



146TH IPU ASSEMBLY
المنامة، البحرين
MANAMA, BAHRAIN
11-15 MARCH 2023 - ٢٠٢٣ مارس 11-15

الجمعية العامة الـ146 للاتحاد البرلماني الدولي

المنامة (11 - 15 آذار/مارس 2023)



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

حلقة نقاش حول إجراءات الرقابة بشأن المناخ

الإثنين، 13 آذار/مارس 2023، 11:30 - 13:00

القاعة الكبرى E، مركز البحرين العالمي للمعارض (EWB)

مذكرة توضيحية

معلومات أساسية

يمثل تغير المناخ تهديداً عالمياً ووجودياً للبشرية وللازدهار البشري والتنمية. من دون إجراءات التكيف والتخفيف الوطنية والدولية الفعالة، تكون المجتمعات البشرية في خطر، حيث يعاني السكان الفقراء والضعفاء من التأثيرات الأكثر إلحاحاً بالدرجة الأولى. استجابة لذلك، تستثمر العديد من الحكومات في إجراءات التخفيف من تغير المناخ والتكيف معه على الصعيدين الوطني والدولي كوسيلة للحد من المخاطر المتعلقة بالمناخ. إن هذا النوع من النهج الاستباقي مجدٍ من الناحية المالية لأن مثل هذا الاستثمار يجعل النظم الاقتصادية والاجتماعية والبيئية أقل عرضة للخطر ويقلل من التكاليف التي سيتعين على البلدان دفعها كتعويضات في ما لو اعتمدت نهجاً أكثر استباقية. ولذلك، فإن التصدي لتغير المناخ كقضية مستعجلة هو أكثر إلحاحاً في البيئة المالية الحالية.

إطار الرقابة والمساءلة بشأن تغير المناخ

تؤدي البرلمانات والمشرعون دوراً أساسياً في الاستجابة لتغير المناخ، بما في ذلك من خلال مناقشة وصياغة التشريعات المناخية الوطنية، والتدقيق في عمل الحكومة وأدائها، من أجل ضمان الوفاء بالالتزامات الوطنية والدولية، وتوجيه آراء ومخاوف الشعب التي يمثلها البرلمان للسلطة التنفيذية.

وبعدّ التدقيق الدقيق والرقابة الصارمة للإنفاق على المناخ عنصراً رئيسياً لدور البرلمان، الأمر الذي يساعد على ضمان أن تكون هذه النفقات فعالة وموجهة وشفافة وكفوءة. يتاح أمام البرلمانيين العديد من السبل



لأداء هذا الدور، بما في ذلك المناقشة البرلمانية والتشريعية، وجلسة طرح الأسئلة، والاستجابات، واللجان. من المهم أيضاً أن تحدد قوانين إطار تغير المناخ المساءلة عن تنفيذ الالتزامات الأساسية التي تتضمنها.

وتقوم حالياً العديد من البرلمانات حول العالم بالرقابة والتدقيق على العمل المناخي الحكومي. يتم معظم هذا العمل عبر لجان البيئة البرلمانية، التي يتمتع بعضها بتفويض محدد للتحقيق في التشريعات والسياسات والإنفاق المتعلقة بالمناخ. ترد مثل هذه اللجان المتخصصة على سبيل المثال في كل من الهند وإيرلندا والفلبين وجنوب إفريقيا وأوغندا والمملكة المتحدة. كما أن لجان الحسابات العامة التي تتولى الرقابة والتدقيق على الموازنة قادرة على النظر في الأداء والنفقات المتعلقة بالمناخ.

وإن الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة هي آلية رئيسية أخرى لمساءلة الحكومة عن العمل المناخي. تقوم بإجراء عمليات مراجعة خارجية لجميع الحسابات العامة، كما يمكنها إجراء عمليات مراجعة على أداء السياسات والبرامج الحكومية. تعد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة جزءاً مهماً من إطار المساءلة العامة في الدولة، إذ إنها توفر الضمان والمعلومات للبرلمان حول موثوقية التقارير المالية، واستخدام الموارد العامة، والأداء الحكومي.

وأكمل عدد من الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة عمليات المراجعة على الأعمال الحكومية للتكيف مع تغير المناخ والتخفيف منه.¹ تمتد عمليات المراجعة المستهدفة هذه إلى مجموعة واسعة من المواضيع، من التقدم المحرز في التكيف مع الصورة الكبيرة وتدابير الحد من انبعاثات غازات الدفيئة، إلى استجابات السياسة البيئية المحددة مثل الانتقال إلى الطاقة النظيفة. يرد عدد قليل من الأمثلة على عمليات المراجعة المالية التي أخذت في الاعتبار أيضاً سياسات محددة تتعلق بالمناخ.² وفقاً لمسح أجرته المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الانتوساي)، يعد التكيف مع المناخ من أكثر مواضيع المراجعة شيوعاً للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الأعوام 2021-2023.³

¹ يحتفظ الفريق العامل لانتوساي المعني بمراجعة الحسابات البيئية بقاعدة بيانات لمراجعة الحسابات البيئية التي تقوم بها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، والتي تتضمن صفحة مخصصة لعمليات مراجعة تغير المناخ. راجع: INTOSAI WGEA، "INTOSAI WGEA Audit Database": <https://www.environmental-auditing.org/audit-database/issue/>

² المرجع السابق نفسه.

³ الفريق العامل لانتوساي المعني بمراجعة الحسابات البيئية، مراجعة الحسابات البيئية والمناخية بتزايد - المسح العاشر للفريق العامل لانتوساي المعني بمراجعة الحسابات البيئية بشأن المراجعة البيئية (هلنسكي، 2021): https://www.environmental-auditing.org/media/117588/wgea-10th_intosai_wgea_survey_publication.pdf.



وينبغي أن تكون أهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس- أول اتفاق عالمي ملزم بشأن مكافحة تغير المناخ- محط تركيز أعمال الرقابة والمراجعة البرلمانية على الأداء والنفقات المتعلقة بالمناخ. تدعم الإنتوساي بالفعل الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في مراجعة مدى الاستعداد الوطني لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وينبغي على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في البلدان النامية التي تشعر فعلياً بآثار تغير المناخ أن تعالج مجالات المخاطر وآثار تغير المناخ. وفي الوقت نفسه، ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في تلك البلدان التي تعهدت بتقديم دعم مالي لتحقيق أهداف اتفاق باريس التركيز في ما إذا كانت الحكومات تفي بأهداف التمويل هذه. تشير دراسة⁴ أجراها الفريق العامل لإنتوساي المعني بمراجعة الحسابات البيئية إلى أن هذه الأهداف بعيدة التحقيق. في العام 2021، على سبيل المثال، قام مكتب المراجعة الوطني في فنلندا بمراجعة تسيير وفعالية التمويل الدولي للمناخ في البلاد، على النحو المنصوص عليه في اتفاق باريس، واستخلص استنتاجات مختلطة.⁵

ويتضمن الكثير من أعمال الرقابة المتعلقة بالمناخ التي تقوم بها البرلمانات والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مراجعة أو تقييم أداء التشريعات والسياسات المناخية. لقد تم التركيز بشكل أقل على المراقبة المستمرة أو المنهجية أو على مستوى الحكومة للإنفاق المتعلق بالمناخ. ومع ذلك، فإن الإشراف على هذا الإنفاق هو أمر حيوي لضمان أن التمويل يلبي هدف التخفيف من تغير المناخ والتكيف معه.

الأهداف

إدراكاً للحاجة الملحة والمتزايدة للتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، والاستثمار الحكومي المتواصل في العمل المناخي الوطني والدولي، تهدف حلقة النقاش هذه إلى مراجعة كيفية قيام البرلمانات والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بالرقابة حالياً على الأداء والنفقات المرتبطتين بالمناخ. سيناقش أعضاء فرق المناقشة أفضل الممارسات، والثغرات القائمة، والتحديات التي تواجه عمل الرقابة هذا، ودراسة كيف يمكن أن يكون أداء المناخ والإنفاق أفضل وأكثر شمولية للتدقيق من قبل البرلمانات والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. كما ستستكشف الجلسة كيف يمكن للبرلمانات والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة العمل معاً بشكل أفضل في هذا المجال.

⁴ مراجعة تمويل المناخ: معايير البحث والمراجعة للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - https://www.environmental-auditing.org/media/oqvpaaaya/wgea-wp3_climatefinance_2022.pdf

⁵ مكتب المراجعة الوطني في فنلندا، تمويل المناخ الدولي الفنلندي- التسيير والفعالية (هلسنكي، 2021):

<https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/09/NAOF-Audit-6-2021-Finlands-international-climate-finance.pdf>, 5.

وسيسترشد النقاش بالأسئلة التالية:

- الرقابة على الأداء: كيف يمكن للبرلمانيين والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن يدعوا إلى الرقابة البرلمانية المعززة على الأداء المتعلق بالمناخ؟ ما هي الآليات التي يمكن أن تنفذ بها هذه الرقابة؟
- الرقابة على الإنفاق: كيف يمكن للبرلمانات والأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تدمج الرقابة على النفقات المتعلقة بالمناخ بشكل أفضل (المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس) في عملها الرقابي؟

الترتيبات العملية

ستكون هذه الجلسة التي تبلغ مدتها 90 دقيقة متاحة أمام جميع المندوبين في الجمعية العامة الـ 146 للاتحاد البرلماني الدولي. ستعقد الفعالية باللغات الإنجليزية، والفرنسية، والعربية، والإسبانية.





Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.



146TH IPU ASSEMBLY
المنامة، البحرين
MANAMA, BAHRAIN
11-15 MARCH 2023 - ١١-١٥ مارس ٢٠٢٣

146th IPU Assembly Manama (11–15 March 2023)

Panel discussion on climate oversight action

Monday, 13 March 2023, 11:30 – 13:00
Grand Hall E (EWB)

Concept note

Background

Climate change presents a global, existential threat to humanity and to human prosperity and development. Without effective national and international adaptation and mitigation actions, human societies are in jeopardy, with poor and vulnerable populations experiencing the most immediate impacts first. In response, many governments are investing in national and international climate change mitigation and adaptation actions as a way to reduce climate-related risks. A proactive approach of this kind makes financial sense because such investment makes economic, social, and environmental systems less vulnerable and lowers the costs countries would otherwise have to pay in reparations if they took a more reactive approach. Addressing climate change as a matter of urgency is therefore even more critical in the current fiscal environment.

The oversight and accountability framework on climate change

Parliaments and legislators have a vital role to play in responding to climate change, including by debating and shaping national climate legislation, scrutinizing government action and performance to ensure that national and international commitments are fulfilled, and channelling the views and concerns of the people parliament represents to the executive.

Robust scrutiny and oversight of climate expenditure is a key component of parliament's role, helping to ensure that such expenditure is effective, targeted, transparent and efficient. There are many avenues available to parliamentarians to fulfil this role, including parliamentary and legislative debate, question time, interpellations, and committees. It is also important that climate change framework laws specify accountability for the implementation of the core obligations they contain.

Many parliaments worldwide are currently undertaking oversight and scrutiny of government climate action. Most of this work happens through parliamentary environment committees, some of which have a specific mandate to inquire into climate-related legislation, policy, and spending. Such dedicated committees exist in India, Ireland, the Philippines, South Africa, Uganda, and the United Kingdom, for instance. Public Accounts Committees, which undertake oversight and scrutiny of the budget, are also able to look into climate-related performance and expenditure.

Supreme Audit Institutions (SAIs) are another key mechanism for holding government to account on climate action. They conduct external audits of all public accounts and can carry out performance audits of government policies and programmes. SAIs are an important part of a nation's public accountability framework, since they provide assurance and information to parliament about the reliability of financial reports, the use of public resources, and government performance.

E

#IPU146

A number of SAIs have completed audits of government climate change adaptation and mitigation action.¹ These targeted audits span a wide range of topics, from progress on big-picture adaptation and greenhouse gas emissions reduction measures, to specific environmental policy responses such as the transition to clean energy. A handful of examples of financial audits have also considered specific climate-related policies.² According to a survey by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), climate adaptation is the most popular audit topic for SAIs in 2021–2023.³

The Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Agreement – the first binding, universal agreement on combating climate change – must be a focus of parliamentary oversight and audit work on climate-related performance and expenditure. INTOSAI is already supporting SAIs in auditing national preparedness for implementation of the SDGs.

In developing countries, which are already feeling the effects of climate change, it is important for SAIs to address areas of risk and the effects of climate change. Meanwhile, in those countries that have pledged financial support to achieve the Paris Agreement goals, SAIs will need to focus on whether governments are meeting these funding targets. A study⁴ by the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing (WGEA) suggests that these targets are far from being met. In 2021, for instance, the National Audit Office of Finland audited the steering and effectiveness of the country's international climate finance, as provided for under the Paris Agreement, drawing mixed conclusions.⁵

Much of the climate-related oversight work being done by parliaments and SAIs involves reviewing or assessing the performance of climate legislation and policy. A lesser focus has been placed on ongoing, systemic, or government-wide scrutiny of climate-related expenditure. Yet oversight of this expenditure is vital to ensuring that funding is meeting the aim of mitigating and adapting to climate change.

Objectives

Recognizing both the increasing urgency of climate mitigation and adaptation, and ongoing government investment in national and international climate action, this panel discussion aims to review how parliaments and SAIs are currently undertaking oversight of climate performance and expenditure. The panellists will discuss best practice, gaps in, and challenges to this oversight work, examining how climate performance and expenditure can be better and more holistically scrutinized by parliaments and SAIs. The session will also explore how parliaments and SAIs can better work together in this area.

The discussion will be guided by the following questions:

- *Performance oversight:* How can parliamentarians and SAIs advocate for enhanced parliamentary oversight of climate-related performance? Through what mechanisms could this oversight be undertaken?
- *Expenditure oversight:* How can parliaments and SAIs better incorporate scrutiny of climate-related expenditure (linked to the SDGs and the Paris Agreement) into their oversight work?

Practical arrangements

This 90-minute session will be open to all delegates at the 146th IPU Assembly. The event will be conducted in English, French, Arabic and Spanish.

¹ INTOSAI WGEA maintains a database of environmental audits undertaken by contributing SAIs, which includes a dedicated page for climate change audits. See: INTOSAI WGEA, "INTOSAI WGEA Audit Database": <https://www.environmental-auditing.org/audit-database/issue/>.

² Ibid.

³ INTOSAI WGEA, *Environmental and climate audits on the rise – 10th INTOSAI WGEA survey on environmental auditing* (Helsinki, 2021): https://www.environmental-auditing.org/media/117588/wgea-10th_intosai_wgea_survey_publication.pdf.

⁴ Auditing Climate Finance: Research and Audit Criteria for Supreme Audit Institutions: https://www.environmental-auditing.org/media/00vpaaya/wgea-wp3_climatefinance_2022.pdf

⁵ National Audit Office of Finland, *Finland's international climate finance – Steering and effectiveness* (Helsinki, 2021): <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/09/NAOF-Audit-6-2021-Finlands-international-climate-finance.pdf>, 5.