

WORLD HEALTH
ORGANIZATION

REGIONAL OFFICE FOR THE
EASTERN MEDITERRANEAN

ل أ - ٢٤ / ٦
٢٣ أغسطس ١٩٧٤
الأصل : بالانجليزية

المنظمة الصحية العالمية

المكتب الإقليمي لشرق البحر الأبيض المتوسط

ORGANISATION MONDIALE
DE LA SANTÉ

BUREAU REGIONAL DE LA
MEDITERRANÉE ORIENTALE

اللجنة الإقليمية لشرق البحر الأبيض المتوسط
السياسة الرابعة والعشرون
رقم ٧ (ب) من جدول الأعمال

استعراض برنامج العمل العام الخامس لفترة معينة

(١٩٧٧-١٩٧٣)

في الدورة الثالثة والخمسين للمجلس التنفيذي (يناير ١٩٧٤) اقترح المدير العام أن يرفع الى المجلس التنفيذي ، للنظر ، في دورته الخامسة والخمسين (يناير ١٩٧٥) ورقة عمل توضّح ما أحرز من تقدّم في تنفيذ برنامج العمل العام الحاضر لفترة معيّنة (١٩٧٣-١٩٧٧)^(١) ، طبقا للفقرة الأخيرة من ذلك البرنامج والتي جاء بها "٠٠٠ يرى من الأوفق أن يستعرض المجلس التنفيذي ، في فترات مناسبة ، برنامج العمل العام الخامس هذا " . وأضاف أن هذه الدراسة "ستكون مفيدة في تمكين أعضاء المجلس من أن يروا الى أي مدى ترجم برنامج العمل الى نشاط مادي ملموس ، وليكون ذلك أيضا أساسا للاعداد لبرنامج العمل العام السادس " . وتستهدف هذه الوثيقة اشراك الدول الأعضاء في استعراض ما أحرز من تقدّم في تنفيذ خطة العمل العامة الخامسة وتجميع ملاحظات واقتراحات للجنة الاقليمية مع تعليقات خبراء الهيئة^(٢) لكي يوحدوا المدير العام لرفعها الى المجلس التنفيذي للهيئة . وهذا الاستعراض يحدّد الطريقة التي نفذ بها البرنامج حسبما وضع . واذا لم يكن قد نفذ يمكن تفسير الأسباب التي حالت دون تنفيذه .

برنامج العمل العام الخامس

برنامج العمل العام الخامس لفترة معيّنة ١٩٧٣-١٩٧٧ تمّ اعداده بمعرفة المجلس التنفيذي ، ووافقت عليه الجمعية العمومية للصحة العالمية في عام ١٩٧١ ، اعتقادا منها بأنّ البرنامج يهيئ اطارا ملائما واسعا للسياسة التي تستهدف وضع البرامج السنوية خلال تلك الفترة " (ج ع ص ع-٢٤ / ٥٨)^(٣) . وفي عام ١٩٧٠ ، اشتركت اللجنة الاقليمية لشرق البحر الأبيض المتوسط في اعداد برنامج العمل العام الخامس ، وطلبت اللجنة الفرعية^(٤) الى المدير الاقليمي أن يواصل اضافة الأولوية على أوجه نشاط معيّنة عند تقديم المعونة لبلدان

(١) السجلات الرسمية للهيئة الصحية العالمية ، ١٩٧١ ، رقم ١٩٣ ، ملحق ٢

(٢) انظر الملحق المرفق بهذه الوثيقة

(٣) كتيّب القرارات ، طبعة ١٩٧٣ ، صفحة ٤

الاقليم خلال الفترة ١٩٧٣-١٩٧٧ (قرار ل أ-٢٠٢٠/٣) (١). وقد اتبع المدير الاقليمي هذه الأولويات تماما عند اعداد برنامج العمل الاقليمي لعام ١٩٧٣ والأعوام التالية .

وحتى الآن ، لم ينفذ بالكامل سوى برنامج عام ١٩٧٣ . أما برنامج عام ١٩٧٤ فما زال قيد التنفيذ ، كما تم اقرار أوجه النشاط الخاصة بعام ١٩٧٥ ومعرض على اللجنة مشروع البرنامج لعام ١٩٧٦ وعام ١٩٧٧ ، وثيقة ل أ-٢٤/٣ .

أسس البرنامج

مختلف البرامج ، وأوجه النشاط ، والخدمات ، والمهام التي تنفذها الهيئة في نطاق برنامج العمل العام الخامس لفترة معينة ، ينبغي أن تفحص في مقابل المعايير التالية التي تقرت أثناء الموافقة على البرنامج :

- ١- ينبغي أن تنسجم هذه الأسس مع المهام الرئيسية للهيئة كما حدّدتها الجمعية العمومية للصحة العالمية في دورتها الثالثة والعشرين بقرارها رقم ج ع ص ع-٢٣ / ٥٦ ،
- ٢- يجب أن تستوفى المعايير المحددة بشأن نوعية التخطيط والادارة كما أعرب عنها في القرارات السابقة للمجلس التنفيذي والجمعية العمومية للصحة العالمية ، وكما تنعكس في الخبرة المتزايدة للهيئة ،
- ٣- ينبغي أن تركز على المشاكل أو حقول النشاط التي تعتبر أهدافا رئيسية على أساس عالمي أو اقليمي ،
- ٤- يجب - بقدر المستطاع - أن تكون لها سمات وأهداف مقيسة يمكن بمقتضاها تقييم تقدّمها بمعرفة اللجان الاقليمية ، والمجلس التنفيذي والجمعية العمومية .

(١) كتيّب قرارات اقليم شرق البحر الأبيض المتوسط ، ١-٢ ، صفحة ٣ ، تعديل ١

والاختصاصات الهامة التي تتولاها الهيئة والمضمنة في برنامج العمل العام الخامس هذا ، أساسها كثير من القرارات التي أصدرتها الجمعية العمومية للصحة العالمية وعلى الأخص القرار رقم ج ع ص ع - ٢٣ / ٥٩ (١) .

معايير البرنامج

المعايير الخاصة باختيار المشروعات التي تعاونها الهيئة تم وضعها في برنامج العمل العام الأول لفترة معينة ، وتأنثدت في برنامج العمل العام الرابع ، الذي أشار إلى أن هذه المعايير ما زالت صالحة . وعلى ذلك ، تضمنت معايير المشروعات المختارة :

- ١- امكانية التنفيذ والقبول في مستوى قومي ودولي ،
- ٢- المدى الأعم للمشكلة ،
- ٣- امكانية تقييم التقدم والنتائج ،
- ٤- احتمال تحقيق نتائج ناجحة ومفيدة ودائمة ،
- ٥- الأهمية النسبية للمشكلة في اطار البرنامج السحي العام للبلد المعنى ،
- ٦- القدرة المالية والادارية للهيئة وقابلية البلد لتلقى المعونة ،
- ٧- مدى توفر الموظفين الاستشاريين المناسبين ، والموظفين المدربين في البلد ، وامكانيات تدريب الموظفين ،
- ٨- ضمان قدر معقول من التعاون الحكومي واستمرار تقديم الكفاية من الموظفين والدعم المالي بعد انتهاء معونة الهيئة ،
- ٩- تقدير التكلفة/الفائدة عند تحديد الأولويات .

(١) كتيّب قرارات الجمعية العمومية والمجلس التنفيذي للهيئة الصحية العالمية ، طبعة ١٩٧٣ ، صفحة ٠٣ .

الأهداف الرئيسية للبرنامج

بينما تغطى الهيئة جميع حقول العمل الضرورية الأخرى في نطاق حدودها المالية وغيرها ، تركّز الاهتمام على الأهداف الرئيسية التالية للبرنامج: (أ) دعم الخدمات الصحية ، (ب) اعداد القوى العاملة في الحقل الصحى ، (ج) الوقاية من الأمراض ومكافحتها ، (د) النهوض بصحة البيئة . وهذا الترتيب لا يعكس أى درجة للأولوية . وفي نطاق أهداف البرنامج هذه كان ينبغى تركيز الأنشطة فى عدد كبير من المجالات^(١) .

العقبات الممكن أن تصادف تنفيذ البرنامج الخامس

قبل تناول المسائل التفصيلية ، من الأوفى أن ننظر فى العقبات الكبرى التى قد تعترض سبيل تنفيذ البرنامج العام الخامس .

(أ) البرنامج الخامس نفسه ينبغى التساؤل بشأن حقيقة أمره ، رغم ما بدا من مقدرة وكفاءة فى اعداد وصياغته واقراره . فهل هو برنامج سليم ؟ وهل وضع على أساس بيانات دقيقة فنيًا واجتماعيًا واقتصاديًا ؟ وهل يمثل دوماً تقييماً صحيحاً لاحتياجات البلدان ؟ وهل قيّم بصورة صائبة امكانيات تقبله وتنفيذه فى جميع الحالات ؟ أم أنّ هذا البرنامج طموح للغاية فى بعض أهدافه وغير واقعى فى بعض النظم التى يؤيدها ؟ وهل طبيعته العامة للغاية وتحفظه بشأن الأولويات يسهّلان أم يعوّقان التنفيذ الأمين ، روحاً ونصاً ، لكافة أموره ؟

ولكونه عامًا بهذا الشكل هل يمكن اعتباره صالحاً للعالم أجمع رغم تباين الأحوال على نطاق واسع بين اقليم وآخر وأحياناً بين بلد وآخر فى نفس الاقليم ؟ وهل نقد أى اجراء لمواظبه للأقاليم عن طريق وضع برنامج عمل عام لكل اقليم مستمدًا من "البرنامج العام" ،

(١) السجلات الرسمية للهيئة الصحية العالمية ، أغسطس ١٩٧١ ، صفحات ٧٢-٨١ ، وثيقة الجمعية العمومية رقم ج ع-٢٤/أ/١ - ١٨ مارس ١٩٧١ .

الأهداف الرئيسية للبرنامج

بينما تغطى الهيئة جميع حقول العمل الضرورية الأخرى في نطاق حدودها — المالية وغيرها ، تركّز الاهتمام على الأهداف الرئيسية التالية للبرنامج: (أ) دعم الخدمات الصحية ، (ب) اعداد القوى العاملة في الحقل الصحى ، (ج) الوقاية من الأمراض ومكافحتها ، (د) النهوض بصحة البيئة . وهذا الترتيب لا يعكس أى درجة للأولوية . وفي نطاق أهداف البرنامج هذه كان ينبغى تركيز الأنشطة فى عدد كبير من المجالات^(١) .

العقبات الممكن أن تصادف تنفيذ البرنامج الخامس

قبل تناول المسائل التفصيلية ، من الأوفى أن ننظر فى العقبات الكبرى التى قد تعترض سبيل تنفيذ البرنامج العام الخامس .

(أ) البرنامج الخامس نفسه ينبغى التساؤل بشأن حقيقة أمره ، رغم ما بدا من مقدرة وكفاءة فى اعداد وصياغته واقراره . فهل هو برنامج سليم ؟ وهل وضع على أساس بيانات دقيقة فنياً واجتماعياً واقتصادياً ؟ وهل يمثل دوماً تقييماً صحيحاً لاحتياجات البلدان ؟ وهل قيمت بصورة صائبة امكانيات تقبله وتنفيذه فى جميع الحالات ؟ أم أنّ هذا البرنامج طموح للغاية فى بعض أهدافه وغير واقعى فى بعض النظم التى يؤيدها ؟ وهل طبيعته العامة للغاية وتحفظه بشأن الأولويات يسهل أن يعوّق التنفيذ الأمين ، روحاً ونصاً ، لكافة أموره ؟

ولكونه عامّاً بهذا الشكل هل يمكن اعتباره صالحاً للعالم أجمع رغم تباين الأحوال على نطاق واسع بين اقليم وآخر وأحياناً بين بلد وآخر فى نفس الاقليم ؟ وهل نقد أى اجراء لمواظبه للأقاليم عن طريق وضع برنامج عمل عامّ لكل اقليم مستمداً من "البرنامج العام" ،

(١) السجلات الرسمية للهيئة الصحية العالمية ، أغسطس ١٩٧١ ، صفحات ٧٢-٨١ ، وثيقة الجمعية العمومية رقم ج ع-٢٤/أ/١ - ١٨ مارس ١٩٧١ .

وهل قدّم أيّة وثائق ذات قيمة ومتّسقة مع روح "البرنامج العام الخامس"؟ وإلى أي مدى،
وينوع خاص، بأيّ قدر سعت اللجان الاقليمية لضمان أن تتفق البرامج الاقليمية مع
أهداف برنامج العمل الخامس؟

(ب) الجمعية العمومية للصحة العالمية، والمجلس التنفيذي، واللجان الاقليمية

ربما تكون - بمداولاتها وقراراتها اللاحقة لقرار البرنامج الخامس - قد وجّهت برنامج
الهيئة في اتجاهات أقلّ مطابقة لهذا البرنامج العام. وعندما يكون تنفيذ قرارات الجمعية
العمومية أو المجلس التنفيذي التي صدرت بعد اقرار البرنامج الخامس قد أدّى إلى
أنشطة - أو أنشطة مرتقبة - لم ينصّ عليها أو تمنح أولويّة في هذا البرنامج، فمن
المؤكّد ألاّ يكون للنقد أساس. ولكنّه من المهم مراعاة هذه الحقيقة لدلالاتها على سرعة
تطور بعض المشكلات، أو بعض القصور في تدبّر عواقب البرنامج العام، أو تغيير نفس
سلوك الاجتماعات التي تتولّى المداولات.

(ج) هل أدّت نتائج لجان الخبراء، والجماعات العلمية، والمؤتمرات، والحلقات
الدراسية، وجماعات العمل، الخ ٠٠ التي عقدت منذ عام ١٩٧١، أيضا، إلى تحوّل عن
برنامج العمل العام الخامس؟

(د) اللائحة الداخلية للسكترارية (أجهزة اعداد البرامج المفصّلة والعلاقات بين المركز
الرئيسي والمكاتب الاقليمية، الخ ٠٠) قد يكون لها تأثير على امكانية تطابق برامج
الهيئة والبرنامج العام الخامس.

(هـ) نقص الاعتمادات المالية بالميزانية يقلل عدد البرامج وحجمها وبالتالي يؤخّر
تحقيق أهداف معيّنة. وإنّه لمن المهمّ التحقق مما إذا كانت الأهداف التي لم
يعتمدها المجلس التنفيذي هي دائما ذات الأولوية المنخفضة.

(و) على العكس من ذلك، يمكّن تيسّر الاعتمادات المالية الاضافية بالميزانية من
زيادة عدد وحجم البرامج. وينبغي اجراء بحث فيما إذا كان تخصيص الاعتمادات المالية
الاضافية بالميزانية لبرامج الهيئة، وخاصة حيثما تكون هذه الاعتمادات كبيرة بالمقارنة

بإتمادات الميزانية المخصصة لنفس الأنشطة ، قد أدى الى تعديلات في الاتجاهات والأهداف والوسائل ، وبالتالي تسبب في أن تنحرف البرامج المستفيدة من هــ هذه الاعتمادات عن الأسس الموضوعية في "البرنامج الخامس" . ولاشك في أهمية المقارنة في هذا المجال بين أثر الاعتمادات المقدمة من اليونيسيف ، وتلك التي حصل عليها من صندوق الأمم المتحدة للتنمية ، دون اغفال حساب الاعتمادات المالية الاضافية الأخرى بالميزانية .

(ز) المعونات الثنائية والمتعددة الأطراف تثير أيضا مشكلات في الحقل الذي تعنى به ، سواء كانت هذه المعونات ، أو لم تكن ، منسقة مع المعونة التي تقدمها الهيئة . وفي الحالة الأولى ، تكون المشكلات من نفس النوع المشار اليه في الفقرة (و) . أما في الحالة الأخيرة ، فهناك خطر كبير في أن تكون معونة الهيئة غير كافية لتوجيه وضع البرامج الصحية للبلدان في الاتجاه الذي يؤيده "البرنامج الخامس" ، ومن ثم فإنها لن تحقق الأهداف التي حددها "البرنامج" .

(ح) لنفس السبب ، رغم الفارق الكبير ، ينبغي أن ننظر فيما للوكالات المتخصصة الأخرى التابعة للأمم المتحدة والوكالة الدولية للطاقة الذرية من أثر على تنفيذ "البرنامج الخامس" في الحقل الذي ترتبط فيه أنشطة الهيئة ارتباطا وثيقا بأنشطة هــ هذه الوكالات .

(ط) البلدان المنتفعة نفسها قد تخلق أوضاعا يمكن أن تسفر عن عقبات تعترض سبيل التنفيذ الصحيح "للبرنامج العام" . كما أن الطلبات التي تقدمها البلدان قد توجه الى أهداف تختلف عن أهداف "البرنامج العام" أو تستلزم استخدام وسائل غير تلك التي يؤيدها "البرنامج" . ومن ثم يبرز سؤال ، في ضوء كافة الظروف المصاحبة ، عما اذا كان لموظفي الهيئة سلطة الرفض . إلا أن هناك عقبات كثيرة أخرى هي : النقص الذريع في الموارد ، والوضع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للسكان ، وعدم القدرة على استيعاب معونة الهيئة طبقا للمعايير التي أعلنها البرنامج أو معارضة الحكومة في الاستجابة لهذه المعايير ، والسياسة الصحية للحكومة ، وتناقض أهداف الخطة العامة للتنمية الاجتماعية

والاقتصادية للبلد مع أهداف "البرنامج الخامس" ، والمشاكل القومية ذات الأثر الخطيرة على البرنامج الصحي مثل الحروب والاضطرابات الداخلية وعدم استقرار الحكومة والكوارث الطبيعية (الأعاصير ، والفيضانات ، والقحط الشديد) الخ .

(٥) أخيرا ، الأحداث الدولية مثل تقلبات العملة ، والتضخم العالى ، والغلاء أو عدم كفاية أمن بعض المواد الخام ، قدمت مؤخرا أمثلة للعقبات الكبرى التي تعترض سبيل تنفيذ برامج الهيئة .

نقاط للنظر من قبل اللجنة الإقليمية

عند النظر في تنفيذ البرنامج في مستوى البلد ، يكون من المفيد التعرف على رأى الدول الأعضاء بشأن مدى ما لبرنامج العمل العام للهيئة من تأثير على تشكيك البرنامج الصحي للدول الأعضاء . فإذا كان الأثر ضئيلا ينبغي البحث عن أسباب ذلك ، وما إذا كانت تلك الأسباب متأصلة في البرنامج العام نفسه أم أنها تنوقف على القدرات الوطنية على مواجهة هذه الأهداف العريضة للبرنامج مع الواقع القومى . وبالطبع ، لا يمكن اغفال تأثير الظروف غير المتوقعة . ولعل هذا الاستعراض يكشف عما للهيئة من تأثير على السياسات الصحية القومية ، ويوضح الى أى مدى ترتبط البلدان ، في الواقع ، بالتزامات فيما يتعلق ببرنامج الهيئة .

وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أيضا الأسلوب الذي تربط به اللجان الإقليمية برامجها الإقليمية بأهداف "برنامج العمل العام" وتماثل هذه البرامج طبقا لروح هذا "البرنامج العام" . وأخيرا ، يمكن إجراء تقييم لتأثير المجلس التنفيذى والجمعية العمومية للصحة العالمية على تشكيل برامج معينة طبقا للبرنامج العام ، ودور السكرتارية فيما يتعلق بما تحويه قرارات البرامج النوعية التي تصدرها الأجهزة الواضحة لسياسة الهيئة .

وستعاون تعليقات اللجنة الإقليمية بشأن تأثير المنظّمات الأخرى ، والوكالات الممولة ، والوكالات الثنائية ومتعددة الأطراف ، على توازن برنامج عمل الهيئة في مستوى البلد .

وينبغي أيضا استعراض محتوى برنامج العمل العام الخامس نفسه حيث أنه يضم بياناً طويل الأمد بالأهداف كما أنه أكثر ارتباطاً بالبرنامج . فهل كانت أهداف المدير العام ذات صبغة عامة جداً ، ومن ثم فهي عرضة لتفسير واسع للغاية ؟ وهل كانت مثالية للغاية وبالتالي غير واقعية ؟ وهل كان في الامكان تحديد أولويات أكثر نوعية ؟ وهل لمثل هذه المرتبة من الأولوية العالمية صلاحية في الظروف الصحية المتغيرة في جميع أنحاء العالم ؟ وهل اجراءات اعداد البرنامج " مرنة بما فيه الكفاية بحيث تسع بتبلور معقول للأهداف العالمية ؟

ملحق

مشروع قائمة أسئلة من أجل موظفي الهيئة

كل موظف يشترك في الدراسة الاستقصائية يمكنه أن يحاول تجميع ملاحظاته واقترحاته حول المسائل المبسطة أدناه (ما يطلق عليه تعبير أهداف هو كل ما تتضمنه البيانات التي تتناول كل هدف من الأهداف الأربعة الرئيسية التي يقرها البرنامج العام الخامس) . وعند ما يوضح الأسباب التي من أجلها لم يتبع البرنامج الخامس ، ينبغي أن يحاول بيان ما اذا كانت هذه الأسباب لم تكن متوقعة في وقت اعداد البرنامج العام ولم يمكن تذليلها ، وكذلك اذا كان هناك تبرير لها ، وهو ما قد يحدث في بعض الأحيان .

وفيما يلي الأسئلة الرئيسية التي يرغب في الرد عليها :

- ١- ما هي الأهداف الرئيسية والخاصة المضمنة في البرنامج العام الخامس ، والتي تنسجم مع مجال نشاطكم ؟
- ٢- هل بدا لكم أن البرنامج العام الخامس " مرشد مفيد وكاف لتحديد ووضع برامج أنشطة الهيئة في حقل عملكم ؟ وهل طبيعته العامة جدا والعريضة جدا وعدم بيان الأولويات بوضوح بين الأهداف الخاصة الواردة به ، كانت مصدر صعوبات لكم أم لا ؟
- ٣- هل معايير اختيار المشروعات الجديدة بمعونة الهيئة والوسائل المبيّنة في البرنامج الخامس لتحقيق الأهداف المحددة بدت لكم مرضية أم لا ؟ وما هي أسباب ذلك ؟
- ٤- ما هي الاجراءات التي حاولتم بها ، في ضوء اختصاصاتكم ، تحقيق الأهداف الخاصة التي حددها لكم البرنامج العام الخامس ؟ وهل حاولتم ، بنوع خاص ، تحديد هذه الأهداف بدقة أكثر مما ورد في البرنامج الخامس ؟ هل أنتم راضون عن الاجراءات المستخدمة ؟ وهل من الأوفق تعديلها ، واذا كان الأمر كذلك ، كيف ؟

- ٥- هل الأنشطة التي أنتم مسؤولون عنها قد وجّهت أو سوف توجّه (في عام ١٩٧٥) حسب توجيهات الأهداف المحددة في "البرنامج العام الخامس" ونحو تحقيقها ؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك بالنسبة لبعضها فما هي أسباب ذلك ؟
- ٦- هل الأنشطة المنفّذة أو المخطّطة كلّها ذات أولوية بالمقارنة بتلك التي لم تباشر؟ وإذا كان الجواب بالنفي فما هي أسباب تفضيل الأنشطة غير ذات الأولوية ؟