Distr.
RESTRICTED

UNEP/IG.23/5
26 January 1981
ARABIC
Original : FRENCH

برنامج
الأمم المتحدة
للبيئة

الاجتماع الثاني للأطراف المتعاقدة في اتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث وبروتوكوليها المتعلقين بذلك ، والاجتماع الدولي الحكومي للدول المشاطئة للبحر الأبيض المتوسط لاستعراض خطة العمل

كان ، ٢ ـ ٧ آذار/ مارس ١٩٨١

دراسة عن امكانية اسناد ادارة الصندوق الاستئماني للبحر الأبيض المتوسط الى منظمات أو أجهزة غير برنامج الأمم المتحدة للبيئة

مذكرة من المدير التنفيذي

أعدّ هذه الدراسة السيد ج • ب • كوستا ، الخبير الاستشاري لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ، بصفته الشخصية • والآراء والتوصيات المعرب عنها في هذه الدراسة هي آراء المؤلف ولا تعبّر بالضرورة عن وجهات نظر برنامج الأمم المتحدة للبيئة •

GE.81-00396

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
اختصاصات الدراسة واطارها العام	١ — ٣	١
الخطة العامة للتقرير الحالي	٣ — ٤	١
تحليل الوضع القائم	٥ — ١٤	٢
تشكيلة من حلول مختلفة ممكنة لاسناد ادارة الصندوق الى منظمات أو أجهزة غير برنامج الأمم المتحدة للبيئة	١٥ — ٤٩	٣
جدول تلخيص للحلول المختلفة الممكنة (احالة الى المرفق الأول)	٥٠	١٣
التوصيات النهائية	٥١ — ٥٧	١٣
المرفق الأول : جدول تلخيص للحلول المختلفة الممكنة		
المرفق الثاني : الفصول الرئيسية التي ترد عموما في الأنظمة المالية للمنظمات الدولية (للارشاد فقط)		

دراسة عن امكانية اسناد ادارة الصندوق الاستئماني للبحر الأبيض المتوسط الى منظمات أو أجهزة غير برنامج الأمم المتحدة للبيئة

الأصل : بالفرنسية

اختصاصات الدراسة واطارها العام

انعقد الاجتماع الأول للاطراف المتعاقدة في اتفاقية حماية البحر الابيض المتوسط من التلوث وبروتوكوليها المتعلقين بذلك ، في جنيف في الفترة ما بين ٥ و ١٠ شباط/ فبراير ١٩٧٩. وقد قرر المشاركون ، خلال هذا الاجتماع ، انشاء صندوق استئماني اقليمي لحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث ، كما قرروا أن تسند الأطراف المتعاقدة ، ادارة هذا الصندوق مؤقتا الى المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ، وان يجري المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة الدراسات الملائمة المتعمقة عن امكانية اسناد ادارة الصندوق الاستئماني الى منظمات أو أجهزة غير برنامج الأمم المتحدة للبيئة . وأخيرا ، قرر المشاركون اعادة النظر في الآلية في الاجتماع المقبل للأطراف المتعاقدة ، حيث قد تتوفر عندئذ امكانية التوصل الى قرار في ضوء الخبرة المكتسبة خلال فترة السنتين ١٩٧٩/١٩٨٠.

٢ ــ وبناء على هذا ، قام منسق خطة العمل المتوسطية بتكليف واضع هذه الدراسة ، بموجب عقد مؤرخ في ١٨ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٨٠ باعداد دراسة (عن امكانية اسناد ادارة الصندوق الى منظمات أو أجهزة غير برنامج الأمم المتحدة للبيئة) .

الخطة العامة للتقرير الحالي

٣ ــ رأى واضع هذا التقرير ، التزاما منه بموضوع الدراسة ، وبعد القيام بالمامة واسعة اشتملت خاصة على محادثات متعمقة مع منسق خطة العمل المتوسطية ، أن من الأفضل اعتماد الخطة العامة التالية بالنسبة لتقريره :

١ ــ تحليل الوضع القائم ؛

٢ ــ تشكيلة من حلول مختلفة ممكنة لاسناد ادارة الصندوق الى منظمات أو أجهزة غير برنامج الأمم المتحدة للبيئة ؛

٣ ــ جدول تلخيصي لهذه الحلول ؛

٤ ــ توصيات نهائية .

٤ ــ ويود واضع الدراسة أن يوضح حالا ، من جهة ، أن هذه الدراسة تقع حصرا تحت مسؤوليته الخاصة بوصفه خبيرا استشاريا يسترشد فقط بمصلحة خطة العمل المتوسطية ، ومن جهة أخرى ، انه بدا له من المستحيل وضع دراسة جامعة خلال الفترة القصيرة التي منحت لاعداد هذه الدراسة (شهران على أساس عدم التفرغ) فهو اذن يدرك ادراكا تاما أوجه النقص الكامنة في هذا العمل الذي يأمل فقط أن يشكل أساسا للمناقشة المفيدة بالنسبة للمشاركين في الاجتماع الثاني للأطراف المتعاقدة في الاتفاقية وبروتوكوليها .

تحليل الوضع القائم

٥ — تتعهد الأطراف المتعاقدة في اتفاقية حماية البحر الابيض المتوسط من التلوث الموقعة في برشلونة في ١٦ شباط/فبراير ١٩٧٦ ، وبروتوكوليها المتعلقين بذلك ، تعهدا رسميا بمكافحة التلوث في منطقة البحر الابيض وبالتعاون فيما بينها لتحقيق هذه الغاية •

٦ — ولا يخلو من الاهمية ، في اطار هذه الدراسة ، الاشارة الى أنه بالامكان تحليل اتفاقية برشلونة وبروتوكوليها بوصفها قد أدت الى نشوء منظمة دولية حكومية • ومثل هذه المنظمة تتميز عامة بالعناصر التالية :

- اتفاق معقود بين دول او مجموعات دول ؛
- أهداف مشتركة ؛
- أجهزة دائمة تشتمل على الأقل على هيئة للمداولات تتألف من ممثلي الدول أو مجموعات الدول الاعضاء وعلى أمانة تنفيذية مستقلة عن الدول أو مجموعات الدول ولكنها مسؤولة أمامها ؛
- تجميع للموارد ، ولا سيما الموارد المالية ، التي يجب أن تساعد على تحقيق أهداف المنظمة •

٧ — ويبين التحليل السطحي بالضرورة لاتفاقية برشلونة وبروتوكوليها ، أن معظم هذه العناصر المميزة للمنظمات الدولية الحكومية موجودة في هذه النصوص : فهناك أهداف مشتركة للدول الأعضاء والجماعة الاقتصادية الأوروبية ، ورد ذكرها خاصة في المواد من ٤ الى ١١ من الاتفاقية وهناك هيئة للمداولات نصت عليها المادة ١٤ من الاتفاقية تحت عنوان اجتماع الأطراف المتعاقدة ، وتتحدث المادة ١٣ عن الأمانة وتحدد وظائفها وتشترط المادة ١٨ اعتماد قواعد مالية خاصة ، لتحديد المساهمة المالية للاطراف المتعاقدة •

٨ — غير أن التحليل ذاته يظهر سمات خاصة للمؤسسة التي أنشأتها الاتفاقية وبروتوكولاها على هذا النحو• والواقع أنه يجب الاشارة الى أن هذه المؤسسة ليس لها اسم ، وأن النصوص لا تقضي صراحة بانشاء منظمة وان اتفاقية برشلونة تتحدث عن المنظمة ولكنها تعرفها بطريقة جد شاذة (المادة ٢ (ب)) ، وأخيرا ، وحسب ما ورد في المادة ١٣ (الترتيبات التنظيمية) فان الأطراف المتعاقدة تعيّن برنامج الأمم المتحدة للبيئة للاضطلاع بمسؤولية تنفيذ وظائف الأمانة المذكورة في تلك المادة •

٩ — وهذه السمة المتميزة الاخيرة هي الاكثر أهمية وهي تفسر بأسباب تاريخية واسباب تتعلق بالعزيمة السياسية للاطراف المتعاقدة في الوقت ذاته • فمن الناحية التاريخية ، دعا برنامج الأمم المتحدة للبيئة ممثلا في شخص مديره التنفيذي ، الى عقد الاجتماع الدولي الحكومي لعام ١٩٧٥ بشأن حماية البحر الأبيض المتوسط ، الذي تم خلاله اعتماد خطة عمل لحماية حوض البحر الابيض المتوسط وتنميته ، ثم الى عقد مؤتمر الوزراء المفوضين المطلقي الصلاحية للدول المشاطئة لمنطقة البحر الابيض المتوسط ، الذي صادق على اتفاقية برشلونة وبروتوكوليها الأولين • اذن ، فان برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو الذي اضطلع بدور المحرك والحفاز معا ، في توعية الدول المشاطئة للبحر الأبيض المتوسط بضرورة مكافحة تلوث منطقة هذا البحر بشكل فردي وجماعي • اما على الصعيد السياسي ، فقد أعربت الاطراف المتعاقدة في الاتفاقية على عزمها على ادراج عملها

في اطار أنشطة برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، الجهاز التابع لمنظمة الامم المتحدة المكلف بمشكلات البيئة • وعلاوة على ذلك ، ارادت انشاء أمانة خفيفة يوكل شأنها الى هيئة قائمة قبلا (برنامج الأمم المتحدة للبيئة) لا هيئة تنشأ من جديد •

١٠ — ويترتب على مجموع الملاحظات السابقة بشأن التحليل القانوني الذى يمكن القيام به فيما يتعلق باتفاقية برشلونة أن واضعيها قد فتحوا أمامهم امكانية التحرك بالمؤسسة التي أنشأوها في اتجاهات مختلفة ممكنة وذلك اما عن طريق زيادة الموارد المالية واقامة امانة مستقلة ذاتيا ، أو عن طريق الحد من الموارد المشتركة وزيادة الدور المسند الى برنامج الامم المتحدة للبيئة • وبالطبع فان مشكلة تطور المؤسسة من حيث هي ، تتجاوز نطاق الدراسة الحالية •

١١ — أما على الصعيد المالي ، فان اتفاقية برشلونة لم تنص على أى تدبير من التدابير التفصيلية • اذن فان الأمور العملية والممارسة هي التي طورت النظام القائم حاليا •

١٢ — وقد انعقد في موناكو ، في الفترة ما بين ٩ و ١٤ كانون الثاني / يناير ١٩٧٨ ، اجتماع دولي حكومي للدول المشاطئة للبحر الابيض المتوسط لاستعراض خطة عمل البحر الابيض المتوسط واعتمد الاجتماع توصية تقرّ مبدأ انشاء صندوق استئماني مستقل لضمان التطوير المتناسق والتنسيق الفعال للانشطة المتفق عليها • وفي أعقاب هذه التوصية ، دعا المدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة الى عقد اجتماع للخبراء يتولى دراسة مسألة انشاء مثل هذا الصندوق الاستئماني وغير ذلك من المسائل التنظيمية والمالية • وقد انعقد هذا الاجتماع في جنيف في الفترة ما بين ١٨ و ٢٢ أيلول /سبتمبر ١٩٧٨ • وأخيرا ، بت المشاركون في الاجتماع الأول للاطراف المتعاقدة الذى انعقد في جنيف من ٥ الى ١٠ شباط/فبراير ١٩٧٩ ، مراعاة لمقترحات المدير التنفيذى لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والرأى الذى أعرب عنه اجتماع الخبراء ، في مبدأ انشاء صندوق استئماني تسند ادارته مؤقتا الى المدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، واعتمدوا نظاما يتعلق بادارة هذا الصندوق •

١٣ — ونتيجة لذلك ، أنشئ الصندوق الاستئماني الاقليمي للبحر الأبيض المتوسط رسميا في ٢٤ تموز/يوليه ١٩٧٩ لفترة سنتين • وكان على هذا الصندوق أن يساهم في ميزانية فترة السنتين ١٩٧٩ — ١٩٨٠ بمبلغ يصل الى ٣ ٢٠٠ ٠٠٠ دولار ، في حين يساهم برنامج الامم المتحدة للبيئة في الميزانية ذاتها بمبلغ ١ ٦٤٠ ٠٠٠ دولار والجماعة الاقتصادية الأوروبية بمبلغ ٨٠ ٠٠٠ دولار • وأخيرا كان على الاجهزة الاخرى للامم المتحدة ان تساعد بمبلغ يصل الى ١ ٦٠٠ ٠٠٠ دولار في برنامج اضافي •

١٤ — ويخضع الصندوق الاستئماني الذى أنشئ رسميا في ٢٤ تموز/يوليه ١٩٧٩ لقواعد انشاء وادارة الصناديق الاستئمانية للامم المتحدة ، بصيغتها الواردة في نشرة الامين العام للامم المتحدة الصادرة بتاريخ ١٩ تشرين الاول /اكتوبر ١٩٧٨ (ST/SGB/146 Rev.1) •

تشكيلة من حلول مختلفة ممكنة لاسناد ادارة الصندوق الى منظمات أو أجهزة غير برنامج الأمم المتحدة للبيئة

١٥ — يحسن ، بالنسبة لكل حل من الحلول المتوخاة ، وصف مزاياها ومساوئها ، ثم طرق ووسائل اعتمادها •

الابقاء على الوضع الراهن

١٦ — ان الحل الأول الذى يجب توخيه ، رغم انه يبدو مستبعدا من نطاق الدراسة ، هو الابقاء على الوضع الراهن أى مد فترة الصندوق الاستئماني الاقليمي للبحر الأبيض المتوسط الى ما بعد مدة السنتين التي حددت له لدى انشائه ، مع الابقاء أيضا على ادارته من قبل المدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، الذى يستطيع ، عمليا ، ان يفوض مسؤولية ادارة الصندوق الى منسق خطة العمل المتوسطية •

١٧ — ومن الواضح أن الميزة الأساسية لمثل هذا الحل تتمثل في الابقاء على نظام ظل يعمل طيلة سنتين ، بدون الزام الأطراف المتعاقدة بتصور صيغ أخرى • وعلاوة على ذلك ، فان هذا الحل يفيد من جميع الضمانات المرتبطة بالآليات المالية المنصوص عليها في لوائح منظمة الامم المتحدة ولا سيما على صعيدى المراقبة وتدقيق الحسابات • وهذه المزايا ليست تافهة حيث أن تعهد برنامج الامم المتحدة للبيئة بادارة الصندوق يعفي الاطراف المتعاقدة (الدول والجماعة الاقتصادية الأوروبية) من مهمة ايجاد آليات أخرى لضمان هذه الادارة • وفي الحقيقة انه وفقا للقرار الذى اتخذه مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة في دورته السادسة ، أعلن المدير التنفيذى للمشاركين في الاجتماع الأول للاطراف المتعاقدة أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة سيخفض تدريجيا من مساهمته في نفقات الامانة حتى تصبح مساوية للصفر • ولكن هذا التخفيض أو هذا التحلل من الالتزام المالي ، الذى تبرره رغبة برنامج الامم المتحدة للبيئة في أن يرى الاطراف المتعاقدة نفسها تتولى الاضطلاع بدوره كعامل حفاز ، لا يعني بالضرورة تخلي برنامج الامم المتحدة للبيئة عن ادارة الصندوق الاستئماني •

١٨ — وينطوى حل الابقاء على الوضع الراهن على مساوئ أيضا • اولاها ترتبط بعدم مرونة وتعقد الدورات المالية ، الناجمين عن نظام الصندوق الاستئماني للامم المتحدة مع تفويض مزدوج للمسؤولية : ويترتب على ذلك ، على سبيل المثال ، وجود اجراءات معقدة لتحويل الاعتمادات بين الدول ، ونيويورك حيث يوجد الحساب المصرفي للصناديق الاستئمانية التابعة لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، ونيروبي ، وجنيف (المقر الحالي لوحدة التنسيق) • يضاف الى ذلك أن الصندوق الاستئماني لا يسمح بعقد نفقات تتجاوز المبالغ التي يتلقاها بالفعل ، الامر الذى يؤدى ، في حالة تأخر الدول في دفع مساهماتها التي أعلنت عنها ، الى نشوء أزمة مالية خطيرة كما تشهد على ذلك تجربة ١٩٧٩ — ١٩٨٠ •

١٩ — وهناك سيئة ثانية ، يجب تقديرها بدقة ، وتعود الى أنه فيما يخص جميع الانشطة الممولة بمساعدة الصندوق الاستئماني ، ووفقا للقواعد الواردة في نشرة الأمين العام المذكورة آنفا ، تقتطع نسبة مئوية من النفقات لدعم البرنامج • ويتعلق الأمر بالنسبة المئوية المعيارية الموافق عليها من قبل برنامج الامم المتحدة الانمائي • وتبلغ هذه النسبة في الوقت الحالي ١٣ في المائة ، ويمكن أن تتغير تبعا لقرارات تخرج كليا من يد الاطراف المتعاقدة ، في اتفاقية برشلونة ، وعلاوة على ذلك اذا كان صحيحا أنه ، مهما تكن طريقة ادارة الصندوق ، هناك دائما نفقات عامة لا يستهان بها وأن تطبيق معدل ١٣ في المائة يؤدى الى " سحب" حوالي ٤٢١ ٠٠٠ دولار من ميزانية فترة السنتين ١٩٧٩ — ١٩٨٠ ، فانه ليس من المؤكد أن الحلول الأخرى لن تكون أقل ارهاقا بالنسبة لخطة العمل ومما يزيد من أهمية ذلك أن خطة العمل هذه تتصرف في موارد محدودة بالضرورة تدفعها

الى اجراء تحكيمات عسيرة ، على سبيل المثال ، بين الفرع الأول من الصندوق (الانشطة المرتبطة ارتباطا مباشرا بالاتفاقية والبروتوكولين) والفرع الثاني (الانشطة الاخرى المتفق عليها في اطار خطة العمل) •

٢٠ — وهناك سيئة ثالثة يجب الاشارة اليها الا أنها ليست ذات شأن الا في المستقبل • فاذا تطورت خطة العمل بشكل هام ، يمكن الاعتقاد بأنه سيكون من العسير أكثر فأكثر جعل ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة لهذا الصندوق الاستئماني تتعايش مع نمو مؤسسة تشتمل على جميع عناصر منظمة دولية حكومية ذات استقلال ذاتي • وهذا لا يعني أنه يجب التخلي عن رعاية أو وصاية برنامج الامم المتحدة للبيئة • بل يعني فقط أن آليات أخرى للادارة المالية قد تفرض نفسها •

٢١ — ويفترض حل الابقاء على الوضع الراهن طرقا ووسائل يسهل وضعها موضع التطبيق • فيجب ويكفي أن يكون هناك قرار من الاطراف المتعاقدة في هذا الصدد ، وقرار موافق من مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة وأخيرا موافقة من مراجع حسابات الأمم المتحدة باسم الأمين العام وأخيرا ينبغي للمدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، في المستقبل ، أن يستمر في مطالبة الدول المشاطئة للبحر الابيض المتوسط والجماعة الاقتصادية الأوروبية بأن تدفع مساهماتها في الصندوق الاستئماني •

اضفاء مزيد من الطابع المؤسسي على وظيفة المنسق

٢٢ — والحل الثاني الذى يمكن توخيه يتمثل فيما يمكن وصفه بأن اضفاء مزيد من الطابع المؤسسي على وظيفة المنسق • وهذا الحل هو الآتي : بدلا من أن تودع موارد خطة العمل المتوسطية (مساهمات الدول والجماعة الاقتصادية الاوروبية) في صندوق استئماني للامم المتحدة يديره المدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، تودع في صندوق مشترك خاص بالمنظمة ويديره رئيس أمانتها أى منسق خطة العمل المتوسطية • ومن الطبيعي أن هذا الصندوق سيتلقى موارد اخرى غير مساهمات الاطراف المتعاقدة ، ولا سيما مساعدات مالية من برنامج الامم المتحدة للبيئة من اجل نفقات البرنامج ، حيث أن برنامج الامم المتحدة للبيئة قد تعهد بمواصلة تقديم المساعدة في نفقات البرنامج (بخلاف نفقات الامانة) • والحقيقة أن مثل هذا الحل سيكون استقراء لامكانات اتفاقية برشلونة لأنه سيعكس ويجسد طابع المنظمة الدولية الحكومية للمؤسسة المنشأة بموجب هذه الاتفاقية ، فالقاعدة العامة بالنسبة لهذا النوع من المنظمات تتمثل في الواقع في أن يشارك أعضاؤها في تمويلها بدفع مساهماتهم مباشرة الى المنظمة ، حيث أن رئيس الامانة هو المسؤول عن ادارة الصندوق العام وعن توظيف المبالغ المتاحة وعن عقد النفقات • وفي حالة خطة العمل لاتعين الاتفاقية والبروتوكولان رئيس الأمانة ، لكن قرارات لاحقة اشترك في اتخاذها المدير التنفيذى لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والاطراف المتعاقدة قضت بانشاء وحدة تنسيق وجعلت على رأس هذه الوحدة منسقا لخطة العمل المتوسطية • لذلك يكون من المنطقي ان يتحمل هذا المنسق ، وهو رئيس الأمانة بتفويض من المدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، مسؤولية اعداد الميزانية ، وجمع الموارد ، وادارة الصندوق وتوظيف المبالغ المتاحة ، وعقد النفقات •

٢٣ — وتتمثل الميزة الرئيسية لمثل هذا الحل في توفر المرونة والاستقلال الذاتي في تمويل أنشطة المؤسسة وسيكون هذا الحل أكثر مرونة من النظام الحالي لأن ادارة الصندوق يمكن أن تخضع لقواعد

خاصة ، أكثر بساطة وأقل صرامة من تلك المفروضة على الصناديق الاستئمانية للامم المتحدة ، ولعلها أكثر تكيفا مع ميزانية متواضعة نسبيا ومع منظمة رسالتها اقليمية أكثر منها عالمية ، حتى ولو كان باب اتفاقية برشلونة مفتوحا أمام توقيع الدول غير المشاطئة للبحر الابيض المتوسط • كما أن الحل المتمثل في اضفاء الطابع المؤسسي على وظيفة المنسق سيمنح المؤسسة المنبثقة عن اتفاقية برشلونة مزيدا من الاستقلال الذاتي ، لأنها ستكون أقل اعتمادا على قواعد خارجة عنها (مثل قرار تحديد النسبة المئوية المعيارية لنفقات دعم البرنامج بالنسبة الى الانشطة) •

٢٤ - وهناك ميزة أخرى ، ربما تكون سياسية أكثر منها تقنية ، ويوصفها هذا ، لا تدخل في نطاق التقييم الذى يمكن اجراؤه في دراسة من هذا النوع • وهي تتمثل في كون المسؤوليات المالية ومسؤوليات الأمانة مجتمعة • وبذلك ، يصبح منسق خطة العمل المتوسطية ، المكلف ، بتفويض من المدير التنفيذى لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ، برئاسة وحدة التنسيق وبالمشاركة في ادارة الصندوق الاستئماني للامم المتحدة ، خاضعا مباشرة لقواعد موضوعة من قبل الاطراف المتعاقدة ذاتها لا من قبل الامين العام للامم المتحدة مثلا • وبناء عليه تكون مسؤولياته محددة بشكل افضل ومراقبة بشكل أفضل من قبل الاطراف المتعاقدة •

٢٥ - ومن أولى مساوئ هذا الحل وجوب وضع نظام مالي محدد لبيان قواعد اعداد الميزانية ، وجمع الموارد ، وادارة الصندوق المشترك ، وتوظيف الموارد المتاحة ، وعقد النفقات ، وأخيرا مراقبة الحسابات وتدقيقها • وينبغي لهذه القواعد أن تشتمل على النظام القانوني والطرائق الخاصة بتلزيم العقود التي تبرمها المنظمة • وبالطبع فان هذه السيئة محدودة النطاق نظرا لوجود أنظمة مالية كثيرة جدا من هذا النوع سواء لمنظمات ذات رسالة عالمية أو لمؤسسات اقليمية • فهناك ، على سبيل المثال ، في مجال مكافحة التلوث ، قواعد مالية نافذة في هيئات مثل لجنة الاتفاقية الخاصة بحماية البحر من التلوث الناشئ عن الاغراق من السفن والطائرات ، أو اللجنة المركزية للملاحة في نهر الراين، أو أيضا لجنة الدانوب • كما أن لدى منظمة ذات رسالة عالمية ، الا أنها خارجة عن أسرة الامم المتحدة ، مثل المكتب الدولي الحكومي للمعالجة الالكترونية للمعلومات ، نظاما ماليا مستقلا ذاتيا • وعلاوة على ذلك ، لا شيء يمنع الاطراف المتعاقدة في اتفاقية برشلونة من اعتماد نظام مستوحى من أنظمة المنظمات الكبرى والوكالات المتخصصة ، مع تبسيطه وتكييفه مع حجم منظمة أكثر خصوصية وذات طابع اقليمي • ولكن السيئة الأساسية المتمثلة في وجوب اعتماد قواعد جديدة تظل قائمة •

٢٦ - ومن المساوئ الاخرى التي تكمن في هذا الحل انه ينبغي ، بالضرورة ، ان تعزز بعض الشيء وحدة التنسيق التي أريد لها أن تكون خفيفة وقليلة العدد • والواقع أنه ينبغي أن يكون لدى هذه الوحدة موظف فني على مستوى مهني رفيع يهتم بالمسائل الادارية والمالية ، يساعده في ذلك موظف فني شاب وعدد صغير من موظفي الخدمات العامة • بيد أن تجربة هيئات أخرى ذات أحجام مالية مماثلة لأحجام خطة العمل المتوسطية ، تبيّن أن العبء الاضافي من الموظفين الذى يمثله ذلك بالنسبة الى الابقاء على الوضع الراهن ، يكون أقل ارهاقا بوضوح من التكلفة الحالية لنفقات دعم البرنامج • ومن الطبيعي أن الوقت لم يتوفر لواضع هذه الدراسة لاجراء مزيد من الاستقصاءات فيما يتعلق بهذه النقطة المعينة والمحددة جدا ، ولكن من المفيد القيام بذلك في نطاق تحليل تكاليف وفعالية مختلف الصيغ الممكن توخيها •

٢٧ — وقد ينطوى الحل المتمثل في اضفاء الطابع المؤسسي على وظيفة المنسق على صعوبة • أفلا يخشى أن تتردى طبيعة العلاقات مع برنامج الامم المتحدة للبيئة من جرّاء مثل هذا التغيير ؟ علما بأن الاطراف المتعاقدة تبدو راغبة شديد الرغبة في الابقاء على رعاية برنامج الامم المتحدة للبيئة وأن برنامج الامم المتحدة للبيئة نفسه ، الذى له برنامج أنشطة أكثر عمومية في اطار البحار الاقليمية ينتغي مواصلة القيام بوظائف الامانة • فينبغي اذن ان تطرح للدراسة صيغة توفق بين العلاقات الحالية مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبين انشاء صندوق مشترك يتولى المنسق ادارته • وبالامكان مثلا أن نتصور أن المنسق هو دوما موظف في برنامج الامم المتحدة للبيئة ، يتم اختياره باتفاق المدير التنفيذى والاطراف المتعاقدة ، ويعيره برنامج الامم المتحدة للبيئة للمؤسسة بموجب عقد • وهناك امكانية أخرى (يمكن أن تقترن بالامكانية السابقة) تتمثل فيما يلي : أن يدعى برنامج الامم المتحدة للبيئة الى حضور اجتماعات الاطراف المتعاقدة مع تمتعه بحق التصويت ، الأمر الذى يخوله سلطة فعلية ولا سيما في وضع الميزانية ومراقبتها • وقد حدثت سوابق مماثلة في المجتمع الدولي ، فاليونسكو ، على سبيل المثال ، يحتل مقعدا ويتمتع بحق التصويت في الجمعية العامة وفي مجلس ادارة المكتب الدولي الحكومي للمعالجة الالكترونية للمعلومات ، وهو وريث المركز الدولي للحسابات (International computation center) رغم أن هذا المكتب هو منظمة دولية حكومية مستقلة ذاتيا •

٢٨ — ان الطرق والوسائل الكفيلة ببلوغ هذا الحل الثاني ، لا تعني بالضرورة ، اعادة النظر في الاتفاقية • أما الامور التي لا غنى عنها فتتمثل ، أولا ، في اقفال الصندوق الاستئماني للبحر الابيض المتوسط (بموافقة الاطراف المتعاقدة والمدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ومراجع حسابات الأمم المتحدة) ، ثانيا : اعتماد نظام مالي جديد من قبل الاطراف المتعاقدة (يشتمل على قواعد بشأن مختلف النقاط الواردة في الفقرة ٢٥ أعلاه) ، ثالثا ، عقد اتفاق — بشكل رسمي نوعا ما — بين برنامج الامم المتحدة للبيئة والاطراف المتعاقدة بشأن دور منسق خطة العمل وتعيينه واذا اقتضى الحال اجراءات اعارته غير أن الشيء الاساسي هو النظام المالي •

٢٩ — وبالاضافة الى هذه الطرق والوسائل الضرورية قد تكون هناك امكانية لتوخي القيام باعادة نظر في اتفاقية برشلونة ، الامر الذى يفترض ، حسب المادة ١٦ من الاتفاقية أن يدعو برنامج الامم المتحدة للبيئة بطلب من ثلثي الأطراف المتعاقدة ، الى عقد مؤتمر دبلوماسي بهدف اعتماد تعديلات مقترحة من قبل واحد أو أكثر من الاطراف المتعاقدة ويمكن ان تهدف التعديلات الى تغيير المادة ١٣ من الاتفاقية المتصلة بالترتيبات التنظيمية لتوخي مزيد من الدقة (ولذكر الدور الذى يضطلع به المنسق) • كما أنها قد تتناول مواد الاتفاقية والبروتوكولين التي تذكر " المنظمة " دون أن تسميها أى في الواقع برنامج الامم المتحدة للبيئة • ولكن مرة أخرى لا تبدو اعادة النظر هذه في الاتفاقية ضرورية ، لا سيما في الآجلين القصير والمتوسط •

ادارة الصندوق من قبل منظمة دولية أخرى

٣٠ — ويتمثل الحل الثالث الممكن في اسناد ادارة الصندوق الاستئماني للبحر الأبيض المتوسط الى منظمة دولية غير برنامج الامم المتحدة للبيئة ذاته • ويتفق هذا الحل مع نفس عنوان هذه الدراسة ، ومع القرار الذى اتخذته الأطراف المتعاقدة خلال اجتماعها الأول بدراسة هذه الامكانية • والحقيقة أن من العسير تصور أى المنظمات الدولية يمكن تكليفها بهذه الادارة ، ان لم تكن جهازا تابعا لمنظمة الامم المتحدة او وكالة متخصصة • فمن الضرورى في الواقع ، في مثل هذه الحالة ، احترام التعليمات الواردة في نشرة الامين العام بشأن الصناديق الاستئمانية ومن الناحية النظرية يمكن تصور الالتجاء الى منظمة لا تنتمي الى أسرة الامم المتحدة ، ولكن الامر في هذه الحالة لن يتعلق بصندوق استئماني للامم المتحدة ، بل بصندوق ايداع أو صندوق خاص تنشئه هذه المنظمة بغية تلقي المساهمات الاختيارية (التبرعات) التي توضع تحت تصرفها لغايات خاصة • ومع ذلك فقد أدى تعقيد هذه الصيغة وقلة أهميتها الظاهرية الى اعتبارها فرضية مدرسية ، والى عدم دراستها بالتفصيل •

٣١ — وفي المقابل فان من المعقول الاستعاضة عن برنامج الامم المتحدة للبيئة ، من أجل ادارة الصندوق الاستئماني للبحر الابيض المتوسط ، بهيئة أخرى في منظومة الامم المتحدة ، ويفضل طبعا أن تكون مهتمة بمكافحة التلوث في منطقة البحر الابيض المتوسط • وقد تكون هذه الهيئة منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية ، او منظمة الاغذية والزراعة ، أو أيضا منظمة اليونسكو ، أو المنظمة الاستشارية الدولية الحكومية للملاحة البحرية ، أو منظمة الصحة العالمية ، أو برنامج الامم المتحدة الانمائي • فكل هذه المؤسسات متعودة على ادارة مثل هذه الصناديق ، ولديها الوسائل الادارية التي تسمح لها بالقيام بذلك دون مصاعب فائقة •

٣٢ — وينطوى هذا الحل على مزية مزدوجة ، فمن جهة لن تكون هناك ضرورة لتعديل النظام المالي الحالي للصندوق (الا ، بالطبع ، ما يتعلق بتعيين الهيئة المكلفة بادارته) • ومن جهة أخرى ، سيسفر هذا الحل على الأرجح ، عن التزام منظمة أخرى غير برنامج الامم المتحدة للبيئة التزاما قويا ، بأنشطة خطة العمل المتوسطية • وفي أفضل الحالات ، سيتجلى ذلك في ازدياد الموارد النقدية للصندوق ، في حين أن المنظمات الأخرى التابعة لأسرة الامم المتحدة لا تستطيع حاليا الا تقديم موارد عينية تغذى برنامجا تكميليا للانشطة ، وذلك بشرط أن يتم تمويل جزء من هذه الانشطة من قبل خطة العمل •

٣٣ — وبالمقابل ، فان مساوئ هذا الحل متعددة • أولا ليس من المؤكد البتة أن هناك هيئة ترغب في الاضطلاع بدور ادارة الصندوق • واذا افترضنا أن هناك مثل هذه الهيئة ، فان من العسير جدا تبرير اختيار هذه الوكالة أو تلك من الوكالات • فكل واحدة منها تهتم بجانب معين من حماية البيئة في منطقة البحر الأبيض المتوسط (الصناعة ، الصيد ، العلم والتكنولوجيا ، الصحة الملاحة ...) لكن أيا منها لا تعالج هذه الجوانب مجتمعة • والواقع أن منظمة الامم المتحدة ذاتها وحدها ، او برنامج الامم المتحدة الانمائي ، يمكنهما أن يتوليا بشكل طبيعي ادارة مثل هذا الصندوق (مع أنه يلاحظ بالنسبة لبرنامج الامم المتحدة الانمائي أن دولا عديدة أعضاءه هي

أطراف متعاقدة في الاتفاقية ليست بلدانا نامية ، الأمر الذى يحد من نطاق هذا الرأى) • الا أنه من المستبعد أن تظهر هذه الهيئات حماسة كبيرة ازاء مهمة جديدة من هذا النوع ، وتكفي قراءة نشرة الأمين العام المذكورة آنفا لادراك أن الأمين العام ، اذ يواجه مهام ادارية ثقيلة جـــدا ، لا يرغب في تشجيع التعامل مع الصناديق الاستئمانية •

٣٤ — وهناك سيئة أخرى تتصل بالعلاقات مع برنامج الامم المتحدة للبيئة • ففي حين أن هـذا الجهاز هو صاحب المبادرة في التوقيع على اتفاقية برشلونة وبروتوكوليها ، وهو مكلف بصراحة من قبل هذه الاتفاقية بالاضطلاع بوظائف الأمانة الناجمة عنها ، لم تعين هذه النصوص بالاسم اى جهاز آخر • صحيح أن المادة ٤ (٣) من الاتفاقية ، مثلا ، تشير الى هيئات دولية تعتبرها الاطـراف المتعاقدة من ذات الاختصاص ، وتعبر عن تعهد هذه الأطراف ضمن اطار هذه الهيئـــات ، بتعزيز التدابير المتعلقة بحماية البيئة من جميع أنواع التلوث ومصادره • ولا يقل عن ذلك صحـــة كون برنامج الامم المتحدة للبيئة هو الوحيد المذكور بصريح العبارة ويتمتع هذا الجهاز ، ضمـــن منظومة الامم المتحدة ، بكفاءة عامة في موضوع البيئة لا يمتلكها غيره • لذلك يكون من الصعب تبرير استبدال منظمة أخرى به • أما امكانية التوفيق بين هذا الاستبدال في ادارة الصندوق والابقـــاء على دور برنامج الامم المتحدة للبيئة فيما يتعلق بالامانة فهي أمر غير واقعي : اذ يعني ذلـــك درجة اضافية من التعقيد مساوئها أكثر من محاسنها لا سيما بالنسبة للتنسيق ما بين الوكالات •

٣٥ — كما أن سبل ووسائل تنفيذ هذا الحل هي نفسها معقدة • فهي تتطلب أولا توجيه نـوع من طلبات الترشيح الى المنظمات المهتمة بتولي ادارة الصندوق الاستئماني • ومن الواضح تمامـــا أن هذه الاستشارة سوف تكون طويلة وصعبة ، وتستوجب استشارة الأمانة العامة للامم المتحـدة ، لا سيما نائب الأمين العام للتنسيق والشؤون المشتركة ما بين الوكالات ، واللجنة الادارية للتنسيق ومتى تتم الموافقة على ترشيح منظمة مناسبة ، يجب اغلاق الصندوق الاستئماني الحالي وفتح صندوق آخر ، بموافقة الاطراف المتعاقدة والمدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، وأعلى موظـف في المنظمة الاخرى ، ومراجع حسابات الامم المتحدة الذى ينوب عن الامين العام ، ويصبح مـن الضرورى من حيث المبدأ ، وضع نظام مالي جديد ، اذ تكون المنظمة الجديدة راغبة دون شـك في تكييف القواعد النافذة حاليا • وفي النهاية ، لا بد من اتفاق خاص بين هذه المنظمة وبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، ويتطلب هذا بدوره موافقة الأطراف المتعاقدة • وعلى افتراض أننا نـود الذهاب أبعد من ذلك ، أى تكليف هذه المنظمة الأخرى بوظائف الأمانة التي تقع حاليا علـى عاتق برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، لا بد عندئذ من تنقيح الاتفاقية من قبل مؤتمر دبلوماسي • الا أنه تجدر الملاحظة بأن الطريقة التي صيغت بها الاتفاقية تبسط في هذه الحالة مشكلة التنقيح : اذ يكفي تعديل المادة ١٣ فيها باستبدال اسم المنظمة الجديدة بعبارة " برنامج الامم المتحدة للبيئة " ، ولكن لا بد من اجراءات عقد مؤتمر دبلوماسي •

اضطلاع احدى الدول الأعضاء بالادارة

٣٦ — وهناك حل رابع يتمثل في اسناد ادارة صندوق مشترك الى دولة عضو(١) • ولا يمكـن أن

---

(١) هناك بديل لهذا الحل الرابع يتمثل في اسناد ادارة هذا الصندوق المشترك الى الجماعة الاقتصادية الأوروبية • لكن المؤلف يعترف بعدم تفحصه لهذا البديل • فقد بدا له معرضا لعقبات كثيرة تمنع من اعتباره واقعيا •

يتعلق الأمر هنا ، نظريا ، بالصندوق الاستئماني الاقليمي بشكله الحالي • ويكون الحل اذن كالتالي : تتعهد الأطراف المتعاقدة الأخرى بدفع الأموال التي تمثل مساهمتها في خطة العمل الى احدى الدول الاعضاء التي تعين خصيصا لهذا الغرض • وتقع على هذه الدولة مهمة جمع الموارد وايداعها وتشغيلها وتحويلها الى الامانة (عن طريق المنسق) أولا بأول حسب الشروع في عقد النفقات ، وأخيرا تتبع قيود المدخلات والمخرجات • وسوف يقدم برنامج الامم المتحدة للبيئة ، وعند الاقتضاء منظمات أخرى ، معونات مالية الى الصندوق المشترك الذى تديره هذه الدولة بغية تمويل برنامج خطة العمل أيضا •

٣٧ — والميّزة الرئيسية لهذه الصيغة هي في بساطتها ، الظاهرة على الأقل ، وفي الكفاءة التقنية التي تتمتع بها الأجهزة المتخصصة في الدول في مجال معالجة وادارة الموارد المالية• وقد يبدو ، للوهلة الأولى ، انه من المنطقي أن تقوم البلدان المشاطئة للبحر الابيض المتوسط وقد وضعت قيد المشاركة بعض الوسائل بغية تنفيذ عمل مشترك ، بتكليف احداها بتركيز هذه الوسائل واعادة حقنها ضمن الحلقة لتمويل نفقات البرنامج • ومن ناحية ثانية ، تتصف الادارات المالية عموما في كل البلدان بفعالية كبيرة وبخبرة طويلة كما أنها تتمتع بتسهيلات واسعة لايداع الاموال وتشغيلها سواء لدى الخزينة العامة نفسها او من خلال الشبكة المصرفية • كما انه من المعقول أن نتصور أن البلد الذى سوف يقبل بأن يصبح هكذا القائم على ادارة صندوق مشترك ، أو يرشح نفسه لهذه المهمة ، سوف يقبل كذلك ، بل يعرض من نفسه ، بأن يكون الدعم الذى يقدمه بهذا الشكل الى برنامج خطة العمل بدون مقابل أو بأقل التكاليف ، ويجب أخذ هذا العنصر في الاعتبار عند اجراء تحليل " للتكاليف والفعالية " •

٣٨ — ولكن لهذا الحل مساوئ عديدة • وسيئته الأولى هي أن اختيار البلد الذى سوف يدير الصندوق المشترك لن يفرض نفسه بصورة بديهية على الأرجح ، مما قد يؤدى الى بعض البطء والتعقيدات في هذا الاختيار• وفضلا عن ذلك ، من المستصوب تقنيا أن يكون البلد المقبول نفس البلد المختار ليكون مقرا لوحدة التنسيق ، وذلك على الأقل من أجل اختصار الحلقات المالية والاتصالات الضرورية بين المنسق والمدير في البلد المكلف بادارة الصندوق • ولكننا بهذه الطريقة نفرض قيدا اضافيا •

٣٩ — والسيئة الثانية هي أن اجراءات الميزانية في الدول ، كقاعدة عامة ، لا تسهل النظام موضوع البحث • فمن حيث المبدأ ، توجد في كل الدول قواعد لوحدة الميزانية ولعدم افراد الواردات للنفقات ، مما يعاكس الهدف المتوخى • وبالطبع ، هناك استثناءات لهذه القواعد ، كالحسابات أو الصناديق الاستئمانية ، وحسابات التسوية • ولكن لا يمكن اقامة هذه الآليات الخاصة الا بصعوبة كبيرة ومقابل التعرض لشكليات مزعجة •

٤٠ — وتترتب سيئة ثالثة على أنه لن يكون من الملائم جدا ، على المستوى السياسي ، ان يطالب البلد المدير شركاءه بتسديد مساهماتهم في حال تأخرها • فمبدأ المساواة في السيادة بين الدول وقواعد المجاملة التي تحكم العلاقات الدبلوماسية تضع البلد في موقف أكثر حرجا من موقف منظمة دولية ، مثلا ، لدى السعي الى تحصيل المساهمات المتأخرة •

٤١ — بقيت هناك سيئة أخيرة ليست أقل هذه المساوئ شأنا • فرغم أنه من السهل على دولة أن تجمع موارد وان تقوم بايداعها وتشغيلها بل وحتى ان تتبع محاسبتها ، فانه من الاصعب كثيرا عليها أن تخصصها لنفقة ما من النفقات وأن تتحقق من أن هذه النفقات قد تمت بشكل صحيح • أو بعبارة أخرى ، فان الدولة أفضل استعدادا للقيام بدور المحاسب من القيام بدور الآذن بالصرف (في سياق نظرية صندوق مشترك بين الاطراف المتعاقدة) ، ويبدو للوهلة الأولى ان الترابط بين محاسبي هذه الدولة والمنسق لا بد أن يكون معقدا • وكذلك لن تكون المراقبة المالية بسيطة• وفي الحقيقة فان تواجد نموذج لادارة صندوق مشترك من قبل دولة الى جانب تنفيذ وظائف الأمانة من قبل جهاز تابع لمؤسسة دولية يبدو أمرا حساسا على وجه خاص وقد يكون مرتفع التكاليف في نهاية المطاف ، ولا يبدو أن هناك سوابق حقيقية له • ولئن تذكر سابقة في حالة حماية بحيرة ليمان من التلوث ، الا أن أبعادها الضيقة وعدد الشركاء المحدود جدا (اثنين فقط) ، تمنع من اعتبار هذه السابقة قابلة للتطبيق في مجالات أخرى •

٤٢ — ان السبل والوسائل التي يجب اقامتها لبلوغ هذا الحل هي على درجة عالية من التعقيد • اذ يجب اغلاق الصندوق الاستئماني الاقليمي (ليس بموافقة الأطراف المتعاقدة فحسب ، وانما كذلك بموافقة المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ومراجع حسابات الامم المتحدة) • ثم يجب أن تتوصل الأطراف المتعاقدة الى اتفاق بشأن تسمية احدى الدول الاعضاء كمدير للصندوق المشترك• وسوف تكون الصعوبة الرئيسية بعد ذلك وضع نظام مالي دقيق وواسع التفصيل ، لا سيما من أجل تخصيص الأموال وعقد النفقات وأدوار كل من الدولة المديرة ، ممثلة بأحد موظفيها ، ومنسق خطة العمل ، دون ان ننسى النظام القضائي ونمط تلزيم العقود المبرمة من قبل المؤسسة • ولا بد في نهاية الأمر من عقد اتفاق ذي طابع رسمي الى حد ما بين الأطراف المتعاقدة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة يحدد مهمة الأمانة التي يضطلع هذا البرنامج بوظائفها • وبالمقابل ، لا يبدو من الضروري حسب هذه الفرضية ، اجراء تعديلات على اتفاقية برشلونة ، الا اذا اضطلع البلد المختار ، على الأجل الطويل ، بوظائف الأمانة •

الاستقلال الذاتي التام للمنظمة

٤٣ — هناك حل خامس وأخير — وهو أكثر هذه الحلول جذرية — يمكن بحثه • ومبدأه الاقتصادي هو التالي : بما أنه من الصحيح أن الاتفاقية قد أدت الى نشوء منظمة دولية حكومية ذات استقلال ذاتي ، وان لم يذكر ذلك صراحة فيها ، فانه في وسع هذه المنظمة أن تدير مواردها باستقلال ذاتي تام • هذا هو اذن حل الاستقلال الذاتي التام للمنظمة • وهذه الفرضية تنبني على الدور التاريخي الذي يقوم به برنامج الأمم المتحدة للبيئة لصالح خطة العمل المتوسطية الا ان عملية الحفز هذه سوف تعتبر على أنها قد نجحت ، وسوف يخلص منها الى نتيجة مفادها ان برنامج البيئة لن يتوجب عليه في المستقبل ، على عكس ما أرادته الأطراف المتعاقدة ، القيام بوظيفة الأمانة ولن يكون له بالأحرى أي دور في ادارة الموارد المالية للمنظمة • وفي الأكثر سوف يدعى الى الابقاء على مساهمته في نفقات البرنامج ، ولكن على قدم المساواة مع المنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة•

٤٤ — والميزة الأساسية لهذا الحل هي أنه متماسك منطقيا الى حد ما ، وانه يقوي عزم الأطراف المتعاقدة على انشاء منظمة حقيقية فيما بينها بغية تحقيق الاهداف التي وضعتها لخطة العمل

المتوسطية • وكما قيل سابقا ، يتعلق الأمر بتفسير ممكن لاتفاقية برشلونة وبروتوكوليها • وهو ليس التفسير الوحيد الممكن ولا يفرض نفسه بديهيا • ولكن ما ان نأخذ به دون غيره ، يبدو من المنطقي تماما ان تكون للمنظمة لا ميزانية خاصة فحسب ، وانما كذلك صندوق خاص وأمانة ذات استقلال ذاتي تام • وهذا يستوجب من ناحية أخرى ، اعتبار مساهمات الدول على أنها مساهمات اجبارية لا مساهمات طوعية •

٤٥ — ويتصف هذا الحل بمساوئ محاسنه ، أو بمزايا عيوبه • فهو ينطوي أولا على تطور لا ينعكس — أو ينعكس بصعوبة — وربما سبق لأوانه بالنسبة لمنظمة انبثقت عن اتفاقية وقعت عام ١٩٧٦ وبدأت بالعمل فعلا في وقت لاحق •

٤٦ — والسيئة الثانية تمس العلاقات مع برنامج الامم المتحدة للبيئة • فالفصل الجذري عن هذه المنظمة قد يبدو قاسيا وسريعا جدا بعد كل الجهود التي بذلها هذا البرنامج من أجل التوصل الى توقيع الاتفاقية وتمويل نفقات الامانة وبرنامج المؤسسة الناشئة • ومن ناحية أخرى ، قد لا تكون صلابة هذه المؤسسة الفتية قد أصبحت كافية لكي تضمن أن يفضل اعضاؤها الاستغناء عن أي تدخل مباشر من برنامج البيئة ، والبقاء لوحدهم •

٤٧ — وعلى مستوى أعلى تقنيا ورغم عدم توفر أية قاعدة صارمة فيما يتعلق بهذا الموضوع — فالنشاط الدولي يقدم أمثلة مختلفة الى أقصى الحدود — قد يكون هناك عدم تناسب ما بين حل الاستقلال الذاتي التام وحجم المؤسسة الحالي ، سواء على الصعيد المالي أو على صعيد ملاك الموظفين • ومن المؤكد أن هذه المؤسسة ، اذا حرمت من دعم الامم المتحدة التمويني واصبحت تعتمد على قواها الخاصة فقط ، سوف تحتاج الى تعزيز امانتها وادارتها بقدر كبير • وليس من الأكيد أن تحليل التكاليف والفعالية — ولن نشدد كثيرا على مزايا هذا التحليل — سوف يعطي حاليا نتيجة ايجابية في سياق هذه الفرضية •

٤٨ — وأخيرا فان الوضع الحالي لموظفي خطة العمل المتوسطية ، ولا سيما موظفي وحدة التنسيق يستحق التفكير فيه ومنحه بعض الاعتبارات • ويتعلق الامر في الواقع بموظفي برنامج الامم المتحدة للبيئة أو بالمستشارين المتعاقدين مع هذا البرنامج • فبما أنه من غير المحتمل أن يقبل برنامج الامم المتحدة للبيئة في اطار فرضية الفصل الجذري هذه ، باعارة هؤلاء الموظفين الى المنظمة أو وضعهم تحت تصرفها ، فاننا قد نضطر الى التخلي عنهم ليعودوا الى هذا البرنامج (فيما يتعلق بالموظفين الدائمين على الأقل) ، والى تعيين موظفين جدد بدلا عنهم • وهذا يحرمنا من أشخاص أكفاء مخلصين ، ويضطرنا الى تدريب موظفين جدد ليست لديهم بعد الخبرة في المسائل التي تهم خطة العمل • وهكذا نرى أن هذه المساوئ ليست تافهة •

٤٩ — ان السبل والوسائل اللازمة للتوصل الى هذا الحل الاخير ، الذي نكرر مرة أخرى بأنه أكثر كل هذه الحلول جذرية ، يجب ان تكون جذرية هي الاخرى • فلا بد من تنقيح اتفاقية برشلونة ، تنقيحا متعمقا بنية توضيح ما هو مبهم فيها وحذف كل اشارة مباشرة الى برنامج الامم المتحدة للبيئة فيها ، وبقتضي ذلك الدعوة الى عقد مؤتمر دبلوماسي • كما يجب أن تسبق هذا المؤتمر نفسه ، نظرا لطبيعة التعديلات المتوخاة ، مفاوضات سواء فيما بين الأطراف المتعاقدة أو بين هذه الأطراف وبرنامج الامم المتحدة للبيئة • ومن ثم ، بعد القيام بهذا التنقيح ، لا بد من وضع نظام مالي جديد وكذلك نظام داخلي جديد • ومن الحكيم بعد ذلك الالتفات بأسرع ما يمكن

الى تعيين الموظفين الضروريين ، وبالاتفاق بين الأطراف المتعاقدة والمدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة تحديد مصير الموظفين الحاليين الذين من المفروض اعادتهم الى منظمتهم الاصلية وأخيرا ، فيما اذا كان مقر وحدة التنسيق لا يزال في جنيف ، في أبنية الأمم المتحدة ، لابد من انشاء مقر نهائي للأمانة في احدى الدول الاعضاء بدون تأخير •

جدول تلخيصي للحلول المختلفة الممكنة

٥٠ — نظرا لعدد الحلول المختلفة (خمسة) التي طرحت في اطار هذه الدراسة ، ولتعقدها بدا من المستصوب تجميعها في جدول تلخيصي شامل • الا أن المؤلف قد فضل ، رغبة منه في وضوح العرض ، ايراد هذا الجدول في المرفق الاول لهذه الوثيقة ، مما يجعل قراءته أوضح وأسهل •

التوصيات النهائية

٥١ — تحاشى مؤلف هذه الدراسة التعبير عن أفضليات شخصية فيما يتعلق بكل هذه الحلول الممكنة • وهو لم يكن ، في الواقع ، لا مؤهلا ولا مخولا بالقيام بذلك • ولكن بدا له ، بالمقابل ، انه من الضرورى أن يقدم لقارئي هذه الوثيقة توصيات يرى أنها على صلة بالموضوع مهما يكن الحل الذى سيقع عليه اختيار الأطراف المتعاقدة في اتفاقية برشلونة ، في نهاية المطاف •

٥٢ — تتعلق التوصية الأولى باجراءات دراسة المسألة المطروحة • وكما سبق ذكره ، فان قصر المهلة الزمنية التي خصصت للقيام بهذه الدراسة قد أدى الى سيئة واضحة : اذ لم يكن بالامكان خلال مهلة قصيرة الى هذه الدرجة ، استشارة جميع الاشخاص او الهيئات التي كانت آراؤها ثمينة بل حتى لا غنى عنها • وينطبق هذا خاصة على الأجهزة التالية :

- دوائر المستشار القانوني لمنظمة الامم المتحدة ؛
- دوائر مراقب حسابات منظمة الأمم المتحدة ؛
- نائب الأمين العام للأمم المتحدة للتنسيق والشؤون المشتركة ما بين الوكالات واللجنة الادارية للتنسيق (عند الاقتضاء) •

لذلك لا غنى عن الاتصال بهؤلاء الأشخاص أو الهيئات اذا رأت الأطراف المتعاقدة أنه من الضرورى اجراء دراسة أكثر تعمقا ، أو فقط دراسة تفاصيل تطبيق هذا الحل أو ذاك ، الذى تكون قد توجهت اليه •

٥٣ — وتتعلق التوصية الثانية بالجدول الزمني • ان جميع الحلول ، باستثناء الحل الأول — وهو الابقاء على الوضع الراهن — لا تقتضي فحسب اجراء موازنة بين مزاياها ومساوئها (بواسطة تحليل للتكاليف والفعالية مثلا) ، وانما تتطلب كذلك اللجوء الى سبل ووسائل معقدة • بيد ان الاجتماع الثاني للأطراف المتعاقدة مقرر عقده في آذار/ مارس ١٩٨١ ، بينما تنقضي فترة عمل الصندوق الاستئماني الاقليمي للبحر الأبيض المتوسط ، المنصوص عليها لمدة سنتين ، في تموز/يوليه ١٩٨١ لذلك لا يبدو من الممكن عمليا استخدام السبل والوسائل اللازمة لحل بديل ، في الفترة القصيرة الممتدة بين آذار/ مارس وتموز/ يوليه • وحتى لو افترضنا أن المشاركين في الاجتماع الثاني

للأطراف المتعاقدة يعتبرون أنفسهم ، رغم عدم كمال الدراسة الحاضرة ، على اطلاع كاف لاعتماد حل من حيث المبدأ (غير حل الابقاء على الوضع الراهن) ، فانه لا بد لهم عندئذ من تأخير موعد سريان مفعول الصيغة الجديدة ، والا فان خطر ظهور فجوة أو فراغ بين اغلاق الصندوق الاستئماني الاقليمي وفتح صندوق جديد (صندوق مشترك للمؤسسة أو صندوق استئماني جديد للامم المتحدة) يكون كبيرا • وهذا الخطر يكون أشد ، باستثناء حالة التجديد ، اذا كانت آلية الاغلاق تنطلق تلقائيا •

٥٤ — من المعقول اذن الابقاء على الوضع الراهن لفترة من الزمن مهما يكن قرار التغيير المتخذ ، أو ، بعبارة أخرى ، تجديد الصندوق الاستئماني لفترة محدودة • ولكن ما هو الطول الممكن لهذه الفترة ؟ بما ان الهدف منها هو توفير وقت كاف لاستخدام السبل والوسائل اللازمة لجعل حل آخر فعالا ، فان طولها يتوقف على كل من الحل المختار (لأن تعقيد هذه السبل والوسائل يزيد أو ينقص حسب الحل) ، ومدى استعجال الأطراف المتعاقدة اجراء التغيير ، وأخيرا امكانيات اجتماعهم لاتخاذ قرارات تنظيمية • لذلك فان الاجابة على هذا السؤال مستحيلة بعيدا عن الواقع • وما يمكن أن نقوله هو ان التجديد يجب أن يمتد حتى ٣١ كانون الأول / ديسمبر ١٩٨٢ على الأقل ، وربما لسنتين ، أى حتى تموز / يوليه ١٩٨٣ • وهذه الفترة (من سنة ونصف الى سنتين) هي الحد الأدنى اللازم لاعداد الترتيبات الضرورية •

٥٥ — والنوع الثالث من التوصيات يتعلق بالاجراءات الواجب اتباعها لوضع هذه السبل والوسائل • ومؤلف هذه الدراسة يمضي في هذا الميدان بكثير من الحذر • فهو واع بأن الأمر يعود الى الاطراف المتعاقدة لتنظم نفسها بالشكل الذى ترغبه ، وبانه قد يتخطى مجال البحث المحدد له • الا أنه من الممكن الاشارة الى ان جميع الحلول ، باستثناء فرضية الابقاء " نهائيا " على الوضع الراهن ، تستوجب تعديل النظام المالي النافذ حاليا تعديلا مختلف العمق • ووضع وثيقة جديدة ليس مهمة مستحيلة ، فهناك أنظمة كثيرة جدا من هذا النوع في وسع المؤسسة الاستئناس بها • ولكنه مهمة دقيقة رغم ذلك اذ يجب تكييف هذا النظام مع أهداف المؤسسة المحددة وخصائصها كما يجب الجمع فيه بين المرونة اللازمة والضمانات الضرورية • لذلك ، يجب أن تتم صياغة هذا النص بتأن • ومن الممكن أن يقوم باعداده فريق عمل مخصص ، أو المدير التنفيذى لبرنامج الامم المتحدة للبيئة • أو منسق خطة العمل ، وان يعرض بعد ذلك لدراسته وتنقيحه على اجتماع للخبراء أو على اجتماع للأطراف المتعاقدة مكرس خصيصا لهذه المهمة • هناك اذن حلول مختلفة ممكنة ، ولكن ، مرة أخرى ، هنا يقع لب المشكلة •

٥٦ — ويحتوى المرفق الثاني ، بهدف ارشادى بحت ، على قائمة بالفصول الرئيسية التي يجب أن يغطيها مثل هذا النظام المالي • والهدف من ذلك ارشادى بحت لأن هذه القائمة ، وقد استوحيت من أنظمة مالية مطبقة في العديد من المنظمات داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها ، لا تقبل الادعاء أبدا بأنها شاملة أو اجبارية • الا أنها قد تبين نوع العمل الذى يجب القيام به لتطبيق حل بديل ، مهما كان هذا الحل •

٥٧ — والتوصية الرابعة والاخيرة تتعلق بآلية الصندوق نفسها ، سواء كان صندوقا استئمانيا كالقائم حاليا ، او صندوقا مشتركا خاصا بالمنظمة • ولكن ، في كلتا الحالتين ، هناك صعوبة عمومية تعرفها جيدا كل المؤسسات الدولية ، وهي أن النفقات يجب أن تقسط على مدار السنة

كلها (او على كامل فترة السنتين) ، بينما تصل الايرادات بصورة غير منتظمة وغالبا عشوائيـــــة • فمساهمات الدول ، الاجبارية منها والطوعية ، تتعرض الى تأخيرات في الدفع في كثير من الاحيان وذلك لأسباب عديدة : صعوبات في الاجراءات الداخلية المتعلقة بالميزانية أو بمجلس النـــواب ، والمشاكل المتصلة بأسعار الصرف ، ورغبة الدول في مراقبة نفقات المنظمة بتوسيع الفواصل بـــين المساهمات ، والصعوبات الداخلية للخزينة ••• والنتيجة الطبيعية لذلك هي تعرّض المؤسسات الدولية بدورها الى مشاكل في الخزينة وفي بعض الاحيان الى ازمات مالية خطيرة • ولهذا السبب يبدو من الجدير جدا بالتوصية انشاء صندوق رأس مال متداول • لأن الهدف الرئيسي ، كما هو معلوم ، لصندوق من هذا النوع ، تغذية سلف تقدمها الدول والاعضاء الآخرون ، يتمثل في أن يقدم هو نفسه سلفا الى" الصندوق العام" بانتظار تحصيل الايرادات العادية مثل المساهمات بالضبط • وبالنسبة لمراقب خارجي ، عدم وجود صندوق رأس مال متداول (أو آلية مشابهة) يكون شديد الضرر على خطة العمل المتوسطية • لذا يتعين على الأطراف المتعاقدة ، مهما كان الحل الذى سيقع اختيارها عليه ، أن تأخذ في الاعتبار الحاجة الحتمية الى ادارة جيدة ، المتمثلة في انشاء صندوق رأس مال متداول من هذا النوع •

خاتمة :

٥٨ — تطمح الدراسة الحاضرة ، كما سبق ذكره في الفقرة ٤ أعلاه ، الى أن تشكل أساسا لمناقشة مفيدة يعتمد عليه المشاركون في الاجتماع الثاني للاطراف المتعاقدة في اتفاقية برشلونة وبروتوكولها • وقد بدا من المعقول عدم بحث حلول غير الحلول الخمسة الموصوفة أعلاه والمكررة في المرفق الاول بشكل جدول شامل ، ولئن كان بالامكان تصور حلول أخرى ، الا أنها لم تبد واقعية• ولكن ما زالت هناك ملاحظتان أخيرتان عند نهاية هذا التحليل :

— أولا ، ليس هناك ما يمنع الاطراف المتعاقدة من اعتماد حلول بديلة ،أى دمج حلّين بعضهما مع بعض او اتباع طريق وسط بين حلّين •

— ثانيا ، اذا رجعنا بأنظارنا قليلا الى الوراء ، نجد أنه بالامكان اعادة تصنيف الحلول الخمسة المدروسة بصورة منطقية • فالحلان الأولان والحل الخامس ، أى الابقاء على الوضع الراهن واضفاء الطابع المؤسسي على وظيفة المنسق والاستقلال الذاتي التام ، تتبع ثلاثتها في الواقع ، ورغم الاختلافات العميقة بينها ، خط اتفاقية برشلونة تماما • فاذا سلمنا بأن أى مؤسسة تحيا وتتطور ، نجد أن هذه الحلول الثلاثة تعود في النهاية الى ثلاث مراحل مختلفة لنفس التطور • ولكن هذا لا يعني أبدا أن هذه المراحل يجب أن تتعاقب بالضرورة : ففي وسع " متخذى القرارات " تماما بلورة هذا التطور عند هذه المرحلة أو تلك اذا شاؤوا • ولكن من الناحية المنطقية ، تقع هذه السبل الثلاثة المختلفة على نفس المحور • وعلى عكس ذلك ، الحلان الثالث والرابع (ادارة الصندوق من قبل منظمة دولية غير برنامج الامم المتحدة للبيئة ، أو من قبل دولة عضو) هما انحطافان بالنسبة لهذا المحور الاصلي • ولكن هذا لا يعني هنا أيضا ، انه يجب استبعاد هما

منذ البداية باسم واجب منطقي حاتم • انما على العكس من ذلك يمكن اعتبارهما كانعطافين قد يكونان مرغوبين ، بالنسبة لاتجاه أصلي يحكمه بيان نقدى • ولاشك أن اقتراح هذا التصنيف على المشاركين في الاجتماع الذى سينعقد في مدينة كان ، لن يكون بدون جدوى •

جان بول كوستا

باريس ، • ٢ كانون الثاني /يناير ١٩٨١

المرفق الأول

جدول تلخيصي للحلول المختلفة الممكنة

	الحل الأول	الحل الثاني	الحل الثالث	الحل الرابع	الحل الخامس
	الابقاء على الوضع الراهن	اضفاء الطابع المؤسسي على وظيفة المنسق	منظمة دولية أخرى	الادارة من قبل دولة عضو	الاستقلال الذاتي التام
مرجع الوصف	الفقرة ١٦	الفقرة ٢٢	الفقرة ٣٠	الفقرة ٣٦	الفقرة ٤٣
مزايا كل حل	ـ نظام قيد العمل ـ ضمانات	ـ مرونة ـ استقلال ذاتي ـ بساطة	ـ تغييرات قليلة ـ تعزيز	ـ بساطة ـ كفاءة ـ تقنية	ـ تماسك ـ ارادة سياسية
مساوئ كل حل	ـ عدم مرونة ـ تكاليف الادارة ـ عدم تماسك في وقته	ـ تغيير ـ زيادة الملاك ـ علاقات مع برنامج البيئة	ـ مشاكل الاختيار ـ علاقات مع برنامج البيئة ـ تعقد	ـ مشاكل الاختيار ـ تعقيدات سياسية وتقنية	ـ تغيير فجائي ـ علاقات مع برنامج البيئة ـ مشاكل الموظفين
السبل والوسائل الواجب استخدامها بالنسبة لكل حل	قرار تمديد الصندوق	ـ نظام مالي جديد ـ اتفاق مع برنامج البيئة ـ احتمال تنقيح الاتفاقية (في موعد محدد)	ـ استشارات واختيار ـ نظام مالي جديد ـ اتفاق مع برنامج البيئة ـ احتمال تنقيح الاتفاقية (في موعد محدد)	ـ استشارات واختيار ـ نظام مالي جديد ـ اتفاق مع برنامج البيئة ـ احتمال تنقيح الاتفاقية (في موعد محدد)	ـ تنقيح الاتفاقية (مباشرة) ـ نظام مالي ونظام داخلي جديدان ـ اتفاق مع برنامج البيئة ـ مسائل الموظفين
ضرورة عقد مؤتمر دبلوماسي	لا	لا (ربما باستثناء عقده في موعد محدد)	لا (ربما باستثناء عقده في موعد محدد)	لا (ربما باستثناء عقده في موعد محدد)	نعم

المرفق الثاني

الفصول الرئيسية التي ترد عموما في الأنظمة الماليـــــــة للمنظمات الدولية (للارشاد فقـــــط)

الأبعاد

السنة المالية

اعداد الميزانية وشكلها

تمويل النفقات (ونسب مساهمات الاعضاء ، عند الاقتضاء)

التصويت على الاعتمادات وعقد النفقات

تركيب الصندوق (صندوق عام ، صندوق رأس مال متداول ، صناديق أخرى)

ايرادات مختلفة

ايداع الأموال وتشغيلها

المحاســبة

المراقبة الداخلية

التدقيق الخارجي للحسابات

تفويض السلطات