

# Az egészséget támogató közpolitika és az egészségtervezés néhány összefüggése

Some interrelations between healthy public policy and health planning

Szerző: Girán János ✉

Pécsi Tudományegyetem, Általános Orvostudományi Kar, Orvosi Népegészségtani Intézet

Beküldve: 2019. 05. 27.

doi: 10.24365/ef.v60i3.473

**Összefoglaló:** A közpolitikai döntések és az egészség kapcsolata napjainkban már nem csupán egy lehetséges összefüggésként, hanem tényként és – ebből következően – döntéseket is alakító érvként értelmeződik. Amennyiben a szakpolitikai döntéshozók az egészség védelmét prioritásnak tekintik, a szakpolitikai döntésekkel és tevékenységekkel összefüggésben e prioritás érvényesülhet, és hozzájárulhat az egészséget támogató szakpolitikai környezet kialakulásához. Ugyanakkor az egészség minden szakpolitikában és az egységes kormányzás megközelítéseknek a városi egészségterv bázisán történő alkalmazásával a helyi szintű egészséget támogató közpolitikai környezet kialakítása is megtörténik.

**Kulcsszavak:** egészségtervezés; egészséget támogató közpolitika; egészség minden szakpolitikában; egységes kormányzás

**Summary:** Today, the relationship between health and public policy decisions is understood not as a possible relationship but as a fact, and consequently as a decision-making argument as well. As long as policymakers take into account health as a priority, policy decisions can follow these preferences and contribute to creating a healthy public policy environment. Moreover, on the ground of health planning, the health in all policies and the whole-of-government approaches together create a healthy public policy environment, at the local level.

**Keywords:** health planning; healthy public policy, health in all policy, whole-of-government

## BEVEZETÉS

A közpolitikai döntések és az egészség kapcsolata napjainkban már nem csupán egy lehetséges összefüggésként, hanem tényként és – ebből következően – döntéseket is alakító érvként értelmeződik. Mindez a közpolitika különböző meghatározásainak ismeretében nem meglepő, hiszen akár a hazai szerzők<sup>1,2</sup> írásait, akár a nemzetközi szakirodalmi forrásokat<sup>3,4</sup> vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy az egyes kormányzati szinteken megjelenő, az emberek életére hatást gyakorló valamennyi tevékenység a közpolitika részeként értelmeződik. Ezáltal az összes ágazati szakpolitikai terület működése és eredményei, továbbá a szakpolitikák alakításának folyamata is a közpolitika alkotóeleme. Az egészség

összefüggésében a közpolitikai környezet relevanciáját az adja, hogy minden döntés – akár közvetlen, akár közvetett módon – az egészségi állapotot meghatározó tényezőket alakítja.

A különböző szakpolitikai területek esetén az egészség-szemponatok érvényesülése nem magától értetődő elvárás. Az egészség, mint prioritás spontán értékválasztás, illetve tudatos döntés eredményeként egyaránt a szakpolitika működésének a részévé válhat. Amennyiben a szakpolitikai döntéshozók az egészség védelmét prioritásként tekintik, az intézkedések között az ezirányú döntések és tevékenységek előnyt élveznek. Tekintettel arra, hogy a közpolitikát a szakpolitikák összessége alkotja, ha minden szakpolitikai terület az egészség védelmét prioritásként kezeli, létrejön az egészséget

támogató szakpolitika. Az egészségtervezés módszerei segítségével elősegíthető, hogy az egyes szakpolitikai területek működése során az egészség, mint horizontális prioritás érvényesülhessen, és így az egészséget támogató szakpolitikai környezet kialakítható legyen.

### AZ EGÉSZSÉGET TÁMOGATÓ KÖZPOLITIKA

Az egészséget támogató közpolitika fogalma már a megjelenésekor is olyan keretrendszerként értelmeződött, amely a döntéshozói elkötelezettség érvényesülése esetén az egészség társadalmi tényezőinek pozitív alakítását segíti elő. Az Ottawai Charta szövege az egészséget támogató közpolitikát az öt egészségfejlesztési cselekvési terület egyikeként határozta meg: „Az egészségfejlesztés túlmegy az egészségügyi ellátás keretein: az egészséget a politikát alakítók napirendjére tűzi valamennyi ágazatban és valamennyi szinten, tudatosítva bennük, hogy döntéseiknek milyen következményei lehetnek az egészségre nézve, és elfogadtatva velük felelősségüket az egészségért”.<sup>5 (11.o.)</sup>

A második nemzetközi egészségfejlesztési konferencia záródokumentuma az egészséget támogató közpolitika fogalmát pontosan meg is határozza: „az egészséget támogató közpolitika minden területét áthatja az egészséggel és egyenlőséggel való törődés és az egészségre gyakorolt hatása iránti felelősség. Az egészséget támogató politika fő célja az egészséget támogató környezet megteremtése, amely elérhetővé teszi az emberek számára az egészséges életet. Az ilyen politika lehetővé teszi vagy megkönnyíti az embereknek az egészség választását; támogatóvá alakítja a társadalmi és a fizikai környezetet. Az egészséget támogató közpolitika elérése érdekében a mezőgazdasággal, kereskedelemmel, oktatással, iparral és kommunikációval foglalkozó kormányzati szektoroknak lényeges tényezőként kell figyelembe venniük az egészséget a szakpolitikájuk kialakítása során. Ezek a szektorok felelősséggel tartoznak az általuk hozott döntések egészséget befolyásoló hatásaiért, s legalább annyi figyelmet kellene az egészségnek szentelniük, mint amennyit a gazdasági megfontolásoknak szentelnek.”<sup>6 (16.o.)</sup>

A szektorok közötti együttműködés szükségességének hangsúlyozásával az idézett meghatározás

az interszektorális és multiszektorális cselekvés igényét is megfogalmazta.

Az interszektorális és multiszektorális cselekvés mind a korábbi<sup>7, 8</sup>, mind a legutóbbi<sup>9</sup> meghatározások szerint az olyan szakpolitikai szektorok közötti együttműködést jelenti, amelyek elsődleges tevékenysége az egészségügyi ellátás feladatrendszerén kívül esik. Az együttműködés célja az egészség védelme és az egészségfejlesztési feladatok ellátása érdekében biztosítani mindazokat a megoldásokat, amelyek hatékonyabbak, hatásosabbak, hosszú távon fenntarthatóbbak, mint ha azt az egészségügyi szektor szereplői egyedül végeznék.

Az egészséget támogató szakpolitika és a multiszektorális cselekvési szemlélet kapcsolatát az egészség minden szakpolitikában és az egységes kormányzás megközelítések tették széles körben ismertté és támogatták a mindennapi tevékenységek során történt alkalmazásukat.

### EGÉSZSÉG MINDEN SZAKPOLITIKÁBAN ÉS AZ EGYSÉGES KORMÁNYZÁS

Az egészség minden szakpolitikában megközelítés a kezdetekkor a döntéshozói figyelem egészségkérdésekre történő ráirányítását és a feladatvállalási szándék élnékitését célozta mindazon kormányzati területeken, amelyeknek az elsődleges feladatvállalása nem az egészségi állapot védelmével összefüggő cselekvés volt.<sup>10</sup> Az elmúlt mintegy másfél évtizedben e fogalom tartalma már kiterjesztettebb értelemben úgyszintén használatossá vált. Jelenleg azt a megközelítést (is) jelenti, amely elő kívánja segíteni, hogy a mindennapi élet színtereinek különböző döntéshozatali és operatív cselekvési területein multiszektorális együttműködések kialakításával az egészséget támogató szemlélet és gyakorlat érvényesülhessen.<sup>11</sup>

Az egészség minden szakpolitikában megközelítés az egyes színterek mindennapi egészségtudatos működését a következő stratégiák alkalmazásával segítheti:

- a károkozás kerülése stratégia, amely alkalmazásakor a szakpolitikai döntéshozók tudatosan törekszenek arra, hogy a közösség tagjai számára a döntéseik sem direkt, sem indirekt módon negatív egészséghatásokat ne eredményezzenek

- az egészség-stratégia, amely keretében egy adott szinten az egészségvédelemért felelős szakpolitika képviselői minden olyan szakpolitika számára javaslatot tesznek az egészség-célok integrálására, amelyek fő tevékenysége nem az egészség védelmére fókuszál
- a győztes-győztes stratégia alkalmazása során – érzékenyítést követően vagy spontán módon – az adott szinten olyan szakpolitikai területe(i)nek képviselői kezdeményezi(k) más szakpolitikák felé az egészségcélokat történő együttműködést, amely(ek) nem az egészségvédelem területén tevékenykednek.<sup>10</sup>

A három stratégia egyikének önálló, avagy egymással kombinált alkalmazásával a szakpolitikai területek közötti szinergiák kihasználása megtörténhet, és az egészséget támogató közpolitikai környezet létrejöhet.

Az egységes kormányzás megközelítés az adott szinten belül bizonyos témák vagy feladatok esetén egyrészt a döntéshozatali szakterületek közötti határok eltörlését, másrészt az egységes feladat- és felelősségvállalást célozza.<sup>12</sup> E koncepcionális keret egy adott szinten döntéshozatala számára olyan működési rendszer kialakulását eredményezheti, amelyben a feladatterületekben való gondolkodás<sup>i</sup> háttérbe szorul, így az egészségcélok és az azok érdekében történő cselekvés sem egyes feladatterületekhez köthetően, hanem minden feladatterület közös döntéshozói felelőségeként jelenik meg. Ezáltal az egészség szükségszerűen minden szakmai terület stratégiai döntéseibe integrálódik, és döntéshozói feladatként az egészségcél elérése is minden területen relevánssá válik.

Az egészséget támogató közpolitika helyi szintű működésének kialakítása érdekében az egészség minden szakpolitikában és az egységes kormányzás megközelítések együttes alkalmazása a városi egészségterv bázisán valósulhat meg.<sup>13</sup>

## AZ EGÉSZSÉGTERV, MINT AZ EGÉSZSÉGET TÁMOGATÓ VÁROSI KÖZPOLITIKA KIALAKÍTÁSÁT SEGÍTŐ ESZKÖZ

A város, mint önálló helyi szintű közpolitikai kontextus működése számos szakpolitikai terület működésének együttes eredményeként jön létre. Annak érdekében, hogy a szakpolitikai területek tevékenységéhez kapcsolódóan az egészség védelme prioritásként érvényesüljön – és így az egészséget támogató helyi közpolitikai környezet kialakulhasson – a korábbi gyakorlathoz képest számos változás lehet szükséges. A változások jellegük szerint lehetnek elsőfokú változások vagy másodfokú változások. Az elsőfokú változás eredményeként az adott rendszer működési hatékonysága javul vagy romlik, de a struktúra változatlan marad. A másodfokú változás az adott rendszer működési struktúrájának átalakulását eredményezi, és az így újjászervezett rendszer egésze lehet képes egy korábbi helyzethez viszonyítottan más szinten való működésre.<sup>14</sup>

A városi közpolitikai környezetben az egészségtervek jelentőségét az adja, hogy az egészség minden szakpolitikában és az egységes kormányzás megközelítéseknek a tervezett intézkedésekre vonatkozó alkalmazása a másodfokú változás indukálása céljával jelenik meg. E változások a helyi közpolitika működését az egészséget támogató irányba alakítják. Ily módon a városi egészségtervek a helyi közpolitikai környezetre legalább két módon gyakorolhatnak hatást: egyrészt az egészségterv, mint stratégiai dokumentum a helyi eszközrendszer részeként hozzájárul, hogy a közpolitika egésze az egészséget támogató módon működjön. Másrészt a multiszektoriális együttműködések generálása révén a közpolitikát alkotó szakpolitikai területek közötti viszonyrendszert is formálja.

<sup>i</sup> A feladatterületekben való gondolkodás más megfogalmazásban szektoriális szemléletként avagy a siloed nature of governance meghatározással jellemezhető.

## HIVATKOZÁSOK

- 
- <sup>1</sup> Kaiser T. (szerk.) Helyi közpolitika. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2015. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repoitorium/bitstream/handle/11410/10332/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (elérve: 2019.04.22.)
- <sup>2</sup> Jenei Gy. A közpolitika és a közigazgatástudományok. In: A jogászképzés múltja, jelene és jövője. ELTE Állami és Jogtudományi Kar, Budapest, 2003. pp 124-130.
- <sup>3</sup> Kingdon WJ. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Longman Classics in Political Sciences, New York, 2003.
- <sup>4</sup> Howlett M, Cashore B. Conceptualizing Public Policy. In: Engeli I, Allison CR. (eds) Comparative Policy Studies. Research Methods Series. Palgrave Macmillan, London, 2014.
- <sup>5</sup> Az Ottawai Egészségfejlesztési Charta In: Kishegyi J, Makara P. (szerk.) Az egészségfejlesztés alapelvei. Az egészségfejlesztés alapvető nemzetközi dokumentumai. Egészségfejlesztési Módszertani Füzetek. OEFI, Budapest, 2004.
- <sup>6</sup> Adelaide-i ajánlások az egészséget támogató közpolitikáról. In: Kishegyi J, Makara P. (szerk.) Az egészségfejlesztés alapelvei. Az egészségfejlesztés alapvető nemzetközi dokumentumai. Egészségfejlesztési Módszertani Füzetek. OEFI, Budapest, 2004.
- <sup>7</sup> Health equity through intersectoral action: an analysis of 18 Country Case studies. Ottawa: Public Health Agency of Canada and World Health Organization, 2008.
- <sup>8</sup> Kreisel W, von Schirnding Y. Intersectoral action for health and wellbeing: a cornerstone for health for all in the twenty-first century. World Health Statistics Quarterly 1998;51(1):75-78.
- <sup>9</sup> Multisectoral and intersectoral action for improved health and well-being for all: mapping of the WHO European Region Governance for a sustainable future: improving health and well-being for all. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2018. [http://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0005/371435/multisectoral-report-h1720-eng.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/371435/multisectoral-report-h1720-eng.pdf?ua=1) (elérve: 2019. 04. 20)
- <sup>10</sup> Ståhl T, Wismar M, Ollila E, Lahtinen E, Leppo K. (eds) Health in All Policies. Prospects and potentials. Ministry of Social Affairs and Health and European Observatory on Health Systems and Policies, Helsinki, 2006.
- <sup>11</sup> Lin V, Jones C, Wang S, Bariş E. Health in All Policies as a Strategic Policy Response to NCDs. Health, Nutrition, and Population (HNP), World Bank Discussion Paper, Washington DC, 2014.
- <sup>12</sup> Kickbusch I, Gleicher D. Governance for health in the 21st century. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2013.
- <sup>13</sup> Girán J, Östör A, Varga M. A városi egészségfejlesztési tervezés, mint a „lehetőségek ablakát” megnyitó eszköz – Székesfehérvár város példája; Egészségfejlesztés 2018;59(3):7-16. doi: 10.24365/ef.v59i3.307
- <sup>14</sup> Watzlawick P, Weakland H. J, Fich R. Változás – A problémák keletkezésének és megoldásának elvei. Animula Kiadó, Budapest, 2008.