

«Зеленое» бюджетирование

— включение климатических и экологических аспектов
в процесс бюджетирования

Заседание с участием старших должностных лиц, ответственных за бюджет, из стран ЦВЮВЕ

5–6 декабря 2023 г., Загреб, Хорватия

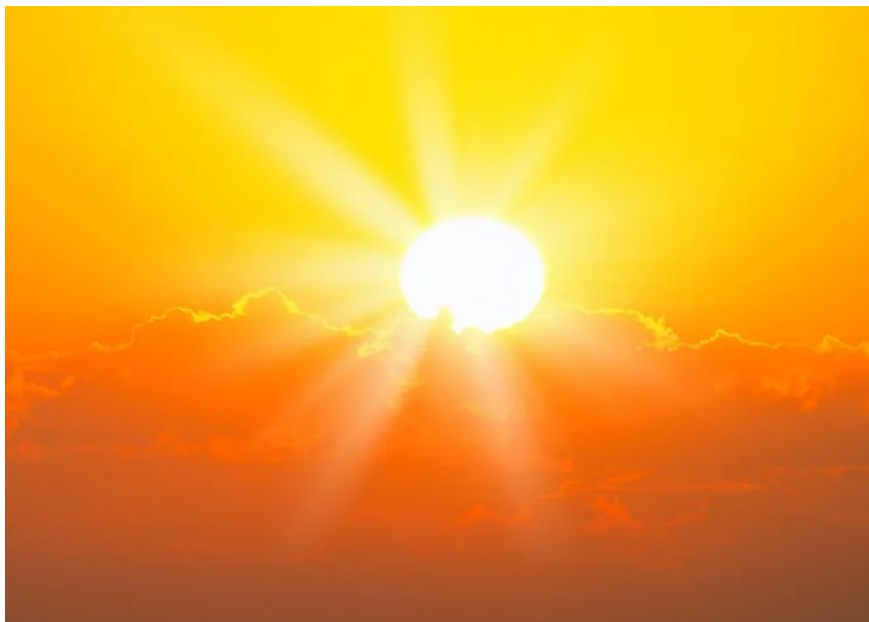




I.	Что представляют собой системы УГФ, учитывающие климатические аспекты?	3
II.	Семь ключевых направлений	6
III.	Ключевые характеристики и динамика	10
VI.	Заключение	14

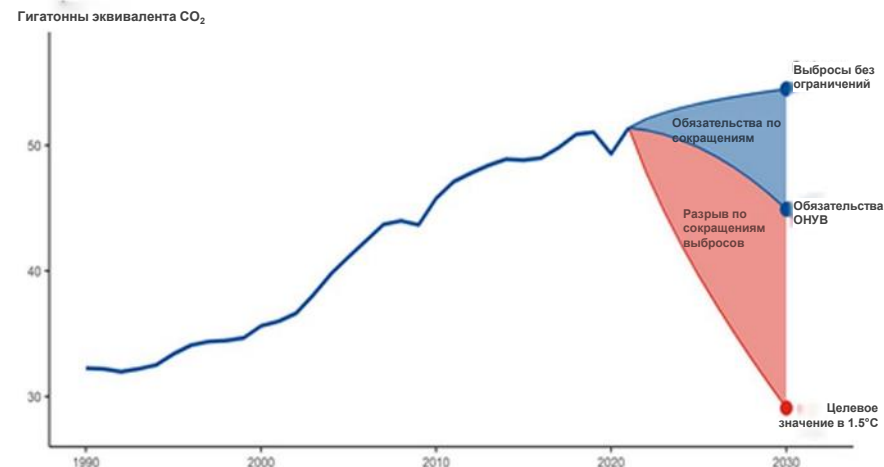


Проблемы в области климата имеют устрашающие масштабы



- > Процесс нагревания поверхности планеты ускоряется и вызывает тревогу. В Парижском соглашении содержатся обязательства ограничить глобальное потепление $2,0^{\circ}\text{C}$ и продолжать усилия, благодаря его рост не будет превышать $1,5^{\circ}\text{C}$.
- > Согласно исследованиям Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), температура на планете растет быстрее, чем ожидалось.

Глобальный объем выбросов ПГ, ОНУВ и график достижения целевого показателя в $1,5^{\circ}\text{C}$ к 2030 г.



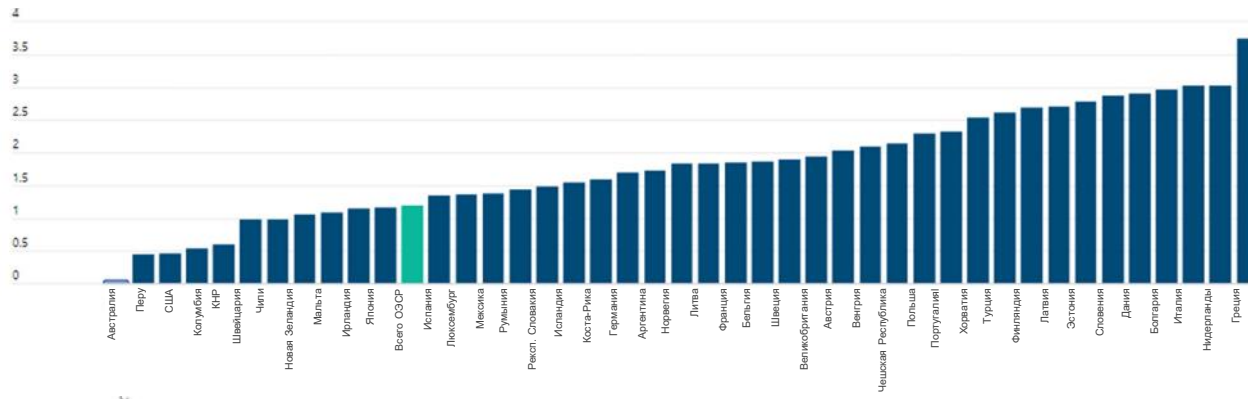
Источники: Информационная панель МВФ показателей изменения климата: Инструмент МВФ-Всемирного банка по оценке политики борьбы с изменением климата и расчеты сотрудников МВФ. Примечание: без учета землепользования, изменений в землепользовании и лесного хозяйства. ОНУВ – определяемые на национальном уровне вклады

- > Определяемые на национальном уровне вклады (ОНУВ) не достигают целевых значений по сокращению выбросов парниковых газов.
- > Прогресс в достижении определяемых на национальном уровне вкладов не соответствует обязательствам по ОНУВ.



Использование для борьбы с последствиями изменения климата всех бюджетных инструментов: доходов, долга и расходов

Доходы (доходы от «климатических» налогов, % ВВП)

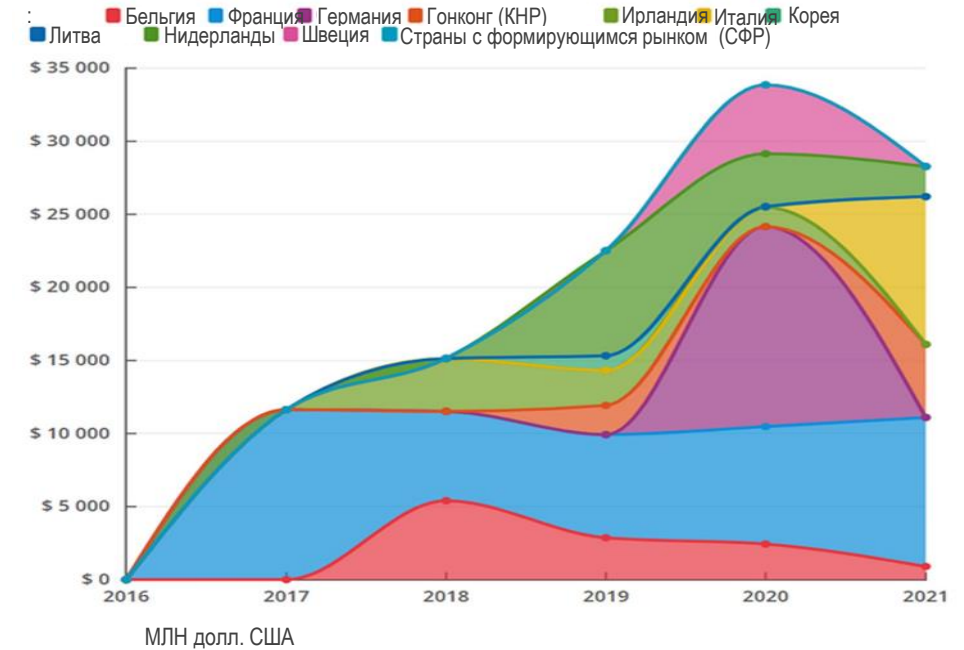


Более подробную информацию можно получить по ссылке ниже:

Источник: OECD. «Environmental policy: Environmentally related tax revenue». OECD Environment Statistics (база данных)

- Налоговые поступления, связанные с климатом, сами по себе недостаточны для покрытия расходов на смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним.
- Налоговые поступления, связанные с климатом, в среднем невелики как доля ВВП (1,2% в 2022 г.), и их доля в налоговом балансе государства сокращается.
- Значения приведены до вычета субсидий на использование ископаемых видов топлива.

Долг (суверенные «зеленые» облигации)



- Государства выпускают суверенные «зеленые» облигации, чтобы увеличить доступные для борьбы с последствиями изменения климата средства.
- К 2021 году более половины стран ОЭСР выпустили хотя бы по одной такой облигации.

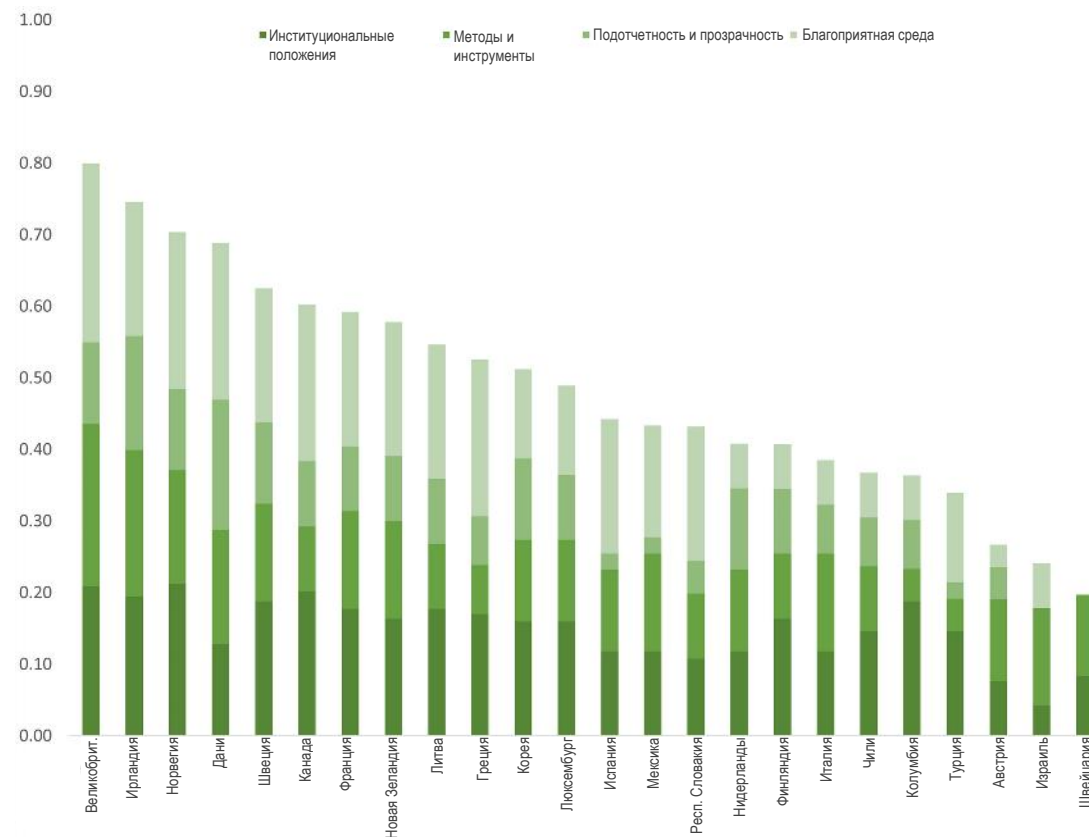


Рамочная основа ОЭСР по «зеленому» бюджетированию



- Рамочная основа ОЭСР по «зеленому» бюджетированию – один из ресурсов, подготовленный в рамках Парижской инициативы ОЭСР по «зеленому» бюджетированию (OECD Paris Collaborative on Green Budgeting), призванной поддержать действия министерств финансов и окружающей среды по **отражению климатических и экологических аспектов в бюджетных механизмах и процессах.**

Индекс «зеленого» бюджетирования ОЭСР, 2022



- Почти две трети стран ОЭСР, внедривших у себя механизмы «зеленого» бюджетирования, реализуют инициативы во всех четырех составляющих элементах.

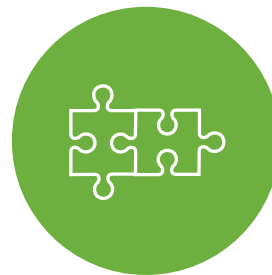


Семь ключевых
направлений



1. Определение «зеленых» мер с точки зрения желаемых результатов

- Достижение целей в области климата и окружающей среды предполагает осуществление мер, основанных на результатах
- Благодаря применению в «зеленом» бюджетировании подходов, основанных на результатах, правительства могут анализировать последствия бюджетных предложений



2. Отражение последствий во всех мерах политики правительства

- Климатические и экологические соображения касаются не только новых расходов; их следует применять к существующим мерам политики и бюджетным предложениям
- Необходимо особо внимательно отслеживать капитальные расходы на меры адаптации и смягчения изменения климата и экологических последствий



3. Координация обязательств в области климата и окружающей среды и бюджетов

- Правительства взяли на себя разнообразные обязательства, напр., Парижское соглашение и углеродные бюджеты
- Обязательства, предусмотренные в национальных стратегиях, могут влиять на бюджет и требовать координации в таких областях, как планы восстановления, а также координации действий с органами государственного управления субнационального уровня



4. Необходимо последовательно выявлять наиболее приоритетные мероприятия, имеющие наибольшее значение для достижения целей в области климата и окружающей среды

- Бюджетирование требует четких рамок и последовательных критериев для определения приоритетных направлений и принятия решений
- Во многих странах ОЭСР используются методологии классификации для маркировки расходов; с помощью таких таксономий министерства финансов могут анализировать структуру государственных расходов



Выявление наиболее важных для «зеленого» бюджетирования элементов



5. Анализировать предложения по «зеленому» бюджету по существу, отдельно от финансирования

- Во многих странах ОЭСР введены «углеродные налоги» и выпускаются суверенные «зеленые» облигации
- Бюджетная дисциплина предполагает анализ бюджетных предложений по существу в рамках имеющегося объема финансирования



6. Использовать для внедрения «зеленого» бюджетирования существующие бюджетные механизмы

- «Зеленое» бюджетирование позволяет учесть климатические и экологические аспекты в существующих бюджетных рамках, инструментах и процессах, напр. в среднесрочных бюджетных прогнозах
- «Зеленое» бюджетирование актуально для функций надзорных органов, таких как независимые фискальные учреждения



7. Укреплять требования к подотчетности и прозрачности в интересах реализации «зеленых» инициатив

- Подотчетность министерств и ведомств за государственные расходы обеспечивается посредством планирования, контроля и отчетности
- Министерства финансов должны формулировать обязанности отраслевых министерств, напр., в форме административных циркуляров по текущим и капитальным расходам



Ключевые характеристики и динамика



Климатическая и экологическая маркировка

> Сильные стороны

- > Формируется «отправная точка» для оценки климатического (и экологического) характера государственных расходов
- > Повышается информированность для планирования действий, направленных на борьбу с изменением климата
- > Международное признание в качестве одного из приоритетных действий

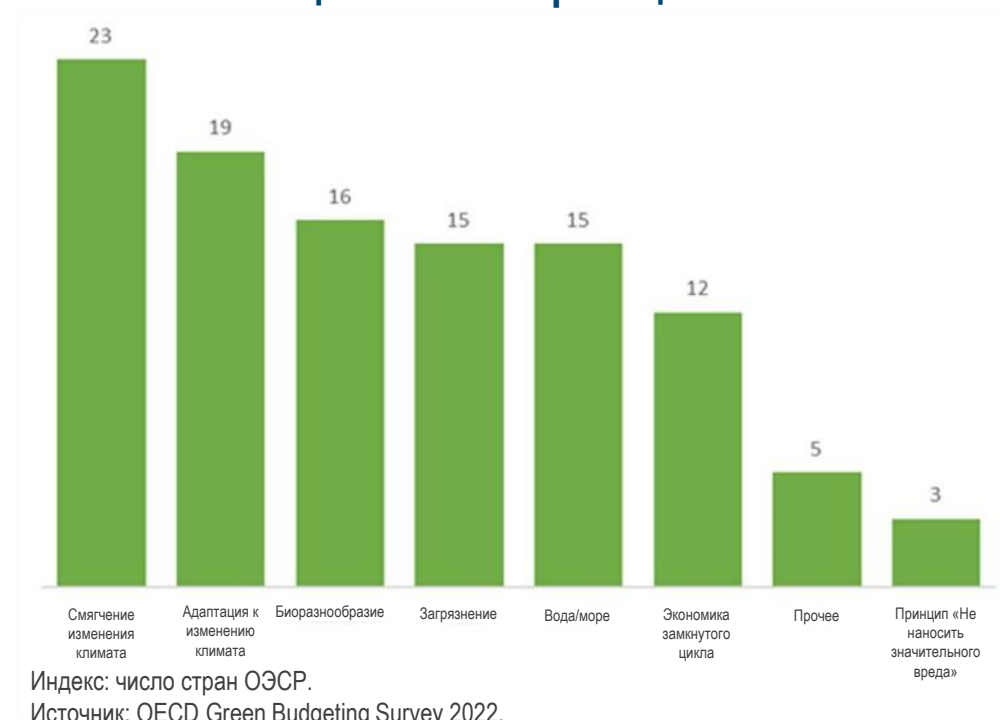
> Слабые стороны

- > Невозможно международное сравнение
- > На результаты может негативно влиять излишний оптимизм
- > Внедрение дорого по сравнению с другими системами УГФ
- > Базовые положения до сих пор окончательно не разработаны

> Предпосылки

- > Система целей
- > Масштаб применения
- > Характер внедрения (централизованный или распределенный)
- > Обеспечение качества
- > Стратегия выхода

Цели классификации

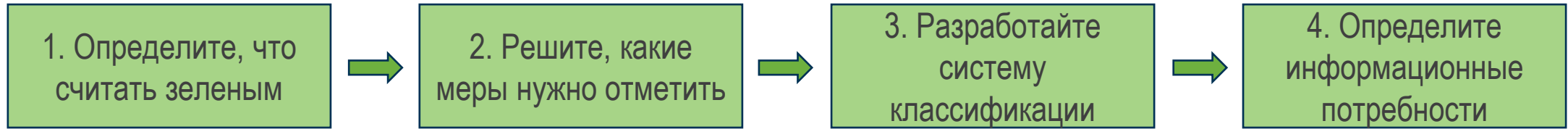


> Выводы и наблюдения

- > Следует сосредоточиться на небольшом числе целей
- > Чтобы это стало актуальным для принятия решений может потребоваться дополнительный анализ
- > Для внедрения необходимы инвестиции в системы, координацию и коммуникацию.



Практические соображения



- > Выбор (или определение) таксономии
- > Возможный масштаб применения
 - > Нарастающие оперативные расходы
 - > Капитальные расходы (зеленый цикл капитальных расходов)
 - > Положительные расходы
 - > Отрицательные расходы
 - > Налоговые расходы
 - > Базовые расходы
- > Возможные исключения
 - > Заработная плата в государственном секторе
 - > Социальные трансферты
 - > Процентные расходы

Страна	Положение дел	Охват
Австралия	В процессе разработки	-
Канада	В процессе разработки	8 секторов Экологическая сфера: 14 показателя.
Чили	В процессе разработки	Приоритетные сектора
Колумбия	Черновой вариант	8 категорий
Япония	Действует	-
Корея	Предлагаемый вариант подлежит обсуждению с общественностью	9 категорий, 53 мероприятия
Мексика	В процессе разработки	Охватывает города
Новая Зеландия	Предлагаемый вариант подлежит обсуждению с общественностью	1 категория (сельское хозяйство)
Великобритания	В процессе разработки	-

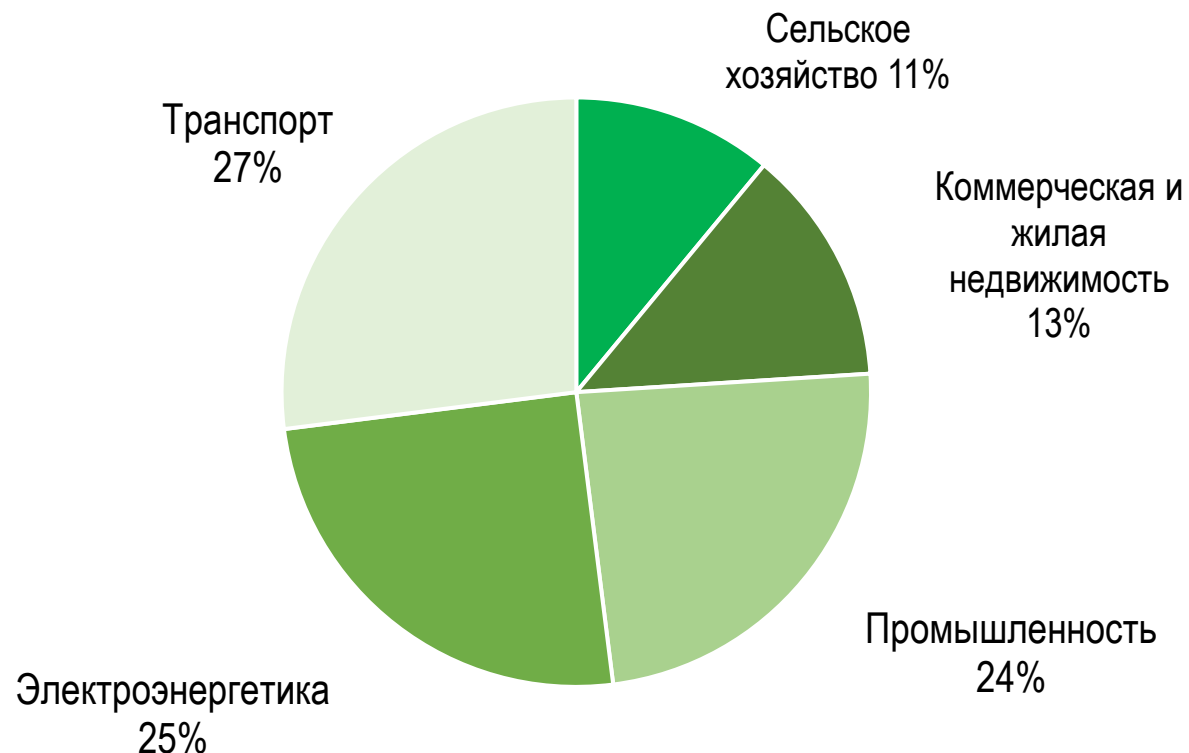
Источник: ОЭСР (2022) «Зеленое» бюджетирование: путь вперед.



Внимание – наиболее важному

- > Компромисс между стратегией сокращения выбросов, принятой в стране, и таксономиями общего характера.
- > Профиль страны в части выбросов парниковых газов зависит от характеристик ее экономических и природных ресурсов.
- > Приоритеты в области адаптации и смягчения изменения климата формируются на основе обязательств в области борьбы с таким изменением, а также характеристик экономических и природных ресурсов страны.
- > В своей работе ОЭСР делает акцент на качестве принятия решений в сфере управления государственными финансами и бюджетирования, которые позволяют определить первоочередные способы сокращения объема выбросов в соответствии с национальными стратегиями.

Источники выбросов парниковых газов, США, 2020





Передовые подходы в сфере «зеленого» бюджетирования

1. Моделирование и прогнозирование

- Модели общего равновесия и регрессионный анализ для выявления воздействия на экономику и требования, необходимые для внедрения механизмов, предусмотренных политикой.

2. Оценка налогово-бюджетных рисков

- Экстремальные погодные явления
- «Зеленый переход»

3. Оценка затрат и выгод и оценка воздействия

- Учет климатических и экологических аспектов при выполнении таких оценок и анализов.

4. Надзор

- Роль независимых фискальных учреждений применительно к налогово-бюджетной устойчивости и бюджетным рамкам.
- Роль внешнего аудита и охват аудиторского заключения.

5. Структуры, устанавливающие стандарты

- Бухгалтерский учет (Совет по международным стандартам устойчивого развития (ISSB) и МСУГС)
- Статистические данные (ОЭСР, ООН)





Заключение

- > «Зеленое» бюджетирование позволяет отразить климатические и экологические соображения в бюджетных рамках и процессах, чтобы обеспечить принятие климатически обоснованных решений при распределении ресурсов. Это не отдельный бюджет и не указание, сколько следует тратить.
- > Единого подхода к «зеленому» бюджетированию не существует по вполне понятным причинам: бюджетирование, приоритеты и возможности в разных странах различны. Вместе с тем, исследования ОЭСР показывают, что в основе подходов к «зеленому» бюджетированию лежит набор практических методов, имеющих отношение к основным бюджетным процессам и подотчетности.
- > Некоторые министерства финансов также разрабатывают передовые методы «зеленого» бюджетирования, в том числе в области прогнозирования и моделирования, управления фискальными рисками, а также оценки воздействия и отчетности. Эти подходы свидетельствуют о том, что «зеленое» бюджетирование взаимосвязано с независимыми фискальными учреждениями, аудиторскими службами и органами, устанавливающими стандарты.
- > Обмен опытом и информацией о действенных методах помогает продвигать практику «зеленого» бюджетирования в целом. Реакция частного сектора и рынка капитала на изменение климата оказывает влияние на разработку соответствующих мер реагирования государственного сектора; при этом признаются различия между двумя секторами.
- > Ряд важных вопросов по-прежнему требуют решения: как используется информация на всех этапах – от принятия решений до их исполнения и реализации механизмов подотчетности общественности; как устранить пробелы в данных; как координировать действия по борьбе с изменением климата в масштабах всего правительства.



www.oecd.org/gov/budgeting

