منظمة الصحة العالمية

المجلس التنفيذي
الدورة السادسة والعشرون بعد المائة
البند ٧-١ من جدول الأعمال المؤقت

م ت١٢٦/٢٤
١٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩
EB126/24

# سلامة وأمن الموظفين والمباني والخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية

## تقرير من المديرة العامة

١- في أيار/ مايو ٢٠٠٩، نظرت جمعية الصحة العالمية الثانية والستون في تقرير عن سلامة وأمن الموظفين والمباني والخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية[١] أُعد بناءً على طلب تقدم به المجلس التنفيذي. وقد طلبت بعض الدول الأعضاء إبداء المزيد من المقترحات بشأن هذه المسألة وعليه فإن هذا التقرير يطرح على المجلس بعض الاقتراحات بما في ذلك إنشاء آلية تضمن التمويل في المدى البعيد.

## السلامة والأمن في الوقت الراهن

٢- في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩، ذكر تقرير قُدّم إلى الاجتماع التاسع للجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي أن قدرة المنظمة على تنفيذ برامجها الصحية تتوقف على مناخ العمل المأمون والآمن الذي توفره لموظفيها.[٢] وأعربت اللجنة لدى مناقشتها لتلك الوثيقة، عن خيبة أملها لعدم تمكن المنظمة من الامتثال لمعايير العمل الأمنية الدنيا التي وضعتها الأمم المتحدة في العديد من المواقع وعدم تمكنها من تمويل القدر اللازم من الأنشطة المتعلقة بسلامة وأمن الموظفين والمباني.[٣]

٣- ولابد من النظر إلى مسألة سلامة وأمن موظفي المنظمة ومبانيها في سياق منظومة الأمم المتحدة برمتها. وقد نظر مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، في دورتيه الأولى والثانية في عام ٢٠٠٨، في مسألة تزايد المشكلات التي تكتنف سلامة وأمن العاملين في الأمم المتحدة وفي قطاع الأنشطة الإنسانية. وعلى الرغم من اعتراف المجلس بالمبدأ التوجيهي القائل "بتعذر تنفيذ البرامج بدون توفير الأمن" (أي ضرورة إيجاد التوازن الملائم بين تعرض الموظفين للمخاطر وبين أداء المهام الحاسمة الأهمية في ظروف عصيبة) فإنه لاحظ أيضاً أن الأخطار تتعاظم بوتيرة أسرع من ردة الفعل إزاءها لا بالنسبة إلى منظومة الأمم المتحدة فحسب بل بالنسبة إلى أسرة العاملين في الميدان الإنساني بمجملها. ولقد استمرت الأوضاع في التدهور المريع إذ أصبح موظفو الأمم المتحدة أهدافاً يركز عليها المتطرفون والمجموعات المسلحة هجماتهم في عدد متزايد من المناطق التي تمارس فيها منظومة الأمم المتحدة نشاطها. وقد أكدت الهجمات التي حدثت في بغداد في ١٩ آب/ أغسطس ٢٠٠٣ والجزائر العاصمة في ١١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧ وإسلام آباد في ٥ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٩ هذا الاتجاه المقلق.

---

١ انظر الوثيقة ج ص ع٦٢/٢٠٠٩/ سجلات/٣، المحضر الموجز للجلسة الخامسة للجنة "أ"، الفرع ٢ (النص الإنكليزي).

٢ الوثيقة EBPBAC9/2.

٣ انظر الوثيقة م ت١٢٤/٣.

٤- وفي عام ٢٠٠٧ وحده سجلت المنظمة وقوع ١٢٠ حادثاً أمنياً في المجموع تعرض لها موظفوها. وقد وقع معظم هذه الحوادث في الإقليم الأفريقي وإقليم شرق المتوسط. ففي عام ٢٠٠٧ لقي سائق سيارات مصرعه وهو يؤدي واجبه في إثيوبيا حيث أُطلق عليه النار وجرح اثنان من الموظفين المحليين جروحاً بليغة في باكستان كما لقي أحد الموظفين الدوليين مصرعه في حادث تحطم طائرة. وكان الاتجاه السائد في عام ٢٠٠٨ مثيراً للقلق بنفس الدرجة حيث أصيب اثنان من موظفي المنظمة بجروح بليغة في حادثين منفصلين من حوادث تبادل إطلاق النار في الصومال ولقي اثنان من موظفي المنظمة شاركا في قافلة من قوافل الأمم المتحدة مصرعهما خلال هجمة انتحارية في أفغانستان، وأُخذ اثنان من موظفي المنظمة رهينتين في باكستان كما تم اختطاف أحد سائقي المنظمة في اليمن ثم أُطلق سراحه. وبالإضافة إلى هذه الأحداث الخطرة يتضرر، كل عام، عدد من موظفي المنظمة نتيجة للاعتداءات الممارسة عليهم وللسرقات ولاختطاف سياراتهم وللتهديد بالقتل وللأعمال اللصوصية ولاقتحام بيوتهم. وفي عام ٢٠٠٩ سُجل ١١٣ حادثاً منها ٤ هجمات مسلحة و١٢ سرقة من سرقات المنازل و٣٥ حادث سرقة وجرائم ضد الممتلكات.

## الوضع الراهن لتمويل أنشطة سلامة وأمن الموظفين والمباني

٥- هناك، في منظمة الصحة العالمية، أربعة من أصناف الإنفاق على مجالي السلامة والأمن، التي تتحملها المنظمة ويمكن تلخيصها فيما يلي:

(أ) النفقات على المسائل الأمنية والتي يتم تقاسمها على الصعيد العالمي مع سائر المنظمات. وهذه النفقات عبارة عن مساهمة مختلف الكيانات المشاركة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، وهي تغطي تكاليف موظفي إدارة السلامة والأمن التابعة للأمم المتحدة وتكاليف تشغيلها سواء كان ذلك في نيويورك أو في الميدان. وفي عام ٢٠٠٨ بلغت تلك التكاليف ٦,٥ ملايين دولار أمريكي.

(ب) النفقات على المسائل الأمنية والتي يتم تقاسمها على المستوى القطري وهذه النفقات عبارة عن مساهمة في الميزانية المكرسة للمسائل الأمنية التي تعني بلداناً محددة والتي قد تشمل ما يلي: الامتثال لمعايير العمل الأمنية الدنيا للأمم المتحدة والخاصة بالمباني المشتركة ومشغلي أجهزة الراديو ومعدات الاتصالات وأي احتياجات أمنية أخرى قد تعتبر مشتركة وبالتالي يتعين تقاسم تكاليفها. وفي عام ٢٠٠٨، بلغت تلك التكاليف ٥,٨ ملايين دولار أمريكي.

(ج) النفقات على المسائل الأمنية المتعلقة بوكالات محددة على الصعيد القطري. وهذه النفقات تختلف من بلد لآخر وقد تشمل تكاليف الأمور التالية: الامتثال لمعايير العمل الأمنية الدنيا في المواقع التي تؤوي مبانيها خدمات منظمة الصحة العالمية، وامتثال الموظفين لمعايير العمل الأمنية الدنيا، وأي احتياجات أمنية تعتبر خاصة بوكالات محددة في موقع ما. وقد أُنفق، في عام ٢٠٠٨، مبلغ ٣ ملايين دولار أمريكي على الامتثال لهاتين المجموعتين من المعايير.

(د) التكاليف والاستثمارات الرأسمالية المتعلقة بسلامة وأمن المباني. وبالجدير بالملاحظة أن منظمة الصحة العالمية تؤوي موظفيها إما في مبان إما تمتلكها أو تحتلها على أساس تقاسم التكاليف مع غيرها من المنظمات أو تؤجرها من شركات عقارية أو توفرها لها دول أعضاء مجاناً. وتختلف ظروف الإيواء اختلافاً كبيراً وهي كثيراً ما لا تشبع احتياجات المنظمة من حيث الحيز المطلوب والسلامة والأمن والمعايير البيئية. وهناك نقطة أخرى لاحظها المجلس التنفيذي، في دورته العشرين بعد المائة[1] وهي أنه لابد من توظيف المزيد من الاستثمارات بمرور الزمن لضمان وفاء المباني

١ انظر الوثيقة م ت١٢٠/٢٠٠٧/ سجلات/٢، المحضر الموجز للجلسة الثامنة، الفرع ١ (النص الإنكليزي).

والمعدات والنُظم المستخدمة بالمعايير المذكورة آنفاً. وفي الثنائية الحالية وعلى الرغم من أن الخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية تتضمن مشروعات للأصول الرأسمالية يبلغ إجمالي قيمتها ٢٣ مليون دولار أمريكي، فإن المبلغ المتاح لتنفيذها لا يتجاوز ٤,٢ ملايين دولار أمريكي.

٦- وفيما يتعلق بالنفقات الأمنية التي يتعين تقاسمها على الصعيد العالمي، ونزولاً على الطلب الوارد في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٣٨/٦٣ والقاضي بأن يطرح الأمين العام على الجمعية العامة، في دورتها الرابعة والستين في عام ٢٠٠٩ خطة شاملة الغرض منها تقوية تعزيز نظام إدارة الأمين على صعيد منظومة الأمم المتحدة. وقد يؤدي تطبيق خطة العمل هذه إلى زيادة النفقات التي ستتحملها منظمة الصحة العالمية استناداً إلى مبدأ تقاسم التكاليف على الصعيد العالمي. ويتم، في الوقت الحاضر، تمويل وإدارة هذه التكاليف على المستوى المركزي باللجوء إلى فرض رسوم على كل موظف عن طريق نظام كشوف المرتبات من أجل توزيع التكاليف بالسوية على مختلف البرامج.

٧- أما فيما يتعلق بالنفقات الأمنية التي يتعين تقاسم تكاليفها والنفقات الأمنية التي يتعين تقاسمها بين وكالات محددة على الصعيد القطري فإنها تظل غير ممولة إلى حد كبير. إذ يتولى تحمل تلك التكاليف الميزانيات المخصصة للمكاتب القطرية، أو تتحملها، إذا تعذر ذلك، الميزانية المخصصة للمكتب الإقليمي المعني.

٨- وأخيراً، وفيما يتعلق بالتكاليف الخاصة بسلامة وأمن المباني، من الجدير بالذكر أن الأمانة قد تولت، نزولاً على طلب تقدم به المجلس التنفيذي، في دورته الخامسة عشرة بعد المائة،[١] وضع خطة رئيسية للأصول الرأسمالية تستغرق ١٠ سنوات للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٧. وقد ضمت تلك الخطة نهجاً استراتيجياً متكاملاً حيال إدارة وصيانة البنى التحتية المادية للمنظمة بما في ذلك سلامة وأمن المباني. وفي أيار/ مايو ٢٠٠٧، تولت جمعية الصحة العالمية دراسة تلك الخطة وأحاطت بها علماً وقد نما إلى علمها أن مسوّدة تلك الخطة حظيت بترحاب أعضاء المجلس التنفيذي في دورته العشرين بعد المائة،[٢] غير أن المجلس رأى متطلبات الخطة الرئيسية للأصول الرأسمالية من الموارد ينبغي اعتبارها جزءاً أصيلاً من الميزانية البرمجية بدلاً من اعتبارها قراراً مستقلاً بفتح باب للاعتماد. ومع ذلك فإن الخطة تظل تعاني من نقص كبير في التمويل.

٩- واستناداً إلى التقارير التي قُدمت إلى المديرة العامة في دورات المجلس التنفيذي الخامسة عشرة بعد المائة والسابعة عشرة بعد المائة والعشرين بعد المائة والرابعة والعشرين بعد المائة،[٣] فإنه، وفي غياب وجود آلية تمويلية مضمونة في الأمد البعيد لتوظيف الاستثمارات اللازمة فيما يتعلق بالسلامة والأمن والأصول الرأسمالية، سيكون من العسير بشكل مطرد على المنظمة أن تخفف من وطأة المخاطر المحتملة وأن تضمن توفير مناخ عمل مأمون وآمن لموظفيها العاملين في مواقعها المختلفة.

١٠- ويرد في الملحق عرض للمتطلبات اللازمة لتأمين السلامة والأمن بما في ذلك المبالغ اللازمة "لتدارك الأوضاع" فيما يتعلق بالمشاريع التي أجلت في السنوات القليلة الماضية. غير أن الأرقام لا تشمل المساهمة في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن والتي تبلغ ١٣ مليون دولار أمريكي. أما فيما يتعلق بالثنائية ٢٠١٠-٢٠١١

---

١ انظر الوثيقة م ت١١٥/٢٠٠٥/ سجلات/٢، المحضر الموجز للجلسة العاشرة، الفرع ١ (النص الإنكليزي) والمقرر الإجرائي م ت١١٥(١٠).

٢ انظر الوثيقة ج ص ع٦٠/٢٠٠٧/ سجلات/٣، المحضر الموجز للجنة "أ"، الجلسة الرابعة (النص الإنكليزي).

٣ الوثائق م ت١١٥/٤١ وم ت١١٧/١٨ وم ت١٢٠/١٨ وم ت١٢٠/١٨ تصويب ١ وم ت١٢٠/١٨ إضافة ١ وم ت١٢٤/٣.

فإن مجموع المتطلبات فيما يتعلق بالسلامة والأمن (سواء فيما يخص المباني أو غير ذلك) يبلغ ٦٧,٩ مليون دولار أمريكي.

١١- ومن الجدير بالملاحظة أن الغرض الاستراتيجي ١٣ الوارد في الميزانية البرمجية ٢٠١٠-٢٠١١ ينص على الاقتصار على تمويل حصة منظمة الصحة العالمية فقط من النفقات الأمنية لمنظومة الأمم المتحدة والتي يتعين تقاسمها، مع توفير حوالى ١٠ ملايين دولار أمريكي للمشاريع الحاسمة الأهمية المتعلقة بالسلامة والأمن. أما سائر المتطلبات الآنفة الذكر، بالنسبة إلى الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١، فإنها تظل دون تمويل، ويمثل ذلك عجزاً يبلغ مجموعه ٥٧,٩ مليون دولار أمريكي.

## إنشاء آلية لضمان تمويل أنشطة تحقيق سلامة وأمن الموظفين والمباني في المدى البعيد

١٢- لاحظ مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، في دورته الثانية المعقودة في عام ٢٠٠٨، أن مشكلة التمويل لا تتعلق كثيراً بمسألة إنشاء الآليات بقدر ما تتعلق بمستوى الموارد التي يتم تلقيها من الدول الأعضاء ومن الجهات المانحة للاضطلاع بأنشطة السلامة والأمن، في شكل أنصبة مقدرة أو مساهمات طوعية. كما لاحظ المجلس أن تكاليف الأمن لابد من إدراجها في الميزانية المخصصة للبرامج التي تنفذ في الميدان وذلك لضمان تنفيذ تلك البرامج وفقاً لسياسات الأمم المتحدة فيما يتعلق بالسلامة والأمن (بما في ذلك عنصر الأمن كجزء لا يتجزأ من الميزانية). وقد لوحظ أن الجهات المانحة يجب أن تقتنع بالحاجة الدائمة إلى اتخاذ تدابير تتعلق بالسلامة والأمن وبأهمية تلك التدابير حتى ولو اعتبر أن تلك التدابير تندرج في فئة النفقات الإدارية وليس التكاليف البرنامجية.

١٣- وقد تم، في الآونة الأخيرة، الاضطلاع باستعراض مشترك بين الوكالات حول مصادر وآليات التمويل الخاصة بسلامة وأمن الموظفين والمباني، لفائدة اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة والتابعة إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق. وتكشف ذلك الاستعراض عما يلي:

(أ) أن الأمم المتحدة تضمن مبالغ من المال مكرّسة للسلامة والأمن في إطار الميزانية العادية (الأنصبة المقررة) في ميزانيتها البرمجية الثنائية السنوات. كما أن هناك مساهمات طوعية مودعة في صندوق استئماني والقصد منها استكمال موارد الميزانية العادية.

(ب) تتولى برامج الأمم المتحدة وصناديقها والوكالات المتخصصة فرض التكاليف الخاصة بمسائل السلامة والأمن بطرق مختلفة. فاليونسكو تفرض تكاليف الأمن، مثل المعدات والبنى التحتية المتعلقة بالأمن، كتكاليف مباشرة من أجل تنفيذ نشاط ما، في حين يتم فرض رسم وسطي لكل موظف من أجل تغطية تكاليف الأنشطة الممولة بالاشتراك مع جهات أخرى وتنفيذ برامج التأمين ضد الأفعال الكيدية. أما منظمة العمل الدولية فإن حصة الأنشطة الممولة بالتشارك مع جهات أخرى تتحملها المشاريع المنفذة. ويتحمل الصندوق العام حصة الأنشطة الممولة بالتشارك مع جهات أخرى فيما يتعلق ببرنامج الأغذية العالمي. وتتولى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، في الوقت الحاضر، تجزئة التكاليف المتكبدة في مجال الأمن بين الأنصبة المقدرة على الدول الأعضاء وبين المشروعات الممولة عن طريق المساهمات الطوعية، وهي لاتزال تحرص على إرجاع المسؤولية عن التكاليف الأمنية إلى مستوى المشروعات المنفذة وفرضها بوصفها تكاليف مباشرة تتحملها المشروعات الميدانية.

١٤- وبيّن الاستعراض أيضاً أن التحديات التي تواجهها البرامج والصناديق والوكالات فيما يتعلق بالتمويل إنما هي أمور مشتركة وهي تتعلق بما يلي: (أ) البحث عن موارد كافية تقدمها الجهات المانحة التي تتعامل معها لتغطية التكاليف المرتبطة بمسائل السلامة والأمن دون أن يؤثر ذلك سلباً على التمويل المتاح لتنفيذ برامجها الخاصة بها؛ (ب) البت في ماهية المجالات التي يتعين فيها تحميل تكاليف السلامة والأمن على الجهات المعنية كعنصر من عناصر التكاليف العامة أو تكاليف البرامج/ المشاريع، أو تحميلها على صندوق عام كما هو الحال بالنسبة إلى برنامج الأغذية العالمي؛ (ج) تحديد طبيعة ونطاق مثل هذه الرسوم بما في ذلك فرض رسوم فيما يتعلق بالتكاليف الثابتة غير المباشرة؛ (د) تحديد الأموال المخصصة لمواجهة التدهور غير المتوقع في الأوضاع الأمنية. وتعد كل منظمة مسؤولة عن تأمين الموارد الكافية من الهيئات الرئاسية التي تديرها ومن سائر الجهات المانحة وتحديد فئة الإنفاق على مسائل السلامة والأمن المطروحة وتحديد الميزانية التي يتعين تحميلها تلك التكاليف.

١٥- وتقتضي الإدارة الفعالة للمخاطر تمويل مسائل الأمن بطريقة مستدامة وليس فقط عن طريق عملية مالية محكومة بتوافر الموارد. وكلما كانت آلية التمويل من الأمور التي لا يمكن التنبؤ بها تعاظمت المخاطر التي تكتنف توفير مناخ عمل مأمون وآمن لموظفي منظمة الصحة العالمية ولمن يعولونهم. ومن الجدير بالملاحظة أن معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لها حضور ميداني كبير لاتزال تحتاج، رغم إنفاقها حوالى ٢٪ إلى ٣٪ من ميزانياتها الإجمالية لتغطية تكاليف السلامة والأمن، بما في ذلك العمليات الميدانية، إلى المزيد من الموارد لضمان سلامة وأمن موظفيها ومبانيها على الوجه الملائم. أما فيما يتعلق بمنظمة الصحة العالمية فإن إنفاقها الحالي على التكاليف المرتبطة بالسلامة والأمن يقدّر بـ ١٪ من الميزانية الإجمالية.

١٦- وفي ضوء هذه الاعتبارات تقترح المديرة العامة إنشاء صندوق استئماني مركزي لتغطية مسائل سلامة وأمن الموظفين والمباني. ويتم تمويل الحساب عن طريق عدة مصادر منها الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية وكذلك الإيرادات المتنوعة. ويتم، في إطار تقدير الميزانيات الثنائية السنوات، اقتراح مبالغ تودع في الصندوق، كما يتم بيان النفقات المتوقعة. وذلك يعني أنه يتعين أن تتضمن المشاريع الممولة بفضل المساهمات الطوعية، عند الحاجة، مخصصات للإسهام في تغطية تكاليف أمن الموظفين والمباني. وستكون الميزانية البرمجية المقترحة ٢٠١٢-٢٠١٣ أول ميزانية تتضمن مثل هذا الصندوق الاستئماني.

## الإجراء المطلوب من المجلس التنفيذي

١٧- المجلس مدعو إلى أن يقدم توجيهاته حول المقترح الذي تقدمت به المديرة العامة وذلك بهدف طرح مسألة إنشاء آلية تمويل مستدام في المدى البعيد لتغطية المسائل المتعلقة بسلامة وأمن موظفي منظمة الصحة العالمية ومبانيها.

# 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 المباني وأماكن العمل** | **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** |

= = =