

المسابقة الاستثنائية للبحث العلمي في مجال الرقابة

في موضوع "الرقابة البيئية ودور الأجهزة في الاقتصاد الأخضر"
تحت عنوان

الرقابة البيئية في مجال التغيرات المناخية: قراءة تحليلية لتجربة المجلس
الأعلى للحسابات كنموذج رقابي لدعم الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر

من إعداد: د. كمال مختاري

مستشار أول بالمجلس الأعلى للحسابات بالمملكة المغربية

مارس 2026

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب﴾

سورة هود، الآية 88

" البيئة والاقتصاد وجهان لعملة واحدة "

وانغاري موتا ماثاي: عالمة أحياء وناشطة في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة، حائزة على جائزة نوبل للسلام سنة 2004

"الاقتصاد الأخضر هو المستقبل. فهو يعزز الازدهار، ويخلق فرص العمل اللائق، ويعالج الأسباب العميقة للنزاعات، ويسهم في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ليس فقط الحقوق المدنية والسياسية، بل أيضا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية."

أنطونيو غوتيريش، الأمين العام للأمم المتحدة

إطار إنجاز هذا البحث

يندرج هذا البحث في إطار المشاركة في المسابقة العلمية الاستثنائية التي تنظمها المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي) بمناسبة الذكرى الخمسين لتأسيسها، والتي تهدف إلى تشجيع البحث العلمي وتعزيز تبادل المعارف والتجارب بين الأجهزة الأعضاء في المجالات المرتبطة بتطوير العمل الرقابي ومواكبة التحولات العالمية.

أعد هذا البحث حصريا للمشاركة في هذه المسابقة واستنادا للمعايير التي وضعتها منظمة الأرابوساي في الإعلان الخاص بها.

ملخص البحث

في سياق مواكبة التحولات العالمية المرتبطة بالعمل المناخي والتنمية المستدامة، يسعى هذا البحث إلى الإجابة عن سؤال محوري يتعلق بمدى مساهمة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في دعم مسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر عبر الرقابة البيئية التي تمارسها. ولأجل ذلك، اعتمد البحث مقاربة وصفية تحليلية تجمع بين التأصيل النظري للمفاهيم المرتبطة بالتنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر والرقابة البيئية، وبين تحليل حالة عملية تطبيقية لتجربة المجلس الأعلى للحسابات بالمملكة المغربية تستند إلى دراسة وتحليل ثلاث مهمات رقابية أنجزها المجلس (تقييم الإجراءات الوطنية لمكافحة التغير المناخي، وتقييم الاستراتيجية الطاقية الوطنية، والفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية).

ويتناول هذا البحث المنهجية المبتكرة التي اعتمدها المجلس الأعلى للحسابات من خلال البرمجة المتوازية لثلاث مهمات تخص مجالات ترتبط بالعمل المناخي والانتقال الطاقوي والتكيف الفلاحي مع التغيرات المناخية، والتي تشكل أهم ركائز الاقتصاد الأخضر. وهو تصور رقابي يقوم على استهداف قطاعات ذات أثر كربوني ومالي مرتفع، مع التركيز على الترابط بين التخفيف والتكيف والحوكمة، واعتماد تحليل متعدد الأبعاد يشمل الإطار القانوني والمؤسساتي والاستراتيجي والمالي والتقني.

فمن خلال الإطار النظري للبحث، يتضح أن رقابة الأداء تعتبر الإطار الأكثر ملاءمة للرقابة البيئية من أجل تعزيز دور الأجهزة العليا للرقابة كفاعل رئيسي في دعم الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر، باعتباره إطارا لتوجيه أنماط الإنتاج والاستهلاك نحو مسارات منخفضة الكربون، وأكثر كفاءة في استخدام الموارد، وقادرة على الإدماج الاجتماعي.

أما الإطار التطبيقي للبحث، فقد أظهر أن دور المجلس لا يقتصر على تسجيل الاختلالات وتقديم التوصيات فقط، بل يمتد إلى بناء تصور رقابي استراتيجي يسائل مدى الاتساق بين السياسات والبرامج، وقابلية الأهداف للقياس، وضرورة التكامل بين التخفيف والتكيف والحوكمة في مجال التغيرات المناخية. وهو ما يبرز دور الرقابة البيئية التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة كأداة أساسية لمواكبة التحول نحو اقتصاد أخضر قائم على الاستدامة والفعالية والمساءلة.

كما تبرز القيمة المضافة للبحث في كون التجربة المغربية يمكن أن تشكل نموذجا رقابيا يمكن الاسترشاد به في تطوير أساليب تدقيق باقي القضايا البيئية ذات الطابع الأفقي، وتعزيز دور الأجهزة العليا للرقابة في مواكبة التحولات العالمية المرتبطة بالعمل المناخي والتنمية المستدامة والانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.

الكلمات المفتاحية: الاقتصاد الأخضر، الرقابة البيئية، التغيرات المناخية، التنمية المستدامة، رقابة الأداء، الأجهزة العليا للرقابة، المجلس الأعلى للحسابات.

الفهرس

3	إطار إنجاز هذا البحث
4	ملخص البحث
5	الفهرس
7	مقدمة
8	إشكالية البحث
8	الفرضيات
8	أهمية البحث
9	أهداف البحث
10	منهجية البحث
11	الجزء الأول: الإطار النظري لدور الأجهزة في الاقتصاد الأخضر عبر الرقابة البيئية
11	الفصل الأول: من التنمية المستدامة إلى الاقتصاد الأخضر
11	المبحث الأول: تطور مفهوم التنمية المستدامة
12	المطلب الأول: التأسيس المفاهيمي للتنمية المستدامة
15	المطلب الثاني: أجندة 2030: تحول معياري في توجيه السياسات العمومية
17	المبحث الثاني: الاقتصاد الأخضر كترجمة تنفيذية للتنمية المستدامة
18	المطلب الأول: تعريف الاقتصاد الأخضر ولماذا يهم الرقابة العليا للمالية العمومية
21	المطلب الثاني: ركائز الاقتصاد الأخضر ذات الصلة المباشرة بالرقابة البيئية
23	الفصل الثاني: العلاقة بين الرقابة البيئية والعمل المناخي والاقتصاد الأخضر
23	المبحث الأول: الرقابة البيئية وعلاقتها بالاقتصاد الأخضر
24	المطلب الأول: مفهوم الرقابة البيئية
26	المطلب الثاني: الرقابة البيئية من خلال رقابة الأداء لدعم الانتقال نحو اقتصاد أخضر
29	المبحث الثاني: الرقابة البيئية والعمل المناخي
29	المطلب الأول: المخاطر المناخية وانعكاساتها على الاستدامة المالية والاقتصادية للدول
31	المطلب الثاني: البعد الأفقي للعمل المناخي وأثره في توسيع نطاق الرقابة
	الجزء الثاني: المقاربة التطبيقية لدور المجلس الأعلى للحسابات في الاقتصاد الأخضر عبر الرقابة البيئية
35	الفصل الأول: الإطار المؤسسي والمنهجي للمجلس الأعلى للحسابات في مجال الرقابة البيئية
35	المبحث الأول: الإطار المؤسسي
36	المطلب الأول: تقديم المجلس الأعلى للحسابات ودوره في منظومة الحوكمة البيئية
37	المطلب الثاني: أنشطة المجلس الأعلى للحسابات في مجال التعاون الدولي لتطوير الرقابة البيئية

40	المبحث الثاني: التطور المنهجي للأعمال الرقابية للمجلس الأعلى للحسابات
40	المطلب الأول: الخطة الاستراتيجية للمجلس الأعلى للحسابات
41	المطلب الثاني: أهم العمليات الرقابية البيئية المنجزة
42	الفصل الثاني: تقديم وتحليل نتائج المهمات الرقابية المرتبطة بموضوع البحث
43	المبحث الأول: التصور المنهجي لبرمجة المهمات الرقابية
43	المطلب الأول: التحديات المطروحة
44	المطلب الثاني: المقاربة المنهجية في تحديد موضوع المهمات الرقابية
49	المطلب الثالث: اختيار فرق التدقيق وتكوينها
51	المبحث الثاني: نتائج المهمات
51	المطلب الأول: مهمة تقييم الإجراءات الوطنية لمكافحة التغير المناخي
57	المطلب الثاني: مهمة تقييم الاستراتيجية الطاقية الوطنية 2030-2009
63	المطلب الثالث: مهمة الفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية
68	المطلب الرابع: قراءة تركيبية لنتائج المهمات الرقابية الثلاث
71	الجزء الثالث: خلاصات وتوصيات
71	الفصل الأول: الخلاصات
74	الفصل الثاني: توصيات عامة
76	لائحة المراجع

مقدمة

أصبحت القضايا البيئية عموماً والمناخية خاصة، خلال العقود الأخيرة، من بين أبرز التحديات التي تواجه الدول في مسارها نحو تحقيق التنمية المستدامة وضمان استدامة الموارد الطبيعية للأجيال القادمة. وقد أفرزت التغيرات المناخية، وتزايد الضغوط على الموارد والنظم الطبيعية، وارتفاع كلفة الاختلالات البيئية، حاجة ملحة إلى مراجعة أنماط التدبير العمومي، وتعزيز آليات الحوكمة، والمساءلة، والتتبع، بما يضمن نجاعة السياسات العمومية ذات الصلة بالبيئة والموارد الطبيعية.

في هذا السياق، برز مفهوم الاقتصاد الأخضر كإطار يهدف إلى توجيه السياسات والاستثمارات نحو أنماط إنتاج واستهلاك أكثر استدامة وأقل تأثيراً على النظم البيئية. فالاقتصاد الأخضر يسعى إلى التوفيق بين متطلبات النمو الاقتصادي، والعدالة الاجتماعية، وحماية البيئة، من خلال ترشيد استغلال الموارد، وتقليل انبعاثات الغازات الدفيئة، وتعزيز الطاقات النظيفة، ودعم القطاعات القادرة على التكيف مع التغيرات المناخية.

غير أن الانتقال نحو هذا النموذج الاقتصادي لا يقتصر على اعتماد استراتيجيات وسياسات عمومية طموحة، بل يقتضي أيضاً توفير آليات فعالة لتتبع تنفيذ هذه السياسات وتقييم نتائجها ومدى تحقيقها للأهداف المعلنة.

وفي هذا الإطار، تضطلع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بدور محوري في تعزيز مبادئ الحوكمة الجيدة والمساءلة في تدبير المال العام. وقد شهدت مهام هذه الأجهزة تطوراً ملحوظاً خلال السنوات الأخيرة، حيث لم تعد تقتصر على مراقبة الجوانب المالية والمحاسبية فحسب، بل امتدت لتشمل تقييم السياسات العمومية ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وتحليل مدى فعاليتها وكفاءتها في تحقيق الأهداف المحددة لها، وذلك انسجاماً مع تطور المعايير الدولية للرقابة الصادرة عن المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

وتأسيساً على ذلك، يهدف هذا البحث إلى تحليل دور الرقابة البيئية في دعم الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر، من خلال دراسة تجربة المجلس الأعلى للحسابات في تدقيق السياسات المرتبطة بالتغيرات المناخية. كما يسعى إلى إبراز القيمة المضافة للرقابة العليا في تحسين حوكمة السياسات العمومية المرتبطة بالعمل المناخي وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في تدبير الموارد العمومية الموجهة للبرامج البيئية.

إشكالية البحث

تتمحور إشكالية هذا البحث حول السؤال المركزي الآتي:

إلى أي حد تساهم الرقابة البيئية التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة في مواكبة التحولات العالمية المرتبطة بالعمل المناخي والتنمية المستدامة ودعم الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدد من الأسئلة الفرعية، من أهمها:

- ✓ كيف تطور مفهوم الاقتصاد الأخضر وما علاقته بالرقابة البيئية؟
- ✓ ما هي المنهجية التي يعتمد عليها المجلس الأعلى للحسابات في تدقيق السياسات المرتبطة بالتغيرات المناخية؟

- ✓ ما هي أهم النتائج التي كشفت عنها المهمات الرقابية المرتبطة بالعمل المناخي؟
- ✓ ما مدى إسهام هذه النتائج في تعزيز حوكمة السياسات العمومية المرتبطة بالاقتصاد الأخضر؟

الفرضيات

بناء على إشكالية البحث يمكن صياغة الفرضيات التالية:

1. تساهم الرقابة البيئية التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تحسين حوكمة السياسات العمومية المرتبطة بالعمل المناخي وتعزيز الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.
2. كلما كانت السياسات العمومية المناخية متعددة القطاعات ومتداخلة الاختصاصات، ازدادت الحاجة إلى اعتماد مقاربة رقابية أفقية قائمة على رقابة الأداء.
3. يساهم إدماج البعد البيئي في مهام رقابة الأداء التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة في تحسين فعالية السياسات العمومية الموجهة للحد من التغيرات المناخية.
4. تشكل الرقابة البيئية أداة مؤسسية مهمة لتعزيز المساءلة حول استخدام الموارد العمومية الموجهة للانتقال الطاقى والتكيف مع التغيرات المناخية.

أهمية البحث

تكتسي دراسة موضوع الرقابة البيئية في سياق التغيرات المناخية والانتقال نحو الاقتصاد الأخضر أهمية متزايدة على الصعيدين الدولي والوطني. فقد أصبحت قضايا تغير المناخ واستدامة الموارد الطبيعية من بين أهم الإشكالات التي تواجه الحكومات، لما لها من تأثير مباشر على مسارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى استدامة المالية العمومية.

وتتجلى أهمية هذا البحث في كونه يسعى إلى تحليل دور الرقابة البيئية في تحسين حوكمة السياسات العمومية المرتبطة بالعمل المناخي، من خلال دراسة تجربة المجلس الأعلى للحسابات كنموذج تطبيقي. كما يهدف إلى إبراز القيمة المضافة للرقابة العليا في دعم مسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر وتعزيز فعالية السياسات العمومية في هذا المجال.

كما يكتسي هذا البحث أهمية علمية ومهنية في آن واحد، إذ يسهم في إغناء الأدبيات المرتبطة بالرقابة البيئية داخل الأجهزة العليا للرقابة، كما يقدم قراءة تحليلية لتجارب رقابية عملية يمكن أن تفيد في تطوير الممارسات الرقابية وتعزيز تبادل الخبرات بين الأجهزة الأعضاء في المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحليل دور الرقابة البيئية التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مواكبة التحولات المرتبطة بالتغيرات المناخية والانتقال نحو الاقتصاد الأخضر، وذلك من خلال تحقيق مجموعة من الأهداف العلمية والعملية المترابطة، يمكن إجمالها في ما يلي:

- ◀ تأصيل الإطار المفاهيمي للرقابة البيئية والتنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر؛
- ◀ تحليل العلاقة بين الرقابة البيئية والاقتصاد الأخضر من خلال إبراز كيفية إسهام الأدوات الرقابية، خاصة رقابة الأداء، في تقييم السياسات العمومية ذات البعد البيئي والمناخي؛
- ◀ تحليل المنهجية التي اعتمدها المجلس الأعلى للحسابات في تدقيق السياسات والبرامج المرتبطة بالتغيرات المناخية مع إبراز خصوصيات المقاربة الرقابية المعتمدة في هذا المجال؛
- ◀ تحليل نتائج المهمات الرقابية المرتبطة بالعمل المناخي وإبراز دلالاتها في مجال تحسين حوكمة السياسات العمومية وتعزيز فعالية البرامج المرتبطة بالانتقال نحو الاقتصاد الأخضر؛
- ◀ إبراز القيمة المضافة للرقابة البيئية في دعم الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر وتعزيز المساءلة والشفافية؛
- ◀ المساهمة في إغناء النقاش العلمي والمهني حول دور الأجهزة العليا للرقابة في مواكبة التحولات البيئية والاقتصادية، وذلك من خلال تقديم قراءة تحليلية لتجربة المجلس الأعلى للحسابات يمكن أن تفيد في تطوير الممارسات الرقابية في هذا المجال.

منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على مقارنة وصفية تحليلية تجمع بين التأصيل النظري للمفاهيم المرتبطة بالتنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر والرقابة البيئية، وبين تحليل تجربة تطبيقية مستمدة من تقارير المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بالسياسات العمومية المرتبطة بالتغيرات المناخية، بما يسمح بإبراز العلاقة بين الإطار المفاهيمي والممارسة الرقابية الفعلية في هذا المجال. وتتمثل هذه المقاربة في ما يلي:

- دراسة التقارير الدولية ذات الصلة بموضوع البحث، خاصة الوثائق الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ومجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي؛
- المراجعة الوثائقية للأدبيات العلمية والدراسات المتوفرة؛
- دراسة وتحليل لمجموعة من التقارير الرقابية الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات والمتعلقة بالسياسات العمومية المرتبطة بالتغيرات المناخية وبالقضايا البيئية؛
- دراسة وتحليل التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2023-2024؛
- اختيار ثلاث مهمات رقابية رئيسية تمثل مجالات أساسية للاقتصاد الأخضر، وهي: الإجراءات والتدابير الوطنية لمكافحة التغير المناخي، والاستراتيجية الطاقية الوطنية، والفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية. ثم تحليل هذه المهمات الرقابية وفق مقارنة تركز على: تحديد موضوع التدقيق وأهدافه ومنهجية التدقيق، واستخلاص أهم النتائج الرقابية مع تقييم دلالاتها في مجال تحسين حوكمة السياسات العمومية المرتبطة بالاقتصاد الأخضر.

الجزء الأول. الإطار النظري لدور الأجهزة في الاقتصاد الأخضر عبر الرقابة البيئية

يهدف هذا الجزء، الذي يشكل الإطار النظري المرجعي لهذا البحث، إلى تحليل الأسس النظرية التي تفسر العلاقة بين التحولات التي شهدتها نماذج التنمية في العقود الأخيرة وبين تطور دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مجال الرقابة البيئية. كما يهدف إلى توضيح العلاقة بين الرقابة البيئية والاقتصاد الأخضر في ظل تزايد الاهتمام الدولي بالقضايا البيئية، خاصة في ظل تفاقم الظواهر الناجمة عن التغيرات المناخية وتدهور النظم البيئية وتنامي متطلبات الحوكمة البيئية.

فمن خلال هذا الجزء سنحاول تحليل التحول المفاهيمي الذي عرفته مقاربات التنمية من مفهوم التنمية المستدامة إلى مفهوم الاقتصاد الأخضر (الفصل الأول)، قبل التطرق إلى العلاقة بين الرقابة البيئية والعمل المناخي والاقتصاد الأخضر وأهميتها في تعزيز حوكمة السياسات العمومية ذات البعد البيئي عامة والمناخي خاصة (الفصل الثاني).

الفصل الأول: من التنمية المستدامة إلى الاقتصاد الأخضر

سننتقل في هذا الفصل إلى الأسس المفاهيمية التي أدت إلى ظهور الاقتصاد الأخضر كامتداد عملي لمسار تفعيل مبادئ التنمية المستدامة، وما رافقها من تحول في طبيعة السياسات العمومية ومتطلبات تدبيرها. فأمام تزايد التحديات البيئية، تحول الاهتمام الدولي من مجرد إدماج البعد البيئي في الخطاب التنموي إلى البحث عن نماذج اقتصادية قادرة على تحقيق النمو مع الحفاظ على الموارد الطبيعية وضمان استدامتها. وفي هذا الصدد، يهدف هذا الفصل إلى شرح تطور مفهوم التنمية المستدامة (المبحث الأول)، ثم تعريف الاقتصاد الأخضر باعتباره نتيجة عملية لهذا التطور (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تطور مفهوم التنمية المستدامة

مع تزايد الوعي العالمي بمحدودية الموارد الطبيعية وتفاقم الأزمات البيئية، برزت الحاجة إلى التفكير في نموذج تنموي يحقق التوازن في آن واحد بين البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي. وقد تركز هذا التحول تدريجيا عبر محطات دولية متعددة، إلى أن أصبح مفهوم التنمية المستدامة إطارا مرجعيا دوليا لتوجيه السياسات العمومية. وسيتناول هذا المبحث مفهوم التنمية المستدامة وتطوره على الصعيد الدولي منذ نشأته وإضفاء الطابع الرسمي عليه خلال قمة الأرض، إلى حين اعتماد أهداف التنمية المستدامة، مروراً بأهداف الألفية للتنمية.

وسيتيم في هذا المبحث التطرق إلى التأسيس المفاهيمي للتنمية المستدامة (المطلب الأول)، ثم تحليل أجندة 2030 باعتبارها تحولا منهجيا في توجيه السياسات العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التأسيس المفاهيمي للتنمية المستدامة

بات من الواضح اليوم، على المستوى العالمي، أن أفعال الإنسان ليست دون آثار على الطبيعة وعلى الإنسان ذاته. فقد أدى تراكم الأفعال اليومية البسيطة والاستغلال المفرط للموارد الطبيعية إلى نشوء نظام معقد ونموذج تنموي غير متوازن يهدد مستقبل البشرية جمعاء. ومن هذا الوعي العالمي، انبثق مفهوم التنمية المستدامة كمسار لحل محتمل¹.

وهكذا، ففي سنة 1987، عرف تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، والمعروف باسم "تقرير بروندتلاند"²، التنمية المستدامة بأنها: "التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها". ويتضمن هذا المفهوم عنصرين أساسيين:

- مفهوم الاحتياجات، وتحديد الاحتياجات الأساسية للفئات الأكثر حرمانا، والتي ينبغي إعطاؤها الأولوية القصوى؛
- فكرة القيود التي يفرضها مستوى التكنولوجيا والتنظيم الاجتماعي على قدرة البيئة على تلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية³.

وعليه، تتسم التنمية المستدامة، باعتبارها عملية تنموية توفق بين الأبعاد البيئية والاقتصادية والاجتماعية، بالخصائص الثلاث التالية:

- ✓ الكفاءة الاقتصادية: من خلال السعي إلى خلق الثروة، وتحسين الظروف المعيشية المادية، وضمان الفعالية الاقتصادية؛
- ✓ العدالة الاجتماعية: من خلال تلبية الاحتياجات الأساسية للبشرية في مجالات الصحة والتعليم والغذاء والسكن والعمل، مع الحد من التفاوتات بين الأفراد واحترام ثقافتهم؛
- ✓ الاستدامة البيئية: من خلال الحفاظ على تنوع الأنواع والموارد الطبيعية على المدى الطويل، والحفاظ على التوازنات الإيكولوجية الرئيسية، والحد من الآثار البيئية.

ارتبطت البدايات الأولى للتفكير في العلاقة بين التنمية والموارد الطبيعية بالتحويلات التي أحدثتها الثورة الصناعية خلال القرن التاسع عشر، حيث حفزت هذه الثورة التفكير في أفضل السبل لاستغلال الموارد ضمن دورة الإنتاج. وقد تأسس هذا الاقتصاد القائم على الإنتاج في البداية على إدارة المناجم وتوفير المواد الخام. وهكذا برزت فكرة أن التقدم التكنولوجي سيضمن نموا غير محدود وتطورا متزايدا. لكن أمام هذه

¹ François A. et Liliana D. Développement durable : enjeux et trajectoires. Presses de l'université Laval, 2015

² نسبة إلى السيدة غرو هارلم بروندتلاند، رئيسة وزراء النرويج ورئيسة اللجنة العالمية للبيئة والتنمية

³ World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford University Press, 1987

الفكرة، بدأ الوعي يتزايد تدريجياً، بدءاً من عشرينيات القرن الماضي، بالآثار السلبية للتصنيع على البيئة الطبيعية (الحيوانات والنباتات والنظم البيئية المائية، وغيرها)⁴.

بعد الحرب العالمية الثانية، لم يتم تأكيد هذه التأثيرات والمخاطر على البيئة فحسب، بل برزت أفكار جديدة أيضاً تشير إلى أن النمو يتجاهل العامل البشري⁵. فمنذ سنة 1951، نشر الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة أول تقرير عن حالة البيئة العالمية، وهو تقرير رائد في سعيه للتوفيق بين الاقتصاد والبيئة.

وفي ستينيات القرن العشرين، التي تميزت بإدراك أن الأنشطة الاقتصادية تلحق أضراراً بالبيئة (النفائات، وأدخنة المصانع، وتلوث المياه، إلخ)، أصدر نادي روما⁶، سنة 1970، في تقريره «توقفوا عن النمو»، تحذيراً من الخطر الذي يشكله النمو الاقتصادي والديموغرافي المتسارع من حيث استنزاف الموارد (الطاقة، والمياه، والتربة)، والتلوث، والاستغلال المفرط للنظم الطبيعية. وقد نص هذا التقرير على ما يلي: "بدون تغيير جذري في السياسات، فإن كوكبنا معرض لانهايار حقيقي خلال القرن الحادي والعشرين". وكانت أعمال نادي روما بمثابة نقطة انطلاق لنقاش واسع النطاق أدى إلى مفهوم التنمية البيئية أو التنمية الإيكولوجية، الذي نوقش في مؤتمر ستوكهولم سنة 1972.

عشية مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية في ستوكهولم (1972)، أتاح إعادة النظر في الروابط بين البيئة والتنمية بتقديم نموذج للتنمية الاقتصادية متوافق مع العدالة الاجتماعية والحیطة البيئية، والذي يعتمد على تلبية الاحتياجات بدلاً من الزيادة غير المضبوطة للعرض. فظهر مفهوم التنمية البيئية كوسيلة للتوفيق بين التنمية البشرية والبيئة، باعتبارهما غير قابلين للفصل، مع التأكيد على ضرورة مراجعة أنماط التنمية في الشمال والجنوب، التي تولد الفقر وتدهور البيئة. غير أن هذا المفهوم تم التخلي عنه تحت تأثير مجموعات الضغط (اللوبيات) الصناعية التي كانت ترى في الاهتمام بتلوث البيئة عائقاً لأنشطتها، فيما اعتبرت البلدان الأقل نمواً أن هذا الانشغال ترف لدى الدول الغنية. وكان ذلك أحد أسباب فشل مشروع قمة أرض انعقدت في نيروبي سنة 1982⁷.

⁴ NICOL J. « Naissance et formation du développement durable : une approche historique ». Encyclopédie du développement durable, Editions les Récollets, N° 50, juin 2007

⁵ NICOL J. « Naissance et formation du développement durable : une approche historique ». Encyclopédie du développement durable, Editions les Récollets, N° 50, juin 2007

⁶ مركز أبحاث دولي أنشئ عام 1968 ويتكون من اقتصاديين وكبار الموظفين المدنيين والعلماء.

⁷ Ministère des affaires étrangères de la république française: Dossier d'information pour Johannesburg, fiche1, 2002.

وفي سنة 1987، كرس نشر تقرير «مستقبلنا المشترك» للجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية مصطلح "التنمية المستدامة" (Sustainable Development)، الذي اقترحه الاتحاد الدولي لصون الطبيعة سنة 1980 في تقريره حول الاستراتيجية العالمية للحفاظ على الطبيعة.

وسيكرس مفهوم التنمية المستدامة من قبل 182 دولة خلال مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية أو قمة الأرض سنة 1992 في ريو دي جانيرو بالبرازيل. وقد أضفت هذه القمة، التي سبقتها عشرون سنة من الاجتماعات والمؤتمرات والمفاوضات وغيرها من المبادرات، على التنمية المستدامة طابعها الرسمي، ومنذ ذلك الحين، تسعى الدول ومختلف الجهات الفاعلة إلى تحقيقها على أرض الواقع.

بعد 20 سنة من قمة الأرض (ريو 1992)، نظمت الأمم المتحدة سنة 2012 بربو دي جانيرو بالبرازيل مؤتمر ريو+20. وقد تمحورت المناقشات في هذا المؤتمر الدولي حول موضوعين: "الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر" و"الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة".

وفي نهاية القمة، اعتمد ممثلو 193 دولة إعلانا ختاميا بعنوان "المستقبل الذي نريده". ويتمحور هذا الإعلان حول المواضيع التي تم تسليط الضوء عليها خلال الأعمال التحضيرية لريو+20. وتم تحديد 26 مجالا موضوعاتيا وقضايا أفقية في وثيقة النتائج من بينها: القضاء على الفقر، والأمن الغذائي، والمياه، والطاقة، والنقل، والصحة، والشغل، والمحيطات، وتغير المناخ، وأنماط الإنتاج والاستهلاك المستدامين.

وبرمزية عالية واحتفاء عالمي واسع، أتاح وصول الألفية الثالثة للأمم المتحدة فرصة لتقديم استراتيجية جديدة ملائمة لوقائع العالم واحتياجاته المتغيرة في القرن الحادي والعشرين⁸. وقد انعقدت قمة الألفية سنة 2000 بمقر المنظمة في نيويورك، وشكلت أكبر تجمع لقادة الدول والحكومات على الإطلاق. واختتمت باعتماد إعلان الألفية من طرف 189 دولة عضو، حيث تم تحديد أهداف الألفية للتنمية. وقد استهدف هذا البرنامج الطموح القضاء على الفقر والجوع في غضون 15 سنة فقط. وتم تقسيم الأهداف الثمانية إلى 22 غاية و48 مؤشر قياس، مع اعتماد سنة 1990 كسنة مرجعية.

تشير هذه التطورات التاريخية والمفاهيمية إلى أن مفهوم التنمية المستدامة تشكل بصفة تدريجية نتيجة تراكم النقاشات الدولية وتعدد التقارير العلمية حول العلاقة بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة. فقد أسهمت التحولات الاقتصادية والصناعية وما نتج عنها من ضغوط متزايدة على الموارد الطبيعية في إعادة التفكير في نماذج التنمية التي كانت تقوم على استغلال غير محدود للموارد. ومن ثم، برزت التنمية المستدامة

⁸ موقع الأمم المتحدة (<http://www.un.org/fr/millenniumgoals/bkgd.shtml>).

باعتبارها إطاراً مفاهيمياً يسعى إلى إعادة التوازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية وحماية النظم البيئية وإرساء العدالة الاجتماعية وضمان حقوق الأجيال القادمة.

المطلب الثاني: أجندة 2030: تحول معياري في توجيه السياسات العمومية

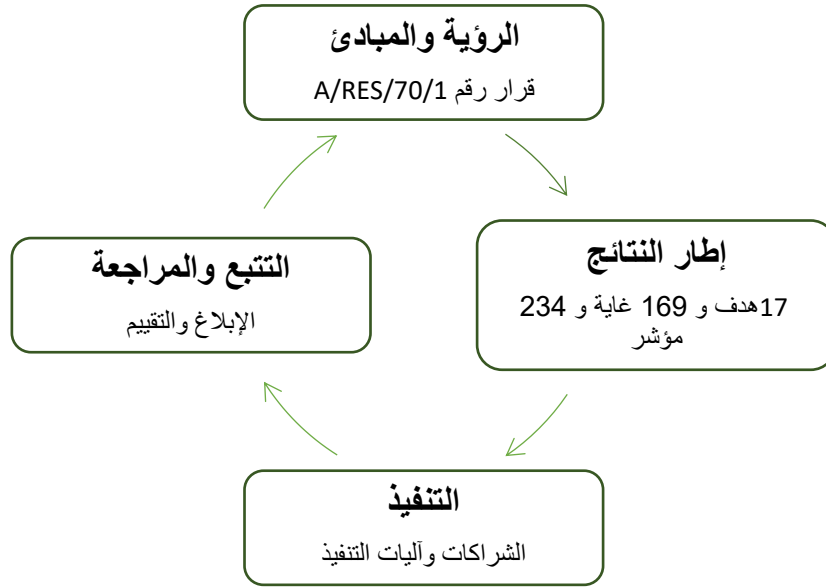
تعتبر أجندة 2030 بعنوان "تحويل عالمنا"، والتي أطلق عليها اسم أهداف التنمية المستدامة، إطاراً عالمياً يمتاز بالشمولية ويهدف إلى تحقيق التنمية والرخاء لكافة الشعوب انطلاقاً من 17 هدفاً و169 غاية و234 مؤشراً ترمي إلى تحقيق التوازن بين البعد الاجتماعي والاقتصادي والبيئي للتنمية. وقد تم اعتماد هذه الأجندة العالمية بالتوازي مع اجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة في 25 سبتمبر 2015، حيث التزم 193 من قادة العالم، بعد عملية تفاوض مكثفة استمرت لثلاث سنوات، بتحقيقها خلال الخمسة عشر سنة القادمة (2015-2030).⁹

وتعتبر هذه الأجندة عالمية النطاق، مما يعني أنها قابلة للتطبيق على جميع الدول اعتباراً من سنة 2016 وتغطي العديد من المواضيع كحماية الكوكب، وبناء عالم أكثر سلاماً، وتمكين الجميع من العيش بأمان وكرامة، وغيرها. وهكذا، سلط قرار منظمة الأمم المتحدة، في ديباجته، الضوء على التهديدات الخطيرة للتوازنات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على المستوى العالمي، وأكد على ضرورة العمل على جميع المستويات بطريقة أكثر عزيمة ومسؤولية وانسجاماً¹⁰.

وتشتمل هيكلية أجندة 2030 على أربعة مكونات كما هو موضح في الشكل التالي.

⁹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment>

¹⁰ United Nations, Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution A/RES/70/1, New York, 2015



المصدر: الدليل الإرشادي لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) حول "التقييم من طرف الدول في عصر أهداف التنمية المستدامة"

وتشتمل أجندة 2030 كما اعتمدها إعلان الأمم المتحدة على الأهداف الموضحة في الشكل التالي.



تتسم أجندة 2030 بمجموعة من الخصائص البنيوية التي تجعلها إطارا معياريا مرجعيا لإعادة توجيه السياسات العمومية على الصعيدين الوطني والدولي. ويمكن إبراز هذه الخصائص في ضوء ما ورد في نص القرار الأممي الصادر عن الأمم المتحدة، وذلك على النحو الآتي:

✓ الكونية: تنص الفقرة 5 من إعلان الأجندة على أن الأهداف والغايات تطبق على جميع البلدان، مع مراعاة اختلاف السياقات الوطنية. وهو ما يؤسس للالتزام مشترك بين الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، ويخرج التنمية المستدامة من منطق المساعدة أو الالتزامات الانتقائية إلى منطق المسؤولية العالمية المشتركة.

✓ الشمولية: تغطي الأجندة 17 هدفا و169 غاية تشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مع إدماج قضايا الحوكمة، والمؤسسات، والشراكات، والمساواة، والعمل المناخي. ويعكس هذا الامتداد الموضوعي تصورا تكامليا للتنمية، يتجاوز المقاربات القطاعية الضيقة نحو رؤية منهجية مترابطة.

✓ الترابط والتكامل: تؤكد الفقرة 55 من الإعلان أن الأهداف متكاملة وغير قابلة للتجزئة. ويعني ذلك أن التقدم في أحد الأهداف قد يؤثر إيجابا أو سلبا في أهداف أخرى، مما يقتضي تحليل التفاعلات المتبادلة بين السياسات العمومية، خصوصا في المجالات ذات البعد البيئي والاقتصادي كالتحول الطاقى، وتدبير الموارد الطبيعية، وأنماط الإنتاج والاستهلاك.

✓ النهج التشاركي ومتعدد الأطراف: تشير الأجندة في فقراتها التمهيدية إلى إشراك الحكومات، والبرلمانات، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمؤسسات الرقابية، وسائر الفاعلين في تنفيذ وتتبع الأهداف. ويؤسس هذا البعد لمقاربة حوكمة تشاركية تعزز الشفافية والمساءلة.

✓ التركيز على النتائج القابلة للقياس: اعتمدت الأجندة منظومة مؤشرات عالمية اعتمدتها اللجنة الإحصائية التابعة للأمم المتحدة سنة 2017، لقياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف. ويعكس ذلك انتقالا من منطق إعلان المبادئ إلى منطق التدبير القائم على الأداء والقياس الكمي للأثر.

إن الطبيعة الكونية والشمولية والمتكاملة لأجندة 2030 تفرض على الحكومات تبني مقاربات مندمجة وأفقية وتجاوز النهج القطاعي، وتستدعي في المقابل تطوير آليات رقابية حديثة قادرة على تقييم مدى اتساق السياسات العمومية مع الالتزامات الدولية، وقياس أثرها البيئي والاجتماعي والاقتصادي. وفي هذا السياق، يبرز الدور المحوري للأجهزة العليا للرقابة في فحص انسجام الاستراتيجيات الوطنية مع أهداف التنمية المستدامة، وتحليل التداخلات بين البرامج العمومية، وتقييم فعالية التدابير المعتمدة في مختلف المجالات، ومراقبة تنفيذ البرامج الحكومية المرتبطة بالتنمية المستدامة.

المبحث الثاني: الاقتصاد الأخضر كترجمة تنفيذية للتنمية المستدامة

في ظل التحديات البيئية التي يعرفها العالم، خاصة تلك المرتبطة بالتغيرات المناخية وتدهور النظم البيئية واستنزاف الموارد الطبيعية، برزت الحاجة إلى تبني نماذج اقتصادية جديدة قادرة على التوفيق بين متطلبات

النمو الاقتصادي ومقتضيات الاستدامة البيئية. وفي هذا السياق، يعتبر الاقتصاد الأخضر من أهم المفاهيم التي تهدف إلى إدماج مبادئ التنمية المستدامة في السياسات الاقتصادية بما يضمن الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية ويحد من الضغوط الممارسة على النظم البيئية.

وقد أصبح مفهوم الاقتصاد الأخضر أحد المرتكزات الأساسية للسياسات الاقتصادية والبيئية المعاصرة، حيث تسعى العديد من الدول إلى اعتماد استراتيجيات اقتصادية تقوم على رفع كفاءة استخدام الموارد الطبيعية وتقليل الانبعاثات الكربونية وتعزيز الابتكار التكنولوجي في المجالات المرتبطة بالطاقة النظيفة والاقتصاد منخفض الكربون.

وسيتيم في هذا المبحث التطرق إلى تعريف الاقتصاد الأخضر ولماذا يهم الرقابة العليا للمالية العمومية (المطلب الأول)، ثم تحليل أهم القطاعات الاقتصادية التي يركز عليها هذا النموذج الاقتصادي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الاقتصاد الأخضر ولماذا يهم الرقابة العليا للمالية العمومية

كما سبق ذكره، شكل موضوع الاقتصاد الأخضر أحد الموضوعين الرئيسيين الذين تمت مناقشتهم في قمة ريو+20 سنة 2012. وظهر مفهوم الاقتصاد الأخضر استجابة للحاجة إلى ترجمة مفهوم التنمية المستدامة إلى سياسات اقتصادية ملموسة.

وقبل ذلك أصدر برنامج الأمم المتحدة للبيئة سنة 2008 مبادرة الاقتصاد الأخضر لوضع سياسات ومسارات من أجل مزيد من النمو الاقتصادي المستدام، ونشر في سنة 2011 تقرير الاقتصاد الأخضر الذي عمل على زيادة تعزيز الحالة الاقتصادية من أجل التنمية المستدامة¹¹.

وبالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة فإن الاقتصاد الأخضر هو " الاقتصاد الذي يؤدي إلى تحسين رفاهية الإنسان وتعزيز العدالة الاجتماعية، مع الحد بشكل ملحوظ من المخاطر البيئية وندرة الموارد الطبيعية. ويمكن النظر للاقتصاد الأخضر بصورة مبسطة على أنه اقتصاد يقل فيه انبعاث الكربون، ويزداد فيه ترشيد استخدام الموارد الطبيعية، ويضمن استفادة مختلف الفئات الاجتماعية. ويمكن هذا النوع من الاقتصاد من الزيادة في المداخل وفرص الشغل الناتجة عن الاستثمارات العمومية والخاصة التي تقلص من انبعاث

¹¹ جاوي فايزة ومحمد قواسمية: الاقتصاد البيئي: المفهوم النظري والمؤسسي للاقتصاد الأخضر على المستوى العالمي، مجلة المشكلة الاقتصادية والتنمية العدد 01 (2023)

الكربون والتلوث، وتدعم الاستعمال الرشيد للموارد والنجاعة الطاقية، وتمنع القضاء على التنوع البيئي، وتساعد على تنمية الخدمات البيئية¹².

ويمثل الاقتصاد الأخضر أحد النماذج الحديثة للتنمية المستدامة، حيث يهدف إلى تحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة من خلال ترشيد استخدام الموارد الطبيعية والحد من المخاطر البيئية والمناخية. وفي هذا السياق، ينظر إلى الاقتصاد الأخضر باعتباره إطارا اقتصاديا يساهم في مواجهة الأزمات التي قد تواجه الاقتصاد القومي، مثل أزمات الطاقة والغذاء والمياه، فضلا عن التحديات المرتبطة بالتغيرات المناخية. كما يتطلب هذا النموذج الاقتصادي توجيه السياسات والاستثمارات نحو قطاعات قادرة على تحقيق الكفاءة في استغلال الموارد الطبيعية وتعزيز القدرة على التكيف مع التحولات البيئية والمناخية، بما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر¹³.

وعليه، يقوم مفهوم الاقتصاد الأخضر على نموذج اقتصادي مبني على ثلاث مرتكزات مترابطة:

- اقتصاد منخفض الكربون؛
- اقتصاد كفء في استخدام الموارد؛
- اقتصاد شامل اجتماعيا.

ويستنتج من هذا التعريف أن الاقتصاد الأخضر ليس توجهها قطاعيا، بل إطارا لتوجيه أنماط الإنتاج والاستهلاك نحو مسارات منخفضة الكربون، أكثر كفاءة في استخدام الموارد، وقادرة على الإدماج الاجتماعي. كما يمكن من تحفيز الاستثمار في القطاعات المرتبطة بالطاقات المتجددة، والنجاعة الطاقية، والزراعة المستدامة، والخدمات البيئية، بما يساهم في خلق فرص شغل جديدة، وتنويع مصادر الدخل، وحماية التنوع البيولوجي، وتعزيز استدامة النظم الإيكولوجية.

وقد تبلور هذا المفهوم منذ صدور تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية سنة 1987، الذي رسخ مفهوم التنمية المستدامة باعتباره إطارا يدمج الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في رؤية واحدة، ويؤكد استحالة الفصل بين متطلبات النمو الاقتصادي وحماية البيئة. وخلال السنوات الأخيرة ولا سيما منذ سنة 2008 توالى سلسلة من الأزمات العالمية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. وقد اختلفت أسباب هذه الأزمات لكنها كانت كلها تشترك في عامل واحد: التوظيف غير السليم لرؤوس الأموال. وفي الواقع، فإن

¹² United Nations Environment Programme (UNEP), Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, UNEP, Nairobi, 2011

¹³ أيمن أحمد علي عبد الغفار: تأثير الاقتصاد الأخضر في الاقتصاد القومي. المجلة العلمية لجامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون بأسبوط، العدد 35، الجزء الثاني، 2023

جل الاستراتيجيات الخاصة بالتنمية والنمو الاقتصادي كانت تدعم التراكم السريع للرأسمال المادي والمالي والبشري، وذلك على حساب الاستنزاف والإتلاف المبالغ فيهما للرأسمال البيئي والطبيعي. ومن ثم، برز الاقتصاد الأخضر كتصور عملي يفرض نفسه من أجل تحقيق التوازن بين التدبير المستدام للثروات الطبيعية، وخلق مناصب الشغل، والإنتاج المستدام للثروات¹⁴.

وتؤكد هذه المقاربة أن التحول نحو الاقتصاد الأخضر أصبح ضرورة ملحة في ظل القيود المتزايدة المفروضة على الموارد الطبيعية وتنامي المخاطر البيئية، حيث تسعى العديد من الدول إلى تبني استراتيجيات وسياسات اقتصادية جديدة تدمج البعد البيئي في عملية التخطيط التنموي. ويتيح هذا التوجه إمكانية تحقيق توازن بين متطلبات النمو الاقتصادي والحفاظ على البيئة، من خلال تطوير قطاعات اقتصادية "صديقة للبيئة" وتعزيز الاستثمار في التكنولوجيا النظيفة والطاقات المتجددة، الأمر الذي يساهم في دعم الاستقرار الاقتصادي وتعزيز قدرة الاقتصادات الوطنية على مواجهة التحديات البيئية والمناخية¹⁵.

ومن هذا المنطلق، يكتسي الاقتصاد الأخضر أهمية خاصة بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، باعتبار أن التحول نحو هذا النموذج الاقتصادي يتطلب تعبئة موارد مالية عمومية مهمة وتوجيه استثمارات استراتيجية نحو قطاعات حيوية مثل الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية والبنيات التحتية المستدامة. ويترتب عن ذلك إدماج البعد البيئي ضمن السياسات المالية والاستثمارات العمومية، مما يفرض على الأجهزة العليا للرقابة تقييم مدى نجاعة هذه الاستثمارات والسياسات ومدى انسجامها مع الأهداف البيئية. كما أن الاقتصاد الأخضر يعتمد بدرجة كبيرة على تدخل الدولة من خلال السياسات والبرامج العمومية والإصلاحات التنظيمية، وهو ما يجعل تقييم فعالية البرامج الحكومية الموجهة للانتقال نحو الاقتصاد الأخضر، وتحليل مدى توفر شروط الحوكمة الجيدة وآليات التتبع والتقييم، مسألة أساسية لضمان حسن استعمال الموارد العمومية وتحقيق النتائج المتوخاة.

كما تتجلى الأهمية الرقابية لمفهوم الاقتصاد الأخضر في التركيز على النتائج القابلة للقياس والفحص الموضوعي، بدل الاكتفاء بتبني استراتيجيات أو برامج تحمل توصيفا "أخضر"، بحيث تهدف العمليات الرقابية إلى التحقق من الأثر الفعلي للنفقات العمومية والاستثمارات المنجزة، وذلك من خلال تقييم مدى تحقيق الأهداف المعلنة.

¹⁴ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالمغرب: "الاقتصاد الأخضر: فرص لخلق الثروة ومناصب الشغل" إحالة ذاتية رقم 2012/4، 2012

¹⁵ أيمن أحمد علي عبد الغفار: تأثير الاقتصاد الأخضر في الاقتصاد القومي. المجلة العلمية لجامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون بأسبوط، العدد 35، الجزء

الثاني، 2023

وفي هذا الإطار، تطرح جملة من الأسئلة الرقابية الجوهرية، من قبيل: هل أسهمت الاعتمادات المرصودة فعليا في خفض انبعاثات الغازات الدفيئة أو تقليص مستويات التلوث؟ وهل أدت التدابير المعتمدة إلى تحسين كفاءة استخدام الطاقة والمياه وباقي الموارد الطبيعية؟ وإلى أي حد انعكست هذه السياسات والبرامج على تعزيز العدالة الاجتماعية وتقليص الفوارق؟ فالإجابة عن هذه الأسئلة هي من صميم العمل الرقابي الذي يهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في تدبير الشأن العام، وتحسين جودة القرار العمومي من خلال تقديم توصيات مبنية على تحليل موضوعي للنتائج المحققة. وهو ما يجعل من الرقابة العليا للمالية العمومية آلية مهمة لدعم مسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.

المطلب الثاني: ركائز الاقتصاد الأخضر ذات الصلة المباشرة بالرقابة البيئية

لا يمكن تناول الاقتصاد الأخضر باعتباره مفهوما نظريا مجردا، بل ينبغي النظر إليه كنموذج اقتصادي يقوم على ركائز عملية تترجم أهداف الاستدامة إلى سياسات وبرامج قابلة للتنفيذ والتقييم. وتكتسي بعض هذه الركائز أهمية خاصة من زاوية الرقابة البيئية، بالنظر إلى ارتباطها المباشر بتدبير الموارد العمومية، وبقياس الأثر البيئي والاقتصادي والاجتماعي للسياسات المعتمدة.

يقوم الاقتصاد الأخضر على استهداف القطاعات ذات الأثر البيئي والاقتصادي المرتفع، باعتبارها المجالات الأكثر قدرة على إحداث تحول هيكلي في أنماط الإنتاج والاستهلاك. فليست جميع القطاعات متساوية من حيث تأثيرها على البيئة أو على التوازنات الاقتصادية. فالاقتصاد الأخضر يستند إلى ستة قطاعات رئيسية هي الطاقة المتجددة، والبناء الأخضر، ووسائل النقل النظيفة، وإدارة المياه، وإعادة التدوير، وإدارة الأراضي¹⁶.

وتعد الطاقة من أبرز هذه القطاعات، نظرا لكونها مصدرا رئيسا لانبعاثات الغازات الدفيئة ولدورها المركزي في دعم مختلف الأنشطة الاقتصادية. ومن هذا المنطلق، يعتبر قطاع الطاقة المتجددة أحد أهم القطاعات التي يقوم عليها الاقتصاد الأخضر، حيث يسهم في تقليص الاعتماد على الوقود الأحفوري وتقليل انبعاثات الغازات الدفيئة، وخلق فرص شغل جديدة ضمن ما يعرف بالوظائف الخضراء، وتوسيع الولوج العادل إلى الطاقة، خاصة في المناطق الهشة. وتشمل مصادر الطاقة المتجددة الطاقة الشمسية والطاقة الريحية والطاقة الكهرومائية والطاقة الحيوية. وقد شهد هذا القطاع نموا ملحوظا خلال السنوات الأخيرة نتيجة تزايد الاستثمارات في مشاريع الطاقة النظيفة واعتماد العديد من الدول سياسات تهدف إلى تعزيز الانتقال الطاقوي.

¹⁶ جاوي فايزة ومحمد قواسمية: الاقتصاد البيئي: المفهوم النظري والمؤسسي للاقتصاد الأخضر على المستوى العالمي، مجلة المشكلة الاقتصادية والتنمية العدد 01 (2023)

ومن زاوية الرقابة البيئية، يطرح هذا القطاع أسئلة جوهرية تتعلق بمدى انسجام الاستثمارات العمومية مع الأهداف المناخية، وفعالية برامج التحول الطاقوي، ومدى احترام مبادئ الاستدامة في تخطيط وتمويل المشاريع الطاقوية.

كما يمثل القطاع الزراعي مجالا حيويا للتحول الأخضر، نظرا لتأثره المباشر بالتغيرات المناخية، ولدوره في الأمن الغذائي والتنمية القروية (الريفية). إذ أن الممارسات الزراعية المستدامة لها أثر كبير على تحسين الإنتاجية على المدى الطويل، والحد من تدهور التربة والموارد المائية، وتعزيز سبل العيش في الوسط القروي. كما تسهم المقاربات الزراعية المستدامة في تقليص الضغوط البيئية المرتبطة بالاستخدام المكثف للمواد الكيميائية (المبيدات والأسمدة)، وفي تعزيز قدرة النظم الزراعية على التكيف مع آثار التغيرات المناخية. وتبرز أهمية الرقابة البيئية في هذا القطاع من خلال تقييم مدى إدماج معايير الاستدامة في السياسات العمومية الزراعية، وتحليل فعالية البرامج المنجزة وقياس أثرها على الأمن الغذائي والاستقرار الاجتماعي.

ولا تقل البنيات التحتية في مختلف القطاعات (النقل، والماء، والبناء، والتجهيزات، إلخ) أهمية عن القطاعين السابقين، إذ إن تصميمها وتمويلها وتنفيذها يحدد إلى حد كبير المسار التنموي على المدى الطويل. فالبنيات التحتية ذات البصمة الكربونية المرتفعة قد تقيد إمكانات التحول الأخضر لعقود، في حين أن إدماج معايير الاستدامة في تخطيطها يتيح توجيه الاستثمار نحو نماذج أكثر كفاءة ومرونة. ومن هنا تبرز ضرورة إدماج الاستدامة في الخطط والسياسات القطاعية، بحيث تصبح جزءا لا يتجزأ من عملية التخطيط العمومي، وليس مجرد بعد ثانوي.

إن استهداف هذه القطاعات ذات التأثير المرتفع لا يقتصر على إطلاق برامج منفصلة، بل يقتضي اعتماد مقاربة حكومية مندمجة تقوم على إدراج معايير الاستدامة في مختلف الخطط والاستراتيجيات القطاعية. فدمج الاستدامة في السياسات العمومية يضمن اتساق التدخلات، ويحد من التناقضات بين الأهداف الاقتصادية والبيئية، ويعزز فعالية التمويل العمومي الموجه للتحول الأخضر.

وعليه، فإن هذه الركائز الأساسية للاقتصاد الأخضر تشكل مجالات تدخل مباشرة للرقابة البيئية. فهذه الأخيرة لا تقتصر على التحقق من سلامة الإجراءات، بل تمتد إلى تقييم مدى انسجام السياسات مع مبادئ الاستدامة، ورصد اختلالات التنفيذ، وتحليل أثر البرامج العمومية على المسار العام للانتقال نحو اقتصاد منخفض الكربون، وكفاء في استخدام الموارد، وشامل اجتماعيا، كما سيتم التطرق له في الفصل الثاني.

الفصل الثاني: العلاقة بين الرقابة البيئية والعمل المناخي والاقتصاد الأخضر

مع تطور النقاش الدولي حول التنمية المستدامة، بدأت العديد من الدول في إدماج البعد البيئي في سياساتها العمومية من خلال اعتماد استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة تهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية وحماية البيئة. وقد أدى هذا التحول إلى بروز مفهوم الحوكمة البيئية الذي يشير إلى مجموعة الآليات والمؤسسات والسياسات التي تهدف إلى ضمان تدبير مستدام للموارد الطبيعية وتحقيق التنمية المستدامة.

كما أدى إدماج البعد البيئي في السياسات العمومية إلى بروز الحاجة إلى تطوير أدوات جديدة لتقييم فعالية السياسات البيئية ومراقبة تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية المرتبطة بالتنمية المستدامة. وفي هذا السياق برز دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تقييم أداء السياسات البيئية وتعزيز المساءلة البيئية، من خلال تطوير منهجيات التدقيق البيئي وإدماج القضايا البيئية ضمن مهام رقابة الأداء.

وفي هذا السياق أنشأت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة سنة 1992 فريق العمل المعني بالتدقيق البيئي، بهدف تطوير الأدلة والمنهجيات المتعلقة بالتدقيق البيئي وتعزيز التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة في هذا المجال. وقد ساهم هذا الفريق في تطوير مجموعة من الأدلة الإرشادية التي تساعد المدققين على إجراء مهام التدقيق البيئي في مجالات متعددة مثل إدارة الموارد الطبيعية والتغيرات المناخية والطاقة المتجددة.

وسيتيم في هذا الفصل التطرق إلى مفهوم الرقابة البيئية وعلاقتها بالاقتصاد الأخضر (المبحث الأول)، قبل تحليل علاقتها بالعمل المناخي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة البيئية وعلاقتها بالاقتصاد الأخضر

أكدت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن الرقابة البيئية أصبحت تمثل أحد المجالات الرئيسية التي تضطلع بها هذه الأجهزة في إطار تقييم السياسات العمومية المرتبطة بالتنمية المستدامة والعمل المناخي. وتقوم هذه الرقابة أساسا على تحليل مدى التزام الحكومات بالتشريعات البيئية، إضافة إلى تقييم فعالية البرامج والسياسات العمومية التي تهدف إلى حماية البيئة وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وقد أصبح هذا النوع من الرقابة يشكل مجالا متناميا في عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، خاصة في ظل تزايد الاهتمام الدولي بقضايا التغيرات المناخية والاقتصاد الأخضر.

فما هو تعريف الرقابة البيئية (المطلب الأول)، وما علاقتها برقابة الأداء لدعم الاقتصاد الأخضر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البيئية

أكدت مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي التابعة للـإنتوساي في الدليل الإرشادي بشأن التدقيق البيئي لسنة 2025، أن التدقيق البيئي يقصد به، بمفهوم واسع، التدقيق في السياسات البيئية وآثارها المقصودة وغير المقصودة. وتشمل هذه المواضيع، على سبيل المثال لا الحصر، حماية الطبيعة والتنوع البيولوجي، وتدبير المياه والنفايات، وحوكمة الموارد الطبيعية (مثل التعدين ومصايد الأسماك والزراعة)، وتأثير مشاريع البنية التحتية، والتنمية المستدامة، والعمل المناخي¹⁷.

كما أوضحت الإرشادات ذاتها أنه على الرغم من أن التدقيق البيئي لا يعتبر نوعاً مستقلاً من أنواع التدقيق، فقد تم الاعتراف به كمفهوم قائم الذات وراسخ منذ عام 1992. ومن المهم عدم الخلط بينه وبين فئة محددة من فئات التدقيق. ويمكن أن يمارس في إطار تدقيق الأداء أو تدقيق الالتزام أو التدقيق المالي، أو من خلال الجمع بينها وفق طبيعة موضوع التدقيق¹⁸.

ويكرس هذا التعريف الطبيعة الأفقية للتدقيق البيئي، إذ يربطه مباشرة بتقييم الأثر المتقاطع للسياسات العمومية. كما يعكس أن القضايا البيئية تتداخل فيها الاعتبارات القانونية والتنظيمية والمالية والتدبيرية، مما يبرر اعتماد مقارنة رقابية مركبة عند الاقتضاء.

ومن هذا المنطلق، تعد عمليات التدقيق البيئي ضرورية لضمان الالتزام بالقوانين البيئية، وتحديد المخاطر والحد منها، وتعزيز مبادئ الاستدامة. فهي تسهم في حماية الصحة العامة، ومنع تدهور البيئة، وتشجيع الاستخدام المسؤول للموارد الطبيعية. ومن خلال خدمتها للمصلحة العامة، تساعد هذه التدقيقات على الحفاظ على الموارد للأجيال القادمة¹⁹.

وأضافت نفس الإرشادات أن عمليات التدقيق البيئي قد تركز على قضايا بيئية محددة أو سياسات أو برامج معينة، ويمكن أن تشمل الجهات المعنية بشكل مباشر بالشؤون البيئية، بالإضافة إلى الهيئات الأخرى التي تؤثر أنشطتها بشكل كبير على البيئة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تتناول عمليات التدقيق البيئي دمج

¹⁷ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

¹⁸ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

¹⁹ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

الاعتبارات البيئية ضمن مختلف مجالات عمل الحكومة. وبالتالي يمكن إدماج المنظور البيئي في أي نوع من أنواع التدقيق²⁰.

وفي ظل هذه الآليات، يلعب المدققون دورا حاسما في تقييم فعالية وكفاءة هذه السياسات، ومدى التزامها بالمعايير المختلفة، بما في ذلك التشريعات والاتفاقيات الدولية. إذ يوفر تقييم وتدقيق السياسات والأدوات المالية البيئية رؤى قيمة حول ما إذا كانت هذه التدابير تحقق الأهداف المرجوة منها، وما إذا كانت تنفذ بشكل صحيح، وما إذا كانت الأموال العامة تستخدم بكفاءة²¹.

وعليه يمكن الاستنتاج أن الرقابة البيئية هي عملية تقييم منهجية ومستقلة للسياسات والبرامج والإجراءات العمومية المرتبطة بالبيئة، تهدف إلى التحقق من مدى التزامها بالتشريعات والمعايير البيئية المعمول بها، والتحقق من صحة البيانات المالية، إضافة إلى تحليل وتقييم فعاليتها في تحقيق الأهداف البيئية. ويقوم هذا النوع من الرقابة على مقارنة تحليلية متعددة الأبعاد تجمع بين مراقبة الامتثال للتشريعات البيئية، وتقييم أداء السياسات العمومية البيئية، والأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي خلال عمليات التدقيق المالي.

تسعى الرقابة البيئية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف ترتبط أساسا بتعزيز الحوكمة البيئية وتحسين فعالية السياسات العمومية في مجال حماية البيئة. وقد أصبح تحقيق هذه الأهداف يشكل أحد المحاور الأساسية في عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، خاصة في ظل التحديات البيئية المتزايدة التي تواجهها الدول في سياق تحقيق التنمية المستدامة والانتقال نحو اقتصاد منخفض الكربون.

ويمكن تلخيص هذه الأهداف كالتالي:

1. تقييم فعالية السياسات البيئية

تهدف الرقابة البيئية إلى تقييم فعالية السياسات العمومية البيئية ومدى قدرتها على تحقيق الأهداف المحددة في الاستراتيجيات الوطنية أو الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة. ويشمل ذلك تقييم مدى نجاح هذه السياسات في تقليص انبعاثات الغازات الدفيئة، وتحسين جودة الهواء والمياه، والحفاظ على التنوع البيولوجي، والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية.

2. تعزيز الشفافية والمساءلة في تدبير الموارد الطبيعية

²⁰ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

²¹ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

تسهم الرقابة البيئية في تعزيز الشفافية في تدبير الموارد العمومية المخصصة للبرامج البيئية، من خلال تقديم تقارير رقابية توضح الاختلالات المرتبطة بتدبير هذه الموارد إضافة إلى تقديم توصيات تهدف إلى تحسين الحوكمة البيئية وتعزيز فعالية البرامج المرتبطة بحماية البيئة.

3. تحسين كفاءة استخدام الموارد العمومية في البرامج البيئية

تساعد الرقابة البيئية على تقييم مدى تحقيق المشاريع البيئية للأهداف المحددة لها وتحليل مدى كفاءة استخدام الموارد المالية والبشرية والتقنية الموجهة لتنفيذها، بما يساهم في ضمان تحقيق أفضل النتائج الممكنة بأقل تكلفة ممكنة.

4. دعم اتخاذ القرار

تساهم التقارير الصادرة عن الأجهزة العليا للرقابة في توفير معلومات دقيقة وموضوعية حول أداء السياسات البيئية ومدى تحقيقها للأهداف المعلنة. ويساعد ذلك صناع القرار على تحسين تصميم هذه السياسات وتطوير آليات تنفيذها، بما يساهم في تعزيز فعالية التدخلات الحكومية في مجال حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.

ومن هذا المنظور، تشكل الرقابة البيئية أحد المكونات الأساسية لمنظومة الحوكمة العمومية في سياق الانتقال نحو التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر، حيث توفر للأجهزة العليا للرقابة إطاراً منهجياً يسمح بتحليل السياسات العمومية البيئية وتوجيهها نحو تحقيق نتائج أكثر استدامة وكفاءة في استخدام الموارد.

المطلب الثاني: الرقابة البيئية من خلال رقابة الأداء لدعم الانتقال نحو اقتصاد أخضر

تتميز السياسات البيئية الفعالة بطابعها الأفقي العابر للقطاعات. فمعالجة المشكلات البيئية تتطلب عادة إشراك عدة قطاعات حكومية. فعلى سبيل المثال، تتأثر فعالية سياسات المناخ بقطاعات الطاقة والنقل والزراعة، بالإضافة إلى أدوات السياسة المالية المختلفة²².

وعليه، فإن القضايا البيئية هي بطبيعتها قضايا مشتركة بين القطاعات والسياسات العمومية، إذ لا تقتصر على وزارة بعينها أو برنامج محدد، بل يمتد أثرها إلى مجالات مختلفة كالطاقة، والزراعة، والنقل، والصناعة، والتخطيط الترابي، والمالية العمومية، إلخ.

كما أكدت إرشادات مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي التابعة للإنستوساي على ضرورة إدماج تقييم المخاطر البيئية ضمن مرحلة التخطيط للعمليات الرقابية البيئية، بما يشمل تحليل احتمالية وقوع الضرر

²² إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الإنستوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025.

البيئي وشدته، وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، وكذا مستوى نضج أنظمة إدارة المخاطر لدى الجهة الخاضعة للرقابة. كما أبرزت أهمية استنباط معايير تدقيق واضحة تستند إلى القوانين الوطنية، والاتفاقيات الدولية، والوثائق الاستراتيجية، والمبادئ البيئية المعترف بها، مثل مبدأ الحيطة ومبدأ "الملوث يدفع"²³.

ومن هذا المنطلق، فإن مساءلة السياسات البيئية رقابيا تقتضي اعتماد مقاربة شمولية تتجاوز المنطق القطاعي وتستند إلى أدوات رقابة الأداء باعتبارها الإطار المنهجي الأكثر ملاءمة لتقييم السياسات العمومية، بالنظر إلى طبيعتها التي تتسم بتعدد الأهداف، وتداخل الاختصاصات، وامتداد الآثار على المدى المتوسط والطويل.

ويؤكد معيار ISSAI 300 أن رقابة الأداء كما تنفذها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هي عبارة عن فحص مستقل وموضوعي وموثوق به، وما إذا كانت تعهدات الحكومة أو نظمها أو عملياتها أو برامجها أو أنشطتها أو مؤسساتها تعمل وفقا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية وما إذا كان هناك مجال للتحسين²⁴. وغالبا ما يشار إلى هذه المبادئ باسم "العناصر الثلاثة (3E)". وفي بعض الأحيان يضاف إلى هذه العناصر ما يعرف بـ «العنصر الرابع» وهو البيئة²⁵.

وفي سياق الرقابة البيئية يمكن تعريف هذه المبادئ كالتالي.

1. مبدأ الاقتصاد: يقصد به تقليص تكاليف الموارد، سواء كانت مالية أو بشرية أو مادية، مع الأخذ بعين الاعتبار عاملي الزمن والجودة²⁶. وفي المجال البيئي، يكتسي هذا المبدأ أهمية خاصة بالنظر إلى حجم الاستثمارات المطلوبة. فحسب تقرير وكالة الطاقة الدولية حول الاستثمارات الطاقية الدولية 2023 (World Energy Investment 2023)، بلغت الاستثمارات العالمية في الطاقة النظيفة نحو 1,7 تريليون دولار سنة 2023²⁷. وي طرح هذا الحجم من التمويل سؤالا رقابيا محوريا حول مدى توجيه هذه الموارد إلى المشاريع ذات الأثر البيئي الحقيقي، ومدى تجنب الهدر أو سوء التخصيص.

2. مبدأ الكفاءة: يدل هذا المبدأ على مدى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، أي تحقيق أكبر قدر ممكن من المخرجات من الموارد الموجودة²⁸. ففي مجال إدارة النفايات، على سبيل المثال، تشير

²³ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

²⁴ ISSAI 300 مبادئ رقابة الأداء، الانتوساي، 2019

²⁵ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

²⁶ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

²⁷ International Energy Agency (IEA), World Energy Investment 2023, Paris, 2023

²⁸ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

بيانات البنك الدولي في تقريره²⁹ إلى أن العالم ينتج أكثر من 2 مليار طن من النفايات الصلبة سنوياً، ومن المتوقع أن يرتفع هذا الرقم إلى 3,4 مليار طن بحلول سنة 2050. ويبرز هنا دور رقابة الأداء في تقييم كفاءة برامج إعادة التدوير، ومدى تقليص الكلفة لكل طن معالج، وتحسين نسب الاسترجاع.

3. مبدأ الفعالية: تعني الفعالية تحقيق الأهداف والنتائج المرجوة. وهي العلاقة بين النتائج المخطط لها والنتائج الفعلية للإنفاق العام³⁰. وقد أشار تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة³¹ حول فجوة الانبعاثات لعام 2023، إلى أن الانبعاثات العالمية لا تزال بعيدة عن المسار المطلوب لتحقيق هدف 1,5 درجة مئوية، مما يعكس تفاوتاً بين الالتزامات والإجراءات الفعلية. وهنا يتجلى دور رقابة الأداء في تحليل أسباب هذا التفاوت، وتقييم مدى اتساق الآليات المعتمدة مع الأهداف المعلنة.

ومن جهة أخرى، أشارت إرشادات مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي التابعة للإننتوساي، أنه في سياق رقابة الأداء، قد يشمل نطاق التدقيق البيئي ما يلي:

- تقييم الحوكمة والأداء في المشاريع والبرامج والسياسات البيئية المنفذة، مع التركيز على مدى تحقيق أهدافها؛
 - تقييم الأثر البيئي لبرامج وسياسات القطاعات الأخرى؛
 - دراسة أنظمة الإدارة البيئية، والمؤشرات البيئية، وتقارير البيئة؛
 - تقييم السياسات البيئية والمالية المقترحة، بما في ذلك تحليل فعاليتها المحتملة في تحقيق الأهداف البيئية؛
 - تقييم مدى انسجام السياسات الحكومية من منظور بيئي؛
 - معالجة القضايا البيئية المشتركة (مثل تغير المناخ وفقدان التنوع البيولوجي)³².
- وعليه، تسعى رقابة الأداء إلى تقديم معلومات أو تحليلات أو رؤى جديدة، وتوصيات للتحسين عندما يكون ذلك ملائماً. وتقدم رقابة الأداء معلومات أو معرفة أو قيمة جديدة من خلال ما يلي:
- تقديم رؤى تحليلية جديدة (تحليل أوسع أو أعمق أو وجهات نظر جديدة)؛

²⁹World Bank, What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050, World Bank, Washington DC, 2018

³⁰ إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

³¹ UNEP. Emissions Gap Report 2023 : Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again). Nairobi, 2023

³² إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الانتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025

- تمكين أصحاب المصلحة المختلفين من الاطلاع على المعلومات الحالية بصورة أفضل؛
- تقديم رأي أو استنتاج مستقل ورسمي استنادا إلى أدلة الرقابة؛
- تقديم التوصيات استنادا إلى تحليل نتائج الرقابة³³.

انطلاق مما سبق، يتضح أن رقابة الأداء تمثل الأداة الأمثل للرقابة البيئية، لأنها تمكن الأجهزة العليا للرقابة من الانتقال من مجرد فحص الامتثال القانوني إلى تقييم النتائج، وتحليل المخاطر، وقياس الأثر طويل الأمد للسياسات البيئية. فالمبادئ الثلاثة (الاقتصاد، والكفاءة، والفعالية) تتيح تحليلا متكاملا لمسار تصميم وتنفيذ السياسات والبرامج البيئية، من مرحلة التخطيط والتمويل، إلى التنفيذ، وصولا إلى تقييم النتائج. كما أن رقابة الأداء في المجال البيئي تمتد إلى تقييم الاتساق والتكامل بين السياسات القطاعية (الطاقة، النقل، الزراعة، إلخ) ومدى إدماج البعد البيئي في التخطيط المالي والميزانياتي.

وبذلك، فإن اعتماد رقابة الأداء كإطار منهجي للرقابة البيئية يعزز دور الأجهزة العليا للرقابة كفاعل استراتيجي في دعم الانتقال نحو اقتصاد أخضر قائم على حسن تدبير الموارد، وتحقيق التوازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية وحماية رأس المال الطبيعي، في إطار من الشفافية والمساءلة.

المبحث الثاني: الرقابة البيئية والعمل المناخي

أظهرت التجارب الدولية أن التدهور البيئي والتغيرات المناخية لا تقتصر آثارها على المنظومات الطبيعية، بل تمتد لتطال الاستقرار الاقتصادي، والتوازنات المالية، وقدرة الدول على التخطيط طويل الأمد. ومن ثم، لم يعد البعد البيئي مسألة قطاعية تهم وزارات محددة، بل أصبح عاملا مؤثرا في السياسات الاقتصادية والمالية وفي تدبير الموارد العمومية.

وفي هذا السياق، يهدف هذا المبحث إلى تحليل الكيفية التي تحولت بها المخاطر البيئية، وعلى رأسها المخاطر المناخية، إلى مخاطر تمس الاستدامة المالية والاقتصادية للدول، وما يترتب عن ذلك من إعادة تعريف لوظيفة الرقابة العمومية (المطلب الأول)، وتوسيع نطاق رقابة الأداء ليشمل تقييم مدى استعداد السياسات العمومية للتعامل معها، ومدى انعكاسها على التوازنات الاقتصادية والمالية على المديين المتوسط والطويل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المخاطر المناخية وانعكاساتها على الاستدامة المالية والاقتصادية للدول

لم تعد المخاطر المناخية مسألة بيئية ذات آثار موضعية، بل أصبحت تمثل عبئا ماليا واقتصاديا ذا أبعاد عامة، تؤثر في الناتج الداخلي، والاستثمار، والتوازنات الميزانياتية. وتشير التقارير الدولية إلى أن الكلفة

³³ ISSAI 300 مبادئ رقابة الأداء، الانتوساي، 2019

الاقتصادية للظواهر المناخية المتطرفة آخذة في الارتفاع بشكل مطرد، سواء من حيث تواترها أو من حيث حجم الأضرار المرتبطة بها.

فقد أكد البنك الدولي أن الكوارث الطبيعية، التي يرتبط جزء كبير منها بالتغيرات المناخية، تتسبب في خسائر اقتصادية سنوية عالمية تتجاوز في المتوسط 200 مليار دولار، مع تفاوت كبير بين المناطق تبعا لدرجة الهشاشة والقدرة على التكيف. ويبرز التقرير أن هذه الخسائر لا تنعكس فقط في الأصول المادية، بل في تراجع الثروة الوطنية الشاملة عندما تؤخذ الأصول الطبيعية بعين الاعتبار³⁴.

كما أشار تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ³⁵ إلى أن الخسائر والأضرار المرتبطة بالتغيرات المناخية أصبحت واسعة النطاق ومتزايدة، وأن بعض النظم الاقتصادية تتعرض بالفعل لخسائر تفوق قدرات التكيف الحالية. ويؤكد التقرير أن الكلفة الاقتصادية لعدم اتخاذ إجراءات مبكرة للتكيف قد تتجاوز بكثير كلفة الاستثمار الوقائي، خاصة في القطاعات الحساسة كالزراعة والمياه والبنيات التحتية.

ومن زاوية التأثيرات الماكرو اقتصادية بعيدة المدى، قدرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن استمرار المسار الحالي للانبعاثات قد يؤدي إلى انخفاض الناتج الداخلي الإجمالي العالمي بنسبة تتراوح بين 1% و3% بحلول سنة 2060، مع تأثيرات أكبر بكثير في بعض المناطق الأكثر تعرضا. ويؤكد التقرير أن هذه الخسائر ناتجة عن تراجع الإنتاجية، وارتفاع كلفة رأس المال، وتدهور رأس المال الطبيعي³⁶.

أما على مستوى المالية العمومية، فقد نبه صندوق النقد الدولي إلى أن الكوارث المناخية تفرض ضغوطا مباشرة على الميزانيات العمومية من خلال ارتفاع النفقات الطارئة وتراجع الإيرادات، وأن البلدان ذات التعرض المرتفع للمخاطر المناخية تسجل في المتوسط مستويات دين أعلى بعد الصدمات الكبرى. كما أشار التقرير إلى أن سوق الكربون يعد أداة مالية فعالة لتخفيف المخاطر المناخية وتقوية الاستدامة المالية على المدى الطويل³⁷.

وتكشف هذه المعطيات أن المخاطر المناخية تتخذ ثلاثة أبعاد مترابطة:

- ◀ خسائر مباشرة في الأصول والبنيات التحتية نتيجة الظواهر الغير عادية؛
- ◀ خسائر غير مباشرة في الناتج والإنتاجية جراء اضطراب النشاط الاقتصادي؛
- ◀ ضغوط على الاستدامة المالية نتيجة ارتفاع الإنفاق وتراجع الإيرادات وتزايد كلفة الاقتراض.

³⁴ World Bank, The Changing Wealth of Nations 2021 : Managing Assets for the Future, Washington DC, 2021

³⁵ IPCC, Climate Change : Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2022

³⁶ OECD, The Economic Consequences of Climate Change, OECD Publishing, 2015

³⁷ IMF, Fiscal Monitor : How to Mitigate Climate Change, 2019

وعليه، فإن إدماج المخاطر المناخية ضمن تحليل الاستدامة المالية أصبح ضرورة منهجية لضمان التوازنات الاقتصادية طويلة الأمد. كما أن هذه المعطيات تبرر توسيع نطاق الرقابة العمومية لتشمل تقييم مدى جاهزية السياسات المالية والقطاعية للتعامل مع هذه المخاطر، ومدى انسجامها مع مسارات التحول نحو اقتصاد منخفض الكربون.

المطلب الثاني: البعد الأفقي للعمل المناخي وأثره في توسيع نطاق الرقابة

يمتاز العمل المناخي بطبيعته الأفقية، إذ لا يندرج ضمن قطاع إداري واحد، بل يتقاطع مع مجالات متعددة تشمل الطاقة، والفلاحة، والنقل، والماء، والتخطيط الحضري، والمالية العمومية، والسياسات الاجتماعية. فالتغيرات المناخية ليست إشكالية بيئية معزولة، بل قضية هيكلية تؤثر في مختلف وظائف الدولة، مما يجعل مقاربتها رهينة بمدى تكامل السياسات العمومية وتنسيقها.

في هذا السياق، تتجلى الأهمية النظرية والعملية للرقابة البيئية التي تمارسها الأجهزة العليا للرقابة المالية التي تهدف إلى تقييم مدى توفر الشروط المؤسسية والحوكومية الكفيلة بضمان نجاح السياسات العمومية لمواجهة التغيرات المناخية. ويشمل ذلك فحص درجة التنسيق بين مختلف المتدخلين، ووجود منظومة مؤشرات لقياس الأداء، وملاءمة آليات التمويل، وفعالية أنظمة التتبع والتقييم، إضافة إلى مدى إرساء آليات المساءلة المرتبطة بتنفيذ البرامج العمومية.

وتتسجم هذه المقاربة مع المبادئ التي تقوم عليها رقابة الأداء، حيث يتم تقييم السياسات والبرامج العمومية وفق معايير الاقتصاد والفعالية والكفاءة في استعمال الموارد. ومن هذا المنظور، فإن تدقيق السياسات المرتبطة بالتغيرات المناخية لا يقتصر على فحص مدى إنجاز الأنشطة المبرمجة، بل يهدف أساساً إلى تقييم مدى قدرة هذه السياسات على تحقيق النتائج المرجوة بكفاءة، بما يسهم في تحسين جودة التدبير العمومي وتعزيز مسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.

وقد أكدت هيئة الأمم المتحدة في إطار خطة التنمية المستدامة أن أهداف التنمية المستدامة مترابطة وغير قابلة للتجزئة، مما يعني أن العمل المناخي يتداخل مع أهداف أخرى كالأمن الغذائي، والطاقة النظيفة، والمدن المستدامة، والاستهلاك والإنتاج المسؤولين. ويعكس هذا الترابط الطابع الأفقي للعمل المناخي، ويبرز أن أي قصور في التنسيق بين القطاعات قد يضعف فعالية السياسات المعتمدة.

كما أبرز تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن الفجوة بين الالتزامات المناخية والتنفيذ الفعلي تعود جزئياً إلى ضعف اتساق السياسات القطاعية وعدم إدماج الأهداف المناخية في التخطيط الاقتصادي العام. ويؤكد

التقرير كذلك أن تحقيق أهداف خفض الانبعاثات يتطلب تحولا منهجيا يشمل جميع القطاعات، وهو ما يرسخ الطبيعة الأفقية للعمل المناخي³⁸.

ومن منظور الحوكمة، شددت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في تقريرها³⁹ على أن نجاح السياسات المناخية يرتبط بقدرة الحكومات على اعتماد مقاربة النهج الحكومي الشامل، التي تقوم على التنسيق بين الوزارات والمؤسسات، ودمج الاعتبارات المناخية في الميزانيات والتخطيط القطاعي. وأكد التقرير أن غياب هذا التنسيق يؤدي إلى تناقضات بين السياسات، مثل دعم أنشطة مرتفعة الانبعاثات بالتوازي مع التزامات خفض الكربون.

أما من زاوية الإدارة المالية، فقد أشار صندوق النقد الدولي⁴⁰ إلى أهمية إدماج الاعتبارات المناخية في أطر المالية العمومية متوسطة الأجل مؤكدا أن العمل المناخي يتطلب إصلاحات ضريبية وآليات تمويل مبتكرة، مما يجعله مسألة مالية بامتياز، وليس مجرد سياسة بيئية قطاعية.

ويترتب عن هذا الطابع الأفقي للعمل المناخي أن الرقابة العمومية مطالبة بتجاوز المقاربة القطاعية الضيقة نحو تقييم تكامل السياسات، ومدى انسجامها مع الأهداف المناخية الوطنية. فالرقابة البيئية، في هذا السياق، لا تقتصر على تدقيق مشروع أو برنامج بعينه، بل تمتد إلى تحليل منظومة الحوكمة برمتها، بما يشمل آليات التنسيق، ونظم المعلومات، وأدوات التتبع، ومدى إدماج الاعتبارات المناخية في التخطيط والميزانية. كما أن الطبيعة الأفقية للعمل المناخي تعني أن المخاطر المرتبطة به موزعة بين قطاعات متعددة، مما يفرض اعتماد مقاربة رقابية شمولية قائمة على تحليل المخاطر العابرة للقطاعات. وقد أكدت الإنتوساي في دليلها المتعلق بتدقيق أهداف التنمية المستدامة⁴¹ أن تدقيق الأهداف ذات الطبيعة العرضانية يتطلب فحص جاهزية الحكومات من حيث التنسيق والتكامل بين السياسات.

ويؤكد دليل الإنتوساي حول تدقيق استجابة الحكومات للتغير المناخي⁴² أن الاستجابة المناخية تتطلب إجراءات قوية ومنسقة عبر مختلف قطاعات الحكومة والاقتصاد والمجتمع، وهو ما يعكس الطبيعة المركبة والمتشابكة للسياسات المناخية. كما يبرز الدليل ذاته أن تدقيق قضايا المناخ يقتضي فهما شاملا للالتزامات الدولية، وأهدافها الوطنية، والأدوار والمسؤوليات الموزعة بين مختلف الهيئات العمومية، إضافة إلى

³⁸ UNEP. Emissions Gap Report 2023 : Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again). Nairobi, 2023

³⁹ OECD, Governance for Climate Action, 2022

⁴⁰ IMF, Fiscal Policies to Address Climate Change, 2019

⁴¹ INTOSAI, GUID 5202 – Auditing Sustainable Development: Guidance for Supreme Audit Institutions, 2019

⁴² INTOSAI-WGEA, Auditing the Government Response to Climate Change Guidance for Supreme Audit Institutions, 2010

أدوات السياسة المعتمدة لخفض الانبعاثات أو تعزيز التكيف. هذا الطابع الأفقي يترتب عنه أثر مباشر على وظيفة الرقابة العمومية، خاصة رقابة الأداء. فبدلاً من الاقتصار على تقييم برنامج أو مشروع معزول، تصبح الرقابة مطالبة بتحليل مدى اتساق السياسات القطاعية مع الأهداف المناخية الوطنية، وقياس فعالية الأدوات الاقتصادية والمالية المعتمدة، ورصد المخاطر المرتبطة بتداخل الاختصاصات أو ضعف التنسيق بين المتدخلين. كما يتعين على الأجهزة العليا للرقابة تقييم ما إذا كانت الأهداف المناخية مدمجة في التخطيط الميزانياتي، وما إذا كانت مؤشرات الأداء المعتمدة تعكس فعلاً التقدم المحرز في مجال التخفيف أو التكيف.

وبناء على ما سبق، فإن الطابع الأفقي للعمل المناخي يعد مبرراً مؤسسياً لتوسيع نطاق الرقابة العمومية نحو تقييم الاتساق بين السياسات، وفحص مدى إدماج الاعتبارات المناخية في التخطيط الاستراتيجي والميزانياتي، وتحليل المخاطر العابرة للقطاعات. وبهذا المعنى، تتحول الرقابة البيئية إلى أداة لضبط الحوكمة الشاملة للعمل المناخي، وليس مجرد آلية لفحص الامتثال أو تتبع تنفيذ برامج محددة.

ومن منظور نظري، يمكن تحليل العلاقة بين الرقابة البيئية والعمل المناخي والاقتصاد الأخضر من خلال نموذج مفاهيمي يقوم على ثلاث حلقات مترابطة تمثل مراحل متكاملة في دورة السياسات البيئية.

تتمثل الحلقة الأولى في صياغة السياسات البيئية والمناخية، حيث تقوم الحكومات بوضع استراتيجيات وطنية تهدف إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتقليص الآثار البيئية للأنشطة الاقتصادية. وتشمل هذه السياسات برامج الانتقال الطاقوي وخطط التكيف مع التغيرات المناخية واستراتيجيات حماية الموارد الطبيعية.

أما الحلقة الثانية فتتمثل في تنفيذ البرامج البيئية والمناخية، حيث يتم ترجمة هذه السياسات إلى برامج ومشاريع حكومية في مجالات متعددة مثل الطاقة المتجددة وإدارة الموارد المائية والنقل المستدام. وتتطلب هذه المرحلة تعبئة موارد مالية وبشرية وتقنية مهمة لضمان تنفيذ البرامج البيئية بشكل فعال.

في حين تمثل الحلقة الثالثة مرحلة الرقابة والتقييم، حيث تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بإجراء مهام تدقيق تهدف إلى تقييم مدى فعالية السياسات البيئية وتحليل مدى تحقيق البرامج الحكومية للأهداف المحددة في الاستراتيجيات الوطنية. ويساهم هذا التقييم في تحسين تصميم السياسات العمومية وتعزيز فعاليتها من خلال تقديم توصيات تساعد على معالجة الاختلالات المرتبطة بتنفيذ البرامج البيئية.

ويعكس هذا النموذج المفاهيمي الدور المحوري الذي يمكن أن تلعبه الرقابة البيئية في دعم الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر، حيث تساهم في تعزيز الشفافية والمساءلة في تدبير الموارد الطبيعية وتحسين فعالية السياسات العمومية المرتبطة بحماية البيئة والعمل المناخي.

كما أن هذا النموذج يبرز الطابع التكاملي للعلاقة بين الرقابة البيئية والسياسات المناخية والاقتصاد الأخضر، إذ لا يمكن تحقيق الانتقال نحو اقتصاد أكثر استدامة دون وجود آليات رقابية فعالة تضمن حسن تنفيذ السياسات البيئية وتقييم نتائجها بشكل دوري.

وكخلاصة لهذا الجزء، يتبين من خلال التحليلي النظري أن التحولات التي عرفها مسار التنمية خلال العقود الأخيرة، ولا سيما الانتقال من مفهوم التنمية المستدامة إلى مقاربة الاقتصاد الأخضر، قد انعكست بشكل واضح على طبيعة السياسات العمومية وعلى متطلبات حوكمتها. كما أبرز هذا التحليل الأهمية التي باتت تحتلها القضايا البيئية والمناخية في أجندة السياسات العمومية، نظرا لما لها من تأثيرات مباشرة على الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للدول.

وفي هذا السياق، تعتبر الرقابة البيئية أحد المجالات المتنامية في عمل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، حيث لم تعد مهام هذه الأجهزة تقتصر على مراقبة الجوانب المالية والمحاسبية، بل امتدت لتشمل تقييم السياسات العمومية ذات البعد البيئي والمناخي، وتحليل مدى فعاليتها وكفاءتها في تحقيق الأهداف المرتبطة بالاستدامة والحد من المخاطر البيئية.

غير أن أهمية الرقابة البيئية لا تتجلى فقط في تأطيرها النظري أو في تطور المعايير الدولية المنظمة لها، بل تتضح بشكل أكبر من خلال الممارسة الرقابية الفعلية التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة في مختلف الدول، والتي تسمح بتقييم مدى نجاعة السياسات العمومية المرتبطة بالبيئة والعمل المناخي.

وانطلاقا من ذلك، يسعى الجزء الثاني من هذا البحث إلى الانتقال من المستوى المفاهيمي إلى المستوى التطبيقي، واختبار مدى انعكاسها على الممارسة الرقابية الفعلية من خلال تحليل تجربة المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب في مجال الرقابة البيئية، مع التركيز على المهمات الرقابية المرتبطة بالتغيرات المناخية والانتقال الطاقوي والتكيف الفلاحي مع التغيرات المناخية. ويهدف هذا التحليل إلى إبراز المنهجية الرقابية المعتمدة في هذه المهمات، واستجلاء أهم النتائج التي كشفت عنها، وكذا تقييم دلالاتها في مجال تحسين حوكمة السياسات العمومية ودعم الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.

الجزء الثاني: المقاربة التطبيقية لدور المجلس الأعلى للحسابات في الاقتصاد الأخضر عبر الرقابة البيئية

بعد التطرق في الجزء الأول للإطار النظري لدور الأجهزة العليا للرقابة الاقتصاد الأخضر، سنتطرق في هذا الجزء التطبيقي إلى دراسة وتحليل المقاربة التي نهجها المجلس الأعلى للحسابات (المجلس) من خلال المهام ذات الطابع البيئي التي أنجزها خلال الفترة 2023-2024.

ويهدف هذا الجزء إلى إبراز دور وإسهام المجلس في دعم التحول إلى الاقتصاد الأخضر الذي تسعى إليه المملكة المغربية، وذلك من خلال العمليات الرقابية المنجزة، ومشاركة تجربته في تدقيق البرامج والسياسات العمومية ذات الصلة بالاستدامة وركائز الاقتصاد الأخضر والبيئة.

وينقسم هذا الجزء إلى فصلين، سنعرض في الفصل الأول الإطار المؤسسي والمنهجي للمجلس الأعلى للحسابات خاصة في ما يخص الرقابة البيئية، في حين سيقدم الفصل الثاني تحليلاً لنتائج المهام الرقابية المنجزة.

الفصل الأول: الإطار المؤسسي والمنهجي للمجلس الأعلى للحسابات في مجال الرقابة البيئية

يستند المجلس الأعلى للحسابات في ممارسة اختصاصاته الرقابية على ركيزتين رئيسيتين: الأولى مؤسسية حيث يستمد المجلس شرعيته من مقتضيات الدستور والقوانين والنصوص التنظيمية المؤطرة لاختصاصاته، والثانية معيارية، حيث يعتمد المجلس في عملياته الرقابية على الأسس والمعايير الدولية المؤطرة لمجالات الرقابة العليا على المالية العمومية.

ومن أجل عرض تفصيلي للإطار المؤسسي والمنهجي (المعياري) للمجلس خاصة في مجال الرقابة البيئية، سنستعرض في المبحث الأول تقديمًا للمجلس مع التركيز على دوره في الحوكمة البيئية، في حين سيتطرق المبحث الثاني للتطور المنهجي لطريقة اشتغال المجلس وتنفيذ أعماله الرقابية خاصة المرتبطة بالمجال البيئي.

المبحث الأول: الإطار المؤسسي

يشكل الإطار المؤسسي الذي يؤطر عمل المجلس الأعلى للحسابات مدخلا أساسيا لفهم الدور الذي يضطلع به في مجال الرقابة البيئية وتعزيز الحوكمة المرتبطة بالقضايا البيئية والمناخية. فالمجلس، بصفته المؤسسة

العليا للرقابة على المالية العمومية، لا يقتصر تدخله على مراقبة انتظام العمليات المالية أو احترام القواعد المحاسبية، بل يمتد ليشمل تقييم البرامج العمومية وتحليل مدى فعاليتها ونجاحاتها في تحقيق الأهداف المرتبطة بالتنمية المستدامة وحماية الموارد الطبيعية. وانطلاقاً من ذلك، سيتم في هذا المبحث تقديم المجلس الأعلى للحسابات ودوره داخل منظومة الحوكمة البيئية، من خلال عرض مهامه واختصاصاته ودوره في تقييم البرامج البيئية (المطلب الأول)، كما سيتم التطرق إلى مختلف أنشطة التعاون الدولي التي يشارك فيها المجلس في مجال تطوير الرقابة البيئية، خاصة في إطار المنظمات المهنية الدولية والإقليمية، باعتبارها رافعة أساسية لتعزيز تبادل الخبرات وتطوير الأدوات المنهجية المعتمدة في تدقيق القضايا البيئية والمناخية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقديم المجلس الأعلى للحسابات ودوره في منظومة الحوكمة البيئية

يعتبر المجلس الأعلى للحسابات الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة المغربية، وهو مؤسسة دستورية مستقلة عن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية (الفصل 147 من دستور المملكة)، ويضمن الدستور هذه الاستقلالية.

يتمتع المجلس الأعلى للحسابات باختصاصات واسعة، يحددها الدستور ويفصلها القانون رقم 62.99 الصادر بتاريخ 13 يونيو 2002 والمتعلق بمدونة المحاكم المالية⁴³ كما تم تغييره وتتميمه، تمكنه من ممارسة مهامه الرقابية دون استثناء أو قيد. وعليه، يضطلع المجلس بدور محوري في تدعيم وحماية مبادئ الحوكمة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية⁴⁴. وفي هذا الإطار يتميز المجلس بممارسته لنوعين من الاختصاصات. أولاً، الاختصاصات التي تهدف إلى تكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، ومنها الاختصاصات القضائية التي تتعلق بالتدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية التي يقدمها المحاسبون العموميون، والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، والبت في طلبات الاستئناف المرفوعة ضد القرارات والأحكام الصادرة عن غرف المجلس وعن المجالس الجهوية للحسابات. كما يقوم المجلس، تكريساً لمبدأ المساءلة، بتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، إضافة إلى مراقبة وتتبع التصاريح الإجبارية بالامتلاكات. وثانياً الاختصاصات التي لها علاقة بتجويد أداء التدبير العمومي وتهم مراقبة تسيير الأجهزة العمومية، وتقييم البرامج والمشاريع العمومية، ومراقبة استعمال الأموال العمومية، والتصديق على حسابات الدولة، وتتبع تنفيذ التوصيات.

⁴³ يقصد بالمحاكم المالية المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات

⁴⁴ المادة 2 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية

وفي إطار ممارسته لاختصاصاته الرقابية، خاصة في ما يتعلق بتجويد تدبير الشأن العام، يشمل نطاق تدخل المجلس رقابة الأداء من خلال تقييم البرامج والمشاريع العمومية من حيث الاقتصاد والفعالية والكفاءة في استخدام الموارد العمومية. ويكتسي هذا النطاق أهمية خاصة في مجال السياسات العمومية المرتبطة بالبيئة.

هذه الاختصاصات والممارسات تجعل من المجلس فاعلا أساسيا ضمن منظومة الحوكمة العمومية بشكل عام والبيئية على وجه الخصوص، باعتباره أداة مؤسساتية لتقويم التدبير العمومي وتقييم البرامج العمومية المرتبطة بالبيئة وتقديم التوصيات الهادفة إلى تحسين نجاعة وأثر السياسات والبرامج العمومية وتعزيز الاستدامة المالية والبيئية.

وفي هذا الصدد، يحرص المجلس على تقييم مجموعة من الاستراتيجيات والبرامج والمشاريع العمومية، والتي شملت أساسا، مجالات التعليم والصحة والسكن والفلاحة والصيد البحري والتجهيزات الأساسية والبنية التحتية والطاقة والتغيرات المناخية وغيرها من المجالات الحيوية الأخرى، مع إيلاء أهمية خاصة للبعد الترابي ومدى تنزيلها على المستوى الجهوي والمحلي⁴⁵.

وتستأثر العمليات الرقابية في المجالات المرتبطة بالبيئة بحيز مهم في البرامج السنوية للمجلس، حيث ناهز عددها 25 مهمة رقابية منذ سنة 2020، وهو ما يعكس تطور أولوياته الرقابية في سياق التحولات البيئية والمناخية الراهنة. وقد أظهرت التقارير الرقابية المنجزة أن دور المجلس في المجال البيئي لا يقتصر على تسجيل اختلالات تقنية أو مالية، بل يمتد إلى مساءلة منظومات الحوكمة، من حيث وضوح التخطيط، وفعالية التنسيق، ونجاعة التمويل، وجودة التنفيذ، وآليات التتبع والتقييم، ومدى تحقق النتائج والآثار المرجوة. وهي أسئلة جوهرية في منظومة الحوكمة العمومية، والتي من شأنها تقويم الاختلالات وتعزيز التدبير في المجالات الحيوية بما يدعم مسار الانتقال نحو اقتصاد أخضر قائم على الاستدامة.

المطلب الثاني: أنشطة المجلس الأعلى للحسابات في مجال التعاون الدولي لتطوير الرقابة البيئية

يولي المجلس الأعلى للحسابات أهمية بالغة للتعاون الدولي، باعتباره رافعة أساسية لتعزيز قدراته المؤسساتية والمهنية في مجال الرقابة العليا على المال العام بصفة عامة وفي مجال الرقابة البيئية بصفة خاصة. ويسعى المجلس، من خلال أنشطة التعاون، إلى تبادل الخبرات والاطلاع على الممارسات الفضلى، بما يساهم في تأهيل موارده البشرية وتحسين جودة مهامه الرقابية⁴⁶.

⁴⁵ المجلس الأعلى للحسابات: التقرير السنوي برسم سنة 2023-2024، المغرب، 2024

⁴⁶ المجلس الأعلى للحسابات: التقرير السنوي برسم سنة 2024-2025، المغرب، 2026

وفي هذا السياق يشارك المجلس في عدد من الفعاليات الدولية، ويستضيف العديد من اللقاءات والندوات سواء في إطار التعاون مع منظمات دولية معنية بالرقابة على المال العام، أو من خلال مشاركته في أنشطة تنظمها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي)، والمنظمتان الإقليميتان التابعتان لها في المنطقة العربية (الأرابوساي) والقارة الإفريقية (الأفروساي). وتجدر الإشارة إلى أن المجلس انتخب أميناً عاماً للمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الأفروساي)، وأميناً عاماً للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية ذات الاختصاصات القضائية (جوريساي).

كما أنه في إطار التزامه بتفعيل الرقابة البيئية في أعماله، انخرط المجلس الأعلى خلال العشرين سنة الأخيرة في العديد من مجموعات العمل والمبادرات الدولية التابعة لمنظمة الانتوساي والمرتبطة بالرقابة البيئية والتنمية المستدامة.

ففي هذا الصدد، انخرط المجلس الأعلى للحسابات منذ سنة 2007 في مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي التابعة للانتوساي (WGEA)، وأصبح عضواً في لجنة قيادتها منذ سنة 2009. كما تولى المجلس رئاسة لجنة التنمية المستدامة بمنظمة الأرابوساي خلال الفترة الممتدة من 2022 إلى 2025. إضافة إلى عضويته في مجموعة عمل الانتوساي المعنية بأهداف والمؤشرات الرئيسية للتنمية المستدامة (WGSDG-KSDI). كما شارك المجلس كعضو تنفيذي لمشروع المسح المناخي (Climate Scanner) للانتوساي، منذ انطلاقه في سنة 2022.

وقام المجلس أيضاً بتنظيم مجموعة من اللقاءات والتظاهرات والورشات التدريبية والمشاركة في الفعاليات الدولية المنظمة، كما يوضح الجدول التالي.

جدول 1: أنشطة المجلس في إطار التعاون الدولي

عنوان النشاط	تاريخ ومكان انعقاده	دور المجلس
اجتماع مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي التابعة للانتوساي	من 22 إلى 24 يناير 2024 بفنلندا	مشارك
الندوة 26 للأمم المتحدة والانتوساي حول موضوع تنفيذ الهدف 13 بشأن العمل المناخي	من 16 إلى 18 أبريل 2024 بالنمسا	مشارك
الاجتماع الخامس لمجموعة العمل المعنية بأهداف التنمية المستدامة وبالمؤشرات الرئيسية للتنمية المستدامة	21 أبريل 2024 بالسعودية	مشارك
ندوة دولية حول رقابة الأنشطة المتعلقة بالتنمية الخضراء ومكافحة التصحر	من 11 إلى 13 يونيو 2024 بالصين	مشارك

دورة تدريبية حول إعداد مدربين على الدليل الإرشادي لمبادرة تنمية الإنتوساي المتعلق بالرقابة على أهداف التنمية المستدامة	من 2 إلى 5 يوليوز 2024 بالمغرب	منظم/مستضيف
ورشة عمل بالتعاون مع محكمة الحسابات الفدرالية البرازيلية حول تطبيق برنامج المسح المناخي	من 8 إلى 12 يوليوز 2024 بالمغرب	منظم/مستضيف
الاجتماع العاشر للجنة الرقابة على أهداف التنمية المستدامة	من 1 إلى 3 أكتوبر 2024 بالأردن	تولى المجلس رئاسة اللجنة للفترة 2022-2025
ورشة حول الرقابة على أهداف التنمية المستدامة	من 14 إلى 18 أكتوبر 2024 بهولندا	مشارك
ندوة حول تدقيق تنفيذ أهداف التنمية المستدامة منظمة من طرف مبادرة تنمية الإنتوساي	عن بعد يومي 25 و 26 نونبر 2024	مشارك
المنتدى الدولي حول التجارب الرائدة والممارسات الجيدة في الرقابة على أهداف التنمية المستدامة	يومي 16 و 17 دجنبر 2024 بالمغرب	منظم/مستضيف
اللقاء التدريبي حول موضوع "تحقيق الأجهزة الرقابية للهدف 16م من أهداف التنمية المستدامة"	من 19 إلى 22 ماي 2025 بتونس	مشارك
الدورة 23 للجمعية العامة لمجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي التابعة للإنتوساي	من 1 إلى 4 يوليوز 2025 بالمطا	مشارك. تمت الموافقة خلال الدورة على ترشيح المجلس لتولي إدارة مشروع في مجال التحول الطاقوي
الاجتماع الثاني عشر للجنة الرقابة على أهداف التنمية المستدامة	من 16 إلى 19 شتبر 2025 بالمغرب	منظم/مستضيف تولى المجلس رئاسة اللجنة للفترة 2022-2025

المصدر: التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات

ويعكس هذا الانخراط التزام المجلس بتطوير أدواته الرقابية وفق المعايير الدولية وتبادل الخبرات في المجالات ذات الأولوية على الصعيد العالمي وخاصة في مجال تدقيق القضايا المرتبطة بالبيئة والتنمية المستدامة. كما مكن هذا الانخراط في المنتظم الدولي للمجلس بالاطلاع على الأدلة والإرشادات الدولية في مجال تدقيق السياسات المناخية والبيئية والطاقية، وهو ما ينعكس على جودة المهمات والتقارير المنجزة في هذا المجال. كما أن المشاركة الفعالة للمجلس في مبادرة تنمية الإنتوساي (الأي دي آي) مكنت من تعزيز قدرات المجلس في مجال الرقابة حول العمل المناخي وتتبع الأداء البيئي. أما من ناحية التعاون الإقليمي، فقد أسهم المجلس من داخل منظمة الأرابوساي في تطوير العمل الرقابي البيئي، جنبا إلى جنب مع العديد من الأجهزة الرقابية العربية، وذلك من خلال تقاسم الممارسات الفضلى وتطوير مقاربات للرقابة تأخذ بعين الاعتبار التحديات المشتركة للدول العربية وخاصة التصحر وندرة المياه وتأثير التغيرات المناخية وتدمير الموارد الطبيعية.

وعليه، فإن المجلس اعتمد مقارنة استراتيجية في مجال التعاون الدولي قائمة على تعزيز الانخراط الفعلي داخل المنظمات الدولية والإقليمية، وتقاسم الخبرات والممارسات الفضلى، والاستثمار في تنمية القدرات المهنية والرقابية، وكذا تعزيز الحضور الدولي. مما مكن المجلس من مواكبة التحولات إن على مستوى التحديات العالمية المطروحة (تغير المناخ، الاقتصاد الأخضر، التصحر، التنوع البيولوجي، ...) أو على مستوى المعايير الدولية المعتمدة والتي يتم تحديثها باستمرار.

المبحث الثاني: التطور المنهجي للأعمال الرقابية للمجلس الأعلى للحسابات

جعلت الخطة الاستراتيجية للمجلس 2022-2026 من تتبع تنفيذ أهداف التنمية المستدامة قضية استراتيجية ذات الأولوية. بحيث يسعى المجلس إلى الإسهام في تعزيز إطار حوكمة السياسات العمومية في ما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة وتسريع تحقيق الأهداف الوطنية، من خلال المهام الرقابية المنوطة به.

وسنعرض في هذا المبحث الخطة الاستراتيجية للمجلس (المطلب الأول)، ثم أهم العمليات الرقابية البيئية المنجزة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الخطة الاستراتيجية للمجلس الأعلى للحسابات

يعتمد المجلس على برمجة سنوية ومتعددة السنوات لمهام الرقابة والتقييم، تقوم على نظام لليقظة يرصد المخاطر ويواكب تنفيذ البرامج والمشاريع الكبرى على المستويين الوطني والمجالي. وتستند هذه البرمجة إلى تحليل قبلي للمخاطر وتأخذ بعين الاعتبار معايير الرأهنية والجدوى والقيمة المضافة المنتظرة وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، مع استحضار انتظارات الأطراف ذات الصلة والتحديات الآنية واستشراف الرهانات المستقبلية واستباقها. وتجد هذه البرمجة مرجعيتها في التوجهات الاستراتيجية برسم الفترة 2022-2026 للمجلس والتي جعلت من رفع الأثر هدفا رئيسيا لها⁴⁷.

ويسعى المجلس من خلال هذه المقاربة إلى استهداف المواضيع ذات الأولوية الوطنية وذلك من أجل تنبيه صناع القرار والمديرين العموميين إلى المخاطر التي تنطوي عليها وأيضا إلى الفرص التي توفرها.

كما يتضح من خلال دراسة وتحليل التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات، أن المقاربة التي اعتمدها المجلس في تنفيذ مختلف المهام المنوطة به انتقلت من مراقبة تركز بشكل حصري على تدقيق مشروعية أعمال التدبير إلى تقييم مردودية وجودة الأداء العمومي، بالنظر إلى معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية

⁴⁷ المجلس الأعلى للحسابات: التقرير السنوي برسم سنة 2024-2025، المغرب، 2026

والأثر، في انسجام مع التحولات التي عرفها تدبير الشأن العمومي، والرامية إلى ترسيخ نجاعة الأداء وإلى تكريس ثقافة التدبير المرتكز على النتائج بدل التدبير القائم على الوسائل.

وعليه، فقد سجل المجلس انتقالا تدريجيا من رقابة عضوية للأجهزة والمؤسسات العمومية إلى رقابة الأداء التي تقوم على تقييم نتائج البرامج العمومية. كما أصبح التدقيق يعتمد على تحليل المخاطر، وتوظيف المؤشرات، وتعزيز التكامل بين المهام الرقابية.

كما قام المجلس بإدماج أهداف التنمية المستدامة في استراتيجيته الرقابية باعتبارها إطارا معياريا لتقييم البرامج العمومية من زاوية الأثر والاستدامة. ومن خلال هذه المقاربة، تمكن المجلس من برمجة أنشطته بطريقة توازن بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مع استحضار الترابط والتكامل بينها.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا التطور في مقاربة ومنهجية المجلس في الأنشطة الرقابية يعكس أيضا الانخراط المتزايد والتوافق المستمر مع المعايير الدولية لمنظمة الإنتوساي، وخاصة مبادئ رقابة الأداء التي تعتبر الآلية الأنسب للرقابة البيئية، كما سبق ذكره في الجزء الأول. وهو ما يؤهل المجلس للعب دور محوري في مواكبة الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر وضمان فعالية السياسات والبرامج ذات البعد البيئي والمستدام.

المطلب الثاني: أهم العمليات الرقابية البيئية المنجزة

تبعاً للاستراتيجية والمقاربة المتبعة، أنجز المجلس خلال الخمس سنوات الأخيرة مجموعة من المهمات الرقابية المرتبطة بالمجال البيئي، كما يتضح من خلال الجدول أسفله. وتتميزت هذه المهمات بتنوع المجالات التي تضمنتها العمليات الرقابية، حيث شملت الموارد الطبيعية الأساسية وكذا القطاعات الإنتاجية ذات بعد بيئي، فضلا عن البرامج والاستراتيجيات الوطنية في مجالي الطاقة والتغيرات المناخية. وهو ما يعكس إدراك المجلس للطابع المترابط للقضايا البيئية ولضرورة مقاربتها ضمن رؤية متكاملة وبرمجة تدريجية تأخذ بعين الاعتبار تراكم التجارب والمعرفة لدى المدققين، بهدف ترسيخ الرقابة البيئية كأحد محاور العمل الرقابي المنتظم.

جدول 2: المهمات الرقابية المرتبطة بالمجال البيئي

السنة	موضوع المهمة الرقابية	طبيعة المهمة الرقابية
2020	قطاع الماء بالمغرب: الحالة الراهنة والآفاق	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2020	البرنامج الوطني لاقتصاد مياه الري	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2020	تدبير المنتزهات الوطنية	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2020	تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)

2020	تدبير الجمعيات لمرافق توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2020	البرنامج الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2021	قطاع الدواجن	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2021	التجميع الفلاحي	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2022-2023	تثمين السدود	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2022-2023	تدبير استغلال المقالع	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2023-2024	قطاع الماء	تتبع الأوراش الكبرى
2023-2024	تقييم الاستراتيجية الطاقية الوطنية 2009-2030	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2023-2024	الإجراءات والتدابير الوطنية لمواجهة التغيرات المناخية	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2023-2024	قطاع الفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2023-2024	التزويد بالماء الصالح للشرب	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2024-2025	الطاقات المتجددة	تتبع الأوراش الكبرى
2024-2025	تعبئة الموارد المائية غير الاعتيادية	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2024-2025	التدبير المستدام للموارد السمكية	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)
2024-2025	التشجير الغابوي	مهمة موضوعاتية (رقابة أداء)

المصدر: التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات

وتجدر الإشارة إلى أن الجدول يتضمن فقط المهمات التي لها علاقة مباشرة بالمجال البيئي، على الرغم من أنه لا يمكن تفريد البعد البيئي بصفة مطلقة في مختلف المهمات الرقابية بالنظر لشمولية مفهوم البيئة.

كما أنجزت المجالس الجهوية للحسابات مهمات رقابية تهم تدبير بعض القطاعات التي ترتبط بالمجال البيئي على المستوى الترابي، نذكر منها على سبيل المثال: تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، والتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة، وتدبير المساحات الخضراء، والتزويد بالماء الصالح للشرب، وتدبير الساحل والشواطئ، مما يعكس الأخذ بعين الاعتبار للبعد المجالي للقضايا البيئية ذات الأولوية على الصعيد الجهوي والمحلي.

الفصل الثاني: تقديم وتحليل نتائج المهمات الرقابية المرتبطة بموضوع البحث

انطلاقاً من المهمات التي أنجزها المجلس والتي عرضناها في الفصل السابق، ارتأينا التركيز في إطار هذا البحث على ثلاث مهمات رقابية أنجزها المجلس خلال الفترة 2023-2024. وقد تم اختيار هذه المهمات انطلاقاً من ارتباطها الوثيق بموضوع الاقتصاد الأخضر، ونظراً للمقاربة المنهجية المبتكرة في اختيار مواضيعها من حيث ترابطها وتكاملها.

وينقسم هذا الفصل إلى بحثين، يستعرض الأول التصور المنهجي لبرمجة المهمات الرقابية (المبحث الأول)، في حين يفصل الثاني نتائج المهمات الرقابية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التصور المنهجي لبرمجة المهمات الرقابية

اعتمد المجلس الأعلى للحسابات مقاربة منهجية خاصة عند برمجة المهمات الرقابية المرتبطة بموضوع هذا البحث، حيث تم اختيار ثلاث مهمات أنجزت خلال الفترة 2022-2023 بالنظر إلى ارتباطها المباشر بالقضايا المحورية للاقتصاد الأخضر، وخاصة ما يتعلق بالسياسات الطاقية والمناخية والفلاحية. ويهدف هذا المبحث إلى إبراز الأسس المنهجية التي اعتمدها المجلس في تحديد هذه المهمات، وذلك من خلال التطرق أولاً إلى أهم التحديات التي تواجه تدقيق القضايا البيئية والمناخية بالنظر إلى طبيعتها متعددة الأبعاد (المطلب الأول)، ثم عرض المقاربة المنهجية التي اعتمدها المجلس في اختيار مواضيع المهمات الرقابية وبرمجتها بطريقة تضمن التكامل بين القطاعات المعنية وتمكن من تقديم قراءة شمولية لمسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التحديات المطروحة

تبين من خلال مختلف المهمات الرقابية المنجزة من طرف المجلس الأعلى للحسابات في المجالات ذات الصلة بالبيئة، مجموعة من التحديات البنيوية والمنهجية التي تواجه فرق التدقيق. فالقضايا البيئية تتسم بالتداخل، وطول أفق النتائج والأثر، وتعدد المتدخلين، وصعوبة القياس. ويمكن إجمال أهم هذه التحديات كما يلي:

- القضايا البيئية مترابطة ومتعددة الأبعاد: إذ تتسم القضايا البيئية بتداخل محاورها وتعدد أبعادها، الأمر الذي يجعل تقييمها عملية مركبة تتطلب مقاربة شمولية وقطاعية دقيقة في نفس الوقت. فالماء والطاقة والزراعة والتنوع البيولوجي والتغيرات المناخية، جميعها مجالات مترابطة يؤثر كل منها في الآخر بشكل مباشر أو غير مباشر. كما تتسم أيضاً بتعدد الفاعلين المعنيين، إذ تتوزع الاختصاصات بين أطراف متعددة من القطاعين العام والخاص، بما في ذلك الإدارات المركزية، والجماعات الترابية، والمؤسسات العمومية، فضلاً عن الفاعلين الاقتصاديين والمجتمع المدني. هذا التعدد في الفاعلين يقود في كثير من الأحيان إلى تداخل الاختصاصات، وضعف التنسيق، وتباين المرجعيات، وهو ما يزيد من صعوبة بناء تصور متكامل يسمح بقياس الأثر الفعلي للسياسات العمومية في المجال البيئي.

■ الحاجة إلى الخبرة التقنية: يتطلب تدقيق المواضيع ذات الصلة بالقضايا البيئية توفر المدققين على معارف تقنية وعلمية دقيقة لفهم الموضوع بشكل جيد والإلمام بجميع جوانبه، خاصة إذا تعلق الأمر بالقضايا الكبرى ذات الأبعاد المتعددة مثل المناخ والطاقة وتدبير الموارد الطبيعية. فالمدقق يحتاج إلى الإلمام بمفاهيم معقدة مثل إجراءات التخفيف من انبعاثات الغازات الدفيئة، وآليات التكيف مع التغيرات المناخية، ومعايير النجاعة الطاقية، إلخ. حتى يكون قادرا على استيعاب طبيعة هذه المواضيع متعددة التخصصات والتعامل معها بمنهجية علمية دقيقة.

■ إشكالية البيانات والمؤشرات: تواجه فرق التدقيق صعوبات كبيرة على مستوى الولوج إلى بيانات موثوقة وشاملة، وذلك بسبب بعض القصور في آليات تجميعها وتحيينها بانتظام في غالب الأحيان. كما أن بعض المؤشرات البيئية غير متوفرة أو غير قابلة للقياس بشكل دقيق، وهو ما يعوق عملية التتبع الموضوعي لتقدم الإنجاز. كما أنه في بعض الحالات، تكون البيانات المقدمة من طرف القطاعات المعنية غير مكتملة أو تفتقر إلى معايير الموثوقية، الأمر الذي يفرض على المدققين بذل مجهود إضافي للتحقق من مصداقيتها عبر مصادر بديلة أو من خلال تحليل معمق للمعطيات المتاحة.

يتضح من خلال هذه التحديات أن الرقابة البيئية تستلزم، إضافة إلى المعايير والأدلة المتوفرة، اعتماد مقاربات تحليلية شمولية، وتعزيز القدرات والمعارف التقنية لفرق التدقيق، واعتماد منهجيات مبتكرة لتحليل البيانات والمؤشرات، بما يسمح بتقييم موضوعي ودقيق لموضوع المهمة وتقديم توصيات وجيهة على أساسه. ولتسليط الضوء على التدابير العملية التي باشرها المجلس الأعلى للحسابات من أجل مواجهة التحديات المرتبطة بتدقيق القضايا البيئية، سيتم التطرق للنموذج التطبيقي المتعلق بالتغيرات المناخية. وقد تم اختيار هذا الموضوع، باعتباره أحد أكثر القضايا تعقيدا وتشابكا، نظرا لتعدد الفاعلين المنخرطين في تنفيذه وتداخل أبعاده البيئية والاقتصادية والاجتماعية، ونظرا كذلك لبعده الدولي وراهنيته في أجندة عمل منظمة الإنٹوساي، إضافة إلى كونه من أهم ركائز الاقتصاد الأخضر.

لمواجهة هذه التحديات، اعتمد المجلس في برنامجه السنوي لسنة 2023 على مقاربة منهجية ارتكزت على محورين رئيسيين سيتم تفصيلهما في المطلبين التاليين.

المطلب الثاني: المقاربة المنهجية في تحديد موضوع المهمات الرقابية

اعتمد المجلس مقاربة تقوم على تنفيذ ثلاث مهمات رقابية متكاملة في نفس الوقت، تهدف إلى استجلاء أوجه التداخل بين السياسات العمومية والقطاعات الأكثر ارتباطا بقضية التغير المناخي. وتم اختيار هذه

المهام بعد إعداد مسبق ودراسة كاملة لقضية التغيرات المناخية وأبعادها والقطاعات المعنية من حيث السياسات والاستراتيجيات العمومية المرتبطة بها، والاحصائيات المتعلقة بانبعاثات الغازات الدفيئة حسب القطاعات الحكومية، وكذا درجة تأثر القطاعات الحيوية بآثار التغيرات المناخية. وعليه، تم اختيار القطاع الذي يعتبر مصدرا رئيسيا لانبعاثات الغازات الدفيئة، إضافة إلى القطاع الذي يعتبر الأكثر تعرضا لآثار التغيرات المناخية، بالموازاة مع تقييم أفقي شامل للسياسات العمومية الوطنية الخاصة بالتغيرات المناخية.

فمن خلال دراسة التقارير والبيانات المتوفرة وخاصة المساهمة المحددة وطنيا (Nationally Determined Contributions) والبلاغات الوطنية (National Communication) وتقارير التحديث لفترة السنتين (Biennial Update Reports) التي يصدرها المغرب في إطار الإبلاغ الخاص بالاتفاقية الإطار للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ، تم تحديد القطاعات المسؤولة عن انبعاثات الغازات الدفيئة والقطاعات الأكثر تعرضا لآثار التغيرات المناخية وكذا مختلف السياسات والبرامج والمبادرات التي اعتمدتها السلطات الحكومية في هذا المجال. كما أن برمجة هذه المهمات تزامنت مع إطلاق مشروع المسح المناخي الذي كان فيه المجلس عضوا تنفيذيا.

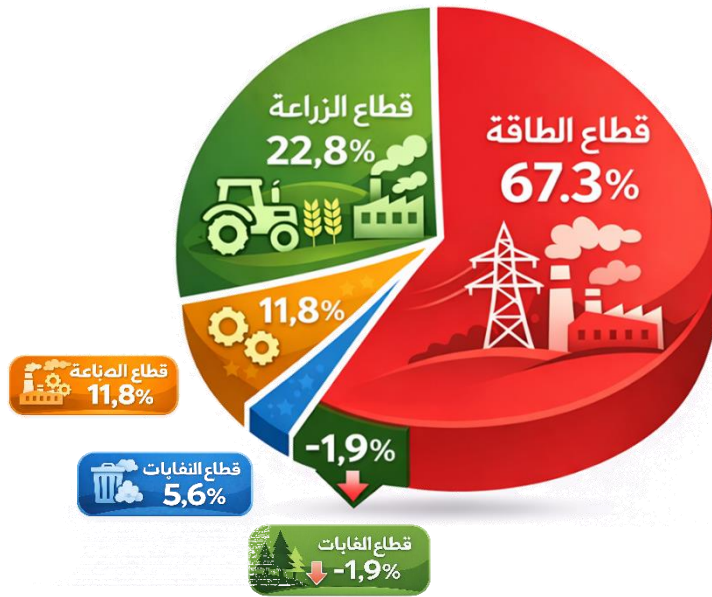
وتجدر الإشارة إلى أن المجلس سبق له وأن أنجز سنة 2016 مهمة رقابية حول تدبير الكوارث الطبيعية بهدف تقييم فعالية الأجهزة العمومية والآليات المؤسسية المعتمدة في الوقاية من الكوارث الطبيعية والتعامل مع آثارها. وقد تم من خلال هذه المهمة إبراز مكامن الخلل من حيث الإطار الاستراتيجي والقانوني والمؤسسي لتدبير هذه المخاطر، إلى جانب تقييم دورة تدبير الكوارث بمختلف مراحلها، بما في ذلك التنبؤ والوقاية والتدخل وإعادة التأهيل. كما ركزت المهمة على المخاطر الهيدرولوجية، وعلى رأسها الفيضانات والجفاف وموجات الحرارة والبرد باعتبارها من أكثر المخاطر تأثيرا على المغرب.

وعليه، تبين من خلال الدراسة القبلية وجود مجموعة من الاستراتيجيات والبرامج والخطط المرتبطة بالموضوع نذكر من أهمها:

- سياسة المغرب لتغير المناخ لسنة 2014؛
- المساهمة المحددة وطنيا لسنة 2016 ونسختها المحدثة سنة 2021؛
- الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة لسنة 2017؛
- المخطط الوطني للمناخ لسنة 2019؛
- الاستراتيجية الوطنية للتنمية المنخفضة الكربون لسنة 2021؛
- المخطط الوطني الاستراتيجي للتكيف لسنة 2022؛

- الاستراتيجية الطاقية الوطنية لسنة 2009؛
 - مخطط المغرب الأخضر لسنة 2008 ثم استراتيجية الجيل الأخضر لسنة 2020.
- كما أن البيانات الاحصائية حول انبعاثات الغازات الدفيئة توضح أن نسب هذه الانبعاثات حسب القطاعات هي كالتالي:

توزيع انبعاثات الغازات الدفيئة حسب القطاعات (%)



تشير التقارير الدولية والوطنية (تقرير المناخ والتنمية حول المغرب لمجموعة البنك الدولي، والنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، والاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، ...) إلى أن قطاع الزراعة وقطاع الموارد المائية يعتبران من أكثر القطاعات تأثراً بالتغيرات المناخية، وذلك بسبب ارتفاع درجات الحرارة، وتزايد فترات الجفاف، وتراجع الموارد المائية.

وانطلاقاً من هذه المعطيات، تبين أن برمجة مهمة رقابية واحدة لتدقيق التغيرات المناخية لا تكفي لإنجاز تقييم شامل وإعطاء رؤية تحليلية متكاملة تستوعب مختلف الأبعاد القطاعية لهذه القضية. ذلك أن التغيرات المناخية بطبيعتها قضية أفقية تتقاطع آثارها مع مجموعة من السياسات العمومية والقطاعات الاقتصادية والبيئية. لذلك، تم اعتماد تصور منهجي في تحديد مواضيع المهمات الرقابية يقوم على مقارنة متعددة الأبعاد، تراعي من جهة الطبيعة الأفقية لقضية المناخ، ومن جهة أخرى أهمية القطاعات التي تمثل مصادر رئيسية لانبعاثات الغازات الدفيئة أو تلك الأكثر تعرضاً لآثارها. كما أخذ هذا التصور بعين الاعتبار القطاعات الاستراتيجية التي تشكل ركائز أساسية في مسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر، وعلى رأسها قطاع الطاقة باعتباره محورياً رئيسياً لسياسات التخفيف من الانبعاثات، وقطاع الزراعة الذي يعد من أكثر

القطاعات تأثراً بالمخاطر المناخية، فضلاً عن دوره المحوري في تحقيق الأمن الغذائي وتعزيز الاستدامة البيئية. وعليه تمت برمجة ثلاث مهمات رقابية متكاملة، وهي كالتالي:

🌟 المهمة الأولى: تقييم الإجراءات والتدابير الوطنية لمواجهة التغيرات المناخية

ارتكزت هذه المهمة على مبدأ النهج الحكومي الشامل الذي يفرض النظر في جميع الاستراتيجيات العمومية ذات الصلة، مع مراعاة مختلف الفاعلين من مؤسسات عمومية، وقطاعات وزارية، وأصحاب مصلحة. وقد ركز التقييم على ثلاث مستويات كالاتي:

- ✓ المستوى الأول: دراسة مضمون الاستراتيجيات والخطط الوطنية المتعلقة بالإجراءات المناخية ومدى وضوح أهدافها وانسجامها؛
 - ✓ المستوى الثاني: تقييم آليات الحوكمة، من حيث تنسيق المتدخلين وفعالية هياكل القيادة والتتبع؛
 - ✓ المستوى الثالث: فحص التمويل المخصص للإجراءات المناخية، ومدى كفايته واستدامته.
- وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذه المستويات تم استنباطها من إطار عمل مشروع "المسح المناخي" الذي يشارك فيه المجلس الأعلى للحسابات كعضو تنفيذي.

ورقة تعريفية لمشروع المسح المناخي⁴⁸

يعتبر مشروع المسح المناخي أداة للمراجعة السريعة (Rapid Review) تقوم من خلالها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بتقييم الإجراءات التي باشرتها الحكومات لمواجهة آثار التغيرات المناخية. وتندرج هذه المبادرة في إطار برنامج العمل للفترة 2023-2025 لمجموعة العمل التابعة للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة المعنية بالتدقيق البيئي.

وإلى جانب تقييم الإجراءات الحكومية على المستويين الوطني والدولي، تهدف هذه الأداة إلى تجميع وتوحيد المعطيات التي توفرها الأجهزة العليا للرقابة، ودعم عملية التخطيط لعمليات التدقيق المستقبلية، فضلاً عن تمكين الجمهور من الولوج إلى معلومات واضحة ومبسطة حول الجهود المبذولة في مجال مواجهة التغيرات المناخية.

ويعتبر تطوير مشروع المسح المناخي ثمرة تعاون بين 19 جهازاً أعلى للرقابة، من بينها المجلس الأعلى للحسابات بالملكة المغربية. وقد أسفر هذا التعاون، على وجه الخصوص، عن إعداد منهجية منظمة تركز على ثلاثة محاور رئيسية وخمس عشرة ركيزة، تمت بلورتها خلال عدة جلسات عمل. وفي هذا الإطار، تم

⁴⁸ الموقع الإلكتروني للمشروع: <https://climatescanner.org>

إطلاق منصة رقمية مخصصة لتجميع ونشر نتائج التقييمات التي أنجزتها البلدان المشاركة، وقد أتيحت هذه المنصة للعموم ابتداء من مؤتمر الأطراف (COP30) المنعقد بمدينة بيليم بالبرازيل خلال الفترة الممتدة من 6 إلى 21 نونبر 2025.

🌟 المهمة الثانية: تقييم الاستراتيجية الطاقية الوطنية 2009-2030

تمت برمجة هذه المهمة انطلاقاً من معطى أساسي يفيد بأن قطاع الطاقة يمثل المصدر الأول لانبعاثات الغازات الدفيئة بالمغرب بنسبة تناهز 67%. كما أنه من بين أهم القطاعات التي تعتبر ركيزة للاقتصاد الأخضر كما تمت الإشارة إليه في الجزء الأول النظري. وشملت عملية التدقيق المحاور الأساسية التالية:

- ✓ ملاءمة الاستراتيجية الطاقية لأهداف الحد من الانبعاثات ومتطلبات الانتقال نحو الطاقات المتجددة؛
- ✓ حوكمة القطاع الطاقى، بما في ذلك الإطار المؤسسي والتنظيمي، ومدى التنسيق بين مختلف الفاعلين والتخطيط الاستراتيجي لقطاع الطاقة؛
- ✓ تقييم الإنجازات الملموسة التي تحققت في مختلف مكونات الاستراتيجية، وخاصة ما يتعلق بتطور قدرات إنتاج الكهرباء والتحول إلى الطاقات المتجددة، والنجاعة الطاقية.

🌟 المهمة الثالثة: قطاع الفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية

شكل قطاع الفلاحة (الزراعة) محورا أساسيا في عملية التدقيق باعتباره القطاع الأكثر هشاشة أمام الظواهر المناخية (جفاف، تدهور التربة، تراجع الموارد المائية)، وكذا ثاني مصدر لانبعاث الغازات الدفيئة بعد الطاقة. كما يعتبر ركيزة للاقتصاد الأخضر من حيث ضمان الأمن الغذائي والتنمية الاجتماعية والاقتصادية في المجال القروي. وركز التقييم خلال هذه المهمة على المحورين التاليين:

- ✓ مدى إدماج الاعتبارات المناخية في الاستراتيجيات والبرامج الفلاحية؛
- ✓ فعالية البرامج الوطنية للتخفيف والتكيف التي تضطلع بها الوزارة المكلفة بالفلاحة، ومدى استجابتها لمتطلبات التنمية المستدامة.

وعليه، أتاحت هذه المقاربة الرقابية المندمجة ضبط نطاق التدقيق بشكل دقيق، وضمان استهداف موضوعي لقطاعات مفصلية. ونتج عن ذلك تكوين رؤية شمولية حول قضايا التغير المناخي بالمغرب، سواء على مستوى السياسات العمومية واتساقها، أو على صعيد الحوكمة والتمويل، أو في ما يخص انعكاسات التغيرات المناخية على القطاعات الحيوية ذات الأولوية، وعلى رأسها الطاقة والفلاحة.

المطلب الثالث: اختيار فرق التدقيق وتكوينها

انطلاقاً من إدراك المجلس الأعلى للحسابات للطابع المركب والمتعدد الأبعاد للقضايا المرتبطة بالتغيرات المناخية، وما تفرضه من متطلبات علمية وتقنية متقدمة، فقد اعتمد مقارنة منهجية تقوم على تعبئة كفاءات متعددة التخصصات داخل فرق التدقيق. وفي هذا الإطار، تم الحرص على تشكيل فرق رقابية تجمع بين مدققين ذوي تكوينات هندسية في مجالات الزراعة والتنمية المستدامة وتبدير الموارد الطبيعية والمياه والغابات، إلى جانب خبرات في الاقتصاد وتحليل السياسات العمومية والنظم المعلوماتية. وقد مكنت هذه التركيبة متعددة التخصصات من الإحاطة بمختلف الأبعاد التقنية والاقتصادية والمؤسسية للمواضيع موضوع التدقيق، بما يعزز قدرة الفرق الرقابية على تحليل السياسات العمومية ذات الصلة بالمناخ والبيئة تحليلاً متكاملاً.

وبموازاة ذلك، أولى المجلس عناية خاصة لتطوير القدرات المعرفية والمنهجية لأعضاء فرق التدقيق من خلال برامج تكوينية متخصصة، لاسيما في مجال التغيرات المناخية، وذلك بهدف تمكينهم من استيعاب التعقيدات العلمية والاقتصادية المرتبطة بهذه الظاهرة العالمية، وفهم آليات قياس آثارها على القطاعات الحيوية للاقتصاد الوطني. وفي هذا السياق، استفاد المدققون من دورة تدريبية متخصصة امتدت لأسبوعين، بما يعادل ثلاثين ساعة من التدريب، احتضنها مركز الكفاءات في مجال التغيرات المناخية بالمغرب.

وقد تناولت هذه الدورة التدريبية مجموعة من المحاور الأساسية المرتبطة بالعمل الرقابي في المجال المناخي، من بينها منهجيات احتساب انبعاثات الغازات الدفيئة في القطاعات الرئيسية كقطاع الطاقة والزراعة وتبدير النفايات، إضافة إلى مقاربات التخفيف والتكيف مع التغيرات المناخية، وكيفية تقييم انعكاساتها على مسار التنمية المستدامة. كما شملت التكوينات عرضاً لآليات التمويل المناخي على المستويين الوطني والدولي، بما في ذلك الأدوات المالية والمؤسسية الموجهة لدعم الانتقال نحو اقتصاد منخفض الكربون.

ولم يقتصر أثر هذه الدورة التدريبية على تزويد فرق التدقيق بالمعرفة التقنية المتخصصة فحسب، بل أسهمت أيضاً في توسيع شبكة تواصلهم المهني مع خبراء وباحثين وممارسين في مجال المناخ، الأمر الذي أتاح لهم فهماً أعمق للإشكاليات المعقدة المرتبطة بالسياسات المناخية، ومكنهم من بلورة تحليلات دقيقة وصياغة توصيات عملية ذات قيمة مضافة.

وعليه، يمكن التأكيد أن الاستثمار في التدريب المتخصص وتبني المقاربة متعددة التخصصات شكلاً ركيزة أساسية في نجاح تجربة المجلس الأعلى للحسابات في إنجاز المهمات الرقابية المرتبطة بالقضايا المناخية

والبيئية، كما ساهما في تعزيز جودة المخرجات الرقابية ورفع قدرتها على التأثير في توجيه السياسات العمومية نحو مسار أكثر استدامة وانسجاما مع متطلبات الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر.

ورقة تعريفية لمركز الكفاءات في التغير المناخي بالمغرب⁴⁹

أنشئ المركز سنة 2015 في شكل مجموعة ذات نفع عام، بهدف تقوية القدرات الوطنية. ويعتبر منصة وطنية للحوار وتعزيز كفاءات مختلف الجهات الفاعلة، ومركزا للمعلومات حول موضوع التغيرات المناخية منفتح على محيطه الإقليمي والإفريقي والدولي.

يضطلع المركز بأربع مهام رئيسية وهي:

1. المساهمة في تعزيز قدرات الفاعلين الوطنيين في مجال التغيرات المناخية؛
 2. تجميع وتثمين المعطيات والمعارف والخبرات المرتبطة بقضايا الهشاشة والتكيف والتخفيف والتمويل المناخي؛
 3. تطوير أدوات لدعم اتخاذ القرار في ما يتعلق بالسياسات والتدابير المرتبطة بالتغيرات المناخية؛
 4. المساهمة في الجهود الدولية الرامية إلى مواجهة التغيرات المناخية، من خلال تبادل الخبرات، والقيام بمهام الرصد واليقظة الاستراتيجية، وتعزيز شبكات التعاون على المستوى الدولي.
- يجسد مركز الكفاءات في مجال التغيرات المناخية التزام المملكة المغربية بالانخراط الفعلي في الجهود الرامية إلى مواجهة التغيرات المناخية، ليس فقط من أجل مستقبلها الوطني، بل أيضا إسهاما في حماية كوكب الأرض ودعما لبلدانها الشقيقة في القارة الإفريقية. ومن خلال مهامه المتمثلة في تعزيز القدرات، وتثمين المعارف والخبرات، وتعزيز التعاون الدولي، يضطلع المركز بدور مهم في مواكبة التحول المناخي الضروري، بما يسهم في تحقيق تنمية مستدامة وعادلة لفائدة الجميع.

ويكتسي هذا النموذج الرقابي أهمية خاصة، لكونه يعكس تطور المقاربة التي اعتمدها المجلس الأعلى للحسابات في التعامل مع قضايا التغيرات المناخية، حيث انتقل من مستوى التشخيص العام للتحديات البيئية والمناخية إلى ممارسة رقابية أكثر دقة وعمقا ترتكز على مؤشرات كمية وكيفية، وتستند إلى مقاربة تكاملية تستهدف تحليل البرامج العمومية من مختلف أبعادها، من خلال تقييم أطر الحوكمة المعتمدة، وفحص آليات التخطيط والتنفيذ، وتحليل أدوات التمويل الموجهة للعمل المناخي، فضلا عن قياس أثر البرامج القطاعية ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف التخفيف من الانبعاثات وتعزيز التكيف مع التغيرات المناخية. فالعمليات الرقابية لم تقتصر على تدقيق عام لقضية المناخ، بل امتدت لتشمل قطاعات استراتيجية محددة، مثل الطاقة والفلاحة، باعتبارها من أهم الركائز الداعمة للانتقال المناخي. فهذه القطاعات تعد من جهة من أبرز مصادر انبعاث الغازات الدفيئة، ومن جهة أخرى من أكثر القطاعات عرضة لآثار التغيرات المناخية، الأمر الذي يجعل تقييم برامجها مدخلا رئيسيا لفهم فعالية الجهود الوطنية المبذولة في هذا المجال.

⁴⁹ موقع مركز الكفاءات للتغير المناخي: <https://4c.ma/>

وعليه، فإن عرض تجربة المجلس الأعلى للحسابات في تدقيق القضايا المرتبطة بالتغيرات المناخية لا يهدف فقط إلى تقديم نتائج الأعمال الرقابية المنجزة، بل يرمي أيضا إلى إبراز القيمة المضافة التي تتيحها المنهجية المعتمدة في هذا المجال. فهذه التجربة الرائدة تمثل نموذجا رقابيا يمكن الاسترشاد به في تطوير أساليب تدقيق باقي القضايا البيئية ذات الطابع الأفقي، وتعزيز دور الأجهزة العليا للرقابة في مواكبة التحولات العالمية المرتبطة بالعمل المناخي والتنمية المستدامة والانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.

المبحث الثاني: نتائج المهمات

بعد عرض الإطار المنهجي الذي اعتمده المجلس الأعلى للحسابات في تدقيق القضايا المرتبطة بالتغيرات المناخية، وما يرتبط بها من إعداد مؤسساتي وتدريب متخصص وتعبئة لفرق متعددة التخصصات، سيتم التطرق في هذا المبحث إلى تحليل النتائج العملية التي أسفرت عنها المهمات الرقابية المنجزة في هذا المجال. حيث مكنت من تقديم معطيات دقيقة حول واقع السياسات العمومية في القطاعات الأكثر ارتباطا بالانبعاثات الكربونية والأكثر تعرضا لآثار التغير المناخي.

سيتم في البداية تقديم نتائج كل مهمة رقابية على حدة، من خلال إبراز السياق العام لكل مهمة وأهم الملاحظات والاستنتاجات التي خلصت إليها (المطلب الأول والثاني والثالث)، قبل الانتقال في الأخير إلى قراءة تركيبية لنتائج هذه المهمات الثلاث (المطلب الرابع). وتهدف هذه القراءة التحليلية إلى إبراز أوجه التقاطع والتكامل بينها، واستجلاء الدلالات المنهجية والاستراتيجية التي تعكسها، بما يسمح بفهم أعمق للدور الذي يمكن أن تضطلع به الرقابة العليا للمالية العمومية في دعم السياسات العمومية المرتبطة بالمناخ وتعزيز مسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.

المطلب الأول: مهمة تقييم الإجراءات الوطنية لمكافحة التغير المناخي

📌 السياق العام لإنجاز المهمة والمعطيات الرئيسية

يواجه المغرب تحديات كبيرة تتعلق بالتغيرات المناخية، إذ يعد من بين الدول الأكثر تأثرا بالإجهاد المائي نتيجة ضعف التساقطات المطرية وارتفاع درجات الحرارة. وفي هذا الصدد، تم اعتماد مجموعة من التدابير والإجراءات للحد من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري والتكيف مع آثار التغيرات المناخية وتعزيز مرونة الاقتصاد وقدرته على الصمود. وتتماشى هذه الإجراءات مع التزامات المغرب الدولية، ولا سيما اتفاقية باريس للمناخ⁵⁰، كما تعكس التزامه بتعزيز التنمية المستدامة.

⁵⁰ خلال مؤتمر الأطراف 21 في باريس في ديسمبر 2015، تبنت 197 دولة اتفاقا يهدف إلى الحد بشكل كبير من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري العالمية والحد من زيادة درجة الحرارة العالمية في هذا القرن إلى درجتين مؤبقتين مع السعي إلى الحد من الزيادة إلى 1.5 درجة. ويعرف باتفاقية باريس للمناخ.

وهكذا، وضعت الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة مجموعة من الاستراتيجيات والمخططات في مجال مكافحة آثار التغيرات المناخية، ومن أهمها سياسة المغرب لتغير المناخ لسنة 2014، والمساهمة المحددة وطنيا لسنة 2016 ونسختها المحدثه سنة 2021، والاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة لسنة 2017، والمخطط الوطني للمناخ لسنة 2019، والاستراتيجية الوطنية للتنمية المنخفضة الكربون لسنة 2021، والمخطط الوطني الاستراتيجي للتكيف لسنة 2022. كما أعدت الوزارة كذلك تسعة مخططات جهوية للمناخ، بالإضافة إلى مشروعات في طور الإنجاز. وتتوفر الوزارة على 130 مؤشرا مرتبطا بالتغيرات المناخية يجب تتبعها على أنظمة المعلومات الجهوية حول البيئة والتنمية المستدامة.

من ناحية أخرى، نصت المساهمة المحددة وطنيا لسنة 2021 على 61 إجراء، منها 34 إجراء غير مشروط و 27 إجراء مشروط، للوصول إلى نسبة خفض للكربون قدرها 45.5% بحلول عام 2030، بميزانية إجمالية مقدرة بنحو 38,8 مليار دولار أمريكي. في ما تقدر تكلفة تنفيذ برامج التكيف في القطاعات الأكثر تضررا بحوالي 40 مليار دولار أمريكي.

خلال الفترة 2016-2020، لم تتجاوز الاستثمارات نسبة 18,9% من الاحتياجات المحددة في المساهمة المحددة وطنيا لسنة 2016 وفقا لتقرير "بانوراما تمويل المناخ في المغرب 2021". وفي ما يخص التكيف، لم تتجاوز الاستثمارات 9% من النفقات المبرمجة.

أهداف المهمة

1. تقييم مدى قدرة التدابير والإجراءات المنصوص عليها في الاستراتيجيات والمخططات المتعلقة بالمناخ، التي أعدتها الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة، على تحقيق الأهداف المتوخاة المتعلقة بالحد من انبعاثات الغازات الدفيئة؛
2. تقييم قدرة المغرب على التكيف مع آثار التغيرات المناخية.

الأسئلة الرقابية

تمت عملية التقييم باعتماد رقابة الأداء خلال الفترة من 2014 إلى 2023. وتم تحديد الأسئلة الرقابية كالتالي:

- ✓ هل الإجراءات المنصوص عليها في الاستراتيجيات والمخططات المتعلقة بالمناخ تحقق الأهداف الوطنية في مجال التغيرات المناخية؟
- ✓ هل يسمح الإطار القانوني والحوكمة من بلوغ أهداف الحد من انبعاثات الغازات الدفيئة والتكيف مع آثار التغيرات المناخية؟

✓ هل آليات التمويل المعتمدة فعالة وتستجيب للأهداف المعلنة؟

وللإجابة على هذه الأسئلة، اعتمد التقرير على المحاور التالية:

1. الإطار القانوني والمؤسسي وآليات الحوكمة المناخية؛

2. التخطيط الاستراتيجي لمواجهة التغيرات المناخية؛

3. تمويل الإجراءات المناخية.

✚ موجز منهجية التدقيق

تم تنفيذ المهمة وفق ثلاث مراحل رئيسية، وهي: مرحلة التخطيط، ومرحلة التنفيذ، ثم مرحلة إعداد تقرير الملاحظات الأولية والتقرير الخاص. تمثلت مرحلة التخطيط في إجراء مراجعة وثائقية تتعلق بالتغير المناخي، وبالاستراتيجيات والمخططات المناخية المتاحة، إلى جانب تنظيم مقابلات أولية مع مسؤولي مديرية التنمية المستدامة. وقد أسفرت هذه المرحلة عن تحديد أهداف التقييم والأسئلة الأولية المرتبطة به، فضلا عن إعداد خطة للتقييم تحدد، استنادا إلى الدراسة التمهيدية، المعطيات الواجب جمعها، والوثائق المطلوبة ومصادرها، وكذا الإجراءات الواجب القيام بها.

وخلال مرحلة التنفيذ، قام الفريق المكلف بالمهمة بتنظيم مقابلات مع مسؤولي مديرية التنمية المستدامة، ومسؤولي الوزارة المكلفة بالإسكان، والقطاع المكلف بالطاقة، والوزارة المكلفة بالمالية، إضافة إلى الفاعلين الرئيسيين (الوزارات المعنية، المديريات الجهوية للبيئة، الجماعات الترابية، ...). علاوة على ذلك، ونظرا إلى أن المخططات الوطنية المرتبطة بالتغير المناخي تنص على تنزيل الأهداف الوطنية ضمن مخططات مناخية ترابية، فقد تم توجيه استبيان إلى الجهات الاثنتي عشرة للمملكة عبر المجالس الجهوية للحسابات، والمديريات الجهوية للبيئة بهدف جمع المعطيات والمعلومات المتعلقة بالمخططات الترابية. وقد جرى تقاطع المعطيات المحصل عليها مع تلك التي تم جمعها لدى مديرية التنمية المستدامة ولدى أبرز الأطراف المعنية. كما قام فريق التدقيق بجمع المعطيات والمعلومات لدى الأطراف المعنية المذكورة، وعلى استثمار المعطيات المستقاة من تقارير عمومية على الصعيدين الوطني والدولي قصد إنجاز تحليلات مقارنة وعمليات قياس مرجعي. وفي النهاية تم إعداد تقرير يبرز نتائج العملية الرقابية وتوصيات لتحسين الأداء من طرف الحكومة.

✚ أهم الملاحظات والنتائج

يسعى المغرب إلى أن يكون من الرواد في مجال مكافحة التغيرات المناخية من خلال استراتيجيات طموحة في مجالات الطاقة المتجددة، والتكيف مع آثار التغيرات المناخية، وحماية الموارد الطبيعية. إلا أنه يواجه

تحديات متعلقة بالتنفيذ الفعلي لهذه الاستراتيجيات، خاصة في ما يتعلق بالتنسيق بين القطاعات المختلفة وضرورة تسريع المشاريع وتحقيق التمويل الكافي. وقد سجل المجلس بهذا الخصوص ما يلي:

أولاً. الإطار القانوني والمؤسسي وآليات الحوكمة المناخية

- عدم اكتمال الإطار التشريعي يعيق تحقيق الأهداف المحددة؛
- محدودية فعالية اللجنة الوطنية للتغيرات المناخية والتنوع البيولوجي؛
- وجود أنظمة تتبع متعددة لكنها غير متكاملة وغير فعالة؛
- ضرورة تعزيز التواصل والتوعية.

ثانياً. التخطيط الاستراتيجي لمواجهة التغيرات المناخية

1. إجراءات وتدابير التخفيف

- استراتيجيات ومخططات تقتصر إلى أهداف قابلة للقياس؛
- غياب حصيلة شاملة لتنفيذ الإجراءات والتدابير المناخية؛
- عدم توافق إنجازات قطاع الطاقة مع الأهداف المسطرة بسبب الاعتماد المتواصل على الوقود الأحفوري وضعف إنتاج الطاقة الهيدروكهربائية والشمسية؛
- غياب تقييم إنجازات المساهمة المحددة وطنياً وغياب مشاور مسبق مع وزارة الاقتصاد والمالية.

2. إجراءات وتدابير التكيف

- مخططات استراتيجية متشابهة لكنها غير مترجمة إلى خطط عمل واضحة؛
- عدم تحديد الأدوار والمسؤوليات الخاصة بالتتبع والتقييم؛
- عدم إنجاز تقييم الإجراءات المتعلقة بالتكيف بسبب غياب نظام للتتبع والتقييم.

3. الإجراءات المناخية على الصعيد الترابي

- إعداد مخططات جهوية للمناخ دون أخذ خصائص كل جهة بعين الاعتبار؛
- محدودية القيمة المضافة للمخططات الجهوية للمناخ.

ثالثاً. تمويل الإجراءات المناخية

1. وسائل تحديد وتقدير الاحتياجات وتتبع التمويل

- ضعف في توجيه التمويل نتيجة عدم وضع نظام لتصنيف أخضر؛
- نقائص متعلقة بتقدير احتياجات التمويل وتتبع وضعية النفقات المناخية؛

◀ ضعف الاستثمارات المنجزة بالمقارنة مع أهداف المساهمة المحددة وطنيا.

2. التمويل العمومي

- ◀ عدم وضع ميزانية مستجيبة للمناخ؛
- ◀ عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواكبة آلية الاتحاد الأوروبي الخاصة بضريبة الكربون على الحدود؛
- ◀ تأخر في اعتماد نظام جبائي أخضر.

3. التمويل الخاص

- ◀ إصدارات محدودة للسندات الخضراء بسبب غياب تصنيف مالي أخضر؛
- ◀ ضعف دور القطاع الخاص في تمويل الإجراءات المناخية؛
- ◀ تأخر في إحداث سوق للكربون.

4. التمويل الدولي

- ◀ ضعف تعبئة التمويل الدولي المخصص للتكيف؛
- ◀ غياب تجميع مركزي للبيانات المتعلقة بالتمويل الدولي؛
- ◀ ضرورة تعزيز التمويل من خلال صندوق المناخ الأخضر.

📌 التوصيات

التوصيات الموجهة إلى رئاسة الحكومة

- ✓ التركيز على الصبغة الاستراتيجية للجنة الوطنية للتغيرات المناخية والتنوع البيولوجي، بوضعها تحت إشراف رئاسة الحكومة، قصد تعزيز سلطتها، وجلب الخبرات اللازمة لممارسة مهامها وكذا تفعيل أدوارها في التنسيق بين القطاعات الوزارية وفي تقديم المشورة والخبرة الفنية.

التوصيات الموجهة إلى وزارة الاقتصاد والمالية

- ✓ وضع آليات لتحسين تحديد وتقييم الاحتياجات ورصد الاستثمارات المناخية؛
- ✓ تعزيز دور القطاع الخاص في تمويل المناخ من خلال تقديم الحوافز المناسبة وتحسين إطار عمل الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛
- ✓ وضع أدوات تقنين الكربون على المستوى الوطني للحد من تأثير دخول الآلية الأوروبية لتعديل حدود الكربون؛

✓ إنشاء نظام رصد متكامل ومركزي للبيانات الخاصة بالتمويل، العام والخاص والدولي، المتعلق بالمناخ مع الحرص على ضمان ترابطه مع منصة التتبع والقياس والإبلاغ المطورة من طرف الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة.

التوصيات الموجهة إلى الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة

- ✓ وضع إطار تشريعي يحدد الالتزام باتخاذ إجراءات للتخفيف من آثار التغيرات المناخية والتكيف معها، بما في ذلك الأهداف القطاعية الملزمة وترتيبات التنسيق والمساءلة للمتدخلين الرئيسيين؛
- ✓ تحديث استراتيجيات ومخططات التخفيف والتكيف الوطنية، ولا سيما من خلال تحديد أهداف دقيقة وقابلة للقياس ومحددة زمنيا، فضلا عن ترتيبات لرصد وتقييم تنفيذها؛
- ✓ ترجمة استراتيجيات ومخططات التخفيف والتكيف الوطنية إلى خطط عمل مقرونة بمؤشرات الأداء مع إجراءات محددة بآجال وميزانيات، بالإضافة إلى تحديد أدوار ومسؤوليات الأطراف المعنية؛
- ✓ وضع مخططات جهوية للتكيف، ملائمة لكل منطقة، مع أهداف محددة بشكل واضح، وتحديد للموارد اللازمة لتحقيقها وإجراءات رصد وتقييم تنفيذها؛
- ✓ وضع نظام متكامل لرصد وتقييم إجراءات التخفيف والتكيف، مع ضمان ترابط مصادر البيانات الخاصة بالمؤسسات المعنية.

أثر المهمة

على إثر تبليغ تقرير المهمة لكل من رئاسة الحكومة، ووزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة، ووزارة الاقتصاد والمالية، بدأت الحكومة في تفعيل مجموعة من الإجراءات نذكر منها:

- اعتماد آليات وتدابير تخطيط العمل المناخي ووسائل تنفيذه والإجراءات المواكبة بالإضافة لنظام التتبع والتقييم في مشروع القانون المتعلق بالتغيرات المناخية؛
- تعزيز المخططات الوطنية بمؤشرات التتبع المناسبة؛
- العمل على جمع ومتابعة البيانات المتعلقة بالتغيرات المناخية لدى مختلف الأطراف المعنية في ظل نظام القياس والإبلاغ والتحقق؛
- تعزيز المساهمة المحددة وطنيا بحافطة مشاريع متعلقة بالتخفيف والتكيف، وتحديد أفضل لأدوار ومسؤوليات أصحاب المصلحة. وفي هذا الصدد قدم المغرب صيغة محدثة لهذه المساهمة سنة 2025؛
- بلورة النموذج الاقتصادي القياسي القادر على وضع سيناريوهات لاعتماد سعر الكربون، بناء على التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

بالإضافة لذلك، قامت وزارة الاقتصاد والمالية، في شتبر 2024، بنشر استراتيجية لتطوير التمويل المناخي في أفق سنة 2030. وتهدف هذه الاستراتيجية لتقديم النتائج الرئيسية لتحليل الوضع الراهن، بما في ذلك الإشكاليات المتعلقة بالتمويل المناخي في المغرب، وكذا تحديد روافع لتعبئة التمويل الخاص، في ضوء رؤية المغرب وطموحاته في هذا المجال.

وفي ما يخص ضريبة الكربون، انخرطت وزارة الاقتصاد والمالية، بمعية إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة وبتشاور مع كافة الفاعلين المعنيين، في ورش تنزيل هذا الإجراء الضريبي، حيث إنها بصدد وضع خارطة الطريق المرصدة من طرف الإدارة بخصوص إحداث ضريبة الكربون.

إضافة إلى هذه الإجراءات التي هي في طور التفعيل، يقوم المجلس سنويا بتتبع تنفيذ التوصيات الصادرة عنه، وذلك من خلال منصة إلكترونية متاحة للجهات الخاضعة للرقابة، يتم من خلالها تقييم مدى تنفيذها وفعاليتها.

✚ خلاصة المهمة

تواجه الإجراءات والتدابير الوطنية لمواجهة التغيرات مجموعة من الصعوبات وذلك بالرغم من الجهود المبذولة في هذا الإطار. وتبقى الحوكمة المناخية متعثرة، في ظل غياب إطار تشريعي مكتمل وملزم للسياسة المناخية، وضعف فعالية الهيئة المكلفة بالتشاور والتنسيق. كما لا تركز الاستراتيجيات والمخططات المتعلقة بالمناخ على المستويين الوطني والترابي دائما على مؤشرات دقيقة وقابلة للقياس وفق إطار زمني محدد، ولم تنترجم إلى مخططات عمل واضحة تتضمن أهدافا دقيقة ومسؤوليات محددة للأطراف المعنية وفق ميزانيات وآجال محددة. بالإضافة لذلك، تظل القيمة المضافة للمخططات المناخية الترايبية محدودة بسبب ضعف إشراك الأطراف المعنية في صياغتها وعدم إرساء آليات التتبع. أما بالنسبة للتمويل، فلا تتوفر الوزارة على وسائل دقيقة لتحديد وتقدير الاحتياجات المالية ولتتبع الاستثمارات المناخية، كما أن الاستثمارات المنجزة تظل ضعيفة بالمقارنة مع الأهداف المرسومة.

المطلب الثاني: مهمة تقييم الاستراتيجية الطاقية الوطنية 2009-2030

✚ السياق العام لإنجاز المهمة والمعطيات الرئيسية

تندرج مهمة تقييم الاستراتيجية الطاقية الوطنية في سياق متابعة تنفيذ مخطط طموح أطلقه المغرب للفترة 2009-2030، بهدف تأمين الإمدادات الطاقية، وتعميم الولوج إلى الطاقة، وضبط الطلب، والحفاظ على البيئة. وتدخل هذه المهمة في إطار دور المجلس الأعلى للحسابات في تقييم مدى نجاعة السياسات

العمومية، لاسيما في قطاع استراتيجي كقطاع الطاقة، وذلك في إطار رؤية مندمجة لتدقيق القضايا المرتبطة بالبيئة والاقتصاد الأخضر ذات الأولوية.

كما تشكل هذه الاستراتيجية سياسة عمومية ذات أثر بيئي واقتصادي مباشر، بالنظر للمعطيات التالية:

- بلغت حصة الطاقات المتجددة في القدرة المثبتة 32% سنة 2009 علما أن الهدف تم رفعه إلى 52% في أفق سنة 2030؛
- 101,5 مليار درهم هي مجموع الاستثمارات الموجهة لتطوير قدرات الإنتاج من الطاقة الكهربائية في الفترة 2009-2022؛
- تشير تقديرات الوكالة المغربية للنجاعة الطاقية إلى أن اقتصاد الطاقة بلغ سنة 2020 نسبة 5,8 %، علما أن الهدف المنشود في أفق سنة 2030 هو 20%؛
- يعتمد المغرب بشكل كبير على الموارد الطاقية المستوردة (149,6 مليار درهم هي الفاتورة الطاقية الصافية في سنة 2022، مقابل 49,4 مليار درهم في بداية تنزيل الاستراتيجية).

أهداف المهمة

1. تقييم مدى ملاءمة واتساق الاستراتيجية الطاقية الوطنية.
2. فحص حوكمة قطاع الطاقة.
3. تقييم الإنجازات المحققة في مختلف مكونات الاستراتيجية.
4. الوقوف على الاكراهات لتحقيق الأهداف المحددة والتحديات المستقبلية لقطاع الطاقة.

الأسئلة الرقابية

تمت عملية التقييم باعتماد رقابة الأداء خلال الفترة من 2009 إلى 2023. وتم تحديد الأسئلة الرقابية كالتالي:

- ✓ هل تم تنفيذ الاستراتيجية الطاقية وفق الأهداف المحددة؟
 - ✓ ما مدى نجاعة المخطط الوطني للإجراءات ذات الأولوية (2009-2013)؟
 - ✓ هل تتسم الاستراتيجية بالاتساق والملاءمة مع التحديات الوطنية والإقليمية؟
 - ✓ إلى أي مدى تم تحقيق التوازن بين العرض والطلب على الطاقة؟
 - ✓ ما مستوى حوكمة قطاع الطاقة وتنسيق مكوناته المختلفة؟
- وللإجابة على هذه الأسئلة، اعتمد التقرير على المحاور التالية:

1. ملائمة واتساق الاستراتيجية الوطنية للطاقة؛

2. الحوكمة والتخطيط الاستراتيجي لقطاع الطاقة؛
3. تطور قدرات إنتاج الكهرباء والتحول إلى الطاقات المتجددة؛
4. النجاعة الطاقية؛
5. قطاع المحروقات والوقود؛
6. التنقيب عن الهيدروكربورات؛
7. أثر الاستراتيجية.

🌈 موجز منهجية التدقيق

استند التدقيق إلى مجموعة من الإجراءات المنهجية المتكاملة لضمان تحليل شامل ودقيق للوضع الفعالية لتنفيذ الاستراتيجية الطاقية. وشملت هذه الإجراءات ما يلي:

- تنظيم سلسلة من الاجتماعات مع وزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، والوكالة المغربية للطاقة المستدامة (مازن)، والوكالة المغربية للنجاعة الطاقية، وشركة الهندسة الطاقية، ومعهد البحث في الطاقة الشمسية والطاقات الجديدة، والوكالة الحضرية للدار البيضاء، فضلا عن خبراء في قطاع الطاقة، من بينهم أساتذة جامعة محمد السادس متعددة التخصصات التقنية؛
- إجراء مراجعة وثائقية من خلال، من جهة أولى، تحليل تقارير المهام السابقة الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات وعن مؤسسات وطنية ودولية أخرى، ومن جهة ثانية، تحليل الوثائق والمعطيات التي جرى تحصيلها لدى مختلف الأطراف المعنية، ولا سيما وزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، والوكالة المغربية للنجاعة الطاقية، وشركة الهندسة الطاقية، والوكالة المغربية للطاقة المستدامة (مازن)، والمكتب الوطني للهيدروكربورات والمعادن، ومعهد البحث في الطاقة الشمسية والطاقات الجديدة؛
- إعداد مصفوفة تركز على معايير التقييم وأسئلة التقييم المعتمدة؛
- عقد اجتماعات عمل مع مسؤولي وزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة على المستوى المركزي (مديرية المناجم والمحروقات، مديرية المحروقات، مديرية الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية، مديرية الكهرباء، مديرية الرصد والتعاون والتواصل)، وكذا على مستوى مديريتين جهويتين؛
- عقد لقاءات مع مسؤولي القطاعات الوزارية المعنية بتنفيذ تدابير النجاعة الطاقية، ولا سيما قطاع إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، وقطاع النقل، وقطاع الصناعة؛
- القيام بزيارة ميدانية للمحطة الحرارية بالمحمدية.

أهم الملاحظات والنتائج

سجل المجلس تحقيق إنجازات مهمة في مجموعة من الجوانب، من بينها تعزيز مكانة المغرب كبلد ملتزم بالانتقال الطاقوي، وكذا تعزيز قدرة المنظومة الطاقوية الوطنية على الصمود أمام التحديات التي تواجهها، إضافة إلى تنفيذ مجموعة من التدابير المتعلقة بالنجاعة الطاقوية، خاصة في القطاعات الأكثر استهلاكاً للطاقة، وكذا وضع أسس البحث والتطوير والاندماج الصناعي، خاصة في مجالات الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقوية. في المقابل، رصد المجلس بعض الجوانب التي ما زالت في حاجة إلى تجويد، والمرتبطة بالأساس بحوكمة القطاع الطاقوي وبمدى تحقيق الأهداف المحددة لمختلف مكونات هذه الاستراتيجية.

أولاً. نقائص في حوكمة القطاع وفي دقة تحديد الأهداف الاستراتيجية

1. ملاءمة الاستراتيجية الطاقوية الوطنية ومواكبتها لمستجدات القطاع لتجاوز إكراهات الاستيراد وعدم استقرار السوق الدولية

2. اتساق الاستراتيجية الطاقوية الوطنية وتحديد أهداف المزيج الكهربائي

◀ تغيير الأهداف المتعلقة بالطاقات المتجددة مباشرة بعد إطلاق الاستراتيجية، دون تحديث هذه الأخيرة؛

◀ تحديد غير كاف لأهداف بعض مكونات الاستراتيجية ناتج عن غياب رؤية طويلة الأمد.

3. الحاجة إلى تحسين حوكمة القطاع الطاقوي

◀ ضرورة مواصلة اعتماد آليات القيادة والتتبع وتعزيزها؛

◀ نقائص مرتبطة بعدم انتظام اجتماعات هيئات الحوكمة الخاصة بالمؤسسات والمقاولات العمومية بقطاع الطاقة؛

◀ عدم التوافق يحد من اللجوء إلى آلية التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية لقطاع الطاقة؛

◀ اقتصار نطاق ضبط وتقنين قطاع الطاقة على الكهرباء وضرورة توسيع هذا النطاق ليشمل الغاز والمنتجات البترولية.

ثانياً. وتيرة إنجاز أقل من التوقعات لعدد من المشاريع والإصلاحات القطاعية

1. القدرات المثبتة لإنتاج الكهرباء والانتقال إلى الطاقات المتجددة

◀ ضرورة العمل على الرفع من القدرة الاستيعابية لشبكة نقل الطاقة الكهربائية؛

◀ ضرورة تسريع إنجاز المشاريع المتعلقة بالطاقات المتجددة وربط الشبكة الكهربائية بالدول المجاورة؛
 ▶ تباين وجهات النظر بخصوص شروط نقل منشآت ومشاريع الطاقة المتجددة إلى وكالة "مازن" أدى إلى تأخر هذه العملية؛

◀ تأخر فصل الأدوار في قطاع الكهرباء؛
 ▶ تقدم محدود في دراسة خيارات الطاقة النووية والطاقة الحيوية.

2. النجاعة الطاقية كأولوية وطنية

◀ غياب استراتيجية وطنية معتمدة للنجاعة الطاقية مصادق عليها يعيق التنفيذ الفعال للتدابير المخطط لها بهذا الشأن؛

◀ تحولات في الإطار المؤسسي وعدم استكمال الإطار التنظيمي؛
 ▶ عدم توافق التمويلات المعبأة مع متطلبات قطاع النجاعة الطاقية وغياب إطار تحفيزي؛
 ▶ تنفيذ محدود لتدابير النجاعة الطاقية.

3. قطاع المحروقات والتنقيب عن الهيدروكربونات

◀ الحاجة إلى تعزيز مستوى المخزونات الاحتياطية من المنتجات البترولية؛
 ▶ عدم استكمال المبادرات المتخذة لتطوير قطاع الغاز الطبيعي يؤثر على الجهود الرامية للتخلي عن الفحم في إنتاج الكهرباء؛
 ▶ تراجع الاستثمارات في مجال التنقيب عن الهيدروكربونات بسبب عدم التوصل إلى اكتشافات كبرى وكذا تأثير التوجه العالمي في هذا المجال؛
 ▶ اكتشافات مشجعة للغاز الطبيعي رغم محدوديتها.

التوصيات

التوصيات الموجهة إلى رئاسة الحكومة

✓ مراجعة أدوار الفاعلين العموميين في القطاع الطاقى وإعادة النظر في نماذجهم الاقتصادية، بما يجعلها أكثر نجاعة وفاعلية، مع الأخذ في الاعتبار التوجهات الاستراتيجية للقطاع والإصلاح قيد التنزيل للمؤسسات والمقاولات العمومية؛
 ✓ العمل على بلورة استراتيجية وطنية للنجاعة الطاقية والمصادقة عليها وأجرائها، خاصة عبر وضع مساطر مؤسساتية للتنسيق بين القطاع المكلف بالطاقة والقطاعات الأكثر استهلاكاً للطاقة، وكذا وضع إطار تحفيزي بهدف تشجيع تدابير النجاعة الطاقية.

التوصيات الموجهة إلى الوزارة المكلفة بالانتقال الطاقى والتنمية المستدامة

- ✓ وضع إطار تدبيري للقطاع الطاقى يعتمد على برامج عقود بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية في القطاع مع الحرص على التنفيذ الأمثل لبندوها، وكذا اعتماد نظام ممنهج لرفع التقارير من لدن هذه المؤسسات والمقاولات إلى الوزارة؛
 - ✓ تسريع إصلاح قطاع الكهرباء من خلال الفصل بين أنشطة الإنتاج والنقل والتوزيع، واستكمال إصدار النصوص القانونية المتعلقة بضبط القطاع، ولاسيما ما يتعلق بإحداث جهة مسيرة لشبكة نقل الكهرباء وتنظيم عملها؛
 - ✓ إتمام عملية نقل منشآت الطاقات المتجددة من المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب إلى وكالة "مازن"؛
 - ✓ وضع آليات لتدبير ومراقبة المخزون الاحتياطي للمحروقات بهدف التخفيف من أثر تقلبات الأسعار في السوق الدولية وانعكاساتها على الأسعار في السوق الوطنية؛
 - ✓ وضع استراتيجية وإطار قانوني مناسب للقطاع الغازي، وذلك بتنسيق مع الأطراف المعنية، قصد تطوير سوق للغاز الطبيعي شفاف وجاذب للاستثمارات.
- 🌈 أثر المهمة

على إثر تبليغ تقرير المهمة لكل من رئاسة الحكومة، ووزارة الانتقال الطاقى والتنمية المستدامة، ووزارة الاقتصاد والمالية، بدأت الحكومة في تفعيل مجموعة من الإجراءات نذكر منها:

- تسريع وتيرة تطوير الطاقات المتجددة بهدف تجاوز نسبة 52 % كهدف استراتيجي من حصة هذه الطاقات في المزيج الكهربائي الوطني في أفق سنة 2030. وقد أشار التقرير الاقتصادي والمالي المرافق لمشروع قانون المالية أنه في حدود نهاية شهر غشت 2024 بلغت هذه النسبة 44,3%.
- أدرج المخطط المديري لنقل الكهرباء (2023 - 2027) استثمارات هامة، حيث ستتضاعف خمس مرات مقارنة مع المتوسط السنوي للاستثمارات خلال الفترة ما بين 2009 و2022. ومن بين أهمها إنجاز مشروع نقل الكهرباء بالجهد العالي بين جنوب المملكة ووسطها؛
- بخصوص حوكمة القطاع الطاقى، قامت الوزارة المعنية بإحداث مديرية مكلفة بالاستراتيجية والتوقعات والرصد والتعاون في هيكلها التنظيمي الجديد؛
- عرفت عملية نقل منشآت الطاقة المتجددة التابعة للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب إلى وكالة "مازن" تقدما في ما يخص النقط الأساسية المتعلقة بهذه العملية، حيث تم عقد اجتماع

- للتحكيم بين المؤسستين، تحت إشراف وزيرة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة ووزيرة الاقتصاد والمالية، وتم التوافق على مجموعة من المقترحات المتعلقة بالنقط العالقة في هذه العملية؛
- بخصوص النجاعة الطاقوية، باشرت الوزارة الوصية تحديث الاستراتيجية الوطنية للنجاعة الطاقوية بالتشاور مع القطاعات المعنية وبتعاون مع الوكالة المغربية للنجاعة الطاقوية، كما تم إطلاق مخططات عمل جهوية للنجاعة الطاقوية وإزالة الكربون على صعيد جهات المملكة؛
 - مباشرة الإعداد لوضع منظومة لتتبع وتقييم إجراءات النجاعة الطاقوية بما فيها تلك المتعلقة بالبرامج وتطبيق النصوص التنظيمية في هذا المجال.
- إضافة إلى هذه الإجراءات التي هي في طور التفعيل، يقوم المجلس سنويا بتتبع تنفيذ التوصيات الصادرة عنه، وذلك من خلال منصة إلكترونية متاحة للجهاز الخاضع للرقابة، يتم من خلالها تقييم مدى تنفيذها وفعاليتها.

✚ خلاصة المهمة

أبرزت المهمة الرقابية عددا من النقائص على مستوى تحديد بعض أهداف الاستراتيجية الطاقوية الوطنية، وخصوصا في ما يتعلق بقطاعات الكهرباء والمحروقات والتتقيب عن الهيدروكربونات، كما خلصت إلى ضرورة تحسين الحوكمة والقيادة بالقطاع الطاقوي، وكذا تسريع وتيرة تنزيل عدد من الإجراءات المرتبطة على الخصوص بالإطار القانوني وبآليات التمويل، وذلك لبلوغ الأهداف المنشودة في أفق سنة 2030، ولاسيما ما يتعلق منها بالطاقات المتجددة والنجاعة الطاقوية.

المطلب الثالث: مهمة الفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية

✚ السياق العام لإنجاز المهمة والمعطيات الرئيسية

يواجه القطاع الفلاحي في المغرب تحديات كبيرة بسبب التغيرات المناخية، مثل انخفاض التساقطات المطرية، وارتفاع درجات الحرارة، وزيادة شدة وتواتر الظواهر المناخية غير العادية. تؤدي هذه التغيرات، بالإضافة إلى ضعف ترشيد استخدام المياه، إلى تقليص الموارد المائية المتاحة، مما يؤثر سلبا على الإنتاج الفلاحي. كما يواجه القطاع تحدي الأمن الغذائي من خلال ضرورة زيادة الإنتاج الزراعي وتحسين كفاءة استخدام الموارد، مع الحفاظ على استدامة الموارد الطبيعية في ظل التغيرات المناخية، التي أصبحت آثارها ملموسة وستزداد حدة في المستقبل وفق التوقعات العلمية لخبراء المناخ.

وتتدرج هذه المهمة في إطار رؤية مندمجة لتدقيق القضايا المرتبطة بالبيئة والاقتصاد الأخضر ذات الأولوية، لاسيما في قطاع حيوي كقطاع الفلاحة، وذلك بالنظر للمعطيات التالية:

- يُصنف المغرب ضمن المناطق شديدة التأثر بتغير المناخ (climate hotspot) وفقا للتقرير الأخير للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ؛
- عرف المغرب 20 سنة من الجفاف خلال السبعين سنة الماضية. وتشير التوقعات العلمية إلى انخفاض التساقطات المطرية بنسبة 20% في أفق سنة 2050؛
- يساهم القطاع الفلاحي بنسبة 13% في الناتج الداخلي الخام و38% في التشغيل ثلثاها (3/2) في العالم القروي؛
- يضم المغرب 8,7 مليون هكتار من الأراضي الصالحة للفلاحة، 80% منها بورية (غير مسقية)؛
- يعتبر القطاع الفلاحي ثاني أكبر مصدر للغازات الدفيئة على الصعيد الوطني بحصة تقدر بحوالي 22.8% سنة 2018.

🚩 أهداف المهمة

1. تقييم مدى الأخذ بعين الاعتبار لآثار التغيرات المناخية في الاستراتيجيات الفلاحية؛
2. تقييم فعالية برامج التخفيف والتكيف التي تنفذها الوزارة المكلفة بالفلاحة لمواجهة هذه الآثار في إطار المساهمة المحددة وطنيا في مجال مكافحة التغير المناخي كما تم تحديدها في اتفاقية باريس للمناخ لسنة 2015.

🚩 الأسئلة الرقابية

تمت عملية التقييم باعتماد رقابة الأداء خلال الفترة من 2008 إلى 2023. وتم تحديد الأسئلة الرقابية كالتالي:

- ✓ هل الآليات الاستراتيجية والتشريعية المعتمدة فعالة في التخفيف من آثار التغيرات المناخية على القطاع الفلاحي؟
- ✓ هل مكنت برامج التخفيف التي تنفذها الوزارة المكلفة بالفلاحة من خفض انبعاثات الغازات الدفيئة الصادرة عن القطاع الفلاحي، ومن بلوغ الأهداف والالتزامات التي تعهدت بها الدولة؟
- ✓ هل أسهمت برامج التكيف المنفذة في الحد من آثار التغيرات المناخية على القطاع الفلاحي، مع مراعاة مجالات الهشاشة التي تم تحديدها؟
- ✓ هل تم إدماج البحث العلمي الفلاحي في مواضيع ذات صلة بالتغيرات المناخية، وكيف يتم استثمار نتائج هذا البحث وتثمينها؟
- ✓ ما هي التدابير المتخذة لتنفيذ الغايات المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة ذات الصلة بالقطاع الفلاحي والتغيرات المناخية، ولا سيما الهدف الثاني والهدف الثالث عشر؟

وللإجابة على هذه الأسئلة، اعتمد التقرير على المحاور التالية:

1. الإطار القانوني والاستراتيجي للتغيرات المناخية في القطاع الفلاحي؛

2. برامج التخفيف والتكيف في القطاع الفلاحي.

✚ موجز منهجية التدقيق

تم تنفيذ هذه المهمة عبر ثلاث مراحل رئيسية، هي: مرحلة التخطيط، ومرحلة التنفيذ، ومرحلة إعداد التقرير. تمثلت مرحلة التخطيط في الإحاطة بمختلف الجوانب المرتبطة بموضوع المهمة، ومراجعة الوثائق الموضوعية رهن إشارة فريق المهمة. كما شارك أعضاء الفريق في عدة ندوات وفعاليات ذات صلة بالموضوع، نظمها مؤسسات مختلفة، من بينها جامعة محمد السادس متعددة التخصصات التقنية، ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة، والمعرض الدولي للفلاحة بالمغرب، ومركز الكفاءات للتغيرات المناخية. وعقب استكمال هذه المرحلة، تم إعداد دراسة أولية ووضع مخطط للرقابة بهدف تأطير تنفيذ مهام المراقبة وضبط منهجيتها بشكل أدق.

أما مرحلة التنفيذ، فقد ارتكزت أساسا على دراسة وتحليل الاستراتيجيات الفلاحية ومختلف التقارير التي أنجزها المجلس علاقة بالموضوع، فضلا عن الاطلاع على دراسات ومقالات علمية متخصصة في هذا المجال. كما قام فريق التدقيق بتحليل فعالية البرامج المنفذة من قبل الوزارة المكلفة بالفلاحة في إطار المساهمة المحددة وطنيا لمكافحة التغير المناخي استنادا إلى الإحصائيات والبيانات المتوفرة وكذا الجرد الذي تم إنجازه في إطار التقرير الثالث المحين لكل سنتين. إضافة إلى اللقاءات مع مختلف أصحاب المصلحة (الجمعيات المهنية، والفلاحين، والإدارات المركزية، والمعهد الوطني للبحث الزراعي، ووكالة التنمية الفلاحية، والوكالة الوطنية للمياه والغابات).

وفي النهاية، تم إعداد تقرير يتضمن نتائج التقييم والتوصيات اللازمة لتحسين استجابة القطاع الفلاحي لهذه التحديات.

✚ أهم الملاحظات والنتائج

يعد قطاع الفلاحة في المغرب من بين أهم القطاعات الحيوية التي تتأثر بشكل مباشر بالتغيرات المناخية. وعلى الرغم من وجود مجموعة من الإجراءات التي تم اتخاذها بهدف مواجهة هذه التحديات، إلا أن هناك حاجة لمقاربة شمولية تضمن التناسق بين التنمية المستدامة والتكيف مع التغيرات المناخية. وينبغي أن تتضمن هذه المقاربة تعزيز الابتكار التكنولوجي، وتحسين إدارة الموارد المائية، ودعم الفلاحين من خلال التوعية لتحقيق مرونة أكبر أمام التحديات المناخية المتزايدة. وقد سجل المجلس بهذا الخصوص ما يلي:

أولاً. الإطار القانوني والاستراتيجي للتغيرات المناخية في القطاع الفلاحي

- عدم إصدار النصوص التطبيقية خاصة تلك ذات الأولوية في مجال التنمية المستدامة؛
- ضعف الالتقائية والتكامل بين الاستراتيجيات الفلاحية والتوجهات الاستراتيجية المتعلقة بالتغيرات المناخية؛
- غياب رؤية مندمجة لتطوير التكنولوجيا الفلاحية لتلبية الاحتياجات الخاصة بالقطاع وتحديات تغير المناخ.

ثانياً. برامج التخفيف والتكيف في القطاع الفلاحي

1. برامج التخفيف من انبعاثات الغازات الدفيئة

- غياب مقاربة شمولية لتدابير التخفيف من شأنها الحد من انبعاثات الغازات الدفيئة؛
- عدم التحكم في مخاطر التوسع الحضري والعمراني على الأراضي الفلاحية للحد من انبعاثات الغازات الدفيئة الناتجة عنه؛
- عدم تفعيل برنامج تطوير الطاقات المتجددة في المجال الفلاحي.

2. برامج التكيف مع آثار التغيرات المناخية

- ضعف في ترشيد واستدامة توفير الموارد المائية المخصصة للري؛
- عدم الأخذ بعين الاعتبار مخاطر التغيرات المناخية في مشاريع توسيع وتحديث أنظمة الري؛
- مخاطر تهدد استدامة نظام التأمين ضد المخاطر المناخية.

التوصيات

التوصيات الموجهة إلى الوزارة المكلفة بالفلاحة

- ✓ إعداد وتنفيذ مخططات العمل الموضوعاتية والمخططات الفلاحية الجهوية لاستراتيجية الجيل الأخضر، وملاءمتها بهدف الحرص على الالتقائية والتناسق مع مختلف الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالتغيرات المناخية، في ظل السياق الحالي المتمسم بالتغيرات المناخية والإجهاد الذي تعرفه الموارد المائية؛
- ✓ تبني مقاربة شمولية على مستوى القطاع الفلاحي تضمن التناسق والتكامل بين تحديات التنمية المستدامة وتدابير التخفيف من انبعاثات الغازات الدفيئة والتكيف مع آثار التغيرات المناخية المعتمدة؛

- ✓ وضع نظام لمتابعة ورصد تأثيرات التغيرات المناخية على القطاع، والحرص على الأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجغرافية وقابلية المجالات الترابية والأنظمة الإيكولوجية الخاصة للتأثر بالتغيرات المناخية في إعداد برامج التكيف معها؛
- ✓ اعتماد مصادر انبعاثات الغازات الدفيئة الرئيسية، وتخصيص الأراضي حسب الاستعمال، وترشيد استغلال الموارد المائية وحمايتها، كعناصر رئيسية في إعداد مختلف التدابير والمشاريع الفلاحية؛
- ✓ تسريع وتيرة إنجاز المشاريع المتعلقة بتوفير مياه الري من مصادر غير تقليدية خاصة تحلية مياه البحر وتشجيع استعمال الطاقات المتجددة في مجال الري الفلاحي مع الحرص على ضمان المراقبة الميدانية من أجل ترشيد استعمال مياه الري؛
- ✓ استعمال نظام الإعانات المالية للدولة كآلية لتشجيع الممارسات الفلاحية المرنة في مواجهة التغيرات المناخية؛
- ✓ إرساء نظام مستدام وفعال للتأمين الفلاحي ضد المخاطر المناخية؛
- ✓ اعتماد رؤية مندمجة للبحث العلمي الزراعي تهم التغيرات المناخية في المجال الفلاحي وترجمتها إلى عقود برامج مع مختلف مؤسسات البحث الزراعي.

✚ الأثر

- على إثر تبليغ تقرير المهمة لكل من رئاسة الحكومة، ووزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، ووزارة الاقتصاد والمالية، بدأت الحكومة في تفعيل مجموعة من الإجراءات نذكر منها:
- الوزارة المكلفة بالفلاحة بصدد إعداد آليات جديدة للتأمين الفلاحي المتعدد المخاطر تأخذ بعين الاعتبار الملاحظات المسجلة وذلك في إطار المساعدة التقنية للبنك الدولي وتمويل للوكالة الفرنسية للتنمية؛
 - توقيع اتفاقية بين الوزارة المكلفة بالفلاحة ووزارة الاقتصاد والمالية من أجل تمويل مشروع نموذجي لاستعمال الطاقة الشمسية لضخ مياه الري على مساحة 51.000 هكتار؛
 - تسريع وتيرة إنجاز مشاريع محطات تحلية مياه البحر؛
 - النصوص التطبيقية الخاصة بالقانون رقم 49.17 حول التقييم البيئي الاستراتيجي، في طور المصادقة.
- إضافة إلى هذه الإجراءات، يقوم المجلس سنوياً بمتابعة تنفيذ التوصيات الصادرة عنه، وذلك من خلال منصة إلكترونية متاحة للجهاز الخاضع للرقابة، يتم من خلالها تقييم مدى تنفيذها وفعاليتها.

✚ خلاصة المهمة

على الرغم من المجهودات المبذولة في مجال تعزيز التنمية المستدامة خلال العقود الماضية، فقد تم تسجيل قصور على مستوى التنسيق والالتقائية والتناسق بين الاستراتيجيات الفلاحية والتوجهات الاستراتيجية المتعلقة بالتغيرات المناخية. كما أن تحقيق الأهداف المنشودة في استراتيجية الجيل الأخضر (الاستراتيجية الفلاحية) يستدعي مضاعفة الجهود والأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجغرافية وقابلية المجالات الترابية والأنظمة الأيكولوجية الخاصة للتأثر بالتغيرات المناخية وتخصيص الأراضي حسب الاستعمال وترشيد استغلال الموارد المائية وحمايتها كعناصر رئيسية في إعداد مختلف التدابير والمشاريع الفلاحية. وهو ما يستدعي وضع آليات تسمح بتتبع وتقييم درجة التعرض للظواهر المرتبطة بالتغيرات المناخية وتأثيراتها على القطاع، بصفة دائمة ومستمرة، من أجل التوفر على معطيات تساعد في إعداد استراتيجيات ومخططات العمل المرتبطة بالتكيف بشكل أفضل. كما سجل أن تدابير التخفيف من انبعاثات الغازات الدفيئة التي تم تنفيذها لم تنجح في خفض تطور الغازات المنبعثة من القطاع كما كان متوقعا.

وفي ظل هذه التحديات، فإن تعزيز البحث العلمي الزراعي والابتكار التكنولوجي الفلاحي من خلال توفير الموارد اللازمة وتبني رؤية مندمجة لمكافحة آثار التغيرات المناخية في المجال الفلاحي حول المواضيع ذات الأولوية والتي تعالج الإشكاليات المطروحة على المستوى المحلي والوطني وكذا على مستوى سلاسل الإنتاج مع التركيز على الفلاحة العائلية والاجتماعية وحماية التربة وترشيد استعمال المياه وتطوير البذور المقاومة للجفاف.

المطلب الرابع: قراءة تركيبية لنتائج المهمات الرقابية الثلاث

يمثل الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر تحولا بنويا في نموذج التنمية، يقوم على إعادة توجيه السياسات العمومية بما يحقق التوازن بين النمو الاقتصادي، وتقليص انبعاثات الغازات الدفيئة، وتعزيز مرونة القطاعات الحيوية، وحماية الموارد الطبيعية. غير أن تقييم هذا الانتقال لا يمكن أن يتم عبر مقارنة قطاعية مجزأة، لأن القضايا المرتبطة به تتسم بطابعها الأفقي وبتربط أبعادها. ومن ثم، فإن فهم دينامية الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر يقتضي فحص مدى اتساق السياسات العمومية ضمن منظومة واحدة، تجمع بين التخفيف والتكيف والحوكمة والتمويل.

وفي هذا الإطار، تبرز أهمية المنهجية المعتمدة من طرف المجلس الأعلى للحسابات من خلال برمجة ثلاث مهمات رقابية مترابطة شملت الاستراتيجية الطاقية الوطنية، والإجراءات والتدابير الوطنية لمواجهة التغيرات المناخية، وقطاع الفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية. ولا تكمن القيمة المضافة لهذه المهمات في مجرد تعدد مواضيعها، بل في كونها تعكس تصورا رقابيا يقوم على استهداف قطاعات ذات أثر كربوني ومالي مرتفع، مع التركيز على الترابط بين التخفيف والتكيف والحوكمة، واعتماد تحليل متعدد الأبعاد يشمل

الإطار القانوني والمؤسسي والاستراتيجي والمالي والتقني. وعليه، فإن هذه المهمات لا يجب قراءتها بوصفها عمليات رقابية قطاعية مستقلة، بل باعتبارها مكونات لمسار رقابي يروم فحص الالتقائية البيئية للاقتصاد الأخضر.

وتظهر قراءة نتائج المهمة المتعلقة بتقييم الاستراتيجية الطاقية الوطنية، أن المجلس لم يحصر تدقيقه في حدود المؤشرات التقنية أو الإنجازات المادية، بل ركز أساساً على ملائمة الإطار الاستراتيجي، واتساق الأهداف، وآليات القيادة والتتبع. وتكتسب هذه المهمة أهمية خاصة بالنظر إلى أن قطاع الطاقة يمثل المصدر الرئيسي لانبعاثات الغازات الدفيئة وطنياً، بما يجعله ركيزة أساسية في سياسات التخفيف. ولذلك، فإن أي قصور في حوكمة هذا القطاع أو في تحيين أدوات التخطيط أو في تتبع تنفيذ الاستراتيجية لا يظل محصوراً في المجال الطاقى، بل ينعكس مباشرة على قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المناخية، وعلى كلفة الانتقال الطاقى، وعلى حجم الاستثمارات العمومية والخصوصية اللازمة لتحقيقه. ومن هذا المنظور، فإن نتائج هذه المهمة تبرز أن نجاح الاقتصاد الأخضر لا يرتبط فقط بتوسيع الاستثمار في الطاقات المتجددة أو النجاعة الطاقية، بل يفترض قبل ذلك وجود منظومة قيادة وتخطيط وتقييم قادرة على تحويل هذه الاستثمارات إلى نتائج ملموسة وقابلة للقياس.

أما المهمة المتعلقة بتقييم الإجراءات والتدابير الوطنية لمواجهة التغيرات المناخية، فقد أبرزت بعداً أكثر شمولاً يتمثل في فحص الإطار القانوني والمؤسسي والتمويلي الذي يؤطر العمل المناخي. وقد كشفت هذه المهمة عن اختلالات ذات طابع هيكلي، من قبيل عدم اكتمال الإطار التشريعي، وغياب تدابير ملزمة تحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات، وكذا محدودية إدماج البعد المناخي في بعض السياسات الوطنية والترايبية، فضلاً عن إشكالات تتعلق بالمؤشرات ونظام القياس والإبلاغ والتحقق، وبالتفصيل المناخي والتصنيف الأخضر وسوق الكربون. وتكشف هذه النتائج أن الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر لا يمكن أن يقوم على مبادرات قطاعية معزولة، بل يحتاج إلى إطار حوكمة متكامل يضمن وضوح المسؤوليات، واستقرار المرجعية التشريعية، وفعالية أنظمة التتبع والتقييم، وربط التمويل بالأهداف والنتائج. وبذلك، فإن هذه المهمة تنقل الرقابة من مستوى تقييم البرامج إلى مستوى اختبار الجاهزية المؤسسية للدولة في تدبير التحول المناخي باعتباره مدخلاً رئيسياً للاقتصاد الأخضر.

وفي ما يخص المهمة المرتبطة بقطاع الفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية، فقد أظهرت النتائج أن هذا القطاع يجسد ركيزة التكيف والمرونة داخل الاقتصاد الأخضر، بالنظر إلى ارتباطه الوثيق بالأمن الغذائي واستدامة الموارد المائية والتوازن الاجتماعي في الوسط القروي. وقد أبرز التقرير أن انخفاض التساقطات وارتفاع درجات الحرارة وتواتر الظواهر المناخية غير العادية أثرت سلباً على الموارد المائية والإنتاج

والمردودية الزراعية، كما سجل عددا من الاختلالات التي تعكس فجوة بين التخطيط الوطني والتزويل الترابي، سواء على مستوى استكمال الإطار القانوني أو اعتماد المخططات الجهوية أو إدماج المخاطر المناخية ضمن برمجة مشاريع الري والتأمين الفلاحي. وتكشف هذه النتائج أن التكيف المناخي لا يتحقق بمجرد إعلان استراتيجيات فلاحية جديدة، بل يتطلب بناء آليات تنفيذ فعالة تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجالات الترابية، وترتبط الاستثمار العمومي بأهداف واضحة في مجال استدامة الموارد ومرونة الإنتاج.

وإذا كانت كل مهمة من هذه المهمات الثلاث تكشف اختلالات خاصة بقطاع أو مجال معين، فإن القراءة التركيبية لنتائجها تقضي إلى استخلاص أعمق يتمثل في أن نجاح الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر رهين بتكامل ثلاثة عناصر مترابطة. يتمثل العنصر الأول في وضوح الإطار القانوني والمؤسسي والاستراتيجي، إذ تبين المهمات الثلاث أن التحدي لا يكمن في غياب الاستراتيجيات بقدر ما يكمن في استكمال الإطار التشريعي، وتحسين التنسيق بين المتدخلين، وضمان اتساق الأهداف والبرامج. ويتمثل العنصر الثاني في فعالية آليات الحوكمة والقياس والتتبع، حيث أظهرت النتائج أن محدودية المؤشرات وضعف أنظمة الرصد والتقييم تشكل عائقا أساسيا أمام قياس التقدم الحقيقي وتوجيه السياسات بفعالية. أما العنصر الثالث فيتمثل في نجاعة التمويل وربطه بالأثر، لأن تعبئة الموارد المالية، مهما بلغت أهميتها، لا تضمن في حد ذاتها نجاح الانتقال الأخضر ما لم تقترن بتصنيف واضح للاستثمارات، وبمؤشرات أداء، وبآليات تقييم تضمن تحويل التمويل إلى نتائج بيئية واقتصادية ملموسة.

وانطلاقا من ذلك، تكشف القراءة التكاملية للمهام الثلاث عن ترابط سببي واضح: فقطاع الطاقة يمثل ركيزة التخفيف من الانبعاثات، والحوكمة المناخية تمثل الإطار القانوني والمؤسسي والتمويلي الذي يؤطر هذا الانتقال، في حين تمثل الفلاحة ركيزة التكيف والمرونة في مواجهة آثار التغير المناخي. ويعني ذلك أن أي خلل في إحدى هذه الركائز لا يظل محصورا في مجال محدد، بل ينعكس على المنظومة برمتها، بما يؤكد أن التحدي الذي ترصده هذه المهمات ليس تحديا قطاعيا، وإنما هو تحدٍ منظومي يرتبط بقدرة الدولة على تأمين الالتقاء بين السياسات العمومية في سياق الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.

كما تبرز هذه النتائج أن المخاطر البيئية لم تعد مجرد إشكالات قطاعية أو موضوعات تدبيرية، بل أصبحت تتحول تدريجيا إلى مخاطر اقتصادية ومالية ذات بعد سيادي. فالاختلال في تنفيذ الاستراتيجية الطاقية قد يؤدي إلى ارتفاع كلفة الانتقال مستقبلا وإلى تقليص فرص تعبئة التمويل الأخضر، كما أن ضعف التكيف في القطاع الفلاحي قد ينعكس على الميزان التجاري من خلال زيادة الواردات الغذائية، أو على الميزانية العامة عبر تنامي تكاليف الدعم والتأمين والتدخلات الاستعجالية. ومن ثم، فإن الرقابة البيئية، كما تجلت

في هذه المهمات، لا تمثل فقط تدقيقا للسياسات القطاعية، بل تبرز أيضا باعتبارها أداة استشرافية لرصد المخاطر النظامية التي قد تهدد الاستدامة الاقتصادية والمالية للدولة في سياق التغيرات المناخية.

وبهذا المعنى، فإن دور المجلس الأعلى للحسابات في هذا المجال لا يقتصر على تسجيل الاختلالات أو تقديم توصيات جزئية، بل يمتد إلى بناء تصور رقابي استراتيجي يسائل مدى الاتساق بين السياسات، وقابلية الأهداف للقياس، ونجاعة الاستثمار العمومي، وحدود التكامل بين التخفيف والتكيف والحوكمة. وهي قراءة تمنح للرقابة البيئية بعدا يتجاوز الممارسة القطاعية الضيقة، لتصبح إحدى الآليات الجوهرية لمواكبة التحول نحو اقتصاد أخضر قائم على الاستدامة والفعالية والمساءلة.

ومن هذا المنطلق، تسمح القراءة التركيبية للمهام الثلاث بإبراز الدور المتنامي للأجهزة العليا للرقابة في مواكبة التحولات المرتبطة بالاقتصاد الأخضر. فهذه الأجهزة لم تعد تكتفي بتقييم حسن تدبير الموارد العمومية، بل أصبحت تضطلع بدور استراتيجي يتمثل في تحليل مدى قدرة السياسات العمومية على مواجهة المخاطر البيئية والمناخية التي قد تتحول تدريجيا إلى مخاطر اقتصادية ومالية ذات بعد سيادي. وبذلك، تبرز الرقابة البيئية كأحدى الآليات الأساسية لتعزيز الحوكمة العمومية، حيث تمكن من تحسين جودة القرار العمومي وتوجيه السياسات والاستثمارات نحو مسارات أكثر استدامة وكفاءة في استخدام الموارد.

وعليه، فإن تجربة المجلس الأعلى للحسابات في تدقيق القضايا المرتبطة بالتغيرات المناخية تشكل نموذجا عمليا يبرز كيف يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تساهم في دعم مسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر، ليس فقط من خلال رصد الاختلالات، بل أيضا عبر تقديم تحليلات وتوصيات تساعد على تعزيز الاتساق بين السياسات العمومية وتحسين فعالية التدخلات الحكومية في مواجهة التحديات البيئية والمناخية. وهو ما يمنح للرقابة البيئية بعدا استراتيجيا يتجاوز حدود التدقيق القطاعي، ليجعلها أحد المكونات الأساسية لمنظومة الحوكمة الموجهة لتحقيق التنمية المستدامة.

الجزء الثالث: خلاصات وتوصيات

الفصل الأول: الخلاصات

يبين هذا البحث، استنادا إلى التأصيل النظري والتحليل التطبيقي المعتمد على التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2023-2024، أن الرقابة البيئية لم تعد مجرد وظيفة تقنية تقتصر على فحص مدى احترام التشريعات أو تقييم برامج بيئية محدودة النطاق، بل أصبحت أداة استراتيجية لتقييم مسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر في أبعاده المؤسسية والمالية والقطاعية. ويعكس هذا التحول اتساع نطاق عمل

الأجهزة العليا للرقابة ليشمل تحليل السياسات والبرامج العمومية ذات الأثر البيئي والمناخي، وتقييم قدرتها على تحقيق التوازن بين متطلبات النمو الاقتصادي والحفاظ على الموارد الطبيعية والحد من المخاطر البيئية.

وقد أظهر التحليل النظري أن الاقتصاد الأخضر يمثل تحولاً في منطق تدبير الشأن العام، حيث ينتقل النموذج التنموي من مقارنة تقوم على تعظيم النمو الاقتصادي بمعزل عن الاعتبارات البيئية إلى نموذج يركز على استدامة الرأسمال الطبيعي وترشيد استخدام الموارد وتقليل المخاطر المناخية ذات الأثر المالي. كما أبرز هذا التحليل أن تطور المعايير المهنية الدولية للأجهزة العليا للرقابة، لاسيما في إطار المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ومجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي، أسهم في ترسيخ رقابة الأداء كإطار منهجي ملائم لتدقيق السياسات البيئية والمناخية، نظراً لقدرتها على تحليل الحوكمة وتقييم فعالية البرامج العمومية وقياس نتائجها.

وعلى المستوى التطبيقي، أظهرت دراسة المهمات الثلاث المتعلقة بالاستراتيجية الطاقية الوطنية، والإجراءات الوطنية لمواجهة التغيرات المناخية، وقطاع الفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية، أن التحديات الأساسية المرتبطة بالانتقال نحو الاقتصاد الأخضر لا تكمن في غياب الاستراتيجيات أو البرامج، بل ترتبط أساساً بمدى توفر شروط الفعالية المؤسسية والتنفيذية. فقد أبرزت نتائج مهمة تقييم الاستراتيجية الطاقية الوطنية أهمية تعزيز الحوكمة القطاعية وتحسين أدوات التخطيط الاستراتيجي، بالنظر إلى كون قطاع الطاقة يمثل حوالي 67.3% من إجمالي الانبعاثات الوطنية للغازات الدفيئة، فضلاً عن ارتباطه المباشر بالأمن الطاقوي والاستدامة المالية للاستثمارات المرتبطة بالانتقال الطاقوي.

أما في ما يتعلق بالسياسات المناخية، فقد كشفت المهمة المتعلقة بالإجراءات الوطنية لمواجهة التغيرات المناخية عن مجموعة من التحديات الهيكلية المرتبطة بعدم اكتمال الإطار التشريعي المنظم للعمل المناخي، وضعف تفعيل نظام القياس والإبلاغ والتحقق، إضافة إلى محدودية إدماج البعد المناخي في أدوات التخطيط المالي. وتبرز هذه النتائج أن الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر يتطلب منظومة مؤسسية ومالية متكاملة تضمن الاتساق بين السياسات العمومية، وقابلية قياس نتائجها، وربط التمويل المناخي بالأثر الفعلي للبرامج العمومية.

وفي ما يتعلق بالقطاع الفلاحي، فقد أظهرت المهمة الرقابية المرتبطة بقدرة القطاع على مواجهة التغيرات المناخية أن تعزيز المرونة المناخية يظل رهيناً باستكمال الإطار القانوني والتنظيمي، وتسريع تنزيل المخططات الجهوية، وتعزيز الاستثمارات في البنيات التحتية المرتبطة بالمياه والري، فضلاً عن تطوير

أنظمة التأمين ضد المخاطر المناخية. ويعكس ذلك الأهمية الاستراتيجية لهذا القطاع باعتباره من أكثر القطاعات تأثراً بآثار التغيرات المناخية، وفي الوقت نفسه أحد الركائز الأساسية للأمن الغذائي والتنمية القروية.

ويظهر التحليل التركيبي لهذه المهمات الثلاث أن الاقتصاد الأخضر يقوم على ترابط وثيق بين ثلاثة أبعاد رئيسية تتمثل في سياسات التخفيف من الانبعاثات عبر التحول الطاقى، وإرساء حوكمة مناخية فعالة تؤطر التخطيط والتمويل، وتعزيز التكيف في القطاعات الأكثر عرضة للمخاطر المناخية (كما يوضح الشكل التالي). ويعني ذلك أن أي خلل في أحد هذه الأبعاد ينعكس مباشرة على فعالية منظومة الانتقال الأخضر برمتها.

مخطط معلوماتي توضيحي لأبعاد الاقتصاد الأخضر



كما يتضح من خلال هذه القراءة أن الإجابة عن الإشكالية المطروحة من خلال هذا البحث، تتمثل في القول بأن الرقابة العليا للمالية العمومية تضطلع بدور متزايد الأهمية في مواكبة التحولات المرتبطة بالاقتصاد الأخضر، إذ لا تقتصر وظيفتها على رصد الاختلالات، بل تمتد إلى تحليل المخاطر البيئية ذات الأثر المالي، وتقييم مدى اتساق السياسات العمومية، وتعزيز قابلية قياس النتائج وربط التمويل بالأثر. وبذلك لم تعد الرقابة البيئية مجرد امتداد لعمل الأجهزة العليا للرقابة في اتجاه موضوع جديد، بل تشكل أداة أساسية

لضمان الاستدامة المالية والاقتصادية للسياسات البيئية والمناخية، وإعادة تعريف لدور هذه الأجهزة في منظومة الحوكمة العمومية.

الفصل الثاني: توصيات عامة

في ضوء التحليل النظري والتطبيقي الذي تضمنه هذا البحث، يتضح أن التحديات المرتبطة بالتغيرات المناخية والانتقال نحو الاقتصاد الأخضر تفرض على الأجهزة العليا للرقابة تطوير مقارباتها الرقابية بما يتلاءم مع الطابع المعقد والمتداخل لهذه القضايا. ويبرز تحليل تجربة المجلس الأعلى للحسابات أن الرقابة البيئية يمكن أن تشكل أداة فعالة لتعزيز الحوكمة العمومية وتحسين جودة السياسات المرتبطة بالاستدامة.

وفي هذا الإطار، يشكل تعزيز التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة، وخاصة في إطار الأربوساي، رافعة أساسية لتبادل الخبرات وتطوير الأدوات المنهجية القادرة على مواكبة التحولات الكبرى المرتبطة بالاقتصاد الأخضر والتنمية المستدامة.

وبهذا الخصوص، نقترح التوصيات الاستراتيجية العامة التالية:

1. اعتماد مقارنة رقابية شمولية لتدقيق الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر

أظهرت المهمات الرقابية وجود تداخل في الاختصاصات وضعف في التنسيق بين القطاعات المعنية (الطاقة، الفلاحة، البيئة)، مما يحد من فعالية التدخلات العمومية.

لذلك، يوصى باعتماد الأجهزة العليا للرقابة مقارنة رقابية أفقية تقوم على تقييم مدى اتساق السياسات العمومية المرتبطة بالاقتصاد الأخضر ضمن منظور شمولي يدمج بين سياسات التخفيف من الانبعاثات، وآليات التكيف مع التغيرات المناخية، وأدوات الحوكمة والتمويل. ومن شأن هذه المقاربة أن تمكن الأجهزة العليا للرقابة من تحليل الترابط بين القطاعات الاستراتيجية، مثل الطاقة والفلاحة والمياه، بما يسمح بتقييم الأثر الإجمالي للسياسات العمومية على مسار الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر.

2. إدماج تحليل المخاطر البيئية والمناخية ضمن الرقابة على المالية العمومية

أظهرت نتائج هذا البحث أن المخاطر البيئية والمناخية قد تتحول تدريجياً إلى مخاطر اقتصادية ومالية ذات أثر مباشر على الميزانيات العمومية والاستثمارات الكبرى. ومن ثم، يوصى بتطوير أدوات رقابية تسمح بإدماج تحليل المخاطر البيئية ضمن عمليات رقابة الأداء ورقابة المالية العمومية، بما يعزز قدرة الأجهزة العليا للرقابة على تقييم الاستدامة المالية للسياسات البيئية والمناخية وعلى استباق الآثار الاقتصادية للتغيرات المناخية.

3. تطوير القدرات المنهجية للأجهزة العليا للرقابة في مجال الرقابة البيئية

يتطلب تدقيق السياسات المرتبطة بالاقتصاد الأخضر توفر كفاءات متعددة التخصصات تجمع بين المعرفة الاقتصادية والبيئية والتقنية. ولذلك يوصى بتعزيز برامج التكوين المتخصصة لفائدة المدققين في مجالات مثل التغيرات المناخية، والتمويل المناخي، والانتقال الطاقوي، والاقتصاد الدائري، مع تشجيع إدماج خبرات متنوعة داخل فرق التدقيق، بما يضمن قدرة الأجهزة العليا للرقابة على تحليل القضايا البيئية المعقدة بطريقة علمية دقيقة.

4. دعم التعاون الإقليمي بين الأجهزة العليا للرقابة داخل الأرابوساي في مجال الرقابة البيئية

نظرا للطابع العابر للحدود للعديد من القضايا البيئية والمناخية، يوصى بتعزيز التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة على المستوى الإقليمي ولاسيما في إطار الأرابوساي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تنظيم مهمات رقابية مشتركة أو متوازية حول القضايا البيئية ذات الاهتمام المشترك، وتبادل الخبرات والتجارب المرتبطة بتدقيق السياسات البيئية والمناخية، إضافة إلى تطوير أدلة رقابية مشتركة تستند إلى المعايير الدولية مع مراعاة خصوصيات السياقات الوطنية والإقليمية.

5. تطوير أطر منهجية لتدقيق السياسات المرتبطة بالاقتصاد الأخضر

يبرز التحليل الذي تضمنه هذا البحث الحاجة إلى تطوير أطر منهجية متخصصة تسمح للأجهزة العليا للرقابة بتدقيق السياسات المرتبطة بالاقتصاد الأخضر بطريقة منهجية ومنسجمة. ويمكن أن تستند هذه الأطر إلى تحليل أربعة أبعاد مترابطة تشمل الحوكمة المؤسسية، والتخطيط القطاعي، وآليات التمويل الأخضر، ونظم القياس والتتبع. ومن شأن اعتماد مثل هذه الأطر أن يعزز قدرة الأجهزة العليا للرقابة على تقييم فعالية السياسات العمومية المرتبطة بالتحول البيئي والمناخي.

لائحة المراجع

المراجع العربية

- أحمد إسلام أحمد إبراهيم وآخرون: دور الاقتصاد الأخضر في تحقيق النمو الاقتصادي وأهداف التنمية المستدامة في الاقتصاد المصري 1990-2024، المركز الديمقراطي العربي، مصر، 2025.
- أيمن أحمد علي عبد الغفار: تأثير الاقتصاد الأخضر في الاقتصاد القومي. المجلة العلمية لجامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون بأسسوط، العدد 35، الجزء الثاني، مصر، 2023.
- جاوي فايزة ومحمد قواسمية: الاقتصاد البيئي: المفهوم النظري والمؤسسي للاقتصاد الأخضر على المستوى العالمي، مجلة المشكلة الاقتصادية والتنمية العدد 01، الجزائر، 2023.
- نجاه محمد الأمين: الاقتصاد الأخضر ودوره في التنمية المستدامة، مجلة المعرفة للعلوم الإنسانية والتطبيقية، ليبيا، سبتمبر 2025.

التقارير الوطنية

- المجلس الأعلى للحسابات: التقرير السنوي برسم سنة 2023-2024، المغرب، 2024
- المجلس الأعلى للحسابات: التقرير السنوي برسم سنة 2024-2025، المغرب، 2026
- المجلس الأعلى للحسابات: تقرير حول الاستراتيجية الطاقية الوطنية، المغرب، 2024.
- المجلس الأعلى للحسابات: تقرير حول الفلاحة في مواجهة التغيرات المناخية، المغرب، 2024.
- المجلس الأعلى للحسابات: تقرير حول تقييم الإجراءات الوطنية لمكافحة التغير المناخي، المغرب، 2024.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: الاقتصاد الأخضر: فرص لخلق الثروة ومناصب الشغل، إحالة ذاتية رقم 2012/4، المغرب، 2012.
- المملكة المغربية: النموذج التنموي الجديد، المغرب، 2021.
- وزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة: الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، المغرب، 2015.

- Groupe de la Banque Mondiale : Rapport climat et développement du Maroc, Octobre 2022.
- Ministère chargé du Développement durable: 3^{ème} rapport biennal actualisé (BUR) du Maroc dans le cadre de la CCNUCC, Maroc, 2022.
- Ministère chargé du Développement durable: 4^{ème} communication nationale (CN) du Maroc à la CCNUCC, Maroc, 2020.
- Ministère chargé du Développement durable: Contribution déterminée au niveau national, Maroc, 2016.
- Ministère chargé du Développement durable: Contribution déterminée au niveau national, Maroc, 2021.
- Ministère chargé du Développement durable: Contribution déterminée au niveau national (NDC), Maroc, 2025.
- PAGE, La Transition du Maroc vers une Economie Verte : Etat des Lieux et Inventaire, Maroc, 2022.

الأدلة والإرشادات

- ISSAI 300 مبادئ رقابة الأداء، الإنتوساي، 2019.
- إرشادات بشأن التدقيق البيئي لمجموعة عمل الإنتوساي المعنية بالتدقيق البيئي، 2025.
- INTOSAI, GUID 5202: Auditing Sustainable Development: Guidance for Supreme Audit Institutions, 2019.
- INTOSAI-WGEA, Auditing the Government Response to Climate Change Guidance for Supreme Audit Institutions, 2010.
- UNDP. Country-led Evaluation in the Era of the Sustainable Development Goals : A Guidance.

المراجع الأجنبية

- F.H. Smith, F.P. Retief, C. Roos & R.C. Alberts : The evolving role of supreme auditing institutions (SAIs) towards enhancing environmental governance, Impact Assessment and Project Appraisal, 2020.

- François A. et Liliana D. Développement durable : enjeux et trajectoires. Presses de l'université Laval, 2015.
- IMF, Fiscal Monitor : How to Mitigate Climate Change, 2019
- IMF, Fiscal Policies to Address Climate Change, 2019
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2023: Synthesis Report*, Geneva, 2023.
- International Energy Agency (IEA), *World Energy Investment 2023*, Paris, 2023.
- IPCC, Climate Change: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2022
- Ministère des affaires étrangères de la république française: Dossier d'information pour Johannesburg, fiche1, 2002.
- NICOL J. « Naissance et formation du développement durable : une approche historique ». Encyclopédie du développement durable, Editions les Récollets, N° 50, juin 2007.
- OECD, Governance for Climate Action, 2022.
- OECD, The Economic Consequences of Climate Change, OECD Publishing, 2015.
- UNEP. Emissions Gap Report 2023 : Broken Record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again). Nairobi, 2023.
- United Nations Environment Programme (UNEP), *Global Environment Outlook*, UNEP, 2019.
- United Nations Environment Programme (UNEP), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, UNEP, Nairobi, 2011.
- United Nations, Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030), Resolution A/RES/70/1, New York, 2015.

- United Nations, Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution A/RES/70/1, United Nations, New York, 2015.
- World Bank, The Changing Wealth of Nations 2021: Managing Assets for the Future, Washington DC, 2021.
- World Bank, *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, World Bank, Washington DC, 2018.
- World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.

المواقع الالكترونية

- موقع الأمم المتحدة: <http://www.un.org>
- موقع الأمم المتحدة للتنمية المستدامة: <https://www.un.org/sustainabledevelopment>
- موقع برنامج الأمم المتحدة للبيئة: <https://www.unep.org/>
- موقع المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة: <https://www.intosai.org>
- موقع مجموعة العمل المعنية بالتدقيق البيئي: <https://www.environmental-auditing.org>
- موقع مشروع المسح المناخي: <https://climatescanner.org>
- موقع مركز الكفاءات للتغير المناخي: <https://4c.ma>
- موقع شراكة الأمم المتحدة من أجل العمل لصالح الاقتصاد الأخضر (PAGE): <https://www.un-page.org>