

الخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل، بما في ذلك الميزانية البرنامجية المقترحة ٢٠١٠-٢٠١١

سلامة وأمن الموظفين وأماكن العمل والخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية

تقرير من المديرية العامة

١- أحاط المجلس التنفيذي علماً، في دورته الرابعة والعشرين بعد المائة، بتقرير لجنة البرنامج والميزانية والإدارة^١ الذي لاحظ أن قدرة المنظمة على تنفيذ برامجها الصحية ترتهد بكفالة سلامة وأمن بيئة عمل موظفيها. ولاحظ المجلس التنفيذي أيضاً أن اللجنة أبدت أسفها لإخفاق المنظمة في التقيد بمعايير العمل الأمنية الدنيا للأمم المتحدة وفي تمويل الأنشطة المتصلة بسلامة وأمن الموظفين وأماكن العمل.

٢- وعلى ضوء ما تقدم، طلب المجلس التنفيذي إلى الأمانة، إدراكاً منه أن سلامة وأمن الموظفين وأماكن العمل وهدف تمكين المنظمة من تنفيذ أنشطتها بفعالية وكفاءة من الأمور المتكاملة التي يعزز بعضها البعض الآخر، أن تعد وثيقة بشأن مسألة السلامة والأمن والخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية لكي تنظر فيها جمعية الصحة في أيار/ مايو ٢٠٠٩.

٣- ويبين هذا التقرير في إيجاز ظروف السلامة والأمن التي تعمل المنظمة في ظلها، ويوضح التدابير التي يتعين اتخاذها من أجل تعزيز وتطوير وتحسين سلامة وأمن موظفي المنظمة وأماكن عملها، بما في ذلك وضع آلية للتمويل المستدام والطويل الأجل دعماً لتلك التدابير.

السلامة والأمن في الأوضاع الراهنة

٤- ناقش مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة، في دورتيه الأولى والثانية عام ٢٠٠٨، بإسهاب التغيير السريع الذي تشهده البيئة الأمنية والمشكلات المترابطة التي تعترض سلامة وأمن منظومة الأمم المتحدة وموظفيها العاملين في ميدان المعونة الإنسانية. وأقر مجلس الرؤساء بالمبدأ التوجيهي "لا برنامج دون أمن" (أي ضرورة تحقيق التوازن المناسب بين تعرض الموظفين للمخاطر وتنفيذ العمليات الحاسمة الأهمية في ظروف غير مؤاتية)، ولكنه لاحظ أن الوضع الراهن يتسم بمخاطر تتغير بسرعة تفوق سرعة التفاعل

إزاءها - ولا ينحصر ذلك في نطاق منظومة الأمم المتحدة فحسب، وإنما يحدث في سياق المجتمع الإنساني الأوسع - وعليه فإن هناك هوة أخذة في الاتساع ولا بد من ردمها على نحو عاجل. وأقر مجلس الرؤساء أيضاً بالتدهور الخطير المتواصل الذي يشهده هذا الوضع، حيث أصبح موظفو الأمم المتحدة الآن يشكلون هدفاً للاعتداءات المتعمدة الموجهة ضدهم والتي ترتكبها جماعات متطرفة ومسلحة في عدد متزايد من المناطق التي تعمل فيها مؤسسات الأمم المتحدة. ويؤلف الاعتداءان اللذان وقعا في بغداد في ١٩ آب/ أغسطس ٢٠٠٣ وفي الجزائر العاصمة في ١١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧ حدثين مأساويين يؤكدان هذا الاتجاه المقلق الذي تواصل طوال عام ٢٠٠٨.

٥- وبلغ مجموع الحوادث الأمنية المتصلة بالموظفين التي سجلتها المنظمة ١٢٠ حادثاً في عام ٢٠٠٧ وحده. ووقع معظم تلك الحوادث في الإقليم الأفريقي وإقليم شرق المتوسط. ففي ذلك العام قتل سائق واحد بالرصاص في إثيوبيا أثناء أدائه لمهامه، وقتل موظف محلي وأصيب موظف محلي آخر إصابة خطيرة بالرصاص في باكستان، بينما قتل موظف دولي واحد في حادث تحطم طائرة. وسجل في عام ٢٠٠٨ اتجاه مقلق مماثل - حيث أصيب موظفان من موظفي المنظمة إصابات خطيرة في حادثين منفصلين من حوادث إطلاق النار في الصومال، وقتل اثنان من موظفي المنظمة في هجوم انتحاري شنّ على قافلة تابعة للأمم المتحدة في أفغانستان، واختطف اثنان من موظفي المنظمة كرهائن في باكستان بينما اختطف سائق تابع للمنظمة في وقت لاحق في اليمن. وبالإضافة إلى هذه الحوادث الخطيرة، يقع كل عام عدد من موظفي المنظمة ضحية لحوادث الاعتداء والسرقة واختطاف السيارات والتهديد بالقتل والنشل واقتحام المساكن.

٦- وفي ظل هذه التحديات المطردة على الساحة العالمية، لم تواكب الموارد المخصصة للسلامة والأمن ما سُجل من زيادة في حضور المنظمة وأنشطتها.

٧- وقد بدأ في عام ٢٠٠٤ تطبيق معايير العمل الأمنية الدنيا للأمم المتحدة في عدد من البرامج والصناديق والأجهزة التابعة للمنظومة، وتجدر الإشارة إلى أن المنظمة مازالت في الوقت الراهن إحدى أقل وكالات الأمم المتحدة امتثالاً لتلك المعايير، حيث يقدر بأن نسبة امتثالها لا تتجاوز ٦٠٪ من تلك المعايير.

تمويل سلامة وأمن الموظفين وأماكن العمل: الوضع الراهن

٨- تغطي المنظمة أربعة أنواع من النفقات المتصلة بالسلامة والأمن، ويمكن إيجازها على النحو التالي:

(أ) التكاليف المشتركة للنفقات الأمنية على المستوى العالمي: وهي الإسهامات التي تقدمها الكيانات المشاركة في نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة لتغطية تكاليف أمن الموظفين والأمن التشغيلي التي تتكبدها إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن فيما يخص نيويورك والميدان. وقد بلغت تلك التكاليف ٦,٥ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٨.

(ب) التكاليف المشتركة للنفقات الأمنية على المستوى القطري: وهي الإسهامات المقدمة للميزانية الأمنية الخاصة بكل بلد، والتي قد تشمل التكاليف التالية: تكاليف الامتثال لمعايير العمل الأمنية الدنيا للأمم المتحدة في المواقع المخصصة للمنظمة من أماكن العمل المشتركة، وتكاليف الامتثال لمعايير العمل الأمنية الدنيا لأماكن الإقامة، وتكاليف عمال اللاسلكي ومعدات الاتصال، وسائر الاحتياجات الأمنية التي تعتبر احتياجات مشتركة، وبالتالي يجري تقاسم تكلفتها. وقد بلغت تلك التكاليف ٥,٨ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٨.

(ج) النفقات الأمنية الخاصة بالوكالة على المستوى القطري: وهي تتباين من بلد لآخر ويمكن أن تشمل التكاليف التالية: تكاليف الامتثال لمعايير العمل الأمنية الدنيا للأمم المتحدة في أماكن العمل الخاصة بالمنظمة، وتكاليف الامتثال لمعايير العمل الأمنية الدنيا لأماكن الإقامة فيما يخص الموظفين وسائر الاحتياجات الأمنية التي تعتبر ضرورية فيما يخص الوكالة المعنية في موقع عمل ما. وقد أنفق ٣ ملايين دولار أمريكي في عام ٢٠٠٨ لأغراض الامتثال لهاتين المجموعتين من المعايير.

(د) تكاليف واستثمارات رأس المال المتصلة بسلامة وأمن أماكن العمل. وتندرج هذه التكاليف ضمن الخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية. وتجدر الإشارة إلى أن أماكن عمل موظفي المنظمة هي أماكن تمتلكها المنظمة أو تشغلها على أساس التكاليف المشتركة، أو تستأجرها تجارياً أو تضعها الدول الأعضاء تحت تصرف المنظمة بدون مقابل. وتتباين ظروف شغل الأماكن تبايناً واسعاً وهي كثيراً ما تكون غير مطابقة لاحتياجات المنظمة من حيث المساحة والسلامة والأمن والمعايير البيئية. وقد أشار المجلس التنفيذي أيضاً، في دورته العشرين بعد المائة، إلى أنه سيتعين بمرور الوقت زيادة الاستثمارات الموظفة لضمان تطابق المباني والمعدات مع المعايير المبينة آنفاً^١ ولا يتاح في الوقت الراهن سوى ٤,٢ مليون دولار أمريكي لتنفيذ هذه المشاريع، بالرغم من أن المبلغ الإجمالي الخاص بالمشاريع الرأسمالية في الخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية يبلغ ٢٣ مليون دولار أمريكي.

٩- وفيما يخص تقاسم تكاليف النفقات الأمنية على المستوى العالمي، سيعرض الأمين العام على الجمعية العامة للأمم المتحدة، في دورتها الرابعة والستين في عام ٢٠٠٩، خطة شاملة لتعزيز وتحسين نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة^٢. وستؤدي تلك الخطة حتماً إلى زيادة في حصة المنظمة من التكاليف المشتركة للنفقات الأمنية على المستوى العالمي. ويجري في الوقت الراهن تمويل هذه التكاليف مركزياً، كما تتم إدارتها وفقاً لأسلوب الجباية من مرتب كل موظف حرصاً على توزيع التكاليف بالتساوي بين البرامج.

١٠- وفيما يتصل بالتكاليف المشتركة للنفقات الأمنية وتكاليف النفقات الأمنية الخاصة بالمنظمة على مستوى البلدان، فإنّ قسماً كبيراً منها مازال بدون تمويل، بينما تتم تغطية تكاليفها، قدر الإمكان، من ميزانيات المكاتب القطرية أو من ميزانية المكاتب الإقليمية المعنية، في حالة عدم تمكن الميزانيات القطرية من تغطيتها.

١١- وأخيراً، تتم تغطية تكاليف سلامة وأمن أماكن العمل، عند توافر الأموال، من صندوق العقارات أو من أي مصدر مناسب آخر. ويجدر التذكير بأن الأمانة قد أعدت، نزولاً على طلب المجلس التنفيذي في دورته الخامسة عشرة بعد المائة،^٣ خطة رئيسية للأصول الرأسمالية لفترة السنوات العشر الممتدة بين عام ٢٠٠٨ وعام ٢٠١٧، وتشكل الخطة نهجاً استراتيجياً متكاملًا لإدارة وإدامة البنية التحتية المادية التابعة للمنظمة وللمساعدة على ضمان وفاء المشاريع الرأسمالية بالاحتياجات التشغيلية والأغراض التنظيمية والاهتمامات المتصلة بالسلامة والأمن، مع المحافظة على مردودية تلك المشاريع.

١ الوثيقة مت ٢٠٠٧/١٢٠/٢ سجالات/٢، المحضر الموجز للجلسة الثامنة، الفرع ١ (النص الإنكليزي).

٢ انظر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٣٨/٦٣.

٣ الوثيقة مت ٢٠٠٥/١١٥/٢ سجالات/٢، المحضر الموجز للجلسة العاشرة، الفرع ١ (النص الإنكليزي) والمقرر الإجرائي مت ١١٥(١٠).

١٢- ولقد رحبت جمعية الصحة بالخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية وأشادت بها في دورة أيار/ مايو ٢٠٠٧، كما رحب بها المجلس التنفيذي في وقت سابق من السنة نفسها. ولكن المجلس لم يوافق على فكرة اعتماد قرار منفصل بفتح الاعتمادات.^٢ وبالتالي فقد ظل تمويل الخطة دون المستوى المطلوب إلى حد كبير.

١٣- وكما أفادت المديرية العامة في دورات المجلس التنفيذي الخامسة عشرة بعد المائة^٣ والسابعة عشرة بعد المائة^٤، والعشرين بعد المائة^٥ والرابعة والعشرين بعد المائة^٦ فإنه يتعذر بشكل متزايد على المنظمة في غياب آلية توفر التمويل المستدام الطويل الأجل اللازم لكفالة السلامة والأمن والاستثمارات الإنتاجية، أن تخفف من حدة المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها موظفوها في مختلف مقارها وأن تضمن لهم بيئة عمل مأمونة وأمنة.

١٤- ويرد في الملحق بيان تفاصيل الاحتياجات المقدرة المتعلقة بالسلامة والأمن والاستثمارات الرأسمالية، بما في ذلك المبالغ اللازمة في مرحلة أولية من أجل "تدارك التأخير" حيثما كانت هناك مشاريع أُجلت في السنوات الأخيرة. ويبلغ مجموع هذه الاحتياجات ٨٨,٦ مليون دولار أمريكي شاملاً تكاليف الاستثمار في المباني على نطاق المنظمة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ ويقدر مجموعها بمبلغ ٦١,٦ مليون دولار أمريكي والاحتياجات غير المتصلة بسلامة وأمن المباني (انظر الفقرة ٧) في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ ويقدر مجموعها بمبلغ ٢٧,٠ مليون دولار أمريكي ومن مجموع تكاليف الاستثمار في المباني المقدر بمبلغ ٦١,٦ مليون دولار أمريكي وهي التكاليف المدرجة في الخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ (وتشمل حصة المنظمة في تكاليف المباني المشتركة اللازمة لتحقيق "وحدة عمل الأمم المتحدة"، حيثما كان ذلك محل) مبلغ قدره ٤٠,٩ مليون دولار أمريكي مرصود تحديداً للمشاريع المتصلة بالسلامة والأمن. ومن ثم يصل مجموع الاحتياجات المتصلة بالسلامة والأمن (الاحتياجات المتصلة بالمباني وغير المتصلة بالمباني) في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ إلى ٦٧,٩ مليون دولار أمريكي.

١٥- وتجدر الإشارة إلى أنه لن يمول، في إطار الغرض الاستراتيجي ١٣ من الميزانية البرمجية ٢٠١٠-٢٠١١ سوى حصة المنظمة في نفقات المشاريع الأمنية المضطلع بها في منظومة الأمم المتحدة والتي يجري تقاسم تكاليفها وذلك بالإضافة إلى اعتماد مخصص بمبلغ يناهز عشرة ملايين دولار أمريكي للمشاريع الحيوية المتصلة بالسلامة والأمن؛ أما سائر الاحتياجات الأتفة الذكر المقدرة للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ فلم يتوافر لها التمويل بعد.

نحو إنشاء آلية تمويل أكثر استدامة من أجل كفالة سلامة وأمن الأفراد والمباني

١٦- أشار مجلس الرؤساء التنفيذيين، في دورته الثانية في عام ٢٠٠٨، إلى أن مشكلة التمويل ليست، في المقام الأول، مشكلة وجود آليات من عدمه ولكنها تتصل بمستوى الموارد المتلقاة من الدول الأعضاء والجهات المانحة في شكل اشتراكات مقدرة أو مساهمات طوعية من أجل أنشطة كفالة السلامة والأمن. وأشار المجلس

- ١ الوثيقة ج ص ع ٢٠٠٧/٦٠/٣، المحضر الموجز للجنة "أ"، الجلسة الرابعة (النص الإنكليزي).
- ٢ انظر الوثيقة مت ١٨/١٢٠ إضافة ١.
- ٣ الوثيقة مت ٤١/١١٥.
- ٤ الوثيقة مت ١٨/١١٧.
- ٥ الوثائق مت ١٨/١٢٠ ومت ١٨/١٢٠ تصويب ١ ومت ١٨/١٢٠ إضافة ١.
- ٦ الوثيقة مت ٣/١٢٤.

كذلك إلى ضرورة إدراج تكاليف الأمن في ميزانية البرامج المضطلع بها على الصعيد الميداني باعتبارها جزءاً لا يتجزأ منها وذلك لضمان تنفيذ تلك البرامج على نحو يتماشى مع سياسات السلامة والأمن المتبعة في الأمم المتحدة (أي تعميم مراعاة عنصر الأمن). وأشار إلى أنه يتعين إقناع الجهات المانحة على نحو مستمر بالحاجة إلى اتخاذ تدابير للسلامة والأمن وبأهمية تلك التدابير حتى وإن كانت تعتبر مصروفات إدارية أكثر منها تكاليف برامج.

١٧- وقد أُجري مؤخراً استعراض مشترك بين الوكالات بشأن مصادر وآليات تمويل الأنشطة الرامية إلى كفاءة سلامة وأمن الموظفين والمباني كشف عما يلي:

(أ) أن الأمم المتحدة ترصد في ميزانيتها البرنامجية لفترة السنتين اعتماداً تحت بند السلامة والأمن يمول من الميزانية العادية (الاشتراكات المقدرة). وأن هناك، أيضاً، مساهمات طوعية في صندوق أتماني تكمل موارد الميزانية العادية.

(ب) أن برامج الأمم المتحدة وصناديقها ووكالاتها تحمل تكاليف أنشطة السلامة والأمن على بنود مختلفة. فالْيونسكو تحمل تكاليف الأمن مثل المعدات والبنى التحتية الأمنية، باعتبارها تكاليف مباشرة لتنفيذ نشاط ما ويفرض رسم عام عن كل موظف لتغطية تكاليف الأنشطة المشتركة التمويل وبرنامج التأمين ضد الأعمال الكيدية. وبالنسبة لمنظمة العمل الدولية فهي تحمل حصتها في الأنشطة المشتركة التمويل على المشاريع. وتحمل حصة برنامج الأغذية العالمي في الأنشطة المشتركة التمويل على الصندوق العام. أما منظمة الأغذية والزراعة فهي تقسم حالياً، التكاليف المتصلة بالأمن بين الاشتراكات المقدرة ومشاريعها الممولة من المساهمات الطوعية وتواصل العمل على ضمان إمكانية تتبع تكاليف الأمن حيثما أمكن على مستوى المشاريع وتقوم بتحميلها على تلك المشاريع الميدانية باعتبارها من تكاليفها المباشرة.

١٨- وكشف الاستعراض، أيضاً، أن البرامج والصناديق والوكالات تواجه في التمويل نفس المسائل ألا وهي: (أ) التماس الموارد الكافية من الجهات المانحة لتغطية التكاليف المتصلة بالسلامة والأمن دون أن يؤثر ذلك بشكل سلبي على التمويل متاح لتنفيذ برامج كل منها؛ (ب) تقرير أي البنود التي يمكن أن تحمل عليها تكاليف السلامة والأمن، سواء كجزء من التكاليف العامة أو كتكاليف للبرامج/ المشاريع أو على الصندوق العام مثلما هو الحال في برنامج الأغذية العالمي؛ (ج) تحديد طبيعة ونطاق تلك التكاليف التي يجري تحميلها بما في ذلك التكاليف غير المباشرة الثابتة؛ (د) تحديد التمويل اللازم لتغطية التكاليف المترتبة على أي تدهور غير منظور في الحالة الأمنية. وكل منظمة مسؤولة عن تأمين الموارد الكافية من أجهزتها الرئاسية ومن سائر دوائر المانحين وعن تحديد أنواع تكاليف السلامة والأمن والبنود التي ستحمل عليها.

١٩- وتقتضي إدارة المخاطر تمويل الأنشطة المتصلة بالأمن على نحو مستدام بدلاً من الاكتفاء بعملية مالية يحكمها مدى توافر الموارد. فيقدر ما تكون آلية التمويل غير مضمونة يزداد خطر كفاءة بيئة عمل مأمونة وأمنة لموظفي المنظمة ومُعالِيهم. وتجدر الإشارة إلى أن معظم مؤسسات الأمم المتحدة التي لديها وجود ميداني كبير تنفق من ميزانياتها العامة نسبة تتراوح بين ٢٪ و ٣٪ لتغطية تكاليف السلامة والأمن ومع ذلك فإنها مازالت في حاجة إلى مزيد من الموارد لكفاءة سلامة وأمن موظفيها ومبانيها على نحو كاف. وفي المنظمة، تقدر نسبة الإنفاق على التكاليف المتصلة بالسلامة والأمن في الوقت الراهن بزهاء ١٪.

الإجراء المطلوب من جمعية الصحة

٢٠- جمعية الصحة مدعوة إلى توفير توجيه بشأن المسائل الوارد بيانها أعلاه بما يتيح تحديد مواصفات آلية توفر التمويل المستدام الطويل الأجل تحت بند السلامة والأمن والاستثمارات الرأسمالية. وكما هو مبين في تقرير الأمانة إلى المجلس التنفيذي^١ يمكن أن تتألف تلك الآليات من توليفة من العناصر التالية:

(أ) صندوق ائتماني مركزي لتمويل أنشطة السلامة والأمن والاستثمارات الرأسمالية يمكن أن توفر له الدول الأعضاء مساهمات طوعية؛

(ب) القروض التجارية التي تضمنها الدول الأعضاء؛

(ج) المنح و/ أو الهبات المقدمة من الدول الأعضاء لمشاريع محددة تخص السلامة والأمن؛

(د) ترتيبات حسابات خاصة تمول وتجدد مواردها بمزيج متنوع من الميزانية العادية وإيرادات الإيجارات و"الاحتياطي" وإيرادات متنوعة والفوائد.

٢١- وقد ترغب جمعية الصحة في أن تطلب إلى الأمانة إعداد اقتراحات وافية في هذا الصدد بناءً على مناقشاتها، تقدم إلى جمعية الصحة العالمية الثالثة والسنتين من خلال المجلس التنفيذي.

الملحق

الاحتياجات المقدرة فيما يتصل بالسلامة والأمن والاستثمارات الرأسمالية
(بملايين الدولارات الأمريكية)

الموقع (المكاتب الرئيسية، بما في ذلك المكاتب القطرية)	الإصلاحات/ التغييرات الرئيسية في المباني	اقتناء الأراضي وتشييد المباني	الاحتياجات المتعلقة بسلامة وأمن العمل وأمن المباني	الاحتياجات غير المتعلقة بسلامة وأمن المباني	المجموع
الإقليم الأفريقي	١,٦	٢,٧	١,٥	١١,٠	١٦,٨
إقليم الأمريكتين	٠,١	٠,٠	٠,٢	٠,٣	٠,٦
إقليم جنوب شرق آسيا	٢,١	٣,٢	٠,٦	١,٥	٧,٤
الإقليم الأوروبي	٠,٤	٠,٠	١,٢	٠,٨	٢,٤
إقليم شرق المتوسط	١,٨	١,٥	٦,٧	٩,٤	١٩,٤
إقليم غرب المحيط الهادئ	١,٣	٠,٧	٠,١	٢,٦	٤,٧
المقر الرئيسي	٤,٣	١,٠	٣٠,٦	١,٤	٣٧,٣
المجموع	١١,٦	٩,١	٤٠,٩	٢٧,٠	٨٨,٦

= = =