

Distr. General
6 December 2011

Arabic
Original: English



الدورة الاستثنائية الثانية عشرة لمجلس الإدارة/

المنتدى البيئي الوزاري العالمي

نيروبي، ٢٠ - ٢٢ شباط/فبراير ٢٠١٢

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*

القضايا الناشئة في مجال السياسة العامة: البيئة والتنمية

برنامج العمل والميزانية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣: تقرير مرحلي عن المساءلة
والترتيبات المالية والإدارية بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة
الأطراف التي يقدم لها البرنامج خدمات الأمانة أو يؤدي مهام الأمانة من أجلها

تقرير المدير التنفيذي

موجز

يقدم هذا التقرير عرضاً عاماً للخطوات التي اتخذها برنامج الأمم المتحدة للبيئة منذ الدورة السادسة والعشرين لمجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي، بالتشاور مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، بشأن القضايا المتعلقة بالمساءلة والترتيبات المالية والإدارية بين البرنامج والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدم لها البرنامج خدمات الأمانة أو يؤدي مهام الأمانة من أجلها. وقد أُعدَّ عملاً بالفقرة ١٨ من المقرر ٩/٢٦ المؤرخ ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١١.

أولاً - الإجراءات المقترحة اتخاذها من قبل مجلس الإدارة

١ - قد يرغب مجلس الإدارة في أن ينظر في اعتماد مقرر يكون على غرار الخطوط المقترحة أدناه:

إن مجلس الإدارة،

إذ يستدكر الفقرة ١٨ من مقرره ٩/٢٦ المؤرخ ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١١، التي طلب بها إلى المدير التنفيذي أن يُعالج، بالتشاور مع أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة، ومجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة، ومكتب الشؤون القانونية، وجميع الهيئات ذات الصلة، قضايا المساءلة والترتيبات المالية والإدارية بين برنامج الأمم المتحدة والبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يديرها،

وقد نظر في التقرير المرحلي المقدم من المدير التنفيذي عن تنفيذ الفقرة ١٨ من مقرر مجلس الإدارة ٩/٢٦،

١ - يرحب بالتقدم المحرز وبالإجراءات المتخذة من قبل برنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن تنفيذ الفقرة ١٨ من المقرر ٩/٢٦؛

٢ - يطلب إلى المدير التنفيذي أن يواصل، بالتشاور مع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة، ومجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة، ومكتب الشؤون القانونية، وجميع الهيئات ذات الصلة، معالجة قضايا المساءلة والترتيبات المالية والإدارية بين برنامج الأمم المتحدة والبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدم لها البرنامج خدمات الأمانة أو يؤدي مهام الأمانة من أجلها وذلك بهدف زيادة تعزيز التعاون والتنسيق بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة وتلك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف؛

٣ - يطلب أيضاً إلى المدير التنفيذي أن يقدم تقريراً إلى مجلس الإدارة في دورته السابعة والعشرين عن التقدم المحرز في تنفيذ هذا القرار.

ثانياً - معلومات أساسية

٢ - في الدورة السادسة والعشرين لمجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي قدم المدير التنفيذي مذكرة بشأن توزيع وتطور السلطة التنظيمية والإدارية فيما يتعلق بالاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدم لها برنامج الأمم المتحدة للبيئة خدمات الأمانة أو يؤدي خدمات الأمانة من أجلها.^(١) ووصفت المذكرة كذلك استنتاجات مجلس مراجعي الحسابات فيما يتعلق بسلطة واستقلال الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والآثار المترتبة على تلك الاستنتاجات بالنسبة للبرنامج. وعرضت المذكرة توصيات ترمي إلى توضيح وتعزيز المساءلة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة وتلك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

٣ - وخلال الدورة نظرت الحكومات في المعلومات، الواردة في المذكرة في إطار البند ٦ من جدول الأعمال، عن الميزانية وبرنامج العمل لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ وصندوق البيئة ومساائل أخرى تتعلق بالميزانية. وقد تركّزت مناقشتها بوجه خاص على قضية المساءلة والترتيبات المالية والإدارية بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يُقدّم لها البرنامج خدمات الأمانة أو يؤدي مهام الأمانة من أجلها. والقضايا التي وردت مناقشتها في المذكرة أثّرت في محافل أخرى، من بينها اجتماعات مؤتمرات الأطراف في تلك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف.

٤ - ويهدف هذا التقرير أيضاً إلى تقديم عرض عام للخطوات التي اتخذتها أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة تنفيذاً للفقرة ١٨ من المقرر ٩/٢٦. وقد التمسّت أمانة البرنامج الحصول على تعليقات وإسهامات بشأن هذا التقرير من أمانات تلك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي تُقدّم لها خدمات الأمانة أو تؤدي مهام الأمانة من أجلها؛ وقد أُدرجت في هذا التقرير التعليقات التي وردت حتى أوائل كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. وقامت أمانة البرنامج أيضاً، حسب طلب المقرر، بإجراء مشاورات مع مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة وهيئات أخرى ذات صلة، حسب الاقتضاء. وستجري أيضاً مشاورات مع مكتب الشؤون القانونية في الوقت المناسب.

ثالثاً - التقدّم المحرز حتى الآن بشأن المساءلة والترتيبات المالية والإدارية

٥ - فيما يخص القضايا المتعلقة بالمساءلة على النحو الذي نوقشت به في تقرير صادر عن وحدة التفتيش المشتركة،^(٢) وتقرير صادر عام ١٩٩٩ عن المدير التنفيذي بشأن تكلفة إدارة الصناديق الاستثمارية والمساهمات النظرية،^(٣) وتقرير صادر عام ٢٠٠٣ عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن تقديم برنامج الأمم المتحدة للبيئة للخدمات الإدارية للاتفاقيات التي يديرها البرنامج،^(٤) وتقرير صادر عام ٢٠٠٧ عن فرقة مهام أنشأها المدير التنفيذي من أجل استعراض وإصدار توصيات تهدف إلى تحسين إدارة أمانات الاتفاقيات التي يديرها البرنامج،^(٥) قامت أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بالتشاور والتعاون مع أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة حسب الاقتضاء، بما يلي:

(أ) أحررت استعراضاً وتحليلاً مبدئيين لمقررات هيئات إدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ذات الصلة بهدف كفاءة تطابقها تماماً مع أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها. وتعالج أمانة البرنامج المسألة، بالتشاور مع أمانات تلك الاتفاقات وهيئات إدارتها، حسب الاقتضاء، وتتخذ خطوات تصحيحية حيثما أمكن؛

(٢) JIU/REP/2008/3.

(٣) التقرير UNEP/GC.20/26 المؤرخ في ١٩ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩.

(٤) مرجع مكتب خدمات الرقابة الداخلية رقم 03-0193.

(٥) تقرير فرقة المهام بشأن الترتيبات الإدارية لأمانات الاتفاقات التي يديرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

(ب) فوّضت الأمين العام لاتفاقية الاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض،^(٦) والأمين التنفيذي لاتفاقية بازل بشأن التحكّم في نقل النفايات الخطرة والتخلّص منها عبر الحدود، واتفاقية روتردام المتعلقة بتنفيذ إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطيرة متداولة في التجارة الدولية، واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة،^(٧) والأمين التنفيذي لاتفاقية حفظ الأنواع المهاجرة من الحيوانات البرية،^(٨) السلطة المتعلقة بالمسائل الإدارية والمالية، وذلك بهدف كفالة الوضوح بشأن سلطة المدير التنفيذي الإدارية الشاملة وتوزيع الأدوار والمسؤوليات الإدارية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وموظفيها وتعزيز المساءلة عن تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية؛

(ج) نّقحت الترتيبات الإدارية بين المدير التنفيذي وأمانة اتفاقية التنوع البيولوجي،^(٩) الموقّعة أثناء الدورة العاشرة لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. والتي أقرها مؤتمر الأطراف في مقره ٤٥/١٠، بشأن إدارة الاتفاقية وميزانية برنامج العمل لفترة السنتين ٢٠١١-٢٠١٢؛

(د) أبرمت، في أعقاب مناقشات مستفيضة بين المدير التنفيذي واللجنة الدائمة لاتفاقية الاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات المعرضة للانقراض، وبدعم قوي من أمانة تلك الاتفاقية، مذكرة تفاهم جديدة بين المدير التنفيذي واللجنة الدائمة^(١٠) تصف خدمات الأمانة التي سيقدمها المدير التنفيذي إلى أمانة الاتفاقية وتسُلط الضوء على عدد من القضايا من قبيل ملاءمة أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها وإمكانية تطبيقها على عمليات الأمانة؛ والمسائل المالية ومسائل الميزانية، والدعم الإداري، بما في ذلك نقل حصة كبيرة من تكاليف الدعم البرنامجي، وموظفي الأمانة وعمليات التوظيف ذات الصلة؛ وتقييم البرامج واستعراض إدارتها. وعند إعداد المذكرة واستجابة للفقرة ١٨ من المقرر ٩/٢٦ أطلع المدير التنفيذي مجلس مراجعي الحسابات على مسودتها التماساً لرأيه بشأن مزايا النهج المتبع فيها من أجل إقامة علاقة إدارية قوية وفعّالة بين المدير التنفيذي وأمانة الاتفاقية؛

(هـ) تُجري مناقشات مع المدير التنفيذي لاتفاقيات بازل وروتterdam واستكهولم بشأن الخيارات المتاحة لوضع ترتيبات مماثلة لتلك المبينة في الاتفاق المبرم مع أمانة اتفاقية الاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات المعرضة للانقراض. ومن المتوخى أن يتسنى، بعد اختتام تلك المناقشات، الدخول في ترتيبات مماثلة مع أمانة اتفاقية التنوع البيولوجي. وتُجري أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة أيضاً استعراضاً مبدئياً داخلياً للخيارات المتاحة لوضع ترتيبات ملائمة من أجل أمانات الاتفاقيات الصغيرة نسبياً أو ذات الاحتياجات المالية أو الإدارية المحدودة نسبياً؛

(٦) الموقّعة في ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

(٧) الموقّعة في ٣٠ أيار/مايو ٢٠١١.

(٨) الموقّعة في ٣ آب/أغسطس ٢٠١١.

(٩) UNEP/CBD/COP/10/L.48.

(١٠) الموقّعة في ١ أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

(و) أقرت مشاورات مع مجلس مراجعي الحسابات في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ تركّزت على تنفيذ توصيات مراجعة الحسابات وتبرير إدراج التقارير المالية للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في البيانات المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في إطار المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة، التي يطبقها البرنامج حالياً، والمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، التي سيتحوّل إليها البرنامج بدءاً من الفترة المحاسبية التي تنتهي في عام ٢٠١٤. ومن المتوقع أن تصدر في الوقت المناسب الرسالة الموجهة من مجلس مراجعي الحسابات إلى الإدارة بعد المشاورات. وقد سارت أمانة البرنامج، من جانبها، على النحو الموصوف في الفقرات التالية.

٦ - يُحتفظ في صناديق استثمارية بالأموال اللازمة لتطبيق الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدم لها برنامج الأمم المتحدة للبيئة خدمات الأمانة أو يؤدي مهام الأمانة من أجلها. ويخضع إنشاء هذه الصناديق الاستثمارية، استجابة لطلبات هيئات إدارة الاتفاقات ذات الصلة، لموافقة مجلس إدارة البرنامج. وعلاوة ذلك، وكما هو مفسّر في مذكرة المدير التنفيذي بشأن توزيع وتطوير السلطة التنظيمية والإدارية فيما يتعلق بالاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدم لها البرنامج خدمات الأمانة أو التي يؤدي مهام الأمانة من أجلها، تُنشأ حسب الاقتضاء هذه الصناديق الاستثمارية جميعها، مثلها مثل جميع الصناديق الاستثمارية التابعة للبرنامج، وفقاً للمادة الخامسة من الإجراءات العامة التي تحكم عمليات صندوق برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ولذا تحكمها القواعد المالية للبرنامج.

٧ - وعلاوة على ذلك تُدرج في البيانات المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة البيانات المالية لجميع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدم لها البرنامج خدمات الأمانة أو التي يؤدي مهام الأمانة من أجلها. وقد أقرّ مجلس مراجعي الحسابات باستمرار هذه الممارسة، التي ترجع إلى بداية الاتفاقات في أوائل سبعينيات القرن العشرين، حتى سنة ٢٠٠٩، عندما أثار المسألة للمرة الأولى. والصناديق الاستثمارية للاتفاقات البيئية تنشأ جميعها في إطار برنامج الأمم المتحدة للبيئة استناداً إلى مقررات مجلس الإدارة التي تُتخذ حسب الاقتضاء بناءً على طلب مؤتمرات أو اجتماعات الأطراف في الاتفاقات. ويكلف برنامج الأمم المتحدة للبيئة بمهمة تقديم الخدمات الإدارية فيما يتعلق بالصناديق وفقاً لإجراءات الأمم المتحدة المنطبقة عليه ووفقاً للأنظمة والقواعد المالية لصندوق البيئة التابع للبرنامج بالصيغة التي يوافق عليها مجلس الإدارة. وتُعدّ أمانة البرنامج بيانها المالية وفقاً للمعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة. ومع أن تلك المعايير لا توفر أي توجيهات بشأن مسألة ما إذا كان ينبغي إدراج البيانات المالية للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في البيانات المالية للبرنامج، تعتقد أمانة البرنامج أن القيام بذلك يتسق مع المعايير. وهي تلاحظ في ذلك الصدد أن الفقرة ٩ من المعايير^(١١) تتطلب من المنظمات الإبلاغ عن الدخل والمصروفات والتغيرات التي تحدث في الأرصدة الاحتياطية وفي أرصدة الصناديق وذلك باستخدام صيغ واردة في مرفقات المعايير تبين بوضوح الأموال الموضوعة تحت تصرف الدول الأعضاء في المنظمة وتلك غير الموضوعة تحت تصرفها.

(١١) المعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة، التنقيح الثامن (وهو متاح في الموقع: <http://www.un.org/auditors/panel/docs/UNSAS.pdf>).

٨ - وقد وافقت الجمعية العامة على خطة من أجل الأمانة العامة للأمم المتحدة لاعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام تماماً بدءاً من الفترة المحاسبية التي تنتهي في عام ٢٠١٤، وهو موعد نهائي ينطبق أيضاً على أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة. ويتعاون فريق تنفيذي، متمركز في نيويورك، مع الأفرقة العاملة في جميع مكاتب الأمانة العامة، بما في ذلك فريق مشترك لمكتب الأمم المتحدة في نيروبي، وأماني برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، لتحديد الاحتياجات المفصلة لاعتماد المعايير الجديدة. وسيشمل ذلك العمل مسألة إدراج البيانات المالية للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدم لها البرنامج خدمات الأمانة، أو التي يؤدي مهام الأمانة من أجلها، في البيانات المالية للبرنامج والممارسات المماثلة لبرامج الأمم المتحدة وصناديقها الأخرى. وفيما يتعلق بتوحيد الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في هذه العملية، سيقوم كل من أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي باستعراض هذا الإجراء استعراضاً تاماً في إطار التمهيد لاعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في عام ٢٠١٤. وسيُنفق على إجراء محاسبي منفصل ممثل للمعايير مع الأمانة العامة للأمم المتحدة، بما في ذلك مكتبها للشؤون القانونية، ومجلس مراجعي الحسابات.

٩ - وتتولى أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة المسؤولية أيضاً عن تقديم خدمات الخزنة وغيرها من خدمات الأمانة للصندوق المتعدد الأطراف من أجل تنفيذ بروتوكول مونتريال. وأمانة ذلك الصندوق موجودة في نفس مبنى البرنامج. وتتولى أمانة البرنامج استقدام موظفي أمانة الصندوق وتنسيبهم في وظائفهم عن طريق رسائل تعيين تصدر عن البرنامج. وقد أُدرجت البيانات المالية للصندوق المتعدد الأطراف عن فترته المحاسبية الأولى (١٩٩٠-١٩٩١) في البيانات المالية للبرنامج. ولكن بالنظر إلى كبر حجم الصندوق المتعدد الأطراف مقارنةً بصناديق البرنامج الأخرى، وأهميته في بيانات البرنامج المالية، فقد أُتفق مع مجلس مراجعي الحسابات على ألا تُدرج أمانة البرنامج، بدءاً من فترة الستين، ١٩٩٢-١٩٩٣ فصاعداً، بيانات الصناديق المتعددة الأطراف في بياناتها المالية وأن تعرضها منفصلة بدلاً من ذلك. وحتى عام ٢٠٠٩ لم تستفسر الأمانة العامة للأمم المتحدة أو يستفسر مجلس مراجعي الحسابات عن هذه الممارسة منذ اعتمادها.

١٠ - وتشير تقارير مراجعة حسابات وملاحظات مبدئية شتى من مجلس مراجعي الحسابات إلى ضرورة وجود تقسيم محدد تحديداً أوضح للعمل والمسؤوليات بين أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي فيما يتعلق بالمسائل الإدارية والمالية. وقد اتخذت أمانة البرنامج، بالاشتراك مع مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، إجراءات بشأن المسألة وقاما سوياً بإنشاء فرقة مهام مشتركة هدفها هو إحكام شروط اتفاق مستوى الخدمات الذي يحدد الأدوار والمسؤوليات بين المؤسستين وأن يعمل سوياً عند الاقتضاء لتنفيذ توصيات مراجعة الحسابات التي تقبلها المنظمتان. وتستعرض حالياً أفرقة عاملة مشتركة إجراءات عمل معيارية مُحدثة وتقوم بصياغتها. وبينما تتواصل هذه العمليات اتخذت أمانة البرنامج إجراءً للتعامل مع إحدى التوصيات الرئيسية الموجهة إليها مباشرة من مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وهي أن تفوض رسمياً مكتب الأمم المتحدة في نيروبي السلطة في مجال المشتريات.

رابعاً - الخطوات المقبلة

١١ - لقد تحقّق قدر كبير من التقدّم فيما يتعلّق بقضايا المساءلة والوضوح في الترتيبات المالية والإدارية بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي يقدّم لها البرنامج خدمات الأمانة أو التي يؤدّي مهام الأمانة من أجلها. وستواصل أمانة البرنامج جهودها الرامية إلى زيادة تعزيز علاقتها مع تلك الاتفاقات بالتعاون والتشاور مع هيئات إدارتها ومع مجلس مراجعي الحسابات ومكتب الشؤون القانونية وهيئات أخرى ذات صلة، حسب الاقتضاء.

١٢ - ويعتقد المدير التنفيذي أن التقدّم المرئي الموصوف أعلاه فيما يتعلّق بالمساءلة والمسائل الإدارية والمالية يصبّر الطريقة التي تُكمّل بها أمانة البرنامج وتدعم، عاملة بالتعاون الوثيق مع مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وغيره من مقدّمي الخدمات الإدارية والمالية وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، عمل أمانات الاتفاقيات في تنفيذ ولاياتها على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي.