



ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΕ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΑΛΟΓΟ

ΣΧΕΔΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

ΣΧΟΛΙΑ ΣΤΟ «ΣΧΕΔΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

Φάση: Ενδιάμεση έκθεση

Ημερομηνία: 24 Αυγούστου 2020

ΓΕΝΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Το παρόν κείμενο αποτελεί συμβολή της περιβαλλοντικής οργάνωσης WWF Ελλάς στη διαδικασία διαμόρφωσης του Σχεδίου Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, με βάση την ενδιάμεση έκθεση που δημοσιοποιήθηκε στις 3 Αυγούστου 2020.¹

Ο μετασχηματισμός των οικονομιών προς την κατεύθυνση της μείωσης του οικολογικού αποτυπώματος είναι από τα κομβικά διεθνή αναπτυξιακά προτάγματα για τα επόμενα χρόνια. Οι στόχοι της απανθρακοποίησης, της μείωσης του υλικού αποτυπώματος μέσω παραγωγικών μοντέλων κυκλικής οικονομίας και προστασίας της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων ανοίγουν έναν νέο «αναπτυξιακό κύκλο» στη διεθνή οικονομία.² Ταυτόχρονα οι κίνδυνοι που συνδέονται με την ευρύτερη περιβαλλοντική κρίση (κλιματική κρίση, απώλεια οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητας, κρίση βιωσιμότητας φυσικών πόρων) απειλούν ευθέως την παγκόσμια ανάπτυξη και ευημερία. Από την απειλή αυτή δεν εξαιρείται φυσικά η ελληνική οικονομία και κοινωνία.

Μια σύγχρονη αναπτυξιακή στρατηγική δεν μπορεί να περιορίζεται σε μια στενή αντίληψη της ανάπτυξης (ως «μεγέθυνση του ΑΕΠ»), αλλά οφείλει να αναγνωρίζει τις πολυεπίπεδες διαστάσεις της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, στο ευρύτερο πλαίσιο της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας του πλανήτη και της εγχώριας οικονομίας.³

Αν και η ενδιάμεση έκθεση αναφέρει πως «η επίτευξη των [...] στόχων [κλίματος, βιοποικιλότητας, κυκλικής οικονομίας] απαιτεί βαθιά αναμόρφωση των υφιστάμενων στρατηγικών και πολιτικών τόσο στον τομέα της ενέργειας, όσο και σε πολλούς άλλους τομείς της οικονομίας» (κεφ. 2.1), εντούτοις αυτές οι διαστάσεις ουσιαστικά απουσιάζουν από τους υπόλοιπους μεταρρυθμιστικούς άξονες του κειμένου.

Δεν είναι τυχαίο πως οι έξι στις δέκα απειλές που εντοπίζει το Global Risk Report του World Economic Forum συνδέονται άμεσα με την περιβαλλοντική κρίση.⁴ Επιπλέον, αποτελεί κοινό τόπο στη διεθνή ατζέντα ότι η ανάκαμψη από την οικονομική κρίση που έχει προκαλέσει η πανδημία που βρίσκεται σε εξέλιξη οφείλει να είναι «πράσινη», επιταχύνοντας τον μετασχηματισμό του κυρίαρχου παραγωγικού μοντέλου προς την περιβαλλοντική βιωσιμότητα.⁵

¹ <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia-endiamesi-ekthesi/>

² FTSE Russell (2018), *Investing in the global green economy: Busting common myths*.

³ Stiglitz J, Sen A, Fitoussi, JP (2009). Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP).

⁴ World Economic Forum 2007-2020: Global risk reports. <http://reports.weforum.org/global-risks-report-2020/shareable-infographics/>

⁵ α) IMF. (2020). Greening the recovery. IMF Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19.

<https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-greening-the-recovery.ashx>. β) OECD (2020), Building back better: A sustainable, resilient recovery after COVID-19. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-back-better-a-sustainable-resilient-recovery-after-covid-19-52b869f5/> γ)



Αποστολή του WWF είναι να σταματήσει την υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος και να χτίσει ένα μέλλον αρμονικής συνύπαρξης ανθρώπων και φύσης, προστατεύοντας τη βιοποικιλότητα, διασφαλίζοντας τη βιώσιμη χρήση των ανανεώσιμων φυσικών πόρων, και προωθώντας τη μείωση της ρύπανσης και της σπάταλης κατανάλωσης.

<https://www.wwf.gr/>

WWF Ελλάς, Λεμπέση 21, Αθήνα 11743

Καταχωρημένο ως: Παγκόσμιο Ταμείο για τη Φύση, WWF-World Wide Fund for Nature, WWF-Fondo Mondiale per la Natura WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza, WWF-Fonds Mondial pour la Nature WWF-Welt Natur Fonds. Γνωστό και ως World Wildlife Fund

Σε αυτό το διεθνές πλαίσιο, η χώρα μας έχει την ευκαιρία να επωφεληθεί από την τάση για μεταστροφή προς ένα περιβαλλοντικά βιώσιμο παραγωγικό μοντέλο, με σκοπό την αναβάθμιση της ελληνικής οικονομίας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας, όπως αναγνωρίζεται (έστω και ακροθιγώς) στην υπό σχολιασμό έκθεση.

Αυτό που δεν αναγνωρίζεται ωστόσο επαρκώς στην έκθεση είναι ότι η επίτευξη ενός τόσο φιλόδοξου αναπτυξιακού στόχου προϋποθέτει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, στην οποία όλοι οι βασικοί άξονες της αναπτυξιακής και οικονομικής πολιτικής ευθυγραμμίζονται με τους στόχους απανθρακοποίησης, κυκλικής οικονομίας (μείωσης του υλικού αποτυπώματος) και οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητας. Με άλλα λόγια είναι προφανής η έλλειψη σύνδεσης μεταξύ των παγκοσμίων τάσεων, η οποίες εντοπίζονται εν μέρει στην ενότητα 2.1. και των αναπτυξιακών προτάσεων των υπολοίπων ενότητων (με εξαίρεση την ενότητα για την ενέργεια). Για παράδειγμα, η επίτευξη φιλόδοξων στόχων πράσινης οικονομίας προϋποθέτει μια πολύ πιο ενδεδειγμένη εξέταση απαραίτητων μεταρρυθμίσεων στο σκέλος της φορολογίας, της δομής των δημοσίων δαπανών, της δικαιοσύνης και διακυβέρνησης, της ρυθμιστικής πολιτικής για τον χρηματοπιστωτικό τομέα ή της υποστήριξης της καινοτομίας. Εντούτοις οι απαραίτητες μεταρρυθμιστικές προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση λείπουν από το υφιστάμενο κείμενο.

Το κείμενο συμβολής του WWF Ελλάς στον δημόσιο διάλογο που ανοίγει η ενδιάμεση έκθεση για το «Σχέδιο ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία» καταδεικνύει κρίσιμες ελλείψεις, αναπτύσσοντας ταυτόχρονα προτάσεις γενικών κατευθύνσεων για τους τομείς που ήδη περιλαμβάνονται, καθώς και για κλάδους και θεματικές που δεν καλύπτονται.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.1: ΚΛΙΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΚΑΙ ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Παρότι είναι σαφώς θετικό ότι αναγνωρίζεται η κομβική σημασία της κλιματικής κρίσης τόσο για το μελλοντικό αναπτυξιακό μοντέλο της χώρας, όσο και για τα ρίσκα που αυτή συνεπάγεται, εντούτοις η ενότητα έχει σημαντικά ελλείμματα. Αυτά αφορούν τις ποικίλες οικονομικές διαστάσεις της ίδιας της κλιματικής αλλαγής και των πολιτικών μετριασμού, αλλά και τις οικονομικές και αναπτυξιακές διαστάσεις της ευρύτερης περιβαλλοντικής κατάρρευσης, η οποία δεν περιορίζεται στην κλιματική κρίση.

Παρακάτω, αναπτύσσουμε περαιτέρω σημεία που έχουν κομβική σημασία για τον σχεδιασμό μιας πραγματικά (οικονομικά και περιβαλλοντικά) βιώσιμης αναπτυξιακής στρατηγικής. Διατυπώνουμε επίσης προσθήκες και αλλαγές, που θεωρούμε απαραίτητο να συμπεριληφθούν στην τελική έκθεση.

Κλιματική κρίση και ρίσκα μετάβασης (transition risks) για την ελληνική οικονομία

Οι οικονομικές και αναπτυξιακές προεκτάσεις της κλιματικής κρίσης μπορούν να χωριστούν σε τρεις κατηγορίες:

1. αναπτυξιακές ευκαιρίες, που προέρχονται από την ανάγκη απανθρακοποίησης μεγάλου φάσματος της οικονομικής δραστηριότητας
2. «ρίσκα μετάβασης» προς την απανθρακοποίηση (επιπτώσεις των πολιτικών μετριασμού) και
3. «υλικά ρίσκα» (επιπτώσεις της ανόδου της παγκόσμιας θερμοκρασίας στο οικονομικό σύστημα).

Παρότι το κείμενο αναφέρει ακροθιγώς τις παραπάνω διαστάσεις, η ανάπτυξη των προεκτάσεων για την αναπτυξιακή στρατηγική της Ελλάδας είναι επιδερμική, για παράδειγμα σχετικά με τα ρίσκα μετάβασης.

Λόγω δομής και κλαδικής εξειδίκευσης, η οικονομία της Ελλάδας είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένη στα λεγόμενα «ρίσκα μετάβασης»,⁶ για την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας. Αυτό σημαίνει πως για την αποφυγή σημαντικών απωλειών θέσεων εργασίας και μεσοπρόθεσμης μακροοικονομικής επίδοσης, είναι απαραίτητη τόσο μια

Hepburn, C., O'Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J., and Zenghelis, D. (2020). Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?. (forthcoming) Oxford Review of Economic Policy 36(S1). <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf>

⁶ Markard, J., Raven, R., & Truffer, B. (2012). Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects. Research Policy, 41(6), 955 - 967. doi:10.1016/j.respol.2012.02.013

εμπροσθοβαρής μετάβαση σημαντικών κλάδων της οικονομίας, όσο και η αποφυγή περαιτέρω επενδύσεων που βαθαίνουν το «κλειδωμά» (lock-in) της ελληνικής οικονομίας σε κλάδους και υποδομές υψηλού αποτυπώματος άνθρακα: δηλαδή κεφάλαια που ενδέχεται να καταστούν «αδρανή» (stranded assets⁷) σε σύντομο χρονικό ορίζοντα, με μεγάλο κόστος για την οικονομία και την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας.

Πιο συγκεκριμένα, με βάση υφιστάμενα στοιχεία, το 8,1% του παραγωγικού κεφαλαίου του μεταποιητικού κλάδου είναι βαθιά εκτεθειμένο σε ένα σενάριο γενναίων πολιτικών μετριασμού της κλιματικής αλλαγής σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο. Ταυτόχρονα σχεδόν το 50% των κεφαλαίων στον εξορυκτικό κλάδο ενδέχεται να καταστούν «αδρανή» (Πίνακας 1).

Πίνακας 1: Παραγωγικό κεφάλαιο με ρίσκο «αδρανοποίησης» (stranding) σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές χώρες

	Total capital		Mining (B)		Manufacturing (C)		Electricity/gas (D)	
Austria	5,689	(0.8%)	431	(16.0%)	1,706	(2.4%)	3,315	(12.5%)
Belgium	3,181	(0.6%)	1	(0.1%)	2,692	(3.0%)	285	(1.2%)
Czechia	17,536	(3.7%)	4,075	(60.9%)	2,772	(3.3%)	6,718	(25.7%)
Germany	40,752	(1.0%)	3,629	(29.6%)	12,702	(2.8%)	21,627	(12.2%)
Greece	8,774	(2.7%)	1,313	(48.7%)	1,800	(8.1%)	2,683	(17.1%)
France	35,514	(1.4%)	3,644	(21.4%)	3,877	(2.1%)	21,913	(23.3%)
Italy	58,589	(2.1%)	2,252	(10.7%)	19,776	(4.9%)	30,565	(14.0%)
Sweden	3,970	(0.8%)	55	(1.4%)	1,762	(2.2%)	1,856	(3.1%)
Slovakia	18,749	(8.2%)	473	(15.1%)	3,220	(7.7%)	13,458	(35.1%)
UK	84,678	(3.6%)	45,900	(69.3%)	7,385	(2.9%)	28,384	(35.7%)

Πηγή: Caren-Fouhaut et al, 2019⁸

Είναι επίσης ενδεικτικό ότι το 25% περίπου του εξαγωγικού εισοδήματος αγαθών αποτελείται από πετρελαιοειδή, δηλαδή από δραστηριότητες παραγωγής προϊόντων διύλισης πετρελαίου οι οποίες, κατά τη διεθνή βιβλιογραφία, ενδέχεται να καταστούν μη βιώσιμες σε σύντομο χρονικό ορίζοντα: η σημαντική μείωση της ζήτησης πετρελαίου και πετρελαιοειδών είναι δεδομένη, καθώς οι στόχοι μείωσης των εκπομπών θα γίνονται συνεχώς πιο αυστηροί ώστε να ευθυγραμμιστούν με τη Συμφωνία του Παρισιού για το Κλίμα.⁹

Η απουσία προετοιμασίας για τη μετάβαση του παραγωγικού ιστού και κομβικών δραστηριοτήτων (είτε σε σχέση με τις θέσεις εργασίας, είτε λόγω ειδικού εμπορικού βάρους) στην εποχή της απανθρακοποίησης ενδέχεται να καταβαρυνθεί οποιαδήποτε αναπτυξιακή στρατηγική και προοπτική.

Πέραν όμως του «ρίσκου μετάβασης» για υφιστάμενες δραστηριότητες, υπάρχει ακόμα μεγαλύτερο ρίσκο για νέες (σχεδιαζόμενες) επενδύσεις σε υποδομές που σχετίζονται με τα ορυκτά καύσιμα, ιδιαίτερα όταν αυτές έχουν ορίζοντα απόσβεσης πολλών δεκαετιών και «κλειδώνουν» το ενεργειακό μοντέλο σε ένα πρότυπο (παραγωγής και κατανάλωσης) υψηλού αποτυπώματος άνθρακα (path dependence). Χαρακτηριστικά είναι τα σχέδια για εξορύξεις υδρογονανθράκων στον θαλάσσιο και χερσαίο χώρο της Ελλάδας¹⁰ και οι νέες υποδομές παραγωγής, μεταφοράς και διανομής φυσικού αερίου.¹¹

⁷ α) Caldecott, Ben, (ed.) Stranded Assets and the Environment: Risk, Resilience and Opportunity. Routledge explorations in environmental studies. Routledge, Abingdon, UK, pp. 23-54. ISBN 9781138120600. β)

⁸ Cahen-Fourot, Louison and Campiglio, Emanuele and Dawkins, Elena and Godin, Antoine and Kemp-Benedict, Eric (2019) Capital stranding cascades: The impact of decarbonisation on productive asset utilisation. *Ecological Economic Papers*, 18. WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.

⁹ <https://www.eib.org/en/publications/eib-energy-lending-policy>

¹⁰ WWF Greece (2019). Economic impact study on the costs of oil and gas drilling in Greece.

http://www.wwf.gr/images/pdfs/Policy_brief_final_draft_signed_off.pdf

¹¹ Το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα προβλέπει μια σημαντική αύξηση νέων υποδομών παραγωγής και διανομής φυσικού αερίου ως αντικατάσταση της λιγνιτικής ηλεκτροπαραγωγής.

Παρότι αναλύουμε αυτό το κομβικό σημείο παρακάτω (ενότητα «Ενέργεια»), είναι αξιοσημείωτο πως τέτοιες εθνικές αποφάσεις αγνοούν πλήρως τις διεθνείς συζητήσεις και εξελίξεις για το μέλλον των ορυκτών καυσίμων, και τη μεσοπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα αυτών των υποδομών.¹² Είναι επίσης χαρακτηριστικό πως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ανακοίνωσε ότι (με ελάχιστες εξαιρέσεις ήσσονος σημασίας) θα σταματήσει να χρηματοδοτεί υποδομές που σχετίζονται με την εξόρυξη, παραγωγή (καύση) και διανομή ορυκτών καυσίμων, συμπεριλαμβανομένου του αερίου.¹³ Παραγνωρίζουν επίσης το γεγονός πως μεγάλοι πετρελαϊκοί όμιλοι στρέφονται προς τον μηδενισμό των εκπομπών, με σταδιακή απεξάρτηση του business model τους από τους υδρογονάνθρακες.¹⁴ Τέλος, δείχνουν να αγνοούν το πρόσφατο σύστημα ταξινόμησης που προτείνει το Technical Expert Group on Sustainable Finance της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το οποίο εξαιρεί ουσιαστικά την πλειονότητα υποδομών φυσικού αερίου από τις «περιβαλλοντικά βιώσιμες δραστηριότητες» (με ελάχιστες εξαιρέσεις) ακριβώς λόγω το μακροχρόνιου προβλήματος lock-in που δημιουργούν.¹⁵

Προτάσεις:

Κρίνουμε απαραίτητη μια πολύ πιο σαφή και ρητή σύνδεση και οριοθέτηση των «οικονομικών της μετάβασης» που σχετίζονται με την κλιματική κρίση, τόσο σε ότι αφορά τις διεθνείς τάσεις όσο και την ελληνική οικονομία ειδικότερα. Η ενότητα είναι σημαντικό να αναλύει ρητά και ξεκάθαρα κατά σειρά:

α) τις αναπτυξιακές ευκαιρίες από τις οποίες θα μπορούσε να επωφεληθεί η ελληνική οικονομία, με βάση τις υφιστάμενες παγκόσμιες τάσεις,

β) τα ρίσκα μετάβασης που συνεπάγονται οι διεθνείς πολιτικές απανθρακοποίησης, ανά κλάδο, και

γ) τα υλικά ρίσκα (φυσικοί κίνδυνοι) που προέρχονται από τις επιπτώσεις της κλιματικής κρίσης σε σημαντικούς εθνικούς κλάδους και στο σύνολο της οικονομίας.

Η κατανόηση αυτών των προκλήσεων εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας της χώρας είναι προϋπόθεση για έναν ορθό αναπτυξιακό και επενδυτικό σχεδιασμό, που να μην υποσκάπτει εν τέλει τις αναπτυξιακές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας λόγω εστίασης σε μεσοπρόθεσμα μη βιώσιμους κλάδους, και επενδύσεων σε μη βιώσιμες υποδομές άνθρακα.

Η ευρύτερη περιβαλλοντική κρίση ως παγκόσμια τάση

Παρότι αναφέρονται στο εν λόγω κεφάλαιο ευρύτερες πτυχές της περιβαλλοντικής κρίσης, αυτές οι αναφορές είναι αποσπασματικές.

Όπως προαναφέρουμε στην εισαγωγική ενότητα, η κλιματική κρίση ως παγκόσμια τάση είναι μια από τις πτυχές της περιβαλλοντικής κατάρρευσης του πλανήτη. Εξίσου σημαντική πτυχή, η οποία συνδέεται με την κλιματική κρίση, χωρίς όμως να περιορίζεται σε αυτή, είναι η κρίση απώλειας βιοποικιλότητας, οικοσυστημάτων και φυσικών πόρων. Αυτές οι τάσεις έχουν εξίσου σημαντικές προεκτάσεις για την ελληνική οικονομία και για την οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική.

¹² α) Charles Teplin, Mark Dyson, Alex Engel, and Grant Glazer (2019). The Growing Market for Clean Energy Portfolios. Rocky Mountains Institute report. β) Mark Dyson, Grant Glazer, and Charles Teplin (2019). Prospects for Gas Pipelines in the Era of Clean Energy. Rocky Mountains Institute report.

¹³ EIB (2019) Energy lending policy: Supporting the energy transformation. <https://www.eib.org/en/publications/eib-energy-lending-policy>

¹⁴ The Guardian. *BP enjoys share bounce after unveiling plans to shift away from fossil fuels*. 04/08/2019.

<https://www.theguardian.com/business/2020/aug/04/bp-dividend-covid-record-loss-energy-oil-gas>

¹⁵ European Commission (2020). Taxonomy: Final report of the Technical Expert

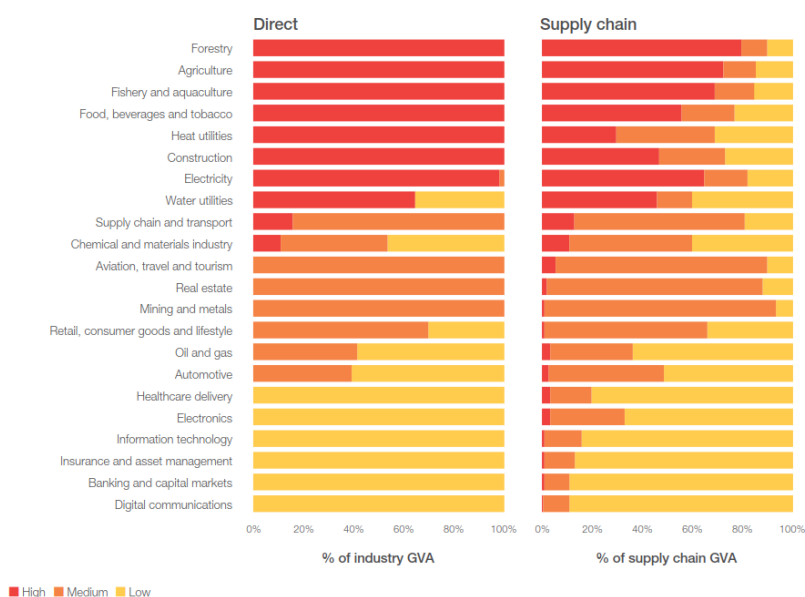
Group on Sustainable Finance.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf

Σε διεθνές επίπεδο, εκτιμάται πως οι «οικοσυστημικές υπηρεσίες», δηλαδή οι υπηρεσίες που προσφέρει η φύση στην ευημερία των κοινωνιών αντιστοιχεί σε 44 τρισεκ. δολάρια (πάνω από το 50% του παγκοσμίου ΑΕΠ).¹⁶ Η απώλεια αυτών των υπηρεσιών σε ένα σενάριο μη δράσης (cost of policy inaction) θα ισοδυναμούσε με ετήσιες απώλειες της τάξης των 2 - 4,5 τρισεκ. δολαρίων κάθε χρόνο, έως το 2050.

Δεν είναι τυχαίο πως η κατάρρευση της βιοποικιλότητας είναι πλέον αντικείμενο συζητήσεων στα υψηλότερα κλιμάκια της οικονομικής πολιτικής και της διεθνούς κοινότητας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η επιτροπή Dasgupta αξιολογεί για το βρετανικό υπουργείο οικονομικών τα οικονομικά της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων, διενεργώντας αντίστοιχη εργασία με την (ιστορικής σημασίας) μελέτη Stern για τα οικονομικά της κλιματικής αλλαγής.¹⁷ Σύμφωνα με έκθεση που συντάχθηκε για λογαριασμό του World Economic Forum, μεγάλα φάσματα της διεθνούς οικονομίας εξαρτώνται άμεσα ή έμμεσα από την καλή κατάσταση των οικοσυστημάτων.¹⁸

Σχήμα 1: Ποσοστό άμεσης και έμμεσης ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας με εξάρτηση από τη φύση (nature-related dependency), ανά κλάδο δραστηριότητας



Πηγή: PWC

Στην Ελλάδα, παρότι δεν έχει γίνει υπολογισμός και δεν έχει συνταχθεί έκθεση αντίστοιχη με τα natural ecosystem assessments άλλων χωρών,¹⁹ όλες οι ενδείξεις οδηγούν στο συμπέρασμα πως η καλή κατάσταση των οικοσυστημάτων συμβάλλει κομβικά σε σημαντικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας και στην ευρύτερη ευημερία της κοινωνίας. Τα υγιή οικοσυστήματα έχουν επίσης κεφαλαιώδη σημασία για τη θωράκιση της χώρας απέναντι σε κλιματικές καταστροφές και για την ενίσχυση των δυνατοτήτων μετριασμού και προσαρμογής στην κλιματική κρίση. Κατά την Παγκόσμια Τράπεζα, το φυσικό κεφάλαιο ανέρχεται στο 6% του συνολικού πλούτου

¹⁶ PWC and World Economic Forum (2019). Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy. http://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Nature_Economy_Report_2020.pdf

¹⁷ HM Treasury (2020). The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. <https://www.gov.uk/government/collections/the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review>

¹⁸ PWC and World Economic Forum (2019), Op. Cit.

¹⁹ α) Schröter, Matthias & Albert, Christian & Marques, Alexandra & Tobón, Wolke & Lavorel, Sandra & Maes, Joachim & Brown, Claire & Klotz, Stefan & Bonn, Aletta. 2016. National Ecosystem Assessments in Europe: A Review. BioScience. 1. 10.1093/biosci/biw101. β) Wilson, L., et al. 2014. "The Role of National Ecosystem Assessments in Influencing Policy Making", OECD Environment Working Papers, No. 60, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxvl3zsbhkk-en>.

της χώρας,²⁰ ενώ με βάση τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής οι οικοσυστημικές υπηρεσίες (ecosystem services) που παρέχουν οι προστατευόμενες περιοχές του ευρωπαϊκού δικτύου Natura 2000 (σε εφαρμογή των ενωσιακών οδηγιών 92/43/ΕΟΚ και 2009/147/ΕΚ) μπορούν να υπολογιστούν προσεγγιστικά σε περίπου 8,7 με 12,3 ευρώ δισεκ. ετησίως (κατ' αναλογία περίπου 4,7% με 6,6% του ελληνικού ΑΕΠ το 2019).²¹ Ταυτόχρονα, το κατά κεφαλήν διεθνές περιβαλλοντικό αποτύπωμα της ελληνικής οικονομίας μέσω προκαλουμένων επιπτώσεων σε τρίτες χώρες, παραμένει υψηλό.²²

Όπως και σε ότι αφορά την κλιματική κρίση, οι οικονομικές προεκτάσεις της ευρύτερης περιβαλλοντικής κρίσης είναι πολύ σημαντικές και επιφυλάσσουν:

- Υλικά ρίσκα, που συνδέονται με τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις της περιβαλλοντικής κρίσης σε σημαντικούς, για την ελληνική οικονομία, κλάδους.
- Ρίσκα μετάβασης, σε ότι αφορά κλάδους και πρακτικές που δεν είναι βιώσιμες, σε ένα διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο στο οποίο το πρόταγμα της κυκλικής οικονομίας (με στόχο τη μείωση του περιβαλλοντικού αποτυπώματος τόσο στο σκέλος των εισροών όσο και σε αυτό των εκροών) και της προστασίας και αποκατάστασης οικοσυστημάτων, είναι ολοένα και πιο σημαντικά. Για παράδειγμα, ρίσκα μετάβασης υφίστανται για την εγχωρία πλαστική βιομηχανία.
- Ευκαιρίες, σε ότι αφορά την δυνατότητα εξειδίκευσης σε αναπτυσσόμενους κλάδους και πρακτικές που συμβάλλουν στην αντιστροφή της απώλειας οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητας.

Πρόταση

Είναι απαραίτητη μια ενδεδειγμένη αναφορά στην ευρύτερη περιβαλλοντική κρίση ως κομβική διεθνή εξέλιξη με σημαντικές προεκτάσεις για την ελληνική οικονομία, και την αναπτυξιακή στρατηγική της Ελλάδας. Όπως και σε ότι αφορά την κλιματική κρίση, η ενότητα είναι σημαντικό να λάβει υπόψη:

α) τις αναπτυξιακές ευκαιρίες από τις οποίες θα μπορούσε να επωφεληθεί η ελληνική οικονομία, με βάση τις παγκόσμιες τάσεις, πχ κυκλική οικονομία, βιώσιμη πρωτογενή παραγωγή, βιώσιμη «γαλάζια οικονομία» (blue economy)

β) τα (άμεσα και έμμεσα) ρίσκα μετάβασης που συνεπάγονται οι διεθνείς πολιτικές αντιστροφής της απώλειας οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητας, ανά κλάδο

γ) τα υλικά ρίσκα (φυσικοί κίνδυνοι) που προέρχονται από τις επιπτώσεις της απώλειας οικοσυστημάτων, βιοποικιλότητας και φυσικών πόρων, σε σημαντικούς εθνικούς κλάδους και το σύνολο της οικονομίας.

²⁰ World Bank (2018). The changing wealth of nations: Building a sustainable future.

<https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/01/30/the-changing-wealth-of-nations>

²¹ ten Brink P, Bassi S, Badura T, Gantioler S, Kettunen M, Mazza L, Hart K (2013). The Economic benefits of the Natura 2000 Network. European Commission. https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/ENV-12-018_LR_Final1.pdf

²² WWF (2018). Living Planet Report. https://www.wwf.eu/campaigns/living_planet_report_2018/

ΚΕΦΑΛΑΙΑ 4.2 ΚΑΙ 4.3: ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Σοβαρές παθογένειες στο ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης, όπως η κακή νομοθέτηση και το έλλειμμα που διαπιστώνεται ιδιαίτερα έντονα στο επίπεδο της ουσιαστικής κοινωνικής συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι αναμφίβολα από τα σοβαρότερα αναπτυξιακά εμπόδια της ελληνικής οικονομίας.

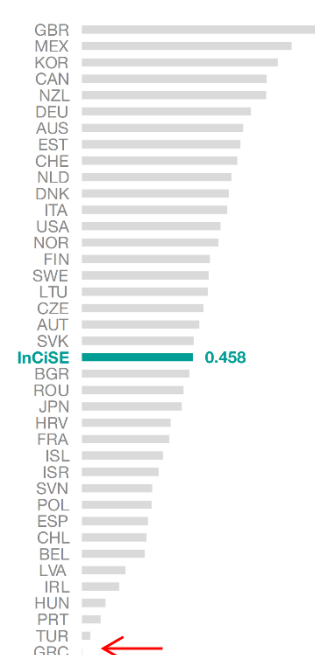
Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η τελευταία έκθεση εξαμήνου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ελληνική οικονομία, «[η] περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα πάσχει από διάφορα αλληλένδετα προβλήματα (47). Η περιβαλλοντική νομοθεσία εξακολουθεί να μην έχει κωδικοποιηθεί και δεν υπάρχουν ψηφιακά εργαλεία για την παρακολούθηση της εφαρμογής της, γεγονός που περιορίζει την προσβασιμότητά της για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Επιπλέον, οι διοικητικές πράξεις που απαιτούνται για την εφαρμογή των νόμων εκδίδονται είτε με σημαντικές καθυστερήσεις ή καθόλου. Οι νόμοι αλλάζουν συχνά χωρίς προηγούμενη αξιολόγηση, και χωρίς διακριτά πραγματολογικά στοιχεία. Τέλος, όταν η χρήση της δημόσιας διαβούλευσης δεν απαιτείται από το δίκαιο της ΕΕ (δηλαδή, στην περίπτωση εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων), η χρήση της δημόσιας διαβούλευσης αντιμετωπίζει προβλήματα όπως σύντομες προθεσμίες ή περιορισμένη δημοσιότητα.»²³

Επιπροσθέτως, στην τελευταία έκθεση του International Civil Service Effectiveness (Incise) Index,²⁴ η οποία αναφέρεται και στην υπό σχολιασμό ενδιάμεση έκθεση, η Ελλάδα έρχεται τελευταία στον κρισιμότητα τομέα της ποιότητας της νομοθέτησης. Το συγκλονιστικό όμως αυτό στοιχείο μόνο ακροθιγώς σχολιάζεται στην έκθεση, ενώ δεν αντιμετωπίζεται με εργαλεία που πραγματικά θεραπεύουν αυτό το μέγιστο αναπτυξιακό έλλειμμα.

Χαρακτηριστικά στοιχεία αυτού του σημαντικού ελλείμματος στην ποιότητα της νομοθέτησης είναι:

- ο η πληθώρα διατάξεων που είναι κακογραμμένες και μεταβάλλονται συνεχώς,
- οι φωτογραφικές ρυθμίσεις που τακτοποιούν πολύ ειδικές περιπτώσεις «ημετέρων»,
- ο η πληθώρα άσχετων με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου διατάξεων που δυσχεραίνουν την ιχνηλάτηση των νομικών μεταβολών και συσκοτίζουν τη νομοθετική διαδικασία,
- ο η δια νόμου μεταβολή θεμελιώδους σημασίας προεδρικών διαταγμάτων²⁵ και ουσιαστών υπουργικών αποφάσεων, με σκοπό την αποφυγή του δικαστικού ελέγχου αμφίβολης συνταγματικότητας ρυθμίσεων,
- οι συνεχείς νομιμοποιήσεις παρανομιών που ευνοούν μια γενικευμένη αδιαφορία για τους νόμους του κράτους ενώ αποθαρρύνουν την ανάπτυξη υγιών επενδυτικών σχεδίων, αδιαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων,
- οι ελλιπείς διαβουλεύσεις, τόσο σε σχέση με τη διάρκεια, όσο και σε σχέση με τη διάθεση στο διαβουλευόμενο κοινό υποστηρικτικού υλικού που διευκολύνει την κατανόηση των ρυθμίσεων,
- ο το σοβαρότατο έλλειμμα δεδομένων βάσης και εργαλείων απρόσκοπτης και ανοιχτής διάθεσης δεδομένων για το περιβάλλον.

Regulation (REG)



Ειδικότερα όσον αφορά την ανοιχτή διάθεση επίκαιρων δεδομένων για την κατάσταση του περιβάλλοντος, η σημασία των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων δεν περιορίζεται στην προφανή τους αξία για την ίδια την

²³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020, 26 Φεβρουαρίου). Έκθεση χώρας – Ελλάδα 2020 που συνοδεύει το κείμενο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο 2020: Αξιολόγηση της προόδου σχετικά με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών, και αποτελέσματα των εμπεριστατωμένων επισκοπήσεων βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011». COM(2020) 150 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0507&from=EN> Σελ. 77.

²⁴ International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, 2019.

²⁵ Πρόσφατη περίπτωση, το άρθρο 44 του ν. 4685/2020 που εισάγει ουσιαστικές τροποποιήσεις στο προεδρικό διάταγμα των χρήσεων γης, αποφεύγοντας τον έλεγχο τους από το ΣτΕ, το οποίο επεξεργάζεται όλα τα σχέδια π.δ.

προστασία του περιβάλλοντος. Πρόκειται για θεμελιωδώς αναπτυξιακή μεταρρύθμιση που συμβάλλει καθοριστικά στις εξής βελτιώσεις του συστήματος διακυβέρνησης:

- Επιταχύνει σημαντικά την αδειοδότηση επενδυτικών σχεδίων, με ιδιαίτερη έμφαση στη διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, καθώς προσφέρει τα απαραίτητα περιβαλλοντικά δεδομένα με τρόπο έγκυρο και διαφανή, όπως αυτά έχουν προκύψει από επιστημονικές έρευνες.
- Προσφέρει ασφάλεια δικαίου στους επενδυτές και στις ίδιες τις αδειοδοτικές υπηρεσίες, καθώς τα απαιτούμενα περιβαλλοντικά δεδομένα βάσης για τις εκτιμήσεις περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν εξαρτώνται από υποκειμενικές εκτιμήσεις ή από μελέτες που μπορούν στη συνέχεια να προσβληθούν νομικά στη βάση άλλων δεδομένων που δεν έχουν συνεκτιμηθεί, καθώς δεν είναι δημόσια διαθέσιμα.
- Διευκολύνει την άσκηση δικαστικού ελέγχου, καθώς μειώνει την πιθανότητα αμφισβήτησης της εγκυρότητας των περιβαλλοντικών δεδομένων στα οποία στηρίζονται οι μελέτες του φακέλου αδειοδότησης επενδυτικών σχεδίων.
- Επιταχύνει την αδειοδοτική διαδικασία, καθώς διευκολύνεται το έργο των γνωμοδοτικών υπηρεσιών του κράτους κατά την έκφραση τεχνικής κρίσης επί των φακέλων αδειοδότησης.
- Ενισχύει τη διαφάνεια και καλή διοίκηση, στοιχεία απαραίτητα για την ανάπτυξη υγιούς επενδυτικού περιβάλλοντος.

Αποτελεί αναμφισβήτητο γεγονός ότι οι ισχυρές περιβαλλοντικές πολιτικές προσφέρουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα.

Όπως προκύπτει από έρευνα του ΟΟΣΑ και από σχετικές εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (ΕΟΠ), οι οποίες αποτιμούν το κόστος και όφελος για τις οικονομίες που εφαρμόζουν αυστηρή περιβαλλοντική νομοθεσία,²⁶ η σαφήνεια και απαρέγκλιτη εφαρμογή ενός στιβαρού πλαισίου ρυθμίσεων περιβαλλοντικής και κλιματικής προστασίας ενισχύει την ανταγωνιστικότητα. Όπως μάλιστα χαρακτηριστικά αναφέρει ο ΕΟΠ, «η απαιτητική περιβαλλοντική πολιτική σχετίζεται με μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα και περισσότερη οικο-καινοτομία στα κράτη μέλη.»²⁷

Το παρακάτω γράφημα του ΕΟΠ, το οποίο συμφωνεί με τα στοιχεία και του ΟΟΣΑ, είναι χαρακτηριστικό, ειδικά εάν συγκριθεί με την πρόσφατη έκθεση για την ανταγωνιστικότητα (global competitiveness report) 2019 του World Economic Forum,²⁸ βλέπουμε ότι η θέση τους στον παγκόσμιο χάρτη ανταγωνιστικότητας είναι: Ολλανδία (4), Ελβετία (5), Γερμανία (7), Σουηδία (8), Δανία (10), Γαλλία (15), Νορβηγία (17), Ελλάδα (59).

²⁶ Green tape: Environmental regulations may not cost as much as governments and businesses fear. (2015, 3 January). *The Economist*. Ανακτήθηκε από <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21637411-environmental-regulations-may-not-cost-much-governments-and-businesses>

²⁷ European Environment Agency. (2019, 11 December). <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/demanding-environmental-policy-is-associated>

²⁸ World Economic Forum. (2019). The Global Competitiveness Report 2019. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Σχήμα 2: Αυστηρότητα περιβαλλοντικής πολιτικής και ανταγωνιστικότητα



Πηγή: *European Environment Agency, 2019*²⁹

Θεμελιώδεις αρχές ρυθμιστικής διακυβέρνησης και ειδικότερα καλής νομοθέτησης είναι ιδίως οι παρακάτω, οι οποίες όμως παραβιάζονται συστηματικά κατά τα τελευταία χρόνια:

- Απλότητα και σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων.
- Αποφυγή συνεχών μεταβολών του ίδιου πλαισίου ρυθμίσεων. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε ότι μέσα στην τελευταία δεκαετία έχει μεταβληθεί εκ βάθρων τουλάχιστον τέσσερις φορές η χωροταξική και η πολεοδομική νομοθεσία, πέντε φορές ο δασικός κώδικας, ενώ αμέτρητες είναι και οι μεταβολές στη νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση.
- Ισονομία και ασφάλεια δικαίου. Ειδικά η ασταμάτητη πολιτική νομιμοποίησης των αυθαιρέτων που ξεκίνησε το 2011 και συνεχίζεται με αμείωτο ρυθμό μέχρι σήμερα, δίνει την εικόνα ενός κράτους που όχι απλώς δεν τιμά τους ίδιους τους νόμους του, αλλά δεν εφαρμόζει τις αρχές της ισονομίας και ισοπολιτείας, δημιουργώντας και στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.
- Επαρκής και ανοιχτή δημόσια διαβούλευση. Οι μικρής διάρκειας διαβουλεύσεις που συχνά δεν πραγματοποιούνται στην πλατφόρμα [opengov.gr](http://www.opengov.gr), αλλά περιορίζονται σε απλή ανάρτηση του σχεδίου σε διάφορες ιστοσελίδες, με μόνη πρόβλεψη την αποστολή μέσω email των σχολίων και δίχως να φαίνονται τα σχόλια τρίτων που υποβάλλονται, αποτελούν πολύ συχνό φαινόμενο. Σημαντικό επίσης είναι και το έλλειμμα τεκμηρίωσης της αναγκαιότητας και της λογικής των προωθούμενων ρυθμίσεων, για παράδειγμα μέσα από τη δημοσιοποίηση κατά τη φάση της δημόσιας διαβούλευσης των ειδικών εκθέσεων ανάλυσης των συνεπειών των προτεινόμενων ρυθμίσεων.³⁰

²⁹ European Environment Agency. (2019, 11 December). <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/demanding-environmental-policy-is-associated>

³⁰ Σημειώνεται ότι παραβιάζεται συστηματικά η πρόβλεψη του νόμου για το επιτελικό κράτος 4622/2019 ότι η «[η] διαβούλευση επί των νομοσχεδίων γίνεται και μέσω του δικτυακού τόπου www.opengov.gr και διαρκεί δύο (2) εβδομάδες. Κατά τη φάση της διαβούλευσης αναρτάται στον δικτυακό τόπο προσχέδιο των διατάξεων του νομοσχεδίου καθώς και μία προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και παρέχεται η δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού.»

Προτάσεις:

Για ένα πιο αποτελεσματικό σύστημα διακυβέρνησης και δικαιοσύνης για την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης, κρίνουμε απολύτως απαραίτητες τις παρακάτω μεταρρυθμίσεις:

1. Ολοκλήρωση του έργου των δασικών χαρτών, χωρίς καμία καθυστέρηση. Υπενθυμίζεται ότι η ολοκλήρωση των δασικών χαρτών αποτελούσε μνημονιακή δέσμευση της Ελλάδας έναντι των θεσμών, καθώς η σημασία του Δασολογίου για τη διαφάνεια της διοίκησης και την ασφάλεια δικαίου στην ανάπτυξη του επενδυτικού περιβάλλοντος θεωρείται δεδομένη.
2. Εθνική απογραφή της βιοποικιλότητας, και ανοιχτή δημόσια διάθεση των δεδομένων της απογραφής, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθ. 17 του ν. 3937/2011 (ΦΕΚ Α' 60) «Προστασία της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις». Η απογραφή επικαιροποιείται ανά δεκαετία και προσφέρει στο ενδιαφερόμενο κοινό τα πλέον επίκαιρα δεδομένα, διασφαλίζοντας τους καλύτερους όρους για ασφάλεια δικαίου και ταχεία ολοκλήρωση των διαδικασιών αδειοδότησης επενδυτικών ή άλλων σχεδίων.
3. Επικαιροποίηση των κόκκινων καταλόγων ανά πενταετία. Σε συνδυασμό με την εθνική απογραφή της βιοποικιλότητας, οι κόκκινοι κατάλογοι δίνουν σαφή εικόνα για την κατάσταση διατήρησης των ειδών χλωρίδας και πανίδας, σύμφωνα με τα κριτήρια της Διεθνούς Ένωσης για τη Διατήρηση της Φύσης (IUCN). Διευκολύνεται έτσι σημαντικά τόσο η διαδικασία ολοκλήρωσης των εκτιμήσεων περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όσο και η διατύπωση της θεσμικά απαραίτητης και ουσιώδους τεχνικής κρίσης της διοίκησης επί φακέλων αδειοδότησης επενδυτικών σχεδίων, έργων και δραστηριοτήτων.
4. Ενίσχυση του συστήματος περιβαλλοντικών ελέγχων. Ο έλεγχος της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης και η αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής παραβατικότητας δεν αποτελεί εργαλείο που αφορά αποκλειστικά τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος. Είναι θεμελιώδες στοιχείο ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, ειδικά καθώς προσφέρει ισονομία και χρηστή διοίκηση, αλλά και βεβαίως ενίσχυση της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ, οι παραβιάσεις του οποίου σε πολλές περιπτώσεις έχουν αποτέλεσμα την επιβολή χρηματικών ποινών και κυρώσεων και βεβαίως τον διεθνή διασυρμό της Ελλάδας ως χώρας ανομίας και ανισοτήτων έναντι του νόμου. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι απαραίτητη πλέον η αναβάθμιση της υπηρεσίας επιθεωρητών περιβάλλοντος του ΥΠΕΝ σε ανεξάρτητη αρχή, ώστε ο έλεγχος της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης να μην αποτελεί επιλογή των πολιτικών ηγεσιών του αρμόδιου σήμερα υπουργείου, αλλά να υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής.
5. Ενίσχυση του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών: Οι περιοχές Natura και όλες οι προστατευόμενες περιοχές, ως πυρήνες βιοποικιλότητας και κύριες πηγές οικοσυστημικών υπηρεσιών, χρήζουν ισχυρής και αποτελεσματικής πολιτικής διαχείρισης.
Η αποξήλωση του δοκιμασμένου συστήματος διακυβέρνησης που βασιζόταν στους φορείς διαχείρισης αφήνει τις προστατευόμενες περιοχές σε μια ανησυχητική εκκρεμότητα και απογυμνωμένες από τους απαραίτητους μηχανισμούς τοπικής συμμετοχής και διαλόγου. Την ίδια στιγμή, εκκρεμεί η εκδίκαση της παραπομπής της Ελλάδας στο Δικαστήριο της ΕΕ επειδή δεν προστατεύει επαρκώς τη βιοποικιλότητα³¹ και η θεσμοθέτηση μέτρων προστασίας τους με προεδρικά διατάγματα και μέτρα διατήρησης.
Είναι απαραίτητο να ενισχυθεί το σύστημα με δομές που θα καλύπτουν όλες τις περιοχές αντίστοιχης ή ισχυρότερης αποτελεσματικότητας των φορέων διαχείρισης, οι οποίες θα εξασφαλίζουν τη σωστή εφαρμογή των μέτρων προστασίας και βεβαίως την ενεργητική συμμετοχή και διαφανή ενημέρωση των τοπικών κοινωνιών.

³¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2019, 25 Ιουλίου). Βιοποικιλότητα: Η Επιτροπή αποφασίζει να παραπέμψει την Ελλάδα στο Δικαστήριο, επειδή δεν προστατεύει επαρκώς τους φυσικούς οικοτόπους και τα είδη. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EL/IP_19_4257

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.4: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

Χρηματοπιστωτική εποπτεία

Εκτός από τις προτάσεις της ενδιάμεσης έκθεσης, μια επίσης ουσιώδης παράμετρος που είναι απαραίτητο να εξεταστεί είναι το κατά πόσο τα χρηματοπιστωτικά και μακροοικονομικά ρίσκα που συνδέονται με κλιματική και περιβαλλοντική διακινδύνευση αξιολογούνται επαρκώς από τις υφιστάμενες εθνικές εποπτικές αρχές (Τράπεζα της Ελλάδος και Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς).

Το NGFS (Network for Greening the Financial Sector), που λειτουργεί ως «πράσινη λέσχη» των κεντρικών τραπεζών για την αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής κρίσης, διαχωρίζει αυτά τα ρίσκα σε δυο κατηγορίες: τον «φυσικό κίνδυνο» και τον «κίνδυνο μετάβασης», όπως αυτοί απεικονίζονται στο παρακάτω πλαίσιο.³² Πέραν όμως του κλιματικού ρίσκου, υφίστανται επίσης ευρύτερα περιβαλλοντικά ρίσκα που σχετίζονται άμεσα με την παγκόσμια απώλεια οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητας.³³

Η απουσία αξιολόγησης των κινδύνων που προκαλούνται από την έκθεση σε μη βιώσιμες δραστηριότητες (και συμμετρικά, η έλλειψη ανακατεύθυνσης χρηματοροών προς βιώσιμες επενδύσεις) ενδέχεται να προκαλέσει νέες εστίες κινδύνων α) σε ότι αφορά μεμονωμένα ιδρύματα (τράπεζες υπό την εποπτεία εθνικών αρχών, ασφαλιστικά ιδρύματα, επενδυτικούς οργανισμούς) και β) στο σύνολο του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Δεδομένης της εκτιμώμενης ως ιδιαίτερα σημαντικής επίπτωσης της κλιματικής αλλαγής στην ελληνική οικονομία, καθώς και της εξάρτησης της τελευταίας από κλάδους που είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι σε ρίσκα μετάβασης και στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, κρίνουμε απαραίτητη την κατά προτεραιότητα και επείγουσα αξιολόγηση των σχετικών κινδύνων εκ μέρους των αρμοδίων εποπτικών αρχών.

³² Network for Greening the Financial System (NGFS). (2019). Climate change as a source of financial risk. Network for Greening the Financial System First comprehensive report: https://www.banquefrance.fr/sites/default/files/media/2019/04/17/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf

³³ α) PWC and WWF Switzerland (2020). Nature is too big to fail – Biodiversity: the next frontier in financial management.

<https://www.pwc.ch/en/publications/2020/nature-is-too-big-to-fail.pdf>. β) Metabolic and WWF (2020). Value at risk in the blue economy: Piloting a Systems Modeling Approach to Explore Sustainability Pressures and Financial Risk.

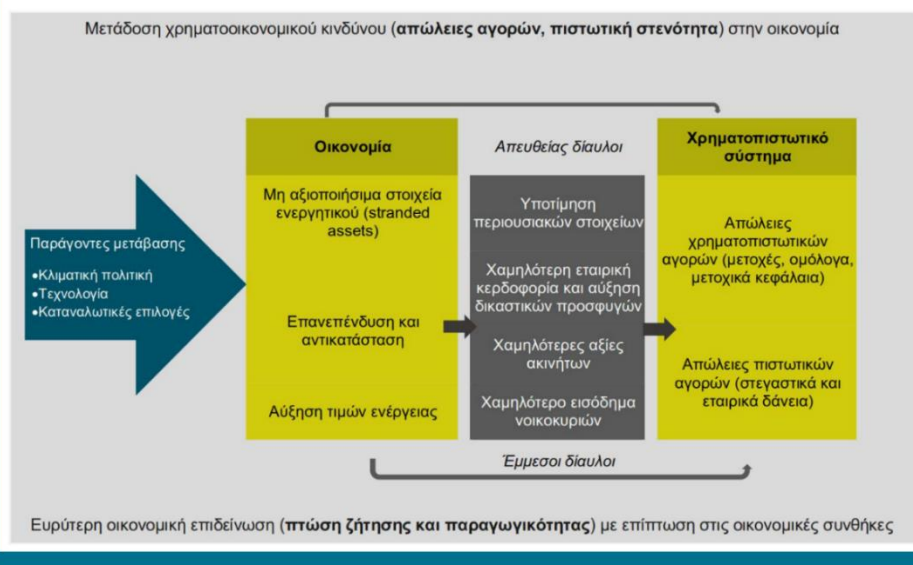
<https://www.metabolic.nl/projects/measuring-financial-risks-in-the-blue-economy/>. γ) Kedward, K., Ryan-Collins, J. and Chenet, H. (2020). Managing nature-related financial risks: a precautionary policy approach for central banks and financial supervisors. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2020-09). <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2020-09>

Πλαίσιο: Κλιματική αλλαγή και χρηματοπιστωτική σταθερότητα

Εικόνα 1: Από τον φυσικό κίνδυνο στους κινδύνους για την οικονομική σταθερότητα



Εικόνα 2: Από τον κίνδυνο μετάβασης στους κινδύνους για την οικονομική σταθερότητα



Πρόσφατη έκθεση του NGFS δίνει σαφείς κατευθύνσεις προς τις (εθνικές) εποπτικές αρχές, για συμπερίληψη στις πολιτικές και πρακτικές τους της αξιολόγησης κλιματικών και περιβαλλοντικών ρίσκων με αντίκτυπο στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.³⁴ Οι κατευθύνσεις αφορούν τόσο τη μακροπροληπτική (macroprudential) πολιτική για την αντιμετώπιση ενδεχομένων συστημικών ρίσκων, όσο και τη μικροπροληπτική πολιτική (microprudential) για την ορθή αξιολόγηση ρίσκων στο επίπεδο μεμονωμένων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

³⁴ Network for Greening the Financial System (2020). Guide for Supervisors: Integrating climate related and environmental risks into prudential supervision. NGFS technical document. https://www.ngfs.net/sites/default/files/medias/documents/ngfs_guide_for_supervisors.pdf

Συγκεκριμένα, το NGFS καλεί τις εποπτικές αρχές:

1. Να αξιολογήσουν πώς οι οικονομίες και χρηματοπιστωτικοί κλάδοι υπό την δικαιοδοσία τους θα πληγούν από ρίσκα σχετιζόμενα με το κλίμα και την περιβαλλοντική υποβάθμιση και πόσο σημαντικά είναι τα «υλικά ρίσκα» και τα «ρίσκα μετάβασης».
2. Να αναπτύξουν διαφανείς και ξεκάθαρες στρατηγικές και διαδικασίες για τον μετριασμό αυτών των συστημικών ρίσκων. Περιλαμβάνει και την εφαρμογή (θεσμικών) διαδικασιών εντός των εποπτικών αρχών.
3. Να εντοπίσουν την έκθεση εποπτευόμενων ιδρυμάτων σε ρίσκα σχετιζόμενα με το κλίμα και το περιβάλλον, και να αξιολογήσουν τις ενδεχόμενες απώλειες τους σε περίπτωση πραγματοποίησης αυτών των ρίσκων, για παράδειγμα μέσω περιβαλλοντικής ανάλυσης τρωτότητας (stress test) του χαρτοφυλακίου τους.
4. Να καθορίσουν με σαφή τρόπο τι απαιτείται από τα εποπτευόμενα ιδρύματα ως προς τον μετριασμό των ρίσκων χαρτοφυλακίου που αντιμετωπίζουν και την κατεύθυνση των χρηματοροών τους. Αυτό εμπεριέχει ενδεχομένως απαιτήσεις σε επίπεδο διακυβέρνησης των ιδρυμάτων, στρατηγικής, διαχείρισης ρίσκου, ανάλυσης σεναρίων, ανάλυσης τρωτότητας και δημοσιοποίησης (disclosure) έκθεσης και επιπτώσεων σε κλίμα και περιβάλλον.
5. Τέλος, οι εποπτικές αρχές να διασφαλίσουν σταδιακά ότι τα ιδρύματα υπό τη δικαιοδοσία τους διαχειρίζονται επαρκώς τα κλιματικά και περιβαλλοντικά ρίσκα χαρτοφυλακίου, μέσω της σταδιακής εφαρμογής εργαλείων όπως είναι για παράδειγμα οι κεφαλαιακές απαιτήσεις.

Προτάσεις:

Παρότι η εποπτική διαδικασία διενεργείται κατά κύριο λόγο από ανεξάρτητες αρχές, το τελικό σχέδιο ανάπτυξης οφείλει να προσφέρει συστάσεις για πολιτικές και πρακτικές που συμβάλλουν στη σημερινή και μελλοντική χρηματοπιστωτική (κατ' επέκταση μακροοικονομική) σταθερότητα, θωρακίζοντας παράλληλα την ελληνική οικονομία προς την κατεύθυνση της αποφυγής νέων κρίσεων.

Συγκεκριμένα:

- Η υιοθέτηση όλων των παραπάνω συστάσεων του NGFS αποτελούν μια πρώτη βάση για τη βελτίωση της εποπτικής πολιτικής χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που ελέγχονται από εθνικές αρχές.
- Σε δεύτερο χρόνο, η λήψη μέτρων μετριασμού των κινδύνων και αποθάρρυνσης μη βιώσιμων επενδύσεων, για παράδειγμα μέσω διαμόρφωσης υψηλότερων κεφαλαιακών απαιτήσεων (capital requirements and capital buffers) για επενδύσεις με υψηλό κλιματικό ή περιβαλλοντικό ρίσκο.

Κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης

Στη χαμηλή ποιότητα λογιστικών στοιχείων και εταιρικής διακυβέρνησης οφείλει να προστεθεί και η ανυπαρξία εθνικού νομικού πλαισίου για τη δημοσιοποίηση (disclosure) μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών (όπως είναι οι εκπομπές άνθρακα, οι ευρύτερες περιβαλλοντικές επιδόσεις και η ευθυγράμμιση των στρατηγικών των επιχειρήσεων με τους εθνικούς, ευρωπαϊκούς και διεθνείς στόχους), καθώς και το επίπεδο εφαρμογής του ενωσιακού δίκαιου (π.χ. non-financial reporting directive) σε ότι αφορά μεγάλες επιχειρήσεις.

Αυτή η έλλειψη ενδέχεται να μεταφραστεί σε ιδιαίτερη αδυναμία δανεισμού και ευρύτερης άντλησης κεφαλαίων, σε ένα διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο στο οποίο οι βιώσιμες επενδύσεις, και οι πολιτικές για την ανακατεύθυνση κεφαλαίων προς βιώσιμα επενδυτικά προϊόντα, έχουν ολοένα και μεγαλύτερο βάρος. Πέραν των υφιστάμενων και σχεδιαζόμενων ευρωπαϊκών οδηγιών, καθώς και των αναρίθμητων εθελοντικών σχημάτων, το εθνικό νομικό πλαίσιο οφείλει και μπορεί να συμπληρώσει αυτό το κενό με βάση βέλτιστες διεθνείς πρακτικές.

Παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 173 του νόμου για την ενεργειακή μετάβαση της Γαλλίας, το οποίο απαιτεί από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και τις εισηγμένες επιχειρήσεις τη δημοσιοποίηση δεδομένων για τις κλιματικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις και τα ρίσκα στα οποία είναι εκτεθειμένες. Θέτει επίσης συγκεκριμένες

προδιαγραφές για την αποφυγή παροχής πληροφοριών χαμηλής ποιότητας, οι οποίες εντείνουν το «πράσινο ξέπλυμα» (green-washing).³⁵

Προτάσεις:

Κατ' εικόνα του αντίστοιχου γαλλικού νόμου, πρόταση για θέσπιση εθνικής νομοθεσίας για τη δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών με βάση τους παρακάτω άξονες:

1. Δημοσιοποίηση από όλες τις εισηγμένες επιχειρήσεις στον ετήσιο απολογισμό τους:

- Τα χρηματοοικονομικά εταιρικά ρίσκα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, τους φυσικούς πόρους και την απώλεια οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητας στα οποία εκτίθενται.
- Τις εταιρικές στρατηγικές μετριασμού αυτών των ρίσκων
- Τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής, και της απώλεια φυσικών πόρων, οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητας για τις δραστηριότητες των αγαθών και υπηρεσιών που παράγει η επιχείρηση.

Επιπλέον, οι τράπεζες και τα πιστωτικά ιδρύματα να απαιτούνται να δημοσιοποιούν στον ετήσιο απολογισμό τους τα ρίσκα που σχετίζονται με την υπερβολική μόχλευση (stress test) σε δραστηριότητες και πρακτικές οι οποίες είναι σημαντικά εκτεθειμένες σε ρίσκα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή και την απώλεια φυσικού κεφαλαίου, οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητας.

2. Δημοσιοποίηση από τους θεσμικούς επενδυτές στον ετήσιο απολογισμό τους:

- Πληροφοριών για τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνουν υπόψη κριτήρια ESG (Environmental, Social, Governance) στις επενδυτικές τους αποφάσεις.
- Δεδομένων για το πώς οι επενδυτικές τους αποφάσεις και το χαρτοφυλάκιο ευθυγραμμίζονται με τις εθνικές και ευρωπαϊκές στρατηγικές για το κλίμα και την ενέργεια, την βιοποικιλότητα και την κυκλική οικονομία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.7: ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Παρότι η έκθεση αναφέρεται στη δυνατότητα σχεδιασμού «πράσινων φορών», και ενδεχόμενης αντικατάστασης υφιστάμενων φόρων (πχ φόρων που επιβαρύνουν την εργασία) με αυτούς, εντούτοις η αναφορά είναι αποσπασματική. Συγκεκριμένα, η έκθεση δεν εξετάζει σοβαρά τις δυνατότητες της πράσινης φορολογίας για ανακατεύθυνση του φορολογικού βάρους σε επιζήμιες δραστηριότητες, ενώ καμία από τις παρεμβάσεις που προτείνονται δεν αναδεικνύουν καν τη συστηματική εξέταση ειδικών περιβαλλοντικών φόρων. Τέλος, δεν υπάρχει αναφορά στο άλλο σκέλος της εξίσωσης - αυτό των επιδοτήσεων και φοροελαφρύνσεων (δημοσίων δαπανών δηλαδή) που παρέχονται σε περιβαλλοντικά επιζήμιες δραστηριότητες.

Περιβαλλοντικοί φόροι

Κατάρχας, είναι χρήσιμο να υπενθυμίσουμε πως η ανακατεύθυνση της φορολογίας από την εργασία στην περιβαλλοντική επιβάρυνση με δημοσιονομικά ουδέτερο και κοινωνικά δίκαιο τρόπο³⁶, είναι από τις κυρίες

³⁵ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte [JORF n° 0189 du 18 août 2015].
Ανάκτηση από: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/17/DEVX1413992L/jo#JORFARTI000031045547>

³⁶ Αξίζει να αναφερθεί πως συγκεκριμένοι περιβαλλοντικοί φόροι είναι, όπως ο ΦΠΑ, δυνητικά αντιστρόφως ανάλογοι (regressive), και επομένως απαιτούνται αντισταθμιστικά μετρά ώστε να μην πλήττονται δυσανάλογα τα χαμηλά και μικρομεσαία εισοδήματα. Βλ για παράδειγμα: Βαρδακούλιας και Μαυρογένης, «Κίτρινα γιλέκα και ενεργειακή δικαιοσύνη», Euractiv 28/03/2019.
<https://www.euractiv.gr/section/all/opinion/kitrina-gileka-kai-energeiaki-dikaiosyni/>

κατευθύνσεις όλων των διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.³⁷ Οι λόγοι είναι πολλοί:

- Η ενσωμάτωση του εξωτερικευμένου κόστους αγοράς οδηγεί σε πραγματική οικονομική αποτελεσματικότητα, αντί να δίνει μια πλασματική (στρεβλή) ιδέα αποτελεσματικότητας η οποία δεν λαμβάνει υπόψιν το πραγματικό κόστος των διαδικασιών παραγωγής και κατανάλωσης στην κοινωνία. Η αλλαγή των σχετικών τιμών με επιβάρυνση των μη βιώσιμων δραστηριοτήτων και πρακτικών (υπέρ εκείνων που είναι βιώσιμες), μέσω του φορολογικού συστήματος, είναι μια από τις θεμελιώδεις προϋποθέσεις για τη μετάβαση προς ένα βιώσιμο οικονομικό μοντέλο. Πολλοί οικονομολόγοι έχουν άλλωστε αποκαλέσει την κλιματική κρίση και την επαπειλούμενη ευρύτερη περιβαλλοντική κατάρρευση ως «τη μητέρα όλων των εξωτερικεύσεων αγοράς».
- Ολοένα και περισσότερες μελέτες δείχνουν πως οι περιβαλλοντικοί φόροι είναι οι λιγότερο επιζήμιοι για την ανάπτυξη και την αγορά εργασίας.³⁸ Επομένως η ανακατεύθυνση του φορολογικού βάρους από την εργασία προς τη ρύπανση και την περιβαλλοντική υποβάθμιση είναι διπλά αποτελεσματική.
- Εκτός από τη φοροεισπρακτική διάσταση, οι περιβαλλοντικοί φόροι έχουν τόσο στατικά (μείωση της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης και των οικονομικών εξωτερικεύσεων) όσο και δυναμικά οφέλη, καθώς προσφέρουν ξεκάθαρα κίνητρα για την αύξηση της αποδοτικότητας των διαδικασιών παραγωγής (dynamic efficiency gains).
- Η εμπειρία καταδεικνύει α) ότι το ποσοστό φοροδιαφυγής επί των περιβαλλοντικών φορών είναι χαμηλότερο σε σύγκριση με άλλους φόρους,³⁹ και β) πως το διοικητικό κόστος διαχείρισης των περιβαλλοντικών φόρων είναι χαμηλότερο των υπολοίπων φορών. Σύμφωνα με υπάρχουσες εκτιμήσεις, στη Γερμανία το διοικητικό κόστος των περιβαλλοντικών φορών εκτιμάται στο 0,13% των εσόδων, και στο Ηνωμένο Βασίλειο στο 0,21% με 0,34% των εσόδων ανάλογα με τον φόρο. Αντίστροφα, το διοικητικό κόστος του ΦΠΑ ανέρχεται στο 0,55% των εσόδων και αυτό του φόρου εισοδήματος στο 1,27%.⁴⁰

Επομένως, τα οφέλη για την ελληνική οικονομία ενδέχεται να είναι πολλαπλά. Συνεπώς, απαιτείται μια πολύ πιο σοβαρή εξέταση των δυνατοτήτων περιβαλλοντικών φόρων για την επίτευξη στόχων κυκλικής οικονομίας, βιώσιμης εκμετάλλευσης φυσικών πόρων, απανθρακοποίησης, δημοσίας υγείας (ευρύτερης ρύπανσης) και της μείωσης των επιπτώσεων του οικονομικού συστήματος σε οικοσυστήματα και βιοποικιλότητα εν γένει.

Προτάσεις:

Ρητή και λεπτομερής εξέταση της δυνατότητας μερικής αντικατάστασης υφιστάμενων φόρων στην εργασία με περιβαλλοντικούς φόρους. Κατ' ελάχιστο οι προτεινόμενες παρεμβάσεις οφείλουν να συμπεριλαμβάνουν τη λεπτομερή εξέταση των δυνατοτήτων των περιβαλλοντικών φόρων από το υπουργείο οικονομικών, με απώτερο μεσοπρόθεσμο σκοπό τη διαμόρφωση του απαραίτητου θεσμικού πλαισίου.

Περιβαλλοντικά επιζήμιες επιδοτήσεις και δημόσιες δαπάνες

Από την ενδιάμεση έκθεση λάμπει δια της απουσίας του το κεφαλαιώδους σημασίας ζήτημα των πολλαπλών περιβαλλοντικά επιζήμιων επιδοτήσεων (ΠΕΕ), είτε με τη μορφή αμέσων επιδοτήσεων είτε υπό τη μορφή

³⁷ European Environment Agency (2019). Environmental Taxation and EU environmental policies. <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-taxation-and-eu-environmental-policies>

³⁸ α) European Commission (2015), Tax reforms in EU Member States - 2015 Report, No 58, Taxation Papers, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, <https://econpapers.repec.org/RePEc:tax:taxpap:0058>. β) OECD (2010), Taxation, Innovation and the Environment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264087637-en>.

³⁹ Fay, M., Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Rozenberg, J., Narloch, U., & Kerr, T. M. (2015). Decarbonizing development: Three steps to a zero-carbon future. Washington, DC: World Bank.

⁴⁰ α) Pavel, J. and Vitek, L. (2012). Transaction costs of environmental taxation: the administrative burden, in: Milne, J.E., and Andersen, M.S., (eds.): Handbook of Research on Environmental Taxation, Edward Elgar, Cheltenham, 273–282. β) White, J.(2008). Value-Added Taxes: Lessons Learned from Other Countries on Compliance Risks, Administrative Costs, Compliance Burden, and Transition, DIANE Publishing, Washington, DC. γ) OECD (2006). The Political Economy of Environmentally Related Taxes, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

φοροελαφρύνσεων και φοροαπαλλαγών. Η επιδότηση περιβαλλοντικά επιζήμιων δραστηριοτήτων και πρακτικών είναι έτσι διπλή, καθώς όχι μόνο δεν συνυπολογίζονται οι αρνητικές εξωτερικεύσεις αυτών των δραστηριοτήτων από το φορολογικό καθεστώς, αλλά τυχαίνουν επιπρόσθετα και προνομιακής μεταχείρισης μέσω του φορολογικού καθεστώτος και της πολιτικής επιδοτήσεων.

Αξίζει να αναφέρουμε πως το ζήτημα των ΠΕΕ είναι αντικείμενο συστάσεων προς τις κυβερνήσεις, τόσο από το ΔΝΤ όσο και από τον ΟΟΣΑ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.⁴¹ Παρότι δεν υπάρχουν εκτιμήσεις όλων των μορφών επιδοτήσεων στην Ελλάδα, ενώ οι εκτιμήσεις για τις επιδοτήσεις σε ορυκτά καύσιμα ποικίλουν ανάλογα με τη μεθοδολογία υπολογισμού, οι τάξεις μεγέθους είναι σημαντικές.⁴² Ενδεικτικά, το ΔΝΤ εκτιμά πως οι επιδοτήσεις ορυκτών καυσίμων ανέρχονταν στο 2.17% του ελληνικού ΑΕΠ το 2017 (4,36 δισεκ. δολάρια),⁴³ και ο ΟΟΣΑ σε περίπου 1,5 δισεκ. το 2017.⁴⁴

Δεδομένου ότι οι τάξεις μεγέθους, στις οποίες δεν συνυπολογίζονται καν οι ευρύτερες ΠΕΕ, και τη δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας, θεωρούμε αδιανόητο η ανάγκη κατάργησης αυτών των κρυφών ή φανερών επιδοτήσεων να αγνοείται ως αντικείμενο αναπτυξιακής μεταρρύθμισης.⁴⁵

Εξίσου κρίσιμη είναι η αξιολόγηση (σε πρώτη φάση: ποσοτικοποίηση) των υπολοίπων ΠΕΕ, πέραν των ορυκτών καυσίμων και ειδικά σε ότι αφορά τη διαχείριση απορριμμάτων, την εξόρυξη παρθένων πρώτων υλών, τη χρήση φυσικών πόρων, και άλλων δραστηριοτήτων και πρακτικών που είναι επιζήμιες για την επίτευξη των κλιματικών στόχων και των στόχων βιοποικιλότητας. Για παράδειγμα, η αναθεωρημένη ΚΑΠ, στο πλαίσιο της συνολικής Ευρωπαϊκής Στρατηγικής «Farm-to-Fork», δίνει τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να σχεδιάζουν τις αγροτικές επιδοτήσεις με τρόπο που προάγει βιώσιμες πρακτικές, η οποίες συμβάλλουν στον μετριασμό και την προσαρμογή στην κλιματική κρίση και στους στόχους βιοποικιλότητας. Η αναδιαμόρφωση των αγροτικών επιδοτήσεων αποτελεί επομένως, πέραν των επιδοτήσεων σε ορυκτά καύσιμα, προτεραιότητα.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει επίσης εκδώσει οδηγό για την αξιολόγηση ΠΕΕ στο πλαίσιο της επίτευξης των στόχων βιοποικιλότητας της ΕΕ. Το ίδιο ισχύει για την επίτευξη στόχων για την κυκλική οικονομία της ΕΕ.

⁴¹ OECD (2017). Towards a G7 target to phase out environmentally harmful subsidies. Report produced at the request of Italy as an input to the G7 discussions for the Environment stream of its 2017 G7 Presidency. http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/background_paper_4_G7_env_OECD_Towards_G7_target_to_phase_out_EHSS.pdf

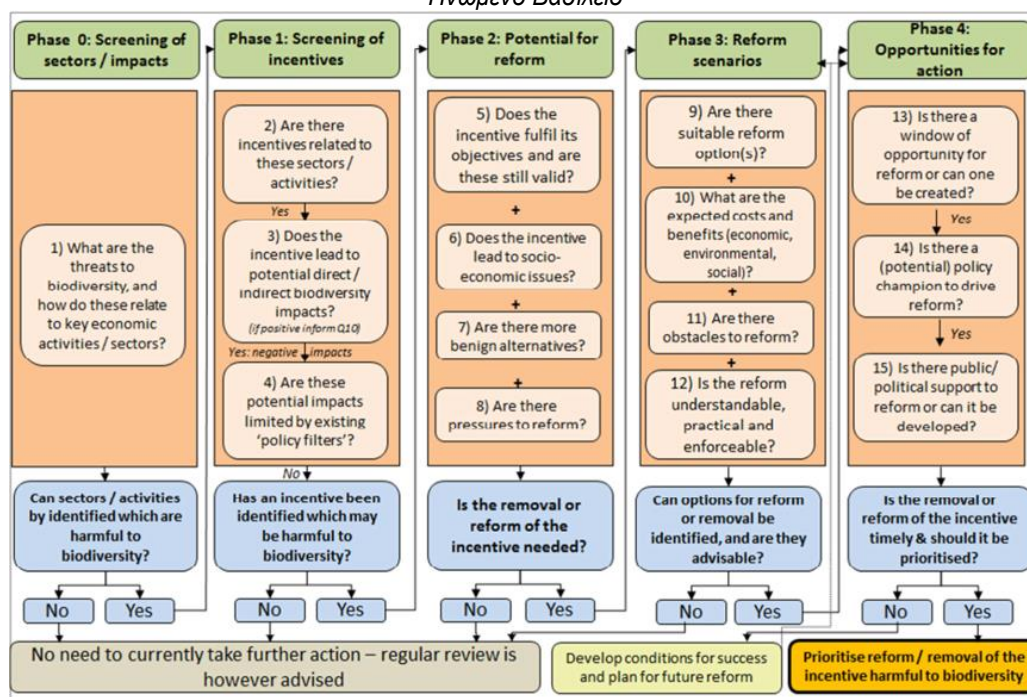
⁴² WWF Ελλάς. (2018). Ελληνικές επιδοτήσεις στα ορυκτά καύσιμα. http://www.wwf.gr/images/pdfs/Fossil_Fuel_Subsidies_in_Greece_Final.pdf

⁴³ IMF dataset: Country-level Subsidy Estimates Database, 2018

⁴⁴ OECD Fossil Fuel Support Country Note: Greece <http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=0c1b1e9c-e915-4847-8b2f-c6efbfbe9294>

⁴⁵ Για παράδειγμα, το ΔΝΤ προτείνει συγκεκριμένα εργαλεία, τα οποία συνυπολογίζουν και την κοινωνική διάσταση των επιδοτήσεων, με σκοπό την σταδιακή εξάλειψή τους και αντικατάστασή με εργαλεία προώθησης παραγωγής και κατανάλωσης καθαρών μορφών ενέργειας: <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies>

Σχήμα 3: Διάγραμμα ροής για μεταρρυθμίσεις επιδοτήσεων για την επίτευξη των ευρωπαϊκών στόχων βιοποικιλότητας στο Ηνωμένο Βασίλειο



Πηγή: ten Brink et al, 2012⁴⁶.

Προτάσεις:

Λόγω του δημοσιονομικού τους βάρους και της στρέβλωσης κίνητρων που δημιουργούν, το ζήτημα της σταδιακής κατάργησης των περιβαλλοντικά επιζήμιων επιδοτήσεων είναι απαραίτητο να περιληφθεί στις τελικές προτάσεις. Κατ' ελάχιστο, οι προτεινόμενες παρεμβάσεις είναι απαραίτητο να περιλαμβάνουν τη λεπτομερή και διαφανή εκτίμηση των ΠΕΕ και χαρτογράφηση των βημάτων σταδιακής εξάλειψής τους, και ολικής ή μερικής ανακατεύθυνσης τους προς κλάδους και πρακτικές που συμβάλλουν στους στόχους της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και στους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.9: ΥΓΕΙΑ

Η πανδημία του COVID-19 έφερε δυναμικά στο προσκήνιο τη στενή διασύνδεση της δημόσιας υγείας με την καλή κατάσταση του περιβάλλοντος.⁴⁷

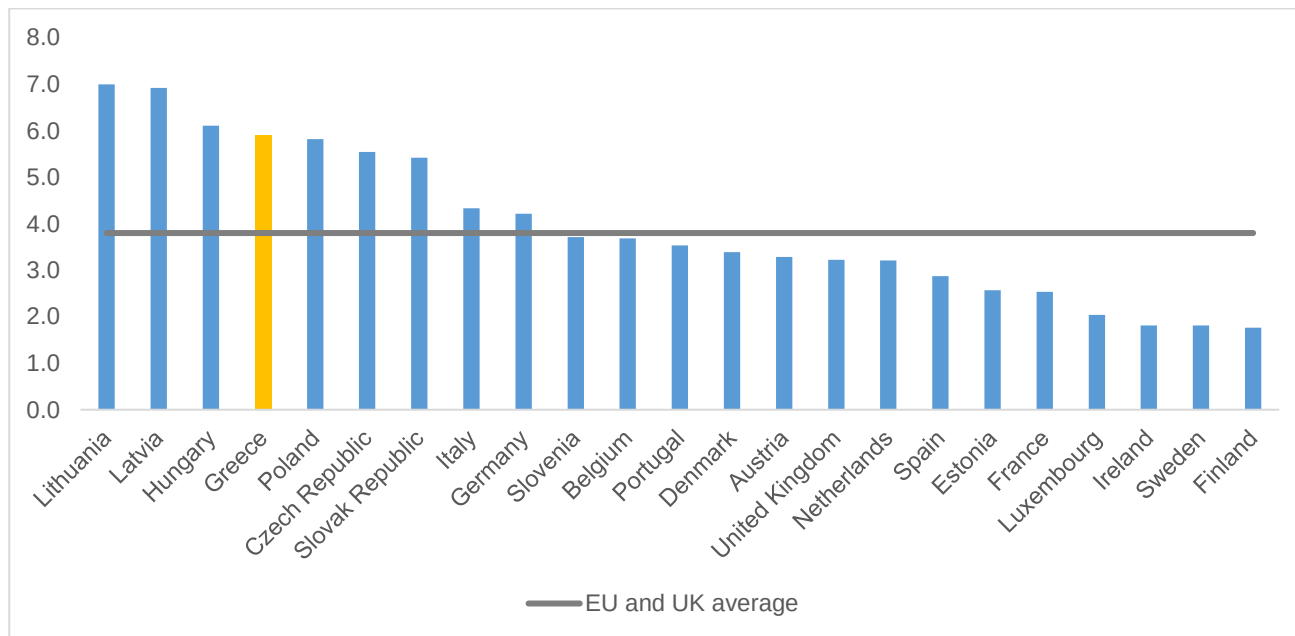
Εκτός από την προφανούς σημασίας αναμόρφωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας, απουσιάζει από την ανάλυση και τις μεταρρυθμιστικές προτάσεις μια προσέγγιση που βασίζεται στην πρόληψη και τις ευρύτερες πολιτικές δημόσιας υγείας (public health policy).

⁴⁶ ten Brink, P. , Bassi, S., Badura, T., Hart, K., Pieterse M. (2012) Incentive Measures and Biodiversity – A Rapid Review and Guidance Development. Volume 3 – Guidance to identify and address incentives which are harmful to biodiversity. IEEP, final report to DEFRA.

⁴⁷ OECD. (2020, April 21). Environmental health and strengthening resilience to pandemics. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/environmental-health-and-strengthening-resilience-to-pandemics-73784e04/>

Τέτοια παραδείγματα αποτελούν οι επιπτώσεις των συστημάτων διατροφής (που αποτελούν αντικείμενο της νέας Ευρωπαϊκή στρατηγικής “Farm-to-Fork”) καθώς και οι επιπτώσεις της ατμοσφαιρικής ρύπανσης οι οποίες, πέραν του κόστους για την ευημερία των πολιτών, επιβαρύνουν το σύστημα υγείας. Ενδεικτικά, αναφέρουμε πως η πρώιμη θνησιμότητα που οφείλεται στην ατμοσφαιρική ρύπανση είναι από τις υψηλότερες στην ΕΕ, και το κόστος για την ευημερία εκτιμάται από τον ΟΟΣΑ στο 5,9% του ελληνικού ΑΕΠ.

Σχήμα 4: Κόστος ευημερίας από πρώιμους θανάτους λόγω έκθεσης σε μικροσωματίδια (% του ΑΕΠ)



Πηγή: ΟΟΣΑ⁴⁸

Προτάσεις

Ως γενική κατεύθυνση πολιτικής το τελικό σχέδιο ανάπτυξης είναι απαραίτητο να αναγνωρίζει τη ζωτικής σημασίας διασύνδεση των πολιτικών δημόσιας υγείας με τις πολιτικές περιβαλλοντικής αναβάθμισης, με σκοπό την πρόληψη, ως μέσο επίτευξης καλύτερων υγειονομικών αποτελεσμάτων.⁴⁹

Μια τέτοια προσέγγιση απαιτεί προτάσεις για ολοκληρωμένα πακέτα μέτρων (πχ σε σχέση με τις μεταφορές, το αγροδιατροφικό σύστημα, τις επενδύσεις σε χώρους πράσινου στα αστικά κέντρα κλπ).

⁴⁸ OECD Dataset: Mortality and welfare cost from exposure to environmental risks.

⁴⁹ Nieuwenhuijsen, M.J. (2016, 8 March). Urban and transport planning, environmental exposures and health-new concepts, methods and tools to improve health in cities. Environ Health 15, S38 (2016). <https://doi.org/10.1186/s12940-016-0108-1>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.10: ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ

Παραγωγή πράσινης καινοτομίας

Όπως ισχύει και με τις προηγούμενες ενότητες, η σύνδεση μεταξύ της απαραίτητης μετάβασης σε ένα περιβαλλοντικά βιώσιμο μοντέλο και την καινοτομία είναι ελλιπής, καθώς η ενότητα εστιάζει σχεδόν αποκλειστικά στην ψηφιοποίηση και τις ψηφιακές τεχνολογίες. Οι οποίες είναι προφανώς ένας εξαιρετικά σημαντικός πυλώνας καινοτομίας, αλλά δεν είναι ο μόνος.

Καταρχάς οφείλουμε να σημειώσουμε πως οι αρχές και το υπόδειγμα για τον σχεδιασμό πολιτικών για την καινοτομία εξελίσσονται σταδιακά σε αυτό που ονομάζεται “mission-oriented innovation” (προσέγγιση εστιαζόμενη σε αποστολές), δηλαδή ευθυγραμμίζονται οι σκοποί της καινοτομίας με τις μεγάλες προκλήσεις των οικονομιών και κοινωνιών.⁵⁰ Συνεπώς, τα κίνητρα και οι δημόσιες πολιτικές για την καινοτομία δεν λειτουργούν εν κενώ αλλά είναι πολύ πιο αποτελεσματικές όταν συμβάλλουν στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Τέτοιοι στόχοι είναι αναμφίβολα, μεταξύ άλλων, η τεράστια πρόκληση της απανθρακοποίησης (και όλης της απαραίτητης καινοτομίας για την επίτευξη του στόχου μηδενικών εκπομπών) και ευρύτερα των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης του ΟΗΕ⁵¹.

Πίνακας 2: Εξέλιξη της διαμόρφωσης πολιτικών για την καινοτομία

Overarching framing	Key features	Era	Policy rationale	Policy approaches (examples)
Innovation for growth	Science and technology for growth, promoting production and consumption	Since the 1950s	Responding to market failure: public good character of innovation necessitates state action	State financing of basic R&D, incentives for business R&D (e.g. tax breaks, subsidies)
National system of innovation	Importance of knowledge systems in development and uptake of innovations	Since the 1980s	Responding to system failure: maintaining competitiveness, coordinating system stakeholders	Promoting science hubs; incentivising coordination; SMEs; education and training
Transformative change	Alignment of social and environmental challenges with innovation objectives	Since the 2010s	Promoting transformation: pathways, coordination domains, experimentation, learning	Social challenges (H2020), SDGs, mission-oriented approaches to innovation (FP9)

Note: FP9, Framework Programme 9; H2020, Horizon 2020; SMEs, small and medium-sized enterprises.

Πηγή: Schot and Steinmueller, 2018⁵².

⁵⁰ Mazzucato, M (2018). Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: a problem-solving approach to fuel innovation-led growth. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mazzucato_report_2018.pdf

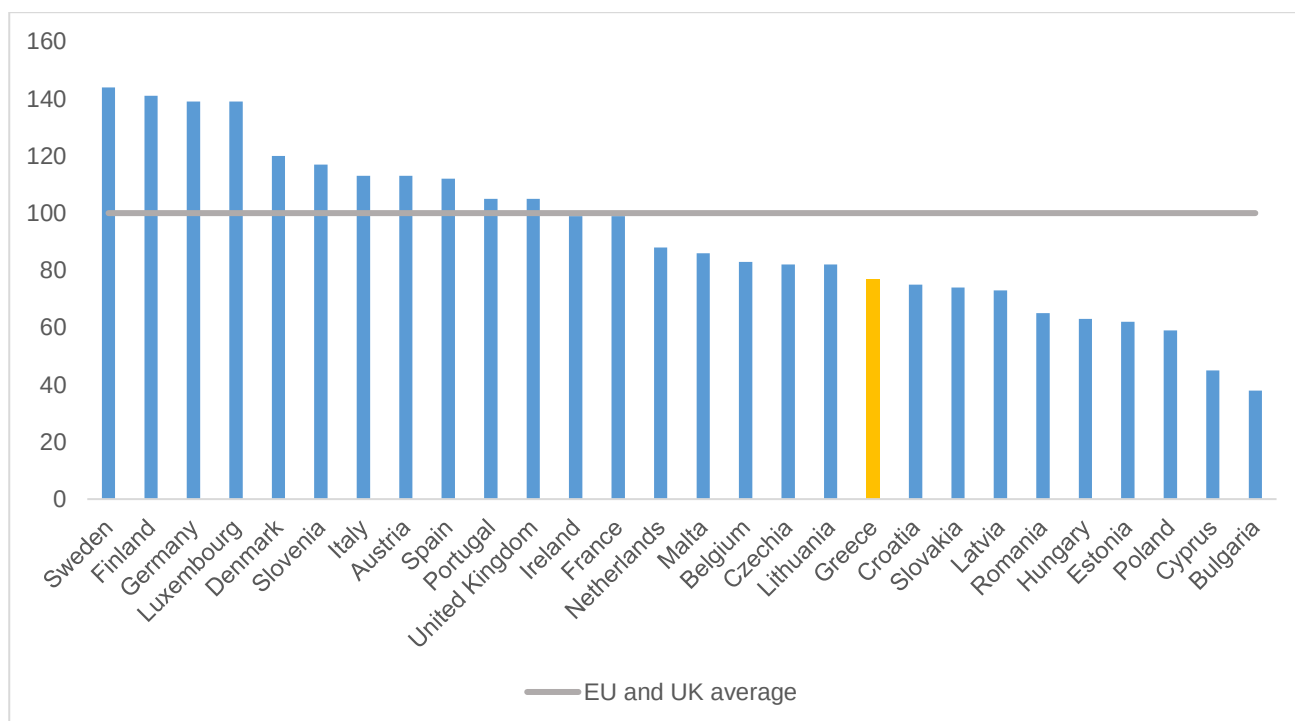
⁵¹ Για παράδειγμα, πρόσφατα οι υπουργοί γεωργίας της ΕΕ ζήτην την επιτάχυνση των δαπανών έρευνας και ανάπτυξης σε μεθόδους βιολογικής γεωργίας και πράσινων τεχνικών στον πρωτογενή τομέα συνολικότερα. Agropages, “EU agriculture ministers call for R&D investment boost for biodiversity and green farming plans”. <http://news.agropages.com/News/NewsDetail---35559.htm>

⁵² Schot, J. and Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. Research Policy 47(9), pp. 1554-1567.

Κατά συνέπεια, μια νέα ελληνική πολιτική για την ενδυνάμωση της καινοτομίας στη χώρα μας, πέραν της αυταξίας της, οφείλει να απαντάει σε συγκεκριμένους ευρύτερους στόχους και προκλήσεις που αντιμετωπίζει η οικονομία, σε συνδυασμό με τις διεθνείς τάσεις που επικρατούν, δυο από τις οποίες εντοπίζονται στην ενότητα 2 της ενδιάμεσης έκθεσης. Ανάμεσα σε αυτές, είναι δεδομένο πως οι περιβαλλοντικές τεχνολογίες και η περιβαλλοντική καινοτομία θα παίξουν εξαιρετικά δυναμικό ρόλο, καθώς η επανάσταση που συντελείται στους κλάδους των πράσινων τεχνολογιών είναι εξίσου ραγδαία, και συχνά συμπληρωματική, με αυτήν της ψηφιοποίησης.⁵³

Εάν η Ελλάδα θέλει να ωφεληθεί οικονομικά και αναπτυξιακά από την πράσινη μετάβαση, είναι αναγκαίο, μαζί με τα οριζόντια μέτρα που προτείνει η ενδιάμεση έκθεση, να ληφθούν ειδικά μετρά σε ότι αφορά την πράσινη καινοτομία. Μέχρι στιγμής, η επίδοση της Ελλάδας υστερεί σημαντικά σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ σε ότι αφορά τον δείκτη περιβαλλοντικής καινοτομίας (Σχήμα 5). Το ίδιο ισχύει σε ότι αφορά τον κατά κεφαλήν αριθμό πατεντών που σχετίζονται με την κυκλική οικονομία (0,05 ανά εκατ κατοίκων έναντι μέσου όρου 0,67 για την ΕΕ⁵⁴), και πατεντών σε περιβαλλοντικές τεχνολογίες συνολικά (1,31 ανά εκατ. κατοίκων έναντι μέσου όρου 27,7 για την ΕΕ⁵⁵).

Σχήμα 5: Δείκτης περιβαλλοντικής καινοτομίας (Eco-innovation Index), 2017



Πηγή: Eurostat

⁵³ Zenghelis, D; Hepburn, C & Aghion, P & Teytelboym, A. (2014). Path-dependence, innovation and the economics of climate change. Grantham Research Institute, London School of Economics.

⁵⁴ Eurostat. Patents related to recycling and secondary raw materials.

⁵⁵ OECD. Patents indicator dataset: Inventions per capita in environmental-related technologies

Προτάσεις:

Υποθέτοντας πως ένα αποτελεσματικότερο οριζόντιο οικοσύστημα για την προώθηση της καινοτομίας θα ευνοήσει και την πράσινη καινοτομία, απαιτείται εντούτοις ο εντοπισμός ειδικών κίνητρων για την πράσινη καινοτομία, όπως για παράδειγμα φορολογικές υπερ-ελαφρυνσεις (*super deductions*) ή ειδικές επιδοτήσεις για δαπάνες Έρευνας και Ανάπτυξης που συνδέονται με την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων και την προώθηση της πράσινης οικονομίας.

Διάχυση καινοτομίας

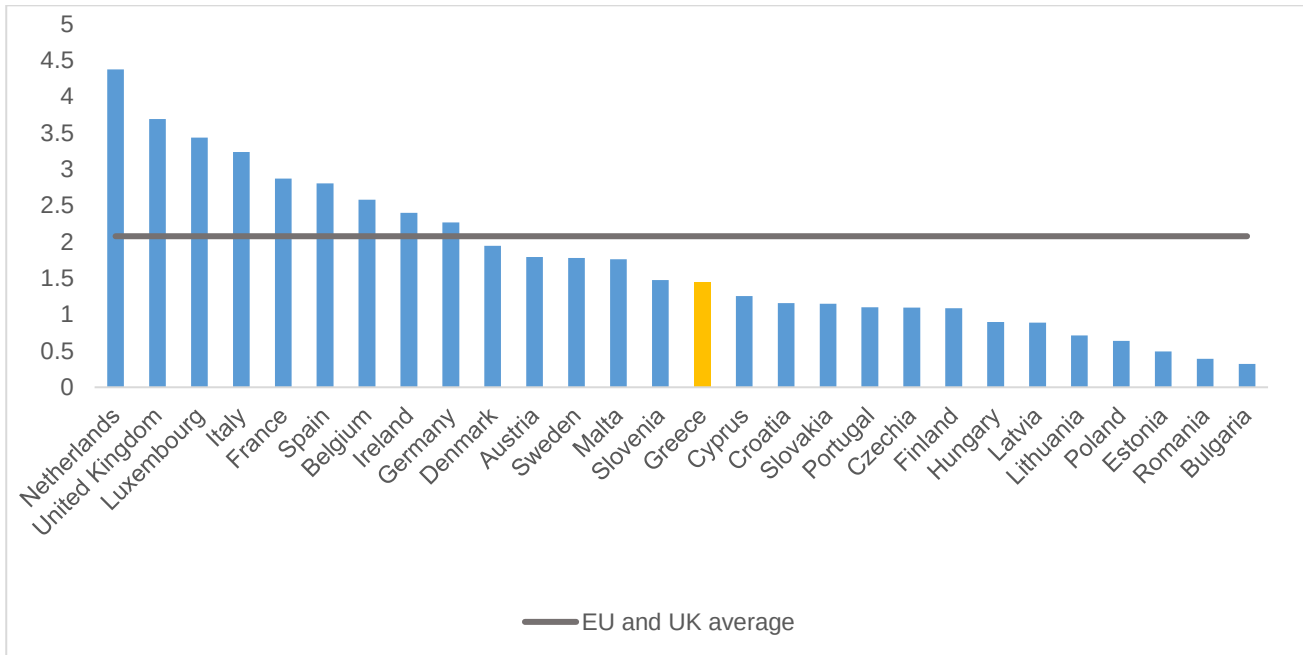
Εξίσου σημαντική με την παραγωγή καινοτομίας είναι η διάχυση της καινοτομίας σε όλον τον παραγωγικό ιστό, πρόκληση η οποία απαιτεί πολιτικές εντελώς διαφορετικού τύπου. Είναι αξιοσημείωτο πως ακόμα και χώρες με πολύ καλή επίδοση στην παραγωγή καινοτομίας έχουν συχνά φτωχή επίδοση στη διάχυση της καινοτομίας, ιδίως σε ότι αφορά τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα οι επιδόσεις παραγωγικότητας να είναι εξαιρετικά άνισες (ένα τέτοιο παράδειγμα είναι το Ηνωμένο Βασίλειο).⁵⁶

Όπως ήδη αναφέρεται στην ενδιάμεση έκθεση, η επίδοση της Ελλάδας σε ότι αφορά την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών ενεργειακής αποδοτικότητας είναι εμφανής. Το ίδιο ισχύει ωστόσο και με την παραγωγικότητα της χρήσης πόρων (*resource productivity*), όπου η διάχυση υφιστάμενων καινοτόμων πρακτικών υλικής αποδοτικότητας (*material efficiency*) είναι σαφώς χαμηλή (Σχήμα 6). Πέραν του αρνητικού αμέσου και έμμεσου περιβαλλοντικού αντίκτυπου, η ελλιπής επίδοση ενεργειακής και υλικής αποδοτικότητας δημιουργεί σημαντικό επιπρόσθετο κόστος για τις επιχειρήσεις, μειώνοντας την παραγωγικότητα, όπως αναγνωρίζεται από τις ίδιες τις επιχειρήσεις.⁵⁷ Επομένως, η διάχυση περιβαλλοντικών τεχνολογιών στο παραγωγικό φάσμα θα έπρεπε να αποτελεί προτεραιότητα στον σχεδιασμό αναπτυξιακών μέτρων για την καινοτομία και την υιοθέτηση καινοτόμων πρακτικών.

⁵⁶ α) Haldane AG (2017). Productivity Puzzles. Bank of England. <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2017/productivity-puzzles> β) Andrews, D., C. Criscuolo and P. Gal (2015), "Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries", OECD Productivity Working Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/eco/growth/Frontier-Firms-Technology-Diffusion-and-Public-Policy-Micro-Evidence-from-OECD-Countries.pdf> γ) Andrews, D., C. Criscuolo and P. Gal (2016), "The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy", *OECD Productivity Working Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-best-versus-the-rest_63629cc9-en

⁵⁷ Flash Eurobarometer. Attitudes of European entrepreneurs towards eco-innovation. European Commission. https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_315_sum_en.pdf

Σχήμα 6: Παραγωγικότητα χρήσης πόρων (resource efficiency), αναλογία του ΑΕΠ προς την εγχώρια κατανάλωση υλών εκφραζόμενη σε ευρώ/τόνο, 2017



Πηγή: Eurostat

Ενδεικτικά, σύμφωνα με μελέτη της RPA για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η υιοθέτηση βέλτιστων περιβαλλοντικών πρακτικών και τεχνολογιών (efficiency frontier) εκ μέρους όλων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (MME) που δραστηριοποιούνται στον κατασκευαστικό κλάδο και τις υπηρεσίες εστίασης θα οδηγούσε σε εξοικονόμηση δαπανών της τάξης των 267 εκατ. ευρώ ετησίως (μεταξύ €10.627 και €13.667 ετησίως ανά MME), οδηγώντας ταυτόχρονα σε σημαντική εξοικονόμηση ενέργειας, υλικής κατανάλωσης, νερού και απορριμμάτων.⁵⁸ Οι απαιτούμενες επενδυτικές ανάγκες για την επίτευξη αυτού του στόχου εκτιμώνται σε περίπου 170 εκατ. ευρώ, υποθέτοντας πως μια παροχή δημοσίων εγγυήσεων της τάξης των 45 εκατ. ευρώ θα ήταν ικανή να μοχλεύσει πρόσθετα ιδιωτικά κεφάλαια της τάξης των 125 εκατ. ευρώ.

Πέραν των οριζοντίων μέτρων που προτείνει η ενδιάμεση έκθεση για τη δημιουργία ενός οικοσυστήματος καινοτομίας, κατά τη διεθνή βιβλιογραφία η διάχυση και απορρόφηση της καινοτομίας και των περιβαλλοντικών τεχνολογιών απαιτεί ολοκληρωμένες δέσμες μέτρων, κίνητρα και αντικίνητρα, που εμπίπτουν σε ευρύτερες πολιτικές, όπως αναλύονται στις υπόλοιπες ενότητες των σχολίων μας (βλ. φορολογική πολιτική, δημόσια διοίκηση και θεσμικό καθεστώς, εποπτική πολιτική του χρηματοπιστωτικού τομέα, βιομηχανική πολιτική κ.α.).⁵⁹

⁵⁸ RPA (2015): Assessing the Potential Cost Savings and Resource Savings of Investments in 4 SME sectors, report for DG Environment, February 2015, Loddon, Norfolk, UK

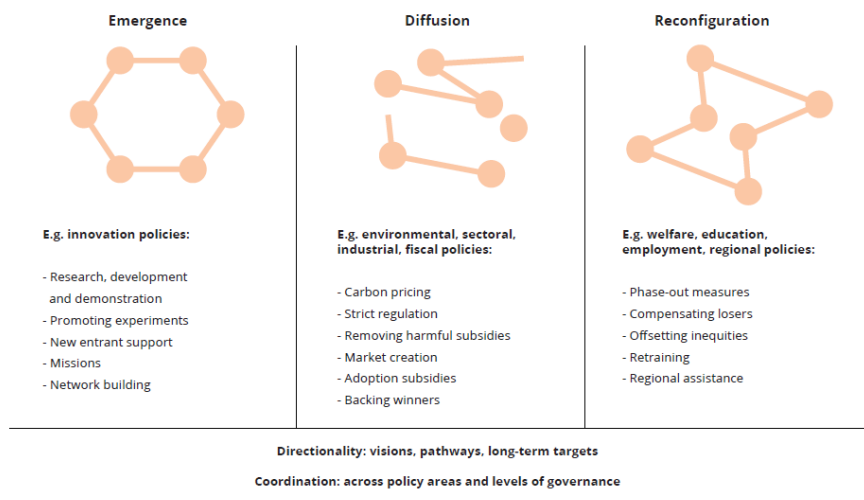
https://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/SME%20Investments%20in%20Resource%20Efficiency.pdf

⁵⁹ OECD (2019). Innovation and Business/Market Opportunities associated with Energy Transitions and a Cleaner Global Environment. Issue paper Prepared by the OECD as input for the 2019

G20 Ministerial Meeting on Energy Transitions and Global Environment for Sustainable Growth
<https://www.oecd.org/g20/summits/osaka/OECD-G20-Paper-Innovation-and-Green-Transition.pdf>

Σχήμα 7: Μείγματα πολιτικής για την μετάβαση σε ένα βιώσιμο οικονομικό μοντέλο

FIGURE 17.10 Policy mixes for sustainability transitions



Source: Adapted from Geels (2006).

Πηγή: Geels, 2006⁶⁰

Πίνακας 3: Οικονομικά εργαλεία για ολοκληρωμένη προσέγγιση της παραγωγής και διάχυσης πράσινης καινοτομίας

PRIMARY TYPE	PRIMARY PURPOSE		
	Technology push	Demand pull	Systemic
Economic instruments	RD&D grants and loans, tax incentives, state equity assistance	Subsidies, feed-in tariffs, trading systems, taxes, levies, deposit-refund-systems, public procurement, export credit guarantees	Tax and subsidy reforms, infrastructure provision, cooperative RD&D grants
Regulation	Patent law, intellectual property rights	Technology/performance standards, prohibition of products/practices, application constraints	Market design, grid access guarantee, priority feed-in, environmental liability law
Information	Professional training and qualification, entrepreneurship training, scientific workshops	Training on new technologies, rating and labelling programs, public information campaigns	Education system, thematic meetings, public debates, cooperative RD&D programs, clusters

Πηγή: Rogge and Reichardt, 2016⁶¹

⁶⁰ Geels, F (2006). Multi-Level Perspective on System Innovation: Relevance for Industrial Transformation. 10.1007/1-4020-4418-6_9.

⁶¹ Rogge KS, Reichardt K (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. Research Policy 45 (2016) 1620–1635.

Προτάσεις:

Το τελικό κείμενο οφείλει να κάνει μια πιο σαφή και ρητή διάκριση αναμεσά στην παραγωγή και την διάχυση της καινοτομίας στον παραγωγικό ιστό, καθώς οι δυο (εξίσου σημαντικοί) στόχοι προϋποθέτουν ένα διαφορετικό μείγμα πολιτικών και μεταρρυθμίσεων. Ειδικότερα, η ενότητα που αφορά τις μεταρρυθμίσεις για τη διάχυση της καινοτομίας, και πιο συγκεκριμένα της πράσινης καινοτομίας, είναι απαραίτητο να συνδέεται καλύτερα με τις υπόλοιπες προτάσεις πολιτικής, ιδιαίτερα με τις ενότητες για τη φορολογία (4.7), τη χρηματοδότηση (4.2), τις κλαδικές πολιτικές, όπως είναι πχ η πρόκληση της διάχυση πράσινης καινοτομίας στον πρωτογενή τομέα και στην βιομηχανική παραγωγή (5), και τη χρηματοδότηση του σχεδίου ανάπτυξης (6).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.11: ΕΝΕΡΓΕΙΑ

Όπως έχουμε ήδη επισημάνει σε σχόλια μας στο πλαίσιο της δημοσίας διαβούλευσης για το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), το τελευταίο έχει εμφανείς αδυναμίες.⁶² Χωρίς να επαναλάβουμε τα σχόλια μας, επισημαίνουμε παρακάτω τις κυρίες αδυναμίες και τη σημασία τους για την αναπτυξιακή στρατηγική.

Καταρχάς οι στόχοι μείωσης εκπομπών του ΕΣΕΚ δεν είναι φιλόδοξοι, καθώς δεν ευθυγραμμίζονται με τους στόχους της Συμφωνίας του Παρισιού για το Κλίμα (όπως άλλωστε δεν ευθυγραμμίζονται μέχρι στιγμής και οι στόχοι της ΕΕ). Θεωρείται δεδομένο πως οι ευρωπαϊκοί στόχοι θα αναθεωρηθούν σύντομα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας,⁶³ και επομένως οι στόχοι του ΕΣΕΚ θα χρειαστεί επίσης να αναθεωρηθούν. Αυτό σημαίνει πως θα απαιτηθεί επιτάχυνση των επενδύσεων στην καθαρή ενέργεια, την εξοικονόμηση και αποθήκευση, ενώ σημαντικό μερίδιο των πόρων του ταμείου ανάκαμψης της ΕΕ θα κατευθυνθεί σε τέτοιες επενδύσεις.

Δεύτερον, κατά τον κανονισμό 2018/2002 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο αναθεωρημένος στόχος της ΕΕ είναι η επίτευξη τουλάχιστον 32,5% ενεργειακής αποδοτικότητας έως το 2030, σε σχέση με τις προβλέψεις του 2007 για την ενεργειακή κατανάλωση του 2030. Ταυτόχρονα, ο κανονισμός επιφυλάσσεται για την αναθεώρηση του στόχου προς τα πάνω το 2023. Σε αντίθεση με τις προβλέψεις του κανονισμού 2018/2002 για την ΕΕ συνολικά, το υφιστάμενο ΕΣΕΚ προβλέπει μια απόλυτη αύξηση της τελικής ενεργειακής κατανάλωσης από 16.751 ktoe το 2017, σε 18.173 ktoe το 2030 (8% αύξηση) και σε 18.875 ktoe το 2040 (13% αύξηση). Κατ' ελάχιστον, ο στόχος ενεργειακής αποδοτικότητας του αναθεωρημένου ΕΣΕΚ πρέπει να ευθυγραμμίζεται με τον στόχο της ΕΕ για μείωση της τελικής ενεργειακής κατανάλωσης κατά 15% μέχρι το 2030, σε σχέση με την τελική κατανάλωση του 2017. Μια τέτοια μείωση συνεπάγεται ότι η τελική ενεργειακή κατανάλωση της Ελλάδας θα είναι της τάξης των 14.273 ktoe το 2030, εξοικονομώντας περίπου 2500 ktoe ενέργειας. Σε σχέση με το υφιστάμενο ΕΣΕΚ, η επίτευξη ενός τέτοιου στόχου προϋποθέτει μια σημαντική επιτάχυνση μέτρων ενεργειακής εξοικονόμησης κτιρίων, βιομηχανίας και του κλάδου μεταφορών έως το 2030.

Τρίτον, η προώθηση του φυσικού αερίου στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και σε συγκεκριμένους τομείς τελικής κατανάλωσης μέσω διαφόρων υφιστάμενων και σχεδιαζόμενων μέτρων πολιτικής (όπως ενδεικτικά είναι ο κτιριακός τομέας, η βιομηχανία και οι μεταφορές) είναι βαθιά προβληματική με κλιματικούς και οικονομικούς όρους. Είναι σαφές πως η αυξημένη χρήση του δεν διασφαλίζει την επίτευξη του στόχου για την πλήρη απανθρακοποίηση του συστήματος μέχρι το 2040 που είναι και το όριο προκειμένου η Ελλάδα να εναρμονιστεί με τα επιστημονικά δεδομένα και τις λύσεις προκειμένου να μην αυξηθεί η θερμοκρασία πάνω από 1,5-2° C. Αυτό προκύπτει και από το γεγονός ότι η κατασκευή μονάδας φυσικού αερίου απαιτεί περί τα 3-5 χρόνια, με 25 χρόνια ορίζοντα απόσβεσης τουλάχιστον. Επίσης η προώθηση του φυσικού αερίου εις βάρος άλλων λύσεων βασισμένων στην καθαρή ενέργεια εντείνει τον βαθμό ενεργειακής εξάρτησης της χώρας με προφανείς επιπτώσεις στο εμπορικό ισοζύγιο. Όπως εξηγούμε στα σχόλιά μας στο πλαίσιο της δημοσίας διαβούλευσης

⁶² WWF Ελλάς και Greenpeace (2019). Κοινά σχόλια για το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα. https://www.wwf.gr/images/pdfs/koina_sholia_greenpeace_WWF_gia%20esek.pdf

⁶³ European Commission (2019). 2030 climate & energy framework. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en

για το ΕΣΕΚ, το επιχείρημα κατά το οποίο η προώθηση νέων μονάδων αερίου αποτελεί «μονόδρομο» για την επάρκεια ισχύος είναι από απλοϊκό έως λανθασμένο.⁶⁴ Ως κομμάτι μιας νέας αναπτυξιακής στρατηγικής, απαιτείται μια σοβαρή εξέταση καινοτόμων εναλλακτικών, όπως οι τεχνολογίες αποθήκευσης καθαρής ενέργειας, οι τεχνολογίες «έξυπνης» διαχείρισης της ζήτησης, και η πολύ σημαντικότερη συμμετοχή των πολιτών στην ενεργειακή μετάβαση μέσω της αυτοπαραγωγής και ενεργειακών κοινοτήτων. Μια τέτοια στρατηγική θα είχε σαφώς θετικότερο οικονομικό αντίκτυπο ως προς τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την εθνική υπεράξια, την αντιμετώπιση της ενεργειακής ένδειας, και την μείωση της ενεργειακής εξάρτησης.

Τέταρτον, το νέο εθνικό σχέδιο για τα απόβλητα, το οποίο κινείται προς την κατεύθυνση της καύσης απορριμμάτων ως μέτρο ενεργειακής αξιοποίησης (αντί για την υιοθέτηση ουσιαστικών μέτρων μείωσης των απορριμμάτων και επαναχρησιμοποίησης τους ως παραγωγική εισροή),⁶⁵ έρχεται σε αντίθεση με το πνεύμα των συστάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και με το σύστημα ταξινόμησης βιώσιμων επενδύσεων της ΕΕ (EU taxonomy), καθώς υποσκάπτει τους στόχους της κυκλικής οικονομίας.⁶⁶

Τέλος, έλλειψη φιλοδοξίας παρατηρείται και στο σκέλος της απανθρακοποίησης του μεταφορικού μοντέλου. Ο στόχος του ΕΣΕΚ για διείσδυση της ηλεκτροκίνησης κατά 10% στα αυτοκίνητα το 2030 δεν ευθυγραμμίζεται με τις δεσμεύσεις από τη Συμφωνία των Παρισίων για το Κλίμα και τον στόχο του 1,5°C.⁶⁷ Το ΕΣΕΚ «προβλέπει» αύξηση των ιδιωτικών επιβατοχιλιομέτρων κατά 29% ως το 2040 και παράλληλη μείωση των δημόσιων επιβατοχιλιομέτρων κατά 5% για το ίδιο διάστημα. Όλα αυτά την ώρα που προβλέπεται μείωση του πληθυσμού, των νοικοκυριών και του μεγέθους των νοικοκυριών ως το 2040. Πέραν του ζητήματος της ελλιπούς πρόβλεψης για διείσδυση της ηλεκτροκίνησης το μεταφορικό μείγμα, θα έπρεπε να είναι προφανές πως το αναπτυξιακό όραμα για έναν βιώσιμο τομέα μεταφορών (ανεξάρτητα από την εξέλιξη του ΑΕΠ της χώρας) περνάει μέσα από τη μείωση των ιδιωτικών και αύξηση των δημόσιων επιβατοχιλιομέτρων, μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης (integrated transport management) που αποσκοπεί στην καλύτερη ένταξη των καθαρών δημοσίων μεταφορών και αντίστοιχων υποδομών στο μεταφορικό μείγμα.

Δεδομένου ότι αργά ή γρήγορα οι στόχοι του ΕΣΕΚ θα αναθεωρηθούν στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής αναθεώρησης και των σημαντικών αναπτυξιακών προεκτάσεων του ενεργειακού μετασχηματισμού, θεωρούμε πως βασικοί άξονες πρέπει να είναι τα εξής:

- Η αποφυγή μακροχρόνιου lock-in σε υποδομές άνθρακα, ιδιαίτερα όταν υπάρχουν καινοτόμες εναλλακτικές.
- Η μεγιστοποίηση των θέσεων εργασίας και του εθνικού οικονομικού αποτυπώματος των επενδύσεων. Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να αναφερθεί πως όλες οι διεθνείς και ευρωπαϊκές μελέτες καταδεικνύουν πως οι θετικές επιδράσεις των καθαρών επενδύσεων σε θέσεις εργασίας και ΑΕΠ είναι πολύ μεγαλύτερες των αντίστοιχων επενδύσεων σε υποδομές άνθρακα.⁶⁸ Το ίδιο ισχύει για την απανθρακοποίηση του συστήματος μεταφορών.⁶⁹
- Η ενεργός συμμετοχή των πολιτών στον ενεργειακό μετασχηματισμό, μέσω της αύξησης της αυτοπαραγωγής και των ενεργειακών κοινοτήτων, με βάση τις αρχές της ενεργειακής δημοκρατίας και της αποκέντρωσης. Υπενθυμίζουμε πως σε άλλες χώρες, όπως η Γερμανία και η Δανία, τα διάφορα σχήματα ενεργειακών συνεταιρισμών και αυτοπαραγωγής κατέχουν πολύ σημαντικό ποσοστό της εγκαταστημένης ισχύος ΑΠΕ. Αυτό μεταφράζεται σε πολύ σημαντικότερα οφέλη για τις τοπικές κοινωνίες σε σχέση με συγκεντρωμένα «φαραωνικά» έργα.

⁶⁴ WWF Ελλάς και Greenpeace (2019). Οπ. Cit.

⁶⁵ Βλ. Πληθαράς Α, «Το νέο εθνικό σχέδιο για τα απόβλητα είναι προς τη λάθος κατεύθυνση», Huffington Post 21/08/2020. https://www.huffingtonpost.gr/entry/to-neo-ethniko-schedio-ya-ta-apovleta-einai-pros-te-lathos-kateethense_gr_5f3f7910c5b697824f972568?utm_hp_ref=gr-homepage

⁶⁶ Το νέο σύστημα ταξινόμησης θεωρεί την καύση ως βιώσιμη επιλογή μόνο εάν και όταν τα προϊόντα δεν μπορούν να ανακυκλωθούν. Επομένως, η καύση αποτελεί ύστατη επιλογή και όχι κεντρική κατεύθυνση, όπως φαίνεται να παρωθεί το νέο εθνικό σχέδιο για τα απόβλητα.

⁶⁷ Transport and Environment (2018). How to decarbonize European transport by 2050.

https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_11_2050_synthesis_report_transport_decarbonisation.pdf

⁶⁸ α) International Labour Organization (2018). World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs. β) Bacon, R. Kojima, M. (2011). Issues in estimating the employment generated by energy sector activities. Washington DC: World Bank.

⁶⁹ International Labour Organization and United Nations Economic Commission for Europe (2020). Jobs in green and healthy transport: Making the green shift. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_745151/lang--en/index.htm

- Η προώθηση ενεργειακών υποδομών που δεν υποσκάπτουν άλλους στόχους της βιώσιμης οικονομίας («αρχή του μη βλάπτειν»), με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές του ευρωπαϊκού συστήματος ταξινόμησης βιώσιμων επενδύσεων.

Προτάσεις:

Το τελικό κείμενο είναι απαραίτητο να δώσει πιο γενναίες κατευθύνσεις σε ότι αφορά τους ενεργειακούς στόχους της χώρας, και να δώσει μεγαλύτερη έμφαση σε στρατηγικές κατευθύνσεις που:

- α) είναι συμβατές με τη Συμφωνία του Παρισιού για το κλίμα,*
- β) μεγιστοποιούν τις αναπτυξιακές δυνατότητες σε θέσεις εργασίας και ΑΕΠ,*
- γ) ελαχιστοποιούν τους αναπτυξιακούς κίνδυνους που σχετίζονται με υποδομές ορυκτών καυσίμων*
- δ) προωθούν λύσεις με ισχυρό κοινωνικό αντίκτυπο με βάση τις αρχές της όσο το δυνατόν μεγαλύτερης αποκέντρωσης και κοινωνικής συμμετοχής.*

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΑΞΟΝΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η έκθεση του WWF Ελλάς «Ζωντανή Ελληνική Οικονομία» (2013) πρότεινε σειρά από αναπτυξιακές κατευθύνσεις στους κλάδους του πρωτογενούς τομέα, της βιομηχανίας και του τουρισμού.⁷⁰ Πολλές από τις προτάσεις που διατυπώθηκαν πριν από επτά χρόνια είναι ακόμα επίκαιρες και μπορούν να συμβάλουν στην τελική έκθεση. Παρακάτω εστιάζουμε ενδεικτικά σε συγκεκριμένες στοχευμένες θεματικές με κομβική σημασία τόσο για την οικονομική ανάπτυξη όσο και για τον πράσινο αναπτυξιακό προσανατολισμό.

Βιομηχανία και μεταποίηση: clusters και εκτός σχεδίου βιομηχανική δραστηριότητα

Το ιδιότυπο καθεστώς της εκτός σχεδίου βιομηχανικής και μεταποιητικής δραστηριότητας αποτελεί μείζονα χωροταξική στρέβλωση με σημαντικές οικονομικές και περιβαλλοντικές προεκτάσεις.

Παρότι στην Ελλάδα υπάρχουν εκατοντάδες θεσμοθετημένες περιοχές υποδοχής για βιομηχανικές δραστηριότητες, όπως είναι οι ΒΙΠΕ και τα επιχειρηματικά πάρκα, εντούτοις η μέση πληρότητα αυτών των περιοχών οργανωμένης υποδοχής είναι, σύμφωνα με τα υφιστάμενα δεδομένα, κάτω του 50%. Ταυτόχρονα, και πάρα τα υφιστάμενα κίνητρα για την εγκατάσταση και μετέγκατασταση σε οργανωτές υποδοχές, στην πραγματικότητα τα κίνητρα αυτά δεν επαρκούν καθώς οι «άτυπες» βιομηχανικές συγκεντρώσεις ή/και μεμονωμένες μονάδες εκτός οργανωμένων δόμων παραμένουν κανόνας. Αυτή η πραγματικότητα επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις περιβαλλοντικές και οικονομικές.

Καταρχάς, στο πεδίο της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας, η διάσπαρτη και άναρχη βιομηχανική δομή δεν προσφέρεται για τη δημιουργία των απαραίτητων συνεργειών μεταξύ επιχειρήσεων και δραστηριοτήτων, το οποίο αποτελεί τροχοπέδη για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγικότητας του μεταποιητικού και βιομηχανικού κλάδου. Αντιστρόφως, η συγκέντρωση δραστηριοτήτων αποτελεί προϋπόθεση για τη δημιουργία βιομηχανικών clusters, με σκοπό την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και των εθνικών αλυσίδων παραγωγής γύρω από αυτές. Όπως καταδεικνύει η διεθνής εμπειρία, υφίστανται δεκάδες θετικές εξωτερικεύσεις αγοράς που προκύπτουν μέσω της συγκέντρωσης και της δημιουργίας cluster, συμπεριλαμβανομένης και της έμμεσης τόνωσης άμεσων ξένων επενδύσεων.

⁷⁰ WWF Ελλάς (2013). Ζωντανή Ελληνική Οικονομία. <https://www.wwf.gr/images/pdfs/LivingEconomyVisionInGreece-GR.pdf>

Δεύτερον, η άναρχη επιχειρηματική ανάπτυξη στον δευτερογενή τομέα αυξάνει σημαντικά το οικολογικό αποτύπωμα του κλάδου (αρνητικές εξωτερικεύσεις), καθώς η εκτός σχεδίου δραστηριότητα στερείται των απαραίτητων υποδομών περιβαλλοντικής διαχείρισης, διάθεσης αποβλήτων, και αποδοτικής χρήσης φυσικών πόρων. Μόνο αν λάβει κανείς υπόψη το τεράστιο πρόβλημα των διάσπαρτων χωματερών και χώρων ανεξέλεγκτης απόρριψης επικίνδυνων αποβλήτων, παράνομη δραστηριότητα η οποία έχει επισύρει σειρά καταδικών της χώρας από το Δικαστήριο της ΕΕ και έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή στην Ελλάδα ατιμωτικών ποινών και μεγάλων προστίμων,⁷¹ είναι φανερό το περιβαλλοντικό αδιέξοδο αυτής της πολιτικής.

Τρίτον, η δυνατότητα της εκτός σχεδίου χωροθέτησης δημιουργεί επίσης έναν άτυπο αθέμιτο ανταγωνισμό μεταξύ επιχειρήσεων που βρίσκονται εντός η εκτός οργανωμένων δόμων, καθώς η συμμόρφωση των τελευταίων με την περιβαλλοντική νομοθεσία είναι συχνά από ελλιπής έως ανύπαρκτη.⁷² Η στρέβλωση του ανταγωνισμού (dumping) δεν ευνοεί φυσικά τις πιο περιβαλλοντικά και οικονομικά αποδοτικές επιχειρήσεις, αλλά αυτές που έχουν τη δυνατότητα «παράκαμψης» των προβλέψεων του νόμου.

Τέταρτον, και καθώς οι προτεραιότητες της ΕΕ στέφονται ολοένα και περισσότερο προς επιχειρηματικά πάρκα «βιομηχανικής συμβίωσης» με βάση τις αρχές της κυκλικής οικονομίας, είναι σαφές πως το υφιστάμενο ελληνικό καθεστώς χωροθέτησης είναι αδύνατον να ανταποκριθεί σε μια τέτοια κατεύθυνση. Αυτό συμβαίνει καθώς βασική αρχή για την εφαρμογή της κυκλικής οικονομίας στον δευτερογενή τομέα είναι η χρήση των εκρών συγκεκριμένων δραστηριοτήτων ως εισροή σε άλλες, μέσω μιας συμπληρωματικής και συνεργιστικής προσέγγισης για την αποτελεσματική χρήση και διαχείριση δευτερογενών παραπροϊόντων και αποβλήτων.

Βασική αφετηρία για τον σχεδιασμό μέτρων που να προωθούν την μεταρρύθμιση του υφιστάμενου καθεστώτος οφείλει να είναι η διαπίστωση πως, μέχρι σήμερα, η παροχή σχετικά ήπιων κινήτρων για τη χωροθέτηση σε οργανωμένες υποδοχές έχει αποτύχει. Απαιτείται επομένως ένα πλέγμα πολύ πιο ισχυρών κινήτρων και αντικινήτρων, με απώτερο σκοπό την εξάλειψη της εκτός σχεδίου βιομηχανικής δραστηριότητας.

Σημειωτέον ότι πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία του ΥΠΕΝ φαίνεται να αναγνωρίζει το πρόβλημα αυτό, καθώς το υπό διαβούλευση νομοσχέδιο με τίτλο «Εκσυγχρονισμός της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας» προκρίνει τη σταδιακή κατάργηση της εκτός σχεδίου δόμησης και τη συγκέντρωση της βιομηχανικής δραστηριότητας σε οργανωμένους υποδοχές.

Προτάσεις:

Είναι απαραίτητο να συμπεριληφθούν μέτρα για μια γενναία μεταρρύθμιση του υφιστάμενου χωροταξικού μοντέλου για τον δευτερογενή τομέα. Ενδεικτικοί άξονες μπορεί να είναι:

1. Η δημιουργία χρονοδιαγράμματος για την οριστική εγκατάλειψη της εκτός σχεδίου δευτερογενούς δραστηριότητας. Κάτι τέτοιο θα έδινε ένα ξεκάθαρο σίγμα στον ιδιωτικό τομέα, και θα μπορούσε να εφαρμοστεί σε δυο χρόνους: (α) χρονοδιάγραμμα για το οριστικό τέλος αδειοδοτήσεων για την εγκατάσταση νέων μονάδων εκτός σχεδίου και (β) χρονοδιάγραμμα για την αναγκαστική επανεγκατάσταση υφιστάμενων μονάδων σε οργανωμένες υποδοχές.
2. Η άμεση απαγόρευση παροχής οποιαδήποτε μορφής (άμεσης η έμμεσης) κρατικής ή/και κοινοτικής ενίσχυσης για επενδύσεις σε βιομηχανικές και μεταποιητικές μονάδες εκτός σχεδίου.
3. Η άμεση εντατικοποίηση του περιβαλλοντικού ελέγχου της λειτουργίας όλων των βιομηχανικών εγκαταστάσεων, κυρίως στις άτυπες βιομηχανικές συγκεντρώσεις και στις εκτός σχεδίου περιοχές.

⁷¹ WWF Ελλάς. (2019, Δεκέμβριος). Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα. Σελ. 147.
http://www.wwf.gr/images/pdfs/WWF_NOMO2019.pdf

⁷² Σε έκθεση ομάδας ειδικών της Task Force for Greece, η οποία συζητήθηκε σε ειδικό σεμινάριο που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα το 2013, επισημάνθηκε η ανάγκη για διερεύνηση της πιθανότητας πρακτικών περιβαλλοντικού ντάμπινγκ που έχει ως αποτέλεσμα η επιλογή της εκτός σχεδίου βιομηχανικής χωροθέτησης να είναι οικονομικά πολύ πιο ελκυστική από την επιλογή της χωροθέτησης σε οργανωμένο υποδοχέα: Streifeneder, Th., Perlik, M., Ruef, F., Miriam, L. (2013, 17 Μαΐου). «Βιομηχανικές ζώνες / επιχειρηματικά πάρκα στην Ελλάδα. Συνοπτική παρουσίαση».

4. Όπου κρίνεται απαραίτητο, η αναβάθμιση των οργανωμένων υποδοχών βιομηχανίας που μπορεί να χρηματοδοτηθεί και από κοινοτικούς πόρους, ιδιαίτερα σε ότι αφορά καινοτόμες αναβαθμίσεις, σχεδιασμένες με βάση την προώθηση της «βιομηχανικής συμβίωσης».

Στοχευμένη βιομηχανική πολιτική

Η συζήτηση για τη βιομηχανική πολιτική έχει επανέλθει στο προσκήνιο,⁷³ ύστερα από δεκαετίες κατά τις οποίες εξετάζονταν μόνο «οριζόντια» μέτρα στήριξης (horizontal industrial policies) για τις μεταποιητικές δραστηριότητες σε ένα πνεύμα «απελευθέρωσης αγορών», αντίθετα με χώρες της Ασίας όπου οι «κάθετες» βιομηχανικές πολιτικές έπαιξαν και παίζουν κομβικό ρολό στην αναπτυξιακή τους στρατηγική.⁷⁴

Αποτελεί κοινό τόπο πως η ενδυνάμωση του ελληνικού μεταποιητικού κλάδου είναι προϋπόθεση για μια στρατηγική αντιμετώπισης του δομικού ελλείματος τρεχουσών συναλλαγών μέσω αύξησης των εξαγωγών ή/και μείωσης εισαγωγών (import substitution).⁷⁵

Το ερώτημα είναι κατά ποσό ένας τέτοιος στόχος μπορεί να επιτευχθεί μόνο με οριζόντια μέτρα στήριξης, χωρίς σαφείς κλαδικές στρατηγικές και επιλογές, ή εάν χρειάζονται κλαδικές πολιτικές, για την ανάπτυξη συνεργειών (backward and forward linkages⁷⁶) με υφιστάμενες δραστηριότητες και ευρύτερες στρατηγικές προτεραιότητες (όπως για παράδειγμα οι προτεραιότητες της απανθρακοποίησης και της κυκλικής οικονομίας).

Δεδομένου ότι η διεθνής και ευρωπαϊκή αναπτυξιακή στρατηγική κατευθύνεται προς την απανθρακοποίηση και προς παραγωγικά μοντέλα κυκλικής οικονομίας, ένα μείζον ερώτημα είναι το κατά πόσο η ελληνική οικονομία μπορεί να επωφεληθεί από αυτήν την τάση μέσω ισχυρότερης ανάπτυξης του παραγωγικού τομέα στους κλάδους της καθαρής ενέργειας, των τεχνολογιών αποθήκευσης και αποδοτικότητας, βιολογικών αγροδιατροφικών προϊόντων, ή της «επαναμεταποίησης» (remanufacturing) δευτερογενών προϊόντων (απορριμμάτων).⁷⁷ Σε διαφορετική περίπτωση, θα αναγκάζεται να εισάγει τις μεταποιητικές εισροές και την τεχνολογία στη διαδικασία μετάβασης του παραγωγικού μοντέλου. Στο δεύτερο σενάριο, είναι δεδομένο πως το εγχώριο οικονομικό αποτύπωμα της περιβαλλοντικής μετάβασης θα είναι πολύ μικρότερο απ' ό,τι θα μπορούσε να είναι στο πρώτο σενάριο.⁷⁸

Σε ότι αφορά τις επιδόσεις της ελληνικής μεταποίησης σε κλάδους της πράσινης οικονομίας, αυτές εμφανίζονται εξαιρετικά χαμηλές, σύμφωνα με τα υφιστάμενα δεδομένα. Μελέτη των Mealy et al, η οποία προσαρμόζει το Economic Complexity Index (ECI) του πανεπιστημίου του Harvard⁷⁹ στους κλάδους της πράσινης οικονομίας (Green Complexity Index - GCI), κατατάσσει την Ελλάδα μόλις στην 44^η θέση παγκοσμίως σε ότι αφορά την πολυπλοκότητα (επομένως, υπεραξία) των εμπορεύσιμων προϊόντων που σχετίζονται με την πράσινη

⁷³ Aiginger, K., Rodrik, D. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. J Ind Compet Trade 20, 189–207 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>

⁷⁴ Wade, R. (1990). Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton University Press. doi:10.2307/j.ctv346sp7

⁷⁵ Hausmann, Ricardo, César A. Hidalgo, Sebastián Bustos, Michele Coscia, Alexander Simoes, and Muhammed A. Yildirim (2013). The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity. MIT Press.

⁷⁶ Hirschman A. O. (1958). The Strategy of Economic Development. Yale University Press.

⁷⁷ α) Ellen MacArthur Foundation & McKinsey Center for Business and Environment. (2015). Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe. β) Cambridge Econometrics, Trinomics, & ICF. (2018). Impacts of circular economy policies on the labour market. Report to the European Commission.

⁷⁸ Λάλας Δ, Σαρτζετάκης Ε, Μπελεγρή-Ρομπόλη Α, Μιχαηλίδης Π, Μοιρασγεντής Σ, Μαρκάκη Μ, Γκέκας Ρ (2011). Πράσινη Οικονομία, Κοινωνική Συνοχή και Απασχόληση. ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.

https://www.inegsee.gr/sitefiles/files/GreenEconomy_FinalReport.pdf

⁷⁹ Hausmann, Ricardo, et al (2013). Op. Cit.

οικονομία.⁸⁰ Ταυτόχρονα, η ίδια μελέτη εκτιμάει πως, δυνητικά (Green Complexity Potential), η Ελλάδα θα μπορούσε να κατατάσσεται στην 33^η θέση εάν εκμεταλλευόταν πλήρως τις παραγωγικές δυνατότητές της.

Εντούτοις, πέραν μεμονωμένων παραδειγμάτων, απουσιάζει μια ολοκληρωμένη στρατηγική για την ανάπτυξη, μεγέθυνση, και διασύνδεση με τις εγχώριες επενδυτικές κατευθύνσεις (πχ ΕΣΕΚ, Εθνική Στρατηγική για την Κυκλική Οικονομία) μεταποιητικών κλάδων που σχετίζονται με την πράσινη οικονομία.

Προτάσεις:

Τόσο οι εθνικές όσο και ευρωπαϊκές πολιτικές θα δημιουργήσουν μια ισχυρή και αυξανόμενη ζήτηση για προϊόντα και υπηρεσίες που σχετίζονται με την περιβαλλοντική μετάβαση (πράσινη οικονομία), ζήτηση την οποία η Ελλάδα μπορεί και πρέπει να εκμεταλλευτεί.

Το Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία είναι απαραίτητο να δώσει κατευθύνσεις βιομηχανικής πολιτικής που να οδηγήσουν την ανάπτυξη εγχωρίων κλάδων σχετιζόμενων με την πράσινη οικονομία με βάση τα υφιστάμενα στρατηγικά πλεονεκτήματα και τους υφιστάμενους σχετικούς κλάδους.

Ως πρώτο βήμα απαιτούνται:

- 1. Η χάραξη μιας εθνικής στρατηγικής, που να εντοπίζει τους στρατηγικούς πράσινους κλάδους που δύναται να αναπτυχθούν στην Ελλάδα, με βάση την υφιστάμενη εξειδίκευση του παραγωγικού τομέα, του ανθρώπινου δυναμικού, και τις υπόλοιπες εθνικές στρατηγικές (ΕΣΕΚ, ΜΕΣΕΚ, Εθνική Στρατηγική για την Κυκλική Οικονομία)*
- 2. Η σύνδεση των αναπτυξιακών χρηματοδοτικών εργαλείων (βλ. ενότητα «χρηματοδότηση του σχεδίου ανάπτυξης» παρακάτω) με αυτήν την προτεραιότητα.*

Πρωτογενής τομέας

Η αναπτυξιακή στρατηγική για τον πρωτογενή τομέα πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών στόχων για τη βιώσιμη γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία και ιχθυοκαλλιέργεια. Η έκθεση του WWF Ελλάς «Ζωντανή Ελληνική Οικονομία» (2013) προτείνει σειρά αναπτυξιακών κατευθύνσεων για το σύνολο του πρωτογενή τομέα, καθώς και για κλάδους οι οποίοι έχουν αφενός σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης, και αφετέρου συμβάλλουν στην περιβαλλοντική βιωσιμότητα, όπως είναι για παράδειγμα η δασοπονία.⁸¹ Αυτές οι κατευθύνσεις μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για τη μεταρρύθμιση της πολιτικής για τον πρωτογενή τομέα στο σύνολό του. Στο παρόν κείμενο εστιάζουμε σε μια από τις διαστάσεις, την αγροτική παραγωγή και κτηνοτροφία, καθώς αυτοί οι κλάδοι αναμένεται να επηρεαστούν σημαντικά από την νέα ευρωπαϊκή στρατηγική “Farm-to-Fork”, στην οποία βασίζονται και οι στόχοι της νέας ΚΑΠ (2021-2027).⁸²

Ο ελληνικός αγροτικός τομέας (κατ’ επέκταση και αγροδιατροφικός τομέας) έχει να αντιμετωπίσει τόσο μακροχρόνιες διαρθρωτικές αδυναμίες, όσο και νέες προκλήσεις. Κάθε ολοκληρωμένη αναπτυξιακή στρατηγική οφείλει να απαντάει στις δυο πτυχές ταυτόχρονα.

Στις μακροχρόνιες διαρθρωτικές αδυναμίες συγκαταλέγονται, μεταξύ άλλων, η χαμηλή παραγωγικότητα και υστέρηση στην μεγέθυνση της παραγωγικότητας κατά την τελευταία εικοσαετία,⁸³ η ιδιότυπη δομή του μικρού κλήρου και πολυτεμαχισμού της παραγωγής (που σχετίζεται με την παραγωγικότητα),⁸⁴ η ιστορική αποτυχία της πολιτικής δημιουργίας συνεργειών μέσω συνεταιριστικών δομών, ως απάντηση στις δυο πρώτες διαρθρωτικές

⁸⁰ Mealy, Penny & Teytelboym, Alexander. (2020). Economic complexity and the green economy. Research Policy. 103948. 10.1016/j.respol.2020.103948.

⁸¹ WWF Ελλάς (2013). Op. Cit.

⁸² European Commission (2020). Farm to Fork Strategy: for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en

⁸³ Βαϊτσός Κ, Μισός Β (2019). Παραγωγική συρρίκνωση και χρήση πολιτικής δύναμης στη δημιουργία και στην κατανομή της αγροτικής προστιθέμενης αξίας. Στο: Πραγματική οικονομία - εμπειρίες ανάπτυξης, κρίσης και φτωχοποίησης στην Ελλάδα, σελ. 101-137, Εκδόσεις Κριτική: Αθήνα.

⁸⁴ Λάλας Δ, Σαρτζετάκης Ε, Μπελεγρή-Ρομπόλη Α, Μιχαηλίδης Π, Μοιρασγεντής Σ, Μαρκάκη Μ, Γκέκας Ρ (2011). Op. Cit.

αδυναμίες,⁸⁵ καθώς και οι σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις όπως είναι η εκτεταμένη ρύπανση λόγω χρήσης λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων, η διάβρωση των εδαφών, καθώς και η μη βιώσιμη χρήση υδάτινων πόρων.

Οι νέες προκλήσεις περιλαμβάνουν τον απαραίτητο μετασχηματισμό την ελληνικής αγροτικής παραγωγής προς μια περιβαλλοντικά βιώσιμη κατεύθυνση, με βάση την υφιστάμενη ευρωπαϊκή στρατηγική. Σκοπός της τελευταίας είναι, μεταξύ άλλων, η προσαρμογή του αγροτικού τομέα στη κλιματική αλλαγή, η συμβολή του στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής, καθώς και η σημαντική μείωση της πίεσης του αγροδιατροφικού συστήματος σε οικοσυστήματα και βιοποικιλότητα.

Στόχος-ορόσημο της ευρωπαϊκής στρατηγική "Farm-to-Fork" αποτελεί η διεύθυνση της βιολογικής γεωργίας στο 25% των καλλιεργήσιμων εκτάσεων της ΕΕ έως το 2030. Η επίτευξη ενός τέτοιου στόχου στην Ελλάδα προϋποθέτει τον πενταπλασιασμό διεύθυνσης της βιολογικής αγροτικής παραγωγής μέσα σε μόλις μια δεκαετία (Σχήμα 6 παρακάτω). Περιπτώ να αναφέρουμε πως ένας τέτοιος στόχος απαιτεί τεκτονικές αλλαγές και γενναίες μεταρρυθμίσεις, στην προσέγγιση της πολιτικής για τον αγροτικό, και αγροδιατροφικό, τομέα.

Από την επιτυχία της επίτευξης αυτού του στόχου θα εξαρτηθεί το κατά πόσο η ελληνική οικονομία θα είναι σε θέση να επωφεληθεί από τη ραγδαία αύξηση της ζήτησης βιολογικών προϊόντων. Σημειωτέον πως η ΕΕ αποτελεί την δεύτερη μεγαλύτερη αγορά βιολογικών προϊόντων παγκοσμίως, και πως οι λιανικές πωλήσεις βιολογικών προϊόντων αυξάνονται πολύ ταχύτερα από αυτές των συμβατικών αγροτικών προϊόντων.⁸⁶ Ταυτόχρονα, πέραν της θετικής περιβαλλοντικής επίδρασης, η επιτάχυνση της ανάπτυξης βιολογικής γεωργίας ενδέχεται να έχει πολλαπλά οφέλη για την ελληνική οικονομία:

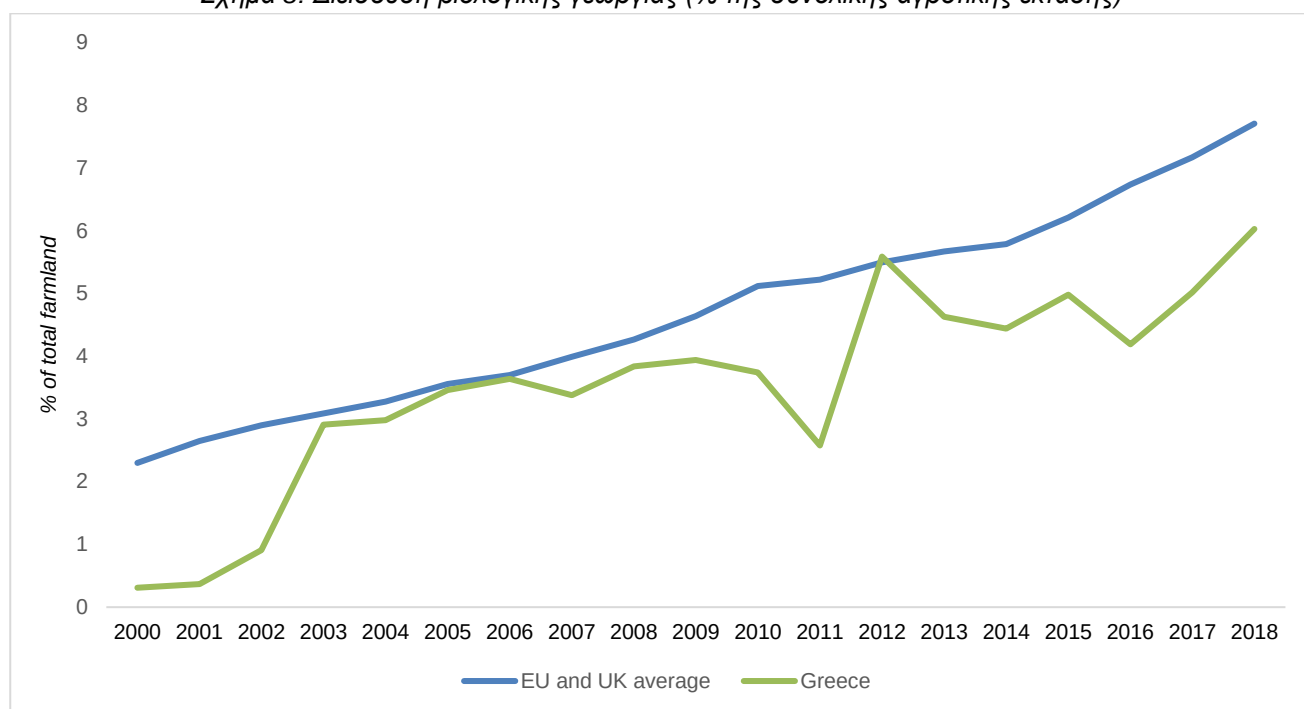
- Πρώτον, πάρα την (κατά μέσο όρο) χαμηλότερη απόδοση παραγωγής (yield) τα βιολογικά προϊόντα πετυχαίνουν υψηλότερη οικονομική απόδοση λόγω καλύτερων τιμών πώλησης και χαμηλότερου κόστους εισροών. Το συνολικό αποτέλεσμα είναι σαφώς θετικό τόσο για τους παραγωγούς όσο και για τους εργαζομένους.
- Δεύτερον, η βιολογική καλλιέργεια έχει κατά κανόνα μεγαλύτερη ένταση εργασίας, με εν δυνάμει θετικό αντίκτυπο στη μείωση της ανεργίας στην ελληνική ύπαιθρο.
- Τρίτον, η μείωση εισροών, οι οποίες είναι ως επί το πλείστον εισαγόμενες, ενδέχεται να έχει θετικό αντίκτυπο στο εμπορικό ισοζύγιο.
- Τέταρτον, όπως αναφέρει σχετική έκθεση της Τράπεζας Πειραιώς,⁸⁷ η ανάπτυξη της βιολογικής γεωργίας δύναται να μετατρέψει τα σοβαρά συγκριτικά μειονεκτήματα της ελληνικής γεωργίας («ορεινά ή ημιορεινά εδάφη, νησιωτικές περιοχές, μικρό μέγεθος εκμεταλλεύσεων, οικογενειακός χαρακτήρας, παραδοσιακός τρόπος καλλιέργειας, υψηλό κόστος παραγωγής, χαμηλή εγχώρια παραγωγή χημικών εισροών»), σε συγκριτικά πλεονεκτήματα. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει φυσικά σειρά μέτρων για τη δημιουργία ενός ισχυρού εθνικού, περιφερειακού και τοπικού branding.

⁸⁵ Λουλούδης Λ, Μαραβέγιας Ν. (1999) Αγρότες, κράτος και εξουσία στην Ελλάδα (1981- 1996). Στο: Ύπαιθρος χώρα. Η Ελληνική αγροτική κοινωνία στο τέλος του 20ου αιώνα, σελ. 217- 236, ΕΚΚΕ: Αθήνα.

⁸⁶ European Commission (2019). Organic farming in the EU: A fast growing sector. EU agricultural market brief No 13. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/market-brief-organic-farming-in-the-eu_mar2019_en.pdf

⁸⁷ Δαγκαλίδης Α (2013). Βιολογική γεωργία. Τράπεζα Πειραιώς: Κλαδική μελέτη 19, μονάδα οικονομικής ανάλυσης και αγορών. http://www.minagric.gr/images/stories/docs/agrotis/Biologika/ekthesh_trapezas_peireos2013.pdf

Σχήμα 8: Διείσδυση βιολογικής γεωργίας (% της συνολικής αγροτικής έκτασης)



Πηγή: FiBL και IFOAM⁸⁸

Πιο συγκεκριμένα, για την επίτευξη του φιλόδοξου ευρωπαϊκού στόχου, απαιτούνται ολοκληρωμένες παρεμβάσεις, τόσο στο σκέλος της προσφοράς όσο και της ζήτησης⁸⁹.

Στο σκέλος της προσφοράς, αναφέρουμε ενδεικτικά:

- Τη γενναία ανακατεύθυνση των επιδοτήσεων της ΚΑΠ (πέραν των υφιστάμενων κινήτρων της τελευταίας, και με βάση την εθνική διακριτική ευχέρεια στην χρήση των ευρωπαϊκών πόρων για την περίοδο 2021-27) προς την βιολογική γεωργία, με σκοπό την ισχυρή στήριξη του αγροτικού εισοδήματος στην διαδικασία μετάβασης από συμβατικές σε βιολογικές καλλιέργειες και κτηνοτροφία.
- Τη δημόσια στήριξη σε (συχνά χρονοβόρες, ακριβές και απαιτητικές) διαδικασίες πιστοποίηση και σήμανσης προϊόντων και παραγωγικών διαδικασιών.⁹⁰ Η σήμανση και η πιστοποίηση προϊόντων αποτελεί διεθνώς ένα από τα βασικά εργαλεία κατοχύρωσης και προβολής των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων, αλλά και της ιχνηλασιμότητας. Η σήμανση αφορά τόσο τη βιολογική παραγωγή, η οποία πιστοποιεί την εφαρμογή προτύπων βιολογικών πρακτικών στη γεωργία, την κτηνοτροφία και τις ιχθυοκαλλιέργειες, όσο και τη μεταποίηση των παραγόμενων προϊόντων.
- Τον σχεδιασμό και σχετική θεσμοθέτηση για την εφαρμογή της βιολογικής γεωργίας στις προστατευόμενες περιοχές και στις περιοχές Natura 2000, σε συνδυασμό με τη δημιουργία ειδικού εθνικού σήματος σήμανσης (labelling) των προϊόντων και των υπηρεσιών προστατευόμενων περιοχών. Τέτοιες ειδικές σημάνσεις είναι συνήθεις στην διεθνή πρακτική, και αποδίδονται για να αναδείξουν συγκεκριμένα ποιοτικά, γευστικά, ή γεωγραφικά χαρακτηριστικά των προϊόντων, κεφαλαιοποιώντας συγκεκριμένες προσλήψεις.
- Την παροχή αποτελεσματικών προγραμμάτων κατάρτισης για αγρότες (στο πνεύμα της δια βίου μάθησης). Ο ελληνικός πρωτογενής τομέας υστερεί σημαντικά στο επίπεδο εξοικείωσης με νέες τεχνολογίες, πρακτικές

⁸⁸ <https://www.organic-world.net/statistics.html>

⁸⁹ Δαγκαλίδης Α (2013). Op. Cit.

⁹⁰ European Commission (2019). Op. Cit.

και τεχνικές, καθώς και την χρήση ψηφιακών μέσων. Αυτή η εξοικείωση αποτελεί συχνά προϋπόθεση για τον μετασχηματισμό των παραγωγικών διαδικασιών προς μια περιβαλλοντικά βιώσιμη κατεύθυνση.

- Την παροχή δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης (πχ μέσω μηχανισμών blended finance και εγγυήσεων) για την προνομιακή χρηματοδότηση επενδύσεων που συμβάλλουν στη διαδικασία μετασχηματισμού παραγωγικών πρακτικών. Κάτι τέτοιο δύναται να γίνει για παράδειγμα υπό την αιγίδα της Ελληνικής Αναπτυξιακής Τράπεζας, εφόσον η τελευταία υιοθετήσει ως επενδυτική πολιτική το σύστημα ταξινόμησης βιώσιμων επενδύσεων της ΕΕ σε ότι αφορά ειδικά την πρωτογενή παραγωγή (βλ. κεφάλαιο 6 παρακάτω).

Στο σκέλος της ζήτησης, αναφέρουμε επίσης ενδεικτικά:

- Τη χρήση των δημοσίων προμηθειών, ως εργαλείο δημιουργίας επενδυτικής ασφάλειας μέσω δημιουργίας εγχώριας ζήτησης. Πολλές ευρωπαϊκές χώρες χρησιμοποιούν τις δημόσιες προμήθειες ως εργαλείο προώθησης βιολογικών προϊόντων (Δανία, Κροατία, Γαλλία, Σουηδία, Γερμανία, Ιταλία, Σλοβενία, Λετονία, Φινλανδία), με σαφές θετικό αντίκτυπο στην εγχώρια παραγωγή βιολογικών προϊόντων.⁹¹ Ένα τέτοιο μέτρο ενδέχεται να είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικό στο ελληνικό πλαίσιο, καθώς η εγχώρια καταναλωτική διείσδυση των βιολογικών προϊόντων υστερεί σημαντικά σε σχέση με τις «ώριμες» αγορές. Ταυτόχρονα η ενίσχυση της ζήτησης ενδέχεται να οδηγήσει σταδιακά σε οικονομίες κλίμακας, αύξησης αποτελεσματικότητας της παραγωγής (dynamic efficiency gains) και ισχυρότερης καθετοποίησης της παραγωγής.
- Την αποτελεσματικότερη διασύνδεση της βιολογικής παραγωγής με άλλους κλάδους. Για παράδειγμα, η διασύνδεση τοπικών προϊόντων με τον τουριστικό κλάδο ενδέχεται να δημιουργεί τόσο ζήτηση για τοπικά βιολογικά προϊόντα (άμεση επίδραση), όσο και να προωθεί το brand των προϊόντων, μέσω γευστικής εμπειρίας, στις χώρες προέλευσης των επισκεπτών, και με απώτερο σκοπό την αύξηση των εξαγωγών σε «ώριμες» αγορές (έμμεση επίδραση). Αντίστοιχα, η καλύτερη διασύνδεση με τον αγροδιατροφικό τομέα ενδέχεται να είναι μια αποτελεσματική στρατηγική για τη σημαντικότερη διείσδυση βιολογικών προϊόντων σε ξένες αγορές, καθώς ο πρώτος διαθέτει ήδη ισχυρή διείσδυση σε αυτές τις αγορές, ισχυρά brand names, και την απαραίτητη τεχνογνωσία.⁹²
- Τέλος, τόσο η τυποποίηση όσο και η ανάδειξη ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων, ενδέχεται να έχει επίδραση στη ζήτηση βιολογικών προϊόντων. Αυτό συνεπάγεται ιδιαίτερα την ανάδειξη των τοπικών ποικιλιών στην παραγωγή, την προβολή των ιδιαίτερων γευστικών και περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών τους, και την ανάδειξη της μικρής κλίμακας ήπιας παραγωγής και των ιδιαίτερων περιβαλλοντικών, κοινωνικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών της.

Τα παραπάνω παραδείγματα δράσεων δεν είναι φυσικά εξαντλητικά. Εντούτοις, αποτελούν μια πρώτη βάση, και καταδεικνύουν την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη μεταρρυθμιστική προσέγγιση ώστε η Ελλάδα να επιτύχει έναν φιλόδοξο στόχο διείσδυσης της βιολογικής παραγωγής έως το 2030, και να επωφεληθεί των ισχυρών διεθνών καταναλωτικών τάσεων προς τα βιολογικά προϊόντα.

Προτάσεις

Οι αναπτυξιακές μεταρρυθμίσεις για τον πρωτογενή τομέα οφείλουν (κατ' ελάχιστο) να ευθυγραμμίζονται με τους στόχους της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, της στρατηγικής "Farm-to-Fork", και την αναθεωρημένης ΚΑΠ για την προγραμματική περίοδο 2021-27. Και να συμβάλουν στην επίτευξη αυτών των στόχων.

Ιδιαίτερα σε ότι αφορά τη βιολογική παραγωγή, και την επίτευξη των αντίστοιχων ευρωπαϊκών στόχων, το τελικό σχέδιο ανάπτυξης οφείλει να εντοπίσει το απαραίτητο μεταρρυθμιστικό πλέγμα στα σκέλη προσφοράς και ζήτησης, με σκοπό την άμεση αύξηση της διείσδυσης της βιολογικής παραγωγής. Κεντρικά μέτρα σε αυτήν την κατεύθυνση αποτελούν:

⁹¹ Progress Consulting (2018), Sustainable procurement of food. Study for the European Committee of the Regions. <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/sustainable-public-procurement-food.pdf>

⁹² Δαγκαλίδης Α (2013). Op. Cit.

1. Στο σκέλος της προσφοράς, η δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος πιστοποίησης, η στήριξη των παραγωγών κατά την διαδικασία πιστοποίησης (και επομένως, παραγωγικού μετασχηματισμού), η θεσμοθέτηση της βιολογικής γεωργίας και κτηνοτροφίας στις περιοχές Natura 2000, σε συνδυασμό με την δημιουργία ειδικού εθνικού σήματος σήμανσης (labelling), η δημιουργία και παροχή αποτελεσματικών προγραμμάτων κατάρτισης, που να συμβάλουν στο παραγωγικό μετασχηματισμό προς την βιώσιμη πρωτογενή παραγωγή.
2. Στο σκέλος της ζήτησης, η αλλαγή των πολιτικών δημοσίων προμηθειών με σκοπό την υποστήριξη της εγχώριας ζήτησης για βιολογικά προϊόντα, η αποτελεσματικότερη διασύνδεση με άλλους κλάδους, όπως είναι η τουριστική βιομηχανία και ο αγροδιατροφικό τομέας, και η καλύτερη ανάδειξη των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων μέσω πιστοποίησης, τυποποίησης, και branding,
3. Στο σκέλος της χρηματοδότησης, η αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων της ΚΑΠ για την προώθηση της βιολογικής παραγωγής, καθώς και η μόχλευση προσθέτων κεφαλαίων μέσω εθνικών επενδυτικών φορέων (όπως η Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα) για την χρηματοδότηση ενός βιώσιμου παραγωγικού μετασχηματισμού του πρωτογενούς τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Τρεις είναι οι βασικές παράμετροι που πρέπει απαραίτητως να ληφθούν υπόψιν για τη μεταρρύθμιση των δημοσίων χρηματοδοτικών εργαλείων και των κρατικών ενισχύσεων:

1. Τα υφιστάμενα εργαλεία δεν έχουν επαρκή κατεύθυνση μετασχηματισμού του παραγωγικού μοντέλου. Αντιθέτως τείνουν να εστιάζουν στο υφιστάμενο παραγωγικό μοντέλο χρηματοδοτώντας και επιδοτώντας επενδύσεις σε κλάδους που εγκλωβίζουν την ελληνική οικονομία στην υφιστάμενη δομή (πχ σε νέες τουριστικές υποδομές) χαμηλής υπεράξιας και παραγωγικότητας, και υψηλού περιβαλλοντικού αποτυπώματος.
2. Τα κριτήρια υπαγωγής και η διαδικασία μοριοδότησης για πρόσβαση σε κρατικές ενισχύσεις ποικίλων μορφών δεν έχουν επαρκή αντικειμενικά κριτήρια αξιολόγησης, καθώς και ελάχιστα, ποσοτικά αξιολογήσιμα προαπαιτούμενα ιδίως σε ότι αφορά την πράσινη μετάβαση (ενεργειακή απόδοση, υλική απόδοση χρηματοδοτούμενων έργων και δραστηριοτήτων κ.ο.κ.). Αντίστοιχα, η Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων δεν διαθέτουν μια σαφή, αντικειμενική και διαφανή δανειοδοτική πολιτική για τις επενδύσεις που χρηματοδοτούν (κατ' εικόνα, για παράδειγμα, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων).
3. Κοιτώντας προς το μέλλον, η χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας προϋποθέτει την κινητοποίηση σημαντικών εθνικών πόρων για την επίτευξη των στόχων κλίματος, βιοποικιλότητας και κυκλικής οικονομίας. Είναι δεδομένο πως οι πόροι της ΕΕ δεν επαρκούν σύμφωνα με τις υφιστάμενες εκτιμήσεις.⁹³ Επομένως απαιτείται μια ευθυγράμμιση των εγχώριων επενδυτικών και αναπτυξιακών εργαλείων με τους στόχους της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.

Με βάση τις παραπάνω διαπιστώσεις, προτείνουμε τους παρακάτω μεταρρυθμιστικούς άξονες για τον επενδυτικό νόμο, τον νόμο για τις στρατηγικές επενδύσεις, και την Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα (ΕΑΤ).

⁹³ Claeyes G, Tagliapietra S (2020). A trillion reasons to scrutinise the Green Deal Investment Plan. Bruegel Institute. <https://www.bruegel.org/2020/01/a-trillion-reasons-to-scrutinise-the-green-deal-investment-plan/>

Αναπτυξιακός νόμος και νόμος για τις στρατηγικές επενδύσεις

Ο αναπτυξιακός νόμος χαρακτηρίζεται από τουλάχιστον τρεις εγγενείς παθογένειες.

Καταρχάς, χαρακτηρίζεται από μια χαοτική πολιτική χρηματοδότησης, δίχως επαρκή στρατηγική κατεύθυνσης μετασχηματισμού του παραγωγικού μοντέλου. Δεύτερον, από μια έμφαση στην ποσότητα και όχι στην ποιότητα των χρηματοδοτούμενων έργων, με όρους οικονομικής και περιβαλλοντικής απόδοσης και βιωσιμότητας. Τρίτον από μια διαδικασία μοριοδότησης που δεν δίνει επαρκή πρόσθετα κίνητρα σε πρότυπες και καινοτόμες επενδύσεις, παραδείγματος χάριν σε ότι αφορά την περιβαλλοντική απόδοση και τις δραστηριότητες (επιχειρήσεις) που συμβάλλουν στον πράσινο μετασχηματισμό.

Αυτές οι παθογένειες δημιουργούν στρεβλά κίνητρα, χρηματοδοτούν επενδύσεις με αμφίβολη «πρόσθετη αξία» (additionality), και μεταφράζονται σε χρήση χρημάτων των φορολογουμένων σε δραστηριότητες με σημαντικές αρνητικές εξωτερικεύσεις αγοράς και περιορισμένη ανταποδοτικότητα για την οικονομία συνολικά.

Ο πρώτος μεταρρυθμιστικός άξονας πρέπει να είναι η διεύρυνση της πολιτικής για τη χορήγηση ενισχύσεων που αφορούν την περιβαλλοντική αποδοτικότητα. Το άρθρο 9 παρ. 6 του ισχύοντος αναπτυξιακού νόμου (4399/2016) προβλέπει τη χορήγηση ενισχύσεων για επενδύσεις στην ενεργειακή απόδοση. Παρόλα αυτά δεν υφίσταται ρητά αντίστοιχη δυνατότητα σε ότι αφορά επενδύσεις σε υλική απόδοση, αποδοτική χρήση πόρων και διάθεσης απορριμμάτων, ή επανασχεδιασμού προϊόντων με βάση της αρχές της κυκλικής οικονομίας. Προτείνουμε επομένως την παραπάνω προσθήκη στο υφιστάμενο καθεστώς.

Επίσης, στη διαδικασία αξιολόγησης όλων των επενδύσεων (άρθρο 14) δεν συμπεριλαμβάνεται αναφορά σε ελάχιστα (ποσοτικοποιήσιμα) standards (προαπαιτούμενα) σε ότι αφορά την ενεργειακή απόδοση, την καθαρή ενέργεια (πχ αυτοπαραγωγής κτηριακών μονάδων), και όλες τις πτυχές της κυκλικής οικονομίας, όπως για παράδειγμα η υλική αποδοτικότητα, η χρήση μη παρθένων πρώτων υλών, και πρακτικές προμηθειών. Στο πνεύμα μιας συνολικής αντιμετώπισης της κρατικής βοήθειας προς επιχειρήσεις, θεωρούμε πως τόσο κριτήρια κυκλικής οικονομίας όσο και ενεργειακής χρήσης, θα έπρεπε να συμπεριλαμβάνονται στη διαδικασία αξιολόγησης. Ο τρόπος αξιολόγησης και μοριοδότησης οφείλει να θέτει ελάχιστα ποσοτικά προαπαιτούμενα σε σχέση με την περιβαλλοντική απόδοση (με βάση τους παραπάνω άξονες) για την πρόσβαση σε κρατική βοήθεια, ανά ΚΑΔ (Κωδικός Αριθμών Δραστηριότητας) και με βάση τις δυνατότητες και τα χαρακτηριστικά του κάθε ΚΑΔ. Επιπλέον, επιπρόσθετη μοριοδότηση πρέπει να παρέχεται σε επενδύσεις που χαρακτηρίζονται από πρότυπη περιβαλλοντική απόδοση στον ΚΑΔ στον οποίο δραστηριοποιούνται (efficiency frontier).

Απαραίτητο επίσης στοιχείο είναι η διαφάνεια και δημόσια λογοδοσία των δημόσιων επενδυτικών πολιτικών. Στην καλύτερη περίπτωση, μέχρι σήμερα δημοσιοποιούνται νούμερα επενδυτικών σχεδίων που ενισχύονται, ενώ εάν θέλει κάποιος να αποκτήσει μια εικόνα των ενισχύσεων που εγκρίνονται πρέπει να ανατρέξει στη Διαύγεια και να αναζητήσει μια προς μια τις αποφάσεις, χωρίς όμως να μπορεί να αποκομίσει συνολική εικόνα είτε του συνολικού αποτελέσματος στην πραγματική οικονομία, είτε της ποιότητας των επενδυτικών σχεδίων που εγκρίνονται και λαμβάνουν γενναίες οικονομικές ενισχύσεις, ενώ σίγουρα δεν προκύπτει καμία εκτίμηση του περιβαλλοντικού αποτελέσματος (θετικού ή αρνητικού) από τη δημόσια επενδυτική πολιτική ανά έτος.

Συνολικότερα, κομβικό κριτήριο για τις κρατικές ενισχύσεις επενδύσεων οφείλει επίσης να είναι το νέο σύστημα ταξινόμησης (EU taxonomy) βιώσιμων επενδύσεων της ΕΕ (βλ. ενότητα «Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα» παρακάτω). Είναι απαραίτητο να τεθεί ένα ελάχιστο όριο ευθυγράμμισης του συνόλου των κρατικών ενισχύσεων με το νέο σύστημα ταξινόμησης, το οποίο **προτείνουμε να είναι στο 50% επί του συνόλου των ενισχύσεων που παρέχονται**. Μια τέτοια ευθυγράμμιση συνεπάγεται τη συμμετοχή των εθνικών δημοσίων επενδυτικών εργαλείων στην επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.

Τέλος σε ότι αφορά ειδικά τις τουριστικές υποδομές και επιχειρήσεις, οι οποίες λαμβάνουν τη μερίδα του λέοντος των κρατικών ενισχύσεων, απαιτείται μια ριζική αλλαγή στρατηγικής χορήγησης κρατικών ενισχύσεων. Όπως εξηγούμε πιο λεπτομερώς στην έκθεση του WWF Ελλάς «*Ζωντανή Ελληνική Οικονομία*», η υφιστάμενη

στρατηγική για τον ελληνικό τουρισμό δεν είναι ούτε οικονομικά ούτε περιβαλλοντικά βιώσιμη, και υποσκάπτει το φυσικό κεφάλαιο από το οποίο εξαρτάται, εν τέλει, το τουριστικό προϊόν.⁹⁴ Η προσέγγιση των κρατικών ενισχύσεων εστιάζει σε μια ποσοτική διάσταση (περισσότερες επενδύσεις για περισσότερες υποδομές, ενίοτε μέσω αλλαγής χρήσεων γης σε ευαίσθητα οικοσυστήματα) ενώ είναι σαφές πως υφίσταται αφενός κορεσμός και υπερπροσφορά καταλυμάτων⁹⁵ και αφετέρου ότι η φέρουσα ικανότητα των τουριστικών προορισμών δεν αξιολογείται επαρκώς. Τα καθεστώτα κρατικών ενισχύσεων οφείλουν να αποτελούν υπόδειγμα, προωθώντας ποιοτικά έργα και επενδύσεις τα οποία θέτουν τις βάσεις για μια σύγχρονη προσέγγιση βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης με άξονες την περιβαλλοντική βιωσιμότητα και φέρουσα ικανότητα, την ανάπλαση υφιστάμενων (έναντι πρόσθετης οικοδόμησης) υποδομών, τη δραστηριοποίηση σε παραδοσιακούς οικισμούς, την ανάπτυξη εγκαταλελειμμένων οικισμών, την ελαχιστοποίηση αλλαγών χρήσης γης ιδιαίτερα στον παράκτιο χώρο, και την ανάδειξη αισθητικής, φυσικής και πολιτισμικής κληρονομιάς.⁹⁶

Ο νόμος για τις στρατηγικές επενδύσεις περιέχει μερικές πιο συγκεκριμένες διατάξεις σε σχέση με τον αναπτυξιακό νόμο. Ενδεικτικά συμπεριλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ρητά τις «επενδύσεις [...] με κύρια χαρακτηριστικά [...] την εξοικονόμηση φυσικών πόρων στην προοπτική της κυκλικής οικονομίας [...]» (άρθ. 10 παρ. 1). Ταυτόχρονα, στις εμβληματικές επενδύσεις συμπεριλαμβάνονται επενδύσεις που «προωθούν την πράσινη οικονομία, και την οικονομία χαμηλού ενεργειακού και περιβαλλοντικού αποτυπώματος» (άρθ. 10, παρ. 2 β'). Τέλος, στην απόφαση χαρακτηρισμού μια επένδυσης ως στρατηγικής οφείλει να λαμβάνεται υπόψιν το κριτήριο «προστασίας του περιβάλλοντος και της εξοικονόμησης ενέργειας με στόχο την επίτευξη χαμηλού περιβαλλοντικού αποτυπώματος και την υιοθέτηση πρακτικών κυκλικής οικονομίας» (άρθ. 19, παρ. 3 β').

Ειδικότερα όμως ο νόμος για τις στρατηγικές επενδύσεις, όπως θεσμοθετήθηκε αρχικά με τον νόμο fast track 3894/2010 και εξελίχθηκε μέσα στη δεκαετία της κρίσης με τουλάχιστον έξι ακόμα νόμους, βαρύνεται με σημαντικό οικολογικό αποτύπωμα, καθώς αποδυνάμωσε την περιβαλλοντική νομοθεσία, ιδίως σε σχέση με την προστασία του αιγιαλού, της παράκτιας ζώνης και της δασικής γης, πριμοδοτώντας επενδυτικά σχέδια εκτεταμένης χωρικής ανάπτυξης ακόμα και σε ευαίσθητα οικοσυστήματα.

Προτάσεις:

1. Χάραξη σαφούς κλαδικής στρατηγικής για την παροχή κρατικών ενισχύσεων, με βάση τους στόχους της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.
2. Ευθυγράμμιση του 50% των κρατικών ενισχύσεων με το σύστημα ταξινόμησης βιώσιμων επενδύσεων της ΕΕ.
3. Θέσπιση ελάχιστων, συγκεκριμένων, και ποσοτικοποιήσιμων προαπαιτούμενων περιβαλλοντικής απόδοσης για την υπαγωγή σε καθεστώτα κρατικών ενισχύσεων.
4. Παροχή προσθετής μοριοδότηση και ενισχύσεων για πρότυπες επενδύσεις σε ότι αφορά την περιβαλλοντική απόδοση, εξίσου με βάση συγκεκριμένα και ποσοτικοποιήσιμα χαρακτηριστικά.
5. Σε ότι αφορά τη στήριξη τουριστικών επενδύσεων, δημιουργία πρόσθετου συστήματος μοριοδότησης που θα ενισχύει επενδύσεις που δεν υποσκάπτουν την φέρουσα ικανότητα των τουριστικών προορισμών, θα ελαχιστοποιούν τις αλλαγές χρήσεων γης ιδιαίτερα στον παράκτιο χώρο, και θα αξιοποιούν τις δυνατότητες ανάπτυξης υφιστάμενων εγκαταλελειμμένων εγκαταστάσεων και οικισμών.

⁹⁴ WWF Ελλάς (2013). Ζωντανή Ελληνική Οικονομία. <https://www.wwf.gr/images/pdfs/LivingEconomyVisionInGreece-GR.pdf>

⁹⁵ Εκτιμάται πως η πλεονάζουσα, σε εθνικό επίπεδο, δυναμικότητα καταλυμάτων προσεγγίζει το 180%.

⁹⁶ Μέργος Γ και Πατσαβός Ν (2019). Πολιτιστική Κληρονομιά και Βιώσιμη Ανάπτυξη: Οικονομικά οφέλη, κοινωνικές ευκαιρίες και προκλήσεις δημόσιας πολιτικής. Εκδόσεις Πολυτεχνείου Κρήτης.

Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα (ΕΑΤ)

Όπως έχουμε ήδη επισημάνει στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης για τον νόμο 4608/2019 («Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και άλλες διατάξεις»), με τα κατάλληλα εργαλεία και στόχευση η ΕΑΤ δύναται να μετατραπεί σε κομβικό εργαλείο της πράσινης μετάβασης, κατ' εικόνα άλλων εθνικών και υπερεθνικών αναπτυξιακών τράπεζων.⁹⁷

Το άρθρο 2 παρ. στ' του νόμου 4608/2019 αναφέρει πως, μεταξύ άλλων, σκοπός της ΕΑΤ είναι «η προώθηση επενδυτικών προγραμμάτων και έργων με περιβαλλοντικές και αναπτυξιακές διαστάσεις, με στρατηγικό στόχο την προώθηση πολιτικών κυκλικής οικονομίας». Παρόλα αυτά, αυτός ο σκοπός δεν έχει μεταφραστεί, μέχρι στιγμής, στη δημιουργία συγκεκριμένων χρηματοδοτικών εργαλείων για την πράσινη μετάβαση.

Ταυτόχρονα, αντίθετα με τη βέλτιστη διεθνή πρακτική, η ΕΑΤ δεν έχει θεσπίσει συγκεκριμένες (κλαδικές και τομεακές) δανειοδοτικές πολιτικές και προαπαιτούμενα, με αποτέλεσμα να λειτουργεί μέχρι στιγμής με πλήρη αδιαφάνεια ως προς τα κριτήρια δανειοδότησης, την οικονομική και περιβαλλοντική βιωσιμότητα των επενδύσεων που χρηματοδοτεί, τους στρατηγικούς στόχους στους οποίους αποσκοπεί, και την ευθυγράμμιση του χαρτοφυλακίου της (portfolio alignment) με τους διεθνείς, ευρωπαϊκούς και εθνικούς στόχους κλίματος, βιοποικιλότητας και κυκλικής οικονομίας.

Ως δημόσια αναπτυξιακή τράπεζα, η ΕΑΤ οφείλει να λειτουργεί υποδειγματικά, υιοθετώντας τις βέλτιστες πρακτικές σε ότι αφορά ιδιαίτερα την περιβαλλοντική βιωσιμότητα του χαρτοφυλακίου της, και συνεισφέροντας σε κλάδους και τομείς που συμβάλλουν στην πράσινη μετάβαση, και που χρηματοδοτούνται ελλιπώς από τον ιδιωτικό τομέα λόγω εκτεταμένων αποτυχιών αγοράς, ρίσκου και αβεβαιότητας.

Προτάσεις:

1. Δημιουργία τριών διακριτών γραμμών χρηματοδότησης (finance facilities) α) απανθρακοποίησης, β) κυκλικής οικονομίας, γ) φυσικού κεφαλαίου (κατ' εικόνα του natural capital finance facility της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων).
2. Θέσπιση ελάχιστου ορίου 50% του χαρτοφυλακίου της ΕΑΤ να προορίζεται σε επενδύσεις που είναι συμβατές με το σύστημα ταξινόμησης βιώσιμων επενδύσεων της ΕΕ (EU taxonomy). Οι υπόλοιπες επενδύσεις να τηρούν την «αρχή του μη βλάπτειν», όπως αυτό εξειδικεύεται από το σύστημα ταξινόμησης της ΕΕ.⁹⁸
3. Δημιουργία λεπτομερών κλαδικών δανειοδοτικών πολιτικών, με ποσοτικά κριτήρια και ελάχιστα περιβαλλοντικά προαπαιτούμενα, κατά το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

Επικοινωνία:

Ολιβιέ Βαρδακούλιας, Οικονομολόγος / Υπεύθυνος Οικονομικών Πολιτικών, o.vardakoulias@wwf.gr
WWF Ελλάς, Λεμπέση 21, Αθήνα 11743

⁹⁷ WWF Ελλάς (2019). Συμβολή σε διαβούλευση: Σχέδιο νόμου «Διατάξεις για την Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα». https://www.wwf.gr/images/pdfs/sholia_sti_diavouleysi_gia_tin_elliniki_anaptixiaki_trapeza.pdf

⁹⁸ Μέχρι στιγμής, το Technical Expert Group έχει καθορίσει λεπτομερώς τι νοείται ως «βιώσιμη επένδυση» ανά κλάδο, σε ότι αφορά τον στόχο μετριασμού και προσαρμογής στην, κλιματική αλλαγή. Εντός του 2020 και του 2021 θα αναπτυχθούν τα αντίστοιχα κριτήρια ταξινόμησης σε ότι αφορά επενδύσεις που στοχεύουν στους, ή που επηρεάζουν τους, υπόλοιπους περιβαλλοντικούς στόχους: κατά σειρά α) την βιώσιμη χρήση και προστασία υδάτινων και θαλάσσιων πόρων, β) την κυκλική οικονομία, γ) την πρόληψη της ρύπανσης, δ) την προστασία και αποκατάσταση βιοποικιλότητας και οικοσυστημάτων.