

Η ενεργειακή και πράσινη μετάβαση υπό το πρίσμα του «επενδυτικού-χρηματοδοτικού» κενού.

Εισαγωγή

Το τελευταίο διάστημα υπήρξε καταλυτικό ως προς τη λήψη αποφάσεων για νομοπαραγωγή σε ενωσιακό επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση στη σκιά μιας συνεχιζόμενης τριπλής απειλής (ενεργειακή, κλιματική, κίνδυνος αποβιομηχάνισης), επιδιώκει στόχους που υπαγορεύονται από τις νέες συνθήκες και τις εντεινόμενες προκλήσεις όπως η διασφάλιση της ενεργειακής επάρκειας με όρους οικονομικής προσιτότητας, η ενίσχυση της ευρωπαϊκής βιομηχανίας, η επίτευξη των κλιματικών στόχων και αναδιαμόρφωση των εφοδιαστικών αλυσίδων για προϊόντα στρατηγικού χαρακτήρα).

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε συγκεκριμένες προτάσεις Κανονισμών σε μια προσπάθεια να ανταποκριθεί στις γεωοικονομικές προκλήσεις και να ενισχύσει το ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει κομβικής σημασίας τομείς της Πράσινης Συμφωνίας. Ξεχωρίζουν ειδικότερα ο Κανονισμός για τη Βιομηχανία μηδενικών καθαρών εκπομπών, η Τράπεζα Υδρογόνου, το Βιομηχανικό Σχέδιο Πράσινης Συμφωνίας και ο Κανονισμός για τις κρίσιμες πρώτες ύλες¹.

Οι πρωτοβουλίες αυτές υπόκεινται ωστόσο σε χρηματοοικονομικούς περιορισμούς που συνδέονται με τη φύση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, τις πολύπλοκες διαδικασίες λήψης αποφάσεων και τις άνισες δυνατότητες άσκησης αντικυκλικής οικονομικής πολιτικής από τα κράτη-μέλη. Εν προκειμένω, ελλείπει μιας ενιαίας δημοσιονομικής πολιτικής, και με δεδομένες τις δυσθεώρητες επενδυτικές δαπάνες που απαιτούνται για την αντιμετώπιση της τριπλής κρίσης, το ερώτημα που προκύπτει είναι κατά πόσο είναι εφικτή η απρόσκοπτη υλοποίησή αυτών των πολιτικών και στόχων σε ένα συνολικότερο πλαίσιο με αβέβαιες προοπτικές οικονομικής μεγέθυνσης, νομισματικής σύσφιξης και δημοσιονομικής περιστολής.

Ο τελευταίος δε περιορισμός -συνδυαστικά με τη νέα στρατηγική επιτοκίων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) από το 2023 για την αντιμετώπιση του πληθωρισμού- αποκτά μεγαλύτερη σημασία αν σκεφτούμε την απενεργοποίηση της ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από το 2024, καθώς

¹ Για μια αναλυτικότερη περιγραφή αυτών των νομοθετικών προτάσεων, καθώς και για κριτική επισκόπηση αυτών, βλ. ειδικότερα το κείμενο εργασίας «Η ενεργειακή και πράσινη μετάβαση στην Ευρώπη και η πρόκληση της εξεύρεσης πόρων», στο πλαίσιο του ειδικού αφιερώματος του Παρατηρητηρίου Βιώσιμης Ανάπτυξης του Ινστιτούτου Εναλλακτικών Πολιτικών ΕΝΑ σχετικά με τις οικονομικές προκλήσεις της πράσινης μετάβασης. Διαθέσιμο στο: https://www.enainstitute.org/wp-content/uploads/2023/07/%CE%95%CE%9D%CE%91_Antigoni-Voulgaraki.pdf

και την τάση ευρωπαϊκών επιχειρήσεων να αναθεωρούν τα επενδυτικά τους σχέδια εις βάρος της Ευρώπης και προς όφελος των ΗΠΑ σε συνέχεια του αμερικανικού προγράμματος IRA (Inflation Reduction Act), στο πλαίσιο του οποίου προβλέπονται δαπάνες 369 δισ. δολαρίων για προσέλκυση επενδύσεων.

Η «πράσινη» χρηματοδότηση συνιστά τη μεγαλύτερη πρόκληση της δεκαετίας

Η επιτακτικότητα της κλιματικής και ενεργειακής μετάβασης αναδεικνύει ως μείζον ζήτημα τη χρηματοδότηση των αναγκαίων επενδύσεων. Το «χρηματοδοτικό ή επενδυτικό κενό» που αναγνωρίζεται πλέον ρητώς από όλους τους οργανισμούς αναδεικνύει με τη σειρά του τρία ακόμη ζητήματα:² α) το επίπεδο της χρηματοδότησης (αν δηλαδή ο σχεδιασμός και η κινητοποίηση κεφαλαίων θα γίνει σε κεντρικό επίπεδο από την ΕΕ ή σε εθνικό από τα κράτη-μέλη), β) το ρόλο του δημόσιου τομέα στην επίτευξη των κλιματικών-ενεργειακών στόχων, γ) το ρόλο των εργαλείων οικονομικής πολιτικής που θα χρησιμοποιηθούν.

Σύμφωνα με έκθεση του IRENA (Διεθνής Οργανισμός Ανανεώσιμης Ενέργειας) οι ετήσιες επενδύσεις σε τεχνολογίες καθαρής ενέργειας πρέπει να υπερβαίνουν τα 5 τρισ. δολάρια παγκοσμίως προκειμένου να επιτευχθεί η συγκράτηση στον 1.5°C ως το 2050. Αντίστοιχη είναι η εκτίμηση του Διεθνούς Οργανισμού Ενέργειας με τις αναγκαίες επενδύσεις σε καθαρή ενέργεια να υπολογίζονται σε 44 τρισ. δολάρια, με το 80% εξ αυτών να αφορά καθαρές τεχνολογίες. Το αποτέλεσμα πρόσφατης έρευνας που καταδεικνύει ότι το 41% των προγραμματισμένων επενδύσεων ως το 2050 θα αφορά συμβατικά ορυκτά καύσιμα, έρχεται καταφανώς σε σύγκρουση με την ανάγκη χρηματοδότησης της οικονομίας με όρους μακροπρόθεσμης βιώσιμης ανάπτυξης.

Όσον αφορά τις αμιγώς ευρωπαϊκές χρηματοοικονομικές ανάγκες, σημειώνεται ότι η αρχική πρόβλεψη της Κομισιόν για πρόσθετες ετήσιες επενδυτικές ανάγκες ύψους 260 δισ. ευρώ, με την αναθεώρηση του στόχου για την μείωση των εκπομπών κατά 55% στο πλαίσιο του Fit for 55, ανέρχεται πλέον σε 350 δισ. ευρώ, εκτίμηση ωστόσο που θεωρείται υπο-εκτιμημένη³. Στο ίδιο μήκος κύματος, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα

² Βλ. ειδικότερα την συνέντευξη του οικονομολόγου Ολιβιέ Βαρδακούλια (CAN Europe), Διαθέσιμο στο: <https://www.enainstitute.org/publication/%ce%b5%ce%b9%ce%b4%ce%b9%ce%ba%cf%8c-%ce%b1%cf%86%ce%b9%ce%ad%cf%81%cf%89%ce%bc%ce%b1-%ce%bf%ce%b9%ce%ba%ce%bf%ce%bd%ce%bf%ce%bc%ce%b9%ce%ba%ce%ad%cf%82-%cf%80%cf%81%ce%bf%ce%ba%ce%bb%ce%ae%cf%83>

³ Για μια αναλυτικότερη επισκόπηση του συγκεκριμένου θέματος βλ. τη σχετική μελέτη του Παρατηρητηρίου Βιώσιμης Ανάπτυξης του Ινστιτούτου ΕΝΑ, σελ.4-9, Μάρτιος 2022, «Στόχοι, προτεραιότητες και πολιτικές της ενεργειακής μετάβασης στην Ευρώπη και την Ελλάδα», Διαθέσιμο στο: <https://www.enainstitute.org/publication/%CF%83%CF%84%CF%8C%CF%87%CE%BF%CE%B9-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B1%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82/>

Επενδύσεων εκτιμά ότι απαιτούνται 400 δισ. ευρώ κάθε χρόνο ως το 2030 αν η ΕΕ θέλει να «πιάσει» τον ενδιάμεσο στόχο μείωσης των εκπομπών κατά 55% ως το τέλος της δεκαετίας.⁴

Οι οικονομικές αποκλίσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών ως απειλή για την επιτυχία της μετάβασης

Έχοντας ως αφετηριακή παραδοχή ότι ο ιδιωτικός τομέας δεν αρκεί για την κινητοποίηση κεφαλαίων μεγάλης κλίμακας (θέση που έχει υποστηριχθεί και από το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ του Νταβός), καθώς και ότι ορισμένες επενδύσεις δεν ανταποκρίνονται πάντα στο κριτήριο μεγιστοποίησης κέρδους (πχ υποδομές μεγάλης κλίμακας με τεράστια αρχική επένδυση, βιώσιμες δημόσιες μεταφορές, υποδομές για την προσαρμογή στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής), γίνεται αντιληπτό ότι η πράσινη μετάβαση προϋποθέτει σημαντική εμπλοκή του δημόσιου τομέα.

Ακολούθως, ο ρόλος που αναγνωρίζεται στις δημόσιες επενδύσεις εγείρει ανησυχίες σχετικά με το ενδεχόμενο αποκλίσεων μεταξύ κρατών-μελών. Κράτη με στενά δημοσιονομικά περιθώρια είναι εκ των πραγμάτων σε δυσμενέστερη θέση έναντι άλλων που παρουσιάζουν περιθώρια δημοσιονομικής ευελιξίας και μπορούν να προχωρούν σε δημόσιες επενδύσεις. Συνάγεται, επομένως, ότι οι «κίνδυνοι μετάβασης», οι κίνδυνοι δηλαδή που περιγράφουν το οικονομικό και δημοσιονομικό κόστος των πολιτικών που σχετίζονται με τον μετριασμό και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, είναι διαφοροποιημένοι μεταξύ των κρατών-μελών.

Αντίστοιχη διαφοροποίηση μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών παρατηρείται και όσον αφορά τον βαθμό έκθεσής τους στην κλιματική αλλαγή. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι χώρες της Νότιας και ΝΑ Ευρώπης θα εξελιχθούν σε κλιματικά hotspots και θα υποστούν δυσανάλογες περιβαλλοντικές και οικονομικές επιπτώσεις. Για χώρες με μειωμένα επίπεδα δημοσιονομικής βιωσιμότητας (όπως η Ελλάδα), αυτό σημαίνει ότι η προσαρμογή στις νέες κλιματικές συνθήκες καθίσταται αυτομάτως δυσκολότερη. Προκύπτει συνεπώς μια διπλή ευαλωτότητα (δημοσιονομική και κλιματική) με ορατούς κινδύνους για την οικονομική μεγέθυνση και την κοινωνική συνοχή εν γένει.

Η πρόσφατη μελέτη του New Economics Foundation⁵ αποτυπώνει το ζήτημα των αποκλίσεων και ανισοτήτων μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών προβλέποντας ειδικότερα τα εξής. Συγκεκριμένα:

⁴ Βλ. Energy Overview 2023, European Investment Bank, Διαθέσιμο στο:

https://www.eib.org/attachments/lucalli/20220286_energy_overview_2023_en.pdf

⁵ Βλ. ειδικότερα “Half of Europe unable to spend enough to meet climate targets under current borrowing rules”, New Economics Foundation, 28.04.2023, Διαθέσιμο στο:

<https://neweconomics.org/2023/04/half-of-europe-unable-to-spend-enough-to-meet-climate-targets-under-current-borrowing-rules>

- 13 κράτη-μέλη (50% του ΑΕΠ ΕΕ), μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα⁶, δεν θα μπορέσουν να κάνουν τις απαραίτητες πράσινες επενδύσεις ώστε να πετύχουν ακόμη και τους minimum κλιματικούς στόχους χωρίς ταυτόχρονα να μην παραβιάσουν το στόχο του ελλείμματος και του χρέους.
- Αντιθέτως, μόνο τέσσερις χώρες είναι σε θέση να κάνουν αυξημένες δαπάνες προκειμένου να πετύχουν μέχρι και τους πιο φιλόδοξους κλιματικούς στόχους που θέτει η Συμφωνία του Παρισιού (Σουηδία, Ιρλανδία, Δανία, Λετονία, ήτοι, συνολικά το 10% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ).

Ένας τομέας στον οποίο διαφαίνεται το ενδεχόμενο οικονομικών αποκλίσεων μεταξύ των κρατών-μελών είναι και η βιομηχανική πολιτική.⁷ Η τεράστια συμβολή των βιομηχανικών δραστηριοτήτων στην κλιματική κρίση συνεπάγεται ότι η ευρωπαϊκή βιομηχανία πρέπει να αναδιαμορφωθεί συνολικά. Παράλληλα, η πράσινη μετάβαση δημιουργεί σημαντικές ευκαιρίες για νέους βιομηχανικούς κλάδους και πράσινη καινοτομία. Ωστόσο, η έλλειψη κοινής ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής, σε συνδυασμό με τις υπάρχουσες ανισότητες μεταξύ κρατών-μελών, αλλά και με την αυστηρότητα των ευρωπαϊκών δημοσιονομικών κανόνων, υποδηλώνει ότι τα κράτη-μέλη αφενός θα επωμιστούν άνισα το κόστος νέων πράσινων βιομηχανικών πολιτικών και ρυθμίσεων, αφετέρου δεν θα συμμετάσχουν επί ίσοις όροις στις αναπτυξιακές ευκαιρίες της πράσινης βιομηχανίας. Κράτη δημοσιονομικά αδύναμα δεν θα είναι σε θέση να αλλάξουν ριζικά τα βιομηχανικά τους πρότυπα. Το γεγονός αυτό αφενός διαιωνίζει ένα μοτίβο οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών και επαναφέρει στο προσκήνιο τη συζήτηση για την «Ευρώπη δύο ταχυτήτων», αφετέρου απειλεί την επιτυχία την πράσινης μετάβασης και την - όποια- συνοχή μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών.

Συμπεράσματα

Βάσει των ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι η ΕΕ επιδιώκει να πετύχει την απαιτούμενη ισορροπία μεταξύ της επίτευξης των πράσινων στόχων, τον επανασχεδιασμό της ενεργειακής της πολιτικής και την επιστροφή της σε συγκρατημένες οικονομικές

⁶ Οι χώρες αυτές είναι Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία, Ολλανδία, Πολωνία, Βέλγιο, Φινλανδία, Τσεχία, Πορτογαλία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ρουμανία, Κροατία.

⁷ Βλ. ειδικότερα την συνέντευξη του Sebastian Mang, Senior Policy Officer (New Economics Foundation) σχετικά με την Πράσινη Βιομηχανική πολιτική στην ΕΕ, στο πλαίσιο του ειδικού αφιερώματος του Παρατηρητηρίου Βιώσιμης Ανάπτυξης του Ινστιτούτου Εναλλακτικών Πολιτικών ΕΝΑ. Διαθέσιμο στο:

<https://www.enainstitute.org/publication/%ce%b3%ce%b9%ce%b1%cf%84%ce%af-%ce%b7-%cf%80%cf%81%ce%ac%cf%83%ce%b9%ce%bd%ce%b7-%ce%b2%ce%b9%ce%bf%ce%bc%ce%b7%cf%87%ce%b1%ce%bd%ce%b9%ce%ba%ce%ae-%cf%80%ce%bf%ce%bb%ce%b9%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%ae/>

πολιτικές όπως υποδεικνύουν η άρση της ρήτρας διαφυγής του ΣΣΑ και οι περιορισμοί των επιδοτήσεων στον νέο σχεδιασμό της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας.

Παράλληλα, πρωτοβουλίες όπως τα προτεινόμενα νομοθετήματα αποτυπώνουν τη βούληση της ευρωπαϊκής ηγεσίας για εξεύρεση λύσεων σε έναν κόσμο που προχωρά ταχύτατα και στον οποίο οι βασικοί της ανταγωνιστές αποδεικνύονται ταχύτεροι και αποτελεσματικότεροι στην υιοθέτηση μέτρων.

Τα κρίσιμα ερωτήματα έχουν να κάνουν με το κατά πόσο η πολιτική που ακολουθείται επαρκεί για την κάλυψη των επενδυτικών αναγκών, καθώς και αν θα υπάρξει κοινός σχεδιασμός σε ευρωπαϊκό επίπεδο ή αν τα κράτη-μέλη θα επωμιστούν μεμονωμένα το οικονομικό βάρος.

Στο σενάριο που η υλοποίηση των επενδύσεων επαφίεται στους εθνικούς προϋπολογισμούς (και άρα στη δημοσιονομική ευχέρεια κάθε κράτους) τίθεται ζήτημα άνισων δυνατοτήτων και αποκλίσεων μεταξύ των κρατών-μελών, ενώ στο σενάριο της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης το ερώτημα που προκύπτει έχει να κάνει με το ύψος και τη διάρκεια της χρηματοδότησης, καθώς και με το αν οι πόροι θα είναι νέοι-πρόσθετοι ή αν θα εξοικονομηθούν από άλλες κοινοτικές δράσεις.

Αναμφισβήτητα ωστόσο, η συστατική δημοσιονομική πολιτική που προκρίνεται στο εξής δείχνει να μην αφήνει περιθώρια για φιλόδοξα εθνικά επενδυτικά σχέδια ειδικά για κράτη με δημοσιονομική στενότητα όπως η Ελλάδα. Ως εκ τούτου, στον δημόσιο διάλογο αναδεικνύεται όλο και πιο έντονα η συζήτηση για την μετεξέλιξη του Ταμείου Ανθεκτικότητας και Ανάκαμψης σε μόνιμο χρηματοδοτικό εργαλείο,⁸ καθώς και η αναγκαιότητα υπέρβασης των δημοσιονομικών περιορισμών και η υιοθέτηση ενός «πράσινου χρυσού κανόνα» (“green golden rule”) που θα εξαιρεί τις πράσινες επενδύσεις από τον υπολογισμό του δημοσιονομικού ελλείμματος. Αυτή η νέα δημοσιονομική και αναπτυξιακή προσέγγιση θα απέτρεπε το ενδεχόμενο κατακερματισμού της κοινής αγοράς εξαιτίας των άνισων επενδύσεων και των μεμονωμένων επιδοτήσεων που μπορούν να παράσχουν τα κράτη-μέλη στις οικονομίες τους.

Εν κατακλείδι, οι ανωτέρω προκλήσεις επιτάσσουν τη θέσπιση ενός ολιστικού και μακρόπνοου επενδυτικού σχεδίου εκ μέρους της Ε.Ε που θα μετουσιώσει τις αρχές και τους στόχους της Πράσινης Συμφωνίας σε βιώσιμα επενδυτικά projects, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες και ανάγκες κάθε κράτους και περιφέρειας. Η θέσπιση ενός τέτοιου επενδυτικού σχεδίου θα προσφέρει

⁸ Βλ. ενδεικτικά: “Making Next-Generation EU a permanent tool”, Foundation for European Progressive Studies, March 2023, Διαθέσιμο στο: <https://feps-europe.eu/publication/making-next-generation-eu-a-permanent-tool/>, καθώς και “A role for the Recovery and Resilience Facility in the new fiscal framework”, Bruegel Institute, January 2022, Διαθέσιμο στο: <https://www.bruegel.org/comment/role-recovery-and-resilience-facility-new-fiscal-framework>

προβλεψιμότητα (κρίσιμη παράμετρος για δημόσιους και ιδιωτικούς επενδυτικούς φορείς), πηγή χρηματοδότησης (με την έμφαση να δίνεται στον μακροπρόθεσμο ορίζοντα και με δεδομένη τη λήξη του NextGenerationEU το 2026), βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας (έναντι αμερικανικών και κινεζικών επιχειρήσεων), και τέλος, προώθηση της «στρατηγικής αυτονομίας» της ΕΕ (μετριάζοντας την ανάγκη εισαγωγής ενέργειας, κρίσιμων πρώτων υλών και τεχνολογικών προϊόντων).