

إدماج تغير المناخ في عمليات الميزانية العامة للدولة

Integration of climate change into the public budget process

حسين بلفوضيل

Hocine BELFODIL

طالب دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن احمد، وهران2

عضو باحث في مخبر الاستثمار والتنمية المستدامة

PhD student, Faculty of Law and Political Science, University of Oran2

A member Research of Investment and sustainable development laboratory

belfodil.hocine@univ-oran2.dz

إشراف أ/ عبد الوهاب لونيس

أستاذ محاضر قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن احمد، وهران2

Under supervision of Pr. Abdelouahab LOUNIS

Faculty of Law and Political Science, University of Oran2

lounis.fiscal@gmail.com

تاريخ النشر: 2020/12/27

تاريخ القبول: 2020/10/14

تاريخ إرسال المقال: 2020/09/30

ملخص:

إن مسألة تغير المناخ مسألة شاملة، فآثارها مست أكثر من مجال، وقد تؤثر سلبا على أهداف التنمية المستدامة، ونظرا لأهمية الميزانية العامة والنظام المحاسبي في تنسيق وتقوية الروابط بين البرامج التنموية، وتوفير المعلومات التي تعزز المساءلة، فقد أصبح من الضروري إدماج تغير المناخ في العمليات الميزانية والمحاسبية. يهدف هذا البحث إلى بيان أهمية إدماج تغير المناخ في الميزانية العامة، وكيفية ذلك، وتسهيل الضوء على دور المعايير الدولية للمحاسبة العمومية في تعزيز الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتغير المناخ.

تمتلك الجزائر الأدوات السياسية والقانونية التي تمكنها من إدماج تغير المناخ في عمليات الميزانية العامة. حيث اعتمدت سنة 2019 مخطط وطني للمناخ مبني على نهج تشاركي وشامل بين عدة قطاعات، كما أن القانون العضوي لقوانين المالية 15/18 لسنة 2018 سوف يمكنها من تبني إطار مالي جديد قائم على ميزانية البرامج ويسمح لها باعتماد معايير جديدة للمحاسبة العمومية.

كلمات مفتاحية:

تغير المناخ، الميزانية العامة، قانون المالية، الإفصاح المحاسبي، المحاسبة العمومية.

Abstract:

Climate change is a transversal issue, their effects has touched more than one field, and may negatively affect the sustainable development goals. Due to the importance of the public budget and the accounting system in coordinating and strengthening the links between development programs and providing information that enhances accountability, it has become necessary to integrate climate change into the budget and accounting processes. This research aims to demonstrate the importance of integrating climate change into the public budget, and the modalities for that, and highlight the role of international public accounting standards in promoting the reporting related to climate change.

Algeria has the political and the legal tools that enable it to integrate climate change into public budget processes. In 2019, it adopted a national climate plan based on a participatory and inclusive approach among several sectors. The Organic Law of Financial Law 18/15 of 2018 shows that it is moving towards adopting a new financial framework based on the program budget, and adopting new standards for public accounting.

Keywords:

Climate change, Public budget, Finance law, Reporting, Public accounting.

1. مقدمة:

يرجع الاهتمام بمسألة تغيير المناخ إلى نهاية القرن التاسع عشر، أين تمكن علماء وباحثين في مجال علم المناخ من التأكيد على أن مناخ الأرض في تغير مستمر وبطريقة سيكون تأثيرها سلبيا على نمط حياة السكان من جميع النواحي. لقد أكدت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ في تقريرها الرابع والخامس لسنة 2007 وسنة 2014 على التوالي أن تفاقم هذه الظاهرة يعود ليس فقط لتغيرات المناخ الطبيعية، ولكن أيضا بسبب تأثيرات الأنشطة الاقتصادية البشرية. ساهم الإنسان في استفحال الظاهرة بشكل غير مسبوق من خلال استغلال غير عقلاني للبيئة والموارد الطبيعية وإفراطه في استعمال المكننة ووسائل النقل، التي تتطلب استهلاك كبير للوقود الأحفوري، ما أدى إلى ارتفاع الانبعاثات العالمية من غاز ثاني أكسيد الكربون بنسبة تزيد عن 50% منذ عام 1990¹. شكلت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ 1992، بروتوكول كيوتو 2007، واتفاق باريس سنة 2015، منعرجات هامة عكست الاهتمام الدولي بمسألة تغيير المناخ، حيث التزمت الدول في اتفاقية باريس، بحصر ارتفاع درجة حرارة كوكب الأرض وإبقائه دون درجتين مئويتين، والعمل على وقف ارتفاع الحرارة عند 1,5 درجة مئوية. إن تغيير المناخ مسألة تتميز بالشمولية، وتعدد الأبعاد، (بيئية، اقتصادية، إنسانية...)، مما يستلزم على الدول وضع سياسات، وبرامج تتسم بالمرونة مع تلك المسألة، أي يجب عليها مراعاة مخاطر المناخ عند وضع سياساتها العمومية وبرامجها التنموية، ووضع ميزانيات تراعي التكاليف المرتبطة بتلك المخاطر. لقد أصبح تغيير المناخ يؤثر بشكل مباشر على أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، إذ أن تغير نمط هطول الأمطار، وارتفاع مستوى البحر وارتفاع درجات الحرارة

وندره المياه سيؤدي إلى توترات اقتصادية وسياسية وإنسانية، ولذلك فإن البرامج والسياسات العمومية يجب أن تتجه نحو تحقيق التنمية الشاملة.

لقد بدأت العديد من الدول بتنفيذ أنشطة تغيير المناخ، ضمن ما يعرف ببرامج التكيف أو برامج التخفيف²، غير أن انعدام الترابط وعدم الانسجام بين سياسات تغيير المناخ وبرامج الإنفاق العمومي، أضحت سمة تميز تنفيذ تلك الأنشطة، ولقد اقترنت هذه الأخيرة بما يسمى تمويل المناخ، الذي عرّفه بعض الخبراء على أنه قدرة الدول على تخطيط تمويل المناخ سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي والقدرة للوصول إلى النتائج إضافة إلى المراقبة وإعداد التقارير، بحيث يكون ذلك بطريقة محفزة ومدججة مع الأولويات الوطنية فيما يخص أهداف التنمية المستدامة³.

من خلال ما سبق ذكره، يظهر أن هناك علاقة وثيقة بين تغيير المناخ و بين الميزانية العامة، إذ تعتبر هذه الأخيرة أداة للتخطيط وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية، وأداة رقابة في يد البرلمان، ومن زاوية مالية فهي تعد مصدرا من مصادر تمويل المناخ. لقد نادى الكثير من المبادرات الدولية والمنظمات المتخصصة، بضرورة إدماج البعد المناخي في عمليات الميزانية العامة، وتعزيز الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتغيير المناخ.

إن تحسين إدارة التمويل العمومي للمناخ، لا يمكن أن تتم إلا من خلال الاعتماد على موازنة البرامج أو الموازنة المبنية على النتائج، التي تتماشى مع النهج الجديد للتسيير العمومي، ولا بد من مرافقة ذلك بإصلاح نظام المحاسبة العمومية باعتباره أداة لتقويم أداء الحكومة ومصدرا مهما للبيانات التي تستعمل عند التخطيط الاقتصادي والمالي، عبر اعتماد معايير جديدة للإفصاح المحاسبي.

من خلال ما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية: كيف يمكن إدماج تغيير المناخ في العمليات المرتبطة بميزانية الدولة وما هي سبل ترقية الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتغيير المناخ في القطاع الحكومي؟

تتحلى أهمية الدراسة في كونها تتناول موضوعا لطالما شغل المجتمع الدولي بسبب تداعياته، حيث أصبح من الضروري البحث عن أنجع السبل للتصدي لتغيير المناخ، ومن هنا يبرز دور الميزانية العامة باعتبارها أداة محورية، لتنسيق استراتيجيات المجابهة. كما تظهر أهمية الدراسة في كون الجزائر مقبلة على تبني إطار قانوني جديد لتسيير المالية العامة بإمكانه المساهمة في تحسين الاستجابة لتغيير المناخ.

تهدف هذه الدراسة للتعرف على أهمية إدماج تغيير المناخ في عمليات الميزانية العامة، وعرض بعض تجارب الدول التي بدأت بدمج تغيير المناخ في ميزانياتها العامة، كما تهدف كذلك إلى تسليط الضوء على دور المعايير الدولية للمحاسبة العمومية في ترقية الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتغيير المناخ.

وقد قسمنا الموضوع إلى محورين، عاجلنا في المحور الأول إدماج البعد المناخي في الميزانية العامة لمواجهة تغيير المناخ أين قمنا بتوضيح متطلبات إدماج تغيير المناخ في الميزانية، وكيفيات ذلك، و تطرقنا في المحور الثاني إلى موضوع الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتغيير المناخ في القطاع العمومي، وأهمية المعايير الدولية للمحاسبة في زيادة الاهتمام بهذا المجال.

من أجل الوصول إلى حل الإشكالية السابقة، اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي المقارن، من خلال مقارنة أنظمة الميزانية والمحاسبة، وكيفية معالجتها لقضية تغيير المناخ في أكثر من دولة.

2. إدماج البعد المناخي في الميزانية العامة لمواجهة تغيير المناخ:

تعرف الميزانية العامة للدولة على أنها أداة تستخدمها الحكومة لاقطاع جزء من الثروة الوطنية وإعادة توزيعها بهدف تحقيق سياستها الاقتصادية والاجتماعية، فهي الوثيقة التشريعية التي يتم بموجبها سنويا تقدير وترخيص إيرادات الدولة ونفقاتها⁴.

إن الميزانية العامة تعتبر من بين الأدوات التي تعكس الدور التدخلية للدولة، حيث أدى تطور وظائفها وانتقالها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، إلى توجيه الإنفاق العمومي للعديد من المجالات والقضايا، فأصبحت مسؤولة عن مستوى الدخل الفردي، القضاء على الفوارق الاجتماعية، حماية الاقتصاد الوطني، حماية صحة الإنسان، وحماية البيئة من كل أشكال التلوث والأخطار⁵. ولا شك في أن قضية تغيير المناخ أضحت من الاهتمامات الكبرى للدولة الحديثة أيضا. غير أنه ولكي تؤدي الميزانية العامة دورها بشكل فعال، وتحقيق الأهداف التنموية، يجب إدماج تغيير المناخ في العمليات المتعلقة بالميزانية.

1.2. متطلبات إدماج تغيير المناخ في الميزانية العامة:

تتميز قضية تغيير المناخ بالشمولية، وامتداد آثارها إلى عدة جوانب ومجالات، إذ زيادة إلى كونها مشكلة بيئية فقد ألحقت آثارا اقتصادية ومالية على الدول والشركات، كما أن آثارها طالت المجتمعات والأفراد على حد سواء ومست بحقوق الإنسان، وبالتالي فإن استجابة الدول لهذه الظاهرة لا يجب أن تقتصر على قطاع محذ ذاته، بل تقتضي تدخل العديد من القطاعات الحكومية، وعلى سبيل المثال جاء في المخطط الوطني للمناخ الذي اعتمده الجزائر في سبتمبر 2019، أن برامج التخفيف تغطي القطاعات التالية: الطاقة، السكن النقل، الصناعة والغابات، أما برامج التكيف فتمس قطاعات: الموارد المائية الفلاحة، الغابات والصحة⁶.

لا بد من الاعتراف بأهمية الميزانية العامة في مواجهة تغيير المناخ، باعتبارها أداة تستعملها الحكومات لبناء وتنفيذ السياسات العمومية، ومراقبتها. ولقد أصبح معلوما أن فعالية الاستجابة الحكومية لتغيير المناخ تتطلب إدماج البعد المناخي ضمن عمليات الميزانية، حيث أن ذلك سوف يحسن من تماسك السياسات كما يجنب التعارض بين التخصيصات المالية، وازدواجية التمويل، ويجنب من أن يكون لأي قرار في مجال ميزانية قطاع ما، أثر سلبي على ميزانية قطاع آخر يجب أن تسير مثلا مقترحات الميزانية الخاصة بالنقل والفلاحة جنبا لجنب مع أهداف تغيير المناخ⁷.

إن إدماج تغيير المناخ في الميزانية العامة، سوف يسمح لأي قرار أو عمل حكومي، أن يدخل ضمن إطار التكيف أو التخفيف من آثار هذه الظاهرة، وبالتالي سوف ينتج عنه آثار اقتصادية إيجابية، بينما القرارات التي تتخذ دون أخذ البعد المناخي بعين الاعتبار، أو التقاعس في اتخاذ اجراءات التكيف أو التخفيف، قد تكون لها تكلفة عالية على

الاقتصاد الوطني. إن تجنب التكاليف المرتبطة بآثار تغيير المناخ، يسمح كذلك بالتركيز على أولويات التنمية الأخرى مثل التعليم والصحة، من خلال تخصيص اعتمادات مالية إضافية لها.

يعد تغيير المناخ هدفا من بين 17 هدفا رسمتها الأمم المتحدة في خطة 2030 لأهداف التنمية المستدامة وبالتالي فإن إدماج تغيير المناخ في الميزانية، يسمح لسياسات وبرامج الحكومة من أن تكون منسجمة ومتوافقة مع الالتزامات الدولية.

إن مواجهة تغيير المناخ، باعتباره هدفا التزمت الدول بالعمل على تحقيقه يعزز المساءلة، ويساعد في تقييم أداء الحكومة وبالتالي فإن إنشاء روابط بين الميزانية وتغيير المناخ، خاصة في إطار مؤشرات الأداء يمكن أن يكشف عن مدى تقدم أي دولة نحو تحقيق ذلك الهدف.

يمكن اعتماد أهداف التنمية المستدامة والتي من بينها تغيير المناخ، كمنهجية ومعياري لتقييم استدامة الميزانية، من خلال إعداد تصنيف عالمي لسياسات التنمية المستدامة. تستطيع أي دولة مثلا، أن تقدم كل سنة إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى⁸، تحليلا لميزانياتها وفقا لأهداف التنمية المستدامة وهو ما يسمح بتقريب وتبادل الممارسات والتجارب بين صناعات القرار أو بين مختلف الخبراء⁹.

2.2. مواجهة تغيير المناخ يتطلب اعتماد ميزانية البرامج:

بعد ظهور نهج التسيير العمومي الجديد، توجهت الكثير من الدول ابتداء من تسعينيات القرن الماضي إلى اعتماد ميزانية البرامج، أو الميزانية على أساس النتائج، التي تركز على الأداء، لأهميته في توجيه نشاط الحكومة. وعلى سبيل المثال ركزت فرنسا منذ سنة 2006، وهي إحدى الدول التي اعتمدت هذا النهج من التسيير المالي، على دمج أهداف البرامج ومؤشرات الأداء في مشروع قانون المالية. إن هذا الإطار سمح لها بإظهار معلومات دقيقة بخصوص تغيير المناخ، وتبيان النتائج المنتظرة من السياسات العمومية المعتمدة بخصوص ذلك، عن طريق تحديد الأهداف الاستراتيجية ومؤشرات القياس بالإضافة إلى تقييم النتائج المحققة عن طريق التقرير السنوي للأداء، الذي تعرضه الحكومة على البرلمان¹⁰.

على العكس من ذلك، فإن إطار الميزانية الحالي في الجزائر، والذي ينظمه القانون 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم، يتعلق بقوانين المالية، يعتمد على الوسائل، حيث تستخدم فيه اعتمادات الميزانية المتاحة للوزارات والمؤسسات لتغطية جميع النفقات باعتبارها وسائل وليست أهدافا. وبسبب الاختلالات العديدة في ميزانية الدولة خلص مجلس المحاسبة إلى أن تنفيذ خطة 2030 لأهداف التنمية المستدامة، لم يتم بشكل واضح وفعال. إن غياب الآليات التي تعزز التماسك وتنسيق العمل بين القطاعات، وتسمح بتحديد الأولويات، والمساءلة-التي كان من المفروض أن توفرها الميزانية-لم يمكن من تحقيق نتائج إيجابية، رغم وجود العديد من الاستراتيجيات والتي من بينها الاستراتيجية الوطنية للمناخ¹¹.

إلا أن الجزائر تتوجه إلى اعتماد إطار مالي يتماشى مع المبادئ الحديثة لتسيير المالية العامة، بإمكانه أن يعزز البعد الاستراتيجي للميزانية، ويجسد الانتقال إلى التسيير العمومي الجديد، الأمر الذي يبقى التفاؤل حول تحسين أداء البرامج

والسياسات العمومية التي تصب في إطار التنمية المستدامة. ففي 2 سبتمبر 2018 صدر القانون العضوي رقم 15 / 18 يتعلق بقوانين المالية، و هو النص الذي سوف يؤسس لتسيير جديد للمالية العامة آفاق سنة 2023.

تبنى القانون رقم 15 / 18 المذكور آنفا ميزانية البرامج المبنية على أساس النتائج والمساءلة، وهو ما يظهر من خلال نص المادة الثانية منه: " يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية، ويساهم 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".

كما ركز المشرع من خلال المادة 23 من القانون نفسه على أن الاعتمادات المالية مبدئيا تخصص حسب البرنامج، إلا في حالة الاعتمادات غير المخصصة، أو عند الاقتضاء تخصص الاعتمادات في شكل أبواب حسب طبيعة النفقات. وهو ما يعطي صورة واضحة حول رغبة الجزائر في الانتقال إلى ميزانية البرامج.

بالرجوع إلى نص المادة 75 من القانون نفسه التي حددت مجموع الوثائق التي يجب أن ترفق بمشروع قانون المالية والتي من بينها، تقرير عن الأولويات والتخطيط، يعده كل وزير أوكل مسؤول مؤسسة عمومية مكلف بتسيير محفظة البرامج، المتضمنة لا سيما الأهداف المحددة والنتائج المنتظرة وكذا تقييمها.

تظهر أهمية هذا الإطار التشريعي في المساهمة في تنسيق وانسجام البرامج والسياسات العمومية، ولا سيما المسائل المتسمة بالشمولية، مثل مسألة تغيير المناخ، حيث تلعب الوثائق التي يستلزم إرفاقها بمشروع قانون المالية دورا أساسيا لتنسيق وترابط البرامج، وتحديد النتائج المتوقعة وتعزيز المساءلة. وهو ما أشارت إليه بالفعل المادة 87 عندما أوجبت على الحكومة إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقرير وزاري للمردودية، يوضح مدى بلوغ الأهداف المتوقعة، التي يتم قياسها وتتبعها من خلال مؤشرات الأداء المرتبطة بها¹².

3.2. ممارسات وتجارب دولية لإدماج تغيير المناخ في الميزانية العامة:

بدأت العديد من الدول العمل على إدماج تغيير المناخ في ميزانياتها الوطنية، خصوصا بعد اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة لخطة 2030. على سبيل المثال، من بين 64 دولة قدمت مراجعة خلال انعقاد جلسات المنتدى السياسي الرفيع المستوى سنة 2016 و 2017، وضعت 23 دولة تدابير لربط أهداف التنمية المستدامة ومن بينها هدف تغيير المناخ، بالميزانية العامة. يمكننا تصنيف طرق إدماج تغيير المناخ في الميزانية العامة إلى ثلاثة أدوات:

1.3.2. تحسين سرد البيانات في مقترح الميزانية:

يتم ذلك من خلال إدخال عناصر الإبلاغ النوعية والكمية بشأن تنفيذ أنشطة تغيير 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 لتغيير المناخ، في السياسات القطاعية.

وهو الأسلوب 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. كما أن النرويج ومنذ 13 سنة، تقوم بتخصيص باب يتعلق بالتغيرات المناخية ضمن مشروع الميزانية¹³.

أما السويد فقد اعتمدت سنة 2017 إطار عمل جديد يتضمن قانون المناخ، أهداف المناخ، والسياسة المناخية، لقد ألزم قانون المناخ الحكومية السويدية بأن تقدم سنويا، تقريرا يتعلق بتغيير المناخ يلحق بمشروع قانون الميزانية، كما ألزمها بالتأكد من أن أهداف السياسة المناخية وأهداف السياسة الميزانية تسير جنبا إلى جنب. بالإضافة إلى ذلك فإن السويد تقوم بسرد بيانات عن تغيير المناخ عند الإشارة إلى أهداف التنمية المستدامة في الميزانية، فقد أشارت إلى تلك الأهداف 100 مرة في ميزانية 2016 و 200 مرة في ميزانية 2017¹⁴.

تعد فرنسا من أهم الدول التي تقوم بتحسين دوري لسرد المعلومات المتعلقة بالمناخ وإبلاغها للبرلمان عند تقديم مشروع الميزانية، فبناء على المادة 51 من القانون العضوي لقوانين المالية¹⁵ LA LOLF، تعتبر وثائق السياسات الشاملة¹⁶ DPT ملحقا لمشروع الميزانية السنوي، ومن بين 21 وثيقة للسياسات الشاملة، هناك وثيقة للسياسة الشاملة تتعلق بتغيير المناخ من بين ما تتضمنه هذه الأخيرة، عرضا للموارد المالية المخصصة لتغيير المناخ، وكيفيات مساهمة مختلف البرامج في السياسة المناخية¹⁷. ومن أجل تحسين وترقية أدوات السرد، قامت فرنسا كذلك بإدراج قاعدة ملزمة بالمادة 206 من القانون رقم 1317-2018 المتعلق بقانون المالية لسنة 2019، تنص على أن تقدم الحكومة تقريرا ملحقا بمشروع قانون المالية، بعنوان: تمويل الانتقال الطاقوي: الأدوات الاقتصادية الجبائية والميزانية لخدمة المناخ والبيئة¹⁸.

2.3.2. التحكم في الميزانية وفق أهداف التنمية المستدامة:

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

في نفس الإطار، تقوم بعض الدول بنشر معلومات نوعية بخصوص مسألة تغيير المناخ في إطار عرض تقارير عن أهداف التنمية المستدامة بمناسبة مناقشة مشروع الميزانية من طرف البرلمان، حيث أن تلك المعلومات التي تتضمن مؤشرات مبنية على أهداف التنمية المستدامة، تخلق نقاش حول الميزانية بعيدا على الجوانب التقنية، لقد بدأت فرنسا تجريب هذه الطريقة باستعمال 10 مؤشرات للثروة من بينها مؤشر بصمة الكربون.

3.3.2. وضع الترميز على الميزانية:

نظرا لعدم وجود نظام تصنيف متفق عليه دوليا لتغيير المناخ، فإن من شأن وضع نظام للعلامات أو للترميز أن يسهل استخراج المعلومات المطلوبة¹⁹. استعملت بعض دول شرق آسيا مثل: نيبال، الفلبين، أندونيسيا، و أسام الهندية، طريقة الترميز في ميزانياتها أو ما يسمى بوضع العلامات المؤسسية، التي تعد أداة ميزانية مفيدة لتحديد نفقات تغيير

المناخ. فلقد طورت الفليبين إرشادات تتعلق بوضع العلامات على البرامج والمشاريع التي تدخل ضمن إطار التكيف أو التخفيف من آثار تغير المناخ، الأمر نفسه قامت به أندونيسيا التي طورت نظاما لوضع العلامات على الميزانية يبين كيفية تخصيص ميزانية التخفيف والتكيف مع تغير المناخ وكيفية إنفاقها.

أما في نيبال، وبعد التوصية التي قدمتها مراجعة الإنفاق المؤسسي والعمومي للمناخ²⁰ CPEIR، أدخلت لجنة التخطيط بهذا البلد رمز المناخ في الميزانية للفترة 2013 و2014 وهو النظام الذي يوفر إطارا تحليليا لحساب الصناديق الوطنية للمناخ ويسمح بتوليد معلومات عن المالية العامة المخصصة لتغير المناخ²¹.

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، وهي المهمة التي أوكلت لهيتين الهيئتين بناء على المادة 206 من القانون رقم 2018-1317 المتعلق بقانون المالية لسنة 2019، التي تم الإشارة إليها سابقا، حيث سيسهل هذا التصنيف استخراج المعلومات المطلوبة، والقيام بعمليات التحليل المالي²².

بعد الوقوف على بعض الطرق لإدماج تغير المناخ في الميزانية العامة، التي تتيح تحسين الترابط والانسجام بين البرامج والسياسات التنموية، يجب التنويه إلى العلاقة الترابطية الموجودة بين الميزانية العامة والمحاسبة العمومية، إذ تعرف هذه الأخيرة على أنها مجموعة القواعد القانونية والتقنية التي تحكم تنفيذ ميزانيات الهيئات العمومية، وبيان عملياتها المالية وعرض حساباتها ومراقبتها²³، والتي تساهم في تعزيز المساءلة، وبالتالي فإن إدماج تغير المناخ في الميزانية مرتبط أشد الارتباط بالنظام المحاسبي المعتمد ومدى قدرته على الإفصاح بتلك المعلومات²⁴.

3. الإفصاح المحاسبي في مجال تغير المناخ:

دفع تعقيد العلاقات والتطور السريع للاحتياجات على المستوى العالمي، النظام المحاسبي بمسايرة هذا الوضع وأن يرقى بأساليب عمله إلى المستوى الذي يلي فيه حاجات كل الأطراف بدقة وشفافية، وهذا لا يكون إلا عن طريق الإفصاح المحاسبي، والذي يمكن النظر إليه كونه الإخبار الدقيق الموضوعي عن المعلومات المحاسبية، حيث يعرف الإفصاح المحاسبي بأنه تحويل معلومات داخلية محتكرة من قبل إدارة الهيئة وغير متاحة للجمهور لتصبح معلومات خارجية²⁵.

نتيجة تنامي الاهتمام بالأمر البيئية وبروز مفهوم التنمية المستدامة، ظهر حديثا ضمن أدبيات علم المحاسبة مصطلح المحاسبة البيئية، حيث يعرف هذا المصطلح بأنه مجموعة من بنود المعلومات التي تتعلق بأداء والأنشطة البيئية للمنشأة، والآثار المالية المترتبة عليها في الماضي والحاضر والمستقبل²⁶.

من بين ما تهتم به المحاسبة البيئية، الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالمناخ، حيث أصبحت المعلومات التي يجب أن تبلغ عنها الشركات والمنشآت، حكومية كانت أم خاصة، حول تغير المناخ تثير اهتماما متزايدا²⁷. غير أنه ينبغي أن تتميز تلك المعلومات بالدقة والموثوقية، إذ أن تحسين أنظمة المحاسبة العمومية، وتبني معايير دولية للمحاسبة، سوف يكون له أثر إيجابي على نوعية معلومات تغير المناخ، أو معلومات التنمية المستدامة بشكل عام.

1.3. الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالمناخ مطلب حقوقي:

قبل الخوض في موضوع الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتغير المناخ، وجب التطرق أولاً لأساس ومصدر هذا المفهوم، من زاوية قانونية وحقوقية بحتة.

يعد الحق في الحصول على المعلومة المنصوص عليه في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، أساساً 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 مطلباً حقوقياً ومؤسسياً.

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 1972 على ضرورة تربية وتوعية المواطنين على حماية البيئة وتحسينها، أيضاً أوصى تقرير برونلاند بأن تعترف الحكومات بحق الأفراد في معرفة والحصول على المعلومات المتعلقة بوضع البيئة والموارد الطبيعية، وبحقهم في استشارتهم وإشراكهم 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.

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 وليس بسبب تسامح الحكومات. 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"²⁸.

2.3. الإفصاح عن تغير المناخ في القطاع العام يستلزم إصلاح النظام المحاسبي:

لقد سمحت المعايير المحاسبية المعتمدة في القطاع الخاص، بتولي 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.

في سنة 2010 نشرت اللجنة الأمريكية للأوراق المالية والبورصة توجيهات تعالج بوضوح التبليغ عن المعلومات المتعلقة بتغير المناخ، كما قامت نفس اللجنة سنة 2016، بنشر وثيقة لتحديث الالتزام بالمعلومات المتعلقة بالمجال المالي بما فيها تلك المتعلقة بتغير المناخ.

وتعد فرنسا أول دولة تفرض التزامات عن المعلومات المتعلقة بتغير المناخ على المؤسسات المالية، عندما أصدرت سنة 2016 قانوناً يطلب من صناديق التقاعد وشركات التأمين والمستثمرين المؤسسين الذين تزيد ميزانيتهم عن 500 مليون يورو، الإبلاغ عن المخاطر المتعلقة بتغير المناخ²⁹.

على عكس القطاع الخاص، فإن الحكومات-لاسيما تلك التي تعتمد على المحاسبة النقدية- تميل بياناتها المالية إلى تجنب القضايا البيئية بشكل عام، رغم وجود إدراك بأن هنالك مسائل وتكاليف، وامثال وتقرير أداء، مرتبطة بالسياسات والالتزامات البيئية ينبغي أن تعكسها تلك البيانات³⁰. وهذا يعني أن أنظمة المحاسبة المالية التي تستند على الأساس النقدي فقط، ليست مصممة لمراعاة المخاطر المرتبطة بتغير المناخ ولا تلك المرتبطة بالتنوع البيولوجي أو خدمات النظام الإيكولوجي، رغم ما يسببه تدهور تلك الخدمات من زيادة في التكاليف ومخاطر جسيمة على الاقتصاد. إن تبني البعد البيئي في نظام المحاسبة العمومية، يستلزم الانتقال من المحاسبة النقدية- التي لا تهتم إلا بالتدفقات النقدية الداخلة والخارجة، ولا تسجل المعاملات إلا عند استلام النقدية أو دفعها، ولا تهتم بالأصول العقارية- إلى نظام محاسبي أكثر استجابة للمسائل البيئية، والمتمثل في المحاسبة القائمة على أساس الاستحقاق المستوحاة من مبادئ المحاسبة العامة.

يعتمد نظام المحاسبة العمومية في الجزائر على الأساس النقدي، وهو نظام غير قادر على تقييم أنشطة الوحدات الحكومية³¹، ولا سيما تلك التي تخلف آثارا على البيئة، 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. رغم جهودها المبذولة لإصلاح النظام المحاسبي المتمثلة في مشروع المخطط المحاسبي للدولة، والذي وصل إلى آخر مراحل، أي مرحلة التنفيذ، إلا أن هذا المشروع تم تجميده في سنة 2007.³²

غير أنه وبعد صدور القانون العضوي لقوانين المالية رقم 18 / 15 المذكور آنفا، يمكننا القول بأن تجسيد إصلاح نظام المحاسبة العمومية في الجزائر لا زال ممكنا، حيث جاء في المادة 65 منه تمسك الدولة محاسبة ميزانية تنقسم إلى محاسبة الالتزامات، ومحاسبة إيرادات ونفقات الميزانية، قائمة على مبدأ محاسبة الصندوق، كما تمسك الدولة محاسبة عامة لجميع عملياتها، قائمة على مبدأ معاينة الحقوق والواجبات، وتنفذ الدولة محاسبة تحليل للتكاليف تهدف إلى تحليل تكاليف مختلف الأنشطة الملتزم بها في إطار البرامج. وهو ما سوف يسمح للجزائر آفاق 2023 التخلي عن نظام محاسبي مبني فقط على المحاسبة النقدية، وبناء نظام يمزج بين المحاسبة النقدية ومحاسبة الاستحقاق.

3.3. دور المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي في زيادة الاهتمام بتغيير المناخ:

المعايير المحاسبية عبارة عن بيانات رسمية صادرة عن هيئة تنظيمية رسمية محاسبية أو مهنية، تبين كيف يجب أن تنعكس أنواع معينة من المعاملات والأحداث في القوائم المالية، ووفقا لذلك فالالتزام بمعايير محاسبية موثوق ومعترف بها يعتبر ضروريا للحصول على عرض عادل للقوائم المالية³³.

1.3.3. 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 IPSASB³⁴ من الممكن أن تساعد المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي³⁵ 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 معها³⁶.

وضع مجلس المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي، في آخر إصداراته سنة 2019، 42 معيارا تنطبق على المحاسبة المبنية على أساس الاستحقاق، ومعيار 01 للمحاسبة على الأساس النقدي على أن يتم البدء في تنفيذ بعض المعايير خلال سنتين أو ثلاث سنوات من الآن أي بحلول 2022 و2023.

توضح 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 تغيير المناخ اقتداء بمجلس المعايير الدولية للمحاسبة. وفيما يلي بعض المعايير التي تتضمن صراحة اهتماما بالمحاسبة البيئية.

3.1.3.3. المعيار الدولي للمحاسبة في القطاع العمومي رقم 1: الإفصاح عن القوائم المالية

يعتبر هذا المعيار أهم المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العمومي، حيث يهتم بالمرجات النهائية للمحاسبة والإفصاح الحكومي، من خلال القوائم المالية التي يوفرها، ويهدف إلى توفير معلومات مفيدة لاتخاذ القرارات وإبراء ذمة الوحدة الحكومية حول الموارد التي تحت سيطرتها، ويظهر جليا اهتمام هذا المعيار بالمسائل البيئية، حيث صنف تكاليف حماية البيئة ضمن تكاليف التسيير.

3.1.3.3. المعيار الدولي للمحاسبة في القطاع العمومي رقم 11: عقود الإنشاء

يهدف هذا المعيار إلى وصف المعالجة المحاسبية للتكاليف والإيرادات المرتبطة بعقود الإنشاء في القطاع العام، ومن بين تلك العقود، عقود استعادة البيئة بعد هدم الأصول، ويظهر هنا مصطلح البيئة مصطلح واسع يمكن أن يشمل عنصر من العناصر المكونة للبيئة مثل التربة، أو المناخ.

3.1.3.3. المعيار الدولي للمحاسبة في القطاع العمومي رقم 17: الممتلكات والمصانع والمعدات

رغم أن هذا المعيار استثنى محاسبة الممتلكات ذات الطبيعة الخاصة والتي من بينها الغابات والموارد الطبيعية المتجددة، وحقول المعادن، وحقول البترول والغاز الطبيعي، بسبب إشكالات محاسبية عديدة، إلا أنه قدم توضيحا لطبيعتها، واقترح نطاقا لتطبيق متطلبات المعيار عليها بشكل خاص. كما جاء في هذا المعيار أن الحصول على الممتلكات والمعدات لأغراض السلامة أو للأغراض البيئية يدخل ضمن التكلفة الأولية، و أن الحصول على تلك الممتلكات يؤهلها للاعتراف بها كأصول لكونها تمكن المشروع من الحصول على منافع اقتصادية مستقبلية.

3.1.3.3. المعيار الدولي للمحاسبة في القطاع العمومي رقم 19: المخصصات الالتزامات والأصول المحتملة

اعترف هذا المعيار بأن الالتزامات الناشئة عن تكاليف العقوبات أو تكاليف تنظيف الأضرار البيئية غير القانونية، تعتبر من بين الأحداث السابقة والمستقلة عن الأفعال المستقبلية للمنشأة وبالتالي فهي من المخصصات. وقد نص المعيار بضرورة الاعتراف بالأحداث التي لا تؤدي مباشرة إلى نشوء التزام لكن بإمكانها أن تؤدي إلى ذلك في تاريخ لاحق لأي

سبب من الأسباب مثل تغيير قانون أو إجراء، مثل أن تتسبب منشأة عمومية بضرر بيئي، قد لا يولد التزاما بمعالجة الأضرار، لكن ذلك سوف يصبح حدثا ملزما عندما يتطلب قانون جديد معالجة الضرر القائم.

كما أشار المعيار، عند عرضه للالتزامات المحتملة، إلى الأضرار البيئية الناتجة عن انتهاك منشأة حكومية لقانون بيئي، بحيث تصبح المنشأة ملزمة بأن تعترف بالمخصص لأن التدفق الصادر للمنافع الاقتصادية هو أمر محتمل في هذه الحالة.

5.1.3.3. المعيار الدولي للمحاسبة في القطاع العمومي رقم 21: انخفاض قيمة الأصول غير مولدة للنقد

لقد بين هذا المعيار عند تعرضه لمؤشر البيئة القانونية أو بيئة السياسة العامة، على أن الخدمات المحتملة للأصل قد تنخفض نتيجة تغيير في قانون أو تشريع ما، ومن بين الأمثلة التي جاء بها: مركبة لا تحقق معايير الانبعاث الجديدة، أو معمل لا يحقق المعايير البيئية الجديدة.

أما فيما يتعلق بمؤشر مصادر داخلية للمعلومات، فقد نص المعيار على أنه: من المحتمل أن ينتج عن الأضرار المادية عدم قدرة الأصل على تقديم مستوى الخدمات الذي كان قادرا على تقديمه في السابق، مثل مبنى مدمر جراء حريق أو فيضان أو عوامل أخرى، قرار لإيقاف إنشاء الأصل قبل إنجازه أو قبل أن يكون صالحا للاستعمال، حيث أن الأصل الذي تم إنجازه لا يمكن أن يقدم الخدمة المراد منه، مثل إيقاف الإنشاء جراء ظروف بيئية.

6.1.3.3. المعيار الدولي للمحاسبة في القطاع العمومي رقم 27: الزراعة

وهو معيار مستوحى بشكل أساسي من المعيار المحاسبي الدولي IAS 41³⁷ الزراعة، الصادر عن مجلس معايير المحاسبة الدولية IASB³⁸، حيث جاء فيه أنه غالبا ما يتعرض النشاط الزراعي لمخاطر الأمراض والمناخ، والمخاطر الطبيعية الأخرى. في حالة حدوث حدث يؤدي إلى إنشاء عنصر من الدخل أو المصاريف، تتم الإشارة إلى طبيعة ومقدار هذا البند وفقا للمعيار الدولي للمحاسبة في القطاع العمومي رقم 1: الإفصاح عن القوائم المالية، ومن الأمثلة على هذه الأحداث ظهور مرض خطير فيضانات، صقيع شديد أو جفاف وغزو الحشرات، حيث تعد هذه الظواهر من بين آثار تغيير المناخ³⁹.

2.3.3. اهتمام هيئة الأمم المتحدة بالإفصاح في مجال تغيير 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 13 إلى 15 أكتوبر من سنة 2010، بجنيف، في المسائل المتعلقة بنشر معلومات تغيير المناخ من طرف المنشآت، والتي بين فيها المجلس بأن هناك العديد من الشركات نشرت معلومات حول المناخ، كما أشار الفريق إلى العمل المنجز في إطار المبادرة العالمية للإبلاغ Global Reporting Initiative لا سيما 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.

وقد 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 المعلومات⁴⁰.

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.

بالإضافة إلى عرضه مبادرة قام بها المجلس الدولي للتقارير المدججة، 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 المستدامة⁴¹.

4. الخاتمة:

تبنت العديد من الدول فكرة إدماج التغيرات المناخية، وذلك رغبة منها في تحسين سبل مواجهة الظاهرة، والتقليل أو معالجة أثارها، وتباينت الوسائل التي تتم بها عملية الإدماج، من دولة إلى أخرى، بحسب ما تسمح به أطرها القانونية، ولا شك في أن الميزانية المبنية على البرامج توفر الشروط اللازمة التي تسمح بالتكفل بقضية التغيرات المناخية في كل عمليات الميزانية، من التحضير، والإعداد، إلى التنفيذ، والتقييم، كما أن الانتقال من النظام المحاسبي المبني على الأساس النقدي إلى نظام مبني على أساس الاستحقاق يساهم في بناء قوائم مالية كفيلة بالإفصاح عن المسائل المتعلقة بالمناخ، وبالتالي فهي تساعد على اتخاذ القرارات اللازمة في الوقت المناسب.

النتائج:

اعتمدت الجزائر عدة استراتيجيات وسياسات في شتى القطاعات والمجالات، من أجل بلوغ أهداف التنمية المستدامة، وخصصت لذلك اعتمادات مالية هامة. ويعد المخطط الوطني لتغير المناخ الذي اعتمده مجلس الوزراء أواخر سنة 2019، من بين أهم السياسات التي رسمتها الجزائر آفاق 2030، حيث تضمن 155 عملية ونشاط تهدف إلى ضمان التكيف مع آثار التغيرات المناخية والتخفيف منها، لاسيما التقليل من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري بنسبة 29%. لقد اعتمد المخطط مقارنة تشاركية وشاملة، تساهم في تنفيذها مختلف القطاعات الوزارية عن طريق تكيف برامجها مع تغير المناخ.

إن النهج الجديد الذي اعتمده الجزائر لمواجهة تغيير المناخ، يدخل ضمن التوجهات الدولية التي تنادي بإدماج تغيير المناخ في مختلف برامج التنمية، ولا سيما برنامج الأمم المتحدة للتنمية والمنظمة الدولية للتعاون والتنمية. كما أن الإطار الجديد لتسيير المالية العامة، المتمثل في القانون العضوي رقم 15 / 18 المتعلق بقوانين المالية، سيسمح لها بتبني ميزانية البرامج وباعتماد معايير حديثة للمحاسبة العمومية آفاق 2023، وبالتالي يمكن القول أن الجزائر تتوفر على كل شروط إدماج تغيير المناخ في عمليات الميزانية العامة.

التوصيات:

- في ظل وجود المخطط الوطني للمناخ المبني على المقاربة الشاملة، أصبح من الضروري التفكير في كيفية إدماج تغيير المناخ في الميزانية العامة للدولة، ولأجل ذلك يمكن تقديم التوصيات التالية:
- تنص المادة 89 من القانون العضوي 15/18 المذكور آنفاً، أنه سوف يتم التطبيق التدريجي لأحكام هذا القانون، على قوانين المالية للسنوات 2021 و2022 عن طريق إدراج كتلة عملياتية ووظيفية منصوص عليها في القانون العضوي في كل سنة مالية، لذلك نوصي بأن تأخذ مسألة تغيير المناخ كنموذج للتنفيذ التدريجي لتلك الأحكام من خلال إعداد تقرير عن ذلك يلحق بمشروع قانون المالية، حسبما تنص عليه المادة 75 من الفصل الثاني: الوثائق المرفقة بمشروع قانون المالية.
 - إن عدم وجود نظام تصنيف متفق عليه دولياً لتغيير المناخ، يعد من بين التحديات التي تواجهها الدول، ولذلك نوصي بالعمل على إعداد تصنيف وطني لنفقات وإيرادات الميزانية العامة المتعلقة بتغيير المناخ، واعتمادها كقاعدة بيانات، حيث سيسمح التصنيف الوطني، بتحسين سرد البيانات المتعلقة بتغيير المناخ عند عرض مشاريع قوانين المالية.
 - كما نوصي بالعمل على استكمال إصلاح النظام المحاسبي، مع الأخذ بعين الاعتبار المبادئ التي جاءت بها المعايير الدولية للمحاسبة في القطاع العمومي.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا-المصادر والمراجع باللغة العربية:

أ-القوانين:

1.القانون العضوي رقم 15-18 المعدل والمتمم، يتعلق بقوانين المالية، مؤرخ في 2018/09/02، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53 مؤرخة في 2018/09/22.

ب-الكتب:

1.بشير يلس شاوش، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

2.زبير عياش، خلف الله بن يوسف، معايير المحاسبة الدولية ومعايير الإبلاغ المالي الدولي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2020.

3.محمد مسعي، المحاسبة العمومية، ط2، دار الهدى، الجزائر، 2003.

ج-المقالات:

1.إبراهيم محمد علي الجزراوي، عبد الهادي سلمان صالح، معايير المحاسبة الحكومية الدولية وأهميتها في تطوير النظام المحاسبي الحكومي في العراق. مجلة المثني للعلوم الإدارية و الاقتصادية، جامعة المثني، المجلد 2، العدد 3، 2012، العراق.

2.أسماء الهاشمي، عقيل حمزة حبيب الحسناوي، زينب عزيز باصي، متطلبات القياس والإفصاح عن المعلومات البيئية في التقارير المالية في ظل معايير المحاسبة الدولية. مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة، العدد 3، 2017، العراق.

د-الرسائل والمذكرات:

1.عبد القدوس أحمد فضل إبراهيم، المعايير المحاسبية الحكومية الدولية وأهميتها لنظام المعلومات المحاسبي الحكومي في الجمهورية اليمنية، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، كلية الاقتصاد، قسم المحاسبة، جامعة دمشق، 2008.

2.حسين بلفوضيل، القانون الدولي لحقوق الإنسان في مواجهة تغير المناخ، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2017.

هـ-مواقع الأنترنت:

1.برنامج الأمم المتحدة للتنمية، مراجعات الإنفاق المؤسسي والعمومي للمناخ، متاح على الموقع الإلكتروني: www.undp.org تم الإطلاع عليه بتاريخ: 2020/02/24.

ثانيا-المصادر والمراجع باللغة الأجنبية:

A- lois :

1.Loi n° 1317-2018 du 28/12/2018 de finances pour 2019, journal officiel de la république Française n° 302, du 30/12/2018.

B-Ouvrages:

2.International Public Sector Accounting Standards Board, handbook of international public sector accounting pronouncement, IFAC, New York, 2019.

3.Intosai Framework of Professional Pronouncements, Guid 5201 environmental auditing in context of financial and Compliance Audits, IFPP, Vienna, 2019.

C- Articles:

1.Abedessami Rouina, l'adoption des IPSAS en Algérie au vu du new public management, Journal of development and Applied Economics, University of M'sila, volume 3, N1, 2019, Algérie.

2.Hege Elisabeth, Brimont Laura, Intégration des ODD dans le processus budgétaires nationaux. Institut du développement durable et des relations internationales, study n° 5, 2018, Paris, France.

D-Rapports:

1.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.

2.Veerle Vandeweerd, Yannick Glemarec, Simon Billett, préparation au financement climatique, Programme des nations unies pour le développement, New York, 2012.

3.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, United Nations Development Programme, Bangkok, 2015.

4.Comptables professionnels agréés du Canada, Etude sur la communication des informations relatives aux changements climatiques par les sociétés ouvertes canadiennes, TORONTO, 2017.

5.Cour des comptes, Rapport de revue de la préparation du gouvernement a la mise en œuvre des ODD, Algérie, 2018.

6.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.

7.Ministère de l'environnement et des énergies renouvelables, Plan National Climat, Algérie, 2019.

8.Ministère de la transition écologique et solidaire, document de politique transversale, Lutte contre le changement climatique. France, 2019.

9.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.

E-Sites d'internet :

1.Swedish Environmental Protection Agency, www.swedishepa.se, consulté le 17/03/2020.

¹ حسين بلقوضيل، القانون الدولي لحقوق الإنسان في مواجهة تغير المناخ، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2017، ص.7.

² تتخذ الاستراتيجيات الرامية إلى التصدي لتغير المناخ شكلين: استراتيجيات التخفيف وهو ما يقصد به تدابير للحد من غازات الدفيئة إما عن طريق الحد من مصادرها مثل استعمال الطاقات النظيفة، أو عن طريق تحسين كوكب الأرض، مثل: الغابات أو المحيطات. استراتيجيات التكيف، وهو تعديل النظم الطبيعية أو البشرية إلى بيئة جديدة ومرنة لتخفيف الضرر. المرجع نفسه، ص. 28.

³ Veerle Vandeweerd, Yannick Glemarec, Simon Billett, préparation au financement climatique. Programme des nations unies pour le développement, New York, 2012, p.5.

⁴ بشير بلس شاوش، المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص.ص. 28-29.

⁵ المرجع نفسه، ص.ص. 16-17.

⁶ Ministère de l'environnement et des énergies renouvelables, Plan National Climat, Algérie, 2019, p.5.

⁷ Hege Elisabeth, Brimont Laura, Intégration des ODD dans le processus budgétaires nationaux. Institut du développement durable et des relations internationales, study n°5, 2018, paris, France, p.7

⁸ المنتدى السياسي الرفيع المستوى هو المنصة المركزية للأمم المتحدة لرصد ومراجعة خطة التنمية المستدامة لعام 2030. راجع القرار رقم 1/70، اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها السبعون، بتاريخ 25/09/2015، ص.46.

⁹ Hege Elisabeth, Brimont Laura, Op-cit., p.8.

¹⁰ Abedessami Rouina, l'adoption des IPSAS en Algérie au vu du new public management, Journal of development and Applied Economics, University of M'sila, volume 3, N1, 2019, Algérie, p.314.

¹¹ Cour des comptes, Rapport de revue de la préparation du gouvernement a la mise en ouvre des ODD, Algérie, 2018, p.19.

¹² القانون العضوي رقم 18-15 المعدل والمتمم، يتعلق بقوانين المالية، مؤرخ في 2018/09/02، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53 مؤرخة في 2018/09/22، ص.ص. 2-9.

¹³ Hege Elisabeth, Brimont Laura, Op-cit., p.p. 5-8.

¹⁴ Swedish Environmental Protection Agency, www.swedishepa.se, consulté le 17/03/2020.

¹⁵ LA LOLF: la loi organique relative aux lois de finances.

¹⁶ DPT: documents des politiques transversales.

¹⁷ Ministère de la transition écologique et solidaire, document de politique transversale, Lutte contre le changement climatique. France, 2019, p.3.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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, United Nations Development Programme, Bangkok, 2015, p.20.

²⁰ مراجعات الإنفاق المؤسسي والعمومي للمناخ، المعروفة باللغة الإنجليزية climate public expenditure and institutional review « CPEIR » هي أداة لمراجعة وتقييم الجوانب المختلفة للنفقات العمومية ذات الصلة بتغيير 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 العديد من العمليات في بلدان آسيا والمحيط الهادي، إفريقيا وأمريكا اللاتينية. راجع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، مراجعات الإنفاق المؤسسي والعمومي للمناخ، متاح على الموقع الإلكتروني: www.undp.org تم الإطلاع عليه بتاريخ: 2020/02/24.

²¹ Governance of Climate Change Finance Team, Op-cit., p.p. 15-20.

²² 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.

²³ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، 2، دار الهدى، الجزائر، 2003، ص.8.

²⁴ تعرف المحاسبة العمومية كذلك، بأنها "عملية قياس وتسجيل وتفسير العمليات المالية، والأحداث المتعلقة بجمع واستخدام الموارد المالية العامة بوحدات الجهاز الإداري الحكومي، وإنتاج وتوصيل المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات." إبراهيم محمد علي الجزراوي، عبد الهادي سلمان صالح، معايير المحاسبة الحكومية الدولية وأهميتها في تطوير النظام المحاسبي الحكومي في العراق. مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، جامعة المثنى، المجلد 2، العدد 3، العراق، 2012، ص.146.

²⁵ زبير عياش، خلف الله بن يوسف، معايير المحاسبة الدولية ومعايير الإبلاغ المالي الدولي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2020، ص.63.

²⁶ أسماء الهاشمي، عقيل حمزة حبيب الحسنوي، زينب عزيز باصي، متطلبات القياس والإفصاح عن المعلومات البيئية في التقارير المالية في ظل معايير المحاسبة الدولية. مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة، العدد 3، 2017، العراق، ص.1158.

²⁷ Comptables professionnels agréés du canada, Etude sur la communication des informations relatives aux changements climatiques par les sociétés ouvertes canadiennes, TORONTO, 2017, p.3.

²⁸ حسين بلقوضيل، مرجع سابق، ص. 52.

²⁹ Comptables professionnels agréés du canada, Op-cit., p.p. 3-11.

³⁰ Intosai Framework of Professional Pronouncements, Guid 5201 environmental auditing in context of financial and Compliance Audits, IFPP, Vienna, 2019, p.12.

³¹ محمد مسعي، مرجع سابق، ص.19.

³² Abedessami Rouina, Op-cit., p.313.

³³ إبراهيم محمد علي الجزراوي، عبد الهادي سلمان صالح، مرجع سابق، ص.148.

³⁴ IPSASB: The International Public Sector Accounting Standards Board.

³⁵ IPSASs: International Public Sector Accounting Standards.

³⁶ عبد القدوس أحمد فضل إبراهيم، المعايير المحاسبية الحكومية الدولية وأهميتها لنظام المعلومات المحاسبي الحكومي في الجمهورية اليمنية، أطروحة دكتوراه في المحاسبة، كلية الاقتصاد، قسم المحاسبة، جامعة دمشق، 2008، ص.150.

³⁷ IAS: International Accounting Standards.

³⁸ IASB: The International Accounting Standards Board.

³⁹ International Public Sector Accounting Standards Board, handbook of international public sector accounting pronouncement, IFAC, New York, 2019, p.p. 207-971.

⁴⁰ 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, p.p 3-13.

⁴¹ 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.