EP

UNEP/EA.2/11

Distr.: General
25 February 2016

Arabic
Original: English

الأمم المتحدة

جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة
لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة
الدورة الثانية
نيروبي، ٢٣-٢٧ أيار/مايو ٢٠١٦
البند ٤ (ك) من جدول الأعمال المؤقت*
المسائل المتعلقة بالسياسات والإدارة البيئية الدولية: العلاقة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف

العلاقة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف

تقرير المدير التنفيذي

موجز

يتضمَّن هذا التقرير المقدَّم عملاً بالفقرة ٣ من القرار ١٢/١ لجمعية الأمم المتحدة للبيئة موجَزاً لأعمال فرقة العمل التي أنشأها المدير التنفيذي لتكون بمثابة آلية تشاورية للقيام باستعراض مشتَرك للتوصيات المنبثقة عن المشاورات بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقوم برنامج البيئة بدور الأمانة لها أو يؤدي وظائف الأمانة ومتابعة هذه التوصيات والحالة الراهنة للترتيبات الإدارية والتعاون البرنامجي ومستوى فعاليتهما، في ضوء المتطلّبات الإدارية الجديدة ذات الصلة الشاملة لمنظومة الأمم المتحدة والأمانة العامة، والرغبة في الاستمرار في تحسين التنفيذ القائم على النتائج في برنامج البيئة. ويأتي بعد هذا الموجز تحليل أجراه برنامج الأمم المتحدة للبيئة وتوصيات البرنامج بشأن تحسين فعالية التعاون بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في مجالات الأطر المؤسسية والمساءلة، والأطر الإدارية والمالية، والتعاون البرنامجي. ويمكن الاطلاع في الوثيقة UNEP/EA.2/11/Add.1 على المزيد من المعلومات بشأن هذا الموضوع.

* UNEP/EA.2/1.

300316 K1600399

أولاً – مقدمة

١ – يتألّف الهيكل المؤسسي للحوكمة البيئية الدولية من شبكة معقدة مترامية الأطراف من المؤسسات والاتفاقات والعمليات والآليات التشاورية المتعددة الأطراف التي تعالج الأمور البيئية والأمور المتصلة بالبيئة. وينبغي النظر إلى هذه المؤسسات والاتفاقات والعمليات والآليات في ضوء الأُطر المؤسسية للتنمية المستدامة. ومن بين هذه الأطر المؤسسية، وفقاً لما ورد في التكليف الصادر عن الجمعية العامة في قرارها ١٨٧/٥٣ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨، يعمل برنامج البيئة بوصفه السلطة البيئية العالمية الرائدة التي تضع جدول أعمال البيئة، وتشجّع اتساق تنفيذ البعد البيئي في التنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة وتمثّل النصير الرسمي للبيئة العالمية.

٢ – وقد ظلّ برنامج الأمم المتحدة للبيئة، في إطار ولايته الإضافية لتحفيز الأعمال الدولية المتصلة بقضايا البيئة الناشئة التي تهم المجتمع الدولي ودعم التعاون الدولي في ميدان البيئة، يعمل منذ بدايته الأولى على دعم الحكومات في جهودها لصياغة وتنفيذ الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وخاصة من خلال برنامج مونتفيديو لوضع القانون البيئي واستعراضه الدوري الذي اعتمده برنامج البيئة. وقدّم برنامج البيئة أيضاً الدعم المؤسسي إلى الأمانة من أجل التفاوض على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ، وعلى الصعيد الإقليمي قدّم البرنامج دعمه إلى الحكومات في المناطق المعنية في جهودها لصياغة اتفاقات إقليمية في ميدان البيئة، بما في ذلك عدد من الاتفاقيات والبروتوكولات الإقليمية المتعلقة بالبحار، مثل البحر الأبيض المتوسط (اتفاقية برشلونة) والبحر الكاريبي (اتفاقية كارتاخينا) والبحار الإقليمية في شرق أفريقيا (اتفاقية نيروبي) والبحار الإقليمية في غرب ووسط أفريقيا (اتفاقية أبيدجان).

٣ – والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف هي كيانات قانونية دولية مستقلة وتتمايز قانونياً عن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، حتى وإن كانت مرتبطة بها مؤسسياً. وتحكم هذه الاتفاقيات الأطراف الخاصة بكلٍ منها، بما في ذلك من خلال هيئات الإدارة مثل مؤتمرات الأطراف، وتعمل وفقاً لأحكام هذه الاتفاقات وقرارات تلك الهيئات. والقرارات السياساتية والمالية لهيئات إدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف توجّه تنفيذ هذه الاتفاقات وبرامج عملها ذات الصلة وتوفِّر الإرشاد السياساتي للأمانات بشأن جميع القضايا الجوهرية. ومبدئياً، تقدِّم أطراف هذه الاتفاقات الأموال اللازمة لتنفيذ الاتفاقات. وأنشأ عدد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المبرمة منذ سبعينيات القرن الماضي ترتيبات مؤسسية مخصصة لهذا الغرض. وتنص الأحكام المحدّدة الواردة في كل اتفاقية على الوظائف الرئيسية وصلاحيات ومسؤوليات هيئات الإدارة والأمانات ذات الصلة لتطبيق الاتفاقات. ويتعيَّن على الكيانات المكلّفة بتوفير أماناتها أن تكفل التنفيذ الفعّال لقرارات الأطراف في حدود الأموال المقدَّمة، والوفاء بطلبات الأطراف.

٤ – وعُهِد إلى المدير التنفيذي لبرنامج البيئة بتوفير وظائف الأمانة لعدد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، على النحو المنصوص عليه في تلك الاتفاقات وفقاً للتكليف الصادر بموجب قرارات من مؤتمرات الأطراف المعنية عملاً بالأحكام ذات الصلة في هذه الاتفاقات. وقد وافقت هيئة إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (التي كانت تُعرف من قبل باسم مجلس الإدارة وتحوّلت الآن لتصبح جمعية الأمم المتحدة للبيئة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة) وكلَّفت المدير التنفيذي بالاضطلاع بهذه الوظائف. وترد قائمة بالاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي تتمتع بهذه الترتيبات في المرفق الأول للوثيقة UNEP/EA.2/11/Add.1. ورغم تكليف برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتوفير الأمانات لهذه الاتفاقيات، يتمتع برنامج البيئة والاتفاقيات كل بما يخصه من هياكل الحوكمة وهيئات صُنع القرارات والإجراءات المستقلة.

٥ - وطلبت الدول الأعضاء والأطراف في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المعنية تحليلاً للترتيبات المؤسسية التي تحكم العلاقة بين برنامج البيئة والاتفاقات، وخاصة فعالية خدمات الأمانة المقدّمة من برنامج البيئة. وفي هذا الصدد، عُرضت العلاقة بين برنامج البيئة والاتفاقات على هيئات إدارة الاتفاقات وهيئة إدارة برنامج البيئة في عدد من المناسبات في السنوات القليلة الماضية، بما في ذلك في الدورة السادسة والعشرين لمجلس الإدارة في عام ٢٠١١. ويتضمّن المرفق الثاني للوثيقة UNEP/EA.2/11/Add.1 قائمة بالمقررات والقرارات ذات الصلة.

٦ - وفي ظل هذه الخلفية، أنشأ المدير التنفيذي لبرنامج البيئة في شباط/فبراير ٢٠١٤ فرقة عمل لتكون بمثابة آلية استشارية مخصصة للقيام باستعراض مشتَرك للتوصيات الصادرة عن المشاورات السابقة بين برنامج البيئة وأمانات هذه الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدِّم برنامج البيئة الأمانة لها (ويشار إليها باسم ''أمانات الاتفاقيات'') ومتابعتها وحالتها الراهنة ومستوى فعالية الترتيبات الإدارية والتعاون البرنامجي، في ضوء ما يتصل بالموضوع من المتطلّبات الإدارية الشاملة لمنظومة الأمم المتحدة ولعموم الأمانة العامة واستجابة لرغبة الاستمرار في تحسين أداء برنامج البيئة القائم على أساس النتائج.

ثانياً - أعمال فرقة العمل المعنية بفعالية الترتيبات الإدارية والتعاون البرنامجي بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يوفِّر لها البرنامج الأمانة أو يؤدّي لها وظائف الأمانة

ألف - إنشاء فرقة العمل

٧ - تتألف فرقة العمل من ممثلي أمانات الاتفاقيات والمكاتب المعنية في برنامج البيئة ويرأسها نائب المدير التنفيذي. ويعمل الأمين التنفيذي لاتفاقية حفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة نائباً للرئيس.

٨ - والهدف الأول لفرقة العمل هو تزويد المدير التنفيذي بتوصيات من أجل التوصُّل إلى مزيد من الترتيبات الإدارية التي تتسم بفعالية التكاليف والنجاعة والمستندة إلى النوعية الجيدة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومكتب الأمم المتحدة في جنيف وأمانات الاتفاقيات. وبدأت الفرقة مشاوراتها في ٣ شباط/فبراير ٢٠١٤ واجتمعت بعد ذلك ست مرات في الفترة بين تموز/يوليه ٢٠١٤ وحزيران/يونيه ٢٠١٥. وفي الاجتماع الأول، أنشأت الفرقة فريقين عاملين - يُعنى أحدهما بالترتيبات الإدارية ويعنى الآخر بالتعاون البرنامجي. ويرأس الفريقين ممثلا أمانتي اتفاقية التجارة الدولية بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهدّدة بالانقراض واتفاقية التنوُّع البيولوجي على التوالي.

٩ - ونظرت فرقة العمل وفريقاها العاملان في مداولاتهم في عدد من العمليات والوثائق ذات الصلة، كما يتضح من الاستعراض الوارد في المرفق الثالث للوثيقة UNEP/EA.2/11/Add.1. وأثناء فترة أنشطة فرقة العمل، عقد عدد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف دورات لمؤتمراتها أو اجتماعات لأطرافها، حيث تم تقديم تحديثات بشأن أعمال فرقة العمل وفقاً للقرار ١٢/١ لجمعية الأمم المتحدة للبيئة. وتم أيضاً تقديم آخر التطوّرات عن أعمال الفرقة إلى لجنة الممثلين الدائمين لدى برنامج البيئة.

باء - الفريق العامل المعني بالترتيبات الإدارية

١٠ - يضم الفريق العامل المعني بالترتيبات الإدارية أعضاء من برنامج البيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التالية: اتفاقية بازل بشأن التحكُّم في نقل النفايات الخطرة

والتخلُّص منها عبر الحدود، واتفاقية روتردام المتعلقة بتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية، واتفاقية استكهولم بشأن الملوّثات العضوية الثابتة واتفاقية التنوّع البيولوجي؛ واتفاقية الأنواع المهاجرة؛ واتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون؛ وبروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون؛ مع الصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال؛ واتفاقيات وخطط عمل البحار الإقليمية؛ والاتفاقية الإطارية بشأن حماية منطقة الكاربات وتنميتها تنمية مستدامة (اتفاقية منطقة الكاربات) والاتفاقية الإطارية لحماية البيئة البحرية لبحر قزوين (اتفاقية طهران).

١١- وأعد رئيس الفريق العامل مشروع تقرير وقدّمه إلى رئيس فرقة العمل في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٥، وبعد استكمال عملية التصديق اللازمة، قُدّمت صيغة نهائية من التقرير يوم ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٥. وطُلِب من الفريق العامل المعني بالترتيبات الإدارية النظر في الجوانب التالية من اختصاصات فرقة العمل:

(أ) توضيح العلاقة الإدارية بين برنامج البيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومكتب الأمم المتحدة في جنيف وأمانات الاتفاقيات؛

(ب) تعيين مدى الخدمات الإدارية المطلوبة لأمانات الاتفاقات وتوضيح إن كان يجري تقديمها جميعاً في الوقت الحاضر؛

(ج) تعيين مقدّمي كل خدمة من الخدمات المحدّدة ومصادر التمويل اللازمة؛

(د) استعراض نوعية وفعالية تكاليف الخدمات الإدارية التي يقدّمها في الوقت الحاضر كل من برنامج البيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومكتب الأمم المتحدة في جنيف إلى أمانات الاتفاقيات؛

(هـ) تعيين المتطلَّبات الإدارية الجديدة على نطاق منظومة الأمم المتحدة، أي اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام والنظام الجديد لتخطيط الموارد في المؤسسة (نظام أوموجا)، مع خيارات تنفيذ هذه الاشتراطات والآثار المصاحبة على أمانات الاتفاقيات؛

(و) صياغة مشروع إطار لتحديد أدوار ومسؤوليات مختلف مقدّمي الخدمات في تقديم الدعم الإداري الفعّال والناجع من خلال برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى أمانات الاتفاقيات، بما في ذلك أدوار ومسؤوليات مكتب العمليات والخدمات المؤسسية التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وأدوار ومسؤوليات الشُعب الفنية في برنامج البيئة وأدوار ومسؤوليات مقدّمي خدمات الأمم المتحدة (وخاصة مكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومكتب الأمم المتحدة في جنيف).

جيم – الفريق العامل المعني بالتعاون البرنامجي

١٢ – تولّى ممثل لأمانة اتفاقية التنوُّع البيولوجي رئاسة الفريق العامل المعني بالتعاون البرنامجي وضم الفريق ممثلين من برنامج البيئة وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التالية: اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهدّدة بالانقراض واتفاقية التنوّع البيولوجي واتفاقية فيينا وبروتوكول مونتريال واتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم. وفي بعض الحالات، وُضِعت أيضاً توصيات تتصل باتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق واتفاقيات وخطط عمل البحار الإقليمية.

١٣ – واستكمَل الفريق العامل أعماله وقدَّم تقريره النهائي إلى رئيس فرقة العمل يوم ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٥. وطُلب منه أن ينظر في الجوانب التالية من اختصاصات فرقة العمل:

(أ) تعيين مجالات الأولوية للتعاون البرنامجي؛

(ب) توضيح التوجيهات الصادرة عن هيئات الإدارة، مثل مقررات مؤتمرات الأطراف وهيئة إدارة برنامج البيئة، وغير ذلك من الوثائق الاستراتيجية ووثائق التخطيط، مثل الاستراتيجيات المتوسطة الأجل وبرامج العمل إلخ؛

(ج) توضيح وإعادة تأكيد القرارات والتوصيات ذات الطابع العالمي مثل نتائج مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة والتقارير الصادرة عن هيئات الأمم المتحدة للرقابة الداخلية مثل وحدة التفتيش المشتركة بشأن الاستعراض الإداري للإدارة البيئية في منظومة الأمم المتحدة والتدقيقات ذات الصلة التي قام بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية؛

(د) صياغة إطار لتحسين التعاون البرنامجي بين برنامج البيئة وأمانات الاتفاقيات، بما في ذلك تعيين المجالات المواضيعية والوظيفة لإمكانية زيادة التآزر والتعاون البرنامجي، في ضوء الولايات المحددة والعامة لكل منهم؛

دال – موجز المداولات والتوصيات الشاملة

١٤ – ظلّت العلاقة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانات الاتفاقيات موضوعاً للعديد من المشاورات في الماضي. وركّزت هذه المشاورات أساساً على الترتيبات الإدارية رغم أن بعضها تطرّق أيضاً إلى التعاون البرنامجي. وبحثت هذه المشاورات أيضاً دور مقدّمي الخدمة لأمانات الاتفاقيات ووظيفتهم ، مثل مكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومكتب الأمم المتحدة في جنيف ومكتب الأمم المتحدة في فيينا، والعلاقة المتبادلة مع برنامج البيئة.

١٥ – وتبيَّن لفرقة العمل أن مقداراً كبيراً من التعاون البرنامجي المثمر يجري بالفعل بين برنامج البيئة والاتفاقيات. وينبغي مواصلة متابعة هذا التعاون وتعزيزه على مختلف المستويات وبشأن العديد من القضايا. وتشمل المجالات المحتملة لتجديد وتعزيز التعاون – بما يعمّ بالفوائد على برنامج البيئة والاتفاقيات في المستقبل – التنسيق بشأن الموضوعات البرنامجية في الوقت المناسب، بما في ذلك إعداد برامج العمل، ودعم الحكومات والمساعدة التقنية على الصعيد الوطني، والتنفيذ الإقليمي، والاتصالات والتوعية. ونظراً للآثار المحتملة من ناحية التكاليف والتوظيف فإن المشاورات المشتركة المقبلة ينبغي أن تعمد إلى تقييم إجراءات تحقِّق فعالية التكاليف وتحديد الأولويات في هذه المجالات. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون أي أنشطة يضطلع بها برنامج البيئة والاتفاقيات مندرجة في ولاية كل منهما وأولوياته، وهذه يمكن أن تتغيّر مع مرور الوقت. والعلاقات الإدارية والبرنامجية بين برنامج البيئة والاتفاقيات منفصلة ومتمايزة ولا يتولّد عن العلاقة الإدارية آثار تلقائية على العلاقة البرنامجية.

١٦ – وفي سياق تقييم كيفية تحسين التعاون البرنامجي، نظرت فرقة العمل أيضاً في مختلف الولايات والأدوار لبرنامج البيئة والاتفاقيات. ويختلف برنامج البيئة والاتفاقيات من ناحية الطابع القانوني والوظائف. فبرنامج البيئة هو السلطة البيئية العالمية الرئيسية التي تحدّد جدول الأعمال البيئي العالمي وتدعم التنفيذ المتماسك للبعد البيئي في التنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة، ويعمل باعتباره نصيراً رسمياً للبيئة العالمية. ويرأس أمانة البرنامج المدير التنفيذي. أمّا الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف فهي من جانبها صكوك مُلزِمة قانونياً تؤدّي مساهمات هامة في التنمية المستدامة وتنسّق وتتعاون فيما بينها ومع منظومة الأمم المتحدة. وأدوار ووظائف أمانات الاتفاقيات محدّدة في نصوص الاتفاقيات المعنية كما أنها تتحدَّد من خلال القرارات والمقررات التي تتخذها الأطراف. ويرأس كل أمانة من أمانات الاتفاقيات رئيس تنفيذي. ودور برنامج البيئة أو مديره التنفيذي فيما يتصل بتوفير أمانات الاتفاقيات محدّد أيضاً في أحكام الاتفاقيات وفي القرارات والمقررات التي يتخذها الأطراف

وفي المقررات ذات الصلة التي تتخذها هيئة إدارة برنامج البيئة. وأدوار ووظائف أمانات الاتفاقيات تتباين تبايناً كبيراً ولكنها جميعاً تشترك في مساعدة أطرافها على تحقيق وتنفيذ الأهداف والالتزامات التي تتضمّنها الاتفاقيات المعنية. وعموماً، يتمثّل عمل أمانات الاتفاقيات في عقد الاجتماعات تحت سلطة هيئات إدارة الاتفاقية المعنية وتقديم الأنواع الأخرى من الدعم (التقني والسياساتي إلخ) إلى الأطراف في جهودها للوفاء بالتزاماتها، رغم أن بعض أمانات الاتفاقيات تؤدّي أيضاً دوراً نشطاً في أعمال الرصد والمساعدة على الامتثال واستعراض التنفيذ وتوجيه اهتمام الأطراف إلى بعض الموضوعات والتعليق على مشاريع التعديلات وعلى القرارات والمقررات. وفي حين أن بعض الأنشطة المحددة قد تتغيّر فإن الأهداف البرنامجية الشاملة تظل دون تغيير، رغم أن دور بعض الأمانات قد تطوَّر تطوُّراً كبيراً مع مرور الوقت.

١٧ - ويعمل برنامج البيئة، مع مختلف هيئات الأمم المتحدة الأخرى والكيانات الأخرى، كشركاء مع مختلف أمانات الاتفاقيات لدعم البلدان في الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. وهؤلاء الشركاء قد يكونون هيئات متصلة بالبيئة ولكن قد تكون لهم في بعض الحالات أنواع مختلفة جداً من الولايات والخبرات ويعملون في مجالات التنمية أو الموارد الطبيعية أو التجارة. ويعمل برنامج البيئة باعتباره أحد الوكالات التنفيذية لمرفق البيئة العالمية وباعتباره أحد الوكالات المنفِّذة للصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال. وفي القيام بهذا الدور يساعد برنامج البيئة الأطراف في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف على تنفيذ التزاماتها التعهدية، إذا كانت تندرج في إطار مرفق البيئة العالمية والصندوق المتعدد الأطراف. وفي المقابل، لم توضَع الاتفاقات عموماً لكي تساعد برنامج البيئة في تنفيذ برنامج عمله ولكن يمكن لها أن تسعى إلى أهداف ومصالح مشتركة مع برنامج البيئة وبالتالي تساعد البرنامج في تنفيذ ولايته من خلال العمل في مجال خبرتها المتخصصة.

١٨ - ويتمثّل أحد أهم الإجراءات التي يمكن اتخاذها لتحسين التعاون البرنامجي في قيام برنامج البيئة بإدماج أولويات الاتفاقيات في برنامج عمله، بقدر ما تتصل بولاية البرنامج. وسيؤدّي وجود عملية لتحديد هذه الأولويات، ولتسهيل نظر برنامج البيئة في هذه الأولويات، من أجل بناء هذه الأولويات في صلب استراتيجيته المتوسطة الأجل وبرنامج عمله إلى تسير التنسيق الأفضل بين الأولويات المتقاربة. وينبغي أن يقدِّم برنامج البيئة والاتفاقيات، كل من خلال أمانته، في هذه المناقشة ما يعتبره كل منهم أولويات ومشاريع هامة، وذلك من خلال عملية مفتوحة وشفّافة تسمح لهاتين المجموعتين من الكيانات بإقامة تعاون أكثر قوة وأكثر تنسيقاً.

١٩ - وفيما يتعلَّق بالترتيبات الإدارية يتعيّن على برنامج البيئة وأمانات الاتفاقيات التشاور فيما بينهم بصورة منتظمة. وتساعد الترتيبات الإدارية المكتوبة والمتفق عليها مع هيئات الإدارة المعنية، كما يساعد تفويض السلطة بين المدير التنفيذي ورؤساء أمانات الاتفاقيات، على توضيح العلاقة الإدارية بينهما. ولكن ينبغي الاضطلاع بمزيد من العمل لتوضيح الخطوط الرئيسية للعلاقة الإدارية بين برنامج البيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومكتب الأمم المتحدة في جنيف ومكتب الأمم المتحدة في فيينا والاتفاقيات، وخاصة في ضوء الانتقال إلى تطبيق نظام أوموجا.

٢٠ - وأبلغت فرقة العمل أيضاً أنه في حين يقدِّم برنامج البيئة خدمات الأمانة لعددٍ من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف فإن المساءلة الأولى لأمانات الاتفاقيات تكون أمام هيئات إدارة الاتفاقيات ذات الصلة. وينبغي أن يتعاون برنامج البيئة مع كل أمانة لوضع ترتيبات تناسب كل كيان بشكل خاص من أجل تنفيذ الخدمات الإدارية المطلوبة تمشياً مع لوائح الأمم المتحدة وقواعدها وقيمها الرئيسية ومتطلّبات المساءلة لكلا برنامج البيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف (مع ملاحظة أن هناك اتفاقات مكتوبة بين بعض الاتفاقيات

وبرنامج البيئة). وهذه الجهود المشتركة ينبغي أن تنطوي على استعراض لطبيعة وكفاءة أُطر اتفاقات الخدمة القائمة التي تؤثّر على قدرة أمانات الاتفاقيات لخدمة أطرافها.

٢١ - وعموماً أوصت فرقة العمل بأنه لكي تثمر جهود برنامج البيئة وأمانات الاتفاقيات عن تغيير في الثقافة التنظيمية فلا بد أولاً من وجود تغيير في عمليات أنشطة برنامج البيئة والأمانات من ناحية طريقة التفاعل بين الجانبين. وللاستفادة من التقدُّم الكبير الذي تم إحرازه بالفعل في السنوات الأخيرة، ومع ملاحظة - التأخيرات الإدارية وتكاليف المعاملات بسبب الانتقال إلى نظام أوموجا - ينبغي وضع عملية متكررة وتشاورية تكفل أن المجالات والأنشطة اللازمة لزيادة فعالية الترتيبات الإدارية وتعزيز التعاون البرنامجي ستظل موضعاً للمناقشات والتطوير والاستئثار بالأولوية.

٢٢ - وأوصت فرقة العمل بأن يجري على سبيل الاستعجال تنفيذ بعض البنود ذات الحساسية من ناحية الوقت من بين توصياتها، ووافقت على أن المجالات التالية تحتاج اهتماماً عاجلاً:

(أ) *البرنامج*: صياغة استراتيجية متوسطة الأجل جديدة لبرنامج البيئة للفترة ٢٠١٨-٢٠٢١ بمدخلات من برنامج البيئة وأمانات الاتفاقيات بشأن الأولويات المشتركة وتوفير مدخلات، بما في ذلك الأولويات المشتركة، لبرنامج عمل برنامج البيئة للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩ والمشاريع ذات الصلة بمشاركة أمانات الاتفاقيات حسب الاقتضاء؛

(ب) *الإدارة*: تقييم ومعالجة آثار نظام أوموجا وكفالة فعالية وكفاءة توفير خدمات إدارية توضَع خصيصاً لأغراض أمانات الاتفاقيات، بما في ذلك السعي إلى هدف تحسين إبلاغ الأطراف المعنيين بأي آثار تتولّد عن نظام أوموجا على عمليات أمانات الاتفاقيات وسير عملها؛ والقيام في الوقت المناسب تماماً بإعادة تفويض السلطة إلى المديرين بعد أن تم وقفها مؤقتاً لغرض التقليص التدريجي وإطلاق نظام أوموجا.

٢٣ - وإضافة إلى ذلك، لاحظت فرقة العمل أهمية تعزيز التعاون على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي. وأخيراً، أوصت فرقة العمل، بعد أن سلَّطت الضوء على العملية المثمرة والتشاورية التي أدّت إلى تقريرها وكفالة الإصغاء إلى توصياتها وتنفيذها، بأن يواصل برنامج البيئة تطبيق آلية للتشاور المستمر بين البرنامج وأمانات الاتفاقيات، وهي عملية ستكون طويلة الأجل بطابعها. ويمكن أن تعمل هذه الآلية التشاورية، على سبيل الأولوية، لرصد تنفيذ التوصيات المتفق عليها، بما في ذلك من خلال مواصلة تقييم طرق تحسين فعالية الترتيبات الإدارية والتعاون البرنامجي.

ثالثاً - التقدُّم المحرز في تنفيذ بعض التوصيات الرئيسية

ألف - التنسيق العام

٢٤ - اتفق المدير التنفيذي ورؤساء أمانات الاتفاقيات على إعادة فريق إدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ليكون آلية تنسيق ملائمة بين برنامج البيئة وأمانات الاتفاقيات. وينبغي أن يجتمع فريق الإدارة بصورة منتظمة (على أساس ربع سنوي) لمناقشة أمور منها التعاون الاستراتيجي والموضوعات الإدارية. وعُقد أول اجتماع للفريق في فيينا يوم ١٩ حزيران/يونيه ٢٠١٥ وعُقد الاجتماع الثاني بطريقة المؤتمرات عن بُعد يوم ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥.

٢٥ - وفي ١ تموز/يوليه ٢٠١٥ عيَّن المدير التنفيذي جهتي اتصال رئيسيتين للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف داخل أمانة برنامج البيئة: إحداهما جهة اتصال لدعم وتعزيز التعاون البرنامجي مع الاتفاقات البيئية

المتعددة الأطراف، ومقرها في شعبة القانون البيئي والاتفاقيات البيئية؛ والأخرى جهة اتصال للدعم التشغيلي والإداري لأمانات الاتفاقيات ومقرها مكتب العمليات. وستدعم جهتا الاتصال أعمال واجتماعات فريق الإدارة وتكفلا قيام برنامج البيئة لتوفير مدخلات مجمّعة ملائمة وفي الوقت المناسب للتحضير لمؤتمرات واجتماعات الأطراف. وكانت تسمية جهتي الاتصال المعنيتين بالقضايا البرنامجية والإدارية استجابة للدعوة إلى زيادة تبسيط العمليات التي تؤدّي إلى مزيد من المساءلة والمسؤولية والاستجابة وتمكيننا من تتبُّع التقدُّم المحرز والاختناقات والتحدّيات.

٢٦ - ويقوم برنامج البيئة، في سياق عمله بالتشاور الوثيق مع أمانات الاتفاقيات، بإعداد تقارير ومدخلات في الوقت المناسب لمداولات هيئات إدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والمشاركة في هذه المداولات. وينبغي أن يساعد ذلك في تعزيز الترتيبات التشاورية بين البرنامج والاتفاقات، مثل المشاورات الوزارية الإقليمية والاستعمال الفعّال لفرص الاتصال والقيام مبكراً بتعيين القضايا الناشئة.

باء - البرنامج

٢٧ - عَقدت المكاتب ذات الصلة داخل برنامج البيئة مشاورات مكثّفة مع أمانات الاتفاقيات أثناء صياغة المشروع الجديد للاستراتيجية المتوسطة الأجل لبرنامج البيئة للفترة ٢٠١٨-٢٠٢١ وبرنامج العمل المتصل للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩، من أجل كفالة إدماج الأولويات البرنامجية للاتفاقيات في عمليات التخطيط البرنامجي لبرنامج البيئة. وأُدرِجت الأولويات في مشروع الاستراتيجية كما أُدرجت في البرامج الفرعية المنفردة.

٢٨ - وفي عام ٢٠١٥، وسعياً إلى تعزيز الدعم الإقليمي ودون الإقليمي للتعاون البرنامجي مع أمانات الاتفاقيات أنشأ برنامج البيئة مكاتب دون إقليمية جديدة دخلت الآن مرحلة التشغيل الكامل. واعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ سيتم إنشاء وظائف لمنسّقي البرامج الفرعية والإقليمية، مع تمويل معظمها من الميزانية العادية للأمم المتحدة، وذلك من أجل توفير الدعم لتنفيذ أهداف الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف على الصعيدين الإقليمي والقطري.

جيم - الإدارة

٢٩ - اعتباراً من ٢ حزيران/يونيه ٢٠١٥، ووفقاً لقرار الجمعية العامة ٢٨٣/٦٠، ومن أجل تنسيق عمل الأمم المتحدة وزيادة الشفافية والمساءلة، بدأت الأمم المتحدة، بما فيها برنامج البيئة وأمانات الاتفاقيات، العمل داخل إطار تشغيلي أتاحه نظام تخطيط موارد المؤسسة الجديدة المسمّى أوموجا.

٣٠ - ومنذ نشر نظام أوموجا، ظهر عدد من التحدّيات أمام برنامج البيئة، وخاصة في المكاتب البعيدة عن المقر - بما في ذلك أمانات الاتفاقيات، وذلك أساساً على المستوى التشغيلي. وتشمل هذه التحدّيات قضايا تتصل بتدفُّق العمل المتصل بالسفر والمدفوعات ووصول المستعملين إلى البيانات في نظام أوموجا. وبالتحديد، ظلّت وظيفة الإبلاغ في نظام معلومات العمل في أوموجا غير كاملة ولا يستطيع مستعملو برنامج البيئة الوصول تماماً في الوقت الحاضر إلى البيانات التي يحتاجونها لإصدار مختلف التقارير لأغراض صُنع القرارات الداخلية والاتصال بالمتبرعين لبرنامج البيئة.

٣١ - ونشأت المشاكل أيضاً داخل الوظائف المالية لنظام أوموجا ومن المرجَّح أن يؤدّي ذلك إلى تأخير في إعداد البيانات المالية السنوية للمنظمة حتى حزيران/يونيه ٢٠١٦. ويتوقّع برنامج البيئة حدوث تأخير يقدَّر في الوقت الحاضر بمدة شهرين في الإبلاغ المالي. وظل برنامج البيئة يعمل متعاوناً مع الأمانة العامة للأمم المتحدة

من أجل تعيين الأسباب الجذرية للمشاكل ويعمل بسرعة لإصلاحها. ويثق برنامج البيئة أنه بعد استقرار نظام أوموجا فإن النظام سيتيح للمتبرعين تحسين فهم عمليات البرنامج، مع تبسيط العمليات وتحسين فعالية التكاليف وتقديم الخدمات.

رابعاً – تحليل برنامج البيئة وتوصياته

ألف – الإطار المؤسسي والمساءلة

١ – التحليل

٣٢ – تُعرِّف الأحكام ذات الصلة في الاتفاقيات وظائف أمانات الاتفاقيات، وتعمل الأطراف على زيادة تحديد هذه الوظائف من خلال قرارات مؤتمرات الأطراف أو هيئات إدارة الاتفاقيات. والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف هي كيانات قانونية دولية مستقلة وليست هيئات فرعية لأي جهاز من أجهزة الأمم المتحدة. ويعمل كل اتفاق من هذه الاتفاقات أو كل اتفاقية من هذه الاتفاقيات باستقلالية كاملة وتحكمه أحكامه الخاصة وأطرافه من خلال هيئة إدارة كل اتفاق أو اتفاقية.

٣٣ – ويتحدَّد هيكل أمانات الاتفاقيات عادة من خلال الميزانية التي توافق عليها هيئات الإدارة. ويقدِّم أطراف الاتفاقية الأموال التشغيلية للاتفاقية، بما في ذلك الموارد المالية اللازمة لتسيير أعمال أماناتها.

٣٤ – ويشمل عدد من الاتفاقيات أحكاماً محدَّدة تطلب من المدير التنفيذي لبرنامج البيئة توفير الأمانة للاتفاقية أو أداء وظائف الأمانة لها؛ وفي بعض الحالات، قررت مؤتمرات أطراف هذه الاتفاقيات، عملاً بالأحكام ذات الصلة من الاتفاقية المعنية، تسمية برنامج البيئة باعتباره الكيان الذي يوفِّر وظائف الأمانة. ووافقت هيئة إدارة برنامج البيئة على هذه الترتيبات وصرَّحت للمدير التنفيذي بتوفير وظائف الأمانة المعنية؛ ولذلك يمكن اعتبار ذلك نتيجة توافق بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ومؤتمرات أطرافها من ناحية، وهيئة إدارة برنامج البيئة من ناحية أخرى.

٣٥ – وبينما يحدِّد كل اتفاق وظائف أمانته، فإن هيئة إدارته (مثل مؤتمر الأطراف) تحدِّد هيكل الأمانة من خلال الميزانية، ويكون المدير التنفيذي في نهاية المطاف مسؤولاً أمام هيئة إدارة الاتفاق المعني عن كفالة التسيير الفعّال لأمانته ويكون مسؤولاً عن وضع الترتيبات اللازمة للأمانة أو أداء وظائف الأمانة في حدود الهيكل المؤسسي لأمانة برنامج البيئة. ولهذا الغرض، أنشأ المدير التنفيذي الأمانات باعتبارها هياكل مخصصة، ويتمتّع كل منها باستقلالية وظيفية في حدود برنامج عمل وميزانية توافق عليهما هيئات إدارة الاتفاقيات المعنية، مع اتباع قواعد ولوائح برنامج البيئة، وهذه الأمانات مسؤولة أمام المدير التنفيذي لبرنامج البيئة عن أداء وظائفها وامتثالها للاشتراطات الإدارية والمالية، مع استمرار مساءلتها أمام أطراف الاتفاقية وهيئاتها الإدارية عن موضوعات تنفيذ البرنامج.

٣٦ – والرئيس التنفيذي لكل أمانة وموظفيها هم من موظفي برنامج البيئة وهم مسؤولون أمام المدير التنفيذي في أداء واجباتهم كموظفين دوليين تابعين للأمم المتحدة ومعيَّنين في أمانة برنامج البيئة. وتتحدَّد الوظائف ورتبة الموظفين وعددهم وفقاً لهيكل أمانة الاتفاقية حسب ما تحدّده هيئة إدارتها من خلال الميزانية المعتمدة. ويخضع تعيين الموظفين لنظم الأمم المتحدة وقواعدها ذات الصلة التي تنطبق على برنامج البيئة.

٣٧ – وفي داخل الأمم المتحدة وصف الأمين العام العلاقة بين المدير التنفيذي ورؤساء أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة على النحو التالي:

مع أن أمانة كل اتفاقية مسؤولة أمام مؤتمر الأطراف الخاص بها عن إنجاز البرامج، فإن كبار الموظفين التنفيذيين لهذه الاتفاقيات التي يديرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة (والذين تختلف مسمّياتهم ما بين الأمين التنفيذي أو الأمين العام أو المسؤول الأول أو المنسّق) مسؤولون أمام المدير التنفيذي وهم يتصرّفون باستقلالية كافية للاضطلاع بالمهام التي عهدت بها إلى المدير التنفيذي مختلف المؤتمرات الحكومية الدولية المستقلة للأطراف في الاتفاقيات[(١)].

٢ - التوصيات

٣٨ - على وجه العموم، ونظراً لأن برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو جزء لا يتجزأ من الأمانة العامة للأمم المتحدة[(٢)]، فإن أي ترتيبات مؤسسية لكي يوفِّر المدير التنفيذي الأمانة أو وظائف الأمانة للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة يجب أن تتمشّى مع مبادئ وقواعد وإجراءات الأمم المتحدة، وأن تكون امتثالاً للوائح والقواعد الإدارية والمالية للأمم المتحدة حسب انطباقها على برنامج البيئة.

٣٩ - ووجد برنامج البيئة نفسه في موقف يؤدّي فيه دوراً متزايداً الغموض باعتباره الكيان الذي تم اختياره لتوفير أمانات الاتفاقيات، من ناحية تحديد أدوار ومسؤوليات كل من المدير التنفيذي ورئيس أمانة الاتفاقية المعنية في توفير خدمات الأمانة ووظائفها. ولكن برنامج البيئة، في قيامه بتوفير الأمانة أو أدائه لوظائف الأمانة للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، يضطلع بواجب ومسؤولية خدمة المصالح البرنامجية والاستراتيجية الأوسع للاتفاقيات وألاّ يندفع بصورة متزايدة للتصرُّف تحت ضغط التحدّيات الإدارية المحدودة والطارئة التي قد تنشأ من وقت لآخر في سياق اتفاق بيئي متعدد الأطراف محدد. وينبغي ألاّ تكون أي توصية تتعلّق بالاستضافة المؤسسية على أساس ازدواجية متصوَّرة تفصل المسؤولية المالية لبرنامج البيئة لتوفير أمانة عن قدرته على مواصلة التركيز على قضايا تتسم بطابع برنامجي واستراتيجي أكبر، ولكن ينبغي الاستفادة بدلاً من ذلك من أي جهد لكفالة أن تكون حلول التحدّيات التنظيمية أو الإدارية المحتملة جزءاً من مجموعة متكاملة من الخدمات التي تتاح بكفاءة وفعالية للاتفاقية المعنية.

٤٠ - وفيما يتعلَّق بدور ومسؤولية المدير التنفيذي لتوفير الأمانة أو أداء وظائف الأمانة لأي اتفاق بيئي متعدد الأطراف فإن الترتيبات المؤسسية ذات الصلة المتعلقة بأمانة الاتفاقية يتم تحديدها على أساس توافق بين سلطات الاتفاق البيئي المتعدد الأطراف، (أي أطراف الاتفاق وهيئة إدارته) وبرنامج البيئة (أي المدير التنفيذي مخوَّلاً من هيئة إدارة البرنامج). ويمكن فهم أدوار ومسؤوليات كل من المدير التنفيذي ورئيس أمانة الاتفاقية لتوفير خدمات الأمانة ووظائفها على هذا الأساس: ففي حين أن المدير التنفيذي يضطلع بالمسؤولية الشاملة عن توفير أمانة الاتفاقية أو وظائف الأمانة فإن الدور المحدّد والمسؤوليات المحدّدة لرئيس أمانة الاتفاقية يمكن تحديدها من خلال ترتيبات محدّدة يتم الاتفاق عليها بين الأطراف وهيئات إدارتها والمدير التنفيذي لبرنامج البيئة.

٤١ - وفي هذا السياق، تم إبرام عدد من مذكرات التفاهم بين برنامج البيئة والاتفاقيات، وصدر تفويض السلطة من المدير التنفيذي إلى رؤساء أمانات الاتفاقيات بهدف بيان أدوار كل من برنامج البيئة والأطراف ومساءلة مختلف الأمناء التنفيذيين في إدارة الأمانة المقدمة من برنامج البيئة. وتختلف طبيعة ومحتوى أحكام مذكرات التفاهم القائمة بين المدير التنفيذي لبرنامج البيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف اختلافاً كبيراً من ناحية الصياغة والمصطلحات المستخدمة، والسلطة المطلوبة أو الممنوحة بموجب هذه المذكرات، وطريقة تحديد

(١) ST/SGB/2006/13، الفرع ١٨.

(٢) ST/SGB/1997/5، الفرع ٣.

وتوضيح مساءلة المدير التنفيذي والرؤساء التنفيذيين للأمانات وأدوارهم وولايتهم. ولذلك فمن فإن من الضروري تنقيح هذه الترتيبات من خلال اتفاق إطاري أو ترتيب مشترك ومنسَّق مع الحفاظ على درجة من المرونة للوفاء بالمتطلبات المحدَّدة والمشروعة للاتفاقيات كل على حدة.

٤٢ - وبالمثل، ينبغي النظر في اعتناق نهج موحَّد لتفويض السلطة الصادر عن المدير التنفيذي إلى رؤساء أمانات الاتفاقيات. وسيمكِّن ذلك برنامج البيئة من إقامة إطار منسَّق للمساءلة يمكن في سياقه إصدار التفويضات والتبليغ عنها دورياً.

باء - الإطار الإداري والمالي

١ - التحليل

٤٣ - من ناحية المبدأ، يقوم بتمويل تشغيل الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يوفِّر لها برنامج البيئة الأمانة أو وظائف الأمانة أطراف كل اتفاق عن طريق مساهمتهم المالية. وتخضع الإدارة المالية في أمانة برنامج البيئة للنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة، وكذلك الإجراءات العامة التي تنظِّم عمليات صندوق برنامج الأمم المتحدة للبيئة والقواعد المالية للصندوق. وقد اعتمدت هيئات إدارة بعض الاتفاقيات اختصاصات محدّدة وقواعد مالية محدّدة تتضمَّن أحكام إدارة العمليات المالية للاتفاقات وهيئات الإدارة ذات الصلة، وتنصّ على مسؤوليات كل من الأطراف والمدير التنفيذي ورئيس أمانة الاتفاق.

٤٤ - وتوضَع الأموال اللازمة لتشغيل الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدِّم لها المدير التنفيذي الأمانة أو يؤدّي وظائف الأمانة لها في صناديق استئمانية. ويخضع إنشاء هذه الصناديق الاستئمانية، استجابة لطلبات هيئات إدارة الاتفاقات المعنية، لموافقة هيئة إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة ويتم إنشاء كل هذه الصناديق الاستئمانية وفقاً للمادة الخامسة من الإجراءات العامة التي تنظّم عمليات صندوق برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ولذلك تحكمها القواعد المالية لصندوق برنامج البيئة وكان آخر تنقيح لها في عام ١٩٩٧.

٤٥ - وقررت الجمعية العامة في قرارها ٢٨٣/٦٠ المؤرخ ٧ تموز/يوليه ٢٠٠٦ أن توافق على اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. وبناءً على ذلك أخذت الأمم المتحدة تُطَبِّق هذه المعايير منذ ١ كانون الثاني يناير/٢٠١٤. وتشكِّل جميع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المندرجة تحت مظلة المسؤولية الإدارية لبرنامج البيئة بالفعل جزءاً من البيانات المالية ويتم تجميعها تماماً مع العناصر الأخرى لعمليات برنامج البيئة واستمر هذا الحال في ظل المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

٤٦ - ويشمل دور ومسؤوليات المدير التنفيذي لبرنامج البيئة كفالة توفير عدد من الوظائف المركزية والرئيسية لدعم تشغيل أمانات الاتفاقيات. وتشمل هذه الوظائف ما يلي: تعيين الموظفين وتصنيفهم واختيارهم؛ ومهام جدول المرتبات وإدارة استحقاقات الموظفين بما في ذلك مِنَح التعليم والتأمين الطبي وإجازة الوطن والإعادة إلى الوطن؛ وبرنامج الإجازة في الوطن والإعادة إلى الوطن (وتصدر الفواتير عن مقر الأمم المتحدة في نيويورك)؛ وخدمات المحاسبة والمالية، بما في ذلك إعداد البيانات المالية وإصدار التخصيصات والاعتمادات والمدفوعات والمستحقات، وإدارة التدفُّق النقدي ومهام الخزانة واستلام المساهمات وتسجيلها؛ وإدارة استحقاقات نهاية الخدمة وما بعد التقاعد، وإدارة أصول الممتلكات غير المستهلكة؛ والرقابة الداخلية، والتحقيق ومهام التفتيش والرقابة الخارجية؛ والمشاركة في إدارة نظام العدالة في الأمم المتحدة؛ وخدمات الشحن والحقيبة وتأشيرات الدخول وجوازات مرور الأمم المتحدة؛ والوصول إلى نظُم الإنترنت الداخلية والإنترنت والبريد الإلكتروني للأمم المتحدة وبرنامج البيئة.

٤٧ - وعموماً، وفي حين تحدّد أطراف الاتفاق تشكيل أمانة الاتفاقية وميزانيتها من خلال هيئة إدارة الاتفاق فإن إدارة وتنظيم موظفي برنامج البيئة الذين يقومون بخدمة الأمانة يخضعون للنظامين الإداري والأساسي للأمم المتحدة من ناحية انطباقه على برنامج البيئة. ويعيِّن الأمين العام للأمم المتحدة كل موظف من موظفي أمانة برنامج البيئة، التي تشكِّل جزءاً من الأمانة العامة للأمم المتحدة، وذلك بموجب اللوائح التي تضعها الجمعية العامة على النحو المنصوص عليه في الفقرة ١ من المادة ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة. وفي هذا السياق، يُصدِر الأمين العام تعليمات وتوجيهات إدارية تتعلّق بإدارة الموارد البشرية. وينفذ المدير التنفيذي، من خلال السلطة الممنوحة له من الأمين العام، الإجراءات اللازمة المتعلقة بإدارة موظفي أمانة برنامج البيئة، بما في ذلك من يخدمون أمانات الاتفاقيات. وفي داخل أمانة برنامج البيئة، يجوز للمدير التنفيذي أن يفوِّض بعض مستويات السلطة في هذا الصدد لكبار المديرين، بمن فيهم رؤساء أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

٤٨ - وعملاً بالقرار ٢٨٣/٦٠ أيضاً، الذي قررت فيه الجمعية العامة أن تغيِّر نظام المعلومات الإدارية المتكامل إلى نظام تخطيط موارد المؤسسة من الجيل التالي أو غيره من النُظم المشابهة، أنشئ نظام أوموجا لوضع عمليات إدارية أقل عبئاً ولتمكين المنظمة من العمل بكفاءة أكبر؛ وتنسيق وتوحيد إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية في كل أنحاء الأمانة العامة للأمم المتحدة؛ وتعزيز الكفاءة والشفافية والضوابط الداخلية لجميع المعاملات الإدارية؛ وتمكين صانعي السياسات (المديرين والدول الأعضاء) من رصد وإدارة الموارد بفعالية أكبر. ونُشِر نظام أوموجا في مقر الأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومكتب الأمم المتحدة في جنيف وبرنامج البيئة في عام ٢٠١٥ وتجري معالجة القضايا الناشئة والتحدّيات والمشاكل المحدّدة المتصلة بتنفيذ هذا النظام بطريقة منسّقة من خلال فريق تشغيل النظام.

٢ - التوصيات

٤٩ - أعرب مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، في تعليقاته على استعراض وحدة التفتيش المشتركة للإدارة البيئية في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2014/4)، عن الملاحظات التالية من المنظمات الأعضاء في المجلس بشأن العلاقة بين برنامج البيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف:

تقدِّر المنظمات أن جانباً هاماً من العمل التحليلي الوارد في التقرير يتطرّق إلى المسألة المعقّدة للعلاقات الوظيفية بين برنامج البيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وترحِّب بتركيز وحدة التفتيش المشتركة على القضية العريضة المتمثلة في ''التنسيق من أجل تحقيق التآزر فيما بين الاتفاقات البيئية والمنظمات الأخرى''. وإذ تلاحِظ المنظمات أن القسم المعني بموضوع ''الإدارة'' يتطرَّق إلى القضايا المتصلة بالبيان الوارد في الفقرة ١٢٢ بأنه ''قد وُضِع تركيز مبالَغ فيه على هذا الجانب من علاقة البرنامج بالاتفاقيات'' ويوافقون على أن ''التآزر البرنامجي والتمويلي وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة'' يشكِّل دون خلاف الأولية الأساسية في العلاقة بين برنامج البيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. ومع ذلك، فإن المنظمات تشدّد على أن التوصيات ينبغي ألاّ تستند إلى أي ازدواجية متصوَّرة تفصل المسؤولية المالية لبرنامج البيئة لتوفير أمانة لبعض الاتفاقات عن قدرته على مواصلة تركيزه على القضايا ذات الطابع البرنامجي والاستراتيجي الأكبر، بل تستفيد بدلاً من ذلك من التركيز على حلول التحدّيات التنظيمية/الإدارية القائمة وكيف يجب أن جزءاً من ''مجموعة متكاملة من الخدمات'' تتاح بكفاءة وفعالية للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

٥٠ – وينبغي إيلاء الاهتمام الدقيق إلى النقاط المذكورة أعلاه في المشاورات الأخرى بين برنامج البيئة وأمانات الاتفاقيات بشأن فعالية ترتيباتهما الإدارية وتعاونهما البرنامجي.

٥١ – ولاحظت فرقة العمل كيف أن التشغيل الكامل لنظام أوموجا وفوائده الإيجابية لم تتحقّق بعد ولكن العمل يُحرِز تقدّماً ثابت الخطى في الاتجاه الصحيح. ويجب معالجة المتطلبات المحدَّدة للاتفاقات البيئية في داخل الإطار القائم للتنسيق بين برنامج البيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي – مجموعة التنفيذ في نيروبي – ومن خلال نظام سريع للاستجابة يضعه برنامج البيئة بنفسه في إطار تنفيذ نظام أوموجا.

٥٢ – ويشار في الوقت نفسه بمواصلة العمل في تحديد إجراءات التشغيل الدائمة للترتيبات الإدارية والمالية، بهدف مواصلة تحسين نوعية الخدمات المقدمة إلى الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. وكتدبير من تدابير المتابعة، ينبغي النظر في وضع مؤشرات أداء رئيسية.

جيم – التعاون البرنامجي

١ – التحليل

٥٣ – يتناول برنامج البيئة أعماله البرنامجية ويشكّلها من خلال مجموعة من أدوات التخطيط، تشمل الاستراتيجية المتوسطة الأجل لبرنامج البيئة وبرنامج العمل والميزانية لفترة السنتين. وفي هذا الإطار يجب أن يجري التماس التعاون البرنامجي الأكثر منهجية وتنظيماً بين برنامج البيئة والاتفاقات المتعددة الأطراف، بغرض تعزيز التآزر في مجالات الأنشطة البرنامجية لكلا الطرفين.

٥٤ – وقد عيّن برنامج البيئة سبعة مجالات من مجالات الأولوية (من البرامج الفرعية) في استراتيجية متوسطة الأجل قيد الاستعراض: تغيُّر المناخ، والمواد الكيميائية والنفايات، والقدرة على الصمود في مواجهة الكوارث والنزاعات، والنُظم الإيكولوجية الصحية والإنتاجية، والإدارة البيئية، وكفاءة الموارد، والبيئة. ويدخل في البرنامج الفرعي للإدارة البيئية دعم تماسك السياسات بين برنامج البيئة والاتفاقات البيئية، وتوفير الدعم لتنفيذ الاتفاقات البيئية. وتتضمّن البرامج الفرعية الأخرى نصوصاً تتناول التعاون البرنامجي مع اتفاقات بيئية متعددة الأطراف مختارة في مجالات مواضيعية محدّدة ذات صلة مثل تغيُّر المناخ والتنوُّع البيولوجي (إدارة النظم الإيكولوجية) والمواد الكيميائية والنفايات. وأخيراً، تعمل مختلف المكاتب داخل برنامج البيئة بالتعاون الوثيق مع أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة في مجموعة واسعة من القضايا المحدَّدة.

٥٥ – وفي إطار الدعم المؤسسي المقدّم من برنامج البيئة لتنفيذ الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ولتعزيز التعاون البرنامجي وأوجه التآزر فيما بينها، وبين برنامج البيئة وتلك الاتفاقات، نُقل إلى المكاتب الإقليمية لبرنامج البيئة موظفو البرامج التابعون لبرنامج البيئة المعيّنون كمراكز تنسيق إقليمية للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في مجموعة المواد الكيميائية والنفايات ومجموعة التنوُّع البيولوجي. وبرنامج مساعدات الامتثال في برنامج الإجراءات المتعلقة بالأوزون التابع لشعبة التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد في برنامج البيئة يمثّل آلية ناجحة للربط بين موظفي الأوزون الوطنيين في جهودهم لتحقيق الامتثال لبروتوكول مونتريال من خلال التعاون الإقليمي والدولي وتبادل الخبرات والمعلومات. وقد ظل برنامج البيئة يقوم أيضاً بتنسيق تطوير بوّابة للمعلومات في شبكة الإنترنت

تتقاسمها الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف عنوانها ''InforMEA''[٣]، بالتعاون الوثيق مع أمانات عددٍ من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

٥٦ - وإضافة إلى ذلك، استمر تقديم الخدمات القانونية الموضوعية إلى اتفاقيتي روتردام واستكهولم. وتشمل مجالات التعاون مع اتفاقيتي المواد الكيميائية برنامج الرصد العالمي للملوّثات العضوية الثابتة وشبكة القضاء على المركبات الثنائية الفينيل المتعددة الكلور (PEN) والتحالف العالمي لتطوير ونشر منتجات ووسائل واستراتيجيات كبدائل للدي دي تي لمكافحة ناقلات الأمراض. وقدّمت أمانات اتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم أيضاً دعم الموظفين إلى فرع المواد الكيميائية لبرنامج البيئة في سياق المفاوضات الناجحة بشأن معاهدة الزئبق وإلى أمانة النهج الاستراتيجي لإدارة المواد الكيميائية في أعمالها لتعيين أوجه التآزر المتبادلة. وتتمتع هذه الأمانات والمركز الدولي للتكنولوجيا البيئية التابع لبرنامج البيئة أيضاً بتاريخ طويل من التعاون بشأن الموضوعات المتصلة بالنفايات.

٥٧ - وفي علاقة برنامج البيئة ببرامج البحار الإقليمية يدعم البرنامج تماسك السياسات ويعزّز التعاون والتنسيق وكذلك زيادة الكفاءة. وتكامل أعمال برنامج البيئة مع برامج البحار الإقليمية يدعم بدوره الفعالية الشاملة للسياسة البيئية العالمية وفي الوقت نفسه يسهِّل كفاءة التنفيذ على الصعيد الإقليمي. وبرنامج البحار الإقليمية الذي يوجد في مقر برنامج البيئة ويندمج في هيكل برنامج البيئة وبرنامج عمله هو برنامج عالمي في نطاقه. وبهذه الطريقة فإنه يوفِّر إطاراً متماسكاً عالمياً لتمكين مختلف المناطق من تنسيق أنشطتها بفعالية أكبر مع جدول أعمال البحار والمحيطات العالمية ويحسّن بالتالي الاستجابة للولايات المحيطية العالمية مع الإبقاء على الخصائص الإقليمية. وبذلك تتشكَّل برامج البحار الإقليمية المختلفة حسب احتياجات وأولويات مناطقها المحددة - وفقاً لما تحدّده وتقرره الحكومات المشاركة - وتشكِّل في الوقت نفسه جزءاً من البرنامج العالمي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة الذي تحدِّد هيئة إدارته استراتيجيته الشاملة في نهاية المطاف.

٢ - التوصيات

٥٨ - يقوم بالفعل قدر كبير من التعاون البرنامجي المثمر بين برنامج البيئة والاتفاقيات، كما جاء في تقرير فرقة العمل عن فعالية الترتيبات الإدارية والتعاون البرنامجي بين برنامج البيئة وتلك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدِّم لها البرنامج الأمانة أو يؤدّي لها وظائف الأمانة. وينبغي مواصلة هذا التعاون وتعزيزه في مختلف المستويات وبشأن العديد من القضايا. ولكن فرقة العمل لاحظت أن التعاون البرنامجي لم يكن متسقاً في جميع الحالات وتباين حسب النُهُج التي اتبعتها مكاتب محددة من وقت لآخر داخل برنامج البيئة بالتعامل مع مختلف الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. وبناءً على ذلك تقوم الحاجة إلى مزيد من التنسيق المتسق في الأنشطة البرنامجية.

٥٩ - ونظراً لأهمية تعزيز التآزر بين مختلف الاتفاقات وبرنامج البيئة فإن هذا التعاون البرنامجي ينبغي أن يصبح تعاوناً مستقراً ومتماسكا؛ وينبغي أن يستمر وأن يزداد تعزيزاً في المستقبل بموجب الاستراتيجيات المتوسطة الأجل وما يتصل بها من برامج العمل.

(٣) ''InforMEA'' هو برنامج معلومات قابل للتشغيل البيني لصالح أطراف الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والمجتمع البيئي عموماً ويقوم بجمع المقررات والقرارات الصادرة عن مؤتمرات الأطراف والأخبار والأنشطة وأعضاء الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ونقاط التنسيق الوطنية والتقارير الوطنية وخطط التنفيذ من أمانات هذه الاتفاقات. انظر http://www.informea.org.

٦٠ - وتستطيع هيئات إدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وجمعية الأمم المتحدة للبيئة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة تسهيل التعاون البرنامجي والتنسيق بوضع طرائق لهذا الغرض من خلال مقرراتهم. وينبغي تقديم توصية لتنظر فيها جمعية البيئة في دورتها التالية وإلى هيئات إدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف بأن تتابع دعم التعاون البرنامجي والتنسيق وتسخير أوجه التآزر البرنامجي بينهما.

خامساً- الاستنتاجات

٦١ - سيواصل برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بالتعاون الوثيق مع أمانات الاتفاقيات، تنفيذ توصيات فرقة العمل بشأن فعالية الترتيبات الإدارية والتعاون البرنامجي بين برنامج البيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة من أجل تحسين كفاءة التعاون وتنفيذ ولاية الاتفاقات وتعزيز المساهمة الكبيرة المقدّمة من برنامج البيئة لتنفيذ البُعد البيئي في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة.

٦٢ - وقد ترغب جمعية البيئة في أن تأخذ علماً بالتقدُّم المحرز، وخاصة من خلال عمل فرقة العمل التي أنشأها المدير التنفيذي، في مجالات مثل إنشاء عملية تشاورية شفّافة ومجدية مع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وتشغيل فريق إدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف باعتباره آلية مؤسسية للتنسيق مع أمانات الاتفاقيات وبذل الجهود لدعم فعالية الترتيبات الإدارية والتعاون البرنامجي بين برنامج البيئة وهذه الأمانات.

٦٣ - وقد ترغب الجمعية أيضاً في أن تلاحِظ كيف أن أي علاقة مقبلة بين برنامج البيئة والاتفاقات ينبغي ألاّ تستند إلى ازدواجية متصوَّرة تفصل المسؤولية المالية لبرنامج البيئة في توفير أمانة لبعض الاتفاقات عن قدرته على مواصلة تركيزه على قضية أو أكثر من القضايا البرنامجية والاستراتيجية، ولكن تستفيد بدلاً من ذلك من جهد متضافر للتأكّد من أن حلول التحدّيات الإدارية والتنظيمية القائمة تشكِّل جزءاً من مجموعة متكاملة من الخدمات، تتاح بكفاءة وفعالية للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

٦٤ - وفي هذا السياق، قد ترغب الجمعية في تشجيع المدير التنفيذي على تنقيح مذكرات التفاهم القائمة التي وُضعت مع عدد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وعلى إنشاء اتفاق إطاري أو ترتيب موحّد ومنسّق، مع الحفاظ على بعض المرونة للوفاء بالمتطلبات المشروعة والمحدّدة للاتفاقات كل على حدة. وبالمثل، ينبغي النظر في اعتناق نَهج موحّد لتفويض السلطة الذي يُصدره المدير التنفيذي لبرنامج البيئة إلى رؤساء أمانات الاتفاقيات. إذ أن ذلك سيمكِّن البرنامج من وضع إطار مساءلة منسّق يمكن على أساسه إصدار تفويضات السلطة والتبليغ عنها دورياً.

٦٥ - وقد ترغب الجمعية أيضاً في أن تشجِّع المدير التنفيذي على مواصلة تعزيز التعاون بين برنامج البيئة والأمانات، على ألاّ يقتصر ذلك على أمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدِّم لها برنامج البيئة الأمانة ولكن يمتد ليشمل الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف الأخرى، بغرض إحراز الأهداف البيئية التي يشترك فيها برنامج البيئة مع تلك الاتفاقات، بما في ذلك في سياق تنفيذ البُعد الإنمائي لخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ والأهداف الإنمائية المستدامة.