

Η σημασία της Περιβαλλοντικής Διάστασης και των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης στην Διαμόρφωση του Κρατικού Προϋπολογισμού

Φοίβη Κουντούρη,

Καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,
Διευθύντρια στο "Εργαστήριο Έρευνας στην Κοινωνικό-Οικονομική και Περιβαλλοντική Αειφορία" (ReSEES), Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Εισαγωγή

Το 2015, 193 κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών ενέκριναν την Ατζέντα 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, η οποία περιλαμβάνει 17 Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) και 169 δείκτες για την παρακολούθησή τους. Η Ατζέντα αποτελεί το ευρύτερα αποδεκτό πλαίσιο δράσης για την εξάλειψη της φτώχειας και την επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης έως το 2030 παγκοσμίως, επιδιώκοντας την αειφόρο ανάπτυξη σε τρεις διαστάσεις: **Οικονομική, Κοινωνική και Περιβαλλοντική.**

Από το Δεκέμβριο του 2019, οπότε και δημοσιεύθηκε, η **Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (ΕΠΣ)** αποτελεί το αναπτυξιακό όραμα της Ευρώπης, που αναπτύσσεται σε τέσσερις στρατηγικούς άξονες: 1. **Κλιματικά ουδέτερη Ευρωπαϊκή ήπειρος,** 2. **Εξάλειψη της μόλυνσης για την προστασία της ανθρώπινης ζωής, της πανίδας και της χλωρίδας,** 3. **Πρωτοπορία των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων σε καθαρές τεχνολογίες και** 4. **Δίκαιη πράσινη μετάβαση, χωρίς αποκλεισμούς.** Η υλοποίηση της ΕΠΣ, υποστηρίζεται από Πολιτικές, Κανονισμούς και Συστάσεις που καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα πεδίων, όπως Δράση για το Κλίμα, Ενέργεια, Αγροτική παραγωγή, Βιομηχανία και Υποδομές, Περιβάλλον και Βιοποικιλότητα, Μεταφορές, Οικονομική πολιτική και Ανάπτυξη και Έρευνα και Καινοτομία. Η ευρωπαϊκή ηγεσία, μέσω της Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής *Ursula von der Leyen*, έχει δηλώσει ρητά τη βούληση της για την **ενσωμάτωση των 17 ΣΒΑ** στις ευρωπαϊκές πολιτικές και

διαδικασίες, όπως είναι το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, δηλαδή ο τακτικός κύκλος συντονισμού της οικονομικής, φορολογικής, εργασιακής και κοινωνικής πολιτικής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, στην ετήσια αναπτυξιακή στρατηγική της Ευρώπης χαρακτηριστικά υπογραμμίζεται ότι «η οικονομική ατζέντα πρέπει να μετατρέψει την Ένωση σε βιώσιμη οικονομία, βοηθώντας την ΕΕ και τα κράτη μέλη της να επιτύχουν τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών...».

Το 2020, το Δίκτυο Λύσεων για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη των Ηνωμένων Εθνών (UN SDSN), σε μια προσπάθεια να υποστηρίξει τους Ευρωπαίους Πολιτικούς και τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, στην επιτυχή υλοποίηση του πολύπλοκου κανονιστικού πλαισίου που περιεγράφηκε παραπάνω, δημιούργησε μια Ανώτερη Ομάδα Εργασίας (Senior Working Group), αποτελούμενη από διακεκριμένους ακαδημαϊκούς και εκπροσώπους διεθνών οργανισμών, για τη μελέτη της εφαρμογής της ΕΠΣ από κοινού με τους 17 ΣΒΑ.

Το 2022, δημοσιεύθηκε η δεύτερη Έκθεση της Ομάδας, με τίτλο: «*Financing the Joint Implementation of the SDGs and the European Green Deal*».¹³ Στη συγκεκριμένη Έκθεση μεταξύ άλλων προτείνεται και ένα πλαίσιο για την ταξινόμηση των Προγραμμάτων και τον χαρακτηρισμό των Δαπανών ως προς το αποτύπωμα τους σχετικά με τους 17 στόχους της Βιώσιμης ανάπτυξης. Το παρόν άρθρο παρουσιάζει μία εφαρμογή του πλαισίου στο Σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας¹⁴.

Η ανθρωπότητα διέρχεται ταυτόχρονα τέσσερις κρίσεις, οι οποίες αλληλοσυνδέονται: Κλιματική αλλαγή, Πανδημία, Οικονομική ύφεση, και κατάρρευση της Βιοποικιλότητας. Η αντιμετώπισή τους απαιτεί συστημικές λύσεις, με ολιστικό τρόπο που βοηθά στον εντοπισμό συνέργειών μεταξύ διαφορετικών ΣΒΑ. Στο χαρτοφυλάκιο των λύσεων θα πρέπει να περιλαμβάνονται σύγχρονες και καινοτόμες τεχνολογίες Κυκλικής Οικονομίας, μηδενισμού των εκπομπών, μείωσης των επιπτώσεων και προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, βιώσιμη χρήση και προστασία των υδάτινων και των

13. <https://eqd-report.unsdsn.org/>

14. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/greeces-recovery-and-resilience-plan_en.

θαλάσσιων πόρων, καθώς και προστασία και αποκατάσταση της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων. Τέτοιου είδους λύσεις μελετώνται και αναπτύσσονται από ερευνητές του δικτύου Alliance of Excellence for Research and Innovation on Aeiphoria (ΑΕ4RIA), υπό την διεύθυνση της Καθηγήτριας Φοίβης Κουντούρη, και από το SDSN Global Climate Hub, με επικεφαλής την Καθηγήτρια Φοίβη Κουντούρη και τον Καθηγητή Jeffrey Sachs, πρόεδρο του SDSN Global, πλαισιωμένους από διακεκριμένους επιστήμονες από το παγκόσμιο δίκτυο του SDSN.

Το ΑΕ4RIA αποτελεί μια πρωτοβουλία συνεργασίας *ερευνητικών κέντρων*,¹⁵ *κέντρων επιτάχυνσης καινοτομίας*,¹⁶ και *επιστημονικών ενώσεων και δίκτυων επιστήμης- πολιτικής*,¹⁷ με επίκεντρο την έρευνα γύρω από τη βιώσιμη ανάπτυξη και με αποστολή τη διευκόλυνση του επιστημονικού και ανθρωποκεντρικού μετασχηματισμού προς την κοινή εφαρμογή των ΣΒΑ, της ΕΠΣ και της Συμφωνίας του Παρισιού. Το SDSN Global Climate Hub, που ξεκίνησε επίσημα τις εργασίες του στις αρχές Ιουλίου στην Αθήνα, έχει ως αποστολή του να παρέχει επιστημονικές συστάσεις για την καταπολέμηση της κλιματικής κρίσης και την πρόληψη περαιτέρω επιδείνωσης και προέκυψε από την αναγνώριση της ανάγκης των ηγετών παγκοσμίως να λάβουν άμεση αποφασιστική δράση για τη μείωση των αιτιών της κλιματικής αλλαγής.

Αποτύπωμα των Δαπανών των Δράσεων του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της Ελλάδας (ΣΑΑΕ) στους 17 Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ).

Το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας (ΣΑΑΕ) ανταποκρίνεται στην επείγουσα ανάγκη προαγωγής μιας ισχυρής ανάκαμψης και ετοιμασίας της Ελλάδας για το μέλλον, έπειτα από την άνευ προηγουμένου κρίση που προκάλεσε η πανδημία. Οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις που περιλαμβάνονται στο σχέδιο

15. ReSEES Laboratory, Sustainable Development Unit / Athena, ICRE8, Stochastic Modeling and Applications Laboratory

16. Climate-KIC Greece Hub, Brigaid Connect, ClimAccelerator Maritime

17. UN SDSN, SDSN Europe, SDSN Greece, EAERE, Nexus cluster, Water Europe

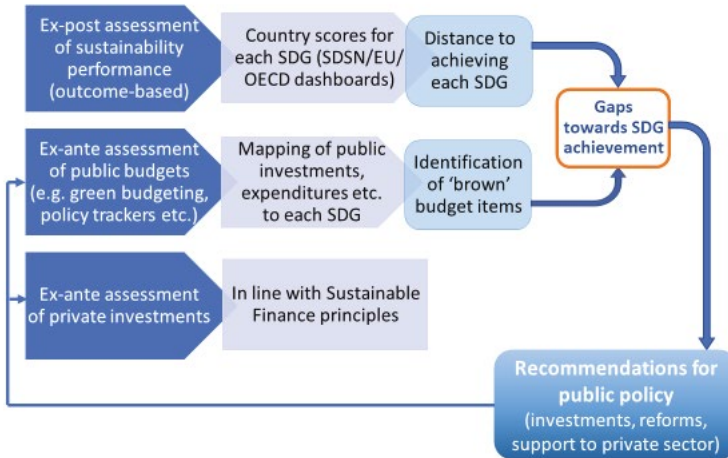
θα βοηθήσουν την Ελλάδα να καταστεί πιο βιώσιμη, ανθεκτική και καλύτερα προετοιμασμένη για τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης. Προς επίτευξη αυτού του σκοπού, το σχέδιο περιλαμβάνει 106 επενδυτικά μέτρα και 68 μεταρρυθμίσεις (174 συνολικά δράσεις), που θα υποστηριχθούν με επιχορηγήσεις ύψους 17,77 δισ. ευρώ και δάνεια ύψους 12,73 δισ. ευρώ. Οι δυνητικά κινητοποιημένοι πόροι εκτιμώνται συνολικά στα 59,8 δισ. ευρώ.

Ο μετασχηματιστικός αντίκτυπος του σχεδίου της Ελλάδας είναι αποτέλεσμα ενός ισχυρού συνδυασμού μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, οι οποίες ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ελλάδα. Οι μεταρρυθμίσεις αίρουν τα εμπόδια στη διαρκή και βιώσιμη ανάπτυξη, ενώ οι επενδύσεις επιταχύνουν τη μετάβαση προς μια ψηφιακή και πιο συμπεριληπτική οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα. Όλες οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις πρέπει να υλοποιηθούν εντός στενού χρονικού πλαισίου, καθώς ο κανονισμός για τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας προβλέπει ότι πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί ως τον Αύγουστο του 2026.

Η ενσωμάτωση των ΣΒΑ στο ευρωπαϊκό πλαίσιο πολιτικής θα συμβάλει στη διασφάλιση της πορείας της Ευρώπης προς την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας μέσα σε ένα ολοκληρωμένο οικονομικό πλαίσιο που παρέχει ίσες ευκαιρίες σε όλους. Επομένως είναι σημαντικό να εξεταστεί αν οι δαπάνες για τις δράσεις των προγραμμάτων είναι ευθυγραμμισμένα με τους 17 ΣΒΑ και σε ποιο βαθμό.

Στο γράφημα 1 παρουσιάζεται το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί να εφαρμοστεί αυτή η μεθοδολογία. Η πρώτη σειρά αντιστοιχεί στην αξιολόγηση βάσει αποτελεσμάτων των βαθμολογιών των ΣΒΑ, όπως παρουσιάζεται στην Έκθεση Βιώσιμης Ανάπτυξης του SDSN για την Ευρώπη 2021 (ESDR). Με τη σύγκριση της αξιολόγησης αυτής με την αντιστοίχιση των δαπανών στους στόχους ΣΒΑ, είναι δυνατόν να εντοπιστούν χρηματοδοτικά κενά και να προταθούν διορθωτικά μέτρα για την ενσωμάτωση της βιωσιμότητας στις εθνικές πολιτικές, τόσο στη δημόσια χρηματοδότηση όσο και στη στήριξη των επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα.

Διάγραμμα 1 - Πλαίσιο ενσωμάτωσης ΣΒΑ στην Διαμόρφωση της Εθνικής Πολιτικής



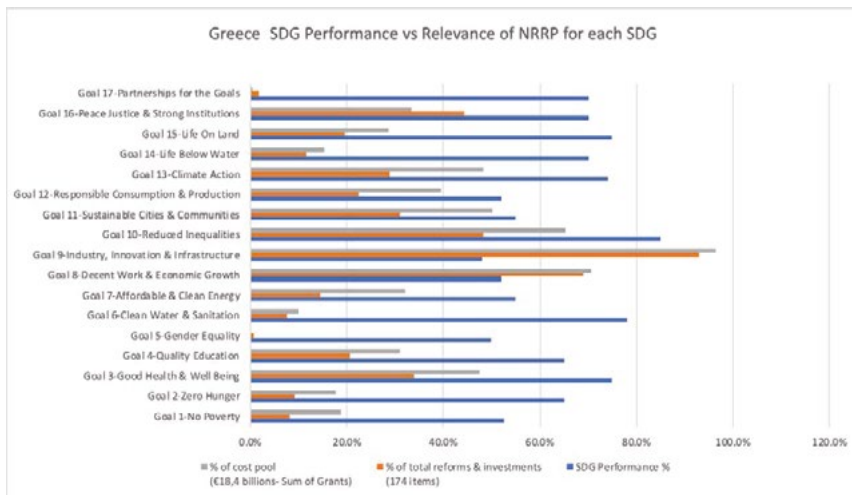
Κυρίως όσον αφορά τη στήριξη ιδιωτικών επενδύσεων, η διαδικασία αυτή μπορεί να συμπληρώσει τους κανόνες που έχουν εν μέρει καταρτιστεί και βρίσκονται εν μέρει υπό ανάπτυξη στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας της ΕΕ για τη βιώσιμη χρηματοδότηση και μπορεί να καθοδηγήσει τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων και τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Για την εφαρμογή του παραπάνω πλαισίου, μελετήθηκε λεπτομερώς η περιγραφή όλων των μέτρων που περιλαμβάνονται στο ΣΑΑΕ, είτε από το αρχικό κείμενο του ΣΑΑΕ που υπέβαλε η Εθνική Κυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή είτε από τις Εκτελεστικές Αποφάσεις που δημοσίευσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μετά την έγκριση κάθε ΣΑΑ. Επιπλέον, προσδιορίστηκαν οι συνδέσεις κάθε μέτρου με έναν ή περισσότερους ΣΒΑ συνδέοντας κάθε δράση με έναν ή περισσότερους από τους:

- 169 στόχους των ΣΒΑ
- 107 δείκτες που χρησιμοποιούνται για την κατάρτιση της βαθμολογίας κάθε ΣΒΑ στην Έκθεση βιώσιμης ανάπτυξης του SDSN για την Ευρώπη 2021 (ESDR).

Το Διάγραμμα 2 παρουσιάζει τα βασικά αποτελέσματα σχετικά με το ΣΑΑΕ.

Διάγραμμα 2 - Αντιστοίχιση ΣΑΑΕ και ΣΒΑ



Η πλειονότητα των ελληνικών μέτρων του ΣΑΑ συμβάλλει στην επίτευξη του ΣΒΑ 9 «Βιομηχανία, Καινοτομία & Υποδομές», τόσο ως προς τον αριθμό των μέτρων που αφορούν (162) όσο και ως προς τον προϋπολογισμό που διατίθεται (περίπου 17,77 δισ. ευρώ). Δεύτερος όσον αφορά τα μέτρα (35) είναι ο ΣΒΑ 8 «Αξιοπρεπής εργασία και οικονομική ανάπτυξη», τόσο ως προς τον αριθμό των μέτρων που αφορούν (120) όσο και ως προς τον προϋπολογισμό που διατίθεται (περίπου 13 δισ. ευρώ). Στην τρίτη θέση όσον αφορά τα ειδικά μέτρα είναι ο ΣΒΑ 10 για τη μείωση των ανισοτήτων, τόσο ως προς τον αριθμό των μέτρων (84) όσο και ως προς τον προϋπολογισμό που διατίθεται (περίπου 12 δισ. ευρώ). Ο ΣΒΑ 16 («Ειρήνη Δικαιοσύνη & Ισχυροί Θεσμοί») ακολουθεί με 77 μέτρα και 6,17 δισ. ευρώ και στη συνέχεια ο ΣΒΑ 3 συνδέεται με 59 μέτρα και 8,73 δισ. ευρώ.

Οι λιγότερο επιδιωκόμενοι ΣΒΑ στο ελληνικό ΣΑΑ είναι ο ΣΒΑ 17 («Συμπράξεις για τους στόχους») με 3 μέτρα και 0,3 δισ. ευρώ, ο ΣΒΑ 1 («Μηδενική Φτώχεια») με 14 μέτρα και 3,43 δισ. ευρώ και ο ΣΒΑ 2 («Μηδενική Πείνα») με 16 μέτρα και 3,24 δισ. ευρώ. Πάνω

από το 15% του προϋπολογισμού είναι οι ΣΒΑ 4, 11, 12, 13 και 15 ενώ κάτω από το 2% του προϋπολογισμού βρίσκονται οι ΣΒΑ 6, 7, 14 και 5.

Τα βασικά συμπεράσματα από τη σύγκριση της αξιολόγησης με την αντιστοίχιση των δαπανών στους στόχους ΣΒΑ, τα βασικά συμπεράσματα είναι:

- Ο ΣΒΑ 9 «Βιομηχανία, Καινοτομία & Υποδομές» είναι ο πιο σχετικός ΣΒΑ για την πλειονότητα των Μέτρων του ΣΑΑ. Δεδομένου ότι οι Συνολικές Επιδόσεις της Ελλάδας στον ΣΒΑ 9, με βάση την αξιολόγηση του Πίνακα ESDR είναι χαμηλές (48%) με σημαντικές προκλήσεις να παραμένουν, το ποσοστό στα μέτρα και τη δεξαμενή του προϋπολογισμού είναι εξαιρετικά υψηλότερο (+ 45 και + 48 ποσοστιαίες μονάδες αντίστοιχα).
- Ο ΣΒΑ 8 αποδίδει σχεδόν το ίδιο επίπεδο επιδόσεων στην ESDR 2021 (52%), αλλά με τις μείζονες προκλήσεις να παραμένουν, επομένως το ποσοστό όσον αφορά τα μέτρα και τις δημοσιονομικές δεξαμενές υπερβαίνει αυτές τις επιδόσεις σε συν 17-18 ποσοστιαίες μονάδες.
- Αντίθετα, ο ΣΒΑ 10, που έχει καλύτερη συνολική βαθμολογία στο ESDR 2021 (85%), παρουσιάζει χαμηλότερη βαθμολογία σε ποσοστό μετρήσεων (48%) και προϋπολογισμού (65%), αλλά εξακολουθεί να έχει την 3η υψηλότερη Βαθμολογία μεταξύ όλων των ΣΒΑ.
- Δεδομένου ότι εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις στον ΣΒΑ 16 (70% Απόδοση ESDR), αλλά με μέτρια βελτίωση των δεικτών, ο Στόχος αυτός συνδέεται με την 4η υψηλότερη βαθμολογία σε ποσοστό μέτρησης (44%). Ωστόσο, άλλοι στόχοι με χαμηλότερο ποσοστό στα μέτρα υπερβαίνουν τον ΣΒΑ 16 σε % του προϋπολογισμού (33%), για παράδειγμα ο ΣΒΑ 11 (50%), 13 (47%), 3 (33%).
- Μολονότι οι ΣΒΑ 1 και 17 παρουσιάζουν σημαντικές προκλήσεις, τα ποσοστά τους είναι χαμηλά σε μέτρα και δημοσιονομική έκταση. Όσον αφορά τον ΣΒΑ 1, υπάρχουν μέτρα που στοχεύουν με έμμεσο τρόπο στην ανακούφιση της φτώχειας, μέσω του ΣΒΑ 8 ή 10 ή 7, στο πλαίσιο της αξιοπρεπούς εργασίας και ανάπτυξης ή της μείωσης των ανισοτήτων ή της πρόβλεψης

της ενεργειακής φτώχειας, ή ακόμη και μέσω της βελτίωσης του ιδρύματος (ΣΒΑ 16), ή μέσω της βελτίωσης του εισοδήματος λόγω της μείωσης της φορολογίας που επιτυγχάνεται από αποτελεσματικότερο πλαίσιο δημόσιων υπηρεσιών (που πρέπει να επιτευχθεί εντός παράλληλου νομοθετικού πλαισίου ΣΑΑ). Εξωτερικές και γεωπολιτικές υποθέσεις στο πλαίσιο του ΣΒΑ 17 δεν επηρεάζονται άμεσα από το ΣΑΑ.