



# 技术援助报告

## 肯尼亚 公共投资管理评估的气候模块

**2023** 年 **9** 月

编制人

布林·巴特斯比， Suphachalasai， 伊姆兰·阿齐兹和马修·奎里南。

财政事务部

本文件的内容是国际货币基金组织工作人员应肯尼亚当局 (“裁谈会受援国”) 的技术援助请求向他们提供的技术咨询。除非 CD 接受方明确反对披露, 本文件 (全部或部分) 或其摘要可由 IMF 向 IMF 肯尼亚执行董事披露, 基金组织其他执行董事及其工作人员, 以及裁谈会受援国的其他机构或机构, 并应他们的请求, 向世界银行工作人员以及其他具有正当利益的技术援助提供者和捐助者提供 (见《工作人员关于传播能力发展信息的业务指导》)。将本报告 (全部或部分) 发布或披露给除裁谈会受援国机构或机构以外的货币基金组织以外的各方, 世界银行工作人员, 其他技术援助提供者和具有合法利益的捐助者应得到裁谈会受援国和货币基金组织财政事务部的明确同意。

这项技术援助 (TA) 得到了德国政府和 AFRITAC East 发展伙伴的财政支持。

# Contents

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 缩写和首字母缩写                       | 5  |
| 前言                             | 6  |
| 执行摘要                           | 7  |
| Recommendations                | 10 |
| I. Introduction                | 11 |
| A. 肯尼亚公共投资管理的最新发展              | 11 |
| 二、气候变化与肯尼亚的公共基础设施              | 15 |
| 三. 肯尼亚的气候变化目标和战略               | 18 |
| IV. 气候 PIMA 框架                 | 21 |
| V. 详细评估                        | 23 |
| C1. 气候意识规划（强度 - 中等；改革优先级 - 低）  | 23 |
| C2. 实体之间的协调（强度 - 高；改革优先级 - 低）  | 25 |
| C3. 项目评估与选择（强度 - 低，改革优先 - 高）   | 27 |
| C4. 预算和投资组合管理(强度 - 低；改革优先 - 中) | 31 |
| C5. 风险管理（实力 - 中；改革优先 - 中）      | 34 |
| 交叉问题                           | 39 |
| Recommendations                | 44 |
| 盒子                             |    |
| 1. 在卢旺达制定项目选择标准                | 30 |
| 2. 肯尼亚拟议的预算标签制度                | 32 |
| 3. 肯尼亚目前和拟议的气候相关基金             | 36 |
| 4. 英国和格鲁吉亚气候变化财政风险分析           | 38 |
| 5. 气候变化主流化培训                   | 43 |
| 数字                             |    |
| 0.1. 肯尼亚 - 气候公共投资管理机构设计        | 8  |
| 1. 肯尼亚年平均气温预测                  | 15 |
| 2. 1973 - 2022 年肯尼亚气候和天气相关自然灾害 | 16 |
| 3. 肯尼亚温室气体 NDC 目标、排放基线和减排潜力    | 18 |
| 4. 气候公共投资管理评估框架                | 21 |
| 5. 肯尼亚与气候相关的公共投资计划和战略          | 24 |
| 6. 肯尼亚 2017 - 18 年气候相关预算支出     | 32 |
| 7. Rio DAC 标记以标记与气候相关的支出的插图    | 33 |
| 8. 气候变化背景下的长期财政可持续性分析          | 38 |

## Tables

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 1. 肯尼亚 — 气候公共投资管理制度设计综述 | 9  |
| 2. 2018 PIMA - 总结热图评估   | 12 |
| 3. 肯尼亚的气候变化战略和机构        | 19 |
| 4. 津巴布韦项目概念说明摘录         | 28 |
| 5. 卢旺达的气候相关选择标准         | 30 |
| 6. 肯尼亚的 PIM 法律和监管框架     | 39 |
| 7. 肯尼亚气候变化相关法律和监管框架     | 39 |
| 8. 能力发展要求               | 41 |

## Annexes

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 1. C - PIMA 行动计划              | 46 |
| 2. 气候 PIMA 评估框架               | 49 |
| 3. 卢旺达项目概念说明                  | 54 |
| 4. 卢旺达项目选择标准                  | 65 |
| 5. C - PIMA 的详细分数             | 69 |
| 6. 气候变化宏观财政风险的初步 Q - CRAFT 分析 | 70 |

## 缩写和首字母缩写

|           |                      |
|-----------|----------------------|
| C - PIMA  | 公共投资管理评估的气候模块        |
| FAD       | 财政事务部                |
| GDP       | 国内生产总值               |
| GHG       | 温室气体                 |
| IFMIS     | 综合财务管理信息系统           |
| IMF       | 国际货币基金组织             |
| KSH       | 肯尼亚先令                |
| MDA       | 部、司、机构               |
| MTP       | 中期计划                 |
| NCCAP     | 国家气候变化行动计划           |
| NDC       | 国家自主贡献               |
| PFM       | 公共财政管理               |
| PIM       | 公共投资管理               |
| PIMA      | 公共投资管理评估             |
| PIMIS     | 公共投资管理信息系统           |
| PPP       | 公私伙伴关系               |
| Q - CRAFT | 定量气候变化风险评估财政工具       |
| USD       | United States dollar |

## 前言

响应博士的请求肯尼亚共和国国家财政和经济规划首席秘书 **Chris Kiptoo** 为能力发展（CD）支持，财政事务部（FAD）代表团于 2023 年 5 月 8 日至 18 日访问了内罗毕。FAD 任务由 Mr. 布林·巴特斯比和组成先生 **Sphachalasai Sphachalasai (FAD)**，先生伊姆兰·阿齐兹和先生 **Matthew Qillia**（都是 AFRITAC 东部）。该任务与由领导的气候财政政策评估重叠。多拉·贝内德克女士 (FAD)。

访问团与以下官员及其工作人员进行了几轮富有成效的讨论：在国家财政部和经济计划处与首席秘书博士气候融资股（彼得·奥德亨戈和马利克·阿曼）宏观和财政事务部（**Msa Kathaje, Joh Njera** 和 **Geraldie Kyalo**）；公共投资管理股（**Patric Mgo, Mary Myigi** 和 **David Kiprop**）和预算部（**Victor Oyago** 和 **Deis Maside**）。

还与环境，气候变化和林业部以及首席秘书 **Eg** 进行了讨论。**Fests Ng 'eo**；在能源和石油管理局，与博士 **Joh Mta**，（**ag**）经济和法规总监。访问团还会见了能源和石油部、劳动和社会保障部、矿业、蓝色经济和海事部、内政和国家行政管理部、教育部、国家环境管理局和国家干旱管理局的官员。访问团还会见了 **Diji Chadrasehara**、**Or Erdem** 及其来自世界银行和其他发展伙伴的工作人员。

访问团感谢当局在组织和促进讨论方面的有效支持。此外，访问团感谢货币基金组织驻地代表 **Tobias Rasmussen** 先生及其工作人员 **Christine Odwogi**，**Elizabeth Kinyangi** 和 **Jairus Kibet** 在访问期间和访问期间提供的有效支持和协调。

## 执行摘要

气候变化已经开始影响肯尼亚的经济，其潜在的宏观经济和财政影响是巨大的。年平均气温上升和降水模式的变化可能会导致暴雨、洪水和干旱等极端天气事件的风险和强度增加。该国已经目睹了由于干旱和洪水而对其基础设施造成的破坏和破坏，造成了巨大的社会和经济成本。气候事件在肯尼亚的自然灾害中占很大比例，这些事件造成的破坏突显了在能源、水资源、农业和旅游业等部门投资抗灾基础设施的紧迫性。

尽管肯尼亚在全球排放量中所占份额相对较小，但它仍致力于实现雄心勃勃的减缓气候变化目标，包括到 2030 年将温室气体排放量减少 32 %。该国还力争到 2030 年实现 100 % 的可再生能源。为了支持这些目标和适应计划，肯尼亚估计到 2030 年将需要约 620 亿美元（约占 2023 年 GDP 的 55 %）的资金，其中很大一部分分配给缓解和适应项目。

近年来，公共投资管理实践的一些关键领域取得了进展，尽管差距仍然存在。根据 2018 年公共投资管理评估（PIMA），当局制定了项目评估和选择的指导方针和规定，并成立了专门的公共投资管理（PIM）单位。已经努力计算支出基线和解决资产维护问题，但具体措施和工具整合面临延误。尽管在某些领域取得了喜忧参半的进展，但肯尼亚的公共投资管理基础比 2018 年强大得多，并为将气候敏感性引入这些过程提供了一个平台。

肯尼亚在 C - PIMA 的气候意识规划和协调机构中表现良好，尽管在其他领域存在差距（图 0.1 和表 1）。肯尼亚有相对强大的气候意识规划机构，并有精心设计的协调机制，建立了有效的治理进程，将气候变化考虑纳入决策进程的主流。然而，在项目评估和选择方面存在差距，与气候有关的方面没有得到一致的评估，也缺乏明确的选择标准。在气候意识预算和投资组合管理方面也存在差距，需要更好地跟踪和巩固与气候有关的支出。肯尼亚的财政风险管理和分析也没有更广泛地解决与气候变化或自然灾害相关的风险。解决这些差距将有助于加强肯尼亚面对气候变化的公共投资管理实践，并有效提高气候适应能力。

随着体制框架的适度变化，整个 C - PIMA 的几个方面将得到改善。应修改项目评估和选择过程，以纳入与气候有关的方面，并建立透明的选择标准。在项目后评价中也应评估与气候有关的影响。可以实施已经设计的跟踪和合并与气候有关的支出的机制，以确保对投资优先事项进行全面和准确的评估。风险管理分析也可以很容易地涵盖更彻底的。

审查与气候变化和自然灾害相关的财政风险。通过解决这些建议，肯尼亚可以开始缩小 C - PIMA 中确定的差距，提供一个体制框架，为在整个公共投资管理周期中明确将气候纳入主流奠定基础。附件 1 提供了执行这些建议的拟议综合行动计划。

图 0.1. 肯尼亚 —— 气候公共投资管理机构设计

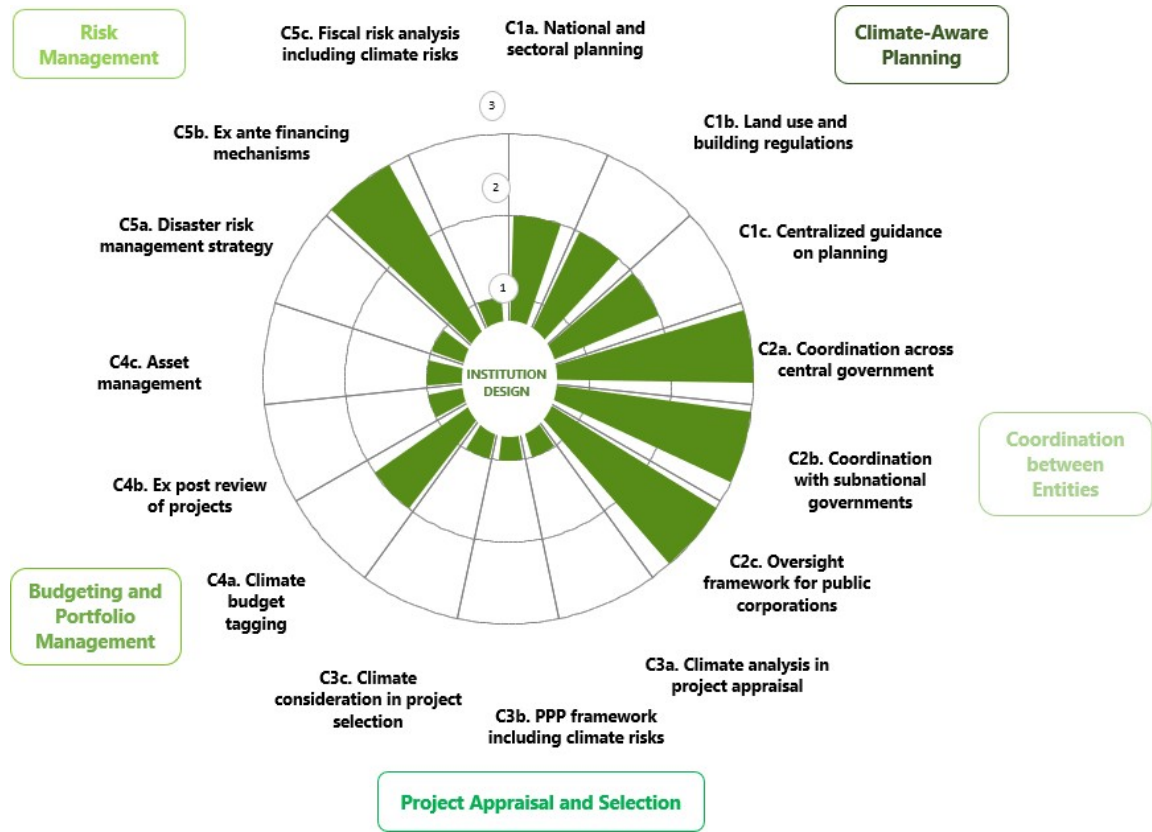


表 1. 肯尼亚 - 气候公共投资管理机构设计摘要

| 阶段 / 机构   |    |           | 机构力量                                                                                                                                                                                                                                        | 改革优先事项 |
|-----------|----|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| PIMA 气候变化 | C1 | 气候意识规划    | MEDIUM. National public investment plans are generally consistent with NDC, some centrally support is provided, and spatial plans incords climate - related risks. However, building regulations do not include<br>应对气候的措施和集中的指导没有解决成本计算问题。 | Low    |
|           | C2 | 各实体之间的协调  | 高。肯尼亚有一个全面的协调机制， 将气候变化考虑纳入决策主流， 尽管还有改进其执行的余地。                                                                                                                                                                                               | Low    |
|           | C3 | 项目评估和选择   | 低。项目评估和选择标准不涉及气候变化。没有框架来评估 PPP 的气候相关风险。                                                                                                                                                                                                     | 高      |
|           | C4 | 预算和投资组合管理 | 低。虽然预算中可以看到一些与气候有关的投资支出， 但没有合并或评估， 也没有包括项目气候影响的事后审查。维护手册没有纳入气候变化脆弱性。                                                                                                                                                                        | 高      |
|           | C5 | 风险管理      | MEDIUM. Risks to public infrastructure are not assessed, and the Fiscal Risk Statement does not detail - change - related risks. The government maintains several ex - ante financing mechanisms.                                           | 介质     |

## Recommendations

|   | 建议                                                                         | 责任实体、优先级和时间安排                                             |
|---|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 1 | 在公共投资管理（PIM）法规（2022）的项目概念说明和可行性研究模板时间表中，制定并要求使用方法来评估项目的温室气体（GHG）影响和气候变化弹性。 | PIM 单元优先级：<br><b>高</b> 时间：12 月 24 日                       |
| 2 | 作为部门工作组流程的一部分，为进入预算的项目准备具体的选择标准。                                           | 预算部门和 PIM 单位优先级：<br><b>高</b><br>时间：12 月 24 日              |
| 3 | 更新 2014 年公私合作（PPP）法规，为 PPP 合同中与气候变化相关的风险分担提供具体指导，并加强与 PIM 法规的一致性。          | PPP 单元优先级: <b>介</b><br><b>质</b> 时间：12 月 23 日              |
| 4 | 实施计划的气候预算标签框架，并在年度气候预算报表中报告与气候相关的投资支出。                                     | 预算部门和 IFMIS 优先级： <b>高</b><br>时间：12 月 24 日                 |
| 5 | 在 PIM 法规（2022）附表 1 中包含的事后评估模板中纳入对重大项目气候相关影响的评估要求。                          | PIM 单元优先级: <b>介</b><br><b>质</b> 时间：12 月 24 日              |
| 6 | 识别和记录关键部门中面临与气候相关的自然灾害风险的基础设施资产，作为跨部委、部门和机构建立资产管理结构过程的一部分。                 | 国家资产和负债管理部和国家灾害管理机构优先事项: <b>介</b><br><b>质</b> 时间：1 月 24 日 |
| 7 | 扩大财政风险声明，包括不同气候情景下的长期财政可持续性分析，以及与气候变化相关的离散财政风险分析。                          | 宏观与财政事务部优先级: <b>介</b><br><b>质</b> 时间：1 月 24 日             |
| 8 | 填补关键单位的空缺职位，并为员工提供有关 PIM 流程和气候变化纳入项目概念说明，可行性和事后项目评估报告的培训。                  | PIM 单元优先级: <b>高</b><br>时间：2023 年 12 月                     |

# I. Introduction

**1. 公共投资管理评估（C - PIMA）的气候模块评估了肯尼亚在气候变化背景下的公共投资管理实践。**该评估以 2018 年公共投资管理评估为基础，提供了肯尼亚自那时以来公共投资管理（PIM）改革进展的最新情况。该文件审查了上次评估中确定的较弱的领域，并强调了已采取行动的建議。此外，它还致力于加强法律框架、信息系统和能力建设等关键交叉领域，为未来的改革奠定更坚实的基础。

**2. C - PIMA 从气候变化的角度评估了五个关键的公共投资管理实践**这些做法包括气候意识规划、公共部门的协调、项目评估和选择、预算和投资组合管理以及风险管理。评估旨在确保公共投资符合气候目标，促进有效的决策和优先次序，纳入与气候相关的分析和标准，确定与气候相关的投资支出，并将与气候变化和基础设施相关的财政风险纳入预算和风险管理过程。

**3. 该文件分为四个主要部分。**第一部分的下一部分研究了自 2018 年评估以来 PIM 改革取得的进展。在第二部分“气候变化与公共基础设施”中，分析了气候变化对肯尼亚基础设施的影响以及相关的经济成本。第三部分“气候变化目标和战略”探讨了肯尼亚的气候变化目标和战略，包括其国家自主贡献（NDC）和国家气候变化行动计划（NCCAP）。第四部分使用气候 PIMA 框架进行了详细的评估，并提出了在面对气候变化时加强肯尼亚公共投资管理实践的建议。

## A. 肯尼亚公共投资管理的最新发展

---

**4. 2018 年 PIMA 是在肯尼亚 PIM 改革处于起步阶段时进行的。**自 2018 年以来，改革重点在很大程度上集中在评估中确定的较弱领域（见表 2）。

表 2. 2018 年 PIMA - 总结热图评估

| 阶段 / 机构        |    |           | Design | 效果。 | Rec.    |
|----------------|----|-----------|--------|-----|---------|
| Planning       | 1  | 财政目标和规则   |        |     |         |
|                | 2  | Planning  |        |     |         |
|                | 3  | 协调        |        |     |         |
|                | 4  | 项目评估      |        |     | 1, 2    |
|                | 5  | 替代基础设施。提供 |        |     |         |
| 分配             | 6  | 多年期预算编制   |        |     | 3       |
|                | 7  | 预算补偿和团结   |        |     |         |
|                | 8  | 投资预算      |        |     |         |
|                | 9  | 维修资金      |        |     | 4       |
|                | 10 | 项目选择      |        |     | 1, 2, 3 |
| Implementation | 11 | 采购        |        |     | 5,6     |
|                | 12 | 资金的可用性    |        |     |         |
|                | 13 | 投资组合管理和监督 |        |     | 7, 8    |
|                | 14 | 项目管理      |        |     |         |
|                | 15 | 监督公共资产    |        |     |         |

资料来源：Chaponda，T. 等人（2018 年），肯尼亚：公共投资管理评估，国际货币基金组织 FAD 技术援助报告，2018 年 3 月。

注意：对于机构设计（设计）和机构有效性（效果）的机构标准，完全满足绿色，部分满足黄色，不满足红色。

Rec. 列是指分配给该机构的编号建议，如下所述。

请参阅 PIMA 手册，网址为 <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2022/07/12/PIMA-Handbook-Public-Investment-Management-Assessment-1st-Edition-50166>，了解每个机构的详细说明和标准。

**5. 在 2018 年 PIMA 之后，除了关键的交叉领域之外，还采取了几项建议，为未来的改革奠定了足够的基础。**在接下来的五年中，改革进展得益于世界银行和国际货币基金组织的能力发展支持。以下是 2018 年 PIMA 建议的进展摘要。尽管取得了重大进展，但 PIM 部门的全部人员配备和开发 IT 系统所花费的时间比原计划更长。尽管如此，政策、法律、法规和技术手册的更新已经完成，作为进一步改革努力的基础。

- **建议 1。制定项目评估和选择的标准指南。进展良好。**PIM 指南于 2020 年通过国库通函发布，后来于 2022 年升级为法规。<sup>1</sup>就项目总成本而言，提供了有关不同项目规模的计划，分配和实施程序的指导。覆盖范围包括国家和县政府，公私伙伴关系（PPP）和国有企业。条例附加了几个时间表，为实体提供标准化的评估格式，这些格式已被纳入项目数据库——公共投资管理信息系统 (PIMIS)。PIM 单位负责对项目提交进行集中审查，并根据一组项目准备指标评估项目是否准备好选择资金。正在进行。

<sup>1</sup> 见 <https://www.treasury.go.ke/wp-content/uploads/2023/03/Published-PIM-Regulations.pdf>。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/665213321301011111>