

Odgovor na klimatske promjene i održivost

Ozelenjavanje instrumenata politike i ciklusa PFM-a

Richard Sutherland
Viši stručnjak za upravljanje
Svjetska banka

ožujak/mart 2025.

Izazovi za upravljanje u području klime

Za učinkovite klimatske mjere potrebne su snažne institucije

- Klimatske promjene utječu na sve sektore i stoga su potrebni koordinirani odgovori
- Izolirani pristupi dovode do nedosljednih politika i neefikasne raspodjele resursa

Kako bi se prevladali ti izazovi, institucije javnog sektora, što uključuje ministarstva financija i odjele nadležne za financije, moraju promijeniti svoje načine rada.

- **Koordinacija** s djelovanjem drugih sektora i struktura
- **Upravljanje** pod sve većim vremenskim pritiskom, uz sve veće nesigurnosti i sve češće šokove
- **Razumijevanje i upotreba znanstvenih dostignuća** za potrebe informiranog donošenja odluka i njihove provedbe
- **Pružanje snažnije potpore** dionicima i olakšavanje postizanja kompromisa, usklađenosti djelovanja i komunikacije

Odakle da krenemo?



Utvrdjivanje slabosti institucija

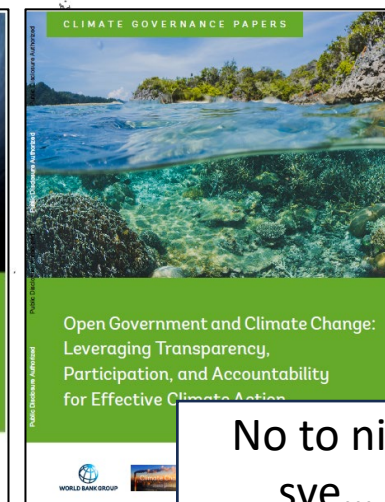
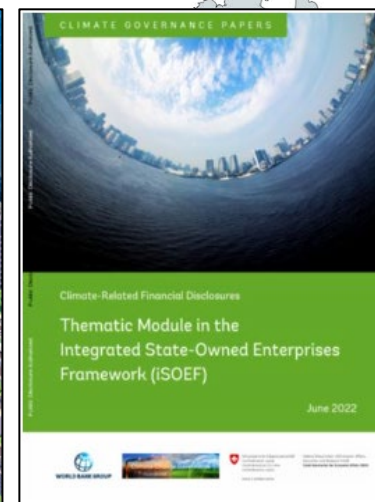
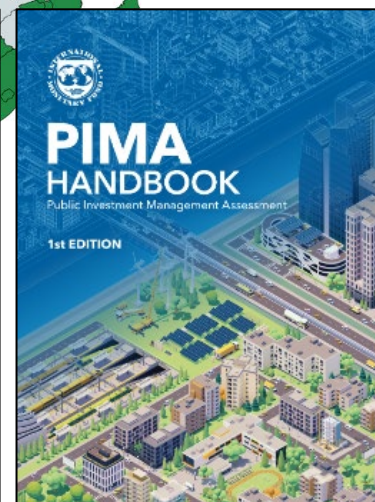
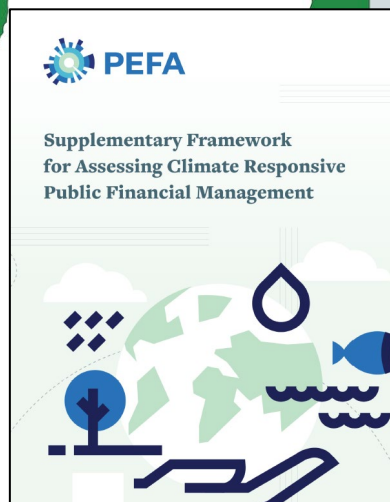
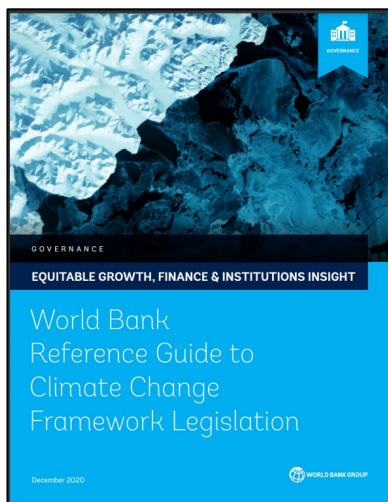
1. Organizacija

2. Planiranje i evaluacija

3. Javne financije

4. Podnacionalne razine vlasti i državna poduzeća

5. Odgovornost



No to nije sve...

Zeleni PFM kao put prema rješenju



**Zašto je
klimatske ciljeve
potrebno
uključiti u
fiskalnu politiku?**

→ Zatvaranje klimatskog jaza

→ Raspodjela resursa

→ Praćenje i financiranje

→ Evaluacija politika

→ Informiranje



Počeci zelenog PFM-a

- Zeleni PFM – poduzimanje klimatskih mjera i informiranje politika i strategija za borbu protiv klimatskih promjena
- Predvodnik je azijsko-pacifička regija, prvi konkretni primjeri već kasnih 2000-ih
- Od 2019. promiče ga Koalicija ministara financija za djelovanje u području klime (četvrto helsinško načelo)
- Prakse zelenog PFM-a još su u povojima, postoji niz različitih pristupa i percepcija

Ujednačena terminologija?

- Ne postoji jedan jezgrovit okvir, već niz smjernica i priručnika
- Potrebno usklađivanje sa stanjem u praksi
- Klima – zeleno – okoliš – katastrofa

Preduvjeti?

- Određene funkcionalnosti mogle bi biti korisne, na primjer struktura programa, planiranje proračuna prema programima ili IFMIS
- Institucionalno okruženje jako je važno (npr. uloga središnje agencije za financiranje)

Je li riječ samo o određivanju prioriteta pri planiranju proračuna?

- MMF: zeleni PFM **ne zahtijeva novi pristup PFM-u**, već samo prilagodbu postojećih procesa i alata za PFM

Potrošnja u području klime ili uključivanje klimatskih pitanja?

- Može li se proračun namijenjen ublažavanju klimatskih promjena smatrati zelenim PFM-om?
- Upravljanje rashodima u odnosu na PFM

Utvrđivanje polaznih točaka za zeleni PFM

Pokazatelji iz PEFA-ine procjene PFM-a koji uzima u obzir klimatske promjene

CRPFM-1. Usklađenost proračuna sa strategijama borbe protiv klimatskih promjena

CRPFM-2. Praćenje rashoda povezanih s klimatskim promjenama

CRPFM-3. Proračunski cirkular koji uzima u obzir klimatske promjene

CRPFM-4. Zakonodavni nadzor

CRPFM-5. Upravljanje javnim ulaganjima koje uzima u obzir klimatske promjene

CRPFM-6. Upravljanje nefinancijskom imovinom koje uzima u obzir klimatske promjene

CRPFM-7. Obveze povezane s klimatskim promjenama

CRPFM-8. Javna nabava koja uzima u obzir klimatske promjene

CRPFM-9. Upravljanje porezima koje uzima u obzir klimatske promjene

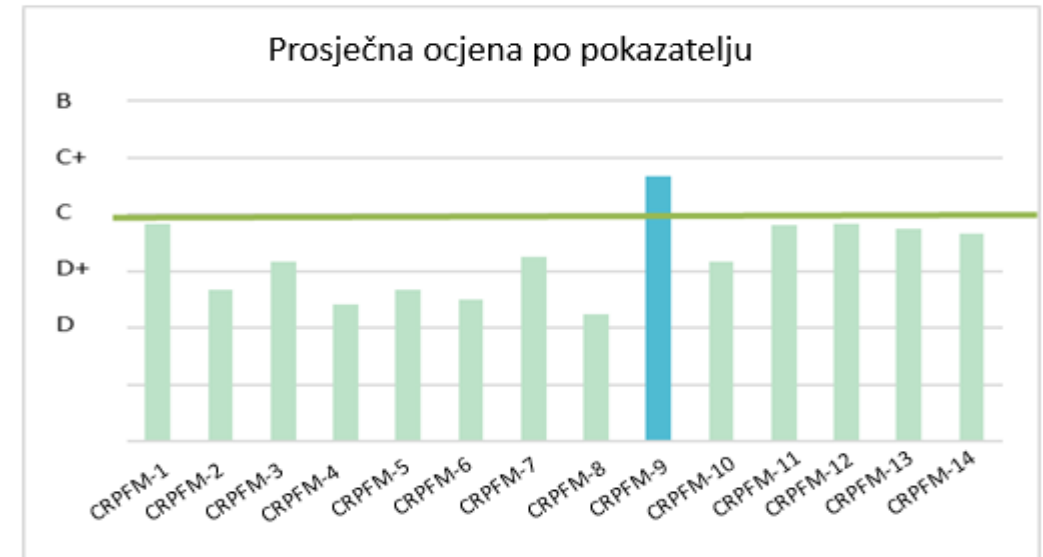
CRPFM-10. Usklađenost rashoda povezanih s klimatskim promjenama

CRPFM-11. Fiskalna decentralizacija koja uzima u obzir klimatske promjene

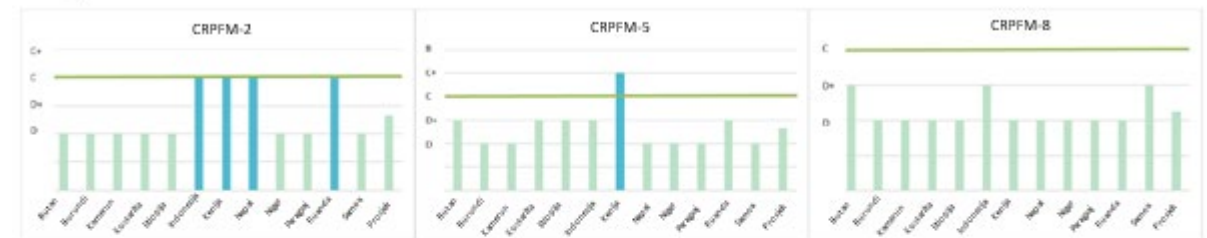
CRPFM-12. Informacije o učinku povezanom s klimatskim promjenama

CRPFM-13. Evaluacija povezana s klimatskim promjenama

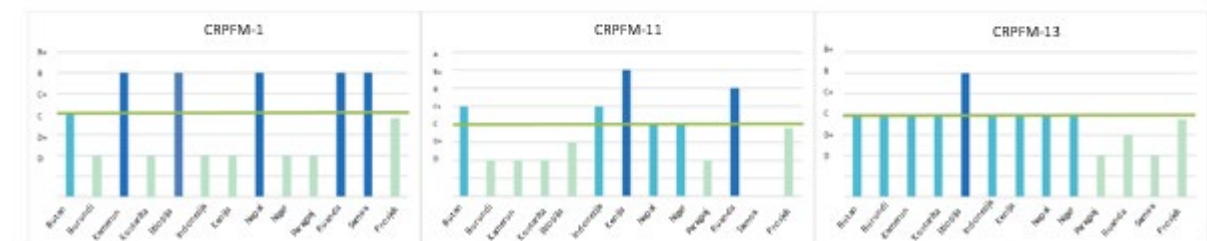
CRPFM-14. Ostvarenje rashoda za aktivnosti povezane s borbom protiv klimatskih promjena



Najveće razlike

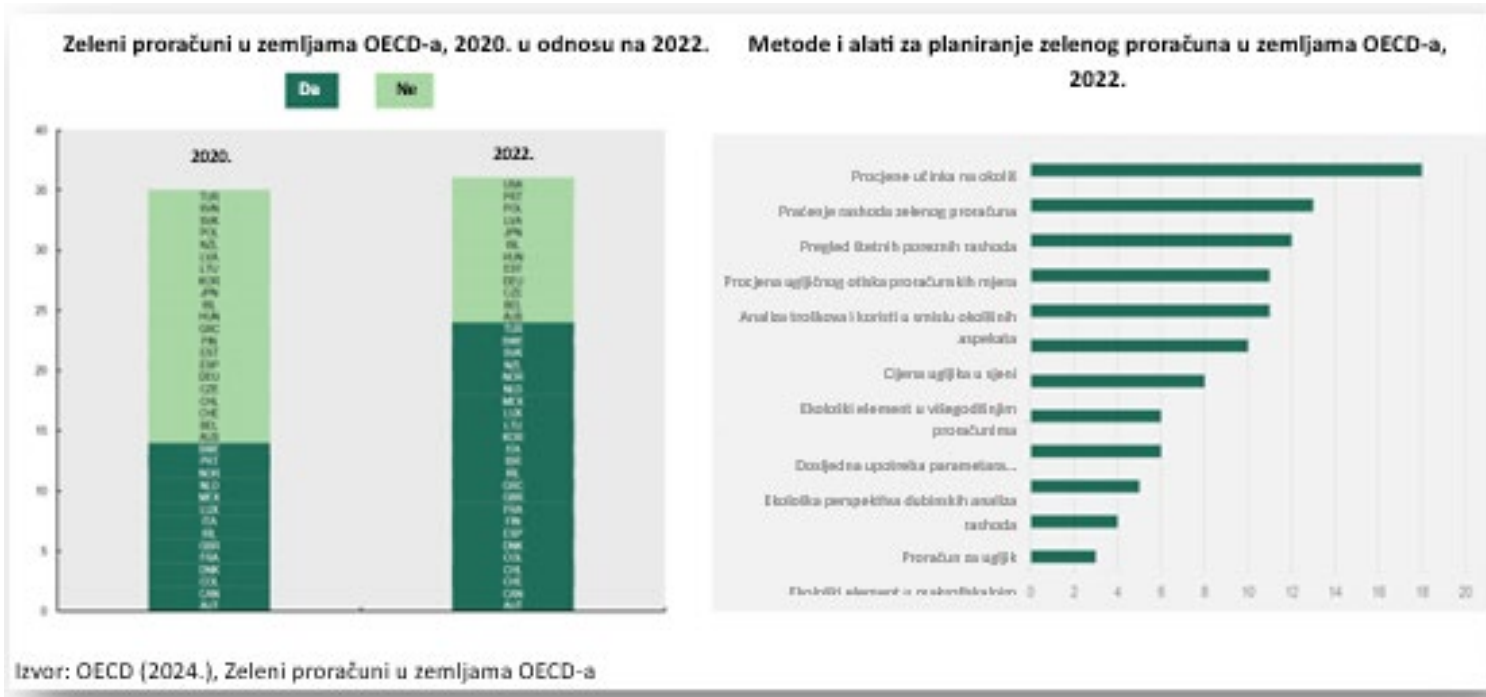


Početna i daljnja nastojanja

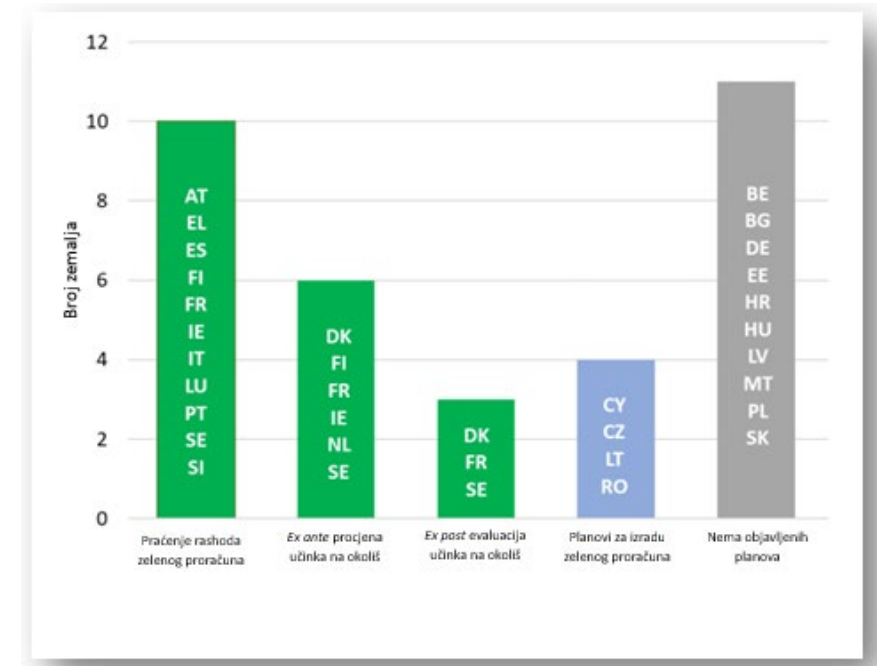


Globalni trendovi u praksama zelenog PFM-a

Prakse planiranja zelenog proračuna u zemljama OECD-a



Prakse planiranja zelenog proračuna u državama članicama EU-a

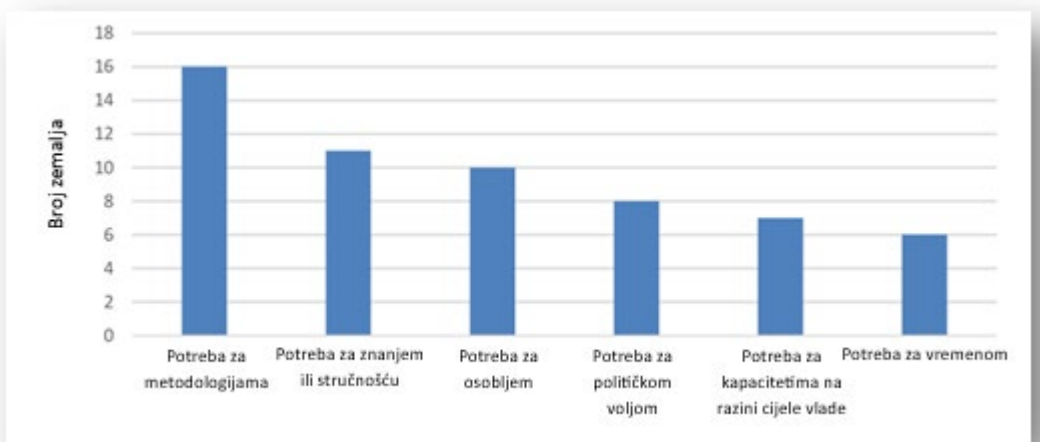


Izvor: anketa Europske komisije iz 2023. o zelenom proračunu i nedavnim događajima

Ograničenja koja je potrebno razmotriti

Ključni izazovi u EU-u

...u pogledu uvođenja i/ili provedbe planiranja zelenog proračuna



Izvor: anketa Europske komisije iz 2023. o zelenom proračunu

Glavne prednosti i izazovi praćenja rashoda proračuna

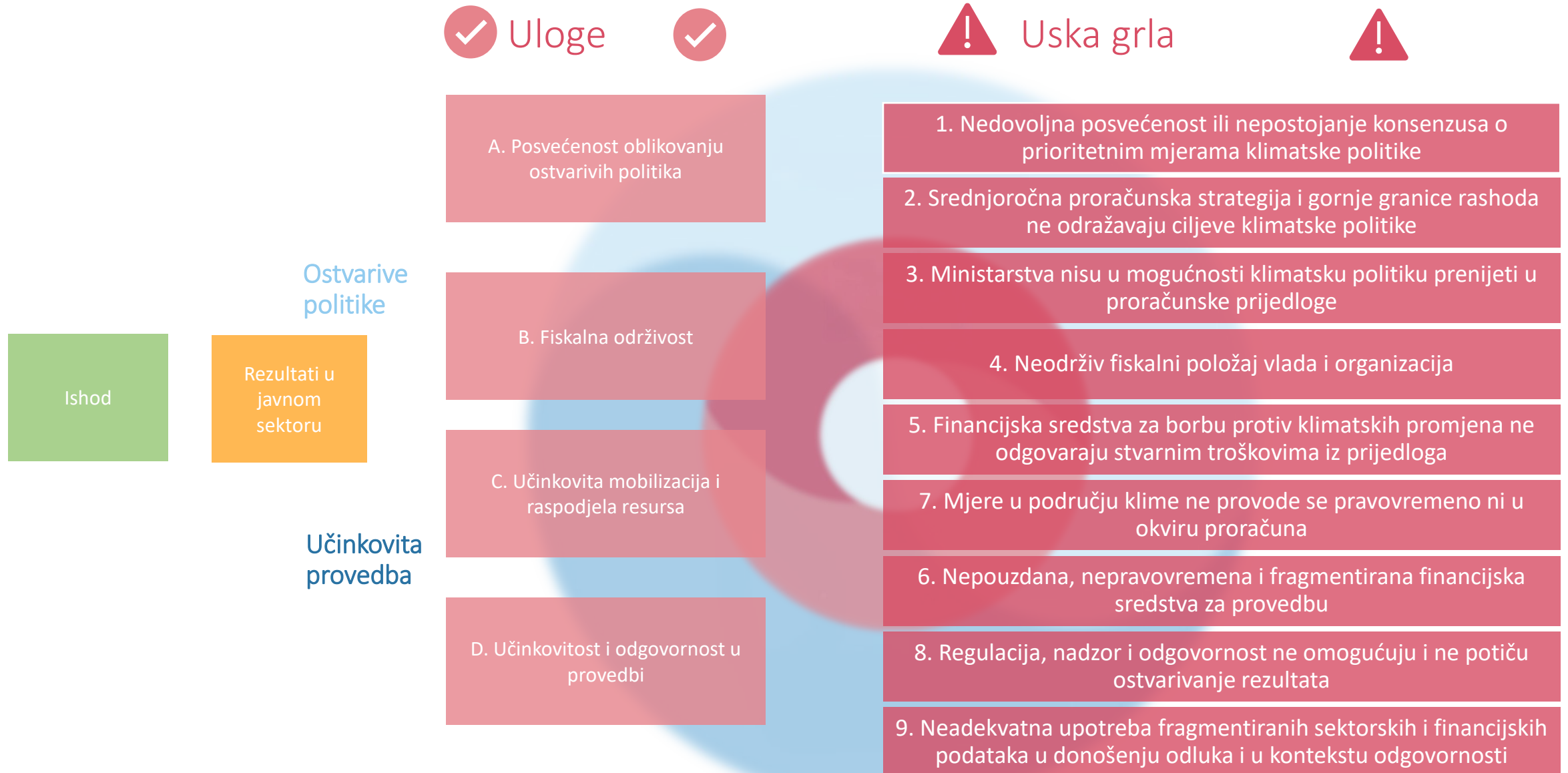


Nije dostatno za:

- osiguravanje toga da javni proračuni budu u skladu s nacionalno utvrđenim doprinosima (NUD-ovima) i drugim preuzetim obvezama u području klime
- pružanje informacija za potrebe donošenja odluka o proračunu i određivanja prioriteta rashoda:
 - često se provodi prekasno
 - nema informacija o isplativosti ili utjecaju na klimu
- uspoređivanje mjera za borbu protiv klimatskih promjena među zemljama

Izvor: OECD (2024.), Više od praćenja rashoda zelenog proračuna: bolje povezivanje proračuna s klimatskim ciljevima

Uloge u okviru zelenog PFM-a i institucionalna uska grla



Pretvaranje izazova u prilike

Poticanje borbe protiv klimatskih promjena s pomoću proračuna: pristup koji se temelji na ishodima



1. Pretvaranje klimatskih ciljeva u konkretne mjere – Jesu li klimatski rizici shvaćeni na odgovarajući način i jesu li klimatski ciljevi pretvoreni u skup mjera u području klime koje imaju troškovnik i prioritete?

2. Uključivanje borbe protiv klimatskih promjena u planiranje proračuna – Donose li se proračunske odluke na način da omogućuju, osiguravaju sredstva i potiču borbu protiv klimatskih promjena (npr. s pomoću proračunskih cirkulara i sektorskih prijedloga proračuna, u okviru odabira i ocjene projekata te praćenja rashoda proračuna namijenjenog ublažavanju klimatskih promjena, s pomoću izvještaja o rezultatima rada)?

3. Poduzimanje mjera u području klime – Potiče li izvršenje proračuna borbu protiv klimatskih promjena ili je otežava (npr. mobilizacija dostatnih sredstava u tu svrhu; pravovremena/predvidiva isplata sredstava iz proračuna; zelena javna nabava; utvrđena pravila za izvanredne rashode/nabavu)?

4. Monitoring i adaptivno učenje – Podnose li se izvještaji o provedenim mjerama u području klime, prate li se njihovi troškovi, pregledavaju li se zajednički te prilagođavaju li se kad je to potrebno (npr. praćenje potrošnje u području klime tijekom tekuće godine)?

5. Evaluacija i razvoj sustava – Evaluiraju li se rezultati daljnjim mjerama koje se poduzimaju kad je to primjereno (npr. godišnji pregled proračuna namijenjenog ublažavanju klimatskih promjena, revizije i mehanizmi nadzora)?

Primjeri alata za osiguravanje usklađenosti proračuna i klimatskih ciljeva

- Procjena učinka proračunskih prijedloga na klimatske ciljeve
- Uključivanje emisija stakleničkih plinova u proračunske prijedloge
- Razvoj alata za procjenu učinka politika na emisije stakleničkih plinova:
 - razvoj standarda za alate za izračun
 - razvoj smjernica i metodologija
 - izgradnja kapaciteta

Glavni zaključci: Zeleni PFM i klimatske mjere

- **Prva poruka: PFM kao alat za postizanje klimatskih ciljeva** – PFM može imati, i svakako ima, važnu ulogu u poticanju borbe protiv klimatskih promjena jer omogućuje upotrebu alata proračunske politike za usklađivanje financiranih javnih aktivnosti s klimatskim i okolišnim ciljevima.
- **Druga poruka: Različiti pristupi, zajednički izazovi** – brojne zemlje rade na unaprjeđenju praksi planiranja zelenog proračuna, ali neusklađenost politika, slab monitoring i propusti u fazi provedbe narušavaju učinkovitost.
- **Treća poruka: Pretvaranje izazova u prilike** – primjenom dijagnostičkih alata koji se temelje na podacima, kao što su institucionalna procjena borbe protiv klimatskih promjena i PEFA-ina procjena PFM-a koji uzima u obzir klimatske promjene, mogu se strateški utvrditi i nadvladati institucionalna ograničenja kako bi se klimatska pitanja uključila u fiskalno upravljanje, što vladama omogućuje ubrzavanje provedbe korisnih mjera u području klime i izgradnju otporne i održive budućnosti.

Hvala!

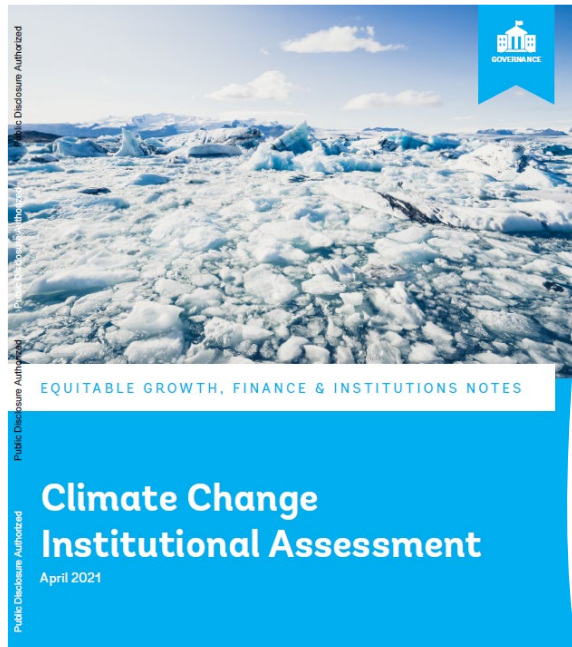


WORLD BANK GROUP
Governance

Prilog

Utvrđivanje slabosti institucija

S pomoću institucionalne procjene borbe protiv klimatskih promjena koju provodi Svjetska banka utvrđuju se prednosti i nedostaci institucionalnog okvira određene zemlje kad je riječ o rješavanju izazova povezanih s upravljanjem klimatskim promjenama.



- Usmjerena je na **središnju vladu, agencije za planiranje i financiranje i glavna resorna ministarstva**
- Provodi se kao **samostalna procjena** ili kao dio **drugih analitičkih postupaka** (npr. izvještaji zemalja o klimatskim pitanjima i razvoju)
- S pomoću nje utvrđuju se **polazne točke** za dijalog o politici s vladinim službenicima te dijalog o prethodnim mjerama i prilikama za ulaganja
- Provodi se na globalnoj razini (dosad je provedena 71 takva procjena)

Utvrđivanje polaznih točaka s pomoću PEFA-ine procjene PFM-a koji uzima u obzir klimatske promjene



Section 3: Implementation of climate change policies by the government

Section 2: National Level Strategies

7. Is climate change identified as a key issue in the national development plan or

Questionnaire: Preparing the PEFA Climate assessment in [insert country name] - Climate Change Policy Context

This questionnaire is part of the data collection conducted before the PEFA Climate assessment field work starts. It aims at providing the policy context for the PEFA Climate assessment of [insert country name].

This questionnaire must be filled in by the government. This questionnaire may be filled in by the designated agency overseeing and coordinating the implementation of the climate change activities (if applicable) or the Ministry of Finance with the support of the main line ministries in charge of implementing climate change policies.

Section 1: International Commitments for Climate Change Mitigation and Adaptation

- 1. Has the country ratified the United Nations Framework Convention on Climate Change?**
 Yes, when: _____ No
- 2. Has the country ratified the Paris Agreement?**
 Yes, when: _____ No
- 3. Has the country submitted Nationally Determined Contributions (NDCs)?**
 a. First NDCs Yes, when: _____ No
 b. Revised NDCs Yes, when: _____ No

Box 11 Climate Budget Tagging in Belarus

Since 2016, the Ministry of Finance (MoF) has been implementing climate budget tagging (CBT) in the national planning and budgeting systems. In short, climate spending in the state budget. The MoF tracks agencies that spend money on CBT in order to assess the economic and agency-level impact of climate spending and to track the amount of public funding for climate change. It also tracks the amount of economic activities in climate change sectors.

CBT is carried out at the budget level which provides the most suitable for performance and corresponding spending in the country. The climate budget tagging that is currently provided is a spending unit at the ministry/agency level. The goal that is directly linked with the results and outcomes of the spending unit is to support the implementation of climate change activities. For example, CBT is shown below:

CBT is carried out at the budget level which provides the most suitable for performance and corresponding spending in the country. The climate budget tagging that is currently provided is a spending unit at the ministry/agency level. The goal that is directly linked with the results and outcomes of the spending unit is to support the implementation of climate change activities. For example, CBT is shown below:

Box 12 Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience

The purpose of the report is to provide development practitioners and government officials with an understanding of the context and key design features of climate budget tagging systems. It is based on a review of 18 climate budget tagging systems that have been implemented with governments during 2010-2020. The report defines tagging in "the practice of identifying, measuring, and monitoring of climate change expenditures." Climate budget tagging is an approach to tagging in other words of government policy objectives, results, goals, goals, and the operational development goals within the climate budget. Some countries have used climate budget tagging alongside or in their policy objectives.

The report explains the most countries use an integrated definition of climate change rather than a CBT-based definition. A CBT-based definition places the focus on activities referenced in national climate change policy documents to ensure alignment. CBT-based definitions also ensure the intended impact of the activity on climate change is reflected in the budgeted definition.

| Country | Climate Change Budget Tagging System |
|----------------|--------------------------------------|
| Belgium | Climate Change Budget Tagging System |
| Canada | Climate Change Budget Tagging System |
| Denmark | Climate Change Budget Tagging System |
| France | Climate Change Budget Tagging System |
| Germany | Climate Change Budget Tagging System |
| India | Climate Change Budget Tagging System |
| Japan | Climate Change Budget Tagging System |
| South Korea | Climate Change Budget Tagging System |
| United Kingdom | Climate Change Budget Tagging System |
| United States | Climate Change Budget Tagging System |

Source: MoF (2016) Assessment report for Belarus, 2016.

Box 12 Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience

The purpose of the report is to provide development practitioners and government officials with an understanding of the context and key design features of climate budget tagging systems. It is based on a review of 18 climate budget tagging systems that have been implemented with governments during 2010-2020. The report defines tagging in "the practice of identifying, measuring, and monitoring of climate change expenditures." Climate budget tagging is an approach to tagging in other words of government policy objectives, results, goals, goals, and the operational development goals within the climate budget. Some countries have used climate budget tagging alongside or in their policy objectives.

The report explains the most countries use an integrated definition of climate change rather than a CBT-based definition. A CBT-based definition places the focus on activities referenced in national climate change policy documents to ensure alignment. CBT-based definitions also ensure the intended impact of the activity on climate change is reflected in the budgeted definition.

| Country | Climate Change Budget Tagging System |
|----------------|--------------------------------------|
| Belgium | Climate Change Budget Tagging System |
| Canada | Climate Change Budget Tagging System |
| Denmark | Climate Change Budget Tagging System |
| France | Climate Change Budget Tagging System |
| Germany | Climate Change Budget Tagging System |
| India | Climate Change Budget Tagging System |
| Japan | Climate Change Budget Tagging System |
| South Korea | Climate Change Budget Tagging System |
| United Kingdom | Climate Change Budget Tagging System |
| United States | Climate Change Budget Tagging System |

Source: MoF (2016) Assessment report for Belarus, 2016.