Государственные финансы в рамках концепции ESG и первый в мире «зелёный» бюджет государства

Анна Александровна БЕЛЕНЧУК
государственный советник Российской Федерации 2 класса
проф., д.э.н. ***Наталия Николаевна ШАШ***
РЭУ им. Г. В. Плеханова
проф., д.э.н. ***Мстислав Платонович АФАНАСЬЕВ***
НИУ ВШЭ, ИНП РАН

НИС «Модернизация государственных финансов»

ДПУ ФСН НИУ ВШЭ

г. Москва

25 марта 2021

Эпиграф доклада

Президент Французской Республики Эммануэль Макрон 14 декабря 2020 года объявил о проведении референдума о введении ссылки на окружающую среду в статье 1 Конституции Франции. Реформа касается введения понятий:

«биоразнообразие, окружающая среда, борьба с глобальным потеплением».

Статья 1 Конституции Франции от 4 октября 1958 г.

Франция - неделимая, светская, демократическая и социальная республика. Он гарантирует равенство перед законом всех граждан без различия происхождения, расы или религии. Она уважает все убеждения. Ее организация децентрализована.

Закон поощряет равный доступ женщин и мужчин к избирательным мандатам и выборным функциям, а также к профессиональным и социальным обязанностям.

Источники информации

1. PLF 2021 La relance // Ministère de l'économie, des finances et de la relance de la République française – Paris, MEFL, 2020 – 173 p.
2. Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat, PLF 2021 - Paris, MEFL, 2020 – 146 p.
3. Costanza R.(ed.) Ecological Economics. The Science and Management of Sustainability, - N.Y., CUP, 1991 – 526 p.
4. Constanza R. & all. Modeling and measuring sustainable wellbeing in connection with the UN Sustainable Development Goals // Ecological Economics, 2016, # 130 – p. 350-355.
5. Sachs J. The age of sustainable development, foreword by Ban Ki-Moon, - N.Y., CUP, 2015 – 543 p.
6. Sachs J., Woo W.T., Yoshino N. & all (eds) Handbook of green finance. Energy Security and Sustainable development, - Singapore, Springer Verlag, 2019. –718 p.
7. Thompson S. Green and Sustainable Finance: principles and practice, - L.: Kogan Page, 2021. – 424 p.
8. Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Кривогов И.В. Бюджет и бюджетная система, в 2-х томах, 6 изд. – М.: Юрайт, 2020;
9. Objectifs du développement durable. Lien vers le site: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/ (date d'accès est 25.01.2021).
10. A new era for CCUS. Lien vers le site: https://www.iea.org/reports/ccus-in-clean-energy-transitions/a-new-era-for-ccus#growing-ccus-momentum (date d'accès est 25.01.2021).
11. What is the Paris Agreement? Lien vers le site: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement (date d'accès est 25.01.2021).
12. Green Finance Platform in 2020. Lien vers le site: www.greenfinanceplatform.org (date d'accès est 25.01.2021).
13. OCDE (2021), Green Budget Tagging : Introductory Guidance & Principles, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/fe7bfcc4-en.
14. Paris Collaborative on Green Budgeting. Lien vers le site: https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/
15. OCDE (2021), Green Budget Tagging : Introductory Guidance & Principles, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/fe7bfcc4-en.

Корпоративная линия ESG

акад. В.И. Вернадский (1863-1945) и А.Л. Чижевский (1897-1964)

«Римский клуб» = Доклад «Пределы роста» (1972)

17 целей устойчивого развития ООН, Парижский договор (2015), Инициатива ОЭСР

ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ ТЕХНОСФЕРЫ НА ПЛАНЕТЕ

(ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ПЕРЕХОД, ЧЕТВЕРТАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ РЕВОЛЮЦИЯ И СХОЖИ КОНЦЕПЦИИ)

ESG

1) Финансовая отчетность = Нефинансовая отчетность
2) Рейтинги компаний
3) Условия кредитования
4) Инвестиции
5) EBITDA (earnings before interest, taxes, depreciation and amortization)
6) MarketCap (market capitalization)
7) Продвижение или **ликвидация предприятия** (# ГОСУДАРСТВО?)

Реформа Налогового кодекса = «зеленое» налогообложение

Риски по активам = «зеленые» нормы резервирования Центрального Банка для коммерческих банков

Публичная (государственная) линия ESG

- Europe Green Deal (EGD)
- Минэкономики России – ВЭБ.РУ – экспертное сообщество (документы)
- Сокращение выбросов CO2 ЕС = 45%, Россия = 70% к 2030 от уровня 1990 – рост?
- НЕТ : двигатель внутреннего сгорания/углеводород Да: «зеленый» водород
  - **Рейтинг MIT (2021): ESG по странам Россия 74 из 76 место**
    - ***Рейтинг стран по выбросам CO2 (BP, 2018)***

1 Китай – 27,8 %

2 США – 15,2 %

3 Индия – 7,3 %

4 Россия - 4,6 %

20 Франция – 0,9 %

Франция стала первым государством, которое оснастило себя инструментом для анализа воздействия своего бюджета на окружающую среду.

- Чтобы лучше интегрировать экологические вопросы в **управление государственной политикой**, «зеленый бюджет» фактически является новым инструментом, который будет обновляться и углубляться каждый год.
- Это новая классификация бюджетных и налоговых расходов в зависимости от их воздействия на окружающую среду и определение государственных ресурсов экологического характера. Это позволяет оценить совместимость бюджета с обязательствами Франции, такими как Парижское соглашение (2015).

Классификация эволюции государственного бюджета во Франции

	Тип бюджета	Дата	Нормативный акт
1	Общепринятый (конвенциональный)	1959	Постановление (Ордонанс) № 59-2 от 2 января 1959 г. об органическом законе о финансах.
2	Ориентированный на результат (БОР)	2001	Органический закон № 2001-692 от 1 августа 2001 г. о финансах. (составление бюджета, ориентированного на результаты).
3	Программный	2008	Конституционный закон № 2008-724 от 23 июля 2008 г. о модернизации учреждений Пятой республики. Первый закон о программировании датирован 9 февраля 2009 года и охватывает период с 2009 по 2012 год.
4	« Зеленый»	2019	*Отчет: «Экологическое бюджетирование: методические предложения для экологического бюджетирования»* № 2019-М-015-03 и его первое применение: *Проект государственного бюджета на 2021* (2020)

Первый финансовый год зеленого бюджета

- Закон о финансах на 2021 год знаменует приверженность правительства экологическим преобразованиям. В рамках миссии «План восстановления» в 2021 году будут профинансированы действия в пользу экологии на сумму 18,4 млрд евро в виде бюджетных обязательства.
- Экологическое налогообложение усиливает стимулы к использованию возобновляемых источников энергии, сокращению выбросов парниковых газов и борьбе с искусственной обработкой почв.
- 2021 финансовый гол - это первый год **зеленого бюджета**. Все расходы государственного бюджета и налоговые доходы подлежат оценке с указанием их воздействия на окружающую среду (*климат, адаптация к изменению климата, водные ресурсы, круговая экономика, борьба с загрязнением, биоразнообразие*).
- Франция является пионером на мировом уровне в этом процессе прозрачности, который обогащает информацию парламента, граждан И мирового сообщества о воздействии общественных действий на окружающую среду.

Экологические критерии государственного бюджета

В бюджете определены воздействия государственных доходов и расхдов, как положительные, так и отрицательные, в отношении 6 экологических целей:

- борьба с изменением климата,
- адаптация к изменению климата и предотвращение природных рисков,
- управление водными ресурсами,
- экономика «замкнутого цикла» , отходы и предотвращение технологических рисков,
- борьба с загрязнением,
- биоразнообразие и охрана природных, сельскохозяйственных и лесных территорий.

По каждой из этих осей воздействие бывает благоприятным, нейтральным или неблагоприятным.

Экологические критерии бюджетирования

Lutte contre le changement climatique ("atténuation climat" *infra*)

Adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels ("adaption climat" *infra*)

Gestion de la ressource en eau ("eau" *infra)*

Économie circulaire, déchets ; prévention des risques technologiques ("déchets" *infra*)

Lutte contre les pollutions ("pollutions" *infra*)

Biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles ("biodiversité" infra)

Больше читаемости и прозрачности госбюджета

- Представление этого отчета - важный шаг в улучшении читабельности и прозрачности **экологической информации** .
- Его цель - информировать парламент и граждан до рассмотрения каждого финансового законопроекта (PLF) и лучше интегрировать в него экологический аспект.
- **Было проанализировано почти 574 миллиарда евро расходов** . Это представляет собой общую цель государственных расходов (ODETE), введенную в PLF на 2021 год, и налоговые расходы.

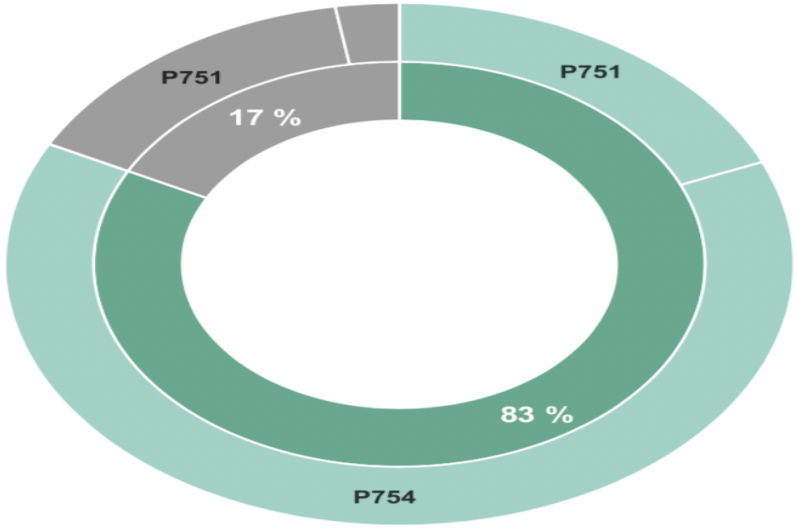
CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Ministère de l'intérieur, ministère de la cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales, ministère de l'économie, des finances et de la relance

Moyens de la mission en 2021

Crédits budgétaires : 1,00 Md€
Taxes affectées plafonnées : 0,00 Md€
Dépenses fiscales : 0,00 Md€

Synthèse des classifications environnementales



Crédits budgétaires :

- **Favorables : 0,83 Md€**
- **Mixtes : –**
- **Défavorables : –**
- **Sans impact : 0,17 Md€**

Détail des classifications environnementales

Crédits budgétaires		PLF 21	Climat (atténuation)	Climat (adaptation)	Eau	Déchets	Pollution	Biodiversité	Classification
P754	Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	643,3 M€	▯	▯	▯	▯	▯	▯	Favorable
P751	Dispositifs de contrôle	186,9 M€	▯	▯	▯	▯	▯	▯	Favorable

Бюджет на 2021 год, соответствующий его экологическим амбициям

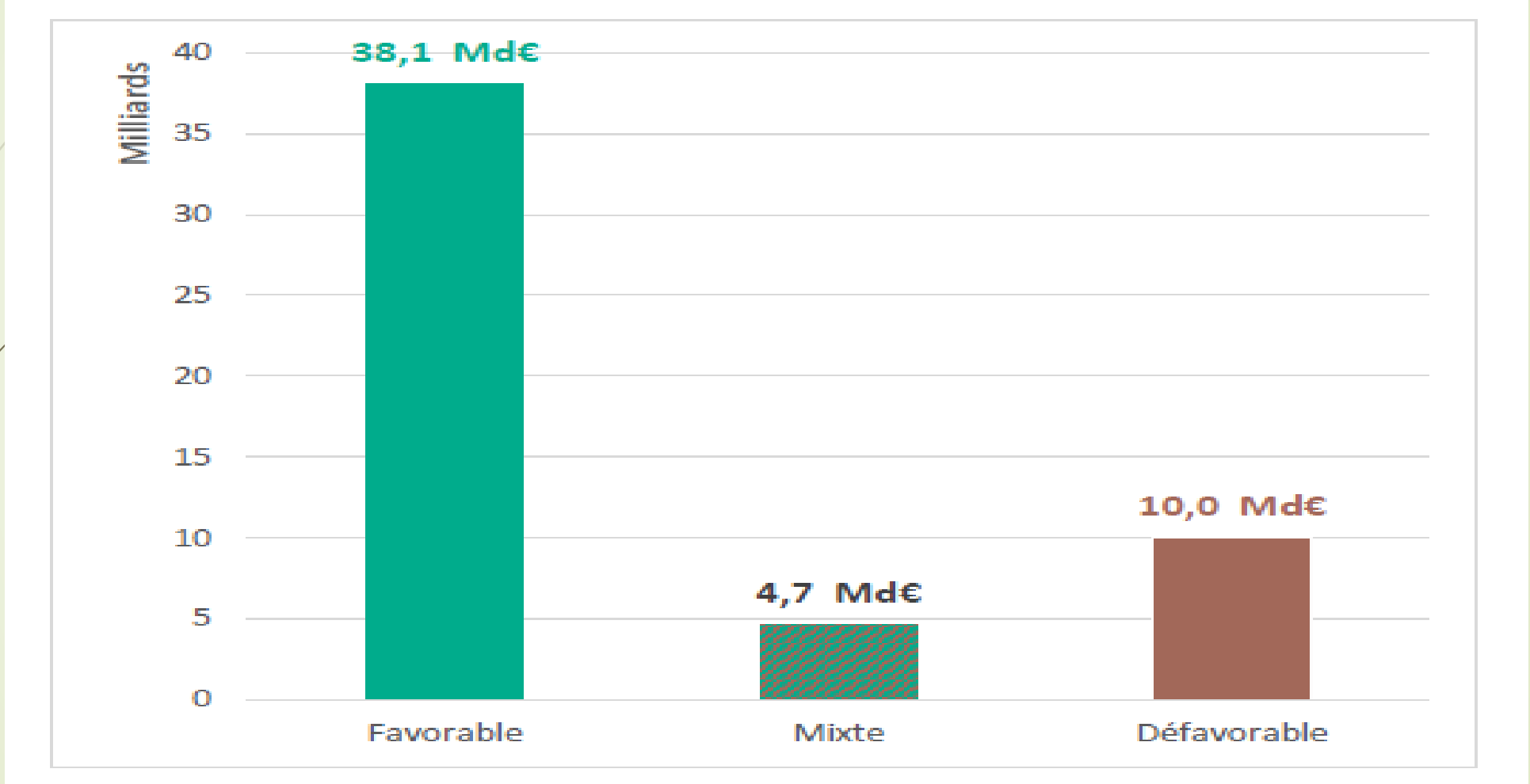
- Демонстрация приверженности Франции «экологическому переходу»
- «Зеленый бюджет» подтверждает, что бюджет на 2021 год соответствует его экологическим амбициям.
- Почти 43 миллиарда евро будут в 2021 год потрачены на экологию. Это следующие госрасходы:

1) Чисто «зеленые» расходы . Это расходы, которые благоприятны для окружающей среды, по крайней мере, по одной экологической оси, но не являются неблагоприятными в других областях. В 2021 году они достигнут 38,1 миллиарда евро. Эти экологически безопасные расходы увеличатся на 8,5 миллиарда евро в период с 2020 по 2021 год, что свидетельствует о приверженности правительства экологическим преобразованиям.
2) «Смешанные» расходы. Они оказывают благоприятное влияние на одну или несколько экологических осей и неблагоприятно воздействуют на другие экологические оси. В 2021 году они составят 4,7 миллиарда евро. В основном это касается транспортной инфраструктуры, особенно железной дороги.

АНАЛИЗ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫХ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ В «ЗЕЛЕНОМ» БЮДЖЕТИРОВАНИИ

- В «Зеленом бюджете» Франции делается вывод о том, что из 574,2 млрд евро бюджетных расходов и налоговых расходов 52,8 млрд евро оказывает воздействие на окружающую среду (включая 41,8 млрд евро бюджетных расходов), в том числе:
- 38,1 миллиарда евро благоприятны для окружающей среды как минимум по одному экологическому критерию;
- 4,7 миллиарда евро благоприятны для окружающей среды, по крайней мере, по одному критерию, но оказывают негативное влияние на один или несколько других критериев, в основном транспортную инфраструктуру, особенно железные дороги; и
- 10 миллиардов евро являются неблагоприятными по крайней мере по одному экологическому критерию, не оказывая какого-либо благоприятного воздействия, в основном это налоговые расходы (7,2 миллиарда евро, в частности налог на топливо).

Основные результаты финансового законопроекта до 2021 года



Снижение расходов, оказывающее неблагоприятное влияние

- Правительством Франции впервые представлены расходы, оказывающие неблагоприятное воздействие на окружающую среду: они оцениваются в 10 миллиардов евро. В основном они состоят из «налоговых расходов» на сумму 7,2 миллиарда евро.
- Это касается освобождения или снижения ставок внутренних налогов на потребление энергоносителей, связанных с топливом, то есть 5,1 миллиарда евро. Эти расходы, которые считаются неблагоприятными для окружающей среды, снизились на 1 миллиард евро по сравнению с 2020 годом .
- Положительное воздействие на окружающую среду оказывает план «France Relance»
- В дополнение к кредитам, введенным в LF 2021, воздействие на окружающую среду всех 100 миллиардов евро плана «France Relance» также было проанализировано с использованием методологии «зеленого бюджета».
- Таким образом, сумма более 32 миллиардов евро представляется благоприятной как минимум для одной экологической цели. Никакие расходы не оказывают прямого неблагоприятного воздействия на окружающую среду.

ЧЕТЫРЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ «ЗЕЛЕНОГО» БЮДЖЕТА

Основываясь на новой методологии, первый в мире «зеленый бюджет», опубликованный Францией, имеет четыре определяющих характеристики, которые делают его, по мнению экспертов, наиболее полным в мире на сегодняшний день:

- дается оценка «зеленого» воздействия всех расходов государственного бюджета;
- он также покрывает налоговые расходы;
- отражает не только проблемы, связанные с изменением климата, но и другие экологические проблемы, такие как сохранение биоразнообразия и борьбу с загрязнением;
- оценивает не только расходы как благоприятные для окружающей среды, но и расходы, оказывающие негативное воздействие.

ВЫВОДЫ

- Подход, инициированный в 2019 году, реализуется в двойном контексте: в ответ на инициативу ОЭСР по экологическому бюджетированию («Парижское сотрудничество по экологическому бюджетированию») и позволяет пересмотреть прилагаемые бюджетные документы, касающиеся окружающей среды.
- В первом в мире отчете о воздействии государственного бюджета на окружающую среду, прилагаемом к законопроекту о финансах на 2021 год, анализируется воздействие государственного бюджета на 2021 год на окружающую среду, представлены все финансовые средства, государственные и частные, мобилизованные в пользу экологического перехода и определены направления государственной политики в рамках ESG.
- Опыт госбюджета Франции на 2021 год достоин масштабирования и популяризации для других стран, включая Россию.

БОЛЬШОЕ СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!