στα πλαίσια της ανώτατης ποσόστωσής τους. Αυτές οι αποζημιώσεις αποθεματοποίησης χορηγούνται επίσης και για τις ποσότητες ζάχαρης Γ που μεταφέρονται στην επόμενη περίοδο, κατά τη διάρκεια της δωδεκάμηνης υποχρεωτικής περιόδου αποθήκευσής τους. Το ποσό της αποζημίωσης καθορίζεται από το Συμβούλιο για κάθε περίοδο εμπορίας, λαμβάνοντας υπόψη τα χρηματοπιστωτικά έξοδα, τα έξοδα ασφάλισης και τα τεχνικά έξοδα της καθαυτό αποθεματοποίησης. Το ποσό της εισφοράς ορίζεται από την Επιτροπή,

για κάθε περίοδο, με τη διαδικασία της επιτροπής διαχείρισης, κατά τρόπο που να ισοσκελίζεται το προβλεπόμενο άθροισμα των αποζημιώσεων και το προβλεπόμενο άθροισμα των εισφορών, καλύπτοντας συγχρόνως την ενδεχόμενη διαφορά μεταξύ των δύο που θα προέκυπτε από την προηγούμενη περίοδο εμπορίας. Από οικονομική σκοπιά, και εξεταζόμενο σε περίοδο αρκετών ετών, πρόκειται για ένα κλειστό και ισοσκελισμένο κύκλωμα.

*Δημοσιονομικό και προϋπολογιστικό καθεστώς της ΚΟΑ*

**Ονοματολογία του προϋπολογισμού**

1.22. Στον κοινοτικό προϋπολογισμό υπάρχουν ειδικά κονδύλια για τη ζάχαρη τόσο στο τμήμα εσόδων όσο και στο τμήμα δαπανών. Για το 1990 και το 1991, το τμήμα του προϋπολογισμού που ήταν αφιερωμένο στη ζάχαρη εμφανιζόταν όπως το περιγράφει ο **πίνακας 2**. Για να είναι πλήρης, ο πίνακας αυτός πρέπει να περιλαμβάνει στο τμήμα εσόδων τις εισφορές κατά την εισαγωγή και στο τμήμα δαπανών τις επιστροφές κατά την εξαγωγή όσον αφορά τη ζάχαρη που περιέχεται στα μεταποιημένα προϊόντα, αλλά τα δεδομένα αυτά δεν μπορούν να απομονωθούν από λογιστική άποψη. Πρέπει εξάλλου να σημειωθεί ότι οι παρατηρήσεις για το κονδύλιο 1119 του προϋπολογισμού, δαπάνες για «λοιπές παρεμβάσεις» είναι εσφαλμένες. Αναφέρονται σε πριμοδοτήσεις μετουσίωσης, μέτρο το οποίο δεν εφαρμόζεται πλέον εδώ και αρκετό καιρό. Στην πραγματικότητα, στο κονδύλιο αυτό καταλογίζονται ορισμένες ενισχύσεις, κυρίως για το ραφινάρισμα.

**Διατάξεις σχετικά με τη χρηματοδότηση**

1.23. Η δεύτερη μεγάλη πρωτοτυπία του καθεστώτος, η οποία το χαρακτηρίζει από την εποχή του σχεδιασμού του, μετά το σύστημα ποσοστάσεων που περιγράφηκε στα σημεία 1.10 — 1.14, είναι η αρχή της συνυπευθυνότητας των παραγωγών για τη χρηματοδότηση των επιβαρύνσεων που δημιουργούνται από τη διάθεση των πλεονασμάτων της παραγωγής. Διαφορετικά από ό,τι για η διάθεση της ζάχαρης Γ, η οποία εξασφαλίζεται από τους μεμονωμένους παραγωγούς για δικό τους λογαριασμό, πρόκειται για πραγματική συμμετοχή στις επιβαρύνσεις που προκύπτουν από την παραγωγή ζάχαρης ποσόστωσης που θα καταλήξει στην εξαγωγή, δηλαδή χονδρικά της ζάχαρης Β. Για το σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη εισπράττουν από τους παραγωγούς ζάχαρης εισφορές στην παραγωγή, των οποίων το ποσό ανά μονάδα υπολογίζεται διαιρώντας το συνολικό κόστος της διάθεσης του πλεονάσματος δια των ποσοτήτων που έχουν παραχθεί, χωρίς ωστόσο να υπερβαίνει ένα ανώτατο όριο. Το ποσό της εισφοράς ποικίλλει κατά κανόνα από μια περίοδο στην άλλη. Υπολογίζεται προσωρινά για κάθε περίοδο και κατόπιν προσαρμόζεται σε συνάρτηση με την πραγματική εξέλιξη των ποσοτήτων και των επιβαρύνσεων. Οι παραγωγοί ζάχαρης μετακυλίου, μέσω της τιμής που πληρώνουν πραγματικά για το ζαχαρότευτλο, το 60 % των εισφορών στους παραγωγούς ζαχαροτεύτων, επιβαρυνόμενοι έτσι οι ίδιοι το 40 %.

1.24. Το σύστημα αυτό, στις λεπτομέρειές του, σημείωσε με την πάροδο του χρόνου εξέλιξη. Αρχικά, αφορούσε μόνο τις ποσότητες που παράγονταν πέρα

Πίνακας 2 — Ονοματολογία των προϋπολογισμών 1990 και 1991

(σε ECU)

Όνομασία	1990		1991	
	Άρθρο Θέση	Πιστώσεις	Άρθρο Θέση	Πιστώσεις
<i>Έσοδα</i>				
Εισφορές στην παραγωγή ζάχαρης	110	609 850 000	110	650 230 000
Εισφορές για την αποθεματοποίηση της ζάχαρης	111	497 097 000	111	445 936 000
Εισφορές στην παραγωγή ισογλυκόζης	112	5 164 000	112	5 228 000
Ποσά που εισπράττονται επί της παραγωγής μη εξαγόμενης ζάχαρης και ισογλυκόζης Γ	113		113	
Ποσά που εισπράττονται για ζάχαρη και την ισογλυκόζη Γ υποκατάστασης	114		114	
Εισφορά απορρόφησης βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 934/86	115	88 985 000	115	92 008 000
Συμπληρωματική εισφορά βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1107/88	118	183 504 000	116	19 233 000
Σύνολο του κεφαλαίου 11		1 384 600 000		1 212 635 000
Επιστροφή εξόδων εισπραξής - 10 % (1)		138 460 000		121 263 500
Καθαρά έσοδα		1 246 140 000		1 091 371 500
<i>Δαπάνες</i>				
Επιστροφές για τη ζάχαρη και την ισογλυκόζη	110	1 481 000 000	B1-110	1 209 000 000
Απόδοση των εξόδων αποθεματοποίησης	1110	506 000 000	B1-1110	533 000 000
Δημόσια αποθεματοποίηση	1111	1 000 000	B1-1111	1 000 000
Επιστροφές για τη χρησιμοποίηση στη χημική βιομηχανία	1112	99 000 000	B1-1112	83 000 000
Μέτρα ενισχύσεων για τη διάθεση της ακατέργαστης ζάχαρης	1113	25 000 000	B1-1113	24 000 000
Επιδότησεις κατά την εισαγωγή	1114		B1-1114	
Απαξίωση των αποθεμάτων	1115		B1-1115	
Λοιπές παρεμβάσεις	1119	13 000 000	B1-1119	23 000 000
Σύνολο του άρθρου 111		664 000 000		664 000 000
Σύνολο του κεφαλαίου 11		2 125 000 000		1 873 000 000
Επιστροφές για ενέργειες επισιτιστικής βοήθειας σε ζάχαρη	2922	2 000 000	B1-332	2 000 000
Επισιτιστική βοήθεια σε ζάχαρη	922	3 200 000	B7-202	4 800 000

(1) Συμπεριλαμβάνεται στο κεφάλαιο 19 των εσόδων.

από τη βασική ποσόστωση της Κοινότητας, μέσα στα όρια των μεμονωμένων ανώτατων ποσοστάσεων των επιχειρήσεων, δηλαδή τη ζάχαρη Β. Στον κανονισμό που ρύθμιζε το καθεστώς 1968-1975 (1), το ποσό της εισφοράς είχε ως ανώτατο όριο το 40 % της τιμής παρέμβασης. Με το δεύτερο κανονισμό για τη ζάχαρη (2) το όριο αυτό μειώθηκε στο 30 %.

1.25. Εξάλλου, όταν οι προτιμησιακές ή μη εισαγωγές ζάχαρης έρχονται να τροφοδοτήσουν την κοινή αγορά, είτε με όρους που τις εξομοιώνουν με τη ζάχαρη που παράγεται στην Κοινότητα (συνήθως άνω του 1 300 000 τόνων) είτε με μειωμένη εισφορά (περίπου 300 000 τόνοι) είτε με την κανονική εισφορά (ποσότητες μάλλον ασήμαντες σε σχέση με το μέγεθος της κοινής αγοράς), οι εισαγωγές αυτές έχουν ως αποτέλεσμα να αυξάνονται ανάλογα οι ποσότητες προς εξαγωγή εκτός Κοινότητας, η οποία ήδη έχει υπεραπάρκεια. Οι εξαγωγές αυτές όμως δεν λαμβάνονται υπόψη — δικαίως — για την επιβολή εισφορών στην παραγωγή και έτσι το κόστος τους επιβαρύνει τον προϋπολογισμό.

1.26. Οι διατάξεις σχετικά με τις εισφορές εξελίχθηκαν στη συνέχεια με τον τρόπο που αναλύεται παρακάτω στα σημεία 2.19 και εξής.

### Στόχοι και τρόπος διεξαγωγής της έρευνας

#### Προγενέστερες παρατηρήσεις του Συνεδρίου

1.27. Κατά το παρελθόν, το Συνέδριο είχε ήδη διατυπώσει παρατηρήσεις για την αγορά της ζάχαρης και ιδίως στις ετήσιες εκθέσεις του για τα οικονομικά έτη 1985, 1986 και 1988 (3). Στις εκθέσεις του για το 1985 και το 1986, το Συνέδριο εξέτασε την κατάσταση στο θέμα της αυτοχρηματοδότησης, από τους παραγωγούς, των επιβαρύνσεων για τη διάθεση των πλεονασμάτων παραγωγής, μηχανισμού που προβλεπόταν στον κανονισμό του 1981 για τη ζάχαρη αλλά ο οποίος δεν επετύγχανε το στόχο του. Το Συνέδριο επισήμανε τη διαμόρφωση ενός σημαντικού σωρευτικού ελλείμματος στον τομέα αυτό και επέμεινε στην ανάγκη να καλυφθεί γρήγορα το έλλειμμα με κατάλληλες εισφορές, να

αποφευχθεί η δημιουργία νέων ελλειμμάτων και να παρουσιαστεί με σαφήνεια η συγκεκριμένη δημοσιονομική κατάσταση στον προϋπολογισμό και στη λογιστική. Στην ετήσια έκθεσή του για το οικονομικό έτος 1988, το Συνέδριο παρουσίασε τις παρατηρήσεις του έπειτα από την εξέταση των διαδικασιών που εφάρμοσαν ορισμένα κράτη μέλη για τη διαχείριση και τον έλεγχο των επιστροφών κατά την εξαγωγή, καθώς και για τη λογιστική καταχώρηση των δαπανών και των εσόδων από την Επιτροπή. Στο πρώτο θέμα, το Συνέδριο είχε συμπεράνει την ύπαρξη αποκλίσεων μεταξύ των συστημάτων που εφάρμοσαν τα διάφορα κράτη μέλη καθώς και την ανεπάρκεια του κοινοτικού ελέγχου. Επιπλέον το Συνέδριο παρουσίασε εκτίμηση του κόστους για τον κοινοτικό προϋπολογισμό από τις εξαγωγές γαλλικής ή βελγικής ζάχαρης που πραγματοποιούνται μέσω ολλανδικών λιμένων για να δηλωθούν στον ολλανδικό οργανισμό πληρωμών, παρέχοντας έτσι στον επιχειρηματία πλεονέκτημα που προέρχεται κυρίως από τις διαφορές των τιμών συναλλάγματος. Όσον αφορά το σύστημα κεντρικής λογιστικής καταχώρησης, που εξετάστηκε ιδιαίτερα υπό το πρίσμα του στόχου αυτοχρηματοδότησης, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι το λογιστικό σύστημα, όπως είναι σχεδιασμένο μέχρι σήμερα, δεν προσφέρεται για επαλήθευση εκ των υστέρων της επίτευξης αυτού του στόχου. Προκειμένου να ικανοποιηθεί το αίτημα που διατυπώθηκε από το Συμβούλιο στις συστάσεις του σχετικά με την απαλλαγή για το 1988 και το ψήφισμα του Κοινοβουλίου σχετικά με την ίδια απαλλαγή, θα πραγματοποιηθεί στην παρούσα έκθεση ανάλυση αυτού του προβλήματος σε βάθος.

#### Στόχοι της έρευνας

1.28. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η ΚΟΑ έχει τώρα περισσότερα από 20 χρόνια λειτουργίας και ότι το τέταρτο καθεστώς πλησιάζει στη λήξη του, το Συνέδριο θέλησε να πραγματοποιήσει συνολικό έλεγχο του καθεστώτος στα πλαίσια της «εκτίμησης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης» (σύμφωνα με το άρθρο 206α, παρ. 2 της συνθήκης ΕΟΚ). Το Συνέδριο αφοσιώθηκε ειδικότερα στην αξιολόγηση στο οικονομικό επίπεδο της οργάνωσης της αγοράς, κυρίως βάσει των αρχών που διατυπώνονται στα άρθρα 39 και 40 της Συνθήκης, και εκείνων που επιβλήθηκαν κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80, δηλαδή για τη συγκράτηση των γεωργικών πλεονασμάτων και των δαπανών που συνδέονται με αυτά. Υπολόγισε τις συνέπειες, για τα δημόσια οικονομικά της Κοινότητας, από τα στοιχεία που επισημάνθηκαν. Λαμβάνοντας υπόψη την προσεχή περιοδική αναθεώρηση του καθεστώτος (που προβλεπόταν κανονικά για το 1991, και τώρα, έπειτα από την απόφαση να παραταθεί κατά μία διετία, μετατέθηκε στο 1993 (4), ένα πρωταρχικό ερώτημα στο πλαίσιο αυτό είναι το ποια διδάγματα μπορούν να αντληθούν από την πρακτική του παρελθόντος και από την κατάσταση στην οποία έχει οδηγήσει σήμερα, για τον καθορισμό του νέου καθεστώτος.

(1) Κανονισμός αριθ. 1009/67/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1967, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, ΕΕ αριθ. L 308 της 18. 12. 1967, σ. 1.

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3330/74 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1974, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, ΕΕ αριθ. L 359 της 31. 12. 1974, σ. 1.

(3) Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1985, ΕΕ αριθ. C 321 της 15. 12. 1986, σ. 35-36.  
Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1986, ΕΕ αριθ. C 336 της 15. 12. 1987, σ. 42-43.  
Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1988, ΕΕ αριθ. C 312 της 12. 12. 1989, σ. 87-99.

(4) Πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, που υποβλήθηκε από την Επιτροπή, έγγρ. COM(90) 323, της 26. 9. 1990. Η πρόταση αυτή κατέληξε στον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 305/91 του Συμβουλίου της 4ης Φεβρουαρίου 1991, (ΕΕ αριθ. L 37 της 9. 2. 1991).

### Τρόπος διεξαγωγής της έρευνας

1.29. Προκειμένου να πραγματοποιήσουν απολογισμό της σημερινής κατάστασης της αγοράς και της σημερινής λειτουργίας της, οι υπάλληλοι του Συνεδρίου επισκέφθηκαν όλες τις κοινοτικές χώρες που παράγουν ζάχαρη, δηλαδή όλα τα κράτη μέλη εκτός από το Λουξεμβούργο. Κατά τη διάρκεια των επισκέψεων αυτών, συζήτησαν με εκπροσώπους όλων των ενδιαφερόμενων μερών, δηλαδή των παραγωγών ζάχαρης από ζαχαρότευτλα και των ραφιναριστών ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο, των παρασκευαστών ισογλυκόζης, των τευτλοκαλλιεργητών, των εμπόρων και εξαγωγέων ζάχαρης, με εκπροσώπους της βιομηχανίας γεωργικών ειδών διατροφής στην οποία χρησιμοποιείται ζάχαρη και/ή ισογλυκόζη, της χημικής βιομηχανίας που χρησιμοποιεί ζάχαρη με επιστροφή κατά την παραγωγή, τις ενώσεις καταναλωτών, τις εθνικές υπηρεσίες που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση της αγοράς σε εθνικό επίπεδο, καθώς και με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Συμβουλευτήκαν επίσης εκπροσώπους πανεπιστημιακών κύκλων και διεθνών οργανισμών, όπως ο ΔΟΖ (Διεθνής Οργανισμός Ζάχαρης). Οι στατιστικές και οικονομικές αναλύσεις βασίζονται κυρίως σε δεδομένα που συγκεντρώθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στη CEFS (Comité Européen des Fabricants de Sucre), στο FIRS (Fonds d'Intervention et de Régularisation du marché du Sucre, γαλλικό οργανισμό διαχείρισης) και στον ΔΟΖ. Εξάλλου το Ινστιτούτο Γεωργικής Οικονομίας του Πανεπιστημίου του Κιέλου πραγματοποίησε με αίτηση του Συνεδρίου αναλυτική μελέτη των οικονομικών απόψεων της ζάχαρης Γ.

## 2. ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ

### Ιστορική εξέλιξη του συστήματος των ποσοστώσεων

#### Πρώτο καθεστώς σχετικά με τη ζάχαρη (1968-1975)

2.1. Κατά τη θέσπιση του πρώτου καθεστώτος σχετικά με τη ζάχαρη, το οποίο άρχισε να ισχύει το 1968, επινοήθηκε σύστημα ποσοστώσεων παραγωγής τόσο για τον ποσοτικό περιορισμό της εγγύησης των τιμών που παρέχεται στους παραγωγούς όσο και για τη γεωγραφική οριοθέτηση της παραγωγής. Το Συμβούλιο ανέφερε, στην εισαγωγή του κανονισμού της 18ης Δεκεμβρίου 1967 (1), ότι κατά τα προηγούμενα έτη, η παραγωγή μέσα στην Κοινότητα είχε ξεπεράσει επανειλημμένα την κατανάλωση και ότι η κατάσταση της παγκόσμιας αγοράς χαρακτηριζόταν από την ύπαρξη σημαντικών πλεονασμάτων. Σχετικά, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι έπρεπε να προβλεφθούν μέτρα που θα αποσκοπούν στον περιορισμό της παραγωγής και στην προώθηση της περιφερειακής εξειδίκευσής της (2)

(1) Κανονισμός αριθ. 1009/67/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1967, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, ΕΕ αριθ. L 308 της 18. 12. 1967, σ. 1.

(2) Ένατη αιτιολογική σχέση του κανονισμού αριθ. 1009/67/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1967, βλ. σημείωση 1.

(3). Ο περιορισμός της παραγωγής εξασφαλιζόταν με την καθιέρωση βασικών ποσοτήτων, καθοριζόμενων ονομαστικά για κάθε κράτος μέλος στον κανονισμό (4).

2.2. Αυτές οι ποσότητες βασίζονταν, αφενός, στις παραγωγές που πραγματοποιήθηκαν στο παρελθόν και, αφετέρου, σε διαπραγματεύσεις που περιλάμβαναν αντισταθμίσεις με συμφωνίες που είχαν συναφθεί σε άλλους τομείς. Έτσι, σε ορισμένες χώρες, συγκεκριμένα στο Βέλγιο και την Ιταλία, χορηγήθηκαν ποσοτώσεις που ξεπερνούσαν το μαθηματικό επίπεδο της παραγωγής τους αναφοράς. Στη συνέχεια, τα κράτη μέλη ήταν αρμόδια να καθορίζουν:

- α) για κάθε εργοστάσιο ή επιχείρηση που παράγει ζάχαρη στο έδαφός τους, μια βασική ποσόστωση (ή ποσόστωση Α), εφαρμόζοντας ένα τύπο που θα αναφέρει τη μέση ετήσια παραγωγή κάθε εργοστασίου ή επιχείρησης, κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς, σε σχέση με τη συνολική παραγωγή του κράτους μέλους καθώς και με την προβλεπόμενη από τους κανονισμούς βασική ποσότητα του εν λόγω κράτους (3). Αυτές οι βασικές ποσοτώσεις τύγγαναν της εγγύησης της τιμής παρέμβασης·
- β) δεύτερον, τα κράτη μέλη έπρεπε να καθορίζουν μέγιστη ποσόστωση για κάθε εργοστάσιο ή επιχείρηση που τυγχάνει βασικής ποσόστωσης, εφαρμόζοντας ένα συντελεστή ο οποίος είχε καθοριστεί, κατ' αρχήν, σε 1,35 και, στη συνέχεια, κατέστη αναγκαίο να αναθεωρηθεί σε συνάρτηση, αφενός, με την εξέλιξη της παραγωγής έχοντας υπόψη την εξειδίκευση και, αφετέρου, με τις δυνατότητες διάθεσης (5).

2.3. Οι παραγόμενες, από κάθε παραγωγό, ποσότητες πέραν της βασικής του ποσόστωσης, οι οποίες όμως δεν ξεπερνούσαν τη μέγιστη ποσόστωσή του (ποσότητες ονομαζόμενες ποσοτώσεις Β) υπέκειντο στην είσπραξη εισφοράς παραγωγής (6). Η εισφορά αυτή υπολογιζόταν συνολικά βάσει των εξόδων διάθεσης της ποσότητας που παράχθηκε στην Κοινότητα, πέραν της εγγυημένης ποσότητας, χωρίς να μπορεί να ξεπεράσει ορισμένο επίπεδο. Επιπλέον, αυτή η εισφορά έπρεπε να μετακυλιέται, εν μέρει, στους παραγωγούς ζαχαροκάλαμου ή τεύτλων. Κατ' αυτό τον τρόπο, στο σύστημα είχε εισαχθεί μια αρχή περιορισμένης συνυπευθυνότητας.

2.4. Οι παραγόμενες ποσότητες που υπερβαίνουν τις μέγιστες ποσοτώσεις (ζάχαρη Γ) δεν θα τύγγαναν καμιάς εγγύησης, εκτός αν ένας παραγωγός επιθυμούσε να μεταφέρει ένα μέρος της εκτός ποσόστωσης παραγωγής του στην επόμενη περίοδο εμπορίας. Στην περίπτωση αυτή θα έπρεπε να καταχωρείται λογιστικά στη βασική παραγωγή της εν λόγω περιόδου εμπορίας. Εντούτοις, η ευχέρεια αυτή περιοριζόταν στον κανονισμό του 1967, στο 10 % της βασικής ποσότητας (7).

(3) Για το θέμα της περιφερειακής εξειδίκευσης πραγματοποιείται ανάλυση στα σημεία 2.35-2.39 της παρούσας έκθεσης.

(4) Άρθρο 23 του κανονισμού αριθ. 1009/67/ΕΟΚ, βλ. σημείωση 1.

(5) Άρθρο 24 του κανονισμού αριθ. 1009/67/ΕΟΚ, βλ. σημείωση 1.

(6) Άρθρο 27 του κανονισμού αριθ. 1009/67/ΕΟΚ, βλ. σημείωση 1.

(7) Άρθρα 25 και 32 του κανονισμού αριθ. 1009/67/ΕΟΚ, βλ. σημείωση 1.

2.5. Στα πλαίσια του πρώτου αυτού καθεστώτος, οι παραγόμενες ποσότητες πέραν της εγγυημένης ποσότητας θεωρούνταν ως «παραγωγή εξειδίκευσης». Η παραγωγή αυτή έπρεπε να προσανατολίζεται προς τις περιοχές όπου η παραγωγή μπορούσε να γίνεται κατά τρόπο αποδοτικό, λαμβανομένης υπόψη της μείωσης της εισφοράς του προϊόντος της πώλησης.

2.6. Δεδομένου ότι οι βασικές ποσότητες, και κατά συνέπεια οι μέγιστες ποσότητες, καθορίζονταν κατά κράτος μέλος, είχαν ως αποτέλεσμα, εκτός από τον περιορισμό της παραγωγής, την εξασφάλιση για κάθε κράτος μέλος και, στην πραγματικότητα, για κάθε επιχείρηση σε ένα κράτος μέλος, του δικαιώματος παραγωγής, με την εγγυημένη τιμή, τουλάχιστον της βασικής ποσότητάς τους, η οποία απέρρευε από το επίπεδο της προγενέστερης παραγωγής τους. Επομένως, αυτός ο μηχανισμός που απέρρευε από τους κανονισμούς συνίστατο στην ενοποίηση της κατάστασης που υφίστατο πριν από τη δημιουργία της κοινής οργάνωσης της αγοράς και στην προσθήκη σ' αυτή μιας ευχέρειας αύξησης της παραγωγής, η διάθεση της οποίας επρόκειτο να χρηματοδοτείται, τουλάχιστον εν μέρει, από τους παραγωγούς πρόσθετων ποσοτήτων. Κατά τη διάρκεια του πρώτου καθεστώτος, η αποδεκτή ποσότητα εξειδίκευσης κυμαινόταν από το 30 μέχρι το 45 % της βασικής ποσότητας.

2.7. Αυτός ο μηχανισμός του πρώτου καθεστώτος είχε επινοηθεί ως μεταβατική ρύθμιση η οποία έπρεπε, κατά τη διάρκεια μιας επταετίας, να καταστήσει δυνατή την προσέγγιση και την εναρμόνιση των οικονομιών, στον τομέα της ζάχαρης, των ιδρυτικών κρατών μελών. Ο κανονισμός προέβλεπε ρητά, στο άρθρο 22, ότι «οι διατάξεις σχετικά με τις εθνικές βασικές ποσότητες (και) η κατανομή τους κατά εργοστάσιο ή κατά επιχείρηση (...) θα καταργούνταν την 1η Ιουλίου 1975».

2.8. Η εναρμόνιση διευκολύνθηκε από ένα ενιαίο επίπεδο τιμών, το οποίο ήταν σαφώς προνομιούχο για τους παραγωγούς στα περισσότερα κράτη μέλη και συνοδεύθηκε από ένα εξίσου προσωρινό μέτρο, σύμφωνα με το οποίο επιτρεπόταν η χορήγηση εθνικών ενισχύσεων σε περίπτωση που η τιμή αυτή θα εξακολουθούσε να δημιουργεί πρόβλημα, συγκεκριμένα στην Ιταλία.

#### Δεύτερος κανονισμός για τη ζάχαρη και πρώτη διεύρυνση (1975-1981)

2.9. Κατά τα έτη 1973 και 1974, κατά τα οποία προπαρασκευαζόταν η ανανέωση του καθεστώτος, η οποία είχε προβλεφθεί για το 1975, η κατάσταση της αγοράς ήταν τελείως ιδιόμορφη, διότι χαρακτηριζόταν από τη σύμπτωση δύο σημαντικών παραγόντων: αφενός, της διεύρυνσης της Κοινότητας στη Δανία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο και, αφετέρου, της σοβαρής κρίσης εφοδιασμού σε ολόκληρο τον κόσμο.

2.10. Η προσχώρηση τριών νέων κρατών μελών δημιουργούσε πρόβλημα όχι μόνο όσον αφορά τη γεωγραφική κατανομή της παραγωγής και της κατανάλωσης στην Ευρώπη, αλλά καθιστούσε επίσης πρόδηλο

το φαινόμενο των παραδοσιακών εισαγωγών, στο Ηνωμένο Βασίλειο, ακατέργαστης ζάχαρης ζαχαροκάλαμου προερχόμενης κυρίως από ορισμένες χώρες της Κοινοπολιτείας. Τα δύο τρίτα της κατανάλωσης ζάχαρης στη χώρα αυτή, ήτοι 1,8 εκατ. τόνοι περίπου, παρέχονταν από τα βρετανικά εργοστάσια ραφινάρισματος τα οποία μεταποιοούσαν την ακατέργαστη ζάχαρη που εισαγόταν κυρίως από τις πρώην αποικίες, αυτός δε ο βιομηχανικός τομέας επιθυμούσε να εξακολουθήσει τις δραστηριότητές του και μετά την προσχώρηση.

2.11. Κατά τη διάρκεια της ίδιας περιόδου, σημειώθηκε κρίση εφοδιασμού. Κατά το τέλος μιας σειράς διαδοχικών περιόδων εμπορίας (αρχίζοντας από το 1971), κατά τις οποίες η παγκόσμια παραγωγή ζάχαρης υπήρξε χαμηλότερη από την κατανάλωση, τα αποθέματα κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας βρίσκονταν σε επίπεδο αρκετά χαμηλότερο από το σύνηθες επίπεδό τους (στο 30 % περίπου της κατανάλωσης και μειώθηκαν στο 20 % περίπου κατά την περίοδο 1973/1974). Η αγορά αντιδρούσε με μεγάλη αύξηση της τιμής, η οποία, το Νοέμβριο του 1974, έφθασε στο πενταπλάσιο του κανονικού της επιπέδου. Αυτή η αύξηση ενθαρρυνόταν από την πολιτική αγοράς από την παγκόσμια αγορά που εφάρμοζαν οι Ηνωμένες Πολιτείες, οι οποίες εισήγαγαν, κατά την εποχή εκείνη, 5 με 6 εκατ. τόνους ζάχαρης το χρόνο και δεν μείωναν την κατανάλωσή τους λόγω προβλήματος τιμής. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, οι χώρες εξαγωγής να πωλούν στους πλειοδότες και, κατ' αυτό τον τρόπο, ένα μέρος των ποσοτήτων που οφειλόταν στη Μεγάλη Βρετανία, σύμφωνα με τη «συμφωνία της Κοινοπολιτείας» δεν παραδόθηκε. Μετά από αυτό επακολούθησε έλλειψη στην Ευρωπαϊκή αγορά, η οποία κατέστη αναγκαίο να αναπληρωθεί με τις πολύ υψηλές τιμές που επικρατούσαν κατά τη στιγμή εκείνη στην ελεύθερη αγορά.

2.12. Η αναθεώρηση του καθεστώτος για τη ζάχαρη το 1975 σηματοδεύτηκε έντονα από την κρίση εφοδιασμού που περιγράφεται στο σημείο 2.11 και η οποία ήταν εξαιρετικά ισχυρή (βλ. τη γραφική παράσταση της παγκόσμιας τιμής στον *πίνακα 9*. Εντούτοις, οι ειδικοί γνωρίζουν ότι στην παγκόσμια αγορά σημειώνονται, κατά τακτικά διαστήματα, σύντομες κρίσεις. Στην αρχική πρόταση της Επιτροπής λαμβανόταν υπόψη το γεγονός ότι οι εισαγωγές από την Κοινοπολιτεία θα συνεχίζονταν με τη μορφή προτιμησιακών εισαγωγών, σύμφωνα με πρωτόκολλο που καταρτίστηκε για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο της σύμβασης του Λομέ. Οι παλαιοί προμηθευτές, εκτός από την Αυστραλία, είχαν τη δυνατότητα να παραδίδουν, με την ιδιότητά τους ως χώρες ΑΚΕ, ποσότητες ξανθοκόκκινης ζάχαρης στα βρετανικά εργοστάσια ραφινάρισματος μέχρι περίπου 1,3 εκατ. τόνους το χρόνο, σε αξία λευκής ζάχαρης.

2.13. Εξάλλου, η Επιτροπή, στο μνημόνιο της του Ιουλίου 1973 και στην πρότασή της του Ιουλίου 1974 αντίστοιχα, απέρριπτε την κατάργηση του συστήματος των ποσοστώσεων, η οποία εντούτοις προβλεπόταν. Ήθελε να το χρησιμοποιεί για να τηρεί υπό έλεγχο την παραγωγή — ιδίως στα πλαίσια διεθνούς συμφωνίας σχετικά με τη ζάχαρη που βρισκόταν στη φάση της διαπραγμάτευσης. Το μνημόνιο του Ιουλίου του 1973 ήταν ιδιαίτερα περιοριστικό: πρόβλεπε ποσόστωση Α 8,4 εκατ. τόνων (δηλαδή την εσωτερική κατανάλωση των 9,8 εκατ. τόνων, αφαιρουμένων των υποχρεώσεων εισαγωγής 1,4 εκατ. τόνων), μια ποσόστωση Β ίση με το 15 % της ποσόστωσης Α και την κατάργηση της άδειας

παραγωγής ζάχαρης Γ. Έτσι, η Κοινότητα θα μετατρέπεται σε καθαρό εισαγωγέα 600 000 τόνων ζάχαρης. Η πρόταση που υποβλήθηκε από την Επιτροπή τον Ιούλιο του 1974 ήταν πιο ευνοϊκή για τους παραγωγούς. Πρόβλεπε μια ποσόστωση Α 8,54 εκατ. τόνων, μια ποσόστωση Β ίση με το 25 % της ποσόστωσης Α και περιορισμό της παραγωγής ζάχαρης Γ μόνο στην περίπτωση πλεονασμάτων στην παγκόσμια αγορά καθώς και υποχρεωτική διάθεση για την κάλυψη εσωτερικών αναγκών όταν σημειωνόταν έλλειψη.

2.14. Η κρίση της παγκόσμιας αγοράς, η μη παράδοση ζάχαρης από ορισμένες χώρες της Κοινοπολιτείας, η αποτελεσματική προάσπιση των συμφερόντων της από την ευρωπαϊκή βιομηχανία ζάχαρης και οι υπερβολικά αισιόδοξες εκτιμήσεις για την εξέλιξη της κατανάλωσης από ορισμένους εμπειρογνώμονες (1), κατέληξαν σε ανατροπή αυτών των αρχικών προτάσεων. Το νέο καθεστώς που αποφάσισε το Συμβούλιο ήταν το αντίθετο από εκείνο που πρότεινε η Επιτροπή: ποσόστωση Α που ξεπερνά τα 9 εκατ. τόνους, συνοδευόμενη από ποσόστωση Β ποσοστού 45 %, χωρίς κανένα κανονιστικό περιορισμό για την παραγωγή ζάχαρης εκτός ποσόστωσης. Η κατανομή των ποσοστώσεων μεταξύ των κρατών μελών προσαρμολογούνταν σε συνάρτηση με την παραγωγή τους μεταξύ του 1968 και του 1973. Λαμβανομένης υπόψη της σημαντικής γενικής αύξησης (+ 17 %), κανένα από τα εν λόγω κράτη δεν υφίστατο ζημία. Συγχρόνως, η ενδεικτική τιμή, η οποία, κατά το 1974, μόλις είχε αυξηθεί κατά 12,3 % προκειμένου να ληφθεί υπόψη η αύξηση των ενεργειακών δαπανών, αυξήθηκε κατά 15 %, το οποίο είχε ως απόρροια συνολική αύξηση του επιπέδου των τιμών κατά 29 %. Τέλος, αποφασίστηκε ότι οι εισαγωγές της ζάχαρης ΑΚΕ θα τύγχαναν της θεσμικής κοινοτικής τιμής, ενώ τα μεταφορικά έξοδα θα επιβάρυναν τους ενδιαφερόμενους εξαγωγείς.

2.15. Συγχρόνως με τη ρύθμιση του προβλήματος των παραδοσιακών εισαγωγών ακατέργαστης ζάχαρης ζαχαροκάλαμου στο Ηνωμένο Βασίλειο με τη χορήγηση ποσοστώσεων προτιμησιακών εισαγωγών σε κράτη ΑΚΕ, στην ποσόστωση παραγωγής ζάχαρης τεύτλων που χορηγείται στη Δανία συμπεριελήφθη πρόσθετη ποσότητα για να εξασφαλιστεί η συνέχιση του παραδοσιακού εφοδιασμού της νορβηγικής αγοράς από τη χώρα αυτή. Η Δανία, πριν από την προσχώρησή της στην Κοινή Αγορά παρέδιδε πράγματι στη Νορβηγία ποσότητα ζάχαρης που ανερχόταν σε 50 000 τόνους το έτος. Δεδομένου ότι είχε προβλεφθεί ότι και αυτή η χώρα θα γινόταν μέλος της ΕΚ, κατά τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης είχε προβλεφθεί ότι η Δανία θα εξακολουθούσε να προμηθεύει την ποσότητα αυτή στη Νορβηγία. Επομένως, η δανική ποσόστωση καθορίστηκε σύμφωνα με αυτά, γεγονός που σήμαινε, για τη δανική ζαχαροβιομηχανία, ότι αυτές οι παραδόσεις, οι οποίες γίνονταν πάντα με τιμές κατά το μάλλον ή ήττον συγκρίσιμες με την παγκόσμια τιμή, θα γίνονταν στο εξής με την εγγυημένη κοινοτική τιμή. Όταν τελικώς η

Νορβηγία, μετά το δημοψήφισμα, δεν έγινε μέλος της Κοινότητας, η δανική ποσόστωση δεν διορθώθηκε και για τις εξαγωγές στις τρίτες χώρες, στις οποίες στο εξής συγκαταλεγόταν η Νορβηγία, μπορούσαν να χορηγούνται επιστροφές κατά την εξαγωγή, με συνέπεια να προσπορίζεται η δανική ζαχαροβιομηχανία όφελος που αντιστοιχεί στη διαφορά της παγκόσμιας τιμής και της κοινοτικής εγγυημένης τιμής (βλ. σημείο 3.3) όσον αφορά τους εν λόγω 50 000 τόνους.

### Τρίτος κανονισμός για τη ζάχαρη και δεύτερη διεύρυνση (1981-1986)

2.16. Η Επιτροπή, κατά το 1979, υπέβαλε πάλι περιοριστικές προτάσεις ενόψει της αναθεώρησης του καθεστώτος που προβλεπόταν για το 1980. Οι προτάσεις αυτές εντάσσονταν στο πλαίσιο της αναμόρφωσης της κοινής γεωργικής πολιτικής, είχαν δε ως στόχο τη μείωση των πλεονασμάτων της κοινοτικής γεωργικής παραγωγής. Η Επιτροπή πρότεινε την ανανέωση, για δεύτερη φορά και για περίοδο αυστηρά περιορισμένη στις πέντε επόμενες περιόδους εμπορίας, του συστήματος των ποσοστώσεων και, συγχρόνως, τη μείωση της μέγιστης ποσόστωσης κατά 11 %. Αυτό αντιστοιχούσε σε παραγωγή που θα ξεπερνούσε κατά 9 % την κατανάλωση, χωρίς να λαμβάνονταν υπόψη οι προτιμησιακές εισαγωγές που αντιστοιχούσαν στο 14 % της κατανάλωσης και οι οποίες αναβίβαζαν τον πλεονασματικό εφοδιασμό που είχε προβλεφθεί διαρθρωτικά σε 23 %. Συγχρόνως, προτάθηκε ανακατανομή των ποσοστώσεων μεταξύ των κρατών μελών σε συνάρτηση με την παραγωγή τους αναφορικά, συμπεριλαμβανομένης μιας ανακατανομής των ποσοστώσεων Β, η οποία θα αφορούσε το 20 % περίπου της ποσόστωσης Α για ολόκληρη την Κοινότητα, αλλά θα κυμαινόταν, ανάλογα με τα κράτη μέλη, μεταξύ 0 και 25 %. Εν τω μεταξύ, στο σύστημα των ποσοστώσεων συμπεριελήφθη και η παραγωγή της ισογλυκόζης, η μέγιστη όμως εγγυημένη ποσότητα ακινητοποιήθηκε στο επίπεδο εκκίνησης αυτής της βιομηχανίας. Όσον αφορά τη χρηματοδότηση της διάθεσης των πλεονασμάτων ζάχαρης, προτεινόταν η καθιέρωση ανάτατου ορίου για την εισφορά στην παραγωγή της ζάχαρης Β στο 40 % της τιμής παρέμβασης. Επιπλέον, προβλεπόταν ο προορισμός για την αναδιάρθρωση της αγοράς του 10 % των ποσοστώσεων που είχαν χορηγηθεί αρχικά, προβαίνοντας σε ανακατανομή μεταξύ διαφόρων επιχειρήσεων αυτής της «ποσότητας ελιγμού», (βλ. σημείο 1.15), την οποία θα διαχειρίζεται η Επιτροπή, η κατάργηση του ποσοτικού περιορισμού κατά τη μεταφορά της ζάχαρης Γ στην επόμενη περίοδο εμπορίας και η χορήγηση στις μεταφερθείσες ποσότητες της αποζημίωσης αποθήκευσης, το να επιτρέπεται η χορήγηση εθνικών ενισχύσεων στην Ιταλία και τη Γαλλία (για τα ΥΔ) και τέλος η κατάργηση των καθοριζόμενων κατά περιφέρεια τιμών για τις ελλειμματικές περιοχές.

2.17. Αυτές οι προτάσεις που αναφέρθηκαν στο προηγούμενο σημείο προκάλεσαν τόσο ζωνήρη συζήτηση ώστε η καθιέρωση του νέου καθεστώτος να μη μπορέσει να πραγματοποιηθεί το 1980: στην αρχή απλώς παρατάθηκε ο κανονιστικός μηχανισμός του υφιστάμενου καθεστώτος. Στη συνέχεια, οι συζητήσεις συνέπεσαν εκ νέου με ανεπάρκεια, συνοδευόμενη από υψηλές τιμές στην παγκόσμια αγορά, και έτσι η Κοινότητα, από τον Απρίλιο του 1980 μέχρι το Μάρτιο του 1981, μπόρεσε να πωλήσει τα πλεονάσματα ζάχαρης που διέθετε σε τιμές υψηλότερες από την κοινοτική

(1) Συνεργασία ενός πραγματογνώμονα του FAO, στο διεθνές συνέδριο της ζάχαρης στο Λονδίνο το 1975. Ο πραγματογνώμων αυτός προέβλεπε αύξηση της κατανάλωσης ζάχαρης στις χώρες με οικονομία της αγοράς, κατά 25 εκατ. τόνους μεταξύ 1975 και 1985 (σε σχέση με ένα επίπεδο κατανάλωσης 60 εκατ. τόνων περίπου το 1973 σ' αυτό το τμήμα του κόσμου).

τιμή, εισπράττοντας κατ' αυτό τον τρόπο εισφορές κατά την εξαγωγή με τις οποίες αντισταθμιζόταν ένα μέρος των προγενέστερων δαπανών διάθεσης.

2.18. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Συμβούλιο κατέληξε στην θέσπιση, τον Απρίλιο του 1981, νέας κανονιστικής ρύθμισης. Κατ' αρχήν, αυτή περιλάμβανε ένα νέο κράτος μέλος, την Ελλάδα, στην οποία χορηγήθηκε μέγιστη ποσόστωση ίση με την κατανάλωσή της, και η οποία αντιστοιχούσε επίσης, κατά το μάλλον ή ήττον, με το επίπεδο της παραγωγής της κατά τα προηγούμενα έτη.

2.19. Γενικά, αυτή η νέα κανονιστική ρύθμιση πρόβλεπε ενοποίηση των ποσοστώσεων Α και ανακατανομή των ποσοστώσεων Β, που συνεπάγονταν στο εθνικό επίπεδο αυξήσεις και μειώσεις, αλλά επανέφερε το μέσο όρο στο 23,5 % της βασικής ποσόστωσης σε σχέση με τον προηγούμενο μέσο όρο του 27,5 %. Τη μόνη αξιολογη εξαίρεση αποτέλεσε η Ιταλία, που όχι μόνο διατήρησε τη μέγιστη ποσόστωσή της στο ίδιο επίπεδο, αλλά πέτυχε επίσης τη μετατροπή τουλάχιστον 90 000 τόνων της ποσόστωσης Β σε ποσόστωση Α. Διαφορετικά, οι νέες ποσοστώσεις Β υπολογίζονταν σε συνάρτηση με την πραγματική παραγωγή ζάχαρης Β, με κατώτατο όριο το 10 % της ποσόστωσης Α. Το σύνολο των ποσοστώσεων Β μειώθηκε κατά 12 % και η συνολική μέγιστη ποσόστωση κατά 1,8 %. Η κυριότερη καινοτομία του κανονισμού του 1981 βασιζόταν στην εισαγωγή της αρχής της πλήρους ανάληψης από τους παραγωγούς των δαπανών διάθεσης των πλεονασμάτων τους παραγωγής. Για το σκοπό αυτό, η εισφορά στην παραγωγή επεκτάθηκε στη ζάχαρη Α με ποσοστό 2 %, και η εισφορά Β ύψους 30 %, η οποία ήδη υφίστατο, αυξήθηκε κατ' αυτό το ποσοστό 2 %, στο οποίο προστέθηκε επιπλέον αύξηση 7,5 % από την περίοδο 1982/1985, δηλαδή έφθασε το 39,5 %. Επιπλέον, προβλεπόταν ότι δεν θα γινόταν υποχρεωτικά αποθήκευση της ζάχαρης Γ και ότι η εθνική ενίσχυση που χορηγείται στην Ιταλία θα διαφοροποιείτο κατά περιοχή, και θα συμπληρωνόταν με το να επιτρέπεται η χορήγηση των ενισχύσεων που αποσκοπούν στην ελάφρυνση των οικονομικών επιβαρύνσεων της αποθήκευσης. Στις κανονιστικές διατάξεις είχε εισαχθεί η έννοια της «ποσότητας ελιγμού», η οποία όμως δεν είχε χαρακτήρα κοινοτικού μέσου ανακατανομής: το 10 % επρόκειτο να κατανέμεται από κάθε κράτος μέλος με τη δυνατότητα, εξάλλου, να μετατρέπονται οι ποσοστώσεις ζάχαρης σε ποσοστώσεις ισογλυκόζης ή αντίστροφα.

2.20. Το Συμβούλιο απέρριψε συνολικά τρεις φορές τις περιοριστικές προτάσεις της Επιτροπής. Αντίθετα, στον κανονισμό είχε αναμφισβήτητα εισαχθεί η αρχή της πλήρους συνυπευθυνότητας, μέσω εισφορών που θα εισπράττονται από τους παραγωγούς. Όμως, οι εν λόγω εισφορές αντανάκλωναν στη θεσμική τιμή, κατά συνέπεια βάρυναν τελικώς τους καταναλωτές.

#### **Τέταρτος κανονισμός για τη ζάχαρη και τρίτη διεύρυνση (1986-1991)**

2.21. Η αναθεώρηση του κανονισμού, κατά το 1986, όταν έληξε το πενταετές καθεστώς, συνέπεσε ακόμη μια φορά με μια διεύρυνση της Κοινότητας. Το καθεστώς που ίσχυε σχετικά με τη ζάχαρη έπρεπε, πράγματι, να ανανεωθεί με ισχύ από την 1η Ιουλίου 1986, ενώ η Ισπανία και η Πορτογαλία έγιναν μέλη της Κοινής Αγοράς από την 1η Ιανουαρίου 1986.

2.22. Όσον αφορά την Ισπανία, στη χώρα αυτή, η παραγωγή της οποίας ήταν, κατά το μάλλον ή ήττον, ίση με την κατανάλωσή της, αλλά με πολύ υψηλή θεσμική τιμή λόγω των ελάχιστα αποδοτικών από οικονομική πλευρά όρων παραγωγής, χορηγήθηκε ποσόστωση ίση με την κατανάλωσή της, συμπεριλαμβανομένης μιας ποσόστωσης Β ίσης με 4 %, καθώς και τιμή παρέμβασης υψηλότερη κατά 15,9 % από την κοινή τιμή παρέμβασης, που επρόκειτο να προσεγγίσει την εν λόγω τελευταία τιμή κατά τη διάρκεια επταετούς μεταβατικής περιόδου. Η περίοδος αυτή εφαρμόζεται επίσης στις εθνικές ενισχύσεις που χορηγούνται βάσει της συνθήκης προσχώρησης.

2.23. Όσον αφορά την Πορτογαλία, οι συμμετέχοντες στις διαπραγματεύσεις επικαλέστηκαν το προηγούμενο της προσχώρησης της Βρετανίας και πέτυχαν να επιτραπεί στα εργοστάσια ραφιναρίσματος της Πορτογαλίας να μπορούν, τουλάχιστον κατά την επταετή μεταβατική περίοδο, να εξακολουθούν να εισάγουν ακατέργαστη ζάχαρη ζαχαροκάλαμου με εξαιρετικά μειωμένες τιμές επιστροφής κατά την εισαγωγή.

2.24. Η Πορτογαλία, εκτός από μια μικρή ποσόστωση για την αυτόνομη περιοχή των Αζορών, έλαβε ποσόστωση 60 000 τόνων ζάχαρης τεύτλων, καλλιέργεια που πρόκειται να αναπτυχθεί στην ηπειρωτική Πορτογαλία, η οποία ήταν μέχρι τώρα άγνωστη στη χώρα αυτή.

2.25. Η Ισπανία και η Πορτογαλία έλαβαν ποσοστώσεις ισογλυκόζης υψηλότερες από την υπόλοιπη Κοινότητα, εφόσον, εν τω μεταξύ, στις χώρες αυτές εγκαταστάθηκε βιομηχανία παραγωγής αυτού του υποκατάστατου.

2.26. Οι διατάξεις αυτές, οι οποίες παρατίθενται στις συνθήκες προσχώρησης, περιλαμβάνονται αυτομάτως στο νέο κανονισμό για τη ζάχαρη, με τον οποίο, ως προς τα λοιπά, ανανεωνόταν αυτό καθεαυτό το καθεστώς, χωρίς να γίνεται ανακατανομή ούτε των ποσοστώσεων Α, ούτε των Β. Έτσι, γινόταν θεσμοποίηση των ποσοστώσεων Β, ή μάλλον εθνικοποίηση. Μόνη καινοτομία αποτελούσε η καθιέρωση της εισφοράς απορρόφησης: δεδομένου ότι στις εισφορές κατά την παραγωγή είχαν τεθεί ανώτατα όρια στο 2 % και το 39,5 % της τιμής παρέμβασης αντίστοιχα για τη ζάχαρη Α και για τη ζάχαρη Β και ότι τα έξοδα της διάθεσης των πλεονασμάτων ήταν τόσο υψηλά κατά την περίοδο 1981-1986 ώστε να μην μπορεί να τα καλύψει το προϊόν των εισφορών, η αρχή της πλήρους συνυπευθυνότητας, η οποία εισήχθη στον κανονισμό του 1981, δεν κατέστη δυνατό να τηρηθεί. Το Συμβούλιο αποφάσισε ότι έπρεπε να ανακτηθεί ποσό ύψους 400 εκατ. ECU λόγω του σωρευθέντος ελλείμματος, με γραμμική αύξηση των εισπραττόμενων εισφορών. Το σχετικό συμπλήρωμα ονομάστηκε εισφορά απορρόφησης και έπρεπε να επεκταθεί καθ' όλη τη διάρκεια του καθεστώτος, δηλαδή από το 1986 μέχρι το 1991.

2.27. Όταν, μετά από ένα χρόνο, οι αρχές αντελήφθησαν ότι άρχισε να συσσωρεύεται νέο έλλειμμα κατά τις περιόδους εμπορίας του νέου καθεστώτος, θεσπίστηκε ειδική εισφορά απορρόφησης η οποία αποσκοπούσε στην εξισορρόπηση, από έτος σε έτος και καθ' όλη τη διάρκεια των περιόδων εμπορίας του πενταετούς καθεστώτος, των δαπανών διάθεσης του πλεονάσματος παραγωγής και των εσόδων που προορίζονται για τη



χρηματοδότησή τους. Έτσι, το επίπεδο της παραγωγής διατηρήθηκε, οι συνέπειες όμως στον προϋπολογισμό εξουδετερώθηκαν μέσω του συστήματος των εισφορών και των τιμών.

### Παράταση του καθεστώτος που αποφασίστηκε το 1991

2.28. Ο παρών μηχανισμός ανανεώθηκε πρόσφατα. Σύμφωνα με τον κανονισμό ΕΟΚ αριθ. 305/91 του Συμβουλίου της 4ης Φεβρουαρίου 1991 (1), το καθεστώς στην ουσία παρατείνεται, από την 1η Ιουλίου 1991, επί μία διετία. Η ανανέωση του καθεστώτος συνέπεσε, ακόμη μια φορά, με διεύρυνση της Κοινότητας. Κατά την περίοδο προπαρασκευής της αναθεώρησης του καθεστώτος, τα πολιτικά γεγονότα στην Ανατολική Ευρώπη οδήγησαν στην ενοποίηση της Γερμανίας κατά το 1990. Ο τομέας της ζάχαρης της πρώην Λαοκρατικής Δημοκρατίας της Γερμανίας χαρακτηριζόταν από πολύ χαμηλές τεχνικές αποδόσεις, από απηρχαιωμένο βιομηχανικό συγκρότημα και από σχετικά υψηλή κατανάλωση κατά κάτοικο. Στα πλαίσια των πολιτικών διαπραγματεύσεων σχετικά με τους όρους που θα συμπεριληφθεί η πρώην ΛΔΓ στην κοινή οργάνωση της αγοράς, αποφασίστηκε να διευρυνθεί η μέγιστη ποσόστωση της Γερμανίας κατά 847 000 τόνους (2). Η αύξηση αυτή αναλύεται σε 647 703 τόνους ποσόστωσης Α και σε 199 297 τόνους ποσόστωσης Β, δηλαδή η αναλογία είναι η ίδια με εκείνη που υπήρχε στην ΟΔΓ πριν από την ενοποίηση.

### Γενική εκτίμηση σχετικά με την εξέλιξη του συστήματος των ποσοτώσεων

2.29. Η ιστορική εξέλιξη του συστήματος των ποσοτώσεων παραγωγής σχετικά με τη ζάχαρη δείχνει ότι το εν λόγω σύστημα χρησιμοποιήθηκε μάλλον ως μέσο προοριζόμενο να ικανοποιήσει τα βιομηχανικά και εθνικά συμφέροντα που διακυβεύονται στην αγορά αυτή, παρά ως μέσο προσανατολισμού της παραγωγής. Πράγματι, με το μηχανισμό αυτό παγιωτοποιήθηκαν οι καταστάσεις που υφίσταντο πριν από τη δημιουργία της κοινής οργάνωσης της αγοράς ή πριν από την προσχώρηση των νέων κρατών μελών. Η διαρκής εφαρμογή του, η οποία δεν προβλεπόταν, δημιούργησε δικαιώματα στην παραγωγή για τους κατόχους ποσοτώσεων

τόσο στο επίπεδο των βιομηχανικών επιχειρήσεων και των γεωργικών εκμεταλλεύσεων όσο και στο επίπεδο των κρατών μελών. Οι διάφορες διευθετήσεις και οι επεκτάσεις του συστήματος κατέληξαν στη διαφύλαξη και την ενίσχυση των κεκτημένων δικαιωμάτων, είτε η παραγωγή ήταν αποδοτική είτε όχι, είτε επρόκειτο για τη μεταποίηση μιας καθαρής γεωργικής παραγωγής ή εισαγόμενων πρώτων υλών, είτε ακόμη για προϊόν υποκατάστασης βασιζόμενο επίσης σε καθαρή γεωργική παραγωγή (ισογλυκόζη) της οποίας η ανάπτυξη δεν κατέστη δυνατή.

### Εξέλιξη των όρων εφοδιασμού της αγοράς

#### Πλεόνασμα εφοδιασμού

2.30. Ο πίνακας 3 δείχνει την εξέλιξη των συστατικών στοιχείων του εφοδιασμού της αγοράς με ζάχαρη για την Κοινότητα, σύμφωνα με τις μορφές που έλαβε διαδοχικά. Διαπιστώνεται ότι το τρίτο καθεστώς (1981-1986) κατέχει το ρεκόρ εφοδιασμού με μέσο ποσοστό 154 %, το οποίο περιλαμβάνει το απόλυτο ρεκόρ του 173 % που σημειώθηκε κατά την περίοδο εμπορίας 1981/1982. Ο μέσος όρος των δέκα τελευταίων ετών ανέρχεται σε 148 %. Με τα ποσοστά αυτά, η αγορά της ζάχαρης είναι η πλέον πλεονασματική από όλες τις γεωργικές αγορές. Στο δεύτερο μέρος του πίνακα 3, (στήλες 6 μέχρι 13), το πλεόνασμα εφοδιασμού υπολογίζεται και αναλύεται σύμφωνα με την προέλευσή του: παραγωγή ζάχαρης ποσόστωσης (Α + Β), εισαγωγές και ζάχαρη που παρήχθη εκτός ποσόστωσης (ζάχαρη Γ). Συγκρίνοντας τα αριθμητικά στοιχεία της πρώτης και τέταρτης στήλης (στοιχεία παραγωγής και κατανάλωσης αντίστοιχα), μπορεί ήδη να διαπιστωθεί ότι καθ' όλη τη διάρκεια που υφίστατο η ΚΟΑ για τη ζάχαρη, υπήρξαν μόνο δύο έτη κατά τα οποία η Κοινότητα δεν είχε αυτάρκεια: κατά τις περιόδους 1973/1974 και 1974/1975, επομένως κατά το χρόνο της προσχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου, παραδοσιακού εισαγωγέα ακατέργαστης ζάχαρης. Με την αναθεώρηση που πραγματοποιήθηκε το 1981, αυτή η «έλλειψη» υπερκαλύφθηκε και, για το υπόλοιπο της περιόδου, η Κοινότητα είχε πλεόνασμα. Αν και το πλεόνασμα μπορεί να ποικίλλει σε συνάρτηση με τις μετεωρολογικές και οικονομικές συνθήκες, πρώτα απ' όλα απορρέει, όπως δείχνει ο πίνακας, από διαρθρωτική απόκλιση μεταξύ των ποσοτώσεων εγγυημένης παραγωγής και της εσωτερικής κατανάλωσης (βλ. στήλη 9 = 11,2 % κατά τα πέντε πρώτα έτη του πρώτου καθεστώτος, 11,8 % κατά τη διάρκεια του δεύτερου καθεστώτος, 21 % κατά την περίοδο 1981/1986 και 15,8 % από το έτος 1986 και μετά) στη συνέχεια το πλεόνασμα απορρέει από τις εισαγωγές, ιδίως τις προτιμησιακές εισαγωγές (βλ. στήλη 11: από το έτος 1975 και μετά ένα σταθερό ποσοστό στην πραγματικότητα ύψους 16 %), τέλος δε από την παραγωγή ζάχαρης Γ η οποία ποικίλλει κατά πολύ, αλλά αντιπροσωπεύει σχεδόν πάντα σημαντικό μέρος, μερικές δε φορές πολύ σημαντικό (βλ. στήλη 13). Πρέπει να τονιστεί ότι οι ποσότητες που παρουσιάζονται στα πλαίσια της παραγωγής Α και Β και της παραγωγής εκτός ποσόστωσης αντίστοιχα, είναι οι ποσότητες που εγκρίθηκαν μετά τις μεταφορές ζάχαρης Γ (ή, ενδεχομένως Β) ως ζάχαρη Α για την επόμενη περίοδο εμπορίας. Κατά συνέπεια, τα αριθμητικά στοιχεία αντικατοπτρίζουν επίσης τη χρήση αυτού του μηχανισμού μεταφοράς στην οποία προβαίνουν οι παραγωγοί.

(1) Πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, που υποβλήθηκε από την Επιτροπή, έγγραφο COM(90) 323, της 26. 9. 1990. Η πρόταση αυτή κατέληξε στον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 305/91 του Συμβουλίου της 4ης Φεβρουαρίου 1991, (ΕΕ αριθ. L 37 της 9. 2. 1991).

(2) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3577/90 του Συμβουλίου της 4ης Δεκεμβρίου 1990 περί των μεταβατικών μέτρων στον τομέα της γεωργίας και των προσαρμογών που απαιτούνται λόγω της ένωσης της Γερμανίας (πάρτημα V-ζάχαρη), ΕΕ αριθ. L 353 της 17. 12. 1990, σ. 29.

Πίνακας 3 — Βαθμός εφοδιασμού της κοινής αγοράς της ζάχαρης

Καθεστώς	Καμπάνια	1	2	3	4	5	6	7	Κατανομή του πλεονασματός του εφοδιασμού				13	
		Συνολική παραγωγή	Συνολική εισαγωγή	Διαθέσιμο συνολο	Συνολική κατανάλωση ΕΚ	Βαθμός εφοδιασμού	Πλεονασμα εφοδιασμού	%	(1) Ποσο στόχοι Α + Β	%	(2) Εισαγωγή	%	(3) Ζάχαρη Γ	%
1	1968/1969	6 817	112	6 929	6 306	110	623	9,9	477	7,6	112	1,8	34	0,5
	1969/1970	7 435	118	7 553	6 410	118	1 143	17,8	946	14,8	118	1,8	79	1,2
	1970/1971	7 055	123	7 178	6 750	106	428	6,3	182	2,7	123	1,8	123	1,8
	1971/1972	8 081	106	8 187	6 325	129	1 862	29,4	1 130	17,9	106	1,7	626	9,9
	1972/1973	7 650	105	7 755	6 541	119	1 214	18,6	893	13,7	105	1,6	216	3,3
	1973/1974	9 516	1 560	11 076	10 414	106	662	6,4	0	0,0	662	6,4	0	0
	1974/1975	8 570	1 835	10 405	9 561	109	844	8,8	0	0,0	844	8,8	0	0
	Μεσος ορος	7 875	566	8 440	7 472	113	968	13,0	518	6,9*	296	4,0	154	2,1
2	1975/1976	9 703	1 570	11 273	9 535	118	1 738	18,2	71	0,7	1 570	16,5	97	1,0
	1976/1977	10 003	1 575	11 578	9 036	128	2 542	28,1	814	9,0	1 575	17,4	153	1,7
	1977/1978	11 536	1 489	13 025	9 481	137	3 544	37,4	1 262	13,3	1 489	15,7	793	8,4
	1978/1979	11 774	1 414	13 188	9 544	138	3 644	38,2	1 426	14,9	1 414	14,8	804	8,4
	1979/1980	12 289	1 503	13 792	9 414	147	4 378	46,5	1 429	15,2	1 503	16,0	1 446	15,4
	1980/1981	12 088	1 320	13 408	9 246	145	4 162	45,0	1 651	17,9	1 320	14,3	1 191	12,9
	Μεσος ορος	11 232	1 479	12 711	9 376	136	3 335	35,6	1 109	11,8	1 479	15,8	747	8,0
	1981/1982	15 028	1 532	16 560	9 597	173	6 963	72,6	2 901	30,2	1 532	16,0	2 530	26,4
3	1982/1983	13 942	1 493	15 435	9 474	163	5 961	62,9	2 042	21,6	1 493	15,8	2 426	25,6
	1983/1984	11 003	1 543	12 546	9 314	135	3 232	34,7	739	7,9	1 543	16,6	950	10,2
	1984/1985	12 500	1 525	14 025	9 555	147	4 470	46,8	2 165	22,7	1 525	16,0	780	8,2
	1985/1986	12 720	1 469	14 189	9 391	151	4 798	51,1	2 108	22,4	1 469	15,6	1 221	13,0
	Μεσος ορος	13 039	1 512	14 551	9 466	154	5 085	53,7	1 992	21,0	1 512	16,0	1 581	16,7
	1986/1987	14 096	1 704	15 800	10 907	145	4 893	44,9	1 877	17,2	1 704	15,6	1 312	12,0
4	1987/1988	13 211	1 790	15 001	10 834	138	4 167	38,5	1 559	14,4	1 790	16,5	818	7,6
	Μεσος ορος	13 654	1 747	15 401	10 871	142	4 530	41,7	1 718	15,8	1 747	16,1	1 065	9,8

(\*) Δεδομένου του ακανονιστικού χαρακτήρα των δύο τελευταίων ετών του καθεστώτος αυτού (κρίση της παγκόσμιας αγοράς της ζάχαρης και βρετανική ενταξή στην Κοινότητα), πρέπει να ληφθεί μαζών υποψη ο μέσος ορος στα πενήντα πρώτα έτη (3 628 000 τόνους υπερπαραγωγής χωρίς ποσοστιαία σχέση με τους 32 337 000 τόνους κατανάλωσης κατά την περίοδο αυτή, ήτοι 11,2 %)

**Ασφάλεια εφοδιασμού**

2.31. Θα μπορούσε να δημιουργηθεί το ερώτημα ποιο σφάλμα περιλαμβάνει ο προγραμματισμός της παραγωγής, μη λαμβανομένου υπόψη αυτού του θεσμικού πλαισίου. Με άλλα λόγια πότε οι παραγωγοί τεύτλων της Κοινότητας λαμβάνουν τις αποφάσεις τους, σε συνάρτηση με τις συμβάσεις που συνάπτουν με τις ζαχαροβιομηχανίες, για τη σπορά ενός μέρους των γαιών τους, και ποιο είναι το πλεόνασμα που σπέρνουν όλοι μαζί. Θέτοντας το θέμα διαφορετικότερα, κατά πόσο θα μπορούσαν να μειωθούν οι επιφάνειες που σπείρονται στην Κοινότητα χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο η ασφάλεια εφοδιασμού της αγοράς;

2.32. Σχετικά, πρέπει να ληφθούν υπόψη τρεις παράγοντες:

α) το καθεστώς των προτιμησιακών εισαγωγών δημιουργεί ένα προκαταρκτικό ερώτημα: αποτελούν ή όχι οι εν λόγω εισαγωγές μέρος του διαρθρωτικού εφοδιασμού της αγοράς; Κατ' αρχήν, οι εισαγωγές αυτές έχουν συμφωνηθεί από το έτος 1975 στα πλαίσια της σύμβασης Λομέ· εξάλλου, οι διατάξεις του εν λόγω πρωτοκόλλου προβλέπουν την επιβολή κυρώσεων στις προμηθεύτριες χώρες που δεν παραδίδουν την ποσόστωσή τους (ανακατανομή της εν λόγω ποσόστωσης μεταξύ των άλλων αντισυμβαλλομένων χωρών), έτσι ώστε οι ανεπάρκειες που σημειώθηκαν κατά το 1974 να μην επανεμφανισθούν με τέτοια ευκολία· τέλος, αυτές οι εισαγωγές εξομοιώνονται με την ευρωπαϊκή παραγωγή όσον αφορά τους όρους σχετικά με τις τιμές. Κατά συνέπεια, μπορούν να θεωρηθούν ως διαρθρωτικό στοιχείο στα πλαίσια του εφοδιασμού αυτής της αγοράς. Το συμπέρασμα αυτό δεν προδικάζει την οικονομική εκτίμηση αυτής της ρύθμισης, η οποία θα εξεταστεί αργότερα. Όσον αφορά τις εισαγωγές της Πορτογαλίας, δεν θεωρούνται ως διαρθρωτικό συστατικό στοιχείο της αγοράς, εφόσον καθορίζονται με λιγότερη ακρίβεια και παρουσιάζονται ως προσωρινό μέτρο στη συνθήκη προσχώρησης. Τέτοια μεταχείριση τυγχάνουν οι εισαγωγές ΑΚΕ στο πλαίσιο των συμφωνιών Λομέ·

β) πρέπει να ληφθούν υπόψη οι απρόβλεπτες μετεωρολογικές συνθήκες που επηρεάζουν κατά πολύ τον όγκο της παραγωγής·

γ) πρέπει να ληφθεί υπόψη η σταθερή αύξηση των αποδόσεων που οφείλεται στην εξέλιξη της βιοτεχνολογίας και της βιομηχανικής τεχνολογίας.

2.33. Λαμβανομένων υπόψη των στατιστικών δεδομένων σχετικά με τα 20 τελευταία χρόνια, φαίνεται ότι ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα το να θεωρείται ως βάση ένα περιθώριο ασφάλειας 8 % προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη ο παράγων των μετεωρολογικών συνθηκών και μια σταθερή αύξηση των αποδόσεων της τάξεως του 1,5 % το χρόνο. Ο **πίνακας 4**, ο οποίος αντιπαραθέτει την παραγωγή που απορρέει από την

εφαρμογή των πραγματικών αποδόσεων κάθε έτους στην επιφάνεια που υπολογίστηκε σε συνάρτηση με την πραγματική κατανάλωση του ίδιου έτους, δείχνει ότι η σπορά θα μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να μειωθεί κατά 20 %, χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο η ασφάλεια του εφοδιασμού. Από την εφαρμογή αυτού του κανόνα θα μπορούσε ακόμη να προκύψει ένα σχεδόν μόνιμο πλεόνασμα παραγωγής και ορισμένες ελλείψεις που εμφανίζονται θα μπορούσαν να συμπληρώνονται με τα αποθέματα μεταφοράς και ασφάλειας.

**Ορθολογική ανάπτυξη της παραγωγής, κατανομή των ποσοτώσεων και στάση των επαγγελματιών κύκλων****Έννοια της εξειδίκευσης**

2.34. Ένας από τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής, μάλιστα δε ο πρώτος που αναφέρεται στο άρθρο 39 της συνθήκης ΕΟΚ, συνίσταται στην αύξηση της παραγωγικότητας της γεωργίας, εξασφαλίζοντας μεταξύ άλλων, την ορθολογική ανάπτυξη της παραγωγής. Αυτό αντιστοιχεί στην ιδέα ότι, στα πλαίσια της Κοινότητας, το σύνολο των χωρών μελών μπορεί να επωφελείται από την οργάνωση της παραγωγής που προσανατολίζει τις διάφορες παραγωγές προς τις πιο αποτελεσματικές για το σκοπό αυτό ζώνες και ιδίως προς τις πλέον πρόσφορες περιοχές για δεδομένη παραγωγή. Έτσι, στην Ευρώπη, η καλύτερη θέση για τις παραγωγές που έχουν περισσότερη ανάγκη από φως και ζέστη είναι ο Νότος, ενώ οι παραγωγές που εξαρτώνται περισσότερο από την υγρασία θα εφαρμόζονται καλύτερα στο Βορρά. Αυτή η περιφερειακή εξειδίκευση καθιστά δυνατό να πραγματοποιούνται, στο σύνολο της γεωργικής παραγωγής, σημαντικές οικονομίες, εφόσον κάθε περιοχή στρέφεται προς τις δραστηριότητες στις οποίες έχει τις καλύτερες αποδόσεις και παραιτείται από τις λιγότερο αποδοτικές δραστηριότητες παραγωγής της.

**Εφαρμογή στο ζαχαρότευτλο και δημιουργία ποσοτώσεων εξειδίκευσης**

2.35. Το ζαχαρότευτλο είναι φυτό που απαιτεί, εκ περιτροπής, υγρό περιβάλλον και έκθεση στον ήλιο, καθώς και πολύ εύφορο χώμα. Γι' αυτό θεωρείται ως τυπική καλλιέργεια της βόρειας Ευρώπης ή, ακριβέστερα, των περιοχών βορείως του Λίγηρα. Έτσι, οι μεγαλύτερες τεχνικές αποδόσεις (εκφραζόμενες συνολικά σε τόνους λευκής ζάχαρης ανά εκτάριο, ή ακόμη στα συστατικά στοιχεία τους, τόνοι τεύτλων ανά εκτάριο, περιεκτικότητα σε ζάχαρη και βαθμό εκχύλισης) εμφανίζουν το μεγαλύτερο ποσοστό στη Γαλλία, τις Κάτω Χώρες και το Βέλγιο, ακολουθούμενες από τη Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και την ΟΔ της Γερμανίας. Εντούτοις, ορισμένες περιοχές της Νότιας Ευρώπης μπορεί να διαπιστωθεί ότι πληρούν τους όρους μιας εύλογα αποδοτικής παραγωγής στο τεχνικό επίπεδο: αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στην Ελλάδα.

**Πίνακας 4 — Ανάλυση της σπαρμένης επιφάνειας με ζαχαρότευτλα, που είναι αναγκαία για την ασφάλεια του εφοδιασμού σε ζάχαρη**

Έτη	Πραγματική επιφάνεια ( <sup>1</sup> )	Πραγματική απόδοση ( <sup>2</sup> )	Τάση της απόδοσης ( <sup>3</sup> )	Τάση κατανάλωσης ( <sup>4</sup> )	Αναγκαία επιφάνεια ( <sup>5</sup> )	Συντελεστής σποράς ( <sup>6</sup> )	Σφάλμα εφοδιασμού ( <sup>7</sup> )
1968/1969	1 582	5,32	5,30	10 700	2 180	0,73	10,57
1969/1970	1 578	5,73	5,38	10 700	2 148	0,73	15,15
1970/1971	1 601	5,49	5,46	10 798	2 136	0,75	5,87
1971/1972	1 621	6,40	5,54	10 995	2 143	0,76	27,92
1972/1973	1 660	5,68	5,62	11 000	2 114	0,79	9,01
1973/1974	1 777	5,64	5,70	10 724	2 032	0,87	-0,10
1974/1975	1 758	5,06	5,79	10 439	1 947	0,90	-8,07
1975/1976	2 163	4,85	5,88	10 185	1 871	1,16	-6,40
1976/1977	2 210	5,10	5,97	9 875	1 786	1,24	-1,99
1977/1978	2 057	6,11	6,06	9 701	1 729	1,19	8,36
1978/1979	2 032	6,27	6,15	9 722	1 707	1,19	7,89
1979/1980	1 964	6,55	6,24	9 790	1 694	1,16	12,69
1980/1981	1 989	6,46	6,33	9 747	1 663	1,20	9,61
1981/1982	2 247	7,00	6,42	9 630	1 620	1,39	17,72
1982/1983	2 100	7,03	6,52	9 543	1 581	1,33	16,59
1983/1984	1 913	6,25	6,62	9 458	1 543	1,24	3,30
1984/1985	1 938	6,84	6,72	9 457	1 520	1,28	10,45
1985/1986	1 886	7,05	6,82	9 461	1 498	1,26	12,65
1986/1987	1 893	7,27	6,92	9 500	1 483	1,28	11,97
1987/1988	1 854	6,94	7,02	9 500	1 462	1,27	6,20

(1) Σε χιλιάδες εκτάρια.

(2) Σε τόνους λευκής ζάχαρης ανά εκτάριο.

(3) Σε τόνους λευκής ζάχαρης ανά εκτάριο με βάση μια σταθερή αύξηση κατά 1,5 % το χρόνο.

(4) Σε χιλιάδες τόνους κατανάλωση 1973/1974 διορθωμένη κατά — 500 000 τόνους.

(5) Αναγκαία επιφάνεια λαμβανομένου υπόψη ενός κινδύνου διακομμένης της απόδοσης κατά 8 %, σε χιλιάδες εκτάρια.

(6) (<sup>1</sup>)/(<sup>5</sup>).

(7) Σε % σε σχέση με την πραγματική κατανάλωση.

2.36. Στους πρώτους κανονισμούς για τη ζάχαρη (βλ. σημείο 1.12 της παρούσας έκθεσης) οι ποσοστώσεις Β θεωρούντο ως ποσοστώσεις εξειδίκευσης. Οι παραγόμενες στα πλαίσια αυτών ποσότητες υπέκειντο στις εισφορές συνυπευθυνότητας, έχοντας ως διττό στόχο τον προσανατολισμό της παραγωγής τους προς τις περιφέρειες στις οποίες η εν λόγω παραγωγή θα εξακολουθεί να είναι αποδοτική με χαμηλότερο κόστος και, συγχρόνως, τη χρηματοδότηση των εξόδων της διάθεσής τους. Η αρχική ιδέα ήταν σαφώς η ιδέα των «πλανόδιων ποσοστώσεων», η πραγματοποίηση της οποίας θα μετατοπιζόταν προς τις περιοχές όπου θα ελάμβανε χώρα υπό τις ευνοϊκότερες συνθήκες.

### Πραγματική κατανομή των ποσοστώσεων

2.37. Όπως αποδείχθηκε παραπάνω (βλ. σημείο 2.29), οι ποσοστώσεις παραγωγής μετατράπηκαν σε πραγματικά εξατομικευμένα δικαιώματα. Εξάλλου, αν ληφθεί υπόψη ο καθορισμός της θεσμικής τιμής σε γενναίο επίπεδο από τις κοινοτικές αρχές, είναι σαφές ότι ο μηχανισμός εξειδίκευσης που προβλεπόταν θεωρητικά,

στην πραγματικότητα, στερούνταν κατ' ανάγκη επιλεξιμότητας. Η επιθυμία των αμέσως ενδιαφερομένων μερών καθώς και των εθνικών πολιτικών αρχών να επιτύχουν και να διατηρήσουν τις υψηλότερες δυνατές ποσοστώσεις γίνεται αντιληπτή από τη μέριμνα για τη διαφύλαξη των σημαντικών επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν στον τομέα αυτό και από την ιδέα ότι πρέπει να ικανοποιείται, ανά πάσα στιγμή, μια στοιχειώδης ανάγκη κατανάλωσης. Με την πάροδο των ετών, κατά τις διαδοχικές αναθεωρήσεις των καθεστώτων, καθιερώθηκε προοδευτικά μια κατάσταση πραγμάτων, κατά την οποία, μετά τη σταθεροποίηση των ποσοστώσεων Α κατά κράτος μέλος επακολούθησε μια ίδιου είδους «εθνικοποίηση» των ποσοστώσεων Β, όπως δείχνει ο **πίνακας 5**. Κατά το πέρας αυτής της εξέλιξης, η κοινή αγορά στον τομέα της ζάχαρης παρουσιάζεται πλήρως διαμερισμένη, σαν μια συλλογή εθνικών αγορών. Οι ποσοστώσεις Α + Β γαιοποιήθηκαν πλήρως μεταξύ των κρατών μελών, ακόμη δε, στο εσωτερικό των περισσότερων από αυτά, και μεταξύ επιχειρήσεων. Αυτή η κατάσταση η οποία στερείται ευκαμψίας, εμποδίζει κατ' αυτό τον τρόπο την παραγωγή να εξελιχθεί προς την κατεύθυνση της επίτευξης της άριστης οικονομικής κατάστασής της στο κοινοτικό επίπεδο.

Πίνακας 5 — Εξέλιξη της γεωγραφικής κατανομής των ποσοτήσεων «Α» και «Β»

	B		DK		D		GR		E		F		IRL		I		NL		P		UK		CE	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1968/1969	550	92			1 750	613					2 400	840			1 230	431	550	92					6 480	2 068
1969/1970	550	92			1 750	613					2 400	840			1 230	431	550	92					6 480	2 068
1970/1971	550	92			1 750	613					2 400	840			1 230	431	550	92					6 480	2 068
1971/1972	550	83			1 750	613					2 400	840			1 230	431	550	83					6 480	2 050
1972/1973	550	83			1 750	613					2 400	840	150	53	1 230	431	550	83			900	0	7 820	2 205
1973/1974	550	83			1 750	613					2 400	840	150	53	1 230	431	550	83			900	0	7 820	2 205
1974/1975	550	110			1 750	788					2 400	1 080	150	68	1 230	554	550	110			900	90	7 820	2 931
1975/1976	680	306			1 990	896					2 996	1 349	182	82	1 230	554	690	311			1 040	468	9 136	4 114
1976/1977	680	119			1 990	696					2 996	1 049	182	64	1 230	431	690	121			1 040	364	9 136	2 959
1977/1978	680	119			1 990	696					2 996	1 049	182	64	1 230	431	690	121			1 040	364	9 136	2 959
1978/1979	680	94			1 990	547					2 996	824	182	50	1 230	338	690	190			1 040	286	9 136	2 419
1979/1980	680	94			1 990	547					2 996	824	182	50	1 230	338	690	190			1 040	286	9 136	2 419
1980/1981	680	187			1 990	547			68		2 996	824	182	50	1 230	338	690	190			1 040	286	9 475	2 580
1981/1982	680	146			1 990	612			29		2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	9 516	2 242
1982/1983	680	146			1 990	612			29		2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	9 516	2 242
1983/1984	680	146			1 990	612			29		2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	9 516	2 242
1984/1985	680	146			1 990	612			29		2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	9 516	2 242
1985/1986	680	146			1 990	612			29		2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	9 516	2 242
1986/1987	680	146			1 990	612			29	960	2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	9 516	2 242
1987/1988	680	146			1 990	612			29	960	2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	10 531	2 283
1988/1989	680	146			1 990	612			29	960	2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	10 531	2 283
1989/1990	680	146			1 990	612			29	960	2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	10 531	2 283
1990/1991	680	146			1 990	612			29	960	2 996	806	182	18	1 320	248	690	182			1 040	104	10 531	2 283

**«Εθνικοποίηση» των ποσοτώσεων**

2.38. Από τη στεγανοποίηση της αγοράς απορρέουν συνέπειες που αντιβαίνουν στο αρχικό πνεύμα της κοινοτικής νομοθεσίας. Έτσι, μια ορθή εικόνα της εθνικής αντίληψης σχετικά με την οργάνωση αυτής της αγοράς βασίζεται στις διαμαρτυρίες ορισμένων κρατών μελών που παραπονούνται για το γεγονός ότι η σχέση μεταξύ των ποσοτώσεων τους Α και Β δεν αντιστοιχεί στη σχέση μεταξύ της εθνικής κατανάλωσής τους και των εξαγωγών τους, διότι οι εν λόγω εξαγωγές αντιστοιχούν σε μικρότερο μέρος της παραγωγής τους από ό,τι η Β ποσόστωσή τους. Ως εκ τούτου, θεωρούν ότι, μέσω των εισφορών τους Β, χρηματοδοτούν το κόστος των εξαγωγών των άλλων κρατών. Φθάνοντας στα όρια της συλλογιστικής αυτής, η εθνικοποίηση της πολιτικής στον τομέα της ζάχαρης θα ήταν πλήρης αν η Κοινότητα παραιτούνταν από την είσπραξη των εισφορών στην παραγωγή για τη χρηματοδότηση των εξαγωγών και ανέθετε στα κράτη μέλη τη μέριμνα να χρηματοδοτούν τα ίδια το κόστος της εξαγωγής του μέρους της παραγωγής τους που υπερβαίνει την εθνική κατανάλωση. Τότε, κάθε άλλο παρά θα υπήρχε κοινή αγορά.

**Λοιπές γενικές διατάξεις που επηρεάζουν την οικονομική αποτελεσματικότητα****Μικτές τιμές**

2.39. Ο βασικός κανονισμός προβλέπει ότι κάθε χρόνο πρέπει να καθορίζονται ελάχιστες τιμές τόσο για το τεύτλο Α, όσο και για το τεύτλο Β. Αυτές οι ελάχιστες τιμές υπολογίζονται με βάση τη βασική τιμή του τεύτλου, εφαρμόζοντας ποσοστά που καθορίστηκαν, κατ' αρχήν, σε 98 % και 68 % αντίστοιχα. Όσον αφορά τη βασική τιμή, αυτή απορρέει από την τιμή παρέμβασης που ισχύει για τη λευκή ζάχαρη. Στις συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ των παραγωγών τεύτλων και των εργοστασίων, ενόψει της παράδοσης τεύτλων, πρέπει, κατά κανόνα, να γίνεται διάκριση μεταξύ των ποσοτήτων τεύτλων που προορίζονται για την παραγωγή ζάχαρης Α, ζάχαρης Β ή άλλης ζάχαρης πλην της Α ή Β.

2.40. Εντούτοις, μια διεπαγγελματική συμφωνία μπορεί να παρεκκλίνει, με την έγκριση του κράτους μέλους, από την υποχρέωση αυτή. Τέτοια παρέκκλιση μπορεί, στην πράξη, να καταλήξει στην εφαρμογή ενιαίας τιμής στο σύνολο των ποσοτήτων τεύτλων που προβλέπονται από τη σύμβαση. Στην περίπτωση αυτή, στον παραγωγό τεύτλων χορηγείται μία και η αυτή τιμή, η «μικτή τιμή», τόσο για τα τεύτλα Α όσο και για τα τεύτλα Β, η διάκριση μεταξύ των δύο εξαφανίζεται και, μαζί της, η ευχέρεια λήψης απόφασης για την παραγωγή ή όχι των ποσοτήτων εξειδίκευσης. Είναι αναμφισβήτητο ότι στην περίπτωση που η τιμή των τεύτλων Β θα αποτελούσε, ούτως ή άλλως, επαρκές κίνητρο, αυτό δεν θα συνεπήγετο καμία διαφορά. Όμως, για τις οικονομικώς οριακές εκμεταλλεύσεις, η πρακτική αυτή μπορεί να οδηγήσει στην παραγωγή τεύτλων Β, τα οποία διαφορετικά δεν θα είχαν παραχθεί.

2.41. Αυτό συμβαίνει, κατά μείζονα λόγο αν στη σύμβαση προβλέπεται ρητά (για παράδειγμα με τη μορφή ποσοστού) ή σιωπηρά (με αναφορά στην επιφάνεια που σπάρθηκε ή στην ποσότητα τεύτλων) ότι είναι δυνατό να συμπεριληφθεί ποσότητα τεύτλων Γ ή

αν στην παραγωγή εφαρμόζεται, πέραν μιας βασικής ποσότητας, διάγραμμα τιμών σε φθίνουσα κλίμακα. Αυτός ο μηχανισμός της μικτής τιμής εξυπηρετεί τόσο τους εργοστασιάρχες όσο και τους παραγωγούς, εφόσον το κόστος, για τους μεν, ή το εισόδημα, για τους δε, παραμένει ίσο για κάθε μονάδα που παραδίδεται εντός του ορίου της συμβατικής πρόβλεψης και εφόσον αποφεύγεται η δημιουργία στους παραγωγούς ερωτημάτων όσον αφορά τη σχετική αποδοτικότητα του ενός ή του άλλου συστατικού στοιχείου της παραγωγής αυτής.

2.42. Εντούτοις, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι αποτελεί κίνητρο για πρόσθετη παραγωγή, στην περίπτωση οικονομικώς οριακών εκμεταλλεύσεων και, κυρίως, στην περίπτωση που περιλαμβάνεται ένα συστατικό στοιχείο Γ. Για το λόγο αυτό, στο πλαίσιο των πρώτων κανονισμών σχετικά με τη ζάχαρη, προβλεπόταν αυτόματη μείωση της ποσόστωσης Β για τις χώρες που εφάρμοζαν το σύστημα τις μικτής τιμής. Κατά την εποχή εκείνη, μόνο το Βέλγιο και οι Κάτω Χώρες εφάρμοζαν μικτή τιμή. Μετά την κατάργηση του κανόνα αυτόματης μείωσης, κατά το 1981, όλες σχεδόν οι χώρες (με εξαίρεση τη Δανία, τη Γερμανία και τη Γαλλία) εφάρμοζαν μικτές τιμές για τα τεύτλα, πολλές από τις οποίες περιλάμβαναν ένα μέρος για ζάχαρη Γ.

2.43. Αν και είναι δύσκολο να υπολογιστεί αριθμητικά η επίπτωση του μηχανισμού αυτού στην παραγωγή, είναι προφανές ότι πρόκειται για στοιχείο το οποίο αντιβαίνει στην αρχή της εξειδίκευσης. Εφόσον η μικτή τιμή του τεύτλου συγκαλύπτει τη διαφοροποίηση μεταξύ των τριών επιπέδων εγγύησης τιμών που αντιπροσωπεύουν τις κατηγορίες Α, Β και Γ, μειώνει το αποτρεπτικό αποτέλεσμα που θα έπρεπε να έχει αυτό το διαφοροποιημένο διάγραμμα τιμών για τους παραγωγούς με τη μικρότερη απόδοση. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την παραγωγή ζάχαρης η οποία, από οικονομική πλευρά, στα πλαίσια μιας κοινοτικής οικονομικής λογικής, δεν θα έπρεπε να παράγεται.

**Τιμές καθοριζόμενες σε περιφερειακή βάση**

2.44. Αφότου θεσπίστηκε η κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, η νομοθεσία προβλέπει γεωγραφική διαφοροποίηση της τιμής παρέμβασης (βλ. σημείο 1.16). Για τις περιοχές που θεωρούνται ως ελλειμματικές σε ζάχαρη, καθορίζεται μια «παράγωγη» τιμή, η οποία αντιπροσωπεύει την κοινή τιμή παρέμβασης προσαυξημένη κατά 1,21 ECU/100 kg (για την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο) ή κατά 1,94 ECU/100 kg (για την Ιταλία) αν ληφθεί ως βάση αναφοράς η τιμή παρέμβασης 53,01 ECU/100 kg, που εφαρμόζεται κατά την περίοδο εμπορίας 1990/1991. Αρχικό στόχο αυτού του καθορισμού σε περιφερειακή βάση της τιμής παρέμβασης αποτελούσε η ενθάρρυνση των εμπορικών κινήσεων που αφορούσαν τη ζάχαρη από τις περιοχές που εμφάνιζαν πλεόνασμα προς τις ελλειμματικές περιοχές. Κατά συνέπεια, τα ποσά της προσαύξησης υπετίθετο ότι απεικόνιζαν τα έξοδα μεταφοράς των μεν προς τις δε. Πράγματι, αν συγκριθούν σήμερα τα αριθμητικά στοιχεία σχετικά με την εθνική παραγωγή και κατανάλωση, οι εν λόγω χώρες δεν είναι καθόλου (Ιρλανδία) ή δεν είναι σχεδόν πια (Ιταλία) ελλειμματικές ή είναι ελλειμματικές μόνον εφόσον δεν ληφθεί υπόψη ο διαθρακτικός εφοδιασμός μέρους της κατανάλωσης (στο Ηνωμένο Βασίλειο) από προτιμησιακές εισαγωγές (βλ. *πίνακα 6*). Τέλος, αυτό το συμπλήρωμα

τιμής, στρεβλώνοντας τη σχέση κόστος-κέρδος, έχει, κατά συνέπεια, ως αποτέλεσμα να ενθαρρύνει την παραγωγή στις περιοχές όπου είναι από οικονομική πλευρά λιγότερο βιώσιμη.

### Εθνικές ενισχύσεις

2.45. Ο πρώτος βασικός κανονισμός, μολονότι θεωρούσε ότι η χορήγηση ορισμένων ενισχύσεων θα διακύβευε την υλοποίηση μιας ενιαίας αγοράς, βασιζόμενη σε σύστημα ενιαίων τιμών, και ότι, κατά συνέπεια, άρμοζε να απαγορευθούν όλες οι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά ενισχύσεις, προέβλεπε, κατά παρέκκλιση και με προσωρινή ισχύ, ότι επιτρέπεται η χορήγηση εθνικών ενισχύσεων στην Ιταλία. Ο ίδιος ο κανονισμός όριζε ρητά ότι οι ενισχύσεις αυτές θα καταργούνταν στις 30 Ιουνίου 1975, επομένως όταν θα έληγε το πρώτο καθεστώς. Εντούτοις, ο δεύτερος κανονισμός απλά και μόνο επαναλάμβανε τις αιτιολογικές σκέψεις που περιλαμβάνονταν σχετικά στον πρώτο κανονισμό, ιδίως όσον αφορά την προσωρινή χορήγηση από την Ιταλία εθνικών ενισχύσεων που ονομάζονταν στο εξής ενισχύσεις προσαρμογής. Σύμφωνα με τον κανονισμό αυτό, η έγκριση εφαρμοζόταν κατά τις περιόδους εμπορίας 1975/1976 μέχρι 1979/1980.

2.46. Ο κανονισμός του 1981, με τον οποίο καθορίζεται το τρίτο καθεστώς, ορίζει ότι πρέπει να επιτρέπεται η χορήγηση εθνικών ενισχύσεων, προσθέτοντας στην περίπτωση της Ιταλίας την περίπτωση των γαλλικών υπερπόντιων διαμερισμάτων και, όσον αφορά την Ιταλία, προσθέτοντας στις ενισχύσεις για προσαρμογή ενισχύσεις για τα έξοδα για τόκους που έχουν σχέση με την αποθήκευση. Κατά την ανανέωση του καθεστώτος που πραγματοποιήθηκε το 1986, η οποία συνίστατο στην ουσία σε παράταση της ισχύος του καθεστώτος, ο μηχανισμός αυτός διατηρήθηκε και μάλιστα διευρύνθηκε με τη χορήγηση εθνικής ενίσχυσης στο Ηνωμένο Βασίλειο για τη βιομηχανία ραφινάρισματος της ζάχαρης ζαχαροκάλαμου, που συνοδευόταν από κοινοτική συμμετοχή της τάξεως του 25 %. Επιπλέον, στη συνθήκη προσχώρησης της Ισπανίας προβλέφθηκε ότι η χώρα αυτή θα έχει το δικαίωμα χορήγησης εθνικών ενισχύσεων προσαρμογής στους παραγωγούς τεύτλων κατά την περίοδο μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 1986 και 31ης Δεκεμβρίου 1995. Όσον αφορά τις εθνικές ενισχύσεις που χορηγούνται για τα γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα, επί του παρόντος θεωρούνται ότι αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου προγράμματος ενίσχυσης στην περιφερειακή αναδιάρθρωση και, κατά συνέπεια, προβλέπεται η μεταφορά τους από την κανονιστική ρύθμιση σχετικά με τη ζάχαρη στον κανονιστικό μηχανισμό «Poséidon».

2.47. Είναι αναγκαίο να διατυπωθεί η διαπίστωση ότι, αφενός, οι εθνικές ενισχύσεις οι οποίες στην αρχή θεωρούνταν ως προσωρινές εξαιρέσεις, διαιωνίστηκαν και ότι, αφετέρου, εμφάνισαν την τάση να πολλαπλασιάζονται προς όφελος των νέων κρατών μελών κατά τις διευρύνσεις. Αυτό το οποίο, στην αρχή, δεν αποτελούσε παρά προσωρινή παρέκκλιση, προορισμός της οποίας είναι να παρέχεται η δυνατότητα στις οικείες περιοχές να καλύπτουν την καθυστέρησή τους, κατέστη, με την πάροδο του χρόνου, διαρθρωτικό στοιχείο του καθεστώτος. Κατ' αυτό τον τρόπο, σε ορισμένες περιοχές η δραστηριότητα σχετικά με τη ζάχαρη διατηρείται διαρκώς με τεχνητό τρόπο, γεγονός που θα αποδειχθεί

ακριβέστερα στα παρακάτω σημεία. Επομένως δεν πρόκειται πλέον για βαθμιαία προσαρμογή στη λειτουργία της αγοράς σύμφωνα με τον αρχικό στόχο του κοινοτικού νομοθέτη, αλλά μάλλον για πρόσκομμα στην ορθολογικότερη λειτουργία της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης στην κοινοτική κλίμακα.

### Προσφυγή στις ποσοτώσεις τεύτλων

2.48. Μετά τις κινήσεις συγκέντρωσης και διεθνοποίησης που σημειώθηκαν στη βιομηχανία ζάχαρης πρόσφατα, ορισμένοι παραγωγοί τεύτλων διατυπώνουν φόβους ότι η παραγωγή ζάχαρης θα μετατοπιστεί. Λαμβανομένης υπόψη της γεωγραφικής σχέσης μεταξύ της παραγωγής της πρώτης ύλης και του εργοστασίου μεταποίησης, το γεγονός αυτό υπάρχει κίνδυνος να συνεπαχθεί για τους εν λόγω παραγωγούς την απώλεια της καλλιέργειας των τεύτλων. Προκειμένου να αποφευχθεί μια τέτοια εξέλιξη, οι παραγωγοί αυτοί συνιστούν την αντικατάσταση των ποσοτώσεων ζάχαρης με ποσοτώσεις τεύτλων στο επίπεδο της νομοθεσίας της αγοράς. Εφόσον πρόκειται, πιο συγκεκριμένα, για τις παραγωγές στις λιγότερο κατάλληλες για την καλλιέργεια αυτή περιοχές, η αντίταξη κατ' αυτό τον τρόπο σε ενδεχόμενη κινητικότητα της παραγωγής θα συνέβαλλε, προφανώς, στη διατήρηση των λιγότερο αποτελεσματικών παραγωγών.

### Συγκεκριμένα προβλήματα σε ορισμένα κράτη μέλη

#### Αναδιάρθρωση στην Ιταλία

2.49. Ο τομέας της ζάχαρης στην Ιταλία τυγχάνει τριών ειδικών μέτρων, τα οποία αναφέρθηκαν προηγουμένως και παρουσιάζονται ως εξής: αύξηση της τιμής παρέμβασης κατά 3,5 % δυνάμει του συστήματος καθορισμού των τιμών σε περιφερειακή βάση, εθνική ενίσχυση για τη συμπλήρωση της διαφοράς μεταξύ του πραγματικού επιτοκίου και του κατ' αποκοπή επιτοκίου που περιλαμβάνονται στην κανονιστική αποζημίωση αποθήκευσης, μόλις η διαφορά αυτή ξεπεράσει το 3 % και εθνικές ενισχύσεις προσαρμογής. Όσον αφορά τις τελευταίες ενισχύσεις, ο βασικός κανονισμός που ισχύει επί του παρόντος προβλέπει μέγιστο ποσοστό για την ενίσχυση αυτή, το οποίο ανέρχεται στο 23,64 % της τιμής παρέμβασης της λευκής ζάχαρης. Εντούτοις, το ποσοστό της ενίσχυσης καταρρέει επί του παρόντος τμηματικά κατά ένα δέκατο το έτος. Η μείωση αυτή άρχισε από την περίοδο εμπορίας 1988/1989. Η ενίσχυση χορηγείται με τη μορφή επιδότησης στην παραγωγή. Στα πλαίσια του συστήματος που ισχύει επί του παρόντος, η ενίσχυση μετακυλιέται μέχρι ποσοστού 73 % στους παραγωγούς τεύτλων και έτσι εξακολουθεί να επωφελείται η βιομηχανία του 27 %.

2.50. Αυτές οι ενισχύσεις προσαρμογής εγκρίθηκαν με τους διαδοχικούς κανονισμούς, λόγω του ότι οι κλιματολογικές συνθήκες δεν ευνοούσαν την παραγωγή τεύτλων και ζάχαρης στην εν λόγω χώρα και λόγω των δυσχερειών που εμφανίζει η εφαρμογή των συγχρόνων μεθόδων παραγωγής σε μια καλλιέργεια τεύτλων που εμφάνιζε καθυστέρηση σε σχέση με τις τεχνολογικές εξελίξεις. Πράγματι, το ποσό της ενίσχυσης που εγκρίθηκε αρχικά αποσκοπούσε στο να συμπληρώνεται η απόκλιση μεταξύ των εφαρμοζόμενων θεσμικών τιμών πριν και μετά τη θέση σε εφαρμογή της κοινής αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (έτσι, η εγγυημένη τιμή

Πίνακας 6 — Ποσοστό εφοδιασμού των χωρών που θεωρούνται ελλειμματικές σε ζάχαρη

(σε 000 τόνους)

	1981/1982	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987	1987/1988	1988/1989	Μέσος όρος
Ιρλανδία	168	222	197	222	174	186	222	196	198
	143	137	144	137	135	144	115	123	135
	1.17	1.62	1.37	1.62	1.29	1.29	1.93	1.59	1.47
Ιταλία	164	162	166	161	163	166	140	145	158
	1.02	1.37	1.19	1.38	1.07	1.12	1.59	1.35	1.25
	2 048	1 180	1 244	1 274	1 244	1 719	1 718	1 481	1 488
Ηνωμένο Βασίλειο	1 505	1 520	1 493	1 641	1 546	1 581	1 491	1 495	1 534
	1.36	0.78	0.83	0.78	0.81	1.09	1.15	0.99	0.97
	1 092	1 418	1 062	1 314	1 210	1 318	1 226	1 308	1 243
	1 172	1 189	1 133	1 126	1 109	1 163	1 149	1 204	1 156
	0.93	1.19	0.93	1.16	1.09	1.13	1.07	1.09	1.07

(1) Μετά από αφαίρεση των προτιμησιακών εισαγωγών ζάχαρης.



ήταν στην Ιταλία υψηλότερη κατά 50 % από την αντίστοιχη τιμή που ίσχυε στη Γαλλία κατά το 1968).

2.51. Κατά το 1983, έτος κατά το οποίο ο τομέας της ζάχαρης στην Ιταλία υπέστη γενικευμένη κατάρρευση, ενώπιον των σχετικών πλεονεκτημάτων που εμφάνιζαν οι εναλλακτικές καλλιέργειες, η ιταλική κυβέρνηση έθεσε σε ενέργεια σχέδιο αναδιάρθρωσης, χρηματοδοτούμενο από τον εθνικό προϋπολογισμό, το οποίο αποσκοπούσε στην εξυγίανση του τομέα και στο να τον καταστήσει πιο ανταγωνιστικό. Ένας από τους κύριους στόχους συνίστατο στη μείωση του αριθμού των εργοστασίων, αυξάνοντας συγχρόνως τις ικανότητές τους και βελτιώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο, την οικονομική τους αποτελεσματικότητα. Αυτό το σχέδιο εκτελέστηκε κατά την περίοδο 1984/1988. Ο κύριος επιχειρησιακός στόχος, δηλαδή η επίτευξη μέσης δυναμικότητας μεταποίησης 60 000 τόνων κατά εργοστάσιο και κατά περίοδο εμπορίας (διάρκειας 64 ημερών κατά μέσο όρο), δεν επιτεύχθηκε. Επιπλέον, δεδομένου ότι χαρακτηριστικό του τομέα της ζάχαρης αποτελεί η σπουδαιότητα της βιομηχανικής πλευράς του, το σχέδιο αυτό επηρεάστηκε από τις κατευθυντήριες γραμμές της εθνικής βιομηχανικής πολιτικής, προβλέποντας κάποια γεωγραφική κατανομή των εγκαταστάσεων. Έτσι, ο τομέας της ζάχαρης στην Ιταλία, η κατάσταση του οποίου εμφάνιζε ήδη ιδιαιτερότητα σε σχέση με τις λοιπές περιοχές της Κοινότητας, έτυχε και στο εσωτερικό της χώρας διαφοροποιημένης μεταχείρισης. Πιο συγκεκριμένα, η τιμή προσαυξημένη με τα διάφορα συστατικά στοιχεία, διαφοροποιήθηκε ανάλογα με τις τρεις περιοχές: Βορράς, Κέντρο και Νότος. Πράγματι, το επίπεδο της εγγυημένης τιμής είναι το υψηλότερο στο Νότο που αποτελεί τη λιγότερο κατάλληλη περιοχή γι' αυτό το είδος παραγωγής, το χαμηλότερο στο Βορρά, την πλέον κατάλληλη περιοχή και στο Κέντρο βρίσκεται μεταξύ των δύο. Αν η μέση απόδοση ανέρχεται σε 5,7 τόνους λευκής ζάχαρης ανά εκτάριο για το σύνολο της Ιταλίας (έναντι 7,0 στην κοινοτική κλίμακα), στο Βορρά ανέρχεται σε 6,1 τόνους/εκτάριο, στο Κέντρο σε 5,1 τόνους/εκτάριο και στο Νότο σε 4,5 τόνους/εκτάριο. Η συνολική παραγωγή κατανέμεται ως εξής: 70 % στο Βορρά, 15 % στο Κέντρο και 15 % στο Νότο.

2.52. Τέλος, το μέγιστο προβλεπόμενο από τους κανονισμούς όριο των ενισχύσεων προσαρμογής σχετικά με την Ιταλία, δηλαδή το 23,64 % της τιμής παρέμβασης για τη λευκή ζάχαρη, μειώθηκε στο 90 % αυτού του αρχικού ορίου για τις περιόδους εμπορίας 1989/1990 και στο 80 % για την περίοδο εμπορίας 1990/1991. Η Επιτροπή, στην πρόταση που υπέβαλε για την αναθεώρηση του καθεστώτος για την περίοδο εμπορίας 1991/1992 και 1992/1993 (1), πρότεινε την εξακολούθηση αυτής της μείωσης, καθορίζοντας ανώτατα όρια στο 70 % και 60 % αντίστοιχα του αρχικού ποσού της παρέκκλισης που επιτράπηκε για την περίοδο εμπορίας 1988/1989. Ο κανονισμός ΕΟΚ αριθ. 305/91 του Συμβουλίου της 4ης Φεβρουαρίου 1991 καταλήγει τελικά σε ανώτατο όριο 70 % για τις εν λόγω δύο περιόδους εμπορίας.

(1) Πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, που υποβλήθηκε από την Επιτροπή, έγγρ. COM(90) 323, της 26. 9. 1990. Η πρόταση αυτή κατέληξε στον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 305/91 του Συμβουλίου της 4ης Φεβρουαρίου 1991, (ΕΕ αριθ. L 37 της 9. 2. 1991).

2.53. Παρά την περιορισμένη επιτυχία του εθνικού σχεδίου ανασυγκρότησης του τομέα των τεύτλων και της ζάχαρης, οι ιταλικές αρχές βρίσκονται, επί του παρόντος, στη φάση της εκκίνησης ενός δεύτερου πενταετούς προγράμματος σύμφωνα, κατά το μάλλον ή ήττον, με τις ίδιες κατευθυντήριες γραμμές που τέθηκαν για το πρώτο. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι, παρ' όλες τις προσπάθειές της, η Ιταλία εξακολουθεί να παραμένει μία από τις λιγότερο αποτελεσματικές χώρες-παραγωγούς ζάχαρης, όσον αφορά τα έξοδα παραγωγής, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο η αναδιάρθρωση δεν θα πρέπει να προσανατολιστεί προς την ενοποίηση και την εξυγίανση του μέρους της παραγωγής, το οποίο είναι αρκετά μειωμένο σε σχέση με το παρόν επίπεδο, που θα μπορούσε να είναι οικονομικώς βιώσιμο στο κοινοτικό πλαίσιο.

#### Μεταβατικό καθεστώς για την Ισπανία

2.54. Η κατάσταση της αγοράς της ζάχαρης στην Ισπανία κατά το 1986, έτος κατά το οποίο προσχώρησε στην Κοινότητα, είναι κατά κάποιο τρόπο συγκρίσιμη με την κατάσταση που επικρατούσε στην Ιταλία το 1968, όταν θεσπίστηκε η ΚΟΑ στον τομέα της ζάχαρης. Η Ισπανία, χώρα της νότιας Ευρώπης η οποία, κατά συνέπεια, δεν προσφέρεται αρκετά για την καλλιέργεια τεύτλων, δεν διαθέτει αρκετά σύγχρονες δομές όσον αφορά τις εκμεταλλεύσεις τεύτλων, ο δε εκσυγχρονισμός της μεταποιητικής βιομηχανίας ποικίλλει. Η μέση συνολική απόδοση ανέρχεται σε 5,3 τόνους λευκής ζάχαρης ανά εκτάριο, επίπεδο σαφώς χαμηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (7,0). Στο μεγαλύτερο μέρος της χώρας χρησιμοποιούνται πολυσπερμιοί σπόροι για σπορά, γεγονός που συνεπάγεται πολύ σημαντική κινητοποίηση εργατικού δυναμικού στους αγρούς τεύτλων για τις εργασίες αραίωσης. (Στις λοιπές χώρες η κινητοποίηση του παράγοντα αυτού είναι αισθητά χαμηλότερη λόγω της χρησιμοποίησης μονόσπερμων σπόρων για σπορά).

2.55. Πριν από την προσχώρηση, η θεσμική τιμή στην Ισπανία ήταν κατά 16 % περίπου υψηλότερη από την κοινοτική θεσμική τιμή. Με τη συνθήκη προσχώρησης χορηγήθηκε στην Ισπανία τιμή παρέμβασης προσαυξημένη κατά τη διαφορά αυτή, η οποία επρόκειτο να μειωθεί κατά τη διάρκεια επταετούς μεταβατικής περιόδου, με τη μορφή του παγώματος του απόλυτου επιπέδου, με την προϋπόθεση ότι θα αυξάνεται η κοινοτική τιμή παρέμβασης, όπως ήταν σύνηθες κατά την εποχή εκείνη. Εντούτοις προβλέφθηκε ότι, αν κατά τα τέλη αυτής της περιόδου εξακολουθεί να υπάρχει διαφορά, η εν λόγω μεταβατική περίοδος θα μπορεί να παραταθεί κατά τρία έτη. Αυτό το ενδεχόμενο δεν πρέπει να αποκλείεται, δεδομένου ότι η κοινοτική τιμή παρέμβασης δεν αυξάνεται πλέον από έτος σε έτος με τον ίδιο ρυθμό που αυξανόταν πριν από το 1986.

2.56. Εξάλλου, η συνθήκη προσχώρησης επιτρέπει τη χορήγηση σημαντικής ενίσχυσης προσαρμογής στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις, το ανώτατο όριο της οποίας έχει οριστεί στο 23,64 % της βασικής τιμής του τεύτλου. Η παρέκκλιση αυτή παρέχεται μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1995. Τέλος, στην Ισπανία χορηγήθηκε ποσόστωση ζάχαρης Α και Β που υπερβαίνει ελαφρώς την ίδια την κατανάλωσή της. Λαμβανομένου υπόψη του παραδείγματος της Ιταλίας, οι κοινοτικές αρχές θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν, ότι στην Ισπανία δεν θα σημειωθεί ίδιου είδους εξέλιξη, με την οποία θα διακυβευόταν κάπως περισσότερο η άριστη εξέλιξη της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης.

**Εφοδιασμός της αγοράς της Πορτογαλίας**

2.57. Η Πορτογαλία εισήγαγε, κατά παράδοση, ξανθοκόκκινη ζάχαρη ζαχαροκάλαμου προερχόμενη από τις πρώην αποικίες της και, πιο πρόσφατα, από την ελεύθερη παγκόσμια αγορά, ενόψει του ραφινάρισματος της στην ίδια τη χώρα. Η αυτόνομη περιοχή των Αζορών αυτοεφοδιαζόταν χάρις σε μια μικρή τοπική καλλιέργεια τεύτλων. Η Πορτογαλία, κατά την προσχώρησή της, επικαλέστηκε το προηγούμενο του Ηνωμένου Βασιλείου προκειμένου να ζητήσει το δικαίωμα να εξακολουθεί να εισάγει ακατέργαστη ζάχαρη, ώστε να εξασφαλίζει τον εφοδιασμό των εργοστασίων ραφινάρισματος που διαθέτει. Σύμφωνα με τη συνθήκη προσχώρησης, η Πορτογαλία επιτρέπεται να εισάγει τις ποσότητες ακατέργαστης ζάχαρης που απαιτούνται για την κάλυψη των αναγκών της με μειωμένη τιμή εισφοράς κατά την εισαγωγή, εφόσον δεν βρίσκεται στην Κοινότητα την απαραίτητη ακατέργαστη ζάχαρη (300 000 τόνους περίπου το χρόνο).

2.58. Οι διατάξεις της συνθήκης, οι οποίες αφορούν επταετή περίοδο που αρχίζει την 1η Ιανουαρίου 1986, προβλέπουν το να επιτρέπεται η εισαγωγή, κατ' αρχήν, 75 000 τόνων το χρόνο από τέσσερις χώρες ΑΚΕ που προσδιορίζονται ονομαστικά. Δεδομένου ότι οι παραδόσεις ακατέργαστης ζάχαρης κοινοτικής προέλευσης, κυρίως από τα γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα και μια μικρή ποσότητα από τη μητροπολιτική Γαλλία, είναι αρκετά περιορισμένες σε σχέση με τις ανάγκες που πρέπει να καλύπτονται, απομένει ένα σημαντικό μέρος που πρέπει να εισάγεται από την ελεύθερη παγκόσμια αγορά, πάντα με μειωμένη τιμή εισφοράς κατά την εισαγωγή. Εφόσον με το σύστημα αυτό το μόνο που πραγματοποιείται, σε γενικές γραμμές, είναι η επανάληψη της κατάστασης σχετικά με τον εφοδιασμό της αγοράς της Πορτογαλίας όπως υφίστατο πριν από την προσχώρηση, κάθε άλλο παρά βελτιώνεται η οργάνωση της κοινοτικής οικονομίας σχετικά με τη ζάχαρη.

2.59. Η προσχώρηση της Πορτογαλίας συνοδεύτηκε με μια άλλη παραχώρηση, δηλαδή τη χορήγηση ποσόστωσης 60 000 τόνων σχετικά με τη ζάχαρη τεύτλων. Αυτή η ποσότητα προορίζεται για την κάλυψη της αναμενόμενης αύξησης της εθνικής κατανάλωσης η οποία, στην πραγματικότητα, κάθε άλλο παρά επιτεύχθηκε. Όμως, εφόσον η καλλιέργεια του τεύτλου ήταν τελείως άγνωστη στην ηπειρωτική Πορτογαλία, η εν λόγω καλλιέργεια θα πρέπει να αναπτυχθεί πλήρως, αρχίζοντας από την κατασκευή εργοστασίου μεταποίησης. Η μόνη γνωστή στην Πορτογαλία παραγωγή ζάχαρης τεύτλων βρίσκεται στην αυτόνομη περιοχή των Αζορών, όπου, κατά τα τελευταία αυτά χρόνια, σημειώνει κάμψη διότι η παραγωγή γαλακτοκομικών

προϊόντων παρέχει καλύτερες προοπτικές στους αγρότες του τόπου αυτού. Οι απόπειρες για την εκκίνηση της παραγωγής τεύτλων στην ηπειρωτική Πορτογαλία αποδεικνύονται ιδιαίτερα δύσκολες. Επί του παρόντος, παράγονται μόνον μερικές χιλιάδες τόνοι, οι οποίοι μεταφέρονται σιδηροδρομικώς στην Ισπανία προκειμένου να υποστούν εκεί ραφινάρισμα και ξαναμεταφέρονται στην Πορτογαλία. Το σχέδιο κατασκευής εργοστασίου έχει τεθεί προσωρινά σε εκκρεμότητα από τις εθνικές αρχές, οι οποίες μελετούν τη δυνατότητα προσφυγής στα κοινοτικά διαρθρωτικά κεφάλαια προκειμένου να απαμβλυνθεί η σχετική οικονομική επιβάρυνση. Θεωρούμενη συνολικά, η χορήγηση στην ηπειρωτική Πορτογαλία ποσόστωσης ζάχαρης τεύτλων είναι πρόδηλο ότι στερείται ρεαλισμού.

**Παραγωγή ζάχαρης τεύτλων στην Ελλάδα**

2.60. Κατά την προσχώρηση της Ελλάδας στην Κοινότητα, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1981, και, κατά συνέπεια, συνέπεσε σχεδόν με την πραγματική αναθεώρηση του καθεστώτος που πραγματοποιήθηκε κατά το έτος αυτό, στην εν λόγω χώρα χορηγήθηκε ποσόστωση 319 000 τόνων, η οποία κατά το μάλλον ή ήττον αντιστοιχούσε με το επίπεδο της εθνικής κατανάλωσης. Μολονότι πρόκειται για μεσογειακή χώρα, τα στοιχεία σχετικά με τις τεχνικές αποδόσεις δεν είναι της ίδιας τάξεως με τα στοιχεία των άλλων μεσογειακών χωρών, αλλά μάλλον με εκείνα μιας μέσης βόρειας περιοχής. Όπως προκύπτει από τον *πίνακα 7*, η Ελλάδα κατέχει την πρώτη θέση όσον αφορά την παραγωγή σε τόνους τεύτλων ανά εκτάριο και μια θέση ακριβώς πάνω από το μέσο όρο όσον αφορά την απόδοση ζάχαρης κατά εκτάριο, δηλαδή βρίσκεται σε επίπεδο που μπορεί να συγκριθεί πλήρως με εκείνο της ΟΔΓ και προηγείται της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

2.61. Η κατάσταση αυτή εξηγείται, αφενός, λόγω του συνδυασμού διαρθρωτικών περιστάσεων και, αφετέρου, της ειδικής γεωργοβιομηχανικής οργάνωσης. Τα τεύτλα καλλιεργούνται στα δέλτα ορισμένων ποταμών στο βόρειο μέρος της χώρας, χαρακτηριστικά των οποίων αποτελούν η πολύ εύφορη γη, η ενδεδειγμένη υποδομή άρδευσης και ένα μικροκλίμα ηπειρωτικής μορφής. Ο τομέας της ζάχαρης στην Ελλάδα δημιουργήθηκε αρκετά πρόσφατα και οργανώθηκε κατά τρόπο ορθολογικό στα πλαίσια ενός αναπτυξιακού προγράμματος του γεωργοβιομηχανικού τομέα, η έναρξη του οποίου έγινε το 1960. Τόσο η βιομηχανική τεχνολογία όσο και οι γεωργικές μέθοδοι αναζητήθηκαν συστηματικά στο εξωτερικό προτού εισαχθούν στην εν λόγω χώρα. Χαρακτηριστικό στοιχείο του τομέα αποτελεί η πολύ στενή σχέση μεταξύ της βιομηχανίας και των αγροτών, στο επίπεδο των συμβουλών, των σπόρων για σπορά, των λιπασμάτων και ζιζανιοκτόνων, της πρόληψης

**Πίνακας 7 — Τεχνικές αποδόσεις σε ζαχαρότευτλα και σε λευκή ζάχαρη ανά εκτάριο (μέρος όρος κατά την περίοδο 1981/82-1988/89)**

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	NL	UK	CEE
Απόδοση σε τόνους ζαχαροτεύτλων ανά εκτάριο	54,6	44,1	48,9	60,1	39,1	54,1	41,9	48,8	53,5	41,6	49,0
Αριθ. σειράς για την απόδοση σε ζαχαρότευτλα	2	7	5	1	10	3	8	6	4	9	
Απόδοση σε τόνους λευκής ζάχαρης ανά εκτάριο	7,6	6,6	7,2	7,2	5,1	8,4	5,6	5,7	7,7	6,2	7,0
Αριθ. σειράς για την απόδοση σε ζάχαρη	3	6	4	5	10	1	9	8	2	7	

ψης των ασθενειών και της εκμηχάνισης. Αυτή η συντονισμένη σε υψηλό βαθμό μέθοδος κατέστησε δυνατό να υλοποιηθούν οι τεχνικές αποδόσεις που προαναφέρθηκαν.

2.62. Στο οικονομικό επίπεδο είναι πιο δύσκολο να δοθεί σαφής εικόνα της πραγματικής απόδοσης, διότι η ελληνική ζαχαροβιομηχανία ανήκει, στην πραγματικότητα, στο κράτος μέσω της εθνικής Αγροτικής Τράπεζας και ότι οι οικονομικοί και δημοσιονομικοί όροι με τους οποίους λειτουργεί η επιχείρηση δεν καθιστούν δυνατό να καθορίζεται η αποδοτικότητα κατά τρόπο συμπερασματικό. Όσον αφορά τους όρους που προσφέρονται στους έλληνες παραγωγούς τεύτλων, επιπλέον της στήριξης που αναφέρεται παραπάνω, τόσο στο αγρονομικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο της επιμελητείας, μπόρεσε να διαπιστωθεί ότι για τα τεύτλα που παράγουν τους χορηγείται τιμή η οποία είναι από 15 % μέχρι 20 % υψηλότερη από την ελάχιστη τιμή που προβλέπουν οι κανονισμοί (η οποία καθορίζεται όπως αναφέρεται στο σημείο 1.16.στ) παραπάνω). Κατά συνέπεια, είναι δύσκολο να αποφανθεί κανείς με βεβαιότητα σχετικά με την πραγματική οικονομική αποτελεσματικότητα της παραγωγής ζάχαρης στην Ελλάδα.

#### Κατάσταση σχετικά με την ισογλυκόζη

2.63. Η τεχνολογία της παρασκευής ισογλυκόζης είναι επί του παρόντος τόσο προηγμένη, ώστε αυτό το προϊόν υποκατάστασης να μπορεί να παράγεται από σιτηρά ευρωπαϊκής καταγωγής. Όταν εισήχθη η μέθοδος αυτή, κατά τη δεκαετία του '70, πρώτη ύλη αποτελούσε ακόμη ο αραβόσιτος καλής ποιότητας, ο οποίος έπρεπε να εισάγεται από τις Ηνωμένες Πολιτείες. Η μέθοδος, η οποία βασίζεται σε ιαπωνική εφεύρεση, τελειοποιήθηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες, οι οποίες, από την εποχή εκείνη, εισήγαγαν πέντε εκατομμύρια τόνους ζάχαρης, προερχόμενης κυρίως από τις χώρες της Νότιας και Κεντρικής Αμερικής. Η παρασκευή ισογλυκόζης από τον αραβόσιτο, η παραγωγή του οποίου στις Ηνωμένες Πολιτείες ήταν και είναι πλεονασματική, επέτρεψε στην εν λόγω χώρα να μειώσει τις εισαγωγές ζάχαρης που πραγματοποιούσε, της οποίας έχει έλλειψη, από 4 εκατ. τόνους στο επίπεδο του ενός εκατ. τόνων.

2.64. Η ισογλυκόζη χρησιμοποιείται στην παρασκευή προϊόντων διατροφής τα οποία απαιτούν ρευστή γλυκαντική ουσία, όπως είναι τα αναψυκτικά, τα γιαούρτια, οι μαρμελάδες, τα παγωτά κ.λπ. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, τα προϊόντα αυτά αντιπροσωπεύουν ποσοστό που κυμαίνεται μεταξύ του 30 % και του 40 % της κατανάλωσης γλυκαντικών ουσιών. Στην Ευρώπη, τα εν λόγω προϊόντα αντιστοιχούν σε ποσοστό από 20 % μέχρι 30 % της αγοράς, δηλαδή στο ισοτίμο 2,5 εκατ. τόνων ζάχαρης περίπου. Στις Ηνωμένες Πολιτείες το μέρος της αγοράς που προαναφέρθηκε το κατέχει πράγματι η ισογλυκόζη, η οποία καθιστά δυνατό να αποφεύγονται οι εισαγωγές και να χρησιμοποιούνται επωφελώς τα πλεονάσματα αραβόσιτου. Η κατάσταση που επικρατούσε στην Ευρώπη κατά την δεκαετία του '70 ήταν ακριβώς αντίθετη: η Κοινότητα είχε πλεόνασμα ζάχαρης και έπρεπε να εισάγει τον αμερικανικό αραβόσιτο καλής ποιότητας προκειμένου να μπορεί να παράγει ισογλυκόζη. Εντούτοις, η σχέση των τιμών μεταξύ των δύο πρώτων υλών καθιστούσε ήδη συμφέρουσα την παρασκευή ισογλυκόζης. Αργότερα, η τεχνολογία αναπτύχθηκε σε τέτοιο βαθμό ώστε η

παραγωγή να μπορεί να βασίζεται σε άλλα σιτηρά χαμηλότερης ποιότητας. Σήμερα, για παράδειγμα, ένας από τους σημαντικότερους παραγωγούς, το Βέλγιο, βασίζει εξ ολοκλήρου την παραγωγή του στο βελγικό σιτάρι, αυτό δε πραγματοποιείται με τιμή κόστους σαφώς χαμηλότερη από την τιμή της ζάχαρης. Επομένως, η επιλογή περιορίζεται στη δυνατότητα επιλογής μεταξύ δύο πρώτων υλών προερχόμενων από τη γεωργία της Ευρώπης.

2.65. Οι υποστηρικτές της διαφύλαξης της ζαχαροβιομηχανίας επέτυχαν, κατά το 1979, αφού είχαν ήδη ληφθεί ορισμένα περιοριστικά μέτρα, να ενσωματωθεί η ισογλυκόζη στην κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης. Με βάση μια παραγωγή αναφοράς που πραγματοποιήθηκε κατά τα προηγούμενα έτη και στην οποία δεν λαμβανόταν υπόψη η ικανότητα παραγωγής που αντιπροσώπευαν οι εγκαταστάσεις που βρίσκονταν, κατά το χρόνο εκείνο, ακόμη στη φάση της κατασκευής, καθορίστηκε μια ποσόστωση παραγωγής. Έτσι, η παραγωγή ισογλυκόζης περιορίστηκε στο 2 % περίπου της μέγιστης συνολικής ποσόστωσης (A + B, ζάχαρη και ισογλυκόζη), ποσοστό το οποίο είναι αρκετά χαμηλότερο από τις δυναμικότητές της. Επίσης, η ισογλυκόζη υπήχθη στο σύστημα εισφορών παραγωγής, ακόμη κι αν στην πράξη δεν πραγματοποιείται καμία εξαγωγή του προϊόντος αυτού. Κατά την προσχώρηση της Ελλάδας και, στη συνέχεια, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, χορηγήθηκαν ποσοστάσεις ισογλυκόζης ελαφρώς υψηλότερου επιπέδου αναλογικά, διότι η παραγωγή αναφοράς είχε πραγματοποιηθεί στα πλαίσια του καθεστώτος που ίσχυε πριν από την ένταξη στην Κοινότητα. Στον πίνακα 8 παρουσιάζεται η κατανομή των ποσοστάσεων ισογλυκόζης που πραγματοποιείται επί του παρόντος, σε σύγκριση με τις ποσοστάσεις ζάχαρης.

2.66. Είναι ευνόητο ότι, όσον αφορά τον τομέα της ζάχαρης, συμφέρει η διατήρηση της παραγωγής ισογλυκόζης σε όσο το δυνατό χαμηλότερο επίπεδο: το προϊόν αυτό εμφανίζει πράγματι μια σχέση «γλυκαντικής δύναμης/εξόδων παραγωγής» πολύ πιο συμφέρουσα από ό,τι η ζάχαρη, την οποία κατ' αυτό τον τρόπο ανταγωνίζεται επικίνδυνα. Αν αυτό εξακριβώνεται ήδη στην περίπτωση του Βελγίου που αποτελεί χώρα πολύ κατάλληλη για την καλλιέργεια του τεύτλου και λιγότερο κατάλληλη για την παραγωγή καλής ποιότητας σιτηρών, αυτό συμβαίνει, κατά μείζονα λόγο, για τις χώρες της νότιας Ευρώπης, οι οποίες γενικά δεν είναι αρκετά πρόσφορες για την καλλιέργεια του τεύτλου αλλά προσφέρονται περισσότερο για την παραγωγή σιτηρών καλής ποιότητας (για παράδειγμα αραβόσιτο). Κατά συνέπεια, από μακροοικονομική πλευρά θα αναμενόταν η ενθάρρυνση της παραγωγής ισογλυκόζης με βάση τα σιτηρά στο νότο της Ευρώπης και ότι στόχο θα αποτελούσε η αντικατάσταση, από την παραγωγή αυτή, της παραγωγής της ζάχαρης τεύτλου, που είναι οικονομικά λιγότερο αποδοτική.

2.67. Όμως, όχι μόνον οι ποσοστάσεις δεν εξελίσσονται προς την κατεύθυνση αυτή κατά τις αναθεωρήσεις του καθεστώτος, αλλά οι εθνικές αρχές ούτε καν χρησιμοποιούν την ποσότητα ελιγμού του 10 % των ποσοστάσεων ζάχαρης που διαθέτουν, τις οποίες μπορούν να μετατρέψουν σε ποσοστάσεις ισογλυκόζης (βλ. σημεία 1.15, 2.16 και 2.19) προκειμένου να ευνοείται αυτή η παραγωγή. Αξίζει να διαπιστωθεί ότι οι αρμόδιες αρχές των πλέον πρόσφορων χωρών για την ανάπτυξη ενός τέτοιου προϊόντος, στην πραγματικότητα-

Πίνακας 8 — Κατανομή των ποσοστώσεων ζάχαρης και ισογλυκόζης (καμπάνια 1988/1989)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	NL	P	UK	CEE
Μέγιστη ποσόστωση ζάχαρης σε χιλιάδες τόνους λευκής ζάχαρης	826	425	2 602	319	1 000	3 802	200	1 568	872	70	1 144	12 828
Μέγιστη ποσόστωση ισογλυκόζης σε χιλιάδες τόνους ξηράς ύλης	72	—	36	13	83	20	—	20	9	10	28	291
Μέγιστη ποσόστωση ισογλυκόζης ως % της μέγιστης ποσόστωσης ζάχαρης (1)	8,7	—	1,4	4,1	8,3	0,5	—	1,3	1,0	14,3	2,4	2,3

(1) Πρόκειται πράγματι για ποσοστώσεις ζάχαρης τεύτλων κι όχι για ζάχαρη που εισάγεται υπό προτιμησιακό καθεστώς, πράγμα το οποίο επηρεάζει τις σχέσεις, ιδίως για την Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

τα, αποφεύγουν να το καταστήσουν δυνατό. Μερικές φορές πράττουν ακόμη και το αντίθετο. Έτσι, η ελληνική κυβέρνηση δέσμευσε πράγματι για δύο τουλάχιστον έτη ένα μέρος της ποσόστωσης ισογλυκόζης της Ελλάδας, η οποία καθίστατο διαθέσιμη μετά την πτώχευση της επιχείρησης που την κατείχε, αρνούμενη αρχικά να τη χορηγήσει στην άλλη ελληνική επιχείρηση που παρήγαγε ισογλυκόζη η οποία είχε πλεονασματική παραγωγή και τη χορήγησε αντίθετα, στην ελληνική επιχείρηση ζάχαρης η οποία δεν διαθέτει τις αναγκαίες εγκαταστάσεις, έτσι ώστε αυτή η ποσόστωση ισογλυκόζης παρέμεινε στο μεταξύ αχρησιμοποίητη. Κατ' αυτό τον τρόπο, η ισογλυκόζη αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα των προσκομμάτων που τίθενται εκουσίως στην οδό της ορθολογικής ανάπτυξης της αγοράς.

### Τελική παρατήρηση

2.68. Τα διάφορα στοιχεία που απαριθμούνται, κατ' αυτό τον τρόπο, στο παρόν κεφάλαιο δείχνουν ότι κάθε άλλο παρά πληρούνται οι απαιτήσεις για την τήρηση υπό έλεγχο των αγορών και την ορθολογική ανάπτυξη της παραγωγής που περιλαμβάνει το άρθρο 39 της συνθήκης ΕΟΚ. Εξάλλου, οι αρχές για τη δημιουργία κοινής αγοράς που παρατίθενται στο άρθρο 40 της ίδιας συνθήκης, εκ των πραγμάτων, διακυβεύονται. Έτσι, το ίδιο το σύστημα των εθνικών ποσοστώσεων κατέστη αυτοσκοπός: δημιουργεί δικαιώματα στην παραγωγή, ενώ δεν υφίστανται πραγματικές ανάγκες και καταλήγει στην ανάπτυξη μιας παραγωγής με αμφισβητούμενη οικονομική βιωσιμότητα. Αυτό συνεπάγεται προφανείς επιπτώσεις στις τιμές καταναλωτή και στη δημοσιονομική ισορροπία του καθεστώτος, δηλαδή τελικά στη χρηστή δημοσιονομική του διαχείριση. Προτού εξηγηθούν οι συνέπειες αυτές, πρέπει να εξεταστούν οι εξωτερικές πλευρές του συστήματος.

### 3. ΟΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΜΑΚΡΟ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΛΕΥΡΕΣ ΤΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΑΓΟΡΑ ΖΑΧΑΡΗΣ

#### Η παγκόσμια αγορά

##### Χαρακτηριστικά της παγκόσμιας αγοράς

3.1. Η παγκόσμια παραγωγή ζάχαρης ανέρχεται, εδώ και μερικά χρόνια, περίπου, σε 105 εκατομμύρια τόνους

ακατέργαστης ζάχαρης. Κατά προσέγγιση, τα τρία τέταρτα της παραγόμενης ζάχαρης καταναλώνονται στη χώρα παραγωγής και το υπόλοιπο, περίπου 27 εκατομμύρια τόνους, διακινείται στο παγκόσμιο εμπόριο. Μέρος αυτού του εμπορίου πραγματοποιείται στο πλαίσιο διμερών συμφωνιών προτιμησιακών συναλλαγών, για παράδειγμα μεταξύ ΕΣΣΔ και Κούβας, μεταξύ Ηνωμένων Πολιτειών και Νότιας και Κεντρικής Αμερικής και μεταξύ ΕΟΚ και χωρών ΑΚΕ. Εκτός από το εμπόριο αυτό που πραγματοποιείται σε δεδομένο πλαίσιο, η ελεύθερη παγκόσμια αγορά αντιπροσωπεύει ετησίως περίπου 18 εκατομμύρια τόνους ακατέργαστης ζάχαρης. Η παγκόσμια αυτή αγορά κατανέμεται περίπου εξίσου μεταξύ ακατέργαστης και λευκής ζάχαρης. Το εμπόριο γίνεται σε τρία χρηματιστήρια, της Νέας Υόρκης, του Παρισιού και του Λονδίνου. Πρόκειται για προθεσμιακές αγορές, πράγμα που σημαίνει ότι ο συνολικός όγκος των χρηματιστηριακών συναλλαγών είναι πολύ μεγαλύτερος από την πραγματική ποσότητα εμπορευμάτων που τελικά παραδίδονται.

3.2. Όπως σε όλες τις ελεύθερες αγορές, η τιμή καθορίζεται από τις σχέσεις μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Μεγάλο μέρος της προσφοράς συνίσταται σε πλεονάσματα χωρών παραγωγής με προστατευτικό καθεστώς, το οποίο εξασφαλίζει την αυτάρκειά τους και επιδοτεί την εξαγωγή των ποσοτήτων που πλεονάζουν σε σχέση με τις δικές τους ανάγκες. Βέβαια, ένα μέρος των εξαγωγών αυτών δεν απολαύει κάποιας θεσμικής τιμής: αλλά οι παραγωγοί τις θεωρούν τις περισσότερες φορές επικερδείς διότι στηρίζονται αποκλειστικά στο οριακό κόστος της παραγωγής αυτής.

Δεν είναι συνεπώς κατά πρώτο λόγο η τιμή της αγοράς που προσδιορίζει τον όγκο των εξαγωγών αυτών. Λόγω του υπολειμματικού χαρακτήρα αυτής της αγοράς η τιμή μπορεί να πέσει ακόμη και κάτω από το επίπεδο του κόστους παραγωγής ενός αποδοτικού παραγωγού με προσανατολισμό την παγκόσμια αγορά. Η αγορά αυτή έχει επίσης υπολειμματικό χαρακτήρα από την πλευρά της ζήτησης: οι χώρες παραγωγής καλύπτουν στην αγορά αυτή τα τυχόν ελλείμματά τους, πράγμα που μπορεί, κατά περιόδους να προκαλέσει παροδικές εξάρσεις. Η τιμή της ελεύθερης παγκόσμιας αγοράς είναι συνεπώς πολύ ασταθής και έχει ελάχιστη σχέση με το κόστος παραγωγής.

3.3. Υπάρχουν πολύ λίγες εξαγωγικές χώρες που συνειδητά παράγουν για την αγορά αυτή διότι πετυχαί-

νουν να αποκομίσουν κέρδη, όπως χώρες που παράγουν με το χαμηλότερο κόστος, σαν την Αυστραλία. Η τιμή κόστους των πιο αποδοτικών παραγωγών θα κυμαινόταν μεταξύ 10 και 12 σεντς ΗΠΑ ανά λίβρα ακατέργαστης ζάχαρης, δηλαδή, με τη σημερινή ισοτιμία του δολλαρίου, μεταξύ 185 και 215 ECU ανά τόνο λευκής ζάχαρης. Η κοινοτική τιμή παρέμβασης ανέρχεται τη στιγμή αυτή σε 530 ECU ο τόνος. Ο **πίνακας 9** δείχνει την εξέλιξη της παγκόσμιας τιμής, σε σχέση με την τιμή παρέμβασης της ΕΟΚ. Κατά μέσο όρο, τα τελευταία 10 χρόνια, η ευρωπαϊκή τιμή αντιστοιχεί περίπου στο διπλάσιο της παγκόσμιας τιμής. Η σύγκριση αυτή είναι σημαντική, διότι οι επιστροφές κατά την εξαγωγή υπολογίζονται με βάση τη διαφορά των δύο αυτών τιμών.

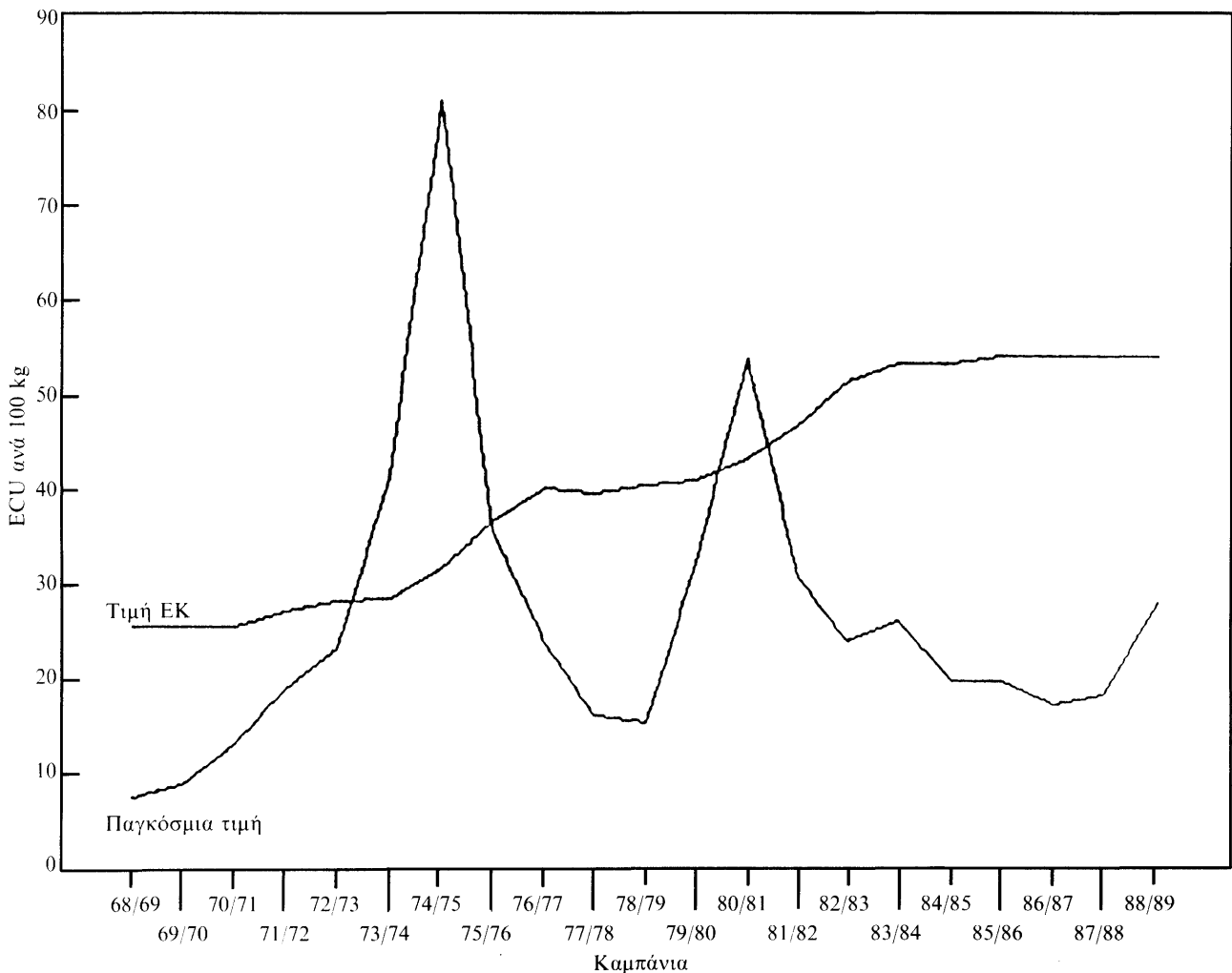
### Η θέση της Κοινότητας στην παγκόσμια αγορά

3.4. Τα περίπου ίσα τμήματα στα οποία χωρίζεται η παγκόσμια αγορά ζάχαρης, η ακατέργαστη ζάχαρη και η λευκή ζάχαρη, είναι σχετικά ανεξάρτητα το ένα από το άλλο. Υπάρχει εντούτοις μια σχέση στο βαθμό που,

όταν αυξάνεται σημαντικά για παράδειγμα η τιμή της λευκής ζάχαρης, καθίσταται συμφέρουσα η μεταποίηση μεγαλύτερων ποσοτήτων ακατέργαστης ζάχαρης σε λευκή. Αντίστροφα, μπορεί να συμφέρει περισσότερο να μη μεταποιηθεί η ακατέργαστη ζάχαρη σε λευκή. Η Κοινότητα, από την πλευρά της, ενδιαφέρεται κυρίως για την αγορά της λευκής ζάχαρης. Η Κοινότητα των έξι πραγματοποιούσε ήδη μεγαλύτερες εξαγωγές λευκής ζάχαρης από όσες ποσότητες εισήγαγε. Πολύ σύντομα έγινε ελαφρώς ελλειμματική κατά την προσχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου και έκτοτε εξελίχθηκε σε πρώτο εξαγωγέα λευκής ζάχαρης στον κόσμο, με μερίδιο μεγαλύτερο από το ήμισυ της παγκόσμιας αγοράς λευκής ζάχαρης και συνεπώς το 25 % περίπου ολόκληρης της ελεύθερης αγοράς. Ο **πίνακας 10** δείχνει τη σύνθεση της αγοράς αυτής, τόσο από άποψη εξαγωγών όσο και από άποψη εισαγωγών.

3.5. Λόγω του όγκου τους (4,8 εκατομμύρια τόνοι ετησίως κατά μέσο όρο) οι κοινοτικές εξαγωγές λευκής ζάχαρης επηρεάζουν αναγκαστικά την ισορροπία μεταξύ της παγκόσμιας προσφοράς και ζήτησης στην ελεύθερη αγορά. Είναι βεβαίως δύσκολο να εκτιμηθεί ποιο θα ήταν το επίπεδο των τιμών αν δεν ασκούσαν πίεση στην αγορά αυτή τα κοινοτικά πλεονάσματα. Δεν

**Πίνακας 9 — Συγκρινόμενη εξέλιξη  
παγκόσμια τιμή — τιμή παρέμβασης**



**Πίνακας 10 — Ανάλυση των ανταλλαγών της ελεύθερης παγκόσμιας αγοράς ζάχαρης**  
Μέσες ποσότητες κατά την περίοδο 1985-1987

Προέλευση των εξαγωγών			Προορισμός των εισαγωγών		
	.000 t	%		.000 t	%
ΕΥΡΩΠΗ εκ των οποίων ΕΟΚ	5 552 4 535	29,9 24,4	ΕΥΡΩΠΗ εκ των οποίων ΕΣΣΔ	1 792 985	10,2 5,6
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΑΜΕΡΙΚΗ εκ των οποίων Κούβα Δομινικανή Δη- μοκρατία	2 973 1 383 597	16,0 7,5 3,3	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΑΜΕΡΙΚΗ ΒΟΡΕΙΟΣ ΑΜΕΡΙΚΗ εκ των οποίων Καναδάς Ηνωμέ- νες Πολι- τείες	110 2 334 1 025 1 309	0,6 13,3 5,8 7,5
ΝΟΤΙΟΣ ΑΜΕΡΙΚΗ εκ των οποίων Βραζιλία	2 947 2 529	15,9 13,6	ΝΟΤΙΟΣ ΑΜΕΡΙΚΗ	339	1,9
ΑΣΙΑ εκ των οποίων Ταϊλάνδη	2 405 1 967	13,0 10,6	ΑΣΙΑ εκ των οποίων Ινδία Ιράν Ιράκ Ιαπωνία Κορέα	9 436 1 231 620 601 1 858 656	53,8 7,0 3,5 3,4 10,6 3,7
ΑΦΡΙΚΗ εκ των οποίων Ν. Αφρική Σουαζιλάν- δη	1 755 992 305	9,4 5,3 1,6	ΑΦΡΙΚΗ εκ των οποίων Αλγερία Αίγυπτος Νιγηρία	3 355 557 708 574	19,1 3,1 4,0 3,3
ΩΚΕΑΝΙΑ εκ των οποίων Αυστραλία	2 942 2 729	15,8 14,7	ΩΚΕΑΝΙΑ	193	1,1
Σύνολο	18 574	100,0		17 559 (1)	100,0

(1) Η διαφορά μεταξύ του συνόλου των εισαγωγών και του συνόλου των εξαγωγών προκύπτει από τον ελλιπή χαρακτήρα των στατιστικών στοιχείων που διαβιβάζονται σχετικά με ορισμένες καθαρές ανταλλαγές.

είναι δυνατό μάλιστα να διαπιστωθεί σε ποιο βαθμό η αύξηση της παραγωγής άλλων χωρών θα αναπλήρωνε την προσφορά αυτή, στην περίπτωση που μειωνόταν αισθητά. Για το θέμα αυτό μπορούν να γίνουν μόνο θεωρητικές εκτιμήσεις που θα αναφέρονται σε υποθετικές εξελίξεις. Στις μελέτες που πραγματοποιήθηκαν πάνω στο θέμα αυτό (1) υπάρχουν μερικές αναλύσεις ήδη παρωχημένες (αναφέρονται στην κατάσταση προ του 1982), οι οποίες όμως οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η παγκόσμια τιμή θα ήταν υψηλότερη κατά 12 % περίπου αν οι κοινοτικές εξαγωγές γίνονταν χωρίς επιδοτήσεις.

3.6. Όσον αφορά τις οικονομικές συνέπειες των κοινοτικών εξαγωγών ζάχαρης στις τρίτες χώρες, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των χωρών που

εισάγουν και εκείνων που εξάγουν ζάχαρη. Οι χώρες που εισάγουν έχουν ένα πλεονέκτημα στο βαθμό που μπορούν να προμηθευθούν τη ζάχαρή τους σε χαμηλότερη τιμή χάρις στην παρουσία των 4,8 εκατομμυρίων τόνων ευρωπαϊκής ζάχαρης. Πρόκειται κυρίως για τις χώρες που εισάγουν ζάχαρη υπό συνθήκες μη προτιμησιακές, άρα στην ελεύθερη παγκόσμια αγορά, δηλαδή οι αφρικανικές και οι ασιατικές χώρες. Αντίθετα, για τις εξαγωγικές χώρες, στο βαθμό που παλούν υπό συνθήκες μη προτιμησιακές, υπάρχουν διαφυγόντα κέρδη. Στις χώρες αυτές πρέπει να προστεθούν οι χώρες εισαγωγής των οποίων το ποσοστό αυτάρκειας είναι μόλις κατώτερο του 100 %· οι χώρες αυτές θα μπορούσαν να αυξήσουν την παραγωγή τους και να γίνουν εξαγωγικές, αν η τιμή ήταν υψηλότερη.

### Η επισιτιστική βοήθεια

3.7. Ο σκοπός της επισιτιστικής βοήθειας δεν είναι η παρέμβαση στην κοινοτική αγορά προκειμένου να απορροφηθούν τα πλεονάσματα. Πάντως, στην περίπτωση της ζάχαρης οι εν λόγω ποσότητες είναι ιδιαίτερα χαμηλές: της τάξης των 6 000 τόνων ετησίως κατά μέσο όρο.

(1) — U. Koester and P.M. Schmitz, The EC sugar market policy and developing countries, European Review of Agricultural Economics, Vol. 9 (1982), p. 190.  
— I.M. Roberts, EC sugar support policies and world market prices, a comparative static analysis, Melbourne, 1982, p. 217.  
— J. Zietz and A. Valdez, The potential benefits to LDCs of Trade liberalization in Beef and Sugar by Industrialized Countries, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol 122 (4), 1986.

## Οι οικονομικές επιπτώσεις της ζάχαρης Γ

### Η σχετική σπουδαιότητα της παραγωγής της ζάχαρης Γ

3.8. Η βασική ιδέα του συστήματος ποσοτώσεων στην παραγωγή στα πλαίσια της αγοράς ζάχαρης είναι να χορηγείται σε κάθε ποσότητα ζάχαρης που παράγεται εντός των ορίων των ποσοτώσεων Α και Β η εγγύηση της τιμής παρέμβασης και να υπόκειται στις συνθήκες της παγκόσμιας αγοράς κάθε παραγόμενη ποσότητα που υπερβαίνει τα όρια μιας ανώτατης ποσόστωσης. Ωστόσο, ένας ζαχαροβιομήχανος μπορεί να αποφασίσει να μεταφέρει στην επόμενη περίοδο εμπορίας ως μέλλουσα ζάχαρη Α μια ποσότητα ζάχαρης Γ (ή Β) που αντιστοιχεί σήμερα σε 20 % κατ' ανώτατο όριο της δικής του ποσόστωσης Α, αποθηκεύοντας την ποσότητα αυτή για ένα έτος. Με τον τρόπο αυτό, μειώνει βεβαίως τη νόμιμη δυναμικότητά του για παραγωγή ζάχαρης Α κατά τη νέα περίοδο εμπορίας κατά ίση ποσότητα, μεταθέτοντας στην πραγματικότητα την ποσότητα αυτή προς τη Β ή τη Γ. Αν εξαιρεθεί η δυνατότητα αυτή, ο ζαχαροβιομήχανος που διαθέτει ζάχαρη Γ υποχρεούται να την εξαγάγει με δικά του έξοδα και στην τιμή της εξωτερικής αγοράς πριν από τις 31 Δεκεμβρίου του έτους κατά το οποίο λήγει η αντίστοιχη περίοδος παραγωγής.

3.9. Κατά μέσο όρο, στα τελευταία δέκα χρόνια, η παγκόσμια τιμή της λευκής ζάχαρης αντιστοιχούσε στο 53 % της κοινοτικής τιμής παρέμβασης. Αν η διαφορά αυτή ήταν πράγματι οικονομικά απαγορευτική, η παραγωγή ζάχαρης Γ θα ήταν στην πραγματικότητα η συνέπεια εξαιρετικά ευνοϊκών κλιματολογικών συνθηκών, με αποτέλεσμα η συγκομιδή να υπερβεί τις προβλέψεις που έγιναν όταν ελήφθη η απόφαση σχετικά με τη σπορά. Όπως, όμως δείχνει ο **πίνακας 11**, τα τελευταία δέκα χρόνια, η μέση ετήσια παραγωγή ζάχαρης Γ ανερχόταν σε 1 348 000 τόνους, ποσότητα που αντιστοιχεί στο 14,1 % της βασικής ποσόστωσης (ποσόστωσης Α). Αν συσχετισθεί με το σημερινό ποσοστό εφοδιασμού που είναι 142 % (βλ. **πίνακα 3**), άρα με πλεόνασμα 42 %, αυτό σημαίνει ότι οι κοινοτικές εξαγωγές λευκής ζάχαρης — προϊόντος στο οποίο η Κοινότητα είναι ο πρώτος εξαγωγέας στον κόσμο — αποτελούνται κατά το ένα τρίτο από ζάχαρη Γ και κατά τα δύο τρίτα από ζάχαρη ποσόστωσης.

3.10. Από τα παραπάνω συνάγεται επίσης ότι το φαινόμενο της παραγωγής ζάχαρης Γ είναι και πολύ σημαντικό και πολύ σταθερό για να μπορεί να αποδοθεί μόνο στις μετεωρολογικές συγκυρίες. Πράγματι, μπορεί να αποδειχθεί στατιστικά, με βάση την τάση απόδοσης και τις πραγματικά σπαρμένες εκτάσεις, ότι είναι αναπόφευκτη η υπέρβαση της μέγιστης ποσόστωσης.

### Οι οικονομικές συνθήκες της παραγωγής εκτός ποσόστωσης

3.11. Μια εξήγηση που συχνά προβάλλεται για τη συστηματική παραγωγή ποσοτήτων που υπερβαίνουν τα όρια της μέγιστης ποσόστωσης είναι ο φόβος των παραγωγών μήπως χάσουν μέρος της ποσόστωσής τους κατά την επόμενη ανακατανομή των ποσοτώσεων, εκκινώντας από την υπόθεση ότι η επόμενη ποσόστωση θα στηρίζεται στην παραγωγή μιας προηγούμενης περιόδου αναφοράς. Έτσι, οι ζαχαροβιομηχανίες θα υπέγραφαν συμβάσεις για μια ορισμένη ποσότητα προς μεταποίηση, και οι καλλιεργητές θα προέβλεπαν σπορές που θα τους επέτρεπαν να εξασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση τουλάχιστον την επίτευξη των αντίστοιχων ατομικών τους ποσοτώσεων, ενώ οι κλιματολογικές συνθήκες θα προσδιόριζαν μόνο το βαθμό υπέρβασης. Ο συλλογισμός αυτός είναι ωστόσο ατελής, όπως φαίνεται πιο κάτω.

3.12. Στην περίπτωση της Γαλλίας, χώρας που παράγει μόνη της περίπου το ήμισυ της ζάχαρης Γ της Κοινότητας, υπάρχει στατιστική σχέση μεταξύ, αφενός, της σποράς μιας έκτασης που στατιστικά αντιστοιχεί στην παραγωγή Γ και, αφετέρου, της εξέλιξης της παγκόσμιας τιμής, και επομένως των προσδοκώμενων εσόδων από την πώλησή της. Για τις άλλες χώρες, υπάρχει ωστόσο στατιστική σχέση μόνο μεταξύ της εξέλιξης της παγκόσμιας τιμής και των αποφάσεων σχετικά με τη μεταφορά της ζάχαρης Γ στην επόμενη περίοδο εμπορίας (βλ. σημείο 3.14).

3.13. Γενικά, από θεωρητική άποψη, η απόφαση για την παραγωγή ή όχι ζάχαρης Γ εξαρτάται μάλλον από την εκτίμηση του κινδύνου να αποβεί η παραγωγή της ζημιόγonos. Η απόφαση αυτή αφορά λιγότερο τους καλλιεργητές τεύτλων από ό,τι τους ζαχαροβιομηχανούς, οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιήσουν το μέσο της μικτής τιμής (βλ. επίσης τα σημεία 2.40 έως 2.44 της παρούσας έκθεσης) για να προμηθευτούν επιπλέον πρώτη ύλη σε μη διαφοροποιημένη τιμή. Αυτό καθιστά την παραγωγή των πρόσθετων τεύτλων Γ συμφέρουσα για τους καλλιεργητές και ουδέτερη για τους βιομήχανους. Για τους τελευταίους, η παραγωγή ζάχαρης Γ αναλύεται από άποψη μεταβλητού κόστους, εκκινώντας από την αρχή ότι το πάγιο κόστος τους αποδίδεται πλήρως από τη ζάχαρη Α και Β. Σε περίπτωση που τίθενται αντιμέτωποι με το ερώτημα αν συμφέρει ή όχι να προγραμματιστεί παραγωγή που θα υπερβαίνει τη μέγιστη ποσόστωση, μπορούν να σκεφτούν δύο ενδεχόμενα: το οριακό κόστος της παραγωγής ζάχαρης Γ είτε είναι υψηλότερο είτε είναι χαμηλότερο από την παγκόσμια τιμή. Αν στην τελευταία περίπτωση είναι προφανές το πλεονέκτημα μιας πρόσθετης παραγωγής, στην άλλη περίπτωση, στην οποία υπάρχει κίνδυνος η

**Πίνακας 11 — Παραγωγή της ζάχαρης Γ, σε απόλυτες ποσότητες και σε σχέση με τη βασική ποσόστωση**

Καμπάνια	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	Μέσος όρος επί 10 έτη
Παραγωγή Γ σε 000 t	804	1 446	1 191	2 531	2 425	951	779	1 222	1 312	819	1 348
% της βασικής ποσόστωσης	9	16	13	27	25	10	8	13	12	8	14,1

παραγωγή ζαχαρής Γ να είναι ζημιολογός, μπορεί ωστόσο να είναι ορθολογικός ο προγραμματισμός παραγωγής που θα υπερβεί τη μέγιστη ποσοστιαία Σε οικονομικούς όρους, η εξήγηση είναι η ακόλουθη στο βαθμό που η διαφορά μεταξύ της τιμής της ζαχαρής Β και του οριακού κόστους της παραγωγής ζαχαρής Β είναι μεγαλύτερη από τη διαφορά μεταξύ της τιμής της ζαχαρής Γ (= παγκόσμιας τιμής) και του οριακού κόστους της παραγωγής ζαχαρής Γ, ο κίνδυνος να προκύψουν διαφυγόντα κέρδη από ένα έλλειμμα σε ζαχαρή Β είναι σημαντικότερος από τον κίνδυνο να προκύψει ζημία από την παραγωγή ζαχαρής που υπερβεί τη μέγιστη ποσοστιαία (A + B)

### Η επίδραση του μηχανισμού μεταφοράς

3 14 Κατά μέσο όρο, στην περίοδο 1978-1988, περίπου 30 % της παραγωγής ζαχαρής Γ αποθεματοποιείται και 70 % εξάγεται. Οι αναλογίες αυτές μπορεί ωστόσο να μεταβάλλονται από μια περίοδο εμπορίας σε άλλη ανάλογα με τις αποφάσεις για οικονομική μεγιστοποίηση. Οι ζαχαροβιομηχανίες υποχρεούνται να αποφασίζουν οριστικά, πριν από την 1η Φεβρουαρίου της τρέχουσας περιόδου εμπορίας, σε ποιο βαθμό επιθυμούν να κάνουν χρήση της δυνατότητας μεταφοράς ζαχαρής Γ στην επομένη περίοδο εμπορίας. Αν αποφασίσουν να μην αποθεματοποιήσουν, υποχρεούνται να εξαγαθούν πριν από τις 31 Δεκεμβρίου του ίδιου έτους. Είναι συνεπώς λογικό να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους σε συνάρτηση με το επίπεδο της παγκόσμιας τιμής κατά την ίδια περίοδο. Η στατιστική ανάλυση επιβεβαιώνει αυτή τη λογική: υπάρχει πολύ σημαντική αρνητική σχέση μεταξύ του επιπέδου της παγκόσμιας τιμής και του μεριού της παραγωγής Γ που μεταφέρεται.

3 15 Η πρακτική της μεταφοράς ζαχαρής Γ στην επομένη περίοδο εμπορίας ενθαρρύνεται από το γεγονός ότι, μέχρι το όριο του 20 % της ποσοστιαίας Α, οι ποσοστιαίες αυτές δικαιούνται αποζημίωση για αποθεματοποίηση. Αν και η διευκόλυνση αυτή θα ήταν κατανοητή την περίοδο που ο βαθμός εφοδιασμού βρισκόταν γύρω στο 100 % και χρησιμοποιεί για την εξασφάλιση της παρουσίας εφεδρικών αποθεμάτων, δεν είναι πλέον κατανοητή τη στιγμή που το ποσοστό αυτό πλησιάζει το 150 %. Συνεπώς υπάρχει βασίμος λόγος να τεθεί υπό αμφισβήτηση η απόδοση αυτή η οποία καταλήγει, στα πλαίσια της σημερινής πραγματικότητας, σε πριμοδότηση της κερδοσκοπίας που έχει σχέση με την αύξηση της παγκόσμιας τιμής. Το βάρος της χρηματοδότησης αυτής μετακυλιέται τελικά στον ευρωπαϊκό καταναλωτή, μέσω του συστήματος αντιστάθμισης των εξόδων αποθεματοποίησης το οποίο έχει αντανάκλαση επί της τιμής. Εξάλλου, δικαιολογημένα δημιουργούνται ερωτηματικά όσον αφορά την οικονομική αιτιολόγηση στα πλαίσια της σημερινής κατάστασης της αγοράς ακόμη και του μηχανισμού μεταφοράς ζαχαρής Γ, στο βαθμό που ο τελευταίος συμβάλλει στην κερδοσκοπική παραγωγή ζαχαρής Γ (βλ. σημείο 3 12)

### Οι επιπτώσεις των εξαγωγών ζάχαρης Γ στο κόστος των εξαγωγών ζάχαρης ποσοστιαίας

3 16 Οι κοινοτικές εξαγωγές λευκής ζαχαρής ανερχονται κατά μέσο όρο σε 4,8 εκατ. τόνους και αποτελούν συνεπώς το ένα τέταρτο του όγκου των συναλλαγών στην παγκόσμια ελεύθερη αγορά. Αυτό σημαίνει ότι οι

κοινοτικές εξαγωγές διαδραματίζουν σπουδαιότερο ρόλο στην ισορροπία προσφοράς και ζήτησης στην παγκόσμια αγορά. Το τμήμα που αντιπροσωπεύει η ζαχαρή Γ, δηλαδή περίπου το ένα τρίτο των ευρωπαϊκών εξαγωγών, έχει από εαυτού μέγεθος ικανό να επηρεάζει την ισορροπία αυτή. Αυτό σημαίνει ότι οι εξαγωγές ζαχαρής Γ επηρεάζουν την παγκόσμια τιμή και με την πίεση που ασκούν επί αυτής είναι από τη φύση τους ικανές, λογικά, να καθίστουν δαπανηρότερες τις επιστροφές κατά την εξαγωγή ζαχαρής ποσοστιαίας

3 17 Είναι δυνατό να γίνει προσπάθεια να εκτιμηθεί ποσοτικά το μέγεθος των ανατιμητικών επιπτώσεων των εξαγωγών ζαχαρής Γ στο κόστος των εξαγωγών ζαχαρής ποσοστιαίας. Αν ληφθούν υπόψη οι βασικές οικονομικές υποθέσεις οι γενικότερα αποδεκτές στον εν λόγω τομέα (1), είναι δυνατό να αποδειχθεί στη συνέχεια ότι μια μείωση της ζαχαρής Γ κατά 1 εκατ. τόνους (μέρος της παραγωγής Γ που μπορεί να θεωρηθεί ως το ελάχιστο που μπορεί να αποφευχθεί) προκαλεί αύξηση της παγκόσμιας τιμής μεταξύ 1,5 και 3,1 % (2). Εφαρμόζοντας την αύξηση αυτή σε μια εξαγομένη ποσοστιαία 3,5 εκατ. τόνων ζαχαρής ποσοστιαίας και με βάση μια παγκόσμια τιμή μακροπρόθεσμης ισορροπίας ύψους 250 ECU ανά τόνο, το κόστος των επιστροφών κατά την εξαγωγή θα μειωνόταν κατά 15 έως 30 εκατ. ECU ετησίως (2). Η μείωση αυτή θα κατανεμόταν χονδρικά σε 5 έως 10 εκατ. ECU στα πλαίσια των καθαρών δαπανών του προπολογισμού και σε 10 έως 20 εκατ. ECU στα πλαίσια του καθεστώτος συνυπευθυνότητας.

### Οι συνέπειες της υπεροχής των εξαγωγών Γ όταν η παγκόσμια τιμή είναι ευνοϊκή

3 18 Η εξαγωγή ζαχαρής ποσοστιαίας και η εξαγωγή ζαχαρής Γ έχουν διαφορετικούς εμπορικούς στόχους. Στην πρώτη περίπτωση, στόχος είναι η μεγιστοποίηση του συντελεστή επιστροφής. Στην περίπτωση της ζαχαρής Γ, στόχος είναι απλώς η επιτεύξη όσο το δυνατό υψηλότερης παγκόσμιας τιμής. Εξ ου η τάση των εμπορών να εξαγούν κατά προτεραιότητα ζαχαρή Γ όταν αυξάνεται η παγκόσμια τιμή.

3 19 Η σχέση υποκατάστασης μεταξύ εξαγωγών υπο ποσοστιαία και εξαγωγών ζαχαρής Γ επιβεβαιώνεται από τη στατιστική ανάλυση των μηνιαίων δεδομένων που αφορούν τις δύο κατηγορίες συναλλαγών κατά την

(1) Πηγές στο θέμα της ελαστικότητας

G Gemmill The world sugar economy: an econometric analysis of production and policies. Michigan 1976

J Roberts O Tie and S Murphy EE C sugar policies and world market prices. Quarterly Review of Rural Economy Vol 3 n 4 1981 pp 309 319

— L Schmitz and L Goreux The sugar policies of the European Community and the United States and their impact on the world sugar market. International Monetary Fund DM/85/26 April 1985

U Koester and P M Schmitz The EC sugar market policy and developing countries. European Review of Agricultural Economics Vol 9 (1982) pp 183 204

(2) Υπολογισμοί που έχουν γίνει από το Ινστιτούτο Γεωργικής Οικονομίας του Πανεπιστημίου του Κιέλου (Ο Δ της Γερμανίας)



περίοδο από τον Οκτώβριο του 1982 έως το Μάιο του 1989. Από την ανάλυση αυτή προκύπτει μια αναλογική σχέση μεταξύ παγκόσμιας τιμής και εξαγωγών ζάχαρης Γ και μια αντιστρόφως ανάλογη σχέση μεταξύ παγκόσμιας τιμής και εξαγωγών ζάχαρης ποσόστωσης. Αν ληφθεί υπόψη η παγκόσμια τιμή κατά τη στιγμή της κατακύρωσης της επιστροφής για τη ζάχαρη ποσόστωσης και η παγκόσμια τιμή κατά τη στιγμή που ζητείται το πιστοποιητικό για τη ζάχαρη Γ, προκύπτει, με βάση τις προαναφερθείσες κατηγορίες συναλλαγών, ότι κατά μέσο όρο η παγκόσμια τιμή για τις εξαγωγές ζάχαρης ποσόστωσης ήταν κατώτερη κατά 20 ECU ανά τόνο από την παγκόσμια τιμή για τις εξαγωγές ζάχαρης Γ, δηλαδή 218,6 και 238,4 ECU ανά τόνο αντίστοιχα. Η μέση συνολική τιμή που επιτεύχθηκε πραγματικά κατά την περίοδο αυτή ήταν 226,4 ECU ανά τόνο. Αν οι εξαγωγές ζάχαρης ποσόστωσης και οι εξαγωγές ζάχαρης Γ είχαν πραγματοποιηθεί με τη μέση τιμή, η Κοινότητα θα είχε εξοικονομήσει περίπου 7 ECU ανά τόνο εξαγόμενης ζάχαρης ποσόστωσης, δηλαδή περίπου 20 εκατ. ECU ετησίως. Θα μπορούσε να αποφευχθεί μια τέτοια ζημία τουλάχιστον εν μέρει αν η Επιτροπή ακολουθούσε μια πιο ευέλικτη και πιο λεπτή στρατηγική, με στόχο την πρόληψη των κερδοσκοπικών κινήσεων των εξαγωγέων ζάχαρης Γ.

3.20. Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι είναι απατηλό να θεωρείται ότι η ζάχαρη Γ δεν κοστίζει τίποτε στην Κοινότητα. Πράγματι, τα δύο φαινόμενα που αναλύθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους δείχνουν την ύπαρξη δημοσιονομικής επιβάρυνσης που απορρέει άμεσα από την εξαγωγή ζάχαρης Γ και η οποία εκτιμάται κατά προσέγγιση σε 30 έως 60 εκατ. ECU ετησίως. Από το ποσό αυτό, 10 έως 20 εκατ. ECU επιβαρύνουν άμεσα τον προϋπολογισμό και 20 έως 40 εκατ. ECU καλύπτονται από τις συνεισφορές στην παραγωγή.

### *Οι συνέπειες του πρωτοκόλλου ζάχαρης ΑΚΕ και Ινδίας*

3.21. Οι εισαγωγές ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο η οποία προέρχεται από ορισμένες χώρες ΑΚΕ και την Ινδία είναι στην πραγματικότητα κληρονομιά του μηχανισμού εφοδιασμού της βρετανικής αγοράς πριν από το 1973. Το 1986 προστέθηκαν σ' αυτό 75.000 τόνοι για την Πορτογαλία. Στη σημερινή κατάσταση της κοινής αγοράς, πρόκειται για ποσότητες που επιβαρύνουν ένα ήδη σημαντικό ευρωπαϊκό πλεόνασμα παραγωγής. Η κατάσταση αυτή δικαιολογείται συνήθως με δύο είδη επιχειρημάτων:

- α) όσον αφορά τη διατήρηση των επενδύσεων και της απασχόλησης στη βρετανική και πορτογαλική βιομηχανία ραφινάρισματος, η επιχειρηματολογία ήταν κατανοητή από βραχυπρόθεσμη ή μεσοπρόθεσμη προοπτική. Η διακοπή, από τη μια μέρα στην άλλη, μιας παραγωγής για την οποία έγιναν τόσο σημαντικές επενδύσεις θα αποτελούσε καταστροφή κεφαλαίου με σοβαρές συνέπειες. Αλλά, από την άλλη πλευρά, είναι επίσης δύσκολο να δικαιολογηθεί σε κατάσταση υπερπαραγωγής το γεγονός ότι δεν έγινε ακόμη η επιλογή, σχεδόν μετά από δύο δεκαετίες, μεταξύ εισαγωγών και ίδιας παραγωγής για την τροφοδότηση της κοινοτικής αγοράς.
- β) όσον αφορά την αιτιολόγηση μέσω της παρεχόμενης εγγύησης στις αναπτυσσόμενες χώρες, η

τελευταία συνίσταται σε μια ποσόστωση που χορηγείται σε κάθε ενδιαφερόμενη χώρα και σε μια τιμή η οποία είναι ίση με την ευρωπαϊκή τιμή παρέμβασης. Λαμβάνοντας υπόψη τη συνήθη σχέση μεταξύ της τιμής της ελεύθερης παγκόσμιας αγοράς και της εγγυημένης ευρωπαϊκής τιμής, το πλεονέκτημα είναι σημαντικό. Από οικονομική άποψη ωστόσο, το γεγονός ότι μπορεί να υπολογίζεται κανείς σε μια τέτοια προτιμησιακή τιμή στο ύψος της ευρωπαϊκής ποσόστωσης έχει ορισμένες στρεβλωτικές συνέπειες στην οικονομία της ζάχαρης των χωρών που την παράγουν, η οποία εξακολουθεί πάντοτε να εξαρτάται από την τιμή της παγκόσμιας αγοράς. Πράγματι, ορισμένες χώρες ΑΚΕ εξάγουν την ποσόστωσή τους στην Κοινότητα και εισάγουν ζάχαρη από την παγκόσμια αγορά προκειμένου να καλύψουν τις δικές τους ανάγκες.

3.22. Πράγματι, το πλεονέκτημα της τιμής που προσφέρεται στα πλαίσια των προτιμησιακών αυτών συναλλαγών αποτελεί μεταφορά εσόδων, η οποία συνδέεται με ένα ειδικό προϊόν. Αυτό έγινε σαφές το 1989/1990 όταν η κοινοτική τιμή παρέμβασης μειώθηκε κατά 2 %, οπότε οι χώρες ΑΚΕ διαμαρτυρήθηκαν, και η Επιτροπή αποφάσισε να τους προτείνει χρηματοοικονομική αντιστάθμιση για τα έσοδα που έχασαν εξαιτίας της μείωσης αυτής. Οι κοινοτικές αρχές θα έπρεπε να συνάγουν τις συνέπειες αυτής της κατάστασης πραγμάτων επανεξετάζοντας τις λεπτομέρειες αυτού που σήμερα καθίσταται σαφώς ενίσχυση των εσόδων των ζαχαροπαραγωγών τρίτων χωρών και το οποίο, κατά συνέπεια, δεν έχει θέση στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και των δαπανών του προϋπολογισμού που την υλοποιούν. Το Συνέδριο, χωρίς να αμφισβητεί το στόχο, πιστεύει ότι το καθεστώς αυτό δεν υπάγεται στο τμήμα ΕΓΤΠΕ του γενικού προϋπολογισμού, αλλά στις κοινοτικές δαπάνες στα πλαίσια της αναπτυξιακής βοήθειας. Και εξάλλου, είναι σημαντικό ότι η απόφαση της 24ης Ιουνίου 1988 σχετικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία (1) αποκλείει ρητά «τα ποσά που αντιστοιχούν στη διάθεση της ζάχαρης ΑΚΕ».

### *Οι διεθνείς διαπραγματεύσεις*

#### **Οι διεθνείς συμφωνίες για τη ζάχαρη**

3.23. Εδώ και πολλά χρόνια, οι χώρες που παράγουν και καταναλώνουν ζάχαρη αναζητούν τα μέσα προκειμένου να ελέγξουν πλήρως ή τουλάχιστον να μειώσουν την αστάθεια αυτής της αγοράς ενός ζωτικού βασικού προϊόντος. Τον Ιανουάριο του 1968, υπεγράφη από ορισμένες χώρες διεθνής συμφωνία για τη ζάχαρη, η οποία προέβλεπε μηχανισμό σταθεροποίησης που στηριζόταν στη δημιουργία εθνικών αποθεμάτων, σε υποχρεώσεις αγοράς ελαχίστων ποσοτήτων και στην προτίμηση εφοδιασμού από τις συμβαλλόμενες χώρες. Στη συμφωνία αυτή δεν συμμετείχαν ούτε η ΕΟΚ ούτε οι Ηνωμένες Πολιτείες. Οι αποχές αυτές, σε συνδυασμό με τη σθένότητα της ελεύθερης αγοράς, οδήγησαν στην αποτυχία της συμφωνίας η οποία δεν επέτρεψε να αντιμετωπιστεί η κρίση των ετών 1973/1974.

3.24. Το 1978 υπογραφόταν από 31 εξαγωγικές χώρες και 15 εισαγωγικές χώρες νέα συμφωνία, η οποία

(1) Απόφαση του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1988 σχετικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία, ΕΕ L 185 της 15. 7. 1988, σ. 29.

προέβλεπε ποσοτώσεις στις εξαγωγές οι οποίες κατανέμονταν στις διάφορες εξαγωγικές χώρες, ένα μηχανισμό σταθεροποίησης των τιμών (με όρια τα 11 έως 21 σέντς ανά λίβρα) και ένα ρυθμιστικό απόθεμα το οποίο θα δημιουργούνταν και θα εκκαθαριζόταν ανάλογα με την εξέλιξη της τιμής. Η ΕΟΚ αποφάσισε να μη συμμετάσχει στη συμφωνία, διότι μεταξύ άλλων η εξαγωγική ποσόστωση που της προτάθηκε (2,9 εκατ. τόνοι), και η οποία επαρκούσε σε μεγάλο βαθμό για να καλύψει τις εξαγωγές ζάχαρης ποσόστωσης, δεν επαρκούσε για να καλύψει και τις εξαγωγές ζάχαρης Γ. Η συμφωνία τελικά απέτυχε. Αυτό πάντως δεν θα έπρεπε να προδικάσει τη μελλοντική στάση των κοινοτικών αρχών για την οποία θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι σκέψεις που διατύπωσε το Συνέδριο στα πλαίσια του παρόντος και του προηγούμενου κεφαλαίου.

## Η ΓΣΔΕ (GATT)

3.25. Αν ληφθεί υπόψη η σπουδαιότητα των εξαγωγών ευρωπαϊκής ζάχαρης στην παγκόσμια αγορά, δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι άλλες χώρες που παράγουν και εξαγουν ζάχαρη προσπαθούν, σήμερα όπως και στο παρελθόν, να παρεμβάλλουν προσκόμματα στην εξέλιξη αυτή. Στο γύρο της Ουρουγουάης στα πλαίσια της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT), τίθεται εκ νέου το ζήτημα των ενισχύσεων στη γεωργία και των συνεπειών τους στις διεθνείς αγορές. Μια γεωργική παραγωγή όπως η ζάχαρη αναφέρεται ρητά στον κατάλογο των προϊόντων για τα οποία θα γίνουν διαπραγματεύσεις με σκοπό τη σύναψη συμφωνίας. Η θέση των άλλων χωρών, τόσο εξαγωγικών (π.χ. η ομάδα CAIRNS) όσο και εισαγωγικών είναι τέτοια που μπορεί να προκύψουν περιορισμοί. Είναι στο εξής σαφές ότι η ζάχαρη προορίζεται να συμπεριληφθεί στο σύνολο των γεωργικών προϊόντων για τα οποία μπορεί να εξεταστεί το ενδεχόμενο μείωσης του επιπέδου επιδότησης.

## 4. ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΣΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

### Εξέλιξη της κατάστασης του προϋπολογισμού

4.1. Η αγορά ζάχαρης και ισογλυκόζης είναι η μόνη αγορά για την οποία γίνεται ρητή εγγραφή στο γενικό προϋπολογισμό της Κοινότητας, στα αντίστοιχα κονδύλια, τόσο των εσόδων όσο και των δαπανών. Ο **πίνακας 12** δείχνει την εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών, καθώς και την καθαρή δημοσιονομική επιβάρυνση όπως προκύπτει από αυτούς τους καταλογισμούς, από το έτος 1981. Από τον πίνακα συνάγεται ότι ο ετήσιος μέσος όρος των δαπανών την περίοδο 1981-1989 ανέρχεται σε 1 620 εκατ. ECU και των εσόδων σε 1 080 εκατ. ECU, υπάρχει δηλαδή μέση διαφορά 540 εκατ. ECU σε βάρος του προϋπολογισμού. Διαπιστώνεται στη συνέχεια ότι, κατά την περίοδο αυτή, το ύψος τόσο των δαπανών όσο και των εσόδων σχεδόν διπλασιάστηκε, αλλά η κατάσταση υπήρξε σχετικά σταθερή τα τελευταία τρία χρόνια, με ύψος δαπανών περί τα 2 000 εκατ. ECU και εσόδων περίπου 1 400 εκατ. ECU. Το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών, περίπου 70 %, αφορά τις επιστροφές κατά την εξαγωγή. Τα μέσα ποσά των δαπανών και των εσόδων σχετικά με τα έξοδα αποθεματοποίησης έχουν εύλογη ισορροπία (ακόμη

και σε ECU του προϋπολογισμού), πράγμα που ανταποκρίνεται πλήρως στο σκοπό ενός συστήματος αντιστάθμισης. Τα τελευταία χρόνια τα έξοδα αποθεματοποίησης ανέρχονται σε 450 εκατ. ECU περίπου, δηλαδή 22 % των δαπανών. Ο **πίνακας 13** δείχνει, για το μέσο όρο των τριών τελευταίων οικονομικών ετών, την κατανομή κατά κράτος μέλος των δαπανών, των εσόδων, καθώς και της καθαρής επιβάρυνσης που προκύπτει. Από τον πίνακα αυτό συνάγεται ότι, από λογιστική άποψη, περίπου 75 % των δαπανών πραγματοποιούνται σε τρία κράτη μέλη, και συγκεκριμένα, κατά σειρά σπουδαιότητας, στη Γαλλία (28 %), στις Κάτω Χώρες (27 %) και στην ΟΔ της Γερμανίας (21 %)· από την άλλη πλευρά, τα τρία αυτά κράτη συλλέγουν μόνα τους περίπου το 65 % των εσόδων. Να σημειωθεί ότι τα δεδομένα αυτά επηρεάζονται από την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων όταν οι πράξεις εξαγωγής πραγματοποιούνται σε χώρα άλλη από τις χώρες παραγωγής όπου εισπράχθηκε η εισφορά στην παραγωγή.

### Το κόστος του πλεονάσματος

#### Η κατανομή του κόστους

4.2. Η χρηματοδότηση της ΚΟΑ ζάχαρης και ισογλυκόζης είναι μοναδική στο βαθμό που το κόστος από τη διάθεση της πλεονάζουσας κοινοτικής παραγωγής καλύπτεται πλήρως από συνεισφορές που εισπράττονται από τους παραγωγούς<sup>(1)</sup> αλλά ταυτόχρονα αντανakλώνται στις τιμές και έμμεσα επιβαρύνουν τους καταναλωτές. Ακριβέστερα, χρηματοδοτούνται από το καθεστώς των συνεισφορών: το κόστος της εξαγωγής της διαφοράς μεταξύ κοινοτικής παραγωγής και κοινοτικής κατανάλωσης καθώς και η χρησιμοποίηση στη χημική βιομηχανία των ποσοτήτων πάνω από τους 60 000 τόνους που χρησιμοποιούνται παραδοσιακά στη βιομηχανία αυτή. Η ίδια αρχή εφαρμόζεται στα έξοδα αποθεματοποίησης τα οποία καλύπτονται από ειδική συνεισφορά που προβλέπεται για το σκοπό αυτό και υπολογίζεται κατά τρόπο που να ισοσκελίζει μεσοπρόθεσμα τις εν λόγω δαπάνες και έσοδα (που εκφράζονται σε πράσινα Ecu). Οι υπόλοιπες δαπάνες επιβαρύνουν συνήθως τον προϋπολογισμό. Αυτό συμβαίνει με τις δαπάνες εξαγωγής της ποσότητας που ισοδυναμεί με τις προτιμησιακές εισαγωγές, με τη χρησιμοποίηση των πρώτων 60 000 τόνων στη χημική βιομηχανία και με μικρές ενισχύσεις (ιδίως στο ραφινάρισμα). Για να προκύψει η καθαρή επιβάρυνση του προϋπολογισμού, πρέπει ακόμη να αφαιρεθεί το προϊόν των εισφορών κατά την εισαγωγή, ιδίως της μελάσσας, και να προστεθεί το καθαρό αποτέλεσμα του διπλού συντελεστή που εφαρμόζεται στο γεωργικό τομέα (ο υπολογισμός των συνεισφορών στην παραγωγή γίνεται σε πράσινα Ecu που διαφέρουν από τα Ecu του προϋπολογισμού). Τέλος, εφόσον η διαχείριση της αγοράς γίνεται σύμφωνα με την περίοδο εμπορίας, πρέπει να ανακεφαλαιωθούν όλα αυτά τα στοιχεία των εσόδων και των δαπανών σύμφωνα με την περίοδο εμπορίας της ζάχαρης. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στον **πίνακα 14**.

(1) Ο λεγόμενος μηχανισμός της αυτοχρηματοδότησης και η σχετική προβληματική του λογιστικού ελέγχου εξετάζονται στα σημεία 4.6-4.14 της παρούσας έκθεσης.



Πίνακας 13 — Ανάλυση δαπανών και εσόδων ανά κράτος μέλος (μέσος όρος 1987-1989)

	(εκατ. ECU)											
	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	NL	P	UK	CEE
<i>Δαπάνες:</i>												
Επιστροφές κατά την εξαγωγή	68,4	61,5	312,6	0,2	77,1	392,8	6,6	31,2	510,0	0	50,7	1 511,1
%	4,5	4,1	20,7	0,0	5,1	26,0	0,4	2,1	33,8	0	3,3	100
Επιστροφές σε χημικές βιομηχανικές	1,1	1,1	7,9	0,2	7,8	18,3	0,4	2,6	7,0	0,3	8,5	55,2
%	2,0	2,0	14,3	0,4	14,1	33,1	0,8	4,7	12,7	0,5	15,4	100
Λοιπές δαπάνες	0	0	0	0	0	18,5	0	0	0	4,6	3,3	26,4
%	0	0	0	0	0	70,1	0	0	0	17,4	12,5	100
Απόδοση εξόδων αποθεματοποίησης	26,2	13,5	101,4	4,1	23,1	135,8	6,3	57,5	39,3	1,1	31,5	439,8
%	6,0	3,1	23,1	0,9	5,3	30,9	1,4	13,1	8,9	0,2	7,1	100
Σύνολο δαπανών	95,7	76,1	421,9	4,5	108,0	565,4	13,3	91,3	556,3	6,0	94,0	2 032,5
%	4,7	3,7	20,8	0,2	5,3	27,8	0,7	4,5	27,4	0,3	4,6	100
<i>Έσοδα:</i>												
Εισφορές στην παραγωγή για απορρόφηση και ειδική απορρόφηση	63,3	34,0	251,7	3,3	24,2	292,8	7,2	95,8	75,8	0,0	46,2	894,3
%	7,1	3,8	28,1	0,4	2,7	32,7	0,8	10,7	8,5	0	5,2	100
Λοιπά έσοδα	35,8	17,3	113,7	7,1	47,7	146,1	8,0	63,3	39,6	0,1	41,9	520,6
% αποθεματοποίησης	6,9	3,3	21,8	1,4	9,2	28,1	1,5	12,2	7,6	0,0	8,0	100
Σύνολο εσόδων	99,1	51,3	365,4	10,4	71,9	438,9	15,2	159,1	115,4	0,1	88,1	1 414,9
%	7,0	3,6	25,8	0,7	5,1	31,0	1,1	11,3	8,2	0,0	6,2	100
Καθαρή επιβάρυνση	-3,4	24,8	56,5	-5,9	36,1	126,5	-1,9	-67,8	440,9	5,9	5,9	617,6
%	-0,6	4,0	9,2	-1,0	5,9	20,5	-0,3	-11,0	71,4	0,9	1,0	100

Πίνακας 14 — Κατανομή επιβαρύνσεων της ΚΟΑ ζάχαρης (σε 000 ECU)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	Μέσος όρος
1. Εισφορές							
a) επιστροφές κατά την εξαγωγή	589 498	664 790	780 709	821 601	678 574	732 760	711 322
b) επιστροφές στην παραγωγή	2 259	3 279	3 366	5 206	25 198	22 408	10 286
c) απόδοση εξόδων αποθεματοποίησης	465 606	407 846	435 686	486 329	414 902	385 916	432 714
d) υποσυνολο	1 057 363	1 075 915	1 219 761	1 313 136	1 118 674	1 141 084	1 154 322
e) επιστροφή εισπραξίας 10 %	(105 736)	(107 592)	(121 976)	(131 314)	(111 867)	(114 108)	(115 432)
f) σύνολο	951 626	968 324	1 097 785	1 181 822	1 006 806	1 026 976	1 038 890
g) %	55	51	59	55	45	51	52
2. Προϋπολογισμός							
a) επιστροφές κατά την εξαγωγή	684 629	785 887	614 994	748 113	995 759	736 075	760 910
b) επιστροφές στην παραγωγή				16 622	23 854	19 627	10 017
c) λοιπές δαπάνες	7 779	7 360	8 087	17 514	21 510	33 989	16 040
d) έσοδα	(900)	(900)	(900)	(2 925)	(17 732)	(14 699)	(5 708)
e) αποτέλεσμα διπλού συντελεστή	(23 757)	13 089	30 122	54 702	119 743	114 745	51 441
f) προς χρηματοδότηση (= 1.e)	105 736	107 592	121 976	131 314	111 867	114 108	115 432
g) σύνολο	773 487	913 027	774 279	965 340	1 255 002	1 003 846	948 131
h) %	45	49	41	45	55	49	48
3. Γενικό σύνολο δαπανών, (000 ECU)	1 725 113	1 881 351	1 872 063	2 147 162	2 261 808	2 030 822	1 987 021
4. Εσωτερική κατανάλωση, (000 τόνοι)	10 665	10 747	10 647	10 907	10 834	10 700	10 750
5. 1.f: 4	89	90	103	108	93	96	97
6. 2.g: 4	73	85	73	89	116	94	88
7. 3: 4	162	175	176	197	209	190	185
8. Τιμή παρέμβασης	534,7	534,7	534,7	534,7	534,7	534,7	534,7
9. 4 x 8	5 702 576	5 746 421	5 692 951	5 831 973	5 792 940	5 721 290	5 748 025
10. 1.f: 9	16,7	16,9	19,3	20,3	17,4	18,0	18,1
11. 2.g: 9	13,6	15,9	13,6	16,6	21,7	17,5	16,5
12. 3: 9	30,3	32,7	32,9	36,8	39,0	35,5	34,6

4.3. Από τον **πίνακα 14** προκύπτει ότι, κατά μέσο όρο, την περίοδο 1982/1983 — 1988/1989 οι δαπάνες που χρηματοδοτήθηκαν από τις συνεισφορές των παραγωγών («αυτοχρηματοδότηση») ήταν 1 039 εκατ. ECU ετησίως, δηλαδή 52 % του συνόλου των δαπανών. Ο αριθμός αυτός λαμβάνει υπόψη τις επιστροφές στα κράτη μέλη για την είσπραξη των συνεισφορών, μέχρι 10 % των εισπραττομένων ποσών. Κατά την αυτή περίοδο, το καθαρό ύψος της επιβάρυνσης που καταλογίζεται στον κοινοτικό προϋπολογισμό ήταν κατά μέσο όρο 948 εκατ. ECU ετησίως, δηλαδή 48 % της συνολικής επιβάρυνσης. Τα ποσοστά αυτά καθορίζονται αφού συμπεριληφθούν στα εν λόγω ποσά τα ποσά εκείνα που αντιστοιχούν στο καθεστώς αποθεματοποίησης, το οποίο όμως αποτελεί χωριστό σύστημα, αυτοχρηματοδοτούμενο σε ποσοστό 100 %. Μπορεί συνεπώς να μην συνυπολογιστεί και να ληφθεί υπόψη μόνο η χρηματοδότηση της διάθεσης της πλεονάζουσας παραγωγής («αυτοχρηματοδότηση»): από αυτήν την άποψη, οι δαπάνες που χρηματοδοτούνται από τις συνεισφορές στην παραγωγή ήταν κατά μέσο όρο 649 εκατ. ECU, δηλαδή 42 %, ενώ το 58 % επιβάρυνε τον προϋπολογισμό, συμπεριλαμβανομένης, βεβαίως, της ζάχαρης ΑΚΕ. Το πρόβλημα της αυτοχρηματοδότησης εξετάζεται στα σημεία 4.6 έως 4.14 της παρούσας έκθεσης.

#### Η σχετική σπουδαιότητα των δαπανών

4.4. Από τη σύγκριση των επιβαρύνσεων στην κοινοτική κατανάλωση, που αναλύονται στον **πίνακα 14** αποτιμώμενη με την τιμή παρέμβασης η οποία αντιστοιχεί στην τιμή στη θύρα του εργοστασίου, συνάγεται ότι το κόστος που μετακυλιέται τελικά στον καταναλωτή αντιστοιχεί σε 0,097 ECU ανά χγρ. ζάχαρης, δηλαδή 18 % της αξίας στην κατανάλωση. Επιπλέον, ως φορολογούμενος, ο καταναλωτής πληρώνει 0,088 ECU ανά χγρ., δηλαδή 17 % της τιμής. Η συνολική επιδότηση είναι 0,185 ECU ανά χγρ. ζάχαρης που αγοράζεται από τους καταναλωτές στην Ευρώπη, δηλαδή 35 % της αξίας στην κατανάλωση. Το κάτω μέρος του **πίνακα 14** δίνει τις λεπτομέρειες ανά περίοδο εμπορίας και κατά μέσο όρο σε ECU ανά τόνο (σειρές 5 έως 7) και σε ποσοστά (σειρές 10 έως 12).

#### Το προκύπτον κόστος

4.5. Τα σημαντικότερα δεδομένα του προϋπολογισμού που εξετάστηκαν προηγουμένως δείχνουν τη σπουδαιότητα του κόστους που προκύπτει άμεσα ή έμμεσα από τα χαρακτηριστικά της μακρο-οικονομικής εσωτερικής ή εξωτερικής διαχείρισης του καθεστώτος. Όσον αφορά τις αρχές της οικονομίας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, το Συνέδριο επιθυμεί να υπογραμμίσει τα ακόλουθα σημεία:

- α) το διαρθρωτικό πλεόνασμα εφοδιασμού, το οποίο πρέπει να διατεθεί στην παγκόσμια αγορά σε σημαντικά επιδοτούμενες τιμές, είναι πολύ δαπανηρό: αντιπροσωπεύει κατά μέσο όρο ακαθάριστη δαπάνη 1 987 εκατ. ECU ετησίως (βλ. **πίνακα 14**), η οποία αντιστοιχεί σε 35 % της αξίας στην εσωτερική κατανάλωση·
- β) η ύπαρξη τόσο σημαντικής δημοσιονομικής επιβάρυνσης συγκαλύπτεται εν μέρει από το τέχνασμα

του μηχανισμού συνυπευθυνότητας, γνωστού επίσης ως αυτοχρηματοδότηση, ο οποίος συνίσταται στη χρηματοδότηση του κόστους της διάθεσης της πλεονάζουσας παραγωγής από συνεισφορές που εισπράττονται από τους παραγωγούς· οι συνεισφορές αυτές όμως αντανακλώνται ταυτόχρονα στη θεσμική τιμή, η οποία προσδιορίζει με τη σειρά της την τιμή στην κατανάλωση. Ο καταναλωτής, ο οποίος δεν έχει εναλλακτική λύση προκειμένου να προμηθευτεί το βασικό αυτό είδος διατροφής, είναι συνεπώς αναγκασμένος να συμβάλλει στη χρηματοδότηση αυτή· γεννάται συνεπώς το ερώτημα αν οι τιμές είναι πραγματικά λογικές για τους καταναλωτές κατά την έννοια του άρθρου 39 της Συνθήκης ΕΟΚ·

- γ) ένα άλλο τμήμα των επιβαρύνσεων δεν έχει σχέση με την κοινοτική παραγωγή και προέρχεται κυρίως από το γεγονός ότι οι κοινοτικές αρχές δεν επέλεξαν μεταξύ μιας εγγυημένης κοινοτικής παραγωγής, που είναι ήδη πλεονάζουσα, και των προτιμησιακών εισαγωγών. Έτσι, απολαύουν της κοινοτικής εγγύησης και οι δύο. Το βάρος των προτιμησιακών εισαγωγών από τις χώρες ΑΚΕ και την Ινδία για τον κοινοτικό προϋπολογισμό αντιπροσωπεύει, μόνο του, 535 εκατ. ECU ετησίως κατά μέσο όρο (αριθμός που υπολογίστηκε από το Συνέδριο σε γεωργικά Ecu)· το Συνέδριο θεωρεί ότι κακώς καταλογίζεται το ποσό αυτό στις πιστώσεις της κοινής γεωργικής πολιτικής, ενώ υπάγεται στην αναπτυξιακή βοήθεια·
- δ) σ' όλα αυτά προστίθεται το φαινόμενο της παραγωγής εκτός ποσόστωσης (ζάχαρη Γ) η οποία επίσημα αποκλείεται από την κοινοτική εγγύηση, αλλά ωστόσο έχει οικονομικές επιπτώσεις. Τα δύο φαινόμενα που αναλύονται στα σημεία 3.16 έως 3.20 της παρούσας έκθεσης, δηλαδή οι επιπτώσεις των εξαγωγών ζάχαρης Γ στο κόστος των εξαγωγών ζάχαρης ποσόστωσης και οι συνέπειες της υπερχής των εξαγωγών Γ όταν η παγκόσμια τιμή είναι ευνοϊκή, μεταφράζονται σε δημοσιονομική επιβάρυνση που εκτιμάται κατά προσέγγιση σε 30 έως 60 εκατ. ECU ετησίως. Από το ποσό αυτό, 10 έως 20 εκατ. ECU επιβαρύνουν άμεσα τον προϋπολογισμό και 20 έως 40 εκατ. ECU καλύπτονται στην παραγωγή.

#### Ο έλεγχος της αυτοχρηματοδότησης

#### Ο μηχανισμός

4.6. Η ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού της 30ής Ιουνίου 1981<sup>(1)</sup> προβλέπει την πλήρη χρηματοδότηση από τους ίδιους τους παραγωγούς των εξόδων για τη διάθεση των πλεονασμάτων που προκύπτουν από τη σχέση μεταξύ της παραγωγής της

(1) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, ΕΕ αριθ. L 177 της 1. 7. 1981, σ. 4.

Κοινότητας και της κατανάλωσής της. Η έννοια αυτή είναι επίσης γνωστή ως «αυτοχρηματοδότηση» και χρησιμοποιείται μάλιστα η έκφραση «δημοσιονομική ουδετερότητα» της ΚΟΑ ζάχαρης. Αυτοί οι τελευταίοι όροι προκαλούν ωστόσο σύγχυση: η εν λόγω ΚΟΑ ούτε αυτοχρηματοδοτείται ούτε είναι δημοσιονομικά ουδέτερη. Κατ' αρχάς, διότι οι καταναλωτές καταβάλλουν τις συνεισφορές, εφόσον αυτές αποτελούν μέρος της τιμής. Επιπλέον, μέρος μόνο των δαπανών καλύπτεται από τις συνεισφορές αυτές. Η αιτιολογική σκέψη του κανονισμού που αναφέρθηκε πιο πάνω το διατυπώνει σαφώς: πρόκειται για χρηματοδότηση του κόστους για τη διάθεση του πλεονάσματος της παραγωγής της Κοινότητας σε σχέση με την κατανάλωσή της.

4.7. Τα άρθρα 28 και 28α του ίδιου βασικού κανονισμού καθορίζουν κατά τρόπο σαφή ποια είναι η έννοια αυτής της χρηματικής συνεισφοράς. Για κάθε περίοδο εμπορίας διαπιστώνεται, αρχικά προσωρινά και στη συνέχεια οριστικά:

- α) η ποσότητα ζάχαρης Α και Β και ισογλυκόζης Α και Β που παράγεται στα πλαίσια της εν λόγω περιόδου εμπορίας·
- β) η ποσότητα ζάχαρης και ισογλυκόζης που διατίθεται για κατανάλωση στο εσωτερικό της Κοινότητας κατά την ίδια περίοδο εμπορίας·
- γ) η ποσότητα που αποκαλείται «πλεόνασμα προς εξαγωγή» αφαιρώντας την ποσότητα που προβλέπεται στο β) από την ποσότητα που προβλέπεται στο α)·
- δ) η μέση ζημία (ή, ενδεχομένως, ο μέσος όρος εσόδων) <sup>(1)</sup> ανά τόνο ζάχαρης από τις αναλήψεις υποχρεώσεων για εξαγωγή ή από τη χρησιμοποίηση στη χημική βιομηχανία (πάνω από τους 60 000 τόνους ετησίως όσον αφορά την τελευταία) που πρόκειται να πραγματοποιηθούν στα πλαίσια της εν λόγω περιόδου·
- ε) το ποσό που πρέπει να καλυφθεί από τις συνεισφορές, πολλαπλασιάζοντας την ποσότητα που αναφέρεται στο γ) με το ποσό που αναφέρεται στο δ).

4.8. Από την περίοδο εμπορίας 1986/87, ο υπολογισμός αυτός γίνεται αθροιστικά, προκειμένου να απορροφηθούν αυτόματα οι προσαρμογές που είναι δυνατό να προέρχονται από τυχόν μεταγενέστερες διορθώσεις των αριθμητικών στοιχείων που αφορούν προηγούμενες περιόδους εμπορίας. Αφού προσδιοριστεί με τον τρόπο αυτό το συνολικό ποσό που πρέπει να καλυφθεί, καθορίζονται οι συνεισφορές σύμφωνα μ' ένα σύστημα ποσοστών που εφαρμόζονται στην τιμή παρέμβασης, διαφοροποιούνται ανάλογα με το αν πρόκειται για ζάχαρη Α ή Β και διαβαθμίζονται όσον αφορά την τελευταία σύμφωνα με πίνακα στον οποίο προστίθεται η

συμπληρωματική συνεισφορά που εφαρμόζεται κατά τρόπο γραμμικό στο ποσό των συνεισφορών Α και Β, προκειμένου να καλυφθεί το εναπομένον έλλειμμα. Ο πίνακας 14 παρέχει τη δυνατότητα να προσδιοριστεί ότι, αν ληφθούν υπόψη τα λοιπά στοιχεία των δαπανών και των εσόδων, εκτός από τις αποζημιώσεις αποθεματοποίησης οι οποίες καλύπτονται κατά 100 % από τις συνεισφορές αποθεματοποίησης, «αυτοχρηματοδοτήθηκε» κάτι λιγότερο από το ήμισυ των δαπανών και συγκεκριμένα το 42 % (βλ. σημείο 4.3). Αν περιληφθούν οι δαπάνες και τα έσοδα σχετικά με το σύστημα αντιστάθμισης των εξόδων αποθεματοποίησης, τα οποία πάντως δεν υπάγονται στην έννοια της αυτοχρηματοδότησης που περιέχεται στον κανονισμό, το ποσοστό αυτό ανέρχεται περίπου σε 52 %.

### Το πρόβλημα της λογιστικής επαλήθευσης

4.9. Εφόσον έχει διατυπωθεί ρητά ο στόχος της πλήρους χρηματοδότησης από τους ίδιους τους παραγωγούς των δαπανών για τη διάθεση του πλεονάσματος της κοινοτικής παραγωγής, πρέπει να επαληθευθεί η υλοποίησή του. Αυτή υπήρξε μια από τις προθέσεις του Συνεδρίου όταν ανέλαβε να διενεργήσει δημοσιονομικό έλεγχο του τομέα ζάχαρης και ισογλυκόζης στο επίπεδο της Επιτροπής το έτος 1989. Οι εργασίες ελέγχου που ανέλαβε στο πλαίσιο αυτό αποκάλυψαν σημαντικές τεχνικές δυσκολίες που εμπόδιζαν την αναμφισβήτητη διαπίστωση του βαθμού υλοποίησης της αρχής της αυτοχρηματοδότησης. Οι συζητήσεις που ακολούθησαν μεταξύ των υπηρεσιών του Συνεδρίου και της Επιτροπής καθώς και τα στοιχεία που παρουσίασαν και οι δύο πλευρές στο τμήμα της ετήσιας έκθεσης για το οικονομικό έτος 1988 που αφιερώθηκε στο θέμα αυτό έδειξαν ότι έπρεπε να διασαφηνιστούν προηγουμένως ορισμένα προβλήματα μεθοδολογίας.

4.10. Για το λόγο αυτό το Συμβούλιο, στη σύστασή του για τη χορήγηση απαλλαγής σχετικά με το οικονομικό έτος 1988, έκρινε «ότι τα δύο αυτά θεσμικά όργανα πρέπει επειγόντως να συμφωνήσουν για μία κοινή μέθοδο ανάλυσης». Το Συμβούλιο, εξάλλου δήλωσε ότι συμφωνεί με το Συνέδριο «ως προς την ανάγκη θέσπισης μέτρων τα οποία να επιτρέπουν να ελέγχεται και σε λογιστικό επίπεδο η τήρηση της αρχής της αυτοχρηματοδότησης». Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανήγγειλε, στην απόφαση απαλλαγής σχετικά με το οικονομικό έτος 1988, την πρόθεσή του να «επανεξετάσει το ζήτημα της οικονομικής ουδετερότητας του τομέα της ζάχαρης υπό το πρίσμα των ανακοινώσεων της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Σχετικά με αυτό το αίτημα της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής, αποφασίστηκε να πραγματοποιηθεί εμπεριστατωμένη μελέτη του προβλήματος και να περιληφθούν τα αποτελέσματα της μελέτης αυτής στην παρούσα έκθεση. Έτσι, οι υπηρεσίες του Συνεδρίου προέβησαν σε λεπτομερή ανάλυση με βάση τα ακαθάριστα στοιχεία που έθεσαν στη διάθεσή τους οι υπηρεσίες της Επιτροπής.

### Η λογιστική ανάλυση

4.11. Η υλοποίηση της αρχής της αυτοχρηματοδότησης στον τομέα της ζάχαρης ανάγεται στην εφαρμογή του συστήματος που περιέχεται στα άρθρα 28 και 28α του βασικού κανονισμού σχετικά με τον προσδιορισμό των συνεισφορών στην παραγωγή, συμπεριλαμβανομέ-

(<sup>1</sup>) Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81 του Συμβουλίου της 30ής Ιουνίου 1981, άρθρο 28, παράγραφος 1, στοιχείο δ, δεύτερο εδάφιο:

«Αυτός ο μέσος όρος ζημιών ή αυτός ο μέσος όρος εισπράξεων είναι ίσος προς τη διαφορά μεταξύ του συνολικού ποσού των επιστροφών και του συνολικού ποσού των εισφορών που επεβλήθησαν στο σύνολο των τόνων των εν λόγω υποχρεώσεων εξαγωγής».  
ΕΕ L 177 της 1ης Ιουλίου 1981.

νης της συμπληρωματικής συνεισφοράς (βλ. σημεία 4.6 έως 4.8). Η λογιστική επαλήθευση αυτής της υλοποίησης πρέπει συνεπώς να αφορά τη μεταγενέστερη λογιστική καταχώρηση των στοιχείων που χρησιμοποιούνται στα πλαίσια του υπολογισμού αυτού και τα οποία έχουν στο στάδιο αυτό στατιστικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα πρόβλεψης. Ο έλεγχος της συμφωνίας, αφενός, των λογιστικών δεδομένων για τα πραγματοποιηθέντα έσοδα και έξοδα και, αφετέρου, των δεδομένων που χρησιμοποιήθηκαν για τον υπολογισμό των συνεισφορών, προσκρούει σε μια ολόκληρη σειρά τεχνικών δυσχερειών που απαριθμούνται παρακάτω:

- α) το άρθρο 28 ορίζει το ποσό που πρέπει να χρηματοδοτηθεί ως τη διαφορά μεταξύ αφενός της κοινοτικής παραγωγής ζάχαρης και ισογλυκόζης ποσότητας και αφετέρου της ποσότητας ζάχαρης και ισογλυκόζης που διατέθηκε για κατανάλωση εντός της Κοινότητας, πολλαπλασιαζόμενη με το μέσο ύψος των χορηγούμενων επιστροφών· πρόκειται συνεπώς για συνολικές έννοιες και μέσους όρους στατιστικού χαρακτήρα, που δεν αντιστοιχούν σε καμιά λογιστική εγγραφή·
- β) στους ορισμούς του άρθρου 28 πάντοτε, το ποσό της μέσης επιστροφής, το οποίο πολλαπλασιάζεται με το πλεόνασμα προς εξαγωγή για να προκύψει το ποσό που πρέπει να χρηματοδοτηθεί από τις εισφορές, προσδιορίζεται με βάση τις αναλήψεις υποχρεώσεων για εξαγωγή (και στη χημική βιομηχανία με βάση τις ποσότητες άνω των 60 000 τόνων ετησίως). Αυτή η έννοια ανάληψης υποχρεώσεων αντιστοιχεί στις ποσότητες που κατακυρώνονται στους διαγωνισμούς και όχι στις σχετικές ποσότητες των πραγματικών συναλλαγών. Δεν λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη της τις διακυμάνσεις των ποσοτήτων στα πλαίσια του περιθωρίου χρησιμοποίησης (+ ή - 5%), ούτε τη μη χρησιμοποίηση πιστοποιητικών· δημιουργούνται συνεπώς ερωτηματικά για τη συμφωνία της διάταξης αυτής με το στόχο που αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη του κανονισμού και ο οποίος διατυπώνεται με τους όρους «συνολική χρηματοδότηση (...) των εξόδων για τη διάθεση»·
- γ) δεδομένου ότι πρόκειται για κανονιστικές διατάξεις που θεσπίστηκαν στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής, τα δημοσιονομικά στοιχεία εκφράζονται σε γεωργικά ECU· προκειμένου να ελεγχθεί η συμφωνία τους με τη λογιστική του προϋπολογισμού, η οποία τηρείται σε ECU του προϋπολογισμού, οι αριθμοί πρέπει να αναχθούν σε κοινό παρονομαστή· η συναλλαγματική διαφορά μεταξύ γεωργικών ECU και ECU του προϋπολογισμού πρέπει συνεπώς να εκλείψει· όμως όχι μόνο δεν είναι αμελητέα αλλά αντίθετα αποτελεί σημαντικό μέγεθος όπως θα δούμε παρακάτω·
- δ) οι υπολογισμοί σχετικά με την αυτοχρηματοδότηση και, συνεπώς, όλα τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό αυτό, αναφέρονται στην περίοδο εμπορίας της ζάχαρης και της ισογλυκόζης, δηλαδή στην περίοδο από 1η Ιουλίου έως 30 Ιουνίου· η λογιστική του προϋπολογισμού καλύπτει την περίοδο του οικονομικού έτους, δηλαδή κανονικά την περίοδο από 1η Ιανουαρίου έως 31 Δεκεμβρίου, ή, πιο πρόσφατα για το ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεις, από 16 Οκτωβρίου έως 15 Οκτωβρίου· κατά συνέπεια δεν είναι συγκρίσιμες με κανένα τρόπο οι δύο σειρές συνόλων·

- ε) ο ρυθμός της λογιστικής καταχώρησης, ιδίως των δαπανών, παρουσιάζει ποικίλα διαστήματα διάστημα σε σχέση με τα γενεσιουργά γεγονότα, και μέσα στο χρόνο και μεταξύ κρατών μελών· πρόκειται για ποσά που καταβάλλονται σε επιχειρήσεις με την προσκόμιση τίτλου ο οποίος μπορεί, όσον αφορά την ημερομηνία έκδοσής του, να χρονολογείται από αρκετούς μήνες· οι πληρωμές αυτές πραγματοποιούνται και καταχωρούνται λογιστικά από οργανισμούς πληρωμής στα κράτη μέλη, οι οποίοι δηλώνουν τις δαπάνες αυτές στην Επιτροπή, η οποία τις αποδίδει, με συνέπεια να καταλογίζονται στην κοινοτική λογιστική· το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της έκδοσης του τίτλου και της λογιστικής καταχώρησης των δημοσιονομικών συνεπειών του εξαρτάται σε υπερβολικά μεγάλο βαθμό από κάθε είδους επιχειρησιακές και διοικητικές προθεσμίες για να μπορεί να υπάρχει σταθερός σύνδεσμος μεταξύ της διαχειριστικής πράξης ενός δεδομένου μήνα και των λογιστικών εγγραφών ενός συγκεκριμένου μεταγενέστερου μήνα.

4.12. Για την επίλυση όλων αυτών των προβλημάτων, οι υπηρεσίες του Συνεδρίου αναγκάστηκαν να αναλύσουν όλες τις πράξεις δαπανών και εισόδων μέχρι την παραμικρή λεπτομέρεια — στο επίπεδο της θέσης του προϋπολογισμού, της περιόδου αναφοράς, του μήνα έκδοσης του τίτλου, του μήνα της λογιστικής εγγραφής, της ισοτιμίας σε εθνικό νόμισμα, σε γεωργικό ECU και σε ECU του προϋπολογισμού — προκειμένου να καθοριστούν οι σειρές δεδομένων που εισέρχονται στο σύστημα υπολογισμού της αυτοχρηματοδότησης, αφενός, και οι οποίες, αφετέρου, εμφανίζονται στη λογιστική του προϋπολογισμού. Η επεξεργασία των δεδομένων αυτών οδήγησε στα ακόλουθα αποτελέσματα.

#### 4.13. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης

- α) Κατ' αρχάς πρέπει να τονιστεί ότι οι εργασίες ανάλυσης που πραγματοποιήθηκαν αποδείχθηκαν εξαιρετικά επίπονες και αυτό οφείλεται όχι μόνο στις τεχνικές επιπλοκές που απαριθμήθηκαν στο προηγούμενο σημείο αλλά και στις δυσκολίες που αντιμετώπιστηκαν προκειμένου να δοθούν, από τις υπηρεσίες της Επιτροπής, τα ακριβή δεδομένα που ήταν αναγκαία για την ανάλυση αυτή και μάλιστα στην ενδειγμένη για το σκοπό αυτό μορφή. Οι δυσκολίες αυτές, πρακτικής φύσεως, έδειξαν σαφώς ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν έχουν τη συνήθεια να πραγματοποιούν τέτοιου είδους επαληθεύσεις. Πράγματι, διαπιστώνεται σχεδόν πλήρης έλλειψη εσωτερικού ελέγχου στο συγκεκριμένο θέμα, στα πλαίσια των υπηρεσιών της Επιτροπής. Είναι σαφές για το Συνέδριο ότι η κατάσταση αυτή δεν μπορεί να αποδοθεί μόνο στο ενδιαφερόμενο τμήμα αγοράς της γενικής διεύθυνσης γεωργίας· η κριτική του Συνεδρίου αφορά το σύνολο των αρμοδίων υπηρεσιών της Επιτροπής (διεύθυνση του ΕΓΤΠΕ της γενικής διεύθυνσης γεωργίας, γενική διεύθυνση των προϋπολογισμών, δημοσιονομικός έλεγχος)·
- β) οι συναλλαγματικές διαφορές που προκύπτουν από τη μετατροπή των ποσών του προϋπολογισμού σε γεωργικά ECU παρουσιάζονται στον **πίνακα 15**. Από αυτόν συνάγεται σημαντική καθαρή επιβάρυνση του τμήματος των δαπανών στα πλαίσια αυτής της αγοράς οι οποίες χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, εφόσον εξ ορισμού το τμήμα αυτό δεν υπάγεται στο μηχανισμό αυτοχρηματοδότησης·



Πίνακας 15 — Συναλλαγματικές διαφορές (πράσινες τιμές — τιμές προσανατολισμού)

(σε 000 ECU)

	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987	1987/1988	1988/1989
<i>Δαπάνες</i>						
Επιστροφές κατά την εξαγωγή	(4 745)	37 304	57 185	89 091	187 722	163 824
Επιστροφές σε χημικές βιομηχανίες	165	202	184	342	3 007	5 715
Λοιπές δαπάνες	(442)	19	268	440	3 090	2 188
Απόδοση εξόδων αποθεματοποίησης	(2 695)	12 054	18 594	31 668	38 670	40 702
<b>Σύνολο σε δαπάνες</b>	<b>(7 717)</b>	<b>49 579</b>	<b>76 231</b>	<b>121 541</b>	<b>232 489</b>	<b>212 424</b>
<i>Έσοδα</i>						
Εισφορές στην παραγωγή	8 331	18 541	24 479	33 569	47 972	49 212
Εισφορές απορρόφησης	0	0	0	4 119	6 855	6 218
Εισφορές ειδικής απορρόφησης	0	0	0	0	18 432	7 952
Εισφορές αποθεματοποίησης	7 709	17 949	21 630	29 151	39 487	34 297
<b>Σύνολο σε έσοδα</b>	<b>16 040</b>	<b>36 490</b>	<b>46 109</b>	<b>66 839</b>	<b>112 476</b>	<b>97 679</b>
<b>Καθαρή διαφορά</b>	<b>(23 757)</b>	<b>13 089</b>	<b>30 122</b>	<b>54 702</b>	<b>119 743</b>	<b>114 745</b>

γ) επαγωγική ανάλυση που πραγματοποιήθηκε αφενός στις σειρές των μηνιαίων ποσών βάσει των οποίων γίνονται οι υπολογισμοί σχετικά με την αυτοχρηματοδότηση και αφετέρου στις αντίστοιχες μηνιαίες δαπάνες του προϋπολογισμού, που έχουν μετατραπεί σε γεωργικά ECU έδειξε ότι δεν υπάρχει ουσιαστική σχέση μεταξύ των δύο σειρών, για κανένα σταθερό παράγοντα καθυστέρησης· για κάθε κατηγορία δαπανών που λαμβάνονται υπόψη στα πλαίσια του υπολογισμού, κρατήθηκε ωστόσο για τη συνέχεια της ανάλυσης η καθυστέρηση που παρέχει την καλύτερη σχέση·

δ) εφόσον είναι ανεπαρκής η στατιστική σχέση, απομένει μια μόνο μέθοδος για να ελεγχθεί η συμφωνία των δύο ομάδων δεδομένων: να αθροιστούν τα ποσά των δύο σειρών που πρόκειται να συγκριθούν στα πλαίσια μιας αρκετά μακράς περιόδου προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί σχετικά η σημασία των αποτελεσμάτων των διακυμάνσεων που οφείλονται στον παράγοντα που επεξηγείται αναλυτικά πιο πάνω (βλ. σημείο 4.11.ε)) και να αξιολογηθεί η εξέλιξη του εναπομένου υπολοίπου. Τα αποτελέσματα των αναλύσεων αυτών παρουσιάζονται στους πίνακες 16, 17 και 18. Οι αναλύσεις έγιναν σε δύο σειρές: η πρώτη από την 1η Ιανουαρίου 1983, ημερομηνία από την οποία είναι διαθέσιμα τα αναγκαία δεδομένα στις υπηρεσίες της Επιτροπής· και από την 1η Ιουλίου 1986, ημερομηνία έναρξης του τρέχοντος πενταετούς καθεστώτος. Αν και τα ποσοστά σχετικά με τα έσοδα και τις επιστροφές στην παραγωγή στη χημική βιομηχανία κρίνονται αποδεκτά, δημιουργούνται ερωτηματικά για τις επιστροφές κατά την εξαγωγή. Η διαφορά είναι υπερβολικά σταθερή και υπερβολικά σημαντική για να μπορέσει να εξηγηθεί μ' ένα περιθώριο χρησιμοποίησης 5 % κατ' ανώτατο όριο. Το αποτέλεσμα του 7 έως 8 % θέτει κατ' αρχάς πάλι το πρόβλημα της αναφοράς στα υποθετικά ή πραγματικά έξοδα, το οποίο επισημαίνεται πιο πάνω στο

σημείο 4.11.β), αλλά αποδεικνύει στη συνέχεια ότι υπάρχει ανάγκη επαλήθευσης. Η πιο αληθοφανής εξήγηση της διαφοράς είναι η μη χρησιμοποίηση των εκδοθέντων πιστοποιητικών, αλλά προφανώς οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν διαθέτουν εποπτικά μέσα για να διαπιστώσουν το φαινόμενο αυτό·

ε) αυτή η ανάλυση της στατιστικής σχέσης είναι το μόνο μέσο προκειμένου να εκτιμηθεί η αντιστοιχία μεταξύ αφενός των στοιχείων του υπολογισμού που προσδιορίζει την αυτοχρηματοδότηση και αφετέρου της λογιστικής υλοποίησης της τελευταίας. Εξαιτίας του φαινομένου του μεταβλητού χρονικού διαστήματος που μεσολαβεί μεταξύ, αφενός, των πράξεων ανάληψης υποχρεώσεων και, αφετέρου, των λογιστικών καταλογισμών, δεν μπορεί, στα πλαίσια του παρόντος συστήματος λογιστικής καταχώρησης, να υπάρξει μια κατάσταση εσόδων και δαπανών που θα έπρεπε να εξισορροπούνται.

#### Αξιολόγηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στον τομέα της αυτοχρηματοδότησης

4.14. Η ανάλυση που πραγματοποιήθηκε από τις υπηρεσίες του Συνεδρίου επέτρεψε να υπερπηδηθούν τα περισσότερα εμπόδια που απαριθμήθηκαν στο σημείο 4.11 πιο πάνω. Εντούτοις, αξίζει να σημειωθεί ότι ένα από τα εμπόδια παραμένει, διότι είναι αδύνατο να γίνει ακριβής επαλήθευση στα πλαίσια του παρόντος συστήματος λογιστικής καταχώρησης των εσόδων και των δαπανών. Εξάλλου, όσον αφορά τη στατιστική ανάλυση που πραγματοποιήθηκε αντ' αυτής από τις υπηρεσίες του Συνεδρίου, ο επίπονος χαρακτήρας της και οι δυσχέρειες που αντιμετωπίστηκαν για την πραγματοποίηση της αποδεικνύουν σαφώς ότι η διαχειριστική και λογιστική οργάνωση των υπηρεσιών της Επιτροπής δεν είναι πραγματικά κατάλληλη για τη διενέργεια της επιδιωκόμενης επαλήθευσης. Ωστόσο, οι αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης απαιτούν να επαληθεύεται η υλοποίηση ενός στόχου τόσο πρωταρ-

Πίνακας 16 — Λογιστική ρευστοποίηση των τίτλων εξαγωγής

(σε εκατ. πράσινα ECU, με πέντε μήνες καθυστέρηση)

Μήνας	Αξία τίτλων	Σύνολο τίτλων από 8301	Σύνολο τίτλων από 8607	Δαπάνες σε πράσινα ECU	Σύνολο δαπανών από 8301	Σύνολο δαπανών από 8607	Διαφορά δαπανών τίτλων	Σύνολο διαφοράς από 8301	Σύνολο διαφοράς από 8607	Σύνολο διαφοράς ως % τίτλων	Σύνολο διαφοράς ως % τίτλων
8301	85	85		71	71		-14	-14			
8302	66	151		81	152		15	1		0,66	
8303	86	237		44	196		-42	-41		-17,30	
8304	57	294		44	240		-13	-54		-18,37	
8305	65	359		61	301		-14	-58		-16,16	
8306	36	395		53	354		17	-41		-10,38	
8307	40	435		41	395		1	-40		-9,20	
8308	79	514		87	482		8	-32		-6,23	
8309	79	593		66	548		-13	-45		-7,59	
8310	82	675		74	622		-8	-53		-7,85	
8311	95	770		75	697		-20	-73		-9,48	
8312	86	856		109	806		23	-50		-5,84	
8401	82	938		92	898		10	-40		-4,26	
8402	98	1036		118	1016		20	-20		-1,93	
8403	114	1150		101	1117		-13	-33		-2,87	
8404	110	1260		92	1209		-18	-51		-4,05	
8405	134	1394		153	1362		19	-32		-2,30	
8406	118	1512		112	1474		-6	-38		-2,51	
8407	118	1630		93	1567		-25	-63		-3,87	
8408	106	1736		100	1667		-6	-69		-3,97	
8409	93	1829		58	1725		-35	-104		-5,69	
8410	110	1939		65	1790		-45	-149		-7,68	
8411	143	2082		106	1896		-37	-186		-8,93	
8412	95	2177		110	2006		15	-171		-7,85	
8501	141	2318		116	2122		-25	-196		-8,46	
8502	119	2437		160	2282		41	-155		-6,36	
8503	90	2527		103	2385		13	-142		-5,62	
8504	96	2623		127	2512		31	-111		-4,23	
8505	133	2756		216	2728		83	-28		-1,02	
8506	106	2862		55	2783		-51	-79		-2,76	
8507	140	3002		89	2872		-51	-130		-4,33	
8508	167	3169		102	2974		-65	-195		-6,15	
8509	124	3293		88	3062		-36	-231		-7,01	
8510	110	3403		98	3160		-12	-243		-7,14	
8511	111	3514		84	3244		-27	-270		-7,68	
8512	117	3631		79	3323		-38	-308		-8,48	
8601	139	3770		83	3406		-56	-364		-9,66	
8602	137	3907		114	3520		-23	-387		-9,91	
8603	150	4057		151	3671		1	-386		-9,51	
8604	126	4183		138	3809		12	-374		-8,94	
8605	118	4301		126	3935		8	-366		-8,51	
8606	144	4445		54	3989		-90	-456		-10,26	
8607	93	4538	93	57	4046	115	-36	-492	-36	-10,84	-38,71
8608	60	4598	153	101	4147	216	41	-451	5	-9,81	3,27
8609	80	4678	233	74	4221	290	-6	-457	-1	-9,77	-0,43
8610	138	4816	371	59	4280	349	-79	-536	-80	-11,13	-21,56
8611	129	4945	500	106	4386	455	-23	-559	-103	-11,30	-20,60
8612	129	5074	629	143	4529	598	14	-545	-89	-10,74	-14,15
8701	116	5190	745	156	4685	754	40	-505	-49	-9,73	-6,58
8702	143	5333	888	134	4819	888	-9	-514	-58	-9,64	-6,53
8703	151	5484	1039	246	5065	1134	95	-419	37	-7,64	3,56
8704	272	5756	1311	23	5088	1157	-249	-668	-212	-11,61	-16,17
8705	336	6092	1647	347	5435	1504	11	-657	-201	-10,78	-12,20
8706	221	6313	1868	195	5630	1699	-26	-683	-227	-10,82	-12,15
8707	186	6499	2054	127	5757	1826	-59	-742	-286	-11,42	-13,92
8708	168	6667	2222	128	5885	1954	-40	-782	-326	-11,73	-14,67
8709	163	6830	2385	105	5990	2059	-58	-840	-384	-12,30	-16,10
8710	138	6968	2523	147	6137	2206	9	-831	-375	-11,93	-14,86
8711	107	7075	2630	148	6285	2354	41	-790	-334	-11,17	-12,70
8712	75	7150	2705	107	6392	2461	32	-758	-302	-10,60	-11,16
8801	75	7225	2780	119	6511	2580	44	-714	-258	-9,88	-9,28
8802	89	7314	2869	80	6591	2660	-9	-723	-267	-9,89	-9,31
8803	116	7430	2985	85	6676	2745	-31	-754	-298	-10,15	-9,98
8804	91	7521	3076	17	6693	2762	-74	-828	-372	-11,01	-12,09
8805	183	7704	3259	158	6851	2920	-25	-853	-397	-11,07	-12,18
8806	201	7905	3460	351	7202	3271	150	-703	-247	-8,89	-7,14
8807	127	8032	3587	169	7371	3440	42	-661	-205	-8,23	-5,72
8808	88	8120	3675	101	7472	3541	13	-648	-192	-7,98	-5,22
8809	157	8277	3832	102	7574	3643	-55	-703	-247	-8,49	-6,45
8810	133	8410	3965	66	7640	3709	-67	-770	-314	-9,16	-7,92
8811	135	8545	4100	85	7725	3794	-50	-820	-364	-9,60	-8,88
8812	107	8652	4207	102	7827	3896	-5	-825	-369	-9,54	-8,77
8901	74	8726	4281	74	7901	3970	0	-825	-369	-9,45	-8,62
8902	86	8812	4367	74	7975	4044	-12	-837	-381	-9,50	-8,72
8903	88	8900	4455	93	8068	4137	5	-832	-376	-9,35	-8,44
8904	80	8980	4535	64	8132	4201	-16	-848	-392	-9,44	-8,64
8905	125	9105	4660	14	8146	4215	-111	-959	-503	-10,53	-10,79
8906	103	9208	4763	208	8354	4423	105	-854	-398	-9,27	-8,36
8907	79	9287	4842	138	8492	4561	59	-795	-339	-8,56	-7,00

Πίνακας 17 — Λογιστική ρευστοποίηση τίτλων χρησιμοποίησης σε χημικές βιομηχανίες

(σε 000 πράσινα ECU, με 7 μήνες καθυστέρηση)

Τρίμηνο	Αξία τίτλων	Σύνολο τίτλων από 8607	Δαπάνες σε πράσινα ECU	Σύνολο δαπανών από 8607	Διαφορά δαπανών τίτλων	Σύνολο διαφοράς από 8607	Σύνολο διαφοράς ως % τίτλων
86 - III	7 234	7 234	6 755	6 755	- 479	- 479	- 6,62
86 - IV	12 582	19 816	10 312	17 067	- 2 270	- 2 749	- 13,87
87 - I	8 136	27 952	8 967	26 034	831	- 1 918	- 6,86
87 - II	10 498	38 450	14 971	41 005	4 473	2 555	6,64
87 - III	11 606	50 056	8 258	49 263	- 3 348	- 793	- 1,58
87 - IV	19 437	69 493	19 653	68 916	216	- 577	- 0,83
88 - I	21 134	90 627	18 771	87 687	- 2 363	- 2 940	- 3,24
88 - II	20 728	111 355	17 272	104 959	- 3 456	- 6 396	- 5,74
88 - III	15 515	126 870	15 982	120 941	467	- 5 929	- 4,67
88 - IV	12 659	139 529	16 546	137 487	3 887	- 2 042	- 1,46
89 - I	18 455	157 984	14 366	151 853	- 4 089	- 6 131	- 3,88
89 - II	14 049	172 033	11 671	163 524	- 2 378	- 8 509	- 4,95

Πίνακας 18 — Λογιστική ρευστοποίηση των εισφορών που έχουν βεβαιωθεί

(σε 000 πράσινα ECU)

	Ορισθείσες εισφορές	Σωρευτικές εισφορές	Έσοδα	Σωρευτικά έσοδα	Διαφορά εσόδων εισφορών	Σωρευτική διαφορά	Σωρευτική διαφορά ως % εισφορών
1982/83	516 832	516 832	511 506	511 506	(5 326)	(5 326)	(1,03)
1983/84	453 238	970 070	446 906	958 412	(6 332)	(11 658)	(1,20)
1984/85	507 451	1 477 226	508 438	1 466 850	1 282	(10 376)	(0,70)
1985/86	516 774	1 994 000	514 062	1 980 912	(2 712)	(13 088)	(0,66)
1986/87	811 049	2 805 049	780 562	2 761 474	(30 487)	(43 575)	(1,55)
1987/88	680 310	3 485 359	681 832	3 443 306	1 522	(42 053)	(1,21)
1988/89	747 029	4 232 388	738 747	4 182 053	(8 282)	(50 335)	(1,19)

χικού όπως αυτός της αυτοχρηματοδότησης στον τομέα της ζήτησης με ανεξάρτητα στοιχεία που να αντικατοπτρίζουν τη δημοσιονομική πραγματικότητα. Το αποτέλεσμα της ανάλυσης δείχνει ότι πρέπει να εξεταστεί αυτή η πραγματικότητα σε σχέση με τις προβλέψεις, διότι διαπιστώνεται σημαντική απόκλιση στην πιο σημαντική θέση δαπανών. Επειδή το είδος ανάλυσης που πραγματοποιήθηκε με την ευκαιρία αυτή είναι υπερβολικά επίπονο για να επαναλαμβάνεται τακτικά, θα έπρεπε να προσαρμοστεί η λογιστική οργάνωση στις ανάγκες ενός ελέγχου σχεδόν αυτοματοποιημένου. Ένας τέτοιος έλεγχος θα μπορούσε να πραγματοποιείται απλώς προβλέποντας δήλωση των δαπανών και των εσόδων από τα κράτη μέλη, η οποία θα αναφέρεται χωριστά σε κάθε περίοδο εμπορίας στα πλαίσια της οποίας πραγματοποιήθηκαν οι δαπάνες και τα έσοδα. Μια τέτοια εξειδίκευση δεν θα αποτελούσε υπερβολική απαίτηση από τις αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών, διότι ήδη διαθέτουν τα απαραίτητα στοιχεία για τις ανάγκες της δικής τους διαχείρισης. Με τον τρόπο αυτό, θα μπορούσε να μετρείται, τακτικά, για κάθε χρόνο, πώς υλοποιείται η «αυτοχρηματοδότηση»,

μέσα στα στενά όρια που αναφέρονται στα σημεία 4.6 έως 4.8.

#### Άλλες ειδικές παρατηρήσεις όσον αφορά τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση

##### Οι επιστροφές κατά την εξαγωγή

4.15. Η πληρωμή των επιστροφών κατά την εξαγωγή εξαρτάται από την παράδοση πιστοποιητικών, τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα επίβλεψης της ορθής και εμπρόθεσμης εκτέλεσης των συναλλαγών, και από ένα σύστημα εγγυοδοσίας το οποίο συνεπάγεται κυρώσεις στις περιπτώσεις που η εκτέλεση δεν είναι σύμφωνη με τις κείμενες διατάξεις. Η εφαρμογή αυτών των μέτρων διασφάλισης, ακριβώς όπως και εκείνων σχετικά με τις λοιπές πράξεις, ανατίθεται στις αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών. Μια τέτοια αποκέντρωση δεν μπορεί

εντούτοις να μειώσει σε τίποτε τη συνολική ευθύνη της Κοινότητας για την καλή εκτέλεση των συναλλαγών αντίθετα της επιβάλλει μάλλον υποχρέωση συντονισμού και κεντρικού ελέγχου. Το Συνέδριο όμως, στην ετήσια έκθεσή του για το οικονομικό έτος 1988, με βάση έρευνα που διενήργησε στους αρμόδιους οργανισμούς πληρωμής σε πολλά κράτη μέλη, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι έπρεπε να αναρμονιστούν οι εθνικές διαδικασίες προκειμένου να επιτευχθεί το ίδιο επίπεδο αποτελεσματικότητας και διασφάλισης της κανονικότητας (1). Επίσης, επ' ευκαιρία της έρευνας στην οποία στηρίχθηκε η παρούσα έκθεση, διαπιστώθηκε ότι για τις πράξεις που πραγματοποιήθηκαν στα πλαίσια της ρύθμισης της αγοράς υπάρχει ανεπαρκής επίβλεψη σε κεντρικό επίπεδο. Ειδικότερα, η Επιτροπή δεν διαθέτει μηχανισμό για τη συστηματική παρακολούθηση της εκτέλεσης των αναλήψεων υποχρεώσεων προς εξαγωγή που καθορίζονται επ' ευκαιρία των διαγωνισμών. Η έλλειψη αυτή συγχρόνως παρακαλύπει τον έλεγχο της καλής λειτουργίας του μηχανισμού αυτοχρηματοδότησης σε σχέση με τους στόχους του όπως σημειώθηκε προηγουμένως.

#### Οι επιστροφές στην παραγωγή

4.16. Όταν θεσπίστηκε το καθεστώς των επιστροφών στην παραγωγή για τη χρησιμοποίηση ζάχαρης στη χημική βιομηχανία, ο στόχος ήταν να δημιουργηθεί μια πρόσθετη δυνατότητα διάθεσης για τα πλεονάσματα. Όμως με τον τρόπο αυτό δημιουργήθηκε ανταγωνισμός με το άμυλο. Το παράγωγο αυτό προϊόν (ιδίως από δημητριακά και γεώμηλα) υπάγεται σε κοινή ρύθμιση αγοράς. Χρησιμοποιείται ως βάση για την παρασκευή ολόκληρης σειράς προϊόντων, τόσο διατροφής όσο και μη διατροφής, μεταξύ των οποίων η ισογλυκόζη, αλλά και η γλυκόζη, η οποία αποτελεί πρώτη ύλη ανταγωνιστική της ζάχαρης όσον αφορά την παρασκευή ορισμένων προϊόντων από τη χημική βιομηχανία, όπως το κιτρικό οξύ, το οποίο χρησιμοποιείται στη βιομηχανία τροφίμων. Οι διατάξεις σχετικά με τις ενισχύσεις στην παραγωγή στα πλαίσια της χημικής βιομηχανίας διαμορφώθηκαν κατά τρόπο που να διασφαλίζουν συνθήκες ισορροπίας μεταξύ των δύο εναλλακτικών πρώτων υλών. Έτσι, η επιστροφή στην παραγωγή που χορηγείται για τη ζάχαρη συνοδεύτηκε από μείωση κατά 70 ECU ανά τόνο σε σχέση με τη διαφορά μεταξύ της κοινοτικής και της παγκόσμιας τιμής, αν και η χημική βιομηχανία επιδιώκει ισότητα όρων με τους διεθνείς ανταγωνιστές της, ο οποίος είναι εγκατεστημένοι έξω από την Κοινότητα. Η μέριμνα διασφάλισης της ισότητας μεταξύ ζάχαρης και γλυκόζης επηρέασε επίσης τις διοικητικές λεπτομέρειες του μέτρου: έτσι ο καθορισμός του συντελεστή επιστροφής πραγματοποιείται τέσσερις φορές το χρόνο, πράγμα όμως που δεν ανταποκρίνεται καθόλου στους χαρακτηριστικούς ρυθμούς της χημικής βιομηχανίας: εξάλλου, εφαρμόζονται ιδιαίτερα πολύπλοκες διοικητικές και ελεγκτικές διαδικασίες. Μεταξύ αυτών, πρέπει να αναφερθεί η σύσταση εγγύησης καλής χρησιμοποίησης η οποία δεν εξυπηρετεί κανένα πραγματικό σκοπό, διότι η καταβολή της ενίσχυσης εξαρτάται από την επακριβή επαλήθευση της καλής χρησιμοποίησης.

4.17. Στο μεταξύ, με ισχύ από την 1η Ιουλίου 1990, το καθεστώς των ενισχύσεων για τη ζάχαρη αποχωρίστηκε

τελείως από το ίδιο καθεστώς που προβλέπεται για το άμυλο από την κοινή οργάνωση στον τομέα των σιτηρών. Αυτό αποτελεί ένα επιπλέον λόγο που δημιουργεί ερωτηματικά σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος για τη ζάχαρη προκειμένου να καταστεί το τελευταίο ελκυστικότερο για τη χημική βιομηχανία. Το αποτέλεσμα των σημερινών μειονεκτημάτων του κοινοτικού καθεστώτος υπήρξε, μέχρι τώρα, σύμφωνα με πληροφορίες που δόθηκαν από αντιπροσώπους αυτού του τομέα, ότι αντί να επιλέξει μεταξύ ζάχαρης και ισογλυκόζης, η βιομηχανία προτίμησε τη μελάσσα, προϊόν για το οποίο η Κοινότητα είναι ελλειμματική και το οποίο κατά συνέπεια πρέπει να εισάγεται. Η δυνατότητα απορρόφησης ωστόσο εκτιμάται από τους ενδιαφερόμενους σε αρκετές εκατοντάδες χιλιάδες τόνους ζάχαρης. Θα έπρεπε συνεπώς να γίνεται η διαχείριση του συνόλου των μέτρων κατά τρόπο που να χρησιμοποιείται πλήρως αυτή η δυνατότητα διάθεσης στο εσωτερικό προκειμένου να απορροφηθούν τα πλεονάσματα παρά να καλύπτονται οι ανάγκες μέσω εισαγωγών.

#### Η διοικητική διαχείριση από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη

4.18. Η αγορά της ζάχαρης και της ισογλυκόζης αποτελεί τομέα με υψηλό επίπεδο οργάνωσης. Κατ' αρχάς, αφορά προϊόντα γεωργικής προέλευσης τα οποία αναγκαία παράγονται μετά από μια διαδικασία βιομηχανικής επεξεργασίας. Επιπλέον, το κύριο προϊόν, η λευκή ζάχαρη, είναι προϊόν ομοιογενές για το οποίο ο κανονισμός προβλέπει μόνο μία ποιότητα. Τέλος, οι βιομηχανικές εγκαταστάσεις, οι οποίες αποτελούν το υποχρεωτικό σημείο διέλευσης μεταξύ της γεωργικής παραγωγής και του προϊόντος που προορίζεται για την κατανάλωση, είναι σχετικά ολιγάριθμες, όπως είδαμε προηγουμένως (200 εργοστάσια ζάχαρης που ανήκουν σε λιγότερες από 100 επιχειρήσεις). Τα εργοστάσια ισογλυκόζης είναι ακόμη λιγότερα από τα εργοστάσια ζάχαρης και οι μέτοχοί τους είναι ιδιαίτερα ολιγάριθμοι: εξάλλου κατά μεγάλο μέρος ανήκουν στο χώρο των ζαχαροβιομηχανιών.

4.19. Κατά συνέπεια, η διαχείριση και ο έλεγχος της αγοράς αυτής, της οποίας η οργάνωση συγκεντρώνεται σ' ένα αρκετά περιορισμένο αριθμό καλώς εξακριβωμένων σημείων-κλειδιών, είναι σχετικά λίγο πολύπλοκα, σε σχέση με άλλες αγορές. Είναι εύκολη η διαχείριση ενός συστήματος ποσοστώσεων στην παραγωγή για ένα τόσο μικρό αριθμό άμεσων δικαιούχων. Ομοίως, είναι εύκολα πραγματοποιήσιμη και ελέγξιμη η είσπραξη των συνεισφορών από μικρό αριθμό επιχειρήσεων, προκειμένου να καλυφθεί μέρος των αναγκών χρηματοδότησης.

4.20. Δεν προκαλεί συνεπώς έκπληξη η ευταξία της διοικητικής οργάνωσης τόσο στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και στο επίπεδο των εθνικών υπηρεσιών. Οι διαδικασίες διαχείρισης γενικά εφαρμόζονται όπως πρέπει, δηλαδή με καλή γνώση αυτής της σχετικά διαφανούς αγοράς και με βάση σχετικά αξιόπιστα στοιχεία. Ο διοικητικός έλεγχος της κατάστασης ενισχύεται ακόμη περισσότερο από τις τακτικές επαφές μεταξύ κοινοτικών και εθνικών υπηρεσιών, ιδίως κατά τις εβδομαδιαίες συνεδριάσεις της επιτροπής διαχείρισης. Σ' αυτό το γενικό πλαίσιο πρέπει να γίνουν αντιληπτές ορισμένες παρατηρήσεις

(1) Ετήσια έκθεση για το οικονομικό έτος 1988, ΕΕ C 312 της 12. 12. 1989, σ. 87 μέχρι 92.

που διατυπώθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διοικητικής οργάνωσης.

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

### Μηχανισμός φαινομενικά συνεπής

5.1. Σε σχέση με άλλες γεωργικές αγορές, είναι κατά κανόνα σχετικά εύκολο να ασκηθεί διαχείριση και έλεγχος στην αγορά της ζάχαρης. Πράγματι, η ζάχαρη είναι ένα ομοιογενές καταναλωτικό αγαθό, που δεν έχει διαφορετικές ποιότητες, παρά μόνο διαφορετικούς τύπους, και που προέρχεται από βιομηχανική διαδικασία μεταποίησης της πρώτης ύλης γεωργικής προέλευσης. Η μεταποίηση αυτή γίνεται για τεχνικούς και οικονομικούς λόγους σε ένα πολύ μικρό αριθμό εργοστασίων που είναι υποχρεωτικά σημεία διέλευσης (της τάξης των 200).

5.2. Πρόκειται για μια βαρεία βιομηχανία που απαιτεί σημαντικές επενδύσεις και που χρειάζεται μια πολιτική που να δίνει σαφείς μακροπρόθεσμες κατευθύνσεις. Ο μικρός όμως αριθμός των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων (λιγότερων από 100 σήμερα), οι οποίες εξάλλου συνεχώς μειώνονται, διευκολύνει την ένωση των επιχειρηματιών για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους, σε σημείο που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν θέσεις ισχύος που θα έθεταν σε κίνδυνο την ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού.

5.3. Ο μηχανισμός διαχείρισης που εφαρμόζεται στην αγορά αυτή περιλαμβάνει εμφανείς ιδιαιτερότητες σε σχέση με άλλες κοινές οργανώσεις αγορών, με τις οποίες ωστόσο έχει κοινά τα συνήθη στοιχεία όπως το σύστημα των τιμών και τα καθεστάτα εισφορών ή επιστροφών κατά την εισαγωγή και την εξαγωγή. Οι ιδιαιτερότητες αυτές είναι οι εξής:

- α) ένα απλό και γενικό σύστημα ποσοστώςσεων παραγωγής·
- β) μια χρηματοδότηση κανονικά στο ακέραιο, μέσω εισφορών στην παραγωγή, του κόστους της διάθεσης της πλεονασματικής παραγωγής σε σχέση με την κατανάλωση·
- γ) ένα σύστημα ίσης κατανομής, μεταξύ των παραγωγών και των κυριότερων κατόχων των αποθεμάτων ζάχαρης, των εξόδων αποθεματοποίησης.

Τα ιδιαίτερα αυτά στοιχεία εξηγούνται κατά ένα μέρος από ιστορικούς λόγους, όπως την ύπαρξη, κατά την καθιέρωση της ΚΟΑ ζάχαρης, ενός προβλήματος πλεονασμάτων και διαφορών μεταξύ των διαφόρων οικονομικών στον τομέα της ζάχαρης, καθώς επίσης και

κατά ένα μέρος από την ειδική διάρθρωση της αγοράς που αναφέρεται παραπάνω (σημείο 5.1). Το σύνολο των μέτρων αυτών, κλασικών και ιδιαιτέρων, αποτελούσε εν δυνάμει έναν από τους ισχυρότερους και αποτελεσματικότερους μηχανισμούς για να εξασφαλιστεί η ρύθμιση και ο έλεγχος μιας κοινής οργάνωσης αγοράς.

### Παρεκτροπή ενός συστήματος

5.4. Ύστερα από 22 χρόνια κοινής οργάνωσης αγοράς της ζάχαρης, πρέπει να διαπιστωθεί ότι η κοινοτικοποίηση της αγοράς αυτής είναι μια αποτυχία. Η εξέλιξη του καθεστώτος ήταν αντίθετη με την ίδια την έννοια της κοινής αγοράς, όπως προκύπτει από το άρθρο 40 της Συνθήκης, και πολλοί από τους βασικούς στόχους που είχαν τεθεί για την κοινή γεωργική πολιτική με το άρθρο 39 της συνθήκης ΕΟΚ δεν πληρούνται. Πράγματι, μολονότι έχουν επιτευχθεί εδώ και πολύ καιρό ορισμένες από τις αρχές που είχαν εξαγγελθεί με το άρθρο αυτό (αύξηση της παραγωγικότητας, εξασφάλιση του εφοδιασμού), δεν συμβαίνει το ίδιο με άλλες (ιδίως με την ορθολογική ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής, τη σταθεροποίηση της αγοράς, τις λογικές τιμές για τους καταναλωτές). Επιπλέον, ένας πρόσθετος στόχος που επιβλήθηκε κατά τη δεκαετία του '80, δηλαδή η θέση της παραγωγής υπό έλεγχο και, μαζί με αυτήν, των δαπανών που έχουν σχέση με τα πλεονάσματα, απέχει ιδιαίτερα πολύ από την επίτευξή του στην αγορά της ζάχαρης, με συντελεστή εφοδιασμού της τάξης του 150 % και συνολική δαπάνη της τάξης των 2 000 εκατ. ECU.

5.5. Στη σημερινή πραγματικότητα η ευρωπαϊκή αγορά της ζάχαρης είναι οτιδήποτε άλλο εκτός από κοινή αγορά, στην πραγματικότητα πρόκειται για το άθροισμα των εθνικών μεμονωμένων αγορών. Η παραγωγή συνδέεται με τις επικράτειες των κρατών μελών μέσω των ποσοστώςσεων παραγωγής οι οποίες καθορίζονται κατά κράτος μέλος. Δεν μπορούν να αναπτυχθούν αποτελεσματικότερες παραγωγές, διότι προστατεύονται οι λιγότερο αποτελεσματικές παραγωγές. Οι αρχικές διαφορές, που υπήρχαν κατά την καθιέρωση της ΚΟΑ ή κατά την ένταξη σ' αυτήν, υπάρχουν ακόμη. Τα λεγόμενα μεταβατικά μέτρα συντελούν σε μεγάλο βαθμό στην ύπαρξη αυτή με τη συνέχισή τους πέρα από τον αρχικό ορίζοντα. Ο αρμόδιος Επίτροπος για τη γεωργία, αντιπρόεδρος της Επιτροπής, είχε πει τα εξής σε προσφώνησή του ενώπιον της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής στις 28 Σεπτεμβρίου 1967, δηλαδή κατά την περίοδο προετοιμασίας της ΚΟΑ ζάχαρης: «Είναι επίφοβο να συμφωνήσει κάποια στιγμή το Συμβούλιο για ένα σύστημα τέτοιο που μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα δεν θα μπορεί να πραγματοποιηθεί η Κοινή Αγορά Ζάχαρης (...). Όλα τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν θα πρέπει να επιτρέπουν το άνοιγμα των συνόρων μετά τη μεταβατική περίοδο και να καταλήγουν σε εξειδίκευση της παραγωγής ζάχαρης. Το ζήτημα αυτό απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, διότι είναι η πρώτη φορά που αντιμετωπίζονται τέτοιες δυσκολίες και που τα εθνικά συμφέροντα έχουν τόσο σθεναρή υπεράσπιση».

5.6. Στην πραγματικότητα το σύστημα των ποσοστώςσεων παραγωγής, που αποτελεί μεγάλη ιδιαιτερότητα της αγοράς αυτής ήδη από τη σύστασή της και θεωρητικά αποτελεσματικό μέσο για τον έλεγχο και την

κατεύθυνση της παραγωγής, είναι εκείνο που οδήγησε στην κατάσταση σκλήρωσης και επιδείνωσης που χαρακτηρίζει προς το παρόν την αγορά αυτή. Αντί να δοθεί η δυνατότητα στην προσαρμογή των καθυστερημένων περιφερειών και να διευκολυνθεί η εξέλιξη του συνόλου της παραγωγής προς ένα μακροοικονομικό βέλτιστο με την προοπτική μιας κοινής αγοράς, η πραγματική εφαρμογή του καθεστώτος από τις πολιτικές αρχές οδήγησε μάλλον στην απομάκρυνση της αγοράς της ζάχαρης από τους στόχους της. Το μέσο των ποσοστώσεων παρατεινόταν συστηματικά σε κάθε αλλαγή καθεστώτος, για τη διαφύλαξη των λιγότερο αποτελεσματικών αρχικών παραγωγών, ιδίως στην Ιταλία, και στη συνέχεια για να ικανοποιηθούν οι νέες χώρες μέλη, είτε οι φυσικές τους συνθήκες ήταν ευνοϊκές για την καλλιέργεια του ζαχαρότευτλου είτε όχι, ώστε να εξασφαλιστεί σ' αυτές τουλάχιστον μια εθνική αυτότητα, με τα χαρακτηριστικά δείγματα της νορβηγικής ποσόστωσης για τη Δανία και της ποσόστωσης στη νέα παραγωγή ζαχαρότευτλων στην ηπειρωτική Πορτογαλία. Το μέσον χρησιμοποιήθηκε επίσης για να εξασφαλιστεί συγχρόνως στις πρώην χώρες της Κοινοπολιτείας η διατήρηση των εξαγωγών ακατέργαστης ζάχαρης προς το Ηνωμένο Βασίλειο και στη βρετανική ραφινερία αυτή η προσκόμιση της πρώτης ύλης για ραφινάρισμα. Ο μηχανισμός των ποσοστώσεων χρησίμευσε μάλιστα στο να παρεμποδιστεί η ισογλυκόζη να ανταγωνιστεί, με το μικρότερο κόστος παραγωγής της, τη ζάχαρη.

5.7. Έτσι, το σύστημα των ποσοστώσεων κατέληξε σε αποτέλεσμα αντίθετο από εκείνο που είχε προβλεφθεί στην αρχή. Αν θεωρηθεί ότι είναι κυρίως η εθνοκοπή των ποσοστώσεων που κατέστησε αναποτελεσματικό το μέσο αυτό, ή και αντιπαραγωγικό, επιβάλλεται το συμπέρασμα ότι μια πολιτική ελέγχου της παραγωγής που βασίζεται σε ένα σύστημα ποσόστωσης της παραγωγής, κυρίως με γενναϊόδωρους όρους τιμών (βλ. σημείο 5.11), είναι καταδικασμένη σε αποτυχία, δεδομένου ότι το σύστημα αυτό παίρνει τη μορφή ποσοστώσεων που καθορίζονται για κάθε κράτος μέλος και που τελούν υπό τη διαχείριση κάθε κράτους μέλους, και που διαιωνίζονται *de facto* αν όχι *de jure* όπως διαπιστώνεται για τη ζάχαρη.

5.8. Το καθεστώς που εφαρμόστηκε με τον τρόπο αυτό έδωσε τη δυνατότητα στην κοινή αγορά της ζάχαρης να φθάσει σε ένα ποσοστό εφοδιασμού μέχρι 173 %, και περίπου σε 150 % κατά μέσο όρο τα τελευταία δέκα χρόνια. Έτσι, η εν λόγω αγορά είναι η πιο πλεονασματική από όλες τις γεωργικές κοινές αγορές. Δεδομένου ότι το πλεόνασμα πρέπει να εξαχθεί στην παγκόσμια αγορά, όπου το επίπεδο των τιμών είναι κατά μέσο όρο σχεδόν το ήμισυ της κοινοτικής εγγυημένης τιμής — σχέση ιδιαίτερα δυσμενής — και ότι τα δύο τρίτα περίπου των εξαγωγών αυτών απολαύουν επιστροφών που καλύπτουν τη διαφορά αυτή, η κατάσταση αυτή οδηγεί σε ένα εξαιρετικά υψηλό κόστος σε σχέση ιδίως με άλλες αγορές. Η σπορά όμως των ζαχαρότευτλων στην Κοινότητα θα μπορούσε να μειωθεί κατά 20 % τουλάχιστον, χωρίς κανένα κίνδυνο για τον εφοδιασμό της εσωτερικής αγοράς. Έτσι, απομακρυνόμαστε από την αρχή της οικονομίας, για την οποία το Συνέδριο υπενθυμίζει ότι αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

5.9. Ένας από τους στόχους που έχει τεθεί για τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς είναι η περιφερειακή εξειδίκευση. Πρέπει να διαπιστωθεί ότι ο στόχος αυτός δεν έχει επιτευχθεί για τους εξής λόγους:

- α) κατ' αρχάς, κατά τις διαδοχικές διευρύνσεις με χώρες που δεν ήταν όλες εξίσου κατάλληλες για την καλλιέργεια τεύτλων, χορηγήθηκαν εθνικές ποσοτώσεις οι οποίες, στην πραγματικότητα, επέτρεπαν στις χώρες αυτές να είναι κατά το μάλλον ή ήττον αυτότερες σε ζάχαρη. Ήδη από την αρχή, ορισμένα μέτρα που συμπεριελήφθηκαν στο βασικό κανονισμό και στη συνέχεια διαιωνίστηκαν, όπως οι παράγωγες τιμές, οι μικτές τιμές και οι εθνικές ενισχύσεις, πρόσφεραν αντιστάθμιση στην έλλειψη οικονομικής αποτελεσματικότητας των εξεταζόμενων εθνικών παραγωγών.
- β) στην αρχή, οι ποσοτώσεις Β, ποσοτώσεις εξειδίκευσης, είχαν βασικά κινητό χαρακτήρα (γινόταν λόγος για «πλανόδιες ποσοτώσεις»). Σταδιακά εθνοκοπήθηκαν αφενός και αφετέρου η εισφορά που προοριζόταν για τη χρηματοδότηση των εξαγωγών τους έχασε τον επιλεκτικό χαρακτήρα της. Πράγματι, η θεσμική τιμή τοποθετείται σε ένα επίπεδο τόσο ευνοϊκό που ακόμη και στις περιφέρειες τις λιγότερο κατάλληλες για την παραγωγή ζάχαρης τεύτλων, υπάρχει παραγωγή ζάχαρης Β. Στην πραγματικότητα, η είσπραξη διαφοροποιημένων εισφορών, Α και Β, σε αναλογίες που ποικίλλουν ανάλογα με το κράτος μέλος, καταλήγει σε μηχανισμό κατανομής μεταξύ των κρατών μελών των επιβαρύνσεων που απορρέουν από τις εξαγωγές της ζάχαρης ποσόστωσης. Η ζάχαρη Β παράγεται σχεδόν με την ίδια βεβαιότητα όπως και η ζάχαρη Α.

5.10. Στην πραγματικότητα, η ζάχαρη Γ είναι εκείνη η οποία έγινε η πραγματική ζάχαρη εξειδίκευσης. Η ζάχαρη αυτή εκτός ποσόστωσης, η οποία δεν απολαύει καμιάς κοινοτικής εγγύησης και η οποία υποχρεωτικά πρέπει να πωληθεί στην παγκόσμια αγορά στην τιμή της αγοράς αυτής, παράγεται σε ποσότητες που υπερβαίνουν σε μεγάλο βαθμό το επίπεδο των διακυμάνσεων που θα αντιστοιχούσαν στα καιρικά απρόοπτα. Η παραγωγή αυτή δεν είναι χωρίς συνέπειες για τον προϋπολογισμό. Πράγματι, το μέγεθος των εξαγωγών Γ συμβάλλει στη μείωση της παγκόσμιας τιμής και επομένως τείνει να αυξήσει το ποσοστό της επιστροφής κατά την εξαγωγή: κατά συνέπεια, οι εξαγωγές αυτές αυξάνουν το κόστος των εξαγωγών ζάχαρης ποσόστωσης. Επιπλέον, οι επιχειρηματίες ευνοούν, σε περίοδο παγκόσμιας ευνοϊκής τιμής, τις εξαγωγές ζάχαρης Γ εις βάρος των εξαγωγών ζάχαρης ποσόστωσης. Το συνδυαζόμενο οικονομικό αποτέλεσμα των φαινομένων αυτών ανέρχεται σε πολλές δεκάδες εκατομμύρια ECU το χρόνο, εις βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού.

5.11. Το μέγεθος της παραγωγής και των εξαγωγών ζάχαρης Γ δεν μπορεί να εξηγηθεί παρά με το επίπεδο της αμοιβής που λαμβάνεται, μέσω ευνοϊκών όρων θεσμικής τιμής, από την παραγωγή ζάχαρης ποσόστωσης. Επιπλέον, διευκολύνονται με ειδικά μέτρα όπως το δικαίωμα μεταφοράς ενός μέρους της ζάχαρης Γ στην επόμενη περίοδο εμπορίας ως ζάχαρη Α και η είσπραξη μιας αποζημίωσης αποθεματοποίησης για τα εν λόγω αποθέματα. Στην παρούσα κατάσταση της αγοράς, οι

διευκολύνσεις αυτές δεν μπορούν πλέον να δικαιολογηθούν οικονομικά.

5.12. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το παρόν επίπεδο εγγύησης (ποσότητες και τιμές) είναι πολύ υψηλό. Οι ποσοτώσεις Β εννοούνται ως αυτοχρηματοδοτούμενες ποσοτώσεις εξαγωγής: στην πραγματικότητα, αντιστοιχούν σε ένα πλεόνασμα το οποίο θα έπρεπε να μπορεί να αντιμετωπίζει χωρίς ενίσχυση τους όρους της παγκόσμιας αγοράς. Με τον τρόπο αυτό, το Συνέδριο κρίνει ότι είναι δυνατή μια μείωση του συνολικού όγκου των εγγυημένων ποσοτήτων. Ένα μεγάλο τμήμα ή και το σύνολο της ποσόστωσης Β θα μπορούσε να εξομοιωθεί με τη σημερινή ζάχαρη Γ, μόνο που θα παρέμενε μια διαφοροποίηση ως προς το επίπεδο εισφοράς και επομένως της τιμής μεταξύ Α και Β μέσα σ' αυτό το μειωμένο με τον τρόπο αυτό συνολικό όγκο. Αυτό θα έδινε τη δυνατότητα να προσανατολιζόταν γεωγραφικά η παραγωγή προς ένα οικονομικό βέλτιστο και να χρηματοδοτείται πάντοτε το κόστος διάθεσης που μειώνεται επίσης.

5.13. Σε αντίθεση με τον αξιόλογο υπερεφοδιασμό σε ζάχαρη, ο εφοδιασμός της αγοράς σε εναλλακτικό γλυκαντικό με βάση τα σιτηρά, δηλαδή την ισογλυκόζη, δεσμεύτηκε στο ελάχιστο επίπεδο του 2 % της μέγιστης ποσόστωσης. Από τεχνική άποψη, περίπου το 25 % της χρησιμοποιούμενης ζάχαρης μπορεί να αντικατασταθεί από την ισογλυκόζη. Επιπλέον, το Συνέδριο επισημαίνει ότι οι χώρες του νότου, οι οποίες είναι περισσότερο πρόσφορες για παραγωγή σιτηρών υψηλής ποιότητας από ό,τι για καλλιέργεια τεύτλων, φαίνονται διστακτικές απέναντι στην ενδιαφέρουσα αυτή δυνατότητα.

5.14. Περίπου το ένα τρίτο των εξαγωγών ζάχαρης της Κοινότητας, ήτοι 1,5 εκατ. τόνοι, έχει ως αντικείμενο την εξισορρόπηση των προτιμησιακών εισαγωγών ακατέργαστης ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο, που προέρχεται κυρίως από χώρες ΑΚΕ. Μολονότι η πρακτική αυτή αρχικά μπορούσε να εξηγηθεί σε σχέση με την ύπαρξη μιας βιομηχανίας ραφιναρίσματος στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Πορτογαλία κατά την εποχή της προσχώρησής τους, μακροπρόθεσμα μπορεί να δικαιολογηθεί δυσκολότερα εφόσον η κοινοτική ποσόστωση Α, με την οποία εξομοιώνεται αυτή η ζάχαρη ΑΚΕ ως προς την εγγύηση, παραμένει ακόμη επαρκής για την κάλυψη των αναγκών της εσωτερικής κατανάλωσης. Εφόσον η ενίσχυση αυτή στην παραγωγή της ζάχαρης των χωρών ΑΚΕ έχει ένα χαρακτήρα αναπτυξιακής βοήθειας θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί με το χαρακτήρα αυτό ως προς τον προϋπολογισμό. Επιπλέον, αν η ενίσχυση αυτή πρέπει να αφορά ειδικά τη ζάχαρη, το Συνέδριο διερωτάται για την καθιέρωση ενός απλού συστήματος εγγύησης των τιμών για τους παραγωγούς στις χώρες ΑΚΕ που να μη χρειάζεται δαπανηρά πηγαίν' έλα του ίδιου του προϊόντος.

5.15. Λαμβανομένου υπόψη του σχετικού μεγέθους των κοινοτικών εξαγωγών ζάχαρης στην παγκόσμια αγορά, που αντιπροσωπεύουν περίπου το ένα τέταρτο της αγοράς αυτής συνολικά και περίπου το ήμισυ της λευκής ζάχαρης, είναι αναμφισβήτητη η ύπαρξη μιας επίπτωσης. Αυτό το αποτέλεσμα ύφεσης αποτελεί πλεονέκτημα για τις χώρες εισαγωγής, που είναι συχνά φτωχές και εφοδιάζονται από την αγορά αυτή, αντίθετα όμως αποτελεί ένα οικονομικό εμπόδιο για τις χώρες

παραγωγής, ιδίως μεταξύ των αναπτυσσομένων χωρών, που εξαρτώνται μερικές φορές σε μεγάλο βαθμό από αυτό το είδος παραγωγής, για να βρουν αποδοτικές αγορές. Η επανεξέταση του συστήματος φαίνεται ότι πρέπει να προβλεφθεί μέσα στα πλαίσια των σημερινών συζητήσεων στο γύρο της Ουρουγουάης.

### Σημαντικό κόστος

5.16. Τα χαρακτηριστικά της εσωτερικής ή εξωτερικής μακροοικονομικής διαχείρισης συνεπάγονται σημαντικό κόστος για τα κοινοτικά οικονομικά:

- α) πολύ υψηλό κόστος του διαρθρωτικού πλεονάσματος εφοδιασμού (που αντιστοιχεί σε περισσότερο από το ένα τρίτο της αξίας της εσωτερικής κατανάλωσης) που επιβαρύνει τόσο τον προϋπολογισμό όσο και τον τελικό καταναλωτή·
- β) βάρος για τον προϋπολογισμό από τις προτιμησιακές εισαγωγές που βαρύνουν αδικαιολόγητα, κατά το Συνέδριο, τις πιστώσεις της κοινής γεωργικής πολιτικής·
- γ) ειδικές επιπτώσεις της παραγωγής και της εξαγωγής ζάχαρης Γ, οι οποίες οδηγούν σε πρόσθετες δαπάνες μη ορατές για τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Σ' όλα αυτά πρέπει να προστεθεί η ψευδαισθηση που αντιπροσωπεύει η λεγόμενη αρχή της αυτοχρηματοδότησης, όπως υπενθυμίζεται παρακάτω.

5.17. Η αγορά της ζάχαρης, λαμβανομένων υπόψη των συστατικών στοιχείων της, είναι σχετικά εύκολο να ελεγχθεί και η διοικητική οργάνωσή, που εφαρμόστηκε τόσο σε κοινοτικό επίπεδο όσο και σε εθνικό, παρουσιάζεται μ' ένα τρόπο σχετικά μεθοδικό. Οι διαδικασίες διαχείρισης εφαρμόζονται γενικά με ικανότητα και ιδίως βάσει στοιχείων σχετικά αξιόπιστων και πολύ τακτικών επαφών μεταξύ των κοινοτικών και εθνικών υπηρεσιών. Δεν παύει όμως να υπάρχει μια σημαντική παράλειψη. Πράγματι, από λογιστική πλευρά, και ειδικότερα όσον αφορά το λεγόμενο μηχανισμό της αυτοχρηματοδότησης, η πραγματική λειτουργία του μηχανισμού αυτού, όπως καθορίζεται στο βασικό κανονισμό, και η υλοποίηση του στόχου του, όπως ορίζεται στην αιτιολογία του κανονισμού αυτού, δεν αποτελούν αντικείμενο κατασταλτικού ελέγχου, όπως θα το απαιτούσαν οι αρχές μιας δημοσιονομικής διαχείρισης.

5.18. Αυτή η έννοια της αυτοχρηματοδότησης ή της «δημοσιονομικής ουδετερότητας» ανάγεται στην αρχή — που προβαλλόταν από το 1968, αλλά εξαγγέλθηκε πλήρως από το 1981 — της χρηματοδότησης των εξόδων διάθεσης της πλεονασματικής κοινοτικής παραγωγής σε σχέση με την κοινοτική κατανάλωση, μέσω εισφορών στην παραγωγή. Η έννοια αυτή αξίζει, πέρα από τον εμφανή απλό χαρακτήρα της, να διαφοροποιηθεί κατά κάποιο τρόπο:

- α) κατ' αρχήν η έννοια αυτή δεν σημαίνει ότι το σύνολο του πλεονασματικού εφοδιασμού της Κοινότητας καλύπτεται από τον εν λόγω μηχανισμό:

ένα τμήμα εξακολουθεί να βαρύνει διαρθρωτικά τον προϋπολογισμό. Πρόκειται κυρίως για τα έξοδα εξαγωγής του ισόποσου των εισαγωγών, ήτοι ποσό περίπου 535 εκατ. ECU το χρόνο. Τέλος, μη λαμβανομένης υπόψη της αντιστάθμισης των εξόδων αποθεματοποίησης, που αποτελεί ένα σύστημα αφ' εαυτής, «η αυτοχρηματοδότηση» καλύπτει σαφώς λιγότερο από το ήμισυ του κόστους της αγοράς·

- β) έπειτα, πρέπει να επισημανθεί η σαφής επίπτωση στον προϋπολογισμό που συνεπάγεται από την εφαρμογή της διπλής τιμής μετατροπής του ECU (γεωργική τιμή για την μετατροπή των ποσών ανά μονάδα — τιμή του προϋπολογισμού για τη λογιστική καταχώρηση των οικονομικών συνεπειών): η επίπτωση αυτή ανέρχεται σε 44 εκατ. ECU περίπου κατά μέσο όρο τα τελευταία δέκα χρόνια, αλλά είναι της τάξης των 100 εκατ. ECU κατά τα τελευταία δύο χρόνια·
- γ) τέλος, ακόμη και αν το μέρος των επιβαρύνσεων που καλύπτουν οι εισφορές στην παραγωγή πληρώνεται από τους ζαχαροβιομήχανους, ο καταλογισμός αυτός επιβαρύνει τον καταναλωτή μέσω της θεσμικής τιμής· το χαρακτηριστικό του συστήματος της αυτοχρηματοδότησης συνίσταται επομένως στην επιβάρυνση του καταναλωτή, αντί του φορολογούμενου, με ένα σημαντικό τμήμα του κόστους του καθεστώτος: αυτή ακριβώς η λοξοδρόμηση μπορεί να τροφοδοτεί την εσφαλμένη εντύπωση ότι η αγορά αυτή χρηματοδοτείται από μόνη της, δεν βαρύνει τον προϋπολογισμό, ή ακόμη ότι δεν κοστίζει τίποτα στην Κοινότητα.

5.19. Πέρα από τις βασικές αυτές διαπιστώσεις, οι αναλύσεις που πραγματοποίησε το Συνέδριο, ενώ

δείχνουν ότι δεν είναι εφικτή μια πειστική συμφωνία στοιχείων μέσα στα πλαίσια του παρόντος συστήματος λογιστικής καταχώρησης, επισημαίνουν παρ' όλα αυτά αμφιβολίες ιδίως για την ακρίβεια των χρησιμοποιούμενων ποσών που περιλαμβάνονται στον υπολογισμό των εισφορών, σχετικά με τα έξοδα επιστροφών κατά την εξαγωγή. Λαμβανομένου υπόψη του επίπνου χαρακτήρα των αναλύσεων αυτών αφενός και έχοντας υπόψη τη σημασία της διαφανούς και ελέγξιμης διαχείρισης αφετέρου, θα ήταν επιθυμητό να προβλεφθεί στο σύστημα δήλωσης εσόδων και δαπανών από τα κράτη μέλη μια εξειδίκευση ανά καμπάνια. Η εξειδίκευση αυτή είναι επιτευκτική ακόμη περισσότερο που τα κράτη μέλη, για τις δικές τους ανάγκες διαχείρισης, διαθέτουν ήδη τα στοιχεία αυτά.

5.20. Η αγορά της ζάχαρης που εμφανίζεται με 2 000 εκατ. ECU στον κοινοτικό προϋπολογισμό στα πλαίσια των δαπανών γι' αυτήν την ΚΟΑ και για περίπου 1 200 εκατ. ECU στα πλαίσια των εσόδων, κοστίζει πολύ ακριβότερα στην Κοινότητα και στον καταναλωτή απ' ό,τι θα έπρεπε να κοστίζει. Είναι ιδίως η συνέπεια της μη εξειδίκευσης και του υπερεφοδιασμού μέσα σε τεχνητές συνθήκες και γενικότερα το αποτέλεσμα μιας τάσης για βραχυπρόθεσμη σκέψη, για εθνική προστασία και αισιόδοξη εκτίμηση, που χαρακτήριζε πάντοτε τη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων για τις αναθεωρήσεις του καθεστώτος όπως και για τις διευρύνσεις της αγοράς. Αναμφίβολα, υπάρχουν διδάγματα που πρέπει να αντληθούν από το παρελθόν, για την επόμενη αναθεώρηση της ΚΟΑ, η οποία πρέπει να πραγματοποιηθεί το 1993, ύστερα από τη διετή παράταση του βασικού τμήματος του παρόντος καθεστώτος που μόλις αποφασίστηκε από το Συμβούλιο των Υπουργών. Η σύμπτωση ημερομηνίας είναι πολύ σημαντική για να μην τονίσει το Συνέδριο τη βαρύτητα της — η ζάχαρη δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί από τις ριζικές αλλαγές που απαιτεί η μεγάλη αγορά.

Το παρόν σχέδιο έκθεσης εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο κατά τη συνεδρίασή του της 12ης Σεπτεμβρίου 1991.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο  
Aldo ANGIOI  
Πρόεδρος



## ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

### ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η Επιτροπή διαπίστωσε με ιδιαίτερη ικανοποίηση ότι τα συμπεράσματα του σημείου 5 της έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν παραβαίνουν ούτε αγνοούν την εφαρμογή της ρύθμισης που διέπει τον τομέα της ζάχαρης.

Οι βιαστικοί αναγνώστες μπορούν να ανατρέξουν επίσης στα συμπεράσματα των απαντήσεων της Επιτροπής.

### 1. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

#### *Οι μηχανισμοί διαχείρισης του καθεστώτος*

#### **Οι ποσοτώσεις παραγωγής**

**1.15.** Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι σε όλες τις μεταφορές ποσοτώσεων μεταξύ επιχειρήσεων που πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα συμφέροντα καθενός από τα ενδιαφερόμενα μέρη και ιδίως τα συμφέροντα των παραγωγών ζαχαροτεύτλων ή ζαχαροκάλαμου αυστηρά και μόνο στα πλαίσια της κοινοτικής ρύθμισης. Η Επιτροπή επιβλέπει την εφαρμογή αυτής της ρύθμισης.

#### **Οι άλλες πλευρές**

*Οι κανόνες που αφορούν την εισαγωγή*

**1.17.** Η Επιτροπή θεωρεί χρήσιμο να υπενθυμίσει τους οριστικούς ισολογισμούς εφοδιασμού σε κοινοτική ζάχαρη που αφορούν τις περιόδους παραγωγής 1986/1987 έως 1989/1990.

Οι εισαγωγές ζάχαρης παρατίθενται στον ακόλουθο πίνακα.

#### *Δημοσιονομικό και προϋπολογιστικό καθεστώς της ΚΟΑ*

#### **Ονοματολογία του προϋπολογισμού**

**1.22.** Ένα λιγότερο σημαντικό τμήμα των εσόδων και των δαπανών που αφορούν τον τομέα της ζάχαρης περιλαμβάνεται σε άλλα κονδύλια του προϋπολογισμού που δεν αναφέρονται στον πίνακα 2 του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Πρόκειται για εισφορές κατά την εισαγωγή (κεφάλαιο 10 του Τίτλου Ι Ίδιοι Πόροι) και για επιστροφές κατά την εφαρμογή που αφορούν τη ζάχαρη που έχει χρησιμοποιηθεί για την παραγωγή μεταποιημένων προϊόντων (κεφάλαιο Β1-30 του Τίτλου Β1-3, Δαπάνες — Παραρτήματα): τα σχετικά ποσά τα οποία εκτιμώνται αντίστοιχα σε 190 εκατ. ECU (B) και 180 εκατ. ECU (B) (μέσος όρος 4 περιόδων εμπορίας 1986/1987 — 1989/1990).

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι τα έξοδα στα οποία υποβάλλονται τα κράτη μέλη για την είσπραξη των εισφορών στον τομέα της ζάχαρης βαρύνουν τον προϋπολογισμό, όπως και τα έξοδα για την είσπραξη των λοιπών ιδίων πόρων της Κοινότητας. Για το λόγο

#### **Πραγματικές εισαγωγές προελεύσεως τρίτων χωρών**

(σε χιλιάδες τόνων λευκής ζάχαρης)

	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
<b>1. Αυτούσια ζάχαρη</b>				
α) Προτιμησιακή ζάχαρη χωρίς εισφορά (Πρωτόκολλο αριθ. 7 — Σύμβαση Λομέ)	1 370	1 421	1 330	1 263
β) Ζάχαρη εισαγόμενη στην ΟΔΓ χωρίς εισφορά (Δήλωση Συνθήκης της Ρώμης — ανταλλαγές ΛΔΓ/ ΟΔΓ)	25	25	25	41
γ) Ζάχαρη εισαγόμενη στην Πορτογαλία με μειωμένη εισφορά (Συνθήκη προσχώρησης Πορτογαλίας)	154	157	188	281
δ) Λοιπές εισαγωγές με κανονική εισφορά	13	10	18	30
	1 562	1 613	1 561	1 615
<b>2. Ζάχαρη υπό μορφή μεταποιημένων προϊόντων</b>	207	253	343	313
<b>Σύνολο</b>	<b>1 769</b>	<b>1 866</b>	<b>1 904</b>	<b>1 928</b>

αυτό, αυτά τα έξοδα αναφέρονται στο κεφάλαιο 19 του τμήματος « Έσοδα » του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Το σχόλιο που αφορά το κονδύλιο 1119 του προϋπολογισμού δεν ήταν λανθασμένο αλλά ελλιπές. Η Επιτροπή το τροποποίησε στο Προσχέδιο του Προϋπολογισμού του 1992.

### *Στόχοι και τρόποι διεξαγωγής της έρευνας*

#### **Προγενέστερες παρατηρήσεις του Συνεδρίου**

**1.27.** Με βάση την πρόταση της Επιτροπής και μετά από γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο θέσπισε το 1987 και 1988 μέτρα για την καθιέρωση συμπληρωματικής εισφοράς (η οποία ονομάστηκε ειδική εισφορά απορρόφησης για τις περιόδους εμπορίας 1986/1987 και 1987/1988). Αυτά τα μέτρα ήταν πλήρως σύμφωνα με τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου στις ετήσιες εκθέσεις του για τα οικονομικά έτη 1985 και 1986.

Επιπλέον, από την περίοδο 1986/1987 και μετά, η Επιτροπή ενίσχυσε την ανάλυση και τον έλεγχο του καθορισμού των εισφορών, ώστε να φαίνεται σαφώς η δημοσιονομική εξισορρόπηση των δαπανών που βαρύνουν τους κοινοτικούς παραγωγούς και των εσόδων από τις αντίστοιχες εισφορές.

Τέλος, μετά τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου στην ετήσια έκθεσή του για το έτος 1988, η Επιτροπή δημοσίευσε, για την περίοδο από το 1989 και μετά, σε συντομευμένη μορφή, τα αποτελέσματα στα Παραρτήματα της Δημοσιονομικής έκθεσης του ΕΓΤΠΕ, Τμήμα Εγγυήσεων.

## **2. ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ**

### *Ιστορική εξέλιξη του συστήματος των ποσοστώσεων*

#### **Δεύτερος κανονισμός για τη ζάχαρη και πρώτη διεύρυνση 1975-1981**

**2.12.** Δεδομένου ότι στην παγκόσμια αγορά σημειώνονται κρίσεις σύντομης διάρκειας, η ασφάλεια του εφοδιασμού, ιδίως σε μια τόσο απρόβλεπτη αγορά, θα πρέπει να είναι διαρκής.

**2.15.** Ένα από τα στοιχεία που λήφθηκαν υπόψη κατά τον καθορισμό των επιπέδων των ποσοστώσεων των νέων κρατών μελών ήταν η παραδοσιακή παραγωγή στη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς. Το γεγονός ότι η Νορβηγία δεν έχει προσχωρήσει στην Κοινότητα, δεν αποτελεί, κατά την άποψη της Επιτροπής, επαρκή δικαιολογία για να μειωθεί η ποσότητα που έχει χορηγηθεί στη Δανία για την παραδοσιακή παραγωγή των εν λόγω 50 000 τόνων, εφόσον, εννοείται, αυτές οι εξαγωγές καλύπτονται από τις εισφορές.

#### **Γενική εκτίμηση της εξέλιξης του συστήματος των ποσοστώσεων**

**2.29.** Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η διατήρηση του συστήματος των ποσοστώσεων ως μέσον ελέγχου της παραγωγής περιόρισε, και μόνο για το λόγο αυτό, τις ποσότητες οι οποίες είναι δυνατόν να τυγχάνουν κοινοτικών εγγυήσεων τιμών. Το γεγονός ότι η Κοινότητα διατήρησε τη γεωγραφική κατανομή των ποσοστώσεων δείχνει την πρόθεσή της να διατηρήσει ένα ορισμένο επίπεδο παραγωγής σε όλες τις περιοχές της Κοινότητας και το ενδιαφέρον της για τον αγροτικό πληθυσμό και την καλύτερη δυνατή διατήρηση της γεωργικής παραγωγής σε όλες τις περιοχές. Η υπερβολική εξειδίκευση θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις στο βιοτικό επίπεδο του αγροτικού πληθυσμού ορισμένων περιοχών καθώς και στη γεωργική ανάπτυξή τους.

Η Επιτροπή διαπιστώνει με ικανοποίηση ότι οι «πατέρες» της γεωργικής Ευρώπης ενδιαφέρονταν ήδη εκείνη την εποχή για τον «αγροτικό κόσμο» και την κατά το δυνατόν διατήρηση της γεωργίας σε όλες τις περιοχές. Κατά τα άλλα, σχετικά με το θέμα αυτό, δεν πρέπει να παραβλέπονται οι στόχοι του άρθρου 39 της συνθήκης, δηλαδή το βιοτικό επίπεδο του αγροτικού πληθυσμού των περιοχών αυτών και οι συνέπειες που θα έχει στην ανάπτυξή τους μια ενδεχόμενη αλλαγή της πολιτικής, στόχοι εξίσου αξιόπαινοι με την υπερβολική εξειδίκευση (συχνά τεχνητή).

### *Η εξέλιξη των όρων εφοδιασμού της αγοράς*

#### **Πλεόνασμα εφοδιασμού**

**2.30.** Πρέπει να σημειωθεί ότι η λευκή ζάχαρη της Κοινότητας διατίθεται στην παγκόσμια αγορά ζάχαρης, στην οποία η παρατηρούμενη ζήτηση δεν είναι δυνατόν να καλυφθεί, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, από άλλες χώρες.

**Ασφάλεια εφοδιασμού**

**2.31 – 2.33.** Η Επιτροπή σημειώνει, χωρίς να προσυπογράφει, τους υπολογισμούς του Συνεδρίου οι οποίοι δείχνουν ότι η κατά 20 % μείωση της καλλιέργειας ζαχαροτεύλων δεν θα έθετε σε κίνδυνο την ασφάλεια εφοδιασμού της Κοινότητας. Η Επιτροπή αναρωτιέται ωστόσο, σε περίπτωση που θα ακολουθούσε αυτή την πρόταση, ποιο γεωργικό είδος θα αντικαθιστούσε το ζαχαρότευλο και ποιο θα ήταν το επιπλέον κόστος που θα συνεπαγόταν αυτό για τον κοινοτικό προϋπολογισμό για την εξαγωγή, για παράδειγμα σιτηρών. Αυτή η δήλωση του Συνεδρίου θα πρέπει να αναλυθεί σε συνολικότερο πλαίσιο, προκειμένου να εκτιμηθούν οι συνέπειες που θα έχει μια τέτοια επιλογή στους άλλους τομείς και στον προϋπολογισμό της Κοινότητας.

*Ορθολογική ανάπτυξη της παραγωγής, κατανομή των ποσοτώσεων και στάση των επαγγελματιών κύκλων*

**Εφαρμογή στα ζαχαρότευτλα και δημιουργία ποσοτώσεων εξειδίκευσης**

**2.36.** Η κοινοτική ρύθμιση στον τομέα των ποσοτώσεων αγνοεί τον όρο «μετακινούμενες ποσοτώσεις Β». Η ποσόστωση Β ήταν από την αρχή συνδεδεμένη με την ποσόστωση Α, δεδομένου ότι η ποσόστωση Β καθοριζόταν από ένα ποσοστό της ποσόστωσης Α ή σε αναφορά προς την παραγωγή Β. Ως «μετακίνηση» θα πρέπει να νοείται η συνολική ή μερική μεταφορά ποσοτώσεων Α + Β μεταξύ επιχειρήσεων.

**Πραγματική κατανομή των ποσοτώσεων**

**2.37 – 2.38.** Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι θεσμικές τιμές στον τομέα της ζάχαρης παρέμειναν σε ECU (Α) κατά τις περιόδους 1985/1986 και 1988/1989 και μάλιστα υπέστησαν μείωση κατά 2 % το 1989/1990. Αυτή η πολιτική τιμών εντάσσεται στο γενικό πλαίσιο της εξέλιξης της υποστήριξης των άλλων γεωργικών τομέων.

Εξάλλου, οι τιμές που εφαρμόζονται στην Κοινότητα είναι τελείως ευθυγραμμισμένες με τις τιμές των άλλων συγκρίσιμων βιομηχανικών χωρών που διαθέτουν επίσης σύστημα υποστήριξης.

Φυσικά η Επιτροπή δεν έχει καμμία αντίρρηση για τη θέσπιση δυναμικής πολιτικής, ακόμη και στις νότιες περιοχές της Κοινότητας, δεδομένου ότι η εξειδίκευση μπορεί να πραγματοποιηθεί και στις εν λόγω περιοχές. Η Επιτροπή θα ήθελε να υπενθυμίσει σχετικά ότι επιμένει πάντοτε στην αρχή ότι οι ποσοτώσεις (που καθορίζονταν με βάση την παραγωγή αναφοράς και όχι την κατανάλωση), πρέπει να χορηγούνται κατευθείαν στις επιχειρήσεις και όχι μέσω των εθνικών βασικών

ποσοτήτων, όπως είχε εξάλλου προτείνει στο Συμβούλιο ήδη το 1974. Βλέπε επίσης την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 2.29.

*Λοιπές γενικές διατάξεις που επηρεάζουν την οικονομική αποτελεσματικότητα*

**Οι μικτές τιμές**

**2.39 – 2.43.** Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι πρότεινε δύο φορές να καταργηθεί η δυνατότητα θέσπισης καθεστώτος «μικτών τιμών». Εν πάση περιπτώσει το καθεστώς αυτό δεν εφαρμόστηκε ποτέ γενικευμένα στο σύνολο της Κοινότητας.

**Τιμές καθοριζόμενες σε περιφερειακή βάση**

**2.44.** Αντίθετα προς τους ισχυρισμούς του Συνεδρίου, αυτή η προσαύξηση της τιμής δεν ενθαρρύνει την παραγωγή στην περιοχή αυτή, αλλά απλώς εξασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο παραγωγής.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, η Ιταλία παραμένει διαρθρωτικά ελλειμματική, όπως και η ζώνη Ιρλανδίας/Ηνωμένου Βασιλείου, αν ληφθεί υπόψη η παραγωγή της σε λευκή ζάχαρη από ζαχαρότευτλα σε σχέση με τη συνολική κατανάλωσή της. Πράγματι, όπως αναφέρεται στην πρόταση της Επιτροπής COM(90) 323 τελικό/2 της 26ης Σεπτεμβρίου 1990 σχετικά με το καθεστώς των ποσοτώσεων παραγωγής του τομέα από την 1η Ιουλίου 1991, σε αυτήν τη χώρα εισάγονται ετησίως περίπου 1,20 εκατομμύρια τόνοι ζάχαρης ΑΚΕ, ενώ το 1988/1989 παράχθηκαν 1 304 000 τόνοι έναντι 2 375 000 τόνοι που καταναλώθηκαν.

**Εθνικές ενισχύσεις**

**2.47.** Σύμφωνα με το άρθρο 93 παράγραφος 2 τρίτο εδάφιο της Συνθήκης, μετά από αίτηση κράτους μέλους το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει ομόφωνα ότι μια ενίσχυση που έχει θεσπισθεί ή πρόκειται να θεσπισθεί από αυτό το κράτος, θεωρείται συμβιβάσιμη με την κοινή αγορά. Μέχρι σήμερα στον τομέα της ζάχαρης έχει εφαρμοσθεί αυτή η διάταξη στις κρατικές ενισχύσεις.

*Ειδικά προβλήματα σε ορισμένα κράτη μέλη***Αναδιάρθρωση στην Ιταλία**

**2.49 – 2.53.** Η εξέλιξη της κοινοτικής πολιτικής όσον αφορά την παραγωγή ζάχαρης στην Ιταλία είναι ένα καλό παράδειγμα της πολυπλοκότητας των στοιχείων που πρέπει να ληφθούν υπόψη και απόδειξη της κοινοτικής βούλησης να μη θεωρηθεί η «βελτιστοποίηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας» ως μοναδικός επιδιωκόμενος στόχος.

*Η κατάσταση της ισογλυκόζης*

**2.63 – 2.67.** Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ενσωμάτωση της ισογλυκόζης στην ΚΟΑ ήταν τελείως δικαιολογημένη, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η αγορά ισογλυκόζης και υγρής ζάχαρης συνδέονται στενά, δεδομένου ότι αυτά τα προϊόντα είναι πλήρως υποκαταστάσιμα μεταξύ τους. Θα ήταν αδιανόητο για την Κοινότητα να δεχθεί πλήρη ελευθερία στην παραγωγή ισογλυκόζης που παρασκευάζεται από προϊόντα βάσης, τα οποία τις περισσότερες φορές εισάγονται από τρίτες χώρες χωρίς δημοσιονομικά εμπόδια, ενώ η παραγωγή ζάχαρης περιορίζεται από το σύστημα ποσοτώσεων που δημοσιονομικά βαρύνουν τους κοινοτικούς παραγωγούς. Εξάλλου, αυτό το βασικό στοιχείο αναγνωρίστηκε ρητά από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Στις σχετικές υποθέσεις το Δικαστήριο έπρεπε να αποφανθεί σχετικά με το βάσιμο της εφαρμογής καθεστώτος ποσοτώσεων παραγωγής στην ισογλυκόζη από τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις παραγωγής ισογλυκόζης.

Το Δικαστήριο απέρριψε όλες τις ενστάσεις των επιχειρήσεων και απεφάνθη ότι το καθεστώς ήταν απόλυτα δικαιολογημένο, εφόσον υφίστατο καθεστώς ποσοτώσεων παραγωγής για τη ζάχαρη. (Απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Οκτωβρίου 1980 — Υπόθεση 138/79 βλ. σημεία του αιτιολογικού αριθ. 26-27 — Υπόθεση 139/79, βλ. σημεία του αιτιολογικού αριθ. 23-24-26).

*Συμπερασματική παρατήρηση*

**2.68.** Η Επιτροπή δεν συμφωνεί με την άποψη του Συνεδρίου. Τα άρθρα 39 και 40 δεν περιορίζονται μόνο στους στόχους που αναφέρονται σε αυτή την παράγραφο.

**3. ΟΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΜΑΚΡΟ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΛΕΥΡΕΣ ΤΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΑΓΟΡΑ ΖΑΧΑΡΗΣ***Η παγκόσμια αγορά***Η θέση της Κοινότητας στην παγκόσμια αγορά**

**3.5.** Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το ποσοστό 12 % βασίζεται σε θεωρητικές υποθέσεις που δεν αντανακλούν την πραγματικότητα.

*Οικονομικές επιπτώσεις της ζάχαρης Γ***Το σχετικό ύψος της παραγωγής ζάχαρης Γ**

**3.8.** Η δυνατότητα παραγωγής ποσοτήτων εκτός ποσοτώσεως που προβλέπει η κοινοτική ρύθμιση βασίζεται στο φιλελεύθερο πνεύμα αυτής της ρύθμισης, η οποία απέκλεισε την ιδέα της απαγόρευσης της παραγωγής πέραν των ποσοτήτων που τελούν υπό κοινοτική εγγύηση.

**Οι οικονομικές προϋποθέσεις της παραγωγής εκτός ποσοτώσεως**

**3.13.** Ακόμη και μια επιχείρηση που καταβάλλει μικτές τιμές πρέπει να περιορίζει τις αγορές της σε ζαχαρότευτλα σε ένα επίπεδο που να της εξασφαλίζει κέρδος επί του συνόλου της παραγωγής της.

**Η επίδραση του μηχανισμού μεταφοράς**

**3.14 – 3.15.** Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη του Συνεδρίου ότι η συστηματική μεταφορά ποσοτήτων ζάχαρης Γ δεν ανταποκρίνεται πλέον στην έννοια της μεταφοράς όπως είχε αρχικά οριστεί για τη ζάχαρη αυτή. Για το λόγο αυτό η Επιτροπή πρότεινε πρόσφατα στο Συμβούλιο [COM(90) τελικό 2 της 26ης Σεπτεμβρίου] την κατάργηση της δυνατότητας επιστροφής των εξόδων αποθήκευσης για τη ζάχαρη αυτή. Όμως, όπως επισημαίνεται στην απάντησή της στο σημείο 5.11, αυτή η πρόταση δεν έγινε δεκτή.

### Οι επιπτώσεις των εξαγωγών ζάχαρης Γ στο κόστος των εξαγωγών ζάχαρης εντός ποσοτώσεως

**3.16 – 3.20.** Συμπληρωματικά προς τις απαντήσεις των σημείων 2.31 έως 2.33, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι υπολογισμοί του Συνεδρίου βασίζονται στη θεωρητική υπόθεση ότι οι άλλες χώρες εξαγωγής δεν θα αντικαθιστούσαν τις εξαγωγές κοινοτικής ζάχαρης Γ που είχαν πραγματοποιήσει προηγουμένως.

Πράγματι, η μείωση των παγκοσμίων αποθεμάτων λευκής ζάχαρης (λόγω κατάργησης της εξαγόμενης ζάχαρης Γ) θα συνεπαγόταν μείωση της κατανάλωσης των αναπτυσσομένων χωρών προς τις οποίες εξάγει κατά κύριο λόγο η Κοινότητα. Το ίδιο θα συνέβαινε αν σημειωνόταν άνοδος των τιμών της παγκόσμιας αγοράς, δεδομένου ότι και αυτό το γεγονός θα είχε επιπτώσεις στην κατανάλωση αυτών των χωρών. Εξάλλου, η Επιτροπή θεωρεί ότι εφόσον οι υπό κοινοτική εγγύηση εξαγωγές λευκής ζάχαρης που πραγματοποιεί είναι κανονικές και σε ποσότητες περιορισμένες σε ρυθμό, διαδραματίζουν ρυθμιστικό ρόλο στον εφοδιασμό σε λευκή ζάχαρη αυτών των χωρών, και επομένως αυτής της αγοράς, δεδομένου ότι η τελευταία είναι ξεχωριστή από την αγορά ακατέργαστης ζάχαρης. Εξάλλου, δυνατότητες ραφινάρισματος υφίστανται κυρίως στις ανεπτυγμένες χώρες και γενικά εξυπηρετούν τον εφοδιασμό των τελευταίων.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι τα αποτελέσματα της παραγωγής ζάχαρης Γ που αναφέρει το Συνέδριο, αποτελούν έμμεση συνέπεια των κυρίων στόχων στον τομέα αυτόν. Από μια πλευρά, η Επιτροπή θα επιθυμούσε την εφαρμογή μιας υπεύθυνης πολιτικής εξαγωγών με τακτικούς διαγωνισμούς οι οποίοι δεν θα συνεπάγονταν απότομες κινήσεις στο παγκόσμιο επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να επιτρέπει τη δυνατότητα παραγωγής πέραν των ποσοτώσεων. Πράγματι, αν το ισχύον καθεστώς της ζάχαρης δεν επιτρέπει την παραγωγή εκτός ποσοτώσεων, κινδυνεύει να απαγορευθεί από το Δικαστήριο.

### Οι συνέπειες του πρωτοκόλλου ζάχαρης ΑΚΕ και Ινδίας

**3.21.** Οι απαντήσεις της Επιτροπής στο σημείο 5.14 καλύπτουν τις περισσότερες από τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου που περιέχονται σε αυτό το τμήμα της έκθεσής του.

Δεδομένου ότι πρόκειται για τις κοινοτικές δαπάνες που είναι αποτέλεσμα των προτιμησιακών εισαγωγών, δηλαδή των επιστροφών κατά την εισαγωγή μιας αντίστοιχης ποσότητας κοινοτικής ζάχαρης, η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτό είναι σύμφωνο με τους δημοσιονομικούς κανόνες και τις αντιμετωπίζει ως δαπάνες του γεωργικού τομέα εξηγώντας την ιδιαίτερη φύση τους στα σχόλια των εν λόγω κεφαλαίων. Μεταξύ τους εισαγωγών και της δικής της παραγωγής, η Κοινότητα επέλεξε τις εισαγωγές, προκειμένου να τηρήσει τις υποχρεώσεις της έναντι του Ηνωμένου Βασιλείου και των χωρών ΑΚΕ (βλ. Πρωτόκολλα αριθ. 17 και 22 που έχουν προσαρτηθεί στη Συνθήκη προσχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου).

### 4. ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΣΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

#### Εξέλιξη της κατάστασης του προϋπολογισμού

**4.1.** Τα σχόλια του Συνεδρίου δεν λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι ένα μεγάλο μέρος των ακαθάριστων δαπανών, ιδίως οι επιστροφές, οφείλονται στην εξαγωγή ποσοτήτων αντίστοιχων προς τις εισαγωγές προτιμησιακής ζάχαρης.

Τα ίδια σχόλια, ιδίως τα τελικά, τα οποία συνδέουν τις δαπάνες και τα έσοδα, έρχονται σε σύγκρουση με την αρχή της δημοσιονομικής αλληλεγγύης του συστήματος που αναγνωρίζονται από το ίδιο το Δικαστήριο. (Απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Ιανουαρίου 1986 — Υπόθεση 250/34 βλ. σημεία του αιτιολογικού αριθ. 19-20-21-22-25-30-32).

#### Το κόστος του πλεονάσματος

##### Η κατανομή του κόστους

**4.2.** Το Συνέδριο αναφέρει ότι «οι εισφορές που εισπράττονται από τους παραγωγούς αντανακλώνται ταυτόχρονα στις τιμές και συνεπώς έμμεσα επιβαρύνουν τους καταναλωτές».

Η Επιτροπή θα ήθελε να επισημάνει ότι οι εισφορές εισπράττονται κατά την παραγωγή και όχι κατά την κατανάλωση και ότι, εξάλλου, η επιβάρυνση ΑΚΕ, που αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο τμήμα των δαπανών του προϋπολογισμού, είναι τελείως ανεξάρτητη από την κατανάλωση.

Υπενθυμίζει ότι η μέθοδος υπολογισμού των εισφορών κατά την παραγωγή βασίζεται στον προσδιορισμό του μέρους των δαπανών που βαρύνει τους κοινοτικούς παραγωγούς.

Η θέση του Συνεδρίου απαιτεί, κατά την άποψη της Επιτροπής, μεγάλη προσοχή, ιδίως όσον αφορά τις επιπτώσεις όλων αυτών των εισαγωγών και των διακυμάνσεων των αποθεμάτων επί των ετήσιων συνολικών δαπανών από επιστροφές, σε σχέση με τα έσοδα του ίδιου έτους.

**4.3.** Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι υπολογισμοί του Συνεδρίου για κάθε περίοδο, οι οποίοι εκτίθενται στον πίνακα 14, δεν λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι οι ημερομηνίες έναρξης και λήξης της περιόδου παραγωγής της ζάχαρης και του οικονομικού έτους είναι διαφορετικές.

Εξάλλου, η Επιτροπή πιστεύει ότι η παρουσίαση της «αυτοχρηματοδότησης του τομέα που πραγματοποιήσε το Συνέδριο είναι τουλάχιστον ασαφής. Πράγματι, αυτή η παρουσίαση αθροίζει, σαν να είναι αυτονόητο, τις επιβαρύνσεις που συνεπάγονται οι προτιμησιακές εισαγωγές — οι οποίες ανήκουν αποκλειστικά στη δημοσιονομική ευθύνη της Κοινότητας — και τις επιβαρύνσεις που συνεπάγεται η διάθεση των *κοινοτικών πλεονασμάτων παραγωγής* — οι οποίες, σύμφωνα με τα άρθρα 28 και 28 α) του βασικού κανονισμού, αφορούν αποκλειστικά τους παραγωγούς μέσω των εισπραττόμενων εισφορών κατά την παραγωγή. Κατά συνέπεια, η σύγκριση των αναφερόμενων ποσοστών (42 % και 58 %) δεν έχει καμμία σημασία όσον αφορά το καθεστώς αυτοχρηματοδότησης του τομέα.

### Το προκύπτον κόστος

**4.5–4.6.** Η Επιτροπή έχει να παρατηρήσει ότι αυτή η ανάλυση και οι υποθέσεις στις οποίες βασίζεται είναι τελείως θεωρητικές:

- α) Πρέπει να σημειωθεί ότι το ετήσιο ποσό των 1 987 εκατ. ECU που αναφέρει το Συνέδριο αντανάκλα τις ακαθάριστες δαπάνες χωρίς, κατά συνέπεια, να λαμβάνει υπόψη τα έσοδα. Εξάλλου, δεν υπάρχει κανένας λόγος να συσχετίζονται οι δαπάνες εξαγωγής με την αξία της κατανάλωσης. Αυτά τα δύο ποσά είναι τελείως ανεξάρτητα μεταξύ τους.
- β) Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η εισπραξη των συνεισφορών κατά την παραγωγή από τις επιχειρήσεις συνεπάγεται ένα ορισμένο κόστος για τις εν λόγω επιχειρήσεις. Οι εισφορές καταβάλλονται στο ενεργητικό του κοινοτικού προϋπολογισμού ως ίδιοι πόροι της Κοινότητας, εξουδετερώνοντας έτσι τις δημοσιονομικές επιπτώσεις επί των καταναλωτών ζάχαρης στα πλαίσια της συνεισφοράς τους στον προϋπολογισμό.

γ) Το κόστος που συνεπάγονται για τον προϋπολογισμό κατά τους υπολογισμούς του Συνεδρίου, οι υποχρεώσεις της Κοινότητας στα πλαίσια του Πρωτοκόλλου για τη ζάχαρη ΑΚΕ/ΕΟΚ και της Συμφωνίας με την Ινδία, αποτελείται από τις δαπάνες για τις επιστροφές κατά την εξαγωγή οι οποίες πρέπει, σύμφωνα με τους λογιστικούς και προϋπολογιστικούς κανόνες, να κατατάσσονται ως γεωργικές δαπάνες. Ωστόσο, η Επιτροπή φροντίζει ώστε στα σχόλια των σχετικών τμημάτων του προϋπολογισμού να εξηγείται η ειδική φύση αυτών των δαπανών.

δ) Η Επιτροπή υπογραμμίζει την υποθετική φύση των εκτιμήσεων του Συνεδρίου οι οποίες βασίζονται κυρίως στην υπόθεση ότι οι εξαγωγές κοινοτικής ζάχαρης Γ δεν αντικαθίστανται απλώς από τις εξαγωγές άλλης χώρας εξαγωγού λευκής ζάχαρης.

### Ο έλεγχος της αυτοχρηματοδότησης

#### Ο μηχανισμός

**4.8.** Λαμβανομένων υπόψη των σημαντικών ποσοτήτων ζάχαρης που εισάγονται στην Κοινότητα, ιδίως υπό προτιμησιακό καθεστώς, η Επιτροπή δεν θεωρεί εντυπωσιακό το γεγονός ότι οι ποσότητες αυτών των εισαγωγών που μετακινούνται προς την εξαγωγή υπερβαίνουν το πλεόνασμα παραγωγής εντός ποσοστώσεων Α και Β.

Στην ακόλουθη ανάλυση των οριστικών ισολογισμών εφοδιασμού σε κοινοτική ζάχαρη που αφορά τέσσερις τελευταίες περιόδους παραγωγής φαίνεται καθαρά η αναλογία των υλικών εισαγωγών κοινοτικής ζάχαρης που οφείλονται στο πλεόνασμα παραγωγής εντός ποσοστώσεων Α + Β, σε σχέση με τις εισαγωγές και τις διακυμάνσεις των αποθεμάτων:

**Ανάλυση των εξαγωγών ζάχαρης από την ΕΚ<sup>(1)</sup>**  
(σε χιλιάδες τόνων — λευκή ζάχαρη)

	1986/87		1987/88		1988/89		1989/90	
	τόνοι	(%)	τόνοι	(%)	τόνοι	(%)	τόνοι	(%)
1. Εξαγωγές που προέρχονται από								
1.1 Εισαγωγές	1 769	(49,7)	1 866	(48,2)	1 904	(51,2)	1 928	(61,9)
1.2 Μείωση των διαθέσιμων αποθεμάτων (ελεύθερων και ελάχιστων)	144	(4,1)	476	(12,3)	165	(4,5)	7	(0,2)
1.3 Παραγωγή εντός ποσοστώσεων Α + Β της εν λόγω περιόδου	1 644	(46,2)	1 528	(39,5)	1 647	(44,3)	1 180	(37,9)
2. Σύνολο των εξαγωγών	<b>3 557</b>	<b>(100,0)</b>	<b>3 870</b>	<b>(100,0)</b>	<b>3 716</b>	<b>(100,0)</b>	<b>3 115</b>	<b>(100,0)</b>

(<sup>1</sup>) Με αφαίρεση τη ζάχαρη Γ.

**Το πρόβλημα της λογιστικής επαλήθευσης και  
Λογιστική ανάλυση και  
Αποτελέσματα της ανάλυσης και  
Εκτίμηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης  
στον τομέα της αυτοχρηματοδότησης**

**4.9 – 4.14.** Η δυνατότητα καθορισμού των εισφορών κατά την παραγωγή με βάση τα λογιστικά στοιχεία εξετάστηκε ήδη από την Επιτροπή το 1981 κατά την επεξεργασία της σημερινής ρύθμισης, αλλά αποκλείστηκε ως ενέφικτη, λόγω των ίδιων τεχνικών δυσχερειών που είχε αντιμετωπίσει το Συνέδριο κατά την προσπάθειά του να διενεργήσει λογιστικό έλεγχο.

Σχετικά με το σημείο 4.13 α), η Επιτροπή ακολουθεί μια στατιστική μέθοδο που βασίζεται στις διατάξεις της ρύθμισης. Λυπάται που το Συνέδριο συγκέντρωσε την παροχή του μόνο στο θέμα της λογιστικής επαλήθευσης/εκτίμησης, αν και είναι ικανοποιημένη από το γεγονός ότι κατά τον έλεγχο του Συνεδρίου δεν επιστημάνθηκε καμιά παρατυπία ή παρανομία.

*Άλλες ειδικές παρατηρήσεις σχετικές με τη  
χρηστή δημοσιονομική διαχείριση*

**Οι επιστροφές κατά την εξαγωγή**

**4.15.** Το Συνέδριο διαπιστώνει ότι η Επιτροπή δεν παρακολουθεί συστηματικά την εκτέλεση των αναλήψεων υποχρεώσεων προς εξαγωγή που καθορίζονται επ' ευκαιρία των διαγωνισμών.

Η Επιτροπή δεν διαθέτει τέτοιο σύστημα, αλλά εφαρμόζει μαζί με τα κράτη μέλη ένα σύστημα επιτήρησης της χορήγησης πιστοποιητικών που της επιτρέπει να ενημερώνεται για κάθε πράξη που θεωρείται αντικανονική στα πλαίσια της χρηστής διαχείρισης και προκειμένου να εξασφαλίσει την καλή λειτουργία του καθεστώτος αυτοχρηματοδότησης. Εξάλλου, το επίπεδο και ο μηχανισμός της εγγύησης, που συνδέεται με τα πιστοποιητικά που χορηγούνται δυνάμει των τμηματικών διαγωνισμών, απέτρεψαν μέχρι σήμερα οποιεσδήποτε αντικανονικές ενέργειες.

Τέλος, το σύστημα των διαγωνισμών, το πρώτο που εφαρμόστηκε στις ΚΟΑ, επιτρέπει από το 1968 και μετά τον έλεγχο των ποσοτήτων.

**Οι επιστροφές κατά την εξαγωγή**

**4.16 – 4.17.** Η Επιτροπή σημείωσε τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου.

**5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ**

*Μηχανισμός φαινομενικά συνεπής*

**5.1.** Η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι μετά από τουλάχιστον 23 έτη εφαρμογής της Κοινής Οργάνωσης των αγορών ζάχαρης, η οποία έχει εξελιχθεί ιδιαίτερα παρά τα φαινόμενα, η διαχείριση και οι έλεγχοι του τομέα είναι πολύ αποτελεσματικοί, τόσο στο επίπεδο των κρατών μελών και των επιχειρήσεων, όσο και στο επίπεδο της Επιτροπής. Ίσως πρόκειται για μια περίπλοκη ρύθμιση αλλά, παρά τα φαινόμενα, η ζάχαρη είναι ένας περίπλοκος τομέας ο οποίος απαιτεί αυστηρότητα στη διαχείριση και στον έλεγχο.

Ταυτόχρονα, η παραγωγή ζάχαρης με βάση το ζαχαρότευτλο και το ζαχαροκάλαμο κοινοτικής προελεύσεως αντιπροσωπεύει μόνο ένα στοιχείο διαχείρισης μιας περιόδου παραγωγής ζάχαρης, διότι η διάθεση, είτε για εσωτερική κατανάλωση, είτε για εξαγωγή, εξαρτάται επίσης από τις εισαγωγές, τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές και την δικύμανση των αποθεμάτων. Επιπλέον, η ζάχαρη είναι ταυτόχρονα γεωργικό και βιομηχανικό προϊόν και η συμπεριφορά της στην αγορά είναι αποτέλεσμα αυτού του χαρακτηριστικού το οποίο δεν απαντάται σε άλλα προϊόντα που καλύπτονται από τις ΚΟΑ.

**5.2.** Οι κοινοτικοί κανόνες στον τομέα του ανταγωνισμού εφαρμόζονται και στο τομέα της ζάχαρης. Η Επιτροπή επαγρυπνεί στον τομέα αυτό ώστε να είναι έτοιμη να λάβει, αν χρειασθεί, τα απαιτούμενα μέτρα σε περίπτωση παράβασης, όπως το 1973 (Απόφαση της Επιτροπής της 2ας Ιανουαρίου 1973, ΕΕ αριθ. L 140 της 26. 5. 1973, σ. 17).

*Δημιουργία συστήματος*

**5.4.** Η Κοινή Οργάνωση των αγορών ζάχαρης είναι σύμφωνη με τις αρχές που θεσπίζονται στη Συνθήκη. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο φροντίζουν ώστε τα λαμβανόμενα μέτρα να είναι σύμφωνα με αυτές τις αρχές.

Η καλύτερη απόδειξη της επιτυχίας της «κοινοτικοποίησης» του τομέα ήταν η θέσπιση της αρχής της κοινοτικής δημοσιονομικής αλληλεγγύης, με την καθιέρωση αφενός του συστήματος αυτοχρηματοδότησης (που προβλέπεται από τα άρθρα 28 και 28 α) του βασικού κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1785/81 του Συμβουλίου) και αφετέρου του συστήματος ίσης κατανομής των εξόδων αποθήκευσης, για το οποίο ισχύει επίσης αυτοχρηματοδότηση (όπως προβλέπεται από το άρθρο 8 του εν λόγω κανονισμού).

Η Επιτροπή πιστεύει ότι οι στόχοι που προβλέπονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης αντιστοιχούν συνολικά στους προαναφερθέντες στόχους. Υπογραμμίζει ότι μέτρα σταθεροποίησης ίσχυαν πάντοτε στον τομέα της ζάχαρης υπό τη μορφή ποσοτώσεων παραγωγής και

του συστήματος αυτοχρηματοδότησης. Οι ποσοστά-σεις παραγωγής, οι οποίες ισχύουν από το 1968 και ενισχύθηκαν το 1981, το 1986 και το 1988, τώρα αποσκοπούν, ιδιαίτερα, στην εξασφάλιση σε ετήσια βάση, της συνολικής ανάληψης των επιβαρύνσεων που οφείλονται στη διάθεση των πλεονασμάτων κοινοτικής παραγωγής από τους κοινοτικούς παραγωγούς.

Ο συντελεστής εφοδιασμού 150 % που αναφέρεται από το Συνέδριο λαμβάνει υπόψη τις εξαγωγές που δεν είναι, εξ ορισμού, κοινοτική παραγωγή <sup>(1)</sup>.

Οι δαπάνες που συνδέονται με τα πλεονάσματα της κοινοτικής παραγωγής καλύπτονται εξ ολοκλήρου από τους παραγωγούς ως παραγωγή ενός ποσοστώσεων A + B.

**5.5.** Είναι ακριβές ότι οι ποσοστώσεις καθορίζονται κατά περιοχή (για να χορηγηθούν στη συνέχεια στις επιχειρήσεις) και καταρχήν αποτελούν αντικείμενο διαχείρισης των κρατών μελών (σύμφωνα με αυστηρούς κοινοτικούς κανόνες). Ωστόσο, αυτή η πολιτική δηλώνει τη σαφή βούληση της Επιτροπής να διαφυλάξει κάτι που είναι βασικό για αυτήν, δηλαδή ένα ορισμένο επίπεδο παραγωγής σε όλες τις περιοχές της Κοινότητας, έτσι ώστε να συμβάλει άμεσα στην ανάπτυξη του αγροτικού κόσμου τόσο στο επίπεδο της καλλιέργειας του ζαχαρότευτλου όσο και στο επίπεδο της παρασκευής ζάχαρης.

**5.6 – 5.7.** Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι θεωρητικά θα ήταν προτιμότερο να μην απαιτείται η εφαρμογή συστήματος ποσοστώσεων παραγωγής, αλλά η πείρα δείχνει την αποτελεσματικότητα αυτού του συστήματος ως οργάνου διαχείρισης του τομέα και ελέγχου της παραγωγής.

Το γεγονός ότι η παραγωγή συνεχίζεται στις περιοχές που αποκαλούνται λιγότερο αποτελεσματικές, κατά την άποψη του Συνεδρίου σημαίνει ότι, ωστόσο, η αποδοτικότητα ανά εκτάριο είναι ικανοποιητική, ακόμη και αν έπαυε η χορήγηση ενισχύσεων. Κατά τα άλλα, πρέπει να λαμβάνεται πάντα υπόψη η γεωργική διάσταση και τα κοινωνικο-οικονομικά και πολιτικά στοιχεία του θέματος. Καθαρίζοντας τα επίπεδα των ποσοστώσεων, η Κοινότητα έλαβε υπόψη την παραγωγή κάθε περιοχής και αποφάσεις που ελήφθησαν στην περίπτωση της Πορτογαλίας δείχνουν τη σαφή βούληση της Κοινότητας να τονώσει την παραγωγή ζαχαρότευτλου, λόγω έλλειψης άλλων κατάλληλων γεωργικών προϊόντων, και να αποφύγει την πλήρη εξάρτηση από τις εισαγωγές.

Η εφαρμογή συστήματος ποσοστώσεων στην παραγωγή ισογλυκόζης είναι, κατά την άποψη της Επιτροπής, τελείως απαραίτητη. Πράγματι, λαμβανομένων υπόψη των ομοιοτήτων αυτού του προϊόντος με την υγρή ζάχαρη και του γεγονότος ότι αυτή η παραγωγή μετακινεί προς την εξαγωγή μια αντίστοιχη ποσότητα

ζάχαρης, η επιβάρυνση των παραγωγών ισογλυκόζης με το ποσοστό των «πλεονασμάτων» τους είναι δικαιολογημένη.

Η Επιτροπή δεν πιστεύει ότι οι τιμές στον τομέα της ζάχαρης είναι «πολύ υψηλές», ιδίως αν συγκριθούν οι τιμές που εφαρμόζονται στην Κοινότητα με αυτές των άλλων βιομηχανικών χωρών, δεδομένου ότι οι τιμές στις αναπτυσσόμενες χώρες στερούνται, τις περισσότερες φορές, οικονομικής αναφοράς. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι δεν θα πρέπει να μειωθούν οι εγγυημένες τιμές στον τομέα αυτόν.

Εξάλλου, η διαχείριση του τομέα της ζάχαρης απαιτεί σημαντικές διοικητικές εργασίες, οι οποίες μέχρι σήμερα δεν ήταν δυνατό να πραγματοποιηθούν από τα κράτη μέλη. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι, στο επίπεδο κόστους-αποτελεσματικότητας, υφίσταται πλεονεκτήματα τα οποία να δικαιολογούν τη μεταφορά αυτών των δραστηριοτήτων στην Επιτροπή. Εξάλλου, το 1974 πρότεινε χωρίς επιτυχία την απευθείας χορήγηση των ποσοστώσεων στις επιχειρήσεις.

**5.8.** Η ΟΚΑ στον τομέα της ζάχαρης χαρακτηριζόταν πάντοτε από απόλυτη ελευθερία παραγωγής, ενώ οι ποσότητες που τυγχάνουν κοινοτικών εγγυήσεων περιορίζονται από τις ποσοστώσεις παραγωγής. Δεδομένου, αφενός, ότι κατά την άποψη της Επιτροπής, το σύστημα αυτοχρηματοδότησης εξασφαλίζει αποτελεσματικά την κάλυψη από τους παραγωγούς των επιβαρύνσεων που απορρέουν από τη διάθεση των πλεονασμάτων κοινοτικής παραγωγής εντός ποσοστώσεων A + B και, αφετέρου, ότι οι εξαγωγές ζάχαρης εκτός ποσοστώσεων (ζάχαρη Γ) επιβαρύνουν εξ ολοκλήρου τους παραγωγούς, η Επιτροπή δεν κατανοεί με ποιά τρόπο το ισχύον καθεστώς παραβαίνει την αρχή της οικονομίας. Εξάλλου, δεν κατανοεί ούτε τη «δημοσιονομική αναγκαιότητα» του περιορισμού της καλλιέργειας ζαχαροτεύτλων, ο οποίος θα είχε εξάλλου σοβαρές συνέπειες στο επίπεδο της αγροτικής οικονομίας των περιοχών που αναφέρει το Συνέδριο.

**5.9.** Οι ποσοστώσεις των νέων κρατών μελών καθορίστηκαν με βάση την παραδοσιακή παραγωγή στη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι εθνικές ενισχύσεις, σε επίπεδο αρχών, ήταν πάντοτε χρονικά περιορισμένες και μπορούσαν να παραταθούν. Το ισχύον σύστημα προβλέπει μέχρι το 1992/1993 μείωση κατά 30 % σε σχέση με τις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν το 1988/1989.

Η οικονομική αποτελεσματικότητα των παραγωγών αντιπροσωπεύει, κατά την άποψη της Επιτροπής, σημαντικό παράγοντα μεταξύ των υπόλοιπων στοιχείων μιας πολύπλοκης γεωργικής πολιτικής, ιδανικός στόχος της οποίας θα πρέπει να είναι η βελτιστοποίηση του συνόλου των παραγόντων. Από την άποψη αυτή, οι μικτές τιμές δεν εφαρμόστηκαν ποτέ με γενικευμένο τρόπο στην Κοινότητα, αλλά μόνο στις περιοχές που μπορούν να θεωρηθούν ως οι καταλληλότερες για την παραγωγή ζαχαρότευτλων (π.χ. Κάτω Χώρες — Βέλγιο). Εξάλλου, η Επιτροπή πρότεινε δύο φορές να καταργηθεί η δυνατότητα εφαρμογής ενός συστήματος μικτών τιμών, πρόταση που δεν έγινε ποτέ δεκτή.

**5.10.** Η δυνατότητα παραγωγής ζάχαρης εκτός ποσοστώσεων (ζάχαρη Γ) εξασφαλίζει την εφαρμογή της

<sup>(1)</sup> Ο παραδοσιακός υπολογισμός του βαθμού αυτο-εφοδιασμού, δηλαδή η σχέση μεταξύ της συνολικής παραγωγής της Κοινότητας και της εσωτερικής χρησιμοποίησης δίνει για την Κοινότητα μέσο όρο 127 % για τις τέσσερις πρώτες περιόδους του καθεστώτος των ποσοστώσεων (1989/1990: 129 %, 1988/1989: 128 %, 1987/1988: 122 % και 1986/1987: 129 %).



αρχής της ελευθερίας παραγωγής ζάχαρης και ισογλυκόζης στην Κοινότητα, αλλά έχει σαν αποτέλεσμα οι παραγωγοί να φέρουν εξ ολοκλήρου την υποχρέωση να τη διαθέτουν χωρίς εγγύηση στις τρίτες αγορές.

Στενά συνδεδεμένες με τις μεταφερόμενες ποσότητες ζάχαρης, οι εξαγωγές ζάχαρης Γ συμβάλλουν ωστόσο στη σταθεροποίηση των τιμών στο επίπεδο της παγκόσμιας αγοράς, λόγω της ελαστικότητας αυτών των εξαγωγών που οφείλεται στις διακυμάνσεις των τιμών.

Η Επιτροπή δεν συμμερίζεται την άποψη του Συνεδρίου ότι οι εξαγωγές ζάχαρης αυτές καθαυτές δεν συμβάλλουν στη μείωση των τιμών στην παγκόσμια αγορά. Πράγματι, οι εξαγωγές της Κοινότητας επιτρέπουν, στις περισσότερες περιπτώσεις, τον εφοδιασμό των χωρών που δεν είναι σε θέση να παραγάγουν δική τους ζάχαρη. Στην υποθετική περίπτωση μείωσης ή ακόμη και κατάργησης της παραγωγής ζάχαρης Γ, πράγματι δεν θα ήταν δυνατόν να αποφευχθεί μια ορισμένη βραχυπρόθεσμη αύξηση του επιπέδου της τιμής της παγκόσμιας αγοράς, αλλά μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, την κοινοτική εξαγωγή ζάχαρης θα αντικαταστάσει φυσικά η παραγωγή άλλων χωρών εξαγωγών λευκής ζάχαρης, η οποία δεν είναι σίγουρο ότι θα ήταν λιγότερο τεχνητή από αυτή που υφίσταται στην ΕΟΚ. Εξάλλου, σε περιόδους ευνοϊκών παγκόσμιων τιμών, οι εξαγωγές ζάχαρης Γ δεν είχαν αρνητικές επιπτώσεις στην παγκόσμια αγορά εις βάρος των κοινοτικών εξαγωγών με επιστροφή. Αντίθετα, στους διαγωνισμούς συνεχιζονται να υποβάλλονται προσφορές που είναι δυνατόν να γίνουν δεκτές. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή δεν πιστεύει ότι η ζάχαρη Γ συνεπάγεται έμμεσα συμπληρωματική επιβάρυνση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Εξάλλου, την κατάργηση της καλλιέργειας ζαχαρότευτλων Γ θα ακολουθούσε αυτόματα καλλιέργεια άλλων ειδών, όπως δημητριακών, με αποτέλεσμα αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού στους σχετικούς τομείς.

**5.11.** Το γεγονός ότι η παραγωγή ζάχαρης Γ ρυθμίζεται από τις υψηλές τιμές στην παγκόσμια αγορά και ότι αυτός ο κύκλος είναι αρκετά σπάνιος για τη ζάχαρη (κάθε 7 έως 10 χρόνια) επιτρέπει να υποστηριχθεί ότι η ζάχαρη Γ έχει μόνο περιθωριακές επιπτώσεις στην εν λόγω αγορά.

Όσον αφορά τη δυνατότητα επιστροφής των εξόδων αποθήκευσης για τη μεταφερόμενη ζάχαρη Γ, πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής που αφορούσε την κατάργηση αυτής της δυνατότητας, δεν έγινε δεκτή.

**5.13.** Ο ισχυρισμός ότι οι νότιες χώρες της Κοινότητας, όπως η Ιταλία για παράδειγμα, είναι επιφυλακτικές απέναντι στις δυνατότητες υποκατάστασης της ζάχαρης από την ισογλυκόζη, είναι ανακριβής. Πράγματι, αντιμετώπιστηκε το ενδεχόμενο της παρασκευής ισογλυκόζης από μια ποικιλία σόργο στις νότιες περιοχές της Ιταλίας. Όμως, το καθεστώς της ζάχαρης επιτρέπει απόλυτα, στα πλαίσια των σχεδίων αναδιάρθρωσης στην Ιταλία, την απεριόριστη μεταφορά της ποσότητας ζάχαρης στην ποσότητα ισογλυκόζης. Η Επιτροπή δεν θα είχε σχετικά καμμία αντίρρηση.

**5.14.** Το Πρωτόκολλο για τη ζάχαρη ΑΚΕ/ΕΟΚ προβλέπει ότι η «Κοινότητα δεσμεύεται, για απεριό-

ριστο διάστημα να αγοράζει και να εισάγει, σε τιμές καλυπτόμενες από εγγύηση, ειδικές ποσότητες ζάχαρης από ζαχαροκάλαμο, ακατέργαστης ή λευκής, καταγωγής χωρών ΑΚΕ, τις οποίες τα εν λόγω κράτη δεσμεύονται να της προμηθεύουν». Επίσης προβλέπει ότι η εφαρμογή του πρωτοκόλλου «εξασφαλίζεται στα πλαίσια της διαχείρισης της κοινής οργάνωσης της αγοράς ζάχαρης». Η υλική εισαγωγή αυτής της ζάχαρης στην Κοινότητα αποτελεί βασικό στοιχείο της συμφωνίας που έχει συναφθεί με τις χώρες ΑΚΕ. Πράγματι, σύμφωνα με την πρόταση του Συνεδρίου, η άμεση διάθεση της ακατέργαστης ζάχαρης στην παγκόσμια αγορά θα επηρέαζε κατά πάσα πιθανότητα τις τιμές αυτής της αγοράς και θα εμπόδιζε την Κοινότητα να τηρήσει την υποχρέωση την οποία ανέλαβε κατά τη διεύρυνση του 1973 και σύμφωνα με την οποία οφείλει να σέβεται τα παραδοσιακά ρεύματα ανταλλαγών.

Όσον αφορά τον προϋπολογισμό, η Επιτροπή οφείλει να τηρεί την ονοματολογία για την κατάταξη των δαπανών του προϋπολογισμού, αλλά εξηγεί στα σχόλια του κεφαλαίου Β1-11 και στις γενικές παρατηρήσεις στο τέλος της υποδιαίρεσης Β1 την ειδική κατάσταση που επικρατεί όσον αφορά αυτό το Πρωτόκολλο και την Ειδική Συμφωνία με την Ινδία.

Πρέπει να σημειωθεί ότι αυτή η δασμολογική κατάταξη των δαπανών που οφείλονται στις προτιμησιακές εισαγωγές δεν εμποδίζει την ανανώριση της ειδικής φύσης τους, όπως συνέβη, για παράδειγμα, στην κοινοτική ρύθμιση που αφορά την πειθαρχία στον τομέα του προϋπολογισμού.

**5.15.** Αν οι εξαγωγές ζάχαρης, σύμφωνα με τη λογική των παρατηρήσεων του Συνεδρίου, αποφέρουν οφέλη στις αναπτυσσόμενες χώρες εισαγωγής, αντίθετα η υποχρέωση της Κοινότητας να εισάγει σε τιμές καλυπτόμενες από εγγύηση 1,3 εκατ. τόνων ζάχαρης από τις αναπτυσσόμενες χώρες ωφελεί τις τελευταίες.

### Σημαντικό κόστος

**5.16.** Η Επιτροπή δεν μπορεί να συμπερισθεί τα συμπεράσματα του Συνεδρίου για τους λόγους που αναφέρθηκαν στις προηγούμενες απαντήσεις.

**5.18.** Η Επιτροπή δεν συμμερίζεται τα συμπεράσματα του Συνεδρίου. Διευκρινίζει ότι η επίπτωση στον προϋπολογισμό που αναφέρει το Συνέδριο απορρέει από τον πίνακα 15 ο οποίος στην πραγματικότητα είναι μόνο μια σύγκριση των συνεπειών επί των δαπανών και επί των εσόδων στον τομέα αυτού που έχει επικρατήσει να αποκαλείται «φαινόμενο διπλού συντελεστή». Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι τα έσοδα του τομέα καλύπτουν το τμήμα των δαπανών που βαρύνουν τους κοινοτικούς παραγωγούς, είναι προφανές ότι οι διαφορές που διαπίστωσε το Συνέδριο είναι απλώς «φαινόμενο διπλού συντελεστή» στο άλλο τμήμα των δαπανών που βαρύνουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

**5.19.** Η Επιτροπή σημειώνει με ενδιαφέρον τη λογιστική πρόταση του Συνεδρίου σχετικά με την εξακρίβωση του βάσιμου της αυτοχρηματοδότησης και συμφωνεί ανεπιφύλακτα με την πρότασή του.

