

Το ΚΕΠΕ, το μεγαλύτερο Κέντρο Οικονομικών Ερευνών της Ελλάδας, πραγματοποιεί στη σειρά «Αναλύσεις Επικαιρότητας» σύντομες και τεκμηριωμένες αναλύσεις σε οικονομικά ζητήματα που απασχολούν τον δημόσιο βίο της χώρας, με στόχο την υπεύθυνη ενημέρωση της Κοινωνίας και της Πολιτείας.

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

Πρόεδρος Δ.Σ. ΚΕΠΕ & Επιστημονικός Διευθυντής

«Πράσινη» δημοσιονομική διακυβέρνηση: Προκλήσεις, ευκαιρίες και προοπτικές στην εποχή της πανδημίας¹

Εισαγωγή

Το ύψος των φόρων και η έκταση των δαπανών, δηλαδή η δημοσιονομική πολιτική, αποτελούν ένα από τα κύρια εργαλεία άσκησης της δημόσιας οικονομικής πολιτικής, όπως και η ρύθμιση της προσφοράς του χρήματος, δηλαδή η νομισματική πολιτική. Βεβαίως, δεν συμφωνούν όλοι ως προς τον ρόλο και την έκταση της δημοσιονομικής πολιτικής, διότι η αντικυκλική επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, που έχει ως στόχο την τόνωση της ζήτησης, οδηγεί σε αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημοσίου χρέους (Barro, 1979). Εντούτοις, οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές μπορούν βραχυχρόνια να οδηγήσουν σε αύξηση της συνολικής ζήτησης και του συνολικού εισοδήματος (Arestis & Sawyer, 2003). Από την άλλη πλευρά, σε ορισμένες περιπτώσεις, το κράτος πρέπει να παρεμβαίνει με κατάλληλες δημοσιονομικές και ρυθμιστικές πολιτικές, ώστε να αντιμετωπίζονται οι αποτυχίες της αγοράς, όπως οι αρνητικές εξωτερικότητες και η παροχή δημοσίων αγαθών, ενώ σε περιόδους παρατεταμένων μηδενικών ή αρνητικών επιτοκίων (παγίδα ρευστότητας) η δημοσιονομική πολιτική μπορεί να είναι αρκετά αποτελεσματική (Werning, 2011). Τονίζεται δε ότι η δημοσιονομική και η νομισματική πολιτική αποτελούν πεδίο μακροοικονομικής διαμάχης, η οποία απορρέει από τον βαθμό ελαστικότητας της συναθροιστικής προσφοράς και την ταχύτητα εκκαθάρισης των αγορών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και ο «πράσινος» προϋπολογισμός

Η ΕΕ έχει υιοθετήσει αρκετές θέσεις της κλασικής και της νεοκλασικής οικονομικής θεωρίας, όπως επίσης των οικονομικών της ευημερίας, που εστιάζουν στην άριστη, κατά Pareto, κατανομή των πόρων και τις πολιτικές μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας. Η ΕΕ έχει δώσει μεγάλη έμφαση στη **βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη** και τις πολιτικές που στηρίζουν την αιεφόρο μεγέθυνση της οικονομίας, χωρίς να υποθηκεύουν την οικονομική ανάπτυξη των μελλοντικών γενιών. Η **περιβαλλοντική δημοσιονομική μεταρρύθμιση** (environmental fiscal reform) καθώς και η **«πράσινη» οικονομική και κοινωνική διακυβέρνηση** (greening the economic and social governance) αποτελούν δύο από τους βασικούς άξονες παρακολούθησης του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ήδη από το 2013 (European Commission), ενώ η διεθνής βιβλιογραφία αναφέρεται στον όρο **«green budgeting»** από τα μέσα της δεκαετίας του

¹Για την ανάλυση συνεργάστηκαν ο Πρόεδρος του ΔΣ και Επιστημονικός Διευθυντής του ΚΕΠΕ Παναγιώτης Λιαργκόβας και ο εξωτερικός συνεργάτης Δρ Μάριος Ψυχάλης.

'90 (Clarke, 1994). Φυσικά, εντός των στόχων της ενωσιακής αναπτυξιακής στρατηγικής «**Ευρώπη 2020**» βρέθηκε η μείωση των ρύπων διοξειδίου του άνθρακα κατά 20%, η αύξηση της παραγωγής ενέργειας που προέρχεται από ΑΠΕ κατά 20% και η αύξηση της ενεργειακής απόδοσης κατά 20%. Ήδη από την προηγούμενη δεκαετία, η ΕΕ τόνισε την ανάγκη λήψης πρωτοβουλιών στον τομέα του «green budgeting», δίνοντας έμφαση στις φορολογικές μεταρρυθμίσεις, τις επενδύσεις σε έρευνα και καινοτομία και την «πράσινη» δημοσιονομική μεταρρύθμιση. Τονίζεται ότι, αυτήν την περίοδο, η ΕΕ υλοποιεί το φιλόδοξο σχέδιο της δίκαιης μετάβασης, το οποίο αποσκοπεί στη μείωση της παραγωγής ρύπων διοξειδίου του άνθρακα και την ευρύτερη αναδιάρθρωση της ευρωπαϊκής οικονομίας, ώστε ο σημερινός μετασχηματισμός των πρώτων υλών σε τελικά αγαθά να μην υποθηκεύει τους μελλοντικούς ρυθμούς ανάπτυξης.

Η εφαρμογή του **πιγκουβιανού φόρου** στους ρύπους διοξειδίου του άνθρακα (Mankiw, 2009), που στοχεύει στον περιορισμό των ρύπων οι οποίοι ευθύνονται για την άνοδο της θερμοκρασίας του πλανήτη, οι επιδοτήσεις για πολιτικές μείωσης της ενεργειακής εξάρτησης και ο στοχευμένος δανεισμός για τη στήριξη περιβαλλοντικών πολιτικών, μέσω των «**πράσινων**» **ομολόγων**, αποτελούν προκλήσεις που αντιμετωπίζουν όλες οι κυβερνήσεις, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και παγκόσμιο επίπεδο.

Οι αποφάσεις σχετικά με την επιβολή φορολογίας, την παροχή επιδοτήσεων και τον δημόσιο δανεισμό δεν είναι εύκολες. Η αύξηση του κόστους παραγωγής, η μεταβολή των τιμών και η αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης μετατοπίζουν το σημείο ισορροπίας της προσφοράς και της ζήτησης.

Η Ελλάδα και ο «πράσινος» προϋπολογισμός

Η ελληνική κυβέρνηση, και πιο συγκεκριμένα το Υπουργείο Οικονομικών μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, επιχειρεί να ενσωματώσει στην εθνική δημοσιονομική πολιτική τις ευρωπαϊκές πολιτικές «green budgeting». Να τονίσουμε ότι, καθώς η δημοσιονομική σύγκλιση και σταθερότητα αποτελούν έννομο αγαθό της ΕΕ (Περάκης, 2009), η προώθηση των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων από το Υπουργείο Οικονομικών, όπως ο προϋπολογισμός επιδόσεων, η επισκόπηση δαπανών και εσόδων, η παρακολούθηση των δεικτών KPI και η πλήρης εφαρμογή της διοικητικής, οικονομικής και, κυρίως, λειτουργικής ταξινόμησης των προϋπολογισμών των δημοσίων φορέων, θα έχουν πολύ μεγάλο αντίκτυπο στην αύξηση της αποδοτικότητας των οικονομικών πόρων και την, κατά Pareto, άριστη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών.

Πιο συγκεκριμένα, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους επιχειρεί, κατά προτεραιότητα, να αποτυπώσει σε εθνικό επίπεδο τη συμβολή του κρατικού προϋπολογισμού (τακτικού και ΠΔΕ) στο περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή (green budgeting). Για πρώτη φορά, στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού του 2021, γίνεται σαφής αναφορά στο περιβαλλοντικό αποτύπωμα των δημοσιονομικών πολιτικών και τη συνοχή τους με τις εθνικές και τις διεθνείς προτεραιότητες για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Σημειώνεται δε ότι η Ελλάδα προσχώρησε τον Φεβρουάριο του 2020 στη **Συνεργασία του Παρισιού για την Περιβαλλοντική Διάσταση στον Προϋπολογισμό** (Paris Collaborative on Green Budgeting), η οποία αποτελεί ένα δίκτυο συνεργασίας κρατών με στόχο την εναρμόνιση των δημοσιονομικών πολιτικών που στοχεύουν στην προώθηση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης χωρίς την περιβαλλοντική επιβάρυνση.

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, σε συνεργασία με τις γενικές διευθύνσεις Οικονομικών των υπουργείων, επιχειρεί να αποτυπώσει στον σχεδιασμό του προϋπολογισμού επιδόσεων (performance budgeting) τα προγράμματα με τα οποία αναπτύσσονται δράσεις με θετικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα, το ύψος της προσυπολογιζόμενης χρηματοδότησης, τις φορολογικές πολιτικές που εστιάζουν σε θετικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα και, τέλος, τη στοχοθεσία και τους δείκτες αναφορικά με τις περιβαλλοντικές δράσεις που επίκειται να χρηματοδοτήσουν. Ως παραδείγματα προώθησης των «πράσινων» δημοσιονομικών πολιτικών μπορούν να λογιστούν οι πολιτικές



προστασίας του δασικού πλούτου της χώρας, η διαχείριση της ενέργειας και των ορυκτών πρώτων υλών, όπως επίσης η προώθηση των ΑΠΕ στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας.

Επίλογος

Η ελληνική κυβέρνηση έχει ήδη καταθέσει ένα ολοκληρωμένο σχέδιο για την απορρόφηση των πόρων από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, όπως επίσης από τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά ταμεία που εντάσσονται στο ευρύτερο σχέδιο δράσης «Next Generation EU». Σημειώνεται δε ότι το 52% των 750 δισεκατομμυρίων ευρώ του εν λόγω σχεδίου δράσης αποτελείται από επιχορηγήσεις προς τα κράτη μέλη, ενώ το υπόλοιπο είναι δανεισμός. Μεταξύ των οριζοντίων πολιτικών του μακροπρόθεσμου σχεδίου, συγκαταλέγεται και η περιβαλλοντική πολιτική, ενώ έχει καταστεί, επίσης, σαφής η εστίαση του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ στην αειφόρο οικονομική ανάπτυξη. Τέλος, πρέπει να τονιστεί ότι η ΕΕ επιχειρεί, αφενός, να στηρίξει τις οικονομίες των κρατών μελών που έχουν πληγεί από την πανδημία –τόσο από την πλευρά της προσφοράς όσο και από εκείνη της ζήτησης– και, αφετέρου, να αναδείξει ως σαφή προτεραιότητα για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο τον πράσινο και ψηφιακό μετασχηματισμό της Ένωσης (European Green Deal and Digital Agenda).

Βιβλιογραφία

- Arestis, Philip. and Sawyer, Malcolm (2003). “Reinventing fiscal policy”, *Journal of Post Keynesian Economics*, 26:1, 3-25, DOI: 10.1080/01603477.2003.11051388.
- Clarke, Richard A. (1994). “The Challenge of Going Green”, *Harvard Business Review*. July-August 1994. Avail. [here](#)
- Barro, Robert J. (1979). “On the determination of the public debt”, *Journal of Political Economy* 87(5): 940-971. DOI:10.1086/260807
- European Commission (2013). Environmental Fiscal Reform: Key for the European Semester to Deliver. Brussels. Avail. [here](#)
- Περάκης, Μανώλης (2009). «Η δημοσιονομική σταθερότητα ως έννομο αγαθό στην κοινοτική έννομη τάξη», *Ευρωπαϊών Πολιτεία*, Τεύχος 1/2009: 115-134.
- Mankiw, Gregory N. (2009). “Smart Taxes: An Open Invitation to Join the Pigou Club”, *Eastern Economic Journal*, 35, 14 - 23. doi:10.1057/eej.2008.43.
- Werning, Ivan (2011). “Managing a Liquidity Trap: Monetary and Fiscal Policy”, NBER Working Paper 17344. <http://www.nber.org/papers/w17344>

