



**Всемирная организация
здравоохранения**

Европейское региональное бюро

Европейский региональный комитет

Шестьдесят седьмая сессия

Будапешт, Венгрия, 11–14 сентября 2017 г.

Пункт 5(с) предварительной повестки дня

EUR/RC67/10

+EUR/RC67/Conf.Doc./5

1 августа 2017 г.

170677

ОРИГИНАЛ: АНГЛИЙСКИЙ

На пути к обеспечению устойчивых кадров здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ: рамочная основа для действий

В документе представлена рамочная основа для действий по обеспечению устойчивых кадров здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ.

В рамочной основе для действий была осуществлена адаптация *Глобальной стратегии для развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 г.* к условиям Региона. Общая цель рамочной основы для действий заключается в ускорении прогресса в области выполнения задач охраны здоровья населения, сформулированных в политике Здоровье-2020, и достижения более долгосрочных целей здравоохранения, стоящих перед государствами-членами в Европейском регионе, путем устойчивого обеспечения преобразованных и эффективных трудовых ресурсов здравоохранения в рамках укрепленных систем здравоохранения. В документе излагаются ключевые стратегические задачи для государств-членов в Регионе, предлагаются варианты мер политики и способы их реализации, а также приводятся рекомендации для лиц, формирующих политику здравоохранения, лиц, занимающихся планированием, аналитиков и других специалистов, отвечающих за вопросы, связанные с кадрами здравоохранения.

Рамочная основа для действий по обеспечению устойчивых кадров здравоохранения выносится на рассмотрение и утверждение Европейского регионального комитета ВОЗ на его шестьдесят седьмой сессии.

Содержание

	Стр.
Введение.....	3
Исходные сведения: стратегический контекст.....	5
Общая цель рамочной основы	8
Применение рамочной основы: стратегические задачи.....	8
Стратегическая задача 1: образование и эффективность работы	9
Стратегическая задача 2: планирование и инвестиции.....	10
Стратегическая задача 3: наращивание потенциала.....	10
Стратегическая задача 4: анализ и мониторинг.....	11
Факторы, содействующие практическим действиям.....	11
Сильное лидерство на национальном уровне	12
Формирование политики, планирование и анализ ситуации на рынке труда с опорой на фактические данные: пособие по вопросам обеспечения устойчивых кадров здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ.....	12
Стратегический подход к управлению изменениями	15
Политическая приверженность	15
Сквозные вопросы общего характера	16
Сферы ответственности ВОЗ	17
На глобальном уровне	17
На региональном уровне	17
Рекомендации для других заинтересованных сторон и международных партнеров	17
Реализация	18
Приложение. Контрольные этапы, изложенные в <i>Глобальной стратегии для развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 г.</i>	20

Введение

1. Трудовым ресурсам здравоохранения предстоит сыграть решающую роль в преодолении проблем здравоохранения XXI века, связанных с демографическими, эпидемиологическими и технологическими изменениями, а также вызванных конфликтами и природными и антропогенными катастрофами. Работники здравоохранения должны находиться на переднем крае борьбы с этими проблемами, уменьшая воздействие социальных детерминант здоровья и обеспечивая укрепление здоровья граждан, профилактику заболеваний и предоставление ориентированных на нужды людей услуг здравоохранения на протяжении всего цикла оказания помощи.
2. Оказание эффективных услуг здравоохранения и эффективной помощи в Европейском регионе ВОЗ может быть обеспечено в полной мере только при наличии устойчивых и жизнестойких трудовых ресурсов здравоохранения, преобразованных благодаря новым знаниям, навыкам, ценностным ориентирам, этическим принципам и моделям поведения для работы над преодолением давно существующих, еще только намечающихся и новых проблем здравоохранения. Инвестиции в трудовые ресурсы здравоохранения – один из ключевых факторов, содействующих укреплению систем здравоохранения в Европейском регионе.
3. Достижение устойчивости трудовых ресурсов здравоохранения может рассматриваться как динамичный процесс, который требует широкой направленности проводимой политики на обеспечение и поддержание наличия трудовых ресурсов, которые более всего отвечают выявленным потребностям населения в услугах здравоохранения. Направленность реализуемых стратегий и процесса планирования должна отражать национальные приоритеты, имеющиеся ресурсы и принятые международные обязательства, а также учитывать межрегиональные, межстрановые и межсекторальные миграционные потоки персонала.
4. Для того чтобы обеспечить наличие преобразованных и устойчивых трудовых ресурсов здравоохранения в государствах-членах, необходимо будет реализовать эффективные меры политики в различных секторах, включая секторы здравоохранения, социальной помощи, социального обеспечения, образования, финансов, труда и международных отношений. В межсекторальные процессы должны быть вовлечены государственный и частный секторы, гражданское общество, профсоюзы, ассоциации работников здравоохранения, регулирующие органы и учреждения, занимающиеся обучением и подготовкой кадров. Такой подход потребует национального лидерства, крепкой политической приверженности, а также эффективных партнерств и сотрудничества между организациями, секторами и странами на региональном и глобальном уровнях. Он также должен основываться на признании того факта, что трудовые ресурсы состоят из отдельных работников здравоохранения, обладающих личными и профессиональными правами и обязанностями.
5. Хотя в последние годы государства-члены в Европейском регионе достигли определенного прогресса в этой области, многие трудности, связанные с кадровыми ресурсами здравоохранения (КРЗ), необходимо преодолеть в полном объеме, для того чтобы добиться от трудовых ресурсов оптимальной отдачи. К такого рода трудностям относятся: дисбаланс спроса и предложения, гендерное неравенство и гендерный дисбаланс, обеспечение адекватной профессионально-квалификационной структуры персонала, неравномерное географическое распределение кадров, пробелы в качестве,

обеспечение достойных условий работы, а также улучшение процессов найма и закрепления персонала. Кроме того, ограниченное финансирование будет оказывать все большее давление на лиц, принимающих решения, во многих государствах-членах по мере того, как они будут работать над преодолением этих трудностей, связанных с трудовыми ресурсами здравоохранения.

6. Две новые глобальные стратегические инициативы – *Глобальная стратегия для развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 г.*¹ (2016 г.) и документ "Работа в интересах здоровья и развития: инвестиции в трудовые ресурсы здравоохранения"² (2016 г.) – создают уникальную возможность для сдвига парадигмы в кадровой политике здравоохранения и усиливают ключевое направление Таллиннской хартии "Системы здравоохранения для здоровья и благосостояния"³ (2008 г.). Государства-члены могут использовать эти стратегические направления и фактические данные, собранные для Комиссии высокого уровня ООН, чтобы на их основе разработать такой подход к обеспечению устойчивости кадровых ресурсов, в рамках которого последние будут рассматриваться как объект важнейших инвестиций, а не как затратная статья, что позволит обеспечить более эффективное предоставление услуг здравоохранения, а также улучшение состояния здоровья, повышение уровня благополучия и экономического процветания населения.

7. Настоящая рамочная основа для действий по обеспечению устойчивости трудовых ресурсов здравоохранения была разработана Региональным бюро с целью поддержки государств-членов в Европейском регионе ВОЗ в достижении прогресса в сфере обеспечения устойчивых кадров здравоохранения путем работы над стратегическими задачами, изложенными в Глобальной стратегии, а также адаптации их к особенностям Региона. Резюме рамочной основы представлено на рис. 1.

8. Рамочная основа носит широкий и всеобъемлющий характер и охватывает полный круг вопросов, касающихся КРЗ, с особым акцентом на системы, организации и индивидов (см. Вставку 1).

Вставка 1. Что представляют собой трудовые или кадровые ресурсы здравоохранения (КРЗ)?

Статистическое бюро Европейского союза (Евростат), Международная организация труда (МОТ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и ВОЗ работают над постепенной стандартизацией имеющихся определений "трудовых ресурсов здравоохранения", чтобы максимально охватить различные элементы данного понятия. Всем государствам-членам необходимо удостовериться в том, что проводимый ими анализ и принимаемые меры политики основываются на всеобъемлющем определении их собственного рынка труда и трудовых ресурсов в сфере здравоохранения.

¹ Глобальная стратегия, опубликованная ВОЗ, в первую очередь направлена на разработчиков планов и лиц, формирующих политику, в государствах-членах ВОЗ, но ее содержание имеет ценность для всех соответствующих заинтересованных сторон в сфере обеспечения трудовых ресурсов здравоохранения.

² Документ "Работа в интересах здоровья и развития: инвестиции в трудовые ресурсы здравоохранения" является докладом Комиссии высокого уровня ООН по занятости в сфере здравоохранения и экономическому росту.

³ В Таллиннской хартии государства-члены в Европейском регионе ВОЗ взяли на себя обязательство улучшать состояние здоровья населения путем укрепления систем здравоохранения, что также охватывает задачу обеспечения трудовых ресурсов здравоохранения.

В *Глобальной стратегии для развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 г.* и, следовательно, в Европейской рамочной основе используется широкое и всеохватывающее определение КРЗ, которое включает всех работников, задействованных в оказании услуг здравоохранения, охране общественного здоровья и смежных с этим областях, а также работников, которые оказывают поддержку такого рода деятельности. Это широкое понятие, как правило, охватывает следующих лиц (но при этом не ограничивается ими): специалисты здравоохранения, другие медицинские и социальные работники, лица, осуществляющие неформальный уход за пациентами, вспомогательный персонал, административные сотрудники и руководители. Эти лица могут работать как в одном, так и в разных типах учреждений, например, в службах общественного здравоохранения, учреждениях первичной медико-санитарной помощи и организациях, предоставляющих помощь вне медицинских учреждений, учреждениях, оказывающих услуги длительного ухода, учреждениях, оказывающих вторичную и третичную медицинскую помощь, или же могут выполнять вспомогательные функции в этих учреждениях.

9. Настоящая рамочная основа, сопровождаемая пособием, в которое входят соответствующие стратегии, инструменты планирования и примеры из практики, состоит из трех разделов:

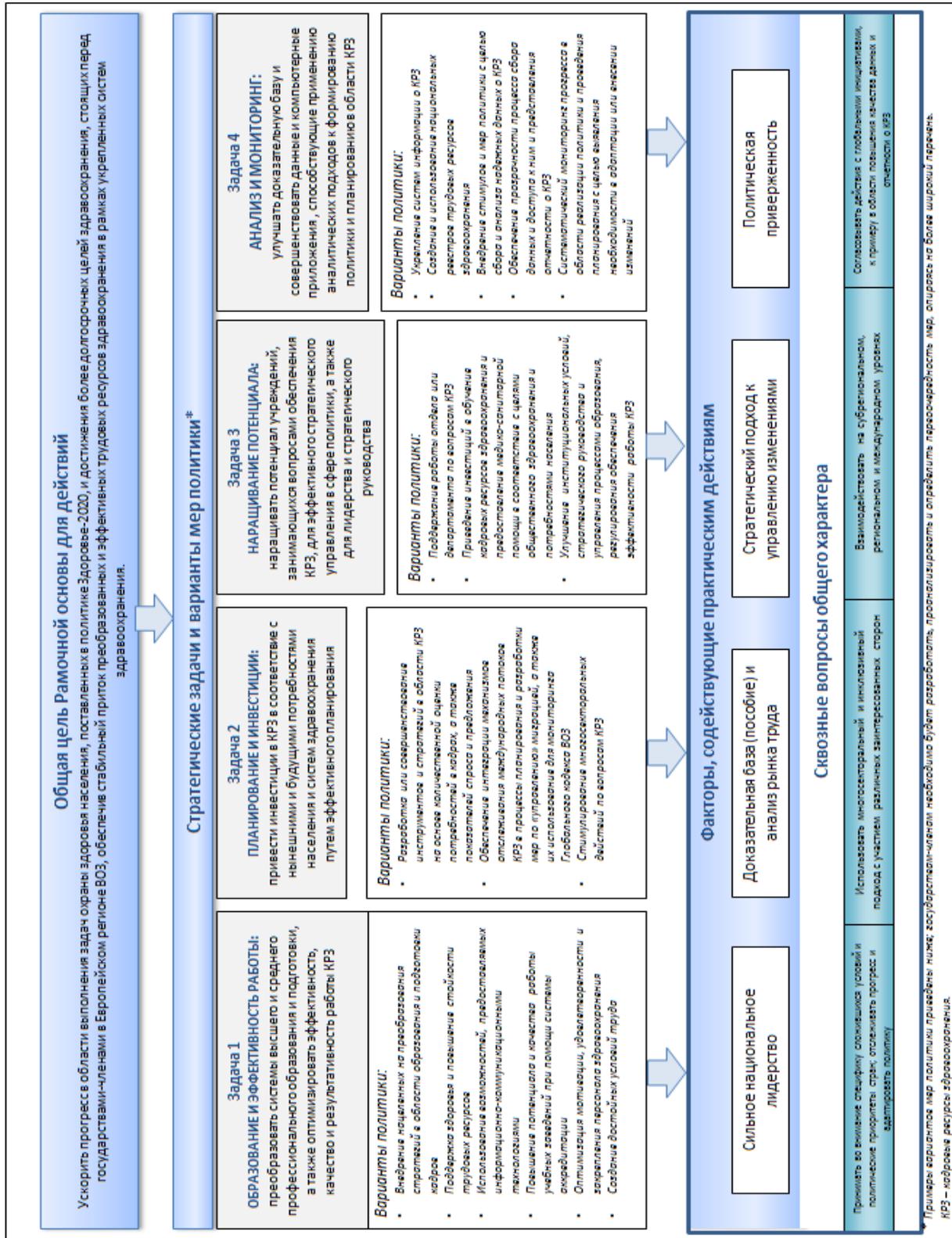
- общая цель рамочной основы, где особое внимание уделяется согласованию Глобальной стратегии с особенностями ситуации в Регионе;
- четыре стратегические задачи и связанные с ними варианты мер политики для рассмотрения государствами-членами в качестве возможных практических шагов;
- важнейшие содействующие факторы и сквозные вопросы общего характера, призванные помочь государствам-членам в применении рамочной основы.

10. Европейское региональное бюро провело процесс широких консультаций с руководящими органами и другими заинтересованными сторонами по проекту рамочной основы. Данный процесс включал проведение совещаний экспертных групп, организацию онлайн-консультаций и обращение за советом к другим заинтересованным сторонам из разных уголков Европейского региона.

Исходные сведения: стратегический контекст

11. В 2015 г. государства-члены ООН единогласно утвердили комплекс целей, направленных на ликвидацию нищеты, обеспечение здоровья и благополучия, защиту планеты и обеспечение экономического процветания для всех в рамках новой Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. В каждую из 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР) входят конкретные задачи, которые должны быть выполнены к 2030 г., при этом многие из этих задач прямо или косвенно связаны с вопросами обеспечения трудовых ресурсов здравоохранения.

Рисунок. 1. Резюме рамочной основы для действий по обеспечению устойчивых кадров здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ



12. *Глобальная стратегия для развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 г.*, разработанная с опорой на Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в качестве концептуальной основы, была единогласно утверждена государствами-членами в резолюции WHA69.19, принятой на Шестидесят девятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2016 г.; в ней государствам-членам настоятельно предлагается применять интегрированный подход к решению проблем, связанных с развитием трудовых ресурсов здравоохранения на национальном и международном уровнях. Такой интегрированный подход учитывает комплексные условия, складывающиеся на рынке трудовых ресурсов здравоохранения, и опирается на применение контрольных этапов, которые нужно будет выполнить к 2020 г. и 2030 г. (см. Приложение 1) и при помощи которых будет оцениваться достигнутый прогресс.

13. В Глобальной стратегии изложены четыре задачи для государств-членов:

- оптимизировать трудовые ресурсы здравоохранения для ускорения прогресса на пути к обеспечению всеобщего охвата населения услугами здравоохранения и достижению ЦУР;
- понять будущие потребности систем здравоохранения и подготовиться к ним, используя растущий спрос на рынке труда в сфере здравоохранения для максимального увеличения количества рабочих мест и экономического роста;
- создать институциональный потенциал для выполнения этой повестки дня;
- укреплять базу данных о КРЗ для проведения анализа и мониторинга, а также для обеспечения подотчетности в рамках осуществления национальных стратегий и с целью содействия работе глобального механизма мониторинга и подотчетности⁴.

14. Как подчеркивалось во введении, в рамочной основе для действий эти четыре стратегические задачи были адаптированы к особенностям ситуации в Регионе. В рекомендациях Комиссии высокого уровня ООН по занятости в сфере здравоохранения и экономическому росту⁵ основной акцент делается на предлагаемых решениях, которые призваны преобразовать трудовые ресурсы здравоохранения путем внедрения вспомогательных мер политики с целью достижения ЦУР. С целью практического осуществления данных рекомендаций Международная организация труда (МОТ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и ВОЗ разработали совместный межсекторальный пятилетний план действий по вопросам занятости в сфере здравоохранения и инклюзивному экономическому росту (2017–2021 гг.), который был принят на Семидесятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2017 г. в резолюции WHA70.6.

15. С учетом целей преобразования системы предоставления услуг здравоохранения и перехода к всеобщему охвату услугами здравоохранения, в этих двух ключевых глобальных стратегических инициативах в области КРЗ (Глобальная стратегия и доклад "Работа в интересах здоровья и развития: инвестиции в трудовые ресурсы

⁴ Для получения полной информации о механизме мониторинга и подотчетности государствам-членам необходимо ознакомиться с Приложением 3 к Глобальной стратегии.

⁵ Рекомендации Комиссии высокого уровня по занятости в сфере здравоохранения и экономическому росту были утверждены на Семьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в декабре 2016 г. в резолюции 71/159.

здравоохранения") делается акцент на том, что политика в отношении трудовых ресурсов здравоохранения должна быть объединена с политикой в отношении услуг здравоохранения и охраны общественного здоровья. Политика Здоровье-2020 задает необходимое направление для стратегического преобразования услуг здравоохранения в Европейском регионе: введение инклюзивных моделей помощи; ориентированный на нужды людей подход; переориентация систем здравоохранения на совместное оказание первичной медико-санитарной помощи силами многопрофильных бригад; реализация потенциала внедрения технологических инноваций, таких как электронное здравоохранение.

Общая цель рамочной основы

16. Общая цель рамочной основы для действий заключается в ускорении прогресса в области выполнения задач охраны здоровья населения, сформулированных в политике Здоровье-2020, и достижения более долгосрочных целей здравоохранения, стоящих перед государствами-членами в Европейском регионе, путем устойчивого обеспечения преобразованных и эффективных трудовых ресурсов здравоохранения в рамках укрепленных систем здравоохранения. Настоящая рамочная основа опирается на Глобальную стратегию и доклад "Работа в интересах здоровья и развития: инвестиции в трудовые ресурсы здравоохранения" и согласуется с положениями этих документов. Она предназначена для государств-членов и других заинтересованных сторон.

17. В рамочной основе содержатся рекомендации для лиц, формирующих политику здравоохранения, лиц, занимающихся планированием, и аналитиков, а также других специалистов, отвечающих за вопросы, связанные с кадрами здравоохранения. Документ сопровождается пособием, обеспечивающим доступ к актуальным инструментам оценки, анализа ситуации, выработки политики и планирования, а также к аналитическим методам и примерам передового опыта. В пособии используется многосекторальный подход, и оно структурировано таким образом, чтобы с его помощью государства-члены и другие заинтересованные стороны могли находить, анализировать и внедрять меры политики, планы, стратегии и инструменты, которые будут способствовать выполнению четырех стратегических задач.

Применение рамочной основы: стратегические задачи

18. Государства-члены в Европейском регионе могут добиться прогресса на пути к обеспечению устойчивых кадров здравоохранения, работая над решением четырех стратегических задач, сформулированных в Глобальной стратегии, которые были адаптированы к условиям Региона, а именно:

- преобразовать систему обучения и оптимизировать эффективность работы
- согласовать планирование и инвестиции
- наращивать потенциал
- усовершенствовать механизмы анализа и мониторинга.

19. Более подробно эти четыре стратегические задачи рассматриваются ниже. Они в общих чертах показывают, каким образом государства-члены могут разработать более комплексный и адаптируемый подход к преодолению трудностей в области обеспечения КРЗ. В Глобальной стратегии содержатся контрольные этапы, позволяющие государствам-членам отследить прогресс, который будет достигнут к двум контрольным датам: 2020 г. и 2030 г. Эти контрольные этапы перечислены в Приложении 1. Государства-члены могут использовать данную рамочную основу для анализа своих политических приоритетов и применять пособие для оценки сложившейся у них ситуации и выявления фактических данных и успешных методов работы с целью реализации преобразующих мер политики в области обеспечения трудовых ресурсов здравоохранения. Они также могут использовать контрольные этапы как один из инструментов отслеживания прогресса на пути к обеспечению устойчивости трудовых ресурсов здравоохранения и представления отчетности о прогрессе в данной области.

Стратегическая задача 1: образование и эффективность работы

20. Стратегическая задача 1 заключается в преобразовании системы высшего и среднего профессионального образования и подготовки, а также в оптимизации эффективности, качества и результативности работы КРЗ с помощью опирающихся на фактические данные мер политики, с тем чтобы содействовать здоровому образу жизни и благополучию, действительному всеобщему охвату услугами здравоохранения, а также повышению жизнестойкости и укреплению систем здравоохранения на всех уровнях.

21. Существует целый ряд вариантов политики для государств-членов, направленной на повышение качества обучения и эффективности работы трудовых ресурсов здравоохранения. К ним, помимо прочего, относятся:

- (а) расширение доступности преобразующего, высококачественного высшего и среднего профессионального образования и подготовки, а также непрерывного обучения на протяжении всей жизни, с тем чтобы все работники здравоохранения обладали навыками, которые соответствуют потребностям населения в услугах здравоохранения, и могли полностью реализовать свой профессиональный потенциал;
- (б) обеспечение развития системы образования и обучения кадров здравоохранения, которая позволяет согласовать системные и индивидуальные потребности для того, чтобы соответствовать национальным требованиям в отношении лидерства, здравоохранения, охраны общественного здоровья и оказания помощи;
- (в) использование информационно-коммуникационных технологий для поддержки процесса проведения преобразующего обучения и повышения эффективности работы кадров здравоохранения;
- (г) повышение потенциала и качества работы учебных заведений при помощи системы аккредитации;
- (д) поддержка эффективности работы кадров здравоохранения, уровня их мотивации и удовлетворенности и показателей закрепления и благополучия кадров путем

содействия их достойному труду (по определению МОТ)⁶ и поддержания положительной рабочей среды.

Стратегическая задача 2: планирование и инвестиции

22. Стратегическая задача 2 призвана привести инвестиции в КРЗ в соответствие с актуальными и будущими потребностями населения и систем здравоохранения путем эффективного планирования. Для этого необходимо принять во внимание динамику рынка трудовых ресурсов здравоохранения и рассмотреть имеющиеся подходы к более оптимальному согласованию планирования и вложения средств в трудовые ресурсы с приоритетами в области оказания услуг. Это также приведет к необходимости использования подходов к планированию, позволяющих устранить выявленный дефицит кадров, а также улучшить распределение работников здравоохранения и их профессионально-квалификационную структуру.

23. Варианты мер политики, которые государствам-членам следует рассмотреть применительно к инвестиционным подходам и к эффективному планированию КРЗ, включают:

- (а) стимулирование инвестиций в создание достойных рабочих мест в секторе здравоохранения – в особенности для лиц женского пола и молодежи – с учетом необходимых навыков, необходимой численности персонала и мест, где такие сотрудники необходимы;
- (б) проведение комплексного анализа рынка труда с целью разработки соответствующих мер политики и стратегий;
- (в) разработка инструментов и планов на основе количественной оценки потребностей в кадрах, а также показателей спроса и предложения для предполагаемых вариантов развития ситуации в будущем;
- (г) стимулирование многосекторальных действий и взаимодействия по вопросам согласования инвестиций в КРЗ;
- (д) разработка мер политики и инструментов проведения оценки и оптимизации необходимой профессионально-квалификационной структуры кадров;
- (е) инвестирование в долгосрочное стратегическое управление в сфере государственной политики и создание соответствующих стратегий, в частности – в отношении соблюдения прав работников женского пола.

Стратегическая задача 3: наращивание потенциала

24. Стратегическая задача 3 заключается в наращивании потенциала учреждений, занимающихся вопросами обеспечения КРЗ, для эффективного стратегического

⁶ В определении МОТ сказано: "Понятие достойного труда воплощает в себе стремления людей, связанные с их трудовой жизнью. Оно подразумевает возможность продуктивно трудиться и получать справедливое вознаграждение, работать в безопасных условиях и пользоваться социальной защитой для семьи. Достойный труд подразумевает более широкие возможности личностного развития и социальной интеграции, право людей выражать свое недовольство, объединяться в организации и участвовать в принятии решений, которые влияют на их жизнь. Он также подразумевает равные возможности для всех женщин и мужчин и равное обращение с ними" (<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>, по состоянию на 28 июня 2017 г.).

управления в сфере политики, а также для лидерства и стратегического руководства деятельностью с целью развития и сохранения устойчивых трудовых ресурсов здравоохранения.

25. Варианты политики в области наращивания потенциала, предлагаемые государствам-членам для внимательного рассмотрения, включают:

- (а) работу над тем, чтобы важность стратегического руководства, стратегического управления системой и лидерства в сфере КРЗ была четко сформулирована и ясно прописана в основах национальной политики;
- (б) поддержку работы отдела или департамента по КРЗ на соответствующем национальном и региональном уровне с достаточным потенциалом и возможностями для проведения анализа, объединения заинтересованных сторон и введения отчетности по вопросам реализации политики на уровне всей системы государственного управления;
- (в) улучшение и укрепление институциональных условий, стратегического руководства и управления процессами обучения, регулирования, аккредитации и обеспечения эффективности работы КРЗ.

Стратегическая задача 4: анализ и мониторинг

26. Стратегическая задача 4 направлена на улучшение доказательной базы, совершенствование данных и компьютерных приложений, способствующих применению аналитических подходов к формированию политики и планированию в области КРЗ. В Глобальной стратегии изложен целый ряд вариантов мер политики для государств-членов, касающихся подходов к совершенствованию механизмов сбора, представления и анализа данных о КРЗ. К ним относятся:

- (а) поддержка научно обоснованной политики и планирования путем укрепления систем информации о КРЗ и других механизмов для эффективного сбора, представления и анализа достоверных данных о КРЗ, таких как национальные реестры трудовых ресурсов здравоохранения и национальные счета трудовых ресурсов здравоохранения;
- (б) обеспечение прозрачности и доступности данных о КРЗ, а также регулярного представления таких данных;
- (в) мониторинг прогресса в области реализации политики и проведения планирования путем использования методов анализа рынка труда с целью выявления необходимости адаптации или внесения изменений в данные процессы.

Факторы, содействующие практическим действиям

27. Четыре стратегические задачи, изложенные выше, могут быть выполнены только в случае приложения усилий и внедрения механизмов, содействующих их реализации. Содействующие факторы, которые описываются ниже, подчеркивают основополагающую потребность в сильном лидерстве со стороны государств-членов и в совместно координируемых межгосударственных действиях, которые будут опираться на использование научно обоснованного пособия и анализ ситуации на

рынке труда, а также будут сопровождаться мерами по управлению изменениями и стойкой политической приверженностью.

Сильное лидерство на национальном уровне

28. Резолюция WHA69.19 настоятельно призывает государства-члены на практике реализовать Глобальную стратегию. Выполнение четырех адаптированных для Региона стратегических задач, изложенных в рамочной основе, потребует принятия межсекторальных мер и взаимодействия с государственным и частным секторами, гражданским обществом, профессиональными ассоциациями, профсоюзами, неправительственными организациями, регулирующими органами и учебными заведениями, а также принятия скоординированных общегосударственных ответных мер. Государствам-членам предлагается продемонстрировать лидерство и обеспечить наличие механизмов стратегического руководства и нормативно-правового регулирования, охватывающих вопросы эффективности работы всего сектора здравоохранения. Им также необходимо сформировать политику в отношении рынка труда таким образом, чтобы она способствовала развитию спроса на устойчивые трудовые ресурсы здравоохранения.

29. Помимо этого, государства-члены могли бы добиться определенных преимуществ, проявив сильное лидерство в области укрепления кадрового потенциала, с тем чтобы поддержать имеющиеся трудовые ресурсы здравоохранения и дать им возможность внести свой вклад в достижение всеобщего охвата населения услугами здравоохранения. Этого можно добиться при помощи анализа, прогнозирования и активного устранения разрывов между потребностями в трудовых ресурсах здравоохранения, спросом на них и предложением на рынке труда, а также при помощи наращивания институционального потенциала на субнациональном и национальном уровнях с целью эффективного стратегического руководства и лидерства в сфере обеспечения КРЗ. Государствам-членам нужно будет выделить достаточные финансовые ресурсы, чтобы поддержать осуществление преобразований и изменений и обеспечить объединение основных наборов данных о трудовых ресурсах здравоохранения для целей выработки политики, проведения планирования и ежегодного представления отчетности в рамках глобального механизма мониторинга и подотчетности⁷, а также обеспечить доказательную базу для формирования политики и проведения планирования на национальном уровне.

Формирование политики, планирование и анализ ситуации на рынке труда с опорой на фактические данные: пособие по вопросам обеспечения устойчивых кадров здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ

30. Для того чтобы обеспечить наличие преобразованных и устойчивых трудовых ресурсов здравоохранения, необходимо ориентироваться на принятие систематических и комплексных мер политики. Это требует общесистемного анализа и мышления, формируемого пониманием динамики рынка труда и связей между принимаемыми

⁷ Для получения полной информации о механизме мониторинга и подотчетности государствам-членам необходимо ознакомиться с Приложением 3 к Глобальной стратегии.

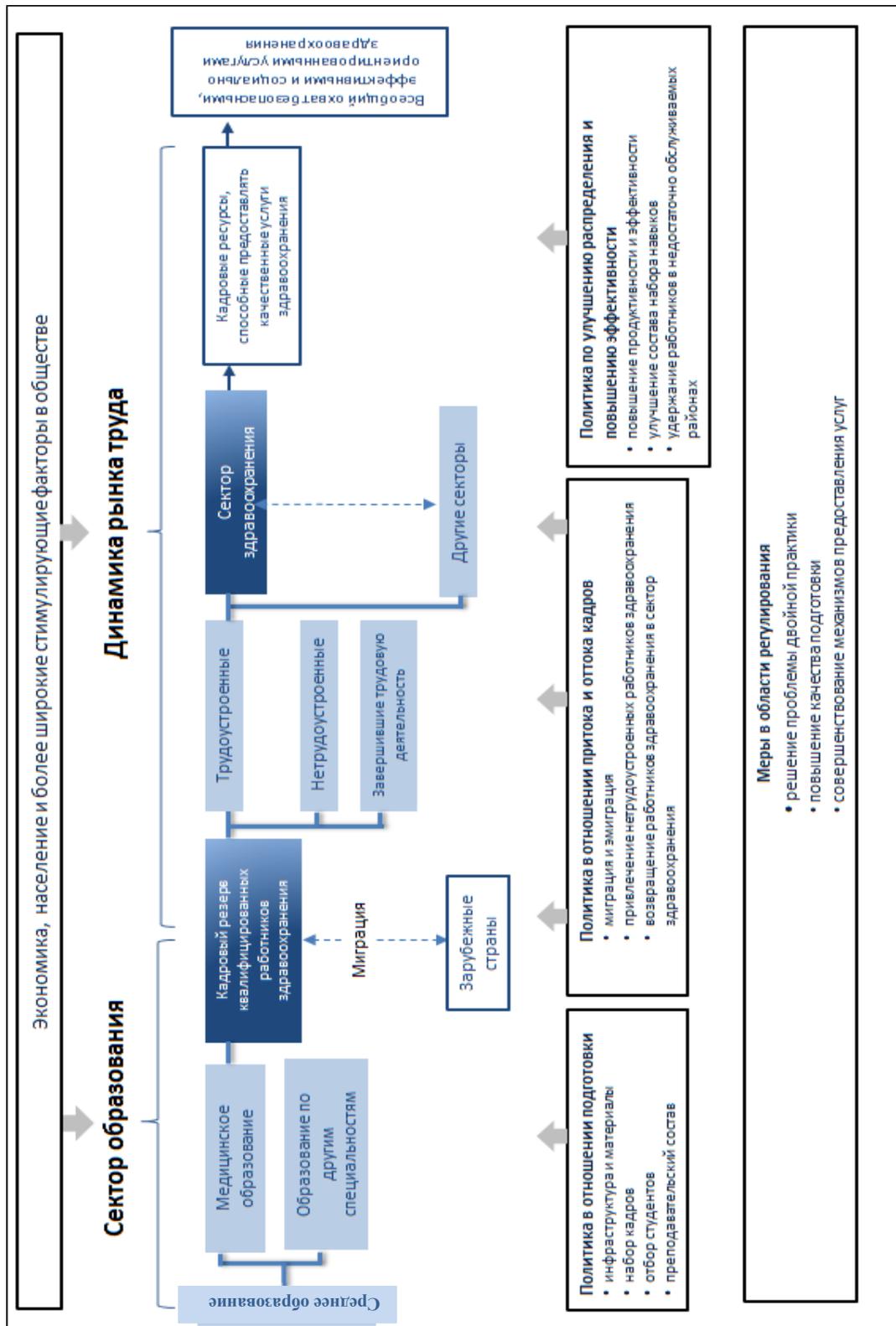
мерами политики и поддерживаемого применением соответствующих стратегий, а также инструментов планирования и анализа.

31. На рис. 2 представлены основные элементы подхода к анализу рынка труда. На нем особо подчеркивается наличие многочисленных вариантов мер политики на различных этапах цикла, наблюдаемого на рынке труда, а также отмечается острая потребность в обеспечении согласованности реализуемых мер. Анализируя различные варианты мер кадровой политики в сфере здравоохранения на предмет их практического внедрения, государства-члены и другие заинтересованные стороны должны иметь возможность принимать осознанные и согласованные стратегические решения, учитывая все аспекты подготовки, рабочего цикла, потоков, неравномерного распределения и нерационального использования трудовых ресурсов. Одним словом, им необходимо в полной мере учитывать динамику, складывающуюся на рынке трудовых ресурсов здравоохранения.

32. Пособие (см. Вставку 2) будет помогать государствам-членам и другим заинтересованным сторонам в реализации рамочной основы для действий и в проведении связанного с ней анализа рынка труда.

33. Пособие опирается на широкий ряд актуальных ресурсов и материалов, таких как исследования и рекомендации ВОЗ, наработки программы Европейского союза "Совместные действия по планированию и прогнозированию трудовых ресурсов здравоохранения", группы экспертов Европейской комиссии по трудовым ресурсам здравоохранения в Европе, ОЭСР, а также анализ примеров из практики стран и другие исследовательские и аналитические источники. Оно содержит справочные материалы, помогающие оценивать нынешнее положение дел в сфере КРЗ и сосредотачивать нормативно-правовые меры и практические действия на тех направлениях, которые соответствуют приоритетам и особенностям ситуации отдельных государств-членов.

Рисунок 2. Нормативно-правовые рычаги и рынок трудовых ресурсов здравоохранения
Источник: составлено на основе *Глобальной стратегии для развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 г.*



Вставка 2: Пособие по вопросам обеспечения устойчивых кадров здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ

Пособие, основной упор в котором сделан на фактические данные, непосредственно отражающие ситуацию в Регионе, обеспечивает государствам-членам и другим заинтересованным сторонам структурированный доступ к эффективным стратегиям, инструментам планирования и примерам из практики в сфере КРЗ.

Пособие служит опорой для четырех стратегических задач рамочной основы:

- образование и эффективность работы
- планирование и инвестиции
- наращивание потенциала
- анализ и мониторинг.

Материалы, представленные в пособии, подразделяются на следующие категории:

- международные/национальные стратегические документы по КРЗ
- инструменты анализа, планирования и управления
- анализ примеров из практики
- научные исследования и оценка.

Стратегический подход к управлению изменениями

34. Эффективное стратегическое руководство и лидерство требуют использования доказательной базы и создания механизмов управления изменениями в системах здравоохранения, которые в том числе будут способны адаптироваться к изменяющимся условиям, приоритетам и инновациям и соответствующим образом реагировать на них. Для этого необходим не просто план, а стратегический, адаптируемый и динамичный подход к вопросам КРЗ, который должен базироваться на постоянном анализе средовых и контекстных факторов, которые влияют на эффективность работы кадров здравоохранения и предоставление услуг, а также должен учитывать уроки, извлеченные из практической деятельности.

35. В более широком смысле любой ориентированный на конкретные действия подход к обеспечению устойчивых преобразований требует эффективного управления изменениями, указания четкого направления действий посредством эффективной коммуникации, взаимодействия с заинтересованными сторонами, апробации и оценки инноваций, а также поддержания процесса реализации деятельности, проведения ее обзора и внесения корректив.

Политическая приверженность

36. Важнейшим фактором успеха будет наличие стойкой поддержки на самом высоком государственном и политическом уровне. Устойчивый подход к преодолению указанных выше трудностей в области обеспечения трудовых ресурсов здравоохранения требует, чтобы проводимая политика была ориентирована на определение наиболее оптимальных путей планирования, обучения, распределения, управления, мотивирования и вознаграждения работников здравоохранения, а также на последующее осуществление этих процессов. Мобилизация политической приверженности и финансовых ресурсов для системы здравоохранения и для такого

важного ее компонента, как трудовые ресурсы, на страновом уровне будет играть решающую роль в преодолении этих трудностей.

Сквозные вопросы общего характера

37. Помимо принятия соответствующих вспомогательных мер, при разработке преобразующего и устойчивого подхода к управлению трудовыми ресурсами здравоохранения, государствам-членам необходимо будет принять во внимание четыре всеобъемлющих соображения общего характера, которые изложены ниже.

Используемый подход должен отражать специфику сложившихся условий.

38. Государства-члены вместе с другими заинтересованными сторонами будут добиваться того, чтобы их подход к определению и реализации стратегических приоритетов отражал актуальные демографические, географические, организационные и связанные с рынком труда особенности соответствующей страны или субрегиона.

Используемый подход должен быть инклюзивным, многосекторальным и обеспечивать участие в работе различных заинтересованных сторон.

39. Наряду с тем, что государствам-членам нужно будет продемонстрировать сильное лидерство в определении направления для внедрения изменений и в общей координации процесса приоритизации мер политики и процесса стратегического руководства, им также необходимо будет рассмотреть наиболее оптимальные пути эффективного взаимодействия с другими секторами и заинтересованными сторонами и обеспечения их максимального вклада в работу. Разные заинтересованные стороны могут возглавлять процесс реализации различных мер политики и подходов. Следовательно, здесь потребуются многосекторальный подход, а участие гражданского общества, неправительственных организаций и частного сектора будет жизненно необходимым.

Эффективный подход предполагает взаимодействие на субрегиональном, региональном и международном уровнях.

40. Государствам-членам предстоит играть ведущую роль в данном процессе, и в этом им может помочь наличие благоприятных условий на международном уровне. Основные трудности в области обеспечения КРЗ являются общими для всех стран. Значительные преимущества могут быть обеспечены за счет эффективного взаимодействия с другими государствами-членами и с международными структурами (такими как Европейский союз, МОТ и ОЭСР) по вопросам устойчивости трудовых ресурсов здравоохранения в рамках субрегионального, регионального и международного диалога по вопросам политики, обмена знаниями и сотрудничества.

Используемый подход должен быть согласован с актуальными глобальными и региональными инициативами.

41. Общее стратегическое направление в Европейском регионе обеспечивается положениями политики Здоровье-2020; настоящая рамочная основа опирается на Глобальную стратегию и рекомендации Комиссии высокого уровня в качестве двух основных источников методических указаний по разработке подхода, который будет

иметь актуальное значение в условиях Региона. Дальнейшая реализация Глобального кодекса ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения также станет важнейшим элементом процесса мониторинга международной мобильности кадров здравоохранения и оказания помощи государствам-членам на пути к обеспечению устойчивых трудовых ресурсов здравоохранения.

Сферы ответственности ВОЗ

На глобальном уровне

42. В резолюции WHA69.19 ВОЗ предлагается оказывать поддержку государствам-членам в сфере реализации и мониторинга Глобальной стратегии и представлять Всемирной ассамблее здравоохранения регулярные отчеты о прогрессе в выполнении установленных в Глобальной стратегии контрольных этапов, согласуя этот процесс с отчетностью в рамках реализации Глобального кодекса ВОЗ по практике международного найма.

На региональном уровне

43. У Европейского регионального бюро будет несколько сфер ответственности, касающихся практической реализации настоящей рамочной основы. Бюро будет:

- (а) продвигать использование государствами-членами рамочной основы по мере рассмотрения ими возможных путей выполнения Глобальной стратегии и ее контрольных этапов, а также рекомендаций Комиссии высокого уровня;
- (б) отвечать за составление, поддержание и обновление пособия, с тем чтобы оно оставалось актуальным инструментом поддержки государств-членов и других заинтересованных сторон, по мере определения и решения ими приоритетных задач в области обеспечения трудовых ресурсов здравоохранения;
- (в) предоставлять государствам-членам необходимую техническую помощь в ходе определения ими собственных приоритетных задач в области обеспечения трудовых ресурсов здравоохранения на базе рамочной основы и выполнения этих задач, а также в ходе рассмотрения ими контрольных этапов Глобальной стратегии и других потенциальных показателей достигнутого прогресса;
- (г) оказывать поддержку в проведении на региональном, субрегиональном и национальном уровнях диалогов о политике в отношении вопросов обеспечения трудовых ресурсов здравоохранения, встающих перед странами в качестве важнейших приоритетных задач.

Рекомендации для других заинтересованных сторон и международных партнеров

44. Содержание рамочной основы и пособия будет актуальным и полезным и для других заинтересованных сторон в сфере обеспечения трудовых ресурсов здравоохранения, в том числе для работодателей в государственном и частном секторах, неправительственных организаций, профессиональных ассоциаций,

учреждений, которые занимаются обучением и подготовкой кадров, профсоюзов, гражданского общества, двухсторонних и многосторонних партнерств в интересах развития и международных организаций.

45. Заинтересованным сторонам рекомендуется тщательно рассмотреть эту рамочную основу и сопровождающее ее пособие в качестве информационной основы и средства формирования их вклада в эту деятельность в ходе их участия в диалогах по вопросам политики и в предоставлении другой поддержки процессу совершенствования политики и планирования в области КРЗ. К примерам такого вклада относятся:

- (а) адаптация учебными заведениями своих образовательных программ и моделей обучения таким образом, чтобы они соответствовали приоритетным задачам в области охраны здоровья населения и были согласованы с национальными стандартами (нормами) аккредитации;
- (б) достижение (на основе имеющейся информации) соглашения между работниками сферы образования, работодателями и финансовыми спонсорами о том, как провести кадровое планирование и подготовить достаточное число работников здравоохранения надлежащей квалификации или усовершенствовать их навыки, соблюдая при этом принцип гендерного равенства;
- (в) взаимодействие между профессиональными советами, ассоциациями и регулирующими органами, которые обладают актуальными данными о КРЗ, с целью обеспечения доступности надежных и исчерпывающих данных для анализа;
- (г) появление в деятельности исследователей и аналитиков акцента на оценке затратоэффективных подходов к реализации мер политики в области обеспечения КРЗ.

Реализация

46. Рамочная основа для действий и пособие призваны служить источником поддержки для государств-членов в Европейском регионе. На страновом уровне методики оценки ситуации и варианты мер политики, которые были признаны наиболее подходящими для того или иного государства-члена, следует закреплять в национальных стратегиях и планах в области здравоохранения и развития.

47. Государствам-членам необходимо будет рассмотреть наиболее оптимальные пути включения конкретных целевых ориентиров и показателей в отношении КРЗ в разрабатываемые ими национальные меры политики и стратегии. Предполагается, что существующие эффективные процессы и механизмы для обзора ситуации в секторе здравоохранения на уровне стран будут включать регулярную оценку прогресса в решении задач, связанных с трудовыми ресурсами здравоохранения, в условиях стран.

48. В Глобальной стратегии приведен механизм мониторинга и подотчетности для оценки прогресса в выполнении контрольных этапов, перечисленных в Приложении 1. В рамках глобальной подотчетности при содействии Секретариата ВОЗ будет осуществляться передовая инициатива по внедрению национальных счетов трудовых ресурсов здравоохранения, согласно которой страны будут ежегодно представлять данные по основным показателям в сфере КРЗ. Общая цель – оптимизировать

требования к отчетности для государств-членов путем постепенного повышения качества данных о КРЗ и объединения мониторинга Глобальной стратегии с мониторингом Глобального кодекса ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения и других резолюций и стратегических документов по теме КРЗ, принятых на глобальном и региональном уровне.

49. Четыре основные стратегические задачи рамочной основы проистекают из Глобальной стратегии и согласованы с положениями доклада Комиссии высокого уровня, однако при этом они были адаптированы к региональным особенностям и приоритетам, а варианты мер политики, представленные в пособии, предназначены для рассмотрения государствами-членами в Европейском регионе. Актуальность и применимость вариантов мер политики должна определяться в соответствии с конкретными реалиями каждого государства-члена, касающимися связанных со здоровьем потребностей населения, политики в области образования, динамики рынка труда и требований, предъявляемых к системам здравоохранения.

Приложение. Контрольные этапы, изложенные в Глобальной стратегии для развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 г.

В Глобальной стратегии для развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 г. содержатся контрольные этапы, позволяющие отследить прогресс, который будет достигнут к двум контрольным датам – 2020 г. и 2030 г.

Контрольные этапы, которые предстоит выполнить к 2020 г.

- (а) Все страны имеют инклюзивные институциональные механизмы для координации межсекторальной повестки дня в области трудовых ресурсов здравоохранения.
- (б) Все страны имеют подразделение по КРЗ, отвечающее за разработку и мониторинг политики и планов.
- (в) Все страны имеют регулирующие механизмы для содействия безопасности пациентов и адекватного контроля частного сектора.
- (г) Все страны создали механизмы аккредитации медицинских учебных заведений.
- (д) Все страны добиваются прогресса в создании реестров кадров здравоохранения для отслеживания их количества, образования, распределения, потоков, спроса, возможностей и вознаграждения.
- (е) Все страны добиваются прогресса в обмене данными о КРЗ с помощью национальных счетов по трудовым ресурсам здравоохранения и ежегодно представляют основные показатели в Секретариат ВОЗ.
- (ж) Все двусторонние и многосторонние учреждения усиливают оценку трудовых ресурсов здравоохранения и обмен информацией.

Контрольные этапы, которые предстоит выполнить к 2030 г.

- (а) Все страны добиваются прогресса в сокращении наполовину неравенств в доступе к работникам здравоохранения.
- (б) Все страны добиваются прогресса в улучшении показателей успешного завершения обучения в учебных заведениях по медицинским, медсестринским и смежным медицинским профессиям.
- (в) Все страны добиваются прогресса в сокращении наполовину своей зависимости от обученных за границей работников здравоохранения, осуществляя Глобальный кодекс ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения.
- (г) Все двусторонние и многосторонние организации расширяют взаимодействие с целью предоставления официальной помощи в области образования, занятости, гендера и здоровья в поддержку национальных приоритетов в отношении занятости в здравоохранении и экономического роста.
- (д) В качестве партнеров по достижению Целей ООН в области устойчивого развития все страны снижают барьеры доступа к услугам здравоохранения путем работы над созданием, заполнением и сохранением по крайней мере 10 миллионов дополнительных рабочих мест с полной занятостью в секторах здравоохранения и

социальной помощи с целью удовлетворения потребностей групп населения, не получающих услуг в должном объеме.

- (e) В качестве партнеров по достижению Целей ООН в области устойчивого развития все страны добиваются прогресса в отношении задачи 3с, с тем чтобы повысить финансирование здравоохранения и улучшить набор, развитие, подготовку и закрепление трудовых ресурсов здравоохранения.

= = =