

Rahmen für nationale Gesundheitskonzepte, -strategien und -pläne

Fachinformationssitzung –
Mittagspause, Montag,
13. September 2010



Weltgesundheitsorganisation

REGIONALBÜRO FÜR **Europa**

Regionalkomitee für Europa
Sechzigste Tagung

Moskau, 13.–16. September 2010

Regionalkomitee für Europa Sechzigste Tagung

Moskau, 13.–16. September 2010

EUR/RC60/TD.2

Rahmen für nationale Gesundheitspolitik und dazugehörige Strategien und Pläne

Zeitplan

Montag, 13. September 2010

13.00 Uhr	Dr. Jose Martin Moreno und Dr. Hans Kluge	Begrüßung. Ziele der Fachsitzungen und Vorstellung der Hauptredner.
13.05 Uhr	Dr. Agis Tsouros	Nationale Gesundheitspolitik und -strategie in der Euro- päischen Region. Gegenstand der Präsentation sind das neuerliche Interesse an der Entwicklung nationaler politischer Konzepte und Strate- gien, die Situation in der Europäischen Region, spezielle Probleme und Herausforderungen, Schlussfolgerungen und Hintergrunddokumente.
13.15 Uhr	Vertreter des portugiesi- schen Gesundheits- ministeriums	Länderbericht Portugal. Erfahrungsbericht und Evaluierung des nationalen Gesund- heitsplans.
13.25 Uhr	Vertreter des turkmeni- schen Gesundheits- ministeriums	Länderbericht Turkmenistan. Auf dem Weg zu einer neuen nationalen Gesundheitsstrategie zur Stärkung des Gesundheitssystems (2010–2020).
13.35 Uhr	Dr. Richard Alderslade	Allgemeine Diskussion
13.55 Uhr	Dr. Hans Kluge und Dr. Jose Martin Moreno	Schlussbemerkungen

Wiederbelebung des Interesses an der Entwicklung nationaler Programme und Strategien

Weltweit ist festzustellen, dass die Länder erneut ein Interesse an der Ausarbeitung und Implementierung ihrer nationalen Gesundheitspolitik und -strategie entwickelt haben. Dies gilt sowohl für einkommensstarke Länder, die in der regelmäßigen Festlegung nationaler Programme und Gesundheitsziele eine Möglichkeit sehen, gemeinsame Werte zu fördern und die Transparenz und Rechenschaftslegung zu verbessern, als auch für einkommensschwache und Entwicklungsländer, wie sich z. B. aus der Arbeit der Internationalen Gesundheitspartnerschaft (IHP+)¹

¹ <http://www.internationalhealthpartnership.net/en/home>

ablesen lässt. Ziel der Internationalen Gesundheitspartnerschaft ist die Angleichung der Bedarfsplanung im Gesundheitswesen mit Unterstützung der Geber.

Die Global Policy Group, der die WHO-Generaldirektorin und die sechs Regionaldirektoren angehören, hat auf ihrer Sitzung in Johannesburg am 29.–31. März 2010 das Interesse an einer nationalen Gesundheitspolitik und -strategie anerkannt und es als einen Bereich identifiziert, in dem die WHO eine wichtige Unterstützungsfunktion übernehmen kann. Die WHO möchte in direkter Zusammenarbeit mit den Ländern hieran anknüpfen und sie dabei unterstützen, eigene Kapazitäten für die Entwicklung nationaler Gesundheitspolitiken auszubauen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich um eine bedarfsorientierte und von den Ländern eigenverantwortlich durchgeführte Initiative handelt.

In der Europäischen Region der WHO arbeitet das Regionalbüro an dem Entwurf einer neuen europäischen Gesundheitspolitik, die die übergeordnete Strategie für eine Verbesserung der Gesundheit in der Region festlegt. Schwerpunkt wird die Realisierung der Ziele des öffentlichen Gesundheitswesens und eine nachhaltige Verbesserung des Gesundheitssystems sein, wobei der Steuerung der Gesundheitsdeterminanten mit Hilfe eines sektorübergreifenden Ansatzes, u. a. durch Einsatz nationaler Zielvorgaben, besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Ein ähnlicher Entwurf existiert für die Verbesserung der Führung des Gesundheitswesens in der Region. Er sieht eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und des Regionalbüros vor, die der Förderung einer gemeinsamen Agenda auf der Grundlage der übergeordneten Gesundheitspolitik dient.

Situation in der Europäischen Region

Die Ausarbeitung eines umfassenden nationalen Plans für die Entwicklung des Gesundheitssystems ist eine zentrale Verpflichtung, die sich aus dem Recht auf Gesundheit ableitet. Damit verknüpft ist ein wirksames und integriertes Gesundheitssystem, das sich an den Bedürfnissen des öffentlichen Gesundheitswesens orientiert und sowohl die Gesundheitsversorgung als auch die zugrunde liegenden Gesundheitsdeterminanten berücksichtigt, nationale und lokale Prioritäten einbezieht und allen Menschen zur Verfügung steht. Die Länder der Europäischen Region verfügen über umfangreiche Erfahrung mit der Entwicklung nationaler gesundheitspolitischer Rahmenwerke und Gesundheitspläne.

Hiermit verbunden ist das Ziel der Stärkung des Modells „Gesundheit in allen Politikbereichen“ (HiAP, Health in All Policies) und der Förderung eines angemessenen, transparenten und verantwortlichen Umgangs mit knappen Ressourcen durch die Gesundheitsministerien. Dieses Ziel lässt sich am besten erreichen, wenn die Vorgaben eindeutig und öffentlich festgelegt werden. Beide Elemente finden sich in der Charta von Tallinn: Gesundheitssysteme für Gesundheit und Wohlstand. Der zweite Aspekt ist auch in die Resolution EUR/RC58/R4 eingegangen, die die Steuerung und Führung der Gesundheitssysteme in der Europäischen Region betrifft. Beide sind integrierter Bestandteil der neuen europäischen Gesundheitspolitik.

Die Europäische Region verfügt über umfangreiche Erfahrungen mit vielen verschiedenen Lösungsmodellen und Rahmenbedingungen, wobei staatliche Gesundheitspläne und -programme in einigen Ländern auf eine lange Tradition zurückblicken können, während dies in anderen Ländern nicht der Fall ist. Allerdings gibt es trotz des verbreiteten Einsatzes nationaler Gesundheitspolitiken und -strategien in der Europäischen Region nur unzureichende Erkenntnisse über deren Wirksamkeit und daher ist es an der Zeit, die Erfahrungen der Länder zu bewerten, die derartige Instrumente bereits eingesetzt haben. Dies ist umso dringlicher, da zunehmend gefordert wird, die Wirksamkeit der Mechanismen zur Steuerung der Gesundheitspolitik zu verbessern und die Rechenschaftspflichten zu erweitern.

Bisherige Maßnahmen

Das Regionalbüro hat auf der Grundlage zahlreicher kürzlich abgeschlossener zweijähriger Kooperationsvereinbarungen viele Mitgliedstaaten durch direkte fachliche Unterstützung bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Gesundheitspolitiken gefördert, u. a. Bosnien und Herzegowina, Finnland, Kirgisistan, Republik Moldau, Portugal und Tadschikistan. In Tadschikistan hat sich das Regionalbüro an einem Verfahren zur Entwicklung der neuen staatlichen Gesundheitsstrategie unter Einbeziehung zahlreicher Akteure beteiligt, und in Kirgisistan hat die langfristige fachliche Unterstützung der WHO dazu beigetragen, dass Evidenzmaterial und Politik bei der Implementierung der staatlichen Gesundheitsstrategie besser aufeinander abgestimmt sind. Darüber hinaus wurde vor Kurzem der staatliche Gesundheitsplan Portugals evaluiert, wobei aktuelle Trends im Bereich der Entwicklung der staatlichen Gesundheitsstrategie zugrunde gelegt wurden.

Spezielle Probleme und Herausforderungen

Ein Blick in die Fachliteratur zur Planung nationaler Gesundheitspolitik macht deutlich, dass die Begriffe „nationale Gesundheitspolitik“, „nationaler Gesundheitsplan“, „nationale Gesundheitsstrategie“ und „nationales Gesundheitsprogramm“ oft austauschbar sind. Die Begriffe werden nicht einheitlich verwendet und man ist sich über ihre Bedeutung uneinig. Die unterschiedliche Verwendung der Termini ist aber auch Ausdruck der verschiedenen Lösungsansätze, Ebenen und Zielsetzungen, an denen sich die staatliche Gesundheitspolitik jeweils ausrichtet.

Die Gesundheitssysteme der Europäischen Region können allgemein als ausgereift bezeichnet werden, da die Gesundheitsversorgung in eine feste Infrastruktur eingebettet ist. Die Länder, die sich im Umbruch befinden, können trotz des Wandels, der in den letzten Jahren in ihren Gesundheitssystemen stattgefunden hat, bei der Planung und Infrastruktur auf eine langjährige Tradition zurückblicken. Darüber hinaus finanzieren sie sich im Wesentlichen selbst, d. h. im Vergleich zu anderen Regionen wird der Haushalt nur zu einem begrenzten Teil durch internationale Geber unterstützt. Unter diesen Umständen obliegt die Aufgabe, eine Vision, Politik und Strategie in einem Grundsatzpapier festzulegen, dem Gesundheitsministerium oder der nationalen Regierung. In diesem Zusammenhang wird auch ein Verfahren durchgeführt, das der gemeinsamen Festlegung der Prioritäten durch die staatlichen Akteure dient, und es erfolgt eine Integration des Grundsatzpapiers in andere Steuerungsinstrumente. Große Bedeutung hat dabei das Verfahren selbst und daher ist es wichtig, dass die Länder es eigenverantwortlich durchführen, damit sie maximal profitieren können.

Ein weiteres besonderes Merkmal der Europäischen Region sind jedoch die Erfahrungen einiger im Umbruch befindlichen Länder. In einigen Fällen ist das Verfahren zur Entwicklung der staatlichen Gesundheitspolitik mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet, obwohl die betreffenden Länder über zahlreiche Fachleute verfügen, die die zentralen Grundsätze für die Entwicklung der Gesundheitspolitik kennen und Zugang zu vielen Informationen haben, die sie ihren Entscheidungen über die allgemeinen Dimensionen der Gesundheit zugrunde legen können. Schwierigkeiten bereiten vor allem die hohe personelle Fluktuation, mangelnde Flexibilität oder Widerstände der althergebrachten Strukturen, eingespielte Verfahren des früheren Gesundheitsmodells und wirtschaftliche Probleme.

Eine politisch instabile Lage kann große Schwierigkeiten aufwerfen, sie kann jedoch auch als Rechtfertigung dienen, um auf höchster Ebene Instrumente zu entwickeln, die die Folgen der politischen Instabilität abmildern, indem sie Kontinuität gewährleisten und die gesundheitspolitischen Ziele von den politischen Wirrungen abschirmen. Aus den gleichen Gründen ist es auch wichtig, dass eine ausreichende Zahl an kompetenten Gesundheitsfachkräften erhalten bleibt.

Die Strategien der Teilsektoren müssen mit der übergeordneten nationalen Vision in Einklang gebracht werden. Die allgemeine nationale Gesundheitspolitik und -strategie muss mit den Strategien der verbundenen Sektoren, z. B. im Bereich Sozialpolitik oder ländliche Entwicklung, vereinbar sein, auch wenn diese Aufgabe äußerst komplex ist. Einige Länder erhalten von Akteuren außerhalb des Gesundheitssystems, z. B. aus der Staatskanzlei oder einer staatlichen Planungseinrichtung, Impulse bzw. Orientierung für die Entwicklung ihrer staatlichen Gesundheitsstrategie. Der konkrete Kontext kann daher bereits zu Beginn einen großen Einfluss auf die Entwicklung der staatlichen Gesundheitsstrategie nehmen.

Neben dem nationalen Kontext müssen allerdings weitere Faktoren berücksichtigt werden: In Europa haben wir viel Erfahrung mit internationalen, auf hoher Ebene angesiedelten gesundheitspolitischen Instrumenten, u. a. der Gesundheitsstrategie der Europäischen Union, den beiden WHO-Rahmenwerken „Gesundheit für alle“ und GESUNDHEIT21, der Tallinn-Charta, dem Entwurf für eine neue europäische Gesundheitspolitik, dem Rahmenkonzept zur Verbesserung der psychischen Gesundheit in Europa und der Erklärung von Parma zu Umwelt und Gesundheit. An dieser Vielzahl von Erklärungen, Rahmenwerken und Verpflichtungen lässt sich ablesen, welchen Einfluss die internationale Politik auf die nationale Politik hat. Dabei müssen nicht nur die Inhalte, sondern auch die kontextbezogenen Rahmenbedingungen des Politiktransfers berücksichtigt werden. Wichtig sind auch die Beschränkungen, denen die politischen Entscheidungen unterliegen und die sich aus dem konkreten Umfeld ergeben, in dem die Entscheidungen getroffen werden.

Ein weiterer Faktor ist die unterschiedliche Ausgestaltung der Gesundheitssysteme in Europa. Einige Länder haben ein föderales System, in dem die subnationalen Gebietskörperschaften für die Festlegung und Implementierung der Gesundheitspläne zuständig sind. In anderen Ländern wird die Politik auf Bundesebene festgelegt und die subnationalen Gebietskörperschaften übernehmen die Finanzierung und Implementierung. Bei der Unterstützung einzelner Gesundheitspläne und -strategien muss das Regionalbüro diese Unterschiede berücksichtigen.

Darüber hinaus müssen die nationalen Pläne mit weltweiten bzw. europäischen Verfahren abgestimmt werden (z. B. Planung des Leistungsangebots und Personalplanung oder Einsatz von Arbeitskräften in Nachbarländern, was mehrere europäische Länder und ca. 120 Mio. Menschen betrifft). Nicht zuletzt wird der aktuelle Kontext der Wirtschaftskrise, in dem die Umsetzung der nationalen Pläne erfolgt, die Aktivitäten in den Ländern in jeweils unterschiedlichem Ausmaß beeinflussen.

Künftige Maßnahmen

Zur Verbesserung der künftigen Zusammenarbeit zwischen dem Regionalbüro und den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung nationaler Gesundheitspolitiken und -strategien wird ein gemeinsames Rahmenwerk unter der Federführung des Regionalbüros vorgeschlagen. Das Rahmenwerk würde die regionalen Ziele mit den Grundlinien der geplanten europäischen Gesundheitspolitik in Einklang bringen und die Vorstellungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Grundwerte, Prinzipien und Ziele harmonisieren. Das Verfahren wäre partizipatorisch und Teil dieses Verfahrens wäre eine sorgfältige Prüfung bewährter Praktiken und Instrumente, die in die nationale Gesundheitspolitik einbezogen werden können. Die Festlegung einer gemeinsamen Vorgehensweise würde sich auch positiv auf die Verbindungen und Kooperationen der Länder auswirken, insbesondere bei Themenkreisen mit grenzüberschreitender Wirkung, z. B. Ausbrüche übertragbarer Krankheiten.

Nach der Vereinbarung eines solchen Rahmenwerks könnte mit der Ausarbeitung eines Dokuments begonnen werden, das genauere Bestimmungen zur Entwicklung der nationalen Gesundheitsstrategie in Übereinstimmung mit europäischer Gesundheitspolitik enthält. Ein solches

Dokument würde interessierten Ländern darlegen, welche Erfahrungen, Ergebnisse und Instrumente sie einer von ihnen eigenverantwortlich entwickelten staatlichen Gesundheitsstrategie zugrunde legen können, und es würde das Evidenzmaterial zur Analyse ihrer Auswirkungen verstärken. Im Ergebnis würde das Dokument dazu beitragen, dass die Grundsätze und Verpflichtungen, die sich aus der europäischen Gesundheitspolitik ergeben, auf Länderebene umgesetzt werden.

Schlussfolgerungen

Das Regionalbüro für Europa ist sich der Bedeutung bewusst, die die Entwicklung nationaler Gesundheitspläne und politischer Konzepte für die Mitgliedstaaten hat, und es schließt sich der Position an, die die WHO zu nationalen Gesundheitsplänen einnimmt und in der Global Policy Group vereinbart hat. Im Rahmen seiner Unterstützung dieser Position verpflichtet sich das Regionalbüro, den Mitgliedstaaten bei den von ihnen in Eigenverantwortung durchgeführten Verfahren bestmöglich beizustehen und dabei die Besonderheiten der Region und die Strategie zur Umsetzung der geplanten europäischen Gesundheitspolitik umfassend zu berücksichtigen.

Verfügbare Dokumente

- Rahmen für nationale Gesundheitskonzepte, -strategien und -pläne. WHO-Hauptbüro, Genf.
- Informativischer Vermerk zu nationaler Gesundheitspolitik und gesundheitspolitischen Strategien in der Europäischen Region. WHO-Regionalbüro für Europa.