

Изменение климата и учет соображений устойчивости

«Экологизация» инструментов политики и цикл УГФ

Ричард Сазерленд
Старший специалист по вопросам
государственного сектора
Всемирный банк

Проблемы государственного управления с учетом климатических факторов

Для эффективной борьбы с изменением климата необходимы эффективные институты

- Последствия изменения климата ощущаются во всех секторах и требуют скоординированных ответных мер
- Отсутствие комплексных мер приводит к несогласованности политики и неэффективному распределению ресурсов

Чтобы преодолеть эти трудности, государственные учреждения, включая министерства и департаменты финансов, должны действовать по-другому

- **Координировать** действия между секторами и ведомствами
- **Справляться** с растущим дефицитом времени, неопределенностью и более частыми потрясениями
- **Понимать и использовать научные данные** для принятия обоснованных решений и их реализации
- **Усиливать поддержку** заинтересованных сторон и содействовать достижению компромиссов, сплоченности и коммуникации

С чего начать?



Выявление слабых мест институциональной структуры

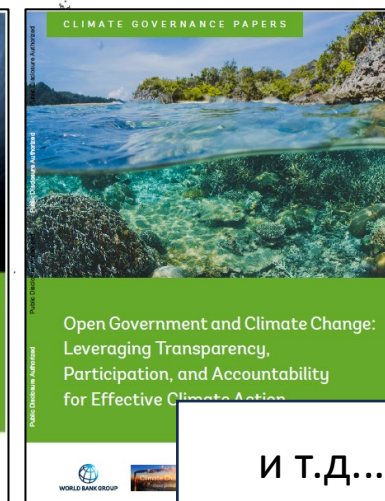
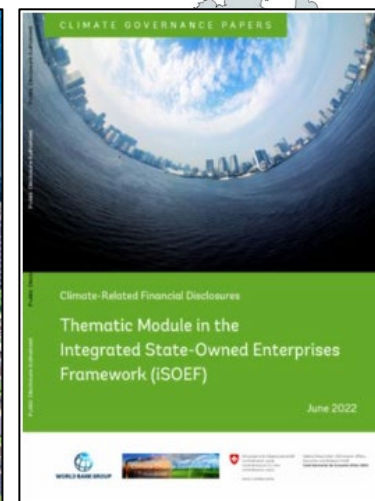
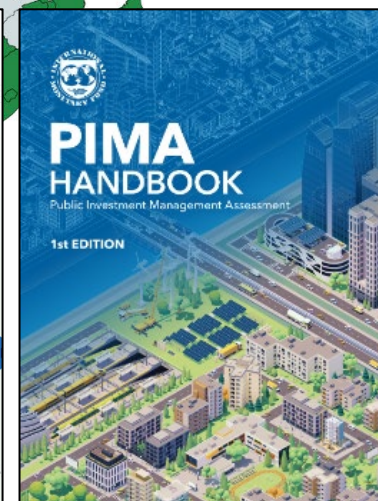
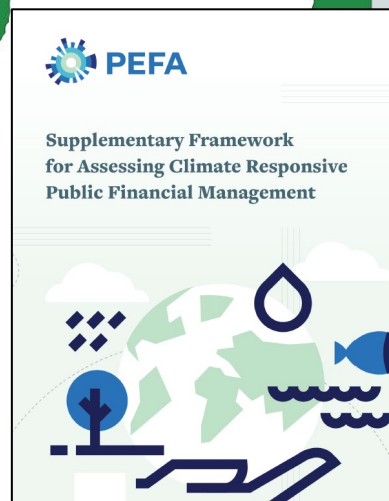
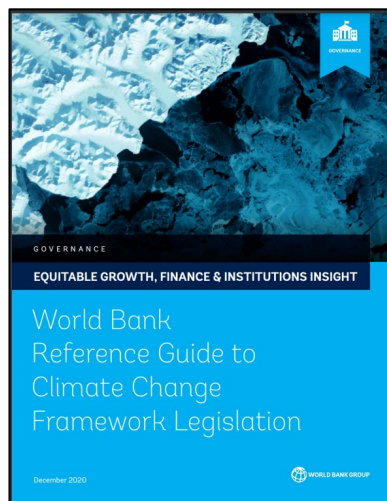
1. Организация

2. Планирование и оценка

3. Государственные финансы

4. ОМСУ и гос. предприятия

5. Подотчетность



И Т.Д....

«Экологизация» УГФ как возможное решение



Зачем интегрировать цели в области борьбы с изменением климата в налогово-бюджетную политику?

- Устранение пробелов в деле борьбы с изменением климата
- Распределение ресурсов
- Контроль и финансирование
- Оценка стратегии
- Повышение осведомленности



Появление «зеленого» УГФ

- «Зеленое» УГФ - реализация мероприятий по борьбе с изменением климата и информирование о политике и стратегии борьбы с изменением климата
- Впервые – в Азиатско-Тихоокеанском регионе, первые примеры в конце 2000-х годов
- С 2019 года продвигается «Коалицией министров финансов в поддержку борьбы с изменением климата» (Хельсинкский принцип 4).
- Практика «зеленого» УГФ пока только зарождается, существует многообразие подходов и представлений

Единая терминология?

- Не четкая структура, а множество руководств и справочников.
- Необходимо согласовать с практикой
- «Климатический» – «зеленый» - «экологический» - «стихийное бедствие»

Предварительные условия?

- Полезно иметь некоторые функции, например, программную структуру, БОР или ИСУГФ
- Крайне важна институциональная структура (напр., функция CFA'...)

Только бюджетирование, основанное на приоритетах?

- МВФ: «зеленое» УГФ требует не нового подхода к УГФ, но адаптации существующих процессов и инструментов

Расходы на борьбу с изменением климата или повышение ее значимости?

- Считается ли «зеленый» бюджет «зеленым» УГФ?
- Управление расходами или УГФ

«Точки входа» для «зеленого» УГФ

Показатели оценки PEFA Climate

CRPFM-1. Увязка бюджета со стратегиями борьбы с изменением климата

CRPFM-2. Отслеживание расходов, связанных с борьбой с изменением климата

CRPFM-3. Порядок планирования бюджета с учетом климатических аспектов

CRPFM-4. Законодательный контроль

CRPFM-5. Управление государственными инвестициями с учетом климатических факторов

CRPFM-6. Управление нефинансовыми активами с учетом климатических факторов

CRPFM-7. Обязательства, связанные с борьбой с изменением климата

CRPFM-8. Государственные закупки с учетом климатических факторов

CRPFM-9. Налоговое администрирование с учетом климатических факторов

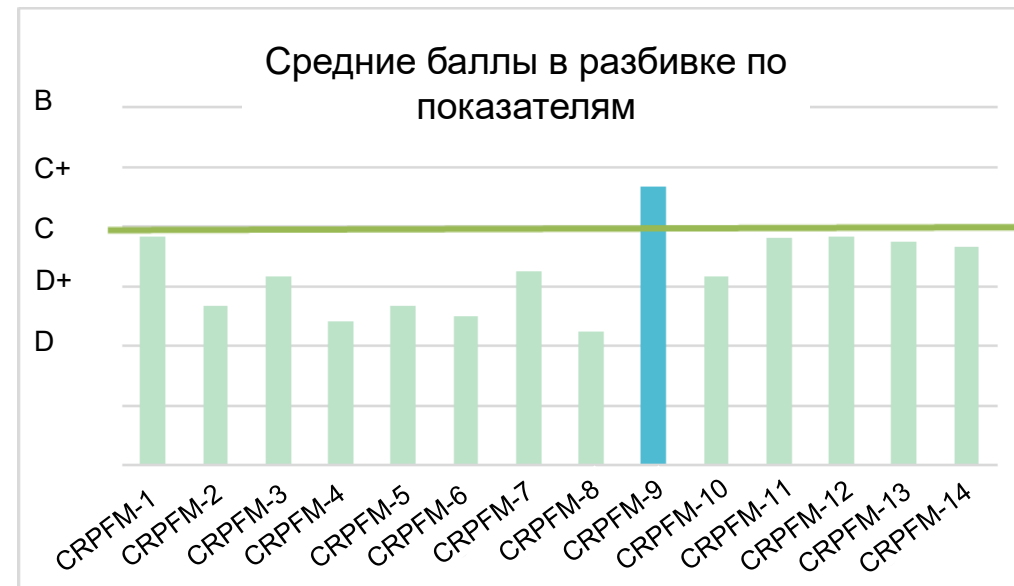
CRPFM-10. Соответствие расходов, связанных с борьбой с изменением климата

CRPFM-11. Механизм бюджетной децентрализации с учетом климатических факторов

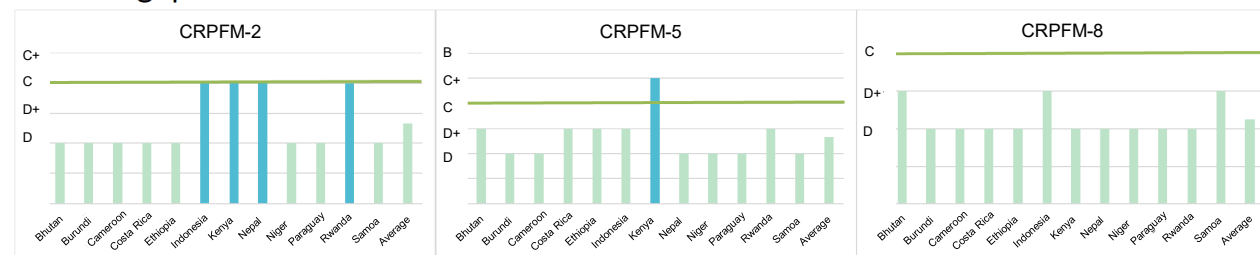
CRPFM-12. Информация о результатах деятельности с учетом климатических факторов

CRPFM-13. Оценка с учетом климатических факторов

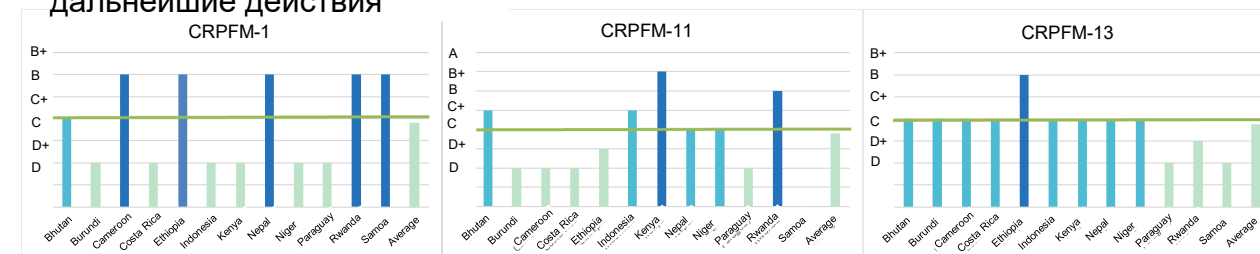
CRPFM-14. Итоговые расходы на мероприятия, связанные с борьбой с изменением климата



Основные пробелы



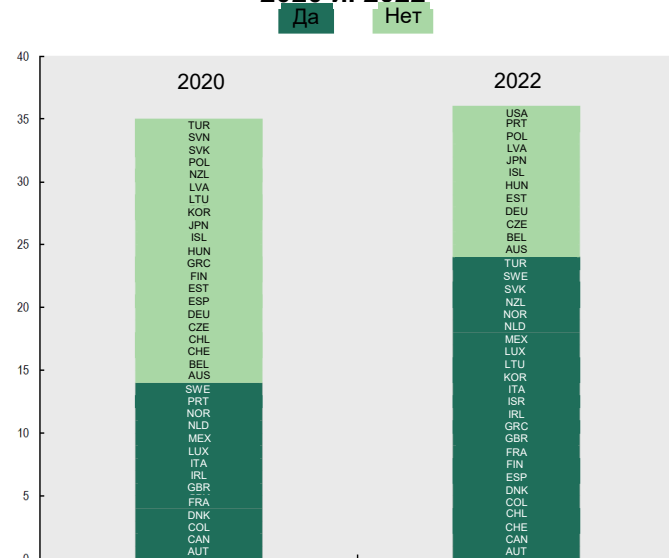
Первоначальные усилия и дальнейшие действия



Глобальные тенденции в области «зеленого» УГФ

Практика «зеленого» бюджетирования в странах ОЭСР

«Зеленое» бюджетирование в странах ОЭСР, 2020 и 2022

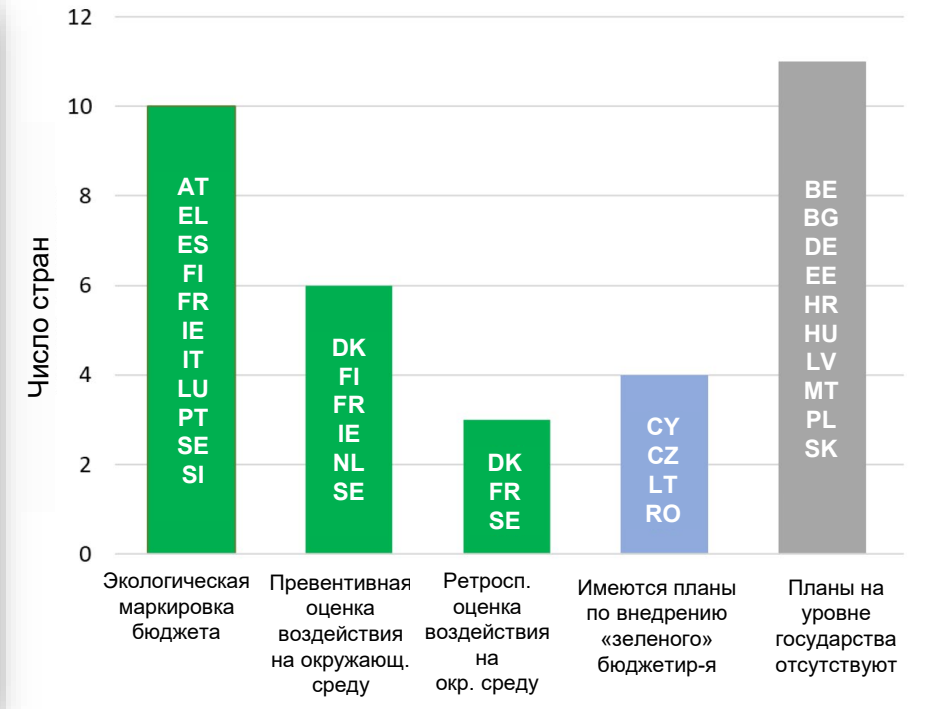


Методы и инструментарий «зеленого» бюджетирования в странах ОЭСР, 2022



Источник: OECD (2024), Green Budgeting in OECD Countries («Зеленое» бюджетирование в странах ОЭСР)

Практика «зеленого» бюджетирования в странах ЕС

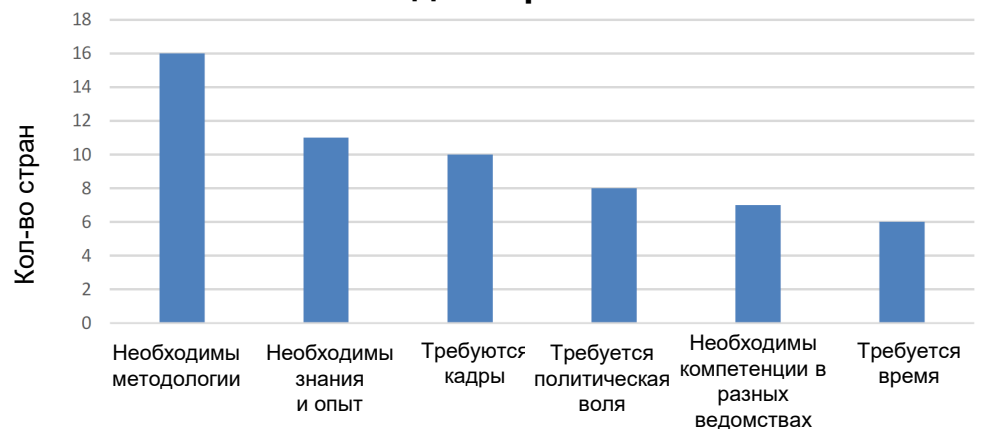


Источник: 2023 European Commission survey on green budgeting (Обследование Европейской комиссии 2023 г., посвященное «зеленому» бюджетированию и недавнему опыту)

Какие ограничения следует учесть

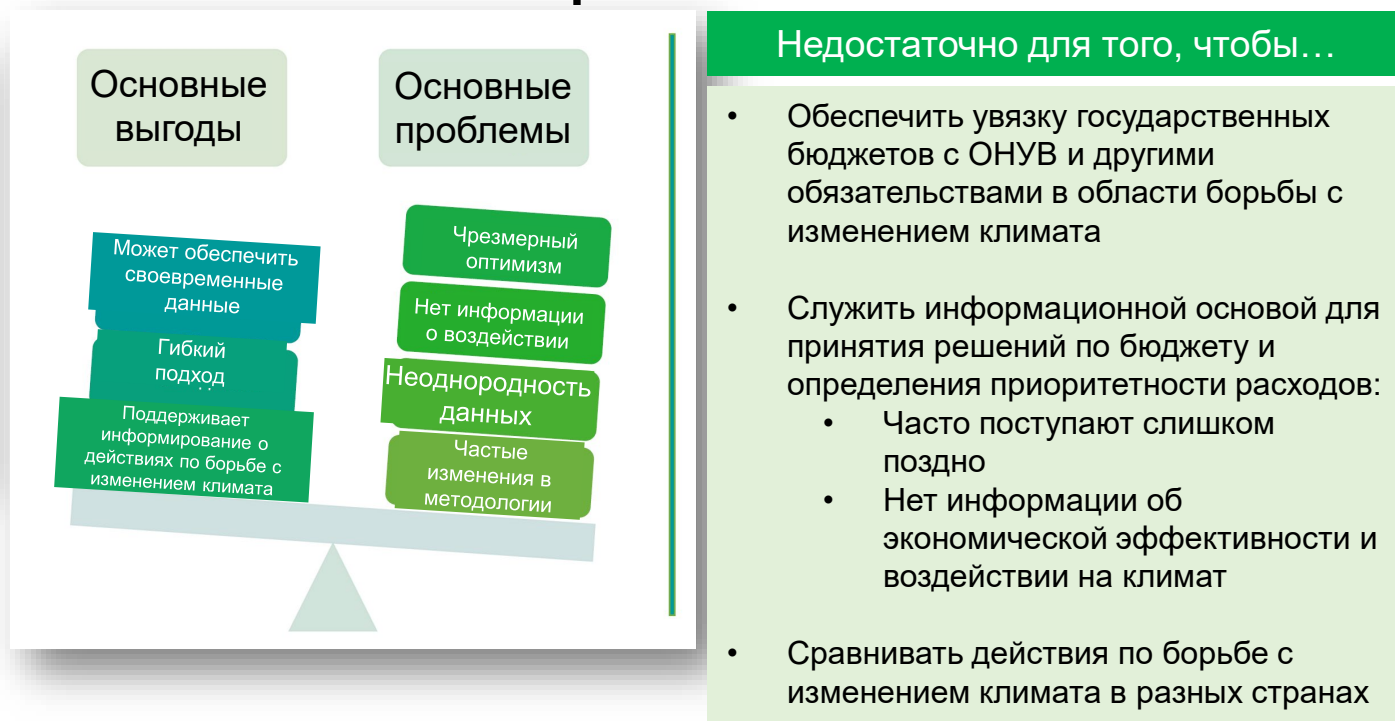
Основные проблемы в ЕС

...при внедрении и/или применении «зеленого» бюджетирования



Источник: 2023 European Commission survey on green budgeting (Обследование Европейской комиссии 2023 г., посвященное «зеленому» бюджетированию)

Маркировка бюджета: основные выгоды и проблемы



Источник: OECD (2024), Beyond Green Tagging: Linking budgets better with climate goals (Идем дальше «зеленой» маркировки: более тесная увязка бюджетов с целями в области борьбы с изменением климата)

Функции и проблемы на уровне организаций в рамках «зеленого» УГФ

✓ Функции ✓

! Проблемы !

Реализуемая
политика

Итог

Результаты
государственного
сектора

Эффективная
реализация

А. Приверженность
реализуемой
политике

В. Бюджетная
устойчивость

С. Эффективная
мобилизация и
распределение
ресурсов

Д. Эффективность и
подотчетность при
реализации

1. Недостаточная приверженность или отсутствие консенсуса относительно первоочередных действий по борьбе с изменением климата

2. Среднесрочная бюджетная стратегия и лимиты по расходам не отражают цели в области борьбы с изменением климата

3. Ведомства не способны перевести положения политики по борьбе с изменением климата в содержание бюджетных заявок

4. Неустойчивое финансовое положение правительств и организаций

5. Объемы финансирования на борьбу с изменением климата не отражают фактическую стоимость предлагаемых мер

7. Действия по борьбе с изменением климата не осуществляются вовремя или выходят за рамки бюджета

6. ненадежное, запаздывающее и бессистемное финансирование реализуемых мер

8. Механизмы регулирования, надзора и подотчетности не побуждают к эффективной работе

9. Недостаточное использование разрозненных отраслевых и финансовых данных при принятии решений и обеспечении подотчетности

Превратить проблемы в возможности

Обеспечение действий по борьбе с изменением климата посредством бюджета: подход, ориентированный на результат



- 1. Перевод целей в области борьбы с изменением климата в действия**— Риски, связанные с изменением климата, осознаются, цели в области борьбы с изменением климата переводятся в набор оцененных с точки зрения затрат действий по борьбе с изменением климата, приоритетность которых определяется совместно?
- 2. Бюджетирование в интересах борьбы с изменением климата**— Рассматриваемые варианты бюджета позволяют осуществлять, финансировать и поощрять действия в части борьбы с изменением климата (напр., посредством регулирования подготовки проекта бюджета, отраслевых бюджетных заявок, механизма отбора и экспертизы проектов, климатической маркировки/отслеживания статей бюджета, отчетов о результатах деятельности)?
- 3. Реализация мер борьбы с изменением климата**—Исполнение бюджета способствует борьбе с изменением климата или препятствует ей (напр., благодаря мобилизации достаточных средств на цели борьбы с изменением климата; своевременному/предсказуемому предоставлению бюджетных средств; «зеленым» государственным закупкам; сформированным правилам осуществления расходов/проведения закупок в чрезвычайных ситуациях)?
- 4. Мониторинг и адаптивное обучение**—Действия по борьбе с изменением климата отражены в отчетности, по ним ведется учет, совместный анализ и они корректируются при необходимости (напр., отслеживание расходов на такие действия в течение года)?
- 5. Оценка системы и ее развитие**—Результаты деятельности оцениваются, при необходимости предпринимаются последующие действия (напр., проводятся годовые ОБР, используются механизмы аудита и надзора)?

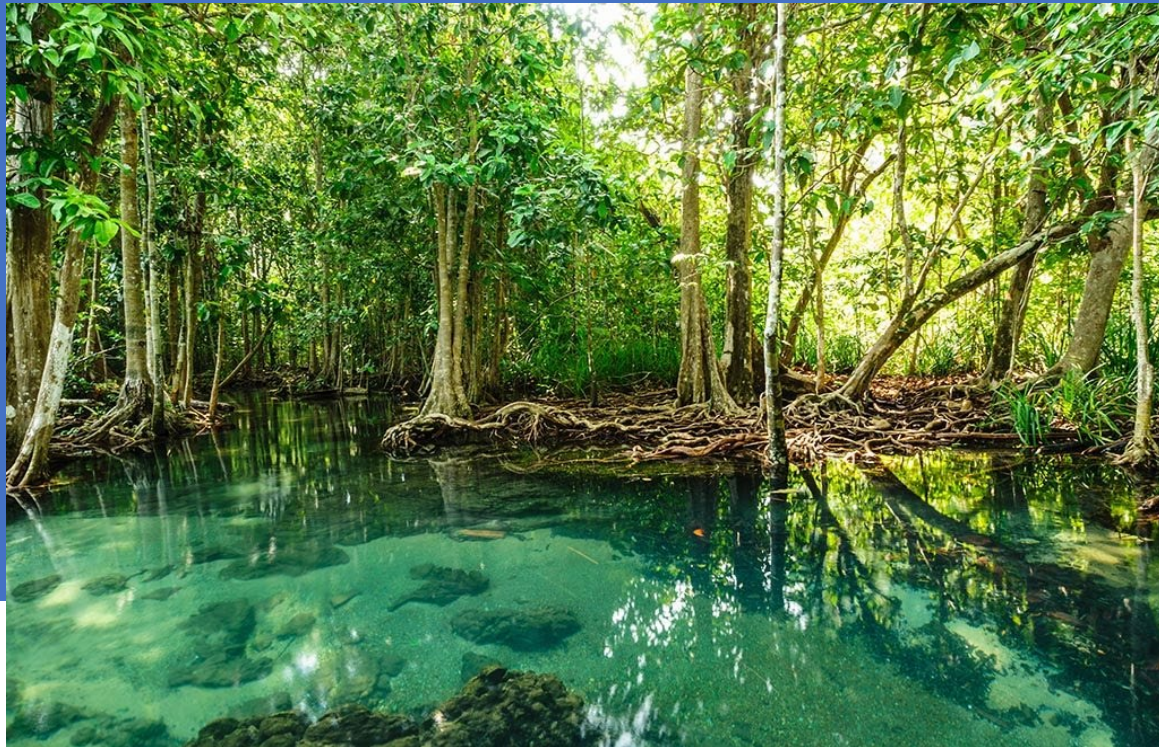
Примеры инструментов для увязки бюджетов и целей в области борьбы с изменением климата

- Оценка воздействия бюджетных заявок на климат
- Отражение проблематики выбросов ПГ в бюджетных заявках
- Разработка инструментария для оценки воздействия мер политики на объемы выбросов ПГ:
 - Разработка стандартных инструментов для расчетов
 - Выработка руководств и методологий
 - Формирование потенциала

Основные выводы: «зеленое» УГФ и борьба с изменением климата

- **Тезис 1: УГФ как инструмент достижения целей в области борьбы с изменением климата**—УГФ может играть и играет важную роль в активизации борьбы с изменением климата, позволяя использовать инструменты бюджетной политики для приведения финансируемой деятельности государства в соответствие с климатическими и экологическими целями.
- **Тезис 2: Разные подходы – общие проблемы**—Многие страны внедряют «зеленое» бюджетирование, но несогласованность политики, слабый мониторинг и неудачи в реализации препятствуют эффективности.
- **Тезис 3: Превратить проблемы в возможности**—Благодаря диагностическим исследованиям с опорой на данные, таким как CCIA и Climate PEFA, можно стратегически определить и преодолеть институциональные ограничения для интеграции климатических соображений в бюджетное управление, что позволит правительствам активизировать значимые действия в части борьбы с изменением климата и построить более устойчивое и стабильное будущее.

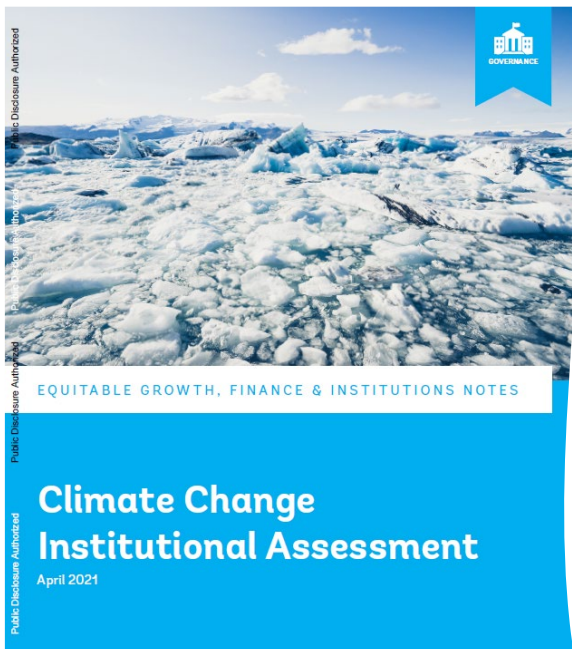
Спасибо за внимание!



Приложение

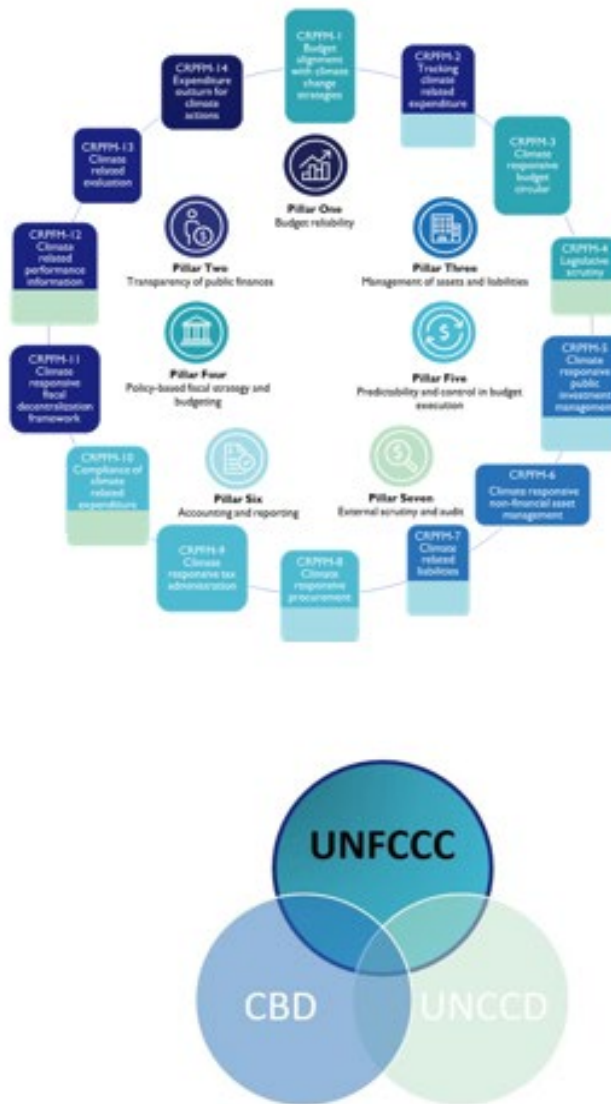
Выявление слабых мест институциональной системы

Оценка институциональной системы борьбы с изменением климата (Climate Change Institutional Assessment, CCIA), которую проводит Всемирный банк, позволяет выявить сильные и слабые стороны институциональных механизмов в стране с точки зрения их способности решать проблемы, стоящие перед системой управления в части борьбы с изменением климата.



- Фокус на **центральные ведомства, органы планирования и финансовые ведомства**, а также на **ведущие министерства, отвечающие за технические аспекты**
- Проводится **независимо** или как часть **других аналитических проектов** (напр., CCDR)
- Выявляет **«точки входа»** для начала стратегического диалога с должностными лицами государства, а также для получения представления о совершенных ранее действиях и инвестиционных возможностях
- Глобальный охват (к настоящему времени выполнена 71 CCIA)

«Точки входа» в оценке Climate PEFA



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

- Has the country ratified the United Nations Framework Convention on Climate Change?
 - Yes, when: _____
 - No
- Has the country ratified the Paris Agreement?
 - Yes, when: _____
 - No
- 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 Ireland

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 reports of that spend primarily via CBT in order to assess the response and aggregate it to track down an increasing influence in climate change spend.

CBT is applied not at the budget level which provides the most visibility and control, but at a more granular level in the accounts. The climate budget tagging data is quarterly provided to a steering committee in the MoF responsible for the year that it directly feeds into the review and audit of the spending and in support of the minister's activity reports. An example of 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 14 climate budget tagging mechanisms in use in the international community with practitioners during 2020. The report defines tagging as "the practice of identifying, measuring, and monitoring climate change-related expenditure in a government's budget and other financial statements to ensure that climate change spending is tracked and reported in a consistent manner across all government departments and agencies."

The report highlights that most countries use an objective-based definition of climate-related rather than a policy-based definition. A policy-based definition places the focus on activities referenced in national climate change policy documents. In contrast, an objective-based definition focuses on ensuring the intended impact of the activity on climate change in order to understand the contribution.

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