

Anglia népegészségügyi rendszere és egészségfejlesztéssel foglalkozó szervezetei

The public health system and health promotion organizations of England

Szerzők: Szőke Katalin, Túri Gergő ✉
Országos Közegészségügyi Intézet

Beküldve: 2018. 03. 08.
doi: 10.24365/ef.v59i2.255

Összefoglaló: A cikkben Anglia népegészségügyi rendszerének és egészségfejlesztéssel foglalkozó szervezeteinek bemutatásán keresztül tanulságokat fogalmazunk meg a hazai egészségfejlesztési hálózat lehetséges továbbfejlesztési irányainak meghatározása érdekében. Röviden ismertetjük az egyes közigazgatási szintek és szervezetek főbb szerepét a népegészségügyi rendszerben, bemutatjuk a népegészségügyi rendszer kialakulását és működését befolyásoló releváns stratégiákat és jogszabályokat, valamint összefoglaljuk az országos, térségi és közösségi szinten működő szervezetek feladatait és tevékenységeit. Angliában az egészségfejlesztéssel foglalkozó szervezetek különböző működési szinteken, jogszabályok által pontosan definiált feladatmegosztás szerint látják el feladataikat. Az Angol Népegészségügyi Intézet különböző működési szinteken lévő szervezeti egységei nélkülözhetetlen szerepet töltenek be a népegészségügyi tevékenységek vertikális és horizontális összehangolásában, és a népegészségügyi szolgáltatások koordinálásában. A népegészségügyi kutatásokkal foglalkozó szervezeteket gyakran vonják be a döntéshozatali folyamatokba. A népegészségügyi szervezetek hálózatokba tömörülnek, mely az együttműködések és partnerségek kialakítását, valamint az információ és tudás hatékonyabb átadását segíti elő.

Kulcsszavak: népegészségügy rendszer; egészségfejlesztés; Anglia

Summary: In the article we present the lessons learned from studying the public health system and health promotion organizations of England, to determine the possible directions for further development of the Hungarian health promotion network. We briefly describe the main roles of the public administration levels and organizations in the public health system, present relevant strategies and legislation affecting the development and functioning of the public health system, and summarize the tasks and activities of organizations at national, regional and community level. In England, health promotion organizations carry out their tasks at different levels of operation defined by the law. Organizations of Public Health England play an indispensable role in the vertical and horizontal alignment of public health activities and in the coordination of public health services. Public health research organizations are often involved in the decision-making process. Public health organizations work in a network to promote co-operation and partnerships to provide a better flow of information and knowledge transfer.

Keywords: public health system; health promotion; England

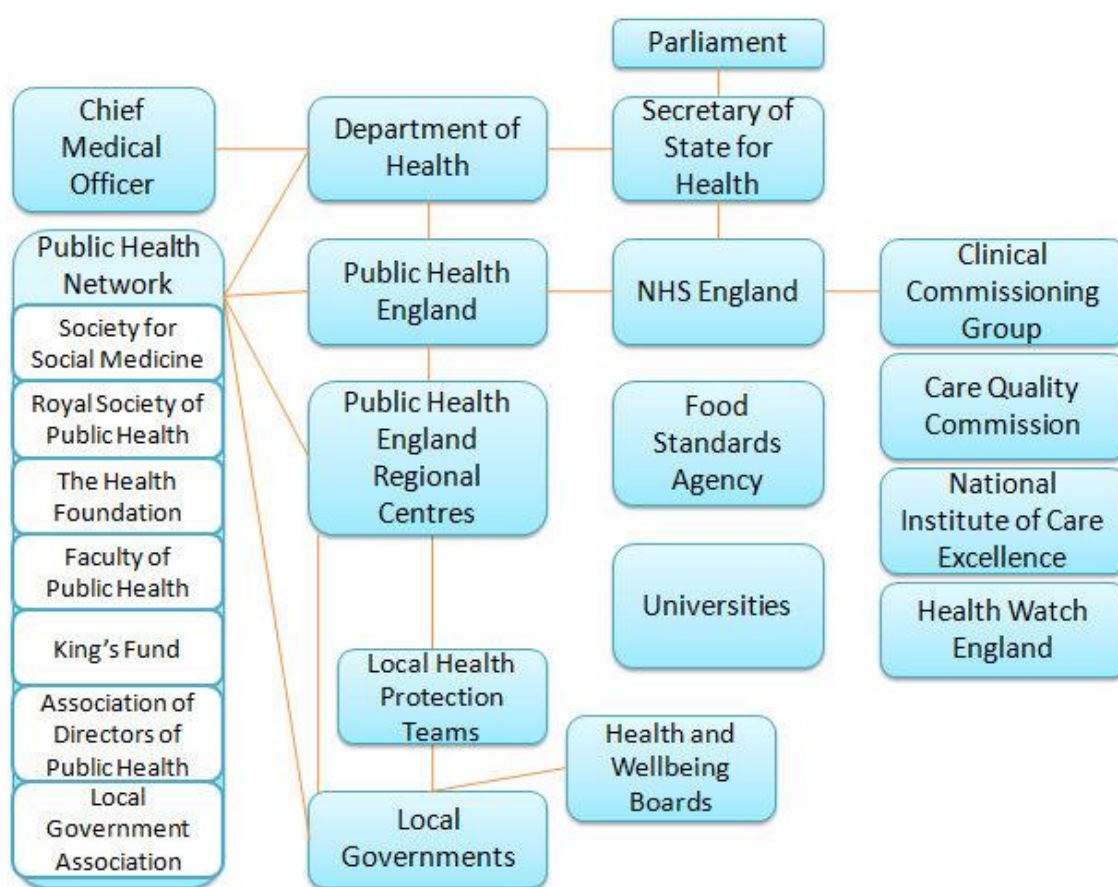
AZ EGYES KÖZIGAZGATÁSI SZINTEK ÉS FŐBB SZERVEZETEK SZEREPE A NÉPEGÉSZSÉGÜGYI RENDSZERBEN

Az Egyesült Királyság négy országa – Anglia, Skócia, Wales és Észak-Írország – közül területileg és lakosságszámát tekintve is Anglia a legnagyobb. A különböző egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés állampolgári jogon biztosított, az intézményrendszer mind a négy országban decentralizált kormányzatok fennhatósága alatt, önállóan működik.

Az egészségügyi szolgáltatók többsége állami intézmény, működésük állami adóbevételekből, adójellegű biztosítási hozzájárulásokból kerül finanszírozásra.¹

Angliában jelenleg az egészséggel kapcsolatos jogszabály- és közpolitika-alkotás a *parlament* (Parliament), az *Egészségügyi Minisztérium* (Department of Health) és az *egészségügyi miniszter* (Secretary of State for Health) felelőssége [1. ábra].²

1. ábra: Az egészségfejlesztésben szerepet játszó szervezetek az angol egészségügyi rendszerben



Forrás: Mossialos E et al. (2015) és saját kiegészítések³

Az egészségügyi ellátás rendszerének központi szereplője az *Angol Nemzeti Egészségügyi Szolgáltató* (National Health Service England – röviden: NHS England), ami az egészségügyi ellátórendszer irányítása mellett 2013-ig koordinálta a népegészségügyi szolgáltatásokat is. Az NHS a költségvetéséből 209, helyi *Klinikai Szolgáltatásvásárló Csoportot* (Clinical Commissioning Group) felügyel, és

biztosítja, hogy az Egészségügyi Minisztérium éves megbízatásában kitűzött célok teljesüljenek, beleértve a hatékonysági és egészségügyi célokat. Az *Ellátásmínőségi Csoport* (Care Quality Commission) az alapvető biztonsági és minőségi szabványokat ellenőrzi és figyelemmel kíséri az egészségügyi ellátási protokollokat. Az *Egészségügyi Felügyelet* (Health Watch) ellenőrzi az egészségügyi szolgálta-

tók teljesítményét és kivizsgálja a panaszokat. Az *Országos Egészségügyi és Klinikai Kiválósági Intézet* (National Institute of Care Excellence) a klinikailag hatékony kezelésekhez ad iránymutatást, és értékeli az új egészségügyi technológiákat hatékonyságuk és költséghatékonyságuk szempontjából.

Angliában három közigazgatási szinten azonosíthatók népegészségügyi szervezetek. Országos szinten működő kormányzati szervezet a korábban említett Egészségügyi Minisztérium, amelynek a független angol *tiszti főorvos* (Chief Medical Officer for England) ad tanácsokat. A *Népegészségügyi Testület* (Faculty of Public Health) a népegészségügyi szakértők képzésében, bizonyítékokon alapuló stratégiaalkotásban, a jó gyakorlatok azonosításában és megosztásában, a népegészségügyi szervezetek közötti hálózatosodás elősegítésében tevékenykedő szervezet. A *Helyi Önkormányzatok Szövetsége* (Local Government Association) számos gyakorlati támogatást, tanácsadást nyújt az önkormányzatok részére, hogy azok fejleszteni tudják a szolgáltatásaikat (pl. az egészségügy, a népegészségügy, a sport, a kultúra területén és szociális területen). A *Népegészségügyi Vezetők Egyesületének* (Association of Directors of Public Health) profilja a tanácsadás a népegészségügyi stratégia kialakítása és a jogszabályalkotás területén, támogató hálózat működtetése és policy megalkotása. A *Társadalom-orvostudományi Társaság* (Society for Social Medicine) fő feladata társadalomtudományi és népegészségügyi kutatások végzése, valamint a lakosság egészségügyi szükségleteinek értékelése és az egészségügyi szolgáltatások elemzése. Az *Egészségalapítvány* (The Health Foundation) független jótékonyági szervezet, amely támogatást nyújt olyan kutatások végzéséhez, amelyek által fejleszteni lehet az egészségügyi szolgáltatásokat és az egészségpolitikát. A *Királyi Népegészségügyi Társaság* (Royal Society of Public Health) és a *Királyi Alapítvány* (King's Fund) egyaránt támogatja a közösségek egészségét fejlesztő programokat és akciókat. A *Népegészségügyi Hálózat* (Public Health Network) egy olyan ernyőszervezet, amely magába foglalja és elősegíti az országos szinten működő népegészségügyi szervezetek együttműködését.² A népegészségügyi szakemberek képzésében fontos szerepet vállalnak az *egyetemek*.

Az országos, regionális és közösségi szinten egyaránt szervezeti egységekkel rendelkező *Angol*

Népegészségügyi Intézet (Public Health England) a népegészségügyi rendszer 2013-as átalakításával kezdte meg működését Anglia négy régiójában, 15 központtal. A szervezet a népegészségügyi rendszer központi szereplője, számos népegészségügyi terület felügyeletét és irányítását látja el, valamint támogatja az interszektoriális együttműködések kialakítását és az önkormányzatok által nyújtott egészségügyi szolgáltatások fejlesztését.

Közösségi szinten a *helyi önkormányzatok* (Local Governments) feladata a lakóhelyközeli, személyre szabott és közösségi egészségügyi szolgáltatások biztosítása. A helyi önkormányzatok közegészségügyi feladatainak megvalósítását az Angol Népegészségügyi Intézet régiós központjai által működtetett *helyi egészségvédelmi csoportok* (Local Health Protection Teams) támogatják. A helyi önkormányzatok által működtetett *egészség- és jólléti testületek* (Health and Wellbeing Boards) feladata az egészségügyi és kapcsolódó ágazatok szereplőinek összekapcsolása és stratégiák készítése.

AZ INTÉZMÉNYRENDSZER MŰKÖDÉSÉT MEGHATÁROZÓ JOGSZABÁLYOK ÉS STRATÉGIÁK

A 2010-ben elfogadott, *Egészséges életek, egészséges emberek* elnevezésű stratégia (Healthy Lives, Healthy People Strategy) teljes életutat figyelembe vevő megközelítést alkalmaz, elemzi és az akciók tervezésekor figyelembe veszi a bármely életstádiumban előforduló, egészséget befolyásoló tényezők hatásait.⁴ A stratégia megfogalmazza, hogy a helyi kormányzatoknak kiemelt szerepet kell kapniuk a közösségek egészségének fejlesztésében és az egészségügyenlétlenségek csökkentésében. A dokumentum továbbá kimondja, hogy szükséges a népegészségügyi szolgáltatások minőségének és hatékonyságának fejlesztése, és ennek érdekében egy integrált népegészségügyi szolgáltató – az Angol Népegészségügyi Intézet – létrehozása. A dokumentum számos további célkitűzést fogalmaz meg: az egészséges gyermekkor és fejlődés támogatása, az egészséges munkahelyi és természetes környezet kialakításának ösztönzése, a viselkedésváltozás támogatása a krónikus betegségek megelőzése érdekében, valamint a helyi kormányzatok és közösségek felhatalmazása és képességeik

fejlesztése a környezetük alakítására és a problémáik megoldására.

A 2012-ben elfogadott, *egészségügyi és szociális ellátásról szóló törvény* (Health and Social Care Act) alapján az önkormányzatok felhatalmazást kaptak a közösség egészségének javítására, amihez a kormányzat elkülönített forrásokat biztosít. A jogszabály előírta az önkormányzatok számára az egészség- és jólléti testületek létrehozását. A törvény továbbá kimondta, hogy az egészségügyi rendszer irányítása az Angol Nemzeti Egészségügyi Szolgáltató feladata, míg a népegészségügyi rendszer fejlesztéséért és a népegészségügyi szolgáltatások koordinálásáért az Angol Népegészségügyi Intézet felel.²

ORSZÁGOS SZINTEN MŰKÖDŐ SZERVEZETEK

Kormányzati szervezetek

Az *Egészségügyi Minisztérium* feladata az egészséggel kapcsolatos jogszabály- és közpolitikaalkotás, a stratégiák és prioritások megfogalmazása, valamint az egészség szektorokon átívelő képviselete.²

Az *Angol Népegészségügyi Intézet* egy szervezetbe integrálja a korábban működő népegészségügyi intézmények és hivatalok feladatait és funkcióit, és ellátja valamennyi népegészségügyi terület felügyeletét és irányítását.⁵ Az intézet kutató- és módszertani központként is működik, feladata a lakosság egészségi állapotának és az azt befolyásoló tényezőknek a monitorozása, útmutatók kidolgozása, részvétel az országos stratégiák alkotásában. Az intézet feladata továbbá a tanácsadás és támogatás az NHS számára az egyes egészségfejlesztési szolgáltatásokkal kapcsolatban, valamint a magatartás-tudomány eredményeinek gyakorlati alkalmazása a viselkedésváltozás elérése érdekében. Az Angol Népegészségügyi Intézet aktív szerepet vállal a kormányzati, gazdasági és civil szervezetek, valamint a különböző szektorokban működő szervezetek együttműködésének ösztönzésében, közös programok megvalósításában. A szervezetet az Egészségügyi Minisztérium finanszírozza, ügyvezető igazgatója az egészségügyi miniszternek tartozik beszámolási kötelezettséggel.⁵

Az *Élelmiszerbiztonsági Hatóság* feladata a lakos-

ság egészségének és a fogyasztók érdekeinek védelme az élelmezéssel, táplálkozással kapcsolatban. Ennek során a hatóság felügyeli a területtel kapcsolatos szabályok betartását, panaszokat vizsgál ki, valamint informálja a lakosságot az élelmiszerbiztonsággal és a táplálkozással kapcsolatos ügyekben.

Szakmai szervezetek és testületek

A *Népegészségügyi Vezetők Szövetsége* az Egyesült Királyság népegészségügyi igazgatóinak reprezentatív testülete. A szervezet működésének célja a lakosság egészségének javítása és védelme, amit a következő módokon igyekszik biztosítani: tanácsadás a népegészségügyi szakpolitikákról és hozzá kapcsolódó jogszabályokról; támogató hálózatok működésének elősegítése; fejlesztési szükségletek azonosítása. A szövetség támogatja az átfogó, méltányos népegészségügyi politikák kialakítását.

A *Népegészségügyi Testület* az Egyesült Királyság népegészségügyi szakembereinek testülete. Átfogó feladata a társadalom egészségének és jóllétének előmozdítása és védelme azáltal, hogy vezető szerepet játszik a hatékony népegészségügyi munkaerő biztosítása, a népegészségügyi ismeretek népszerűsítése és az egészség legjobb feltételeinek biztosítása terén. Tevékenységének fő célja a népegészségügyi szakmai kompetencia és gyakorlat fejlesztése, oktatási és szakmai standardok kidolgozása, az egészségpolitika és érdekképviselet előmozdítása.

A *Helyi Önkormányzatok Szövetségének* fő célja, hogy az önkormányzatok számára fontos kérdésekben befolyásoljon politikai döntéseket valamint hogy helyi megoldásokat nyújtson a felmerülő problémákra. A szövetség számos ingyenes támogatást nyújt az önkormányzatok számára. Rendszeresen szervez és támogat vezetőképzési programokat, valamint a speciális szolgáltatási területekre (például sport, kultúra, egészségügy, turisztika, népegészségügy) szabott programokat. A népegészségügy 2013-as átstrukturálása nyomán a helyi önkormányzatok hatásköre bővült a népegészségügyi feladatok ellátására vonatkozóan. A szövetség egyedülálló lehetőséget lát arra, hogy megváltoztassa a hangsúlyokat a betegségek kezelése, az egészség és a jóllét aktív támogatása tekintetében.⁶ A *Királyi Népegészségügyi Társaság*

független, több tudományágat képviselő társaság, célja a lakosság egészségének és jóllétének fejlesztése. Tevékenysége érinti a közpolitika érzékenyítését, programok megvalósítását, valamint az oktatási területet. Közösségeket és egyéneket támogat abban, hogy azok egészségesebben éljenek. A szervezet nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a társadalom figyelme a népegészségügyi kérdésekre irányuljon.

A *Társadalom-orvostudományi Társaság* multidiszciplináris – vezető szakértőket, kutatókat tömörítő – akadémiai társaság. Célja a népesség egészségére vonatkozó ismeretek fejlesztése, valamint társadalomtudományi ismeretek fejlődésének támogatása. Támogatja a betegségmegelőzésre és a lakosság egészségügyi szükségleteire irányuló népegészségügyi kutatásokat, valamint tanulmányozza az egészségügyi szolgáltatások szervezését, működését.

A *Népegészségügyi Hálózat* része számos, országos szinten működő népegészségügyi szervezet. A hálózat célja az e területen működő szervezetek együttműködésének támogatása és koordinálása, ismeret- és véleménycseré, valamint közös állásfoglalás és érdekképviselés megvalósítása a stratégiai jellegű kérdésekben.²

Jótekonysági szervezetek

A *Királyi Alapítvány* független jótekonysági szervezet, az Angliában élők jobb egészségi állapotát, illetve jobb egészségügyi ellátását igyekszik támogatni. Vízója szerint az egészségügyi szolgáltatásoknak minden polgár számára elérhetővé kell válniuk. Az alapítvány főként egyéni és vállalati támogatásból működik.

Egyetemek

Angliában számos egyetemen nyújtanak népegészségügyi képzéseket, valamint végeznek népegészségügyi témájú kutatásokat. A legrangosabb egyetemek közül az *Oxfordi Egyetemen* (University of Oxford), a *Cambridgei Egyetemen* (University of Cambridge), a *Warwicki Egyetemen* (University of Warwick) és a *Birminghami Egyetemen* (University of Birmingham) képeznek népegészségügyi szakembereket.

RÉGIÓS SZINTEN MŰKÖDŐ SZERVEZETEK

Az *Angol Népegészségügyi Intézet* négy régióban 15 központtal rendelkezik [2. ábra].⁶ A központok feladata a működési területükhöz tartozó lakosság egészségének fejlesztése az egészségügyi szükségletekre reagáló, magas színvonalú szolgáltatásokat és programokat nyújtó szervezetek koordinálásával, szakmai-módszertani támogatásával, valamint közegészségügyi szolgáltatások nyújtásával. Aktív szerepet vállalnak a közösségi szinten működő szereplők közötti együttműködések és partnerségek kialakításában, a népegészségügyi szakértők képzésében, a tudás és innováció terjesztésében.

A központok – együttműködve az iparral és a kormányzati hivatalokkal – forrásokkal és ötletekkel segítik az egészség fejlesztését támogató helyi stratégiák tervezését és megvalósítását, ennek során gyakran támogatják a helyi önkormányzatok munkáját. Fontos szerepük van továbbá a jó gyakorlatok gyűjtésében és értékelésében, az országos programok helyi szintre történő adaptálásának támogatásában. A központok feladata továbbá a szűrőprogramok támogatása és minőségbiztosítása, és a népegészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó tanácsadás az NHS helyi egységei számára. Elvárás, hogy a régiós központok transzparens módon működjenek, és a szervezetnél dolgozó szakértők, valamint a partner szervezetek hozzáférjenek a jó minőségű adatokhoz. Minden régiós központ laboratóriumi szolgáltatásokat is nyújt és legalább egy *helyi egészségvédelmi egységet* működtet, amely közegészségügyi feladatokat lát el.

KÖZÖSSÉGI SZINTEN MŰKÖDŐ SZERVEZETEK

Az *önkormányzatok* az egészség fejlesztését helyi szinten valósítják meg. A helyi önkormányzatok népegészségügyi részlegeinek felelőssége a népegészségügyi és egészségfejlesztési szolgáltatások megvásárlása, a lakosság tagjai így lakóhelyhez közel, személyre szabott vagy közösségi szolgáltatásban részesülnek.⁶

A helyi önkormányzatok az alábbi területeken felelősek különböző szolgáltatások biztosításáért: a dohányzás elleni küzdelem és a dohányzásról való

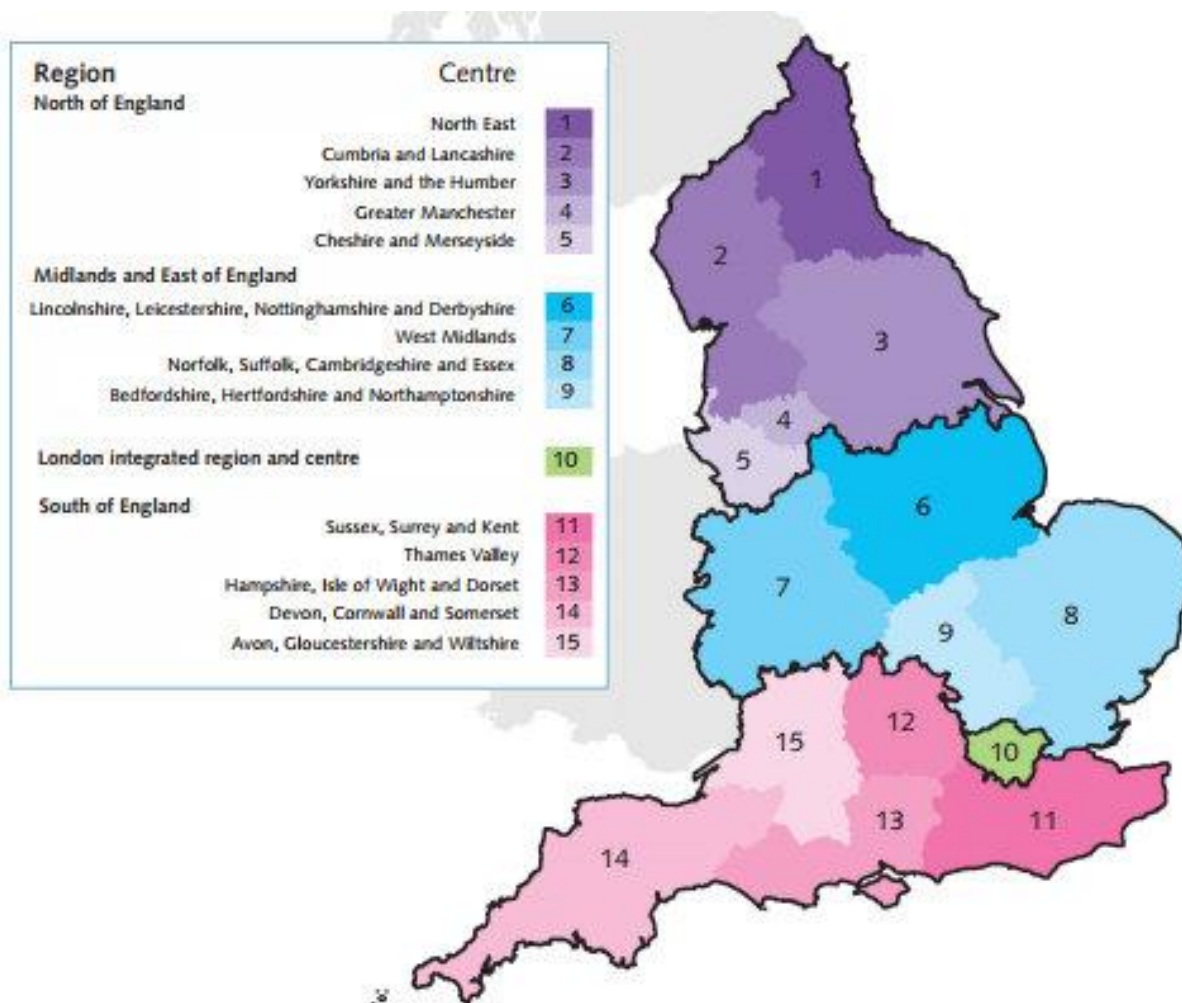
leszokás támogatása; az alkoholoról és a kábítószer-ről való leszokás támogatása; a fizikai aktivitás elősegítése a helyi lakosság körében; az elhízás megelőzése; sérülések megelőzése. Az önkormányzatok feladata továbbá helyi munkavédelmi egészségvédelmi kezdeményezések támogatása; populációs szintű beavatkozások megvalósítása a születési rendellenességek csökkentése és megelőzése érdekében; szexuális egészség és betegség-megelőzés; életmódkampányok megvalósítása a daganatos betegségek megelőzése érdekében.

Az önkormányzatoknak továbbá szerepük van járványok, vészhelyzetek, környezeti veszély esetén, valamint az erőszak megelőzésében, a közbiztonság fenntartásában, a kirekesztés kezelésére irányuló helyi kezdeményezések generálásában.²

Az önkormányzatok közegészségügyi munkáját támogatják az Angol Népegészségügyi Intézet régiós központjai által működtetett *helyi egészségvédelmi csoportok*, amelyek feladata a fertőző betegségek monitorozása, járványhelyzetek kivizsgálása, intézkedési tervek készítése és megvalósítása vészhelyzet esetén.

Az önkormányzatok által működtetett *egészség- és jólléti testületek* feladata az egészségügyi, a népegészségügyi szervezetek és a helyi kormányzati szervezetek együttműködésének elősegítése. A testület feladata a közösség egészségügyi szükségleteinek értékelése és az e szükségletekre reflektáló egészségstratégia készítése. A testület korlátozott jogkörökkel rendelkezik, és inkább olyan fórumnak tekinthető, amelyik elősegíti a szervezetek tevékenységeinek összehangolását.

2. ábra: A Public Health England régiói és központjai



Forrás: Public Health England (2016)⁷

TANULSÁGOK A HAZAI NÉPEGÉSZSÉGÜGYI RENDSZER TOVÁBBFEJLESZTÉSÉHEZ⁸

Az angol rendszer ismertetésének fontos tapasztalata, hogy az egészségfejlesztéssel foglalkozó szervezetek különböző működési szinteken, jogszabályok által pontosan definiált feladatmegosztás szerint látják el feladataikat. A rendszer működésére jellemző az erős, központi szakmai kontroll, valamint a szubszidiaritás elve, amely az angol kormányzati és társadalmi fejlődés számos más területén is tetten érhető: minden döntést a lehető legalacsonyabb szinten szükséges meghozni, és a problémákat lehetőleg azok keletkezési szintjén célszerű megoldani. Az Angol Népegészségügyi Intézet különböző működési szinteken lévő szervezeti egységei nélkülözhetetlen szerepet töltenek be a népegészségügyi tevékenységek vertikális és horizontális összehangolásában, és a népegészségügyi szolgáltatások koordinálásában. A népegészségügyi kutatásokkal foglalkozó szervezeteket gyakran vonják be a döntéshozatali folyamatokba, ezáltal biztosítható, hogy a közösségi erőforrásokat bizonyítékokon alapuló, hatékony beavatkozások megvalósítására fordítsák. Fontos tapasztalat

továbbá a népegészségügyi szervezetek hálózatosodása, ami az együttműködések és partnerségek kialakítását, valamint az információ és tudás hatékonyabb átadását segíti elő. A rendszer szereplői kiemelt hangsúlyt adnak az interszektoriális együttműködések kialakítására. Figyelemre méltó a jótékonysági szervezetek és alapítványok jelentős száma és aktivitása, amelyek egészségfejlesztési célokat szolgálnak. Fontos tanulság továbbá, hogy a népegészségügyi szolgáltatások biztosításáért felelős önkormányzatok munkáját számos kormányzati és szakmai szervezet támogatja, az önkormányzatoknál népegészségüggyel foglalkozó szervezeti egység is működik. Az egészség- és jólléti testületeknek kiemelt szerepe van a helyi szükségletek feltérképezésében, valamint az e szükségletekre reagáló stratégiák megfogalmazásában, az egészség fejlesztését támogató tevékenységek összehangolásában.

A tanulmány az EFOP-1.8.0-VEKOP-17-2017-00001 Egészségügyi ellátórendszer szakmai módszertani fejlesztése projekt keretein belül készült.

HIVATKOZÁSOK

¹ GYEMSZI Informatikai és Rendszerelemzési Főigazgatóság: Tájékoztató országtanulmány az Egyesült Királyság egészségügyéről. 2014 https://era.aeek.hu/HolOrszag/csatolt/20140918_egyesult_kiralysag_2014.pdf Elérve: 2018. 04. 04.

² Cylus J, Richardson E, Findley L, et al. Health System in Transition. United Kingdom. Health system review. WHO, 2015. Vol.17 No. 5. http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/302001/UK-HiT.pdf?ua=1 Elérve: 2018. 04. 04.

³ Mossialos E, Wenzl M, Osborn R, et al. International profiles of health care systems. 2015 http://www.commonwealthfund.org/~media/files/publications/fund-report/2016/jan/1857_mossialos_intl_profiles_2015_v7.pdf?la=en Elérve: 2018. 04. 04.

⁴ Secretary of State for Health: Healthy Lives, Healthy People. Our Strategy for public health in England. 2010 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/216096/dh_12742_4.pdf Elérve: 2018. 04. 04.

⁵ Department of Health: Public Health in Local Government. Commissioning responsibilities. 2016 <https://www.rcpsych.ac.uk/pdf/Structure%20of%20Public%20Health%20England.pdf>

⁶ Eaton K, Varsamis D. Joint Action on Chronic Diseases and Promoting Healthy Ageing Across the Life Cycle Good Practice in the Field of Health Promotion and Primary Prevention. United Kingdom Country Review. 2014 http://chrodis.eu/wp-content/uploads/2014/10/JA-CHRODIS_United-Kingdom-country-review-in-the-field-of-health-promotion-and-primary-prevention.pdf

⁷ Public Health England: Strategic Plan for the next four years: Better outcomes by 2020. 2016 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/516985/PHE_Strategic_plan_2016.pdf Elérve: 2018. 04. 04.