

Building systematic approaches to intersectoral action in the WHO European Region

Monika Kosinska,
Piroska Ostlin

Division of Policy and Governance for Health, World Health Organization Regional Office for Europe, Copenhagen



Разработка систематических подходов к осуществлению межсекторального взаимодействия в Европейском регионе ВОЗ

Моника Коциньска,
Пирошка Остлин

Отдел политики и стратегического руководства в интересах здоровья, Европейское региональное бюро ВОЗ, Копенгаген

This is the second issue of *Public Health Panorama* that addresses intersectoral action for health and well-being. This subject is at the heart of successful implementation of Health 2020, the European strategy and policy framework for health and well-being. It is also central to the ambitious and transformative 2030 Agenda for Sustainable Development adopted by governments in September 2015. The 2030 Agenda and its 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and 169 targets reinforce Health 2020, and emphasize that health is both an integral investment for social, economic and sustainable development, as well as an outcome of good policies and actions across non-health sectors and actors.

European Member States are committed to the goals of the 2030 Agenda and Health 2020. They recognize that developing good policies and actions across all sectors that impact on health and health equity means developing new models of partnership and scaling up



Перед вами второй тематический выпуск «Панорамы общественного здравоохранения», посвященный вопросам межсекторального взаимодействия в интересах здоровья и благополучия. Межсекторальное взаимодействие является ключевой составляющей успешной реализации основ Европейской политики и стратегии в интересах здоровья и благополучия – Здоровье-2020. Межсекторальное взаимодействие также занимает центральное место в амбициозной и масштабной повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., которая была одобрена в 2015 г. Повестка дня на период до 2030 г. и ее 17 Целей устойчивого развития (ЦУР) и 169 соответствующих задач укрепляют положения политики Здоровье-2020 и подчеркивают, что здоровье является как важнейшей инвестицией в интересах социального, экономического и устойчивого развития, так и результатом разумной политики и надлежащих действий секторов и структур за пределами сектора здравоохранения.

является ключевой составляющей успешной реализации основ Европейской политики и стратегии в интересах здоровья и благополучия – Здоровье-2020. Межсекторальное взаимодействие также занимает центральное место в амбициозной и масштабной повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., которая была одобрена в 2015 г. Повестка дня на период до 2030 г. и ее 17 Целей устойчивого развития (ЦУР) и 169 соответствующих задач укрепляют положения политики Здоровье-2020 и подчеркивают, что здоровье является как важнейшей инвестицией в интересах социального, экономического и устойчивого развития, так и результатом разумной политики и надлежащих действий секторов и структур за пределами сектора здравоохранения.

intersectoral working. The WHO Regional Office for Europe has committed to supporting Member States in their intersectoral work on health and health equity through documenting, understanding and drawing lessons from new and old practices and initiatives. This has included a Regional mapping exercise to document instruments and high-level mechanisms, policy dialogues to share good practices and explore areas for action, multicountry training and workshops. A series of sector briefs have been published (1) to synthesize the evidence and key messages to support the work across sectors and explore areas for joint work between the health, education and social sectors.

Strengthening the Regional work on intersectoral action as part of the implementation of Health 2020 has highlighted a number of points that will be very important for taking forward the 2030 Agenda. The European Region is very diverse and has a rich experience of intersectoral working. However, European Member States, despite differences in size, organization and context, face a number of commonalities that emerge as preconditions and challenges to intersectoral working.

Almost all Member States report that political will is an essential precondition to help initiate, sustain and steer transformative intersectoral action on complex public health issues. Political will is essential for the adoption of whole-of-government approaches, where health is a goal of overall government policy. In addition to strong leadership from the Ministry of Health and ensuring excellent communication across sectors, providing a strong evidence base and an economic case for action can trigger and support the political choices to invest in intersectoral action. The environment and health area has many years of experience in successfully building the evidence base and economic case for action, and this learning and experience needs to be transferred to other areas, including the social and economic determinants of health. In this issue, the paper "Inequalities in environmental exposure in two Kosovo municipalities: indications for intersectoral action" highlights how the magnitude of inequalities in exposure to environmental risk, and identification of the most disadvantaged population groups are essential for enabling national and local policy-makers to tackle inequalities through adequate and effective measures.

Европейские государства-члены привержены достижению Целей устойчивого развития и целей политики Здоровье-2020. Они признают, что разработка разумной политики и мероприятий во всех секторах, деятельность которых влияет на здоровье и социальную справедливость в здоровье, означает создание новых моделей партнерства и расширение масштабов межсекторальной деятельности. Европейское региональное бюро ВОЗ обязалось оказывать поддержку государствам-членам в их межсекторальной работе в интересах здоровья и социальной справедливости в здоровье, документируя и анализируя новые и уже существующие практики и инициативы, а также извлекая из них соответствующие уроки. Эта работа включает региональную «инвентаризацию» для документации имеющихся инструментов и механизмов высокого уровня, проведение диалогов по вопросам политики для обмена методами передовой практики и изучения областей для осуществления действий, а также многострановые тренинги и практические семинары. Опубликована серия секторальных аналитических обзоров (1), в которых были синтезированы фактические данные и ключевые тезисы в поддержку межсекторальной работы и для определения областей для взаимодействия между секторами здравоохранения, образования и социальных дел.

Работа по укреплению межсекторального взаимодействия в Регионе в рамках реализации политики Здоровье-2020 высветила ряд вопросов, которые будут важны для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития. Европейский регион является очень многообразным и обладает богатым опытом межсекторального взаимодействия. Несмотря на различия в размере, организационной структуре и контексте, европейские государства-члены обладают целым рядом схожих признаков, которые могут представлять собой как предпосылки, так и трудности для осуществления межсекторальной работы.

Практически все государства-члены отмечают, что политическая воля является важнейшим условием для начала, поддержания и содействия преобразующей межсекторальной деятельности по комплексным вопросам общественного здравоохранения. Политическая воля также является важнейшим условием для осуществления общегосударственного подхода, в рамках которого здоровье явля-

Successful whole-of-government approaches mean strengthening the policy coherence between sectors, including through various concrete measures – for example, impact assessment, shared goals and targets, shared budgets, reporting and monitoring. Such approaches cut across the different levels of government, at the international, national, regional and local levels. The article “Working across sectors to improve health and reduce inequalities: the experience of the Transport, Health and Environment Pan-European Programme” shares the considerable experience of this process from a practical perspective, and provides useful considerations for other similar processes aiming to engage in intersectoral work that links international commitment and national action.

The experience of the European Region shows that intersectoral working is also possible where there is an absence of political will: successful intersectoral work needs time, buy-in from others, and institutional and human capacity to take such action forward. Ensuring that the right stakeholders are at the table, and developing common goals and shared accountability needs careful preparation, which then can be leveraged when political windows arise. A first step in this process is identifying co-benefits for joint working: the article “Labour market policy and health: structured review of the bidirectional relationship” looks at the synergies between the health and employment sectors, and the need for alignment in policies and action between these.

There is room for more work to strengthen the knowledge base on the co-benefits of working between sectors. However, it is also important to acknowledge that, on some issues, there are tensions and even conflicts between health and other sector objectives. The private sector, for example, is an increasingly major driving force behind global environmental, economic and social changes – all determinants of health recognized by both the 2030 Agenda and Health 2020 – as well as traditional health promotion, especially through “public-private partnerships” (PPPs). The engagement of the private sector, including PPPs, remains controversial, mainly due to concerns regarding the economic interest of private actors, potential conflicts of interest, and the ownership of health as a “public good”. However, appropriate engagement with private and economic actors, in line with WHO’s policies, norms and standards,

есть общей целью государственной политики. В дополнение к сильному лидерству со стороны Министерства здравоохранения и обеспечению отличной коммуникации и обмена информацией между секторами, хорошими предпосылками для политического выбора в пользу инвестирования в межсекторальное взаимодействие были бы предоставление прочной базы фактических данных и экономическое обоснование необходимости соответствующих действий. Многолетний опыт успешного создания доказательной базы и разработки экономического обоснования необходимости осуществления действий уже имеется в области охраны окружающей среды и здоровья, и этот опыт необходимо перенести на другие области работы, включая воздействие на социальные и экономические детерминанты здоровья. Опубликованная в этом номере статья «Неравенство в степени экологического воздействия в двух муниципальных округах Косово: основания для межсекторальных действий» демонстрирует, что определение масштабов неравенств в подверженности экологическим рискам, а также наиболее неблагоприятных в этом отношении групп населения имеет важнейшее значение для стимулирования национальных и местных руководителей с целью принятия надлежащих и эффективных мер по воздействию на неравенства.

Успешные общегосударственные подходы означают укрепление согласованности политики между секторами, в том числе путем осуществления различных целенаправленных мер, таких как проведение оценки воздействия, постановка общих целей и задач, совместное бюджетирование, общая отчетность и мониторинг. Подобные подходы охватывают различные уровни управления: международный, национальный, региональный и местный. В статье «Осуществление межсекторальных мероприятий для улучшения здоровья и сокращения неравенств: опыт Общеввропейской программы по транспорту, окружающей среде и охране здоровья» рассказывается о значительном практическом опыте, приобретенном в рамках осуществления этого процесса, и предоставлены ценные соображения, которые будут полезны для других схожих процессов, нацеленных на осуществление межсекторальной деятельности, которая связывает международные обязательства с мероприятиями на национальном уровне.

is necessary to make progress towards change in complex public health challenges.

Appropriate and effective engagement with the private sector in the spirit of a whole-of-society approach to health and well-being means effectively addressing the governance of the commercial determinants of health. As a working definition, a commercial determinant of health refers to a good or a service where there is an inherent tension between the commercial and the public health objective: where the public health objective is to rationalize the use of the good or service, and the commercial objective is to increase the use or consumption of the good or service; or conversely, where the public health objective is to increase the accessibility or affordability of a good or service, and the commercial objective is to reduce the accessibility and affordability of the good or service. This tension can be seen in a number of the determinants of noncommunicable diseases, for example, tobacco, alcohol and certain food products, but also more broadly in the health system, such as in relation to pharmaceuticals and health services. The article “The Portuguese National Programme for Promotion of Healthy Eating: 2012–2015” looks at how Portugal used multisectoral approaches to empower and inform target populations, as well as strengthen the capacity of health actors, and address the availability and affordability of nutritious food in key settings.

Adopting effective, whole-of-society approaches also means including communities and populations in the design, implementation and evaluation of policies and services impacting on health and well-being. Including groups and communities in policy-making not only improves the quality, relevance and ownership of the policies and services, but also empowers groups through strengthening their ability to influence and control decisions that affect them. The power imbalances and lack of representation of disadvantaged social groups in decision-making bodies means that their voices are too often left unheard. In May 2016, the WHO Regional Office published a Toolkit for Social Participation (2) to support Member States in promoting the engagement of Roma and other groups in policy processes. Creating resilient communities in which people are empowered and given the opportunity to express their needs and interests is a priority for Health 2020 and will be essential to the success of Agenda 2030. Resilient and

Опыт Европейского региона демонстрирует, что межсекторальное взаимодействие возможно и в отсутствие политической воли: успешное межсекторальное взаимодействие требует времени, приверженности других сторон, а также институционального и человеческого потенциала для его осуществления. Обеспечение того, что в процесс вовлечены надлежащие заинтересованные стороны, разработка общих целей и общая подотчетность требуют тщательной подготовки, результаты которой можно будет с пользой применять, когда появятся политические возможности. Первым шагом в этом процессе является определение, какую обоюдную пользу принесет совместная работа. В статье «Политика на рынке труда и здоровье: структурированный обзор двунаправленных связей» рассматриваются синергии между секторами здравоохранения и занятости, а также необходимость приведения во взаимное соответствие их политики и действий.

База фактических данных об обоюдной пользе сотрудничества между секторами может быть укреплена и расширена. Однако также важно признать, что в отношении некоторых вопросов между задачами сектора здравоохранения и других секторов существует несоответствие или даже конфликт интересов. Частный сектор, к примеру, становится все более мощной движущей силой глобальных экологических, экономических и социальных изменений, которые признаны детерминантами здоровья как в повестке дня на период до 2030 г. и в политике Здоровье-2020. Частный сектор также все более активно участвует в традиционной деятельности по укреплению здоровья, в особенности силами «государственно-частных партнерств» (ГЧП). Вопрос вовлечения частного сектора, включая ГЧП, остается спорным, в основном из-за имеющейся обеспокоенности в отношении экономической заинтересованности представителей частного сектора, потенциальных конфликтов интересов и самого определения здоровья как «общественного блага». Тем не менее для достижения прогресса в решении комплексных проблем в области охраны общественного здоровья привлекать к работе частный сектор и субъекты экономического процесса необходимо. Однако это должно делаться надлежащим образом, в соответствии с политикой, нормами и стандартами ВОЗ.

Надлежащее и эффективное вовлечение частного сектора в деятельность в интересах здоровья и бла-

empowered communities can better hold policies and programmes to account: this strengthened accountability is essential in addressing the social determinants of health. The article “Structured review of the evidence on intersection of housing and health policy in the WHO European Region” shows how a lack of control and insecurity in relation to housing impacts on people’s health and well-being.

Through the implementation of Health 2020, Member States are sharing good practices and experiences, which will continue to contribute to the evidence base and transferability of knowledge between and within countries, as well as provide an excellent starting point for the Regional implementation of the 2030 Agenda. A growing body of evidence allows us to move towards examining the transferability of intersectoral measures, instruments and actions from one context to another while considering the potential scalability of action from the local to the national, or national to international contexts. This issue of *Public Health Panorama* marks another important step in this process and our move towards better health and well-being in the European Region, leaving no one behind.

REFERENCES

1. Sector briefs: intersectoral action for better health and well-being. In: World Health Organization Regional Office for Europe [website] (<http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-policy/health-2020-the-european-policy-for-health-and-well-being/implementation-package/1.-introducing-health-2020-to-different-stakeholders-across-sectors/sector-briefs-intersectoral-action-for-better-health-and-well-being>, accessed 10 June 2016).
2. Toolkit on social participation. Methods and techniques for ensuring the social participation of Roma populations and other social groups in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes to improve their health. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2016 (<http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/toolkit-on-social-participation.-methods-and-techniques-for-ensuring-the-social-participation-of-roma-populations-and-other-social-groups-in-the-design,-implementation,-monitoring-and-evaluation-of-policies-and-programmes-to-improve-their-health-2016>, accessed 10 June 2016).

гополучия в соответствии с принципом участия всего общества требует эффективного решения вопросов стратегического руководства в отношении коммерческих детерминант здоровья. В качестве рабочего можно использовать следующее определение коммерческой детерминанты здоровья: продукт или услуга, которым присуще несоответствие коммерческих задач и задач в области общественного здравоохранения. Например когда целью общественного здравоохранения является сделать использование или потребление более рациональным, а коммерческой целью – увеличить уровень использования или потребления продукта или услуги; или наоборот, когда задача общественного здравоохранения расширить, а коммерческая цель – сократить наличие и доступность продукта или услуги. Подобная напряженность может наблюдаться в отношении целого ряда детерминант неинфекционных заболеваний, например в отношении табака, алкоголя и определенных пищевых продуктов, но также и в системе здравоохранения в более широком смысле, например в том, что касается лекарств и услуг здравоохранения. В статье «Португальская национальная программа популяризации здорового питания: 2012–2015 гг.» рассматривается применение в Португалии многосекторальных подходов для наделения полномочиями и информирования целевых групп населения, а также для укрепления потенциала структур, работающих в области здравоохранения, и обеспечения доступности, в том числе и финансовой, питательных пищевых продуктов в основных учреждениях и контекстах.

Применение эффективных подходов, подразумевающих участие всего общества, также означает необходимость вовлечения местных сообществ и различных групп населения в разработку, реализацию и оценку мер политики и услуг, оказывающих воздействие на здоровье и благополучие. Привлечение групп и сообществ к выработке политики не только улучшает качество и актуальность стратегий и услуг и повышает ответственность за них, но также наделяет группы населения правами и полномочиями, укрепляя их способность оказывать влияние на решения, которые имеют к ним непосредственное отношение. Неравномерное распределение власти и недостаточная представленность неблагополучных и уязвимых социальных групп в органах, ответственных за принятие решений, означают то, что голоса этих групп очень часто остаются неслы-

шанными. В мае 2016 г. Европейское региональное бюро ВОЗ опубликовало Методическое пособие по вопросам социального участия (2), разработанное для оказания поддержки государствам-членам в стимулировании вовлечения представителей народности рома и других групп в процессы разработки политики. Создание жизнестойких местных сообществ, где люди наделены правами и полномочиями и имеют возможность выражать свои потребности и защищать свои интересы, является приоритетом политики Здоровье-2020 и будет иметь решающее значение для успешной реализации повестки для на период до 2030 г. Жизнестойкие и обладающие правами и полномочиями местные сообщества могут более эффективно контролировать меры политики и программы. Подобное укрепление подотчетности имеет важнейшее значение для воздействия на социальные детерминанты здоровья. В статье «Структурированный обзор фактических данных о пересечении жилищной политики и политики здравоохранения в Европейском регионе ВОЗ» демонстрируется, как недостаток контроля и незащищенность в том, что касается жилищных условий, влияет на здоровье и благополучие людей.

В процессе реализации политики Здоровье-2020 государства-члены обмениваются методами передовой практики и опытом, что будет и далее пополнять базу фактических данных и укреплять возможности обмена знаниями между странами и внутри них. Это также предоставляет прекрасную отправную точку для реализации повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в Регионе. Растущий объем фактических данных позволяет нам продвигаться в сторону изучения при-

менимости межсекторальных мер, инструментов и действий в различных контекстах, одновременно рассматривая возможность расширения масштабов действий с местного на национальный, или с национального на международный уровень. Этот выпуск «Панорамы общественного здравоохранения» – еще один важный шаг в направлении к улучшению здоровья и благополучия для всех без исключения жителей Европейского региона.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Секторальные аналитические обзоры: межсекторальное взаимодействие в интересах здоровья и благополучия. Опубликовано на веб-сайте Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения (<http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-policy/health-2020-the-european-policy-for-health-and-well-being/implementation-package/1.-introducing-health-2020-to-different-stakeholders-across-sectors/sector-briefs-intersectoral-action-for-better-health-and-well-being>, по состоянию на 10 июня 2016 г.).
2. Методологическое пособие по вопросам социального участия. Методы и способы обеспечения участия представителей народности рома и других социальных групп в разработке, реализации, мониторинге и оценке мер политики и программ, направленных на улучшение их здоровья. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ, 2016 (<http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/toolkit-on-social-participation.-methods-and-techniques-for-ensuring-the-social-participation-of-roma-populations-and-other-social-groups-in-the-design,-implementation,-monitoring-and-evaluation-of-policies-and-programmes-to-improve-their-health-2016>, по состоянию на 10 июня 2016 г.).