

مدونة المنظمة العالمية لقواعد الممارسة بشأن توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي

تقرير فريق الخبراء الاستشاري عن مدى ملائمة مدونة
المنظمة العالمية لقواعد الممارسة بشأن توظيف العاملين الصحيين
على المستوى الدولي وفعاليتها (٢٠١٠)

تقرير من المديرية العامة

١- تتشرف المديرية العامة بأن تقدم إلى جمعية الصحة تقرير فريق الخبراء الاستشاري عن مدى ملائمة مدونة المنظمة العالمية لقواعد الممارسة بشأن توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي وفعاليتها (انظر الملحق)، على النحو المحدد في الوثيقة م٢٨/١٣٦ التي أحاط المجلس التنفيذي علماً بها في دورته السادسة والثلاثين بعد المائة.^١

٢- ويعرض تقرير فريق الخبراء الاستشاري نتائج المداولات التي أجراها الفريق خلال اجتماعين عُقدا في آذار/ مارس ٢٠١٥ ونيسان/ أبريل ٢٠١٥. وتتاح جداول الأعمال والبيانات وتقارير الاجتماعين على الموقع الإلكتروني للمنظمة^٢ إلى جانب بيانات الكشف عن المعلومات وفقاً لسياسة إعلان المصالح (خبراء المنظمة).

١ انظر المحضر الموجز للمجلس التنفيذي في دورته السادسة والثلاثين بعد المائة، الجلسة الثامنة، الفرع ٣.

٢ متاح على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.who.int/hrh/migration/eag2015/en/>.

الملحق

مدونة المنظمة العالمية لقواعد الممارسة بشأن توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي: أداة لتنمية القوى العاملة الصحية واستدامة النظم الصحية

التقرير المقدم إلى المديرية العامة من فريق الخبراء الاستشاري عن مدى ملاءمة مدونة المنظمة العالمية لقواعد الممارسة بشأن توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي وفعاليتها (٢٠١٠)

معلومات أساسية

- ١- اعتمدت مدونة المنظمة العالمية لقواعد الممارسة بشأن توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي (المدونة) بموجب القرار ج ص ع ٦٣-١٦ في أيار/ مايو ٢٠١٠.
- ٢- ويُطلب من جمعية الصحة العالمية بموجب المادة ٩-٥ من المدونة أن تستعرض على نحو دوري مدى ملاءمة هذه المدونة وفعاليتها. وسعيًا إلى تنفيذ هذا التوجيه الخاص بإجراء استعراض دوري المتزامن مع اعتماد المدونة، قررت جمعية الصحة في القرار ج ص ع ٦٣-١٦ (الفقرة ٢ من المنطوق) أن تتولى جمعية الصحة العالمية الثامنة والستون إجراء أول استعراض لمدى ملاءمة المدونة وفعاليتها.
- ٣- وتعتبر المدونة معلماً رئيسياً حاسماً في مجال الصحة العمومية الدولية بوصفها صكاً يمثل منطلقاً عالمياً للحوار والتعاون بشأن تنمية الموارد البشرية الصحية واستدامتها. وتضع المدونة وتعزز المبادئ والممارسات لتوظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي على نحو أخلاقي وتدعيم النظم الصحية، بما في ذلك الاستراتيجيات الفعالة للتخطيط الخاص بالقوى العاملة الصحية وتنقيف هذه القوى العاملة والاحتفاظ بها. وتضع المدونة هيكلًا عالمياً لتوجيه التعاون العالمي وتمثل منطلقاً للحوار المتواصل بشأن تعزيز النظم الصحية.
- ٤- وهذا الصك القانوني الرائد المعتمد منذ خمس سنوات فقط هو عبارة عن المرة الأولى التي استندت فيها الدول الأعضاء في المنظمة طوال ثلاثين سنة إلى سلطة المنظمة الدستورية لوضع مدونة عالمية.

تعيين فريق الخبراء الاستشاري والعملية

- ٥- دعت الأمانة فريق الخبراء الاستشاري (الفريق) إلى الاجتماع لتيسير عملية الاستعراض الأول لمدى ملاءمة المدونة وفعاليتها استجابةً للمقرر الإجرائي الذي اتخذته المجلس التنفيذي للمنظمة في دورته السادسة والثلاثين بعد المائة المعقودة في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٥. واضطلع الفريق بعمله خلال اجتماعين عُقدا في جنيف، سويسرا (في ٥ و ٦ آذار/ مارس وفي ٢٧ و ٢٨ نيسان/ أبريل ٢٠١٥).

١ جميع مواد الاستعراض متاحة على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.who.int/hrh/migration/eag2015/en/>.

وضم الفريق ممثلين للدول الأعضاء والمنظمات الدولية والمجتمع المدني وخبراء يلمون بوضع المدونة والتفاوض بشأنها وتنفيذها وبمسائل متصلة بالقوى العاملة الصحية والنظم الصحية.

٦- وانتخب الفريق بتوافق الآراء خلال الاجتماع الأول رئيسين مشاركين للفريق هما السيدة غابرييل جاكوب، رئيسة وحدة تخطيط القوى العاملة في وزارة الصحة الأيرلندية، والدكتور فيروج تانغتشارونساتين، مستشار كبير في برنامج السياسات الصحية الدولية في وزارة الصحة العمومية في تايلند.

٧- وكان الغرض من الفريق (١) إسداء المشورة إلى المديرية العامة بشأن البيانات الأولية على مدى ملائمة المدونة وفعاليتها، (٢) تقديم توصيات تهدف إلى توجيه تنفيذ المدونة في المستقبل بتدعيم مبادئها المقبولة على نطاق واسع وحث العمليات المحلية والدولية لرسم السياسات على تكوين قوى عاملة صحية ملائمة للوفاء بالغرض ومتجاوبة مع احتياجات السكان الصحية.

مدى ملائمة المدونة

٨- اعتمد الفريق في مداولاته تعريف مدى الملاءمة الوارد في الوثيقة م٢٨/١٣٦:

• **مدى الملاءمة:** مدى تواصل ملائمة أغراض المدونة ومبادئها وموادها وإمكانية توجيهها للحلول المتعلقة بالتحديات العالمية المتصلة بالعاملين الصحيين وتعزيز النظم الصحية.

٩- وعقدت جلسة إعلامية في إطار مداولات الفريق مع ممثلي البعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة (في ٦ آذار/ مارس ٢٠١٥). وشارك فيها ١٩ ممثلاً للدول الأعضاء وممثل لوفد الاتحاد الأوروبي في الأمم المتحدة. وعرض الممثلون على الفريق المعلومات والبيانات المتعلقة بسبل استخدام المدونة لتوجيه الحوار السياسي وتعزيزه فيما بين الفئات المستهدفة المعنية التي تشمل مخططي القوى العاملة الصحية ورسمي السياسات. وفي هذه الجلسة، أكدت المداولات مجدداً زيادة ملائمة المدونة في السياق العالمي والإقليمي المتغير للقوى العاملة الصحية.

١٠- واستناداً إلى البيانات المتاحة، استنتج الفريق بالإجماع أن المدونة لاتزال ملائمة فيما يتصل بالتحديات التي تواجهها الدول الأعضاء لتنمية القوى العاملة الصحية. وما زالت الاتجاهات الديمغرافية والاقتصادية والوبائية القوية والمحكمة التوثيق توجه عقبات العرض والطلب على العاملين الصحيين على الصعيد العالمي بما في ذلك حالات النقص وسوء التوزيع. وعلى الرغم من بعض التقدم المشجع المحرز لزيادة عدد العاملين الصحيين وتعزيز مؤهلاتهم وكفاءاتهم على نطاق العالم، تشير البيانات إلى تواصل اعتماد عدة بلدان اعتماداً شديداً على العاملين الصحيين المدربين الأجانب. وعلاوة على ذلك، تشير الاتجاهات المتوقعة إلى زيادة سرعة وتيرة الطلب العالمي على العاملين الصحيين نتيجة للنمو السكاني وشيخوخة السكان وشيخوخة القوى العاملة الصحية والتوسع الحضري وزيادة إلغاء القيود على القواعد المرتبطة بهجرة العاملين المهرة. وبموازاة ذلك، تعد القدرات المالية المقيدة وبيئات العمل السيئة التي تسود بوجه خاص في بعض الدول ذات الدخل المنخفض والمتوسط عوامل تسهم في الهجرة العالمية.

١١- وإجمالاً، تجعل محركات السياسات العالمية والقوى المحركة المستجدة مبادئ المدونة وأحكامها تكتسي أهمية أساسية بصفة متزايدة لتعزيز النظم الصحية على الصعيد العالمي. فضلاً عن ذلك، تشكل الآليات الشاملة لتصريف الشؤون والتبليغ الموضوعية بموجب المدونة في المادتين ٦ و ٧ منطلقاً عالمياً فعالاً للحوار والمشاركة مع الدول الأعضاء وسائر الجهات صاحبة المصلحة المعنية من خلال إرساء عملية متواصلة ودائمة للتبليغ الدوري والاستعراض الدوري.

١٢- وتكتسي المدونة أهمية قانونية كبيرة على الرغم من كونها غير ملزمة تقنياً بوصفها مسألة من مسائل القانون الدولي. وإذ اعتمدت بتوافق الآراء كقرار صادر عن جمعية الصحة العالمية، فهي تعبر عن الإرادة الرسمية للمجتمع الدولي وعن اعتزامه في أوسع محفل سياسي متاح أن يتصدى بشكل ملموس للتحديات العالمية الخاصة بالقوى العاملة الصحية.

١٣- وما زالت الحاجة إلى تنسيق العمل السياسي المتصل بالقوى العاملة الصحية واتساقه على المستويات الوطنية ودون الوطنية والإقليمية والعالمية أمراً يكتسي أهمية حيوية. وتنص المادة ٩-٥ على ما يلي: "ينبغي اعتبار نص المدونة وثيقة دينامية ينبغي تحديثها عند الاقتضاء" عبر استعراضات دورية. ونتيجة لذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تتوخى الحذر لضمان تواصل تجاوب أحكام المدونة مع الاتجاهات المستجدة ومحرركات السياسات العالمية الدينامية. ويقتضي تجديد التزام جمعية الصحة العالمية بتحقيق التغطية الصحية الشاملة (القرار ج ص ع ٦٧-٢٤) الذي يؤكد مجدداً دور المنظمة القيادي في مجال الموارد البشرية الصحية مواصلة دعم المدونة وتنفيذها.

الفعالية

١٤- اعتمد فريق الخبراء الاستشاري في مناقشاته تعريف الفعالية الوارد في الوثيقة م ت ١٣٦/٢٨، والذي ينص على ما يلي:

• **الفعالية:** مدى تأثير تنفيذ أغراض المدونة ومبادئها وموادها في الإجراءات والسياسات المتعلقة بتعزيز القوى العاملة الصحية (على غرار الإجراءات والسياسات بشأن نظم المعلومات الخاصة بالقوى العاملة الصحية واستراتيجيات التخطيط الخاص بالقوى العاملة الصحية وتنقيف هذه القوى العاملة والاحتفاظ بها) على الصعيدين القطري والإقليمي وعلى الصعيد العالمي.

١٥- وعند تقييم فعالية المدونة، استجاب فريق الخبراء الاستشاري لطلب المجلس التنفيذي الوارد في الوثيقة م ت ١٣٦/٢٨ ونظر في البيانات الدالة على ما إذا كانت البلدان بصدد تغيير التوجهات والسياسات الرامية إلى تعزيز الموارد البشرية في مجال الصحة بما يتماشى مع أغراض المدونة. وقرر الفريق أن نجاح المدونة مقارنة بغيرها من المبادرات والصكوك الخاصة بتصريف الشؤون في مجال الصحة العالمية سيخضع للتقييم على نحو أفضل ما أن يتوافر المزيد من البيانات من خلال التقارير الوطنية.

١٦- وفي ضوء البيانات المتاحة، يرى الفريق أن هناك ثغرات كبيرة؛ ولا سيما في التنفيذ الكامل للمدونة وبثها على صعيد البلدان والأقاليم. وتشمل العوامل التي تسهم في التنفيذ الناجح في الدول الأعضاء، مستوى الوعي، والالتزام السياسي، والموارد التقنية والمالية اللازمة لدعم التنفيذ المنهجي للمدونة والتبليغ بشأنها، وما إذا كانت هناك مشاركة من قبل جميع أصحاب المصلحة من أجل تحقيق الوعد الذي تنطوي عليه المدونة. وتحول ثغرات التنفيذ دون إجراء تقييم كامل لفعالية إمكانات المدونة.

١٧- كما أشار الفريق أيضاً إلى وجود فاصل زمني طبيعي بين اعتماد المدونة وتراكم البيانات الفعلية الدالة على فعاليتها وحصائلها وآثارها. فالمادة ٥-٤ من المدونة على سبيل المثال، تدعو الدول الأعضاء إلى اتخاذ تدابير من أجل تلبية احتياجاتها من العاملين الصحيين، أي أن تتخذ تدابير من أجل تعليم واستبقاء واستدامة القوى العاملة الصحية الملائمة للظروف الخاصة بكل بلد. ونظراً لعمر المدونة والقيود المفروضة على تنفيذها، مازال الوقت مبكراً لتقييم إمكاناتها الكاملة فيما يتعلق بالإنجازات والحصائل والآثار الطويلة الأجل في مجال القوى العاملة الصحية.

١٨- وعلى الرغم من أوجه القصور في البيانات التي خضعت للاستعراض، فهناك مؤشرات واضحة على العوامل التي تمكن من دعم التنفيذ الفعال للمدونة وتعزيز شرعيتها. ففي الجولة الأولى للتقارير عن التنفيذ، بموجب المادتين ٧-٢ و ٧-٣ من المدونة، عين جميع الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تقريباً، سلطة وطنية وأجابت على استمارة التبليغ الوطنية؛ ويؤكد ذلك الشرعية والقبول الدوليين للمدونة. وفضلاً عن ذلك فإن البلدان مثل السلفادور وإندونيسيا وملديف والفلبين، أثبتت فوائد كبيرة تنتج عن استخدام المدونة في تعزيز الحوار بين قطاعات متعددة حول استدامة النظام الصحي. وعلى الصعيد الإقليمي، تسلط الإنجازات الناجحة الضوء على استخدام المدونة كإطار للحوار حول تنقل الموارد البشرية الصحية في الإقليم، وتُعد إنجازات شبكات جماعة دول الأنديز ورابطة أمم جنوب شرق آسيا مثلاً على ذلك. وبالمثل، فإن إقليم جنوب شرق آسيا استخدم المدونة كأساس يستند إليه عقد من العمل على تعزيز القوى العاملة الصحية (٢٠١٥-٢٠٢٤) في القرار SEA/RC67/R6. وما يكتسي أهمية هو أن البيانات تدل على أن عدم التبليغ من جانب الدول الأعضاء لا يعني بالضرورة عدم تنفيذ المدونة، وإنما قد يشير أيضاً إلى عدم الوعي أو القدرة على تحقيق متطلبات التبليغ.

١٩- وأخيراً، فإن تنفيذ المدونة على نطاق واسع سيتطلب من الدول الأعضاء وسائر أصحاب المصلحة المعنيين إذكاء الوعي بشأن الصك، وتحسين القدرة السياسية والتقنية والمالية والتعاون بين القطاعات من أجل تنفيذ أحكام المدونة، بما في ذلك الالتزامات الخاصة بتبادل المعلومات والتبليغ، وتهيئة بيئة خارجية مواتية تتألف في المقام الأول من الدعم الكافي من جانب أمانة المنظمة والشركاء الآخرين.

الاستنتاجات

٢٠- إن المدونة العالمية للمنظمة تتسم بقدر كبير من الملاءمة؛ ولا سيما في سياق زيادة تنقل العمالة داخل الأقاليم وبينها. وبصرف النظر عن ذلك، فإن المدونة ينبغي أن تخضع للاستعراض الدوري لضمان أنها مازالت تمثل إطاراً رئيسياً للتصدي للمشكلات التي تنشأ عن الهجرة العالمية والإقليمية للعاملين الصحيين، ولتنمية قدرات القوى العاملة الصحية واستدامة النظم الصحية.

٢١- وتظهر البيانات الدالة على فعالية المدونة في بعض البلدان. وتوفر هذه البيانات أساساً صلباً للتوسع في تنفيذ المدونة وقياس فعاليتها على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني ودون الوطني. وبغض النظر عن هذا، ينبغي معالجة ضعف الوعي بالمدونة وقصور الدعوة إليها وبثها في البلدان الأخرى - على النحو الذي تجسد في ضعف الاستجابة للجولة الأولى من التقارير.

٢٢- وينبغي النظر إلى العمل على وضع المدونة وتعزيزها والحفاظ على تنفيذها، بوصفه عملية مستمرة بالنسبة إلى جميع الدول الأعضاء وسائر أصحاب المصلحة المعنيين.

التوصيات

٢٣- **يتطلب تحقيق كامل أهداف المدونة أن تعمل الدول الأعضاء مع سائر أصحاب المصلحة على إذكاء الوعي بالصك القانوني وتنفيذه بحيث يحقق كامل إمكاناته.** ويؤكد فريق الخبراء الاستشاري بصفة خاصة أهمية تعيين الدول الأعضاء لسلطة وطنية عملاً بما تنص عليه المادة ٧-٣ من المدونة، من أجل تيسير الحوار الوطني، ودعم التنفيذ، وتنسيق تبادل المعلومات والتبليغ. وفضلاً عن ذلك، يحث الفريق الدول الأعضاء بقوة على تعزيز القدرة والموارد المؤسسية من أجل استكمال الجولة الثانية من التقارير الوطنية بحلول ٣١ تموز/ يوليو ٢٠١٥.

٢٤- ويوصي فريق الخبراء الاستشاري بأن توسع أمانة المنظمة قدرتها (على الصعيد العالمي والإقليمي والقطري) على إنكاء الوعي وتقديم الدعم التقني وتعزيز تنفيذ المدونة والتبليغ بشأنها على نحو من الفعالية. وينبغي أن تكون المدونة والقدرات التي تتمتع بها أمانة المنظمة جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجية العالمية للموارد البشرية الصحية^١ التي ستضعها المنظمة، بما في ذلك التركيز على تحسين عملية تحديد البلدان التي تعاني من عجز كبير في القوى العاملة الصحية وتركيز الدعم عليها.

٢٥- وينبغي النظر في إجراء تقييم آخر لمدى ملاءمة وفعالية المدونة بما يتماشى مع الجولة الثالثة من التقارير الوطنية والتقارير المرحلي المقرر تقديمه إلى جمعية الصحة العالمية الثانية والسبعين في عام ٢٠١٩.

= = =

١ استجابة للطلب الذي تقدمت به الدول الأعضاء في القرار جص ع ٦٧-٢٤.