

Distr. General
2 December 2009

Arabic
Original: English

مجلس إدارة
برنامج الأمم
المتحدة للبيئة



الدورة الاستثنائية الحادية عشرة لمجلس
الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي
بالي، إندونيسيا ٢٤ - ٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٠
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*
القضايا الناشئة في مجال السياسات العامة: البيئة في
النظام المتعدد الأطراف

تعليقات المدير التنفيذي على الاستعراض الإداري للإدارة البيئية في منظومة الأمم
المتحدة الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة

مذكرة من المدير التنفيذي

١ - أحاط مجلس الإدارة علماً في مقرريه ١/٢٥ أولاً و٤/٢٥ بتاريخ ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٩ بتقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "الاستعراض الإداري للإدارة البيئية في منظومة الأمم المتحدة" (المستسخ في الوثيقة UNEP/GC.25/INF/33).

٢ - وتوجه وحدة التفتيش المشتركة تقاريرها إلى منظمة أو أكثر من المنظمات المعنية، أو إلى جميع المنظمات عندما يكون الموضوع له أهمية بالنسبة للمنظومة بكاملها لكي تنظر فيها الأجهزة التشريعية المختصة في المنظمات المعنية. ويتضمن التقرير ١٢ توصية تتعلق باتساق صنع القرار وتحديد الأهداف بالنسبة للسياسات البيئية الدولية فيما بين مختلف الاتفاقات والمؤسسات البيئية؛ والبناء المؤسسي لتنفيذ وتنسيق السياسات والمقررات البيئية؛ وإدارة السياسات والمقررات وتطبيقها؛ وتنسيق التنفيذ الفعال لمقررات الإدارة البيئية الدولية على المستوى القطري.

* UNEP/GCSS.XI/1

130110

K0953669

لدواعي الاقتصاد في النفقات طُبعت نسخ محدودة من هذه الوثيقة، ويرجى من المندوبين التفضل بإحضار نسخهم للاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية.

٣ - ويعرض الفصل الثالث من المرفق بهذه الوثيقة تعليقات المدير التنفيذي على التوصيات، مع تسليط الضوء على الدور الذي يمكن أن تقوم به أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (البرنامج) في تنفيذها وتقديم خيارات مختلفة عن كيفية متابعتها على نطاق منظومة الأمم المتحدة. غير أنه ينبغي ملاحظة أن نجاح أعمال المتابعة يتوقف في النهاية ليس على أمانة البرنامج وحده ولكن على أجهزته الإدارية، وعلى الدول الأعضاء، وعلى منظومة الأمم المتحدة بكاملها.

٤ - وتستكمل هذه المذكرة مذكرة الأمين العام عن تقرير وحدة التفتيش المشتركة (A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1). فقد جمعت المذكرة الأخيرة آراء منظومة الأمم المتحدة بناءً على التعليقات المقدمة من المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (مجلس الرؤساء التنفيذيين).

٥ - وقد عُمت قبل ذلك مسودة من هذه المذكرة على أعضاء لجنة الممثلين الدائمين أثناء اجتماع لجنتها الفرعية في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وقد أخذت في الاعتبار الآراء التي تم الإعراب عنها أثناء الاجتماع عند استكمال هذه المذكرة.

تعليقات المدير التنفيذي على الاستعراض الإداري للإدارة البيئية في منظومة الأمم المتحدة الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة

أولاً - خلفية

١ - أنشئت وحدة التفتيش المشتركة بموجب قرار الجمعية العامة ١٩٢/٣١ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦ كجهاز فرعي دائم ومسؤول أمام الجمعية العامة وأمام مجالس إدارة الوكالات المتخصصة، والصناديق، والبرامج التابعة للأمم المتحدة. وتوجه الوحدة تقاريرها إلى منظمة أو أكثر من منظمة معينة، أو إلى جميع المنظمات عندما يكون الموضوع له أهمية بالنسبة للمنظومة ككل، لكي تنظر فيها الأجهزة التشريعية المختصة في المنظمات المعنية. وللوفاء بولايتها، أجرت الوحدة استعراضاً إدارياً للإدارة البيئية في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2008/3).

٢ - والهدف من الاستعراض هو "تعزيز إدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ولتوفير الدعم البرنامجي والإداري لها من جانب المنظمات التابعة للأمم المتحدة من خلال تعيين التدابير الرامية إلى النهوض بالتنسيق والتماسك المعززين وبأوجه التآزر بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ومنظومة الأمم المتحدة، ومن ثم زيادة المساهمة التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة في إيجاد نهج أكثر تكاملاً للإدارة البيئية الدولية والإدارة على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية".^(١)

٣ - وتحلل الوحدة في تقريرها المجالات الرئيسية للإدارة البيئية والإدارة داخل منظومة الأمم المتحدة بالتركيز على توفير الدعم البرنامجي والإداري على نطاق المنظومة بأسرها للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وبخاصة خدمات الدعم المشتركة. ويغطي التقرير:^(٢)

(أ) مبادئ الإدارة البيئية الواجبة التطبيق، والسياسات والأطر الكفيلة بضمان أوجه التآزر فيما بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وغيرها من المنظمات المضطلة بأنشطة لها صلة بالبيئة؛

(ب) الإطار الإداري لتمويل الأنشطة البيئية وإدارة مواردها وتنسيقها على نحو مشترك بين الوكالات؛

(ج) ترشيد الحماية البيئية باتباع سبل منها تنفيذ الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف على المستوى القطري، وخاصة في سياق التقييم القطري المشترك وعمليات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

٤ - ويستند التقرير إلى العمليات المستمرة على المستويات المختلفة لتعزيز الإدارة البيئية الدولية. ومتابعةً لنتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، والواردة في قرار الجمعية العامة ١/٦٠ المؤرخ ١٦

(١) JIU/REP/2008/3، الصفحة '٣'.

(٢) المصدر نفسه، الفقرة ٥.

أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، استهلّت الجمعية العامة عملية تشاورية غير رسمية بشأن الإطار المؤسسي للأنشطة البيئية للأمم المتحدة. وبموجب الفقرة ١٦٩، وافقت الدول الأعضاء "على استكشاف إمكانية وجود هيكل مؤسسي أكثر اتساقاً لتلبية هذه الاحتياجات، بما في ذلك وجود هيكل أكثر تكاملاً، انطلاقاً من جهود المؤسسات القائمة، والصكوك الدولية المتفق عليها، وكذلك الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والوكالات المتخصصة".

٥ - وبالإضافة إلى ذلك، قدم الأمين العام، في نيسان/أبريل ٢٠٠٧، تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة في مجالات التنمية، والمساعدة الإنسانية، والبيئة، والمعنون "توحيد الأداء" (A/61/583)، لكي تنظر فيه الجمعية العامة والهيئات الحكومية الدولية ذات الصلة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

٦ - وكجزء من توصية الفريق بالارتقاء ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ولإعطائه سلطة حقيقية بوصفه دعامة الأمم المتحدة للسياسات البيئية، وتحسين فعاليات الأنشطة البيئية في منظومة الأمم المتحدة، أوصى الفريق بأنه ينبغي للأمين العام إجراء تقييم مستقل للإدارة البيئية الدولية الحالية في منظومة الأمم المتحدة.

٧ - وعين رئيس الجمعية العامة سفيري المكسيك وسويسرا في المقر الرئيسي للمشاركة في تسهيل العملية في الجمعية العامة. وبعد أن قاما بذلك منذ عام ٢٠٠٦، أفادا في شباط/فبراير ٢٠٠٩ بأنه "بينما يمكن الاتفاق على مقرر يحظى بتوافق الآراء، فإن الوثيقة التوافقية يحتمل أن تفشل في إضافة قيمة للمقررات الحالية أو من الممكن أن تتخلف عن التحسينات التي تقررت في محافل حكومية دولية أخرى، وخاصة في سياق مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي". وأوصيا جميع الأطراف المهتمة "بأن تحقق أفضل استخدام ممكن للاجتماعات الحكومية الدولية القادمة لكي تبقى المسألة قيد نظرها الفعلي".^(٣)

ثانياً - تعليقات عامة

٨ - يرحب المدير التنفيذي بالتقرير الشامل الذي أصدرته وحدة التفتيش المشتركة ويقدر الجهد البحثي الكبير الذي قامت به والطبيعة الاستراتيجية لمحتوياته وتوصياته. ويقدم التقرير استعراضاً مستقلاً وتحليلاً لترتيبات الإدارة البيئية على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وهو ما يعد ذا قيمة كبيرة بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وتعزز نتائجه وتوصياته النداءات الموجهة من الدول الأعضاء لتحسين الإدارة البيئية الدولية، وهي النداءات التي أعطاها التقرير زحماً إضافياً.

٩ - وقد أتاح المدير التنفيذي التقرير للحكومات، وقدم عروضاً لمحتوياته، من خلال لجنة الممثلين الدائمين في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ ومجلس الإدارة/المنتدى في الفترة من ١٦ - ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٩. كما دعا السيد كاداموري إنوماكا، مفتش وحدة التفتيش المشتركة، لحضور دورة المجلس/المنتدى في نيروبي لعرض التقرير ونتائجه.

١٠ - وعموجب المقرر ١/٢٥ أولاً، أحاط المجلس علماً بالتقرير. وعموجب المقرر ٤/٢٥ بشأن الإدارة البيئية الدولية، أنشأ فريقاً استشارياً يحقق التمثيل الإقليمي ويتألف من وزراء أو ممثلين رفيعي المستوى. وتمثل ولاية هذا الفريق، كما حددها المقرر، في "تقديم مجموعة من الخيارات الرئيسية لتحسين الإدارة البيئية الدولية إلى مجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي في دورته الاستثنائية الحادية عشرة، وذلك بهدف تقديم مدخلات للجمعية العامة للأمم المتحدة".

١١ - كما أن عملية الفريق الاستشاري والاستنتاجات التي توصل إليها المجلس/المنتدى في دورته الاستثنائية الحادية عشرة "ستتيح مدخلات لجملة أمور من بينها متابعة الجمعية العامة للتدابير المعروضة في الفقرة ١٦٩ من نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥".

١٢ - وفي تموز/يوليه ٢٠٠٩، نظر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تقرير وحدة التفتيش المشتركة في إطار البند ١٣ (هـ) من جدول الأعمال، بشأن المسائل الاقتصادية والبيئية، ورحبت الدول الأعضاء خلاله بالاستنتاجات والتوصيات.

١٣ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، نظرت اللجنة الاقتصادية والمالية (اللجنة الثانية) للجمعية العامة في التقرير في إطار البند ٥٣ من جدول الأعمال بشأن التنمية المستدامة.

ثالثاً - تعليقات محددة على توصيات وحدة التفتيش المشتركة

١٤ - ينبغي قراءة ردود المدير التنفيذي التالية بالاقتران مع مذكرة الأمين العام (A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1) التي أعدها مجلس الرؤساء التنفيذيين بالتشاور مع أعضائه. وتستكمل الردود تلك المذكورة، وتتوسع في القضايا التي تتصل بالبرنامج على وجه التحديد. وتستنسخ توصيات وحدة التفتيش المشتركة بالصيغة التي قدمتها الوحدة، ولم يتم تحريرها رسمياً.

التوصية ١: ينبغي أن يقدم الأمين العام إلى الجمعية العامة، من خلال مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي، تفسيراً واضحاً لتقسيم العمل بين الوكالات الإنمائية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، تبين مجالات اختصاص كل جهة منها وأنواع ما تنفذه من أنشطة بناء القدرات على المستويين المعيارى والتنفيذي بغرض حماية البيئة والتنمية المستدامة، وذلك لكي تنظر فيه الجمعية العامة.

١٥ - تتسق التوصية مع الجهود الحالية التي تبذلها الجمعية العامة لتعزيز الانساق على نطاق المنظومة بما في ذلك الإدارة البيئية الدولية. وينبغي ملاحظة أن قرار الجمعية العامة ٣١١/٦٣ المؤرخ ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، تضمن جملة أمور من بينها، أنها "تؤكد من جديد ضرورة أن يتم التركيز في تعزيز إدارة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظمة الأمم المتحدة من أجل التنمية على توطيد الهيئات الحكومية الدولية القائمة بغرض زيادة كفاءة وفعالية جهاز الأمم المتحدة الإنمائي فيما يقدمه من دعم للبلدان النامية من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً"، و"تؤكد على وجوب أن تتسم إدارة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية بالشفافية وأن تكون شاملة وأن تدعم الملكية الوطنية والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية". وهذه التوصية موجهة إلى الولايات الحالية لمختلف الكيانات وقد لا تحل بالضرورة بعض التحديات الهيكلية الكثيرة في مجال الإدارة البيئية.

١٦ - وبينما أحرز المجتمع الدولي تقدماً كبيراً من حيث الاتساق على نطاق المنظومة فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين، وإدارة الأنشطة التنفيذية، وتحسين تمويل الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، وتوحيد الأداء في الأمم المتحدة، لا يزال العمل مستمراً لتعزيز الإدارة البيئية الدولية. غير أنه من المهم ملاحظة أن أوجه التآزر قد تحسنت بين عمليات الجمعية العامة والتنفيذ المستمر لمقرر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة ٤/٢٥، الذي أنشأ فريقاً استشارياً من الوزراء أو الممثلين الرفيعة المستوى معنياً بالإدارة البيئية الدولية. ومن المقرر أن يقدم الفريق تقريره إلى المجلس/المنتدى في شباط/فبراير ٢٠١٠، وقد يقدم المجلس/المنتدى بدوره توصيات بشأن أسلوب العمل في المستقبل لكي تنظر فيه الجمعية العامة.

١٧ - وعلى مستوى الأمانة، فإن هياكل من قبيل مجلس الرؤساء التنفيذيين، واللجنة البرنامجية رفيعة المستوى، واللجنة الإدارية رفيعة المستوى، ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وفريق إدارة البيئة لا تشجع الاتساق والتعاون فحسب، ولكن تحترم أيضاً تقسيم العمل داخل المنظومة. وعلى سبيل المثال، قام مجلس الرؤساء التنفيذيين بتنسيق إعداد رد الأمين العام (A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1) على تقرير وحدة التفتيش المشتركة.

١٨ - وفي سياق فريق إدارة البيئة، وافقت المنظمات الأعضاء في الاجتماع الخامس عشر لكبار المسؤولين، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، على أن تُقيم، في سياق التغيير البيئي العالمي، كيف يمكن لمنظومة الأمم المتحدة دعم البلدان بصورة أكثر اتساقاً لتحقيق التحول نحو الاقتصاد الأخضر، وللعمل على تقديم رسالة مشتركة ومتسقة بشأن التدابير اللازمة لدعم التحول. وفي سياق مجلس الرؤساء التنفيذيين واللجنة البرنامجية رفيعة المستوى، قام برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتنسيق إعداد مبادرة الاقتصاد الأخضر المشتركة بين الوكالات والتي انضم إليها أكثر من ٢٥ كياناً من الوكالات والصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة، وهدفها توضيح أن الاستثمار في القطاعات الخضراء يحسن من فرص استعادة النمو المستدام مع الحفاظ على البيئة. وتهدف المبادرة أيضاً إلى تحديد السياسات الضرورية والأطر المؤسسية لدعم النمو الاقتصادي الأخضر في جميع البلدان.

١٩ - وأعد فريق إدارة البيئة أيضاً مشروع مذكرة شاملة عن البيئة في منظومة الأمم المتحدة تبين بشكل عام كيف تعمل المنظومة على إنجاز الوظائف الرئيسية للإدارة البيئية الدولية. وتسلط الوثيقة الضوء على كيفية تحقيق التكامل العميق للجوانب الوظيفية والمواضيعية الرئيسية للإدارة البيئية الدولية وتوزيعها في المنظومة. وتشكل المنظومة معاً تجميعاً فريداً للقدرة المؤسسية على مواجهة التغيير البيئي. غير أن جدول أعمال البيئة الدولية والتنمية المستدامة قد وصل إلى أبعاد معينة وبطريقة مخصصة لدرجة أنه يلقي عبئاً ثقيلاً على الدول الأعضاء، وخاصة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وتستجيب المنظومة الآن للحاجة إلى توزيع الموارد بصورة أكثر فعالية لمواجهة التغيير البيئي غير المسبوق على جميع المستويات وآثاره السلبية المحتملة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة بالنسبة للجماعات الفقيرة والمعرضة في المجتمع.

٢٠ - وينشط برنامج الأمم المتحدة للبيئة في الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لتحقيق الاتساق على المستوى القطري، وبذلك يسهم بصورة متزايدة في التوجيه والمشاركة المباشرة مع منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري. فقد شارك برنامج الأمم المتحدة للبيئة منذ عام ٢٠٠٧ فيما يعرف بعملية "توحيد الأداء"، فشارك، على سبيل المثال، في فرق المديرين الإقليميين التابعين للأمم المتحدة والفرق القطرية لإجراء تقييمات قطرية مشتركة وفي أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في ثمانية بلدان رائدة وفي أكثر من ٣٠ بلداً بدأت في وضع أطرها أو استعراضها في عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩.

٢١ - وشارك برنامج الأمم المتحدة للبيئة في تطوير أدوات وموارد لدعم الفرق القطرية في تعميم البيئة، بالتعاون مع كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة ووكالات أخرى، في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. ويشارك برنامج الأمم المتحدة للبيئة في رئاسة فريق العمل التابع للمجموعة والمعني بالاستدامة البيئية وتغير المناخ، والذي أصدر مذكرة توجيهية بشأن تعميم الاستدامة البيئية في التقييمات القطرية المشتركة وفي إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وقد أقرت المجموعة هذه المذكرة التوجيهية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. ويجري العمل لإعداد مذكرة توجيهية بشأن تغير المناخ للفرق القطرية. وتتضمن كلتا الوثيقتين ضرورة النظر في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في البرمجة القطرية. وترتبط مشاركة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في التقييمات القطرية المشتركة وفي إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ارتباطاً قوياً بعمله المشترك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مبادرة الفقر والبيئة. وتعد استراتيجيات الحد من الفقر وثائق السياسات الرئيسية للفرق القطرية عند إعداد أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

٢٢ - وبالنسبة للمشاركة الفعالة على المستوى القطري، يقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة أيضاً ببناء القدرة الداخلية عن طريق التدريب على البرمجة القطرية وتعزيز قدرة المكاتب الإقليمية التابعة للبرنامج.

٢٣ - وتعد هذه التطورات وغيرها من التطورات الأخيرة شاهداً على التزام منظومة الأمم المتحدة بتحسين عمليات الاتساق والأنشطة المتعلقة بالتنمية المستدامة، وتأكيداً بأن التغييرات المتزايدة والإصلاحات المؤسسية الأوسع لا يستبعد كل منهما الآخر، ويمكن بحثها بصورة متتابعة. وتعتقد أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن العمليات المحددة التي تجري داخل الهياكل الحالية للمنظومة يمكن أن تساعد على إجراء إصلاحات مؤسسية أوسع لزيادة توضيح تقسيم العمل بين الوكالات الإنمائية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

٢٤ - غير أن الدول الأعضاء قد ترغب في أن تبحث بصورة أوثق الإصلاحات الأوسع التي ستسهل إيجاد دعامة بيئية قوية تستطيع مواجهة التحديات المتعددة والاستفادة من الفرص الناشئة. وفي سياق بناء القدرات والدعم التكنولوجي، يمكن أن يشمل هذا اعتماد خطة بالي الاستراتيجية لدعم التكنولوجيا وبناء القدرات من جانب الجمعية العامة كخطة على نطاق المنظومة. وأمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة مستعدة لتنسيق إعداد تقرير شامل عن هذه القضايا نيابة عن الأمين العام لتقديمه إلى المجلس/المنتدى وإلى الجمعية العامة للنظر فيه وإصدار قرار بشأنه.

التوصية ٢: ينبغي أن تنظر الجمعية العامة في إضافة توجه للسياسات العامة على نطاق المنظومة بكاملها يتعلق بالحماية البيئية والتنمية المستدامة لمنظومة الأمم المتحدة إلى الإطار الاستراتيجي للأمم المتحدة الخاص بالخطة البرنامجية لفترة السنتين؛ وفي حال اتخاذ قرار من هذا النوع ينبغي أن تطلب إلى الأمين العام إعداد توجه على نطاق المنظومة بكاملها يعرض على مجلس الرؤساء التنفيذيين للموافقة عليه.

٢٥ - يؤيد المدير التنفيذي مفهوم اعتماد توجه للسياسات العامة على نطاق المنظومة بكاملها يتعلق بعنصر الحماية البيئية للتنمية المستدامة، وهو على استعداد لبحث التحديات والفرص في سياق آليات مجلس الرؤساء التنفيذيين وفريق إدارة البيئة. وتستطيع الأمانة وضع الأساس، ولكن اتخاذ خطوات في هذا الاتجاه يتوقف على تقديم الدول الأعضاء للرؤية والسياسات اللازمة لكي تنفذها منظومة الأمم المتحدة. وتستطيع الجمعية العامة تقديم هذا التوجيه في سياق الوكالات والصناديق والبرامج التي يشملها الإطار الاستراتيجي للأمم المتحدة، بينما سيلزم أن تعتمد مؤتمرات الأطراف في الاتفاقيات المختلفة المقررات ذات الصلة من أجل المتابعة.

٢٦ - وتنسق التوصية بصورة كاملة مع القرار ٢٩٩٧ (د - ٢٧) المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢، والذي أنشأت الجمعية العامة بموجبه برنامج الأمم المتحدة للبيئة، والذي ينص على جملة أمور من بينها "أن يقدم التوجيهات العامة التي تتبع في إدارة وتنسيق البرامج البيئية ضمن مجموعة مؤسسات الأمم المتحدة". وأنشأ القرار أيضاً مجلساً للتنسيق البيئي لكي "يقدم التنسيق على أكفأ وجه بين البرامج البيئية لمنظومة الأمم المتحدة" برئاسة المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وكلف المجلس على وجه التحديد بأن "يجتمع بصورة دورية لأجل تأمين التعاون والتنسيق في تنفيذ البرامج البيئية بين جميع الهيئات المعنية، وأن يقدم تقريراً سنوياً إلى مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة". وقد أدمج المجلس بعد ذلك في لجنة التنسيق الإدارية^(٤) في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام ١٩٧٨.

٢٧ - وبعد هذا الإدماج وإنشاء وإنهاء شعب تنسيق مختلفة في إطار لجنة التنسيق الإدارية، أنشأت الجمعية العامة في عام ١٩٩٩ فريق إدارة البيئة "لغرض تعزيز التنسيق فيما بين الوكالات في ميدان البيئة والمستوطنات البشرية".^(٥) ويرأس المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة هذا الفريق. ويقدم تقريره إلى مجلس الإدارة بدلاً من إدراجه مباشرة في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق الذي يرأسه الأمين العام.

٢٨ - ويتيح قرار الجمعية العامة ٣١١/٦٣ المؤرخ ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ فرصاً لمثل هذا التوجه للسياسات العامة على نطاق المنظومة فيما يتعلق بالحماية البيئية والتنمية المستدامة لمنظومة الأمم المتحدة في الإطار الاستراتيجي للأمم المتحدة الخاص بالخطة البرنامجية لفترة السنتين. وبينما لا يتناول القرار على وجه التحديد القضية المتعلقة بالحماية البيئية، فإن الجمعية العامة "تشجع استمرار زيادة التعاون والتنسيق والاتساق والتفاعل بين الأمم المتحدة ومؤسسات Bretton Woods، وتطلب إلى الأمين العام

(٤) قرار الجمعية العامة ٣٢/١٩٧ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧.

(٥) قرار الجمعية العامة ٣٥/٢٤٢ المؤرخ ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٩. للاطلاع على مزيد من المعلومات عن عمل فريق الإدارة البيئية، يرجى الرجوع أيضاً إلى الوثيقة UNEP/GCSS, VIII/8، المرفق الرابع.

أن يقوم بالتشاور مع مجلس الرؤساء التنفيذيين لإبلاغ الجمعية العامة بانتظام بالتقدم المحرز في هذا الصدد، باعتباره جزءاً من الإبلاغ عن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات وأربع سنوات".

التوصية ٣: ينبغي أن تأذن الجمعية العامة لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي باعتماد الاستراتيجية المتوسطة الأجل الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة كأداة على نطاق المنظومة بكاملها تشكل جزءاً لا يتجزأ من الإطار الاستراتيجي للأمم المتحدة.

٢٩ - يؤيد المدير التنفيذي بقوة الحاجة إلى استراتيجية متوسطة الأجل على نطاق المنظومة ودور مجلس الإدارة/المنتدى في اعتمادها. وقد أعدت الاستراتيجية المتوسطة الأجل الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة كأداة لتنفيذ برنامجها البيئي، ويمكن تنقيحها للقيام بدور على نطاق المنظومة. وتوسيع دورها كاستراتيجية على نطاق المنظومة، سيستخدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة أو سينشئ آلية استشارية مشتركة بين الوكالات.

٣٠ - وتقديم توصية إلى الجمعية العامة من مجلس الإدارة/المنتدى عن الحاجة إلى مثل هذه الاستراتيجية على نطاق المنظومة من شأنه أن يسهل اعتماد القرار ذي الصلة الذي سيطلب، ضمن أمور أخرى، من الوكالات المتخصصة والصناديق والبرامج ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة أن تدرج الاستراتيجية المنقحة المتوسطة الأجل الخاصة بالبيئة في برامج عملها.

٣١ - وتجدر الملاحظة أن الجمعية العامة قد شددت بالفعل، من خلال قرارها ٦٢/٢٠٨ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ "على أهمية كفالة أن تتماشى الخطط الاستراتيجية للصناديق والبرامج مع الاستعراض الشامل للسياسة العامة الذي يحدد المعايير المتفق عليها على المستوى الحكومي الدولي للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية وأن تسترشد بها" وطلبت إلى الأمين العام "أن يقدم تقارير إلى الجمعية العامة عن الآثار المترتبة على مواءمة دورات التخطيط الاستراتيجي لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها مع الاستعراض الشامل للسياسة العامة، وأن يقدم توصيات بشأن تغيير الفترة الزمنية المحددة لإجراء الاستعراض الشامل للسياسة العامة من ثلاث سنوات إلى أربع سنوات".

٣٢ - وتعد متابعة ذلك القرار فرصة لتنقيح الاستراتيجية المتوسطة الأجل لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة كأداة تشكل جزءاً لا يتجزأ من الإطار الاستراتيجي للأمم المتحدة، وذلك بالتشاور مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة. ويمكن أن تقدم أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة تقريراً إلى مجلس الإدارة/المنتدى عن الطريقة التي يمكن بها مجالس إدارات وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة ببحث الاستراتيجية المتوسطة الأجل قبل اعتماد إطار على نطاق منظومة الأمم المتحدة يتصدى للتحديات البيئية. ومن الضروري أيضاً للجنة الإدارية الرفيعة المستوى أن تبحث هذه التوصية والآثار المترتبة عليها.

التوصية ٤: ينبغي للأمين العام أن يقدم، بمساعدة من المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، اقتراحاً إلى الجمعية العامة - عن طريق مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي - بشأن الطرائق التي يمكن للدول الأعضاء اعتمادها لتحسين صياغة وإدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف من دون إنشاء أمانة مستقلة لأي من الاتفاقيات.

٣٣ - يؤيد المدير التنفيذي هذه التوصية من حيث انطباقها على الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المستقبلية فيما يتعلق بكيفية تشكيلها وتشغيلها. ومن المهم ملاحظة أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يواصل تسهيل التعاون والتنسيق الوثيقين بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وخاصة فيما يتعلق بالاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التابعة للبرنامج.

٣٤ - غير أن عدد هذه الاتفاقات قد ازداد بصورة منتظمة بمرور السنين، وأصبح لكل منها أمانته الخاصة، وزادت التكاليف الإدارية العامة بصورة لا تتناسب مع أنشطة التنفيذ. كما أن مساهمة أنشطة ومتطلبات الاتفاقات البيئية العديدة المتعددة الأطراف وعملياتها يفرض عبئاً كبيراً على الموارد البشرية والمهنية للبلدان، وبالتالي يضعف من قدرتها على تنفيذ التزاماتها.

٣٥ - وتبين من دراسة أخيرة أنه في الفترة ما بين عامي ١٩٩٢ و ٢٠٠٧، عقدت الأطراف في ١٨ اتفاقاً بيئياً رئيسياً متعدد الأطراف ٥٤٠ اجتماعاً، تم خلالها اتخاذ ٥٠٨٤ قراراً.^(٦) ويمكن أن يؤدي عدم الاتساق والتعقيد في نظام الإدارة البيئية الدولية إلى ارتفاع تكاليف المعاملات، وفي بعض الحالات فإنه قد لا يشجع البلدان النامية على المشاركة في النظام، مما يؤدي إلى تساؤلات عما إذا كان النظام يوفر دعماً متسقاً للبلدان ويمكنها بشكل أفضل من تحقيق أهدافها البيئية والإنمائية، خاصة بالنسبة للبلدان النامية.^(٧)

٣٦ - وإنشاء هيئة عالمية للإدارة البيئية أو هيكل يهدف إلى تحسين تنسيق السياسات والأنشطة واتساقها وتكاملها بين الوكالات والمعاهدات والحكومات من شأنه أن يقلل من التكرار والتناقضات كتلك التي ذكرت أعلاه.

٣٧ - وتعترف أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة باستقلال الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، ولكن ترشيد آلياتها الإدارية من شأنه الإفراج عن موارد لزيادة أنشطة التنفيذ، وهي فكرة يجري تطويرها حالياً من خلال عملية التآزر بين الاتفاقيات الخاصة بالمواد الكيميائية والنفايات. ويمكن أن تستفيد من هذه العملية المفاوضات المقبلة بشأن صك محتمل للزئبق. ويمكن أيضاً استخلاص الدروس المستفادة عند بحث أوجه التآزر بين الاتفاقيات المتعلقة بالتنوع البيولوجي. وهذا مجال سيستفيد من الاهتمام الكامل الذي يبديه المجتمع الدولي.

٣٨ - وكانت هناك بالفعل سوابق من حيث اعتماد اتفاقات بيئية متعددة الأطراف بدون أمانات مستقلة. وهذه تشمل اتفاقيات المواد الكيميائية، التي يديرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبعض الاتفاقيات التي تديرها، على سبيل المثال، منظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة البحرية الدولية.

(٦) UNEP/GC.25/16/Add.1، الجدول ١.

(٧) UNEP/GC.25/16/Add.1، الفقرة ٢٣.

٣٩ - ودور الدول الأعضاء أساسي لضمان إدخال الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المستقبلية ضمن هياكل الإدارة البيئية الحالية، مع قيام برنامج الأمم المتحدة للبيئة بدور استراتيجي، بما في ذلك تسهيل التفاوض بشأن مثل هذه الاتفاقيات الجديدة. وتتيح المفاوضات بشأن صك محتمل للزئبق فرصة للأخذ بهذه التوصية بصورة مباشرة.

٤٠ - ومن المهم أيضاً ملاحظة أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة قد قام في السابق. يمثل هذه الأدوار في المفاوضات الخاصة باتفاقات بيئية متعددة الأطراف، كذلك المتعلقة بتغير المناخ، والتنوع البيولوجي، والتصحر، والملوثات العضوية الثابتة، والبحار الإقليمية.

٤١ - ويمكن لمجلس الإدارة، بعد التشاور مع كيانات أخرى في الأمم المتحدة (وبالاعتماد على فريق إدارة البيئة حسب الاقتضاء)، أن يوصي بمبادئ توجيهية تنظر فيها الجمعية العامة ويمكن أن تطبق في المستقبل أثناء المفاوضات المتعلقة باتفاقات بيئية جديدة متعددة الأطراف.

التوصية ٥: ينبغي للجمعية العامة أن توفر لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي الدعم الوافي عن طريق الحرص على استعراضها المنتظم لتقارير الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف من أجل تعزيز قدرة مجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي على تنفيذ ولايته المتمثلة في القيام، بانتظام، باستعراض وتقييم مدى تنفيذ جميع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي تدار ضمن منظومة الأمم المتحدة، بغية ضمان التنسيق والاتساق بينها وفقاً للمقرر د.١-٧/١، وإطلاع الجمعية العامة باستمرار على التقدم المحرز في هذا الشأن.

٤٢ - في حين يقع هذا الأمر بالفعل ضمن نطاق اختصاص برنامج الأمم المتحدة للبيئة، على أساس ولاياته القائمة، فإن تعزيز دور ووضع مجلس الإدارة/المنتدى بوصفه السلطة العالمية المعنية بالبيئة يعد أساسياً لقيام برنامج الأمم المتحدة للبيئة. يمثل هذا الدور. وهناك فرص لتحسين دور المجلس/المنتدى في الوفاء بولايته عن طريق العمل بشكل متزايد فيما يتعلق بهذه القضايا بين الدورات.

٤٣ - غير أن الأمر الأساسي لإحراز تقدم في هذا الصدد يتوقف على جملة أمور من بينها تناول الجمعية العامة للقضية الهامة المتعلقة بتوسيع تشكيل مجلس الإدارة الذي يضم حالياً ٥٨ عضواً بغية إنشاء عضوية عالمية.^(٨) وكانت مسألة العضوية العالمية مدرجة على جدول الأعمال على مدى عشر سنوات وقدم الأمين العام تقريرين بشأن هذه المسألة المعقدة^(٩) إلى الجمعية العامة كي تنظر فيهما.^(١٠)

٤٤ - ومن المتوقع أن تتناول الجمعية العامة هذه المسألة في دورتها الرابعة والستين، ومن شأن أي مقرر يتخذ في هذا الصدد أن يساعد على توجيه أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة تبعاً لذلك.

(٨) أنظر المقرر د.١-٧/١ المؤرخ ١٥ شباط/فبراير ٢٠٠٢، وقرار الجمعية العامة ٢٠٩/٥٨ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، الذي يطلب تعليقات بشأن العضوية العالمية من الدول الأعضاء، ومجلس الإدارة، والهيئات ذات الصلة لتقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الستين كي تنظر فيها.

(٩) A/59/262.

(١٠) A/59/262 في آب/أغسطس ٢٠٠٤، و A/61/322 في آب/أغسطس ٢٠٠٦.

٤٥ - وهناك خطوة هامة أخرى وهي أن تدرج الجمعية العامة في جدول أعمال لجنتها الثانية عن التنمية المستدامة بنداً فرعياً عن البيئة تناقش في إطاره بصورة شاملة جميع البنود التي لها صلة مباشرة بالاستدامة البيئية في سياق الهدف ٧ من الأهداف الإنمائية للألفية. وتعتقد أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن مثل هذه المعالجة الشاملة للأبعاد البيئية للتنمية المستدامة من شأنها أن تسهل تقديم مدخلات محسنة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. والمدير التنفيذي على استعداد لبحث أي ترتيب من هذا القبيل في سياق مجلس الرؤساء التنفيذيين.

٤٦ - والجدير بالملاحظة أنه، بينما لا يمكن التأكيد أكثر من ذلك على ضرورة ضمان التنفيذ الفعال للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، ينبغي تطبيق مبدأ الولاية الاحتياطية، وينبغي الاعتراف بولايات وأدوار الهياكل المختلفة، وخاصة مؤتمرات الأطراف في الاتفاقات. ويمكن للجمعية العامة، من خلال لجنتها الثانية، أن تدعم عمل مجلس الإدارة/المنتدى ومؤتمرات الأطراف عن طريق إدراج بند دائم في جدول الأعمال لمناقشة المسائل الاستراتيجية المتعلقة بالتنفيذ. وسيحتاج دور الجمعية العامة إلى معرفة وضع أعضائها الأطراف في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المختلفة، نظراً لأنه ليست جميع الدول الأعضاء أطرافاً في جميع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

٤٧ - ويمكن أيضاً لمؤتمرات الأمم المتحدة المعنية بالتنمية المستدامة أن تقوم بدور استراتيجي في هذا الصدد على أن تناقش الجمعية العامة نتائجها وتعمدها، وتقوم وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها بمتابعة التنفيذ حسب الاقتضاء. وأمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة على استعداد لدعم الدول الأعضاء في أي عملية لتسهيل التحضير المناسبة محتلة رفيعة المستوى عن التنمية المستدامة من أجل استعراض وتقييم تنفيذ الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي تدار ضمن منظومة الأمم المتحدة في سياق التنمية المستدامة منذ اعتماد إعلان ريو وجدول أعمال القرن ٢١ في عام ١٩٩٢ وخطة جوهانسبرج للتنفيذ في عام ٢٠٠٢.

التوصية ٦: ينبغي للأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة، بناء على اقتراح من المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وعلى مشاورات مع أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، مبادئ توجيهية لإنشاء أطر وطنية، وعند الاقتضاء أطر إقليمية، بشأن سياسات حماية البيئة والتنمية المستدامة، يمكن أن تدمج تنفيذ الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في عمليات التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وذلك كي تنظر فيها وتقرها.

٤٨ - يؤيد المدير التنفيذي هذه التوصية التي من شأنها أن تيسر ترابط واتساق الإدارة البيئية على المستويين الوطني والدولي. وقد قام برنامج الأمم المتحدة للبيئة على مر السنين بدور استراتيجي في دعم المنتديات البيئية الوزارية الإقليمية، مثلاً في أفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، وتيسير الأطر الإقليمية عن سياسات الحماية البيئية والتنمية المستدامة. وتقوم أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتعزيز وجودها الإقليمي بغية إضفاء الطابع المؤسسي على إجراءات الاستجابة على المستويين الوطني والإقليمي لخدمة الدول الأعضاء بصورة أفضل.

٤٩ - وتعد الأطر الوطنية والإقليمية المعنية بسياسات الحماية البيئية والتنمية المستدامة لبنات هامة في التنفيذ الفعال للبرامج البيئية بشكل عام والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف بشكل خاص. ومثل هذه

الأطر تعد في وضع أفضل لتلبية الاحتياجات الوطنية والإقليمية الخاصة التي قد لا تنص عليها الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف بالقدر الكافي على المستوى العالمي. وتعد الحكومات والهيئات الإقليمية في كل منها عناصر رئيسية لتنفيذ مثل هذه الأطر، وينبغي أن تقوم بأدوار في سياق الجمعية العامة، ومجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومجالس إدارة الوكالات والصناديق والبرامج الأخرى التابعة للأمم المتحدة لتقديم التوجيه في هذا الصدد.

٥٠ - وينبغي للأطر الوطنية والإقليمية الموصى بها ألا تقتصر على عمليات التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، بل تشمل أيضاً عمليات أخرى ذات صلة في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ولا يمكن التأكيد أكثر من ذلك على أهمية توافر موارد كافية لتمويل من أجل تطوير واستدامة مثل هذه الأطر وتوفير الدعم المطلوب في مجال بناء القدرات والتكنولوجيا. فهذه الأمور أساسية لنجاح مثل هذه الأطر.

٥١ - وينبغي ملاحظة أن أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة تعمل مع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بعملها المستمر بشأن إدماج الاستدامة البيئية في عمليات إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، بما في ذلك عمل الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. وفضلاً عن هذا، فإن برنامج الأمم المتحدة للبيئة مستعد للعمل مع أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والمنظمات الأوسع التابعة لمنظومة الأمم المتحدة لبحث هذه التوصية، نظراً لأنه لا يمكن تنفيذها بفعالية عن طريق برنامج الأمم المتحدة للبيئة وحده.

التوصية ٧: ينبغي للأمين العام، بوصفه رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين، أن يشجع الرؤساء التنفيذيين للمنظمات وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف على ما يلي:

(أ) وضع إطار تخطيط مشترك على نطاق المنظومة لإدارة الأنشطة البيئية وتنسيقها، مستنداً في ذلك إلى إطار الإدارة القائمة على النتائج الذي أيدته الجمعية العامة في قرارها ٢٥٧/٦٠ وعلى أن يقوموا، تحقيقاً لهذه الغاية، بما يلي:

(ب) إعداد وثيقة تخطيط إرشادي للاستعانة بها في إجراء برجة مشتركة لأنشطتهم في مجال البيئة.

٥٢ - ترتبط هذه التوصية ارتباطاً وثيقاً بالتوصية ٣ التي تناول الحاجة إلى النظر في الاستراتيجية المتوسطة الأجل لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة من حيث تطبيقها على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ويؤيد المدير التنفيذي الغرض الذي تهدف إليه التوصيات ٢ و ٣ و ٧ لتعزيز الاستراتيجيات والتخطيط على نطاق المنظومة بصورة أفضل.

٥٣ - ويرحب المدير التنفيذي بهذه التوصية، إذ أنها ستنشط مثل هذا الدور الذي نصت عليه قرارات الجمعية العامة. وعلى سبيل المثال، قام مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتسهيل مناقشة واعتماد عدد من القرارات في الجمعية العامة مثل وضع جدول أعمال بيئي لعام ٢٠٠٠ وما بعده

(القرار ٢١٩/٣٧ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢)^(١١) كما تم توضيح دور الكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة فيما يتعلق ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة من البداية، مثلاً عن طريق القرار ٣٤٣٧ (د-٣٠) المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥، الذي يطالب "الوكالات المتخصصة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وغيرها من المنظمات الداخلة في منظومة الأمم المتحدة أن تواصل تعاونها النشط في الاضطلاع بأنشطة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، معطية من الأولويات والموارد لهذه الأنشطة ما هو كفيلاً بتحقيق أقصى قدر من النجاح لها".

٥٤ - وطالب عدد من قرارات الجمعية العامة مجالس إدارة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى بأن تقدم بانتظام تقارير عن أنشطتها البيئية إلى مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة لتسهيل إعداد تقريره إلى الجمعية العامة عن الحالة البيئية العالمية. وعلى سبيل المثال، ترحب الجمعية العامة في القرار ٢١٧/٣٧ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ "بمقرر مجلس الإدارة ١٣/١٠ المؤرخ ٣١ أيار/مايو ١٩٨٢، الذي يوافق به المجلس على هيكل وأهداف برنامج البيئة المتوسط الأجل على مستوى المنظومة وأحاطت علماً بمحتواه العام وتناشد الحكومات أن تواصل تقديم الدعم لوضع وتنفيذ البرنامج وأن تتخذ المقررات اللازمة في هذا الخصوص في المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة على أن تواصل تعاونها الوثيق مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة في زيادة تحسين وتنفيذ البرنامج على مستوى المنظومة"^(١٢).

٥٥ - وتوفر هذه القرارات والقرارات الأخرى ذات الصلة التي اعتمدها الجمعية العامة الأساس المطلوب لوضع إطار تخطيط مشترك على نطاق المنظومة لإدارة الأنشطة البيئية وتنسيقها، وإعداد وثيقة تخطيط إرشادي لإجراء برجة مشتركة لأنشطتها في مجال البيئة. وإجراء استعراض للقرارات الحالية للجمعية العامة ومقررات المنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة من شأنه أن يساعد على بحث طرائق تنفيذ هذه التوصية. وترى أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن المقررات التشريعية السابقة التي تهدف إلى الاتساق والتعاون في الإدارة البيئية، سوف تعد أدوات مناسبة لمواجهة تحديات الإدارة الحالية.

التوصية ٨: ينبغي للأمين العام أن يبحث، بالتشاور مع أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والمؤسسات المعنية في منظومة الأمم المتحدة، مسألة ما إذا كان تمويل الأنشطة البيئية كافياً وفعالاً، مع التركيز على مفهوم التكاليف الإضافية، وتقديم تقرير إلى الجمعية العامة عن هذه المسألة عن طريق الهيئات الحكومية الدولية المعنية.

٥٦ - يلزم تمويل متزايد للتنفيذ على نطاق نظام الإدارة البيئية الدولية. وبالمقارنة مع نظم أخرى، تعد ترتيبات تعبئة الأموال والترتيبات المتعلقة بها في الميدان البيئي متناثرة بدرجة كبيرة، حيث تتنافس الهيئات بصورة مستمرة على الأموال، مما يعني، على المستوى العام، عدم كفاءة المعاملات وارتفاع التكاليف العامة. ونتيجة لذلك، هناك أيضاً خطر متزايد من حدوث ازدواج وتجاهل لثغرات التمويل. ويلزم إيجاد اتساق لضمان تخصيص موارد كافية بصورة متكافئة للاحتياجات ذات الأولوية وبطريقة تستجيب للاحتياجات القطرية.

(١١) الفقرتان ٦ و ٧.

(١٢) الفقرة ٢.

٥٧ - وتلاحظ أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن الجمعية العامة قد ركزت في قراراتها، مثل القرار ٣١١/٦٣ المؤرخ ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، والقرار ٢٠٨/٦٢ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، على مسائل التمويل على نطاق المنظومة، وأن هذه القرارات توفر أساساً ضرورياً للتركيز على مفهوم التكاليف الإضافية من حيث كفاية وفعالية تمويل الأنشطة البيئية.

٥٨ - ففي القرار الأول، تلاحظ الجمعية العامة مع القلق "استمرار اختلال التوازن بين الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية التي تتلقاها الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية والأثر السلبي المحتمل للتمويل غير الأساسي على تنسيق الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية وفعاليتها على المستوى القطري، مع التسليم بأن الصناديق الاستثمارية المواضيعية والصناديق الاستثمارية متعددة المانحين وغيرها من آليات التمويل الطوعي غير المخصص المرتبطة بأطر واستراتيجيات التمويل الخاصة بكل منظمة، في هيئتها التي يحددها مجلس إدارة المنظمة المعنية، تمثل طرائق تمويل تكاملية للميزانيات العادية". وفي القرار الثاني، لاحظت الجمعية العامة "أن المساهمات غير المخصصة حيوية لاتساق الأنشطة التنفيذية المضطلع بها من أجل التنمية وتوأمها". وأكدت أنه "لا ينبغي لتعبئة الموارد الخارجة عن الميزانية وإدارتها أن تؤثر سلباً في نوعية تنفيذ برنامج عمل صناديق جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وبرامجه ووكالاته المتخصصة".

٥٩ - وقد اعتاد مرفق البيئة العالمية، الذي أنشئ لتقديم منح جديدة وإضافية وتمويل تساهلي لتغطية التكاليف الإضافية المتفق عليها لتدابير خاصة بتحقيق منافع بيئية عالمية متفق عليها، بأن احتياجات التمويل للمساائل البيئية العالمية في ولاية المرفق تزداد بدرجة كبيرة. ونظراً لزيادة مدى وتعقد وضخامة التحديات البيئية اليوم، فإن التمويل العام يعد حيوياً لأن هذه المشاكل لا يمكن حلها إلا عن طريق شراكات فيما بين الحكومات والقطاع الخاص والمجتمعات المحلية.^(١٣)

٦٠ - وأوصى المرفق بأنه ينبغي زيادة مستويات التمويل للمساائل البيئية العالمية بدرجة كبيرة لمواجهة المشاكل العاجلة بصورة متزايدة. وإذ يعترف بالرأي القائل أن "الحلول مكلفة وتعارض مع المصالح الاقتصادية الأساسية"، إلا أنه يحذر من أن "عدم حل المشاكل يعد أكثر تكلفة على المدى البعيد ويهدد سبل معيشة الإنسان على الكوكب في المستقبل، مما يشكل مخاطر خاصة للفقراء وللبلدان المتخلفة".^(١٤)

٦١ - وعلى ضوء احتياجات التمويل المتزايدة للبلدان النامية لمواجهة الالتزامات البيئية العالمية، يرى المدير التنفيذي أن إجراء استعراض على نطاق منظومة الأمم المتحدة لكفاية وفعالية تمويل الأنشطة البيئية يعد أمراً حاسماً لفهم الثغرات وبالتالي لمواجهة هذه التحديات. غير أن التركيز على مفهوم التكاليف الإضافية وحده سيكون ضيقاً للغاية. وأمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة على استعداد لدعم أي مبادرة تتناول بشكلٍ عام تحديات تمويل الإدارة البيئية الدولية.

(١٣) GEF (2009). "Main conclusions and recommendations of the fourth overall performance study of the GEF: progress toward impact". GEF, Washington, D.C.

[http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEFME-C36-Inf1-OPS4-Section1-10909\(2\).pdf](http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEFME-C36-Inf1-OPS4-Section1-10909(2).pdf)

(١٤) المصدر نفسه.

٦٢ - وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، الذي يدير صندوق البيئة، وعددًا من الصناديق الاستثمارية وآليات التمويل الأخرى لتنفيذ مختلف الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، مثل الصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال، يشارك بوصفه وكالة منفذة في مرفق البيئة العالمية، ولديه خبرة كبيرة في تمويل الأنشطة البيئية بشكل عام ويمكنه أن يقوم بدور استراتيجي في عملية الاستعراض هذه إذا تقرر القيام بها. غير أن استعراض مفهوم التكاليف الإضافية في حد ذاتها قد لا يكون استراتيجياً إذا لم يتم بحثه في إطار الجوانب الأوسع للإدارة البيئية الدولية.

التوصية ٩: ينبغي للجمعية العامة، لدى استلام تقرير الأمين العام المذكور أعلاه وآراء الهيئات الحكومية الدولية المعنية بشأنه، أن تعيد تحديد مفهوم تمويل التكاليف الإضافية المنطبقة على آليات التمويل القائمة.

٦٣ - كما لوحظ أعلاه، يعد مفهوم التكاليف الإضافية، الذي ينص على تخصيص تمويل للبلدان النامية لمواجهة التكاليف الإضافية لتنفيذ التزاماتها البيئية العالمية، مبدأً متفقاً عليه في سياسات الأمم المتحدة. غير أن إجراء دراسة عن تمويل التكاليف الإضافية التي أشير إليها في التوصية ٨، والحاجة إلى إعادة تحديدها كما جاء في التوصية ٩، قد لا تكون بالضرورة عملية مجدية، نظراً لأن أساليب تنفيذها تعد قضية دائمة في عمليات الأمم المتحدة، مثل اللجنة الثانية التابعة للجمعية العامة ولجنة التنمية المستدامة ويؤدي المدير التنفيذي قلقه إزاء ثغرات التمويل في مواجهة التحديات البيئية العالمية.

٦٤ - وعلى سبيل المثال، فإن الميزانية العادية للأمم المتحدة المخصصة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لا تغطي تكاليف الأمانة،^(١٥) وموارد صندوق البيئة ليست كافية لتمويل المبادرات البيئية بصورة فعالة من أجل مواجهة التغيرات البيئية غير المسبوقة على جميع المستويات والتي سلطت عليها الأضواء في التقرير الرابع من سلسلة الدراسات الاستشرافية للبيئة في العالم: الدراسات الاستشرافية للبيئة في العالم: البيئة لأغراض التنمية، وهي التغيرات التي أعربت الجمعية العامة عن قلقها البالغ إزاءها. كما أن موارد التمويل غير كافية للتنفيذ على نطاق المنظومة، مثل تنفيذ خطة بالي الاستراتيجية.

٦٥ - ولهذا يؤيد المدير التنفيذي التوصية من حيث المبدأ ومن حيث علاقتها بإجراء استعراض لآليات التمويل القائمة، مع ملاحظة أن الجمعية العامة قد شددت، من خلال قرارها ٢٠٨/٦٢ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، "على أن زيادة المساهمات المالية المقدمة إلى جهاز الأمم المتحدة الإنمائي أمر أساسي لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، وتدرك، في هذا الصدد، الصلات المتناغمة بين زيادة فعالية جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وكفاءته واتساقه وتحقيق نتائج ملموسة في مساعدة البلدان النامية على القضاء على الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي المطرد والتنمية المستدامة، عن طريق الأنشطة التنفيذية المضطلع بها من أجل التنمية، وتوفير الموارد لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي بوجه عام".

٦٦ - وتعتقد أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة أنه، بعد إجراء تحليل دقيق لآليات التمويل المختلفة، وإجراء مناقشات واتخاذ مقررات من جانب مجالس الإدارة ذات الصلة في منظمات الأمم المتحدة، تتيح للجمعية العامة فرصة لسد ثغرات تمويل الإدارة البيئية الدولية وتحقيق الاتساق والترابط المتعلق بآليات التمويل.

(١٥) وهي تمثل نحو ٤ في المائة من ميزانية برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

التوصية ١٠: استناداً إلى مقترح يقدمه المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبالتشاور مع أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يديرها البرنامج، ينبغي للأمين العام أن يقوم بما يلي:

- (أ) وضع و/أو إعادة النظر في تفويض الصلاحيات، وتوزيع أدوار ومسؤوليات الكيانات التي تقدم إلى مؤتمرات الأطراف الخدمات الإدارية والمالية والمتعلقة بإدارة شؤون الموظفين؛
- (ب) وضع اتفاق واضح يتعلق بتقديم الخدمات يحدد مستوى ونوع الخدمات التي يقدمها مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وجنيف إلى أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

٦٧ - يؤيد المدير التنفيذي هذه التوصية ويستعرض الترتيبات الإدارية القائمة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. وبناءً على هذا الاستعراض، والمقررات ذات الصلة لمؤتمرات الأطراف، والدروس المستفادة من تفويض الصلاحيات في برنامج الأمم المتحدة للبيئة، يجري تطوير تفويض الصلاحيات لأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وسيغطي التفويض الموارد البشرية، والمشتريات، والضيافة، والموافقة على الصكوك القانونية ووثائق المشاريع. وستكون هذه التفويضات متسقة بين جميع الأمانات مع مراعاة الاحتياجات والقدرات الخاصة بكل أمانة. والغرض العام هو تسهيل عملية اتخاذ القرارات عن طريق تبسيط الإجراءات والترتيبات الإدارية. وسيكون الأمانة التنفيذيون للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف مسؤولين أمام المدير التنفيذي عن ممارسة السلطة المسندة إليهم.

٦٨ - ويقوم قسم الخدمات المؤسسية التابع لأمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة حالياً باستعراض الترتيبات الإدارية، مع مراعاة احتياجات دائرة إدارة الموارد البشرية في جميع المكاتب التابعة للبرنامج، بما في ذلك أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. ومن المتوقع أن تضع هذه العملية حدوداً لأدوار ومسؤوليات الكيانات التي تقدم الخدمات الإدارية والمالية والمتعلقة بالموارد البشرية للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يديرها البرنامج.

٦٩ - وتقدم أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة الدعم الإداري لأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. وتسند وظيفة الدعم هذه إلى مكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومكتب الأمم المتحدة في جنيف، وقد وضعت اتفاقات لمستوى الخدمات لكل مجموعة من الخدمات. غير أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يقوم باستعراض هذه الاتفاقات بغية تحسين الدعم الإداري الذي يقدمه البرنامج وتحديد نفس الشيء بالنسبة للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

التوصية ١١: ينبغي للأمين العام أن يقوم، بمساعدة المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبالتشاور مع أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، بإعادة النظر في ممارسات برنامج البيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي المتعلقة باستقدام الموظفين للالتحاق بأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، واقتراح خطوات لتحسين طريقة تنظيم ملاك الموظفين وتوزيعهم الجغرافي.

٧٠ - وافقت مؤتمرات الأطراف في كل من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف على ملاك الموظفين في أمانات هذه الاتفاقات، وتتم عملية الاختيار عن طريق نظام الأمم المتحدة للتوظيف وإدارة الموارد.

وقد عين المدير التنفيذي مسؤول تنسيق للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف من أجل زيادة التنسيق مع ملاك الموظفين والإدارة في هذه الاتفاقات وقد أدى هذا إلى مزيد من الكفاءة في عملية التوظيف.

٧١ - وتجري أيضاً مواصلة تحسين حالة ملاك الموظفين والتوزيع الجغرافي في عدد من الجهات، بما في ذلك الضوابط التنفيذية لسرعة التوظيف تمشياً مع الأهداف التي وضعتها خطة عمل الموارد البشرية والأهداف التي وردت في اتفاق المدير التنفيذي مع الأمين العام.

٧٢ - وكجزء من جهود أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة لإسناد المسؤوليات الخاصة بالموارد البشرية إلى الأمانة التنفيذية للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، يقوم البرنامج بمواصلة تبسيط ممارسات وإجراءات التوظيف الحالية بهدف اختصار الوقت الذي يستغرقه ملء الوظائف الشاغرة وتحسين المساواة بين الجنسين والتوزيع الجغرافي. ويجري القيام بأعمال وجهود مماثلة من أجل برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

التوصية ١٢: ينبغي للأمين العام القيام بما يلي:

(أ) زيادة الشفافية في استخدام الموارد الواردة في تكاليف دعم البرامج وذلك على أساس التكاليف الفعلية، وفي الخدمات المقدمة للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي تديرها الأمم المتحدة وبرنامج البيئة، وأن يكفل في سبيل ذلك أن تكون تكاليف الدعم المدفوعة نظير هذه الخدمات مدرجة في الميزانية ومتطابقة مع النفقات المتكبدة فعلياً؛

(ب) الطلب من المراقب المالي إجراء مشاورات مع كيانات الأمم المتحدة التي تقدم خدمات إدارية إلى مؤتمرات الأطراف، وبناء على هذه المشاورات، تقديم مقترحات إلى الجمعية العامة، لكي تعتمد، تتعلق بوضع ميزانية مشتركة لخدمات الدعم الإداري المقدمة إلى أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وإطلاع كل مؤتمر من مؤتمرات الأطراف بما يستتبعه هذا الترتيب من آثار في الإدارة والميزانية.

٧٣ - يؤيد المدير التنفيذي التوصية ١٢ (أ) من حيث المبدأ، ويقوم حالياً باستكمال دراسة داخلية عن تكاليف دعم البرامج. وسيراعى عند تنفيذ هذه التوصية الاتفاقات التي توصل إليها مجلس الرؤساء التنفيذيين لتحديد واستخدام تكاليف دعم البرامج، خاصة تلك التكاليف التي توصف بأنها "مباشرة": وهي تكاليف لا يمكن "تتبعها بصورة واضحة بالنسبة لأنشطة أو مشاريع وبرامج محددة"^(١٦) وستوضع في الاعتبار أيضاً التعليمات الإدارية الواردة في نشرة الأمانة العامة ST/AI/286 المؤرخة ٣ آذار/مارس ١٩٨٢: سياسات الأمم المتحدة التي تنظم استخدام عائدات تكاليف دعم البرامج. وتطالب هذه التعليمات بوجود استخدام إيرادات تكاليف دعم البرامج في المجالات التي يتبين أن لها علاقة واضحة بين نشاط الدعم المعني والأنشطة التي ولدت عائد دعم البرامج، ويجب توزيع مثل هذا الإيراد بصورة متكافئة بين إدارة المشروع، وإدارة البرنامج، والوظائف الإدارية المركزية.

٧٤ - غير أن المدير التنفيذي لا يؤيد التوصية ١٢ (ب) على النحو الذي صيغت به: مراقبة عدد وتشعب احتياجات الأمانات المستقلة المقرر النظر فيها قبل وضع استراتيجية دائمة؛ وتقرير أفضل السبل لإدارة هذا التشعب في الماضي والمستقبل. وقد وردت هذه النقطة في التوصية ٤. وتحتاج التوصية ١٢ (ب) أيضاً إلى الاعتراف بإسناد المسؤولية إلى المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومجلس الإدارة/المنتدى، ومؤتمرات الأطراف.
