

## Addressing complex public health-related issues requires intersectoral action

Agis Tsouros,<sup>1</sup> Monika Kosinska<sup>2</sup>

<sup>1,a</sup> Division of Policy and Governance for Health and Well-being, World Health Organization Regional Office for Europe, Copenhagen

<sup>2,b</sup> Division of Policy and Governance for Health and Well-being, World Health Organization Regional Office for Europe, Copenhagen



This second issue of Public Health Panorama covers an extremely pertinent subject that is at the heart of the successful implementation of Health 2020, the European strategy and policy framework for health and well-being. Health 2020 takes a value- and evidence-informed approach to improving health and well-being in the twenty-first century. The determinants of today's health challenges stretch across the whole of government and society in several domains: political, cultural, social, economic, environmental, health systems and commercial. The policy response to these determinants therefore must also be multisectoral and multidimensional, involving the whole of government and the whole of society.

Within the Health 2020 strategic objectives and priority areas for action, several complex health-related issues cannot be adequately addressed without an intersectoral response. Some of these include, for example, reducing health inequalities and addressing health and development (strategic objective 1); striving for healthy children, promoting healthy ageing and supporting groups in vulnerable situations (priority

<sup>a</sup> Lead technical editor of this issue

<sup>b</sup> Co-technical editor of this issue

## Решение актуальных проблем общественного здравоохранения требует межсекторального взаимодействия

Агис Цорос<sup>1</sup>, Моника Косиньска<sup>2</sup>

<sup>1,a</sup> Отдел политики и стратегического руководства в интересах здоровья и благополучия, Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, Копенгаген

<sup>2,b</sup> Отдел политики и стратегического руководства в интересах здоровья и благополучия, Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, Копенгаген



Второй выпуск журнала «Панорама общественного здравоохранения» посвящен исключительно актуальной теме и ключевой составляющей успешной реализации основ Европейской политики и стратегии в интересах здоровья и благополучия – Здоровье-2020. Подход к улучшению здоровья и благополучия в двадцать первом веке, который представлен в политике Здоровье-2020, осуществляется с учетом ценностей

и фактических данных. Детерминанты актуальных проблем здравоохранения охватывают все аспекты государственного управления и жизни общества и относятся к целому ряду областей: политической, культурной, социально-экономической, экологической, коммерческой, а также к области систем здравоохранения. Поэтому и ответные меры политики, реализуемые в этой связи, должны быть многосекторальными и многоаспектными, включающими все государство и все общество.

Существует целый ряд комплексных проблем общественного здравоохранения, относящихся к стратегическим задачам и приоритетным направлениям политики Здоровье-2020, которые невозможно эф-

<sup>a</sup> Ведущий научный редактор выпуска

<sup>b</sup> Научный редактор выпуска

area 1); preventing communicable diseases, tackling noncommunicable diseases and mental health, fighting obesity and implementing the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) and antimicrobial resistance (AMR) action plans (priority area 2). Other issues that call for intersectoral action include strengthening public health and implementing the International Health Regulations (IHR) (priority area 3), and promoting health literacy, and environment and health (priority area 4).

Intersectoral action for health is an umbrella term covering a wide spectrum of approaches. These are not mutually exclusive and can all be employed using different entry points. They include cooperation between two or more sectors, as well as adopting health-in-all-policies, whole-of-government and whole-of-society approaches.

Intersectoral action requires making tough political decisions, such as choices about welfare policies to protect mothers and infants, or providing or strengthening safety nets for people who are at risk of unemployment or poverty; choices about access to health care and social support; choices about fiscal policies that affect lifestyles; and choices about the policies of other sectors that affect health, such as environment, education, agriculture and transport. The authors of the article "Towards social protection for health: an agenda for research and policy in eastern and western Europe", for example, argue that the relationship between social protection and health is critical for furthering joined-up government action on the social determinants of health.

While embarking on strengthening intersectoral action, special attention should be focused on the following issues: securing the necessary resources to engage with others; addressing the communication and language barriers between sectors; promoting health literacy at the individual, community, professional and institutional levels; promoting consensus and continuity in the face of political change; and promoting integration and consistency between intersectoral mechanisms at all levels.

The key to success, however, lies in creating preconditions for change that are based on strong political commitment, involving from the start all key stakeholders, developing common goals and outcomes,

эффективно решить, не прибегая к межсекторальным мерам. К ним относится, в частности, сокращение неравенств по показателям здоровья и вопросы здоровья и развития (стратегическая задача 1); обеспечение здоровья детей, поддержка здорового старения и уязвимых групп населения (приоритетная область 1); профилактика инфекционных болезней, борьба с неинфекционными заболеваниями и охрана психического здоровья, борьба с ожирением и реализация Рамочной конвенции по борьбе против табака (РКБТ), а также планы действий по борьбе с устойчивостью к противомикробным препаратам (УПП) (приоритетная область 2). Среди других актуальных задач, выполнение которых требует межсекторального взаимодействия, следует отметить укрепление общественного здравоохранения и выполнение международных медико-санитарных правил (ММСП) (приоритетная область 3), укрепление осведомленности в вопросах здоровья, а также вопросы окружающей среды и здоровья (приоритетная область 4).

Межсекторальное взаимодействие в интересах здоровья – обобщающий термин, который охватывает широкий спектр подходов. Эти подходы не являются взаимоисключающими, и все они могут применяться при использовании различных отправных точек. Среди них – сотрудничество между двумя и более секторами, а также применение принципа учета интересов здоровья во всех стратегиях, общегосударственного подхода и принципа участия всего общества.

Межсекторальное взаимодействие требует принятия трудных политических решений. Это может касаться мер политики социального обеспечения для защиты матерей и детей грудного возраста, обеспечения или укрепления механизмов социальной защиты для граждан, подвергающихся риску безработицы и бедности; решений в отношении доступа к услугам здравоохранения и социальной поддержки; налоговой политики, которая воздействует на образ жизни и поведение людей, а также влияющих на здоровье политических решений других секторов, в частности окружающей среды, образования, сельского хозяйства и транспорта. Так, например, авторы статьи «На пути к социальной защите в интересах охраны здоровья: повестка дня исследований и политики в Восточной и Западной Европе» утверждают, что взаимосвязь между социальной защитой и здоровьем имеет решающее значение для стимулирования

and strengthening accountability for health among all sectors and professional groups.

There is a significant legacy of intersectoral action in the WHO European Region. Knowledge and experience in the Region on the subject is broad and increasing. To support change, we need to increase our efforts towards documenting, understanding and drawing lessons from new and old practices and initiatives. For this reason, we welcome the fact that this issue of Public Health Panorama is dedicated to the topic of intersectoral action.

A long-standing example of intersectoral action in the European Region, with a wealth of experience and lessons learned, is the European Environment and Health Process. It has been a flagship intersectoral governance mechanism, driven by a series of ministerial conferences held every five years and coordinated by the WHO Regional Office for Europe in close collaboration with other agencies. This experience provides an opportunity to learn from the approach and the governance mechanisms used.

The European Region also hosts a number of networks that play a crucial part in the intersectoral implementation of Health 2020. The WHO European Healthy Cities Network has had significant success in intersectoral practices and whole-of-local-government approaches for health in its 27-year-long history. Given the importance of the local level, including both local government and political leadership such as mayors, the Healthy Cities Network is a particularly interesting reference point. This is addressed by the paper "Intersectoral action, policy and governance in European Healthy Cities" in this issue.

To support the documentation of evidence in practice across the Region, the Regional Office for Europe has launched a mapping exercise with the aim of compiling an overview of intersectoral mechanisms. Initial responses to the exercise show a number of high-level mechanisms where the Ministry of Health has shown leadership through a whole-of-government approach.

Almost all respondents to date have listed political and institutional challenges to be the biggest barriers to implementation of intersectoral action, and have requested assistance from the WHO Regional Office

объединенных усилий различных государственных ведомств по воздействию на социальные детерминанты здоровья.

Начиная работу по укреплению межсекторального взаимодействия, следует уделить особое внимание следующим вопросам: обеспечение необходимых ресурсов для работы с другими секторами, преодоление коммуникационных и терминологических барьеров между секторами, содействие повышению осведомленности в вопросах здоровья на индивидуальном, местном, профессиональном и институциональном уровнях, обеспечение консенсуса и преемственности в условиях политических изменений, содействие интеграции и согласованности межсекторальных механизмов на всех уровнях.

Однако ключ к успеху лежит в создании предпосылок для изменений, которые основаны на прочной политической приверженности, вовлечении всех заинтересованных сторон с самого начала процесса, разработке общих целей и определении желаемых результатов, а также в укреплении подотчетности всех секторов и профессиональных групп за результаты в отношении здоровья.

В Европейском регионе ВОЗ имеется богатый опыт в области межсекторального взаимодействия. Имеющиеся в Регионе знания и наработки по этому вопросу обширны и постоянно наращиваются. Для поддержки изменений нам необходимо активизировать усилия по документальному оформлению и пониманию новых и уже действующих практик и инициатив, извлекая из них соответствующие уроки. Поэтому мы приветствуем тот факт, что настоящий выпуск «Панорамы общественного здравоохранения» посвящен именно вопросу межсекторального взаимодействия.

Действующий уже много лет Европейский процесс «Окружающая среда и здоровье» – пример области, в которой в Европейском регионе ВОЗ уже имеется богатый опыт межсекторального взаимодействия. Процесс давно является флагманским межсекторальным механизмом стратегического руководства, работа которого осуществляется в рамках серии министерских конференций, проводимых раз в пять лет и координируемых Европейским региональным бюро ВОЗ в тесном взаимодействии с другими учреждениями. Подобный опыт дает возможность из-

for Europe in a number of concrete areas, ranging from cost-benefit analysis to new tools. The authors of the article “Towards intersectoral governance: lessons learned from health system governance” state that experiences from within the health sector can be valuable for those adopting intersectoral approaches, and highlight a framework to provide an analytical tool using transparency, accountability, participation, integrity and policy capacity as the building blocks of governance.

Taking intersectoral action forward will involve new roles for health ministries and ministers, as well as for other sectors. These issues are addressed in two very different articles, which demonstrate both the breadth and the depth of intersectoral action for health and well-being: “Intersectoral action to improve road safety in two regions of the Russian Federation”, and “Better labs for better health: intersectoral challenges and solutions for laboratory systems strengthening”.

In conclusion, this issue of Public Health Panorama addresses an important topic at a politically important juncture. Member States of the European Region are paying increased attention to intersectoral action – the preconditions, challenges and benefits of expanding partnerships, and building greater accountability in health.

This topic has been addressed in technical meetings, such as “Promoting intersectoral and inter-agency action for health and well-being in the WHO European Region: synergy among the health, education and social sectors” held in Paris, France and “Strengthening health in foreign policy and development cooperation” held in Berlin, Germany, both in April 2015. It has also been addressed in high-level political fora such as the “South-East European Health Network” held in Belgrade, Serbia in June 2015, and the “Second high-level meeting of the small countries initiative” held in Andorra in July 2015.

In July 2015, it was one of the main topics of discussion among ministers and attendees at the International Health Forum in Ashgabat, Turkmenistan. This special issue of Public Health Panorama will further contribute to the outcomes of the technical and political discussions mentioned above. It will inform the Regional Committee deliberations in Vilnius, Lithuania in September 2015 on strengthening political

влечь уроки из используемых методов и механизмов стратегического руководства.

В Европейском регионе также действует ряд сетей, которые играют важнейшую роль в межсекторальной реализации политики Здоровье-2020. Европейская сеть ВОЗ «Здоровые города» за свою, насчитывающую уже 27 лет, историю добилась значительного успеха в межсекторальной работе и применении общегосударственного подхода в интересах здоровья на местном уровне. Учитывая важность межсекторального взаимодействия на местном уровне с участием и местных органов власти, и местного политического руководства, в частности мэров городов, сеть «Здоровые города» является особенно интересным ориентиром. Ее деятельности посвящена опубликованная в этом выпуске статья «Межсекторальное взаимодействие, политика и стратегическое руководство в здоровых городах Европы».

Для того чтобы описать и задокументировать примеры практического применения межсекторальных подходов в Регионе, Европейское региональное бюро ВОЗ запустило проект по «инвентаризации», направленный на составление обзора существующих межсекторальных механизмов. Первые отзывы говорят о наличии целого ряда механизмов высокого уровня, которые демонстрируют лидерство министерств здравоохранения с применением ими общегосударственного подхода.

Почти все респонденты, ответившие к настоящему времени на предложенные им в рамках «инвентаризации» вопросы, в качестве наиболее значительных преград для межсекторального взаимодействия указали на политические и институциональные барьеры. Они запросили о помощи Европейского регионального бюро ВОЗ в ряде вопросов, от анализа затрат и результатов до предоставления новых вспомогательных инструментов. Авторы статьи «На пути к межсекторальному управлению: уроки, полученные при управлении системами здравоохранения» утверждают, что опыт, полученный в самом секторе здравоохранения, может иметь высокую ценность для тех, кто собирается использовать межсекторальные подходы. Они также обращают особое внимание на рамочную основу для создания аналитического инструмента, в котором прозрачность, подотчетность, широкое участие,



will and convening technical expertise to advance the implementation of Health 2020 in the European Region.

Health 2020 has provided an impetus for intersectoral activities that are more strategic and at a higher policy level than earlier. Issue-based action may be the driving force and context for a focus on health in all policies. All the evidence from action- and Health 2020-driven initiatives to address the public health priorities of our time point to the imperative to stimulate, support and advance intersectoral governance and action within the WHO European Region.

верность принципам и ценностям и стратегический потенциал используются в качестве составных элементов стратегического руководства.

Для дальнейшего развития межсекторального взаимодействия необходимо определить новые роли как для министерств и министров здравоохранения, так и для других секторов. Эти вопросы обсуждаются в двух очень разных статьях, что демонстрирует как расширение, так и углубление вопроса межсекторального взаимодействия в интересах здоровья и благополучия: «Межсекторальные действия для повышения безопасности дорожного движения в двух областях Российской Федерации» и «Хорошие лаборатории – крепкое здоровье»: межсекторальные задачи и их решения с целью укрепления лабораторных систем».

В заключение этот выпуск «Панорамы общественного здравоохранения» обращается к важной теме, находящейся на стыке значимых политических сфер. Так, государства-члены в Европейском регионе уделяют все больше внимания межсекторальному взаимодействию – необходимым условиям, вызовам и преимуществам, связанным с расширением партнерств, и обеспечению большей подотчетности в интересах здоровья.

Эта тема обсуждалась на двух состоявшихся в апреле 2015 г. технических совещаниях: «Развитие межсекторального и межучрежденческого взаимодействия в интересах здоровья и благополучия в Европейском регионе ВОЗ: синергия в работе секторов здравоохранения, образования и социальной политики» (Париж, Франция) и «Учет интересов здоровья во внешней политике и в контексте сотрудничества в целях развития» (Берлин, Германия). Также эти вопросы обсуждались на таких политических форумах высокого уровня, как совещание Сети здравоохранения Юго-Восточной Европы, состоявшееся в Белграде (Сербия) в июне 2015 г., и Второе совещание высокого уровня в рамках инициативы малых стран в Андорре в июле 2015 г.

В июле 2015 г. данный вопрос стал одной из главных тем, которые обсуждались министрами и другими участниками Международного форума по здравоохранению в Ашхабаде (Туркменистан). Этот специальный выпуск «Панорамы общественного здравоохранения» станет важным дополнением

к результатам технических и политических дискуссий, перечисленных выше. Предоставленная в нем информация будет учитываться в дискуссиях Регионального комитета в Вильнюсе (Литва) в сентябре 2015 г., посвященных укреплению политической воли и распространению технического опыта для дальнейшей реализации политики Здоровье-2020 в Европейском регионе.

Политика Здоровье-2020 стимулирует межсекторальную деятельность, которая была выведена на более высокий стратегический и политический уровень, чем было до того. Инициативы, направленные строго на конкретные актуальные проблемы, могут стать движущей силой и основой для реализации принципа учета интересов здоровья во всех стратегиях. Все фактические данные, полученные в рамках инициатив по решению отдельных актуальных проблем и инициатив, исходящих из политики Здоровье-2020, по решению приоритетных задач общественного здравоохранения нашего времени, указывают на необходимость стимулировать, поддерживать и развивать межсекторальное стратегическое руководство и взаимодействие в Европейском регионе ВОЗ.