جامعة وهران 2 محمد بن أحمد
كلية الحقوق والعلوم السياسية

أطروحة

لنيل شهادة دكتوراه "ل م د" في القانون العام الاقتصادي

تدخل الميزانية العامة للدولة لمواجهة تغيرات المناخ

مقدمة ومناقشة علنا من طرف السيد
بلفوضيل حسين

تحت إشراف الأستاذ
لونيس عبد الوهاب

أمام أعضاء لجنة المناقشة:

يقاش فراس	أستاذ	جامعة وهران2	رئيسا
لونيس عبد الوهاب	أستاذ	جامعة وهران2	مقررا
واضح إلياس	أستاذ محاضر -أ-	جامعة وهران2	مناقشا
عباسة الطاهر	أستاذ	جامعة مستغانم	مناقشا
كاتب كريم	أستاذ محاضر - أ-	جامعة التكوين المتواصل بوهران	مناقشا

السنة الجامعية: 2025/2024

إهــداء

أهــدي ثمــرة هــذا العمـل المتـواضـع

إلى والديّ الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى زوجتي الكريمة، وإلى أولادي

عبـير هبة الله، فاطمـة الزهراء، ومحمد تقي الدين

شكـــر وتقـدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات

والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

أقدّم خالص شكري وامتناني للأستاذ الدكتور لونيس عبد الوهاب على إشرافه الكريم وتوجيهاته السديدة طوال فترة إعداد هذه الرسالة.

كما أتوجه بشكري لأعضاء لجنة المناقشة الموقرة على قبولهم قراءة وتقييم هذا البحث وعلى وقتهم الثمين لتقديم ملاحظاتهم القيمة. ولا يفوتني أن أتوجه بخالص الشكر إلى الأستاذة الدكتورة غالي كحلة على نصائحها القيّمة عند إعداد هذه الرسالة.

قائمة المختصرات

قائمة المختصرات بالعربية

ط: طبعة

د.ط: دون طبعة

ص: صفحة

LISTE DES ABREVIATIONS

AR: assessment repport
BESF: The Budget of Expenditures and Sources of Financing.
CABRI: Collaborative Africa Budget Reform.
CCET: Climate Change Expenditure Tagging.
CPDN : contribution prévues et déterminées au niveau national
CPEIR: Climate Public Expenditure and Institutional Review
DPT: documents des politiques transversales.
INTOSAI: The International Organization of Supreme Audit Institutions
IPCC : Intergovernmental Panel on Climate Change
IPSASB : International Public Sector Accounting Standards Board
IPSASs : International Public Sector Accounting Standards
LOLF: la loi organique relative aux lois de finances.
N° : Numéro.
OCDE: l'organisation de coopération et de développement économiques
P :page.
PEFA: public expenditure and financial accountability
PP :pages.
UNFCCC : United nations framework convention on climate change
V : Volume.
WGEA: Working Group on Environmental Audit

تعد قضية تغير المناخ من أبرز القضايا البيئية والعلمية التي تحظى باهتمام دولي واسع نظراً لتداعياتها العميقة والمتنوعة على الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإنسانية. ولقد بدأ الاهتمام العلمي بهذه القضية منذ أواخر القرن التاسع عشر، عندما أكد العلماء والباحثون في علم المناخ أن مناخ الأرض يشهد تغيرات مستمرة يمكن أن تؤثر سلبًا على حياة البشر من جوانب عديدة.

يُعرّف تغير المناخ بأنه "أي تغيير طويل الأمد في المناخ يحدث نتيجة اضطراب توازن الطاقة وانتقالها في النظام البيئي".[1] ويشير أيضًا إلى "التغيرات المناخية الناتجة، بشكل مباشر أو غير مباشر، عن الأنشطة البشرية التي تؤدي إلى تعديل تركيب الغلاف الجوي العالمي، إلى جانب التقلبات الطبيعية للمناخ على فترات زمنية متشابهة". ويُستدل من هذا التعريف على أن الإنسان يشكل العامل الرئيسي في هذه الأزمة البيئية، إلى جانب العوامل الطبيعية.[2] وهو ما أكّدته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتغيرات المناخية،[3] في تقاريرها الرابع والخامس والسادس لسنة 2007، 2014 و2021 على التوالي، التي اعتبرت "أن تفاقم هذه الظاهرة ليس فقط بسبب تغيرات المناخ الطبيعية ولكن أيضا بسبب تأثيرات الأنشطة الاقتصادية البشرية".[4] حيث ساهم الإنسان في استفحالها بشكل غير مسبوق من خلال الاستغلال اللاعقلاني للبيئة والموارد الطبيعية، وإفراطه في استعمال المكننة ووسائل النقل التي تتطلب استهلاك كبير للوقود الأحفوري، ما أدّى إلى ارتفاع الانبعاثات العالمية من

[1]- فريد مصعب مهدي الدليمي، الطاقة الشمسية الإشعاعية الحرارية والاحتباس الحراري، المنهل، عمان، الأردن، ط1 2014، ص 95.

[2]- Alain Bourque, Les changements climatiques et leurs impacts, la revue électronique en sciences de l'environnement, V1, N°2, 2000, p.10. Open Edition Journals. https://doi.org/10.4000/vertigo.4042

[3]- "الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ(IPCC) جهاز علمي يقوم باستعراض وتقييم أحدث المعلومات العلمية والفنية والاجتماعية – الاقتصادية المتوافرة في كافة أنحاء العالم وذات الصلة بفهم تغير المناخ. ولا تجري الهيئة بحوثاً ولا تراقب أي معلومات أو بارامترات ذات صلة بالمناخ. وهي هيئة حكومية دولية مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. وقد بلغ عدد الدول الأعضاء في الهيئة حاليا 195 دولة. وتجتمع الهيئة كل عام مرة واحدة على الأقل في جلسات عامة على مستوى ممثلي الحكومات حيث تتخذ القرارات الرئيسية بشأن برنامج عمل الهيئة، ويُنتخب أعضاء مكتبها، بمن فيهم الرئيس. وتشارك الحكومات أيضاً في تحديد التقارير وترشيح المؤلفين وفي عملية الاستعراض وقبول وإقرار واعتماد التقارير في جلسات عامة." الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ(IPCC) ، "لمحة عن الهيئة"، الموقع الرسمي، متاح على https://www.ipcc.ch

[4]-Intergovernmental Panel on Climat Change, sur le site-web IPCC, consulté le: 15-06-2023. http://www.ipcc.ch

غاز ثاني أكسيد الكربون بنسبة تزيد عن50 % منذ عام 1990، مسببا في ارتفاع لدرجات الحرارة بمقدار 1,1 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الصناعة.[5]

أكد تقرير جديد صادر عن خدمة كوبرنيكوس لتغير المناخ التابعة للاتحاد الأوروبي أن عام 2024 كان أول عام يُسجل فيه متوسط درجة حرارة عالمي يتجاوز 1.5 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الصناعة. وشهدت جميع القارات، باستثناء أستراليا والقارة القطبية الجنوبية، أعلى درجات حرارة على الإطلاق، حيث تجاوزت درجات الحرارة مستوى 1.5 درجة مئوية في 11 شهرًا من العام.[6]

تعد البيئة الأكثر عرضة لهذه الظاهرة، نظرا لأن المناخ يشكل عنصرا أساسيا من النظام البيئي. ومن المتوقع أن يؤدّي ارتفاع متوسط درجات الحرارة العالمية بنحو درجتين مئويتين إلى آثار كبيرة وسلبية على النُظم البيئية في جميع أنحاء العالم، مما سيؤثّر بشكل مباشر على الفوائد والخدمات التي توفرها هذه النظم. كما سينجر عن تلك الظاهرة تداعيات على مجموعة واسعة من القطاعات الاقتصادية فقد توصلت دراسة حديثة[7] إلى أن الاقتصاديات شديدة التأثر بتقلبات درجات الحرارة المستمرة خلال إطار زمني مدته عشر سنوات على الأقل ينجم عنها تراجعا بنحو 22% في النمو الاقتصادي للدول التي شملتها الدراسة.

لا تقتصر آثار تغير المناخ على الجوانب البيئية والاقتصادية فقط، بل لها أيضا تبعات على التمتع بحقوق الإنسان. إذ تؤثّر على التمتع الكامل بحقوق الإنسان بما فيها الحق في الحياة وفي مستوى معيشي مناسب وفي التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة.[8]

---

[5]- Synthesis Repport of the sixth assessment repport (AR6), IPCC, 2023, p.4.

[6]-Sur le web-site The new Indian Express(E-paper), consulté le 15-01-2025.https://www.newindianexpress.com/world/2025/Jan/13/global-temperatures-passed-critical-15-degree-celsius-milestone-for-the-first-time-in-2024-eu-report

[7]-نوار صبح، كيف يؤثر تغير المناخ في القطاعات الاقتصادية؟ مقال منشور على المنصة الرقمية" الطاقة"، 2022. تم التصفح بتاريخ: 10-05-2023، على الموقع: https://attaqa.net/

[8]- الجمعية العامة للأمم المتحدة، التقرير المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع ببيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الحادية والثلاثون، 01-02-2016، ص4.

استدعت هذه المسألة والتبعات الناجمة عنها استجابة دولية واسعة، وبالخصوص عن طريق الجمعية العامة للأمم المتحدة. فكانت أولى المبادرات، بهذا الشأن "مؤتمر الأمم المتحدة بشأن البيئة البشرية" المنعقد بستوكهولم سنة 1972، ثم مؤتمر نيروبي سنة 1982. ويعتبر مؤتمر ريو دي جانيرو المنعقد سنة 1992 منعرجا هاما للجهود الدولية في حماية البيئة، والذي نتج عنه توقيع ثلاث اتفاقيات: اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، اتفاقية التنوع البيولوجي، واتفاقية تتعلق بحماية الغابات والمساحات الخضراء.

بحلول سنة 1997 وبناء على ما تم إحرازه من نتائج في مؤتمر "ريو"، استطاعت الدول الأطراف المنضوية تحت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، أن تعتمد في مؤتمرها الثالث "بروتوكول كيتو"،[9] التزمت من خلاله الدول الصناعية والدول في مرحلة التحول لاقتصاديات السوق المدرجة في المرفق الأول من الاتفاقية بخفض انبعاث الغازات الضارة بالبيئة.

شكل اتفاق باريس خلال انعقاد مؤتمر الأطراف الواحد والعشرون سنة 2015 [10]خطوة نوعية عندما جددت من خلاله الدول التزامها بخفض انبعاث الغازات الدفيئة، وحددت لذلك أهدافا أساسية تتمثل بحصر ارتفاع درجة حرارة كوكب الأرض وإبقائه دون درجتين مئويتين والعمل على وقف ارتفاع الحرارة عند 1,5 درجة مئوية. قدم 190 طرفا في المؤتمر استراتيجيات مناخية تتضمن أهدافا للتخفيف وتخفيض الانبعاثات، وأهدافا أخرى للتكيف ومواجهة تغير المناخ.

على الرغم من أن الجزائر تساهم بحصة ضئيلة في انبعاث الغازات الدفيئة مقارنة بالدول الصناعية الكبرى، فهي تُعد واحدة من أكثر البلدان تأثراً بهذه المشكلة البيئية. إذ تواجه باستمرار ظواهر مناخية متطرفة مثل الجفاف، الذي يؤدي إلى تفاقم التصحر والنزوح الريفي، بالإضافة إلى

[9]- هيئة الأمم المتحدة، بروتوكول كيوتو، مؤرخ في 11-12- 1997، والذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-144، المؤرخ في 28-04- 2004، الجريدة الرسمية رقم 29، بتاريخ 09-05-2004.
[10]- هيئة الأمم المتحدة، اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، مؤرخ في 12-12-2015، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-262، المؤرخ في 13-10-2016، الجريدة الرسمية رقم 60، بتاريخ 13-10- 2016.

السيول والفيضانات التي تتسبب في خسائر بشرية ومادية كبيرة. تُظهر الدراسات أن ارتفاع درجات الحرارة في الجزائر يتجاوز المتوسط العالمي، حيث يتراوح بين 1.5 و2 درجة مئوية خلال القرن العشرين،[11] بينما انخفضت معدلات هطول الأمطار بنسبة تصل إلى 40% في بعض المناطق مما أثّر بشكل مباشر على الموارد المائية والزراعية.[12]

ساهمت التغيرات المناخية في تفاقم هشاشة النظم البيئية، حيث تتعرض التربة للانجراف والتآكل، بينما تفقد الجزائر سنويًا مساحات واسعة من الأراضي الزراعية بفعل التصحّر والتعرية. بالإضافة إلى ذلك، تزداد وتيرة حرائق الغابات والمناطق السهبية، مما يؤدي إلى خسائر اقتصادية كبيرة. وتشير تقارير دولية، مثل تقرير البنك الدولي، إلى أن مناطق السهوب الغنية بالمراعي تعد من أكثر المناطق تعرضًا للتدهور البيئي، مما يزيد من تعقيد الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في البلاد.[13]

لمواجهة تغير المناخ، تبنّت الجزائر نهجًا قانونيًا ومؤسساتيا متكاملًا. بدأت هذه الجهود بانضمامها إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في أبريل 1993، مما شكّل خطوة أولى نحو التنسيق مع الجهود الدولية. وفي عام 2004، عززت التزامها بالمصادقة على بروتوكول كيوتو، ثم واصلت هذا المسار في عام 2016 من خلال الانضمام إلى اتفاق باريس، مؤكدةً التزامها المستمر بالعمل المناخي العالمي.

[11]-Plan National Climat, Algérie, Ministère de l'environnement et des énergies renouvelables, 2019.

[12]- ليلى بن اسماعين، تطور المناخ في الجزائر وآثاره، دفاتر السفير العربي، منصة إعلامية مستقلة، 28-12-2022، تم تصفح الموقع بتاريخ 22-03-2023. https://assafirarabi.com/ar

[13]- ليلى بن اسماعين، المرجع نفسه.

أنشأت الجزائر إطارا تشريعيا يهدف إلى تعزيز حماية البيئة واستدامة التنمية، ويساهم في تنظيم جهود مواجهة تغير المناخ. من أبرز هذه التشريعات؛ القانون رقم03-10[14]، الذي يُعتبر القانون الإطار لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. القانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة،[15]والذي يعكس رغبة الجزائر في التحول نحو مصادر الطاقة البديلة. والقانون رقم 99-09 المتعلق بالتحكم في الطاقة، وهو النص الذي يهدف إلى تحسين كفاءة استخدام الطاقة.[16]

كما يشكل القانون رقم 19-13 الذي ينظم نشاط المحروقات[17] إطارًا للحد من التأثيرات البيئية الناتجة عن أنشطة هذا القطاع، والتي تشمل تلوث الهواء والمياه، وانبعاث الغازات الدفيئة، في حين يُنظم القانون رقم 05-12 [18]، المتعلق بالمياه، إدارة الموارد المائية لضمان استدامتها.

في إطار تنظيم الانبعاثات الجوية، حددت الدولة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 06-138 القيم القصوى لانبعاثات الغاز والدخان والجزيئات السائلة والصلبة في الجو، كما ألزمت من خلاله المنشآت الجديدة بضرورة الامتثال لمواصفات بيئية صارمة، بما يضمن مراقبة دقيقة للانبعاثات الجوية وتطبيق معايير محددة[19].

[14]- قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19-07- 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، مؤرخة في 20-07- 2003.

[15]- قانون رقم 04-09 المؤرخ في -08-14 2004، المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، مؤرخة في 18-08- 2004.

[16]- قانون رقم 99-09 المؤرخ في 28 يوليو سنة 1999، المتعلق بالتحكم في الطاقة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، لسنة 1999.

[17]- قانون رقم 19-13 مؤرخ في 11-12- 2019، ينظم نشاطات المحروقات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79، مؤرخة في 22 -12- 2019.

[18]- قانون رقم05-12، المؤرخ في 04-08-2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 مؤرخة في 04-08-2005.

[19]-مرسوم تنفيذي رقم 06-138، المؤرخ في 15-04-2006، المتعلق بتنظيم انبعاثات الغازات والدخان والبخار والجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 24، مؤرخة في 17-04-2006.

عزّزت الجزائر جهودها في مواجهة هذه الظاهرة من خلال إنشاء مجموعة من المؤسسات المتخصصة التي تعمل على تصميم وتنفيذ سياسات بيئية مستدامة. من أبرز هذه المؤسسات الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية، التي تأسست بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-375.[20] تلعب هذه الوكالة دورًا محوريًا في إدماج قضايا التغير المناخي ضمن استراتيجيات التنمية الوطنية، بالإضافة إلى تنسيق الأنشطة القطاعية وتعزيز التعاون فيما بينها، مثل المحافظة على التنوع البيولوجي ومكافحة التصحر.

تركز الوكالة على التوعية والتحسيس من خلال نشر المعرفة المتعلقة بتغير المناخ، وزيادة الوعي العام. ومن أهدافها أيضا، إعداد دراسات وأبحاث معمقة حول انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، وتطوير استراتيجيات للتكيف مع آثار التغير المناخي والتخفيف منها.

علاوة على ذلك، تم إنشاء اللجنة الوطنية للمناخ في عام 2015[21]، التي تعمل كحلقة وصل بين مختلف القطاعات والمنظمات غير الحكومية لتعزيز التعاون وتنفيذ الإجراءات المتعلقة بتغير المناخ. وهو ما سمح للحكومة من تقديم مساهمتها المحددة وطنيًا في سبتمبر 2015، والتي تضمنت خفض انبعاثات الغازات الدفيئة بنسبة 7% بحلول 2030 بالموارد الوطنية، مع إمكانية تحقيق خفض إضافي يصل إلى 22% بدعم خارجي يشمل التمويل ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات.[22]

اعتمدت الجزائر المخطط الوطني لتغير المناخ في 21 سبتمبر 2019 كأداة رئيسية لمواجهة هذه الظاهرة حتى عام 2030. يضم المخطط 155 إجراءً، تشمل 63 للتكيف مع تأثيرات المناخ و76 للتخفيف من الانبعاثات. ويرتكز على مقاربة تشاركية تشمل مختلف القطاعات الوزارية، التي

[20]-مرسوم تنفيذي رقم 05-375، المؤرخ في 26-09-2005، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية وتحديد مهامها وضبط كيفيات تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 67، مؤرخة في 05-10-2005.

[21]- تم إنشاء لجنة المناخ الوطنية في الجزائر بموجب قرار من الوزير الأول، مؤرخ في 07-07-2015. الموقع الالكتروني لوزارة البيئة، تم التصفح بتاريخ 19-05-2023، www.me.go.dz

[22]-Contribution Prévue Déterminée au niveau National CPDN, ALGERIE, 03-09-2015, sur le site-web UNFCCC, consulté le: 15-06-2023.
https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Alg%C3%A9rie%20-INDC-%2003%20septembre%202015.pdf

تعمل على مواءمة برامجها مع تحديات المناخ، انسجامًا مع التوجهات الدولية الداعية إلى دمج تغير المناخ في سياسات التنمية.[23]

بالإضافة إلى ذلك، تعتزم الدولة إنجاز مخطط وطني للتكيف مع التغيرات المناخية، ففي 14-08-2023، تم إطلاق مشروع هذا المخطط من طرف وزارة البيئة والطاقات المتجددة ووزارة الشؤون الخارجية والجالية الوطنية بالخارج بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، وذلك بهدف تعزيز مجتمع واقتصاد أكثر مرونة في مواجهة آثار تغير المناخ؛ ومنح الأولوية لحماية السكان والحفاظ على الموارد الطبيعية والبنية التحتية الأساسية ضد مخاطر الظواهر المتطرفة.

في نفس السياق، ومن أجل وضع خارطة طريق واضحة لتعزيز القدرة على التكيف ومواجهة التحديات المناخية، بدأت اللجنة الوطنية للمناخ، في سنة 2024 أشغال إعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة التغيرات المناخية التي تهدف إلى وضع إطار شامل ومتكامل للمجابهة وتعزيز التنمية المستدامة في البلاد.[24]

تبنّت الجزائر إجراءات عملية لمواجهة التحديات البيئية عبر سياسات تشمل عدة قطاعات. فعلى المستوى المالي، اعتمدت إصلاحات جبائية لتعزيز الاستدامة، من خلال فرض ضرائب ورسوم بيئية، مثل ضريبة حرق الغاز ورسوم التلوث، إلى جانب تقديم حوافز للاستثمار في الطاقة النظيفة والصناعات الخضراء، دعماً لاقتصاد منخفض الكربون.

في قطاع الطاقة، تسعى إلى توسيع إنتاج الطاقات المتجددة عبر مشاريع كبرى تشمل الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، بهدف توليد 15,000 ميغاواط من الكهرباء بحلول 2035. وتركز استراتيجيتها على تطوير أنظمة هجينة للطاقة الشمسية وتحسين تقنيات تخزين الطاقة لضمان استقرار

[23]-Plan National Climat, Algérie, Ministère de l'environnement et des énergies renouvelables, 2019.

[24]- موقع الإذاعة الوطنية، تم التصفح بتاريخ 09-09-2024. https://news.radioalgerie.dz/ar/node/49991

الإمدادات، مع تعزيز كفاءة الاستهلاك عبر تحديث المباني العامة وتعميم أنظمة الإضاءة الموفرة للطاقة.

أما في المجال البيئي، تولي السلطات العمومية في الجزائر اهتمامًا خاصًا ببرامج التشجير ومكافحة التصحر لحماية التنوع البيولوجي، إلى جانب تطوير منظومات متقدمة لإدارة النفايات، تشمل إعادة التدوير وتقليل المخلّفات العضوية. وفي قطاع النقل، تدعم وسائل النقل العام وتعزز اعتماد المركبات الكهربائية والهجينة عبر سياسات تحفيزية تهدف إلى تقليل انبعاثات الغازات الدفيئة.[25]

نظرًا للدور المحوري الذي تضطلع به الدولة في التصدي للقضايا البيئية، يصبح توجيه جزء كبير من مواردها العامة نحو هذا المسعى أمرًا ضروريًا. وتمثل الميزانية العامة الأداة الرئيسية لضمان تحقيقه. فهذه الأخيرة تعكس خطة الحكومة لإدارة الموارد المالية خلال فترة زمنية محددة، بما يضمن توفير الخدمات العامة، ودعم الاستقرار الاقتصادي، وتعزيز التنمية المستدامة. كما تُستخدم في توجيه وتنفيذ السياسات العامة عبر تخصيص الموارد لمواجهة مختلف التحديات، بما في ذلك القضايا البيئية وتغير المناخ.

اعترافا بذلك الدور، أكد اتفاق باريس لعام 2015 على ضرورة استخدام الميزانية كأداة فعالة لمكافحة تغير المناخ. [26] ومن هنا أصبح من الضروري تعزيز حوكمة المالية العامة، من خلال زيادة الشفافية والمساءلة، وضمان تخصيص الموارد بطريقة تدعم التنمية المستدامة وتساعد في التصدي للأزمات البيئية.

[25]-Troisième communication nationale de l'Algérie à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique. Ministère de l'Environnement et des Énergies Renouvelables, octobre 2023.

[26]- اعترف اتفاق باريس للمناخ ضمنيًا بأهمية الميزانية والمالية العامة في مكافحة تغير المناخ من خلال عدة مواد، فقد نصت المادة 2، الفقرة 1 (ج)، على "جعل التدفقات المالية متسقة مع مسار يؤدي إلى تنمية منخفضة الانبعاثات وقادرة على التكيف مع المناخ ".هذه الفقرة تعكس بوضوح دور الميزانيات والتمويل العام في دعم سياسات وإجراءات مكافحة تغير المناخ. فهي تشير إلى ضرورة توجيه الاستثمارات والتمويل، بما في ذلك الميزانيات العامة، نحو تحقيق أهداف المناخ، سواء من خلال تخفيض انبعاثات الغازات الدفيئة أو تعزيز القدرة على التكيف مع الآثار المناخية. كما أن المواد المتعلقة بالدعم المالي والمسؤوليات الوطنية في التكيف والتخفيف تستلزم ضمنًا إدماج الاعتبارات المناخية في التخطيط والتمويل العام لكل دولة. أنظر المواد: 4، 7، و9 من الاتفاق.

في هذا السياق، بذلت الجزائر جهودًا حثيثة لتحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة. وتجلّت هذه الجهود من خلال إنشاء مجموعة من الصناديق، في إطار ما يسمى بحسابات التخصيص الخاص، التي كانت مصدرا هاما لتمويل المشاريع البيئية والتنمية المستدامة في السنوات الماضية. صُمِّمت هذه الصناديق لدعم مبادرات متنوعة، مثل الحفاظ على التنوع البيولوجي، مكافحة التلوث، وتعزيز استخدام الطاقات المتجددة، ومن أبرزها الصندوق الوطني للتنمية المستدامة وصندوق المحافظة على التنوع البيولوجي، والصندوق الوطني للبيئة والساحل.[27]

على الرغم من الطموحات الكبيرة التي صاحبت إنشاء هذه الصناديق، إلا أن الواقع العملي أبرز العديد من التحديات التي أعاقت تحقيق تلك الأهداف بفعالية. فقد أظهرت الإحصائيات أن حسابات التخصيص الخاص تعتمد بشكل كبير على ميزانية الدولة، حيث لم تتجاوز حصة الموارد الخاصة التي تعتبر المصدر الأساسي في تمويل هذه الحسابات 15% من إجمالي الإيرادات بين 2017 و2020. بل أن هناك حسابات يتم تمويلها بشكل كامل من ميزانية الدولة.

كما أظهرت التجربة ضعفًا في التخطيط الاستراتيجي وتنفيذ برامج العمل، فالأهداف المادية والمالية لتلك الصناديق لم يتم تحديدها بدقة، مما أدى إلى غياب رؤية واضحة للإنجازات المنتظرة وتأخير تنفيذ المشاريع. علاوة على ذلك، عانت هذه الحسابات من نقص في الشفافية والرقابة، ما أتاح استخدام المخصصات المالية لبعض منها لأغراض غير متوافقة مع أهدافها. على سبيل المثال نذكر أنه ما بين عامي 2010 و2013، تجاوزت حصة حسابات التخصيص الخاص 377% من إجمالي

[27]- يتم فتح حسابات التخصيص الخاص بموجب قانون المالية، وكانت تخضع سابقًا لأحكام المادتين 56و57من القانون رقم 84-17المتعلق بقوانين المالية، الذي تم إلغاؤه. ومع صدور القانون العضوي رقم 18-15المتعلق بقوانين المالية، أصبحت هذه الحسابات تخضع لأحكام المواد من 38إلى 58، التي تُنظِّم عملية فتحها، تسييرها، والرقابة عليها.

الاعتمادات المخصصة للميزانية العامة، مما يعكس الاعتماد غير المبرر على هذه الحسابات.[28]

أحد الأمثلة البارزة على ذلك هو حساب التخصيص الخاص "131-302" للصندوق الوطني للتحكم في الطاقة والطاقات المتجددة. فقد تم تخصيص 15,464 مليار دينار جزائري لهذا الصندوق خلال الفترة من 2017 إلى 2019، لكن تنفيذ البرامج الخاصة به شهد تأخيرات كبيرة، حيث تم تسجيل نسبة تنفيذ ضعيفة في مشاريع تحويل السيارات إلى الغاز المميع وغيرها من المشاريع التي تأخرت بشكل ملحوظ. كما أن بعض المشاريع مثل تركيب سخّانات المياه الشمسية سجلت نسبة إنجاز متدنية جدًا، فيما تأجلت مشاريع أخرى تمامًا[29]. أدت هذه العوامل إلى الاستغناء عن العديد من الصناديق. على سبيل المثال تم إلغاء حساب التخصيص الخاص رقم 065-302 الذي عنوانه صندوق البيئة والساحل، بموجب المادة 167 من قانون المالية لسنة 2021. وهو الصندوق الذي كانت من بين أهدافه مكافحة التغيرات المناخية والمحافظة على التنوع البيولوجي.[30]

على ضوء ما تقدم، يتبين أن تدخل الدولة في مواجهة تغير المناخ يعتمد بشكل أساسي على الميزانية العامة. ومع ذلك، ينبغي أن يتجاوز هذا التدخل مجرد تخصيص الموارد للمشاريع البيئية أو الحد من انبعاثات الكربون، ليتبنى رؤية شاملة ومتكاملة تهدف إلى التخفيف من آثار التغير المناخي والتكيف معها، مع مراعاة استدامة المالية العامة على المدى الطويل.

---

[28] مجلس المحاسبة، التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2018، متاح على الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة، تم التصفح بتاريخ 22-11-2023.
https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2020/12/Rapport-APLRB-pour-2018-en-arabe-version-d%C3%A9finitive-1.pdf

[29]- مجلس المحاسبة، التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2019، متاح على الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة، تم التصفح بتاريخ 22-11-2023.
https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2022/05/Rapport-APLRB-pour-2019-en-arabe-version-d%C3%A9finitive-2.pdf

[30]- قانون رقم 20-16، مؤرخ في 31-12-2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2021، الجريدة الرسمية عدد 83 مؤرخة في 31-12-2020.

تحقيقا لهذه الغاية، يُعَدّ الإطار الجديد للمالية العامة المنصوص عليه في القانون العضوي رقم 18-15 لقوانين المالية،[31] بمثابة حجر الأساس لدعم تدخل الدولة، لما تَضمنَّه هذا النص من تغييرات جوهرية في هيكلة الميزانية، أهمها اعتماده لميزانية الأهداف والبرامج، وهو ما يتيح تخصيص الموارد بشكل أكثر كفاءة واستدامة. كما يُسهم في تعزيز تكامل السياسات المناخية ضمن استراتيجيات التنمية الوطنية.

رغم الأهمية المتزايدة للميزانية العامة كأداة للتدخل لمواجهة تغير المناخ، لا تزال هناك تحديات تؤثر على قدرتها على توجيه الموارد المالية بفعالية لمعالجة هذه الظاهرة.

بناءً على ذلك تبرز الإشكالية الأساسية: **كيف يمكن للميزانية العامة للدولة أن تسهم بفعالية في مواجهة تغير المناخ؟**

يتطلّب الإجابة عن هذه الإشكالية، معالجة الأسئلة الفرعية التالية: ما هي أشكال الترابط بين تغير المناخ والمالية العامة؟ وكيف يمكن لحوكمة المالية العامة أن تسهم في تحسين تدخل الميزانية العامة لمواجهة التحديات المناخية؟

تبرز أهمية البحث في تناوله لدور الميزانية العامة كأداة محورية في تمكين الدولة من مواجهة أكبر مشكلة بيئية في هذا العصر. علاوةً على ذلك، فهو يعالج فجوة معرفية تتعلق بِنُدرة الدراسات الأكاديمية التي تتناول الميزانية العامة كأداة تخطيط وتنفيذ للسياسات المناخية. حيث انصبّت الأبحاث السابقة إما على تحليل الآثار الاقتصادية لتغير المناخ على الميزانية العامة، أو التركيز على الضرائب البيئية عند بحثها للسياسات المالية في مواجهة هذه الظاهرة، دون تقديم رؤية شاملة للميزانية العامة كأداة متكاملة لتحقيق الأهداف المناخية.

[31]- القانون العضوي رقم18-15، المؤرخ في 02-09-2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53، مؤرخة في 02-09-2018.

يهدف هذا البحث إلى دراسة العلاقة بين الميزانية العامة وتغير المناخ من خلال تحليل تأثير هذه الظاهرة على الإنفاق والإيرادات العامة وتوازن الميزانية. ويتناول كذلك استجابات الدولة لهذه التحديات، مستعرضًا دور الميزانية كأداة استراتيجية لتحقيق الأهداف المناخية.

يركز البحث أيضًا على آليات إدماج البعد المناخي في العمليات الميزانياتية، بما يسهم في تطوير منهجيات مبتكرة قابلة للتطبيق مستقبلاً. إلى جانب ذلك، يسعى إلى إثراء النقاش العلمي حول دور المالية العامة في تحقيق الاستدامة، من خلال تقديم رؤى عملية تعزز القدرات المؤسسية لمواجهة التحديات البيئية.

لمعالجة إشكالية البحث، اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي الذي يمكننا من التعرف على الأطر القانونية الدولية المتعلقة بتغير المناخ، والإطار القانوني المنظم للميزانية العامة. وسيتم أيضا استقراء وتحليل البيانات والإحصاءات المرتبطة بتأثيرات تغير المناخ على الميزانية العامة، ما يسهم في فهم التداعيات المالية لهذه الظاهرة على الموارد العامة، ومقارنتها بتجارب دول مختلفة في إدماج البعد المناخي ضمن ميزانياتها العامة، مما يوفر رؤى مقارنة تُمكّن من استخلاص الدروس وتحديد الممارسات الأفضل في هذا المجال.

من أجل الإحاطة بجميع جوانب الموضوع، تم تقسيم البحث إلى بابين رئيسيين: الباب الأول يتناول الترابط بين الميزانية العامة وتغير المناخ، والذي قسم إلى فصلين، حيث سنقوم في الفصل الأول بتحديد العلاقة بين الميزانية العامة وتغير المناخ، من خلال تحليل التأثيرات المحتملة والمتبادلة بين تغير المناخ والميزانية العامة للدولة.

أما الفصل الثاني فنتناول فيه الميزانية العامة المستجيبة لتغير المناخ،[32] مع استعراض أهمية تكييف عمليات الميزانية العامة مع التحديات المناخية.

يُسلّط الباب الثاني الضوء على دور حوكمة المالية العامة في تعزيز استجابة الميزانية لتغير المناخ، والذي قسم بدوره إلى فصلين، تناول الفصل الأول دراسة أهمية القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية في تحسين استجابة الميزانية العامة لتغير المناخ، وكيفية إسهامه في تحسين أداء وفعالية السياسات المناخية في إطار الميزانية العامة. في حين سيتناول الفصل الثاني دور الرقابة المالية في مجال تغير المناخ، حيث سيتم التطرق لدور كل من البرلمان ومجلس المحاسبة في ضمان مدى التزام الحكومة بتخصيص الأموال وتنفيذ المشاريع المناخية.

[32]- يشير مصطلح "الميزانية العامة المستجيبة لتغير المناخ" إلى عملية دمج الاعتبارات المناخية في دورة إعداد وتنفيذ الميزانية العامة، وتعد هذه المقاربة أداة لتعزيز الشفافية والمساءلة في الإنفاق العام، بما يضمن توافق السياسات المالية مع الأهداف المناخية الوطنية والدولية. استخدمت مؤسسات مالية دولية، مثل البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، هذا المفهوم في سياق تعزيز الإدارة المالية العامة المراعية للمناخ، من خلال تطوير أدوات لتقييم الأثر المناخي للميزانيات الوطنية وتصنيف النفقات وفقًا لمدى إسهامها في العمل المناخي. ويستخدم هذا المفهوم جنبا إلى جنب مع مصطلحات أخرى مثل الميزانية الخضراء، الميزانية الحساسة للمناخ، الميزنة المناخية، للتعبير عن نفس المفهوم.

الباب الأول

الترابط بين الميزانية العامة وتغير المناخ

مع تزايد حدة الظواهر المناخية المتطرفة وما يترتب عليها من تحديات اقتصادية واجتماعية أضحى تغير المناخ أحد المحاور الرئيسية في السياسات العامة للدول. إذ لم يعد التعامل مع هذه الظاهرة مقتصرًا على الجوانب البيئية، بل أصبح قضية مالية بامتياز، نظرًا لتأثيراته المباشرة على الميزانية العامة، التي تمثل الأداة الأساسية للدولة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتوجيه الموارد نحو الأولويات الاستراتيجية.

فالخسائر الاقتصادية الناجمة عن الكوارث المناخية، من فيضانات وجفاف وحرائق، تؤدي إلى ارتفاع الإنفاق الحكومي على إعادة الإعمار، وتعويض المتضررين، وتعزيز البنية التحتية المقاومة للمخاطر المناخية، مما يفرض ضغوطًا إضافية على المالية العامة. في الوقت ذاته، تؤثر تغيرات المناخ على القطاعات الاقتصادية الحيوية مثل الزراعة، الطاقة، النقل، والسياحة، مما يؤدي إلى اضطرابات في الإنتاج والإيرادات العامة، ويهدد بتفاقم العجز المالي للدول، لا سيما في الدول النامية التي تعاني من محدودية الموارد المالية والقدرات المؤسسية لمواجهة هذه التحديات.

في هذا الإطار، تؤكد الاتفاقيات الدولية، وفي مقدمتها اتفاق باريس لعام 2015، على أهمية دمج الاعتبارات المناخية في عملية إعداد وتنفيذ الميزانيات العامة، من خلال سياسات مالية مستدامة تعزز قدرة الدول على التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره. فالميزانية العامة لم تعد مجرد أداة لتخصيص الموارد، بل أصبحت وسيلة استراتيجية لدعم التحول نحو اقتصاد منخفض الكربون، وتحفيز الاستثمارات في الطاقات النظيفة، وتطوير نظم ضرائبية وتحفيزية تسهم في تقليل الانبعاثات وتحقيق الاستدامة المالية والبيئية معًا.

بناءً على ذلك، نسعى من خلال هذا الباب إلى تحليل العلاقة الوثيقة بين الميزانية العامة وتغير المناخ من خلال فصلين؛ في الفصل الأول، نسلّط الضوء على العلاقة بين الميزانية العامة للدولة وتغير المناخ، أما في الفصل الثاني، سوف نتناول الميزانية العامة المستجيبة لتغير المناخ.

الفصل الأول

تحديد العلاقة بين الميزانية العامة للدولة وتغير المناخ

في ظل تصاعد وتيرة الظواهر المناخية المتطرفة، بات تغير المناخ يشكل عاملاً مؤثرًا يتداخل مع أسس التخطيط المالي للدولة. فقد تحول من كونه ظاهرة طبيعية معزولة إلى قضية استراتيجية شاملة تؤثر في النظام الاقتصادي بأكمله، مما ينعكس على مصادر الإيرادات والنفقات واستدامة الميزانية.

تُحدث التغيرات المناخية اضطرابات في أداء القطاعات الحيوية؛ إذ يؤدي تراجع إنتاجية الأراضي الزراعية وتباطؤ النشاط في قطاعات السياحة والطاقة إلى انخفاض الإيرادات الضريبية بينما ترتفع النفقات الحكومية لإعادة البناء وتأهيل البنية التحتية نتيجة للكوارث الطبيعية. ويتطلب ذلك إعادة النظر في آليات التخطيط المالي وإعداد الميزانية لتكون أكثر مرونة واستجابة للتغيرات غير المتوقعة.

كما يبرز عدم اليقين الملازم لتغير المناخ تحديات كبيرة في التنبؤ بالتدفقات المالية المستقبلية، مما يستدعي تبني نماذج تحليلية جديدة تدمج تقديرات المخاطر البيئية ضمن الإطار المالي. وفي الوقت ذاته، تُعد الميزانية العامة أداة استراتيجية لتوجيه الموارد نحو تحقيق أهداف

الاستدامة البيئية والاقتصادية، مما يؤكد ضرورة إعادة هيكلة مفاهيم التخطيط المالي لتعزيز قدرة الدولة على مواجهة التحديات المناخية دون المساس باستقرار الموارد وتحقيق التنمية الشاملة.

على ضوء ما تقدم، سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين؛ نتناول في المبحث الأول آثار تغير المناخ على الميزانية العامة. أما في المبحث الثاني، فسوف نناقش فيه مساهمة الميزانية العامة في التأثير على مسار تغير المناخ.

المبحث الأول: آثار تغير المناخ على الميزانية العامة

في ظل التغيرات المناخية التي تشهدها الدول وتأثيرها المباشر وغير المباشر على الأداء المالي، تصبح تأثيرات هذه المسألة على الميزانية العامة مجالا يستدعي الفحص والتحليل. ففي هذا السياق، لا تقتصر التحديات على تقلبات الإنتاجية في القطاعات الحيوية فحسب، بل يمتد تأثيرها إلى إعادة توزيع النفقات العامة في ظل الظروف الطارئة، مما يفرض ضغوطًا إضافية على استدامة الميزانية.

ويبرز هنا عدم اليقين الملازم لتغير المناخ، إذ يصعب التنبؤ بمدى الاحترار وتواتر الكوارث الطبيعية، مما يستدعي إعادة النظر في أساليب التقدير المالي التقليدية. فمن جهة يظهر تأثير المناخ في ارتفاع الإنفاق العام أثناء حالات الطوارئ، مثل جهود الإغاثة وإعادة تأهيل البنية التحتية، ومن جهة أخرى يؤدي إلى تآكل القاعدة الضريبية نتيجة لتراجع النشاط الاقتصادي في قطاعات متعددة.

بناءً على ما سبق، يهدف هذا المبحث إلى تسليط الضوء على كيفية انعكاس التغيرات المناخية على ميزانيات الدول، مع التركيز على تأثيراتها المباشرة وغير المباشرة ضمن إطار مالي يتسم بالتحديات المستمرة. وعليه سنقسم المبحث إلى مطلبين: المطلب الأول الآثار الناجمة عن تغير المناخ بشكل عام، والمطلب الثاني تأثير تغير المناخ على الميزانية العامة.

المطلب الأول: الآثار الناجمة عن تغير المناخ بشكل عام

يؤثر تغير المناخ على التنوع البيولوجي، والنظم البيئية، وتركيبة الأصناف الحيوانية والنباتية[33]، ويؤدي إلى ارتفاع مستوى البحار وكثرة التقلبات الجوية المتطرّفة التي ينتج عنها كوارث الطبيعية مثل الفيضانات وانزلاق التربة وحرائق الغابات. باعتبار الإنسان من أكثر الكائنات الحية التي تستفيد من تلك النظم، فإنه مُعرّض كذلك للأخطار المناخية، وقد تأكّد فعلا أن العديد من حقوقه تتأثر بفعل ذلك (الفرع الأول). كما أن لتغير المناخ تأثير مباشر على الاقتصاد، من خلال تدمير البنية التحتية ممّا يَنجرُّ عنه زيادة في تكاليف الإنتاج وتقليل الإنتاجية، خاصة في قطاعات مثل الزراعة والطاقة، والسياحة والقطاع المالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آثار تغير المناخ على مكونات النظام البيئي وعلى الإنسان

تنص المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ على أن "الآثار الضارة لتغير المناخ تشمل التغيرات التي تؤثر سلبًا على البيئة الطبيعية أو الحيوية، مما يؤدي إلى اضطراب في توازن النظم الإيكولوجية أو انخفاض إنتاجيتها. كما تمتد هذه الآثار إلى التأثير على الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية، فضلًا عن الإضرار بصحة الإنسان ورفاهيته."[34]

أولا: آثار التغيرات المناخية على البيئة

يعتبر الجانب البيئي هو الأكثر عرضة للتغيرات المناخية، باعتبار أن المناخ جزء لا يتجزأ من النظام البيئي. وقد جاء ضمن تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان سنة 2009 "أنه ستؤثر زيادة متوسط درجات الحرارة العالمية بنحو درجتين مئويتين تأثيرات كبيرة وسلبية في معظمها، على النُظم البيئية في جميع أنحاء العالم وعلى ما

[33]- سعد الدين خرفان، تغير المناخ ومستقبل الطاقة المشاكل والحلول، منشورات وزارة الثقافة، الهيئة العامة السورية للكتاب، 2009، ص97.
[34]-هيئة الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

توفره هذه النظم من فوائد وخدمات، ويشكل تغير المناخ فعليًا في الوقت الراهن أحد أهم عوامل تغيرات النُظم البيئية إلى جانب الإفراط في استغلال الموارد والتلوث"[35]. ويمكن إجمال مختلف آثاره على هذه المكونات فيما يلي:

1. ارتفاع في معدلات درجة حرارة مياه البحار وارتفاع منسوبها

يؤدي ارتفاع درجات الحرارة إلى ذوبان الكتل الجليدية في القطبين الشمالي والجنوبي بالإضافة إلى الثلوج على قمم الجبال. وهو ما يسفر في النهاية عن ارتفاع مستوى سطح البحر، ويؤدي ذلك إلى تآكل مساحات واسعة من الشواطئ والمدن الساحلية.[36]

لقد ارتفعت مستويات البحار عالميًا بشكل متناسب مع ارتفاع درجات الحرارة، حيث سجلت زيادة إجمالية بلغت 17 سم خلال القرن العشرين. وتراجعت أحجام ومساحات الجبال الجليدية والمناطق المغطاة بالثلوج في نصفي الكرة الأرضية الشمالي والجنوبي على حد السواء، كما تراجعت المساحات المتجمّدة من جرين لاند والقارة المتجمدة الجنوبية بشكل ملحوظ خلال الفترة ما بين 1993 و 2003 وقد لوحظ متوسط انكماش سنوي للأنهار الجليدية يبلغ 2,7% و يزداد في فصل الصيف إلى 7,4% سنويا.[37]

2. تأثيرات على التنوع البيولوجي

أصبح تغير المناخ يهدد بتدمير كائنات أخرى على كوكب الأرض، فتزايد الحرارة العالمية تَعقُبه تبعات وخيمة، وقد خلصت إحدى الدراسات إلى احتمال تعرض ما بين 20% و30% من أنواع

[35]-تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان، الجمعية العامة للأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، الدورة العاشرة، التقرير السنوي لمفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتقارير مفوضية الأمم المتحدة السامية والأمين العام، 15-01-2009، ص6.

[36]- السيد المراكبي، الحماية القانونية للبيئة من التلوث، دار النهضة العربية القاهرة، د.ط، 2010، ص 58.

[37]- محمد نعمان نوفل، اقتصاديات التغير المناخي الآثار والسياسات، سلسلة اجتماعات الخبراء، المعهد العربي للتخطيط العدد رقم 24 /2007 ، ص8.

النباتات والحيوانات المشمولة بالتقييم لخطر الانقراض إذا ارتفعت معدلات الحرارة العالمية بأكثر من درجتين إلى ثلاث درجات مئوية[38].

أدت التغيرات المناخية إلى اضطراب توقيت تكاثر العديد من النباتات والحيوانات، مما أثر على مواسم هجرة الحيوانات وطول فترة الزراعة، وزاد من خطر انقراض بعض الأنواع. ففي أوربا جرى على مدى الأربعين سنة الأخيرة تقديم موعد البذر والغرس بعشرة أيام، والتغييرات من هذا القبيل يمكن أن تُبدِّل في السلاسل الغذائية وتوجد حالات تزاوج غير ملائمة داخل النظم الايكولوجية[39].

3. تأثير على نوعية المياه والتربة

تعتبر موارد الماء العذب شديدة الحساسية تجاه التغيرات التي تطرأ على الطقس والمناخ. فمن التأثيرات المحتملة؛ تدهور مصادر المياه الذي قد ينتج عن التذبذب المتوقع في معدلات الترسيب إضافة إلى ولوج المياه المالحة داخل الأراضي الساحلية،[40] وتؤثر أيضا درجات المياه الأكثر حرارة على جودة المياه وتزيد من سرعة تلوثها. كما يؤدي نقص المياه الصالحة للري إلى اللجوء إلى الاستعمال المكثف للأسمدة الكيماوية والمبيدات ما يؤثّر سلبا على نوعية التربة وتغيير خصائصها الكيمائية والفيزيائية.

4. كثرة الظواهر الجوية المتطرفة

يتعلق تغير المناخ بأنماط الطقس، مما يؤدي إلى موجات حر أطول وأكثر شدة وتغيير لنمط العواصف وجفاف وفيضانات مدمرة، وانزلاق للتربة وحرائق الغابات، حيث أصبح السكّان في الدول النامية أكثر تأثّرا بتلك الظواهر بسبب النمو السكاني والتدهور البيئي السريع، التي باتت تقتل أكثر من

[38]-التقرير المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع ببيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة، مرجع سابق، ص31.

[39]- مجدي توفيق خليل، أثر تغير المناخ على التنوع البيولوجي، مقال متاح على الموقع الإلكتروني بتاريخ 2019-06-18 http://www.gafrd.org/files/0030.pdfK

[40]- علي محمد عبد الله، التغيرات المناخية آثارها التكيف الحلول، أباتوب، ط01، 2012، ص 75.

140 ألف نسمة في السنة[41]. ولقد سُجل ازدياد لكمية الأمطار في الأجزاء الشرقية من الأمريكيتين وشمال أوروبا وشمال ووسط آسيا بشكل ملحوظ. في المقابل لوحظ ظهور الجفاف في مناطق الساحل الأفريقي، والبحر المتوسط، وجنوب أفريقيا، وبعض مناطق جنوب آسيا[42].

5. تأثيرات تغير المناخ في الجزائر

على الرغم من أن حصة الجزائر من التسبب بظاهرة الاحتباس الحراري هي من بين الأضعف، على غرار سائر الدول النامية، إلا أنها في مقابل ذلك من أكثر الأماكن قابلية للتأثر بهذه الظاهرة. تواجه الجزائر بشكل متزايد الظواهر المناخية المتطرفة التي تزيد شيئاً فشيئاً من هشاشتها. بالإضافة إلى ذلك، أدى تكرار فترات الجفاف، والتي أصبحت أطول، إلى تفاقم ظاهرة التصحر. إذ يعاني أكثر من 50 مليون هكتار حالياً من مستوى متقدم جداً من التصحر، ويضطر سكان الأرياف الذين يتألفون أساساً من المزارعين ومربي الماشية إلى النزوح إلى المدن الكبيرة لضمان بقائهم.

أظهرت المؤشرات أن الاحتباس الحراري في الجزائر أكبر من المتوسط العالمي. إذا كان ارتفاع درجة الحرارة على المستوى العالمي في القرن العشرين هو 0.74 درجة مئوية، فإنه في الجزائر بين 1.5 و2 درجة مئوية. أما الانخفاض في هطول الأمطار فيتراوح بين 10% و20%. وبذلك تصدّرت الجزائر المرتبة 11 عالمياً من حيث ارتفاع درجة الحرارة، ببلوغ متوسط الحرارة فيها نحو 33 درجة مئوية.

[41]- المنتدى العربي للبيئة والتنمية، الموقع الالكتروني للمنتدى العربي للبيئة والتنمية، تم التصفح بتاريخ: www.afedonline.org/ar.2017-06-01

[42]- محمد نعمان نوفل، مرجع سابق، ص8.

أما فيما يخص الأمطار، فتتراوح كميتها السنوية بين 400 و1200 ملم، لكنها تكون غير منتظمة، وغالباً ما تكون شديدة ما يسبب انجرافات التربة وترسباتها في أعماق السدود. وتسجل مناطق الوطن أيضا تباينا في قياس مستويات الأمطار المتساقطة.[43]

لقد كشفت دراسة قامت بها "الوكالة الوطنية للموارد المائية" تأثير تغير المناخ على تلك الموارد، بناءً على فحص سلسلة بيانات هطول الأمطار منذ عام 1900، وأوضحت أن هطول الأمطار انخفض بنسبة 40% في غرب البلاد، و30% في الوسط، و20% في الشرق.

كما أثرت هذه الظاهرة على القطاع الزراعي، لاسيما من خلال تناقص كمية الأمطار وتدهور نوعية التربة وتآكل السواحل. فقد أظهرت الأرقام خطورة ذلك، حيث يتعرض أكثر من 13 مليون هكتار من الأراضي إلى الانجراف، وتخسر الجزائر ما يقارب 400 ألف هكتار سنوياً بسبب هذه الظاهرة. إضافة إلى ذلك استفحلت مشكلة التصحّر بحيث أن زيادة درجة حرارة واحدة من شأنه نقل المنطقة الجرداء بحوالي 100 كلم نحو الشمال، وقد أبرز تقرير البنك الدولي أن التصحر في الجزائر يهدد أكثر من 17 مليون هكتار في مناطق السهوب، وهي مناطق سهلية مخصصة للرعي.

أما عن الظواهر غير المألوفة وحسب التقرير السابق، فقد شكلت الفيضانات 60 في المائة من الأحداث الكارثية في الجزائر خلال السنوات الـ60 الماضية، ما أثّر على أكثر من 800 ألف شخص في جميع أنحاء البلاد، مع خسائر اقتصادية تجاوزت 1.5 مليار دولار أميركي، إذ إن فترات التساقط أصبحت أقصر وأغزر مما يتولد عنها أمطاراً طوفانية وسيولاً جارفة. أصبحت حالات الجفاف المتكررة المصاحبة لموجات الحرارة ظاهرة شائعة في العديد من بلدان البحر الأبيض المتوسط وهي مرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بعواقب تغير المناخ الذي يهدد النظم البيئية. هذه الوضعية قد

[43]-Troisième communication nationale de l'Algérie à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique. Ministère de l'Environnement et des Énergies Renouvelables, octobre 2023.

تعرض أكثر من 99 % من المناطق الغنية بالأشجار في الجزائر إلى مخاطر الحرائق، والتي سجلت بالفعل منحنى تصاعدي لهذه الكوارث منذ عام 2010، مع خسائر سنوية تُقدر بما بين 15 إلى 19 مليون دولار[44].

ثانيا: تبعات تغير المناخ على التمتع بحقوق الإنسان

لتغير المناخ آثار على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، بما فيها الحق في الحياة وفي مستوى معيشي مناسب وفي التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة. وقد أشار قرار مجلس حقوق الإنسان 23/7 (مارس 2008) إلى أن هذه الظاهرة تشكل تهديداً فورياً وبعيد المدى للشعوب والمجتمعات في جميع أنحاء العالم، مع انعكاسات مباشرة على الحقوق الأساسية.[45]

في ظل الآثار البيئية التي سبق وصفها، فإن هذه التغيرات سوف تُعرّض بلا شك ثلاثة من حقوق الإنسان الأساسية للخطر: الحق في الحياة، والحق في الصحة، والحق في السكن اللائق، وهي كلها حقوق منصوص عليها ومحمية في أغلب مواثيق حقوق الإنسان سواء الدولية أو الإقليمية".

أفاد مجلس حقوق الإنسان سنة 2009، أن تلك التأثيرات ستشكل مخاطر مباشرة وغير مباشرة على حياة البشر. وتوقّع تقرير التقييم الرابع الصادر عن الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ عام 2007، زيادة في عدد الوفيات، بسبب زيادة في الجوع وسوء التغذية. وتفيد التقديرات بأن مخاطر الأعاصير المدارية، التي تمسّ زهاء 120 مليون شخص سنويًا، قد أودت بحياة 250000 شخص خلال الفترة ما بين عامي 1980 و 2000[46].

[44]- ليلى بن اسماعين، مرجع سابق.
[45] -التقرير المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع ببيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة مرجع سابق ص4.
[46]- تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان، مرجع سابق ص8.

كما أسهم ارتفاع درجات الحرارة صيفا في زيادة الوفيات الناجمة عن الأمراض القلبية والأمراض التنفسية، فقد سجل أكثر من 70000 وفاة إضافية أثناء موجة الحر التي حدثت في صيف عام 2003 في أوربا[47].

تسبّبت آثار تغير المناخ على البيئة، في إعادة توطين السكان والمجتمعات والمستوطنات الواقعة في الدلتات الكبرى المنخفضة، بسبب تأثر منازلهم بالفيضانات في السنوات الأخيرة. كما أن تضاؤل موارد الرزق، الناجم في جزء منه عن تلك الآثار، يعتبر دافعا رئيسيًا لزيادة الهجرة من الأرياف إلى المدن، ممّا يضطر الكثير من الناس النزوح إلى أحياء حضرية فقيرة ومستوطنات عشوائية وبناء مساكن في مناطق خطرة. حيث تفيد التقديرات بأن مليار شخص يعيشون بالفعل في أحياء حضرية فقيرة على سفوح جبلية هشة أو ضفاف نهرية مهددة بالفيضان[48].

بالإضافة إلى ذلك فالمدن والمجتمعات هي مهددة كذلك بفقدان أقاليمها بسبب ارتفاع منسوب البحر أو الكوارث الطبيعية، الأمر الذي يكون له تداعيات على الحقوق المدنية والسياسية لتلك الشعوب، وفي مقدمتها الحق في السلم والأمن والحق في تقرير المصير.

إن ارتفاع درجة حرارة الهواء أو الماء، أو ارتفاع مستوى سطح البحر، أو أنماط التعرية، على الشكل الذي تم تبيانه آنفا، يكون له تأثير متتابع على جوانب أخرى من البيئة[49] التي من بينها مصادر الغذاء والمياه، وبالتالي ستتأثُّر حتما حقوق أخرى للإنسان مرتبطة مباشرة بهذه المصادر، وهي الحق في الغذاء والحق في الماء.

---

[47]- نوره عبود، تأثير التغير المناخي على الصحة، آفاق البيئة والتنمية، مجلة إلكترونية، مركز العمل التنموي، 2014 تم تصفح الموقع الإلكتروني بتاريخ 13-12-2020: www.maan-ctr.org

[48]- تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان، مرجع سابق ص12.

[49]-David Estrin and Baroness Helena Kennedy, climate change justice and human rights task force co-chairs, International Bar Association, London, 2014, pp.40,41.

.

هناك فئات محددة ستكون حقوقها الفردية أكثر عرضة للتداعيات المناخية، مثل الأطفال والنساء، إذ يواجهون مخاطر أكبر في جميع مراحل الكوارث. وقد لوحظ أن معدّل وفيات النساء أثناء الأزمات البيئية يفوق معدل وفيات الرجال، ويرتبط ذلك بعوامل مثل مسؤوليات رعاية الأطفال وصعوبة الحركة بسبب طبيعة الملابس، وضعف القدرة على السباحة. كما تبقى النساء معرّضات للعنف القائم على اعتبارات إنسانية خلال الكوارث الطبيعية وأثناء الهجرة، فيما تزداد احتمالات تسرّب الفتيات من المدارس بسبب الضغوط الإضافية على الأسر.

تشير الدراسات إلى أن التغيرات المناخية ستؤدي إلى تفاقم المخاطر الصحية القائمة وتقويض هياكل الدعم التي تحمي الأطفال من الأذى. وبصفة عامة، سيقع العبء الصحي الأكبر على أطفال العالم النامي، حيث تسهم الظواهر الجوية العنيفة ونقص المياه وموارد الرزق بالفعل في سوء التغذية ووفيات الرضع والأطفال، فضلاً عن عرقلة التحاقهم بالمدارس. وستواجه الفتيات تحديات إضافية نتيجة ندرة الموارد، إذ تتطلب الأعمال المنزلية التقليدية مثل جمع الحطب وجلب المياه وقتًا وجهدًا أكبر في ظل هذه الظروف. كما يرتفع معدل وفيات النساء والأطفال بسبب الكوارث المناخية.

من جهة أخرى، ستؤدي الفيضانات واختفاء الدول الجزرية الصغيرة إلى تعقيدات قانونية تتعلق بحق تقرير المصير، إذ يثير زوال دولة ما بسبب الظواهر المناخية قضايا قانونية متعددة، بما في ذلك وضع سكانها والإطار القانوني لحمايتهم[50].

الفرع الثاني: تأثير تغير المناخ على الاقتصاد

تُحدث التأثيرات البيئية، سواء الناجمة عن التغير المناخي أو عن سياسات مواجهته انعكاسات اقتصادية ملموسة تتجلى في جانبين رئيسيين: الأول يتعلق بالمخاطر المادية الناجمة عن الآثار

[50]-تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان، مرجع سابق ص13-15.

البيئية المباشرة، مثل تزايد الكوارث الطبيعية، أما الثاني، فيرتبط بمخاطر الانتقال والمواجهة أي السياسات والتدابير الرامية إلى التخفيف من هذه الظاهرة أو التكيف مع تداعياتها.

على سبيل المثال، إذا ارتفعت درجات الحرارة بمقدار أربع درجات مئوية، فقد تصل الخسائر الاقتصادية العالمية إلى نحو 4% من إجمالي الناتج المحلي العالمي. ويتجلى حجم هذا الخطر بشكل أوضح عند النظر إلى تقديرات شركة "Swiss Reinsurance" لعام 2018،[51] التي قدرت الخسائر المباشرة الناتجة عن الكوارث البيئية بـ165 مليار دولار، مما يجعلها رابع أعلى تكلفة يتحملها الاقتصاد العالمي في عام واحد. وللمقارنة، فإن هذا الرقم يتجاوز بكثير المتوسط السنوي للخسائر خلال العقد السابق، والذي بلغ 71 مليار دولار، ما يجعل هذه الفترة من بين الأكثر تكلفة منذ عام 1970.

تزداد حدة هذه المخاطر عند النظر إلى الخسائر المحتملة على المدى القريب. فقد أشار تقرير مشروع الإفصاح عن الكربون (Carbon Disclosure Project) إلى أن التغيرات المناخية قد تُكلف 200 من أكبر الشركات العالمية مجتمعة نحو ألف مليار دولار خلال خمس سنوات فقط، اعتبارًا من عام 2019.

أما على المدى البعيد، فتشير التقديرات إلى أبعاد أكثر خطورة. فقد أوضح تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC) لعام 2019 أن ارتفاع درجات الحرارة بمقدار درجتين مئويتين قد يتسبب في خسائر اقتصادية تصل إلى 69 ألف مليار دولار، وهو ما يعادل أكثر من ثلاثة أضعاف حجم الاقتصاد الأمريكي آنذاك. وتعود هذه الخسائر الكبيرة إلى أربع قنوات رئيسية يمكن تفصيلها كما يلي:

[51]-Swiss Reinsurance, Natural Catastrophes and Climate Change: Economic Impact Report, (2018). Sur le web-site swiss RE, consulté le 21-02-2021. https://www.swissre.com/dam/jcr:c37eb0e4-c0b9-4a9f-9954-3d0bb4339bfd/sigma2_2019_en.pdf

أولا: تغير في إنتاجية الأرض الزراعية

تؤثر درجات الحرارة وتركيزات ثاني أكسيد الكربون المرتفعة في الغلاف الجوي على تغير نمط هطول الأمطار، لتتغير معه إنتاجية الأرض من المحاصيل الزراعية. وهو ما يعني أن هذه التأثيرات ستتفاوت تبعا للموقع الجغرافي؛ بحيث تزداد فرص زراعة المحاصيل الحارة في الأماكن الباردة وتطول مواسمها الزراعية، عكس الأماكن ذات درجات الحرارة المرتفعة.[52] يؤثر هذا الوضع بالخصوص على المجتمعات الأكثر فقرا، والتي بطبيعتها تعتمد على الزراعة[53]. وحسب تقرير الفريق الحكومي المعني بالمناخ فإن ارتفاع درجات الحرارة بنحو 2,5% ينتج عنه ارتفاع في أسعار المواد الغذائية بسبب ارتفاع الطلب العالمي[54].

ثانيا: تأثّر قطاع السياحة بتغير المناخ

تعتبر السياحة من بين القطاعات الاقتصادية الأكثر حساسية للتأثيرات المحتملة للتغير المناخي، إذ يرتبط قطاع السياحة ارتباطا وثيقا بالمناظر الطبيعية، والميزات البيئية والخصائص الثقافية للمنطقة.[55] تتجلّى تلك الحساسية في تآكل السواحل، غمر المناطق الساحلية، تزايد الضغط على النظم الايكولوجية، تملّح المياه الجوفية، الجفاف، تآكل التربة والانهيارات الأرضية. من جهة أخرى تتأثر حركة السياحة بالمناخ، فالأحوال الجوّية المتطرفة أو درجة الحرارة المرتفعة، ستدفع إلى تعديل اتجاهات الحركة السياحية بالكامل وتؤدي إلى تأخير وإلغاء العديد من الرحلات السياحية بسبب اضطراب نظام النقل[56].

---

[52]- المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية، "التغيرات المناخية قضية -الأمس تحدي الحاضر -مخاطر المستقبل" أكتوبر 2022. ص63. متاح على الموقع www.ecss.com/21366. تم الاطلاع عليه في 29-04-2023.

[53] إيمان عبد المنعم زهران، التغيرات المناخية والصراع الإقليمي للمياه في الشرق الأوسط، المكتب العربي للمعارف ط2015، ص64.

[54] بوسبعين تيسعديت، آثار التغيرات المناخية على التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، بومرداس، 2015/2014 ص71،72.

[55] علي محمد عبد الله، مرجع سابق، ص95.

[56]- المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية، مرجع سابق، ص64.

ثالثا: آثار تغير المناخ على القطاع المالي

تصنف المخاطر المالية الناجمة عن التغيرات المناخية إلى مخاطر مادية ومخاطر انتقالية فالمخاطر المادية هي التي تنشأ عن التغيرات في الطقس والمناخ، ومن شأنها أن تؤثر على الاقتصاد ومن ثمة على القطاع المالي. أما مخاطر التحول فتنشأ عن التحول إلى اقتصاد منخفض الكربون وما ينجم عنه من تشريعات، وسلوكيات المستثمرين والمستهلكين.[57]

تَحَمّل القطاع المالي ملايين الدولارات جراء الكوارث الطبيعية خلال 15 سنة الأخيرة، وفي المستقبل وحسب أحدث الأبحاث ستشكل هذه الخسائر كل سنة حوالي 150 مليار دولار في عشر السنوات المقبلة. يؤكد برنامج الأمم المتحدة للبيئة على أن تكرار حدوث الكوارث الطبيعة بالدرجة وبالمدة ذاتها في السنوات القليلة المقبلة سيؤدي إلى خسائر في الأسواق المالية في العالم. باعتبار أن حدة الحوادث المناخية العنيفة مرتبطة بتكاليف اجتماعية معتبرة ستزيد من تخوّف المؤمنين ومعيدي التأمين في المؤسسات المالية بحيث سيزيد الطلب على التأمين ضد المخاطر المناخية ما يؤدي إلى ارتفاع معدلات الفائدة ومن ثم تقليل فرص جمع رأس المال وبالتالي انخفاض في الناتج المحلي الإجمالي.

من الممكن لظواهر الطقس المتطرفة والتي تنعكس على مناطق واسعة، أن تؤدي إلى تزايد مستويات الطلب على خدمات التأمين، مع انخفاض القدرة على تحمل تكاليفها، وعلى صعيد متصل فمن المتوقع ارتفاع تكاليف خدمات التغطية التأمينية بشكل ملحوظ في حال أصبحت الأحداث

[57]- علي بن الضب، إدارة مخاطر التغيرات المناخية باستخدام المشتقات المالية، صندوق النقد العربي، 2022 ص22. متاح على موقع صندوق النقد الدولي، تم تصفح الموقع 13-02-2024.
https://www.amf.org.ae/sites/default/files/publications/2022-10/Managing%20Climate%20Change%20Risks%20using%20Weather%20Derivatives.pdf

الكارثية النادرة أكثر شيوعاً في المستقبل. عدا عن ذلك، فإن حالة الغموض التي تكتنف احتمالية نشوء أحداث مستقبلية وذات خسائر كبيرة يمكن أن تؤدي إلى رفع معدلات أقساط التأمين[58].

رابعا: آثار تغير المناخ على قطاع الطاقة

ستؤدي التغيرات في درجات الحرارة إلى انخفاض الطلب الإجمالي على الطاقة ما سيخفض من أسعارها في المستقبل. وتشير التقديرات إلى أنه فيحال ارتفاع درجة الحرارة بمستوى درجتين مئويتين بحلول 2050 ستخسر أسعار النفط 2% من قيمتها. أما في حالة ارتفاعها بمقدار 4.5 درجة مئوية، فإن أسعار النفط ستخسر 14% من قيمتها بحلول ذات العام.

لقد بدأت الدول المتقدمة عموما في تنفيذ التحول الطاقوي، بهدف تقليل الاعتماد على النفط المستورد، وذلك كجزء من استراتيجياتها لتعزيز أمنها في هذا المجال والتخفيف من آثار تغير المناخ. على سبيل المثال، عمل الاتحاد الأوروبي على زيادة اعتماد طاقته على الغاز الطبيعي المستورد من بحر الشمال، أو عبر خطوط الأنابيب القادمة من روسيا، إضافة إلى وارداته من دول مصدرة كبرى مثل الجزائر وقطر.

مع ارتفاع أسعار النفط والضغوط المتعلقة بتغير المناخ، أعادت العديد من الدول المتقدمة بما في ذلك الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، النظر في سياساتها المتعلقة بالطاقة النووية، حيث تسعى لزيادة الاعتماد عليها في توليد الكهرباء. تُشكل الطاقة النووية حاليًا حوالي 20% من إجمالي توليد الكهرباء في هذه الدول، مع استهداف زيادة هذه النسبة في المستقبل. في المقابل، تعتمد دول أخرى مثل فرنسا على الطاقة النووية بنسبة تصل إلى 80%، وبلجيكا بنسبة تقارب 65%.

[58]- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المدن وظاهرة تغير المناخ، توجهات السياسة العامة، التقرير العالمي للمستوطنات البشرية لعام 2011، نسخة ملخصة، ص22، التقرير متاح على الموقع الالكتروني، تم تصفح الموقع بتاريخ 28-10-2020. http://www.unhabitat.org/grhs/2011

في السياق ذاته، أصبح الوقود الحيوي يحظى بأهمية متزايدة في كل من الدول المتقدمة والدول النامية ذات الإمكانات الزراعية الكبيرة، مثل الولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والبرازيل. وقد اتخذت هذه الدول خطوات مشجعة لتعزيز استخدام الوقود الحيوي، مما جعله منافسًا قويًا في أسواق الطاقة العالمية.[59]

إلى جانب ذلك، تزايدت الجهود العالمية لتطوير الطاقات المتجددة، خاصة الطاقة الشمسية بهدف جعلها بديلاً طويل الأمد للطاقة الأحفورية. ففي عام 2023، بلغت نسبة استخدام الطاقة المتجددة حوالي 30% من إجمالي الطاقة المستهلكة. ومع ذلك، فإن هذا التوجه قد يؤدي إلى بيع الطاقة التقليدية بأسعار مخفضة، مما قد يؤثر على جدوى تدابير التخفيف من الاحتباس الحراري ويؤخر تحقيق أهداف خفض الانبعاثات، إلا إذا تم تبني استراتيجيات بديلة لمعالجة هذه التحديات.

تؤثر القنوات الأربع السابقة في الاقتصاد العالمي على اختلاف جوانبه. وتظهر أهمية المناخ للاقتصاد العالمي بشكل عام؛ حيث يؤثر في الطلب على الطاقة والغذاء، اللذان يمثلان أهم السلع الأساسية العالمية، ويشكلان معظم سلاسل الإمداد والتوزيع في التجارة الدولية. ولذلك يمكن القول إن هذه التأثيرات ستطال دول العالم كافة دون استثناء. حيث سيؤدي تغير المناخ إلى تقليل الدخل الإجمالي المتاح، من خلال آثاره المباشرة على الإنتاجية في إنتاج الغذاء، وأيضا من خلال خسائر الأراضي الناتجة عن ارتفاع مستوى سطح البحر أو تفاقم الأضرار المتكررة بسبب الظواهر الجوية المتطرفة.[60]

[59]-Martin Baur, Pierre-Alain Bruchez, Scherie Nicol, (C C L F S) Op.cit., p10-11.

[60] -OCDE, Action publique contre le réchauffement : l'atténuation du changement climatique au service de la croissance, dans Perspectives économiques de l'OCDE, V. 2015 N° 2, Éditions OCDE, Paris, p76. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2015-2-3-fr

المطلب الثاني: تأثير تغير المناخ على الميزانية العامة

أظهرت العديد من الدراسات أن تغير المناخ له تأثيرات عميقة على الميزانيات العامة للدول حيث يؤدي إلى زيادة تكاليف التكيف والتعافي من الكوارث الطبيعية مثل الفيضانات والجفاف والأعاصير. تؤدي هذه الأحداث المناخية إلى تدمير البنية التحتية وتقليص المساحات الزراعية، مما يزيد من الإنفاق العام الطارئ في وقت تزداد فيه الحاجة لتوفير الموارد لإعادة الإعمار. في الوقت نفسه، يتراجع مستوى الإيرادات الضريبية نتيجة لتضرر الأنشطة الاقتصادية، مما يشكّل ضغطًا كبيرًا على المالية العامة ويهدد استدامة الميزانيات (الفرع الأول).

علاوة على ذلك، تتطلب السياسات البيئية الهادفة إلى التخفيف من آثار تغير المناخ استثمارات ضخمة في مجالات الطاقات المتجددة والتقنيات الخضراء، وهو ما يشكل عبئًا إضافيًا على الميزانية العامة. كما أن حالة عدم اليقين الناجمة عن تغير المناخ تزيد من تعقيد عملية التخطيط المالي، مما يجعل الميزانيات أكثر هشاشة وعرضة للتقلبات الاقتصادية والبيئية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أوجه تأثر الميزانية العامة بتغير المناخ

تتأثر الميزانيات العامة للدول بتغير المناخ من عدة جوانب رئيسية. أولاً، تتطلب مواجهة الظاهرة من الدول زيادة الإنفاق العام لتغطية تكاليف الإغاثة الطارئة في حالات الكوارث المناخية مثل الفيضانات والجفاف، بالإضافة إلى التكاليف المباشرة الناجمة عن إعادة بناء البنية التحتية المتضررة. كما أن السياسات الهادفة للحد من انبعاث الغازات الدفيئة تتطلب استثمارات مالية كبيرة في مجالات الطاقة المتجددة والتكنولوجيا النظيفة، مما يشكل عبئًا إضافيًا على الميزانية العامة.

من جهة أخرى، تؤثر هذه التغيرات بشكل غير مباشر على الميزانية من خلال التأثير على الأنشطة الاقتصادية التي تعتمد على الموارد الطبيعية أو التي تتأثر بشكل كبير بالظروف المناخية.

مع مرور الوقت، تتغير القاعدة الضريبية نتيجة لتحولات في القطاعات الاقتصادية المتأثرة بالظاهرة مثل الزراعة والسياحة والطاقة، وهو ما يمسّ بمستوى الإيرادات العامة.

أولا: ارتفاع النفقات –التأثيرات المباشرة–

يصعب تحديد التكاليف المرتبطة بالتحولات المناخية بدقة، نظرًا لتعدد العوامل المؤثرة على الاقتصاد والبيئة في آنٍ واحد. ومع ذلك، أجرت العديد من الدول دراسات لتقييم التأثير المالي طويل الأجل لهذه الظاهرة على ميزانياتها العامة، بهدف وضع سياسات مالية أكثر استدامة.

في الولايات المتحدة مثلا، يتمّ قياس تأثير تغير المناخ في خمسة مجالات فقط: الإغاثة من الكوارث الساحلية، ونوعية الهواء، والصحة، والتأمين على المحاصيل ومكافحة حرائق الغابات[61]ومع ذلك، أصبح من المؤكّد أنّ لهذه الظاهرة تداعيات كبيرة على الميزانية العامة. وفقا لتقرير صدر عام 2018 عن اللجنة المالية بمجلس الشيوخ، فإن تأثير تغير المناخ في الولايات المتحدة، يمكن أن يتسبّب في ارتفاع سريع للإنفاق على الإغاثة من الكوارث.

وفقا للتقرير ذاته، كلّفت الاستجابة لظواهر الطقس المتطرفة والحرائق من عام 2005 إلى عام 2014، الولايات المتحدة أضرارا مالية ضخمة قدرت بحوالي 350 مليار دولار. وخصص الكونجرس أكثر من 130 مليار دولار في سنة 2018 للأغراض المتعلقة بالكوارث.[62]

من المتوقع أن يخصص ما يقارب 15% من إجمالي الإنفاق على المناخ، على التكيف مع آثار تغير المناخ، وذلك بالنظر إلى التكاليف الكبيرة التي يفرضها هذا التحدي على الميزانية العامة

[61]- Martin Baur, Pierre-Alain Bruchez, Comment évaluer l'impact du changement climatique sur le budget de l'État ? La Vie économique, le 31-03-2021. Sur le site-web Plateforme de politique économique, Consulté le 20-02-2023. https://dievolkswirtschaft.ch/fr/.

[62]-US house of representatives, committee on the budget, 2018. Sur le site-web U.S house of representatives, consulté le 07-11-2021. https://democrats-budget.house.gov/news/press-releases/chairman-yarmuth-opening-statement-hearing-costs-climate-change.

للدول. ومن جانب آخر يُتوقع أن تؤدي هذه الظاهرة إلى زيادة معدلات البطالة في العديد من القطاعات الاقتصادية، مما يفرض زيادة في الإنفاق الحكومي على الإعانات الاجتماعية لدعم العاطلين عن العمل والأسر التي تواجه صعوبات اقتصادية.[63] وتجدر الإشارة في هذا الإطار أن الجزائر تَرصُد منذ 2008، مبلغ 225 مليون دولار سنويا لمواجهة الكوارث الطبيعية 70% منها يخصص للفيضانات.[64]

بناءً على دراسات استشرافية حديثة، تبين أن تغير المناخ سيؤدي إلى زيادة كبيرة في حجم الإنفاق العام للعديد من الدول، لاسيما الدول النامية. وتشير التوقعات إلى أن النفقات العامة المتعلقة بمواجهة تلك المسألة قد تصل إلى أكثر من 800 مليار دولار في الصين بحلول عام 2050، و236 مليار دولار في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و180 مليار دولار في الهند، و171 مليار دولار في شرق آسيا، وحوالي 110 مليارات دولار في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

على سبيل المثال، يُتوقع أن تضطر إثيوبيا إلى مضاعفة نفقاتها العامة السنوية على التكيف مع المناخ، التي تبلغ حاليًا 400 مليون دولار أمريكي (أي ما يعادل 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي)، وذلك بهدف تنفيذ استراتيجيتها الكاملة للتخفيف من تأثير الجفاف على الزراعة، والذي يُعد قطاعًا حيويًا في الاقتصاد الإثيوبي.[65] هذه التكاليف ستكون بمثابة عبء إضافي على الميزانية العامة، مما يعكس التحديات الكبيرة التي تواجهها الدول النامية في مواجهة تلك الآثار.[66]

---

[63]- Gabriel Bachner, Birgit Bednar-Friedl, Nina Knittel, how does climate change adaptation affect public budgets? Development of an assessment framework and a demonstration for Austria, Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, V 24,2019, p1328.

[64]-كلمة الوزير الأول للحكومة الجزائرية بمناسبة انعقاد الملتقى الدولي "الوقاية من الزلازل" في 20-05 -2023. متاح على موقع الوكالة الوطنية للأخبار، تم التصفح 10-06-2023.
https://www.aps.dz/ar/economie/144209-225-15

[65] - Eleftherios Giovanis, Oznur Ozdamar, Op.cit., p9.

[66] - Eleftherios Giovanis, Oznur Ozdamar, The impact of climate change on budget balances and debt in the Middele East and North Africa, Climatic Change, V 172, N° 34,2022, p6.

ثانيا: تأثّر إيرادات الدولة بفعل تغير المناخ

تشير معظم الدراسات إلى أن تغير المناخ له تأثير على النشاط الاقتصادي، وعلى الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يؤدّي بالضرورة إمّا إلى تراجع في حجم الإيرادات الضريبية، أو الزيادة في الضرائب. فمن بين ركائز سياسات التخفيف التي تعتمدها الدول فرض المزيد من الضرائب على المنتوجات المسببة للاحتباس الحراري، كضرائب الكربون وهو ما يولد إيرادات إضافية للخزينة العامة.

من جانبه فإن تمويل أنشطة التكيف مع تغير المناخ يتطلب خفض النفقات العامة والتركيز على النفقات المتعلقة بالتكيف، ومن جهة أخرى زيادة الضرائب من أجل ضمان التمويل الحكومي المستدام.[67]

بناء على ذلك، فإن أي محاولة لتقييم شامل لتلك التأثيرات على الميزانيات العامة يستلزم ليس فقط النظر في الآثار المباشرة لزيادة النفقات ولكن أيضًا في الآثار غير المباشرة التي قد تطال القاعدة الضريبية.[68] على سبيل المثال، أظهرت دراسة أجرتها ألمانيا أنه من المتوقع أن تتأثر الميزانية العامة سلبًا بنسبة تتراوح بين 1.3% و 5.7% بحلول عام 2100 نتيجة لتأثيرات تغير المناخ على الطلب العالمي على صادراتها. ويشمل ذلك انخفاض الطلب على المنتجات الألمانية بسبب التغيرات الاقتصادية والبيئية الناتجة عن الظواهر المناخية المتطرفة، ما يؤدّي إلى تراجع الإيرادات من الضرائب المرتبطة بالتجارة والصادرات، وبالتالي زيادة الضغوط على الميزانية العامة.

ثالثا: آثار تغير المناخ على توازن الميزانية العامة والدين العام

تُشكّل التحديات المرتبطة بعجز الموازنة العامة في العديد من الدول ظاهرة اقتصادية هامة حيث تتشابك مع مجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية، وتؤثر بشكل كبير على المتغيرات

67 - Gabriel Bachner, Birgit Bednar-Friedl,Nina Knittel, (framework), Op.cit., p 1328.
68 - Gabriel Bachner, Birgit Bednar-Friedl, The Effects of Climate Change Impacts on Public Budgets and Implications of Fiscal Counterbalancing Instruments. Environmental Modeling & Assessment, V 24, 2019. p121. https://doi.org/10.1007/s10666-018-9617-3

الاقتصادية الكلية. لقد أظهرت العديد من الدراسات الاقتصادية والمالية أنّ مشكلتا عجز الميزانية والدين العام تتفاقم كلما ازدادت حدة آثار تغير المناخ، ما يجعل معالجة هذا الموضوع ضرورية لفهم تأثيراته على السياسات المالية والاقتصادية في الدول المختلفة.

يُعدّ عجز الموازنة إحدى الظواهر الأساسية في المالية العامة، ويشير إلى النقص الذي يحدث في الإيرادات الحكومية مقابل النفقات العامة المتنوعة، سواء كانت نفقات استثمارية أو جارية.[69] ويتزايد عجز الموازنة في بعض الأحيان نتيجة زيادة النشاط الاقتصادي للدولة واستفحال تدخلها في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، مما ينعكس على نمو النفقات العامة. وغالبًا ما تلجأ الدول إلى زيادة الإنفاق العام كوسيلة لمواجهة الأزمات الاقتصادية الناجمة عن التحديات البيئية، مثل قضية تغير المناخ، وهو ما يؤدي بدوره إلى تفاقم عجز الموازنة العامة.

كما أن عجز الموازنة يعتبر أحد العوامل الرئيسية في تفاقم الدين العام،[70] حيث تلجأ الدولة إلى الاقتراض لتغطية احتياجاتها التي تتجاوز إيراداتها. ورغم أن الاستدانة تُعتبر أداة مالية شائعة عالميًا ومقبولة ضمن حدود وضوابط محددة، فإن تجاوزها للمستويات الآمنة قد يؤدي إلى أزمات مالية تهدد استقرار الاقتصاد الوطني والمالية العامة.

ينشأ الدين العام نتيجة تراكم القروض العامة لسد عجز الموازنة، حيث يساهم ارتفاع العجز الكلي في رفع مستوى الدين العام. فعلى سبيل المثال، يؤدي ارتفاع معدلات التضخم إلى زيادة النفقات العامة، مما قد يزيد من عجز الموازنة، ويستدعي بالتالي اللجوء إلى الاستدانة لتمويل هذا العجز.[71]

وعليه يمكن القول، أن أزمة عجز الميزانية العامة وتزايد الديون، إلى جانب المشاكل البيئية ترجع جميعها إلى سبب جذري مشترك وهو الاندفاع نحو النمو الاقتصادي. فقد أدى هذا الاندفاع

[69]- علي عبد الرؤوف عبد العاطي محمود، العلاقة بين عجز الموازنة والدين العام المحلي في مصر، المجلة العربية للإدارة، مجلد41، عدد2، يونيو 2021، ص115.

[70]- بوحوش أسماء، صيد فاتح، قياس وتحليل العلاقة بين عجز الموازنة والدين العام في الجزائر للفترة من 2020/200، مجلة التمويل والاستثمار والتنمية المستدامة، المجلد 08، العدد 01، 2023، الجزائر، ص288.

[71]- علي عبد الرؤوف عبد العاطي محمود، مرجع سابق، ص104.

وخاصةً في ظل الظروف الخارجية والنماذج التنموية غير المتوازنة، إلى مستويات عالية من الاقتراض لم يكن بالإمكان الاستمرار فيها، لاسيما عندما تُوجَّه الموارد المقترضة نحو استثمارات غير منتجة. وبالمثل نتج تدهور البيئة عن استنزاف الموارد الطبيعية بوتيرة أسرع من قدرة البيئة على تجديدها نتيجة التوجه نحو النمو السريع على حساب استدامة الموارد. وفي كلتا الحالتين، يعزى السبب الرئيسي إلى السعي لتحقيق مستويات استهلاك تفوق قدرة كل من الاقتصاد والنظام البيئي على تحمّلها.[72]

في ضوء ما تقدّم، يُعتبر تغير المناخ بوصفه القضية البيئية الأكثر تحديًا للدول، عاملاً رئيسيًا في تفاقم عجز الميزانية العامة وزيادة حجم الديون العامة، حيث يفرض أعباء مالية إضافية على الدول للتكيّف مع آثاره والحد من مخاطره. ويبرز هذا التأثير بوضوح في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، التي تُعدّ من بين الأكثر تضررًا بالمشكلة. وبما أن اقتصاديات معظم دول هذه المنطقة تعتمد إلى حد كبير على النفط، بمساهمة قدرت في المتوسط بـ 16% من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2019، فإن تباطؤ نمو الطلب العالمي على النفط بسبب تغير المناخ، سوف ينعكس سلبا على إيرادات هذه الدول، وبالتالي على توازن الميزانية العامة، مما يرفع من نسبة الديون إلى إجمالي الناتج المحلي.

في سنة 2020، توسع عجز الميزانية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ببلوغه 10.1% من إجمالي الناتج المحلي للمنطقة، مقارنة بسنة 2019 أين بلغ 3.8%.[73] وسجل مثلا رصيد الموازنة العامة للجزائر في سنة 2020 عجزا قُدّر بـ 2.160 مليار دينار جزائري بسبب أزمة

[72]-John Shilling, Réflexions sur la dette et l'environnement, Finances et Développement-publication trimestrielle du fond monétaire international et de la banque mondiale, Juin 1992, p.28.

[73]- بوحوش أسماء، صيد فاتح، مرجع سابق، ص290.

انخفاض الجباية البترولية مدعومة بجائحة كوفيد. كما عرفت ذات السنة زيادة الدين العام الداخلي الذي بلغ 9.423 مليار دينار، ما يعادل 49.37% من الناتج المحلي الخام.[74]

في السياق نفسه، أبرزت العديد من الدراسات حول تأثير تغير المناخ على الميزانيات العامة والديون في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبا، وأمريكا اللاتينية، ومنطقة البحر الكاريبي أن درجة الحرارة لها تأثير كبير على التوازنات المالية للدول ونسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. وخلصت الدراسات ذاتها إلى "أنه إذا ارتفع متوسط درجة الحرارة بمقدار 1 درجة مئوية سينخفض رصيد الموازنة العامة بنسبة 0.04%، وقد يصل هذا المعدل إلى 0.30% على المدى الطويل". أما بالنسبة للدين العام فإن متوسط درجة الحرارة يزيد من نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي بمعدل 1.87% في المدى الطويل. وقد تصل الزيادة إلى 2.5% في المدى القصير.

باستخدام توقعات درجات الحرارة وهطول الأمطار بين عامي 2020–2099 في ظل سيناريوهات مختلفة لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري، خلصت الدراسة نفسها إلى أن رصيد الميزانية العامة سينخفض بنسبة 2.3% إلى 7.3%، بينما سيزداد الدين العام بنسبة 6% إلى 18%.

وفقا لدراسة أخرى، فإن الدين العام في البلدان المعرضة للظواهر المناخية أعلى بنسبة 54.1 نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي منه في البلدان غير المعرضة للكوارث. وبالنظر إلى سيناريوهات تغير المناخ.

[74]- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2020، متاح بالموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة الجزائري، تم التصفح 22-12-2023
https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2023/11/Rapport-APLRB-2020-en-arabe.pdf

في سنة 2016، وجدت دراسة أجريت على 12 دولة كاريبية أن الفيضانات والعواصف كان لها تأثير سلبي على نتائج الموازنة العامة، وأن الظواهر الطبيعية نفسها تزيد من نسبة الديون بحوالي 3 إلى 5%.[75]

في الاتجاه نفسه، يرى بعض المختصين أنه مع تزايد تواتر وشدة الصدمات المرتبطة بالمناخ مثل؛ الجفاف والفيضانات، فإن قدرة البلدان النامية على التعامل معها تصبح أشدّ تأثّرا بسبب أعباء الديون المتزايدة ونقص التمويل العمومي. وهو ما يجعل الاقتراض الملاذ الأخير للتعامل مع تلك الآثار، حيث تشكّل الديون أكثر من 70% من التمويل العام لتغير المناخ، تُخصّص بشكل أساسي للتخفيف من آثاره.

علاوة على ذلك، فإن الاقتراض الخارجي يزداد بعد الصدمة المناخية، حيث تزداد الخسائر والأضرار الناجمة عنها بسبب الضغط على الميزانيات العامة. ولَعلّ ما يزيد من تعظيم العجز، أن العالم يفتقر إلى نظام فعال لإدارة الديون، وأن هيكل الدين الحالي غير مناسب للوضعية المالية للدول المستدينة، والمرتبطة بِمخلّفات تغير المناخ.[76]

الفرع الثاني: تأثير تغير المناخ على الميزانية العامة يتميز بعدم اليقين

يُمثِّل تغير المناخ أحد التحديات البيئية التي يصعب على الدول التنبؤ بكافة آثارها بدقة؛ إذ يتميز بتأثيرات متقلبة قد تتفاوت في حجمها وتوقيتها، مما يجعل تقدير التكلفة المالية لهذه الظاهرة على الميزانية العامة مسألة معقّدة. يؤدي عدم اليقين المرتبط بتغير المناخ إلى إرباك التخطيط المالي حيث يصعب تحديد التكاليف المستقبلية بشكل دقيق، سواء على مستوى تمويل مشاريع التكيف

[75] - Eleftherios Giovanis, Oznur Ozdamar, Op.cit. pp.3-9.
[76]- la conférence des Nations Unies sur le commerce et le Développement. Sur le site-web (CNUCED), consulté le 27-05-2023.
https://unctad.org/fr/news/la-dette-mondiale-et-les-crises-climatiques-sont-etroitement-liees-voici-comment-faire-face.

المناخي، أو الاستعداد للكوارث البيئية، أو الاستثمار في البنية التحتية اللازمة للحد من أضرار التغير المناخي.

من هنا تأتي أهمية الاعتماد على الأبحاث والدراسات العلمية وتطوير نماذج محاكاة متنوعة لاستشراف هذه التكاليف المالية. فاستخدام مثل هذه النماذج يتيح للدول بناء سيناريوهات متعددة لقياس الأثر المالي لهذه القضية، ويمكّن صناع القرار من تحسين التخطيط المالي لمواجهتها. كما أن الاعتماد على هذه الأدوات يساعد في تقليص دائرة عدم اليقين، ويعزز قدرة الدول على تخصيص الموارد بفعالية، مما يضمن مرونة أكبر في السياسات المالية، ويخفف من المخاطر المالية الناتجة عن التغيرات المناخية المفاجئة.

أولا: مصادر عدم يقين تغير المناخ

يُعتبر تغير المناخ موضوعاً بالغ التعقيد ومحاطاً بكثير من عدم اليقين،[77] وقد أكدت الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ على هذه السمة، مشيرةً إلى أن "هناك قدراً كبيراً من الشكوك يكتنف التنبؤات بتغير المناخ، ولاسيما فيما يتعلق بتوقيته ومداه وأنماطه الإقليمية". وتتفق الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC)، وهي الجهة العلمية الأبرز في دراسة هذه الظاهرة على وجود هذا القدر من عدم اليقين، حيث تضم العديد من الباحثين من مختلف دول العالم في مجالات علمية متعددة، بهدف تقديم رؤى أكثر شمولاً حول الظاهرة وسبل مواجهتها.[78]يمكن تصنيف مصادر عدم اليقين إلى عدة جوانب رئيسية:

[77]-Martin Baur, Pierre-Alain Bruchez, Scherie Nicol, (CCLFS), Op.cit., p04.

[78]- (IPCC) الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ جهاز علمي يقوم باستعراض وتقييم أحدث المعلومات العلمية والفنية والاجتماعية – الاقتصادية المتوافرة في كافة أنحاء العالم وذات الصلة بفهم تغير المناخ. ولا تجري الهيئة بحوثاً ولا تراقب أي معلومات أو بارامترات ذات صلة بالمناخ. وهي هيئة حكومية دولية مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. وقد بلغ عدد الدول الأعضاء في الهيئة حاليا 195 دولة. وتجتمع الهيئة كل عام مرة واحدة على الأقل في جلسات عامة على مستوى ممثلي الحكومات حيث تتخذ القرارات الرئيسية بشأن برنامج عمل الهيئة، ويُنتخب أعضاء مكتبها، بمن فيهم الرئيس. وتشارك الحكومات أيضاً في تحديد التقارير وترشيح المؤلفين وفي عملية الاستعراض وقبول وإقرار واعتماد التقارير في جلسات عامة.https://www.ipcc.ch

1. عدم اليقين العلمي

يعتمد فهم تغير المناخ بشكل كبير على البيانات العلمية المتاحة، والتي قد تكون غير مكتملة أو محدودة في بعض الأحيان، نظراً للتفاوت في قدرات الدول والمؤسسات العلمية على جمع المعلومات وتحليلها. فالبيانات الحالية قد تعتمد على نماذج قياسية أو إحصاءات تاريخية قديمة، مما يُضعف قدرتها على التنبؤ بالدقة المطلوبة. إضافة إلى ذلك، فإن التطورات المستمرة في التقنيات والأدوات البحثية تؤدي إلى ظهور معلومات جديدة من شأنها أن تعيد صياغة الفهم العلمي للظاهرة بشكل متكرر.[79]

2. عدم اليقين حول التأثيرات المستقبلية

بسبب التعقيدات الكبيرة في التفاعلات البيئية، يصبح من الصعب التنبؤ بمدى تأثير تغير المناخ على نظم بيئية بعينها وعلى مناطق جغرافية محددة. هذه التعقيدات ترتبط بتغيرات الطقس مثل زيادة وتيرة الكوارث الطبيعية كالأعاصير والفيضانات، والتي تتفاوت من منطقة لأخرى. يضاف إلى ذلك صعوبة التنبؤ بتلك التأثيرات على المدى الطويل، ما يجعل من الصعب وضع سياسات استباقية محددة.

3. عدم اليقين في التفاعل بين التأثيرات الاجتماعية والبيئية

من العوامل التي تزيد من عدم اليقين في هذا السياق تداخل النظم البيئية مع النظم الاجتماعية والاقتصادية. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي تدابير معينة للتكيف مع تغير المناخ إلى تغييرات في سلوك السكان المحليين، مما يعقّد مسألة التنبؤ بنتائج هذه التدابير. ويشمل ذلك تأثيرات

[79]- الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تقرير التقييم الرابع، الملخّص الفني، متاح على موقع (IPCC)، تم التصفح بتاريخ 02-03-2024.
https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/ar/tssts-2-2.htm

مثل الهجرة البيئية أو النزوح السكاني من المناطق المتضررة، مما يفرض ضغوطاً إضافية على النظم الاقتصادية والاجتماعية المحيطة.[80]

4. عدم اليقين المرتبط بالسياسات الدولية والسلوك البشري

يعد السلوك البشري والتصرفات الاستراتيجية على المستوى الدولي أحد المصادر المهمة لعدم اليقين. فالدول قد تتخذ إجراءات مختلفة وفقاً لاهتماماتها الوطنية، مثل خفض الانبعاثات أو الاستثمار في الطاقة المتجددة، وقد تتبنى استراتيجيات متباينة تتأثر بالتوازنات الاقتصادية والسياسية. كما يمكن أن تؤثر السياسات البيئية المفروضة على الشركات الصناعية أو المرافق العامة على توجهات السوق وتكاليف الإنتاج، مما يجعل تأثيرها على البيئة والسكان غير قابل للتنبؤ بشكل كامل.[81]

5. عدم اليقين الاقتصادي والمالي

تشمل الجوانب الاقتصادية لتغير المناخ مصادر عدم يقين تتعلق بتأثيراته على النمو الاقتصادي والأسواق المالية، حيث يمكن أن يؤدي ارتفاع درجات الحرارة وتغير أنماط الطقس إلى تدهور الإنتاجية الزراعية أو تعطيل البنية التحتية في مناطق معينة. كما أن التكاليف المحتملة للتكيف أو للتخفيف من آثار تغير المناخ، مثل الاستثمار في البنية التحتية المقاومة للفيضانات أو التحول إلى مصادر الطاقة المتجددة، تخلق ضغوطاً مالية غير متوقعة على الميزانيات العامة، وتتطلب تقديرات مالية قد تكون متغيرة بتغير الظروف المناخية.

---

[80]-sur le web-site world bank group, consulté le 23-10-2024 https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/09/13/climate-change-could-force-216-million-people-to-migrate-within-their-own-countries-by-2050?utm_source=chatgpt.com

[81]- الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ 2014، التخفيف من تغير المناخ، ملخص لصانعي السياسات، متاح على الموقع الالكتروني (IPCC)، تم التصفح بتاريخ 15-12-2024. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WG3AR5_SPM_brochure_ar-1.pdf?utm_source=chatgpt.com

6. عدم اليقين التكنولوجي

يُعدّ الابتكار التكنولوجي جزءاً أساسياً من الاستجابة لتغير المناخ، سواء من خلال تقنيات احتجاز الكربون أو الطاقة المتجددة. ومع ذلك، فإن التوقعات حول مستقبل التكنولوجيا وطبيعة انتشارها تظل غير مؤكدة. فقد تزداد سرعة تطوير تكنولوجيات جديدة غير مكلفة وذات فعالية عالية أو قد تبقى التقنيات المتاحة غير كافية للتعامل مع التحديات المناخية في الوقت المناسب.

ثانيا: تأثير عدم اليقين على الميزانية العامة للدولة

يشكل عدم اليقين الملازم لتغير المناخ تحدياً كبيراً لتقييم وتحليل الميزانية العامة، حيث يؤدي إلى انخفاض دقة وموثوقية تقديرات الميزانية ويزيد من احتمالات انحرافها عن النتائج المخطط لها[82] ما من شأنه إحداث تقلبات كبيرة في التوقعات المالية. هذا الوضع يُصعّب على الحكومات وضع خطط مالية طويلة الأجل بسبب عدم القدرة على التنبؤ الدقيق بالتكاليف المستقبلية المرتبطة بمواجهة آثار هذا التحدّي البيئي. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يُعيق عدم اليقين القرارات الحكومية المتعلقة بالاستثمار في مجالات حيوية مثل البنية التحتية والطاقة المتجددة، ويحدّ من القدرة على تقييم الآثار الاقتصادية للسياسات العامة وتحديد الأولويات المستقبلية بفعالية.

يرى البعض أن الشكوك التي تحوم حول هذا الموضوع، يمكنها أن تؤثر بنحو سيء على شفافية تقارير الميزانية العامة، فتُصعّب على المواطنين والمؤسسات الرقابية فهم القرارات المالية لحكوماتهم.

يتطلب تحقيق فهم أعمق لحالة عدم اليقين المرتبطة بتغير المناخ إعادة تقييم الأساليب التي يعتمدها العلماء في تقدير المخاطر والتنبؤ بالتأثيرات الاقتصادية والمالية المحتملة. ويستلزم ذلك

82- Budget Uncertainty Analysis: Monte Carlo Simulations for Budget Uncertainty Assessment Sur les site-web fastercapital, consulté le 28-06-2024. https://fastercapital.com/content/Budget-Uncertainty-Analysis--Monte-Carlo-Simulations-for-Budget-Uncertainty-Assessment.html

تحديث هذه الأساليب باستمرار، واختبار نماذج مناخية واقتصادية متنوعة لضمان دقة التوقعات. في هذا السياق، تعمل الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ على محاكاة مجموعة واسعة من النماذج المناخية، بهدف تقديم تقديرات أكثر دقة لمختلف سيناريوهات الانبعاثات. ومن هذا المنطلق تم استعراض بعض الدراسات العلمية التي توضح المخاطر المرتبطة بعدم اليقين عند تقييم تأثير تغير المناخ على الاقتصاد والميزانيات العامة، لكنها في الوقت ذاته تبرز الدور الحيوي للأبحاث العلمية في تحسين القدرة على التنبؤ وتطوير سياسات مالية أكثر استجابة لهذه التحديات.

توصّلت دراسة أُعدت سنة 2013، حول تأثير تغير المناخ على الغذاء، إلى أنه وبسبب الاختلافات بين النماذج الحسابية والتجريبية، لازال المجتمع العلمي بعيداً كل البعد عن القدرة على التنبؤ بدقة وقياس تأثير الاحترار العالمي على إنتاج الغذاء. فبينما أظهرت النماذج التجريبية مثلا انخفاضا بنسبة 3.6٪ في محصول الذرة، تتوقع النماذج الحسابية زيادة بنسبة 6.5٪، ويرجع ذلك إلى حد كبير للمكاسب المحققة من كفاءة استخدام المياه الناتجة عن ارتفاع تركيزات غاز ثاني أكسيد الكربون والزيادة المتوقعة في نسبة هطول الأمطار.[83] كما جاء في الدراسة نفسها، أن هناك باحثون بارزون وجدوا تباينات كبيرة بين النماذج حيث أظهرت بعضها خسائر في الغذاء أكبر بمرتين من غيرها.

[83]-The new humanitarian Journalism from the heart of crises, Uncertainty flourishes in a warming climate, October, 2023, sur le site-web The new humanitarian. Consulté le 12-11-2013.https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2013/10/30/uncertainty-flourishes-warming-climate

خلصت دراسة أخرى أجراها باحثون بالولايات المتحدة سنة 2023 حول الآثار المحتملة لتغير المناخ على الموازنة العامة،[84] إلى أن نمذجة الآثار الاقتصادية عادة ما تتم باستخدام نماذج التوازن،[85]واعتبرت أن هذه الأخيرة ليست مناسبة تماماً لتمثيل هذه الخصائص. فاستخدام وسيلة التوزيع الكثيف[86] للآثار يمكن أن يمثل تمثيلاً ناقصاً لكل من المخاطر والفرص التي تنطوي عليها سياسة المناخ.

كما سجّلت هذه الدراسة أن الخسائر ليست ممثلة بشكل كامل في تحليل التكلفة والعائد الحالي لسياسة المناخ، إذ أن تحليل الميزانية العامة لا يشمل فوائد السياسات المناخية غير المالية المحتملة مثل انخفاض الوفيات بسبب الهواء النظيف. ولذلك أوصت بتحسين النمذجة والتشريعات للتخفيف من هذه الآثار.

علاوة على ذلك، جاء في الدراسة أن الخبراء أو أصحاب المصلحة لا يَتّفقون على العديد من النماذج المفاهيمية التي تصف نظام المناخ، وكيفية تقدير النتائج البديلة وتقييمها، مثل مقارنة تكاليف التخفيف مع الأضرار التي تم تجنبها في الأجيال القادمة. وأضافت أنه مادامت عواقب تغير المناخ والاستجابات المصاحبة له سوف تظهر على مدى يتراوح بين عقود إلى آلاف السنين، فإن الافتراضات حول كيفية تقييم التكاليف التي سيتم تحملها في المستقبل يمكن أن تغير نتائج التحليل

---

[84]- Dolan, Flannery, Carter C. Price, Robert J. Lempert, Karishma V. Patel, Tobias Sytsma, Hye Min Park, Felipe De Leon, Craig A. Bond, Michelle E. Miro, and Andrew Lauland, The Budgetary Effects of Climate Change and Their Potential Influence on Legislation: Recommendations for a Model of the Federal Budget. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2023. Sur le site-web RAND, consulté le 25/05/2024. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2614-1.html.

[85]- نماذج التوازن هي "أساليب للتعامل مع قضايا الاقتصاد الكلي وتتناول التأثيرات طويلة المدى لتغير المناخ والتكيف قصير المدى."

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2014. Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the IPCC

[86]- التوزيع المكثف (Intensive Distribution): أسلوب توزيعي يقوم على استخدام أكبر عدد ممكن من قنوات التوزيع المتاحة لتوصيل المنتجات إلى أكبر عدد ممكن من زبائن الشريحة المستهدفة. من الموقع الإلكتروني https://hbrarabic.com/

ولهذا السبب، فإن الأساليب الشائعة الاستخدام، مثل تحليلات التكاليف والفوائد، ليست كافية لمعالجة تغير المناخ.

يعد مكتب الميزانية في الكونغرس ومكتب الإدارة والميزانية من المواضيع التي شملها نطاق هذه الدراسة، باعتبارهما الهيئتان المسؤولتان عن دراسة السياسة المالية وتفاعلات تغير المناخ بالإدارة الفدرالية. وفي هذا الإطار، أدرج مكتب الإدارة والميزانية تأثيرات تغير المناخ في توقعات الميزانية العامة حيث قدّر خسارة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 4.5% على مدار 25 عامًا. [87] ومع ذلك، أشار إلى افتقاره للمعلومات الكافية لتقدير المدخرات المستقبلية الناتجة عن استثمارات التكيف والتخفيف من آثار تغير المناخ، موصيًا باستخدام نماذج متخصصة لدمج المخاطر المناخية في تخطيط الاقتصاد الكلي.

من بين التوصيات التي قدمتها الدراسة، التأكيد على أن أي أداة تحليلية أو إطار منهجي يُستخدم في إعداد الميزانية العامة سيكون له تأثير جوهري على قرارات السياسة المستقبلية، مما ينعكس على جودة حياة الأفراد. لذا، ينبغي أن تكون جميع الافتراضات والنتائج المترتبة على هذه النماذج واضحة، شفافة، ومتاحة لضمان دقة التقديرات واتخاذ قرارات مستنيرة .كما أوصت على ضرورة أن تربط نماذج تغير المناخ بين النظم الطبيعية والأنظمة البشرية، بحيث تعكس القرارات الاقتصادية آثارها المباشرة على مستويات الانبعاثات، وما يترتب على ذلك من تغيرات في درجات الحرارة، مما يسمح بتقييم أكثر دقة للمخاطر المناخية والتكيف معها بفعالية.

87- Dolan, Flannery, Carter C. Price, Robert J. Lempert, Karishma V. Patel, Tobias Sytsma, Hye Min Park, Felipe De Leon, Craig A. Bond, Michelle E. Miro, and Andrew Lauland Op, cit.

المبحث الثاني: مساهمة الميزانية العامة في التأثير على مسار تغير المناخ

أدى تغير المناخ إلى إعادة تسليط الضوء على الدور التدخلي للدولة في معالجة الأزمات الطارئة، بما في ذلك الأزمات البيئية التي تهدد الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية. في هذا السياق يرتبط مفهوم حماية البيئة ارتباطًا وثيقًا بالمصلحة العامة، مما يجعل مسؤولية مواجهة تحديات تغير المناخ من أولويات الدولة باعتبارها المسؤولة الأولى عن رفاهية مواطنيها وتحقيق التنمية المستدامة. وتتمثل أهمية هذه المسؤولية في ضرورة وجود استراتيجيات مالية واقتصادية مُنسَّقة، بالإضافة إلى وضع خطط مناسبة للتكيف مع الأضرار الناتجة عن الظاهرة.

في سعيها لتلبية هذه المسؤولية، تواجه الدول تحديًا في موازنة استجابتها لتغير المناخ مع مصالحها الوطنية التي تشمل أولويات اقتصادية وإنمائية. ورغم أن التحديات البيئية التي تفرضها هذه الظاهرة تتطلب التزامًا جادًا، فإن هذا التوجه أصبح ضرورة حتمية تتطلب تبني سياسات ومبادرات جماعية ضمن التزامات دولية صارمة.

من هنا، تبرز أهمية الميزانية العامة كأداة رئيسة في تحديد قدرة الدولة على تنفيذ استراتيجيات فعالة لمواجهة تغير المناخ. فهي لا تقتصر على توزيع النفقات فقط، بل تمثل تجسيدًا للتوجهات السياسية التي تتبناها الدولة في ميدان حماية البيئة. وبالتالي، فإن الميزانية العامة تعد أداة استراتيجية في بناء سياسات مناخية مستدامة ووسيلة لتمويل مشروعات الحد من آثار تغير المناخ وتعزيز قدرات التكيف مع التحديات البيئية.

على ضوء ما تقدم، سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ المطلب الأول نستكشف فيه إطار تدخل الدولة لمواجهة تغير المناخ، بينما نسلط في المطلب الثاني مساهمة الميزانية العامة في تجسيد السياسات المناخية.

المطلب الأول: إطار تدخل الدولة لمواجهة تغير المناخ

يعد تغير المناخ من القضايا العالمية التي تتطلب تدخلًا حكوميًا فعالًا لضمان تحقيق التوازن بين حماية البيئة وحماية المصالح الوطنية للدول. ففي الوقت الذي تتزايد فيه الضغوط البيئية على الدول بسبب الآثار السلبية لهذه الظاهرة، يصبح من الضروري إيجاد حلولًا تُلائم بين الالتزامات الدولية لحماية البيئة وبين الاحتياجات الوطنية الاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي، فإن التصدي لتغير المناخ لا يمكن أن يتم بمعزل عن أولويات الدولة ومصالحها الاستراتيجية (الفرع الأول).

من ناحية أخرى، يعد التعاون الدولي والتنسيق بين الدول في مواجهة تغير المناخ أمرًا بالغ الأهمية، حيث تفرض الأطر القانونية الدولية عددًا من الالتزامات لضمان استجابة منسقة وفعالة لهذه الظاهرة. في هذا الإطار، تبرز القواعد الدولية التي تشكل الأساس القانوني لتنظيم التعاون بين الدول وتحديد التزاماتها في مجال حماية البيئة ومواجهة آثار تغير المناخ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التصدي لتغير المناخ بين الالتزام بحماية البيئة وحماية المصالح الوطنية

يعتبر حق المواطن والإنسان بالبيئة بمنزلة المصلحة العامة. كما تعتبر مسؤولية الدولة أساسية في حماية الأرض من التلوث والمحافظة على نقاوة الهواء والمياه، إلا أن الدول –وعند بحثها لفرض إجراءات وسياسات لمجابهة المسألة البيئية الأبرز ألا وهي تغير المناخ– غالبا ما تسعى إلى حماية مصالحها ولاسيما تلك المتعلقة بالاقتصاد والتنمية.

أولا: تغير المناخ ضمن مجال المرفق العام البيئي

تستند تدخّلات الدولة عبر إدارتها على فكرة المصلحة العامة التي تبرر تصرفاتها، ومن المنطقي أن تدخلها لحماية البيئة من خلال المرفق العام يستند على نفس الغاية، ويكتسب حماية البيئة صفة المصلحة العامة من خلال الاعتراف به كحق في الدساتير والتشريعات. وقبل ذلك فإن الدولة

هي المسؤولة عن هذا المرفق العام بناء على التزاماتها بالمواثيق الدولية[88] إذ تقتضي مبادئ ميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي، أن للدول الحق السيادي في استغلال مواردها، بمقتضى سياساتها البيئية والإنمائية، وعليها مسؤولية ضمان ألاّ تسبب الأنشطة التي تقع داخل ولايتها أو تحت سيطرتها ضررا لبيئة أو مناطق أخرى تقع خارج حدود ولايتها الوطنية.

يعدّ الاعتراف بهذا الحق سواء في الدستور أو في التشريع، مبررا أساسيا لتدخل الدولة باسم المصلحة العامة.[89] وينطبق ذلك على الجزائر، حيث كرّس دستور 2020 هذا الحق سواء من خلال ديباجته، التي نصت على أن "يظل الشعب منشغلا بتدهور البيئة والنتائج السلبية للتغير المناخي وحريصا على ضمان حماية الوسط الطبيعي والاستعمال العقلاني للموارد الطبيعية وكذا المحافظة عليها لصالح الأجيال القادمة"، أو من خلال التأسيس لهذا الحق في متن الوثيقة، حيث نصت المادة 21 منه على أن الدولة تسهر على حماية البيئة بأبعادها البرية والبحرية والجوية. وأقرت المادة 64 من الدستور صراحة "بحق المواطن في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة".[90]

كما أن الاعتراف التشريعي في القانون الجزائري بالحق في بيئة سليمة، يظهر في جملة من النصوص تدل جميعها على أن حماية البيئة تشكل مصلحة عامة ينبغي تحقيقها، وهو ما يعتبر سندا لتدخل الدولة في القضايا البيئية. على غرار القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الذي يحدد قواعد حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والمبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة، بهدف ترقية التنمية الوطنية المستدامة، الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار التي تلحق بالبيئة، إصلاح الأوساط المتضررة، وترقية الاستعمال الإيكولوجي والعقلاني للموارد الطبيعية واستعمال التكنولوجيات الأكثر نقاء...؛

[88]-هيئة الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.
[89]- سيهوب سليم، المرفق العام والبيئة، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، عدد07/ 2016، ص177.
[90]-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 82، مؤرخة في 30-12- 2020.

لقد ألقى هذا القانون على عاتق الدولة مهمة السهر على حماية وحراسة مكوّنات البيئة، حيث جاء في المادة 10 منه "تضمن الدولة حراسة مختلف مكونات البيئة ويجب عليها أن تضبط القيم القصوى ومستوى الإنذار وأهداف النوعية، لاسيما فيما يتعلق بالهواء والماء والأرض وباطن الأرض وكذا إجراءات حراسة هذه الأوساط المستقبلة والتدابير التي يجب اتخاذها في حالة وضعية خاصة".

كما نصت المادة 11 من القانون ذاته "تسهر الدولة على حماية الطبيعة والمحافظة على السلالات الحيوانية والنباتية ومواضعها، والإبقاء على التوازنات البيولوجية والأنظمة البيئية، والمحافظة على الموارد الطبيعية من كل أسباب التدهور التي تهددها بالزوال، وذلك باتخاذ كل التدابير لتنظيم وضمان الحماية."

بخصوص ما يتعلق بمشروعية تدخل الدولة لمواجهة تغير المناخ، فإنه يفهم من أحكام الفصل الثاني من القانون 03-10 المتعلق بمقتضيات حماية الهواء والجو، ولاسيما المادة 44 منه أن الدولة يقع على عاتقها الالتزام بمنع أي تلوث جوي يؤثر على التغيرات المناخية.[91]

إلى جانب القانون السالف الذكر، ومن أجل ضمان تنمية منسجمة ومستدامة للفضاء الوطني أصدرت الجزائر القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. تضمن هذا النص التوجهات الكبرى، وحدد الأدوات المتعلقة بتهيئة الإقليم، التي تهدف إلى حماية الفضاءات والمجموعات الهشّة إيكولوجيا واقتصاديا وتثمينها، وحماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية والمرتبطة بتغير المناخ. ومن خلال هذا النص قد اعترف المشرع أيضا بمشروعية تدخل الدولة في المجال البيئي من خلال المادة 2 من هذا القانون، والتي نصّت على أن "الدولة تبادر بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وتديرها".[92]

[91]- القانون رقم 03-10، مرجع سابق.

[92]-. القانون رقم 01-20، المؤرخ في 12-12-2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 77، مؤرخة في 15-12-2001.

لتعزيز وتدعيم حماية مجال التنوع البيولوجي في كل مناطق الوطن، أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 11-02 مؤرخ في 17 فبراير 2011 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ويظهر من خلال المادة 19 منه، أن الإدارات العمومية أو الجماعات الإقليمية هي التي لها الصلاحيات بتصنيف وإدارة هذا المرفق العمومي البيئي المتمثل في المجال المحمي، وألقى عليها الالتزام بالمبادرة بتصنيف الأقاليم كمجال محمي.[93]

علاوة على قواعد الضبط البيئي من أجل الحفاظ على البيئية وحماية حق المواطن في بيئة سليمة، انتهج المشرع الجزائري المقاربة التحفيزية، من أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 76من قانون رقم 03-10 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والتي جاء فيها: "تستفيد من حوافز مالية وجمركية تحدد بموجب قانون المالية، المؤسسات الصناعية التي تستورد التجهيزات التي تسمح في سياق صناعتها أو منتوجاتها، بإزالة أو تخفيف ظاهرة الاحتباس الحراري، والتقليص من التلوث في كل أشكاله".

كما نصت المادة 77من ذات القانون على: "يستفيد كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بأنشطة ترقية البيئة من تخفيض في الربح الخاضع للضريبة...".[94]

النهج نفسه اعتمده المشرع في القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة في الفقرة الأولى من المادة 57 التي نصت على أنه :"تحدد في إطار قوانين المالية إجراءات محفّزة بغرض تطوير الفضاءات والأقاليم والأوساط الواجب ترقيتها وفقا لأدوات تهيئة الإقليم المصادق عليها".[95]

[93]- القانون رقم 11-02 مؤرخ في 17-02-2011 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 13، مؤرخة في 28-02-2011.
[94]- القانون رقم 03-10، مرجع سابق.
[95]-. القانون رقم 01-20، مرجع سابق.

ثانيا: تباين تدخل الدول لمواجهة تغير المناخ

واجهت الدول ولاسيما الديمقراطية منها عند تعاملها مع مسألة تغير المناخ عدة تحدّيات، ما نتج عنه ظهور تباين في الأداء بينها، على سبيل المثال؛ شهدت بعض الدول المتقدمة انخفاضا في الانبعاثات مثل ألمانيا والمملكة المتحدة والسويد، بينما فشلت بعض الدول في التحكم في نمو الإنبعاثات مثل كندا والولايات المتحدة.

يرجع هذا التباين إلى العديد من الأسباب؛ أهمها إحجام السياسيين عن إدخال إصلاحات قد تثير مقاومة من الناخبين كفرض ضرائب أعلى على الطاقة، أو استغلال تغير المناخ في البرامج الانتخابية لجذب الأصوات، كالكشف عن إجراءات أكثر صرامة قد يقترحها المعارضون. دون إغفال تأثيرات جماعات الضغط الاقتصادية التي يمكن حشدها لحماية المصالح لمقاومة التغيير.[96]

من دون شكّ، تؤثّر خصائص النظام السياسي للدولة؛ –كالترتيبات الانتخابية والحزبية وأشكال الحكم رئاسية أو برلمانية، أو أشكال الدول فدرالية أو اتحادية وما إلى ذلك...–أيضا على صياغة وتطوير السياسات المناخية وتنفيذها.

إلى جانب ذلك، تميل الدول التي تعتمد بشكل رئيسي على تصدير الوقود الأحفوري إلى إبداء حذر أكبر تجاه خفض انبعاثاتها، وتتردد في تبني التحول نحو الطاقات المتجددة.

يرى البعض أن تحقيق حوكمة فعالة لتغير المناخ يتطلب إعادة تعريف المصالح الوطنية بما يتماشى مع المخاطر المناخية، مما يسمح بتطوير رؤية شاملة حول تأثير هذه القضية على الرفاه الوطني على المدى الطويل. ومع ذلك، يختلف هذا النهج من دولة إلى أخرى، حيث لا تُعتمد أي سياسة ما لم تكن متوافقة مع أولوياتها الداخلية.

[96]-James Meadowcroft, Op., cit. p5.

لقد اعتمدت بعض الدول درجة الحرارة كمؤشر ينبغي الوصول إليه، مشيرة إلى أن سياساتها تهدف إلى تقييد ارتفاع متوسط درجات الحرارة العالمية إلى قيمة معينة، وركز البعض الآخر على أهداف محددة لخفض الانبعاثات، بينما ركّزت دول أخرى على أنشطة التكيف.[97]

فضلا عن ذلك، فإن اتخاذ تدابير لمواجهة تغير المناخ يفرض قيودا على الجانب التنموي للدول، وهو ما يثقل كاهل الدول النامية مقارنة مع الدول المتقدمة التي نالت قسطها من التطور، والتي كانت المتسبب الرئيسي والتاريخي في تغير المناخ. ومن ثم كان لزاما إيجاد أداة قانونية يتم من خلالها تحقيق العدالة بين الطرفين من خلال التفريق بين الالتزامات الملقاة على عاتق الدول النامية والمتقدّمة.

الفرع الثاني: القواعد الدولية لمواجهة تغير المناخ

مرت القواعد الدولية الناظمة لتغير المناخ بمراحل عديدة تعكس تزايد الوعي العالمي بضرورة التصدي لهذه الظاهرة، ومن بين المحطات المهمة التي أسست لتلك القواعد، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، بروتوكول كيوتو، واتفاقية باريس. بينما نجد من بين أهم المواضيع الأساسية التي يعالجها القانون الدولي لتغير المناخ؛ المسؤولية المشتركة والمتباينة للدول، التمويل المناخي، والتنمية المستدامة.

أولا: تطور نهج مواجهة تغير المناخ على المستوى الدولي

استغرق المجتمع الدولي وقتًا طويلًا للوصول إلى توافق حول قضية تغير المناخ. وخلال هذه الفترة، شهدت طريقة التعامل مع المناخ تطورًا ملحوظًا وفقًا للرؤية السائدة. ففي البداية، في الثمانينيات، اعتُبر المناخ "إرثًا مشتركًا للإنسانية"، يستحق نظامًا مخصصًا لحمايته. لكن مع دخول التسعينيات، تغيّرت هذه النظرة ليُنظر إلى المناخ باعتباره "سلعة اقتصادية"، تخضع لقواعد التجارة

[97]- ibid, p14.

العالمية. وفي النهاية، تم دمج المناخ كعنصر أساسي ضمن إطار التنمية المستدامة، مما يعكس إدراكًا أوسع لأهميته وتأثيره على جميع جوانب الحياة.

تم عقد أول مؤتمر عالمي للمناخ في جنيف عام 1979، أين نبّهت فيه كل من المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، هيئة الأمم المتحدة بمخاطر تغير المناخ. بالديناميكية نفسها عقد مؤتمرين عامي 1980 و1985 في فيلاخ بالنمسا. تمحور المؤتمر الأول حول الجانب العلمي لتغير المناخ، وانتهت باستنتاج قاطع بوجود تهديد مؤكّد للمناخ. أما المؤتمر الثاني فقد أوصى بضرورة اتخاذ المزيد من الإجراءات السياسية والملموسة لمكافحة هذه الظاهرة.[98]

في الفترة من 27 إلى 30 يونيو 1988، تم عقد مؤتمر جديد في كندا بمدينة تورنتو، انتهى بدعوة الحكومات لحماية الغلاف الجوي وإنشاء صندوق عالمي مخصص لهذا الهدف.

بعد مرور بضعة أشهر، اقترحت حكومة مالطا على الجمعية العامة للأمم المتحدة جعل المناخ جزءًا من "الإرث المشترك للإنسانية". أفضت مناقشة هذا الاقتراح إلى إصدار قرارا أمميا يحمل رقم 53/43 بتاريخ 06 ديسمبر 1988، بشأن المناخ، بعنوان "المناخ الشاغل المشترك للبشرية". جاء فيه ما يلي: "...واقتناعا منها بأن تغير المناخ يؤثر على البشرية جمعاء وأنه يجب معالجة هذه المسألة في إطار عالمي، ومراعاة للمصالح الحيوية للبشرية جمعاء، وكون المناخ أحد الشروط الأساسية للحياة على الأرض، فإننا نعتبر أن تغير المناخ هو شاغل مشترك للبشرية".[99]

في عام 1989، تبنّت 24 دولة إعلان لاهاي بشأن حماية الغلاف الجوي الذي طالبت فيه بإضفاء الطابع المؤسسي على سلطة عالمية لحماية المناخ. رغم ذلك، ظلّت جهود مجابهة تغير

[98]-Sur le site-web nations unies, consulté le 13-04-2023.
https://www.un.org/ar/climatechange
[99]-Ibid.

المناخ المبنية على نهج "الإرث المشترك" حبرا على ورق، حيث لم يُحدث ذلك النهج أي تأثير ملموس، ماديًا أو مؤسساتيًا. وهو ما أكّد فشل تلك المقاربة.

استأنفت مناقشات المجتمع الدولي حول المناخ، لكن ضمن سياق مختلف، تمخّض باعتماد اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ،[100]والتي أصبحت الأداة الرئيسية لمواجهة هذه المسألة.

لقد أقرّت الاتفاقية الإطارية بأن هناك سياقا جديدا تم اعتماده لمجابهة المشكلة، يتمثل في وجوب مراعاة المناخ باعتباره "إرثا واهتماما مشتركا للإنسانية" وأيضا التعامل معه كعنصر اقتصادي وهو ما تبيّنه بوضوح ديباجة الاتفاقية الإطارية التي جاء فيها "...وإذ تسلم بأن الإجراءات المختلفة الرامية إلى تناول تغير المناخ لها ما يبررها اقتصاديا في حد ذاتها كما يمكن أن تساعد في حل مشكلات بيئية أخرى...، وإذ تؤكد وجوب التنسيق المتكامل بين الاستجابات لتغير المناخ والتنمية الاجتماعية والاقتصادية بغية تفادي أن تلحق آثارا ضارة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع المراعاة الكاملة للاحتياجات المشروعة ذات الأولوية للبلدان النامية لتحقيق نمو اقتصادي مطرد والقضاء على الفقر."[101]

واصلت الأمم المتحدة في الاهتمام بتغير المناخ بنفس المقاربة المبينة آنفا، حتى انتهت إلى ربط المناخ بالتنمية. وهذا للاعتبارات التالية: أن حماية المناخ يمكن أن تكون عنصرا من عناصر الإنتاج عندما يتم فرض تكلفة على النشاط الاقتصادي، كما يمكنها أن تشكّل سلعة اقتصادية ويتم دمجها في إطار التجارة العالمية، عند تحديد سعر للمناخ من خلال آليات سوق الكربون، وبالتالي جَرّ

[100]- بعد العديد من المفاوضات تم التوقيع من قبل الحكومات على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وذلك في مؤتمر البيئة والتنمية المنعقد في ريو عام 1992 والمعروف أيضا بقمة الأرض. تعد هذه الاتفاقية التي دخلت حيّز التنفيذ في 21-03-1994 نظاما أساسيا للتعاون يستعين به أطرافه في معالجة مشاكل تغير المناخ، ووصفت بأنها اتفاقية إطارية لأنها لم تلزم الأطراف بالتزامات محددة، رغم أنها حملت أهداف ومبادئ استوجب على الأطراف العمل بموجبها. ويتمثل الهدف الطويل الأجل من الاتفاقية في تثبيت تركيزات غازات الاحتباس الحراري في الجو عند مستوى من شأنه أن يحول دون تدخل الإنسان بصورة خطيرة في النظام المناخي.

[101]- اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

الدول التي تلتزم بهذه الآلية على تنظيم نشاطها الاقتصادي بصورة تَحُدُّ من انبعاثات الغازات المسبّبة للاحتباس الحراري.

لقد أضحت فكرة التفاعل الإيجابي بين التجارة والبيئة منسجمة نسبيًا لمواجهة تغير المناخ وبناء عليه، تم دمج حماية المناخ في سياسات التنمية، وضمن الأهداف التي أقرتها هيئة الأمم المتحدة في خطتها للتنمية المستدامة آفاق 2030.[102]

من مزايا هذا النهج الجديد، الارتباط الوثيق الذي يقيمه بين مواجهة تغير المناخ والتمويل.[103]حيث نصت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في المادة 04 البند 03 "...تقوم الدول المتقدمة بتوفير موارد مالية لتغطية التكاليف الكاملة التي تتكبدها البلدان النامية لتغطية تكاليف الامتثال وتكاليف نقل التكنولوجي."[104]ولقد اتضح هذا الارتباط في كل من الهيئات المنشأة بموجب الاتفاقية الإطار والالتزامات التي تحددها، ولاسيما تلك الملحقة ببروتوكول كيوتو.

ثانيا: مواجهة تغير المناخ يحكمه مبدأ المسؤولية المشتركة والمتباينة للدول

ليس هناك اختلاف في أنّ الدول المتقدمة– أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية واليابان وأستراليا ونيوزيلندا، والاقتصاديات التي تمرّ بمرحلة انتقالية– مسؤولة عن أكبر حصة من الانبعاثات التاريخية من غازات الاحتباس الحراري، وهو ما يعني أن مسؤوليتهم في مواجهة المشكلة كبيرة، وفي الوقت نفسه، هي التي تستفيد عموما من مستوى عالٍ من التنمية الاقتصادية.

على عكس ذلك، فإن البلدان النامية، رغم أنها بدأت انتقالها الصناعي في وقت لاحق، فإنها تتحمل أيضًا مسؤولية كبيرة في مساهمتها في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري على المستوى

---

[102]- هيئة الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لأهداف التنمية المستدامة، متاح على الموقع الإلكتروني لأهداف التنمية المستدامة، تم التصفح بتاريخ 25-12-2021. https://sdgs.un.org/2030agenda

[103] -Noemie CANDIAGO, La dette Ecologique En Droit International Public, Thèse de doctorat en droit, Université de la Rochelle, Faculté de droit, de sciences politiques et de gestion, 2018. pp.437-439.

[104]- اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

العالمي.[105] ومع ذلك، فإن قدرتها على العمل للحد من انبعاثاتها محدودة، بسبب محدودية وسائلها المالية، إلى جانب تطلعها المشروع إلى إعطاء الأولوية لأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

على هذا الأساس، يمكن تمثيل المسؤولية التي تقع على عاتق مختلف الدول في مواجهة تغير المناخ من خلال ما يسمى بمؤشر القدرة على المسؤولية، الذي بمقتضاه يقاس عامل المسؤولية من خلال انبعاثات ثاني أكسيد الكربون للفرد، وعامل القدرة حسب نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وبالرغم من أن هذا المؤشر محدود، لأنه لا يعكس الانبعاثات التاريخية أو انبعاث الغازات الدفيئة الأخرى، ولا يعكس تكلفة الانبعاثات في كل بلد، إلا أنه شكل نقطة انطلاق لتحديد مسؤولية الدول فيما يتعلق بمسألة تغير المناخ.[106]

على هذا النحو، ومنذ عام 1995، أي بعد دخول اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ حيّز التنفيذ، بدأت الدول الأطراف تلتقي سنويا من أجل توجيه جهود المناخ الدولية بطريقة تأخذ في الاعتبار مستوياتها المختلفة من المسؤولية والقدرة، إلى أن تم التوصل إلى اعتماد بروتوكول كيوتو سنة 1997 الذي أصبح منذ ذلك الحين حجر الزاوية في مناقشات المناخ.

دخل البروتوكول حيز النفاذ في 16-02-2005 بعد أن صادقت عليه 55 دولة من ضمنها دول متقدمة تمثل نسبة انبعاثاتها من الغازات 55% من إجمالي الغازات الكربونية المنبعثة في العالم ومن أهم الالتزامات التي تقع على عاتق الدول الأطراف بموجب هذا البروتوكول؛ الالتزام من قبل الدول المتقدمة بأن تُخفّض انبعاثات الغازات الدفيئة بمقدار 5% على الأقل خلال عامي 2008-

[105]- وفقًا لتقديرات الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ ((IPCC، في عام 2000، جاء حوالي 51.8٪ من الانبعاثات العالمية من غازات الاحتباس الحراري الرئيسية الثلاثة (ثاني أكسيد الكربون والميثان وأكسيد النيتروز) من آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية وهي انبعاثات عالية، ولكنها لا تعكس معدلات الانبعاثات للفرد التي لا تزال منخفضة للغاية مقارنة مع البلدان المتقدمة.

[106] - MARECHAL Kevin, CHOQUETTE Véronique, La lutte contre les changements climatiques. Des engagements internationaux aux politiques régionales, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1915, 2006, p9. Sur le site-web cairn, consulté le 29-04-2019. DOI: 10.3917/cris.1915.0005. URL : https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2006-10-page-5.htm

2012؛ تَحَمُّل الدول المتقدمة تكاليف البحث والتطوير من أجل إيجاد مصادر جديدة للطاقة والتكنولوجيا الأقل ضررا للبيئة؛ مساعدة الدول النامية في مواجهة الآثار السلبية لتغير المناخ[107].

وفقا لمبدأ المسؤولية المشتركة والمتباينة للدول، التي تضمنتها هذه الوثيقة، لدى الدول الأطراف مسؤولية مشتركة إلا أنها ليست على نفس الدرجة والمعاملة[108]. وبناء على هذا المبدأ تختلف المساهمة وتدابير الاستجابة من دولة إلى أخرى في الحد من انبعاث غازات الدفيئة. وهو ما نصت عليه المادة 10 من بروتوكول كيوتو بالقول: "تضع جميع الأطراف مسؤولياتها المشتركة، وإن كانت متباينة، وأولوياتها وأهدافها وظروفها التنموية المحددة على الصعيدين الوطني والإقليمي".

يعدّ تقديم الدعم المالي والتقني من أحد أشكال مبدأ تباين المسؤولية المعترف به في القانون الدولي البيئي، على غرار ما نصّت عليه المادة 04 من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ والتي سبق التطرق لها.

استنادا لهذا المبدأ، نصت المادة 10 من بروتوكول كيوتو على أن "تضع جميع الأطراف مسؤولياتها المشتركة، وإن كانت متباينة، وأولوياتها وأهدافها وظروفها التنموية المحددة على الصعيدين الوطني والإقليمي، وتقوم بما يلي: التعاون في البحث العلمي والتقني وتعزيز الحفاظ على تطوير نظم الرصد واستحداث محفوظات للبيانات، القيام بتعزيز وتنفيذ البرامج التعليمية والتدريبية.

بهدف تشغيل الآلية المالية للاتفاقية الإطار، وبموجب مبدأ المسؤولية المشتركة والمتباينة نصت المادة 11 من بروتوكول كيوتو على أن توفر الدول المتقدمة الموارد المالية الجديدة والإضافية لتغطية التكاليف المتفق عليها والتي تتحملها الدول النامية، وتوفير الموارد المالية بما في ذلك الموارد اللازمة لنقل التكنولوجيا التي تحتاجها البلدان النامية، وضمان كفاية تدفق تلك الأموال.

[107]-هيئة الأمم المتحدة، بروتوكول كيوتو، مرجع سابق.
[108]-زهرة بوسراج، مبدأ مسؤولية الدول المشتركة والمتباينة في النظام العالمي لتغير المناخ، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 04، العدد 03، 2021، ص284.

وضع اتفاق باريس بشأن تغير المناخ التزامات جديدة لجميع الدول الأطراف، مع الحفاظ على مبدأ "المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة".[109]حيث أنه ولأول مرة، ألزم الاتفاق جميع الدول، سواء المتقدمة أو النامية، بالمساهمة في تخفيف انبعاثات الغازات الدفيئة للحد من ارتفاع درجة حرارة الأرض. لكنّ الاتفاق حافظ على الدور الريادي للبلدان المتقدمة في خفض الانبعاثات، مع منح الدول النامية المرونة اللازمة لتلبية التزاماتها وفقًا لظروفها الوطنية. كما أتاح لهذه الأخيرة مساحة زمنية كافية لمواصلة جهودها في التخفيف، والتحول التدريجي نحو اقتصاد منخفض الكربون بما يتناسب مع إمكانياتها وظروفها التنموية.

المطلب الثاني: مساهمة الميزانية العامة في تجسيد السياسة المناخية للدولة

تُعَدّ الميزانية العامة أداة تعكس توجهات الدولة الاستراتيجية، حيث تُجسد أولويات الحكومة من خلال تخصيص الموارد المالية للقطاعات المختلفة. ونظرًا لكون السياسات العامة نتاجًا مباشراً للنظام السياسي، فإنها تؤثر في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، مما يجعل عملية إعدادها خطوة حاسمة لضمان تنفيذ هذه السياسات بفعالية. وتسعى الحكومات إلى إعداد موازناتها وفقًا لأولوياتها الوطنية، وبمشاركة الأطراف المعنية، لضمان تحقيق توازن بين التمويل المتاح والاحتياجات الفعلية.

فيما يخص السياسات المناخية، يبرز دور الميزانية العامة في دعم الجهود الرامية إلى تقليل الانبعاثات الكربونية، وتعزيز التحول إلى الطاقة النظيفة، ورفع قدرة المجتمعات على التكيف مع الظواهر المناخية المتطرفة. وتشمل هذه الجهود برامج لخفض الانبعاثات، ومبادرات لتعزيز استخدام مصادر الطاقة المتجددة، إلى جانب تحسين البنية التحتية لمواجهة المخاطر البيئية المتزايدة (الفرع الأول).

[109]- هيئة الأمم المتحدة، اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

تُسهم الميزانية العامة في تجسيد هذه السياسات من خلال توفير التمويل اللازم، سواء عبر تخصيص اعتمادات لدعم المشاريع المستدامة أو من خلال فرض أدوات مالية مثل الضرائب البيئية التي تُحفّز السلوكيات الصديقة للبيئة. [110] كما يتيح التخطيط المالي السليم تعزيز كفاءة استخدام الموارد وضمان توجيه الإنفاق نحو تحقيق الأهداف المناخية بطريقة مستدامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سياسات مواجهة تغير المناخ

تُعرف سياسات المناخ بأنها السياسات التي تهدف إلى تمكين الدول من مواجهة التغير المناخي وآثاره. وعادةً ما تتخذ هذه السياسات شكلين رئيسيين: سياسة التخفيف من حدة التغير المناخي، والتي تُركِّز على تقليل الانبعاثات وتقليل مساهمتها في ارتفاع درجات الحرارة، وسياسة التكيف التي تهدف إلى حماية المجتمعات من آثار تغير المناخ. تعمل كل من سياستي التخفيف والتكيف بطرق مختلفة، إلا أنهما متكاملتان، حيث إن تنفيذهما بشكل متزامن يسهم في تقليل التأثيرات السلبية المحتملة على البيئات والمجتمعات، ويعزز قدرة الدول على حماية مواردها المستقبلية.

أولا: التخفيف من حدة تغير المناخ

منذ بروز ظاهرة تغير المناخ كأحد التحديات البيئية والاقتصادية والاجتماعية الكبرى تصاعدت الجهود الدولية لمعالجة آثارها. من أبرز هذه الجهود كان اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، والتي ركّزت على الحد من انبعاثات الغازات الدفيئة. وفقا للمادة 04 من هذه الاتفاقية فإنه من بين الالتزامات المشتركة للدول، إعداد برامج وطنية تتضمن تدابير للتخفيف. ويرتبط مفهوم التخفيف باستقرار تركيز غازات الدفيئة في الجو إلى مستوى يمنع أي اضطراب يهدد النظام المناخي، لذلك يعتبر إجراء ضروريا لمكافحة تغير المناخ.[111]

[110]- خالد عيسى العدوان، محمد كنوش الشرعة، الأبعاد السياسة للموازنة العامة للدولة، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 41، العدد 3، 2014، الأردن، ص794.
[111]- هيئة الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

وقد جاء بروتوكول كيوتو لاحقًا ليعزّز الالتزام الدولي، خصوصاً بين الدول المتقدمة بتخفيض الانبعاثات، وبموجبه التزمت الدول الصناعية والدول في مرحلة التحول لاقتصاديات السوق بتحقيق أهداف تخفيض الانبعاثات. وقد وافقت هذه الدول المعروفة باسم الأطراف المدرجة في المرفق الأول للاتفاقية الإطارية على تخفيض إجمالي انبعاثات ستة (06) من الغازات الدفينة بمتوسط 5% دون مستويات 1990 في الفترة من 2008 إلى 2012 وهي فترة الالتزام الأولى وبأهداف محددة تختلف من دولة لأخرى.

أمّا اتفاق باريس فقد فرض التزامات بشأن تخفيف والحد من الانبعاثات على كافة الدول الأطراف، بما في ذلك الدول النامية. وفقًا للاتفاق، تلتزم جميع الدول، بغض النظر عن وضعها الاقتصادي، بوضع خطط وطنية للمساهمة في الحد من تغير المناخ، تُعرف بـ "المساهمات المحددة وطنياً".[112]

بناء على ما سبق، فإنّ سياسات التخفيف هي مجموعة من الاستراتيجيات الهادفة إلى تخفيض الانبعاثات والاستقرار عند مستوى معين من تركيز مجموعة غازات الاحتباس الحراري معبرا عنها بمكافئ ثاني أكسيد الكربون.

لقد أسفرت الدراسات حول تطور انبعاثات غازات الاحتباس الحراري حتى عام 2050 على التعرف على مصادر الانبعاثات الرئيسية والمتمثلة في الأنشطة التالية: نشاط الطاقة، نشاط استخدامات الأراضي، نشاط الزراعة، نشاط النقل، نشاط الصناعة، انبعاثات المباني.

ساعد تطوير مصادر الانبعاثات على هذا النحو على وضع تصور لسياسات التخفيف ويلاحظ أن نشاط الطاقة هو أكثر الأنشطة تأثيرا مستقبلا، وهو ما يفسر تركيز السياسات الأوربية

[112]- هيئة الأمم المتحدة، اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

الجديدة للحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري على استخدامات الطاقة بطرح استخدام مصادر بديلة غير كربونية.

تقوم سياسة التخفيف على ثلاث أسس وهي: تسعير الكربون، التحديث التقني، ورفع القيود التي تحول دون التغيير. ويتمخض عن هذه الأسس الثلاثة أربع حزم من السياسات المطلوب تنفيذها هي: تخفيض الطلب على السلع والخدمات التي تسبب انبعاثات كثيفة من غازات الدفيئة، وزيادة كفاءة استخدام مصادر الطاقة، وتوفير الأموال، ووضع خطط لمواجهة الانبعاثات الناتجة عن الأنشطة غير المولّدة للطاقة مثل تجنب قطع الغابات، وجعل قطاعات مثل؛ النقل والطاقة والتدفئة، منخفضة الكربون.[113]

من الأمثلة البارزة على سياسات التخفيف، برنامج "الجيل القادم للاتحاد الأوروبي" (The Next Generation EU programme)، الذي يموّل الخطط الوطنية للدول الأعضاء عبر مرفق التعافي والمرونة. يشترط البرنامج أن تخصص كل دولة ما لا يقل عن 37% من التمويل المقدم للعمل المناخي، مع ضمان توافق استثماراتها مع استراتيجية التحول الأخضر.

تعد استراتيجيات الانتقال الطاقوي من أهم سياسات التخفيف التي تعتمدها الدول على المدى الطويل، لكنّها تتطلب استثمارات ضخمة مقارنة بالاستثمار في الوقود الأحفوري، الأمر نفسه بالنسبة لتدابير تحسين معايير البناء. تقدر وكالة الطاقة الدولية أنه بحلول عام 2030 ستمثل الاستثمارات في كفاءة الطاقة وقطاع الكهرباء وإمدادات الوقود أكثر من 10٪ من إجمالي استثمارات دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.[114]

[113]-محمد نعمان نوفل، مرجع سابق ص19-21.

[114] -OCDE, Action publique contre le réchauffement : l'atténuation du changement climatique au service de la croissance dans Perspectives économiques de l'OCDE, V. 2015 N° 2, Éditions OCDE, Paris, p.87.

يعد الابتكار التكنولوجي ركيزة أساسية في سياسات مواجهة تغير المناخ، حيث تساهم التكنولوجيا في تطوير حلول مستدامة عبر تعزيز كفاءة استهلاك الطاقة واستخدام مصادر طاقة نظيفة ومتجددة. تقنيات مثل الطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، والسيارات الكهربائية، بالإضافة إلى الزراعة الذكية، تسهم بشكل مباشر في تقليل الانبعاثات الكربونية وتعزيز الاستدامة البيئية. تطبيقات الذكاء الاصطناعي وإنترنت الأشياء تسهم بدورها في تحسين إدارة الطاقة في المدن الذكية، مما يساعد على ترشيد استخدامها وتقليل الهدر.

ضمن السياق نفسه، تعتبر الممارسات الزراعية الحديثة أحد الأدوات الفعالة في أنشطة التخفيف. تقنيات مثل إدارة الري الفعالة، وتحسين خصوبة التربة، وتقليل استخدام الأسمدة الأزوتية وكذلك تقليص الأنشطة الإنتاجية التي تزيد من انبعاث غاز الميثان والنيتروز تساهم في تقليص ما يقرب من 30% من إجمالي انبعاثات الغازات الدفيئة. لتحقيق هذا الهدف، أوصت لجنة التنمية المستدامة للأمم المتحدة بتوفير حوافز مالية ودعم للمزارعين لتشجيعهم على تبني هذه التقنيات، وهو ما بدأ تطبيقه بالفعل في العديد من الدول، بما في ذلك الولايات المتحدة ودول أوروبية وبعض الدول النامية.

ثانيا: التكيف مع تغير المناخ

تُعرّف الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ سياسات التكيف بأنها العمليات التي تهدف إلى تعديل أو تكييف الأنظمة الطبيعية أو البشرية استجابة لتغيرات المناخ الفعلية أو المتوقعة بهدف تقليل الأضرار الناجمة عنها أو استكشاف الفرص المحتملة لتحقيق منافع اقتصادية وبيئية. [115]

[115]- IPCC, Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Switzerland,.2014, p151. Sur le site-web IPCC, consulté le 13-09-2021.https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/

ويتطلب التكيّف التفاعل بين العلم والسياسات المحلية لتحديد التدابير المناسبة التي يمكن أن تُحسن قدرة المجتمعات على مواجهة تأثيرات المناخ.

تم إدراج مصطلح "التكيف" لأول مرة في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في عام 1992، حيث شددت على ضرورة أن تتعاون جميع الأطراف في تطوير استراتيجيات بخصوص ذلك. وقد حثت الاتفاقية الأطراف على إعداد خطط متكاملة تتضمن تدابير للتكيف مع التغيرات المناخية، مثل إدارة المناطق الساحلية والموارد المائية والزراعة، بالإضافة إلى حماية وإعادة تأهيل المناطق المتضررة من الجفاف، التصحر، والفيضانات، خاصة في المناطق الأكثر تعرضاً لتلك المخاطر مثل القارة الإفريقية.

فيما يتعلق بالتمويل، نصت الاتفاقية الإطارية على أن البلدان المتقدمة يجب أن تقدم المساعدة المالية والتقنية للدول النامية التي تعد أكثر عرضة لتأثيرات تغير المناخ. ويتم تخصيص هذه المساعدات لتغطية تكاليف تنفيذ استراتيجيات التكيف في البلدان التي تواجه تحديات كبيرة في هذا المجال.[116] ومع ذلك، لم يحظَ التكيف بالاهتمام الكافي إلا في بداية القرن الحادي والعشرين، حيث بدأت الجهود الدولية تتجه نحو إرساء آليات لدعم سياسات التكيف. ففي مفاوضات الأمم المتحدة حول المناخ في مراكش عام 2001، تم الاتفاق على إنشاء صندوق التكيف وصندوق البلدان الأقل نمواً لتمويل مشاريع التكيف في البلدان النامية. وفي عام 2006، تم وضع برنامج عمل نيروبي الذي يركز على تأثيرات تغير المناخ، واستراتيجيات القابلية للتأثر به، وكيفية التكيف معه، مما أسهم في توفير إطار عمل عالمي للتعامل مع هذه القضية.

اتخذ المجتمع الدولي خطوات هامة لمعالجة مسألة التكيف مع تغير المناخ من خلال عدة محطات استراتيجية تضمن تعزيز استجابة الدول للتحديات المتزايدة التي يفرضها تغير المناخ. ففي

[116]- هيئة الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

عام 2007، تم التوصل إلى "خطة عمل بالي"، التي أكدت على أهمية التكيف إلى جانب التخفيف من آثار تغير المناخ. وقد تميزت خطة بالي بتسليم المجتمع الدولي بأن التكيف يجب أن يُعطى نفس الأولوية التي يُمنحها التخفيف، حيث إن كلاهما يكمل الآخر لضمان فعالية الاستجابة العالمية لتحديات المناخ.[117]

في إطار خطة بالي، تم التأكيد على ضرورة تبني نهج متكامل يضمن قيام الدول بوضع استراتيجيات للتكيف بشكل يتماشى مع الظروف المحلية والقدرة على التنفيذ. وتم التركيز على تطوير آليات تمويل دعم هذه السياسات، بحيث تكون آليات المساعدة المالية مُعتمدة على الاحتياجات الوطنية الخاصة بكل دولة، خصوصًا الدول النامية التي تواجه تحديات خاصة في مواجهة آثار تغير المناخ.

فيما بعد، وفي عام 2010، جاء "إطار كانكون للتكيف" ليعزز الجهود المبذولة في هذا المجال. هذا الإطار أكّد على ضرورة تبني خطط التكيف الوطنية التي تكون موجهة نحو تعزيز القدرة على التأقلم مع تغيرات المناخ في جميع القطاعات الحيوية مثل الزراعة والمياه والنقل. كما دعا إلى وضع برنامج عمل خاص لتحديد الخسائر والأضرار الناتجة عن تغير المناخ، وتوفير التمويل الكافي لهذه البرامج. بالإضافة إلى ذلك، تمت الدعوة لإنشاء آليات مؤسسية، مثل "لجنة التكيف"، التي تسهم في تعزيز التعاون بين الدول، وتنسيق الجهود على المستوى الدولي، لضمان أن كافة الدول تمتلك القدرة على تنفيذ خطط التكيف بطريقة فعالة.[118]

[117]-Decision -/CP.13, Bali Action Plan, United Nations. Sur le site-web unfccc, consulté le 03-04-2022.
https://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf

[118]-Willem Pieter Pauw, from public to private climate change adaptation finance: adapting finance or financing adaptation? doctoral thesis, Eindohoven University of technology, 2017, p.7.

في تطور لاحق، جاء "اتفاق باريس" لعام 2015 ليعكس التقدم المستمر في تعزيز التكيف مع تغير المناخ على الصعيد العالمي. فقد أكد هذا الاتفاق على أهمية التكيف باعتباره عنصراً أساسياً في الاستجابة العالمية لتغير المناخ. وقد اعترف بأن التكيف يشكل تحدياً عالمياً يواجه جميع الدول على حد سواء، ويجب أن يكون جزءاً من استراتيجيات التنمية المستدامة. كما شدد الاتفاق على أن التكيف ليس مجرد عملية رد فعل على التغيرات المناخية، بل هو عنصر وقائي مهم لحماية البشر وسبل العيش والنظم الإيكولوجية، مما يعزز الحاجة إلى استثمارات مستدامة في بناء القدرات المحلية والدولية لمواجهة التحديات المستقبلية.[119]

من خلال هذه الخطوات، أصبح التكيف مع تغير المناخ أحد الأبعاد الرئيسية التي تسهم في حماية الأمن الغذائي، المائي، والصحي، وتُعد جزءاً لا يتجزأ من سياسات التنمية المستدامة.

في سياق التكيف، يعيد البعض النظر في الخبرات التاريخية للإنسان من خلال ممارسات التكيف عبر العصور، حيث يشيرون إلى أن التكيف كان ولا يزال جزءاً من التفاعل المستمر بين الإنسان والبيئة. ففي كل مرحلة من مراحل التاريخ، كانت المجتمعات تعتمد على استراتيجيات تكيّفية لمواجهة التغيرات البيئية والمناخية، من خلال الابتكار واستخدام الموارد المتاحة. هذه العملية كانت بمثابة تفاعل حي بين الإنسان والطبيعة، ساهم في مسيرة التطور الحضاري، حيث أظهرت التجربة البشرية قدرة على التكيف مع الظروف المتغيرة من أجل البقاء وتحقيق التوازن بين احتياجات الإنسان وموارد البيئة.

يحتاج التكيف إلى التركيز على بناء القدرات كتوفير المعلومات والبنى المؤسسية وتأهيل الموارد البشرية، ووضع المعايير لقياس مدى فهم المخاطر المتوقعة والقدرة على وضع التدابير المناسبة لمواجهتها، وتحفيز المؤسسات البحثية على إعداد الدراسات واقتراح أفضل أساليب العمل

[119]- هيئة الأمم المتحدة، اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

لمواجهة التغيرات المناخية أو الآثار الناتجة عنها. وتوجيه عمليات التكيف، من خلال التخطيط الجيد للبرامج، وإدارة عمليات التكيف والاستغلال الجيد للحلول التي توفرها التقنية المقترحة.[120]

ترى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن التنمية التي لا تأخذ في الاعتبار مخاطر تغير المناخ، لن تكون قادرة على مواجهة تحديات هذه القضية. بل قد تضاعف من زاوية أخرى التعرض للتغيرات المناخية.

لذا، يُعدّ الاهتمام بتدابير التكيف عند وضع السياسات، والمشاريع الاستثمارية يُعزّز فوائد واستدامة مبادرات التنمية، والتي تشمل على وجه الخصوص، مشاريع البنية التحتية واسعة النطاق وشبكات النقل والمبادرات الرئيسية لتخطيط استخدام الأراضي والمخططات الرئيسية للتنمية الحضرية وغيرها، التي تلعب دورا رئيسًيا في دعم التنمية الاقتصادية والحد من الفقر.[121]

الفرع الثاني: دور الميزانية العامة في تمويل المناخ

تستدعي مواجهة تغير المناخ توفير موارد مالية كافية. يعتبر تمويل المناخ أحد العناصر الأساسية لدعم الجهود الوطنية والدولية للتصدي لهذه الظاهرة. وفي هذا الإطار، تلعب الميزانية العامة دورًا محوريًا في تعبئة الموارد المالية اللازمة لتمويل المناخ. يتناول هذا الفرع أولاً مفهوم تمويل المناخ ومصادره المختلفة، وثانيا أهمية الميزانية العامة في تعبئة تلك الموارد وتخصيصها بالشكل الأمثل لدعم المشروعات البيئية والمناخية.

[120]-محمد نعمان نوفل، اقتصاديات التغير المناخي، مرجع سابق، ص30.

[121]- OECD, Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation policy guidance, 2009 p17. Sur le site-web OECD, consulté le 21-08-2020. www.oecd.org/publishing/corrigenda

أولا: مفهوم ومصادر تمويل المناخ

التمويل يعتبر من أهم الأدوات الاستراتيجية في مواجهة التغير المناخي، ويقتضي هذا المفهوم تعبئة الموارد المالية لدعم المبادرات والمشروعات التي تسعى إلى تقليل انبعاثات الغازات الدفيئة والتكيف مع تأثيراتها.

1. تعريف تمويل المناخ

عرفته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، بأنه كل التدفقات المالية التي يكون تأثريها المتوقّع هو خفض صافي انبعاث غازات الاحتباس الحراري، وتعزيز القدرة على التعافي من آثار تغير المناخ، والتي تشمل الأموال العامة والخاصة والتدفقات المحلية والدولية ونفقات التخفيف والتكيف.

يعرف البنك الدولي تمويل المناخ على أنه "الموارد المالية اللازمة لتحفيز التحول الذكي للمناخ في مسارات التنمية، وذلك من خلال تغطية التكاليف الإضافية للإجراءات المرتبطة بالمناخ ومخاطره وتهيئة بيئة مواتية، وتعزيز القدرات لدعم التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره. كما يشمل تمويل المناخ تشجيع الأبحاث حول التكنولوجيات الجديدة، وتطويرها، ونشرها".[122]

وفقا لأول تقييم نصف سنوي لتدفقات تمويل المناخ لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ الذي أجرته اللجنة الدائمة المعنية بالتمويل فإنّ "تمويل المناخ يتطلب استثمارات كبيرة في البنية التحتية منخفضة الكربون والتي تكون قادرة على الصمود أمام تأثيرات تغير المناخ، والوصول إلى هدف 2 درجة مئوية".[123]

[122]- صندرة لعور، دراسة تحليلية لمساهمة أسواق الكربون في تمويل مواجهة تغير المناخ، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، المجلد 07، العدد 02، ديسمبر 2020، ص 295.

[123]-Cochran Ian, Benoît Leguet, Romain Morel, Objectiver le débat sur le financement de la transition énergétique : quelles leçons tirer du cas français ? Revue d'économie financière, V. 117, N° 1, 2015, pp.49-62.

يتجاوز مفهوم تمويل المناخ كونه مجرّد مصادر مالية، ليشمل أيضا" قدرة الدول على تخطيط تمويل المناخ سواء على المستوى الوطني والدولي، والقدرة للوصول إلى نتائج إضافة إلى المراقبة وإعداد التقارير، بحيث يكون ذلك بطريقة محفِّزة ومدمجة مع الأولويات الوطنية فيما يخص أهداف التنمية المستدامة."[124]

2. مصادر تمويل المناخ

يُعد تمويل المناخ ركيزة أساسية في الجهود العالمية لمواجهة تغير المناخ، إذ يتطلب توفير موارد مالية لدعم مشاريع التكيف والتخفيف. ومع تطور الاتفاقات الدولية، تم اعتماد آليات تمويلية لتعزيز مشاركة جميع الأطراف، خاصة البلدان النامية، من خلال التنسيق بين التمويل الحكومي والقطاع الخاص وابتكار أدوات مالية جديدة لدعم مشاريع المناخ.

2-1 آليات التمويل المنشأة في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ

منذ توقيع بروتوكول كيوتو، دارت مفاوضات دولية حول توزيع جهود التخفيف من غازات الدفيئة بين الدول المتقدمة، المسؤولة تاريخيًا عن تغير المناخ، والدول الناشئة مثل الهند والصين، والدول النامية. ولتحقيق هدف الحد من الانبعاثات والحفاظ على ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية ضمن درجتين مئويتين بحلول نهاية القرن، تم إنشاء آليات تمويل دولية مختلفة. واستنادًا إلى المبدأ القائل بأن خفض الانبعاثات له نفس التأثير الإيجابي عالميًا، نص البروتوكول على ثلاث آليات مرونة رئيسية:

أ- تبادل تصاريح الانبعاثات؛ تتيح هذه الآلية للدول الملتزمة بخفض الانبعاثات وفق بروتوكول كيوتو شراء وحدات انبعاثات من دول أخرى تمتلك فائضًا في التزاماتها. ويُعد نظام تداول الانبعاثات في

[124]- Veerle Vandeweerd, Yannick Glemarec, Simon Billett, préparation au financement climatique, Programme des nations unies pour le développement, New York, 2012, p.5. Sur le site-web PNUD, consulté le 31-12-2023. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-Readiness_FR_6_6_HR.pdf

الاتحاد الأوروبي أكبر سوق عالمي للكربون، حيث ساهم في إنشاء أسواق الكربون التي أصبحت أداة حيوية في تمويل برامج التكيف والتخفيف من آثار تغير المناخ. [125] في عام 2018، بلغت عائدات بيع حصص الانبعاثات نحو 14 مليار يورو[126].

ب–آلية التنمية النظيفة؛ التي تسمح للدولة المتقدمة التي التزمت بخفض الانبعاثات أو الحد منها بموجب بروتوكول كيوتو بتنفيذ مشاريع خفض الانبعاثات في البلدان النامية؛

ج–التنفيذ المشترك؛ وهو الآلية التي تسمح لدولة ملتزمة بخفض انبعاثاتها بموجب بروتوكول كيوتو بالمشاركة في مشروع لخفض الانبعاثات في دولة أخرى قدمت التزاما مماثلا.

مع انتهاء صلاحية بروتوكول كيوتو في عام 2012، بدأت مفاوضات جديدة في بالي في عام 2007 من أجل إبرام اتفاق دولي بشأن فترة ما بعد كيوتو. وقد تم اتخاذ خطوة في ديسمبر 2011، خلال مؤتمر ديربان في جنوب أفريقيا، ممّا مهّد الطريق نحو ميثاق عالمي جديد للمناخ، تم اعتماده في نهاية الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاق باريس في ديسمبر 2015.

قبل ذلك، وتماشيا مع خطة عمل بالي، أعلن اتفاق كوبنهاغن عام 2009، أهمية الخفض الملزم لانبعاثات غازات الدفيئة، في البلدان النامية والمتقدمة على السواء. وشدد الاتفاق على أهمية تنفيذ آليات التمويل لدعم جهود الدول النامية في مواجهة تغير المناخ.

حددت البلدان الصناعية آنذاك هدف تعبئة 100 مليار دولار سنويا بحلول عام 2020 لدعم أنشطة التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه في البلدان النامية. وخلال مؤتمر الأطراف الحادي والعشرين، أكدوا هذا الالتزام حتى عام 2025.

---

[125]- رومان دوفال، سياسات المالية العامة المخففة لتغير المناخ، جريدة العرب الاقتصادية الدولية "جريدة إلكترونية" نوفمبر 2019. تم تصفح المقال بتاريخ 10-12-2019.
https://www.aleqt.com/2019/11/01/article_1704366.html

[126]- صندرة لعور، مرجع سابق، ص 305.

وفقاً لشروط اتفاقية باريس، فقد تُرك للدول تحديد مقدار مساهمتها الوطنية.[127] في حين رأت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، أن المساهمات الإجمالية لـ 173 دولة التي صدقت على الاتفاقية تؤدي إلى ارتفاع درجة حرارة الأرض بحوالي 3 درجات مئوية في حين تحدد الاتفاقية "أقل من درجتين مئويتين بشكل واضح".[128]

في سنة 2017، استضافت فرنسا القمة الأولى لـ "كوكب واحد (One Planet Summit) " حيث ركزت على تنويع مصادر التمويل وتعزيز دور القطاع الخاص بصفته شريكًا أساسيًا، وذلك بهدف زيادة تعبئة الموارد من خلال مزيج من التمويل العام والخاص.[129]

علاوة على ذلك، أنشأ بروتوكول كيوتو آليات تمويل أخرى، مثل مرفق البيئة العالمي وصندوق التكيف، الذي تأسس عام 2001، إلى جانب صندوق المناخ الأخضر، الذي دعم حتى أكتوبر 2023 نحو 228 مشروعًا في 128 دولة، بتمويل قدره 12.7 مليار دولار. وفي عام 2023 حصلت الجزائر على 3 ملايين دولار من هذا الصندوق. تسهم هذه المشاريع في خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بمقدار 2.9 مليار طن، وتعزز قدرة مليار شخص على التكيف مع تغير المناخ عالميًا .كما تم إنشاء صناديق تمويلية أخرى خلال الدورة السادسة عشرة لمؤتمر الأطراف، مثل صندوق الدول الأقل نموًا وصندوق التكيف.

[127]- هيئة الأمم المتحدة، اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

[128]-Intergovernmental Panel on Climat Change, sur le site-web IPCC, consulté le : 15-06-2023. http://www.ipcc.ch

.

[129]- المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية، مرجع سابق، ص73.

2-2 دور القطاع الخاص في تمويل المناخ

لا يزال قياس تمويل القطاع الخاص للمناخ والإبلاغ عنه معقّدا وصعًبا، ومع ذلك قُدّر حجمه في الفترة من 2013 إلى 2019 بين 18 و 27 % من إجمالي التمويل السنوي، وعلى الأرجح يكون القطاع الخاص قد ساهم بنسبة أكبر من ذلك.[130]

من بين الاستثمارات التي جذبت اهتمام رأس المال الخاص تلك المتعلقة بتحويل البنية التحتية إلى مصادر طاقة منخفضة الانبعاثات. خلال الفترة الممتدة من عام 2010 إلى عام 2016، بلغ إجمالي تمويل القطاع الخاص للبنية التحتية حوالي 600 2 دولار أمريكي. حاز قطاع الطاقة على الحصة الأكبر من هذه الأموال، حيث استفادت الطاقة المتجددة بنسبة تقارب 50٪ من إجمالي الاستثمارات، مما يعكس الدور المتنامي لمصادر الطاقة النظيفة في التحول نحو اقتصاد مستدام.[131]

تلعب المنصّات العالمية على غرار المرفق العالمي للبنية التحتية[132] دوراً حاسما في تمويل أنشطة المناخ، فالصندوق يضم 50 شريكاً من القطاع الخاص، يهدف إلى إيجاد بيئة مواتية لمشروعات البنية التحتية المستدامة التي يمكن تمويلها من المصارف.

[130]-W. P. Pauw, U. Moslener, L. H. Zamarioli, N. Amerasinghe, J. Atela, J. P. B. Affana, B. Buchner, R. J. T. Klein, K. L. Mbeva, J. Puri, J. T. Roberts, Z. Shawoo, C. Watson & R. Weikmans, Post-2025 climate finance target: how much more and how much better?, Climate Policy,V.22, 2022, p7.

[131]-OECD, Investing in Climate ,Investing in Growth, OECD Publishing, Paris, 2017, p265. Sur le site-web Ocde Library. http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en

[132]-يتم دعم المرفق العالمي للبنية التحتية، The Global Infrastructure Facility بمساهمات مالية من حكومات أستراليا وكندا والصين والدنمارك وألمانيا واليابان وسنغافورة والبنك الدولي. يعد هذا المرفق إحدى مبادرات مجموعة العشرين، وهو بمثابة منصة تعاون عالمية تعمل على دمج الجهود الرامية إلى تعزيز الاستثمار الخاص في مشاريع البنية التحتية المستدامة عالية الجودة في البلدان النامية والأسواق الناشئة. https://www.globalinfrafacility.org/about-gif

يدعم هذا المرفق، إضافة إلى كيانات أخرى مثل مجموعة "سويس ري" "Suisse Re"[133] توحيد شروط المشروعات ومتطلبات الإفصاح، من أجل زيادة مشاركة المستثمرين، في الاقتصاد الأخضر، إذ ترى مجموعة "سويس ري" أن الاستثمار المستدام له منطق اقتصادي مقبول، ولهذا السبب، تستثمر حوالي 100% من مجموع رأس مالها أي حوالي 130 مليار دولار أمريكي في أصول مستوفية للمعايير البيئية والاجتماعية.[134]

2-3 آليات التمويل المبتكرة

الابتكار المالي يلعب دورًا حيويًا في تحسين فرص تمويل المناخ عبر تحفيز القطاع الخاص وتوفير أدوات جديدة لتمويل المشاريع البيئية. على سبيل المثال، تُعد سندات المشاريع واحدة من هذه الابتكارات التي تهدف إلى تحفيز الاستثمارات الخاصة في مشاريع البنية التحتية ذات الصلة بما في ذلك مشاريع الطاقة النظيفة.

أحد أهم التطورات في هذا السياق هو السوق المتنامي للسندات الخضراء، وهي أدوات مالية مخصصة لتمويل المشاريع المستدامة مثل الطاقات المتجددة وكفاءة استخدام الموارد. وفقًا لبعض التقارير، ارتفع إصدار السندات الخضراء عالميًا من 10مليار دولار أمريكي في عام 2013 إلى 18 مليار دولار أمريكي في عام 2014، مما يعكس نموًا سريعًا في هذا القطاع.

من جهتها، أشارت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى أن العديد من المؤسسات المالية أبدت اهتمامًا كبيرًا بالاستثمار في السندات الخضراء نظرًا لدورها في بناء "احتياطيات سيولة عالية

[133]-تعد مجموعة Swiss Re إحدى الشركات الرائدة عالميًا في مجال التأمين وإعادة التأمين وغيرها من أشكال نقل المخاطر القائمة على التأمين، وتعمل على جعل العالم أكثر مرونة. وتتبنى المجموعة استراتيجية للاستدامة، نهدف إلى مواجهة تحديات الاستدامة واغتنام فرص الأعمال المرتبطة بالاستدامة، والمساعدة في جعل العالم أكثر مرونة. وتعمل على ندمج الاستدامة في جميع أنشطتها، مع الأخذ في الاعتبار العوامل البيئية والاجتماعية والحوكمة في الاكتتاب والاستثمارات.https://www.swissre.com/sustainability/approach.html

[134]-Jerome Jean HAEGEL, C'est aujourd'hui qu'il faut investir dans des infrastructures durables, Banque Mondial blogs, 05/12/2019. Sur le site-web worldbank, consulté le 29-04-2023.
https://blogs.worldbank.org/ar/voices/we-need-act-now-sustainable-infrastructure-investments?cid=ECR_E_NewsletterWeekly_AR_EXT&deliveryName=DM52126

الجودة." في هذا الإطار، أعلنت الحكومة الألمانية عام 2011 عن خطة لشراء سندات خضراء بقيمة مليار يورو من خلال بنك التنمية الوطني لدعم التحول نحو الاقتصاد الأخضر.[135]هذا النمو الملحوظ في سوق السندات الخضراء يعكس الطلب المتزايد على أدوات مالية مبتكرة لمواجهة تحديات التغير المناخي وتعزيز الاستدامة البيئية.

3. واقع تمويل المناخ

مع تنوع مصادر التمويل وتعددها، تبرز صعوبة في تحديد الحجم الدقيق للمساعدات الدولية خاصة بسبب الاختلاف في منهجيات حساب التمويل بين الجهات المانحة والتغيرات المستمرة فيها. إضافة إلى ذلك، هناك نقص في البيانات الدقيقة حول التمويل الخاص الناتج عن الاتفاقيات الثنائية. على سبيل المثال، لم يتم توثيق التمويل العام المقدم من جهات متعددة الأطراف بشكل منهجي إلا بعد عام 2015.

تشير التقديرات إلى أن حجم التمويل العالمي الموجه لمواجهة تغير المناخ بلغ 574مليار دولار خلال الفترة 2018–2017، وارتفع إلى 632مليار دولار بين عامي 2019و2020. ومع ذلك، شهدت الفترة 2021–2023 تباطؤًا ملحوظًا في تدفقات التمويل، نتيجة لتباطؤ النمو الاقتصادي العالمي والتأثيرات الاقتصادية لجائحة كوفيد–19.

من حيث توزيع التمويل بين هدفي التخفيف والتكيف، فقد استحوذت مشاريع التخفيف على الحصة الأكبر، بأكثر من 90 % من إجمالي التمويل، في حين حصلت أنشطة التكيف على 7.3% وذهب نحو 2.5 % لأنشطة تستهدف كلا الهدفين معًا.

[135] -OCDE, (Action publique contre le réchauffement), Op.cit., p.82.

من حيث التوزيع القطاعي، فقد حصل قطاع الطاقة على النصيب الأكبر بنسبة 52% من إجمالي التمويل، يليه قطاع النقل بنسبة 27.7 %، ثم قطاع الصناعة والبنية التحتية بنسبة 5.7 % وقطاع المياه وإدارة المخلفات بنسبة 3.5 %، وأخيرًا قطاع استخدامات الأراضي بنسبة 2.2 %.[136]

أما عن حجم التمويل العام والخاص؛ فبلغت الاستثمارات العامة نحو 253 مليار دولار أمريكي في عام 2018/2017 بما يمثل 44% من إجمالي التمويل وتم توجيهها أساسا إلى قطاع الطاقة المتجددة بنسبة 37% بالإضافة إلى توجيه جزء كبير منها لمساعدات التكيف. أما الاستثمارات الخاصة، فقد بلغت نحو 326 مليار دولار أمريكي في المتوسط في عام 2018/2017. بنسبة 56% لمواجهة التغيرات المناخية. وقد تم توزيعه على قطاع الطاقة المتجددة بنسبة 85%، والمشروعات منخفضة انبعاث الكربون بنسبة 14%، وأقل من 1% على القطاعات الأخرى.

بخصوص احتياجات تمويل المناخ، فقد حددت التكاليف السنوية لتمويل التكيف والتخفيف بـ 1900 مليار دولار حتى سنة 2060 وفقا للسيناريو التفاؤلي و بـ 2400 مليار دولار وفقا للسيناريو التشاؤمي.[137]يتراوح حجم الاستثمارات المطلوبة للحد من الانبعاثات الكربونية أي المتعلقة بالتخفيف فقط بين 160–380 مليار دولار سنويا بين عامي 2016 و2050. أما حجم التكاليف المطلوبة سنويا للتكيف فقد قدرت بـ 180 مليار دولار بين عامي 2020 إلى 2030.[138]

قدرت أمانة سر اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، أنه بحلول العام 2030 ستحتاج البلدان النامية إلى ما بين 28 و67 مليار دولار لتغطية تكاليف التكيف مع تغير المناخ، ما يعادل 0.2 إلى 0.8% من تدفقات الاستثمار العالمية. ومن المتوقع أن تبلغ التكاليف الإضافية للتكيف مع تغير المناخ في هذه البلدان 10 إلى 40 مليار دولار في السنة.

[136]- المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية، مرجع سابق، ص75.
[137]- صندرة لعور، مرجع سابق، ص 295.
[138]- المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية، مرجع سابق، ص76.

من جانبها، قدرت دراسة نشرتها شركة الاستشارات الاستراتيجية بوسطن "كونسلتينج جروب" في ديسمبر 2017، الاستثمارات المطلوبة لتحقيق أهداف اتفاق باريس بما يتراوح بين 19 ألف و21 ألف مليار دولار بحلول عام 2030؛ وينبغي أن يكون ما بين 60% إلى 80% من هذا المبلغ موجهاً إلى البلدان الناشئة.[139]

4. التحديات التي تواجه تمويل المناخ

على الرغم من التقدم المحرز، لا يزال تمويل المناخ يواجه عدة تحديات منها:

4-1 نقص التمويل وتفاوته بين الدول

الحاجات المالية الضخمة لمواجهة التغير المناخي تتجاوز بكثير الموارد المتاحة حاليًا. فمعظم البلدان تفشل في الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بتمويل المناخ، مع استثناءات قليلة فقط. تقدر الأمم المتحدة أن الاستثمار الحالي في الطاقة المتجددة غير كاف، لاسيما في البلدان النامية. في عام 2018، شكلت استثمارات الطاقة المتجددة أقل من 15 ٪ من إجمالي الاستثمار في البلدان ذات الدخل المنخفض على الرغم من أنها تشكل 40 ٪ من سكان العالم. تلقت منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ الحصة الأكبر من الاستثمار في تغير المناخ، حيث ارتفعت إلى 292 مليار دولار في 2020/2019 ، بينما ظل تمويل أفريقيا جنوب الصحراء مستقرا عند 19 مليار دولار في الفترة نفسها.[140] علاوة على ذلك فإن الدول النامية غالبًا ما تواجه صعوبة في الحصول على التمويل اللازم بالمقارنة مع الدول المتقدمة.

139- Le financement de la lutte contre le changement climatique, septembre 2021. Sur le site-web vie-publique, consulté le 24-10-2021.
https://www.vie-publique.fr/eclairage/19386-le-financement-de-la-lutte-contre-le-changement-climatique

140- المركز المصري للفكر والدراسات الاستراتيجية، مرجع سابق، ص77.

4-2 عدم اليقين في إدارة تمويل المناخ والمساءلة

تواجه إدارة تمويل المناخ تحديات تتعلق بعدم اليقين في توجيه الاستثمارات للمشاريع التي تلتزم فعلاً بالمعايير البيئية والاجتماعية. في بعض الحالات، يتم توجيه التمويل إلى مشاريع لا تفي بالشروط المطلوبة، مما يعرقل جهود مواجهة تغير المناخ. لذلك، سعت الدول إلى تحسين فعالية وكفاءة توجيه الاستثمارات عبر التركيز على التمويل المستدام، الذي يضمن إدراج المعايير البيئية والاجتماعية ومعايير الحوكمة في القرارات الاستثمارية.

وفي هذا الإطار، أطلقت قمة الكوكب الواحد" One Planet Summit" مبادرة لوضع قضايا المناخ في صميم القرارات المالية، وذلك من خلال دعم الإجراءات التي تتخذها البنوك المركزية والشركات، بالإضافة إلى التنسيق بين بنوك التنمية الدولية. كما تقوم ستة من أكبر صناديق الثروة السيادية بتطوير إطار عمل يدمج العوامل البيئية والاجتماعية والحوكمة في قراراتها الاستثمارية بهدف ضمان تحقيق الأهداف المناخية من خلال الاستثمارات المدروسة والمستدامة.[141]

ثانيا: أهمية الميزانية العامة في تعبئة تمويل المناخ

تلعب الأموال العامة دوراً أساسياً في تمويل السياسات المناخية،[142] إذ ترتكز على مسؤوليات الدولة الواسعة في إدارة المرافق العامة والبيئية، بما يشمل تقديم الخدمات الأساسية مثل المياه الصالحة للشرب، والصرف الصحي، والرعاية الصحية. ويتجلى ذلك في ضرورة حماية المواطنين من مخاطر المناخ وتأمين البيئة التي تضمن استمرارية هذه الخدمات الحيوية.

علاوة على ذلك، تقع على عاتق الدولة مسؤولية وضع التشريعات والسياسات البيئية التي تهدف إلى الحد من انبعاثات الغازات الدفيئة. وفي هذا الإطار، يمكن للدولة تخصيص جزء من الأموال العامة للاستثمار في الطاقات المتجددة وتقديم حوافز ضريبية تشجع القطاع الخاص على

[141]- Le financement de la lutte contre le changement climatique, Op.cit.

[142]- هيئة الأمم المتحدة، اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، مرجع سابق.

تبني مشاريع أقل انبعاثاً للكربون. على سبيل المثال، قد تتبنى الدولة سياسات لتحسين كفاءة استخدام المياه في المناطق التي تعاني من ندرة الموارد المائية، وتعديل قواعد البناء والتعمير في المناطق المعرضة لخطر الفيضانات.

كما تتحمل الدولة مسؤولية إنشاء وتحديث البنى التحتية اللازمة لمواجهة تأثيرات تغير المناخ بما يشمل تطوير نظم التنبؤات الجوية والمناخية لتوفير بيانات دقيقة حول تساقط الأمطار والتغيرات المناخية المحتملة. ويعتبر دعم الأبحاث العلمية جزءاً لا يتجزأ من هذا الدور، إذ يساهم في تحسين القدرة على التكيف مع التحديات البيئية المستقبلية.

بذلك، تُعد الميزانية العامة مظهراً حيوياً للتدخل العمومي، حيث تُستخدم كأداة استراتيجية لتعبئة التمويل اللازم لتنفيذ سياسات المناخ، لا سيما في الدول النامية. على سبيل المثال، يؤكد القانون العضوي رقم 18-15 في الجزائر على أن الميزانية العامة تسهم في تجسيد السياسات العمومية،[143]مما يبرز الدور المحوري للأموال العامة في دعم الاستراتيجيات البيئية الوطنية.

تتميز الميزانية العامة عن باقي مصادر تمويل المناخ بعدة مزايا، أهمها المرونة، حيث يمكن للحكومات تخصيص الموارد المتعلقة بأنشطة المناخ وفقاً لما تمليه أولوياتها واستراتيجياتها الوطنية. كما تتيح الميزانية العامة التخطيط طويل المدى وتنفيذ مشاريع قد لا تجذب التمويل الخاص أو الدولي بسهولة. علاوة على ذلك، يرافق تنفيذ الميزانية العامة آليات رقابة متعددة، وأهمها الرقابة البرلمانية إلى جانب إعداد التقارير وإجراء عمليات التدقيق التي تجريها مختلف أجهزة رقابة المال العام، مما يعزز الشفافية واستخدام التمويل العمومي الموجه للمناخ بفعالية.

من ناحية أخرى، فإن تمويل المناخ من الميزانية العامة يعزز مبدأ الملكية الوطنية عبر إتاحة الفرصة لكل دولة تحديد وتنفيذ السياسات والإجراءات التي تتناسب مع ظروفها الوطنية وتحدياتها

[143]- القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

الخاصة في مواجهة تغير المناخ. ويدعم بناء القدرات المؤسسية الوطنية لإدارة وتنفيذ مشاريع التخفيف والتكيف.

كما أثبتت الدراسات أن الميزانية العامة تتلاءم مع الطبيعة المتكاملة للتنمية والتكيف، إذ يجعل هذا الأخير من استثمارات التنمية العادية أكثر مرونة في مواجهة التحديات المناخية. أي أن الأنشطة الإنمائية الموجهة نحو الحد من الفقر وتحسين التغذية والتعليم والبنية التحتية والصحة تعزز من التكيف مع تغير المناخ. لذلك يسود الاعتقاد أن المجتمعات الأكثر تقدمًا تمتلك قدرة للتكيف أكثر من المجتمعات الأقل نموًا وبالتالي فهي أقل عرضة للتأثر.[144]

في السياق نفسه، من المحتمل أن تعاني العديد من الاستثمارات العمومية للتكيف، باعتبارها سلعًا عامة، من نقص في الإمدادات إذا تركت للسوق،[145] وذلك بسبب عدم جاذبيتها للأموال الخاصة من منظور تجاري.[146]حتى وإن كانت بعض استثمارات التكيف تمتلك جدوى تجارية، قد لا يولي رأس المال الخاص اهتمامًا بها إذا لم يكن المستثمر على دراية بمخاطر التكيف، والتكاليف والفوائد المرتبطة بها. وبالنظر إلى أن تغير المناخ يتسم بعدم اليقين، كما تم توضيحه في المبحث الأول من هذا الفصل، فإن الميزانية العامة تظل أكثر فعالية من أي مصدر مالي آخر، حيث تعزز الهياكل المؤسسية القائمة وتضمن استمرارية المرافق العمومية، مثل أنظمة الحماية الاجتماعية، وبالتالي تحسين الأثر المتوقع من هذه الاستثمارات وتوفير قيمة مقابل المال.

---

[144]- OECD, (POLICY GUIDANCE), Op.cit. pp.52-53.

[145]- S. Allan, A. V. Bahadur, S. Venkatramani, and V. Soundarajan. The Role of Domestic Budgets in Financing Climate Change Adaptation. Oxford Policy Management Institution, Rotterdam and Washington, 2019, p.2. Sur le site-web gca, consulté le 23-07-2024. https://gca.org/wp-content/uploads/2020/12/The_Role_of_Domestic_Budgets_in_Financing_Paper__Final.pdf.

[146]-Willem Pieter Pauw, Op.cit. p.78.

من بين ما يُميّز عمليات الميزانية العامة، أنها وسيلة للمفاضلة بين الاحتياجات العديدة والمتضاربة أحيانا، وتخصيص الموارد بطريقة تؤدي إلى تحسين الرفاهية وتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة. وبما أن تمويل الأنشطة المتعلقة بتغير المناخ يتماشى مع أهداف التنمية المستدامة فمن المنطقي أن تقوم الميزانية العامة بتحسين تخصيص الأموال للمشاريع التي تهدف إلى معالجة قضايا المناخ، مما يساهم في تحقيق الأهداف البيئية والاجتماعية.

كما يمكن للميزانية العامة أن تكون أحد الحلول الفعالة لتحفيز القطاع الخاص على المشاركة في تمويل مشاريع المناخ، وذلك من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. حيث يعمل الشريك العام في عقود الشراكة على تمكين القطاع الخاص من المشاركة في هذه المشاريع، من خلال تقاسم مخاطر الاستثمار وتقديم الضمانات اللازمة، مما يسهم في تحفيز الاستثمارات الخاصة ويساعد في تمويل الأنشطة المناخية التي قد تكون عالية المخاطر.[147]

يرى بعض الخبراء أنه بما أن الميزانيات العامة الوطنية تعتبر مصدرًا مناسبًا لتمويل التكيف مع تغير المناخ، فإنه من الممكن الاستفادة من هذه الأداة في جذب التمويل الدولي للمناخ أيضًا خاصة فيما يتعلق بمشاريع التكيف. وذلك لأن تخصيص الموارد في الميزانية العامة يمكن أن يُعتبر بمثابة مؤشر على التزام الدولة بمواجهة تحديات المناخ، مما يسهم في تشجيع الجهات الدولية على دعم هذه الجهود وتمويلها.[148] في الواقع هذا هو الهدف من أساليب دعم الميزانية المرتبطة بالمناخ والتي تم نشرها من قبل عدد من الجهات المانحة والجهات المتعددة الأطراف بما في ذلك الاتحاد الأوروبي، والوكالة اليابانية للتعاون الدولي وبنك التنمية الآسيوي، والبنك الدولي. إذ من خلال هذه

147-Ibid. p.127.

148- "قد لا يلبي الجمع بين الأموال المعبئة من مصادر عامة وخاصة احتياجات التمويل المتعلق بالتكيف، فالتمويل الخاص يعد عموما أنسب لتدابير التخفيف، فيما تحتاج التدابير المتعلقة بالتكيف إلى دعم القطاع العام عموماً، وفي الوقت الحالي لا تحظى تدابير التكيف إلا بنصيب ضئيل من مجموع التدفقات المالية المتعلقة بالمناخ. وقد رأى البعض أن زيادة تخصيص التمويل العام وتحويله إلى أنشطة التكيف ربما يكون سبيلاً لتحقيق التوازن في تمويل أنشطة التخفيف والتكيف".معتز زكرياء بركات، مقال منشور بالموقع الإلكتروني صحيفة "دنيا الوطن"، بتاريخ 27-08-2017. https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2017/08/27/444028.html

الأساليب يتم توفير دعم مالي للميزانية العامة بشرط استيفاء الحكومة لعدد من معايير الدفع المتفق عليها مسبقًا، والتي تتعلق عادةً بتغير المناخ بالإضافة إلى اهتمامات الحوكمة بشكل أوسع.[149]

الفصل الثاني
الميزانية العامة المستجيبة لتغير المناخ

تُعد الميزانية العامة المستجيبة لتغير المناخ آلية استراتيجية تُدمَج من خلالها الاعتبارات البيئية في عملية التخطيط المالي للدولة، مما يُسهم في دعم التنمية المستدامة وتقليل الآثار البيئية السلبية للسياسات والمشروعات الحكومية. [150] يقوم هذا النهج على تقييم الأثر المناخي للمشروعات وتحديد المبادرات التي تُساهم في خفض الانبعاثات الكربونية وتعزيز قدرة الدولة على التكيف مع التغيرات المناخية، مما يُحوّل الميزانية من مجرد أداة لتوزيع الموارد إلى ركيزة أساسية تُوجه الاستثمارات نحو مشروعات الطاقة المتجددة وتطوير البنية التحتية الخضراء.

يتطلب تحقيق هذا التحول تغييراً منهجياً في إطار إعداد وتنفيذ الميزانية العامة، حيث يُدمج تقييم المخاطر المناخية ضمن الخطط المالية من خلال أدوات تمويل مبتكرة كالضرائب البيئية. وتبرز التجارب الدولية، أهمية اعتماد هذه الأدوات التي تضمن توجيه الموارد المالية نحو مشروعات تقلل من التأثير البيئي وتدعم الاقتصاد منخفض الكربون.

[149]- S. Allan, A. V. Bahadur, S. Venkatramani, V. Soundarajan, Op.cit., p.03.
[150]-Sur site-web OCDE, consulté le 13-05-2024. https://www.oecd.org/en/topics/green-budgeting.html

على ضوء ما تقدم، سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين: في المبحث الأول، نستكشف إدماج تغير المناخ في عمليات الميزانية العامة، بينما نناقش في المبحث الثاني دور النفقات العمومية والضرائب في التصدي لهذه الظاهرة.

المبحث الأول: إدماج تغير المناخ في عمليات الميزانية العامة

يُعتبر إدماج تغير المناخ في عمليات الميزانية العامة خطوة استراتيجية تهدف إلى تحقيق استجابة مالية فعّالة لمواجهة التحديات المناخية. فقد تبنت بعض الدول نموذجاً متكاملاً في إعداد وتنفيذ ميزانياتها، يعتمد على دمج الاعتبارات المناخية ضمن كافة مراحل التخطيط المالي. ويُعد اعتماد موازنة البرامج، التي تتماشى مع مبادئ التسيير العمومي الحديث، عنصراً أساسياً لتحسين قدرة المالية العامة على مواجهة الأزمات البيئية وتحقيق التنمية المستدامة.

من ناحية أخرى، يُكتسب إدماج البُعد البيئي في المحاسبة العمومية أهمية كبيرة، إذ يساهم في تقويم الأداء الحكومي عبر توفير بيانات دقيقة تدعم التخطيط الاقتصادي والمالي. يعزز هذا الإدماج من الشفافية والمساءلة، ما يُمكّن الجهات المعنية من مراقبة استخدام الموارد وتوجيهها نحو مشروعات تقلل من الانبعاثات الكربونية وتدعم التكيف مع تغير المناخ.

بناء على ذلك، سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نسلط الضوء في المطلب الأول على إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة، بينما نناقش في المطلب الثاني أهمية المحاسبة العمومية في مجال تغير المناخ.

المطلب الأول: إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة

بشكل إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة مقاربة حديثة، وتعتمد على مبررات عدة أبرزها العلاقة الوثيقة بين تغير المناخ والاقتصاد البيئي، والدور المحوري للميزانية العامة في التخطيط الاقتصادي وتنسيق السياسات المناخية بما يعزز تحقيق أهداف التنمية المستدامة (الفرع الأول). وفي

سياق متصل، يُعد الانتقال إلى نظام ميزانية البرامج خطوة حاسمة لتحسين إدارة الموارد المالية المخصصة لمواجهة التحديات المناخية؛ إذ يربط هذا النموذج بين التمويل وتحقيق النتائج الفعلية، مما يمكّن الحكومات من تصميم برامج مالية تتماشى مع الأهداف المناخية ويُعزز قدرتها على تقييم الأثر البيئي للمخصصات المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبررات إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة

تعتبر الميزانية العامة من الأدوات التي تعكس دور الدولة التدخلي، ما أدى إلى توجيه الإنفاق العمومي لمجالات متعددة مثل حماية الاقتصاد الوطني، صحة الإنسان، وحماية البيئة. ولأداء هذا الدور بشكل فعال وتحقيق الأهداف التنموية، من الضروري إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة ويعود ذلك لعدة مبررات نوضحها فيما يلي:

أولا: ارتباط مسألة تغير المناخ بالاقتصاد البيئي

بسبب قدرة علم الاقتصاد على توفير إطار مفاهيمي ونظري لتقييم آثار السياسة وكفاءتها باستخدام القياس، أصبح الاقتصاد تخصصًا أساسيًا في مجال التحليل السياسي، وأداة مهمة لصانعي القرار. لذلك أجمع الكثير من المختصين على أهمية الاقتصاد بالنسبة للسياسات المناخية ومدى قدرته على المساعدة في إقرار التدابير والإجراءات الواجب تنفيذها لإدارة هذه المشكلة من خلال النمذجة على وجه الخصوص. لقد أثبتت المفاوضات الدولية بشأن سياسة المناخ فاعليتها بعد أن رجحت كفة الحجج الاقتصادية، حيث لعب مفهوم الكفاءة الاقتصادية دورًا أساسيًا في تحديد التدابير البيئية التي يجب تنفيذها.[151] يمثل هذا الارتباط بين الاقتصاد والسياسات المناخية أحد المحاور الرئيسية للاقتصاد البيئي، وهو فرع من فروع الاقتصاد الذي يهتم بالتوزيع الأمثل للموارد الطبيعية لتحقيق التنمية البشرية

[151]-Maréchal, Kevin, et Véronique Choquette, La lutte contre les changements climatiques, des engagements internationaux aux politiques régionales, Courrier hebdomadaire du CRISP, V. 1915, N° 10, 2006, p28. https://doi.org/10.3917/cris.1915.0005

المستدامة. يهدف الاقتصاد البيئي إلى الاستخدام الفعال للموارد البيئية مع تحقيق أقصى فائدة اقتصادية بأقل تكلفة بيئية ممكنة.

على المستوى الكلي، يسعى الاقتصاد البيئي إلى معالجة مشكلات البيئة وتأثيراتها على الاقتصاد، وبلوغ مستويات أعلى من الرفاه الاجتماعي المستدام. يتضمن ذلك التقويم المادي والنقدي للأضرار البيئية، وتحليل السياسات البيئية لتحسين نوعية البيئة، ودراسة الروابط بين البيئة والسياسات الاقتصادية والبيئية الأخرى.

تترابط السياسة البيئية مع سياسات أخرى مثل تهيئة الإقليم، النقل، والطاقة، مما يبرز ضرورة التعاون والتنسيق لضمان تحقيق أهداف التنمية المستدامة. إحدى الأدوات المهمة التي يركز عليها الاقتصاد البيئي هي "الكفاءة البيئية"، التي تمثل محورًا رئيسيًا للتحول من أنماط تنموية غير مستدامة إلى تنمية مستدامة تراعي الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.[152]

تلعب الكفاءة البيئية دورًا أساسيًا في مواجهة تغير المناخ، حيث تُستخدم كوسيلة فعالة لتقليل انبعاثات الغازات الدفيئة عبر تحسين كفاءة استخدام الموارد الطبيعية، وترشيد استهلاك الطاقة، والحد من النفايات.[153] كما تهدف إلى توسيع استعمال وسائل النقل المستدامة وإلى نشر الممارسات الزراعية المستدامة، ما يبرز الترابط الوثيق بين تغير المناخ والاقتصاد البيئي.

ثانيا: ارتباط الميزانية العامة بالمخططات الاقتصادية

تتداخل الميزانية العامة مع التخطيط الاقتصادي بشكل وثيق وتكميلي، حيث يمكن توضيح هذا التداخل من جانبين أساسيين:

[152]-مصطفى يوسف كافي، اقتصاديات البيئة والعولمة، دار رسلان، 2014، دمشق، ص16-20.

[153]- عرّف مجلس الأعمال العالمي للتنمية المستدامة الكفاءة البيئية كالآتي:" تتحقق الكفاءة البيئية عندما تتوفر سلع وخدمات ذات أسعار تنافسية تشبع الحاجات الإنسانية وتحقق جودة الحياة، وتقلل في الوقت ذاته بدرجة متزايدة من التأثيرات البيئية وكثافة الموارد المستخدمة خلال دورة الحياة إلى المستوى الذي يتماشى على الأقل من طاقة الحمل التقديرية لكوكب الأرض"

1- الترابط الزمني:

تتصل الميزانية العامة بالخطة الاقتصادية سواء كانت قصيرة أو متوسطة المدى، نظرًا لأن كليهما يمتد لفترة زمنية محددة (سنة واحدة أو عدة سنوات). وتُعد الميزانية العامة بمثابة البرنامج المالي الذي يترجم أهداف الخطة الاقتصادية إلى أرقام عملية، سواء على المدى السنوي أو متعدد السنوات.

2- الترابط العضوي:

يتطلب تحقيق توازن الخطة الاقتصادية مراعاة ثلاثة أبعاد رئيسية: التوازن العيني، التوازن المالي، والتوازن النقدي. وتبرز الميزانية العامة كأداة رئيسية لتحقيق التوازن المالي، حيث تعبّر عن تقدير دقيق للنفقات اللازمة لتنفيذ المشروعات العينية الواردة في الخطة الاقتصادية. كما تتضمن الميزانية تقدير الموارد المتاحة لجمع الإيرادات الضرورية، بهدف تغطية هذه النفقات وضمان تنفيذ الأهداف المحددة في الخطة بشكل مستدام ومتوازن.[154]

للحفاظ على الترابط بين الميزانية العامة والتخطيط الاقتصادي، تعتمد الدولة على ما يُسمى بسياسة الميزانية، التي تشمل التدابير الحكومية الرامية إلى ضبط النفقات والإيرادات بهدف تحقيق الأهداف الاقتصادية العامة. تعنى هذه السياسة بتحقيق التوازنات المالية، مثل معالجة العجز في الميزانية العامة، وكذلك مواجهة اختلالات اقتصادية مثل التضخم والبطالة.تستند سياسة الميزانية إلى ثلاث أدوات رئيسية: الميزانية العامة، النفقات العامة والإيرادات العامة.[155]

مع ذلك، لا يمكن تجاهل أن توقعات الاقتصاد الكلي تواجه العديد من أوجه عدم اليقين التي يمكن أن تؤثر بشكل مباشر على الموارد المالية المتاحة للحكومات. من أبرز هذه الأوجه المخاطر

[154]- بشير عبد العظيم البنا، الأسس العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، دار اليازوري، 2018، مصر ص122.
[155]-لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر-تونس، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر-بسكرة- كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2014، ص39.

المالية الناتجة عن تغير المناخ، والتي إن تحققت قد تؤدي إلى زيادة الديون في الميزانية العامة أو تتسبب في عجزها. لذلك، من الضروري أن يتم تضمين بيانات المخاطر المالية المتعلقة بتغير المناخ في عمليات إعداد الميزانية العامة، بما يسهم في تحسين قدرة الحكومة على الاستجابة لهذه المخاطر ومواجهة الصدمات المناخية التي تؤثر على الاقتصاد الكلي.

ثالثا: مساهمة الميزانية العامة في تنسيق السياسات المناخية

الميزانية العامة هي أداة حيوية تستخدمها الحكومات في بناء وتنفيذ السياسات العامة ومراقبتها. وقد أكدت العديد من المنظمات الدولية على أن فعالية الاستجابة الحكومية لتغير المناخ تتطلب دمج البُعد المناخي في عمليات الميزانية العامة. هذا الدمج لا يعزز فقط تماسك السياسات بل يساهم في تجنب التعارض بين التخصيصات المالية وازدواجية التمويل. كما يضمن أن أي قرار مالي في مجال معين لا يؤثر سلبًا على ميزانيات القطاعات الأخرى. على سبيل المثال، يجب أن تتماشى مقترحات الميزانية الخاصة بقطاعي النقل والزراعة مع الأهداف المناخية.[156]

تشير الدراسات، أن عملية تخصيص الأموال العامة وإدارتها لا زالت لا تعطي الأولوية بشكل مناسب للتكيف مع تغير المناخ. مما أدّى إلى ضعف الاستثمار العمومي في هذا المجال. بسبب الغموض الذي يكتنف متطلبات التكيف والتعقيد المرتبط بالقياس الكمي للآثار الاقتصادية السلبية لتغير المناخ والعوائد الاقتصادية للاستثمار في التكيف.[157]ولعل ضعف انسجام السياسات العمومية المختلفة يعيق كذلك تحسين الاستثمار في التكيف.

[156]- Hege Elisabeth, Brimont Laura, Intégration des ODD dans le processus budgétaires nationaux. Institut du développement durable et des relations internationales, 2018, Paris, France, p.7. Sur le site-web IDDRI, consulté le 07-01-2024. https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-ODD-budget-FR.pdf

[157]- S. Allan, A. V. Bahadur, S. Venkatramani, V. Soundarajan. Op.cit., p.4.

وعليه فإن إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة سيُمَكِّن من إدخال السياسات المتعلقة بالتكيف والتخفيف في جميع القرارات الحكومية، مما يؤدي إلى آثار اقتصادية إيجابية. في المقابل قد تتضمّن القرارات التي تُتَّخذ دون الأخذ بعين الاعتبار البُعد المناخي تكاليف عالية على الاقتصاد الوطني.

رابعا: دمج المناخ في الميزانية العامة يساهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

يعد تغير المناخ من بين أهداف التنمية المستدامة، ويرتبط بالعديد من تلك الأهداف وبالتالي فإن إدماجه في الميزانية العامة، يسمح لسياسات وبرامج الحكومة من أن تكون منسجمة ومتوافقة مع الالتزامات الدولية.

لقد أكّدت لجنة برونتلاند منذ أكثر من ثلاثين سنة عند وضعها لمفهوم التنمية المستدامة لأول مرة على ضرورة ربط القرارات التنموية بالبيئة. حيث أشارت إلى أنه لا يمكن أن تنجح سياسات تغير المناخ إلا إذا تم صياغتها ضمن إطار يربط بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. بمعنى آخر يجب دمج سياسات تغير المناخ في المسارات التنموية للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية مثل الطاقة والصناعة والنقل، وكذلك في إدارة المناطق مثل المدن والمحافظات. وهذا التكامل ضروري لضمان استدامة النمو والتنمية في مواجهة التحديات البيئية العالمية.[158]

كما أن مواجهة تغير المناخ، باعتباره هدفا التزمت الدول بالعمل على تحقيقه يعزز المساءلة ويساعد في تقييم أداء الحكومة وبالتالي فإن إنشاء روابط بين الميزانية وتغير المناخ، خاصة في إطار مؤشرات الأداء يمكن أن يكشف عن مدى تقدم أي دولة نحو تحقيق ذلك الهدف. على العكس من ذلك فإن الميزانيات العامة التي تقدم القليل من التفاصيل حول الأنشطة المتعلقة بالمناخ، تجعل من الصعب تقييم استجابات الدولة لتغير المناخ.

[158]-James Meadowcroft, Op.cit, p17.

كشفت دراسة تم نشرها سنة 2018 حول سياسات المناخ بالولايات المتحدة الأمريكية أن عدم وضوح بيانات الإنفاق العمومي في مجال تغير المناخ، وعدم دمج هذه المسألة في عمليات الميزانية العامة، وفي نظام المحاسبة العمومية، صعّب قياس أنشطة المناخ الموزعة على قطاعات متعددة.[159] وهو ما طرح العديد من التحديات أمام تحليل السياسات العمومية وتخطيط ونمذجة الإنفاق المستقبلي المتعلق بالمناخ.[160]

يمكن اعتماد أهداف التنمية المستدامة والتي من بينها تغير المناخ كمنهجية ومعيار لتقييم استدامة الميزانية من خلال التصنيف العالمي لسياسات التنمية المستدامة. تستطيع أي دولة مثلا؛ أن تقدم كل سنة إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى[161] تحليلا لميزانياتها وفقا لأهداف التنمية المستدامة وهو ما يسمح بتقريب وبتبادل الممارسات والتجارب بين صناع القرار أو بين مختلف الخبراء[162].

الفرع الثاني: ميزانية البرامج أداة ملائِمة لدمج تغير المناخ

وفقًا لمفهوم التسيير العمومي الحديث، يستند تسيير الشأن العمومي إلى منطق الأعمال الذي يركز على المسؤولية والمبادرة. في هذا النهج، لا تقتصر الإدارة على إصدار الأوامر فحسب، بل توفر أيضًا هامشًا كبيرًا للتنظيم والتحفيز، وتحقيق النتائج والتركيز على الوصول إلى الأهداف المحددة.[163]وهذا يختلف تمامًا عن الإدارة العامة التقليدية التي تعتمد بشكل أساسي على مبدأ الخضوع

[159]- قد تشمل بعض الأنشطة المرتبطة بتغير المناخ مجالات لا تدخل ضمن الفئات التي تم تحديدها مسبقًا في الميزانيات. على سبيل المثال، قد تُعتبر السياسات الزراعية، مثل تلك التي تهدف إلى تقليل استخدام الأسمدة، أو خطط التخطيط الحضري التي تركز على التخفيف والتكيف مع تغير المناخ، منافع مشتركة، لكنها لا تُصنف في الأساس كأنشطة متعلقة بالمناخ في ميزانيات الدولة. نتيجة لذلك، لا تُدرج هذه الأنشطة ضمن تقديرات الإنفاق الحكومي. مثال آخر يتعلق بإدارة الكوارث، حيث يُتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى زيادة تكرار الظواهر الجوية المتطرفة، مما يعني أن جزءًا كبيرًا من الإنفاق المرتبط بالمناخ سيكون مخصصًا للتأهب للكوارث والاستجابة لها. مع ذلك، تتحمل الحكومة الفيدرالية عادةً معظم المخاطر المالية الناجمة عن هذه الكوارث، وحتى في الحالات التي تنفق فيها الولايات أموالًا على إدارة الكوارث، فإنه من الصعب تحديد النسبة التي يجب تخصيصها خصيصًا لسياسات المناخ.

[160] - Elisabeth Gilmore, Travis St. Clair, Budgeting for climate change: obstacles and opportunities at the US state level, Climate Policy, V.18, N°6, 2018, p.732.

[161]-القرار رقم 1/70، الجمعية العامة للأمم المتحدة (الدورة السبعون)، بتاريخ 25-09-2015، ص46.

[162]- Op-cit. Hege Elisabeth, Brimont Laura p.8.

[163]-Alain-Gerard Cohen, La nouvelle gestion publique : concepts, outils, structures, bonne et mauvaises pratiques, Gualino-lextenso édition, 3e édition, 2012, p.22.

للقانون والتسلسل الهرمي، حيث يتم تسيير الأمور من خلال أوامر وقرارات مركزية دون التركيز على المبادرة أو تحفيز الفاعلين في المؤسسات.

لتجسيد نهج التسيير العمومي الجديد، اعتمدت العديد من الدول، منذ تسعينيات القرن الماضي، نظام ميزانية البرامج الذي يركز على النتائج والأداء نظراً لأهميتهما في توجيه عمل الحكومة. وبهذا السياق، تُعد ميزانية البرامج أداة فعّالة لتعزيز مواجهة تغير المناخ. فقد أظهرت التجارب المنفذة في الدول التي تبنّت هذا النظام أن دمج قضايا تغير المناخ ضمن الميزانية العامة يحقق مستويات أعلى من الفاعلية والكفاءة. ذلك أن هذا النظام يتيح تخصيص الموارد بشكل يتناسب مع الأهداف البيئية المحددة. كما يساعد على متابعة وتقييم فعالية السياسات البيئية والتأكد من أن الموارد تُستخدم بطريقة تحقق الأثر المرجو في التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معها.

أولا: مفهوم ميزانية البرامج

تعتبر ميزانية البرامج نظام جديد من أنظمة الميزانية، تظهر فيه هذه الوثيقة ليس مجرد توزيع للنفقات حسب أغراض الإنفاق والوحدات الإدارية المستفيدة منها، بل تربط الإنفاق العمومي بما يمكن أن يحققه من أهداف محددة مسبقا في إطار برنامج واضح ومحدد زمنيا.[164]

لقد عرّفت لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الأمريكية موازنة البرامج والأداء بأنها مجموعة من الأساليب، التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف مع الموارد المالية والبشرية، والميزانية الوقتية، المخصصة لذلك.

أما البرنامج والذي ارتبطت به تسمية هذا النوع من الميزانية، فهو خليط أو مزيج من النشاطات الحكومية، وبذلك فإن موازنة البرامج هي عبارة عن نظام إدارة النفقات الحكومية من خلال

[164]- سرباح خالد، بن عتو بن علي، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر على ضوء القانون العضوي 18-15 المبررات والأهداف، مجلة القانون الدولي والتنمية، المجلد 10، العدد 02، 2023، ص77.

محاولة المقارنة بين مقترحات البرامج لكل الوحدات الإدارية الحكومية المخولة بتنفيذ الأهداف المماثلة، والعمل على قياس منتوجات هذه الهيئات بشكل كمي.[165]

يعتبر البرنامج أعلى مستوى في موازنة البرامج والأداء، ويعرف بأنه جزء جوهري من الوظيفة يرتبط بمنتج نهائي أو خدمة نهائية، يجب أن تكون البرامج أحادية الوظيفة، أي أن كل مشروع يجب أن يكون مرتبطا بوظيفة واحدة فقط مثال: لا يجب أن يكون المشروع مرتبطا بالتعليم والصحة في آن واحد، ويُعدّ صياغة الوظيفة إلى عدة برامج أحد المقومات الأساسية سواء لأغراض التخطيط أو لإعداد الميزانية.[166]

يجب أن يراعى في البرنامج هرمية معينة، بحيث يمكن تقسيمه إلى عدة برامج فرعية، كما أن البرامج الفرعية تقسم إلى أنشطة ومشاريع. وكل نشاط أو مشروع يجب أن يتبع لبرنامج واحد فقط؛

إن عملية تصميم المشاريع ينبغي أن تتم في إطار السياسات المنتهجة من قبل متخذي القرار وأن تتضمن الأولويات الموضوعة. ويجب أن يتضمن التصميم بشكل واضح العلاقة بين الموارد الموظفة في برنامج معينة والمخرجات والنتائج المتوقعة؛

تكمن أهداف ميزانية البرامج في تعظيم حجم وجودة الخدمات العامة، وتكريس الرقابة على فاعلية برامج النشاط المصاحبة لتنفيذ الميزانية في تحقيق الأهداف المنوطة بالجهة وفق القوانين والقرارات المنشِئة أو المنظِمة لها ووفق خطة التنمية، وترشيد تكاليف إنجاز البرامج والمشروعات الاستثمارية، واختيار أفضل بدائل التنفيذ الأقل كلفة والأعلى فاعلية إنْ على مستوى الموارد البشرية أو المادية.

---

[165]- نادية مغني، دراسة وتقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية في القطاع العام أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير تخصص: إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2017/2016، ص52.

[166]- محمد ساحل، أسس الموازنة العامة للدولة، مركز الكتاب الأكاديمي، الجزائر، ط1، 2020، ص114.

من أهداف ميزانية البرامج كذلك، الكشف عن مراكز المسؤولية، واستقصاء وتحليل أسباب الانحرافات في تحقيق الأهداف وفي تنفيذ برامج النشاط وفي مؤشرات الأداء المصاحبة للميزانية.[167]

لذلك تعتبر عملية التقييم أساسية في ميزانية البرامج، ويعتبر تحديد معايير الأداء واستخدامها في سياق تحضير الموازنة بأهمية تصميم المشاريع، وهو خطوة هامة لتحقيق الأهداف التي وضعت خلال تصميم البرنامج. غير أن هذه المهمة تبدوا معقدة جدا ويجب أن تتم مقاربتها بحذر.

يستند قياس الأداء على عنصرين هامين؛ العنصر الأول هو الهدف ويعني الغرض الذي تريد هيئة معينة تحقيقه، ويشترط فيه أن يكون قابلا للقياس والتحقيق ومحدد الآجال، ودقيقا، وواضحا، كما ينبغي أن يكون مرنا، وقابلا للمراجعة وملائما ومناسبا، ويوصف الهدف الذي يحتوي على هذه الشروط بأنه الهدف الجيد. أمّا العنصر الثاني فيتمثل في مؤشر الأداء، وهو كل قيمة تقيس تحقيق الهدف بشكل موضوعي، وتمكن من تقييم نتائج البرنامج. فالمؤشر يسمح بالتعبير بأسلوب رقمي عن حالة تَقَدُّم سير برنامج معين.

تكتسب عملية تقييم البرامج أهمية قصوى للتصدي لتغير المناخ. لذلك اقترح المختصون نهج التقييم تأثير تغير المناخ، "Climate Change Impact Assessment" وهو تقييم منهجي لآثار تغير المناخ على أداء البرنامج، أو مدى معالجة برنامج معين لتغير المناخ من خلال التخفيف أو التكيف.

يستند هذا النهج إلى تقدير الفوائد والتكاليف المرتبطة بالبرنامج، حيث يتم رسم صورة شاملة لجميع الفوائد المحتملة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو بيئية، إضافة إلى الفوائد المتعلقة بالتكيف أو التخفيف. كما يتم تقدير "السيناريو المخالف" عن طريق تحليل الوضع في حال غياب البرنامج أو انعدام الإنفاق، ثم مقارنته بالوضع الفعلي لتحقيق الفهم الكامل للأثر.

[167]- سعود جايد مشكور، حيدر عباس عيد، حيدر لايذ متعب، استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، العراق، المجلد 8، العدد، 2018، ص 174.

أيضًا، يتم تقييم مدى حساسية هذه الفوائد لتغير المناخ من خلال قياس الفوائد في ظل سيناريوهين: أحدهما لا يأخذ في الاعتبار تغير المناخ، والآخر يأخذ في الحسبان تأثيرات تغير المناخ. الفرق بين الفوائد الصافية في كلا السيناريوهين يعكس التأثير الناتج عن جهود التكيف والتخفيف.[168]

ثانيا: أساليب دمج تغير المناخ في الميزانية العامة

تشير الإحصائيات إلى أن نحو سبعين (70) دولة قد دمجت اعتبارات تغير المناخ في عمليات وضع ميزانياتها الوطنية، خاصة بعد اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة لخطة 2030. تشمل هذه الدول مجموعة متنوعة من البلدان، بما في ذلك الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، مما يعكس التزامًا عالميًا بدمج قضايا المناخ في التخطيط المالي والسياسات الوطنية. فمن بين 64 دولة قدمت مراجعة خلال انعقاد جلسات المنتدى السياسي الرفيع المستوى سنتي 2016 و2017 وضعت 23 دولة تدابير لربط أهداف التنمية المستدامة ومن بينها تغير المناخ بالميزانية العامة. أتاحت دراسة عدد من التجارب الدولية تصنيف مجموعة من الأساليب تم تطويرها من قبل هيئات مختصة لدمج تغير المناخ في الميزانية العامة على النحو التالي:

1. تحسين سرد البيانات في مقترح الميزانية

يتم ذلك من خلال إدخال عناصر الإبلاغ النوعية والكمية بشأن تنفيذ أنشطة تغير المناخ المقترحة للبرلمان. لقد طلبت وزارة المالية الفنلندية عند إعداد ميزانية 2018، من جميع الوزارات الأخرى إدراج فقرة قصيرة تحت كل عنوان رئيسي من عناوين الميزانية المقترحة حول كيفية انعكاس التنمية المستدامة ومن خلالها استجابة الدولة لتغير المناخ، في السياسات القطاعية.

[168] -CABRI, Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique : L'intégration du changement climatique dans la budgétisation et les finances, 2021, P22. Sur le site-web CABRI, consulté le 30-03-2022. https://www.cabri-sbo.org/fr/publications/inclusive-budgeting-and-financing-for-climate-change-in-africa.

هذا الأسلوب هو نفسه الذي تعتمده وزارة المالية النرويجية، من خلال إدراج فقرات يتم التشاور عليها من طرف كل القطاعات الوزارية، ويتم إدراجها في باب يتعلق بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، ليضاف في الوثيقة الرسمية للميزانية. للإشارة فإن النرويج ومنذ 13 سنة تقوم بتخصيص باب يتعلق بالتغيرات المناخية ضمن مشروع الميزانية.[169]

أما السويد فقد اعتمدت سنة 2017 إطار عمل جديد يتضمن قانون المناخ، أهداف المناخ والسياسة المناخية، لقد ألزم قانون المناخ الحكومة السويدية بأن تقدم سنويا، تقريرا يتعلق بتغير المناخ يلحق بمشروع قانون الميزانية، كما ألزمها بالتأكد من أن أهداف السياسة المناخية وأهداف السياسة الميزانياتية تسير جنبا إلى جنب. وتقوم السويد بسرد بيانات عن تغير المناخ عند الإشارة إلى أهداف التنمية المستدامة في الميزانية، فقد أشارت إلى تلك الأهداف 100 مرة في ميزانية 2016 و 200 مرة في ميزانية 2017.[170]

تعد فرنسا من أهم الدول التي تقوم بتحسين دوري لسرد المعلومات المتعلقة بالمناخ وإبلاغها للبرلمان عند تقديم مشروع الميزانية. وفقاً للمادة 51 من القانون العضوي لقوانين المالية (LA LOLF) تعتبر وثائق السياسات الشاملة (DPT) ملحقا لمشروع الميزانية السنوي. من بين واحد وعشرون(21) وثيقة للسياسات الشاملة تُعِدّها فرنسا، هناك وثيقة تتعلق بتغير المناخ، والتي تتضمن عرضا للموارد المالية المخصصة لتغير المناخ وكيفيات مساهمة مختلف البرامج في السياسة المناخية.[171] ومن أجل تحسين وترقية أدوات السرد قامت فرنسا كذلك بإدراج قاعدة ملزمة بالمادة 206 من القانون رقم 2018-1317 المتعلق بقانون المالية لسنة 2019، تنص على أن تقدم

[169]- Op-cit, Hege Elisabeth, Brimont Laura p.p. 5-8.
[170]- Sur le site-web Swedish Environmental Protection Agency, consulté le 17-03-2020. www.swedishepa.se
[171]-Ministère de la transition écologique et solidaire, document de politique transversale, Lutte contre le changement climatique. France, 2019, p.3.

الحكومة تقريرا ملحقا بمشروع قانون المالية، بعنوان: تمويل الانتقال الطاقوي: الأدوات الاقتصادية الجبائية والميزانياتية لخدمة المناخ والبيئة.[172]

2. التحكم في الميزانية وفق أهداف التنمية المستدامة

ترتكز هذه الطريقة، على وضع روابط بين أهداف التنمية المستدامة وبين برامج الميزانية وغالبا ما يعبر عن تلك الروابط بنسب أو مؤشر قياسي. في أمثلة عن ذلك تقوم المكسيك بربط برامج الموازنة بأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر، والتي من بينها الهدف 13 المتعلق بتغير المناخ، من أجل تحديد النسبة المئوية للهدف المرتبط ببرنامج الميزانية وفي الوقت نفسه يتم تحديد عدد البرامج المرتبطة بهدف تغير المناخ وبكل الأهداف الأخرى. ولقد طورت كولومبيا عملا مماثلا من خلال وضع أداة تحليل تلقائية لتحديد الروابط بين برامج الميزانية وكل هدف من أهداف التنمية المستدامة.

في ذات السياق، تقوم بعض الدول بنشر معلومات نوعية بخصوص مسألة تغير المناخ في إطار عرض تقارير عن أهداف التنمية المستدامة بمناسبة مناقشة مشروع الميزانية من طرف البرلمان لقد بدأت فرنسا مثلا؛ بتجريب هذه الطريقة باستعمال 10مؤشرات للثروة من بينها مؤشر بصمة الكربون.

3. وضع الترميز على الميزانية

نظرًا لعدم وجود نظام تصنيف معتمد دوليًا لتغير المناخ، فإن تطوير نظام للعلامات أو الترميز يعد وسيلة فعّالة لتسهيل استخراج المعلومات المتعلقة بتغير المناخ من الميزانيات. اعتمدت بعض دول شرق آسيا، مثل نيبال، الفلبين، إندونيسيا، وأسام الهندية، أسلوب الترميز في ميزانياتها الوطنية، وهو ما يعرف بوضع العلامات المؤسسية .تعد هذه الأداة مفيدة في تحديد نفقات تغير المناخ وتخصيصها بوضوح.

[172]-Loi n° 1317-2018 du 28-12-2018, de finances pour 2019, journal officiel de la république Française N° 302, du 30-12-2018, p.139.

على سبيل الذكر، طورت الفلبين إرشادات خاصة بوضع العلامات على البرامج والمشاريع التي تندرج تحت إطار التكيف أو التخفيف من آثار تغير المناخ. بالمثل، في إندونيسيا، تم تطوير نظام للعلامات يساعد على توضيح كيفية تخصيص ميزانية التخفيف والتكيف مع تغير المناخ وكيفية إنفاق هذه الأموال بطريقة شفافة ومنظمة. هذا النهج يسهل تتبع الموارد المخصصة لمواجهة تغير المناخ وضمان استخدامها بفعالية.

أما في نيبال، وبعد التوصية التي قدمتها مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ CPEIR،[173] أدخلت لجنة التخطيط بهذا البلد رمز المناخ في الميزانية للفترة 2013و2014 وهو النظام الذي يوفر إطارا تحليليا لحساب الصناديق الوطنية للمناخ ويسمح بتوليد معلومات عن المالية العامة المخصصة لتغير المناخ.[174]

تتفق عملية وضع الترميز على الميزانية، كثيرا مع الدراسة التي قامت بها المفتشية العامة للمالية بفرنسا بالتعاون مع المجلس العام للبيئة والتنمية المستدامة الفرنسي في سنة 2019، عندما اقترحت تصنيف نفقات وإيرادات الميزانية على أساس بيئي مع التركيز على مسألة تغير المناخ.

[173]- مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ، المعروفة باللغة الإنجليزية « climate public expenditure and institutional review » CPEIR هي أداة لمراجعة وتقييم الجوانب المختلفة للنفقات العمومية ذات الصلة بتغير المناخ والإطار المؤسسي للوكالات العامة، وكذلك الجهات الفاعلة الأخرى مثل شركاء التنمية ومنظمات المجتمع المدني، المساهمة في تمويل المناخ. هذه الأداة تم تقديمها لأول مرة في النيبال بدعم من برنامج الأمم المتحدة للتنمية، كما تم تنفيذ عبرها العديد من العمليات في بلدان آسيا والمحيط الهادي، إفريقيا وأمريكا اللاتينية. راجع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، مراجعات الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ، متاح على الموقع الإلكتروني للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تم التصفح بتاريخ: 24-02-2020. www.undp.org

[174]-Governance of Climate Change Finance Team, Op-cit, p.p.15-20.

وهي المهمة التي أوكلت لهاتين الهيئتين بناء على المادة 206 من القانون رقم 2018-1317 المتعلق بقانون المالية لسنة 2019، التي تم الإشارة إليها سابقا، حيث يسهل هذا التصنيف استخراج المعلومات المطلوبة، والقيام بعمليات التحليل المالي.[175]

المطلب الثاني: المحاسبة العمومية في مجال تغير المناخ

تشكل المحاسبة العمومية الإطار القانوني والتقني الذي يُنظم تنفيذ الميزانيات العامة، إذ تُحدد منهجيات العمليات المالية، وإعداد التقارير، وآليات الرقابة والمساءلة. ويساهم هذا النظام في تعزيز الشفافية المالية، خاصة في المجال البيئي، من خلال توفير آليات متينة لمتابعة استخدام الموارد وتوثيق الإنفاق على البرامج البيئية (الفرع الأول).

علاوة على ذلك، يعتمد نجاح دمج تغير المناخ في الميزانية العامة بشكل كبير على كفاءة النظام المحاسبي في الإفصاح عن بيانات الإنفاق المتعلقة بالتخفيف والتكيف. فكلما ارتفعت دقة وشفافية النظام المحاسبي، ازدادت قدرة الجهات الحكومية على تتبع النفقات البيئية وتقييمها، مما يُعزز من المساءلة العامة ويضمن فاعلية تنفيذ السياسات المناخية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاعتراف بالمحاسبة البيئية كفرع من المحاسبة العمومية

شهدت المحاسبة العمومية تطورًا مستمرًا يعكس التغيرات في دور الدولة وتوسع مسؤولياتها الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى إلى تحولها من أداة لتسجيل العمليات المالية والرقابة عليها إلى آلية شاملة تساهم في تقييم الأداء المالي وتوجيه القرارات الاستراتيجية. وفي هذا السياق، ظهرت المحاسبة البيئية كامتداد طبيعي لهذا التحول، حيث أصبح من الضروري دمج الاعتبارات البيئية في النظام

[175]-Sylvie Alexandre, Florence Tordjman, Claire Waysand, Dorian Roucher, Louis Stroeymeyt, Green Budgeting: proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, rapport de mission établi par le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'Inspection générale des finances, France, 2019, p.19.

المحاسبي لضمان شفافية الإنفاق العام على القضايا البيئية وتعزيز المساءلة المالية بشأن الموارد الطبيعية والتكاليف البيئية للأنشطة الحكومية.

أولا: أهمية المحاسبة العمومية

يعد نظام المحاسبة العمومية مهما بالنسبة لأصحاب القرار وراسمي السياسات العمومية لاسيما بعد تطور نشاط الدولة واتساع مجال تدخلها في شتى مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. فهذا النظام يسمح بتقديم البيانات المالية المناسبة لقياس النتائج وتقييم الأداء خدمة لأغراض التخطيط الاقتصادي والمالي بما يرفع أداء الأنشطة الحكومية.[176]

تتعدد الأطراف المستفيدة والمهتمة بما ينتجه نظام المحاسبة العمومية من معلومات وتقارير مالية ومحاسبية. يعتبر المواطنون باختلاف أصنافهم، دافعي الضرائب، مرتفقين، منتخبين، الفئة الأهم بالنسبة للحكومة لكونها مسؤولة أمامهم، وتعد بيانات وتقارير المحاسبة العمومية مهمة بالنسبة لهذه الفئة، فهي تكسب نوعا من الثقة حول مآل الضرائب التي تم دفعها، كما تساعد هذه البيانات على معرفة مستوى العدالة في تقديم الخدمات العمومية، وأيضا تمكن من معرفة الطريقة التي تمت بهام مزاولة النشاط الحكومي، وبالتالي تمكن المواطنين من تقييم أداء الحكومة، ومدى الوفاء بالتزاماتها.

كما أن التقارير والبيانات المحاسبية، تعد أداة مهمة تُمكِّن البرلمان من رقابة وتقييم أداء السلطة التنفيذية، ومدى التزامها بقانون المالية، ومساءلتها عن أي انحرافات، كما تساعد المعلومات التي يوفرها نظام المحاسبة العمومية البرلمان في وضع الخطط المستقبلية وإقرار الموازنات المقبلة.

بنفس الأهمية التي تحتلها المحاسبة العمومية بالنسبة للبرلمان، تعد هذه الأداة كذلك في غاية الأهمية عند ممارسة الجهات الرقابية داخلية كانت أم خارجية لمهامها حيث تستغل المعلومات التي ينتجها نظام المحاسبة العمومية، للتأكد من أن الوحدات الحكومية تعمل ضمن القوانين والأنظمة

[176]- نادية مغني، مرجع سابق، ص29.

والتعليمات وبما يتوافق مع المبادئ المحاسبية والتأكد من صحة إثبات العمليات المالية، وأن استخدام الاعتمادات يتم للأغراض المخصصة لها.

يهتم الموظفون في الإدارة العمومية أيضا بالمعلومات الواردة إليهم عبر التقارير الداخلية التي تنتج عن نظام المحاسبة العمومية، ليتمكنوا من النهوض بمسؤولياتهم، واتخاذ القرارات الصحيحة والإشراف والمتابعة وقياس الأداء والتحكم في الأصول والمحافظة عليها.[177]

ثانيا: نشأة المحاسبة البيئية في الإدارة العمومية

توفر المحاسبة البيئية إطارًا شاملاً لتنظيم المعلومات حول وضعية الموارد الطبيعية، مدى استخدامها، وقيمتها الاقتصادية والبيئية. كما تتيح تقييم النفقات المتعلقة بحماية البيئة والتصرف في الموارد، مما يجعلها وسيلة فعالة لربط البيانات البيئية بالبيانات الاقتصادية على مستوى كل دولة.

إضافةً إلى ذلك، تُعد المحاسبة البيئية أداة حيوية للتخطيط الاستراتيجي وتحليل السياسات نظرًا لقدرتها على قياس الآثار المترتبة على البيئة نتيجة تطبيق الأنظمة واللوائح، والضرائب، وأنماط الاستهلاك. على سبيل المثال، يمكن لحسابات تدفق الانبعاثات الهوائية مساعدة أجهزة الرقابة على تقييم مدى نجاح سياسات مكافحة المطر الحمضي في الحد من الملوثات الضارة.[178]

انطلاقًا من أهمية المعلومات التي توفرها المحاسبة البيئية، أوصت الأمم المتحدة في قمة ريو دي جانيرو عام 1992 بتعميم استخدامها. فهذه الحسابات تمكن صناع القرار من فهم وضعية البيئة ورصد تغيراتها مع مرور الزمن، مما يعزز اتخاذ قرارات قائمة على أسس علمية وموضوعية.

تعتمد الدول طرقًا متنوعة في تطوير المحاسبة البيئية وفق احتياجاتها. في عام 1993 اعتمدت هولندا مصفوفة المحاسبة الوطنية التي أدرجت حسابات التدفقات البيئية المادية ضمن نظام

[177]- نادية مغني، المرجع نفسه، ص38-40.

[178]- فريق العمل المكلف بالرقابة البيئي التابع لمنظمة الإنتوساي، دليل المحاسبة البيئية "الحالة الراهنة وخيارات للأجهزة العليا للرقابة المالية"، 2010، ص 48.

الحسابات الوطنية. ساعد هذا النظام على توفير بيانات متسقة حول موارد النفط والغاز الطبيعي وتقييم تأثير ستة أنواع من التدهور البيئي، مثل الاحتباس الحراري والتحمض الناتج عن الانبعاثات.

أما الصين، فقد بدأت في عام 2004 بتطوير نظام لحساب تكاليف الأضرار البيئية الناجمة عن النمو الاقتصادي، استجابةً لرغبتها في احتساب الناتج المحلي الإجمالي الأخضر. وقد مثلت هذه الجهود إسهامًا كبيرًا للمجتمع الدولي، حيث جمعت بين الاقتصاد الماركسي والفلسفة الصينية ومبادئ السوق الاقتصادية لتطوير نظريات القيمة وأساليب تسعير الموارد الطبيعية.

فرنسا، من جهتها، كانت من الدول السباقة في تطوير الحسابات البيئية منذ عام 1980. إذ وضعت أصول حسابات الموارد الطبيعية والتدفقات المادية، بالإضافة إلى حسابات نفقات حماية البيئة وإدارة الموارد. وتعد رائدة في المحاسبة البيئية المتكاملة للغابات، كما وضعت حسابات لتدفقات المياه وإعادة التدوير، والانبعاثات الهوائية. أما ألمانيا، فقد ركزت على تطوير حسابات تدفق المواد والطاقة وتحديثها سنويًا منذ عام 1990، مما ساهم في تحسين إدارتها البيئية على المدى الطويل.[179]

ثالثا: الاعتراف بالبعد البيئي في المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي

إن المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي لا تحظى بقوة إلزام كتلك التي تحظى بها المعايير الوطنية، إلا أنه وحسب مجلس المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي IPSASB من الممكن أن تساعد المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي IPSASs الحكومات على تطوير معايير جديدة أو تنقيح المعايير القائمة بما يساهم في تحقيق أفضل الممارسات، وأشار مجلس المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي كذلك على أنه من المحتمل أن يكون للمعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي استخدام معتبر في الدول التي لم تطور حتى الآن معايير محاسبية حكومية، كما شجع كل البلدان على تبنيها وتنسيق المتطلبات الوطنية معها.

[179]- فريق العمل المكلف بالرقابة البيئية-منظمة الإنتوساي، المرجع نفسه.

وضع مجلس المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي، في آخر إصداراته سنة 2019 اثنان وأربعون (42) معيارا تنطبق على المحاسبة المبنية على أساس الاستحقاق ومعيارا واحدا للمحاسبة على الأساس النقدي.

تُوضِّح المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العام، متطلبات الاعتراف والقياس والعرض والإفصاح التي تتناول العمليات والأحداث في البيانات المالية ذات الغرض العام. وقد حرص مجلس المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي على الأخذ بعين الاعتبار المسائل البيئية في العديد من المعايير التي أعدها والتي من بينها مسألة تغير المناخ اقتداء بمجلس المعايير الدولية للمحاسبة. وفيما يلي بعض المعايير التي تتضمن صراحة اهتماما بالمحاسبة البيئية.

رابعا: استخدام الحسابات البيئية بعنوان تغير المناخ

نظرا إلى الطبيعة المعقدة لتغير المناخ وإلى تكلفة منعه والتكيف مع آثاره، فإن اتخاذ قرارات سياسية في هذا المجال يجب أن تستند على بيانات سليمة. يمكن أن تلعب الحسابات البيئية دورا رئيسيا في مساعدة الدول على اتخاذ قرارات وجيهة فيما يتعلق بتغير المناخ، إذ أن التعامل مع أصول وتدفق الحسابات يفيد كثيرا رصد وقياس تغير المناخ. هذه الضرورة سمحت بظهور وتطور ما يسمى بمحاسبة التغيرات المناخية، التي تعتبر جزء لا يتجزأ من المحاسبة البيئية، باعتبار هذه الأخيرة الأداة الرئيسية لقياس الظواهر البيئية.

تستنبط محاسبة التغيرات المناخية كغيرها من فروع المحاسبة المالية أساليبها من المحاسبة البيئية، لقياس وتحليل أثار التغيرات المناخية المتبادلة مع المحيط الاقتصادي الاجتماعي والبيئي وتعالج على مستويين كلي وجزئي، وتهتم محاسبة التغيرات المناخية على المستوى الكلي بقياس آثار تغير المناخ وفق المقاربتين المتعارف عليهما عالميا لمواجهة هذه المسألة وهما التخفيف والتكيف. [180]

[180]- بوسبعين تيسعديت، مرجع سابق، ص97-103.

أما محاسبة تغير المناخ على المستوى الجزئي فهي التي تهتم بقياس نشاط المؤسسة وتأثيره في زيادة حدة التغيرات المناخية أو التقليل منه، ويرتبط هذا بمدى وعي المؤسسة بأهمية اتخاذ الإجراءات لتحمل مسؤوليتها الاجتماعية والمحاسبة عنها من أجل تحقيق الاستدامة في نشاطها.[181]

يمكن أن تساعد مثلا حسابات مخزونات الغاز المسببة للاحتباس الحراري والتدفقات على تسليط الضوء على الآثار المترتبة على مبادرات السياسة العامة التي تهدف إلى التخفيف من تغير المناخ، مثل الغطاء الغابي وبرامج التجارة. فقد استخدمت المملكة المتحدة حسابات التدفقات لوضع نموذج لتداول انبعاثات الكربون ولتحديد الصناعات التي يمكن أن تكون أكثر إيجابية وتتأثر سلبا بضرائب الكربون.

يمكن استخدام حسابات أصول الغابات لتقدير التغيرات في مخزون الكربون المخزّن في الغابات، باعتبارها مخزنًا طبيعيًا للكربون. على سبيل المثال، يمكن للدول النامية التي تحتوي على كميات كبيرة من مخزون الغابات أن تحقق مكاسب اقتصادية إذا توسعت آليات تداول الكربون الدولي، حيث توفر هذه الغابات فرصة لخفض الانبعاثات وتعويضها.[182]

كما يمكن توظيف حسابات الأراضي وأصول غطاء الأرض لتقييم تأثير تغير المناخ ولمواكبة متطلبات تقديم التقارير بموجب بروتوكول كيوتو. يلعب الغطاء الأرضي دورًا رئيسيًا في التأثير على النظام المناخي العالمي من خلال عمليات بيولوجية متنوعة، مثل امتصاص الكربون وتنظيم دورة المياه. وقد قامت دول مثل أستراليا والمملكة المتحدة بتطوير حسابات متخصصة لرصد التغيرات في استخدام الأراضي وفي موارد الغابات، مما يساعدها على تقييم تأثير هذه التغيرات على انبعاثات الكربون الوطنية الخاصة بها، وتعزيز تقاريرها المتعلقة بالبيئة والمناخ.

[181]- بوسبعين تيسعديت، المرجع نفسه، ص97-103.
[182]- فريق العمل المكلف بالرقابة البيئية-منظمة الإنتوساي، مرجع سابق، ص30.

ترتبط حسابات المياه أيضا ارتباطًا وثيقًا بتغير المناخ، حيث يُتوقع انخفاض توفر المياه العذبة مع تزايد الطلب عليها، مما يؤدي إلى تفاقم أزمة ندرة المياه. إلى جانب ذلك، ستواجه بعض الدول تكاليف مرتفعة لتطوير البنية التحتية اللازمة لمواجهة ارتفاع منسوب المياه، بهدف حماية أراضيها من الفيضانات. تشمل هذه الحسابات أيضًا تقدير تكاليف تخزين المياه للتأهب لفترات الجفاف وبناء الحواجز لمنع الفيضانات.

على سبيل المثال، استخدمت أستراليا حسابات المياه لفهم تأثير نقص المياه الناتج عن تغير المناخ، وتحليل تغير أنماط استخدامها على مدى الزمن وفي مختلف القطاعات والمناطق. أظهرت النتائج أن القطاع الزراعي يولد أقل قيمة مضافة لكل وحدة من المياه مقارنة بقطاعات أخرى، مثل التصنيع الذي يستفيد بشكل أكبر. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للحكومات الاستفادة من حسابات المياه في تسعيرها ووضع استراتيجيات تداول تُشجع على تحسين كفاءة استخدام هذه المورد الحيوي.

أما بالنسبة للموارد السمكية، التي يعتمد عليها اقتصاد العديد من الدول النامية بشكل خاص، فإن تغير المناخ يؤثر بشكل كبير على درجة حرارة المياه، ومستوى ملوحتها وحموضتها، مما ينعكس على استدامة الثروة السمكية. في هذا السياق، تعتبر حسابات الأسهم أداة هامة لتتبع مستويات الموارد السمكية وتحذير المعنيين عندما تبدأ أعدادها بالانخفاض، وذلك قبل الوصول إلى مستويات حرجة تُهدد بتدهورها بشكل لا رجعة فيه.[183]

الفرع الثاني: الإبلاغ المحاسبي في مجال تغير المناخ

يعرف الإبلاغ المحاسبي، بأنه الإخبار الدقيق الموضوعي عن المعلومات المحاسبية وبأنه تحويل معلومات داخلية محتكرة من قبل إدارة الهيئة وغير متاحة للجمهور لتصبح معلومات خارجية. كما يعرف بأنه قياس المعلومات المالية وغير المالية والإفصاح عنها، عبر اعتماد مجموعة من

[183]- فريق العمل المكلف بالرقابة البيئية-منظمة الإنتوساي، مرجع نفسه، ص41، 48.

المبادئ والقواعد والقوانين التي يقوم عليها نظام المحاسبة العمومية. ويهدف الإبلاغ المحاسبي بشكل عام إلى توفير معلومات مختلفة ومتنوعة تفيد العديد من الأطراف الداخلية والخارجية في اتخاذ القرارات، ويساعد الإبلاغ على تقييم أداء الحكومات والتنبؤ بأدائها المستقبلي، وتحقيق القابلية للمساءلة.[184]

أولا: الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالمناخ مطلب حقوقي

قبل الخوض في موضوع الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتغير المناخ، من الضروري أولاً استعراض الأساس القانوني والحقوقي لهذا المفهوم. يعد الحق في الحصول على المعلومة المنصوص عليه في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان أساسا لواجب الإفصاح عن القوائم المالية ضمن أطر المحاسبة بشكل عام، وبوجود دلائل قوية تثبت ارتباط الحق في بيئة سليمة بحقوق الإنسان الأخرى والتي من بينها الحق في الحصول على المعلومة فإنه يمكن القول أن الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالقضايا البيئية والتي من بينها قضية تغير المناخ، يعد مطلبا حقوقيا ومؤسسا.

لقد أصبح الحصول على المعلومات المتعلقة بأحوال البيئة مطلباً جوهرياً لتحقيق حمايتها، عن طريق إتاحة الفرصة والمشاركة الفعالة في إجراءات وضع السياسات المتعلقة بالبيئة. وقد نص المبدأ رقم 19 من إعلان ستوكهولم 1972على ضرورة تربية وتوعية المواطنين على حماية البيئة وتحسينها[185]. من جانبه أوصى تقرير بروندلاند بأن تعترف الحكومات بحق الأفراد في معرفة والحصول على المعلومات المتعلقة بوضع البيئة والموارد الطبيعية، وبحقهم في استشارتهم وإشراكهم

[184]-عبدون إيمان، دور تبني المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام في تطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وأثره على جودة الإبلاغ المالي الحكومي، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في شعبة علوم التسيير تخصص: تدقيق ومراقبة التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2021، ص36-37.

[185]- الأمم المتحدة، تقرير مؤتمر استوكهولم حول البيئة البشرية، الأمم المتحدة، نيويورك، 1972.

في اتخاذ القرارات بشأن الأنشطة التي قد يكون لها تأثير كبير على البيئة، وبحق أولئك الذين تم الإضرار بصحتهم أو بيئتهم، في الحصول على تعويضات قانونية ورد الاعتبار.[186]

من جهة أخرى شكل مؤتمر الأرض الذي عقد في ريو دي جانيرو في البرازيل عام 1992 نقطة تحول رئيسية في إقرار الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة كحق. تنص المادة 10 من إعلان ريو "تعالج قضايا البيئة على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين على المستوى المناسب، وتوفر لكل فرد فرصة مناسبة على الصعيد الوطني للوصول إلى ما في حوزة السلطات العامة من معلومات متعلقة بالبيئة بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطيرة في المجتمع كما تتاح لكل فرد فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار. تم التأكيد على هذا الحق في نفس المؤتمر عند إبرام اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ والتي نصت على ضرورة إتاحة إمكانية حصول الجمهور على المعلومات المتعلقة بتغير المناخ وآثاره.[187]

ثانيا: الإفصاح الحكومي عن تغير المناخ وإصلاح النظام المحاسبي

لقد سمحت المعايير المحاسبية المعتمدة في القطاع الخاص، بأن يتولى هذا الأخير زمام المبادرة في الإبلاغ عن المعلومات المتعلقة بتغير المناخ. فرغم اختلاف المتطلبات التنظيمية للإبلاغ من دولة إلى أخرى، إلا أن الإحصائيات تنبئ بمستقبل متقدم في هذا المجال، حيث أن أكثر من 300 شركة مصنفة من أكبر الشركات في العالم توفر معلومات بخصوص تغير المناخ.

لقد قدمت 79% من الشركات في كندا معلومات تتعلق بالتغيرات المناخية، وفي سنة 2010 نشرت اللجنة الأمريكية للأوراق المالية والبورصة توجيهات تعالج بوضوح التبليغ عن المعلومات المتعلقة بتغير المناخ، كما قامت ذات اللجنة سنة 2016، بنشر وثيقة لتحديث الالتزام بالمعلومات المتعلقة بالمجال المالي بما فيها تلك المتعلقة بتغير المناخ.

[186]- لحنة الأمم المتحدة المعنية بالبيئة والتنمية، مستقبلنا المشترك، تقرير بروندلاند، الأمم المتحدة، نيويورك، 1987.
[187]-المادة 06 مناتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مؤرخة في 09 مايو 1992.

تعد فرنسا أول دولة تفرض التزامات بشأن المعلومات المتعلقة بتغير المناخ على المؤسسات المالية، حيث أصدرت في 2016 قانونًا يطلب من صناديق التقاعد وشركات التأمين والمستثمرين الذين تتجاوز ميزانيتهم 500 مليون يورو الإبلاغ عن المخاطر المناخية. وعلى عكس القطاع الخاص، تميل بيانات الحكومات المالية، خاصة تلك المعتمدة على المحاسبة النقدية، إلى تجاهل القضايا البيئية، رغم إدراك الحاجة لتسليط الضوء على التكاليف والالتزامات البيئية. أنظمة المحاسبة النقدية لا تأخذ في الاعتبار المخاطر المرتبطة بتغير المناخ أو تدهور خدمات النظام البيئي، مما يعكس قصورًا في تعكس التحديات البيئية.

لذلك، يستلزم تبني البعد البيئي في المحاسبة العمومية الانتقال من النظام النقدي، الذي يقتصر على التدفقات النقدية، إلى نظام محاسبي استحقاقي يعكس القضايا البيئية ويساهم في تحسين المساءلة المالية.

ثالثا: اهتمام هيئة الأمم المتحدة بالإفصاح في مجال تغير المناخ

تلعب هيئة الأمم المتحدة دورا مهما لترقية وتحسين الإبلاغ المالي، وذلك من خلال فريق العمل الحكومي لخبراء المعايير الدولية للمحاسبة والإبلاغ، المنضوي تحت مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، حيث يقوم هذا الأخير بدراسة تطور المعايير الدولية للمحاسبة بما فيها المتعلقة بالقطاع الحكومي، ويقدم توصياته واقتراحاته في هذا الشأن.

لقد نظر فريق العمل خلال دورة مجلس التجارة والتنمية التابع للأمم المتحدة، المنعقد في المدة من 13إلى 15 أكتوبر من سنة 2010، بجنيف،[188] في المسائل المتعلقة بنشر معلومات تغير المناخ من طرف المنشآت، والتي بين فيها المجلس بأن هناك العديد من الشركات نشرت معلومات حول

[188] -Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), Rapport du Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication, Nations Unies, Genève, 2010, pp.3-13.

المناخ كما أشار الفريق إلى العمل المنجز في إطار المبادرة العالمية للإبلاغ " Global Repporting Initiative" لاسيما برامجها التدريبية في البلدان النامية ومبادئها التوجيهية التي تهدف إلى نشر المعلومات المتعلقة بالتنمية المستدامة.

كما درس الفريق الجهود المبذولة من قبل الحكومات والإجراءات القانونية والتنظيمية التي اتخذتها بخصوص المعلومات المتعلقة بتغير المناخ، وكذلك تطرق إلى الجهود المبذولة من طرف مجلس معايير الإفصاح عن الكربون وهي مبادرة أطلقها المنتدى الاقتصادي العالمي، لتطوير وتشجيع نشر معلومات موحدة حول انبعاث غازات الدفيئة، حيث أقر بضرورة اتباع نهج منسق لتحسين جودة المعلومات التي تنشرها المنشآت حول الغازات الدفيئة.

لقد طالب فريق الخبراء، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية باعتباره محفلا حكوميا دوليا محايدا، بمواصلة مساهمته في نشر المعلومات البيئية وتنسيق العمل مع المبادرات الدولية الأخرى التي أطلقت في مجال الإبلاغ عن تغير المناخ ومع الجهات الفاعلة مع القطاعين العام والخاص، كما أكد على أهمية الإبلاغ عن تلك المعلومات.[189]

أما في سنة 2019 وبمناسبة انعقاد دورة مجلس التجارة والتنمية التابع للأمم المتحدة بجنيف في الفترة الممتدة بين 30 أكتوبر إلى غاية 01 نوفمبر، أشار فريق العمل الحكومي عند دراسته لتطور المعايير الدولية للمحاسبة بما فيها محاسبة القطاع العام، إلى المستجدات والتطور الحاصل في مجال الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتغير المناخ، كما ناقش فريق العمل تقريرا، أعدته فرقة مختصة بالإبلاغ المالي، تضمن كيفية الكشف عن المخاطر المالية ذات الصلة بالمناخ، وكيفية إجراء تقييمات لغرض الإبلاغ عن معلومات الاستدامة في التقارير المالية.

[189] -Ibid.

علاوة عن ذلك فقد عرض المجلس مبادرة أعدها المجلس الدولي للتقارير المدمجة والمتمثلة في منصة حوار من أجل تعزيز الانسجام ومقارنة أفضل، بين الأطر والمعايير والمتطلبات ذات الصلة التي تحكم نشر المعلومات المالية، حيث تناولت وثيقة نشرت على المنصة سنة 2019 مستقبل المعلومات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة.[190]

لدعم تطوير المحاسبة البيئية أصدرت الأمم المتحدة في عام 2003 بالتعاون مع المفوضية الأوربية وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية والبنك الدولي دليلا حول منهجيات محاسبية قابلة للاستخدام من قبل كل الوكالات الوطنية أو الدولية التي ترغب في تجميع الحسابات البيئية، ولقد أصدرت الأمم المتحدة سلسلة من المنشورات لدعم نظام المحاسبة البيئية في شتى المواضيع، كدليل المحاسبة البيئية المندمجة بعنوان مصايد السمك الصادر في 2004، وأصدرت في 2007 نظام المحاسبة البيئية الاقتصادية للمياه، ووضعت نظام المحاسبة البيئية والاقتصادية للطاقة الذي يتولى وضع المعايير والجداول وحسابات الطاقة والانبعاثات بالهواء ويطرح الروابط بين جرد هذه الأخيرة التي يتم الإبلاغ عنها بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وحساباتها.[191]

المبحث الثاني: دور النفقات العمومية والضرائب في مواجهة تغير المناخ

لم تعد الأدوات المالية للميزانية العامة تقتصر على تحقيق التنمية التقليدية، بل أصبحت وسيلة أساسية لتعزيز الاستدامة البيئية. يوفر الإنفاق العام والجباية إمكانيات واسعة لدعم سياسات التكيف والتخفيف من آثار تغير المناخ، مما يجعل توجيههما بفعالية أمرًا استراتيجيًا. سنتناول في هذا المبحث الذي نقسمه إلى مطلبين دور النفقات العمومية والضرائب في مواجهة تغير المناخ. سنركز في المطلب الأول على دور الإنفاق العمومي في التصدي لهذه الظاهرة، مع التركيز على أهمية الاستثمار

[190] -Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), Examen de l'évolution des normes internationales de comptabilité et de publication dans les secteurs public et privé, Nations Unies, Genève, 2019, p.9.

[191]- فريق العمل المكلف بالرقابة البيئية-منظمة الإنتوساي، مرجع سابق، ص26.

في البنية التحتية المستدامة ودعم البحث العلمي، بالإضافة إلى العقود العامة والشراكات بين القطاعين العام والخاص كأدوات فعالة لمواجهة التحديات البيئية. أما في المطلب الثاني، فسنناقش دور ضريبة الكربون كأداة مالية رئيسية في سياسات التخفيف من تغير المناخ، وتأثيرها في التحول نحو اقتصاد منخفض الكربون.

المطلب الأول: دور الإنفاق العمومي في مواجهة تغير المناخ

الإنفاق العمومي هو المبالغ المالية التي تخصصها الدولة أو هيئاتها العامة لتلبية الاحتياجات العامة وتحقيق الأهداف التنموية. [192]ويعد هذا الإنفاق أداة محورية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، كما يعكس قدرة الحكومة على تحفيز النشاط الاقتصادي والتكيف مع التحديات الكبرى، بما في ذلك تغير المناخ. يُعتبر الإنفاق العمومي في مواجهة تغير المناخ أداة حيوية لخفض تأثيرات الظاهرة والتخفيف من آثارها، فضلاً عن تعزيز قدرة الدولة والمجتمع على التكيف مع تبعاتها. يساهم هذا النوع من الإنفاق في بناء اقتصاد مستدام وأكثر مرونة.

في هذا المطلب، سنستعرض دور الإنفاق العمومي في التصدي لتغير المناخ (الفرع الأول) بالإضافة إلى دراسة كيف يمكن للعقود العامة أن تساهم في تعزيز هذه الجهود كجزء من الإنفاق العمومي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإنفاق العمومي المُستهدِف لتغير المناخ

يشير مفهوم الإنفاق العمومي المستهدف لتغير المناخ إلى الأموال التي تخصصها الدولة لمشاريع وسياسات تهدف إلى مكافحة تغير المناخ. يشمل ذلك الاستثمار في التكنولوجيات النظيفة تحسين كفاءة الطاقة، تطوير البنية التحتية، ودعم البحث والتطوير العلمي في مجالات التخفيف والتكيف.

[192]- Dwight H. Perkins, Steven Radelet et David L. Lindauer, économie du développement, 3e édition ,édition de Boeck ,Belgique ,2008 ,p.496.

أولا: تطور دور الإنفاق العمومي

شهد دور الإنفاق العمومي تطورًا كبيرًا عبر التاريخ، متأثرًا بالتحولات الفكرية والاقتصادية التي مرت بها المجتمعات. في البداية، ركز الفكر الاقتصادي التقليدي، كما عبّر عنه آدم سميث، على دور الدولة الحارسة، حيث اقتصر دورها على الوظائف الأساسية مثل الدفاع، الأمن، والعدالة، مع تجنب أي تدخل في النشاط الاقتصادي.[193] كان الهدف هو تقليل النفقات العامة إلى الحد الأدنى بما يضمن حياد الدولة وعدم تأثيرها على النظام الاقتصادي والاجتماعي[194].

إلا أن هذا التصور تغيّر جذريًا مع ظهور الأزمات الاقتصادية الكبرى في ثلاثينيات القرن الماضي، والتي أجبرت الدول الرأسمالية على التدخل في الحياة الاقتصادية. بدعم من الفكر الكينزي.

بدأ مفهوم جديد للنفقات العمومية في التبلور، حيث تبنّت الدول دورًا أكثر فاعلية في إدارة الاقتصاد. أصبحت النفقات العامة وسيلة رئيسية لتطوير التنمية، معالجة الأزمات الاقتصادية وتحقيق الأهداف الاجتماعية والسياسية. تجاوزت بذلك نطاق الدولة الحارسة، وبدأت تتوسع في أنشطتها بشكل ملحوظ.

في الدول الاشتراكية، كان للإنفاق العمومي دور مركزي نتيجة لامتلاك الدولة وسائل الإنتاج وتحكمها الكامل في النشاط الاقتصادي. بينما في الدول النامية، ارتبطت زيادة النفقات العامة بالسعي لتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تنفيذ مشاريع البنية التحتية وإجراء إصلاحات هيكلية.

بناءً على ذلك، بات تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة يعتمد بشكل كبير على حجم وفعالية النفقات العامة، لما لها من دور محوري في الرفع من الإنتاجية وتحقيق الاستقرار والتنمية المستدامة.

[193] - خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 51.
[194]- محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 51، 52.

ثانيا: تصنيفات النفقة العمومية وأهدافها

يعد تقسيم النفقات العامة أمرًا بالغ الأهمية في إدارة شؤون الدولة، حيث يسهم في تسهيل صياغة وتنفيذ وتقييم الميزانية العامة. [195] كما يتيح هذا التقسيم دراسة وتحليل الأنشطة العامة وتقييم آثارها، مما يساعد في التحكم في الإنفاق الحكومي.[196] ومن خلاله أيضا، يمكن قياس مدى تحقيق الأهداف المحددة عبر عملية الإنفاق.

يصنف خبراء المالية العامة النفقات العامة وفق معايير متعددة، أبرزها التصنيف الوظيفي الذي يشمل النفقات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية. ترتبط النفقات الإدارية بإدارة المرافق العامة وأداء الوظائف الحكومية الأساسية، بينما تُخصص النفقات الاجتماعية لتلبية احتياجات المواطنين في مجالات حيوية مثل التعليم، الصحة، ودعم الفئات الأكثر هشاشة. من جهة أخرى،[197] تهدف النفقات الاقتصادية إلى الرفع من معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة، من خلال تمويل الاستثمارات، تقديم الإعانات، والإنفاق على تطوير البنية التحتية.

إلى جانب التصنيف الوظيفي، يتم تقسيم النفقات العامة أيضًا حسب طبيعتها الزمنية إلى نفقات عادية وغير عادية. تُعتبر النفقات العادية متكررة وسهلة التقدير، مثل رواتب الموظفين وتكاليف المرافق الأساسية كالدفاع والأمن والتعليم. أما النفقات غير العادية، فهي ترتبط بحالات طارئة وغير متوقعة مثل الحروب والكوارث الطبيعية، ولكنها قد تتحول إلى نفقات عادية إذا استمر تأثيرها لفترة طويلة.

كما تُصنف النفقات العامة إلى نفقات حقيقية وتحويلية بناءً على طبيعتها الاقتصادية. تشمل النفقات الحقيقية الإنفاق على السلع والخدمات الحكومية، رواتب الموظفين، وفوائد القروض، وتهدف

[195]-سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009، ص 33.
[196]-عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على المستوى القومي (تحليل كلي)، مجموعة النيل العربية، ط1 القاهرة، 2003، ص 57.
[197]- محرزي محمد عباس، مرجع سابق، ص 71-70

إلى تحسين الدخل القومي. أما النفقات التحويلية، فتتمثل في الإعانات والتحويلات المالية التي تُعنى بإعادة توزيع الدخل والثروة، وتحقيق التوازن الاجتماعي من خلال آليات مثل المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاقتصادية.[198]

لضمان تحقيق الأهداف المرجوة من النفقات العامة، يجب أن تستوفي شرطين أساسيين. أولاً تحقيق أقصى قدر من المنفعة العامة، وهو ما يتطلب تحديد أولويات الإنفاق بما يعكس احتياجات المجتمع الأكثر إلحاحًا. ثانيًا، تحقيق الاقتصاد في حجم الإنفاق من خلال إدارة الموارد بكفاءة وتوجيهها نحو الأغراض ذات الأولوية الاستراتيجية.

نتيجة لذلك، فإن القيمة الحقيقية للميزانية العامة تكمن في قدرتها على تحقيق المنفعة العامة وهو هدف يرتبط ارتباطًا وثيقًا بتحديد الأولويات وضمان توافق المنافع لتحقيق أكبر أثر إيجابي ممكن. في هذا السياق، يتطلب التخطيط المالي للدولة توافقًا بين اعتبارات الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، بما يعزز التنمية المستدامة ويضمن تلبية الاحتياجات الأساسية للمجتمع.

ثالثا: الإنفاق المناخي تصنيف جديد للنفقة العمومية

شهدت الجهود العالمية لمكافحة تغير المناخ زيادة ملحوظة في الإنفاق العمومي، مما أدى إلى ظهور ما يُعرف بـ "الإنفاق العمومي المستهدف للمناخ" كتصنيف جديد للنفقات العمومية. يهدف هذا التصنيف إلى تخصيص موارد مالية لمواجهة آثار تغير المناخ من خلال تمويل برامج ومشاريع التكيف والتخفيف.[199]

تتمثل الخطوة الأولى في هذا التصنيف في تحديد النفقات المرتبطة بالمناخ، سواء داخل الميزانية أو خارجها. إلا أن هذه العملية معقدة، حيث لا يوجد تصنيف جاهز يسمح بتمييز نفقات تغير

[198]- محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر، عمان، 2010، ص54-55.

[199]- D.Cornill, R. Schoonackers, P. Stinglhamber, S.Van Parys, Fiscal policy instruments to mitigate climate change, National Bank Of Belgium-NBB Economic Review- December 2021, p.16.sur le site-web nbbe, consulté le25-05-2024. https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2021/ecoreviii2021_h5.pdf

المناخ بشكل دقيق. وبالتالي، يتعين على المحللين وصانعي السياسات وضع معايير خاصة لتحديد هذه النفقات، سواء كانت جزءًا من الميزانية العامة أو خارجها.

غالبًا ما تكون نفقات تغير المناخ مرتبطة بمكونات أو ميزات محددة في برامج أو مشاريع معينة. على سبيل المثال، قد يتطلب التكيف مع تغير المناخ بناء سدود أعلى لمواجهة الفيضانات المستقبلية، بينما قد يتطلب التخفيف اختيار تقنيات أكثر كفاءة في توليد الطاقة لتقليل الانبعاثات. لذا فإن التقييم الدقيق يتطلب تحديد النفقات الخاصة بتغير المناخ داخل المشاريع، وتخصيص تكاليف وفوائد تتعلق بهذه الأنشطة.

تصنيف نفقات تغير المناخ له أربعة أهداف رئيسية؛ أولاً، يتمثل الهدف في إنتاج بيانات وإحصائيات قابلة للمقارنة عبر الزمن وبين الدول، وكذلك مع بيانات اقتصادية وبيئية أخرى. ثانيًا يتيح التصنيف توجيه تخصيص الموارد نحو الأهداف السياسية التي تسعى الحكومات لتحقيقها من خلال النفقات العمومية. ثالثًا، يهدف التصنيف إلى تقييم تأثير النفقات العمومية على تغير المناخ سواء كان التأثير إيجابيًا أو سلبيًا، بغض النظر عن الأهداف السياسية. وأخيرًا، يعد تتبع النفقات أداة هامة لتقييم ما إذا كانت الأموال التي تم صرفها تتماشى مع أهداف سياسة تغير المناخ، كما يساعد في مراقبة التزام الدول بالتمويل المناخي في إطار الالتزامات الدولية.[200]

فيما يتعلق بنطاق الإنفاق المناخي، يمكن تتبعه عبر تصنيفات مختلفة للنفقات العمومية. على سبيل المثال، يمكن تحديد الإنفاق المناخي في التصنيف الإداري، مثل نفقات الهيئات المسؤولة عن التغير المناخي. كما يمكن تحديده حسب البنود مثل بند الإعانات أو حسب البرامج التي تركز على التكيف مع تغير المناخ أو التخفيف منه. كذلك يمكن رصد هذه النفقات في تصنيفات المشاريع أو

[200]-Climate change public expenditure and institutional review sourcebook Washington, World Bank Group, 2014, p212. Sur le web-site worldbank, consulté le 26-09-2024. http://documents.worldbank.org/curated/en/700291662048371012/Climate-change-public-expenditure-and-institutional-review-sourcebook

الأنشطة التي يكون الهدف الأساسي لها متعلقًا بتغير المناخ. علاوة على ذلك، يمكن تتبع الإنفاق المناخي ضمن التصنيفات الاقتصادية، مثل الإعانات المباشرة، أو في التصنيفات الوظيفية التي تتعلق بحماية البيئة، مثل الإنفاق على تدابير مكافحة التلوث.[201]

من بين أبرز النفقات التي تركز عليها الدول في سياق الإنفاق المناخي هي نفقات البنية التحتية، التي تشمل مشاريع هامة للتكيف مع الآثار المناخية، وكذلك نفقات البحث العلمي الضرورية لتطوير حلول مبتكرة لمواجهة تغير المناخ.

1- نفقات البنية التحتية

تُعتبر العلاقة بين البنية التحتية والبيئة علاقة معقدة ومتداخلة، حيث يهدف تطوير خدمات البنية التحتية إلى تحسين مستويات المعيشة وزيادة رفاهية الأفراد.[202] ومع ذلك، من الضروري أن تراعي الاستثمارات في البنية التحتية الاعتبارات البيئية، ولاسيما مواجهة تحديات تغير المناخ باعتباره قضية العصر الحاضر.

تدعم البنية التحتية قدرة الدول على التكيف مع المخاطر المناخية المستقبلية، بل وتسهم في مكافحتها أيضًا. وفقًا لتقرير "شرايين الحياة" الصادر عن البنك الدولي والصندوق العالمي للحد من الكوارث والتعافي، فإن صافي المنفعة من بناء المزيد من البنى التحتية القادرة على الصمود في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل يُقدّر بحوالي 4.2 تريليون دولار، أي بمعدل 4 دولارات مقابل كل دولار يُستثمر.[203] وتشير الإحصائيات إلى أن الإنفاق العام على حماية إمدادات الطاقة والمياه، والبنية

[201]-Ibid, pp213-215.

[202]- كمال أمين الوصّال، البنية التحتية والاستثمارات العامة في العالم العربي بين ضرورة التطوير ومعضلة التمويل، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، 2018، ص76.

[203]Jerome Jean HAEGEL, Op.,cit.

التحتية للنقل والاتصالات، والصحة سيزداد بشكل كبير نتيجة لارتفاع درجات الحرارة وتداعيات تغير المناخ.[204]

من أجل تحقيق أقصى استفادة من هذه الاستثمارات، تعتمد معظم الدول على مبادئ توجيهية لتقييم وترتيب الأولويات في المشاريع الاستثمارية. يمكن استخدام هذه المبادئ نفسها لتضمين البُعد المناخي في عملية التخطيط، مما يسهم في تحديد الاستثمارات الأكثر فاعلية اقتصاديًا في مكافحة تغير المناخ. [205] تعتمد هذه المنهجية على تقدير التكاليف السنوية للخسائر المناخية وتحديد الفوائد المحتملة من الاستثمارات المناخية. [206]

تختلف استثمارات البنية التحتية المناخية حسب القطاع والتكنولوجيا. يمكن أن تشمل هذه الاستثمارات مشاريع تهدف إلى الحد من انبعاثات غازات الدفيئة أو تعزيز المرونة المناخية، مثل منشآت الطاقة المتجددة أو البنية التحتية الوقائية. كما يمكن اعتبار بعض الاستثمارات التي تُسهم في تقليل الانبعاثات أو زيادة الكفاءة، مثل تحسين كفاءة الطاقة في المباني الجديدة مقارنة باللوائح المعمول بها، استثمارات مناخية.[207]

رغم الأهمية المتزايدة للإنفاق المناخي، إلا أن دمج الاعتبارات المناخية في خطط وبرامج البنية التحتية قد يواجه بعض التعقيدات نتيجة عدة تحديات. أولاً، تفتقر معظم أنظمة الاستثمار العمومي إلى الأدوات المناسبة التي تضمن دمج الأبعاد المناخية في مختلف مراحل دورة المشروع. وهذا يؤدي إلى عدم قدرة بعض الأدوات، مثل تحليل التكلفة والعائد، على احتساب التكاليف الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن الانبعاثات أو فوائد البنية التحتية الأكثر مرونة. ثانيًا، تواجه استثمارات البنية التحتية صعوبة في التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية، بما في ذلك الإدارات

[204]- U.S house of representatives, committee on the budget, Op.,cit.
[205] -OCDE (Action publique contre le réchauffement), Op.cit., p87.
[206]- S. Allan, A. V. Bahadur, S. Venkatramani, V. Soundarajan. Op.,cit., p19.
[207]-Cochran, Ian, Benoît Leguet, et Romain Morel, Op.,cit. pp.58-62.

الحكومية المتعددة والمستويات المختلفة من الحكم، بالإضافة إلى القطاع الخاص والشراكات بين القطاعين العام والخاص. وأخيرًا، قد يثير إدخال معايير "خضراء" جديدة مخاوف من زيادة البيروقراطية، مما يجعل عملية التخطيط الاستثماري أكثر تعقيدًا ويساهم في تباطؤ تنفيذ المشاريع.[208]

على الرغم من هذه التحديات، تبذل الجزائر جهودًا كبيرة في تطوير بنيتها التحتية المناخية من أجل التحول الطاقوي وتقليل الانبعاثات الكربونية، مع التركيز على تحقيق الاستدامة في مختلف القطاعات.

تشمل هذه الجهود مشاريع الطاقة الشمسية مثل إنشاء محطات بقدرة 2000 ميجاوات موزعة على مواقع مختلفة، إضافة إلى مشروع "سولار 1000 ميجاوات" ومبادرات بقيادة سونلغاز بقدرة 3000 ميجاوات. تهدف هذه المشاريع إلى تقليل الاعتماد على الوقود الأحفوري ودعم التصنيع المحلي للألواح الشمسية، ما يعزز الصناعة الوطنية ويوفر فرص عمل جديدة. كذلك، تعمل الجزائر على تطوير مزارع الرياح في مناطق مثل أدرار وتندوف لتعزيز مساهمة طاقة الرياح في المزيج الطاقوي الوطني.

في مجال النقل، تركز الجزائر على مشاريع مثل مترو الجزائر العاصمة الذي يساهم في تخفيف الازدحام وتقليل الانبعاثات الكربونية، إضافة إلى خطط تطوير شبكات القطارات السريعة لربط المدن الكبرى، وربط شمال البلاد بجنوبها، مما يشجع على اعتماد وسائل النقل الجماعي ويخفض البصمة الكربونية.[209]

---

[208]- The Coalition of Finance Ministers for Climate Action, Strengthening the Role of Ministries of Finance in Driving Climate Action A Framework and Guide for Ministers and Ministries of Finance, 2023, P117. Sur le site-web, The Coalition of Finance Ministers for Climate Action.consulté le 22-12-2023.
https://www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/Strengthening%20the%20role%20of%20Ministries%20of%20Finance%20in%20driving%20action%20FULL%20REPORT.pdf

[209]-Troisième communication nationale de l'Algérie à la CCNUCC. Op.cit.

أما في قطاع المياه، تولي الجزائر أهمية كبيرة لمحطات تحلية مياه البحر كحل مستدام للتغلب على ندرة الموارد المائية، خاصة في ظل تفاقم تأثيرات تغير المناخ. يجري تنفيذ مشاريع متعددة على طول الساحل الجزائري، من بينها محطات كبرى في ولايات وهران، الجزائر العاصمة، وتيبازة، تهدف إلى توفير مياه الشرب للسكان في المناطق الساحلية والمدن الكبرى. محطات التحلية هذه تعتمد تقنيات حديثة لتقليل استهلاك الطاقة وتحسين كفاءة العمليات، مما يجعلها خيارًا استراتيجيًا لضمان الأمن المائي في المستقبل.

إلى جانب ذلك، وضعت الجزائر خطة طموحة لإعادة تأهيل السد الأخضر بين عامي 2020 و2030 بهدف مكافحة التصحر وحماية التوازن البيئي. تضمنت المرحلة الأولى من الخطة غرس 23 مليون شجرة بميزانية بلغت 11.7 مليار دينار جزائري، في إطار جهودها لتوسيع الغطاء النباتي واستدامة الأراضي.[210]

مع ذلك، هناك بعض البنى التحتية التي لا تزال تُخطط وتُنفذ دون مراعاة كافية لتحديات تغير المناخ. على سبيل المثال، مشروعات توسيع المدن الكبرى وتطوير المناطق السكنية الجديدة لا تُدمج بشكل كافٍ اعتبارات مثل كفاءة الطاقة أو التصميم الحضري القادر على التكيف مع الظواهر المناخية المتطرفة. كما أن العديد من مشاريع الطرق والجسور تُنفذ بتصميمات تقليدية قد لا تكون مرنة أمام تحديات مثل الفيضانات أو ارتفاع درجات الحرارة.

2- نفقات البحث العلمي والتطوير

البحث العلمي هو الجهد المنظم الذي يقوم به الإنسان باستخدام الأسلوب العلمي بهدف زيادة فهمه لبيئته واكتشاف ظواهرها وتحديد العلاقات بينها. كما يعتبر التطوير أحد المصطلحات الأساسية في مجال البحث العلمي. وفقًا لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، يُعرّف البحث والتطوير بأنه

[210]-Contribution Prévue Déterminée au niveau National CPDN, Op.cit.

"العمل الإبداعي الذي يتم على أساس نظامي بهدف زيادة مخزون المعرفة، بما في ذلك معرفة الإنسان، الثقافة، والمجتمع، واستخدام هذه المعرفة لإيجاد تطبيقات جديدة."[211]

يُعد البحث العلمي والتطوير التكنولوجي من الأولويات الكبرى على مستوى العالم. ففي البلدان المتقدمة، يعتبر البحث العلمي أداة رئيسية للمنافسة الاقتصادية ويسهم في الحفاظ على الريادة العالمية. أما في البلدان النامية، فهو يمثل عاملًا رئيسيًا لتحقيق النمو الاقتصادي والتقدم التكنولوجي.[212] أدّى تراكم المعرفة حول المناخ من تمكين المجتمع الدولي من تنبيه صناع القرار بشأن مخاطر تغير المناخ، مما يبرز أهمية البحث العلمي في مواجهة هذه التحديات.

تَعتبر منظمة اليونسكو التعليم عنصرًا أساسيًا في الاستجابة العالمية لتغير المناخ، ودعت إلى تشجيع برامج التعليم والتوعية العامة حول هذا الموضوع.[213] كما أكدت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ على ضرورة تشجيع الدول على تسريع الابتكار في هذا المجال.[214]يهدف البحث العلمي والابتكار في هذا السياق إلى تطوير التقنيات النظيفة مثل الطاقة المتجددة وتحسين تقنيات التكيف مع التأثيرات المتزايدة لتغير المناخ، مثل تطوير محاصيل مقاومة للجفاف أو تقنيات بناء مقاومة للكوارث الطبيعية.

هناك خمسة احتياجات بحثية ذات أولوية خاصة لتعزيز فهم خيارات السياسة المناخية وهي السياسات غير المناخية التي تؤثر على مصادر غازات الدفيئة ومسارات التنمية البديلة وآثارها على تقليل أو تجنب انبعاثات غازات الدفيئة، وتحويل قدرات التخفيف في إجراءات عملية، وعمليات صنع

[211] -OCDE, Manuel de Frascati 2015 Lignes directrices pour le recueil et la communication des données sur la recherche et le développement expérimental, OCDE, 2016.p47.

[212]- محمد شريف صابه، البحث العلمي والتطوير التكنولوجي في الجزائر، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة مجلد 13، عدد 1، 2009، ص92.

[213]- وافي مريم، إدماج اتفاقية تغير المناخ في التشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث ل م د تخصص قانون البيئة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2018، ص176.

[214]- المادة 5/10 من اتفاق باريس لتغير المناخ.

القرار، وأخيرا سبل واقعية لتمكين الاقتصادات النامية من خفض معدل نموها في مجال الغازات الدفيئة دون تقويض تنميتها المستدامة.[215]

رغم أهمية البحث في مجال تغير المناخ، إلا أن التمويل اللازم لهذا المجال ما يزال غير كافٍ.[216] لذلك، فإن توجيه الميزانيات العامة للبحوث الموجهة لتغير المناخ يعد خطوة أساسية لسد هذا العجز.

في هذا الصدد، تختلف الدول في حجم إنفاقها على البحث العلمي المتعلق بتغير المناخ. على سبيل المثال، خصص الاتحاد الأوروبي حوالي 35% من ميزانيته البحثية لدراسة تغير المناخ، بما يعادل 80 مليار يورو حتى عام 2020. كما تخصص الولايات المتحدة ميزانية كبيرة لهذا المجال تُقدر بحوالي 9 مليارات دولار في 2020، بينما تنفق اليابان نحو 2.5 مليار دولار سنويًا على الأبحاث المتعلقة بتغير المناخ.

تجدر الإشارة إلى الدراسة التي أجراها كل من "باشنر"، "بيدنار"، "فريدل"، و"كنتل" في عام 2019، التي كانت الأولى من نوعها في تحليل الآثار المباشرة وغير المباشرة للتكيف على الميزانيات العامة. وقد قدمت الدراسة توصيات مهمة تشمل؛ توجيه الأبحاث المستقبلية نحو فهم أفضل لكيفية تغير فعالية التكيف مع مرور الوقت؛ تطوير مسارات تكيف بديلة ومقارنة نتائجها الاقتصادية الكلية والبحث في كيفية تأثير قواعد الميزانية، مثل معدلات الضرائب أو الدين الخارجي، على الإنفاق العام على التكيف.[217]

في الجزائر، تساهم وزارة التعليم العالي والبحث العلمي من خلال هيئات بحثية مختصة في مجالات التكنولوجيا النظيفة والطاقة المتجددة. فقد تم إنشاء مركز تنمية الطاقات المتجددة عام

[215] -Pachauri, R. K. Dealing with climate change: setting a global agenda for mitigation and adaptation, TERI, 2010, New Delhi, p79.

[216]- وافي مريم، مرجع سابق، ص218.

[217] -Gabriel Bachner, Birgit Bednar-Friedl,Nina Knittel, Op.cit.,p1336.

1988، الذي يختص بتنفيذ برامج بحثية وتطوير أنظمة الطاقة المتجددة. كما أولت الدولة الجزائرية منذ الثمانينيات اهتمامًا خاصًا بالبحث في الطاقات النظيفة من خلال إنشاء "المحطة التجريبية لتجهيزات الطاقة الشمسية" والتي تحولت بعد ذلك إلى مركز تنمية الطاقات المتجددة. تدور مهام هذا المركز حول جمع وتحليل المعطيات المتعلقة بالطاقات المتجددة، وتطوير التقنيات والأجهزة اللازمة لاستخدام هذه الطاقات، بالإضافة إلى إعداد معايير فنية لتصنيع واستخدام معدات الطاقات المتجددة.

كذلك، يعد مركز البحث العلمي والتقني حول المناطق القاحلة، الذي تأسس عام 1991، أحد المؤسسات المهمة في الجزائر التي تركز على البحوث المتعلقة بالمناطق القاحلة وشبه القاحلة. يشمل عمله تقييم المناخ والموارد الطبيعية، بالإضافة إلى استخدام تقنيات فضائية لتحليل الأرض والمساهمة في توجيه السياسات المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ.[218]

تدير وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مشاريع بحثية تحت إشراف المديرية العامة للبحث العلمي، حيث أطلقت برنامجًا وطنيًا للفترة 2021–2027 بميزانية 3.732 مليار دينار جزائري يركز على مواجهة تحديات تغير المناخ. يشمل البرنامج أولويات بحثية مثل الأمن الطاقوي والأمن الغذائي بهدف تقديم حلول مبتكرة ومستدامة لدعم التنمية الوطنية وتقليل آثار تغير المناخ.

في مجال الأمن الطاقوي، يهدف البرنامج إلى تقليل انبعاثات الغازات الدفيئة من خلال توسيع استخدام الطاقات المتجددة مثل الشمسية، الرياح، والهيدروجينية، وتحسين كفاءة الطاقة في المباني. كما يتضمن مشاريع مثل استرجاع الغاز المشتعل وإنتاج الهيدروجين الأخضر. تشارك شركات وطنية مثل سوناطراك وسونلغاز في تنفيذ هذه المشاريع.

[218]-مجلس المحاسبة، التقرير السنوي (2019)، متاح على الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة، تم التصفح بتاريخ 2023-06-21. lhttps://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/12/RA_2018_Ar.pdf

أما في مجال الأمن الغذائي، يركز البرنامج على حماية الموارد الطبيعية مثل الغابات والمياه وتطوير تقنيات لمكافحة التصحر وإدارة المياه والتربة. كما يهدف إلى تحسين إنتاجية الأنظمة الزراعية والحفاظ على التنوع البيولوجي باستخدام الطاقات المتجددة.

يتم تنفيذ البرنامج بالتعاون مع الجامعات، مراكز البحث، والمعهد الوطني للأرصاد الجوية لتوفير البيانات المناخية. يعكس البرنامج توجهًا استراتيجيًا نحو دمج تغير المناخ في البحث العلمي والقطاعات الاقتصادية، مع التركيز على الحلول التقنية التي تدعم السياسة البيئية والتنمية المستدامة.[219]

على الرغم من ذلك، فإن التفاصيل المتعلقة بتخصيص النفقات للمشاريع البحثية المناخية تظل غير واضحة. حيث أن غياب إحصائيات دقيقة حول حجم الإنفاق على البحث العلمي الموجه للمناخ يعزى لعدم تبني منهجية لتتبع هذه النفقات بشكل منتظم.

الفرع الثاني: العقود العامة لمواجهة تغير المناخ

تعد العقود العامة أداة رئيسية في تعزيز النمو المستدام، حيث تساهم في حماية البيئة والتكيف مع تحديات تغير المناخ. من خلال توظيف هذه العقود، يمكن تقليل انبعاثات الغازات الدفيئة والتكيف مع تأثيرات المناخ، مما يسهم في تحقيق التنمية المستدامة.

تسعى العديد من الدول إلى دمج البعد المناخي في سياساتها العامة من خلال تضمين أحكام تدعم خفض الانبعاثات أو التكيف مع آثار تغير المناخ. بناءً على ذلك، سنتناول في هذا الفرع دور العقود العامة في مكافحة تغير المناخ من خلال: أولًا، البُعد البيئي في الصفقات العمومية، وثانيًا، أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتحقيق الأهداف المناخية.

[219]- Troisième communication nationale de l'Algérie a la convention cadre des nations unies sur le changement climatique, ministère de l'environnement et des énergies renouvelables, octobre 2023, pp.183-186.

أولا: البعد البيئي للصفقات العمومية

ترتبط الميزانية العامة بالصفقات العمومية، حيث تمثّل هذه الأخيرة مظهرا من مظاهر الإنفاق العمومي. تشير الإحصائيات أن الصفقات العمومية بلغت 11 ألف مليار دولار من إجمالي الناتج المحلي العالمي البالغ نحو 90 ألف مليار دولار في عام 2018، أي ما يمثل 12% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي.[220]وتمثل هذه العقود أكثر من 20٪ من الناتج المحلي الإجمالي للجزائر.

إن استغلال هذه الأداة لأجل نشر الاستهلاك والإنتاج المستدامين يمكّنها من أن تلعب دورًا رئيسيًا في الحفاظ على البيئة، لذلك فإن إدراج البنود البيئية في الصفقات العمومية أصبح تَوَجُّهٌ لا يمكن إنكاره ضمن السياسات الموجهة لحماية البيئة. لقد ارتبط هذا التوجه ارتباطا مباشرا بمؤتمر ريو دي جانيرو عام 1992، حين أكّد "جدول أعمال القرن 21" الذي اعتمدته الأمم المتحدة، على أنه "ينبغي على الحكومات إعادة فحص سياسات شراء الإمدادات لمنظماتها وإداراتها من أجل تحسين عنصر البيئة".

صدر عن العديد من المنظمات الدولية مناهج توجيهية بخصوص كيفية إدراج البعد البيئي في المشتريات العامة، مثل المنهجية التي وُضعت بمساهمة من الأمم المتحدة، المتعلقة بقياس مؤشر الغاية 12.7.1 من أهداف التنمية المستدامة المعنية بالمشتريات العامة المستدامة، أو المناهج التوجيهية الصادرة عن المنظمة الدولية للمعايير في صورة معيار توجيه المشتريات المستدامة إيزو 20400.

من جهتها، فإن توجيهات 2004 المترجمة في إجراءات القانون المرن التي بادرت بها المفوضية الأوروبية، مدعومة بالاجتهاد القضائي لمحكمة العدل، أوضحت "كيف يمكن للسلطات

[220]- The Coalition of Finance Ministers for Climate Action, Op.,cit., p119.

المتعاقدة أن تساهم في حماية البيئة والتنمية المستدامة مع ضمان إمكانية حصول الصفقة المبرمة على أفضل النتائج جودة وسعرا.[221]

بمناسبة الاستعراض العالمي 2017 لجمعية الأمم المتحدة للبيئة، التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة،[222] تم الاعتراف بأن الشراء المستدام يعد وسيلة استراتيجية لكل من مؤسسات القطاع العام والخاص في جميع أنحاء العالم، حيث أفاد جميع البلدان المشاركة في الاستعراض بأنها وضعت أحكاما قانونية أو تنظيمية تكرّس نهج الصفقات العمومية المستدامة.

يمكن أن تشمل آليات دمج البعد البيئي في الصفقات العمومية مختلف القوانين الوطنية التي تحدد متطلبات حماية البيئة، والمعايير البيئية التي يجب تطبيقها في الصفقات العمومية. كما يمكن أن تكون هذه الآليات إما في شكل توصيات وتوجيهات صادرة عن اتفاقيات دولية غير ملزمة أو في شكل مواصفات فنية، ومعايير صادرة عن منظمات دولية غير حكومية.

1-دمج البعد البيئي عن طريق الأدوات التشريعية

أولت التطورات التشريعية مؤخرا أهمية متزايدة لحماية البيئة في قانون الصفقات العمومية، من خلال تضمينها بنودا بيئيةً. في فرنسا مثلا ينص قانون الطلب العمومي على أن يأخذ المشترون العموميون أهداف التنمية المستدامة في الاعتبار عند تحديد طبيعة ومدى الاحتياجات. يحتوي دفتر الشروط الإدارية العامة أيضًا على بنود لحماية البيئة كوجوب تحديد الالتزامات البيئية للمتعامل الاقتصادي في الصفقة. كما توفر مجموعات دفاتر الشروط الخاصة قائمة غير شاملة بالالتزامات

[221] -Hubert Delzangles, Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ? Revue juridique de l'environnement, V. 4, N°1, 2015, p08.

[222]- "جمعية الأمم المتحدة للبيئة هي أعلى هيئة لصنع القرار في العالم بشأن البيئة. فهي تعالج التحديات البيئية الحرجة التي تواجه العالم اليوم. يعتبر فهم هذه التحديات والحفاظ على البيئة وإعادة تأهيلها في صميم خطة التنمية المستدامة لعام 2030" https://www.unep.org/environmentassembly/ar

المتعلقة بحماية البيئة التي يمكن تضمينها في العقد، مثل الحد من عمليات سحب الموارد إجراءات إعادة الاستخدام، والمواد القابلة لإعادة التدوير، والاعتماد على الطاقات المتجددة.[223]

سعت الجزائر منذ صدور القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، إلى مطابقة العديد من نصوصها القانونية والتنظيمية مع المبادئ والأحكام التي نص عليها هذا القانون باعتباره القانون الإطار لحماية البيئة.

غير أن إدراج المعايير البيئية في الصفقات العمومية بما تمليه أحكام القانون 03-10 لازال في بداياته مقارنة مع تشريعات دول أخرى. لقد أدرج البعد البيئي بصفة مقتضبة في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الذي لم يتضمن سوى حكمين صريحين تطرق فيهما للاعتبارات البيئية أو التنمية المستدامة.

المادة 95 من المرسوم الرئاسي 15-247 ألزمت أن تتضمن الصفقة على الخصوص جملة من البيانات الأساسية، وأخرى تكميلية واجبة ضمانا لحسن تنفيذها منها البنود المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة.[224]

أما بخصوص إدراج الاعتبارات البيئية في معايير انتقاء المتعامل الاقتصادي، فقد أدرجه المشرع بشكل صريح في المادة 78 من نفس المرسوم، بقوله"... يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تستند إلى معيار النجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة..." الملاحظ على هذا النص أنه ذكر المعيار البيئي ضمن معايير الانتقاء، ومنح المصلحة المتعاقدة حرية دمجه من عدمه ضمن معايير التقييم، بينما

[223] Evangélia KARAMITROU-MAGUERES, Commande publique et protection de l'environnement, le Blog du droit des contrats publics, 2021. Sur le site-web droit des contrats publics, consulté le 28/04/2023.
www.droit-des-contrats-publics.efe.fr/2021/05/19/commande-publique-et-protection-de-lenvironnement.

[224]- المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 50، مؤرخة في30-09-2015.

كان من الأفضل أن يتم النص عليه ضمن شروط أهلية المتعاملين الاقتصاديين، لضمان الحصول على مواد أو خدمات صديقة للبيئة وتكرّس سياسات التنمية المستدامة.

حافظ المشرع الجزائري على نفس النهج عند إصداره للقانون رقم 23-12 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.[225]ولم يتضمن سوى حكمين بشأن حماية البيئة والتنمية المستدامة الأول نصت عليه المادة 7 والمتعلق بضرورة مراعاة احترام البيئة وأهداف التنمية المستدامة عند تحديد الحاجيات. تجدر الإشارة هنا أنه لأول مرة يتم وضع حكم صريح بشأن حماية البيئة في مرحلة تحديد الاحتياجات. ولم تتم الإشارة إلى مثل هذا الحكم سابقا إلا ضمنيا. ألزمت المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم15-247 المصلحة المتعاقدة أن تعد الحاجات من حيث طبيعتها ومداها بدقة، استنادا إلى مواصفات تقنية مفصّلة تعد على أساس مقاييس و/أو نجاعة يتعين بلوغها أو متطلبات وظيفية وهو ما يعني ضمنيا إمكانية إدراج مواصفات أو معايير بغرض حماية البيئة.[226]

كما ورد في القانون الجديد رقم 23-12، وتحديدا في الفصل الثالث السياسات الحكومية حكما آخر يتعلق بالمقتضيات البيئية، حيث نصت المادة 60 منه "...يجب على المصلحة المتعاقدة أن تدرج في دفتر الشروط أحكاما تتعلق باحترام البيئة والمحافظة عليها واللجوء إلى الطاقات الجديدة والمتجددة".[227]يعبّر هذا النص على نية المشرع الجزائري بتسخير الصفقات العمومية لمواجهة التحديات المناخية وكل أشكال تلوث العواء، عبر تفضيل الطاقات البديلة.

يعد نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية من أهم النصوص القانونية والتنظيمية التي تكرّس العلاقة بين البيئة والصفقات العمومية. ويسجل في هذا السياق أن القانون رقم 03-10 المتعلق

[225]- القانون 23-12، المؤرخ في 05-08-2023، الذي يحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 51، مؤرخة في06-08-2023.

[226]-سمير شوقي، سهام بن دعاس، إدراج البعد البيئي في الصفقات العمومية كأساس لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، العدد 03، المجلد 34، 2021 الجزائر، ص1349.

[227]- قانون رقم 23-12 مؤرخ في 05-08-2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51 بتاريخ 06-08-2023.

بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تناول مسألة خضوع مشاريع الصفقات العمومية لدراسات مدى التأثير على البيئة من خلال إجراء دراسة التأثير على البيئة وإجراء دراسة موجز التأثير على البيئة.[228]

علاوة على ذلك، فإن صدور المرسوم التنفيذي رقم 21-219، المؤرخ في 20 ماي 2021 يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، يؤكد بالفعل حرص الجزائر للمُضي في إتباع نهج الصفقات العمومية البيئية. فالمادة 47 من المرسوم التنفيذي مثلا التي جاءت تحت عنوان "حماية البيئة" نصت "يسهر المقاول لوحده أو في تجمع ومناوليه على أن تحترم كل الخدمات التي يقومون بها، الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة...".

كما أشارت المادة 63 من المرسوم رقم 21-219 المذكور آنفا، إلى أن مسؤولية التخلّص من كل أنواع النفايات الناتجة بسبب المشروع تقع على عاتق المقاول، لذا عليه أن يتكفل بعمليات جمع النفايات ونقلها وتخزينها وفرزها ومعالجتها بيئيا.[229]

2-أهمية القانون المرن في إنشاء المعيار البيئي للصفقات العمومية

صَاحَبَ التحوّل الذي تشهده الدول لاسيما في إدارة شؤونها، استخدام مصادر قانونية أكثر تنوعًا من أي وقت مضى، ومن بين تلك المصادر؛ القواعد التنظيمية ذات المعنى القانوني كالمبادئ التوجيهية أو المواثيق الأخلاقية أو مدونات السلوك...، وهي قواعد تدخل ضمن مفهوم القانون المرن.[230]

[228]- رحماني راضية، قراءة حول مدى إدراج البعد البيئي في عقود الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص109.
[229]- المرسوم التنفيذي رقم 21-219، المؤرخ في 20-05-2021، يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 24، 50-06-2021.
[230] - Emmanuelle Mazuyer, soft law, presses universitaires du septentrion, 2013, p420. Sur site-web openedition, consulté le 15/04/2023.
https://books.openedition.org/septentrion/6562?lang=fr#bodyftn4

من أبرز الأسباب التي أدّت إلى ظهور القانون البيئي المرن، هو حاجة المجتمع الدولي إلى التعاون لحل المشاكل البيئية المتزايدة، بالإضافة إلى السهولة والسرعة التي يمنحها هذا القانون للتوصل إلى تلك الحلول.

يعدّ المجال البيئي مجالا خصبا لتطور وظهور القانون المرن الذي يَتّخذ عدة أشكالً وينبع من مصادر مختلفة. قد ينشأ القانون المرن البيئي من مصادر حكومية، عندما تتبنى هذه الأخيرة مواد إرشادية غير ملزمة أو تنشئ برامج طوعية تسعى من خلالها تشكيل السلوك الفردي أو التجاري بطريقة تقلل من الآثار الضارة على البيئية، مثل جودة الهواء أو مستويات التلوث السام في المجاري المائية، أو صحة الموارد الطبيعية، مثل النظم الإيكولوجية للغابات.

ينشأ القانون البيئي المرن أيضا، من مصادر غير حكومية كالمنظمات المتخصصة أو المهنية أو المنظمات المختصة بوضع المعايير، أو حتى مجموعات صناعية أو اتحادات تجارية. ويصدر في شكل إعلان مبادئ أو خطة عمل متبناة في إطار مؤتمر دولي برامج دولية، مذكرات تفاهم، أو توصيات دولية معتمدة من طرف المؤسسات الدولية للمعايير التقنية، معايير وإرشادات توجيهية، أو مختلف الإجراءات و السياسات العملية.[231]

هناك عدة مبادرات طوعية حكومية وغير حكومية تعالج المسائل البيئية، وتحمل جاذبية كبيرة لاعتمادها في تنظيم وإدارة الصفقات العمومية منها: قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي لتحسين نظام الطلبات العمومية، الذي أعدته لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي.[232]و"المبادئ المرنة للمشتريات العامة" التي طوّرها فريق خبراء المشتريات الحكومية التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، وتمّ وضعها بشكل تدريجي في أنظمة المشتريات لدول هذه

[231] -Ibid, p423.

[232]-لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي، الأمم المتحدة،2014، ص 04.

المنظمة منذ عام 1999 بهدف تعزيز التجارة من خلال تحسين التشريع المحلي للصفقات العمومية.[233]

من أبرز القواعد المرنة التي يمكن أن تمثل مرجعا معياريا للأداء البيئي للصفقات العمومية أنظمة إدارة البيئة، الصادرة عن المنظمة الدولية للمعايير؛ومعايير الريادة في الطاقة والتصميم البيئي للمباني الموفرة للطاقة.[234]

لكن قد يواجه اعتماد سياسات ولوائح المشتريات الخضراء ودمج البُعد البيئي في الصفقات العمومية عدة تحديات رئيسية. من بين هذه التحديات، الحاجة إلى توفير الكفاءات الفنية داخل الإدارات العمومية وهياكلها المسؤولة عن المشتريات، حيث يُعد وجود موظفين ذوي مهارات فنية داعمة لهذه المبادرات أمرًا ضروريًا، إلى جانب توفر عدد كافٍ من الموردين القادرين على تقديم السلع والخدمات التي تلتزم بالمعايير البيئية.

رفع الوعي بين المشترين والمستخدمين النهائيين يشكل تحديًا آخر، حيث يتطلب نجاح المشتريات الخضراء توضيح أهمية هذه السياسات وأهدافها مثل تعزيز الاستدامة وتقليل الأثر البيئي. بالإضافة إلى ذلك، يظل غياب المعايير البيئية الواضحة أحد العقبات التي تعيق السلطات العامة عن اتخاذ قرارات تدعم تنفيذ السياسات الخضراء بشكل فعال.

بدوره يمثّل التوازن بين الأهداف التقليدية للمشتريات، مثل الكفاءة الاقتصادية والأداء، مع الأهداف البيئية تحديًا كبيرًا، إذ تتطلب المشتريات الخضراء مواءمة دقيقة بين تحقيق الجدوى المالية

[233]- Maria Anna Corvaglia, Laura Maschner, The complementarity of soft and hard law in public procurement: between harmonization and resilience, Working Paper, N° 2013/10, NCCR TRADE regulation, swiss national center of competence in research, p05.
[234]-sur le site-web Britannica, consulté le 05-02-2023.
https://www.britannica.com/technology/LEED-standards

والاستدامة البيئية. إلى جانب ذلك، يؤدي نقص التنسيق بين الوزارات المختلفة إلى تضارب السياسات حيث تُدير وزارات عديدة برامج بيئية ومناخية دون توافق مع الهيئات المسؤولة عن المشتريات العامة.

هناك أيضًا صعوبة في العثور على الموردين المناسبين القادرين على تقديم المنتجات الخضراء التي تلبي المعايير البيئية المطلوبة، مما قد يُضعف تنفيذ السياسات البيئية. هذا التحدي قد يتفاقم ليؤثر سلبًا على الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال تقليص فرصها في التنافس على الصفقات العمومية.[235]

ثانيا: أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق الأهداف المناخية

رغم الأهمية الكبيرة التي تثيرها الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلا أن هذا المفهوم لا يزال يفتقر إلى تعريف قانوني دقيق ومتفق عليه.[236] وعلى الرغم من وجود عناصر متعددة تدخل ضمن هذا المفهوم، إلا أن تعريفه القانوني الثابت لا يزال غامضًا في العديد من البلدان.

استنادًا إلى المحاولات السابقة لتعريف هذه العقود، يمكن تقديم تعريف عام لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنها اتفاقيات تُبرم بين الحكومة أو الهيئات العامة من جهة، والقطاع الخاص من جهة أخرى، بهدف تنفيذ مشاريع عامة مثل البنية التحتية أو تقديم خدمات أساسية. في هذه العقود، يُسهم القطاع الخاص في توفير التمويل والخبرة الفنية، بينما يتولى القطاع العام مسؤولية التنظيم والمراقبة. تُعتبر هذه العقود وسيلة لتوزيع المخاطر بين الطرفين، حيث يتحمل كل طرف جزءًا من المخاطر المرتبطة بالمشروع. كما أن هذه الشراكات تمثل وسيلة لتحفيز الاستثمار الخاص في القطاعات العامة، مما يساهم في تحسين كفاءة الخدمات العامة وتقديمها بشكل أكثر فعالية. يهدف

[235]- The Coalition of Finance Ministers for Climate Action, Op.cit, p.121.
[236]-Yves Cabuy, Jean-Marc Wolter, Externalisation des missions des pouvoirs locaux, Belgique, Éditions Larcier, 2010, p60.

هذا النوع من التعاون إلى تحقيق التنمية المستدامة من خلال استغلال إمكانات القطاع الخاص في التمويل والابتكار، بما يعود بالنفع على المصلحة العامة.

في الجزائر، لم تتضح الرؤية بعد بشأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مما أدى إلى تردد الحكومة في تنظيم هذه الآلية بنص قانوني خاص. في ظل هذه الظروف، ارتبطت الشراكة في الجزائر بعقود كلاسيكية مثل عقود الامتياز وتفويض المرفق العام أو عقود الصفقات العمومية.

لكن مع صدور القانون 23-12 الذي يحدد القواعد العامة للصفقات العمومية، تم إخراج عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من نطاق عقود الصفقات العمومية. ويظهر ذلك بوضوح من خلال المادة 11 من القانون التي تنص على أنه "لا تخضع لمجال تطبيق أحكام هذا القانون العقود... المبرمة بعنوان التسيير المفوض للمرفق العام والشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص".

هذا القرار يعكس رغبة الجزائر في تحديد إطار قانوني خاص لهذه العقود، وهو ما دفعها إلى إعداد مشروع قانون تمهيدي لهذا النوع من الشراكات،[237] الذي تم مناقشته في مجلس الوزراء في 7 يناير 2024. ومع ذلك، لم يتم المصادقة على المشروع لتمكين المزيد من الوقت للتعمق في مناقشته وتحليله.

هناك العديد من الأسباب تقف وراء تبني أسلوب الشراكة بين القطاع العام والخاص كضعف الموارد المالية للدولة لتغطية الاحتياجات المتزايدة للبنى التحتية، والطلب على المرافق العمومية، نقص

[237]- لقد تطرق المشرع الجزائري لمصطلح الشراكة في المادة 84 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، عند معالجته لإجراءات الدعوة للمنافسة الدولية، والتي نصت على ما يلي: "يجب أن تنص دفاتر شروط الدعوات للمنافسة الدولية، في إطار السياسات العمومية للتنمية، بالنسبة للمتعهدين الأجانب، على الالتزام بالاستثمار في شراكة، عندما يتعلق الأمر بالمشاريع التي تحدد قائمتها بموجب مقرر من سلطة الهيئة العمومية أو الوزير المعني بالنسبة لمشاريعها وبالنسبة لمشاريع المؤسسات العمومية التابعة لها...".

كفاءة تسيير القطاع العام، اتساع فجوة البنى التحتية وبرامج التنمية الاجتماعية،[238] وسعي الحكومات لأجل توظيف القطاع الخاص وفق متطلبات التحول نحو اقتصاد السوق.

يتميّز عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنه ذو فعالية في تحقيق التنمية المستدامة وكثيرا ما تبتغي السلطات العمومية عند عقد شراكات مع القطاع الخاص تحقيق اقتصاد مستدام يستند على المعرفة، والتنافسية والخبرة، والتنوع، وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لما توفره هذه الأداة من شروط، مثل؛ التفاوض، وتبادل الخبرات، وتوزيع الأخطار، واعتماد أفضل المعايير لاستغلال الموارد المالية.

تساهم الشراكة في تحقيق أهداف التنمية من خلال إنشاء البنية التحتية، والعمل على تقديم الخدمات التي تلبي الحاجيات الأساسية من مسكن وتعليم وصحة، وما يتعلق بها من تحسين وضع المدارس والمستشفيات... بالإضافة إلى المحافظة على البيئة وتحسين نوعية الحياة.[239]

يمكن للشراكة أن تلعب أيضا دورا مهما في الحفاظ على البيئة من خلال اشتراط الحكومات في العقود التي تبرمها مع القطاع الخاص، متطلبات معينة من السلامة البيئية.

يرى الخبراء أن تقاسم المخاطر بين القطاعين العام والخاص من شأنه أن يوجه حصة أكبر من الأصول المالية العالمية إلى مشاريع المناخ، على سبيل المثال؛ غالبا ما تُصاحِبُ استثمارات التخفيف والتكيف تكاليف عالية، وتحديات فنية متعددة، وتَستلزم مدة زمنية طويلة لتنفيذها، زيادة على ذلك ضعف البيانات، والمخاطر المرتبطة بتقلبات العملة، وظروف الاقتصاد الكلي، وبيئة الأعمال

[238]-Kubeterzié Constantin DABIRE, Le partenariat public-privé comme alternative au financement des infrastructures publiques performantes : mythe ou réalité ? Edition EMS,2019, France, p.28.

[239]- سنوسي بن عومر، فعالية الاستثمار الأجنبي في الجزائر "تقييم تجربة الشراكة قطاع عام خاص" رسالة تخرج لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير والعلوم الاقتصادية، 2013-2014، ص63.

التي لا يمكن التنبؤ بها، وحتى المخاطر السياسية، ونتيجة لذلك، يعد مزج مصادر التمويل المناخي في إطار عقود شراكة بين القطاعين العام والخاص مفيدًا لإزالة تلك المخاطر.[240]

المطلب الثاني: دور الضرائب في مواجهة تغير المناخ

تشكل الضرائب جزءا لا يتجزأ من المالية العامة، وهي الوسيلة الرئيسية لتعبئة الموارد المالية اللازمة للتنمية وتوجيه السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

لا تقتصر الضرائب على القيام بدور مالي واقتصادي واجتماعي، بل يمتد دورها أيضًا إلى حماية البيئة وبلوغ التنمية المستدامة، وهو ما سمح بظهور وتطور مفهوم الضريبة البيئية (الفرع الأول). بسبب فعاليتها أضحت الضرائب أحد العناصر الرئيسية في مكافحة تغير المناخ، كما هو الحال بالنسبة لضريبة الكربون التي تهدف إلى الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضريبة البيئية

الضريبة البيئية هي أداة تهدف لتحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة، استنادًا إلى مبدأ "الملوث يدفع". تُعد جزءًا من استراتيجيات التمويل المستدام التي تحفز السلوكيات البيئية الإيجابية عبر فرض رسوم على الأنشطة الضارة بالبيئة. في الجزائر، تسهم الضريبة البيئية في الحد من التأثيرات السلبية للنمو الاقتصادي على البيئة وتشجيع الاستثمار في الحلول البيئية البديلة، مما يعزز التحول نحو أنماط استهلاك وإنتاج أكثر استدامة.

[240]-Kristalina Georgieva, Tobias Adrian, Public Sector Must Play Major Role in Catalyzing Private Climate Finance, international monetary fund, 2022.Sur le site-web IMF, consulté le 21-12-2022.
https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/08/18/public-sector-must-play-major-role-in-catalyzing-private-climate-finance.

أولا: تعريف الضريبة البيئية

لا يوجد اتفاق عالمي على تعريف الضريبة البيئية،[241]وكون حماية البيئة هي أحد الأعباء العامة، يعتبر البعض الضرائب البيئية اقتطاعا إجباريا يدفعه الفرد بغرض حماية البيئة مساهمة منه في التكاليف. وقد عرفها البعض الآخر أنها اقتطاع نقدي يرتكز وعاؤه على الموارد والخدمات التي تشكل مخاطر على البيئة أو على عمليات استغلال الموارد الطبيعية باعتبار أن أي تغيير قد يعيب أحد خواصها هو تلوث بيئي يؤثر على توازنها.

فالضريبة البيئية هي إلزام الممول جبرا وبصفة نهائية ودون مقابل بدفع مبلغ نقدي محدد لخزينة الدولة بقصد حماية البيئة، وتفرض الضريبية البيئية في سعر المنتج وخلق الحافز لكل من المنتجين والمستهلكين بتغيير النشاطات المؤثرة سلبا على البيئة وتحقيق سيطرة أكبر على التلوث.[242]

يعتبر مبدأ "الملوث يدفع" حجر الأساس للضرائب البيئية، وهو المبدأ الذي تم إنشاءه وتطويره داخل لجنة البيئة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في أوائل السبعينيات وفقا لهذا المبدأ فالملوث هو الذي يجب أن يدفع، وليس المجتمع.[243]

من خلال هذا المفهوم يمكن القول أن الضرائب البيئية تعدّ من الأدوات الاقتصادية لمعالجة المشاكل البيئية وهي مصممة لاستيعاب التكاليف البيئية وتوفير حوافز اقتصادية للأشخاص والشركات لدعم الأنشطة المستدامة بيئيا.

---

[241]-Nicolas CARUANA, la fiscalité environnementale entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale, L'harmattan, V.1 2015, p.43.

[242]- خديجة بوطبل، دور التشريعات الجبائية في حماية البيئة، مركز جيل البحث العلمي، العدد 25، 2017، ص41. متاح بموقع مركز جيل البحث العلمي، تم التصفح بتاريخ 08-12-2021.
https://jilrc.com/archives/7847

[243]-Nicolas CARUANA, Op.cit., p46.

ثانيا: أهداف الضريبة البيئية

تكمن أهداف الضرائب البيئية فيما يلي:

1- الضرائب البيئية لها هدف مالي يتمثل في تحصيل مبلغ مالي من الشخص الطبيعي أو المعنوي المتسبب في التلوث، تطبيقا لمبدأ الملوث يدفع. تستخدم حصيلة هذه الضرائب لإزالة آثار هذا التلوث؛ ومن هنا فإن فرض الضرائب البيئية ترفع من إيرادات الدولة بغرض استعمالها في شتى الأنشطة، مثل حماية البيئة ومكافحة التلوث، وتمويل المؤسسات التي تعنى بحماية البيئة أو تمويل البحوث المتعلقة بتغير المناخ.

2- الضريبة البيئية لها هدف اقتصادي، ويتجلى ذلك من خلال إضافة الضريبة البيئية على أسعار السلع والخدمات الملوثة، التي تنتجها الشركات بهدف رفع أسعارها مما يؤدّي إلى تراجع الطلب عليها.

3- الضريبة البيئية لديها هدف تحفيزي، حيث غالبا ما يتم منح حوافز مالية للشركات التي تعتمد معايير لحماية البيئة، الأمر الذي يجعل الشركات الملوثة للبيئة تغير من سلوكياتها البيئية الضارة للاستفادة من تلك الحوافز من خلال البحث عن أنظمة وتقنيات حديثة لحماية البيئة ومكافحة التلوث. يأخذ غالبا الهدف التحفيزي للضرائب البيئية شكل نفقات ضريبية، والتي تعني تلك الإيرادات التي من المفترض أن يتم تحصيلها من الجباية، ولكن تم التخلي عنها نتيجة إقرار تخفيضات ضريبية أو معدلات تفضيلية أو إعفاءات.[244]

4- الضريبة البيئية يمكن أن تؤدي غرضًا ردعيًا هامًا، حيث تطبق مبدأ "الملوث يدفع" من خلال تحميل الأفراد والشركات تكاليف الأضرار البيئية الناتجة عن أنشطتهم. وبالتالي، تشجع هذه الضريبة

[244] - Elisabeth A. Gilmore & Travis St.Clair, Op.cit., p.741.

على تقليص الأنشطة الملوثة وتدفع إلى تبني ممارسات أكثر استدامة، مما يسهم في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.

ثالثا: الضرائب البيئية في الجزائر

أنشأت الجزائر عدة رسوم بيئية تهدف إلى حماية البيئة وتوفير مصادر تمويل للحفاظ على الموارد الطبيعية. يرتبط الإطار القانوني للضرائب البيئية في الجزائر ارتباطًا وثيقًا بتطوير استراتيجيتها لحماية البيئة والموارد الطبيعية وضمان تحقيق التنمية المستدامة.

ظهرت الضرائب البيئية في الجزائر لأول مرة في قانون المالية لعام 1992،[245]من خلال فرض ضريبة على الأنشطة الملوثة أو الخطرة على البيئة. تجدر الإشارة إلى أن الضرائب الأخرى التي فرضت قبل ذلك، مثل رسوم التطهير والنفايات المنزلية، كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين موارد الميزانية، وليست لحماية البيئة بشكل مباشر.

يتميز النظام الجبائي البيئي الجزائري بالتنوع، حيث أنه نظام ردعي وفي الوقت نفسه تحفيزي. بشكل عام، تهدف الضرائب البيئية في الجزائر إلى الحد من إنتاج واستهلاك المواد الملوثة، وزيادة الموارد المالية لدعم تصحيح الأضرار البيئية أو توجيهها نحو أنشطة صديقة للبيئة.

في هذا السياق، سعت الجزائر إلى تنفيذ خطة عمل لحماية البيئة ضمن إطار التنمية المستدامة، وذلك لضمان الوفاء بالتزاماتها الدولية. ومن بين الإجراءات التي اتخذتها الجزائر، نجد مجموعة من الرسوم البيئية التي يمكن عرضها على النحو التالي:

تم فرض رسم على الأنشطة الملوثة والخطيرة على البيئة بموجب المادة 117 من قانون المالية لعام 1992، حيث يتم تحديد الأنشطة الخاضعة لهذا الرسم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-336 لعام 2009. يتم إعفاء منشآت استرجاع البترول المميع من دفع هذا الرسم.

[245]-قانون رقم 91-25، مؤرخ في 18-12-1991، يتضمن قانون المالية لعام 1992، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 65، مؤرخة في 18-12-1991.

تشمل الرسوم المتعلقة بتلوث الغلاف الجوي، مثل الرسم على المنتجات البترولية الذي تم تأسيسه بموجب المادة 82 من قانون المالية لعام 1996،[246] والذي يُطبق على المنتجات البترولية المستوردة أو المحصل عليها في الجزائر. كما تم فرض رسم على الوقود بموجب المادة 38 من قانون المالية لعام 2002،[247] وتُحصَّل مداخيله لصالح ميزانية الدولة.

تم فرض رسم على الأكياس البلاستيكية في عام 2004 بموجب المادة 35 من قانون المالية بالإضافة إلى إنشاء رسم على الزيوت والشحوم المستوردة والمصنعة محليًا وفقًا للمادة 61 من قانون المالية لعام 2005، حيث يتم توزيع الإيرادات الناتجة عنه على الخزينة العمومية والبلديات.

بالإضافة إلى ذلك، تم فرض ضرائب تكميلية على التلوث الصناعي، مثل الرسم على التلوث الجوي الناتج عن المصادر الصناعية، الذي تم تأسيسه بموجب المادة 205 من قانون المالية لعام 2002. وفرض رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي بموجب المادة 94 من قانون المالية لعام 2003، وتحصيل هذا الرسم بنسبة 20% لصالح البلديات و80% لصالح ميزانية الدولة.

على نطاق آخر، عملت الجزائر على تحفيز الاستثمارات البيئية من خلال حوافز مالية وجمركية، وذلك في إطار تشجيع المؤسسات على تبني سياسات بيئية حمائية. وقد نصّ قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أن المؤسسات التي تستورد تجهيزات تساهم في الحد من ظاهرة الاحتباس الحراري أو التقليل من التلوث تستفيد من حوافز مالية وجمركية.[248]

[246]- قانون رقم 95-27، مؤرخ في 30-12-1995، يتضمنقانون المالية لعام 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 82، مؤرخة في 31-12-1995.
[247]-قانون رقم 01-21، مؤرخ في 22-12-2001، يتضمن قانون المالية لعام 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 79، مؤرخة في 23-12-2001.
[248]-قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

في سياق متصل، نصّ القانون 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه،[249]على إجراءات تحفيزية لتخفيف الضغط على الشريط الساحلي، من خلال تشجيع تحويل المنشآت الصناعية إلى مناطق بعيدة عن الساحل.

أقرّ المشرع الجزائري أيضًا مجموعة من الحوافز الجبائية لدعم المشروعات التي تستخدم تقنيات تساهم في الحفاظ على البيئة، حيث يتم تخفيض الضريبة المطبقة على أرباح الشركات في مناطق معينة، مثل ولايات الجنوب والهضاب العليا، مما يعزز من جهود التنمية المستدامة في تلك المناطق. على سبيل المثال، أتاح قانون المالية لسنة 2004 تخفيضات تصل إلى 20% على الضريبة على أرباح الشركات للمؤسسات التي تنشئ مشروعاتها في ولايات الجنوب، وتخفيضًا قدره 15% للشركات في ولايات الهضاب العليا.

تشمل هذه الحوافز كذلك إعفاءات ضريبية للمؤسسات التي تستثمر في تكنولوجيا منخفضة الانبعاثات الكربونية، مثل إنتاج الطاقات المتجددة أو معدات معالجة النفايات. كما يستفيد المستثمرون في مشاريع تطوير الطاقات المتجددة، مثل محطات الطاقة الشمسية والرياح، من إعفاءات على الضريبة على القيمة المضافة للمواد والتجهيزات المستخدمة في هذه المشاريع. بالإضافة إلى ذلك تُقدم تخفيضات على الرسوم الجمركية لتشجيع استيراد المعدات التي تساعد على تقليل الانبعاثات وتحسين كفاءة استخدام الموارد الطبيعية.[250]

الفرع الثاني: ضرائب الكربون

تعتبر ضريبة الكربون من الحلول السياسية والاقتصادية التي تُسهم في معالجة تغير المناخ على مستوى العالم. تقوم هذه الضريبة على مبدأ تحميل الملوثين مسؤولية الأضرار التي تلحق بالبيئة

[249]- قانون 02-02، مؤرخ في 05-02-2002، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 10، مؤرخة في 12-02-2002.

[250] مجلس المحاسبة، التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2019، مرجع سابق.

من خلال انبعاثات الكربون والغازات الدفيئة الأخرى، التي تُعدّ من أبرز الأسباب المؤدية إلى ظاهرة الاحتباس الحراري. تركز ضريبة الكربون على تقليل الانبعاثات الضارة عبر تشجيع التحول إلى مصادر طاقة نظيفة وتقنيات صديقة للبيئة.

رغم أن الجزائر لم تفرض ضريبة كربون بشكل صريح حتى الآن، فإنها ملتزمة بالمساهمة في الجهود الدولية للحدّ من انبعاثات الغازات الدفيئة. وعلى الرغم من غياب ضريبة كربون خاصة يشمل النظام الضريبي في الجزائر ضرائب بيئية يمكن أن تُسهم، ولو بشكل محدود، في تقليص انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. وبالتالي، تُعدّ هذه الضرائب جزءًا من استراتيجية الجزائر للمساهمة في مكافحة التغيرات المناخية.

أولا: تعريف ضريبة الكربون

تعود نشأة ضريبة الكربون إلى السبعينيات من القرن الماضي، حيث اقترح "ديفيد جوردون ويلسون" ضريبة الكربون لأول مرة في عام 1973. تعد فنلندا أولى الدول التي اعتمدت فكرة ضرائب الكربون سنة 1990، وسرعان ما تبعتها دول الشمال الأخرى مثل السويد والنرويج التي طبقت ضرائب الكربون الخاصة بها في عام 1991. تلتها بعض الدول الأخرى مثل الدنمارك التي طبقت الضريبة في عام 1992. وبدأت اليابان فرض الضريبة سنة 2012.[251]تتراوح الضريبة في هذه البلدان بين 70 دولارًا و168 دولارًا للطن من ثاني أكسيد الكربون. تشير الدراسات أنه لتحقيق التحول الاقتصادي منخفض الكربون، يجب أن تصل مستويات الضرائب إلى 100 حتى200دولار لكل طن من مكافئ ثاني أكسيد الكربون في العقود المقبلة.

ضريبة الكربون هي عبارة عن رسوم أو ضرائب تُفرض على انبعاثات الغازات الدفيئة الناتجة عن حرق الوقود الذي يؤدي إلى الاحتباس الحراري بما في ذلك النفط والغاز والفحم. يتم قياس

[251]- صندرة لعور، مرجع سابق، ص 304.

الضريبة لكل طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المكافئة المنبعثة وتدفعها الجهة المسؤولة عن الاحتراق.[252]

هذه الضريبة تعد آلية من آليات تسعير الكربون. فمن خلال ربط تكلفة نقدية تتناسب بشكل مباشر مع كمية الانبعاثات، يوفر سعر الكربون حافزا ملموسا للأسر والشركات والكيانات الأخرى للبحث عن بدائل أقلّ انبعاثات، وتحقيق مكاسب في كفاءة استخدام الطاقة لتجنب دفع ضرائب أعلى.

تهدف ضرائب الكربون إلى خفض المستويات الضارة وغير المواتية لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون، مما يبطئ من تغير المناخ وآثاره السلبية على البيئة وصحة الإنسان، علاوة على ذلك فهي تسمح بالكشف عن التكاليف الاقتصادية والاجتماعية للتلوث الكربوني الناتج عن أنواع الوقود والأنشطة المختلفة ودمجها في أسعار السوق.

المبدأ الأساسي وراء فرض ضريبة فعّالة على الكربون هو أنها تحدد مساراً مستقراً ومرتفعاً للأسعار، يؤدي في النهاية إلى تخفيضات كبيرة في الانبعاثات، وإلى توسيع نطاق التكنولوجيات النظيفة بمرور الوقت. هذا يقودنا بتحديد وفهم فوائد الكربون بمزيد من التفصيل.[253]

ثانيا: فوائد ضريبة الكربون

لضريبة الكربون عدة فوائد بيئية واقتصادية تتمثّل فيما يلي:

1- تقليل انبعاثات الكربون:

الغرض الأساسي من ضريبة الكربون هو خفض انبعاثات الغازات الدفيئة عبر قطاعات كبيرة من الاقتصاد. ومن خلال ربط سعر كبير للتلوث، فإنه يحفز التحولات نحو أنواع الوقود الأقل كثافة من الكربون، ونشر تدابير كفاءة الطاقة، والاستثمار في البدائل النظيفة عبر قطاعات مثل الكهرباء

[252]- Mitota Omolere, What Is a Carbon Tax, Pros and Cons, and Implementation Around the World. Sur le site-web EARTH, consulté le 30-03-2024. https://earth.org/explainer-what-is-a-carbon-tax-pros-and-cons-and-implementation-around-the-world

[253]-Ibid.

والنقل والتصنيع. تشير التقديرات أن إمكانية خفض الانبعاثات من خلال فرض ضريبة واسعة النطاق في حدود 50 دولارًا للطن يمكن أن تزيد عن 20% .

2- التخفيف من تغير المناخ:

يؤدي الانخفاض في انبعاثات الكربون الناجمة عن ضرائب الكربون إلى انخفاض إجمالي تركيزات ثاني أكسيد الكربون. وفقًا لتقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لعام 2023 فإن الاعتماد العالمي لأسعار الكربون المتباينة بحلول عام 2030 يمكن أن يقلل الانبعاثات بشكل كبير مقارنة بالسيناريو الأساسي.

3- تشجيع اعتماد الطاقة النظيفة:

يعد فرض الضرائب على الوقود الأحفوري أداة رئيسية للحد من انبعاثات غازات الدفيئة وتشجيع التحول إلى الطاقة المتجددة وغيرها من الحلول المنخفضة الكربون. ومع ذلك، يرى الخبراء أن فرض الضرائب على الوقود الأحفوري وحده ليس كافيا لتحقيق أهداف اتفاق باريس، وقد تواجه ضريبة الكربون عقبات سياسية واجتماعية. ولذلك ينبغي أن تكون جزءا من حزمة سياسات أوسع نطاقا.[254]

4- تمويل المبادرات الخضراء :

توفر عائدات ضريبة الكربون مصدرا تمويليا كبيرا يمكن للحكومات استخدامه للاستثمار في البحث والتطوير في مجال التكنولوجيا النظيفة، وتحديث وسائل النقل العام، ومشاريع البنية التحتية المستدامة، وجهود التعافي البيئي، والمساهمة في بناء القدرة على الصمود للفئات الضعيفة. إضافة إلى ذلك فإن ضرائب الكربون يمكن أن تجلب أيضا المزيد من الفوائد البيئية والصحية الفورية، بما في

[254]-إيان بيري، وضع سعر للتلويث، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، ديسمبر 2019، ص،54.متاح على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي، تم التصفح بتاريخ 2023-10-10. https://www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/fandd/2019/12/pdf/parry.pdf

ذلك الحد من الوفيات المحلية الناجمة عن تلوث الهواء. ومعالجة الأضرار الاقتصادية الناجمة عن ارتفاع أسعار الوقود. على سبيل المثال يمكن للحكومات استخدام عائدات ضريبة الكربون لتقليل العبء الضريبي على العمال عن طريق خفض ضريبة الدخل الفردي والضرائب على الرواتب.[255]

5- تحفيز النهج القائم على السوق:

بدلا من فرض قواعد صارمة أو حدود للانبعاثات، توفر ضريبة الكربون إشارات الأسعار وتسمح لديناميكيات السوق بتحديد المسارات والتكنولوجيات الأكثر كفاءة للحد من الانبعاثات عبر القطاعات الاقتصادية المتنوعة.

6- تحقيق الكفاءة الإدارية:

تعتمد ضريبة الكربون على أنظمة فرض الضرائب على الوقود القائمة، ويسهل تحصيلها بالفعل في معظم البلدان مما يقلل من البيروقراطية الإدارية. إضافة إلى أن تكاليف تحصيل الإيرادات منخفضة للغاية مقارنة ببرامج تداول الانبعاثات أو إدارة الإعانات لخضراء. يشير James Hasen في اتفاقية كوبنهاقن أنه من الضروري استبدال نظام الحصص بضريبة للكربون ، حيث يعتقد أن الضريبة أكثر سهولة و مصداقية مقارنة بنظام الحصص الذي يشوبه الكثير من الغموض و التعقيد كونه يرتبط بالأساس بالطلب على الحصص نفسها الذي يتأثر بظروف السوق المالي للكربون.[256]

على الرغم من الفوائد التي يمكن أن تجنيها الدول من خلال تطبيقها لضريبة الكربون إلا أن الأخيرة تعرّضت للعديد من الانتقادات.

[255]-إيان بيري، المرجع نفسه، ص55.
[256]- صندرة لعور، مرجع سابق، ص 306.

ثالثا: عيوب ضرائب الكربون

تعرضت ضريبة الكربون للعديد من الانتقادات، بسبب عيوبها المتمثلة في:

1- التأثير العكسي على فئات معينة:

يمكن لضريبة الكربون الثابتة والموحدة أن تؤثر بشكل غير متناسب على الفئات منخفضة الدخل التي تنفق معظم دخلها على فواتير الطاقة والسلع الأساسية التي تحمل تكاليف الكربون المدمجة. ومن الممكن تخفيف هذه التأثيرات من خلال الإعفاءات الجزئية أو توزيع أرباح الفرد على الإيرادات.[257]

2- عدم اليقين بشأن تأثير الانبعاثات:

يحتاج التنبؤ بمستوى التخفيض اللازم في الانبعاثات إلى تقدير التغيرات السلوكية المعقدة والمترابطة لملايين مستهلكي الطاقة. وهو ما يؤثر على دراسات التنبؤ النموذجية لتوجيه تحديد معدل ضريبة الكربون، ويجعلها جد محدودة. ويرى بعض الاقتصاديين مثلا أن الإنفاق المباشر على اعتماد السيارات الكهربائية على نطاق واسع واستثمارات الطاقة المتجددة، وتحديث البنية التحتية وصناديق المرونة يمكن أن يحقق تخفيضات أكبر في الانبعاثات على المدى القصير، يكون أفضل من أن نبقي آمالنا في أن تحفز ضريبة الكربون المستهلكين والشركات على تغيير سلوكاتهم.

3- نقص الدعم:

تتعرض مقترحات فرض ضريبة الكربون إلى عوائق ورفض، وخاصة في المناطق التي توجد بها جماعات ضغط مؤثرة في مجال الوقود الأحفوري أو تستخدم بشكل كبير الفحم والنفط والغاز. على

[257]-إيهاب محمد يونس، إشكالية تطبيق ضريبة الكربون في مصر والحلول المقترحة، المجلة العلمية للبحوث التجارية العدد4، أكتوبر 2024، ص604.

سبيل المثال فرضت أستراليا ضريبة على الكربون من سنة 2013 إلى 2014 لكنها ألغيت لأسباب سياسية.[258]

4- المخاطر التنافسية وتسرب الكربون:

غالبا ما تعارض الصناعات الرئيسية التي تستخدم الطاقة ضرائب الكربون، بحجة أنها تزيد التكاليف وتقوض القدرة التنافسية، وخاصة عندما تفتقر المناطق المجاورة إلى سياسات مماثلة. زيادة على ذلك من الممكن أن يتحول التصنيع إلى خارج حدود الدولة، مما يثير مخاوف "تسرب الكربون" أين تبقى تعديلات الكربون الحدودية على التدفقات التجارية أمر معقد من حيث التنفيذ.[259]

5- تصميم السياسات يتميز بالتعقيد:

يتميز قرار اختيار المستوى المناسب من ضرائب الكربون، بما يتماشى مع أولويات السياسات والتنوع الاقتصادي بأنه معقد للغاية في المناطق ذات الانبعاثات العالية. كما أن عدم اليقين بشأن التكلفة يخلق معارضة، وتقلل أيضا الإعفاءات من الفعالية.

6- ضريبة الكربون ضريبة تمييزية:

هناك من يعتبر ضريبة الكربون أنها تمييزية وغير عادلة، لأنها تؤثر بشكل غير متناسب على الدول المنتجة للنفط، وأنها أداة لتحصيل إيرادات إضافية للبلدان المستهلكة. حجتهم في ذلك أن البترول أكثر السلع خضوعا للعديد من الضرائب بداية من الضرائب على الأرباح، الرسوم الجمركية في مرحلة البترول الخام مرورا بالضرائب على القيمة المضافة، فضلا عن رسوم إضافية في مرحلة الاستهلاك، وإضافة ضريبة الكربون يهدد بقوة اقتصاديات الدول النفطية. أو التي تمتلك مصادر الطاقات الأحفورية. كما رأى البعض أن فرض هذه الضريبة يشكل انتهاكا للقانون الدولي، وخصوصا

[258]-إيهاب محمد يونس، المرجع نفسه، ص603.
[259]- متاح على موقع البنك الدولي، تم التصفح بتاريخ 13-11-2024.
https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/dd/decarbonizing-dev-policy-note-2-policies-Arabic.pdf?utm_source=chatgpt.com

الالتزام الدولي الوارد في المبدأ 12 من إعلان ريو 1992، الذي يقضي بضرورة مراعاة الدول المتقدمة لمصالح الدول النامية.[260]

رابعا: تطبيقات ضريبة الكربون على المستوى الدولي

يعد نظام تداول الانبعاثات التابع للاتحاد الأوروبي أكبر نظام لتسعير الكربون متعدد البلدان يغطي الكهرباء والتصنيع والسفر الجوي داخل الاتحاد الأوروبي. تشتري الشركات بدلات الكربون الشهرية بأسعار مقاصة مزادات متغيرة، مما يؤدي فعليًا إلى إنشاء سعر كربون متداول حاليًا يبلغ حوالي 99 دولارًا أمريكي للطن.[261]وأصبحت جميع البلدان الأوروبية التي تعمل بنظام مقايضة الانبعاثات تفرض ضريبة الكربون. تشارك المملكة المتحدة في مخطط الاتحاد الأوروبي لتداول الانبعاثات الغازات ذات الانبعاث الكثيف بينما تحتفظ بضريبة تغير المناخ المحلية على الوقود الصناعي.

نفذت كندا ضريبة الكربون من خلال قانون تسعير تلوث الغازات الدفيئة، حيث تفرض ضريبة تبدأ من 30 دولار أمريكي في عام 2019، وترتفع إلى 128 دولار أمريكي بحلول عام 2030.[262]

سنّت سنغافورة أول ضريبة كربون في جنوب شرق آسيا في عام 2019 على المنشآت كثيفة الانبعاثات بمعدل يرتفع إلى 50 دولارًا أمريكيًا للطن من مكافئ ثاني أكسيد الكربون بحلول عام 2030.[263]وقامت جنوب أفريقيا بتأسيس ضريبة الكربون اعتبارًا من منتصف عام 2019 بقيمة 8.5

---

[260]- جميلة مرابط، التكاليف المجتمعية لاستهلاك الطاقة وفلسفة الضريبة البيئية، المجلة الإلكترونية "آفاق البيئة والتنمية"، العدد 2016/90، مركز العمل التنموي معاً، فلسطين. تم تصفح المقال بتاريخ 2023/03/16 على الموقع الإلكتروني:
www.maan-ctr.org/magazine/ar

[261]-sur le site-web European Union, consulté le 13-05-2022.
https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-12/factsheet_ets_en.pdf

[262]- plan économique du Quebeque, changement climatique des actions pour la réduction des GES budget 2018-2019.mars 2018.p13.

[263]- sur le site-web National Environment Agency, consulté le 13-05-2023.
https://www.nea.gov.sg/our-services/climate-change-energy-efficiency/climate-change/carbon-tax

دولار أمريكي/طن، يتم رفعها تدريجيا كل سنة، تخصص إيرادات الضريبة لبرامج التكيف والتخفيف.[264]

وفقا لتقرير البنك الدولي الخاص بحالة واتجاهات تسعير الكربون لعام 2024، غطّت ضرائب الكربون وأنظمة الاتجار في الانبعاثات 24% من الانبعاثات العالمية، وبلغت إيرادات هذه الآلية 104 مليار دولار في سنة 2023. سجل تقرير البنك الدولي أن البلدان الكبرى متوسطة الدخل، مثل البرازيل والهند وشيلي وكولومبيا وتركيا، تخطو خطوات واسعة نحو تنفيذ سياسات تسعير الكربون. وأن القطاعات التقليدية مثل الكهرباء والصناعة لا تزال المصدر الأساسي لضريبة الكربون، ومع ذلك بدأت الدول بالاهتمام على نحو متزايد في تسعير الكربون في قطاعات جديدة مثل الطيران والشحن والنفايات.[265]

على الرغم من المستوي القياسي للإيرادات ومعدلات النمو، لا تزال تغطية أسعار الكربون العالمية ومستوياتها منخفضة للغاية بحيث لا يمكن معها الوفاء بأهداف اتفاق باريس. لذلك تحتاج الدول إلى أدوات أخرى لدعم تسعير الكربون، أو إيجاد بديل لها. ويتلخص أحد الأساليب التي قد تكون واعدة في تجنب الزيادة الصعبة سياسياً في أسعار الوقود من خلال اعتماد خطط دعم ضريبي محايدة للإيرادات لزيادة الحوافز لإنتاج أنواع أنظف من الطاقة وضمان وضع ميزانية كافية للاستثمار في التكنولوجيا النظيفة، وتنسيق الاستراتيجيات على المستوى الدولي.[266]

---

[264]- sur le site-web national treasury, consulté le 13-05-2023.
https://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2019/2019052701%20Media%20statement%20-%20Carbon%20Tax%20Act.pdf

[265]-State and trends of carbon pricing report, World Bank Group, 2024.Sur le site-web worldbank, consulté le 13-05-2023.
https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/41544

[266]- رومان دوفال، مرجع سابق.

خامسا: موقف المشرع الجزائري من فرض ضريبة الكربون

بحسب إحصائيات عام 2018، بلغت حصة الجزائر من انبعاثات غازات الدفيئة 0.39% فقط، وهو معدل منخفض للغاية مقارنة بانبعاثات الدول المتقدمة. ومن المتوقع أن تشهد الجزائر زيادة في حجم الانبعاثات، حيث تقدر بحدود 161,563 كيلو طن في عام 2020، وقد تصل إلى حوالي 227,035 طن بحلول عام 2025.[267]

بمصادقة الجزائر على اتفاق باريس، أصبحت ملزمة بمجموعة من الالتزامات الجديدة التي ترتكز على مبدأ "المسؤولية المتباينة"، والذي يأخذ في الحسبان الفروقات في مستويات التنمية بين الدول. وقد أوجب الاتفاق على الدول النامية، إلى جانب الدول المتقدمة، إعداد وتقديم مساهماتها الوطنية المحددة التي تعكس الإجراءات التي تعتزم اتخاذها لتحقيق الأهداف المناخية. كما يشجع الاتفاق الدول النامية على تبني تدابير تخفيف تهدف إلى تقليل انبعاثات الغازات الدفيئة، مع مراعاة قدراتها الوطنية.

أصبحت الجزائر تساهم في الجهود الدولية للحد من انبعاثات الغازات الدفيئة. وعلى الرغم من أنها لم تفرض ضريبة كربون صريحة حتى الآن، إلا أن النظام الضريبي الجزائري يتضمن مجموعة من الرسوم البيئية التي قد تسهم، ولو بشكل محدود، في خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. وتشمل هذه الضرائب، التي تم تناولها سابقًا، الرسم على المنتجات البترولية، الرسم على الوقود، الرسوم التكميلية على التلوث الجوي، بالإضافة إلى الرسم السنوي على السيارات والآليات المتحركة، الذي تم إقراره بموجب المادة 84 من قانون المالية لعام 2020.

[267]-متاح على الموقع الالكتروني للبنك الدولي، تم التصفح بتاريخ 25-12-2019.
https://data.albankaldawli.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?locations=DZ2020/01/03

في نفس السياق، تشير دراسة حديثة إلى أن حرق الغاز الطبيعي الزائد من آبار النفط والغاز يطلق كميات من الميثان، –الذي يعتبر من أقوى غازات الدفيئة– بمستويات أعلى بخمس مرات مما كان يُعتقد في السابق، وأقوى بحوالي 84 مرة من ثاني أكسيد الكربون الذي تم قياسه على مدى 20 عاماً. وينتج أيضا عن حرق الغاز الطبيعي كمية قليلة من ثاني أكسيد الكربون.[268]

بحكم انتمائها لمجموعة الدول المنتجة للطاقة الأحفورية، تقوم الجزائر بحرق الغاز الطبيعي الزائد. ومن أجل حماية البيئة والحد من غازات الدفيئة أقر المشرع في عام 2013 رسم على حرق الغاز يقدر بـ 8000دج لكل ألف م^3 عادي من الغاز المحروق.[269]

مع صدور القانون الجديد المتعلق بالمحروقات تم الإبقاء على الرسم ورفع قيمته، حيث نصت المادة 210 من القانون 19–13 الذي ينظم نشاطات المحروقات، على"أن يسدد المتعامل المستفيد من رخصة الحرق للخزينة العمومية رسما خاصا غير قابل للخصم قدره 12000 دج لكل ألف م^3 عادي من الغاز المحروق".[270]من جهتها نصت المادة 213 من القانون ذاته على وجوب تطبيق غرامة مالية بنسبة 50% من كميات الغاز التي يتم حرقها دون رخصة أو بكميات تفوق تلك المرخص بها.[271]

[268]- متاح على الموقع الالكتروني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، تم التصفح بتاريخ 12-03-2023.
https://www.unep.org/ar/alakhbar-walqss/alqst/hl-alghaz-altbyy-hw-alwqwd-aldhy-yhtajh-alalm-hqaan

[269]- قانون رقم 13-01 مؤرخ في 20 -02- 2013، يعدل ويتمم القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، العدد 11، مؤرخة في 24 -02- 2013.

[270]- قانون رقم 19-13، مرجع سابق.

[271]- المرجع نفسه.

يدخل رسم حرق الغاز الطبيعي في الجزائر ضمن الجباية البترولية. يقدر معدل مساهمته في هذا النوع من الجباية بـ 1.30%، حيث بلغت الإيرادات المتأتية منه في السنوات: 2018، 2019 و 2020 ، 30,166 مليار دج، 27,826 مليار دج، 28,183 مليار دج على التوالي.[272]

[272]- التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2020، مجلس المحاسبة الجزائري، تم التصفح بتاريخ 15-12-2024. https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2023/11/Rapport-APLRB-2020-en-arabe.pdf

الباب الثاني

حوكمة المالية العامة لتحسين دور الميزانية في مواجهة تغير المناخ

إن حوكمة المالية العامة ليست مجرد عملية تنظيمية تقليدية، بل هي نظام ديناميكي يشمل الأبعاد القانونية، المؤسساتية، والرقابية التي تُشكل الأساس لتطبيق السياسات المالية البيئية. إذ تتطلب مواجهة تغير المناخ إعادة هيكلة عمليات التخطيط والميزانية العامة لتكون أكثر مرونة واستجابة، مما يستلزم اعتماد معايير شفافة للمساءلة وتقييم الأداء. ومن هنا، تُصبح إصلاحات مثل القانون العضوي رقم 18-15 حجر الزاوية في تعزيز قدرة الدولة على التكيف مع التحديات البيئية، حيث يوفر هذا الإطار القانوني قواعد تنظيمية تُحدد آليات التخطيط المالي، توزيع الموارد، والإفصاح عن نتائج الإنفاق العام.

علاوة على ذلك، يُعدّ دور الرقابة المالية أمرًا أساسيًا لضمان التنفيذ الفعال للسياسات المناخية. إذ إن نظام الرقابة المتين، الذي يشمل آليات المراجعة الداخلية والخارجية وتقييم الأداء الدوري، يُساعد على متابعة تقدم المشروعات المالية المرتبطة بالمناخ ويضمن التزام الجهات التنفيذية بالأهداف البيئية. كما يُعزز هذا النظام من الثقة لدى المستثمرين والمجتمع الدولي، مما يفتح آفاقًا جديدة للتعاون الدولي وتبني أفضل الممارسات العالمية في إدارة المالية العامة.

سوف نقسم هذا الباب إلى فصلين؛ الفصل الأول نركّز فيه على أهمية القانون العضوي 18-15 في تحسين مواجهة تغير المناخ. أما الفصل الثاني، سوف نناقش فيه دور الرقابة المالية في متابعة تنفيذ السياسات المالية المرتبطة بالمناخ وضمان التزامها بالأهداف البيئية.

الفصل الأول

أهمية القانون العضوي 15-18 في تحسين مواجهة تغير المناخ

كان تسيير المالية العامة في الجزائر، وفقًا للقانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية، يعتمد على نهج قائم على الوسائل، حيث تُستخدم الاعتمادات المالية المخصصة للوزارات والمؤسسات لتغطية النفقات دون ارتباط مباشر بأهداف استراتيجية واضحة. وقد كشفت هذه المقاربة عن العديد من الاختلالات التي حالت دون مساهمة الميزانية في تحقيق التنمية المستدامة بفعالية، إذ أدى غياب آليات التنسيق بين القطاعات وضعف المساءلة إلى تعطيل تنفيذ السياسات البيئية، رغم وجود استراتيجيات مثل الاستراتيجية الوطنية للمناخ.

سعيًا إلى تصحيح هذه الاختلالات وتعزيز حوكمة المالية العامة، اعتمدت الجزائر إطارًا ماليًا جديدًا يستند إلى مبادئ حديثة تهدف إلى تحسين الأداء الاستراتيجي للميزانية وتجسيد التحول نحو التسيير العمومي الجديد. وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين؛ المبحث الأول نسلط فيه الضوء على تطور حوكمة المالية العامة في الجزائر وتغير المناخ، أما في المبحث الثاني، فنتناول المقاربات والتجارب الدولية الناجحة في تعزيز استجابة المالية العامة لتغير المناخ.

المبحث الأول: تطور حوكمة المالية العامة في الجزائر وتغير المناخ

شهد السياق الدولي للمالية العامة إصلاحات غير مسبوقة، تركز على مفهومي الأداء والشفافية، ومستوحاة من التوجهات الحديثة في التسيير العمومي التي تدعو إلى تقارب بين التسيير العمومي وإدارة الشركات الخاصة. وليست الجزائر ببعيدة عن هذه التحولات العالمية، حيث سعت لتطوير نظامها المالي.

فبعدما أظهر الإطار التقليدي لحوكمة المالية العامة، كما حددته القوانين السابقة 84-17 قصورًا في تحقيق الفعالية والشفافية، تبنت الجزائر إصلاحات جديدة تجسدت في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، الذي يهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة عبر هيكلة الميزانية بشكل يركز على الأهداف، مما يوفر إطارًا أكثر فعالية لمواجهة التحديات البيئية، وبلوغ أهداف التنمية المستدامة. وبالتالي سوف نقسم هذه المبحث إلى مطلبين؛ المطلب الأول نتطرق فيه حوكمة المالية العامة في ظل القانون 84-17، بينما نناقش في المطلب الثاني دور القانون العضوي 18-15 في تفعيل الميزانية العامة لمواجهة تغير المناخ.

المطلب الأول: حوكمة المالية العامة في ظل القانون 84-17

تعد حوكمة المالية العامة من العناصر الأساسية في إدارة الأموال العمومية، حيث تلعب دورًا حيويًا في تحقيق الشفافية والمساءلة والكفاءة في تخصيص الموارد المالية للدولة. وقد شكّل القانون 84-17 الإطار القانوني الأول لتسيير المالية العامة في الجزائر بعد الاستقلال. يستعرض هذا المطلب حوكمة المالية العامة وأهميتها (الفرع الأول). ويتناول أيضا حوكمة المالية العامة في الجزائر وفقًا للقانون 84-17، وتحديات التنمية المستدامة، مع توضيح أوجه قصور هذا النص التي كانت دافعا للاستغناء عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حوكمة المالية العامة وأهميتها

يتناول هذا الفرع مفهوم حوكمة المالية العامة، موضحًا أهميتها في تحقيق التنمية المستدامة والتصدي لتحديات تغير المناخ.

أولا: مفهوم ونطاق المالية العامة

إنّ علم المالية العامة يعني دراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وتخصيص المال اللازم لإشباعها،[273] ويُعرَّف علم المالية كذلك على أنه العلم الذي يبحث عن نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية كالميزانية، الضرائب، سندات الاستثمار، لتحقيق أهدافها السياسية الاقتصادية والاجتماعية.[274]وعليه يمكن تحديد نطاق المالية العمومية من خلال أربعة عناصر رئيسية تعكس أداء الدولة في إدارة مواردها المالية والتزاماتها.

أولًا، الإيرادات العمومية، وتشمل جميع الموارد المالية التي تجمعها الدولة من مختلف المصادر، مثل الضرائب المباشرة وغير المباشرة، والرسوم، والعائدات المتأتية من الاستثمارات الحكومية، إضافة إلى المنح والمساعدات المالية. وتعتبر هذه الإيرادات الركيزة الأساسية لتمويل الأنشطة الحكومية وضمان استمرارية الخدمات العامة.

ثانيًا، الإنفاق العام، وهو مجموع المصروفات الحكومية المخصصة لتغطية مختلف القطاعات، بما في ذلك الخدمات العامة، والبنية التحتية، والبرامج الاجتماعية، والدعم الاقتصادي. ويهدف الإنفاق العام إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وضمان تحسين مستوى المعيشة للمواطنين.

[273]- محرزي محمد عباس، مرجع سابق، ص15.
[274]- محمد سلمان سلامة، الإدارة المالية العامة، دار المعتز، ط1، 2015، الأردن، ص17، 18، 19.

ثالثًا، رصيد ميزانية الدولة، ويمثل الفرق بين الإيرادات والنفقات العامة، حيث يعكس مدى توازن المالية العامة للدولة. فإذا تجاوزت الإيرادات النفقات، يتحقق فائض مالي، أما في حالة العجز فإن الدولة تحتاج إلى مصادر تمويل إضافية لسد الفجوة، مما قد يؤثر على استقرارها المالي.

رابعًا، مديونية الدولة، وتشير إلى إجمالي الالتزامات المالية المستحقة على الدولة، سواء من خلال القروض الداخلية أو الخارجية، أو عبر إصدار السندات. وتعد المديونية مؤشرًا مهمًا على الوضع المالي للدولة، إذ تؤثر بشكل مباشر على قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية والاستثمار في مشاريع التنمية دون الإضرار بالاستقرار الاقتصادي.[275]

تعتبر المالية العامة أحد الفروع الرئيسية لعلم الاقتصاد العام. وهي من العلوم الاجتماعية التي تحتل مركزا هاما بين الاقتصاد والسياسة.[276] وتشمل كل النظم القانونية والإدارية والإجراءات التي تُمكّن الوزارات والوحدات الحكومية من ممارسة نشاطها. من زاوية مختلفة، يُنظر إلى إدارة المالية العامة بأنها ذات أهمية كبرى في خلق علاقة ثقة متبادلة وتوافقية بين الحكومة والمواطنين، وتَتَرَكّزُ هذه العلاقة في صلب عملية التنمية من مبدأ أن النفقات العامة ليست سوى وسيلة لإعادة تدوير الثروات الوطنية وللرفع من نمو الاقتصاد، وقد تطوّرت مبادئ المالية العامة مع تطور مفهوم الدولة.[277]

لم يعد التفاعل بين المالية العامة وبين المجال الاقتصادي، الاجتماعي البيئي والقانوني، في حاجة إلى إثبات، فالآثار الإنتاجية للإنفاق وتأثير توازن أو عدم توازن الميزانية على الاقتصاد وعواقب فرض الضرائب على هذا الأخير أو على المواطنين، وتكريس العدالة الاجتماعية عن طريق

[275]-المادة 05 من القانون العضوي 18-15 مؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53 مؤرخة في 2 سبتمبر 2018.
[276]- محمد خصاونة، المالية العامة: النظرية والتطبيق، دار المناهج، ط1، الأردن، 2014، ص13.
[277]-لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي-العراق-، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي-لبنان- التوجهات الحديثة والممارسات النموذجية في إدارة المالية العامة-دليل مرجعي 2009، ص9،8.

التحويلات الاجتماعية ودعم الأسعار والأسر، أو فرض الضرائب من أجل حماية البيئة، وما إلى ذلك، تعكس جميعها تعدد أبعاد المالية العامة ولاسيما بعد التغييرات العميقة التي شهدها تطور دور الدولة.[278]

ثانيا: مفهوم حوكمة المالية العامة

مصطلح "حوكمة المالية العامة" يتكون من كلمتين رئيسيتين: "حوكمة" و"مالية عامة" وكلاهما له دلالات لغوية ودلالات متعلقة بمفهوم إدارة الشؤون المالية للدولة. تجدر الإشارة إلى أن مصطلح المالية العامة قد تم التعرض له وتعريفه والتفصيل في مفهومه فيما سبق.

أما كلمة "حوكمة" فتشير إلى عملية أو نظام إدارة الأمور، وتعني أيضًا "التوجيه" أو "الإدارة" أو "التحكم". أما في السياق الإداري تدل على مجموعة من القواعد والمعايير التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات. بينما في السياق المالي تعني حوكمة المالية أن هناك إطارًا تنظيميًا يضمن الشفافية والمساءلة والكفاءة في إدارة الموارد المالية.

وعليه فإن حوكمة المالية العامة، هو أسلوب لممارسة سلطات الإدارة الرشيدة والواعية في المجال المالي، بهدف تحقيق التنظيم الجيد والدقيق.[279] وهي أيضا الممارسة المشروعة لصلاحيات الدولة في إدارة مواردها المالية بنزاهة وشفافية وعدالة، وتعزيز المساءلة وتقديم الحسابات. فهي تعكس كيفية إدارة المالية العامة بشكل فعال، ويبقى هذا مشروط بوجود نظام جيد يعزز من كفاءة استخدام الموارد العامة، ويضمن أن تؤدي النفقات العامة إلى نتائج إيجابية لصالح المجتمع.

[278]-KHECHAIMIA Khaoula, Modernisation de la gestion des finances publiques en Algérie, Revue Algérienne de finances publiques, V. 12, N°01,2022, p32.

[279]- حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الإسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2021، ص224.

لذلك، يتطلب ذلك المفهوم، تطوير أنظمة فعّالة لتعبئة الموارد وإدارة الأصول والخصوم، إنشاء توليفات لإعداد الميزانية وتنفيذها تكون كفيلة لبلوغ الأهداف المرسومة، تنفيذ عمليات المحاسبة وفقا لتقارير مالية موثوقة، وتكريس مبدأ المراجعة وإنشاء مؤسسات رقابية بَعدية قوية.

فضلا عن ذلك، يلعب هذا المفهوم دورا مهما في تحسين نظام تنبؤات الاقتصاد الكلي وتفعيل نشاط النمذجة، مما يستوجب معه أن تحسّن المالية العامة من قدراتها التنبؤية والتحليلية التي من شأنها تقويم البرامج والسياسات العمومية.[280]

لطالما تعرّضت المنظمات الدولية لموضوع حوكمة المالية باهتمام خاص، ففي عام 2007 نشر صندوق النقد الدولي دليلا حول شفافية المالية العامة يحدد فيه أربعة مبادئ تهدف إلى تعزيز حوكمة المالية العامة تتمثل فيما يلي: التأكيد على التعريف الواضح للأدوار والمسؤوليات، شفافية عمليات الميزانية، الوصول السهل والآني للمعلومات المالية والمحاسبية للجمهور، وضمان النزاهة.[281]

من جانبها، وضعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ثلاثة عناصر مترابطة كشرط لتحقيق حوكمة فعالة للمالية العامة. يتمثل العنصر الأول في نشر البيانات وتقارير الميزانية، حيث تُعتبر شفافية الميزانية أساساً مهماً يتطلب النشر المنتظم وفي الوقت المناسب للمعلومات المالية، مع ضرورة شرح القرارات المالية للرأي العام وتوضيح تكاليفها ومنافعها. يرتكز مفهوم حوكمة المالية العامة على مبادئ الفعالية، الشفافية، والمساءلة، مما يجعل كل نشاط موثقاً وقابلاً للمساءلة، ويعزز ثقة المواطنين بالمؤسسات الحكومية، ويشجعهم على المشاركة الفعالة في عملية صنع القرار.

[280]- المرجع نفسه، ص240، 241.

[281]-FMI, Manuel sur la transparence des finance publiques, Washington. DC, 2007, p11, sur le site-web IMF, consulté le13/04/2020. www.imf.org.

العنصر الثاني يتعلق بالممارسة الفعالة للسلطة التشريعية، حيث يجب تمكين البرلمان من مراقبة تقارير الميزانية العامة بدقة واستقلالية، ومناقشة السياسة المالية العامة بعمق، مع ضمان حصوله على تفسيرات واضحة من الحكومة بشأن مختلف القرارات المالية.

أما العنصر الثالث، فيتمثل في المشاركة الفعالة للمجتمع المدني، والتي تتم من خلال وسائل الإعلام، المنظمات غير الحكومية، أو القنوات الحديثة المتاحة للمواطنين. هذه المشاركة تتيح للمواطنين التأثير على السياسة المالية العامة، والحصول على تفسيرات واضحة من الحكومة حول قراراتها، مما يعزز الشفافية ويضمن المساءلة.[282]

ثالثا: أهمية وتحديات حوكمة المالية العامة

عندما تتمتع الحكومة بنظام حوكمة قوي، يصبح بالإمكان تحسين فعالية السياسات العامة من خلال استخدام الموارد بشكل أفضل وتجنب الهدر، وهو أمر ضروري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة التي تتطلب استجابة فعالة للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة. في هذا السياق، يكتسب تطوير حوكمة المالية العامة أهمية بالغة، إذ يساهم في تحسين إدارة الموارد العامة وتوجيه النفقات نحو البرامج الاجتماعية والاقتصادية الضرورية. يزداد مستوى الثقة بين الحكومة والمواطنين في وجود حوكمة مالية جيدة، مما يعزز من الاستقرار السياسي والاجتماعي ويدعم النمو الاقتصادي.

تُعتبر نظم المالية العامة وحوكمتها الفعالة عاملًا رئيسيًا في تحسين الأداء الاقتصادي العام حيث تسهم في تحقيق نتائج ملموسة من خلال توجيه الموارد بشكل أكثر كفاءة. علاوة على ذلك تُسهم الحوكمة الجيدة في خلق بيئة استثمارية جاذبة تتميز بالشفافية والاستقرار، مما يزيد من الثقة لدى المستثمرين ويدعم التنمية المستدامة.

[282]-OCDE : Revue sur la gestion budgétaire, V.2, N° 4, 2003, p21.sur le site-web OCDE, consulté le 13-04-2020.https://www.oecd-ilibrary.org/governance/revue-de-l-ocde-sur-la-gestion-budgetaire/volume-2/issue-4_budget-v2-4-fr

تحسين حوكمة المالية العامة ليس خيارًا، بل ضرورة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. يساهم هذا التوجه في توجيه الموارد المالية نحو المشاريع التي تعزز من الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مثل تقليل معدلات الفقر، تحسين جودة التعليم، تطوير البنية التحتية، ودعم البرامج البيئية. من خلال إقامة نظم حوكمة فعالة، يمكن للحكومات تحديد أولوياتها بشكل دقيق، مما يضمن استثمار الموارد العامة بشكل مسؤول ويؤدي إلى تحسين جودة الحياة وتعزيز الاستقرار الاجتماعي.[283]

في ظل التحديات البيئية المتزايدة وتغير المناخ، تبرز أهمية حوكمة المالية العامة بشكل أوضح. فالاستثمارات الكبيرة المطلوبة في مجالات مثل الطاقة المتجددة، التقنيات الصديقة للبيئة وإدارة الموارد الطبيعية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال نظم مالية قوية. تُمكّن الحوكمة الجيدة الدول من تخصيص ميزانياتها بفعالية لدعم المبادرات البيئية وتنمية قدراتها على التكيف مع آثار المناخ، مع تعزيز الشفافية والمساءلة، وهو ما يزيد من ثقة المواطنين والمستثمرين في الجهود الحكومية.

رغم هذه الفوائد، تواجه حوكمة المالية العامة تحديات كبيرة. تعاني العديد من الدول من مشكلات اقتصادية مثل الركود والبطالة، التي تؤثر سلبًا على قدرتها على إدارة المالية العامة بشكل فعال. كما يُعد الفساد أحد أبرز التحديات التي تؤدي إلى هدر الموارد وتراجع الثقة في المؤسسات الحكومية. بالإضافة إلى ذلك، يظل نقص الشفافية عقبة رئيسية، حيث يمكن أن يؤدي إلى سوء إدارة الموارد العامة، مما يتطلب تحسين نظم المعلومات المالية لضمان الوصول إلى المعلومات بشكل شفاف.

[283]- International Monetary Fund, fiscal transparency handbook, IMF, 2018, p.p10-15. Consulté sur le site-web IMF, le 25-11-2023.
https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency

من جهة أخرى، في الوقت الذي تُعدُّ فيه المشاركة المجتمعية ضرورية لتحسين حوكمة المالية العامة، حيث تسهم في تحقيق إدارة مالية أكثر استدامة وشمولًا، تَبرز صعوبة إشراك المجتمع المدني في عمليات صنع القرار كأحد التحديات المهمة في هذا المجال.

الفرع الثاني: تسيير المالية العامة في ظل القانون 84-17 وتحديات التنمية المستدامة

يُعد القانون 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم الإطار المرجعي الأول لتسيير الأموال العمومية في الجزائر بعد الاستقلال، وظل ساري المفعول حتى صدور القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018. سوف نُركّز في هذا الفرع، بعد استعراض هيكلة الميزانية العامة وفقًا للقانون 84-17، على أبرز العيوب وأوجه القصور التي اعترته لاسيما فيما يتعلق بضعف فعاليته في مواجهة تحديات التنمية المستدامة وتغير المناخ.

أولا: هيكلة الميزانية العامة في إطار القانون رقم 84-17

ينقسم هيكل الميزانية العامة للدولة في القانون 84-17 إلى قسمين، يشكل القسم الأول إيرادات الدولة، ويتضمن القسم الثاني نفقات الدولة، وفي ظل هذا القانون كانت تظهر الميزانية العامة بثلاث جداول، تتمثل في كل من الجدول "أ" المتعلق بالإيرادات والجدول "ب" المتعلق بنفقات التسيير وأخيرا الجدول "ج" المتعلق بنفقات التجهيز.[284]

تتكون وثائق الميزانية حسب المواد 3، 4، و5 من القانون 84-17 من الوثائق التالية: قانون المالية وهو الذي يتضمن الاعتمادات السنوية الذي تصدر فيه، ويمكن تعديل هذه الوثيقة خلال نفس السنة المالية عبر ما يسمى بقانون المالية التكميلي، وهو ما تشير إليه المادة 04 من القانون 84-17 بقولها "أنه يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية أو تعديلها خلال السنة الجارية". كما يدخل ضمن وثائق الميزانية قانون ضبط الميزانية وهو الوثيقة التي تثبت

[284]- سرباح خالد، بن عتو بن علي، مرجع سابق، ص78.

بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية الخاصة بكل سنة مالية، وتحدد فيه المبالغ بصورة حقيقية ونهائية عكس قانون المالية أو القانون التكميلي الذي يتضمن مبالغ تقديرية.

ثانيا: عيوب الميزانية العامة في إطار القانون رقم 84-17

إن تحليل هذا الإطار الميزانياتي يكشف عن وجود عدد من أوجه القصور خاصة عند مقارنته بالتطورات المالية والمحاسبية على المستوى الدولي. في هذا السياق نبرز أهم أوجه القصور التي سجّلها الإطار الميزانياتي الملغى؛

من بين هذه الأوجه، يُظهر النظام عدم التجانس في التصنيف، حيث تُنظّم عناوين نفقات التسيير حسب الدوائر الوزارية (الفصل، المادة، والفقرة) بينما تهيكل نفقات الاستثمار والتجهيز العمومي حسب القطاع (القطاع، الفرع، الفصل، والمادة) هذا التباين قد يؤدي إلى سوء تخصيص نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

كما أن عرض الميزانية المتبع في ظل القانون 84-17 يفتقر إلى الشفافية، فهو لا يتيح قراءة واضحة، بل يعاني من الغموض الناتج عن اختلاف شكل ميزانية التسيير عن ميزانية التجهيز. هذه الصعوبة تعرقل وظيفة البرلمان خلال مناقشته لمشروع الميزانية، بسبب عدم كفاية الوثائق في توفير المعلومات اللازمة، وإيجاز عرضها عليه.[285]

إضافةً إلى ذلك، يعتمد هذا الإطار على النهج التقليدي المتمثل في مبدأ السنوية للميزانية العامة، مما جعله يفتقر إلى إطار لتحديد نفقات الدولة على المدى المتوسط. وهذا النقص يُعطّل تخصيص النفقات بما يتماشى مع متطلبات السياسة العامة واحتياجات الوضع الاقتصادي للبلاد، مما يؤثر سلباً على الإطار الاستراتيجي الذي يمكّن من تسجيل النفقات وفقاً لأولوياتها. بالتالي، لا يسمح للسلطة التنفيذية باستباق المتطلبات المالية المستجدة واتخاذ الحلول المناسبة.

[285]- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية، مؤرخة في 10-07-1984.

إلى جانب ذلك، يرتكز النظام الميزانياتي في ظل قانون 84-17 على أسلوب ميزانية البنود وهو أسلوب لا يربط بين الميزانية والنتائج، مما يدفع المسيرين إلى التركيز على نسبة استهلاك الاعتمادات دون الاهتمام بالنتائج المحققة من الإنفاق العمومي. فهذا النظام لا يوفر تحديد أهداف مسبقة للمسيرين، مما يعيق مساءلتهم عن فعالية تسييرهم للمصالح العمومية.

من جهة أخرى، ساهم غياب نظام معلوماتي فعال في تعميق ضعف تسيير الميزانية في ظل القانون 84-17، مما أدى إلى نقص في الشفافية وضعف القدرة على جمع وتحليل البيانات المالية بدقة.[286]كما أن ميزانية الوسائل لا تأخذ في اعتبارها الأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية وكفاءة الإنفاق، حيث تركز الإدارة ضمن هذا الإطار على تفاصيل البنود المحاسبية فقط، مما يحد من قدرتها على تقديم رؤية واضحة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية من خلال الميزانية العامة للدولة.[287]

ثالثا: القانون 84-17 وتحديات أهداف التنمية المستدامة

أشار تقرير تقييمي لمجلس المحاسبة إلى أن تنفيذ خطة 2030 لأهداف التنمية المستدامة لم يكن واضحًا وفعالًا، وأن هناك تحديات تواجه الجزائر لتحقيق بعض الأهداف[288]. يُعزى ذلك إلى غياب الآليات اللازمة التي تعزز التماسك والتنسيق بين مختلف القطاعات. فبدون وجود نظام يتيح تحديد الأولويات والمساءلة، يصبح من الصعب على الدولة استغلال إمكاناتها بشكل كامل لتحقيق الأهداف المنشودة. كان من المفترض أن يوفر إطار تسيير المالية العامة هذه المتطلبات الأساسية إلا أن الواقع كان مخالفًا.[289]

---

[286]- حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الأستاذ الباحث، المجلد 06، العدد 02، 2021، ص116.

[287]- سرباح خالد، بن عتو بن علي، مرجع سابق، ص77.

[288]-sur le site-web Ministère des Affaires Etrangères, consulté le 12-08-2024. https://www.mfa.gov.dz/fr/foreign-policy/international-and-regional-issues/sustainable-development

[289]- مجلس المحاسبة، تقرير مراجعة مدى جاهزية الحكومة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، 2008.

استنتاجًا، يتضح أن من بين الأسباب التي حالت دون تحقيق الجزائر لنتائج مرضية فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، رغم وجود العديد من الاستراتيجيات مثل الاستراتيجية الوطنية للمناخ، هو عدم توفر إطار حديث للمالية العامة. إذ كانت هذه الاستراتيجيات بحاجة إلى إطار مالي يتمتع بالمرونة والقدرة على التكيف مع المتغيرات البيئية والاقتصادية. لكن، وبسبب اعتماد القانون 84-17 على ميزانية الوسائل، لم يتمكن هذا الإطار من توفير تلك المرونة المطلوبة. بل على العكس، أدى إلى تخصيص اعتمادات الميزانية للوزارات والمؤسسات لتغطية كافة النفقات، دون النظر إلى أهداف واضحة أو نتائج مستهدفة.

علاوة على ذلك، فإن عدم دمج السياسات المالية مع استراتيجيات التنمية المستدامة يعني أن الجهود المبذولة لمكافحة تغير المناخ لن تكون فعالة. فالاستجابة لتحديات المناخ تتطلب استثمارات مدروسة في البنية التحتية المستدامة والتكنولوجيات النظيفة، مما يستلزم وجود إطار مالي يدعم هذه التوجهات.

على ضوء ما تقدّم، يتّضح أنّ القصور المسجل في إطار المالية العامة السابق كان من أبرز التحديات لمواجهة تغير المناخ وبلوغ أهداف التنمية المستدامة في الجزائر. ومع صدور القانون العضوي الجديد رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية تبرز فرصة لإعادة هيكلة إطار المالية العامة مما يتيح التركيز على النتائج وتحقيق الأهداف اللازمة للحفاظ على البيئة.

المطلب الثاني: دور القانون العضوي 18-15 في تفعيل الميزانية العامة لمواجهة تغير المناخ

اعتمدت الجزائر القانون العضوي 18-15 لإرساء ميزانية البرامج القائمة على النتائج، حيث ينص على إعداد قانون المالية وفق برمجة تساهم في تحقيق السياسات العمومية عبر أهداف قابلة للتقييم. ويعكس هذا التوجه تخصيص الاعتمادات المالية على أساس البرامج، مما يعزز التنسيق بين

السياسات. كما تساهم الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية في تحديد الأهداف المتوقعة وتعزيز المساءلة من خلال تقارير أداء وزارية (الفرع الأول).

مع صدور القانون، شرعت الجزائر في إصلاح نظام المحاسبة العمومية، منتقلة إلى نظام يجمع بين المحاسبة النقدية ومحاسبة الاستحقاق. كما تبنّت استراتيجية رقمنة لدعم حوكمة المالية العامة وضمان تنفيذ الميزانية بفعالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إطار المالية العامة وفق القانون العضوي 18-15

تبنى القانون رقم 18-15 ميزانية البرامج المبنية على أساس النتائج والمساءلة، مما يساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يتم تنفيذها وفق مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج، استنادًا إلى أهداف واضحة ومحددة تتماشى مع غايات المصلحة العامة والتي تخضع للتقييم.

يرتكز إطار المالية العامة الجديد على محورين رئيسيين: الأول هو الاعتماد على وثائق ميزانية تساهم في تحقيق مبدأ الشفافية وتحسين الإفصاح عن المعلومات المالية والرقابة. أما المحور الثاني للإصلاح فينبع من الاهتمام بضمان أداء أفضل للإدارة العامة من خلال اعتماد إطار لميزانية متعددة السنوات، مما يعزز الانخراط في منظومة التسيير العمومي الجديد[290].

في سياق مواجهة تغير المناخ، يمثل إطار الميزانية الجديد أداة استراتيجية أساسية في مواجهة هذه التحديات، حيث يوفر آلية فعالة لتوجيه الموارد نحو المبادرات البيئية المستدامة. ومن خلال الشفافية والمساءلة، يسهم هذا الإطار في ضمان تخصيص الاعتمادات المالية بصورة تتماشى مع الأهداف المناخية. كما يتيح إطار الميزانية الجديد تحديد أولويات الإنفاق بناءً على الأثر المناخي المتوقع.

[290]-Nabil CHEURFA, la réforme de la comptabilité publique algérienne: épiphenomene technique ou métamorphose paradigmatique ?Les Cahiers du Cread -V. 38, N° 03, 2022, p325.

أولا: هيكلة جديدة للميزانية العامة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

يقدم القانون العضوي 18-15 هيكلة جديدة للميزانية العامة تعتمد على ميزانية البرامج بهدف تحقيق المزيد من الشفافية والوضوح في التخصيصات المالية. تعدّ هذه الهيكلة أداة تساهم في بلوغ أهداف التنمية المستدامة والاستجابة لمتطلبات التغير المناخي. أُدخل القانون العضوي لقوانين المالية تصنيف جديد للميزانية يختلف عن النظام القديم من حيث التنوع والخصائص، ويشمل أربعة أنواع أساسية؛ التصنيف حسب النشاط، التصنيف الإداري، التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات التصنيف حسب وظيفة الحكومة.

بدايةً، يُمكن أن نلاحظ أن التصنيف حسب النشاط يجمع النفقات العامة وفقًا للبرامج وتفريعاتها، بما يتماشى مع المعايير الدولية. ويتيح هذا التصنيف تقسيم الأنشطة المتشابهة ضمن البرنامج، ما يسهل الرقابة على العمل وتقييم ما إذا كانت الأهداف الإنمائية والبيئية لكل نشاط يتم تحقيقها.[291]

بناء على المرسوم التنفيذي رقم 20-403، تتمُّ صياغة البرامج وفق خطط عمل الحكومة واستراتيجيات الوزارات المعنية مع مراعاة الموارد المتاحة. ويتم تقييم الاعتمادات المالية بناءً على أهداف ونتائج محددة تتماشى مع الأولويات الوطنية والاستراتيجيات القطاعية، ومن دون شكّ فإن الاعتبارات المتعلقة بالأثر المناخي للبرامج تعد من بين تلك الأولويات.

تتطلب عملية تسجيل البرامج إجراء تقييم شامل يستند إلى معايير محددة، تشمل وضوح البرنامج، وتحديد الوظيفة المرتبطة به، وتقديم مؤشرات أداء قابلة للقياس على مدى ثلاث سنوات، مما يعزز دقة تتبع النتائج البيئية والتنموية. كما تنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 20-403

[291]- محمد ساحل، مرجع سابق، ص116.

على "ضرورة تقديم وصف دقيق لأثر عمليات الاستثمار العام على الاقتصاد والسكان والبيئة، مما يضمن توافق هذه العمليات مع أهداف التخفيف من آثار تغير المناخ وتعزيز الاستدامة البيئية.[292]

في المقابل، يعكس التصنيف الإداري هذا النهج، حيث يسمح بتحديد مستويات المسؤولية في إنفاق الموارد المخصصة. هذا التصنيف يختلف عن النظام الإداري التقليدي ويظهر بوضوح الجهات المسؤولة عن البرامج على كافة المستويات الإدارية، مما يتيح تتبع الإنفاق المرتبط بتغير المناخ على مستوى الوكالات المعنية.

بالإضافة إلى ذلك، يُساهم التصنيف حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقات في تقوية القدرة على تخطيط وإدارة الإنفاق المرتبط بمشاريع التنمية المستدامة، حيث يعتمد على تفصيل النفقات الجارية والرأسمالية، ما يدعم الاستثمارات طويلة الأجل في مجال التخفيف والتكيف المناخي.

في هذا السياق، يُبرز التصنيف حسب وظيفة الحكومة أهمية تجميع النفقات وفق الوظائف الكبرى للدولة، كالصحة والتعليم والبيئة، مما يوفر القدرة على قياس تكلفة الوظائف المختلفة بما في ذلك الإنفاق على الأنشطة البيئية، ويتيح مقارنة تلك النفقات بمرور الوقت لفهم مدى تقدم الحكومة في أهدافها المناخية والتنموية.

استنادا إلى ما سبق، يمكن القول أنّ التصنيف الجديد يتمتع بعدة ميزات، منها: استقلالية التصنيفات عن بعضها البعض، مما يدل على تنوعها؛ دقة تحديد الوحدات الإدارية المسؤولة عن الإنفاق؛ توضيح النتائج المتوقعة للنفقات مقارنةً بالأهداف المحددة مسبقًا؛ إبراز الطبيعة الاقتصادية للنفقات بشكل دقيق؛ توضيح مدى ارتباط النفقات بالوظيفة الأساسية للدولة؛ وتحقيق الشفافية والوضوح من خلال اعتماد تصنيف موحد بين نفقات التسيير ونفقات التجهيز.

[292]- مرسوم تنفيذي رقم 20-403 مؤرخ في 29 -12- 2020، يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 80، بتاريخ 29 -12- 2020.

رغم أن هذا التصنيف يُسهّل تتبع التمويل البيئي، لكنّ قد لا يكون كافيًا لتحديد النفقات الخاصة بمواجهة تغير المناخ بدقة. غالبًا ما تكون هذه النفقات مدمجة ضمن أنشطة أو قطاعات أخرى، ما يجعلها غير واضحة.

للاستدلال على ذلك؛ فإنّ تتبع بعض النفقات المرتبطة بمواجهة تغير المناخ يبقى ممكنا حسب الإطار الميزانياتي الجديد استنادًا إلىالمجلّد "الحجم 1" المرفق بمشروع الميزانية العامة، أو الجدول "ب" من الجزء الرابع لقانون المالية، الذي يوضح الاعتمادات السنوية المفتوحة لكل محفظة وبرامجها.

تشمل الأمثلة على البرامج ذات الصلة بمواجهة تغير المناخ برامج البيئة والتنمية المستدامة في محفظة البيئة والطاقات المتجددة، وبرامج التطهير وحماية البيئة الطبيعية في محفظة الأشغال العمومية والري، وبرامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي في محفظة التعليم العالي. إضافة إلى ذلك، قد تتضمن العديد من المحافظ الأخرى نفقات ذات صلة بمواجهة تغير المناخ، والتي تستدعي تحليلًا دقيقًا لتحديد نسبتها وإسهامها في الأهداف المناخية.

من هنا تبرز الحاجة إلى استخدام أنظمة معلومات مالية مُحكمة، تتيح تصنيف النفقات باستخدام رموز متعددة لتوفير تفاصيل أدق. ومع ذلك، تظل هذه المنهجية محدودة، خاصة في حالة النفقات المتعلقة بمشاريع لها أهداف متعددة، حيث تتطلب تقديرات الخبراء لإجراء تحليلات إضافية لتحديد حجم النفقات المتعلقة بالمناخ.[293]

ثانيا: نظام المساءلة الجديد وأثره على تنفيذ السياسات البيئية

أنشأ القانون العضوي 18-15 إطارًا جديدًا يركز على مسؤولية المسيرين عبر تكريس نظام يعتمد على إدارة الميزانية وفق الأهداف والنتائج المحددة سلفًا، وهو ما يعزز من دون شكّ جهود

[293]- Climate change public expenditure and institutional review, Op.cit., p 223.

الإدارة العامة لتحقيق الأهداف البيئية والتنموية ومواجهة التغير المناخي. يهدف هذا الإطار إلى تحسين الأداء من خلال برامج تلتزم بالأهداف الاستراتيجية المرسومة، مما يتطلب مساءلة دقيقة للمسيرين المسؤولين عن تنفيذ تلك البرامج.

يتطلب مبدأ المساءلة أن يكون لكل برنامج أو برنامج فرعي مرجعية إدارية واضحة، حيث تُفضَّل الإدارة الموحدة للبرنامج لتسهيل عملية المساءلة وضمان توافق الجهود لتحقيق أهدافه. وفي حال تعذّر إسناد البرنامج إلى إدارة واحدة يُمنح الدور القيادي لإدارة معينة لضمان تنسيق الجهود والإشراف الفعّال.[294]

يُعرّف "المسير المسؤول"، وفق هذا القانون، على أنه الشخص الذي يُسند إليه الإشراف على برنامج معين، ويكون له دور فعال في تحديد أهدافه الاستراتيجية والإشراف على تحقيقها. يُلزم المسير المسؤول بتقديم تقارير تفصيلية حول كيفية استخدام الاعتمادات المالية المخصصة للبرامج، بما يتماشى مع السياسات العامة والتوجهات الحكومية. ويكرّس نظام المسؤولية المستحدث مبدأ الشفافية في تسيير المال العام، ويضمن أن جميع الموارد المالية تُدار لتحقيق الأهداف التنموية دون الإضرار بالبيئة، خاصة في سياق مواجهة تحديات التغير المناخي.

علاوةً على ذلك، يتمتع المسير المسؤول بمرونة كبيرة في إدارة الموارد المالية والبشرية بسبب عمومية البرامج وقابلية تعديل الاعتمادات، حيث توفر له اعتمادات مالية تتيح له حرية اتخاذ قرارات متعددة لتوجيه الموارد بشكل يضمن تحقيق النتائج المتوقعة. هذا الاستقلال في التسيير المالي يمكّن المسير من تخصيص الموارد بكفاءة بما يتوافق مع الأولويات البيئية والتنموية، ويُسهم في تنفيذ البرامج الهادفة إلى تخفيف آثار التغير المناخي والتكيف معه.

[294]-لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، مرجع سابق، ص31.

ثالثا: دور الميزانية العامة في تجسيد السياسات المناخية

في ضوء القانون العضوي 18-15، أصبح لقانون المالية دور جوهري يتجاوز الترخيص للميزانية العامة نحو المساهمة الفاعلة في تجسيد السياسات العمومية. فوفقًا للمادة 2 من هذا القانون"...يساهم قانون المالية في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المتمحور حول النتائج انطلاقا من أهداف واضحة ومحددة وفقا لغايات المصلحة العامة والتي تكون موضوع تقييم".[295]

يشكّل هذا توجهاً مختلفاً عن القانون الملغى رقم 84-17 الذي ركّز أساساً على حصر موارد الدولة وأعبائها وتوفير الوسائل المالية لتسيير المرافق العمومية، دون أن يعكس هذا الأخير التأثير المباشر للميزانية على تنفيذ السياسات العمومية.يقابل مضمون المادة 2 السابق ذكرها، المادة 3 من القانون رقم 84-17 الملغى، والتي نصت على ما يلي: "يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي".[296]

يعد هذا التحول في دور الميزانية العامة أساسياً في مواجهة التحديات الحديثة مثل تغير المناخ والقضايا البيئية، ويدعّم هذا التحوّل الإطار الميزانياتي متوسط المدى، المنصوص عليه في المادة 05 من القانون العضوي 18-15. والذي يعد برمجة مالية متعددة السنوات، تتماشى مع السياسات العمومية. حيث نص المرسوم التنفيذي رقم 20-335، يحدد كيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى في تعزيز توازن الاقتصاد الكلي والانضباط المالي، وتخصيص الموارد بما

[295]- القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.
[296]- قانون رقم 84-17، مرجع سابق.3

يتماشى مع أولويات الحكومة الاستراتيجية. ويتم ذلك من خلال تحسين التقديرات الميزانياتية وترشيد النفقات، بما يسمح بتغطية مالية مستدامة وتقييم مرن للتوجهات المستقبلية.[297]

السمة الأساسية لإطار المتوسط هي إمكانية دمج السياسة والتخطيط والميزانية على المدى المتوسط للمشاريع العامة. وتتكون هذه الأطر من سلم أولويات تتحقق مع الاستقرار الاقتصادي ومن تقدير للكلفة الإجمالية للمشاريع من الأسفل إلى الأعلى. وقد أثبتت هذه الأطر فعاليتها بحسب الدراسات التي أجراها البنك الدولي ولاسيما في تقليص العجز المالي العام، أو في تحسين بعض القطاعات كالصحة والتعليم.[298]كما يمكن الاستفادة من هذا الإطار في إعداد ومتابعة السياسات المناخية.

يعدّ المنظور متوسط المدى عاملاً ضرورياً لتمكين الحكومات من تخصيص الموارد بكفاءة لمواجهة التغير المناخي. فبفضل هذا الإطار، يمكن إعادة تخصيص الموارد وتعديل النفقات لتتناسب مع التحديات البيئة، وذلك من خلال توفير رؤية مالية على مدى 3–5 سنوات.

رابعا: تجديد وثائق الميزانية وأهميته في تحسين مواجهة تغير المناخ

يقدم القانون العضوي 18–15 منهجية متقدمة لعرض وثائق الميزانية العامة وملحقاتها تمكن البرلمان من أداء دوره بشكل أكثر فاعلية في مراقبة تنفيذ السياسات العمومية، مما يسمح بتعزيز الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالتحديات البيئية وتغير المناخ. تتيح هذه الوثائق الجديدة رؤية شاملة ومتكاملة للميزانية حيث نصت المادة 75 من القانون العضوي لقوانين المالية على أنه يرفق مشروع قانون المالية للسنة بالوثائق التالية:

[297]- مرسوم تنفيذي رقم 20-335 مؤرخ في 22 -11- 2020، يحدد كيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، مؤرخة في 02 -12- 2020.
[298]-لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، مرجع سابق، ص22.

1. تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط، والذي يبرز على وجه الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية المتوقعة.

2. ملاحق تفسيرية، توضح تصنيف الضرائب، بما فيها تلك المتعلقة بالتدابير الجديدة، مع تقديم تقديرات شاملة للموارد الأخرى.

3. مجموعة من الوثائق مقسّمة إلى ثلاثة مجلدات تتعلق بما يلي:

-**الحجم 1** مشروع الميزانية العامة؛ يعرض جميع النفقات المقررة للسنة المالية المعنية والاعتمادات التي ستستخدم لتمويل هذه النفقات: حسب الدوائر الوزارية، حسب البرنامج، وحسب فئة الإنفاق الرئيسية. يسمح هذا المجلد بإعطاء صورة شاملة للميزانية حسب البرامج والدوائر الوزارية، كما يمكّن من الحصول على معلومات هامة تسمح بتحليل والقراءة الواضحة للميزانية.

-**الحجم 2** تقرير عن الأولويات والتخطيط؛ يقدم هذا التقرير معلومات تخطيطية مرافقة لقانون المالية ويعد سنوياً من قبل كل وزارة ليعرض تخطيطاً متوسط المدى يوضح الأولويات، البرامج، الأهداف النتائج المتوقعة، والاحتياجات من الموارد.

-**الحجم 3** التوزيع الإقليمي للميزانية؛ يعرض التوزيع الإقليمي لميزانية الدولة. تُعَدّ هذه الوثائق وفقًا لميزانية البرامج، التي تركز على النتائج، وتكتسي الميزانية طابعًا سنويًا بالإضافة إلى طابع متعدد السنوات.[299]

بالتالي، يمكن لهذه الوثائق أن تساهم في فهم البرلمانيين والجمهور للمخططات الوطنية والقطاعية وتأثيرها المالي والبيئي المتوقع، مما يعزز الشفافية ويمكّن من مراقبة مدى توافق المشاريع والبرامج مع أهداف مواجهة التحديات البيئية.

[299]- القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

بالإضافة إلى تجديد هيكلة الميزانية، عمل القانون العضوي 18-15 على توحيد الميزانيات التشغيلية والاستثمارية في إطار "البرنامج" الواحد ما يسهم في تحقيق كفاءة ووضوح أكبر في الإنفاق. كما زاد القانون من عدد الملاحق المصاحبة لقوانين المالية إلى ثمانية بدلاً من ثلاثة، بهدف تحسين المعلومات المتاحة حول الوضع المالي للدولة وممتلكاتها. وتأتي هذه الملاحق، إلى جانب تقرير الأداء العام والتصديق على الحسابات من قبل مجلس المحاسبة، لتعزيز الشفافية ودعم المساءلة.[300]

نتيجة لذلك، قد يلعب هذا التحديث دورًا حاسمًا في تحسين استجابة الميزانية العامة لتغير المناخ، حيث يتيح للبرلمان الاطلاع على معلومات مفصلة ومحدثة تمكنه من مراقبة التزام الحكومة بأهداف التنمية المستدامة والسياسات البيئية، ما يسهم في توجيه الموارد بكفاءة لمواجهة هذه التحديات.

الفرع الثاني: دعائم الإطار الجديد للميزانية ودورها في مواجهة تغير المناخ

مع صدور القانون العضوي لقوانين المالية، بدأت الجزائر في تجسيد إصلاح نظام المحاسبة العمومية، الذي يتيح لها الانتقال من نظام محاسبي يعتمد فقط على المحاسبة النقدية إلى نظام يجمع بين المحاسبة النقدية ومحاسبة الاستحقاق. كما تبنت أيضًا استراتيجية رقمنة شاملة لدعم حوكمة المالية العامة، تهدف هذه إلى تحسين إدارة المالية العامة من خلال تحديث الشبكات الداخلية والخارجية وتعزيز آليات اتخاذ القرار، بما يضمن اتخاذ قرارات فعالة ويسهم في تحقيق تحول رقمي متكامل، لاسيما الرفع من كفاءة إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

تُعزِّزُ هذه الدعائم من فعالية الميزانية العامة في مواجهة تغير المناخ، من خلال قدرتها على خلق مرونة في توجيه الموارد بشكل استراتيجي نحو المشاريع والمبادرات التي تساهم في التخفيف أو

[300]-KHECHAIMIA Khaoula, Op.cit. p39.

التكيّف. وبفضل محاسبة الاستحقاق تتمكّن الدولة من تقييم الالتزامات المالية المتعلقة بالمشاريع البيئية بدقة، مما يضمن تخصيص الأموال اللازمة لدعم هذه المبادرات.

علاوة على ذلك، يوفر نظام المعلوماتية المتكامل آليات لرصد ومتابعة الأداء البيئي للنفقات الحكومية، مما يسمح بتقييم مدى تحقيق الأهداف المناخية على نحو مستمر. وهذا ما يسمح للدولة من تعديل استراتيجياتها في الوقت المناسب استنادًا إلى بيانات دقيقة.

أولا: أهمية النظام المحاسبي الجديد في تحسين تدخل الميزانية لمواجهة تغير المناخ

أدخل القانون العضوي رقم 18-15، مفاهيم جديدة تهدف إلى الشفافية الميزانياتية، كجزء من جهود وزارة المالية لعصرنة نظام المالية العمومية.أثّرت هذه المستجدات على المنظومة المحاسبية المعتمدة سابقا في ظل الإطار الميزانياتي الملغى، مما استدعى إعادة صياغة الإطار القانوني الذي يحكم المحاسبة العمومية المنشأ بموجب القانون رقم 90-21.[301]

شمل إصلاح النظام المحاسبي، المبادئ الواردة في القانون العضوي 18-15 مع مراعاة مبادئ التسيير التقليدي، مثل الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ومبدأ وحدة الصندوق، مما يعد خطوة حاسمة نحو تحديث أدوات تنفيذ قانون المالية.

يهدف هذا الإصلاح إلى الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الاستحقاق المستوحاة من المعايير الدولية، والتي تسمح بإصدار قوائم مالية تعكس الوضع المالي بدقة عند إقفال الدورة المحاسبية.

[301]- القانون 90-21، مؤرخ في 15-08-1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 35، مؤرخة في 05-09-1990.

1-أثر نظام المحاسبة العمومية السابق على مواجهة تغير المناخ والتحديات البيئية

إن نظام المحاسبة العمومية الذي كان معتمدا في الجزائر في الفترة التي سبقت إصلاح المالية العمومية أي قبل صدور القانون العضوي لقوانين المالية 18-15 لا يسمح بتقييم أنشطة الوحدات الحكومية، وقياس الأثر البيئي للنفقات الحكومية. إذ أنه يقتصر فقط على تقييم ما تم تخصيصه من موارد مع ما تم إنفاقه، كما أن مدونة حسابات الخزينة تقتصر فقط على عمليات الصندوق، وهو ما جعل الجزائر تصنف من بين البلدان التي تقدم معلومات ضعيفة عن البيانات المالية وإتاحتها للمواطن.

في عام 2023، سجلت الجزائر 15 نقطة من أصل 100 في مؤشر الشفافية في الميزانية الصادر عن منظمة "الشراكة الدولية للموازنة .(IBP) "وضعتها هذه النتيجة في المرتبة 105 من بين 125 دولة شملها التقييم، مما يعكس مستوى منخفضاً في الشفافية المالية. رغم أن هذا التصنيف يُظهر تحسناً ملحوظاً مقارنةً بعام 2021، حيث سجلت الجزائر آنذاك 3 نقاط فقط، إلا أن هذا التحسن لا يزال دون المستوى المطلوب. لتحقيق شفافية مقبولة وفقاً للمعايير الدولية، يتعين على الدولة الوصول إلى 61 نقطة أو أكثر.[302]

بحسب هذا المؤشر، الذي يُعدّ المعيار الدولي الوحيد المستقل والمقارن لتقييم الشفافية والمشاركة، والإشراف الرسمي، فإن تسجيل الجزائر لدرجات بين 0 و20 يعني أن المعلومات المتاحة عن الميزانية والمالية العامة شحيحة أو تكاد تكون معدومة. هذا النقص يعوق القدرة على متابعة وتقييم النفقات الموجهة نحو القضايا البيئية والمناخية.[303]تكشف هذه النتائج عن الحاجة الماسة إلى تعزيز

[302]- IBP, Open Budget Survey 2023. Sur le site-web IBP, consulté le 12-06-2024. https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/algeria

[303]- نادية مغني، مرجع سابق، ص145.

الشفافية في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر. ومن شأن ذلك أن يساهم في تحسين استخدام الموارد العامة وضمان المساءلة الحكومية.

يرجع تدهور هذه المؤشرات في الجزائر إلى قصور نظام المحاسبة العمومية الذي يؤدي إلى إنتاج بيانات تفتقد لخصائص الجودة المطلوبة ولا تلبي كافة احتياجات مستخدمي التقارير المالية الحكومية.

يتصف نظام المحاسبة العمومية في الجزائر بمواصفات النظم المحاسبية التقليدية التي تعتمد على تنفيذ العمليات المالية وفق قواعد الأساس النقدي، الذي يركز على مراقبة وتدقيق التدفقات النقدية الناتجة عن تنفيذ الميزانية، حيث إن المعالجة المحاسبية التي يتم تنفيذها لإدارة بيانات النظام المحاسبي يمكن اعتبارها بمثابة دفتر لمتابعة النقد بصفة تفصيلية.

أما من حيث طبيعة مخرجات نظام محاسبة الخزينة العمومية، فإنها تركز على بيان المركز المالي للخزينة الناتج عن تنفيذ الميزانية العامة للدولة، ولا يستطيع النظام المحاسبي توفير بيانات مالية عن الحقوق المالية المثبتة أو باقي القيم الملتزم بها وغير المدفوعة، كما أنه لا يوفر بيانات عن التقييم المالي لممتلكات الدولة من عقارات ومباني حكومية أو تجهيزات عمومية والتي يتم تسجيلها على أنها أعباء مالية سنوية لا يتم تقييمها من سنة إلى أخرى، وهو ما ينجر عنه سوء تسيير هذه العناصر وصعوبة معرفة قيمتها الحقيقية وتطورها أو تدهور قيمها أو اهتلاكها.[304] هذا النقص في البيانات المالية يؤثر سلبًا على قدرة الحكومة على اتخاذ قرارات مستندة إلى معلومات دقيقة عند تخصيص الموارد للمشاريع البيئية.

إن القوائم والبيانات المالية الحكومية ورغم أهميتها بالنسبة لممارسة الرقابة المالية والمسائلة فإنها لا تستطيع أن تعرض تقييما ماليا شاملا عن مختلف أصول وخصوم الدولة في وثيقة محاسبية

[304]- عبدون إيمان، مرجع سابق، ص84.

واحدة، حيث أنها تقدم معلومات محدودة تركز على بيان الأثر النقدي لتنفيذ الميزانية، والتي يتم عرضها بطريقة لا تسمح بتوظيفها لأغراض المساءلة وتقييم الأداء وقياس تكلفة الخدمات العامة.[305] هذا الأمر جعل من الصعب على السلطات العامة إجراء رقابة فعّالة على الأداء المالي وتقييم تأثير النفقات على الأهداف البيئية.

2-القانون 23-07 آلية لتعزيز فعالية الميزانية في مواجهة تغير المناخ

في إطار استكمال إصلاحات المالية العامة، جاء القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي ليضع إطارًا جديدًا في محاسبة الدولة والهيئات العامة. وقد تضمن هذا القانون عدة أحكام حديثة تشمل أنواعًا متعددة من المحاسبة،[306]وهي: المحاسبة الميزانياتية المحاسبة العامة أو محاسبة الدورة ومحاسبة تحليل التكاليف.[307]

فيما يخص المحاسبة الميزانياتية أو محاسبة الصندوق، تعد من أقدم صور المحاسبة، وتسمى أيضا بمحاسبة الحقوق المثبتة أو محاسبة النشاط، يستعمل هذا النوع من المحاسبة للمتابعة اليومية لحالة خزينة الدولة، عبر تسجيل جميع العمليات المرتبطة بالإيرادات والنفقات والمتعلقة بالسنة المالية الجارية والإبقاء على هذه المحاسبة من قبل المشرع الجزائري يهدف إلى تتبع صارم لتنفيذ الإيرادات والنفقات العمومية.

أما المحاسبة العامة فهي التي تربط التكاليف والنواتج بالسنة المالية المتعلقة بها وبالتالي تسجيل الحقوق والالتزامات بمجرد الإثبات الفعلي لها بغض النظر عن لحظة تحصيل الإيراد أو دفع النفقة، وهذا ما يعني أن هذه المحاسبة تسمح بإبراز نظرة حول وضعية الذمة المالية للدولة وكذا إظهار ديونها ومستحقاتها.

---

[305]- نادية مغني، مرجع سابق، ص148.

[306]- المادة 79 من قانون رقم 23-07 مؤرخ في 21-06-2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، مؤرخة في 25-06-2023.

[307]- المادة 80 من نفس القانون.

لقد أشارت المادة 88 من القانون رقم 23-07، إلى أن المحاسبة العامة هي "محاسبة سنوية وتهدف إلى تسجيل قيد:-العمليات الميزانياتية؛ -عمليات الخزينة؛ -العمليات المنجزة مع الغير والعمليات المؤقتة وعمليات التسوية؛ -جرد الموجودات والمنقولات والعقارات والمخزونات والقيم غير الثابتة؛ -الاهتلاكات والمؤونات والنواتج والأعباء المرتبطة بالسنة المالية".[308]

بينما محاسبة التكاليف، فهي ذلك الفرع من فروع المحاسبة الذي يهتم بجمع وتسجيل و تبويب كافة بيانات التكلفة، من أجل تقديم معلومات وافرة عن التكلفة المستعملة من قبل الإدارة لأغراض التحليل والرقابة واتخاذ القرارات، كما تساعد في إعداد القوائم المالية للجهات الخارجية، و على مراقبة مردودية المصالح.[309]

يهدف النظام الجديد إلى تحسين النجاعة من خلال الحوكمة الجيدة، بفضل قدرته على تحسين جودة التقديرات من خلال التكفل بجزء من التكاليف الناتجة عن برمجة وتنفيذ ميزانية الدولة وإقحام مسؤولية كل متدخل في دورة الإيرادات ودورة النفقات منذ الفعل المنشئ إلى غاية التنفيذ بالإضافة إلى تعزيز الشفافية من خلال تتبع الأثر خلال جمع واستعمال الأموال العمومية؛ كما يهدف إلى تسيير أحسن للديون والمستحقات، وتسيير أمثل للخزينة، بفضل قدرته على إنتاج معلومة ذات نوعية.

علاوة على ذلك، وبغية إثراء المعلومة المحاسبية، يهدف الإصلاح المحاسبي إلى؛ تحسين الوظيفة المحاسبية من أجل تقسيم المسؤولية بصفة متساوية طبقا لمجال تدخل كل من الآمر بالصرف والمحاسب العمومي؛ وتطوير إجراء الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي.

بُكرّس هذا الإصلاح الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الاستحقاق وهو ما يسمح بإمداد متخذي القرارات بالمعلومات اللازمة التي تساعدهم على اتخاذ القرارات بشكل يحقق الأهداف

[308]- قانون رقم 23-07، مرجع سابق.
[309]- المادة 92 من نفس القانون.

المرجوة منه ففي مجال استخدامه لأغراض موازنة البرامج والأداء فإنه يمكن تحديد تكلفة الخدمة الحكومية بشكل وثيق من خلال التعبير عن التكلفة الفعلية المرتبطة بأداء أو اكتمال الخدمة العمومية (البرنامج)، وليس انتهاء السنة المالية. لذلك يعتبر أساس الاستحقاق أكثر ملائمة لتطبيق ميزانية البرامج والأداء.[310]

على الرغم من أن المحاسبة البيئية لم تنتشر بشكل واسع في القطاع الحكومي بعد، إلا أن النظام المحاسبي المعتمد على الاستحقاق يعتبر أداة مهمة لتحديد تكاليف الأنشطة البيئية، مما يسهل توجيه الموارد المالية نحو البرامج والمبادرات المخصصة للتخفيف من آثار تغير المناخ.

كذلك، يُمكّن هذا النظام، الحكومات من متابعة الأثر البيئي للنفقات والإيرادات بشكل مستمر وهو ما يساعدها في تقييم فعالية السياسات البيئية ومدى تحقيق أهداف التنمية المستدامة. بالنسبة للإيرادات، تُجمع من خلال أنشطة وبرامج محددة، ويجري قياس الأداء من خلال مقارنة الإيرادات المستحقة بتكاليفها الفعلية، مما يوفر رؤية شاملة حول كفاءة استخدام الموارد المالية.

أما في جانب النفقات، فإن النظام يربط بين المخصصات المالية لكل برنامج بيئي والأهداف المحددة له، بغض النظر عن توقيت السداد، مما يُظهر بوضوح تكلفة كل نشاط. هذا الربط يعزز من قدرة السلطات العمومية على مراقبة وتقييم العناصر المتعلقة بالتكاليف، ويسهم في تعزيز الرقابة المالية ويساعد في اتخاذ قرارات مبنية على بيانات دقيقة.

ثانيا: أهمية النظام المعلوماتي في تحسين تدخل الميزانية لمواجهة تغير المناخ

يعد النظام المعلوماتي للمالية العامة، أو ما يعرف بنظام إدارة المعلومات المالية الحكومية منظومة محوسبة تهدف إلى إدارة وظائف المالية العامة وربط الوزارات والهيئات الحكومية لتحسين وضبط العمليات المالية. يسهم هذا النظام الشامل في تعزيز الكفاءة والشفافية في إدارة الموارد المالية

[310]-Nabil CHEURFA, (la réforme de la comptabilité), Op.cit. P332.

من خلال توفير قاعدة بيانات متكاملة تدعم اتخاذ القرارات، وتُمكّن من متابعة الميزانية العامة منذ إعدادها وحتى تنفيذها، مما يخلق بيئة ملائمة للرقابة والمساءلة[311]. في هذا السياق، اتخذت الجزائر خطوة مهمة بالمصادقة على مخططها الاستراتيجي للأنظمة المعلوماتية للمالية 2024-2028" بهدف رقمنة القطاع المالي وتحسين إدارة المالية العمومية.

وقد أثبتت تجارب العديد من الدول أن هذا النظام يمكن أن يكون أداة قوية لتتبع وتقييم النفقات المتعلقة بالبرامج المناخية، ما يساعد الحكومات على مراقبة التزاماتها المناخية وتوجيه الموارد نحو الأنشطة البيئية ذات الأولوية بكفاءة عالية. سيتم التطرق فيما يلي إلى أهم المبادرات الجزائرية التي تهدف إلى رقمنة عمليات تسيير الميزانية مثل إنشاء مركز للإعلام الآلي وتكنولوجيا المعلومات المالية، وتطوير نظام مدمج للتسيير الميزانياتي. في الأخير، نستعرض بعض التجارب الدولية التي توضح استغلال الأنظمة المعلوماتية للمالية العامة في مواجهة تحديات تغير المناخ.

1-إنشاء مركز الإعلام الآلي وتكنولوجيا المعلومات المالية

يمثل إنشاء مركز البيانات لوزارة المالية في الجزائر خطوة محورية ضمن جهود الدولة لدعم التحول الرقمي وتحديث البنية التحتية المالية. يُعد هذا المشروع من المبادرات الأساسية التي أطلقتها الوزارة، حيث يهدف إلى تقوية قدرات القطاع المالي في إدارة البيانات بشكل آمن وفعال. يأتي ذلك استجابةً للحاجة الملحّة إلى تكييف السياسات المالية والإدارية مع متطلبات العصر الرقمي، والذي يرتكز على تسريع الإجراءات وتحسين الشفافية والكفاءة المؤسسية.

311- Gerardo Uña. Richard I Allen, Nicolas M Botton, How to Design a Financial Management Information System: A Modular approach, International monetary Fund. Mai 2019, p2. Sur le site-web IMF, consulté le 09-11-2023. https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2019/05/15/How-to-Design-a-Financial-Management-Information-System-A-Modular-Approach-46818

يعكس هذا المركز الجديد التوجه نحو استخدام تقنيات متطورة في تخزين ومعالجة البيانات بما يدعم جهود الحكومة الجزائرية لتحقيق الكفاءة في إدارة المال العام والارتقاء بآليات الرقابة والمحاسبة. كما أن الاعتماد على البنية التحتية التكنولوجية يُعزز من إمكانيات الوزارة في التحليل السريع والدقيق للبيانات المالية، مما يتيح القدرة على اتخاذ قرارات مبنية على معلومات حديثة وموثوقة.

يُعد هذا المركز أيضا من أبرز الأدوات الاستراتيجية التي تتبناها وزارة المالية لتحقيق التحول الرقمي على المستوى الوطني، حيث يعمل على إرساء الأسس التكنولوجية التي تُسهم في تطوير نظام مالي متكامل قادر على التفاعل بمرونة مع التطورات العالمية في مجال الرقمنة المالية.

2-إعداد نظام مدمج للتسيير الميزانياتي

بدأت الجزائر مشروع تحديث أنظمة الميزانية في عام 2005، حيث أبرمت وزارة المالية عقدًا مع مكتب استشاري كندي بتمويل من البنك الدولي لوضع خطة شاملة لإصلاح المالية العامة. شملت هذه الإصلاحات تحسين إدارة النفقات من خلال إعداد الميزانية، المحاسبة، والرقابة، وتطوير نظام معلوماتي متكامل لإدارة العمليات المالية.

مع صدور القانون رقم 23-07 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتسيير المالي، أصبح استخدام نظام معلوماتي لتسيير ميزانية الدولة إلزاميًا. تنص المادة 81 من القانون على ضرورة استخدام نظام معلوماتي مدمج لتسجيل العمليات المحاسبية، بينما تؤكد المادة 82 على ضرورة رقمنة المحاسبة مع ضمان حماية البيانات وسهولة استرجاعها.[312]

يهدف النظام المعلوماتي الموحد للتسيير الميزانياتي، الذي لا يزال في مراحله الأولية ويعرف تأخّرًا في تنفيذه، إلى توفير أدوات مشتركة بين الوزارات والمصالح المركزية، وتمكين تنفيذ الميزانية العامة بشكل فوري ومتكامل. كما يسعى إلى مراقبة النفقات بدءًا من الالتزام حتى الدفع، إلى جانب

[312]- قانون رقم 23-07، مرجع سابق.

تحصيل الإيرادات غير الضريبية وإيرادات أملاك الدولة. في هذا السياق، طورت المديرية العامة للمحاسبة نظام معلوماتي لتسيير الميزانية لربط أنظمة المعلومات المختلفة وتوفير رؤية شاملة للعمليات المالية.

من جانب آخر، نفذت الخزينة العامة نظامي الدفع الإلكتروني لتسهيل التحويلات البنكية والتسوية الفورية للمبالغ الكبيرة. وفي إطار التحول الرقمي، أنشأت وزارة المالية في يونيو 2021 المديرية العامة للرقمنة والمعلوماتية، بهدف وضع وتنفيذ الاستراتيجيات الرقمية، ضمان الأمن المعلوماتي، وتنسيق جهود الرقمنة بين مختلف قطاعات الوزارة.[313]

3-استغلال الأنظمة المعلوماتية للمالية العامة في مجال تغير المناخ "تجارب دولية"

أصبح استغلال الأنظمة المعلوماتية للمالية العامة أداة هامة لمساعدة الدول في إدارة التحديات المناخية عبر تتبع وتقييم النفقات المتعلقة بالبيئة والمناخ، ما يسهم في توجيه التمويل العام بفعالية نحو الأهداف المناخية. وقد أظهرت تجارب دولية مختلفة نماذج مميزة في استخدام هذه الأنظمة لدعم التخطيط المالي المتعلق بالمناخ.

في بنغلاديش، تم تطوير منهجية لتتبع التمويل العام للمناخ، مما يسمح بتحديد مخصصات المناخ المدرجة في ميزانيات الوزارات القطاعية. تعتمد هذه المنهجية على استخدام نظام تصنيف الميزانية والمحاسبة ونظام المعلومات الإدارية المالية المتكامل، هذا النظام يُمكّن الحكومة من رسم خريطة للقضايا المناخية بفعالية أكبر، ويُسهل عملية اتخاذ القرارات المالية في هذا المجال.

في عام 2016، أجرت كينيا مراجعة شاملة للنفقات العامة والميزانية المتعلقة بالمناخ، بهدف تحديد مجالات تحسين الميزانية المستجيبة للمناخ وتقديم تقديرات لتدفقات التمويل المناخي. عقب هذه

[313]-.لكحل حياة مشروع رقمنة المالية العمومية: نحو أنظمة معلوماتية مدمجة لإدارة الميزانية والمحاسبة في الجزائر مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 19 /العدد 31 السنة 2023، ص426، 427.

المراجعة، تم تنفيذ وطرح وسم الميزانية المناخية على المستوى الوطني والإقليمي من 2016 إلى 2019. تم إدخال قسم تحليلي جديد يسمى "الجزء 8" في مخطط الحسابات القياسي كجزء من نظام المعلومات المالية، مما يتيح الإبلاغ الموسع عن النفقات المتعلقة بالمناخ. هذه الخطط تهدف إلى تحسين الإبلاغ عن نفقات المناخ واستخدام المعلومات ذات الصلة في عمليات اتخاذ القرار.

من جانبها بدأت إندونيسيا منذ سنة 2015 وضع علامات على ميزانية المناخ لإجراءات التخفيف في الميزانية الوطنية، وتم توسيع هذا النظام في عام 2017 ليشمل إجراءات التكيف مع المناخ. يتضمن النظام تقييمًا تفصيليًا للفوائد المناخية للمشاريع التي تنفذها الوزارات المعنية. وأصدرت إرشادات للوزارات والوكالات لتصنيف المخرجات إلى موضوعات الميزانية، بما في ذلك التخفيف والتكيف وميزانية المناخ المستجيبة للنوع الاجتماعي. يعتمد هذا التصنيف على نظام معلومات التخطيط والميزانية الإلكتروني، الذي يدعم عمليات التخطيط والميزانية وإعداد التقارير عن الأداء.[314]

المبحث الثاني:دور المقاربات الدولية في تحسين استجابة الميزانية العامة لتغير المناخ

في ظل التحديات البيئية المتزايدة التي يفرضها تغير المناخ، يستدعي الأمر إعادة تصور دور المالية العامة لتتجاوز المفاهيم التقليدية وتتكامل مع الاعتبارات البيئية، بما يضمن استدامة الموارد وتحقيق العدالة البيئية. فالتصدي لتأثيرات التغير المناخي لا يقتصر على السياسات البيئية وحدها، بل يتطلب تبني مقاربات حديثة تستند إلى أدوات مالية وإدارية مبتكرة، تُعزز من قدرة الحكومات على تقييم وتوجيه الإنفاق العام نحو مشاريع تساهم في التكيف مع الآثار المناخية والتخفيف من حدتها.

[314]-The United Nations Development Programme, Global Climate Public Finance Review report,September, 2022. P81-83. Sur le site-web UN DP, consulté le 12-12-2023. https://www.undp.org/publications/undp-global-climate-public-finance-review#:~:text=September%2027%2C%202022&text=The%20global%20climate%20public%20finance,framework%20for%20structure%20and%20analysis.

لذلك، أصبح من الضروري استغلال تجارب ناجحة ونماذج دولية كأطر توجيهية، من بينها أدوات مثل برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية ومبادئ هلسنكي. تُوفر هذه الأدوات مؤشرات قياسية لتقييم الأداء المالي والبيئي معاً. تُبرز التجارب العملية في دول مثل الفلبين وفرنسا كيف يمكن لدمج الاعتبارات البيئية في التخطيط المالي أن يُحدث نقلة نوعية في قدرة الدولة على الاستجابة لمخاطر المناخ وتحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي والحفاظ على البيئة.

هذه المقاربات الدولية تُمثل أساساً لتطوير استراتيجيات مالية متكاملة تستجيب للتحديات المناخية، مما يجعلها عنصراً محورياً في إعادة صياغة السياسات المالية لتكون أكثر شمولاً وفاعلية في ظل التحولات البيئية الراهنة.

بناء على ما تقدم، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ المطلب الأول، نتناول فيه دور الشراكات الدولية في تحسين استجابة الميزانية العامة لتغير المناخ، أما المطلب الثاني، نركّز فيه على استظهار بعض التجارب الدولية لإدماج تغير المناخ في الميزانية العامة.

المطلب الأول: دور الشراكات الدولية في تحسين استجابة الميزانية العامة لتغير المناخ

تلعب المنظمات الدولية المختصة بالتنمية وكذا الحكومات دورا محوريا في إنشاء شراكات وأدوات لتوحيد الأطر والممارسات الجيدة لتحسين إدارة المالية العامة في مواجهة تحديات تغير المناخ. سوف نستعرض في هذا المطلب أبرز المبادرات التي أُنشئت في هذا السياق. حيث نسلط الضوء على آليات قياس مدى استجابة المالية العامة للاعتبارات المناخية (الفرع الأول)، ثم نتوقف عند تحالف وزراء المالية للعمل المناخي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آليات قياس استجابة المالية العامة للاعتبارات المناخية

هناك أداتان متاحتان على المستوى الدولي يمكن استخدامهما من طرف الحكومات لتقييم درجة دمج تغير المناخ في أنظمة إدارة المالية العامة، ومن ناحية أخرى توفير خارطة طريق لمجالات الإصلاح المستقبلية.[315]

أولا: برنامج الإنفاق العام والمسائلة المالية (PEFA)

برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية – public expenditure and financial accountability– المعروف اختصارا بـ (PEFA) هو شراكة أطلقها في عام 2001 سبعة شركاء دوليين في مجال التنمية: المفوضية الأوروبية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وحكومات فرنسا والنرويج وسويسرا والمملكة المتحدة، لتنسيق تقييم تسيير المالية العامة. وقد خضع نظام المالية العامة بالجزائر لعملية تقييم وفحص من قبل هذا البرنامج عام 2010.[316]

1- لمحة عامة عن برنامج الإنفاق العام والمسائلة المالية

بسبب اعتماده لمنهجية موحدة للتقييمات التشخيصية لتسيير المالية العامة، أصبح هذا البرنامج المعيار المعترف به لتقييم إدارة الشؤون المالية العامة، إذ بفضله تتمكن الحكومات من تحسين ممارسات تسيير المالية العامة بشكل مستدام من خلال تزويدها بوسائل لقياس ومراقبة أدائها على شكل مؤشرات تغطي جميع المؤسسات والأنظمة والعمليات المعنية بمجال المالية العامة.

لقد صمّم إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية في البداية للدول النامية أو التي تمر بمرحلة انتقالية، والتي تتلقى مساعدات من الجهات المانحة، وقد أصبح هذا الإطار مع مرور الوقت إطارا مشتركا لتقييم أنظمة المالية العامة في العالم.

[315]-CABRI, Op.cit., p26.
[316]-Nabil CHEURFA, la finance publique algérienne à l'épreuve de l'internationalisation du droit budgétaire et comptable, Revue Algérienne de finances publiques, V. 10, N° 01, 2020, p81.

تتيح نتائج وتقارير برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية للمستخدمين استعراض نقاط القوة والضعف في نظام تسيير المالية العامة للدولة، فضلاً عن تحقيق الانضباط في الميزانية والتخصيص الاستراتيجي للموارد وكفاءة تقديم الخدمات العامة.

أضحى إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية أداة تحليل الإدارة المالية العامة الأكثر استخدامًا في العالم اليوم، إذ ومنذ عام 2005 تم تنفيذه أكثر من 600 مرة في أكثر من 153 دولة. وقد خضع حوالي 90% من البلدان المنخفضة الدخل و75% من البلدان المتوسطة الدخل لتقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية، ووصل عدد التقييمات المتكررة إلى أكثر من 50 عملية مكتملة.[317]

يرتكز هذا الإطار عند عملية التقييم على سبعة (07) ركائز للأداء في إدارة المالية العامة: موثوقية الموازنة، والشفافية، وإدارة الأصول والخصوم، والموازنة القائمة على السياسات، والقدرة على التنبؤ والرقابة، والمحاسبة وإعداد التقارير، والفحص والتدقيق الخارجي. ضمن المجالات السبعة لهذه المحاور تقوم منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية بتحديد 31 مؤشرًا يُمكّن من تقييم أداء مختلف أنشطة إدارة المالية العامة، ويحتوي كل مؤشر بدوره على بُعد أو أكثر من أبعاد الأداء.[318]

يقيس كل بُعد من أبعاد المؤشرات الأداء مقابل سلم ترتيبي من أربع مستويات A إلى D تستند معايرة الأبعاد إلى توفر معطيات هامة لتحديد مستوى الأداء. يُعطي أعلى تصنيف للبُعد الفردي إذا ما استوفى العنصر الرئيسي لإدارة المالية العامة معيار الأداء الجيد المعترف به دوليا.

يجري تجميع درجات التصنيف المحددة للأبعاد للوصول إلى درجة إجمالية لكل مؤشر باستخدام منهج مناسب يعتمد على درجة الارتباط ما بين الأبعاد الفردية. ينتج عن عملية التقييم والتحليل وفق هذا البرنامج، إعداد تقرير يسمى تقرير الإنفاق العام والمساءلة المالية.

[317]- sur le site-web PEFA, consulté le 13-05-2023. https://www.pefa.org

[318]- الإنفاق العام والمساءلة المالية، مرجع سابق، ص9-15.

2- إطار الإدارة المالية العامة الحساسة للمناخ

من أجل تحسين الاستجابة لتحديات تغير المناخ، أنشأ برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية مبادرة "إدارة المالية العامة الحساسة للمناخ"، والتي تعد أداة لتسهيل دمج الاعتبارات المناخية في نظم إدارة المالية العامة، بما فيها عمليات الميزانية العامة.

يهدف هذا الإطار إلى مساعدة الحكومات على تحسين استجابتها للتحديات المناخية من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة، والكفاءة في إدارة الموارد المالية المخصصة للتكيف مع التغيرات المناخية والتخفيف من آثارها. يتوافق إطار هذه المبادرة مع إطار عمل الإنفاق العام والمساءلة المالية لتقييم إدارة المالية العامة.

يتضمن الإطار مجموعة من المؤشرات تسمح بتحديد مدى قدرة نظام الإدارة المالية العامة في بلد ما على دعم وتمكين تنفيذ السياسات الحكومية المتعلقة بتغير المناخ وتشمل هذه المؤشرات الاستراتيجيات الوطنية، الميزانية العامة، والموارد المتاحة، إدارة المخاطر الاستثمارات العمومية والصفقات العمومية، التقارير المالية والإبلاغ المالي الرقابة والمساءلة، التعاون مع الشركاء الدوليين والإقليميين.[319]

تقييم هذه المؤشرات يساعد الحكومات على فهم مدى قدرتها على دمج الاعتبارات المناخية في أنظمة المالية العامة وتحديد مجالات التحسين. كما يساعد هذا التقييم في توجيه السياسات والإجراءات المستقبلية لضمان استدامة المالية العامة في مواجهة تحديات التغير المناخي.

[319] -Dépenses publiques et responsabilités financière, Cadre de gestion des finances publiques sensible au climat, (PEFA climat), 2020.Sur le site-web PEFA, consulté le 31-12-2022.
https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/FR-Cadre%20PEFA%20Climat%20-%20Version%20du%204%20aout%202020%20-%20Apres%20Samoa.pdf

يهدف هذا الإطار إلى تقييم ما إذا كانت القوانين واللوائح والمؤسسات والأنظمة والإجراءات والعمليات تساهم في تنفيذ أنشطة تغير المناخ طوال دورة الميزانية، بما في ذلك التخطيط وتصميم سياسات الميزانية الحساسة للمناخ ومخصصات الميزانية اللازمة لتنفيذها، ومراقبة هذه المخصصات للتأكد من أن السياسات يتم تنفيذها كما هو مخطط لها ومراقبة وتقييم كفاءة وفعالية هذه السياسات والاستثمارات.[320]

بدأ تجريب إطار عمل الإنفاق العام والمساءلة المالية المستجيب لتغير المناخ في شهر يوليو 2020، على أن يتم بعد المرحلة التجريبية تعديل وتنقيح المبادئ التوجيهية المقترحة وجمع أمثلة من الممارسات الجيدة في البلدان المتقدمة والنامية. تقييم الإنفاق العام والمساءلة المستجيب للمناخ يتم تنفيذه بشكل طوعي من قبل الدولة، وبالموازاة مع تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية المنتظم. كما يمكن أيضًا إجراء هذا التقييم بشكل مستقل.

على الرغم من المزايا العديدة لإطار تقييم المالية العامة الحساسة للمناخ، الذي وضعته مبادرة إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية، إلا أن هناك بعض العيوب والتحديات المحتملة التي يمكن أن تعيق تطبيقه. قد يؤدي دمج اعتبارات تغير المناخ إلى زيادة التعقيد الإداري والبيروقراطي في إعداد وتنفيذ الميزانيات العامة، الأمر الذي يفرض تنسيقاً أكبر بين مختلف الوزارات والجهات المعنية[321].

يمثل الوصول إلى بيانات مناخية دقيقة وشاملة تحدياً كبيراً في العديد من الدول، مما قد يؤثر على دقة التقييمات والقرارات المالية المتعلقة بالمناخ. كما قد يتطلب تطبيق إطار تقييم المالية العامة

320 -Ibid.

321 -République du Niger -évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques suivant la méthodologie PEFA rapport final 18 juin 2023 pefa.org.sur le site-web PEFA, consulté le 13/12/2023.
https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2023-07/ne-jun23-crpfm-public%20with%20pefa%20check_0.pdf.

الحساس للمناخ استثمارات إضافية في بناء القدرات والتدريب والبنية التحتية، مما قد يشكل عبئاً مالياً على الدول ذات الموارد المحدودة.

يرى البعض أن جهود إدماج الاعتبارات المناخية في نظم المالية العامة قد تواجه مقاومة من بعض الأطراف، خصوصاً إذا كان ذلك يتعارض مع المصالح الاقتصادية قصيرة الأجل لبعض القطاعات أو الجهات الفاعلة. كما يتطلب فهم وتقييم التأثيرات المناخية ودمجها في القرارات المالية معرفة تقنية متخصصة، وهو ما قد لا يتوفر في جميع الدول أو المؤسسات[322].

ما يعيب على هذا الإطار أيضا أنه يركز على المؤشرات الكمية التي قد لا تعكس بشكل كامل جودة السياسات والتدخلات الحساسة للمناخ، علاوة على أن الإطار يعتمد بشكل كبير على التقييمات الذاتية للدولة، والتي قد لا تكون دائمًا موضوعية أو شاملة.

إضافة إلى ذلك، تعتمد عملية التقييم المعتمدة في إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية على نظام التصنيف، مما يشكل عائقًا أمام اعتماد بعض البلدان لهذا الإطار خوفًا من الحصول على درجات متوسطة أو متدنية.[323]

تُؤكّد هذه التحديات أهمية إتباع نهج متوازن يجمع بين إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية الحساس للمناخ، وأدوات ومنهجيات أخرى لإجراء تقييم شامل ودقيق للإدارة المالية العامة المستجيبة للمناخ، كما أن الفوائد المحتملة من تطبيق هذا إطار مثل الاستدامة المالية والتكيف مع تغير المناخ تفوق عيوبه إذا ما تم التعامل معها بفعالية.

[322]-Géraud Guibert, Un enjeu majeur du prochain quinquennat : Les finances publiques au service du climat, la fabrique écologique, 2022. Sur le site-web lafabriqueecologique, consulté le 08-12-2023.
https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2022/02/Decryptage-39-Les-finances-publiques-au-service-du-climat.pdf.
[323]-Nabil CHEURFA, (la finance publique algérienne), Op.cit., p81.

ثانيا: أداة مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ (CPEIR)

مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ هي مبادرة أنشئت بواسطة برنامج الأمم المتحدة للتنمية، والبنك الدولي، وتعد أداة تحليل تستخدمها الحكومات والمؤسسات الدولية لتقييم وتحسين دمج القضايا المناخية في عمليات التخطيط المالي والمؤسسي. الهدف الرئيسي من المبادرة هو تعزيز قدرة الحكومات على الاستجابة لتحديات التغير المناخي من خلال تخصيص الموارد المالية بشكل فعال وتحسين الهياكل المؤسسية.

يرى الخبراء أن أداة مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ تلعب دوراً حيوياً في بلوغ التنمية المستدامة، من خلال تقييم كيفية إنفاق الأموال العامة على المبادرات المناخية وتحديد الثغرات المؤسسية، وتُمكّن الدّول من توجيه جهودها بشكل أفضل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، واستخدام مواردها بطريقة شفافة ومسؤولة.

تُركّز هذه الأداة على أربع عناصر: دراسة وتحليل الميزانية العامة المخصصة للقضايا المناخية وتقييم فعالية النفقات العمومي؛ تحديد نقاط القوة والضعف في المؤسسات المسؤولة عن المناخ واقتراح التحسينات؛ ضمان دمج السياسات المناخية في عمليات التخطيط والتنفيذ المالي بشكل متسق وفعال؛ وتعزيز القدرات من خلال تدريب ممثلي السلطات العمومية على أهمية المناخ وكيفية دمجه في أنشطتهم التي يشرفون عليها.[324]

أداة مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ لها عدة مكونات رئيسية تشمل على الخصوص؛ رسم خرائط الإنفاق التي تتضمن تحديد وتصنيف الإنفاق العام المرتبط بالمناخ مثل ميزانية القطاعات الوزارية المتعلقة بالمناخ وكذلك الأموال المخصصة لمشاريع محددة. التحليل

[324]- Sur le site-web undp, consulté le 08-12-2023.
https://www.undp.org/asia-pacific/publications/climate-public-expenditure-and-institutional-review-cpeir-methodological-note

المؤسسي الذي يدرس الهياكل والأدوار والمسؤوليات للمؤسسات المسؤولة عن الإدارة المناخية، لفهم كيفية عملها وتفاعلها.

بالإضافة إلى ذلك تهتم الأداة بإجراء تحليل السياسات لتقييم مدى توافقها وفعاليتها مع السياسة المناخية، والتأكّد من أنها تتماشى مع أهداف التنمية المستدامة وأن تنفيذها يتم بشكل فعال.وأخيرا يشكل تقييم الأداء مكونا ضروريا لقياس مدى تأثير الإنفاق العمومي والسياسات المناخية على أرض الواقع، إذ من خلال تقييم الأداء يتمّ التأكّد مما إذا كانت الأهداف المحددة قد تحققت.[325]

عادة ما يتم تنفيذ مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ على عدة مراحل تبدأ بالتحضير والتخطيط، حيث يتم فيها تحديد الأهداف والأساليب والموارد اللازمة وتدريب الفرق وحشد أصحاب المصلحة، تليها مرحلة جمع البيانات المالية والمؤسسية ذات الصلة مثل: الميزانيات، وتقارير التدقيق والخطط الاستراتيجية. ثم تأتي مرحلة التحليل والتقييم التي تستعمل فيها الأساليب التحليلية لتقييم البيانات المجمعة، مما يتيح تحديد الاتجاهات والثغرات والفرص للتحسين.

بعد ذلك تأتي خطوة صياغة التوصيات بناءً على النتائج المتحصل عليها، وتحويلها إلى خطة عمل ملموسة، وأخيرا يتم وضع آليات لمتابعة تنفيذ التوصيات وتقييم تأثيرها على المدى الطويل.

تم طرح مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ لأول مرة في نيبال في عام 2011 بدعم من برنامج الأمم المتحدة للتنمية، ومنذ ذلك الحين تم استخدامه في العديد من البلدان لتقييم ومراجعة النفقات العامة وتمويل تغير المناخ. مع تحقيق نتائج متنوعة. ففي بنغلاديش ساعدت الأداة في تحديد القطاعات الرئيسية التي تحتاج إلى استثمارات مناخية متزايدة وأدى إلى تحسين التنسيق بين الوزارات. أما في نيبال فقد كشفت عملية المراجعة عن ثغرات في إدارة الموارد المناخية مما سمح بتنفيذ

[325]- الإنفاق العام والمساءلة المالية، مرجع سابق. ص16.

إصلاحات مؤسسية كبيرة. ومكّنت الأداة في الفلبين من تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال المناخية، مما زاد من ثقة المانحين والمواطنين.

كما استُخدمت نفس الأداة، في أكثر من عشرة بلدان أفريقية. معظم المراجعات تم تنفيذها في دول شرق أفريقيا، وقدمت في كثير من الأحيان توصيات مفيدة شكلت نواة لإصلاح الميزانية المستجيبة لتغير المناخ في المستقبل.[326]

على غرار الإنفاق العام والمساءلة المالية المستجيبة لتغير المناخ، تواجه مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ مجموعة من النقائص والتحديات. من أبرزها نقص البيانات الدقيقة، ما يُعقّد عملية التحليل العميق اللازم لتقييم فعالية الإنفاق المناخي. وقد يكون من الصعب تتبع العلاقات المباشرة بين الإنفاق المحدد ونتائج تغير المناخ، إذ غالبًا ما تكون الآثار البيئية نتاجًا لعوامل وتدخلات متعددة ومتداخلة.

علاوة على ذلك، يتسم قياس الأثر الفعلي للسياسات والإنفاق على البيئة بالتعقيد، بسبب الطبيعة طويلة الأمد للتغيرات المناخية والاستجابات البيئية التي تتطلب فترة زمنية ممتدة لكي تظهر نتائجها بوضوح. وقد أشار بعض خبراء التنمية إلى ضرورة دمج الاعتبارات الاجتماعية، مثل "الاعتبارات المتعلقة بالنوع الاجتماعي(considérations de genre) "، عند استخدام أداة مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ. فهذا يضمن أن السياسات المناخية تأخذ في الحسبان الآثار المتباينة لتغير المناخ على كل من الرجال والنساء، وهو ما يتطلب غالبًا خبرة ووعيًا إضافيين لضمان عدالة وفعالية هذه السياسات.[327]

[326]-Governance of Climate Change Finance Team, Op-cit, p.p.15-20.
[327]-CABRI, Op.cit., p26.

الفرع الثاني: دور تحالف وزراء المالية في تحسين مواجهة الميزانية لتغير المناخ

في ظل الاعتراف المتزايد بالدور الحيوي الذي تلعبه وزارات المالية في مواجهة آثار تغير المناخ، تم إطلاق تحالف دولي في أبريل 2019 يضم مجموعة من وزراء المالية لتعزيز العمل الجماعي لمواجهة تلك الآثار. وقد تبنى هذا التحالف "مبادئ هلسنكي 2"، التي تدعو إلى دمج الاعتبارات المناخية في السياسة المالية وإدارة المالية العامة كأدوات رئيسية لدعم العمل المناخي.

في إطار التزامهم الفعّال، تعهد أكثر من خمسين وزيرًا للمالية بالمساهمة في صياغة السياسات المناخية وتنفيذها، مع حشد الدعم اللازم لهذا الهدف. كما أقر التحالف بأهمية عمليات الميزانية العامة، وتخطيطها، وإدارة الاستثمارات العامة، وكذلك الشراكات الحكومية الدولية، في تعزيز قدرة الدول على التكيف مع تغير المناخ والاستجابة لتحدياته بفعالية أكبر.

أولاً: نشأة تحالف وزراء المالية للعمل المناخي

خلال الاجتماعات السنوية لمجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في عام 2018 التي تم عقدها بمدينة بالي (إندونيسيا) اجتمعت حكومات 39 دولة لتعزيز تعاونها في العمل المناخي، معترفة بالدور القيادي لوزراء المالية في معالجة آثار تغير المناخ، وقد أعربت عدة حكومات عن دعمها القوي لإنشاء تحالف وزراء المالية، الذي من شأنه أن يعزز التماسك بين الجهود الوطنية والعالمية لمواجهة تغير المناخ.[328]

في ديسمبر 2018 وافق وزيرا مالية شيلي وفنلندا على المشاركة في قيادة التحالف ووجها دعوة للحكومات الأخرى للاجتماع في هلسنكي ومناقشة هيكل التحالف وأهدافه.

تم إطلاق التحالف في أبريل من عام 2019 من أجل تبادل الخبرات وتطبيق أفضل الممارسات والاستراتيجيات لدمج تغير المناخ في السياسات الاقتصادية والمالية، وإلى غاية سنة

[328]-sur le site-web The Coalition of Finance Ministers for Climate Action, consulté le 28-09-2023.https://www.financeministersforclimate.org/

2024 انضمت إلى التحالف 92 دولة من كل مناطق العالم. تساهم الدول الأعضاء المشاركة في التحالف إلى غاية 2024 بنحو 43% من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، في حين تُشارك بنحو 69% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي.[329]

وقّع تحالف وزراء مالية للعمل المناخي على "مبادئ هلسنكي"، وهي مجموعة من ستة مبادئ تعزز العمل المناخي، لاسيما من خلال السياسة المالية واستخدام التمويل العام وقد صُممت مبادئ هلسنكي لتكون طموحة وهي غير ملزمة ولا تتبع ترتيبا محددا للأولويات.

في عام 2021 عقد التحالف اجتماعا وزاريا على مستوى وزراء المالية للدول الأعضاء في واشنطن، أين تم الإشادة بالزخم المتزايد من أجل التصدي للتغير المناخي في سياق التصدي لجائحة كورونا، كما تبادل المجتمعين وجهات النظر بشأن التحول إلى اقتصاد عالمي منخفض الكربون وقادر على الصمود، وانتهاج مسارات تفضي إلى خفض الانبعاثات الكربونية، فضلاً عن تكثيف الدعوات إلى زيادة استثمارات النمو الأخضر وإتباع سياسات مالية صديقة للبيئة.

ثانياً: مبادئ هلسنكي

أدرك وزراء المالية من جميع أنحاء العالم أن تغير المناخ يشكل تهديداً كبيراً لاقتصادات والمجتمعات الدولية، بما في ذلك المخاطر التي يتعرض لها النمو الاقتصادي واستقرار الاقتصاد الكلي، وأن هناك حاجة ملحة لتسريع العمل واتخاذ إجراءات يمكنها توليد فوائد كبيرة من خلال تحفيز الابتكار التكنولوجي، وتحسين رفاهية الإنسان، وتسريع النمو الاقتصادي، وتسريع الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون وقادر على التكيف مـــع تغير المناخ من خلال سياسات الاقتصاد الكلـي والسياسة

[329]-Ibid.

المالية، والإدارة المالية العامة والتنظيم المالي،[330] وقد أقر التحالف بأن مثل هذه السياسات والإجراءات ستدعم العمل الجماعي العالمي بشأن تغير المناخ بموجب اتفاق باريس، وأن لوزراء المالية هدفًا مشتركًا يمكنهم الاستفادة من تبادل الخبرات وتسهيل اعتماد أفضل الممارسات والسياسات للنمو منخفض الكربون والمقاوم للمناخ، ومدعومة بمساعدة فنية من شركاء التنمية، ويسعى تحالف وزراء المالية لإظهار الريادة في الاستجابة لتغير المناخ، والعمل على دعم مبادئ هلسنكي والتي تتضمن ما يلي:

1- مواءمة السياسات والممارسات مع التزامات اتفاقية باريس، والتي تُشير إلى التزام كل دولة وإسهامها في إبقاء الزيادة في متوسط درجة الحرارة العالمية أقل من 2 درجة مئوية والالتزام بجعل التدفقات المالية متسقة مع المسار نحو هذا الهدف وزيادة قدرة البلدان على التكيف مع الآثار السلبية لتغير المناخ. وتستخدم وزارات المالية أدوات مالية واقتصادية وتخطيطية لتسهيل المسار السلس للانتقال، وهي في وضع جيد يؤهلها للعب دور قيادي في تطوير استراتيجيات انتقالية طويلة الأجل تتماشى مع أهداف وغايات اتفاق باريس.

2- تبادل التجارب والخبرات من أجل توفير التشجيع وتعزيز الفهم الجماعي للسياسات والممارسات المتعلقة بالعمل المناخي. إذ تشارك وزارات المالية في العديد من المجالات المتعلقة بسياسة تغير المناخ، ولكن قلّةٌ من تمتلك خطة أو استراتيجية مناخية، لذلك فإن الحاجة ملحّة للاستفادة من الخبرات وبناء القدرات. وبموجب هذا المبدأ، يقوم التحالف بإعداد مراجعات حول تصميم وتنظيم وممارسة سياسة المناخ، وتحديد دور وزارة المالية في ذلك، إضافة لذلك يتبادل أعضاء

330- سلطان جاسم النصراوي، تحالف وزراء المالية للعمل المناخي ومبادئ هلسنكي، كلية الاقتصاد والتجارة، جامعة كربلاء، العراق، جامعة كربلاء، العراق، 2021. متاح على الموقع الإلكتروني لكلية الإدارة والاقتصاد، تم التصفح بتاريخ 19-03-2022.
https://business.uokerbala.edu.iq/wp/archives/14309.

التحالف المناهج الوطنية والممارسات الجيدة لمساعدة الأعضاء على تطوير قدراتهم وأدوارهم في صنع السياسات، بما في ذلك عمليات المساهمات المحددة وطنيا.[331]

3- العمل على اتخاذ تدابير تؤدي إلى تسعير فعال للكربون. ومن خلال إقرار هذا المبدأ تعمل الدول الأعضاء في التحالف على اتخاذ تدابير، بما في ذلك آليات فعالة لتسعير الكربون، بما يتوافق مع أهداف خفض الانبعاثات الخاصة ببلدانها وبما يتماشى مع مساهماتها المحددة وطنيًا، وفقًا لظروفها الوطنية. مثل الإصلاحات الضريبية البيئية الأوسع، مع مراعاة التأثيرات التوزيعية واستخدام الإيرادات لدعم الأهداف الإنمائية. وزيادة المعرفة بالمتطلبات الفنية لتسعير الكربون، بما في ذلك القياس، والتعويضات المستهدفة للفئات الضعيفة، وتعديلات حدود الكربون، وضرائب أو رسوم الكربون الوطنية ودون الوطنية، وآليات تنسيق أسعار الكربون عبر البلدان.

4- أخذ بعين الاعتبار تغير المناخ في سياسات الاقتصاد الكلي، والتخطيط المالي وإعداد الميزانيات، وإدارة الاستثمارات العامة، وممارسات الشراء، حيث يعد تعميم سياسات التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه في تخطيط السياسات المالية الكلية وغيرها من السياسات ذات الصلة، وعمليات الميزانية، وإدارة الاستثمارات العامة والمشتريات العامة أمرًا ضروريًا لتجنب آثار تغير المناخ. ومن أجل ذلك وجب تشجيع تبادل الخبرات والمساهمة في تطوير الأدوات بين مختلف الدول، ونذكر على سبيل المثال؛ تطوير أدوات لمعالجة فجوات المعرفة والخبرة في مجال التنبؤ بالاقتصاد الكلي والتخطيط المالي لتأثيرات تغير المناخ؛ إعداد أدوات وأدلة منهجية تسمح بدمج المناخ في عملية وضع السياسات والميزانية، مثل الميزانية الخضراء والمشتريات الخضراء وإدارة الاستثمارات العامة المستجيبة للمناخ.[332]

[331]-sur le site-web The coalition of finance ministers for climate action, consulté le 12-10-2023. https://www.financeministersforclimate.org/
[332]-Ibid.

5- تعبئة تمويل المناخ، حيث يعزز القطاع المالي الذي يتضمن المخاطر والفرص الناجمة عن تغير المناخ قرارات الاستثمار ويزيد من تدفق التمويل، وعليه وجب تطوير أدوات لتعبئة تمويل القطاع الخاص، وتبادل الخبرات، ودعم وضع المعايير الدولية، وتبادل أفضل الممارسات بين أعضاء التحالف. وبموجب هذا المبدأ يمكن لوزراء المالية مثلا: دعم إعداد الاستراتيجيات المالية الوطنية أو خرائط الطريق للتمويل الأخضر، وتبادل الخبرات بشأن إصدار السندات الخضراء واستخدام الأدوات المالية الأخرى، ودعم جهود بنوك التنمية المتعددة الأطراف في تعبئة التمويل المناخي، وتسريع نشر أفضل الممارسات الدولية.

6- المشاركة بفعالية في إعداد وتنفيذ المساهمات الوطنية بموجب اتفاق باريس، إذ تلعب وزارات المالية دورًا مهمًا في التنسيق بين الوزارات لتحديث المساهمة المحددة وطنياً أو الإبلاغ عنها، والتي يمكن تحديثها في أي وقت. يشير هذا المبدأ على ضرورة مساعدة الأعضاء على تحسين قدرتهم على تقييم التأثيرات على المستوى الكلي والمالية العامة للمساهمات المحددة وطنيًا واستراتيجيات المناخ طويلة المدى، وتوفير التوجيه الفعال لعملية تطوير تلك المساهمات.[333]

ثالثا: خطة عمل سانتياغو لتحالف وزراء المالية للعمل المناخي لعام 2020

بعد اعتماد مبادئ هلسنكي كإطار توجيهي لدور وزارات المالية في التصدي لتحديات تغير المناخ، اجتمع تحالف وزراء المالية للعمل المناخي في سانتياغو عام 2020. أين تم المصادقة على خطة عمل تهدف إلى تحويل المبادئ إلى إجراءات ملموسة تعزز دور المالية العامة في مواجهة آثار التغير المناخي. كما تركز على وضع منهجية متكاملة لدمج تدابير التخفيف والتكيف ضمن السياسات المالية، بما يضمن أن تصبح جزءًا أساسيًا من عمليات التخطيط المالي وإعداد الميزانية وإدارة الاستثمارات العامة.

[333]-Ibid.

تسعى خطة عمل سانتياغو إلى تعزيز التكامل بين الأبعاد المناخية والسياسات الاقتصادية الكلية، مما يدعم الاستدامة الاقتصادية طويلة الأجل. كما تهدف إلى تخصيص الموارد ضمن الميزانية العامة لدعم مشاريع التكيف والتخفيف من آثار التغير المناخي، فضلاً عن الالتزام بتقليص الانبعاثات.

تدعو الخطة إلى توجيه الاستثمارات العامة نحو بنية تحتية مستدامة، مثل تحسين أنظمة المياه والطاقة المتجددة، مع تطبيق المعايير البيئية في سياسات الشراء العام لضمان توافق المشاريع مع أهداف حماية البيئة وتقليل الأثر الكربوني.

كما تشجع الخطة على التعاون بين المستويات الوطنية والمحلية لتنسيق الجهود المشتركة لمواجهة تأثيرات التغير المناخي وضمان تكامل السياسات المالية والمناخية. أخيرًا، تسعى الخطة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في تخصيص الموارد المالية المرتبطة بتغير المناخ، وضمان فعالية الإنفاق العام من خلال آليات رقابة وتقييم دقيقة.

تسهم خطة عمل سانتياغو في تطبيق مبادئ هلسنكي كخريطة طريق لتشجيع الدول على اتخاذ خطوات عملية لدعم الاستدامة المالية والبيئية، وتقوية مرونة الاقتصادات الوطنية في مواجهة المخاطر المناخية.[334]

المطلب الثاني: تجارب دولية لإدماج تغير المناخ في الميزانية العامة

في هذا المطلب، سيتم استعراض تجربتي الفلبين وفرنسا في دمج البعد المناخي ضمن الميزانية العامة، وذلك بهدف فهم كيفية دمج أهداف المناخ في التخطيط المالي الوطني واستخلاص الدروس لتطوير آليات تخطيط مالي تعزز الاستجابة لتحديات التغير المناخي.

[334]-sur le site-web finance minister for climate, consulté le 11/02/2023. https://www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/Santiago%20Action%20Plan%20-COP25%20-%20final.pdf

تستند مبررات اختيار هاتين التجربتين في موضوع البحث إلى عدة عوامل تعزز من أهمية الدراسة، واستخلاص الدروس منهما. تمثل الفلبين وفرنسا بيئتين اقتصاديتين واجتماعيتين مختلفتين مما يوفر منظورًا شاملًا لتحديات وفرص دمج تغير المناخ في الميزانية العامة. الفلبين دولة نامية تواجه مخاطر بيئية عالية مثل الأعاصير والفيضانات، يجعلها مرجعا حول كيفية استجابة الدول ذات الموارد المحدودة لهذه التحديات (الفرع الأول). أما فرنسا، كدولة متقدمة، تقدم نموذجًا لسياسات مستدامة يمكن للدول الأخرى الاستفادة منها في تطوير أنظمة مماثلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التجربة الفلبينية

تعد الفلبين ثاني أكثر الدول تضررا من الظواهر الجوية المتطرفة في منطقة الآسيان خلال الفترة من 1999 إلى 2018 والمرتبة الأولى من حيث عدد الأشخاص المتضررين من المخاطر الطبيعية المتعلقة بتغير المناخ. لقد تأثرت الفلبين كثيرا بإعصار حيان في نوفمبر عام 2013، الذي خلّف ما يقارب 9000 قتيل، و27000 مصاب، وحوالي 4 ملايين مشرّد.[335] من المرجح أن تتفاقم مثل هذه التحديات، مع وجود 36 مليون نسمة يعيشون تحت خط المد العالي، سيتأثر ما يقرب من 24 ٪ من السكان بشدة بارتفاع مستوى سطح البحر.

لمواجهة مخاطر تغير المناخ أصدرت الفلبين سنة 2009 نص قانوني يتعلق بتغير المناخ سمح بإعداد الاستراتيجية الوطنية لتغير المناخ، للفترة من 2011 إلى 2028.[336] ومن جهة أخرى تأكّدت هذه الدولة أنه لا يمكن الاستمرار بإدارة المالية العامة دون أن يؤخذ بعين الاعتبار معالجة قضايا تغير المناخ.[337]

[335]-موازنات حماية البيئة، كيف تضع البلدان الموازنات لحماية البيئة، نشرة إلكترونية تصدر عن منظمة شراكة الموازنة الدولية IBP، عدد 75، 2013، ص4.
[336]-متاح على الموقع الالكتوني (climate and claen air coalition)، تم التصفح بتاريخ 2024-01-24. https://www.ccacoalition.org/ar/partners/philippines
[337]-موازنات حماية البيئة، مرجع سابق، ص4.

أولا: الإطار القانوني لمواجهة تغير المناخ في الفيليبين

يعتبر قانون تغير المناخ الفلبيني رقم 9729 الصادر في 23 أكتوبر من عام 2009، الإطار الشامل للتعامل مع التحديات المناخية، حيث نص على "أن الدولة تتبنى مبدأ حماية النظام المناخي لصالح البشرية، على أساس العدالة المناخية أو المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة والمبدأ الوقائي لتوجيه عملية صنع القرار في إدارة المخاطر المناخية.

باعتبارها طرفا في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، تتبنى الدولة الهدف النهائي للاتفاقية وهو تثبيت تركيزات غازات الدفيئة وضمان تكيف النظام البيئي والأمن الغذائي والتنمية الاقتصادية المستدامة. وتتبنى أيضا أهدافا لبناء المرونة المناخية وتعمل على دمج الاعتبارات المناخية في السياسات والخطط والمشاريع الوطنية والمحلية".

لتنسيق السياسات والبرامج المتعلقة بتغير المناخ، نص القانون على إنشاء اللجنة الوطنية لتغير المناخ، تضم ممثلين من مختلف الوكالات الحكومية. تكون اللجنة هي الهيئة الحكومية الوحيدة المعنية بوضع السياسات والتي ستتولى تنسيق ومراقبة وتقييم البرامج وخطط العمل الحكومية المتعلقة بتغير المناخ وفقًا لأحكام هذا القانون.

وفقا لأحكام القسم التاسع من القانون، تتولى اللجنة الوطنية لتغير المناخ في الفلبين مسؤولية تنسيق ومواءمة برامج تغير المناخ الحكومية. كما تقوم بتقديم توصيات بشأن التشريعات والسياسات والاستثمارات اللازمة للتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره، وترقية مشاركة أصحاب المصلحة وتنسيق الجهود مع المجلس الوطني لتنسيق الكوارث. [338]

[338] - Republic of the Philippines, climate change commission, National climate change action plan (2011/2028), p.5. Sur le site-web environmental management bureau, Consulté le 10-09-2023.
https://climate.emb.gov.ph/wp-content/uploads/2016/06/NCCAP-1.pdf

تعمل اللجنة أيضاً على تيسير بناء القدرات المحلية، ودعم برامج البحث والتطوير ونشر المعلومات المتعلقة بتغير المناخ، ومواطن الضعف والمخاطر. وتمثل الفلبين في المفاوضات الدولية. وتتولى إعداد الاستراتيجية الإطارية والبرنامج بشأن تغير المناخ، الذي اعتبرها قانون تغير المناخ الفلبيني بمثابة الأساس عند إعداد تخطيط برامج تغير المناخ والبحث والتطوير والإرشاد ورصد الأنشطة لحماية المجتمعات الضعيفة من الآثار الضارة لتغير المناخ. ويتم صياغة الاستراتيجية على أساس مخاطر تغير المناخ واحتياجات التكيف المحددة، وفرص التخفيف، ووفقًا للاتفاقيات الدولية. وبالفعل تم اعتماد استراتيجية الإطار الوطني بشأن تغير المناخ (2011–2028) في أبريل 2010.

علاوة على ذلك نص قانون تغير المناخ الفلبيني على إعداد خطة العمل الوطنية لتغير المناخ، باعتبارها الأداة التشغيلية للاستراتيجية الوطنية. ومنح صلاحية إعدادها أيضا للجنة الوطنية لتغير المناخ. وتتضمن خطة العمل الوطنية لتغير المناخ المكونات التالية: تقييم الأثر الوطني لتغير المناخ؛ تحديد المجتمعات/المناطق الأكثر تعرضا، بما في ذلك النظم الإيكولوجية، لتأثيرات تغير المناخ وتقلباته والظواهر المتطرفة؛ تحديد التأثيرات المتباينة لتغير المناخ على الرجال والنساء والأطفال؛ تقييم وإدارة المخاطر والضعف؛ تحديد إمكانيات التخفيف من غازات الدفيئة؛ وتحديد الخيارات، وتحديد أولويات تدابير التكيف المناسبة للمشاريع المشتركة للحكومات الوطنية والمحلية.[339]

كما أوضح القانون على أهمية التنسيق مع مختلف القطاعات في تطوير وتنفيذ خطة العمل الوطنية لتغير المناخ وخطط العمل المحلية، إذ يجب على اللجنة الوطنية أن تنسق مع المنظمات غير الحكومية والمنظمات المدنية والأكاديمية والمنظمات الشعبية ومؤسسات القطاع الخاص. وقطاعات الشركات ومجموعات أصحاب المصلحة المعنيين الآخرين.

[339] -Climate Change Act of 2009(RA 9729) Republic of the Philippines the Department of environment and natural resources climate Change division. Sur le site-web environmental management bureau, Consulté le 10-09-2023.
https://climate.emb.gov.ph/?page_id=68

أما فيما يخص تمويل تغير المناخ، فقد نص القانون على أنه يجب على جميع الوكالات الحكومية ووحدات الحكم المحلي ذات الصلة أن تخصص من اعتماداتها السنوية أموالاً كافية لصياغة وتطوير وتنفيذ برامج وخطط العمل الوطنية، بما في ذلك التدريب وبناء القدرات والتدخل المباشر.[340]

ثانيا: إصلاحات الميزانية لتحسين مواجهة تغير المناخ

أظهرت الفلبين التزاما قويًا بتنفيذ برنامج إصلاح شامل لمواجهة تغير المناخ منذ إقرار قانون تغير المناخ في 2009، الذي فرض على الحكومة "التكفل بصياغة الميزانية العامة على نحو يضمن تحديد الأولويات المناسبة وتخصيص الأموال لدعم البرامج والمشاريع المتعلقة بتغير المناخ في البرنامج السنوي للحكومة."

اتخذت الفلبين مجموعة من الإصلاحات على المالية العامة، وشملت هذه الإصلاحات مراحل متعددة من دورة الميزانية، إذ أنشأت برنامج موازنة يركز على التكيف، وأصبح البرلمان يناقش من خلال جلسات الاستماع المخصصة للميزانية في الجوانب المتعلقة بتغير المناخ. كما عززت الفلبين من عمليات إعداد التقارير والمراقبة على الإنفاق العمومي على المناخ، بفضل دمج البعد المناخي في الميزانية العامة للدولة.[341]

لقد اعتمدت مديرية الميزانية بالتعاون مع لجنة تغير المناخ أسلوب وضع علامات على الإنفاق على تغير المناخ[342]"CCET"، يعد هذا الأسلوب علامة ثنائية مبسطة نسبيًا أي أن خطوط

[340] -Climate Change Act of 2009(RA 9729) Republic of the Philippines, Op.,cit.
[341]-S. Allan, A. V. Bahadur, S. Venkatramani, V. Soundarajan, Op.cit., p30.

[342]- أسلوب وضع علامات على الإنفاق على تغير المناخ هو مفهوم يُستخدم لقياس وتتبع الإنفاق الحكومي في مجالات التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره. يهدف هذا النظام إلى تحسين الشفافية في كيفية تخصيص الموارد المالية لمشروعات وبرامج تغير المناخ داخل الحكومات، مع التركيز على موازنات الحكومات الوطنية والمحلية.
من خلال تتبع هذه النفقات، يمكن تحديد أولويات الحكومة في مواجهة تغير المناخ، وتحليل كفاءة الإنفاق، وضمان أن الموارد يتم تخصيصها بشكل عادل وفعال للقطاعات الأكثر تأثراً بتغير المناخ. تساعد هذه الأداة أيضًا في تحقيق المساءلة وتحقيق التزامات المناخ الدولية من خلال مراقبة إنفاق الميزانية المرتبط بالأهداف المناخية.https://climate.gov.ph/files/CCET%20LGU%20Final.pdf

الإنفاق يتم تمييزها إما على أنها مرتبطة بتغير المناخ أو لا، دون مراعاة درجات تفاوتها أو أهميتها بالنسبة لتغير المناخ. وقد سمحت بساطة هذا النهج من انتشاره السريع على مستوى جميع الوزارات والإدارات المركزية، وحتى على المستوى المحلي.

يتم استخدام أسلوب وضع العلامات L'étiquetage budgétaire بشأن تغير المناخ على الميزانية لتوجيه الميزانيات عند مرحلة إعدادها بغرض إدماج استراتيجيات التكيف، والتخفيف في عملية التنمية الوطنية. ويتم ذلك بالاعتماد على مخرجات التقارير والتغذية الراجعة.

من أجل تحديد نطاق وحجم ميزانيات المناخ حسب كل قطاع أو جهة حكومية وكشف النقائص فيما يخص مجال التغطية، تم تطوير أربع مذكرات تلخيصية، وذلك بالاستناد للبيانات التي توفّرها ميزانية المناخ؛ أولا: المذكرة التلخيصية لطلب استثمارات التكيف والتخفيف التي يود القطاع الوزاري إنجازها، وتستخدم هذه المذكرة في مرحلة التحكيم والمفاوضات (Arbitrage)مع مديرية الميزانية؛ ثانيا: المذكرة التلخيصية التي تتعلق بالميزانية المقترحة من طرف أعلى هرم للسلطة (رئيس الدولة) والتي تتضمن جميع مخططات الإنفاق المناخية التي تم الموافقة عليها من طرف مديرية الميزانية، من أجل طرحها على البرلمان لمناقشتها والمصادقة عليها.

وتتعلق المذكرة التلخيصية الثالثة بالاستثمارات المناخية التي تم الموافقة عليها وسُجّلت بالميزانية العامة، وبعد المصادقة على هذه الأخيرة من طرف البرلمان، يُرخص لمختلف القطاعات الوزارية ببدء عملية تنفيذ تلك الاستثمارات؛ أما المذكرة التلخيصية الرابعة فقد تم اعتمادها سنة 2017 ويتم بواسطتها نشر النفقات المتعلقة بالمناخ ضمن ميزانية النفقات ومصادر التمويل (BESF) وهي وثيقة دستورية تحتوي على مؤشرات الاقتصاد الكلي والوضعية المالية للدولة الفلبينية.[343]

[343]- S. Allan, A. V. Bahadur, S. Venkatramani, V. Soundarajan, Op.cit., p 32.

علاوة على ذلك؛ فإن إعداد تقارير ميزانية المناخ على هذا النحو من الترتيب، الذي يتماشى مع مراحل وطبيعة تقارير الميزانية العادية، يساهم في أن تصبح تقارير ميزانية المناخ جزءًا من دورة تقارير الحكومة، وبالتالي المساهمة في إثراء مرحلة اتخاذ القرارات الحاسمة بشأن تغير المناخ.

إصلاح آخر لموازنة المناخ أدخلته الفلبين يتعلق بالهيكل البرامجي للميزانية الوطنية، كما هو شائع في الكثير من أنظمة الإدارة المالية العامة، تدير الفلبين هيكل ميزانية البرامج، مما يعني أن الأنشطة الممولة من الميزانية يتم تجميعها معًا تحت مظلة هدف سياسي مشترك. كما هو معتاد أيضًا، تتوافق معظم هذه البرامج مع وكالة إنفاق واحدة والتي تعتبر مسؤولة عن الأداء المالي وغير المالي للبرنامج.

إدراكًا منها بوجود بعض مجالات الأنشطة الحكومية التي تحتاج إلى التعاون والتنسيق مع الوكالات الحكومية، قدمت مديرية الميزانية في عام 2012 "ميزانية تقارب البرامج" لتسهيل وتشجيع التعاون بين الوكالات. في ظل هذا النهج المبتكر، أصبح من الممكن أن تعمل عدة وحدات حكومية –تتشارك نفس الهدف رغم اختلاف القطاع الذي تنتمي إليه– تحت قيادة وحدة حكومية رائدة. ممّا يسمح لها أن تتعاون وتنسق تدخلاتها، وتقدم مقترح ميزانية مشتركة إلى مديرية الميزانية لتمويل أنشطة البرنامج المتقاربة.

يعد "برنامج التكيف مع تغير المناخ والقدرة على مواجهة المخاطر" واحدًا من 11 برنامجًا متقاربًا في ميزانية السنة المالية لـ 2019 في الفلبين. يوفر هذا البرنامج فرصة لجمع إجراءات تغير المناخ من قبل الوحدات الحكومية المشاركة فيه، والتي تشمل وزارة الزراعة، قسم إدارة الميزانية، وزارة الطاقة، وزارة البيئة والموارد الطبيعية وزارة الصحة، وزارة الداخلية والحكم المحلي، وزارة الدفاع، دائرة الأشغال العامة، قسم العلوم والتكنولوجيا، ودائرة الرعاية الاجتماعية والتنمية. [344]

[344]-Ibid., p 33.

شَكّل ضمان التنسيق في هذا البرنامج، الذي يعد أحد أكثر برامج الموازنة المتقاربة تنوعًا مؤسسيًا تحدٍ كبير؛ ومع ذلك، أشارت مديرية الميزانية إلى أن برنامج التكيف مع تغير المناخ والقدرة على مواجهة المخاطر يبقى أفضل ميزانية تقارب للبرامج من بين 11 وذلك بسبب القيادة الاستباقية لإدارة البيئة والموارد الطبيعية.

عززت الإصلاحات التي قامت بها الحكومة الفلبينية، مدعومة بمجموعة مختارة من تدخلات الميزانية المناخية على مدى السنوات الماضية، قدرة الحكومة على اتخاذ قرارات مستنيرة حول الاستثمارات العمومية بشأن تغير المناخ. من منظور الاستدامة، فقد استمرت الحكومة بدمج وتعميم الميزانية العامة المستجيبة للمناخ رغم تراجع المساعدة الفنية التي كان يقدمها البنك الدولي في هذا المجال.

فيما يتعلق بتأثير هذه الإصلاحات على إنفاق الحكومة على التكيف، فقد تم تسجيل زيادة بنسبة 22٪ في مستويات مخصصات الميزانية الوطنية للتكيف، والتي شهدت معدل نمو سنوي مركب على مدى السنوا ت الأربع الماضية.[345]

رغم الجهود الكبيرة المبذولة لتحسين المرونة والقدرة على التكيف مع التحديات المناخية واجهت المبادرة الفلبينية لإدماج تغير المناخ في عمليات الميزانية عدة تحديات ونقائص. أبرز هذه التحديات تشمل؛ ضعف التنسيق بين الوكالات الحكومية، مما يؤدي إلى تبديد الجهود وعدم كفاءة في استخدام الموارد المتاحة. وتعاني أيضا العديد من الوكالات والجماعات المحلية من قدرات فنية محدودة، ونقص في الموظفين المؤهلين لإدماج الاعتبارات المناخية بفعالية في التخطيط وتنفيذ

[345]- Ibid., p33.

الميزانية. أما التمويل المخصص للمبادرات المناخية فغالباً ما يكون غير كافٍ، غي حين تعتمد الفلبين على كثيرا على التمويل الدولي الذي يمكن أن يكون غير مؤكد ومشروط.[346]

بالإضافة إلى ذلك، فقد عرفت آليات المتابعة والتقييم للمشاريع والبرامج المتعلقة بتغير المناخ بعض القصور، مما يصعب تقييم الأثر وفعالية التدخلات ويعيق التعديلات اللازمة لتحسين النتائج.[347] كما سُجّل نقص في التوعية والمشاركة بين صناع القرار وأصحاب المصلحة المحليين، وتعقيد في الإجراءات الإدارية وعمليات التخطيط الميزانياتي الأمر الذي من شأنه تأخير تنفيذ المشاريع. وتمثل التناقضات بين سياسات التنمية الاقتصادية وأهداف الاستدامة البيئية، تحدّ كبير يخلق التعارض في المصالح ويعيق التنفيذ الفعال للتدابير المناخية.[348]

الفرع الثاني: التجربة الفرنسية

تعتبر فرنسا من الدول الرائدة في مجال مكافحة التغير المناخي، حيث اعتمدت إطارًا قانونيًا ومؤسساتيًا متكاملاً لمواجهة التحديات البيئية. ويشمل هذا الإطار مجموعة من القوانين والبنى المؤسسية التي تهدف إلى خفض انبعاثات الغازات الدفيئة والتحول نحو تنمية مستدامة وشاملة. بالإضافة إلى اعتمادها للميزانية الخضراء، التي تهدف إلى توجيه الإنفاق العام نحو مشاريع تحقق أهدافًا بيئية وتسهم في التحول نحو اقتصاد منخفض الكربون، مع تعزيز الشفافية المالية عبر تقييم تأثيرات الإنفاق الحكومي على البيئة بشكل دوري.

---

[346]-Getting a Grip on Climate Change in the Philippines - World Bank Group, 2013. Sur le site-web worldbank, consulté le 24-02-2023. https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Philippines/Final%20ExReport.pdf

[347] - Climate finance in the context of the in the Context of the Philippines. Sur le site economic and social commision for Asia and the Pacific, consulté le 23-12-2023. https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Paola%20Alvarez_Climate%20finance%20in%20the%20context%20of%20the%20PH.pdf

[348] -Shiohara. K, Factors Influencing Climate Change Adaptation Investment by Local Government Units in the Philippines, Springer, Singapore, 2022. https://doi.org/10.1007/978-981-19-2924-3_5

أولاً: الإطار القانوني والمؤسساتي

تعتمد فرنسا إطارًا قانونيًا ومؤسساتيًا قويًا لمواجهة التحديات المناخية، يشمل قوانين مثل قانون التحول الطاقوي لعام 2015، وقانون مكافحة تغير المناخ لعام 2021. يشكّل المجلس الأعلى للمناخ، أعلى الهرم المؤسسي لمكافحة تغير المناخ، ويهتم بمتابعة تنفيذ الاستراتيجيات البيئية، تأتي بعده وزارة التحول البيئي التي تنسق الجهود الحكومية. ودعما لهذه المؤسسات اعتمدت فرنسا عدة استراتيجيات، كالاستراتيجية منخفضة الكربون، التي تهدف إلى تحقيق حياد الكربون بحلول 2050 وخفض الانبعاثات بنسبة 40% بحلول 2030.

يعتبر قانون التحول الطاقوي للنمو الأخضر لعام 2015 حجر الزاوية في السياسات البيئية الفرنسية، حيث يهدف إلى تقليل انبعاثات الغازات الدفيئة وزيادة نسبة الطاقات المتجددة. وهذا القانون يمهد الطريق لتحسين كفاءة الطاقة وتقليل الاعتماد على الوقود الأحفوري، مما يعزز الاستدامة في مختلف القطاعات.

وفي سياق مماثل، يأتي قانون التوجيهات المتعلق بالتنقل النظيف لعام 2019 ليكمل الجهود المبذولة في تقليل الانبعاثات، خاصة في قطاع النقل، الذي يُعتبر من المصادر الرئيسية للغازات الدفيئة. من خلال الترويج لاستخدام وسائل النقل المستدامة، مثل السيارات الكهربائية ووسائل النقل العامة منخفضة الكربون، يسهم هذا القانون في تحقيق الأهداف البيئية الوطنية.[349]

بالإضافة إلى ذلك، يُعد قانون مكافحة تغير المناخ وتعزيز التكيف مع آثاره لعام 2021 خطوة مهمة نحو تقوية قدرة فرنسا على مواجهة تحديات المناخ. ويعكس هذا القانون التزام الدولة بتقليص انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، مع التركيز على القطاعات الرئيسية مثل النقل والبناء والزراعة. إذ

[349] -Sur le site-web https://www.ecologie.gouv.fr/climat, consulté le 10-01-2023.

يتكامل مع القوانين السابقة من خلال تعزيز كفاءة الطاقة ودعم الابتكار، مما يساعد على تسريع الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون ويتماشى مع الالتزامات الدولية.[350]

لضمان الالتزام بالتعهدات المناخية وتجنب أي انحرافات عن المسار البيئي المستهدف اتبعت فرنسا نموذج حوكمة معززًا يضم مجموعة من المؤسسات المتخصصة التي تشرف على تنفيذ سياسات المناخ وتحقق الأهداف البيئية. يأتي في مقدمة هذه المؤسسات المجلس الأعلى للمناخ، وهو هيئة رقابية أساسية مكلفة بتقييم تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للكربون المنخفض، ومراقبة التقدم نحو الأهداف البيئية المحددة كما يوجه تنبيهات عند رصد أي انحرافات في تحقيق المسار البيئي المرسوم.

تقوم وزارة التحول البيئي بدور رئيسي في تنفيذ السياسات البيئية، إذ تشرف على تنسيق جهود الحكومة في مكافحة التغير المناخي. وتعتبر الوزارة من أبرز الفاعلين في توجيه وإدارة المبادرات البيئية على المستوى الوطني لضمان الاستدامة البيئية والموارد الطبيعية. وتعمل تحت إشراف الوزارة المفوضية العامة للتنمية المستدامة التي تتولى تحليل السياسات البيئية وإعداد تقارير مفصلة حول مدى تقدم فرنسا في مجالات التنمية المستدامة، مما يوفر رؤية شاملة عن الإنجازات والتحديات التي تواجهها البلاد في هذا المجال.[351]

من ناحية أخرى، تقوم الوكالة الفرنسية للبيئة وإدارة الطاقة بدور محوري في دعم المشاريع البيئية، إذ تقدم المساندة المالية والتقنية للمبادرات الهادفة إلى تعزيز كفاءة الطاقة وتطوير استخدامات الطاقات المتجددة. ويجعل هذا الدور الوكالة أحد العناصر الحيوية في تنفيذ المشاريع البيئية ودعم التحول نحو اقتصاد أخضر. وبمشاركة أوسع من المجتمع المدني، يسهم المجلس الوطني للانتقال

[350] -Loi no 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, journal officiel de la république française, Journal officiel électronique authentifié n° 0196 du 24-08-2021, https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=x7Gc7Ys-Z3hzgxO5KgI0zSu1fmt64dDetDQxhvJZNMc=

[351] -sur le site-web haut conseil pour le climat, consulté le 25-06-2021.https://www.hautconseilclimat.fr/

البيئي، الذي يتألف من ممثلين عن القطاعات المختلفة للمجتمع، في تقديم آراء وتوصيات تتعلق بالسياسات البيئية والمناخية، مما يضمن تفاعلاً شاملاً وشفافاً مع قضايا البيئة والمناخ.

فيما يتعلق بالاستراتيجيات الوطنية، تم تحديث الاستراتيجية الوطنية منخفضة الكربون في عام 2020 بما يتماشى مع هدف حياد الكربون بحلول عام 2050، حيث تسعى إلى خفض الانبعاثات إلى مستوى يُعادل سدس مستويات عام 1990. كما تسعى الاستراتيجية إلى تحقيق هدف مرحلي بحلول عام 2030 يتمثل في تقليل انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بنسبة 40% مقارنة بمستويات 1990، ما يعكس التزام فرنسا بتقليل البصمة الكربونية بشكل جذري.

من ناحية أخرى، وضمن جهود دعم المشاريع البيئية، تم تأسيس الصندوق الأخضر كوسيلة لتمويل المبادرات البيئية والابتكارات التكنولوجية التي تهدف إلى الحد من انبعاثات الغازات الدفيئة، إذ يوفر الصندوق دعمًا ماليًا مهمًا يسهم في تيسير التحول البيئي ودعم الابتكار في هذا المجال. كما تقدم فرنسا العديد من الحوافز الضريبية، منها تخفيضات ضريبية للشركات والأفراد الذين يستثمرون في الطاقات المتجددة والتقنيات النظيفة، مما يشجع على توجيه الاستثمارات نحو مشاريع صديقة للبيئة ويعزز اعتماد ممارسات مستدامة.[352]

ثانيا: الميزانية الخضراء

تعد فرنسا أول دولة في العالم تطبق نهج "الميزانية البيئية"، المعروف باسم "الميزانية الخضراء". في عام 2019، كُلّفت المفتشية العامة للمالية بالتعاون مع المجلس العام للبيئة والتنمية المستدامة بإجراء مهمة تفتيشية تهدف إلى تطوير ميزانية خضراء بناءً على أسس منهجية دقيقة.

جاءت هذه المهمة استناداً إلى المادة 206 من القانون رقم 2018–1317 المتعلق بقانون المالية لعام 2019، حيث نص القانون على ضرورة وضع موازنة تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد

[352] -Ibid.

البيئيةالمستوحى من مبادرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "تعاون باريس بشأن الميزانية الخضراء" في عام 2017، خلال قمة كوكب واحد لعام 2017 وهو مؤتمر دولي رفيع المستوى بشأن تغير المناخ. يهدف هذا المؤتمر إلى إيجاد أدوات جديدة لتقييم وتحفيز مبادرات الإنفاق والإيرادات الوطنية بما يتماشى مع أهداف مكافحة تغير المناخ وتآكل التنوع البيولوجي، على النحو المنصوص عليه في اتفاق باريس وبروتكول ناغوتا.[353]

في التقرير المعنون بـ "الموازنة الخضراء: اقتراح لطريقة لوضع الموازنة البيئية" الذي أعدته كل من المفتشية العامة للمالية بالتعاون مع المجلس العام للبيئة والتنمية المستدامة وُضعت منهجية تساعد على تصنيف النفقات والإيرادات وفق أثرها البيئي، ممّا يسهل عملية استخراج المعلومات المطلوبة وإجراء التحليلات المالية المرتبطة بالاستدامة البيئية.[354]

تتكون هذه المنهجية من ستة مجالات بيئية بما يتماشى مع التصنيف الأوروبي: التخفيف من تغير المناخ، والتكيف مع تغير المناخ، وإدارة الموارد المائية، والحد من النفايات ومكافحة التلوث حماية التنوع البيولوجي والمساحات الطبيعية. يخصص لكل برنامج ميزانياتي يدخل ضمن المجالات الست (06) "نقطة" خضراء (نفقات صديقة للبيئة)، أو رمادية (نفقات محايدة)، أو بُنّية (نفقات غير مواتية للبيئة). كما جاء في التقرير أن الأولوية من خلال هذه المبادرة هي التوصّل إلى توحيد تقييم تأثير مختلف النفقات المدرجة في الميزانية على أساس تأثيرها الملحوظ.[355]

[353]- Robin Dergon, Louis Stroeymeyt, Le budget vert de l'état français : quelle genèse et quel contenu pour quels horizon et effets ?, Gestion et Finance Publiques,N°2, 2021, p6. Sur le site-web cairn, consulté le 10-04-2024.
https://www.cairn.info/publications-de-Robin-Degron--690195.htm?wt.src=pdf
[354]-Sylvie.A, Florence.T, Claire.W, Dorian.R, Louis.S, Op.cit., p.19.
[355]-Témoignage, Le budget vert, une vue d'ensemble de l'incidence environnementale du budget de l'État, Revue française d'administration publique, N° 179, 2021, p.p659-663.

بدأت فكرة الميزانية الخضراء في فرنسا بالظهور عمليًا خلال مناقشات مشروع قانون المالية لعام 2019، حيث قرّر البرلمان إلزام الحكومة بتقديم "تقرير عن تمويل الانتقال البيئي" كملحق لمشروع قانون المالية. مباشرة بعد ذلك تمّ وضع إطار قانوني حول كيفية تضمين القضايا البيئية في الميزانية الوطنية، وذلك بموجب المادة 179 من قانون المالية لعام 2020، التي نصت على وجوب إعداد تقرير عن الأثر البيئي لميزانية الدولة، فحلت هذه الوثيقة محل الوثيقة السابقة حول تمويل الانتقال البيئي.

تم إعداد التقرير الأول حول الأثر البيئي للموازنة العامة للدولة مع مشروع قانون المالية لعام 2021، واشتمل على تحليل أثر النفقات العامة على البيئة، مع عرض التمويلات المخصصة للتحول البيئي في إطار الميزانية الخضراء. وقد أُعدّ التقرير بمشاركة عدة جهات حكومية، منها وزارة الانتقال البيئي ووزارة الاقتصاد. يتكون التقرير من ثلاثة أجزاء رئيسية: الجزء الأول؛ خاص بالميزانية البيئية ويتضمن تحليل الأثر البيئي للإنفاق العام المدرج في الميزانية وتصنيف الاعتمادات المالية والنفقات الضريبية. الجزء الثاني؛ خاص بالتمويل العام والخاص ويعرض التمويلات المعبأة للتحول البيئي. الجزء الثالث؛ مخصص للضرائب البيئية أين يتم فيه تقييم الموارد العامة وآثار الضرائب على البيئة بما في ذلك ضرائب الطاقة وتأثيرها على الأسر والشركات. [356]

في ملحقه "تقرير عن الأثر البيئي لنفقات الدولة"، عرض مشروع قانون المالية لعام 2022 لأول مرة تفاصيل هذه الميزانية الخضراء، مما جعل فرنسا من الدول السبّاقة في استخدام تصنيف بيئي للنفقات العامة. ووفق هذا التقرير، تم تخصيص حوالي 35 مليار يورو كإيرادات موجهة لصالح البيئة، في حين بلغ حجم الإنفاق الداعم للبيئة نحو 32.5 مليار يورو تشمل ميزانية مخصصة للطاقة

[356] -Gouvernement française, rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, projet de loi du finance 2022, septembre 2021. Sur le site-web La plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique, consulté le 25-06-2021. https://www.budget.gouv.fr/

المتجددة والتقنيات الخضراء، وإزالة الكربون من القطاع الصناعي، ومشاريع بحثية في المجال البيئي.[357]

في المقابل، قدرت النفقات ذات الأثر السلبي على البيئة بنحو 10.8 مليار يورو في 2022 معظمها نفقات ضريبية تشمل تخفيضات في الضرائب المفروضة على استهلاك الطاقة. أما النفقات ذات الأثر المختلط، التي تتسم بأثر إيجابي في مجال وأثر سلبي في مجال آخر، فقد بلغت 4.5 مليار يورو، وتشمل مشاريع البنية التحتية للنقل العام.

بحلول ميزانية 2023، وصل حجم النفقات الرمادية (المحايدة بيئيًا) إلى 416 مليار يورو ما يمثل 72% من الميزانية، في حين بلغت النفقات الصديقة للبيئة (الإنفاق الأخضر) 38 مليار يورو (7%)، معظمها في شكل نفقات ضريبية ومساعدات تنموية. بينما قدرت النفقات غير الصديقة للبيئة (الإنفاق البني) بحوالي 20 مليار يورو، وخاصة المرتبطة بالضرائب على الطاقة.

تتوجه فرنسا حسب ما جاء في مشروع قانون برمجة المالية العامة (2023–2027) على تخفيض بنسبة 10% في النفقات غير الصديقة للبيئة بحلول عام 2027. ورغم أن هذا الهدف ليس ملزمًا قانونيًا، إلا أنه يعكس تطلعات فرنسا نحو التوجه البيئي في الميزانية العامة. كما يعكف المجلس الأعلى للمناخ على متابعة مدى تأثير هذه الميزانية على تقليل الأثر البيئي للدولة.

يتبين مما سبق ذكره، أن الميزانية الخضراء تعد أداة قيمة لتحسين استدامة الإنفاق العام من خلال تصنيف النفقات وفقًا لأثرها البيئي، وقياس مدى كفاءتها في دعم الأهداف البيئية. ومع ذلك تظل الحاجة قائمة إلى التوازن بين التحول البيئي والأهداف الأخرى للسياسة المالية العامة مع الحرص

[357] -Ibid.

على الاستدامة البيئية دون التضحية بأهداف عامة أخرى، مثل توفير الضروريات الأساسية وضمان الأمن العام.[358]

يرى بعض المختصين أنه رغم التطور المفاهيمي الذي قدمته "الميزانية الخضراء" فإنها لا تزال أداة إعلامية فقط، تهدف إلى زيادة شفافية الدولة بشأن تأثير إنفاقها العام على البيئة كما أكد المجلس الأعلى للمناخ في تقريره السنوي لعام 2020، إلا أنها لا تشكل أداة قرار أو تحكيم قوية في الوقت الحالي فيما يخص تخصيص الموارد بناءً على العوامل البيئية حيث لا يزال إعداد الميزانية (الإيرادات والنفقات) بشكل تقليدي دون تعديلها وفقاً للتأثيرات البيئية الإيجابية أو السلبية.[359]

من ناحية أخرى، لم تحقق الميزانية الخضراء بعد الهدف الذي يتطلب وجود رؤية متعددة السنوات وشاملة فيما يخص الأثر البيئي على المدى الطويل. وتبرز هذه الفجوة بشكل خاص بالنظر إلى توجهات الاتحاد الأوروبي وفرنسا في وضع خطط إنعاش اقتصادية واسعة النطاق؛ حيث يعد التحول البيئي من أولويات هذه الخطط.

من هنا، يبدو أن الميزانية الخضراء، رغم كونها خطوة أولية، لا تزال بعيدة عن تقديم صورة كافية للمسار المستقبلي. يرى مختصون أن هناك عدة تحديات من الضروري تجاوزها لجعل الميزانية الخضراء أكثر فعالية، مثل؛ التقييم غير المكتمل للنفقات، بحيث لم يتم تقييم نسبة كبيرة من النفقات وهو ما يجعل الأثر البيئي لهذه النفقات غير واضح. وحيادية الإنفاق البيئي، ذلك أن معظم النفقات تُظهر تأثيرًا محايدًا على البيئة، مما يثير تساؤلات حول مدى فعالية الميزانية في توجيه الإنفاق نحو أهداف بيئية ذات تأثير ملموس. ووجود نفقات ذات التأثير السلبي والمرتبطة ببنى تحتية معينة كالنقل

358 - Nathan Burlon, Fonctionnement, limites et diagnostic de la budgétisation verte de l'Etat, 2021.sur le site-web agir pour le climat, consulté le 12-12-2024. https://www.agirpourleclimat.net/fonctionnement-limites-et-diagnostic-de-la-budgetisation-verte-de-letat/

359- Robin Dergon, Louis Stroeymeyt, Op.cit., p10.

قد تكون لها آثار سلبية على بعض المحاور البيئية، وهو ما يتطلب مراجعة دقيقة لتحديد تأثيرها البيئي.

إن هذه التحديات تعكس الحاجة الملحة إلى تطوير الميزانية الخضراء بشكل يدعم التحول البيئي ويعزز مساهمتها كأداة قرار وتوجيه في السياسة المالية. تحتاج فرنسا إلى تكييف الميزانية الخضراء بحيث تكون أكثر شمولية وقدرة على التأثير في القرارات المالية وهو ما يستدعي تطوير الآليات التحليلية والتقييمية لضمان تماشي الأهداف البيئية مع التوجهات الاقتصادية.

الفصل الثاني
دور الرقابة المالية في مجال تغير المناخ

مع تفاقم التحديات المناخية وتأثيراتها المتزايدة على النظم البيئية والاقتصادية، يبرز دور الرقابة المالية كآلية استراتيجية حيوية لتحويل السياسات البيئية النظرية إلى نتائج ملموسة تُعزز من التنمية المستدامة. لا تقتصر الرقابة المالية على متابعة الالتزام بتخصيص الموارد فحسب، بل تمتد لتكون جسرًا ديناميكيًا يربط بين صياغة الاستراتيجيات والتقييم العملي لأداء الإنفاق العام في مواجهة تغير المناخ.

في هذا السياق، يُعد البرلمان ركيزة أساسية في مراقبة الميزانية العامة، إذ يعتمد على أدوات منهجية مثل لجان المالية ومناقشة مشاريع الميزانية وقوانين ضبط الإنفاق، مما يتيح تقييم دقيق لتوجيه الموارد نحو الاستثمارات البيئية الحيوية. وعلى الصعيد التنفيذي، تشكل الأجهزة العليا للرقابة المالية مثل مجلس المحاسبة جهازًا مستقلًا يقيم كفاءة استخدام الموارد ومدى توافق الإنفاق مع الأهداف المناخية والتنموية، ما يسهم في تعزيز الحكم الرشيد وتصحيح المسارات التنفيذية عند الحاجة.

يعكس هذا التداخل بين الرقابة التشريعية والتنفيذية فلسفة متكاملة تهدف إلى ترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة، وتعتبر آلية أساسية لتفعيل التحول نحو اقتصاد أخضر. وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين؛ في المبحث الأول، سنسلط الضوء على دور البرلمان في تعزيز مواجهة تغير المناخ، بينما نتناول في المبحث الثاني، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في مواجهة تغير المناخ.

المبحث الأول: دور البرلمان في تعزيز مواجهة تغير المناخ

البرلمان سلطة مركزية في الأنظمة الديمقراطية، تضطلع بمجموعة من المهام الحيوية التي تؤثر بشكل مباشر على حياة المواطنين. تتمثل وظائف البرلمان الأساسية في التشريع، وفي تمثيل إرادة الشعب من خلال أعضائه المنتخبين، ومع ذلك، فإن إحدى أهم وظائفه هي الوظيفة الرقابية حيث يمارس الرقابة على أداء الحكومة لضمان التزامها بتطبيق القوانين والسياسات العامة بشكل فعال وشفاف.

في ظل التحديات العالمية المتزايدة، برز دور البرلمان في معالجة القضايا المتعلقة بتغير المناخ كجزء من مهامه الرقابية، من خلال مناقشة السياسات البيئية وتشريعاتها، إذ يمكن للبرلمان مراقبة التزام الحكومة باتفاقيات المناخ الدولية، وضمان تطبيق استراتيجيات وطنية تهدف إلى تقليل انبعاثات الكربون وحماية الموارد الطبيعية. كما يساهم في تطوير التشريعات التي تشجع على التحول نحو الطاقة المتجددة والاقتصاد الأخضر. إلى جانب ذلك، يلعب البرلمان دورًا محوريًا في الرقابة على الميزانية العامة، مما يتيح له توجيه الإنفاق الحكومي نحو مواجهة تغير المناخ أثناء مناقشة مشاريع الميزانية.

بناء على ما تقدم سنقسم هذه المبحث إلى مطلبين؛ المطلب الأول نعالج فيه الوظيفة الرقابية للبرلمان، أما المطلب الثاني نخصصه للرقابة المالية للبرلمان وتغير المناخ.

المطلب الأول: الوظيفة الرقابية للبرلمان

تُشكِّل الرقابة البرلمانية أداة رئيسية لضمان مشروعية السلطة وشفافيتها، إذ تُعدّ من أهم الضمانات القانونية والسياسية التي تحفظ توازن الحكم وتعزز من فعالية الرقابة الديمقراطية في المجتمع. فالرقابة البرلمانية تمكّن ممثلي الشعب من متابعة مدى التزام الحكومة بحدود صلاحياتها وتحقيقها للسياسات العامة بما يتفق مع مصلحة المواطنين مما يرفع من مستوى الشفافية والمساءلة (الفرع الأول).

تعتبر الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة إحدى صور الرقابة التي تضمن سلامة تخصيص الموارد العامة وتوجيهها نحو الأولويات الوطنية. ومن خلالها، يتابع البرلمان كيفية صرف المال العام ويقيم أداء الجهات الحكومية، مما يسهم في تحسين إدارة الموارد وتقليل الهدر المالي. ويعمل هذا النوع من الرقابة على ترقية الحكم الرشيد، والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية وأشكالها

الرقابة ليست مجرد ضمانة، بل عملية اجتماعية واقتصادية تهدف إلى تقييم سلوك الدولة وتحسين استثمار الموارد لتحسين مستوى المعيشة. فهي عملية تهدف إلى التأكد من التزام مختلف الهيئات بمسؤولياتها، وتطبيق السياسات والبرامج وفقاً للقوانين والمعايير المحددة (أولا). وتأتي الرقابة البرلمانية كأحد أشكال الرقابة المهمة حيث يمارس البرلمان دوره في الإشراف على أداء السلطة التنفيذية (ثانيا).

أولا: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة بصورة عامة

الرقابة على أعمال الإدارة العامة هي مفهوم واسع ومعقّد يتجاذبه اختلاف المفاهيم والأهداف والوسائل، مما يجعل من الصعب وضع تعريف موحّد وشامل.[360] هذا الاختلاف ينبع من تعدد أهداف الرقابة، وتنوع أنواعها ووسائلها، وكذلك اختلاف الخلفيات الفكرية والإيديولوجية والسياسية والاقتصادية التي تؤطرها.

رغم هذا التعقيد، يمكن تعريف الرقابة على أعمال الإدارة العامة بأنها "عملية متعددة الأبعاد تشمل الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية، وتوظف كافة الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات والهيئات الدستورية والشعبية والقضائية والإدارية المختصة. تهدف هذه العملية إلى تحقيق نظام رقابي فعّال يحمي المصلحة العامة ويضمن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.[361]

يعني مصطلح الرقابة التحقيق والفحص والإشراف والتحقق من إنجاز محدد أو كشف أمر غامض والوصول إلى الحقيقة. وهي المسار القانوني والفني الذي تتأكد من خلاله الهيئة الرقابية من سلامة التصرفات السياسية والإدارية، وضمان التزام المؤسسة أو الشخص بالقانون. كما تهدف إلى التأكد من تطابق الأداء مع المصلحة العامة. وفي حال إخلال الحاكم بواجباته، تتحول الرقابة إلى محاسبة شعبية تضمن عدم انحراف الأنظمة عن أهداف الشعب وقيمه. تُحفز الرقابة القائمين على المؤسسات وتحاسبهم على أي تقصير لضمان تحقيق الأهداف بفاعلية وفي الوقت المناسب.

باعتبارها عملية تقنية تتطلب الرقابة مجموعة من الإجراءات ومنهجية محددة تحدد طبيعة المسؤولية واستمراريتها. وتتم هذه العملية ضمن إطار قانوني ودستوري يحدد وضع الرقابة ونطاقها

[360]- عمار عوابدي، عملية الرقابة الفضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، 1994، ص3.

[361]- بن سي حمو محد المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة-دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية تخصص: شريعة وقانون، جامعة أدرار كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم الشريعة، 2011/2010، ص23.

ووسائلها وعقوباتها. يبدأ التخطيط بتحديد أهداف العملية ومراحلها، بما في ذلك تقييم تقارير المؤسسة وإبداء الرأي حول كفايتها، ثم قياس إنجازاتها. بعد ذلك، يتم مراقبة أهداف الرقابة وتحديد نطاقها، سواء كانت تخص المؤسسة ككل أو جزء منها.

تستلزم الرقابة تحديد معايير لتقييم الأداء، التي قد تكون كمية أو نوعية، وفقًا للقواعد المتعارف عليها أو أفضل الممارسات. بعد جمع الأدلة وتحليلها، تُنفذ خطة الرقابة لجمع المعلومات اللازمة لدعم القرارات. في حال وجود تعديلات ضرورية، يتم تعديل الخطة وفقًا لذلك، ثم تُستخلص الاستنتاجات وتُدعم بالمعلومات المتاحة. في نهاية العملية، يُعد تقرير مفصل يوضح النتائج النهائية.[362]

يبقى من الضروري توضيح العلاقة بين الرقابة وبعض المصطلحات المشابهة مثل المساءلة المحاسبة، والشفافية:

1-المحاسبة؛ وهي آلية تُستخدم لتصحيح الأخطاء والاختلالات في الوقت المناسب، وتعد -مدخلاً لإصلاح النظام السياسي. في السياق الاقتصادي، ترتكز المحاسبة على مبادئ ملزمة للتحقق من صحة تسجيل العمليات المالية وإنفاق موارد الدولة. في النظم الديمقراطية، تمثل المحاسبة واجبًا شعبيًا يمارس من خلال الانتخابات، وتُستخدم لإسقاط الحكومات التي لا تلتزم بمعايير الأداء السليم. تتقاطع المحاسبة مع الرقابة في أنها جزء أساسي منها، حيث تعتمد الرقابة على المحاسبة لتقييم أداء المؤسسات.

2-المساءلة؛ وتعني أن يتحمل الأفراد مسؤولية أعمالهم ونتائجها، حيث تترسخ الثقة بأن هناك جهة رقابية تتابع وتحاسب. ظهرت المساءلة بشكل واضح في السبعينيات في الولايات المتحدة، وأصبحت ركيزة أساسية لتقييم الأداء المؤسساتي والسياسي. المساءلة قد تكون ذاتية، حيث تراقب الحكومة

[362]- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري-مقاربة تحليلية مقارنة-دار الهدى، الجزائر، 2015، ص25.

نفسها، أو خارجية كما يحدث من خلال البرلمان الذي يراقب الحكومة ويحاسبها على أدائها. المساءلة تعزز الشفافية وتمنع الفساد وتساعد على تصحيح مسار العمل الحكومي.

3- الشفافية؛ تهدف الرقابة إلى الكشف عن الفساد والممارسات الخاطئة في الحكومات ولا يمكن تحقيق ذلك بدون الشفافية، التي تعني الوضوح في عرض البيانات والمعلومات المتعلقة بعمل الحكومات، مما يساعد على تقليص الفساد.[363]

ثانيا: مفهوم وآليات الرقابة البرلمانية

مع تراجع الدور التشريعي للبرلمانات في الأنظمة السياسية المختلفة، زادت أهمية الدور الرقابي لمؤسسة البرلمان، بل ذهب أكثر الباحثين إلى اعتبار أن الوظيفة الأولى لهذه المؤسسة هي مراقبة العمل الحكومي، فالرقابة البرلمانية هي أحد أهم جوانب الحوكمة الجيدة، إذ تعمل على توازن القوى بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وتمنع تمركز السلطة في يد الحكومة. من خلال الرقابة، يستطيع البرلمان ضمان أن الحكومة تعمل في إطار القانون وتلتزم بالسياسات التي تم إقرارها مسبقاً، خاصة في المجال المالي، حيث يُمكن أن يؤدي سوء الإدارة إلى هدر الموارد أو انتشار الفساد.

لقد عرّف البعض الرقابة البرلمانية بأنها تلك الأعمال الرقابة التي تمارسها تمارسها الهيئات البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، سواء الحكومة أو الإدارة العامة، باستخدام الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظمة بموجب القوانين الأساسية. تتم هذه الرقابة ضمن الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المعمول بها، وتهدف إلى حماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وضمان حقوق وحريات الإنسان والمواطن من كافة مظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري.

[363]- المرجع نفسه، ص26.

كما تُعرف الرقابة البرلمانية بأنها دراسة وتقييم أعمال الحكومة، مقترنة بحق البرلمان في إصدار أحكام قد تؤدي إلى استقالة الحكومة في حالة سحب الثقة منها. وتُعتبر أيضًا وسيلة لتقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية بشأن أعمال السلطة التنفيذية، للكشف عن أي تقصير أو سوء تنفيذ للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤوليات ومساءلة الجهات المعنية عن ذلك.[364]

الرقابة البرلمانية، إذاً، هي مجموعة من الأدوات والآليات التي يُوظّفها البرلمان لمتابعة أداء الحكومة ومساءلتها عن سياساتها وأفعالها. من أهم تلك الآليات استجواب الوزراء والأسئلة البرلمانية تشكيل لجان تحقيق، مراجعة تقارير الأداء الحكومي أو بيان السياسة العامة، والرقابة على تنفيذ الميزانية. على غرار برلمانات العالم، يعمل البرلمان الجزائري على تطبيق آليات متعددة تُمكّنه من متابعة أداء السلطة التنفيذية وتقييم مدى التزامها بتحقيق الأهداف الوطنية. وتتنوع هذه الآليات لتشمل أدوات رقابية مختلفة، سنحاول فيما يلي التطرق إليها بمزيد من التفصيل.

1-النظر في مخطط الحكومة

أقر الدستور الجزائري في مادته 106، للبرلمان الحق في ممارسة الرقابة السياسية على الحكومة من خلال آلية مناقشة مخطط الحكومة والتصويت عليه بالقبول أو الرفض. ومن خلالها منح تمثل هذه الآلية أداةً محورية لتعزيز المساءلة السياسية، حيث تُمكّن البرلمان من تقييم سياسات الحكومة وتوجهاتها، والتأكد من مدى انسجامها مع الأهداف الوطنية.

في حال أثيرت ملاحظات أو اعتراضات خلال المناقشة العامة، يُمكن للوزير الأول تعديل المخطط ليعكس التوصيات البرلمانية. إضافةً إلى ذلك، يُلزم الوزير الأول بعرض مخطط الحكومة على مجلس الأمة، الذي يمتلك بدوره صلاحية إصدار لائحة بشأنه، مما يعزز من تكاملية الرقابة بين

[364]- بن سي حمو محد المهدي، مرجع سابق، ص24.

غرفتي البرلمان. وبالتالي فإن هذه الآلية تسهم في تعزيز الشفافية السياسية وتوجيه العمل الحكومي نحو تلبية تطلعات المواطنين وتحقيق الأهداف التنموية للدولة.

2-بيان السياسة العامة

تعد آلية "بيان السياسة العامة" من أبرز الأدوات الرقابية اللاحقة الممنوحة للبرلمان، حيث يُلزم الحكومة بعرض بيان شامل يتضمن برنامجها وأعمالها.[365] يُعد هذا البيان إجراءً خاصًا بالحكومة، يتم من خلاله تقديم عرض حول التطورات الجديدة والمهمة في سياستها، حيث يُطلع المجلس الشعبي الوطني على ما تم تحقيقه وما هو قيد التنفيذ، مع توضيح أسباب عدم تنفيذ بعض البنود. بالإضافة إلى ذلك يُتيح البيان للحكومة تقديم رؤية استشرافية حول ما تنوي القيام به في المستقبل. يعتبر بيان السياسة العامة أداة يمكن من خلالها للنواب سحب الثقة من الحكومة في حال عدم اقتناعهم بسياساتها، مما يؤدي إلى استقالتها. وفي حال قبول البرلمان للبيان، يتم إصدار لائحة دعم سياسي للحكومة، بينما في حالة الرفض، يتم تفعيل آلية ملتمس الرقابة.

3- ملتمس الرقابة

تعد آلية ملتمس الرقابة أداة تمكن البرلمان من مساءلة الحكومة حول تنفيذ برنامجها. وقد نص الدستور الجزائري في المادة 161 على هذه الآلية، حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني، أثناء مناقشة بيان السياسة العامة أو عقب استجواب، أن يُجري تصويتًا على ملتمس رقابة يستهدف مساءلة الحكومة عن مسؤولياتها. يُشترط لقبول ملتمس الرقابة أن يكون موقَّعًا من قبل سبعة نواب على الأقل ويتطلب اعتماده الحصول على أغلبية ثلثي أصوات النواب. في حال التصويت لصالح الملتمس

[365]- جاء في المادة 111 من دستور الجمهورية الجزائرية أنه "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تبرز من خلاله مدى تنفيذ مخططها. وتعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، التي يمكن أن تختتم بلائحة."

يتوجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وفقًا للحالة، تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.[366]

4- الأسئلة البرلمانية والاستجوابات

الأسئلة البرلمانية والاستجوابات هي من الوسائل الرقابية المهمة التي يمتلكها البرلمان لتقييم أداء الحكومة. يمكن للبرلمان توجيه الأسئلة البرلمانية إلى أعضاء الحكومة، سواء كانت هذه الأسئلة شفوية أو كتابية. وتعد هذه الأسئلة وسيلة فعالة لجمع المعلومات وتوضيح موقف الحكومة بشأن القضايا العامة، مما يعزز الشفافية والمساءلة. وفقًا للمادة 157 من الدستور الجزائري، يُسمح للجان البرلمانية باستدعاء أعضاء الحكومة لمناقشة القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة، مما يعزز دور البرلمان في مراقبة الأداء الحكومي. وتنص المادة 158 من الدستور على أن أعضاء البرلمان يمكنهم توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

أما الاستجواب، فهو أداة رقابية أخرى تستخدمها البرلمان، ويتميز عن الأسئلة البرلمانية بأنه موجه إلى الحكومة بشكل عام، وليس إلى وزير بعينه. يُعد الاستجواب وسيلة فعّالة للبرلمان لإجبار الحكومة على تقديم توضيحات شاملة بشأن سياساتها وإجراءاتها.[367]

5- لجان التحقيق

لجان التحقيق هي آلية رقابية منصوص عليها في الدستور الجزائري بموجب المادة 159 التي تمنح البرلمان الحق في تشكيل لجان تحقيق في أي وقت بهدف التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. تتمتع هذه اللجان بطابع مؤقت، حيث تنتهي مهمتها بتقديم تقريرها، مما يجعلها وسيلة فعالة لضمان الرقابة على أداء الحكومة.

[366]- دستور الجمهورية الجزائرية، مرجع سابق.
[367]- حراق مصباح، مرجع سابق، ص196.

تتمتع لجان التحقيق بصلاحيات واسعة، مما يتيح لها إجراء تحقيقات شاملة في مجالات متعددة، بما في ذلك الإنفاق العام ومراقبة تنفيذ السياسات الحكومية. بذلك، تسهم هذه اللجان في تعزيز الشفافية والمساءلة، وتتيح للبرلمان تقييم مدى التزام الحكومة بتطبيق سياساتها وتنفيذها بفعالية.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة

شكّلت الاختصاصات المالية إحدى أهم الأسس التي قامت عليها المؤسسة البرلمانية هذه الاختصاصات تتمثل أساسا في مراقبة استخدام الحكومة للميزانية العامة. وللبرلمان سلطة الموافقة على الميزانية أو رفضها، ومن ثم مراقبة تنفيذها لضمان التزام الحكومة بتوجيه الأموال العامة بالطريقة المناسبة.

عرّف المكتب العام للتدقيق الحكومي في الولايات المتحدة الرقابة المالية بأنها "عملية فحص ومراجعة العمليات المالية للتأكد من مدى الالتزام بالقوانين والتشريعات."[368]والرقابة المالية هي مفهوم متلازم مع إدارة الأموال العامة بوصفها تصرفاً ائتمانياً، إذ تهدف إلى الكشف عن أي مخالفة للمعايير المعمول بها أو أي تجاوز على مبادئ الشرعية والكفاءة في الإدارة المالية. فلا تعتبر الرقابة المالية هدفاً بحد ذاته، لكنها عنصر أساسي في نظام الإدارة المالية يهدف إلى تصحيح المخالفات في وقت مبكر، إما عبر اتخاذ إجراءات تصحيحية فورية، أو تحميل المسؤولية للجهات المعنية[369].

[368]-الدوري مؤيد عبد الرحمان، لجنابي طاهر موسى، إدارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2013، ص123.

[369]-إعلان ليما حول التوجيهات المتعلقة بالمبادئ الرقابية،1977. متاح على الموقع الإلكتروني للأنتوساي، تم التصفح بتاريخ 22-01-2021.
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/independence/Lima_BUCH_2013_EFDSA.pdf

أولا: الإطار القانوني للرقابة المالية للبرلمان في الجزائر

تتمثل الرقابة البرلمانية في حق السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية حيث تحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظرا لما تتوفر عليه من آليات للرقابة السابقة والمعاصرة واللاحقة لتنفيذ الميزانية العامة[370].

ويطلق عليها كذلك الرقابة السياسية في مطالبة المجالس النيابية للحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجواب وعلى هذا فإن الرقابة التشريعية على الموازنة العامة تتمثل في مرحلتين: المرحلة المعاصرة لتنفيذ الميزانية والمرحلة اللاحقة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة[371]. حيث تختتم السنة المالية على مستوى البرلمان بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة أي اختتام السنة المالية.[372]

تستند ممارسة البرلمان الجزائري لسلطته المالية إلى مجموعة من المرجعيات القانونية الأساسية، تشمل الدستور الجزائري، القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية والنظام الداخلي للبرلمان. وقد منحه الدستور صلاحيات واضحة في هذا المجال، تتيح له التدخل في التشريع المالي عبر التصديق على قوانين المالية، وفرض الضرائب والرسوم وتحديد أسسها ونسبها.

وفقًا للمادة 139 من الدستور، يملك البرلمان صلاحية التشريع في مجال المالية، بما في ذلك التصويت على قوانين المالية وتحديد الضرائب والرسوم، ولضمان فعالية دوره الرقابي، تنص المادتان

[370]-بعلي محمد الصغير أبو العلا يسرى، المالية العامة النفقات العامة الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2003 ص112.
[371]-محرزي محمد عباس، مرجع سابق، ص455.
[372]-زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،2005، ص156.

155 و156 من الدستور على ضرورة أن تزوده الحكومة بالمعلومات والوثائق اللازمة، وتقديم تقرير لكل غرفة برلمانية حول استخدام الاعتمادات المالية المصادق عليها لكل سنة مالية.[373]

بالرغم من أن عملية إعداد الميزانية والتحضير الأولي لها تُجرى من قِبل السلطة التنفيذية ممثلةً في الإدارة العامة لما تمتلكه من إمكانيات ووسائل تؤهلها لذلك بفاعلية، فإن للبرلمان دورًا أساسيًا من الناحية القانونية. فالبرلمان هو الجهة المخولة بمنح الترخيص اللازم لتنفيذ الميزانية، سواء من حيث استخدام الاعتمادات أو تحصيل الإيرادات، فتصبح عندئذ الميزانية برنامج عمل يحدد الاستراتيجية الأساسية للدولة سياسيًا، اقتصاديًا واجتماعيًا.

في إطار هذه الرقابة القبلية على الميزانية، يتمتع البرلمان، بصفته الهيئة المخولة بالمصادقة على مشروع الميزانية العامة، بحق إبداء ملاحظاته وطلب التعديلات الضرورية التي تتعلق بنفقات وإيرادات الدولة، وخاصة ما يتعلق بالضرائب.

أما في سياق الرقابة اللاحقة، فقد منح المشرع الجزائري للبرلمان صلاحيات رقابية تتيح له التدقيق في مدى قانونية تنفيذ الميزانية التي صادق عليها. حيث يتولى البرلمان مراقبة تنفيذ الميزانية لتحديد مكامن القصور أو التجاوزات في صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، مع التأكد من التزام الحكومة بالنصوص القانونية المنظمة لهذا المجال. وتشمل الأدوات المتاحة للبرلمان لمراقبة تنفيذ الميزانية مناقشة قانون ضبط الميزانية والتصويت عليه، إضافةً إلى إمكانية تفعيل ملتمس الرقابة إذا لم تتمكن الحكومة من إقناع البرلمان بنهجها العام في تنفيذ المشاريع.[374]

ثانيا: أدوات البرلمان للرقابة على الميزانية العامة

لا شك أن آليات تفعيل وظيفة الرقابة التي يمارسها البرلمان على النشاط المالي للحكومة تعد من بين أهم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها هذه السلطة، ويتم بموجبها توظيف أدوات دستورية

[373]-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق.
[374]- عمراوي، حجاج، مرجع سابق، ص 542.

وقانونية، تتجسد مظاهرها في مراقبة عمليات تنفيذ الموازنة العامة للدولة عبر مجموعة من الوسائل التي تتزامن ومسار النفقة العمومية.[375]

1-اللجان المالية والميزانية

تعتبر الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ القوانين المالية جوهر عمل اللجان المالية في البرلمان وخاصة لجنة المالية والميزانية التابعة للمجلس الشعبي الوطني ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة. عند إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يُحال إلى لجنة المالية والميزانية التي تضطلع بمهمة دراسته بعمق، وذلك وفقًا للأطر القانونية المعتمدة في التشريع الجزائري.

تُعقد عدة جلسات لدراسة المشروع بحضور ممثل الحكومة، وهو وزير المالية، الذي يجيب على استفسارات اللجنة ويوضح النقاط التي قد تكون غير مفهومة. يتمثل دور اللجنة في مراجعة أحكام المشروع واقتراح التعديلات اللازمة لضمان توازن الإيرادات والنفقات وملاءمتها للأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة. بعد اكتمال الدراسة، تُعد اللجنة تقريرًا تمهيديًا يشمل الملاحظات والتوصيات حول المشروع، ثم ترفعه إلى المجلس الشعبي الوطني، الذي يناقش مشروع قانون المالية خلال جلسات خاصة بعد عرض تفصيلي من وزير المالية.

من أجل أداء وظيفتهما يتيح كل من الدستور،[376]والقانون العضوي لقوانين المالية 18-15[377] لهاتين اللجنتين الحصول على جميع المعلومات والمستندات التي قد تسهل عملهما. يحق لأعضاء هاتين اللجنتين الرقابة الفورية في عين المكان، والتحقق من استخدام الاعتمادات المخصصة، ويجوز أن تستمع اللجان إلى وزير المالية أو أي وزير آخر للإجابة عن تساؤلات بشأن تنفيذ قانون المالية.

[375]- كوثر صخراوي، مريم بالأطرش، آليات تفعيل الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية في الجزائر ضمن القانون العضوي 18-15 والمتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 12 العدد01، 2022 ص519.

[376]-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق.

[377]-القانون العضوي رقم 18-15، مرجع سابق.

2- قانون ضبط الميزانية

كما تم الإشارة إليه سابقا فإن أحكام الدستور الجزائري، تُلزم الحكومة بتقديم تقارير سنوية لكل غرفة في البرلمان توضح كيفية استخدام الاعتمادات المالية المعتمدة في الميزانية العامة للدولة، وهي خطوة أساسية في إطار متابعة تنفيذ السياسات المالية. ولدعم هذا الإجراء الرقابي، يأتي قانون ضبط الميزانية كوسيلة أساسية لضمان الشفافية والمساءلة المالية.

تكريس الرقابة البرلمانية من خلال قانون ضبط الميزانية يتم في المرحلة التالية لتنفيذ قانون المالية، حيث يقدم هذا النصّ تقريراً تفصيلياً حول الاستخدام الفعلي للاعتمادات المالية المرصودة خلال السنة، مما يسمح للهيئة التشريعية بمقارنة ما تم إنفاقه فعلياً مع ما تم التصريح به في بداية العام. وبالتالي فإن القانون يكفل للبرلمان التحقق من مدى تطابق الإنفاق العام مع الأهداف والسياسات التي وُضعت سلفًا.

في سياق حركة إصلاح تسيير المالية العمومية جاء القانون العضوي لقوانين المالية 18-15 بهدف إحداث توازن في العلاقة بين السلطات الثلاث في الدولة، خاصة فيما يتعلق بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية في المجال المالي والميزانياتي. [378] إذ كشفت التجربة على مدى عقود عن ضعف الممارسة البرلمانية في الجزائر، ووجود فجوة كبيرة بين النصوص القانونية وواقع البرلمان ضمن منظومة اتخاذ القرار، خصوصًا في المجال المالي، سواء من حيث المبادرة بالقوانين أو من جهة الأداء الرقابي على أعمال الحكومة.

يستشف هذا التحول من وثيقة عرض الأسباب الداعية لتبني مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية 18-15، والتي تظهر النية والرغبة في تدارك نقص فعالية الرقابة على النفقات العمومية، حيث كان المسيرين غير ملزمين بتقديم تقارير تعرض فيها النتائج المتحصل عليها مقارنة

[378]-المرجع نفسه.

بالوسائل المكرسة. وعليه، يبقى البرلمان محصورًا في مقاربة كمية للميزانيات، ترتكز على حجم الاعتمادات فقط، ونسبة تطورها، ونسبة استهلاكها.

من أجل تفعيل الدور المالي للبرلمان، تطرقت المواد 86، 87 و88 من القانون العضوي 18-15 إلى أحكام قانون ضبط الميزانية. فقد نصت المادة 86 على أن "قانون تسوية الميزانية يعاين ويضبط المبلغ النهائي للإيرادات المقبوضة والنفقات المنفذة خلال السنة المالية." ويشمل القانون حساب السنة المالية الذي يحتوي على: الفائض أو العجز الناتج عن الفرق بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة، والأرباح والخسائر المسجلة في عمليات الحسابات الخاصة بالخزينة والأرباح والخسائر التي قد تنتج عن إدارة عمليات الخزينة. ويضبط القانون الموارد والأعباء التي ساهمت في التوازن المالي للسنة.[379]

كما يصادق قانون ضبط الميزانية على حساب نتائج السنة المالية، ويتم إعداد هذا الحساب استنادًا إلى الموارد والأعباء وفق الشروط الواردة في القانون العضوي. وتشمل حصيلة السنة المالية نتائج المحاسبة، التي يتم تصديقها مع ملحقاتها بعد التخصيص. ويتيح القانون آليات رقابية إضافية منها: التصديق على التعديلات بموجب مرسوم تسبيق الاعتمادات المالية المفتوحة للسنة؛ تغطية الاعتمادات المالية اللازمة لكل برنامج لتسوية التجاوزات الناتجة عن حالات القوة القاهرة مع إلغاء الاعتمادات غير المستعملة رفع مبالغ المكشوف المصرح بها إلى المستوى الملاحظ لكل حساب خاص؛ وضبط أرصدة الحسابات غير المنقولة للسنة المقبلة؛ تصفية الأرباح والخسائر في كل حساب.

بالإضافة إلى ذلك نصت المادة 86 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، على ما يلي: "يجوز أن يتضمن قانون تسوية الميزانية أحكامًا بشأن إعلام ورقابة البرلمان لتسيير مالية الدولة إضافةً

[379]-المرجع نفسه.

إلى محاسبة الدولة ونظام مسؤولية الأعوان العموميين. ويُودع مشروع قانون تسوية الميزانية والوثائق الملحقة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل الأول من شهر أغسطس، ويتعلق بالسنة المالية ن-1."[380]

من جهتها، تشير المادتان 87 و88 إلى مجموعة من الوثائق الملحقة بالمشروع وهي الملاحق التفسيرية للعمليات الميزانياتية والخزينة، وحساب الدولة العام، وتقرير وزاري حول الأداء الذي يوضح الظروف التي تم فيها تنفيذ البرامج ومدى تحقيق الأهداف وفق المؤشرات المحددة والنتائج المحققة مع تفسير أي اختلافات.[381]

يرفق مشروع القانون بتقريرين من مجلس المحاسبة؛ الأول يخص نتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية، والثاني يُعنى بتصديق حسابات الدولة وفق المعايير النظامية مرفقًا بتقرير عن التحقيقات المتعلقة بذلك. وفقًا للمادة 89 من القانون العضوي 18-15 التي تضمنت أحكاما انتقالية لتنفيذ القانون العضوي لقوانين المالية، ستُعد وتناقش مشاريع قوانين ضبط الميزانية للسنتين 2024 و2025 مع الرجوع إلى السنة المالية -2، على أن تكون سنة 2026 أول سنة تُحضر وتُناقش فيها مشاريع قوانين التسوية بالرجوع إلى السنة المالية ن-1.[382]

يشير القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، إلى مجموعة من الأحكام التي تعزز من دور البرلمان في الرقابة على المالية العامة وتظهر هذه الأحكام بوضوح توجه المشرع الجزائري نحو تمكين البرلمان من دوره الرقابي والتقييمي للسياسات المالية، مما يساهم في تدعيم الشفافية والمساءلة العامة ويدعم الاستقرار المالي.

[380]- المرجع نفسه.
[381]-المرجع نفسه.
[382]-المرجع نفسه.

بالإضافة إلى المادتين 106 و107 من القانون التي جاءتا لتكرسا رقابة البرلمان على الميزانية العامة من خلال قانون تسوية الميزانية، سمح النص القانوني باستعمال الأسئلة البرلمانية كوسيلة مباشرة للرقابة المالية، وهو ما بينته المادة 108 بقولها "يُسمح لأعضاء البرلمان بتقديم أسئلة شفوية أو كتابية لأعضاء الحكومة حول كيفية استخدام الموارد المالية العامة. ويعتبر هذا الإجراء وسيلة فعالة للحصول على توضيحات مباشرة من الحكومة حول مختلف أوجه الإنفاق، مما يدعم دور البرلمان في تحقيق الرقابة الدقيقة والمستمرة على مالية الدولة.[383]

علاوة على ذلك فإن التقرير الحكومي حول الاقتصاد الوطني يعتبر أداة هامة تُمكّن البرلمان من الاطلاع على الاستراتيجيات المالية المتبعة، وتقييم السياسات العامة وتقديم اقتراحات وتوصيات لتحسين الأداء المالي والاقتصادي للدولة، فقد نصت المادة 109 من القانون رقم 23-07 المبين أعلاه على "حق البرلمان بمناقشة التقرير الحكومي المتعلق بتطور الوضع الاقتصادي الوطني وتوجيه المالية العامة".[384]

المطلب الثاني: الرقابة المالية للبرلمان وتغير المناخ

برز مؤخرا دور البرلمانات في الرقابة المالية لضمان استجابة فعّالة لقضايا التغير المناخي. فالبرلمان، باعتباره مؤسسة تشريعية ورقابية، يلعب دوراً محورياً في تقييم مدى التزام الحكومات بتنفيذ السياسات البيئية وضمان توجيه الميزانيات نحو تحقيق أهداف الاستدامة وتقليل آثار التغير المناخي. ويشمل هذا الدور مجموعة من الآليات التي تُمكّن البرلمان من التأكد من تخصيص الموارد اللازمة لتنفيذ خطط مواجهة تغير المناخ. قسمنا هذا المطلب إلى فرعين؛ نتناول في الفرع الأول البرلمان

[383]- قانون رقم 23-07 مؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، مؤرخة في 25-06- 2023.

[384]- هذه الآلية تم استحداثها بناء على أحكام المادة 72 من القانون العضوي رقم 18-15 المعدل والمتمم، والتي نصها كالآتي: "تعرض الحكومة أمام البرلمان قبل نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية في إطار إعداد مشروع قانون المالية للسنة، تقريرا حول تطور وضعية الاقتصاد الوطني وحول توجيه المالية العمومية، يحتوي على – :عرض التوجيهات الكبرى لسياستها الاقتصادية والميزانياتية، –تقييم على المدى المتوسط لموارد وأعباء الدولة. يمكن أن يكون هذا التقرير محل مناقشة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

والعمل المناخي. بينما نستعرض في الفرع الثاني تجارب دولية في الرقابة البرلمانية على ميزانية المناخ.

الفرع الأول: البرلمان والعمل المناخي

من الناحية النظرية، لا تختلف الرقابة البرلمانية على قضية تغير المناخ عن الرقابة على قضايا أخرى، لكن على أرض الواقع، تتسم الرقابة المتعلقة بالمناخ بتعقيدات ومتطلبات خاصة لاسيما مع الحاجة المتزايدة لميزانيات أكبر وقدرات تنفيذية محسنة. يستعرض هذا الفرع القضايا الرئيسية التي ينبغي على البرلمانيين الانتباه لها، وبعض الآليات التي تعزز قدرة البرلمان على الرقابة الفعالة على تغير المناخ.

أولا: دور البرلمان في صياغة التشريعات المناخية

يُعد التشريع الأداة الرئيسية التي يمتلكها البرلمان لمواجهة تحديات تغير المناخ. فمن خلال سن القوانين وتطوير السياسات العامة، يمكنه وضع إطار قانوني يدعم استراتيجيات التكيف والتخفيف من آثار هذه الظاهرة. منذ توقيع بروتوكول كيوتو عام 1997، بدأ اهتمام البرلمانات حول العالم يتزايد في إعداد تشريعات فعالة لمكافحة تغير المناخ، ليتضاعف عدد هذه التشريعات من 426 قانونًا في عام 2009 خلال مؤتمر كوبنهاغن إلى 2345 قانونًا بحلول عام 2015.

تشمل هذه التشريعات مجالات حيوية، مثل تقليل انبعاثات غازات الدفيئة، وتعزيز استخدام مصادر الطاقة المتجددة، وتنظيم أسواق الكربون عبر آليات مثل تداول الانبعاثات. فعلى سبيل المثال، اعتمدت كوريا الجنوبية نظام تداول الانبعاثات، مستفيدةً من التجربة الناجحة للاتحاد الأوروبي.[385]

[385] -CABRI, Op.cit., P40.

إضافةً إلى ذلك، يُسهم وجود إطار قانوني قوي في تحفيز الاستثمارات في التقنيات الخضراء ودعم الابتكار المستدام، كما يعزز التزام القطاع الخاص بتبني ممارسات صديقة للبيئة. وهذا بدوره يساعد الدول على تحقيق أهدافها الوطنية. تتطلب الرقابة الفعالة على تنفيذ السياسات المناخية وضع مبادئ توجيهية واضحة، بالإضافة إلى أهداف ومؤشرات قياس دقيقة. ويجب أن تُحدد هذه المبادئ خلال عملية صياغة التشريعات لضمان إمكانية التقييم المستمر والشفافية في التنفيذ.

في هذا السياق، يُعتبر وجود "قانون وطني للمناخ" من الأدوات الفعالة، حيث يحدد الأهداف المناخية العامة، ويُوفر إطارًا قانونيًا شاملًا يمكّن الحكومة والجهات المحلية من قياس التقدم المحقق بفعالية. كما يُساعد البرلمانيين على تقييم كفاءة التنفيذ واتخاذ التدابير اللازمة عند الحاجة. ولضمان تحسين الرقابة، يجب أن تلزم القوانين المناخية الجهات المختصة بتقديم تقارير دورية، إذ تُعد ندرة البيانات وعدم توفر التقارير في الوقت المناسب من أبرز العوائق التي تعيق الرقابة البرلمانية الفعالة. ومن خلال إلزام الوزارات والمؤسسات الحكومية بنشر معلومات دورية حول التقدم المحرز، يتمكن البرلمانيون من أداء دورهم الرقابي بكفاءة أكبر.

لا يمكن تحقيق الأهداف المناخية بشكل فعال دون دمج قضايا تغير المناخ في مختلف القطاعات، الأمر الذي يتطلب تنسيقًا قويًا بين الجهات المعنية. لذا، يجب على اللجان البرلمانية المختصة متابعة القضايا المناخية ليس فقط على مستوى التشريع، ولكن أيضًا في تخصيص الميزانيات في قطاعات حيوية مثل الطاقة، الزراعة، والبنية التحتية. يؤدي هذا التنسيق إلى توجيه الاستثمارات نحو الحلول المستدامة وتعزيز تكامل الجهود الوطنية لمكافحة تغير المناخ. ومن خلال التشريعات الفعالة والرقابة المستمرة، يمكن للبرلمان لعب دور محوري في تحقيق التنمية المستدامة وحماية البيئة للأجيال القادمة.[386]

[386] -Ibid., p.41.

ثانيا: دور البرلمان في متابعة الالتزامات الدولية للمناخ

تُعد البرلمانات جزءًا أساسيًا من متابعة وتنفيذ الالتزامات الدولية المتعلقة بالمناخ، إذ تتجاوز هذه الالتزامات كونها مجرد تعهدات لتصبح إطارًا يستدعي اتخاذ خطوات فعالة عبر تشريعات وطنية متكاملة. في هذا الإطار، يلعب البرلمان دورًا محوريًا في صياغة السياسات العامة بما يتوافق مع المتطلبات الدولية؛ حيث يقوم بمراجعة أو إقرار تشريعات تهدف إلى تعزيز استخدام الطاقة المتجددة وتنظيم انبعاثات غازات الدفيئة وتطبيق استراتيجيات التخطيط الحضري المستدام.

كما يُتيح تفاعل البرلمان مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني جمع آراء متعددة تُسهم في تحسين جودة التشريعات وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة، خاصةً من خلال مطالبة الحكومة بتقديم تقارير دورية تُفصّل مستوى التقدم في تنفيذ الالتزامات.

ورغم إنشاء العديد من الآليات لاستلام المعلومات من الحكومات حول نتائج مؤتمرات الأطراف في اتفاق باريس، فإن عددًا محدودًا من البرلمانات قام بإجراء تقييمات شاملة لمدى جاهزية السياسات الوطنية لتنفيذ المساهمات المحددة، مما يؤكد أهمية دراسة التأثيرات غير المقصودة على الفئات الضعيفة. بهذا، يتجلى الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان كركيزة أساسية لضمان تنفيذ السياسات المناخية بفعالية وتحقيق تحول حقيقي نحو استدامة البيئة والاقتصاد الوطني في ظل التحديات البيئية المتزايدة.[387]

ثالثا: دور البرلمان في عملية تمويل المناخ

يلعب البرلمان دورًا حيويًا في توجيه التمويل نحو مشاريع ومبادرات تهدف إلى التخفيف من تأثيرات تغير المناخ، إذ يسهم في دعم التحول نحو الزراعة المستدامة وتطوير مصادر الطاقة النظيفة. ومن خلال مشاركته في إعداد الميزانيات الوطنية والأوروبية، يعمل البرلمان على تخصيص حصة

[387] -Ibid., p.42.

مالية كبيرة للاستثمارات الخضراء؛ فقد خصص البرلمان الأوروبي جزءًا كبيرًا من ميزانية الفترة 2021–2027 لدعم هذه الاستثمارات، مما يعكس التزام الدول الأعضاء بتعزيز الاقتصاد الأخضر .

كما يدعو البرلمانيون إلى الوفاء بالالتزامات الدولية الخاصة بتمويل المناخ، خاصةً في دعم الدول النامية والجزر الصغيرة التي غالبًا ما تعاني من نقص في الموارد المالية اللازمة للتكيف مع الآثار السلبية للتغير المناخي. يُعد هذا الدعم أمرًا أساسيًا لتحقيق العدالة المناخية وضمان توفير الإمكانيات المالية لتنفيذ خطط التكيف.

علاوة على ذلك، يمكن للبرلمان تعزيز دور تمويل المناخ من خلال تنظيم حوارات متعددة الأطراف تجمع بين المجتمع المدني والقطاع الخاص، بهدف تطوير آليات تمويل مبتكرة تُسهم في دعم المشاريع المناخية. تُظهر هذه الآليات أهمية الشراكات المتنوعة في مواجهة تحديات تغير المناخ وتحقيق التنمية المستدامة.[388]

رابعا: دور البرلمان في التنمية المستدامة

تتطلب التنمية المستدامة توفير مساءلة فعّالة واحترام حقوق الإنسان كشرطين أساسيين لضمان تحقيقها. من هنا تظهر أهمية البرلمان في التنمية المستدامة، إذ لا يمكن تحقيق هذه التنمية دون الالتزام بسيادة القانون، مما يُعزز من أهمية البرلمان كجهة فاعلة في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية.[389]

لقد أكّد هذا الدور المنوط بالسلطة التشريعية، الإعلان العالمي لأهداف التنمية المستدامة الذي تضمن في عدة مواضع الإشارة إلى ذلك، نخصّ بالذكر: الفقرة 45، "نعترف أيضا بالدور الأساسي

[388] -Ibid., p.45.

[389]- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور البرلمان في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، 2022، ص15. متاح على الموقع الإلكتروني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائيundp ، تم التصفح بتاريخ 13-11-2023.
https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/parliaments%20role%20in%20implementing%20the%20SDGs_ara.pdf

الذي تضطلع به البرلمانات الوطنية من خلال سنها للتشريعات واعتماد الميزانيات ودورها في ضمان المساءلة عن التنفيذ الفعال لالتزاماتنا". وستعمل الحكومات والمؤسسات العامة أيضًا بشكل وثيق على التنفيذ مع السلطات الإقليمية والمحلية والمؤسسات دون الإقليمية والمؤسسات الدولية والأوساط الأكاديمية والمنظمات الخيرية والمجموعات التطوعية وغيرها.

الفقرة 52، والتي تشير إلى مشاركة البرلمانات إلى جانب المؤسسات الأخرى في ملكية الأجندة الوطنية للتنمية. كما أن الهدف 16 والمتعلق بالسلام والأمن والحوكمة الرشيدة والتطوير المؤسسي، وهو هدف يعني البرلمانات مباشرة باعتبارها معبرا وممثلا عن المواطنين الذين هم محور الأجندة التنموية.[390]

بالفعل فقد أصبح مفهوم التنمية المستدامة، بأبعاده المتعددة، وسيلة فعالة لتنظيم مناقشات الميزانية. وقد بدأت عدة دول بتطبيق هذا المسار. في فرنسا، على سبيل المثال، لوحظ اهتمام متزايد من البرلمانيين بأهداف التنمية المستدامة، حيث أعربت لجنة التنمية المستدامة في الجمعية الوطنية عن رغبتها في استخدام هذه الأهداف خلال مناقشات ميزانية عام 2019.

كما انصبّ التفكير مؤخرا حول كيفية دمج أهداف التنمية المستدامة في مناقشات الميزانية لضمان قيمتها المضافة، بحيث لا تصبح مجرد طبقة إضافية من المؤشرات دون نقاش حقيقي، وأيضًا توضيح العلاقة بين هذه الأهداف والمؤشرات الحالية وتحديد الأوقات والأغراض المناسبة لاستخدامها في الميزانية.

يمكن للبرلمان أن يُعزز من مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية صنع القرار مما يضمن أن تكون السياسات المطبقة تعكس احتياجات وتطلعات جميع الفئات في المجتمع. من

[390]- هيئة الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لأهداف التنمية المستدامة، مرجع سابق.

خلال الحوار والتعاون مع مختلف الجهات الفاعلة يمكن للبرلمان أن يضمن أن التنمية المستدامة ليست مجرد هدف اقتصادي، بل تشمل أيضًا الأبعاد الاجتماعية والبيئية.[391]

خامسا: دور البرلمان في ترسيخ المشاركة العامة والتواصل

يتحمل البرلمان مسؤولية إشراك المجتمع في قضايا تغير المناخ من خلال المشاورات العامة والنقاشات. حيث يُشجع على تنظيم جلسات استماع عامة حول القضايا المناخية لإتاحة الفرصة أمام المواطنين للمشاركة في صنع القرار. هذه المشاورات لا تعزز الشفافية فقط، بل تساهم في زيادة الوعي بأهمية العمل المناخي.

تشمل المشاركة العامة أيضًا تمكين المواطنين من تقديم ملاحظاتهم حول السياسات المناخية القائمة، وذلك من خلال الحوار المفتوح بين البرلمان والقطاعات المختلفة في المجتمع، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والأكاديميين والخبراء. هذه النقاشات تسهم في تحسين جودة السياسات المناخية وخلق وعي أكبر حول الأثر الاجتماعي والاقتصادي والبيئي للتغير المناخي.

سادسا: دور البرلمان في التعلم من التجارب الدولية وتبادل المعرفة

تعتبر التجارب الدولية والدروس المستفادة جزءًا أساسيًا من جهود البرلمانات في مكافحة تغير المناخ. ففي العديد من الدول، استفادت البرلمانات من التشريعات والسياسات البيئية الناجحة التي تم تطبيقها في دول أخرى. على سبيل المثال، استلهمت نيجيريا تشريعاتها المتعلقة بتغير المناخ من قانون تغير المناخ البريطاني لعام 2008، الذي يعتبر الأول من نوعه في العالم. كما استعانت دول

[391]- كريم عبد الرازق، التجارب البرلمانية لتنفيذ خطة التنمية المستدامة 2030، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد 30، العدد الأول، مارس 2022، ص94.

مثل كوريا الجنوبية والصين بالخبرات الأوروبية لتطوير أنظمة تجارة الانبعاثات الكربونية الخاصة بها.[392]

يحمل تبادل المعرفة والتجارب بين البرلمانات أهمية كبيرة في تماسك الجهود الدولية لمكافحة تغير المناخ ويضمن أن يتم تطبيق أفضل الممارسات على نطاق واسع والتي يمكن أن تشمل مجالات مثل الحد من إزالة الغابات وتشجيع السياسات المناخية المستدامة.[393]

تبرز الحاجة إلى تبادل المعارف المحلية والإقليمية والدولية لتحسين أداء البرلمانات وبالأخص رصد التجارب الناجعة وأجود الممارسات من البرلمانات التي قطعت شوطا في تطبيق خطة التنمية المستدامة، واستحدثت أدوات مؤسسية لتعامل البرلمان مع مذكرة التنمية المستدامة على المستوى الوطني.[394]

سابعا: دور البرلمان في الرقابة على ميزانية المناخ

البرلمان يلعب دورًا حاسمًا في ضمان فعالية تنفيذ السياسات المناخية وتوجيه ميزانية المناخ بطريقة تتماشى مع الأولويات الوطنية والدولية. من الأدوات الأساسية التي يمتلكها البرلمان في هذا السياق، مراجعة وإقرار ميزانية المناخ قبل تنفيذها، حيث يمكنه تعديل أو رفض الميزانية إذا تبين أنها غير كافية أو لا تلبي الأهداف المناخية المحددة. كما يمتلك البرلمان الحق في استجواب الوزراء

[392]- Malini Mehra, Climate Change Governance and the Challenge of Multi-Level Action: A preliminary exploration of key developments, issues, and opportunities for parliamentary engagement with international and domestic climate change regimes, commonwealth parlimentary association uk, 2021. Sur le site-web agora, consulté le 25-05-2022. https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/climate-change-governance-the-challenge-of-multi-level-action.pdf

[393]-Parliaments and the Paris Agreement ,Strengthening parliamentary engagement in the development and implementation of international climate commitments: An overview of emerging global experience, Westminster Foundation for Democracy Limited (WFD), London, United Kingdom,2021,p50. Sur le site-web parlamericas, consulté le 21-12-2022. https://parlamericas.org/uploads/documents/Global_Parliaments_and_the_Paris_Agreement_ENG.pdf

[394]- كريم عبد الرازق، مرجع سابق، ص95.

والمسؤولين الحكوميين حول كيفية تنفيذ السياسات المناخية واستخدام الأموال المخصصة، مما يتيح له التأكد من أن الموارد تُستثمر بشكل فعال في مشاريع مناهضة لتغير المناخ.

علاوة على ذلك، يتيح البرلمان تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل المناخية، مثل لجنة البيئة أو التغير المناخي، التي تتولى تحليل التقارير المناخية الحكومية ومراجعة الإنفاق المالي على المشاريع البيئية. من خلال هذه اللجان، يمكن للبرلمان تقديم توصيات لتحسين الأداء الحكومي في هذا المجال. كما يعتمد البرلمان على تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية لتقييم مدى التزام الحكومة بتنفيذ ميزانية المناخ بفعالية وشفافية، والكشف عن أي انحرافات أو تجاوزات في التنفيذ. وأخيرًا، يمتلك البرلمان سلطة مراجعة الخطط الوطنية للمناخ التي تقدمها الحكومة بشكل دوري لضمان توافق الميزانية المخصصة مع الأهداف المناخية طويلة المدى.[395]

غير أن الرقابة البرلمانية على الميزانية في مواجهة تغير المناخ تواجه تحديات كبيرة، خاصة فيما يتعلق بمصادر التمويل الخارجية. في العديد من البلدان، تعتمد الأنشطة المتعلقة بتغير المناخ مثل مشاريع الطاقة والتكيف، على أموال من وكالات المعونة، والجهات المانحة، والشركات، ما قد يحد من فعالية هذه الرقابة. فقد يتأخر التمويل الخارجي، أو يكون غير مستقر، مما يخلق صعوبة في وضع خطط متوسطة وطويلة الأجل، ويؤثر على كفاءة الإنفاق الحكومي. لذلك، يجب على البرلمانات أن تأخذ هذه العوامل في الحسبان عند تقييم الإنفاق الحكومي والتقدم في تنفيذ السياسات المناخية.

كما أن التعاون الثنائي بين الحكومات والجهات المانحة يُعقّد الرقابة البرلمانية، إذ أن الكثير من المشاريع والبرامج المتعلقة بتغير المناخ تُنفذ خارج نطاق البرلمان، حيث يتم توجيه التقارير مباشرة إلى الجهات المانحة أو شركاء التنمية. لذا، لتطوير سياسات فعالة وطويلة الأجل بشأن تغير المناخ

[395]-International institute for environment and development (IIED), The role of parliamentarians in promoting climate change resilience, 2013. Sur le site-web IIED, consulté le 29-12-2022. https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G03026.pdf-

ينبغي أن يكون للبرلمان دور رئيسي في الحصول على المعلومات اللازمة وتعزيز وظيفته في التشريع والإشراف، مما يتطلب أن تكون المبادرات المستقلة الممولة من أموال أجنبية داعمة لهذه الوظائف البرلمانية بدلاً من إضعافها.[396]

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على الميزانية لمواجهة التغير المناخي: تجارب دولية

تشكل الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة لمواجهة تغير المناخ ركيزة أساسية في إطار الجهود العالمية لمواجهة التحديات البيئية. يقوم البرلمان في هذا السياق بتوفير إشراف فعال على توجيه النفقات المرتبطة بتغير المناخ، بما يضمن توجيهها نحو تحقيق الأهداف البيئية والاقتصادية المستدامة. يستعرض هذا الفرع نماذج وتجارب من بعض برلمانات العالم التي اتخذت خطوات نوعية في هذا المجال.

أولا: تجارب برلمانات الدول المتقدمة في الرقابة على تغير المناخ

تعتبر برلمانات الدول المتقدمة، مثل كندا، الاتحاد الأوروبي، المملكة المتحدة، فنلندا والولايات المتحدة، نماذج رائدة في تفعيل الرقابة على السياسات المناخية والمالية. فبينما تعتمد كندا على تقارير سنوية لتكاليف الانبعاثات لمراجعة التزاماتها المناخية، يستفيد الاتحاد الأوروبي من نظام تداول الانبعاثات لتمويل مشاريع بيئية. في المملكة المتحدة، يعزز قانون تغير المناخ دور البرلمان في مراقبة الإنجازات البيئية من خلال لجان مستقلة، بينما يعتمد البرلمان الفنلندي على تشريعات تتكامل مع الأهداف البيئية لتشجيع الابتكار في التقنيات النظيفة. أما في الولايات المتحدة، فيقوم مكتب الميزانية التابع للكونغرس بتقييم شامل لتأثير السياسات المناخية، مما يدعم قرارات فعالة ومستدامة.

396-Ibid.

1- كندا: دعم مالي وسياسات مناخية شاملة

كندا من الدول المتقدمة في تطوير آليات لمراقبة وتحليل السياسات المالية المتعلقة بالمناخ. فمنذ عام 2016، [397]يقوم مسؤول الميزانية البرلماني بنشر تقارير سنوية تفصّل تكاليف انبعاثات الغازات الدفيئة وتسعير الكربون، ما يتيح للبرلمانيين القدرة على تقييم الآثار المالية والسياسية لكل مقترح مناخي. كما تعمل لجنة البيئة في البرلمان الكندي بانتظام على مراجعة الميزانيات المخصصة للمناخ لضمان انسجامها مع أهداف كندا في تقليل الانبعاثات ومواجهة التغيرات المناخية.

2- الاتحاد الأوروبي: تمويل المشاريع البيئية من نظام تداول الانبعاثات

في إطار التزام الاتحاد الأوروبي بالتحول إلى اقتصاد أخضر، أقرّ البرلمان الأوروبي عام 2023 تخصيص موارد تمويلية خاصة لدعم الميزانية، اعتمادًا على عوائد نظام تداول الانبعاثات. توفر هذه المبادرة مصادر تمويل هامة للمشاريع المناخية دون تحميل الدول الأعضاء أعباء مالية إضافية، وتخضع هذه الموارد لإشراف لجان البرلمان لضمان تخصيص الأموال للمشاريع التي تعزز أهداف تقليل الانبعاثات والطاقة المتجددة.

كما طوّر الاتحاد "إطار الميزانية الخضراء" لتوجيه الدول الأعضاء نحو إعداد ميزانيات تدعم السياسات المناخية، ما يسهم في تصنيف الإنفاق البيئي وتقييمه. يعزز هذا الإطار شفافية المخصصات المتعلقة بالمناخ وفعاليتها، ويتيح للبرلمانيين التكيف المستمر وفقًا لتقييمات المبادرات المناخية، بما يسهم في تحقيق مرونة مالية تدعم الأهداف البيئية المشتركة.[398]

---

[397]-OECD, green budgeting in the government of Canada, 2024.Sur le site-web OCDE, consulté le 23-08-2024.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/green-budgeting-in-the-government-of-canada_5e93cd86/1a110ac3-en.pdf

[398]-Sur le site-web european commission, consulté le 13/04/2022.
https://commission.europa.eu/index_en

3- المملكة المتحدة: الإطار القانوني والرقابة الدورية

يُعَدّ قانون تغير المناخ لعام 2008 للمملكة المتحدة إطارًا رئيسيًا يعزز دور البرلمان في الرقابة على السياسات المناخية. بموجب هذا القانون، أُنشئت لجنة تغير المناخ المستقلة التي تُقدّم تقارير دورية للبرلمان حول التقدم المحرز في خفض الانبعاثات والتزام الحكومة بالخطط المناخية الموضوعة. ويُرافق هذا الجهد إنشاء لجنة التدقيق البيئي في البرلمان التي تُعنى بمراجعة أداء الوزارات المختلفة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وضمان توافق السياسات مع الأهداف البيئية.

يمنح هذا الإطار القانوني البرلمان سلطة توجيه السياسة البيئية، ويؤمّن قنوات حوار مستمرة بين البرلمان وصنّاع القرار حول السياسات المالية والمناخية، ما يُسهم في خلق توافق أكبر مع التزامات المملكة المتحدة الدولية. ويدعم هذا النظام المرونة في تعديل الخطط بناءً على تقييمات دورية، ما يجعل المملكة المتحدة نموذجًا في استباق التحديات البيئية وتوجيه الموارد نحو حلول متكاملة وفعّالة لتحقيق أهداف المناخ الوطنية.

4- فنلندا: نموذج للتكامل بين التشريعات المالية والسياسات المناخية

يُقدّم البرلمان الفنلندي نموذجًا متقدمًا في الجمع بين التشريعات المالية والسياسات المناخية حيث أقر قانونًا خاصًا بتغير المناخ يهدف إلى تقليص الانبعاثات بنسبة 80% بحلول عام 2050. يضع هذا القانون إطارًا متكاملًا لتحقيق ميزانية عامة تدعم أهدافًا بيئية واضحة، مما يعزز من شفافية المخصصات المالية الموجهة لمواجهة التغيرات المناخية.[399] يمثل القانون أيضًا حافزًا لتشجيع التعاون بين القطاعين العام والخاص، حيث يشجع على تطوير الابتكارات في مجالات الطاقة المتجددة والتنقل المستدام، والتقنيات النظيفة. من خلال توفير حوافز مالية ودعم الأبحاث، يسهم البرلمان في خلق بيئة ملائمة للاستثمار في الحلول المناخية المستدامة.

[399]-Parliaments and the Paris Agreement, Op.cit, p.33.

علاوةً على ذلك، يُعزز البرلمان من تفعيل الحوار بين مختلف الفاعلين في المجتمع، بما في ذلك المجتمعات المحلية، والمستثمرين، والباحثين، مما يساهم في بناء قاعدة معرفية قوية لدعم السياسات المناخية. وبهذه الطريقة، لا يقتصر تأثير البرلمان على تحقيق الأهداف البيئية فحسب، بل يسهم أيضًا في إنماء الاقتصاد الدائري، الذي يهدف إلى تقليل النفايات وتشجيع الاستخدام المستدام للموارد. إن هذا النهج المتكامل يجعل من فنلندا مثالًا يُحتذى به في الجهود العالمية لمكافحة التغير المناخي وتحقيق التنمية المستدامة. [400]

5- الولايات المتحدة: مكتب الميزانية في خدمة الرقابة المناخية

في الولايات المتحدة، يلعب مكتب الميزانية التابع للكونغرس دورًا حيويًا في تقييم الأثر البيئي للسياسات والمخصصات المالية ضمن الميزانية العامة. من خلال تحليلات دقيقة وشاملة، يقدم المكتب تقارير دورية تتناول تكلفة التغير المناخي وتداعياته على الاقتصاد الوطني، وتستعرض كيفية تأثير السياسات البيئية على النمو الاقتصادي والاستقرار المالي. ويعتمد هذا المكتب على بيانات علمية معمّقة حول انبعاثات الكربون وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية، مما يتيح للمشرّعين نظرة معمقة وفهماً أشمل للآثار طويلة الأمد لكل استراتيجية مناخية.

هذه المعلومات تساعد في توجيه قرارات الكونغرس نحو تخصيص الموارد المالية بفعالية وضمان استثمارها في المبادرات التي تحقق أكبر قدر من التأثير الإيجابي على البيئة. كذلك، يسهم المكتب في دعم الشفافية والمساءلة عبر نشر هذه التقارير بشكل عام، مما يتيح للمواطنين متابعة التزام الحكومة بالأهداف البيئية ويساعد على بناء سياسات مناخية تراعي التوازن بين حماية البيئة والنمو الاقتصادي. [401]

[400]-Ibid, p.34.
[401]-Ibid, p50.

ثانيا: تجارب برلمانات الدول النامية في الرقابة على تغير المناخ

تشهد برلمانات الدول النامية تجارب مختلفة في الرقابة على سياسات التغير المناخي. في الجزائر، أُنشئت الشبكة البرلمانية للبيئة والمناخ لتكون خطوة أولى نحو تفعيل الدور التشريعي والرقابي في قضايا المناخ، إلا أن هذه التجربة ما زالت فتية وتحتاج لدعم إضافي. أما في أوغندا، فقد تم تأسيس منتدى برلماني يساهم في متابعة التزامات الدولة البيئية، ويدعم توجه الميزانية نحو خطط الاستدامة. اعتمد البرلمان الكيني أيضًا على مكتب الموازنة البرلماني لتقييم أثر التغير المناخي ضمن الميزانية العامة، بينما تُشرف اللجنة البرلمانية الإثيوبية على ميزانيات الوكالات المعنية للتأكد من توافقها مع أهداف المناخ، مما يعزز التزام هذه الدول باستراتيجيات التنمية المستدامة.

1- الجزائر: الشبكة البرلمانية للبيئة والمناخ

تأسست الشبكة البرلمانية للبيئة والمناخ في الجزائر بهدف دعم الجهود الوطنية للتصدي للتحديات البيئية والمناخية. انطلقت هذه الشبكة في 29 سبتمبر 2022 استجابةً لتطورات الأوضاع البيئية العالمية والتزامات الجزائر الدولية. وتهدف إلى مرافقة السلطات في تنفيذ السياسة العامة للدولة المتعلقة بحماية البيئة ومواجهة تغيرات المناخ.[402]

تمثل هذه الشبكة رافدًا حيويًا لقطاع البيئة والطاقة المتجددة في الجزائر، إذ تدعم الجهود الرامية للوفاء بالتزامات الدولة في هذا المجال، وتعمل على تنسيق الجهود بين البرلمان والسلطات العمومية. وتتمثل أهداف الشبكة الرئيسية في تفعيل الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في مجال البيئة ونشر الوعي البيئي عبر حملات تثقيفية وتشريعات داعمة لحماية البيئة. كما تهدف إلى توسيع قاعدة أعضائها، وتعزيز التعاون مع قطاعات أخرى لتوحيد الجهود وتحقيق تكامل فعال بين كافة الأطراف.

[402]- وكالة الأنباء الجزائرية، الشبكة البرلمانية للبيئة والمناخ في الجزائر، 06-04-2022، متاح على الموقع الإلكتروني (APS)، تم التصفح بتاريخ 05-10-2022.
https://www.aps.dz/ar/algerie/124169-2022-04-06-15-26-21

تسعى الشبكة أيضًا لتعزيز التعاون الدولي من خلال التواصل مع برلمانات عالمية لتبادل الخبرات وتوطيد التعاون المشترك، مما يعزز مكانة الجزائر كنموذج في حماية البيئة والتنمية المستدامة.[403]

رغم ما تمثله هذه الشبكة من خطوة مهمة في تقوية الدور البرلماني في مجال المناخ، إلا أن المبادرة لا تزال فتية، ما يستدعي دعمها وتطويرها بإجراءات ومبادرات إضافية لتمكين البرلمان من مواجهة التحديات المناخية بفعالية أكبر وتحقيق استدامة بيئية تتماشى مع الالتزامات الوطنية والدولية.

2- أوغندا: المنتدى البرلماني لتوجيه السياسات البيئية

تم إنشاء المنتدى البرلماني الأوغندي المعني بتغير المناخ كمنصة لتعزيز دور البرلمانيين في التصدي للتحديات البيئية. ومن خلال جهوده، أطلقت وزارة المياه والبيئة مشروع قانون خاص بتغير المناخ، يهدف إلى تأسيس إطار قانوني لدعم الخطط الوطنية في مواجهة آثار التغيرات المناخية. يُمكّن هذا المنتدى البرلمانيين من تقييم السياسات البيئية المعتمدة، ومراقبة مدى تفاعلها مع متطلبات التنمية المستدامة، ودورها في تخصيص الموارد المالية ضمن الميزانية الوطنية لدعم استراتيجيات التكيف البيئي.

يعتمد البرلمان الأوغندي على تحليلات المنتدى وتقاريره الدورية لضمان توجيه ميزانية الدولة نحو مبادرات تعزز من المرونة البيئية، مثل دعم المجتمعات المتأثرة بالفيضانات أو موجات الجفاف المتكررة، والحد من الكوارث المناخية المحتملة. إلى جانب ذلك، يسهم المنتدى في بناء جسور التعاون بين البرلمان والمؤسسات البيئية الوطنية والدولية، مما يعزز من فرص تبادل الخبرات وزيادة الموارد

[403]- وكالة الأنباء الجزائرية، الشبكة البرلمانية للبيئة والمناخ في الجزائر، المرجع نفسه.

المخصصة لمشاريع البيئة والطاقة المتجددة، ويؤكد التزام أوغندا بخطة عمل عالمية لمكافحة آثار التغير المناخي على المستويين المحلي والدولي.[404]

3- كينيا: التوجه نحو الميزانية المستدامة

اعتمد البرلمان الكيني آلية متكاملة لتحليل الأثر البيئي ضمن مراجعاته للميزانية العامة، حيث يلعب مكتب الموازنة البرلماني دورًا أساسيًا في تقييم أولويات الإنفاق التي تتضمن مجالات حيوية مثل الأمن الغذائي وتنفيذ برامج الزراعة المستدامة. يُعدّ المكتب تقارير تحليلية دورية تُمكّن المشرّعين من قياس مدى توافق الخطط المالية مع أهداف المناخ والتنمية المستدامة، ما يسهم في توجيه الموارد نحو مبادرات تخفف من انبعاثات الكربون وتحمي الموارد الطبيعية.

كما يساعد البرلمان الكيني من خلال هذه الآلية على دمج القضايا المناخية ضمن سياق القرارات المالية، مع التركيز على مبادرات تدعم الاستدامة البيئية، مثل مشاريع الطاقة النظيفة وممارسات الزراعة الذكية مناخياً. ويوفر مكتب الموازنة رؤى أساسية حول التحديات البيئية ومدى انعكاس السياسات المالية عليها، مما يعزز من قدرات البرلمان في دفع الحكومة نحو تطبيق استراتيجيات فعالة للتكيف مع تغير المناخ، ويؤكد التزام كينيا بتحقيق أهداف المناخ والتنمية المستدامة على المستوى الوطني.[405]

4- إثيوبيا: اللجنة البرلمانية من أجل الرقابة المناخية وتعزيز الاستدامة

تقوم اللجنة البرلمانية الإثيوبية الدائمة المعنية بتغير المناخ بدور محوري في مراجعة السياسات ومراقبة أداء الوكالات في القطاعات المرتبطة بالمناخ، كالزراعة والموارد الطبيعية. تُعنى اللجنة بتقديم تقارير شاملة إلى البرلمان حول مدى تقدم هذه السياسات، بالإضافة إلى تقارير موجهة

[404] -CABRI, Op.cit., p26.
[405] -Ibid., p42.

إلى المنظمات الدولية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مما يساهم في تحقيق الشفافية في التزام إثيوبيا بالتعهدات الدولية.

تشمل مهام اللجنة مراجعة ميزانيات الوكالات المختلفة لضمان توافق الإنفاق مع الأهداف البيئية الوطنية، وخصوصاً فيما يتعلق بمبادرات الحد من الانبعاثات وتشجيع الزراعة المستدامة وإدارة الموارد الطبيعية. من خلال هذا الإشراف، تُسهم اللجنة في دفع تنفيذ السياسات الفعّالة والملائمة لتحديات المناخ، وتحسين دور إثيوبيا في مواجهة تداعيات تغير المناخ عبر استراتيجيات مالية مدروسة تحقق التكامل بين الاستدامة البيئية والاقتصادية.[406]

المبحث الثاني: دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في مواجهة تغير المناخ

بفضل قدرتها على توفير معلومات دقيقة ومستقلة، تؤدّي الأجهزة العليا للرقابة المالية دورًا محوريًا في ترسيخ مبدأ الشفافية وتحسين سير الإدارة العمومية، وبلوغ أهداف السياسات العمومية. وهو ما مكّنها من أن تكون جزءًا أساسيًا من النظام المؤسسي العالمي المعني بالاستجابة لمسألة تغير المناخ.

لقد بدأت الأجهزة العليا للرقابة بتنفيذ عمليات رقابية حول إنفاق الموارد المالية على البرامج المناخية، مع تحليل مدى انسجامها مع الخطط والاستراتيجيات الوطنية، بهدف التحقق من فعالية الالتزامات المناخية للدولة. وساهمت تلك العمليات في دعم الالتزام الحكومي بتخصيص الموارد بشفافية، ومراقبة النتائج الفعلية للبرامج المناخية.

في هذا السياق، يمكن لمجلس المحاسبة في الجزائر أن يكون نموذجًا لهذا الدور الرقابي الفعّال. حيث باعتباره هيئة عليا للرقابة، منحها الدستور وظيفة المساهمة في ترقية الحكم الراشد يمكن

[406] -Ibid., p40.

لمجلس المحاسبة أن يقيّم السياسات المناخية، ويراقب عمليات الإنفاق على المشاريع ذات الأثر البيئي.

وفقا لذلك، سوف نقسم هذه المبحث إلى مطلبين؛ المطلب الأول نعالج من خلاله اهتمام الأجهزة العليا للرقابة المالية بمسألة تغير المناخ، أما المطلب الثاني، نناقش فيه دور مجلس المحاسبة في الرقابة على تغير المناخ.

المطلب الأول: اهتمام الأجهزة العليا للرقابة المالية بمسألة تغير المناخ

تولي الأجهزة العليا للرقابة المالية اهتمامًا متزايدًا بالقضايا البيئية نظرًا لأهميتها وتأثيرها على السياسات المالية والموارد العامة. وتدرك هذه الأجهزة أن معالجة هذه القضايا تتطلب اتخاذ تدابير فعالة لمراقبة تنفيذ السياسات البيئية التي تعتمدها الدول، إلى جانب متابعة تخصيص الاعتمادات المالية وتنفيذها لتحقيق الأهداف المنشودة (الفرع الأول).

تعد مسألة تغير المناخ من بين القضايا البيئية البارزة التي تركز عليها الأجهزة العليا للرقابة المالية، حيث تعمل على مراقبة وتقييم مدى التزام الدول بالسياسات العمومية المخصصة للحد من آثار التغير المناخي. يشمل هذا العمل الرقابي التأكد من توجيه الموارد المالية المرصودة في الموازنات العامة بشكل فعال لدعم الاستجابة لتغير المناخ، وضمان الشفافية والمساءلة في تنفيذها(الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأجهزة العليا للرقابة المالية والقضايا البيئية

تُعدُّ الرقابة البيئة حاليا نشاطاً رئيسياً في العديد من الأجهزة العليا للرقابة. حيث تم تنفيذ العديد من الأعمال الرقابية ذات البعد البيئي، في شتى الموضوعات كإدارة أحواض الأنهار وتقارير التنمية المستدامة والأمن البيولوجي، وتغير المناخ، وإدارة النفايات ورقابة مدى احترام الاتفاقيات البيئة الدولية.

أولا: الأجهزة العليا للرقابة المالية

تُعد الأجهزة العليا للرقابة منظمات حكومية مستقلة وغير سياسية، وتعمل على مراجعة أداء الحكومات للتحقق من الشفافية والمساءلة في استخدام الموارد العامة. تندرج معظم هذه الأجهزة تحت مظلة المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الإنتوساي)[407] وهي منظمة دولية معترف بها تُعنى بتعزيز مراجعة القطاع العام على المستوى العالمي ولها مكانة استشارية لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. وتختلف طبيعة هذه الأجهزة وفقاً لنماذج سياسية وإدارية رئيسية.

هناك من الأجهزة ما تبنى نموذج "الوستمينستر" أو "الأنجلوساكسوني"، وتُعرف الأجهزة العليا للرقابة في هذا النموذج بمكاتب المراجعة، وتتميز بعلاقة وثيقة مع الجمعيات التشريعية المنتخبة، مثل البرلمانات. يترأسها مراجع عام مستقل، ويكون لهذه الأجهزة آليات اتصال فعالة مع المواطنين والهيئات المنتخبة.

تبنّت أجهزة أخرى النموذج القضائي أو ما يسمى بالنموذج النابليوني، يُطلق على الأجهزة الرقابية ضمن هذا النموذج "محكمة المراجعة" أو "محكمة الحسابات"، أو مجلس المحاسبة، وتتمتع بالاستقلال وتعمل بشكل متكامل مع السلطة التشريعية، مع تركيز خاص على القوانين المالية. يتولى القضاة رئاسة هذه المحاكم، ويمتلكون خلفيات قانونية ومحاسبية، مما يتيح لهم تقديم تقارير هامة للبرلمانات حول السياسات المالية.

[407]- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإنتوساي) هي "مؤسسة مستقلة ومهنية، وهي منظمة غير حكومية تتمتع بمنصب استشاري خاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة. أُنشِئَت سنة 1953كمؤسسة دائمة بهدف، تقديم الدعم المشترك للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، تعزيز تبادل الأفكار والمعارف والخبرات، العمل في المجتمع الدولي بمثابة الصوت العالمي المعترف به للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وضع معايير للرقابة المالية بالقطاع العام، تعزيز الحكم الرشيد، وتعزيز تنمية قدرات الأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة والتعاون فيما بينها وتحسين أدائها بشكل مستمر". https://www.intosai.org/

هناك نموذج ثالث غير مطبق بكثرة، ألا وهو نموذج "المجمع" أو "المجلس"، **إذ** يعتبر جزءًا من النظام المحاسبي للهيئة التشريعية، حيث يرأسه أعضاء من المجلس يتمتعون باستقلالية وأدوار رقابية محددة. تُبنى المجالس على هيكل المحاكم ولكن دون طابعها القضائي، وتجمع بين مراجعة الحسابات ومسؤوليات رقابية متعددة.[408]

ثانيا: الرقابة البيئية

الرقابة البيئية عبارة عن "فحص موضوعي منظم دوري وموثق للممارسات البيئية للمنشأة للتحقق من الوفاء بالمتطلبات البيئية التي تفرضها القوانين المنظمة للبيئة وسياسات المنشأة".[409]من وجهة نظر الأجهزة العليا للرقابة المالية، فإنّ الرقابة البيئية مصطلح يستخدم في سياق عمليات الرقابة الخارجية المستقلة، المعروفة أيضا باسم الرقابة التشريعية أو رقابة القطاع العام. وتستخدم ثلاثة أنواع من الرقابة على القطاع العام–وهي الرقابة المالية، رقابة الالتزام ورقابة الأداء. تستخدم الرقابة المالية لفحص ما إذا كانت القوائم المالية للحكومة تعكس تكاليفها البيئية وخصومها، وتستخدم رقابة الالتزام لتقييم مدى التزام السلطات بالقوانين والاتفاقيات والسياسات البيئية. وأخيرا تستخدم رقابة الأداء لمعرفة ما إذا كانت الحكومة أو وحداتها؛ تحقق أهدافها البيئية، فعالة في الوصول إلى نتائج بيئية؛ وتعمل بصورة فعالة واقتصادية.

تهدف الرقابة البيئية إلى إجراء فحص دوري موضوعي للأداء البيئي للمنظمة، مما يضمن التحقق من الالتزام بالمتطلبات القانونية والالتزامات البيئية التي تتبناها المنظمة طوعًا. تشمل هذه الأهداف أيضًا إعداد تقارير تفصيلية حول الأداء البيئي تُقدّم إلى الأطراف المعنية، وتقييم التنفيذ

[408] -Gilles Miller, Overview of Different Models of Supreme Audit Institutions. international journal of govenment auditing, V.51, N°2, 2024, Washington, p.16.

[409]- متاح على الموقع الإلكتروني لوكالة الرقابة البيئية الأمريكية، تم التصفح بتاريخ 2019/01/23. /https://www.epa.gov

الفعلي للبرامج والخطط البيئية ومقارنته بالمعايير والأهداف المحددة، مع ضرورة الإبلاغ عن أي انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب.

بالإضافة إلى ذلك، تسعى الرقابة البيئية إلى التنبؤ بالمخاطر البيئية المحتملة والاستعداد لمواجهتها، مما يساعد على تقليل آثارها السلبية. كما تعمل على التأكد من فاعلية نظام الإدارة البيئية ونجاح أساليب الرقابة في اكتشاف وتفادي الانحرافات، مما يسهم في تحسين الأداء البيئي بشكل مستمر.[410]

تُمارَس الرقابة البيئية بأسلوبين رئيسيين: الأول هو الرقابة المتخصصة التي تركز على نشاط حماية البيئة، حيث تتطلب فريق عمل رقابي يتمتع بتكامل في الاختصاصات البيئية، بما في ذلك الجوانب الصحية والهندسية والكيميائية والاقتصادية. الثاني هو ممارسة الرقابة في مجرى العمل الرقابي الشامل، الذي يتضمن الكشف عن الأضرار البيئية وفحص مدى كفاية الإفصاح عنها في التقارير السنوية.

ثالثا: اهتمام الأجهزة العليا للرقابة بالقضايا البيئة

كان لمؤتمر ريو ديجانيرو عام 1992 أثر كبير في تحول الفكر الرقابي نحو قضايا البيئة وزيادة الاهتمام بها، ومنذ ذلك الحين بدأت المنظمات الدولية المتخصصة تهتم بالتدقيق البيئي، مثل معهد مؤسسة أبحاث المدققين الداخليين الذي حدد عدة أنواع من أعمال الرقابة البيئية، كمراجعة نظم الإدارة البيئية، ومراجعة المنتجات. قدم الاتحاد الأوربي أيضا العديد من النظم ذات العلاقة بالبيئة منها: إعلان الآثار البيئية للنفايات، إصدار مبادئ خاصة بعواقب التلوث، مبادرة الاتحاد الأوربي

410- الأنتوساي-فريق العمل المهني بالرقابة والمراجعة البيئية-، وضع الرقابة والمراجعة البيئية في دول المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية، 2007. متاح على الموقع الإلكتروني wgea، تم التصفح بتاريخ 09-10-2021. https://www.environmental-auditing.org/media/3763/ara07pu_survey5envauditresults.pdf

بعنوان التنظيم والإدارة ومخطط التدقيق وهي مخطط تطوعي ساندته الحكومة البريطانية يهدف إلى تحسين الأداء البيئي.

أما منظمة المعايير الدولية فكان لها نشاط ملموس بالنسبة لهذا المجال، حيث قامت بتطوير العديد من الأدوات والنظم، لتقوية قدرة المنظمات على تحقيق وقياس التطورات في الأداء البيئي وأصدرت عدة معايير تتعلق بقواعد التدقيق البيئي.

دفع الاهتمام البيئي من قبل الحكومات والمنظمات الدولية، الأجهزة العليا للرقابة المالية إلى إجراء العديد من العمليات الرقابية على مواضيع بيئية مختلفة مثل إدارة النفايات، تلوث الماء، والتنوع البيولوجي، كما قامت بإجراء رقابة على الالتزامات التي اتخذتها حكوماتها عندما صادقت على الاتفاقيات البيئية الدولية، مثل اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها.[411]

أما على صعيد التأطير والبناء فقد لعبت مجموعة عمل المراجعة البيئية لمنظمة الانتوساي منذ إنشاءها خلال مؤتمر إنكوساي الرابع عشر في شهر أكتوبر 1992، دوراً هاماً في بناء مجموعة من المعارف، وإزالة الغموض عن المراجعة البيئية، وبناء شبكة بيئية للأجهزة العليا للرقابة وإعداد دلائل إرشادية لمختلف المواضيع البيئية.[412]

تمكنت تلك المجموعة أن تنشر 19 إصدار في مجال الرقابة على البيئة، من بينها أربع مقاييس، تُمكّن المدقق من كسب معارف واسعة فيما يتعلق بالمفاهيم والأساليب الفنية، أنواع الرقابة البيئية، وكيفية التعاون فيما بين الأجهزة العليا للرقابة.

[411]-تقرير الأنتوساي-فريق العمل المهني بالرقابة والمراجعة البيئية-، مرجع سابق.

[412]- تتمثل مهام مجموعات العمل الإقليمية في تحقيق أهداف الإنتوساي على المستوى الإقليمي، وذلك من خلال تشجيع ومطالبة أعضائها في مجال التعاون العملي والفني على المستوى الإقليمي. هناك عدة منظمات إقليمية مثل الأفروساي وهي مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية للدول الأفريقة، الأربوساي وتمثل مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية للدول العربية، الأوروساي وهي مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية للدول الأوروبية.

وفي عام 1995، قام 185 جهاز أعلى للرقابة بزيادة معرفته بالمراجعة البيئية أثناء الاجتماع الثلاثي الخامس عشر لعضوية الانتوساى الكاملة.

لقد أُنشئت مجموعات عمل الرقابة البيئية الإقليمية في عدة مناطق منها: إفريقيا أمريكا الجنوبية، آسيا، أوروبا. وبدورها انتهجت المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية هذا النهج عندما قرر المجلس التنفيذي للمنظمة في اجتماعه الأربعين إنشاء فريق عمل للرقابة البيئية هدفه مساعدة الأجهزة العليا للرقابة على اكتساب المعارف والمهارات للارتقاء بهذا المجال الرقابي، تسهيل تبادل المعلومات والخبرات بين الأجهزة الأعضاء في المنظمة، وتنسيق الجهود مع مجموعة عمل الانتوساي وفرق العمل الأخرى في مجال الرقابة البيئية، وتعمل اللجنة باستمرار على تقديم مقترحات تكوينية للمورد البشري بخصوص المراجعة البيئية، وتسهر على تجميع أدلة المراجعة البيئية ونشرها على الأجهزة الأعضاء.[413]

رغم اختلاف الهياكل والأنماط، تسعى جميع الأجهزة العليا للرقابة لتحقيق هدف مشترك، ألا وهو الإدارة الرشيدة وتشجيع الحكومات على إجراء مراجعات بيئية ومالية دقيقة لضمان تنفيذ التزاماتها بشفافية وتطبيق القوانين بفعالية.

يُعدّ نمو نشاط تلك الأجهزة في مجال الرقابة البيئية من أبرز المؤشرات على تطور هذا النوع من الرقابة، خاصةً فيما يتعلق باتفاقيات البيئة الدولية والإقليمية. وقد أسفرت الأعمال الرقابية التعاونية بين أجهزة رقابية مجاورة عن قيمة مضافة لعمليات مراجعة البيئة. وتشمل هذه الأعمال أيضاً مجالات الحوكمة، مثل مراجعة الاستدامة والتغير المناخي.

413- اللائحة التنظيمية لفريق عمل المكلف بالتدقيق البيئي، المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، متاح بالموقع الإلكتروني للأربوساي، تم التصفح بتاريخ 2024/09/01. www.arabos.aiorg

الفرع الثاني: الأجهزة العليا للرقابة المالية وتغير المناخ

تُعد الأجهزة العليا للرقابة المالية جزءًا أساسيًا من النظام المؤسسي العالمي المعني بالاستجابة لتغير المناخ. فهي تعمل على ضمان تنفيذ السياسات المناخية بفعالية وشفافية من خلال تقييم الأداء المالي والإداري للمشاريع والمبادرات المناخية. تتعدد أدوار هذه الأجهزة، والتي تشمل مراقبة كيفية تخصيص الموارد المالية للمبادرات المناخية، مما يساعد في تحقيق الأهداف الوطنية والعالمية المتعلقة بالتغير المناخي. وتسهم أيضا في ترسيخ مبدأي الشفافية والمساءلة،[414]وهو أمر حيوي في ظل محدودية الموارد المالية والحاجة الملحة لمواجهة تحديات المناخ.

أولا: تطور الأعمال الرقابية في مجال تغير المناخ

تعتبر الرقابة على استجابة الحكومة للتغير المناخي عملية هامة جدا.[415]عبر عمليات الرقابة المستقلة، تضمن هذه الأجهزة تنفيذ التزامات الدولة المناخية بشفافية وترصد كيفية توزيع الموارد بما يحقق الانسجام مع الأهداف البيئية الوطنية والدولية. كما تُقَيّم الأداء العام للبرامج المناخية لقياس فعالية السياسات، مما يعزز من مصداقية التزامات الدولة المناخية أمام المجتمع الدولي، ويتيح تطوير استراتيجيات جديدة تتناسب مع معايير النزاهة والشفافية.[416]

لقد خضعت العديد من الاتفاقيات البيئية الدولية لأعمال رقابية، وكأمثلة على ذلك قيام مكتب المراجع العام الكندي والجهاز الأعلى للرقابة لدولة أوكرانيا، على التوالي بمراجعة الالتزامات الكندية لاتفاقية إطار الأمم المتحدة لتغير المناخ، وتقييم الالتزام بتعهدات أوكرانيا فيما يتعلق ببروتوكول كيوتو.

---

[414]-جوزيف موزر، أهمية دور الأجهزة العليا للرقابة في جدول أعمال التنمية لما بعد سنة 2015 للأمم المتحدة المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، يناير 2015، ص03.

[415]- مجموعة عمل الانتوساي حول الرقابة البيئية، الدليل الرقابي على استجابة الحكومات للتغير المناخي، ترجمة ديوان المحاسبة للمملكة الأردنية الهاشمية، 2011.

[416]- عصام دعاس دياب، أهمية الرقابة في تصحيح مسار السياسة العامة في الدول، مجلة الرقابة، ديوان المحاسبة لدولة الكويت، العدد 15، 2019، ص21،20 .

أما في الولايات المتحدة، فمنذ فبراير 2013، وضع مكتب التدقيق الحكومي تغير المناخ على قائمة "المخاطر العالية"، وأوصى الحكومة الفيدرالية بالحد من تعرضها المالي من خلال إدارة مخاطر تلك الظاهرة بشكل أفضل.[417]كما أدّى الجهاز الأعلى للرقابة لتنزانيا رقابة أداء على إدارة ومنع والتخفيف من الفيضانات.

من جهته، قام قام مجلس المحاسبة الفرنسي بتنفيذ عملية رقابية تحت عنوان "مراعاة البيئة في موازنة الدولة وحساباتها" خلال سنة 2023، وذلك في سياق اعتماد فرنسا لأول مرة للميزانية الخضراء. وقد كشفت نتائج هذه الرقابة عن عدة نقائص، حيث أظهر التقرير الملحق بمشروع قانون المالية أن 10% فقط من النفقات تم تصنيفها كأثر "مفيد" أو "ضار" على البيئة، في حين اعتُبرت نحو 75% من النفقات "محايدة"، مما يؤثر سلباً على ملائمة واكتمال التحليل.

علاوة على ذلك، كشف المجلس أن التقرير لا يقدّم تقييمًا شاملاً للآثار البيئية للسياسات العامة، إذ يركز فقط على النفقات العمومية دون أن يشمل الإيرادات. وبناءً على نتائج عملية الرقابة قدم مجموعة من التوصيات الهادفة لتحسين منهجية الميزانية الخضراء ومن أبرزها: تطوير منهجية تحليلية لتقليل النفقات المحايدة أو غير المصنفة؛ تضمين جميع مشتريات الدولة التي تستند إلى بنود بيئية؛ إدراج تقرير عن تنفيذ الاعتمادات في كل تقرير سنوي عن الأداء؛ وإلزام المؤسسات العامة الكبيرة بتقديم تصنيف لنفقاتها.[418]

لقد شكّلت مسألة التكيف مع تغير المناخ محورًا رئيسيًا للأجهزة العليا للرقابة. فعلى سبيل المثال قامت محكمة التدقيق الهولندية في عام 2012 بمراجعة سياسة التكيف الهولندية لعام 2007 استجابة للاتفاقيات الدولية وحرصا على تقييم تأثير هذه السياسات على المالية العامة.

[417]-U.SHouse of representatives, Op.cit.
[418]-cour des comptes française, rapport sur la prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'état. Sur le site-web cour des comptes, 2023. Consulté le 26-08-2023.
https://www.ccomptes.fr/fr/documents/65723

من جهة أخرى، أجرى الجهاز الأعلى للرقابة لدولة كندا مراجعة التكيف مع تأثيرات التغير المناخي، كما قام الجهاز الأعلى للبرازيل بتنفيذ رقابة تركّزت على تقييم إجراءات التكيف مع سيناريوهات التغيرات المناخية في قطاع الزراعة والثروة الحيوانية.[419]

استنادًا إلى استطلاع أجري عام 2020 من قبل مجموعة عمل التدقيق البيئي التابعة للأنتوساي، برز تغير المناخ كأحد القضايا التي تحظى باهتمام كبير لدى الأجهزة العليا للرقابة، إذ احتل المرتبة الثانية بين الموضوعات المقترحة للرقابة المستقبلية بعد التنمية المستدامة. وفي استطلاع آخر أجرته الهيئة في عام 2021، تصدّر موضوع التكيّف مع تغير المناخ قائمة أولويات التدقيق المقترحة للسنوات القادمة، إلى جانب الهدف 13 من أهداف التنمية المستدامة الذي يُعنى بالعمل المناخي[420].

ثانيا: مجال تدخل الأجهزة العليا للرقابة في مسألة تغير المناخ

بناءً على تجارب الأجهزة العليا للرقابة في مجال تغير المناخ، يمكن تصنيف هذا النوع من الرقابة إلى أربع محاور رئيسية. تعكس هذه المحاور الدور الحيوي لهذه المؤسسات في مكافحة التغير المناخي بفعالية.

1-الرقابة على السياسات العامة المناخية

تعتبر مهمة الرقابة على السياسات العامة المناخية من الركائز الأساسية. تتضمن هذه المهمة مراجعة الالتزامات الوطنية تجاه اتفاقيات المناخ الدولية، مثل اتفاقية باريس وتقييم مدى توافق السياسات الوطنية مع الأهداف العالمية. وتهدف إلى ضمان أن الحكومات تتبنى استراتيجيات فعالة للتخفيف من آثار التغير المناخي، وكذلك التكيف مع التغيرات البيئية المتوقعة. ويتطلب هذا الأمر

[419]- مجموعة عمل الانتوساي حول الرقابة البيئية، مرجع سابق.

[420]-Sur le site-web INTOSAI working group on environmental Audit, consulté le 12-01-2024.https://www.environmental-auditing.org/projects/

تحليلًا دقيقًا للبيانات المناخية والالتزام بالتقارير الدورية التي تبرز التقدم المحرز في تحقيق الأهداف المناخية.

2-تقييم التدابير المناخية الوطنية

تتطلب هذه المهمة، مراجعة الأجهزة العليا للرقابة خطط الحكومات لتحسين الاستدامة البيئية. مثل استراتيجيات خفض انبعاثات الكربون وزيادة استخدام الطاقة المتجددة. من خلال هذا التقييم يمكن تحديد نقاط القوة والضعف في السياسات المعتمدة، مما يساعد في توجيه السياسات المستقبلية نحو تحقيق نتائج أفضل. كما يمكن أن يتضمن هذا التقييم تحليلًا لمختلف القطاعات الاقتصادية مما يسهل فهم تأثير السياسات المناخية على النمو الاقتصادي والاستدامة[421].

3-الرقابة على الميزانيات المخصصة للمناخ

تأتي مهمة مراقبة الميزانيات المخصصة للمناخ في مقدمة الأولويات للأجهزة العليا للرقابة بحيث يتعين عليها مراقبة كيفية توزيع وإنفاق الأموال على البرامج والمبادرات المناخية، وضمان توجيه هذه الموارد بشكل فعال. يتطلب هذا الأمر تحليل الشفافية والكفاءة في إدارة الأموال، بالإضافة إلى تقييم مدى تأثير هذه البرامج على تحقيق الأهداف المناخية المحددة. من خلال الرقابة الدقيقة على الميزانيات، يمكن للأجهزة العليا ترسيخ المساءلة وضمان أن يتم استخدام الموارد بشكل يحقق أفضل النتائج البيئية.

4-الرقابة على تنفيذ الالتزامات الدولية

تتجلى أهمية هذه الرقابة في تعزيز الفعالية والشفافية في تنفيذ الالتزامات الدولية في مجال تغير المناخ. تؤدّي الأجهزة العليا للرقابة دور محوري في ضمان توافق السياسات الوطنية مع الأهداف

[421]-Bruno Dantas , The Supreme Audit Institutions in the Fight against the Climate Crisis: climateScanner, a Global Initiative of INTOSAI, International journal of governrnent auditing, November, 2023. Sur le site-web INTOSAI, consulté le 12-01-2024. https://intosaijournal.org/ar/the-supreme-audit-institutions-in-the-fight-against-the-climate-crisis-climatescanner-a-global-initiative-of-intosai/

العالمية المحددة، مثل اتفاقية باريس وأهداف التنمية المستدامة. من خلال هذه الرقابة، يمكن ضمان التزام الحكومات بتنفيذ الإجراءات والسياسات الضرورية لتحقيق الأهداف البيئية.

ثالثا: أهمية المعرفة والتعاون الدولي في مجال الرقابة على تغير المناخ

لن تحقق الأجهزة العليا للرقابة فاعليتها في القضايا البيئية إلا بامتلاك معرفة متعمقة بالمعايير والمنهجيات والأدوات وأفضل الممارسات في مجال الرقابة البيئية. ونظرًا للطبيعة الدولية لظاهرة تغير المناخ، يصبح من الضروري توطيد التعاون بين هذه الأجهزة، وتوحيد الجهود بهدف ابتكار الحلول وتحقيق نتائج أكثر فاعلية في مراقبة مدى التزام الدول والحكومات بمواجهة هذه التحديات.[422]

1- دور مجموعة عمل الرقابة البيئية

لقد تم الإشارة سابقا إلى أن مجموعة عمل التدقيق البيئي التابعة للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الإنتوساي) تُعدّ من أبرز المبادرات المعنية بتطوير الرقابة البيئية عالميًا. إضافة إلى اهتمامها بوضع معايير وممارسات منهجية للتدقيق البيئي، فهي تسعى لتشجيع التعاون الدولي بين الأجهزة الرقابية لتوحيد الممارسات الرقابية، من خلال بناء شراكات بين الأجهزة الرقابية و/أو مع منظمات دولية.

لقد صدر عن المجموعة سنة 2010 دليل إرشادي حول الرقابة على استجابة الحكومات لتغير المناخ. يهدف هذا الدليل إلى تشجيع الأجهزة العليا للرقابة على تنفيذ أعمال رقابية على سياسات التغير المناخي، من خلال تمكين المدقق بمعلومات مرجعية حول ظاهرة تغير المناخ أسبابها وآثارها، وردود الفعل الدولية اتجاه الظاهرة، المتمثلة في الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة وبروتوكول كيوتو وعدة مؤتمرات دولية.[423]

---

[422]- الأنتوساي، إجتماع مجموعة عمل الأفروساي حول الرقابة البيئية السنوي الرابع خلال سنة 2014 في مومباسا بكينيا، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، أكتوبر 2014، المجلد 41، العدد 4، ص34.

[423]- مجموعة عمل الانتوساي حول الرقابة البيئية، الدليل الرقابي على استجابة الحكومات للتغير المناخي، ترجمة ديوان المحاسبة للمملكة الأردنية الهاشمية، سبتمبر،2011.

يعتمد الدليل الإرشادي على ثلاثة معايير رئيسية تعزز من فعالية التدقيق البيئي. أولًا؛ معيار الاتفاقيات الدولية ويرتكز على الاطلاع على التزامات الدول المنبثقة عن اتفاقيات كاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية وبروتوكول كيوتو واتفاق باريس، ما يمنح المدققين فهمًا لمتطلبات خفض الانبعاثات وتقديم التقارير وتطوير التكنولوجيا والتمويل البيئي. ثانيًا؛ معيار الحكم الراشد ويسعى هذا المعيار إلى تكريس المساءلة بين الهيئات الحكومية وضمان الشفافية في اتخاذ القرار، بما يحد من مخاطر الفساد مع تشجيع المشاركة المجتمعية واعتماد إدارة قائمة على الأهداف المحددة. ثالثًا؛ معايير الإدارة الرشيدة وأنظمة الرقابة الداخلية، وهي التي تتطلب وجود هيكل تنظيمي وأهداف واضحة لضمان كفاءة الرقابة.

أما بالنسبة لمشاريع التعاون في مجال الرقابة على تغير المناخ، فإن مجموعة عمل الرقابة البيئية تسعى إلى تعزيز القدرات الرقابية للأجهزة العليا وتسهيل تبادل الخبرات بينها لمواجهة التحديات البيئية. وتشمل هذه المشاريع، التي تقودها الإنتوساي بالتعاون مع الجهات المانحة للفترة **2023-2025** برامج تدقيق مشتركة ودعم تقني في مجالات التكيف مع التغير المناخي ومراجعة أهداف التنمية المستدامة، بالإضافة إلى مبادرات نوعية مثل مشروع "مبادرة المسح المناخي" لتقييم السياسات المناخية الحكومية، الذي يهدف إلى تقديم رؤى تقييمية شاملة لمختلف البلدان حول جهودها المناخية.

أ-مشروع الرقابة التعاونية لأنشطة التكيف مع تغير المناخ

يتولى مبادرة التطوير للأجهزة العليا للرقابة بالتعاون مع مجموعة العمل الدولية للأجهزة العليا المسؤولة عن التدقيق البيئي قيادة هذا المشروع، الذي يهدف إلى تقوية قدرات الأجهزة العليا في تقييم سياسات وإجراءات التكيف مع تغير المناخ. يركز المشروع على تقديم دعم عملي للأجهزة ذات الخبرة المحدودة في التدقيق البيئي من خلال التعاون الدولي الذي يشمل التدريب وتبادل الخبرات حول

التكيف المناخي. كما يعزز المشروع شبكة من المدققين البيئيين لدعم استراتيجية مجموعة العمل الخاصة بتوسيع نطاق التدقيق المناخي.[424]

ب-مشروع التعاون بين الأنتوساي والمانحين في مجال تغير المناخ

يهدف المشروع إلى تقوية قدرات الأجهزة العليا في مراجعة أهداف التنمية المستدامة المرتبطة بالمناخ، حيث يتم توفير الدعم المالي والتقني من جهات مانحة بجانب تشكيل مجموعة عمل متخصصة في مراجعة السياسات المناخية. ويسعى إلى توطيد التعاون بين الأقران ومشاركة الخبرات وتقديم برامج تدريبية تخصصية.

ج-مشروع الترابط بين تغير المناخ والتنوع البيولوجي

يركز هذا المشروع على التداخل الوثيق بين التغير المناخي وفقدان التنوع البيولوجي، مع التركيز على إيجاد حلول مستدامة تجمع بين الحفاظ على المناخ والتنوع البيولوجي من خلال استعادة المواطن الطبيعية. ويهدف إلى إعداد معايير مراجعة تراعي العلاقة بين المناخ والتنوع البيولوجي وتقديم ندوات إلكترونية ومراجع مهنية، إضافة إلى موارد تعليمية لدعم المدققين البيئيين.[425]

د-مبادرة المسح المناخي (Climate Scanner)

أطلق مركز الدراسات الدولي في البرازيل، الرئيس الحالي للأنتوساي، بالتعاون مع مجموعة العمل البيئي مبادرة "المسح المناخي" أو "كلايمت سكانار"، كأداة مبتكرة للتقييم السريع للسياسات الحكومية المتعلقة بتغير المناخ. ستتاح هذه الأداة لجميع الأجهزة العليا للرقابة في عام 2024 وتهدف إلى إجراء تقييمات على المستويين الوطني والدولي وتقديم المعلومات اللازمة لأصحاب المصلحة.

[424]-Sur le site-web INTOSAI working group on environmental Audit, Op.cit.
[425]-Ibid.

تشمل عملية التقييم ثلاثة محاور رئيسية هي الحوكمة، التمويل، والسياسات العامة، والتي سيتم تقييمها بناءً على معايير موحدة لضمان الاتساق الدولي وتبادل المعرفة بين الأجهزة العليا للرقابة.[426]

2-دور اللجنتين العربية والأفريقية للتدقيق البيئي في تطوير العمل الرقابي في مجال البيئة

تُعدّ لجنتا التدقيق البيئي العربية والأفريقية أذرعًا هامة لتطوير العمل الرقابي في مجال البيئة فهما تسعيان إلى تمكين الأجهزة العليا للرقابة في الدول الأعضاء من مواجهة التحديات البيئية المتزايدة، وتزويدها بالأدوات والمعايير اللازمة لضمان تحقيق أعلى مستويات الكفاءة في الإدارة البيئية. تتجلى مساهمة هاتين اللجنتين عبر تنفيذ خطط عمل تستند إلى تبادل الخبرات، تدريب الكوادر، وتطوير أدلة إرشادية تدعم الرقابة على مختلف القضايا البيئية.

أ-اللجنة العربية للرقابة البيئية في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة

بدأت اللجنة العربية للرقابة البيئية أعمالها رسميًا في مايو 2022، بعدما كانت تنشط تحت مسمى فريق العمل البيئي، وهي تضم تسع دول عربية تشمل الأردن، العراق، الكويت، اليمن، تونس سلطنة عمان فلسطين، مصر، وموريتانيا. قدمت اللجنة إسهامات كبيرة في مجال التدقيق البيئي من خلال عدة مبادرات واستراتيجيات تم تنفيذها في فترات مختلفة.

ركزت اللجنة على جمع وتحليل البيانات المتعلقة بالرقابة البيئية في الدول الأعضاء، وقد عملت على تطوير أوراق بحثية حول مواضيع متنوعة مثل الصرف الصحي والنفايات الصلبة والتنمية المستدامة. كما قامت بترجمة إرشادات متعلقة بقضايا المناخ والطاقة المستدامة والتعدين، مما أسهم في زيادة الوعي وتوسيع قاعدة المعرفة في هذه المجالات البيئية الأساسية.

بالإضافة إلى ذلك، قامت اللجنة بمراجعة تطبيق الأدلة الإرشادية البيئية وتطوير نماذج رقابية في مجالات مثل التنوع البيولوجي والتعدين، وأسهمت في تعزيز التطبيق الفعّال لهذه الأدلة في مختلف

[426]-Bruno Dantas, Op.cit.

الدول الأعضاء. كما دعّمت تطوير الإرشادات البيئية المتعلقة بقضايا المياه والغابات ومكافحة الفساد مما انعكس إيجاباً على تعزيز الإجراءات الرقابية البيئية عالميًا.

في إطار التعاون الدولي والعربي، ساهمت اللجنة في إعداد أدلة إرشادية بالتعاون مع مجموعة عمل الإنتوساي، مما مكّن الأجهزة الرقابية المنضوية تحت منظمة الأربوساي من الوصول إلى أفضل الممارسات الرقابية والطرق المثلى لتحقيق أهداف الحوكمة البيئية[427].

ب-مجموعة عمل الأفروساي للمراجعة البيئية

بدأت مجموعة عمل الأفروساي للمراجعة البيئية أنشطتها في 2021 من خلال خطة استراتيجية للفترة (2021-2023)، التي تهدف إلى تعزيز التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة في الدول الأفريقية ومعالجة التحديات البيئية الخاصة بالقارة. وقد نظمت المجموعة تدريبًا استشاريًا افتراضيًا حول "مراجعة موارد المياه: التخطيط لمراجعة نهري النيل والنيجر"، والذي ساعد في تبادل المعلومات والخبرات بين الدول الأعضاء ودعمها في تحقيق أهداف الاستدامة المتعلقة بالموارد المائية. كما تم عقد سلسلة من الاجتماعات الافتراضية بين الدول المشاطئة لنهر النيجر، بهدف إعداد خطة مراجعة شاملة لنهري النيل والنيجر، وتقديم توصيات تركز على الإدارة المستدامة لهذه الأنهار بعيدًا عن الاعتبارات السياسية[428].

المطلب الثاني: دور مجلس المحاسبة في الرقابة على تغير المناخ

يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة البَعدية على الأموال العامة، حيث يراقب أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية بهدف ضمان الاستخدام الأمثل للموارد والوسائل المادية والمالية. ويلعب المجلس دوراً محورياً في تكريس الشفافية والالتزام بالقوانين من خلال اختصاصاته في

[427]- تقرير إنجاز خطة لجنة الرقابة البيئية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (2016-2018). متاح بالموقع الإلكتروني للأربوساي، تم التصفح بتاريخ 12-01-2024. www.arabosai.org

[428]- أخبار وأنشطة مجموعة عمل الأفروساي للمراجعة البيئية، المجلة الأفريقية للمراجعة الشاملة، العدد 24 /2021 ص91-95.

الوقاية من المخالفات ومكافحة الغش والتجاوزات القانونية (الفرع الأول). إضافة إلى طبيعته كهيئة رقابية لاحقة يمكن أن تشمل مهامه التدقيق البيئي، مما يعزز من مساهمته في مراقبة وتقييم الجهود الحكومية المتعلقة بمواجهة تغير المناخ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة مجلس المحاسبة واختصاصاته

مجلس المحاسبة هيئة رقابية عليا تلعب دورًا رئيسيًا في ضمان الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة وترسيخ الحوكمة الرشيدة. منذ نشأته في سبعينيات القرن الماضي، مرّ المجلس بتطورات تشريعية متتابعة وسعى إلى تأكيد استقلاليته وتوسيع نطاق صلاحياته، مما عزّز من فعاليته في مراقبة الإنفاق العام والكشف عن التجاوزات.

أولا: نشأة وتطور مجلس المحاسبة

استحدث مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976، التي تنص على أنه "يؤسس مجلس المحاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والجماعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ويرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى السيد رئيس الجمهورية".

بناء عليه صدر قانون 80-05 الذي يُعدّ أول نص تشريعي ينظم مجلس المحاسبة بصفته هيئة قضائية[429]، وهو النص الذي أكّد على الصفة القضائية لمجلس المحاسبة حيث نصت المادة 03 منه على ما يلي" يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ".

[429]-عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد32، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2012، ص153.

بينما نص دستور 1989 في مادته 160 على أن " يؤسس مجلس المحاسبة المكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية" دون أن يكرّس استقلالية هذه الهيئة، ولا طبيعتها القضائية، مما انجرّ عنه صدور القانون 90-32 الذي تخلّى عن الصفة القضائية للمجلس التي كرسها القانون السابق 80-05.

مع صدور الأمر 95-20، استعاد مجلس المحاسبة في الجزائر صفته القضائية، حيث نصت المادة الثانية منه على أن "مجلس المحاسبة يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية". كما أكدت المادة الثالثة على أن المجلس يتمتع بالاختصاصين الإداري والقضائي في أداء مهامه، إلى جانب استقلاليته اللازمة لضمان الموضوعية والحياد والفعالية في أعماله.

أما دستور 2020، فقد حددت المادة 199 منه إطارًا واضحًا لمهام مجلس المحاسبة، حيث عزز هذا النص مكانته كهيئة رقابية مستقلة ومحورية تسهم في دعم الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة، ويمكنه من أداء دوره الرقابي بفعالية.[430]

وفقًا للمادة نفسها، تشمل مهام مجلس المحاسبة الإشراف على الرقابة البعدية لإدارة أموال الدولة، الجماعات المحلية، والمرافق العامة، بالإضافة إلى رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. ويهدف المجلس إلى ضمان كفاءة وشفافية استخدام الموارد المالية بما يتماشى مع مبادئ الحكم الرشيد. علاوة على ذلك، يقدم المجلس تقريرًا سنويًا يُرفع إلى رئيس الجمهورية، وهو ما يعزز الشفافية ويتيح للمواطنين والجهات الرسمية الاطلاع على الالتزام المالي للدولة.

تتجلى استقلالية مجلس المحاسبة بوضوح في نص المادة 199 التي تصفه بأنه "مؤسسة عليا مستقلة". يضمن هذا الوضع الحرية الكاملة للمجلس في أداء مهامه بعيدًا عن أي تأثيرات خارجية، ما

[430]-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق.

يعزز نزاهة تقاريره وموضوعية قراراته. ومن أجل ترسيخ هذه الاستقلالية، نص الدستور على أن يتم تعيين رئيس مجلس المحاسبة من قبل رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، مما يحد من مدة توليه المنصب، ويمنع أي تأثيرات قد تعرقل أداء المجلس لمهامه الرقابية.

فيما يخص تنظيم مجلس المحاسبة، نص دستور 2020 على أن هذا التنظيم يتم من خلال قانون عضوي، بخلاف ما كان معمولًا به سابقًا حيث كان التنظيم يتم عبر قانون عادي. يهدف القانون العضوي إلى تفصيل مهام المجلس وصلاحياته والجزاءات المترتبة عن تحقيقاته، كما يحدد طبيعة علاقاته مع باقي هياكل الرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد في الدولة.[431]

ثانيا: اختصاصات مجلس المحاسبة

يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات وهي؛ مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنوعها، والتي تسري عليها المحاسبة العامة؛ المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا وتجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي. كما يختص بمراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية والتي يكون للدولة فيها قسط من رأس المال، وللمجلس أيضا صلاحية مراقبة جميع الهيئات التي تسير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين بالإضافة إلى مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.

431-المرجع نفسه.

يراقب مجلس المحاسبة كذلك استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية.

من أجل أداء مهامه الرقابية، يتمتع مجلس المحاسبة بحق الاطلاع وسلطة التحري وذلك وفق المادة رقم 55 من الأمر 95-20 يحق له الاطلاع على كل الوثائق والمستندات التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية، كما يحق لقضاة مجلس المحاسبة الدخول والمعاينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس، ولهذا الأخير حق الاستماع إلى أي عون في الهيئات أو الإدارات العمومية.[432]

يمارس مجلس المحاسبة أنواعًا متعددة من الرقابة. ضمن رقابة نوعية التسيير، التي تندرج في إطار صلاحياته الإدارية، يقوم بمراقبة الهيئات والمصالح العمومية للتحقق من كفاءة وشفافية إدارة الموارد العامة، مع التركيز على مدى الالتزام بالأهداف الموكلة. وتصدر عن هذه الرقابة تقارير توجه إلى المسؤولين لتقديم توضيحات حول الملاحظات والنقائص المسجلة، ويقدم المجلس توصيات لتحسين أداء الجهات الخاضعة للرقابة.

أما في مجال مهامه القضائية، يُلزِم مجلس المحاسبة المحاسبين العموميين بتقديم حساباتهم ويقوم بمراجعتها لتحديد مسؤولياتهم في حال وجود مخالفات مالية. كما يمارس رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية للتحقق من الالتزام بالقوانين واللوائح المعمول بها في المعاملات المالية للجهات الخاضعة لرقابته. وفي حال ثبوت مخالفات لقواعد الانضباط المالي نتج عنها ضررًا للخزينة العمومية، يمكن للمجلس تحميل المسؤولية للمعنيين وفرض غرامات على المخالفين. [433]

[432]-الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17-07-1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 39، مؤرخة في 23-07- 1995.
[433]-الأمر رقم 95-20، المرجع نفسه.

الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على تغير المناخ

يتناول هذا الفرع دور مجلس المحاسبة في الرقابة على قضايا البيئة. سيتم استعراض أولا الأساس القانوني الذي يمنحه صلاحية التدقيق البيئي، إلى جانب الممارسات العملية التي يمكن للمجلس تبنيها للرقابة على السياسات والإجراءات المتعلقة بتغير المناخ.

أولا: اختصاص مجلس المحاسبة في مجال الرقابة البيئية

هناك وجهات نظر مختلفة ومتضاربة حول صلاحية واختصاص الأجهزة العليا للرقابة للقيام بالرقابة البيئية، إذ يرى فريق العمل المعني بالرقابة البيئية– والذي يمثل رأي الأنتوساي– أنه ليس من الضروري الحصول على صلاحية خاصة، بحيث يمكن القيام بالعمليات الرقابية والمراجعات البيئية في إطار صلاحيات الرقابة النظامية أو رقابة الأداء. في حين بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية ترى أن منح صلاحية خاصة تمكّن الأجهزة العليا للرقابة المالية من مخاطبة الوزارات، وإعطاء رسالة واضحة إلى الحكومة بأهمية الرقابة البيئية.[434]

أما بخصوص مجلس المحاسبة الجزائري فيحق له أن يمارس الرقابة البيئية دون صلاحية خاصة، وذلك للاعتبارات القانونية التالية؛ أشارت الفقرة الثانية من المادة 199 من الدستور على أن مجلس المحاسبة يساهم في ترقية الحكم الراشد،[435]ومما لا شكّ فيه فإن مفهوم الحكم الراشد يحمل في طياته عنصر التنمية المستدامة.

أما المادة 02 من الأمر رقم 95–20 المتعلق بمجلس المحاسبة، فقد نصت على "أن المجلس يدقق في شروط وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

[434]-تقرير الأنتوساي "فريق العمل المهني بالرقابة والمراجعة البيئية"، مرجع سابق.
[435]-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرجع سابق.

في نفس السياق فإن المادة 06 من الأمر نفسه، والمتعلقة بصلاحيات مجلس المحاسبة نصت على "في إطار ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إياه، يُكلف مجلس المحاسبة برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، ويقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد". ما يعني أن الصلاحيات الرقابية الممنوحة له هي صلاحيات واسعة وعامة، بما فيها الرقابة البيئية، التي تدخل ضمن فحص حسن استعمال الموارد العامة على اختلافها.

من جهة أخرى، منحت المادة 72 من الأمر رقم 95-20، لمجلس المحاسبة صلاحية تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها السلطات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية. هذا النص يتضمن إشارة قوية لاختصاص مجلس المحاسبة بممارسة الرقابة البيئية، لما قد تحمله تلك البرامج والمخططات من أهداف لتحقيق التنمية المستدامة، ومراعاة الجوانب البيئية.[436]

ثانيا: ممارسة مجلس المحاسبة للرقابة على تغير المناخ

تماشيًا مع تطور الرقابة البيئية على المستوى الدولي، بدأ مجلس المحاسبة الجزائري باعتباره الجهاز الأعلى للرقابة المالية بالاهتمام وبممارسة هذا النوع من الرقابة بشكل تدريجي. وهو ما تعكسه العمليات الرقابية التي نفّذها؛ كقيامه بمراجعة مدى جاهزية الحكومة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة[437]، وتنفيذه لعدة عمليات رقابية موضوعاتية، مثل النفايات المنزلية، النفايات الناتجة عن الأنشطة العلاجية، حماية الساحل، حماية المناطق الصحراوية.

436-الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

437-مجلس المحاسبة، تقرير مراجعة مدى جاهزية الحكومة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، 2008. متاح على الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، تم التصفح بتاريخ 12-01-2024.
https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/03/ODD-ARABE.pdf

من أجل تطوير الرقابة البيئية، أنشأ المجلس فريق عمل مكلف بتطوير التدقيق البيئي من مهامه المساهمة في الأولويات الاستراتيجية للتدقيق البيئي، وإعداد مناهج بخصوص ذلك، وتقديم التوجيهات والاستشارة والمساعدة التقنية اللازمة لهياكل الرقابة في هذا المجال[438].

علاوة عن ذلك، يحرص مجلس المحاسبة، على تمكين قضاته من تطوير مهاراتهم في التدقيق البيئي. وفي هذا السياق، وعلى سبيل المثال، شارك قضاة المجلس عن بُعد في مائدة مستديرة حول "دور الأجهزة العليا للرقابة في التنفيذ الفعّال للسياسات المناخية" نظمها ديوان المحاسبة الإماراتي بالتعاون مع الإنتوساي. تطرقت الجلسة إلى مبادرة "Climatscanner" التي تهدف إلى تمكين الأجهزة العليا للرقابة من تقييم النشاطات الحكومية في مجال تغيّر المناخ.[439]كما نظّم المجلس، في شهر نوفمبر من عام 2024، يوما علميا تحت عنوان "السياسات العمومية في ضوء الضغوط الناجمة عن تغير المناخ." حيث شارك في هذا الحدث العلمي، الذي نشطه عدد من الخبراء، إطارات مجلس المحاسبة وقضاته ومدققيه الماليين وإطارات من وزارة المالية، وزارة البيئة والطاقات المتجددة، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في العمران وكذا ممثلين عن منظمات المجتمع المدني.[440]

رقابة مجلس المحاسبة في مجال تغير المناخ تأخذ عدة أوجه، وتهدف جميعها إلى دعم الاستدامة البيئية والتنمية المستدامة، من بين أهم هذه الأوجه، رقابة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ورقابة تغير المناخ في إطار تقييم السياسات العمومية.

[438]-مجلس المحاسبة، مقرر رقم 121 مؤرخ في 14-06-2022، يتضمن إنشاء فريق عمل مكلف بتطوير التدقيق البيئي وتحديد مهامه.
[439]- متاح على الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة الجزائري، تم التصفح بتاريخ 26-11-2024. https://www.ccomptes.dz
[440]- المرجع نفسه.

1-الرقابة على تغير المناخ في إطار أهداف التنمية المستدامة

حددت منظمة الأنتوساي أربعة مجالات حيث يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تساهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وهي تقييم جاهزية الحكومات لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، الرقابة على أداء البرامج الحكومية الرئيسية التي تساهم في تحقيق التنمية المستدامة، رصد التقدم المحرز في تحقيق الأهداف، وإعداد التقارير والإبلاغ بكل شفافية عن نتائج العمليات الرقابية.

في هذا السياق، تبنى مجلس المحاسبة هذا النهج الدولي، مما يعكس التزامه بتعزيز دوره في تحقيق ومتابعة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وهو بالفعل ما أبرزه تقريره الخاص بـ "مراجعة جاهزية الحكومة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة" لعام 2018.[441] والذي سلط فيه الضوء على أهمية تقييم مدى استعداد الحكومة لتحقيق الأهداف التنموية وتقديم توصيات عملية لتحسين تنفيذها. كما وضع هذا التقرير إطارًا مرجعيًا يمكن الاستفادة منه لاحقًا في تقييم وإعادة النظر في استراتيجيات التنفيذ، مما يعزز من كفاءة الحكومة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة بشكل أفضل.

لقد ارتكزت المراجعة على المنهجية التي أعدها مجلس المحاسبة الهولندي بالتعاون مع مجلس المحاسبة الأوربي. وتضمن التقرير دراسة معمقة في مدى استعداد الجزائر لتحقيق أجندة 2030 للتنمية المستدامة، والتي اعتمدتها الأمم المتحدة. تناول التقرير عدة محاور، أهمها التحديات المرتبطة بالتمويل وتوزيع المسؤوليات، وبيّن الدور المهم لمجلس المحاسبة في المتابعة وتقييم الأداء لاسيما في الهدف 13 الخاص بتغير المناخ.

كما أبرز التقرير أهمية توزيع المسؤوليات والموارد المالية بوضوح بين الجهات المركزية والمحلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. حيث تنبّه المجلس إلى أن الموارد يتم تخصيصها للوزارات دون تحديد لكل هدف، مما يصعب تقييم الأداء.

[441]- مجلس المحاسبة، تقرير مراجعة مدى جاهزية الحكومة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، مرجع سابق.

تناول التقرير أيضًا ضرورة تعبئة الموارد المالية، موصيًا بجرد آليات التمويل المحلية والدولية وتطوير الأدوات التقنية لضمان المتابعة. وسلّط الضوء على الحاجة لتطوير استراتيجيات وطنية للتكيف مع المخاطر المناخية. وأخيرا أكد التقرير على أهمية التعليم والتوعية بشأن تغير المناخ.[442]

2-الرقابة على تغير المناخ في إطار تقييم السياسات العمومية

يُعَدُّ مجلس المحاسبة جهة ذات أهمية بالغة في مراقبة السياسات العمومية، حيث يقوم بتقييم التدخلات الحكومية الرامية إلى تحسين الاستدامة وتحقيق الأهداف الوطنية. ويستند المجلس في القيام بهذه المهمة إلى أحكام المادة 72 من الأمر رقم 95-20 الصادر بتاريخ 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم، والمتعلق بمجلس المحاسبة. كما أن المشرع الجزائري يسعى إلى تكريس صلاحيات المجلس في تقييم السياسات العمومية، وهو ما يتجلى من خلال المشروع التمهيدي للقانون العضوي الخاص بمجلس المحاسبة، حيث تضمّن هذا المشروع نص صريح ينص على أن "يُقَيّم مجلس المحاسبة، على صعيد الانسجام والصلة بالاحتياجات المحددة، والفعالية، والكفاءة، والاقتصاد، المخططات والبرامج والسياسات العامة التي اتخذتها السلطات العامة بهدف تحقيق أهداف ذات مصلحة وطنية، والتي تم تنفيذها بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل مؤسسات الدولة أو من قبل الهيئات العامة الخاضعة لرقابته."[443]

بصرف النظر عن حالات الإخطار المنصوص عليها في الأمر 95-20، يمتلك مجلس المحاسبة الصلاحية الكاملة لتحديد الأولويات عند اختيار مواضيع التقييم. ويستند في ذلك على خطته الاستراتيجية التي تركز على قياس فعالية السياسات العامة ومدى تلبيتها لاحتياجات المجتمع وتوقعات صناع القرار.

[442]- المرجع نفسه.
[443]-المشروع التمهيدي للقانون العضوي المتعلق بمجلس المحاسبة، 2024.

تهدف هذه المقاربة إلى تشجيع النمو المستدام والشامل، حيث لا تقتصر الرقابة على مراجعة الحسابات والتقارير المالية فقط، بل تتعداها لتشمل تقييم الأثر الاقتصادي والاجتماعي للسياسات المعتمدة. ويسهم هذا النهج الشامل في تحقيق إدارة رشيدة للأموال العامة، من خلال ضمان أن تكون النفقات الحكومية متوافقة مع أهداف التنمية وتعكس الكفاءة والشفافية في تخصيص الموارد.

في هذا السياق، يمكن لمجلس المحاسبة أيضًا أن يلعب دورًا رئيسيًا في مكافحة تغير المناخ عبر توجيه رقابته نحو السياسات البيئية. يتضمن ذلك تقييم فعالية التدخلات الحكومية في مواجهة تحديات التغير المناخي، ومدى انسجامها مع استراتيجيات التنمية المستدامة. ويستطيع المجلس من خلال صلاحياته القانونية تقديم توصيات لتحسين السياسات البيئية وتحسين أداء الإدارة البيئية وضمان أن يتم تحقيق الأهداف المناخية بكفاءة وفعالية.[444]

3-الرقابة على تغير المناخ في إطار تقرير تقييم مشروع قانون تسوية الميزانية

يُعد الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة في تقييم مشاريع قوانين تسوية الميزانية أحد الركائز المهمة لتكريس الشفافية والمساءلة في إدارة المالية العامة. بناءً على المادة 18 من الأمر رقم 95-20، يُلزَم المجلس بإعداد تقارير تقييمية تُرسل مع المشروع إلى الهيئة التشريعية. هذه التقارير تسهم بشكل مباشر في تمكين البرلمان من ممارسة وظيفته الرقابية.

اكتسب الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة أهمية خاصة في السنوات الأخيرة بفضل ارتباطه المباشر بالشفافية وحرصه على تقديم تقييم موضوعي يسهم في تحسين الرقابة المالية وتعزيز المساءلة. يتضمن تقرير التقييم للمشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية معايير أساسية تشمل انتظامية الميزانية، حيث يتم التأكد من توافق تنفيذها مع القوانين والضوابط المالية، وانتظامية المحاسبة من خلال مراجعة دقة وشفافية السجلات المالية، إلى جانب تقييم الأداء لقياس مدى تحقيق

444- مجلس المحاسبة، دليل السياسات العمومية، متاح بالموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة، تم التصفح بتاريخ 2024-01-12. https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/09/gepp_ar.pdf

الأهداف المتوقعة وكفاءة الإنفاق، وأخيرًا مبادئ التسيير الحسن للميزانية التي تضمن الشفافية والفعالية في إدارة الأموال العامة بما يعزز جودة الخدمات المقدمة وتحقيق الأهداف المالية.

في إطار مقاربة الأداء، يركز مجلس المحاسبة على تقييم فعالية التسيير عبر تحليل المؤشرات الموضوعة من قبل الوزارات المعنية التي تبنت أسلوب التسيير المرتكز على النتائج. ويتم بناءً على ذلك تسجيل أهم الملاحظات لكل قطاع وزاري وفقًا لمنهجيته الخاصة أو اعتمادًا على المؤشرات المتاحة. هذه الملاحظات تساهم بدورها في إثراء توصيات مجلس المحاسبة الموجهة للوزارات، مما يعزز الأداء ويضمن تحقيق الأهداف المرجوة.[445]

استنادًا إلى ما تقدم، يمكن استخلاص أن مجلس المحاسبة، من خلال التقرير التقييمي لمشروع القانون التمهيدي لتسوية الميزانية، يمارس دورًا رقابيًا بَعديًا على تنفيذ الميزانية العامة، حيث يقدّم رقابة استشارية تساهم في دعم الرقابة التشريعية للبرلمان. في هذا السياق، يُعتبر التقرير التقييمي أداة حيوية لفحص مدى الالتزام بتطبيق السياسات المالية المعتمدة طوال السنة المالية، بما في ذلك توجيه النفقات نحو الالتزامات البيئية والمناخية.

يساهم المجلس عبر هذا التقرير في تقديم تحليل دقيق حول كيفية تخصيص واستخدام الاعتمادات المالية، كما يعرض مؤشرات الأداء المالي للقطاعات المختلفة ومدى تحقيقها للأهداف المحددة، مما يعزز من فعالية الرقابة التشريعية. وبالتالي، فإن التقرير يتيح للمجلس إبراز الملاحظات المتعلقة بتنفيذ الميزانية وأثر ذلك على الالتزامات المناخية، ما يساعد البرلمان على متابعة مدى توافق الإنفاق العام مع الأهداف البيئية للدولة. كما يوفر التقرير معلومات حيوية تدعم توجيه السياسات المستقبلية نحو تحقيق استدامة بيئية أفضل.

[445]-مجلس المحاسبة، الدليل المنهجي المتعلق بتحضير تقرير تقييم المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، 2017.

4-الرقابة على تغير المناخ في إطار الطلب العمومي

تُعدّ الصفقات العمومية من الأدوات الرئيسية التي تعتمد عليها الدولة لتنفيذ سياساتها البيئية حيث تسهم بشكل فاعل في توجيه الإنفاق العام نحو المنتجات والخدمات الخضراء والمشاريع الاستثمارية التي تدعم التنمية المستدامة ومواجهة تحديات تغير المناخ. وقد أرسى كل من القانون رقم 12-23 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية،[446] وكذا المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،[447] القواعد الأساسية التي تُعزز هذا التوجه مما يتيح الفرصة لإدماج البعد البيئي والمناخي في عمليات الشراء العام.

رغم أن إدراج هذه الأبعاد البيئية والمناخية تطرق إليه المشرع بشكل مقتضب، إلا أن مجلس المحاسبة يمكن أن يسهم بفعالية من خلال صلاحياته الرقابية، سواء الإدارية أو القضائية، في تحسين الأداء البيئي والمناخي للصفقات العمومية، ما يرفع من توافقها مع أهداف السياسة البيئية الوطنية واستراتيجية مواجهة تغير المناخ. يتمتع المجلس بصلاحيات تتيح له متابعة الأداء البيئي والمناخي لهذه العقود حتى وإن لم تتضمن معايير بيئية صريحة.

تعتمد رقابة مجلس المحاسبة في هذا السياق على بُعدين رئيسيين: الرقابة الإدارية، أو ما يعرف برقابة نوعية التسيير، والتي تشمل فحص مدى فعالية استخدام الموارد العامة ضمن الهيئات والجماعات المحلية، والرقابة القضائية التي يستند فيها إلى صلاحياته القضائية، بما يضمن التزام الصفقات بالمعايير البيئية والمناخية والقوانين التنظيمية ذات الصلة.

ترتكز رقابة الصفقات العمومية في إطار رقابة نوعية التسيير على أحكام المواد 6 و69 من الأمر 95-20،[448] حيث يتابع مجلس المحاسبة مدى فعالية الهيئات العامة في استغلال الأموال

[446]- القانون 23-12، مرجع سابق.
[447]- المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق.
[448]-الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

العامة لاسيما في تنفيذ المشاريع المتصلة بتغير المناخ. ونظرًا لأن جزءًا كبيرًا من الإنفاق العام يتم عبر الصفقات العمومية التي تمثل ما يزيد عن 20% من الناتج المحلي الإجمالي، تصبح هذه العقود محطّ تركيز أساسي للمجلس ورقابة مدى التزامها بأهداف المناخ والبيئة.

تتخذ هذه الرقابة شكلين رئيسيين: أولاً، رقابة الالتزام، التي تهدف إلى التحقق من مدى مطابقة الصفقات مع المعايير القانونية، بما في ذلك تلك المعايير البيئية والمناخية. وثانيًا، رقابة الأداء، التي تسعى إلى قياس وتقييم فعالية ونجاعة الصفقات العمومية بما يدعم الوصول إلى أهداف التخفيف من تغير المناخ والتكيف معه.

في هذا الإطار، يتحرى المجلس مدى توافق الطلب العمومي مع سياسات حماية البيئة ومكافحة تغير المناخ، ويتأكد من أن الجهات المتعاقدة عند تنفيذ الصفقات تسهم في إنتاج منتجات وخدمات صديقة للبيئة ولا تُسبب انبعاثات للغازات الدفيئة. وإذا رُصدت نقائص، يقوم المجلس بدراسة الأسباب الكامنة وراءها. كما يتحقق من وجود استراتيجية حكومية شاملة تهدف إلى تعزيز الصفقات البيئية والمناخية وضمان توافقها مع الممارسات الدولية لمواجهة تغير المناخ.[449]

بينما تشمل الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة مراجعة مدى التزام المسؤولين عن إدارة المال العام بقواعد الانضباط المالي والميزانياتي، والتحقيق في المخالفات التي قد تُحدث ضررًا للخزينة

[449]-في أغلب الحالات تجد المصلحة المتعاقدة نفسها ملزمة بإنجاز تعاقد اقتصادي يهدف إلى أحسن نوعية وسعر ممكنين، وهو لا يعني بالضرورة احترام المعايير البيئية أو التنمية المستدامة. فالمعيار المعتمد هو بدون شك معيار السعر فالإدارة تمنح الصفقة للأفضل عرض من الناحية الاقتصادية. في هذه الحالة، ومن أجل أن يحصل مجلس المحاسبة على رأي بخصوص قرار المصلحة المتعاقدة بشأن المعيار المناسب الذي اختارته، -ونقصد هنا معايير السعر والكلفة والنجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة، أو معيار السعر وحده-، لابد على المصلحة المتعاقدة أن تبرر موقفها حول تفضيلها لمعيار على آخر. يقيّم مجلس المحاسبة مدى نجاعة هذا الإجراء وتأثيره على أهداف المصلحة المتعاقدة. والتأكّد من احترام مبدأ مهم من المبادئ العامة التي يتأسس عليها قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ألا وهو مبدأ الاستبدال والذي بمقتضاه يمكن استبدال عمل مضر بالبيئة بآخر يكون أقل خطرا عليها، ويختار هذا النشاط الأخير حتى ولو كانت تكلفته مرتفعة ما دامت مناسبة للقيام البيئية موضوع الحماية.

العمومية. يقوم المجلس بفرض غرامات مالية على المخالفين، وقد تُضاعف هذه الغرامة في حالات محدّدة.[450]

في هذا السياق، تشير نتائج عمليات الرقابة على الصفقات العمومية التي أجرتها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، إلى أن النقائص الأكثر شيوعًا تمثّلت في عدم وجود نهج استراتيجي للصفقات العمومية، فشل الصفقات العمومية في تحقيق الأهداف البيئية ضعف التخطيط و الإدارة المناسبة لهذه العقود إضافة إلى عدم خضوعها لعمليات تقييم مستمرة[451].

[450]- لقد نعرّض المشرّع الجزائري للجزاءات الموقعة ضد مرتكبي مخالفات أو أخطاء الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، فقد في كل من المادتين 89 و91 من الأمر 95-20، بقوله " يصدر مجلس المحاسبة غرامة مالية في حق مرتكبي المخالفات المنصوص عليها في المادة 88، ولا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه مرتكب المخالفة. غير أنه يتم إصدار غرامة بضعف المبلغ المبين آنفا، إذا كانت المخالفة المرتكبة تمثل خرقا للأحكام التشريعية أو التنظيمية، أو تجاهلا للالتزامات بدافع كسب مالي أو عيني غير مبرر".

[451]-International Organisation of Supreme Audit Institutions, GUID 5280- guidance for audits of public procurement-, INTOSAI, 2022.

تُعد الميزانية العامة أداة محورية في تمكين الدولة من التدخل الفعّال في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، فهي تعكس تطور وظائفها من كونها "دولة حارسة" إلى "دولة متدخلة". ويظهر هذا التحول في زيادة اهتمامها في توجيه الإنفاق العام بهدف تعزيز رفاه المواطنين وتحقيق العدالة الاجتماعية، وحماية الاقتصاد الوطني من مختلف التحديات، بما في ذلك المخاطر البيئية التي يعتبر تغير المناخ من أبرزها.

من خلال هذه الدراسة تبين أن تغير المناخ، له تداعيات كبيرة على الميزانية العامة، ويؤثر عليها بطرق مباشرة وغير مباشرة. فمن ناحية، تستلزم مواجهة الكوارث المناخية، مثل الفيضانات والجفاف، زيادة الإنفاق على الإغاثة وإعادة تأهيل البنية التحتية. ومن ناحية أخرى، يتطلب التحول إلى الطاقة المتجددة والتكنولوجيا النظيفة استثمارات كبيرة لتقليل الانبعاثات الضارة.

تؤثر التغيرات المناخية على القطاعات الاقتصادية الأساسية، مثل الزراعة والسياحة والطاقة، مما يؤدي إلى تقلب الإيرادات الضريبية وتأثيرات مباشرة على الدخل العام. ونتيجة لذلك، يُعتبر تغير المناخ تحديًا بيئيًا واقتصاديًا يفاقم عجز الميزانية العامة ويرفع معدلات الدين العام إذ يفرض أعباء مالية إضافية على الدول للتكيف مع تداعياته والحد من مخاطره.

علاوة على ذلك، فإن عدم القدرة على التنبؤ الدقيق بكافة آثار تغير المناخ يعقّد تقدير تكلفته المالية، مما يعرقل التخطيط المالي للحكومات. ويعود ذلك إلى عدم اليقين في حساب تكاليف مشاريع التكيف والاستعداد للكوارث والاستثمار في البنية التحتية المناسبة. لذا، تبرز أهمية الأبحاث العلمية وتطوير نماذج المحاكاة لوضع سيناريوهات متعددة، ما يساعد صناع القرار في تحسين التخطيط المالي، وتخصيص الموارد بفعالية، وتقليل المخاطر المالية الناتجة عن التغيرات المناخية غير المتوقعة.

من جانب آخر، كشفت الدراسة عن وجود فجوات في التنسيق بين سياسات تغير المناخ وبرامج الإنفاق العام، مما يستدعي تبني سياسات أكثر تكاملاً ومرونة تأخذ في الاعتبار المخاطر المناخية عند وضع الميزانيات العامة .فالميزانية لا تقتصر وظيفتها على تمويل السياسات المناخية فحسب، بل تؤدي دورًا محوريًا في تخطيطها وتنفيذها بكفاءة، مما يجعلها أداة استراتيجية لمواءمة الأهداف البيئية مع الأولويات الاقتصادية.

في ظل تزايد الوعي الدولي بأهمية دمج الاعتبارات البيئية ضمن السياسات المالية، برز مفهوم "الموازنة العامة المستجيبة للمناخ "كنهج يهدف إلى تحويل الأهداف البيئية إلى خطط مالية قابلة للتنفيذ. ويعزز هذا التوجه إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة باعتباره خطوة استراتيجية لضمان تخصيص الموارد بشكل يراعي تحديات المناخ، مما يسهم في تحسين كفاءة الاستثمار في مشاريع التكيف والتخفيف، وتعزيز الشفافية في إدارة الموارد المالية، وتحقيق التنمية المستدامة.

يتيح هذا التكامل تضمين بيانات المخاطر المناخية في آليات التخطيط وتخصيص الموارد مما يسهم في تقليل المخاطر المالية وتحسين استثمار الأموال العامة في المشاريع المستدامة. كما يعزز نهج "الموازنة العامة المستجيبة للمناخ "من تنسيق السياسات العامة، مما يساعد على تفادي ازدواجية التمويل وتحقيق كفاءة أكبر في الإنفاق الحكومي. إضافةً إلى ذلك، يدعم هذا النهج التزام الدول بأهداف التنمية المستدامة والاتفاقيات الدولية، إلى جانب تعزيز الشفافية في إدارة الموارد المالية وضمان توجيهها بفعالية نحو مواجهة تحديات التغير المناخي.

إضافة لذلك أكدت نتائج البحث، أن تحسين إدارة التمويل العمومي للمناخ يتطلب تبني نهج الميزانية القائمة على النتائج، والتي ترتبط ارتباطًا وثيقًا بمبادئ التسيير العمومي الحديث. يسمح هذا النموذج بتحديد الأهداف بشكل دقيق، ويتيح متابعة الأداء وقياس النتائج، مما يسهم في تحسين فعالية الإنفاق العام وتوجيهه نحو تحقيق التنمية المستدامة. كما أن تكييف نظام المحاسبة العمومية وفقًا

للمعايير الدولية للإفصاح المحاسبي يساعد يدوره في تحسين الشفافية وضمان الاستخدام الأمثل للموارد المالية المخصصة للتصدي لتغير المناخ.

يتضح من الدراسة أن هناك أداتين رئيسيتين على المستوى الدولي لمساعدة الحكومات في تقييم مدى دمج تغير المناخ في أنظمة إدارة المالية العامة، وهما برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية الذي يهدف إلى تقييم وتحسين تسيير المالية العامة، وإطار الإدارة المالية العامة الحساسة للمناخ الذي يعزز الشفافية والمساءلة في تخصيص الموارد المالية للتكيف مع التغيرات المناخية. تتيح هتان الأداتان للحكومات تقييم مدى قدرتها على دعم السياسات المناخية عبر مؤشرات متعددة تشمل الاستراتيجيات الوطنية، الميزانية العامة، وإدارة المخاطر، مما يوفر خارطة طريق للإصلاحات المستقبلية لضمان استدامة المالية العامة في مواجهة تحديات المناخ.

على المستوى الوطني، كشفت الدراسة أن تسيير الميزانية العامة قبل عام 2023 كان يعاني من غياب التنسيق الفعّال بين برامج الإنفاق العام، مما انعكس سلبًا على قدرة الحكومة في تحقيق أهدافها التنموية، بما في ذلك الالتزامات المناخية. غير أن صدور القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية شكل نقطة تحول جوهرية في إدارة المالية العامة، حيث أرسى نظام ميزانية البرامج المبني على النتائج، الذي يتيح وضع أهداف واضحة ومؤشرات أداء قابلة للقياس، مما يعزز التكامل بين السياسات العامة ويُحسّن من كفاءة تنفيذ البرامج المرتبطة بمواجهة تغير المناخ.

في هذا السياق، يشكل الإطار الميزانياتي الجديد دعامة أساسية لتنفيذ المخطط الوطني لتغير المناخ في الجزائر، الذي يعتمد على نهج تشاركي يشمل مختلف القطاعات الوزارية. ويسهم هذا الإطار في تعزيز قدرة الدولة على توجيه الموارد بفعالية نحو المبادرات البيئية المستدامة، مع ضمان توزيع الاعتمادات المالية بما يتماشى مع الأولويات المناخية، استنادًا إلى مبدأ الشفافية والمساءلة. كما

أنه يُمكّن من ترتيب أولويات الإنفاق وفق الأثر البيئي المتوقع، مما يدعم اتخاذ قرارات مالية أكثر استدامة.

بموجب القانون العضوي 15-18، لم يعد قانون المالية مجرد أداة للترخيص بالإنفاق، بل تحول إلى آلية استراتيجية تُمكّن من تنفيذ السياسات العمومية بفعالية عبر منهجية إدارة النتائج، وهو ما يمثل قفزة نوعية مقارنة بالقانون الملغى رقم 84-17، الذي كان يقتصر على ضبط الموارد وتسيير المرافق العامة دون ربط مباشر بين الميزانية والأهداف التنموية. وقد أدى هذا التطور إلى تبني إطار ميزانياتي متوسط المدى، يتيح برمجة مالية متعددة السنوات، مما يُحسّن من دقة تقدير النفقات وترشيدها، ويُعزز التوازن الاقتصادي والمالي، ويساهم في تقليص العجز. كما يُمكن الاستفادة من هذا الإطار في متابعة سياسات المناخ ضمن رؤية تمتد من 3 إلى 5 سنوات، لضمان تخصيص الموارد بشكل أكثر كفاءة في مواجهة التحديات البيئية.

خلصت الدراسة أيضا، إلى أن الرقابة المالية تؤدي دورًا محوريًا في ضمان تنفيذ الميزانية العامة بفعالية وشفافية، حيث تساهم في متابعة التزامات الحكومة وتعزيز كفاءة الإنفاق، لا سيما في مواجهة تحديات تغير المناخ. ومن خلال مجموعة من الأدوات الرقابية، مثل مناقشة مخطط الحكومة وبيان السياسة العامة، والملتمسات البرلمانية، يمتلك البرلمان القدرة على التأثير المباشر في رسم السياسات المناخية، وتوجيه الموارد المالية نحو مشاريع التكيف والتخفيف، بما يضمن استدامة الإنفاق الحكومي في هذا المجال.

من جهة أخرى، يؤدي مجلس المحاسبة دورًا حيويًا في تقييم السياسات المناخية الوطنية من خلال تقاريره الدورية، التي تساهم في تعزيز الشفافية والمساءلة، وضمان تخصيص الموارد بطريقة أكثر كفاءة لدعم الأهداف المناخية والاستراتيجيات البيئية طويلة الأمد.

وبناءً على هذه النتائج، يمكن تقديم التوصيات التالية:

1. تضمين البُعد المناخي في مختلف برامج الميزانية، مع إعداد تقارير مرفقة بمشاريع قوانين المالية توضح كيفية تخصيص الموارد المالية لمشاريع التخفيف والتكيف، وفقًا لما تنص عليه المادة 75 من الفصل الثاني من القانون العضوي 18-15 المتعلقة بالوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية.

2. إنشاء تصنيف وطني للنفقات والإيرادات المتعلقة بتغير المناخ، ليتم استخدامه كقاعدة بيانات لتحسين عرض المعلومات المناخية في مشاريع قوانين المالية المستقبلية، مما يساهم في تعزيز الشفافية في البيانات المناخية.

3. إتمام إصلاح النظام المحاسبي العمومي، بما يضمن تتبع وتقييم النفقات المتعلقة بتغير المناخ بشكل فعال، مما يساعد في تحسين عملية التخطيط المالي وتخصيص الموارد بطريقة أكثر شفافية وفعالية.

4. تحسين ممارسات الإفصاح البيئي في التقارير المالية، حتى يتمكن كل من البرلمان ومجلس المحاسبة من تعزيز رقابتهما على هذا المجال، مما يساهم في تحسين عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية المرتبطة بالمناخ.

5. لتحسين القدرة على التنبؤ بتكاليف تغير المناخ وتسهيل التخطيط المالي للحكومة، نوصى بالاستثمار في الأبحاث العلمية وتطوير نماذج محاكاة متقدمة، من أجل إنشاء سيناريوهات متعددة لتغير المناخ، مما يساعد السلطات العمومية على اتخاذ القرارات المناسبة عند تخصيص الموارد، وتقليل المخاطر المالية المحتملة.

6. لضمان دمج الاعتبارات المناخية في عمليات الميزانية العامة، نوصى باستخدام الأدوات الدولية مثل إطار الإدارة المالية العامة الحساسة للمناخ، أو الاسترشاد بها وتطبيق نتائجهما في رسم السياسات المالية. كما يُنصح بتطوير قدرات المؤسسات والهيئات العمومية على تحليل المخاطر المناخية ودمجها في عمليات إعداد الميزانيات والاستثمار العمومي.

أولا: المراجع باللغة العربية

-الكتب

-الكتب العامة

1. السيد المراكبي، الحماية القانونية للبيئة من التلوث، دار النهضة العربية القاهرة، ط2010.

2. الدوري مؤيد عبد الرحمان، الجنابي طاهر موسى، إدارة الموازنات العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2013.

3. بعلي محمد الصغير أبو العلا يسرى، المالية العامة النفقات العامة الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2003.

4. بشير عبد العظيم البنا، الأسس العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، دار اليازوري 2018، مصر.

5. زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،2005.

6. حراق مصباح، اقتصاديات المالية العمومية مع الإسقاط على حالة الجزائر بالإشارة إلى القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2021.

7. كمال أمين الوصّال، البنية التحتية والاستثمارات العامة في العالم العربي بين ضرورة التطوير ومعضلة التمويل، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، 2018.

8. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان الأردن، 2007.

9. محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008.

10. محمد طاقة، هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر، عمان، 2010.

11. محمد خصاونة، المالية العامة: النظرية والتطبيق، دار المناهج، ط1، الأردن، 2014.

12. محمد ساحل، أسس الموازنة العامة للدولة، مركز الكتاب الأكاديمي، ط 1،2020، الجزائر.

13. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان 2009.

14. عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على المستوى القومي (تحليل كلي)، مجموعة النيل العربية، ط1، القاهرة، 2003.

15. عمار عوابدي، عملية الرقابة الفضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، 1994.

16. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الأردن 2008.

-الكتب المتخصصة

1. إيمان عبد المنعم زهران، التغيرات المناخية والصراع الإقليمي للمياه في الشرق الأوسط المكتب العربي للمعارف، ط2015.

2. محمد نعمان نوفل، اقتصاديات التغير المناخي: الآثار والسياسات، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، ط 2007.

3. مصطفى يوسف كافي، اقتصاديات البيئة والعولمة، دار رسلان، ط 2014، دمشق.

4. سعد الدين خرفان، تغير المناخ ومستقبل الطاقة المشاكل والحلول، منشورات وزارة الثقافة الهيئة العامة السورية للكتاب، ط 2009.

5. علي محمد عبد الله، التغيرات المناخية آثارها التكيف الحلول، أباتوب، ط01، 2012.

6. علي بن الضب، إدارة مخاطر التغيرات المناخية باستخدام المشتقات المالية، منشورات صندوق النقد العربي، 2022.

7. فريد مصعب مهدي الدليمي، الطاقة الشمسية الإشعاعية الحرارية والاحتباس الحراري المنهل عمان، الأردن، ط 1،2014.

8. التغيرات المناخية: قضية الأمس- تحدي الحاضر- مخاطر المستقبل، منشورات المركز المصري للفكر والدراسات الإستراتيجية، 2022.

المقالات

1. أخبار وأنشطة مجموعة عمل الأفروساي للمراجعة البيئية، المجلة الأفريقية للمراجعة الشاملة العدد 24، 2021.

2. الأنتوساي، إجتماع مجموعة عمل الأفروساي حول الرقابة البيئية السنوي الرابع خلال سنة 2014 في مومباسا بكينيا، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، أكتوبر 2014، المجلد 41.

3. إيان بيري، وضع سعر للتلويث، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، ديسمبر 2019. متاح على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي، تم التصفح بتاريخ 10-10-2023. https://www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/fandd/2019/12/pdf/parry.pdf

4. إيهاب محمد يونس، إشكالية تطبيق ضريبة الكربون في مصر والحلول المقترحة، المجلة العلمية للبحوث التجارية، العدد4، أكتوبر 2024

5. بوحوش أسماء، صيد فاتح، قياس وتحليل العلاقة بين عجز الموازنة والدين العام في الجزائر للفترة من 2020/200، مجلة التمويل والاستثمار والتنمية المستدامة، المجلد 08، العدد 01، 2023 الجزائر.

6. جميلة مرابط، التكاليف المجتمعية لاستهلاك الطاقة وفلسفة الضريبة البيئية، المجلة الإلكترونية "آفاق البيئة والتنمية"، العدد 2016/90، مركز العمل التنموي معاً، فلسطين. تم تصفح المقال بتاريخ 2023/03/16 على الموقع الإلكتروني:

7. جوزيف موزر، أهمية دور الأجهزة العليا للرقابة في جدول أعمال التنمية لما بعد سنة 2015 للأمم المتحدة، المجلة الدولية للرقابة المالية الحكومية، جانفي 2015.

8. حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الأستاذ الباحث، المجلد 06، العدد 02، 2021.

9. خالد عيسى العدوان، محمد كنوش الشرعة، الأبعاد السياسة للموازنة العامة للدولة، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 41، العدد 3، 2014، الأردن.

10. خديجة بوطبل، دور التشريعات الجبائية في حماية البيئة، مركز جيل البحث العلمي، العدد 25، 2017، ص41. متاح بموقع مركز جيل البحث العلمي، تم التصفح بتاريخ 2021/12/08. https://jilrc.com/archives/7847

11. زهرة بوسراج، مبدأ مسؤولية الدول المشتركة والمتباينة في النظام العالمي لتغير المناخ، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 04، العدد 03، 2021.

12. سرباح خالد، بن عتو بن علي، الإصلاح الميزانياتي في الجزائر على ضوء القانون العضوي 18-15 (المبررات والأهداف)، مجلة القانون الدولي والتنمية، المجلد 10، العدد 02، 2023.

13. سعود جايد مشكور، حيدر عباس عيد، حيدر لايذ متعب، استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، العراق، المجلد 8 العدد، 2018.

14. سلطان جاسم النصراوي، تحالف وزراء المالية للعمل المناخي ومبادئ هلسنكي، كلية الاقتصاد والتجارة، جامعة كربلاء، العراق، جامعة كربلاء، العراق، 2021.

15. سمير شوقي، سهام بن دعاس، إدراج البعد البيئي في الصفقات العمومية كأساس لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، العدد 03، المجلد 34، 2021 الجزائر.

16. سيهوب سليم، المرفق العام والبيئة، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، عدد07 2016.

17. صندرة لعور، دراسة تحليلية لمساهمة أسواق الكربون في تمويل مواجهة تغير المناخ، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، المجلد 07 العدد02، ديسمبر 2020.

18. عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد32، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2012.

19. عصام دعاس دياب، أهمية الرقابة في تصحيح مسار السياسة العامة في الدول، مجلة الرقابة، ديوان المحاسبة لدولة الكويت، العدد 15، 2019.

20. علي عبد الرؤوف عبد العاطي محمود، العلاقة بين عجز الموازنة والدين العام المحلي في مصر، المجلة العربية للإدارة، مجلد41، عدد2، يونيو 2021.

21. عمراوي مارية، حجاج مليكة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري (المبررات والمعوقات)، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، مجلد 06، عدد 02، 2020.

22. كريم عبد الرازق، التجارب البرلمانية لتنفيذ خطة التنمية المستدامة 2030، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط المجلد 30، العدد الأول، مارس 2022.

23. كوثر صخراوي، مريم بالأطرش، آليات تفعيل الرقابة البرلمانية على الأموال العمومية في الجزائر ضمن القانون العضوي 18-15 والمتعلق بقوانين المالية، المجلة الجزائرية للمالية العامة المجلد 12 العدد01، 2022.

24. لكحل حياة مشروع رقمنة المالية العمومية: نحو أنظمة معلوماتية مدمجة لإدارة الميزانية والمحاسبة في الجزائر مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 19 /العدد 31 السنة 2023.

25. ليلى بن اسماعين، تطور المناخ في الجزائر وآثاره، دفاتر السفير العربي، منصة إعلامية مستقلة 2022، متاح على الموقع الإلكتروني https://assafirarabi.com/ar

26. محمد شريف صابه، البحث العلمي والتطوير التكنولوجي في الجزائر، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة مجلد 13، عدد 1، 2009.

27. مروى قرساس، هدى عزاز، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 06، العدد 04 جامعة الشيخ العربي التبسي 2021.

28. موازنات حماية البيئة، كيف تضع البلدان الموازنات لحماية البيئة، نشرة إلكترونية تصدر عن منظمة شراكة الموازنة الدولية IBP، عدد 75، 2013.

29. موازنات حماية البيئة، كيف تضع البلدان الموازنات لحماية البيئة، نشرة إلكترونية تصدر عن منظمة شراكة الموازنة الدولية IBP، عدد 75، 2013،

30. نوار صبح، كيف يؤثر تغير المناخ في القطاعات الاقتصادية؟ مقال منشور بالمنصة الرقمية الطاقة، 2022. https://attaqa.net/ تم تصفح الموقع في 10-05-2023.

الرسائل

1. بن سي حمو محد المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة-دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية تخصص: شريعة وقانون، جامعة أدرار كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم الشريعة 2011/2010.

2. بوسبعين تيسعديت، آثار التغيرات المناخية على التنمية المستدامة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بومرداس، 2015/2014.

3. سنوسي بن عومر، فعالية الاستثمار الأجنبي في الجزائر "تقييم تجربة الشراكة قطاع عام خاص "رسالة تخرج لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير والعلوم الاقتصادية، 2013-2014.

4. عبدون إيمان، دور تبني المعايير المحاسبية الدولية في القطاع العام في تطوير نظام المحاسبة العمومية في الجزائر وأثره على جودة الإبلاغ المالي الحكومي، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في شعبة علوم التسيير تخصص: تدقيق ومراقبة التسيير كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2021.

5. لحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر تونس، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2014.

6. نادية مغني، دراسة وتقييم نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على ضوء المعايير المحاسبية في القطاع العام (IPSAS)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير تخصص: إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، 2017/2016،

7. وافي مريم، إدماج اتفاقية تغير المناخ في التشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث ل م د تخصص قانون البيئة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2018/2017.

التقارير

1. أمانة برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية، إطار تقييم إدارة المالية العامة: تحسين إدارة المالية العامة تعزيز التنمية المستدامة، واشنطن، فبراير 2019. https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/PEFA%20FRAMEWORK%2016_FINAL_AR_CLEAN.%20Final-converted-PUBLISHED_0.pdf

2. المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (إنتوساي). إعلان ليما بشأن المبادئ التوجيهية للرقابة لسنة 1977. https://www.intosai.org

3. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور البرلمان في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، 2022. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/parliaments%20role%20in%20implementing%20the%20SDGs_ara.pdf

4. برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المدن وظاهرة تغير المناخ، توجهات السياسة العامة، التقرير العالمي للمستوطنات البشرية لعام 2011، نسخة ملخصة .http://www.unhabitat.org/grhs/2011

5. تقرير الأنتوساي-فريق العمل المهني بالرقابة والمراجعة البيئية-، وضع الرقابة والمراجعة البيئية في دول المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية، 2007.

6. التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2020، https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2023/11/Rapport-APLRB-2020-en-arabe.pdf

7. التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2020، https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2023/11/Rapport-APLRB-2020-en-arabe.pdf

8. تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع ببيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة، الجمعية العامة للأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الحادية والثلاثون 01-02-2016.

9. تقرير إنجاز خطة لجنة الرقابة البيئية للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (2016-2018). www.arabosai.org

10. تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن العلاقة بين تغير المناخ وحقوق الإنسان، الجمعية العامة للأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، الدورة العاشرة، التقرير السنوي لمفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتقارير مفوضية الأمم المتحدة السامية والأمين العام 15-01-2009

11. فريق العمل المكلف بالرقابة البيئية-منظمة الإنتوساي- دليل المحاسبة البيئية "الحالة الراهنة وخيارات للأجهزة العليا للرقابة المالية"، 2010.

12. القرار رقم 1/70، الجمعية العامة للأمم المتحدة (الدورة السبعون)، بتاريخ 2015/09/25.

13. اللائحة التنظيمية لفريق عمل المكلف بالتدقيق البيئي، المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، متاح بالموقع الإلكتروني للأربوساي، www.arabos.aiorg

14. لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العراق، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي-لبنان- التوجهات الحديثة والممارسات النموذجية في إدارة المالية العامة-دليل مرجعي 2009.

15. هيئة الأمم المتحدة، لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي، الأمم المتحدة، 2014.

16. مجلس المحاسبة، التقرير السنوي (2019). https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/12/RA_2018_Ar.pdf

17. مجلس المحاسبة، الدليل المنهجي المتعلق بتحضير تقرير تقييم المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، 2017.

18. مجلس المحاسبة، تقرير مراجعة مدى جاهزية الحكومة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2008. https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/03/ODD-ARABE.pdf

19. مجلس المحاسبة، دليل السياسات العمومية،2017.

20. مجلس المحاسبة، مقرر رقم 121 مؤرخ في 14 يونيو 2022 يتضمن إنشاء فريق عمل مكلف بتطوير التدقيق البيئي وتحديد مهامه.

21. مجموعة عمل الانتوساي حول الرقابة البيئية، الدليل الرقابي على استجابة الحكومات للتغير المناخي، ترجمة ديوان المحاسبة للمملكة الأردنية الهاشمية، 2011.

22. الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تقرير التقييم الرابع، الملخّص الفني، متاح على موقع (IPCC)، تم التصفح بتاريخ 2024/03/02.

النصوص القانونية

-الإتفاقيات الدولية

1. هيئة الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، هيئة الأمم المتحدةمؤرخة في 19-05- 1992، والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-99 المؤرخ في 10-04-1993، الجريدة الرسمية رقم 24 بتاريخ 21-04-1993.

2. هيئة الأمم المتحدة، بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مؤرخ في 11-12-1997، والذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-144، المؤرخ في 28-04- 2004، الجريدة الرسمية رقم 29، بتاريخ 09-05-2004.

3. هيئة الأمم المتحدة، اتفاق باريس بشأن تغير المناخ، مؤرخ في 12-12-2015، والذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-262، المؤرخ في 13-10-2016، الجريدة الرسمية رقم 60، بتاريخ 13-10- 2016.

1. هيئة الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لأهداف التنمية المستدامة، سبتمبر 2015. https://sdgs.un.org/2030agenda

-القوانين

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

2. قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 يوليو 1984، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية، مؤرخة في 10 يوليو 1984.

3. القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتعلق بقانون المالية لسنة 1992 الجريدة الرسمية عدد 65 مؤرخة في 18 ديسمبر 1991.

4. الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17-07-1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 39، مؤرخة في 23-07- 1995.

5. قانون رقم 99-09 المؤرخ في 28 يوليو سنة 1999، المتعلق بالتحكم في الطاقة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، لسنة 1999.

6. القانون رقم 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة الجريدة الرسمية عدد 77، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.

7. قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، لسنة 2003.

8. قانون رقم 04-09 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004، المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، لسنة 2004.

9. القانون رقم 11-02 مؤ رخ في 17 فبراير 2011 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 13، مؤرخة في 28 فبراير 2011.

10. قانون رقم 13-01 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2013، يعدل ويتمم القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، العدد 11، مؤرخة في 24 فبراير سنة 2013.

11. القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية عدد 53، مؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

12. قانون رقم 19-13 مؤرخ في 11ديسمبر سنة 2019، ينظم نشاطات المحروقات، الجريدة الرسمية، العدد 79، مؤرخة في 22 ديسمبر سنة 2019.

13. قانون رقم 23-12 مؤرخ في 5 غشت سنة 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51 بتاريخ 6 غشت سنة 2023.

14. قانون رقم 23-07 مؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، مؤرخة في 25 يونيو سنة 2023.

15. المشروع التمهيدي للقانون العضوي المتعلق بمجلس المحاسبة، 2024.

المراسيم التنظيمية

1. مرسوم تنفيذي رقم 05-375، المؤرخ في 26-09-2005، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية وتحديد مهامها وضبط كيفيات تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 67، مؤرخة في 05-10-2005.

2. مرسوم تنفيذي رقم 06-138 المؤرخ في 15-04-2006، المتعلق بتنظيم انبعاثات الغازات والدخان والبخار والجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 24، مؤرخة في 17-04-2006.

3. المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، مؤرخة في 30 سبتمبر 2015

4. مرسوم تنفيذي رقم 20-335 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2020، يحدد كيفيات تصميم وإعداد الإطار الميزانياتي المتوسط المدى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، مؤرخة في 02 ديسمبر 2020.

5. مرسوم تنفيذي رقم 20-403 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2020، يحدد شروط نضج وتسجيل البرامج، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 80، بتاريخ 29 ديسمبر سنة 2020.

6. المرسوم التنفيذي رقم 21-219، المؤرخ في 20 ماي 2021، يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 50، بتاريخ 24 يونيو 2021.

المواقع الإلكترونية

1. الموقع الالكتروني للمنتدى العربي للبيئة والتنمية. www.afedonline.org/ar

2. الموقع الالكتروني للبنك الدولي. https://data.albankaldawli.org/

3. الموقع الالكتروني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة https://www.unep.org

4. الموقع الالكتوني

https://www.ccacoalition.org(climate and claen air coalition)

5. الموقع الإلكتروني لمجلس المحاسبة الجزائري، https://www.ccomptes.dz

-الجرائد الإلكترونية

1. رومان دوفال، سياسات المالية العامة المخففة لتغير المناخ، جريدة العرب الاقتصادية الدولية "جريدة إلكترونية" نوفمبر 2019. تم تصفح المقال بتاريخ 2019/12/10 https://www.aleqt.com/2019/11/01/article_1704366.html

2. كلمة الوزير الأول للحكومة الجزائرية بمناسبة انعقاد الملتقى الدولي "الوقاية من الزلازل" في 20 ماي 2023، قناة البلاد الرقمية. متاح على موقع الوكالة الوطنية للأخبار، تم التصفح 2023/06/10. https://www.aps.dz/ar/economie/144209-225-15

ثانيا: باللغة الفرنسية

Ouvrages

1. Cabuy, Yves and Jean-Marc Wolter. Externalisation des missions des pouvoirs locaux. Éditions Larcier, Belgium, 2010.

2. Cohen, Alain-Gerard. La nouvelle gestion publique : concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques. Gualino-lextenso édition, 3rd ed., 2012.

3. Dabire, Kubeterzié Constantin. Le partenariat public-privé comme alternative au financement des infrastructures publiques performantes: mythe ou réalité? Edition EMS, France, 2019.

4. Perkins, Dwight H., Steven Radelet, and David L. Lindauer. Économie du développement. 3rd ed., Boeck, Belgium, 2008.

5. Caruana, Nicolas. La fiscalité environnementale entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux: une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale. L'Harmattan, V. 1, 2015.

6. OCDE. Manuel de Frascati 2015: Lignes directrices pour le recueil et la communication des données sur la recherche et le développement expérimental. Edition OCDE, 2016.

Thèses

1. Noemie CANDIAGO, La dette Ecologique En Droit International Public, Thèse pour le doctorat en droit, Université de la Rochelle, Faculté de droit, de sciences politiques et de gestion, 2018. Sur le site-web theses hal science, https://theses.hal.science/tel-01906060v1/file/2017Candiago110183.pdf

Articles

1. Alain Bourque, "Les changements climatiques et leurs impacts," *La revue électronique en sciences de l'environnement*, V1, N2, 2000. Open Edition Journals, https://doi.org/10.4000/vertigo.4042.

2. Cochran Ian, Benoît Leguet, Romain Morel, "Objectiver le débat sur le financement de la transition énergétique: quelles leçons tirer du cas français ?", *Revue d'économie financière*, V. 117, N° 1, 2015. https://doi.org/10.3917/ecofi.117.0049.

3. Emmanuelle Mazuyer, *Soft law*, Presses universitaires du septentrion, 2013, p420. Sur le site-web OpenEdition, consulté le 15/04/2023. https://books.openedition.org/septentrion/6562?lang=fr#bodyftn4.

4. Evangélia Karamitrou-Magueres, "Commande publique et protection de l'environnement," *Le Blog du droit des contrats publics*, 2021. Sur le site-web Droit des contrats publics, consulté le 28/04/2023. www.droit-des-contrats-publics.efe.fr/2021/05/19/commande-publique-et-protection-de-lenvironnement.

5. Géraud Guibert, "Un enjeu majeur du prochain quinquennat: Les finances publiques au service du climat," *La Fabrique Écologique*, 2022. Sur le site-web lafabriqueecologique, consulté le

08/12/2023.https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2022/02/Decryptage-39-Les-finances-publiques-au-service-du-climat.pdf.

6. Hege Elisabeth, Brimont Laura, "Intégration des ODD dans le processus budgétaires nationaux," *Institut du développement durable et des relations internationales*, 2018, Paris, France. Sur le site-web IDDRI, consulté le 07/01/2024. https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-ODD-budget-FR.pdf.

7. Hubert Delzangles, "Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ?" *Revue juridique de l'environnement*, N°1, V. 40, 2015.

8. Jerome Jean Haegel, "C'est aujourd'hui qu'il faut investir dans des infrastructures durables," *Banque Mondiale Blogs*, 05/12/2019. Sur le site-web World Bank, consulté le 29/04/2023. https://blogs.worldbank.org/ar/voices/we-need-act-now-sustainable-infrastructure-investments?cid=ECR_E_NewsletterWeekly_AR_EXT&deliveryName=DM52126.

9. John Shilling, "Réflexions sur la dette et l'environnement," *Finances et Développement* - publication trimestrielle du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, Juin 1992.

10. Khechaimia Khaoula, "Modernisation de la gestion des finances publiques en Algérie," *Revue Algérienne de Finances Publiques*, V. 12 n°01, 2022.

11. Kevin Maréchal, Véronique Choquette, "La lutte contre les changements climatiques: Des engagements internationaux aux politiques régionales," *Courrier hebdomadaire du CRISP*, V.10,N° 1915. Sur le site-web cairn, consulté le 29/04/2019.https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2006-10-page-5?lang=fr

12. Martin Baur, Pierre-Alain Bruchez, "Comment évaluer l'impact du changement climatique sur le budget de l'État ?", *La Vie économique*, Plateforme de politique économique, 2021. Consulté le 20/02/2023. https://dievolkswirtschaft.ch/fr/.

13. Nabil Cheurfa, "La finance publique algérienne à l'épreuve de l'internationalisation du droit budgétaire et comptable," *Revue Algérienne de Finances Publiques*, V.10, N° 01, 2020, p81.

14. Nathan Burlon, "Fonctionnement, limites et diagnostic de la budgétisation verte de l'Etat," 2021. Surle site-web Agir pour le Climat, consulté le 10/04/2024. https://www.agirpourleclimat.net/fonctionnement-limites-et-diagnostic-de-la-budgetisation-verte-de-letat/.

15. OCDE, "Revue sur la gestion budgétaire, V.2, N°4, 2003. Sur le site-web OECD, consulté le 13/04/2020. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/revue-de-l-ocde-sur-la-gestion-budgetaire/volume-2/issue-4_budget-v2-4-fr

16. OCDE, "Action publique contre le réchauffement : l'atténuation du changement climatique au service de la croissance," *Perspectives économiques de l'OCDE*, V. 2015, N° 2, Éditions OCDE, Paris.

17. Robin Dergon, Louis Stroeymeyt, "Le budget vert de l'État français : quelle genèse et quel contenu pour quels horizon et effets ?", *Gestion et Finance Publiques*, n°2, 2021. Sur le site-web Cairn, consulté le 10/04/2024. https://www.cairn.info/publications-de-Robin-Degron--690195.htm?wt.src=pdf.

18. Témoignage, "Le budget vert, une vue d'ensemble de l'incidence environnementale du budget de l'État," *Revue française d'administration publique*, n°179, 2021. Sur le site-web Cairn, consulté le 10/04/2023. https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2021-3-page-657.htm.

Rapport

1. CABRI. Budgétisation inclusive et financement de la lutte contre le changement climatique en Afrique : L'intégration du changement climatique dans la budgétisation et les finances. Collaborative Africa Budget Reform Initiative, 2021. Consulté le 30/03/2022. Disponible sur le site-web de CABRI : https://www.cabri-sbo.org.
2. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Rapport du Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication. Nations Unies, Genève, 2010.
3. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Examen de l'évolution des normes internationales de comptabilité et de publication dans les secteurs public et privé. Nations Unies, Genève, 2019.
4. Cour des Comptes Française. Rapport sur la prise en compte de l'environnement dans le budget et les comptes de l'état. Consulté le 26/08/2023. Disponible sur le site-web de la Cour des Comptes : https://www.ccomptes.fr.
5. Plan économique du Québec. Changement climatique : des actions pour la réduction des GES, Budget 2018-2019, mars 2018.
6. Plan National Climat, Algérie. Ministère de l'Environnement et des Énergies Renouvelables, 2019.
7. République du Niger. Évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques suivant la méthodologie PEFA, rapport final, 18 juin 2023. Consulté le 13/12/2023. Disponible sur le site-web PEFA : https://www.pefa.org.
8. Sylvie Alexandre, Florence Tordjman, Claire Waysand, Dorian Roucher, Louis Stroeymeyt. Green Budgeting : proposition de méthode pour une

budgétisation environnementale, rapport de mission établi par le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'Inspection générale des finances, France, 2019.

9. Troisième communication nationale de l'Algérie à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique. Ministère de l'Environnement et des Énergies Renouvelables, octobre 2023.
10. FMI. Manuel sur la transparence des finances publiques, Washington DC, 2007. Consulté le 13/04/2020. Disponible sur le site-web du FMI : https://www.imf.org.
11. PEFA. Dépenses publiques et responsabilités financières : Cadre de gestion des finances publiques sensible au climat (PEFA climat), 2020. Disponible sur le site-web PEFA : https://www.pefa.org.
12. United Nations. Decision -/CP.13, Bali Action Plan. Consulté le [date précise]. Disponible sur le site-web UNFCCC : https://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf.
13. Vandeweerd, Veerle, Yannick Glemarec, et Simon Billett. Préparation au financement climatique. United Nations Development Programme (UNDP), New York, 2012. Disponible sur le site-web du PNUD : https://www.undp.org.
14. La dette mondiale et les crises climatiques sont étroitement liées : voici comment faire face. CNUCED, consulté le 27/05/2023. Disponible sur le site-web CNUCED : https://unctad.org/fr/news/la-dette-mondiale-et-les-crises-climatiques-sont-etroitement-liees-voici-comment-faire-face.

Lois

1. Loi n° 1317-2018 du28/12/2018 de finances pour 2019, journal officiel de la république Française n° 302, du 30/12/2018
2. Loi no 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, journal officiel de la république

française, Journal officiel électronique authentifié n° 0196 du 24/08/2021.https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=x7Gc7Ys-Z3hzgxO5KgI0zSu1fmt64dDetDQxhvJZNMc=

Site-web

1. site-web Ministère des Affaires Etrangères https://www.mfa
2. site-web IPCC: http://www.ipcc.ch
3. site-web vie-publique, https://www.vie-publique.fr
4. Site-web PEFA :https://www.pefa.org

ثالثا: باللغة الإنجليزية

Books:

1. David Estrin and Baroness Helena Kennedy. (2014). Climate Change Justice and Human Rights Task Force Co-Chairs, International Bar Association, London.https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency

2. International Monetary Fund (IMF), fiscal transparency handbook, 2018,p.p105-15. Consulté sur le site-web IMF, le 25-11-2023.

3. Pachauri, R. K.. (2010). Dealing with Climate Change: Setting a Global Agenda for Mitigation and Adaptation. TERI, New Delhi.

4. Shiohara, K.. (2022). Factors Influencing Climate Change Adaptation Investment by Local Government Units in the Philippines. Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-19-2924-3_5

Articles:

1. Bruno Dantas. (2023, November). The Supreme Audit Institutions in the Fight against the Climate Crisis: Climate Scanner, a Global Initiative of INTOSAI. International Journal of Government Auditing. Sur le site-web INTOSAI. https://intosaijournal.org/ar/the-supreme-audit-institutions-in-the-fight-against-the-climate-crisis-climatescanner-a-global-initiative-of-intosai/

2. Eleftherios Giovanis, Oznur Ozdamar. (2022). The impact of climate change on budget balances and debt in the Middle East and North Africa. Climatic Change, 172(34). https://doi.org/10.1007/s10584-022-03388-x

3. Elisabeth Gilmore, Travis St.Clair. (2018). Budgeting for climate change: Obstacles and opportunities at the US state level. Climate Policy, 18(6). DOI: 10.1080/14693062.2017.1366891

4. Gabriel Bachner, Birgit Bednar-Friedl, Nina Knittel. (2019). How does climate change adaptation affect public budgets? Development of an assessment framework and a demonstration for Austria. Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, 24, 1328. https://doi.org/10.1007/s11027-019-9842-3

5. Gabriel Bachner, Birgit Bednar-Friedl. (2019). The Effects of Climate Change Impacts on Public Budgets and Implications of Fiscal Counterbalancing Instruments. Environmental Modeling & Assessment, 24, 121. https://doi.org/10.1007/s10666-018-9617-3

6. Gilles Miller,Overview of Different Models of Supreme Audit Institutions. internationl journal of govenment auditing, V.51, N°2, 2024, Washington.

Theses

1. Willem Pieter Pauw, from public to private climate change adaptation finance :adapting finance or financing adaptation?, doctoral thesis, Eindohoven University of technology, 2017.

Laws

1. Climate Change Act of 2009(RA 9729)Republic of the Philippines The Department of Environment and Natural Resources Climate Change division. Sur le site-web environmental management bureau, Consulté le 10/09/2023. https://climate.emb.gov.ph/?page_id=68

Reports:

1. Synthesis Repport of the sixth assessment repport

2. IPCC, Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Switzerland,.2014. Sur le site-web IPCC, consulté le 13/09/2021. https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/

3. State and trends of carbon pricing report, World Bank Group, 2024.Sur le site-web worldbank, consulté le 13/05/2023. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/41544

4. Republic of the Philippines, climate change commission, National climate change action plan (2011/2028). Sur le site-web environmental management bureau, Consulté le 10/09/2023. https://climate.emb.gov.ph/wp-content/uploads/2016/06/NCCAP-1.pdf

5. Budget Uncertainty Analysis: Monte Carlo Simulations for Budget Uncertainty Assessment. (2024, June 28). *FasterCapital*. https://fastercapital.com/content/Budget-Uncertainty-Analysis--Monte-Carlo-Simulations-for-Budget-Uncertainty-Assessment.html

6. Climate Change Public Expenditure and Institutional Review Sourcebook. (2014). World Bank Group. Sur le site-web World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/700291662048371012/Climate-change-public-expenditure-and-institutional-review-sourcebook

7. D.Cornill, R. Schoonackers, P. Stinglhamber, S. Van Parys. (2021, December). Fiscal policy instruments to mitigate climate change. National Bank of Belgium - NBB Economic Review. Sur le site-web NBB. https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2021/ecoreviii2021_h5.pdf

8. Dolan, Flannery, Carter C. Price, Robert J. Lempert, Karishma V. Patel, Tobias Sytsma, Hye Min Park, Felipe De Leon, Craig A. Bond, Michelle E. Miro, Andrew Lauland, The Budgetary Effects of Climate Change and Their Potential Influence on Legislation: Recommendations for a Model of the Federal Budget.

RAND Corporation, 2023. Sur le site-web RAND. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2614-1.html

9. Governance of Climate Change Finance Team. UNDP Bangkok Regional Hub. Budgeting for climate change: How governments have used national budgets to articulate a response to climate change,2015.

10. Kristalina Georgieva, Tobias Adrian. Public Sector Must Play Major Role in Catalyzing Private Climate Finance. International Monetary Fun, 2022. Sur le site-web IMF. https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/08/18/public-sector-must-play-major-role-in-catalyzing-private-climate-finance

11. The Coalition of Finance Ministers for Climate Action. Strengthening the Role of Ministries of Finance in Driving Climate Action. A Framework and Guide for Ministers and Ministries of Finance, 2023. Sur le site-web The Coalition of Finance Ministers for Climate Action. https://www.financeministersforclimate.org/sites/cape/files/inline-files/Strengthening%20the%20role%20of%20Ministries%20of%20Finance%20in%20driving%20action%20FULL%20REPORT.pdf

Websites

1. European Commission. (2022, April 13). European Commission website. https://commission.europa.eu/index_en

2. U.S. Environmental Protection Agency. U.S. Environmental Protection Agency website. https://www.epa.gov

3. INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) website. https://www.intosai.org

4. Swedish Environmental Protection Agency. (2020, March 17). Swedish Environmental Protection Agency website. www.swedishepa.se

5. European Union. (2022, May 13). European Union website.https://european-union.europa.eu/index_en

6. National Environment Agency. (2023, May 13). National Environment Agency website. https://www.nea.gov.sg/our-services/climate-change-energy-efficiency/climate-change/carbon-tax

7. National Treasury. (2023, May 13). National Treasury website. https://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2019/2019052701%20Media%20statement%20-%20Carbon%20Tax%20Act.pdf

8. The Coalition of Finance Ministers for Climate Action. (2023, October 12). The Coalition of Finance Ministers for Climate Action website. https://www.financeministersforclimate.org/

9. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2023, December 23). UN ESCAP website. https://www.unescap.org

10. The Coalition of Finance Ministers for Climate Action. (2023, September 28). The Coalition of Finance Ministers for Climate Action website. https://www.financeministersforclimate.org/

11. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing. (2024, January 12). INTOSAI Working Group on Environmental Auditing website. https://www.environmental-auditing.org/projects/

12. Climate and Clean Air Coalition. (2024, March 12). Climate and Clean Air Coalition website. https://www.ccacoalition.org/ar/partners/philippines

13. FASTER Capital. (n.d.). Budget uncertainty analysis—Monte Carlo simulations for budget uncertainty assessment. https://fastercapital.com/content/Budget-Uncertainty-Analysis--Monte-Carlo-Simulations-for-Budget-Uncertainty-Assessment.html

14. U.S. House of Representatives, Committee on the Budget. (2018, November 7). Chairman Yarmuth's opening statement at hearing on costs of climate change. https://democrats-budget.house.gov/news/press-releases/chairman-yarmuth-opening-statement-hearing-costs-climate-change

15. World Bank. (2013). Getting a Grip on Climate Change in the Philippines. Sur le site-web World Bank. https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Philippines/Final%20ExReport.pdf

16. Gerardo Uña, Richard I Allen, Nicolas M Botton. (2019). How to Design a Financial Management Information System: A Modular Approach. International Monetary Fund. Sur le site-web IMF. https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2019/05/15/How-to-Design-a-Financial-Management-Information-System-A-Modular-Approach-46818

17. Mitota Omolere. (2024, March 30). What Is a Carbon Tax, Pros and Cons, and Implementation Around the World. Sur le site-web EARTH ORG. https://earth.org/explainer-what-is-a-carbon-tax-pros-and-cons-and-implementation-around-the-world

18. OECD. (2012). Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation Policy Guidance. OECD Publishing. Sur le site-web OECD. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2009/08/integrating-climate-change-adaptation-into-development-co-operation-policy-guidance_g1gha9dc/9789264054950-en.pdf

19. OECD. (2017). Investing in Climate, Investing in Growth. OECD Publishing. Sur le site-web OECD iLibrary. http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en

20. Parliaments and the Paris Agreement. (2021). Strengthening Parliamentary Engagement in the Development and Implementation of International Climate Commitments: An Overview of Emerging Global Experience. Westminster Foundation for Democracy Limited (WFD), London, United Kingdom. Sur le site-web Parlamericas. https://parlamericas.org/uploads/documents/Global_Parliaments_and_the_Paris_Agreement_ENG.pdf

الفهرس الصفحة

مقدمة.....01
الباب الأول: الترابط بين الميزانية العامة وتغير المناخ.....14
الفصل الأول: تحديد العلاقة بين الميزانية العامة للدولة وتغير المناخ.....15
المبحث الأول: آثار تغير المناخ على الميزانية العامة.....16
المطلب الأول: الآثار الناجمة عن تغير المناخ بشكل عام.....17
الفرع الأول: آثار تغير المناخ على مكونات النظام البيئي وعلى الإنسان.....17
أولا: آثار التغيرات المناخية على البيئة.....17
ثانيا: تبعات تغير المناخ على التمتع بحقوق الإنسان.....22
الفرع الثاني: تأثير تغير المناخ على الاقتصاد 24
أولا: تغير في إنتاجية الأرض الزراعية.....26
ثانيا: تأثّر قطاع السياحة بتغير المناخ.....26
ثالثا: آثار تغير المناخ على القطاع المالي.....27
رابعا: آثار تغير المناخ على قطاع الطاقة.....28
المطلب الثاني: تأثير تغير المناخ على الميزانية العامة.....30
الفرع الأول: أوجه تأثر الميزانية العامة بتغير المناخ.....30
أولا: ارتفاع النفقات –التأثيرات المباشرة–.....30
ثانيا: تأثر إيرادات الدولة بفعل تغير المناخ.....31
ثالثا: آثار تغير المناخ على توازن الميزانية العامة والدين العام.....33
الفرع الثاني: تأثير تغير المناخ على الميزانية العامة يتميز بعدم اليقين.....37
أولا: مصادر عدم يقين تغير المناخ.....38
ثانيا: تأثير عدم اليقين على الميزانية العامة 41
المبحث الثاني: مساهمة الميزانية العامة في التأثير على مسار تغير المناخ.....45
المطلب الأول: إطار تدخل الدولة لمواجهة تغير المناخ.....46
الفرع الأول: التصدي لتغير المناخ بين الالتزام بحماية البيئة وحماية المصالح الوطنية.....46
أولا: تغير المناخ ضمن مجال المرفق العام البيئي.....46

ثانيا: تباين تدخل الدول لمواجهة تغير المناخ.....50
الفرع الثاني: القواعد الدولية لمواجهة تغير المناخ.....51
أولا: تطور نهج مواجهة تغير المناخ على المستوى الدولي.....51
ثانيا: مواجهة تغير المناخ يحكمه مبدأ المسؤولية المشتركة والمتباينة للدول.....54
المطلب الثاني: مساهمة الميزانية العامة في تجسيد السياسات المناخية.....57
الفرع الأول: سياسات مواجهة تغير المناخ.....58
أولا: التخفيف من حدة تغير المناخ.....58
ثانيا: التكيف مع تغير المناخ.....61
الفرع الثاني: دور الميزانية العامة في تمويل المناخ.....65
أولا: مفهوم ومصادر تمويل المناخ.....66
ثانيا: أهمية الميزانية العامة في تعبئة تمويل المناخ.....75
الفصل الثاني: الميزانية العامة المستجيبة لتغير المناخ.....79
المبحث الأول: إدماج تغير المناخ في عمليات الميزانية العامة.....80
المطلب الأول: إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة.....80
الفرع الأول: مبررات إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة.....81
أولا: ارتباط مسألة تغير المناخ بالاقتصاد البيئي.....81
ثانيا: ارتباط الميزانية العامة بالمخططات الاقتصادية.....82
ثالثا: مساهمة الميزانية العامة في تنسيق السياسات المناخية.....84
رابعا: دمج المناخ في الميزانية العامة يساهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.....86
الفرع الثاني: ميزانية البرامج أداة ملائمة لدمج تغير المناخ 86
أولا: مفهوم ميزانية البرامج.....87
ثانيا: أساليب دمج تغير المناخ في الميزانية العامة.....90
المطلب الثاني: المحاسبة العمومية في مجال تغير المناخ.....94
الفرع الأول: الاعتراف بالمحاسبة البيئية كفرع من المحاسبة العمومية.....94
أولا: أهمية المحاسبة العمومية.....95
ثانيا: نشأة المحاسبة البيئية في الإدارة العمومية.....96

ثالثا: الاعتراف بالبعد البيئي في المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي.....97
رابعا: استخدام الحسابات البيئية بعنوان تغير المناخ.....98
الفرع الثاني: الإبلاغ المحاسبي في مجال تغير المناخ.....100
أولا: الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالمناخ مطلب حقوقي.....101
ثانيا: الإفصاح الحكومي عن تغير المناخ وإصلاح النظام المحاسبي.....102
ثالثا: اهتمام هيئة الأمم المتحدة بالإفصاح في مجال تغير المناخ.....103
المبحث الثاني: دور النفقات العمومية والضرائب في مواجهة تغير المناخ.....105
المطلب الأول: دور الإنفاق العمومي في مواجهة تغير المناخ.....106
الفرع الأول: الإنفاق العمومي المُستهدِف لتغير المناخ.....106
أولا: تطور دور الإنفاق العمومي.....107
ثانيا: تصنيفات النفقة العمومية وأهدافها.....108
ثالثا: الإنفاق المناخي تصنيف جديد للنفقة العمومية.....109
الفرع الثاني: العقود العامة لمواجهة تغير المناخ.....118
أولا: البعد البيئي للصفقات العمومية.....119
ثانيا: أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق الأهداف المناخية.....126
المطلب الثاني: دور الضرائب في مواجهة تغير المناخ.....129
الفرع الأول: الضريبة البيئية.....129
أولا: تعريف الضريبة البيئية.....130
ثانيا: أهداف الضريبة البيئية.....131
ثالثا: الضرائب البيئية في الجزائر.....132
الفرع الثاني: ضرائب الكربون.....134
أولا: تعريف ضريبة الكربون.....135
ثانيا: فوائد ضريبة الكربون.....136
ثالثا: عيوب ضرائب الكربون.....139
رابعا: تطبيقات ضريبة الكربون على المستوى الدولي.....141
خامسا: موقف المشرع الجزائري من فرض ضريبة الكربون.....143

الباب الثاني: حوكمة المالية العامة لتحسين دور الميزانية في مواجهة تغير المناخ.....146
الفصل الأول: أهمية القانون العضوي 15-18 في تحسين مواجهة تغير المناخ.....147
المبحث الأول: تطور حوكمة المالية العامة في الجزائر وتغير المناخ.....148
المطلب الأول: حوكمة المالية العامة في ظل القانون 84-17.....148
الفرع الأول: حوكمة المالية العامة وأهميتها.....149
أولا: مفهوم ونطاق المالية العامة.....149
ثانيا: مفهوم حوكمة المالية العامة.....151
ثالثا: أهمية وتحديات حوكمة المالية العامة.....153
الفرع الثاني: تسيير المالية العامة في ظل القانون 84-17 وتحديات التنمية المستدامة.....155
أولا: هيكلة الميزانية العامة في إطار القانون 84-17.....155
ثانيا: عيوب الميزانية العامة في إطار القانون 84-17.....156
ثالثا: القانون 84-17 وتحديات أهداف التنمية المستدامة.....157
المطلب الثاني: دور القانون العضوي18-15في تفعيل الميزانية العامة لمواجهة تغير المناخ.....158
الفرع الأول: إطار المالية العامة وفق القانون العضوي 18-15.....159
أولا: هيكلة جديدة للميزانية العامة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.....160
ثانيا: نظام المساءلة الجديد وأثره على تنفيذ السياسات البيئية.....162
ثالثا: دور الميزانية العامة في تجسيد السياسات المناخية.....164
رابعا: تجديد وثائق الميزانية وأهميته في مواجهة تغير المناخ.....165
الفرع الثاني: دعائم الإطار الجديد للميزانية ودورها في مواجهة تغير المناخ.....167
أولا: أهمية النظام المحاسبي الجديد في تحسين تدخل الميزانية لمواجهة تغير المناخ.....168
ثانيا: أهمية النظام المعلوماتي في تحسين تدخل الميزانية لمواجهة تغير المناخ.....173
المبحث الثاني: دور المقاربات الدولية في تحسين استجابة الميزانية العامة لتغير المناخ.....177
المطلب الأول: دور الشراكات الدولية لتحسين استجابة المالية العامة للمناخ.....178
الفرع الأول: آليات قياس استجابة المالية العامة للاعتبارات المناخية.....179
أولا: برنامج الإنفاق العام والمسائلة المالية(PEFA).....179
ثانيا: أداة مراجعة الإنفاق العمومي والمؤسسي للمناخ (CPEIR) 184

الفرع الثاني: دور تحالف وزراء المالية في تعزيز مواجهة الميزانية لتغير المناخ.....187
أولا: نشأة تحالف وزراء المالية للعمل المناخي.....187
ثانيا: مبادئ هلسنكي.....188
ثالثا: خطة عمل سانتياغو لتحالف وزراء المالية للعمل المناخي لعام 2020.....191
المطلب الثاني: تجارب دولية لإدماج تغير المناخ في الميزانية العامة.....192
الفرع الأول: التجربة الفلبينية.....193
أولا: الإطار القانوني لمواجهة تغير المناخ في الفيليبين.....194
ثانيا: إصلاحات الميزانية لتحسين مواجهة تغير المناخ.....196
الفرع الثاني: التجربة الفرنسية.....200
أولاً: الإطار القانوني والمؤسساتي.....201
ثانيا: الميزانية الخضراء.....203
الفصل الثاني: دور الرقابة المالية في مجال تغير المناخ.....208
المبحث الأول: دور البرلمان في تعزيز مواجهة تغير المناخ.....209
المطلب الأول: الوظيفة الرقابية للبرلمان.....210
الفرع الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية وأشكالها.....210
أولا: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة بصورة عامة.....211
ثانيا: مفهوم وآليات الرقابة البرلمانية.....213
الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة.....217
أولا: الإطار القانوني للرقابة المالية للبرلمان في الجزائر.....218
ثانيا: أدوات البرلمان للرقابة على الميزانية العامة.....219
المطلب الثاني: الرقابة المالية للبرلمان وتغير المناخ.....224
الفرع الأول: البرلمان والعمل المناخي.....225
أولا: دور البرلمان في صياغة التشريعات المناخية.....225
ثانيا: دور البرلمان في متابعة الالتزامات الدولية للمناخ.....227
ثالثا: دور البرلمان في تمويل المناخ.....227
رابعا: دور البرلمان في التنمية المستدامة.....228

خامسا: دور البرلمان في تمكين المشاركة العامة والتواصل.....230
سادسا: دور البرلمان في التعلم من التجارب الدولية وتبادل المعرفة.....230
سابعا: دور البرلمان في الرقابة على ميزانية المناخ.....231
الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على الميزانية لمواجهة تغير المناخ: تجارب دولية.....233
أولا: تجارب برلمانات الدول المتقدمة في الرقابة على تغير المناخ.....233
ثانيا: تجارب برلمانات الدول النامية في الرقابة على تغير المناخ.....237
المبحث الثاني: دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في مجال تغير المناخ.....240
المطلب الأول: اهتمام الأجهزة العليا للرقابة المالية بمسألة تغير المناخ.....241
الفرع الأول: الأجهزة العليا للرقابة المالية والبيئة.....241
أولا: الأجهزة العليا للرقابة المالية.....242
ثانيا: الرقابة البيئية.....243
ثالثا: اهتمام الأجهزة العليا للرقابة بالقضايا البيئة.....244
الفرع الثاني: الأجهزة العليا للرقابة المالية وتغير المناخ.....247
أولا: تطور الأعمال الرقابية في مجال تغير المناخ.....247
ثانيا: مجال تدخل الأجهزة العليا للرقابة في مسألة تغير المناخ.....249
ثالثا: أهمية المعرفة والتعاون الدولي في مجال الرقابة على تغير المناخ.....251
المطلب الثاني: دور مجلس المحاسبة في الرقابة على تغير المناخ.....255
الفرع الأول: نشأة مجلس المحاسبة واختصاصاته.....256
أولا: نشأة وتطور مجلس المحاسبة.....256
ثانيا: اختصاصات مجلس المحاسبة 258
الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة على تغير المناخ.....260
أولا: اختصاص مجلس المحاسبة في مجال الرقابة البيئية.....260
ثانيا: ممارسة مجلس المحاسبة للرقابة على تغير المناخ.....261
خاتمة.....270
قائمة المراجع.....275

الملخص

إن تغير المناخ مسألة تمتد تأثيراتها إلى قطاعات متعددة؛ ونظراً للدور الحاسم الذي تلعبه الميزانية العامة في تشكيل استجابة الدولة وتدخلها في معالجة هذه التحديات، فضلاً عن تعزيز التنسيق والترابط بين برامج التنمية، وتوفير البيانات اللازمة لضمان المساءلة، فقد أصبح من الضروري أخذ بعين الاعتبار تغير المناخ في الميزانية العامة.

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على أهمية الميزانية العامة وسبل تفعيل دورها في معالجة التحديات المتعلقة بتغير المناخ، مع التركيز على كيفية دمج البعد المناخي ضمن عمليات الميزانية العامة.

تتوفر لدى الجزائر الأدوات السياسية والقانونية اللازمة لجعل الميزانية العامة أداة مركزية في مواجهة تغير المناخ، حيث اعتمدت خطة وطنية للمناخ في عام 2019 تقوم على نهج تشاركي شامل يأخذ في الاعتبار مختلف القطاعات. علاوة على ذلك، قامت الجزائر في عام 2018 بإصدار القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والذي تبنت من خلاله ميزانية البرامج. هذا الإطار يعتبر فرصة قيّمة لتحسين دور الميزانية العامة في مواجهة تغير المناخ.

الكلمات المفتاحية: تغير المناخ؛ الميزانية العامة؛ السياسات المناخية؛ تمويل المناخ؛ القانون العضوي لقوانين المالية.

Résumé :

Le changement climatique est une problématique transversale dont les impacts s'étendent à de nombreux secteurs; et compte tenu du rôle crucial du budget général dans la définition de la réponse et de l'intervention de l'État face à ces défis, ainsi que dans le renforcement de la coordination et des interconnexions entre les programmes de développement, et la mise à disposition des données utiles à la garantie des responsabilités, il est devenu impératif d'intégrer les considérations liées au changement climatique dans le processus budgétaire.

Cette recherche vise à souligner l'importance du budget général et les moyens de renforcer son rôle face aux défis liés au changement climatique, en se concentrant sur la manière d'intégrer la dimension climatique dans le processus budgétaire.

L'Algérie dispose des outils politiques et juridiques nécessaires pour faire du budget général un instrument central dans la gestion de ces défis. Dans ce contexte, l'Algérie a adopté un plan climat national en 2019 basé sur une approche participative inclusive prenant en compte divers secteurs. Par ailleurs, la Loi organique 18-15 de 2018 relative aux lois de finances, ayant introduit une gestion budgétaire axée sur les programmes, constitue une opportunité précieuse pour renforcer la contribution du budget dans la lutte contre le changement climatique.

Mots-clés : Changement climatique ; Budget général ; Politiques climatiques Financement climatique ; Loi organique relative aux lois de finances.

Abstract:

Climate change is a cross-cutting issue whose impacts extend to multiple sectors; and given the crucial role of the public budget in shaping the state's response and intervention in addressing these challenges, as well as in fostering coordination and strengthening interconnections between development programs, and providing the necessary data to ensure accountability, it has become imperative to incorporate climate change considerations into the state's budgeting processes.

This research aims to highlight the importance of the public budget and ways to enhance its role in addressing the climate change related challenges, with a focus on how to integrate the climate dimension into public budgeting processes.

Algeria has at its disposal the political and legal tools to make the public budget a central instrument in addressing these challenges. In this context, Algeria adopted a national climate plan in 2019 based on an inclusive participatory approach considering various sectors. Moreover, Organic Law 18-15 of 2018 on Finance laws, through which the state implemented program-based budgeting, offers a valuable opportunity to enhance the contribution of the public budget to addressing climate change.

Keywords: Climate change; Public budget; Climate policies; Climate financing; Organic Law on Finance laws.