



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 23.10.2007
SEC(2007) 1375

A BIZOTTSÁG SZOLGÁLATAINAK MUNKADOKUMENTUMA

Kísérő dokumentum

FEHÉR KÖNYV

**Együtt az egészségért:
Stratégiai megközelítés az EU számára 2008-2013**

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

{COM(2007) 630 végleges}
{SEC(2007) 1374}
{SEC(2007) 1376}

1. PROBLÉMAMEGHATÁROZÁS

A új stratégia iránti igényt a növekvő és változó kihívások indokolják, amelyekkel az EU szembesül, és amelyeket csak minden EU-szintű partner és szereplő bevonásával lehet hatékonyan megoldani. Ilyen kihívás a népesség öregedése, amely megváltoztatja a tünettípusokat és nyomást gyakorol az egészségügyi rendszerek fenntarthatóságára valamint a kibővült EU szélesebb értelemben vett gazdaságára. Az egészséget fenyegető veszélyek, például a fertőző betegségek okozta járványok és a bioterrorizmus egyre nagyobb aggodalomra adnak okot, és a klímaváltozás is újabb veszélyeket jelent. Az új technológiák forradalmasítják az egészségfejlesztés, és a betegségek előrejelzésének, megelőzésének és kezelésének módját, illetve a globalizáció következtében az egész világon tovább folytatódik a kölcsönhatások átalakulása.

Kibővült EU, nagyobb egyenlőtlenségek az egészségügyben

A 27 tagállamú Európában az egészségügy terén nagy egyenlőtlenségek mutatkoznak (elkerülhető és igazságtalan egyenlőtlenségek), országokon belül és országok között egyaránt. Olaszországban például a férfiak egészségben eltöltött éveinek száma 71, míg Magyarországon 53. Az öregedő népesség megterheli az egészségügyi rendszereket és a szélesebb értelemben vett gazdaságot. A Bizottság előrejelzései szerint ha az egészségben eltöltött évek számának növekedése ugyanolyan mértékű lenne, mint a várható élettartam növekedése, az egészségügyi ellátás költségei megfeleznének. Bár már folyamatban vannak intézkedések, az EU részéről további hozzájárulást jelenthetne például a regionális programok felhasználása az egészség területén és a helyes gyakorlatok terjesztése ezen és más területeken.

Az egészséget érintő meglévő és újonnan jelentkező veszélyek

A polgárok védelme az egészségüket fenyegető veszélyekkel, például a fertőző és nem fertőző betegségekkel szemben, valamint a biztonság és a védelem javítása olyan állandóan fennálló kihívások, amelyek esetében egyértelmű az EU hozzáadott értéket biztosító szerepe, mivel ezek határon átnyúló jellegűek, így a tagállamok önállóan nem tudják hatékonyan megoldani őket. Egy új stratégia biztosíthat hozzáadott értéket új lehetőségek teremtése és a helyes gyakorlatok terjesztése által, illetve haladást például a fertőző betegségek felügyelete terén, ahol az EU rendszerei továbbfejleszthetők, és a megbízhatóság terén, ahol jelenleg a kórházak mintegy 10%-ában szenvednek el betegek negatív tapasztalatokat.

Fenntartható egészségügyi rendszerek

Az egészségügyi rendszerek jövőbeli fenntarthatósága olyan kihívás, ahol az EU hozzáadott értéket biztosíthat a határon átnyúló jellegű kérdések esetében, mint a betegek és egészségügyi szakemberek mobilitása, illetve a tudás és helyes gyakorlatok megosztásának megkönnyítése által például az olyan kérdésekkel kapcsolatban, mint a demográfiai változások és az új technológiák megfelelő használata. Az új stratégia hozzáadott értéket biztosíthat a biztonságos és hatékony egészségügyi szolgáltatások közösségi keretrendszerével: ez az egyik olyan kezdeményezés, amelyet magában foglal.

Globalizáció és egészség

A mai globalizált világban egyre nehezebb elkülöníteni a nemzeti vagy EU-szintű fellépéseket a globális politikától. Az EU polgárait közvetlenül érintő döntéseket gyakran globális szinten hozzák, és az EU belső politikái hatást gyakorolnak az EU határain kívül is. A javasolt egészségügyi stratégia hozzáadott értéket teremthet az EU szerepének a globális egészségügyi kérdésekben a nemzetközi szinten történő erősítése, valamint az olyan kérdések kezelése által, mint az egészségügyi szakemberek globális hiánya és a gyógyszerekhez és technológiákhoz való hozzáférés.

Felelősségteljes kormányzás

A hatékonyság érdekében az új stratégiának támogatnia kell a felelősségteljes kormányzás elvét, ami azt jelenti, hogy az EU koordinált, hatékony, átlátható és koherens válaszokat ad ezekre a kihívásokra.

Az egészségügyi politika koherens kerete EU-szinten a célkitűzések elérésének motorjaként szolgál, és a létező struktúrák ésszerűsítése és egyszerűsítése irányában hat. Az EU-szintű stratégia segít az egészségügy nemzeti szintű megerősítésében, irányítja az EU eszközeinek használatát, valamint az egészségügy érdekében történő fellépéseket.

A javasolt stratégia az egészségügyi szempontok valamennyi szakpolitikai területen történő figyelembevételére koncentrálna, amely az egészségre irányuló közösségi fellépések lényeges elemét alkotja a Szerződésben. Egy több ágazatra kiterjedő megközelítés hatékonyabb, mint a csupán az egészségügyi ágazatra korlátozott. A stratégia ezt a fajta megközelítést javasolja mind nemzeti, mint EU-szinten.

Az új stratégia az egészségre irányuló közösségi fellépéseket láthatóbbá is teszi az érintett szereplők, tagállamok, nemzetközi szervezetek, civil szervezetek, az ipar, a tudomány és a polgárok számára.

2. A SZUBSZIDIARITÁS VISZGÁLATA

A polgárok egészségének védelme és javítása elsősorban az EU-tagállamok felelősége. Ennek a felelősségnek a részeként ők döntenek az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezéséről és formájáról. Az EU alapvető céljai azonban az áruk és szolgáltatások szabad mozgása és a határokon átnyúló együttműködés tekintetében szükségszerűen érintik az egészségügyet is. Az egészségügynek több olyan területe van, ahol hatékonyság csak az országok közötti együttműködés és koordináció által érhető el. A széles körben terjedő súlyos betegségek megelőzése, a felkészülés a járványokra vagy a betegek vagy egészségügyi szakemberek mozgása mind olyan területek, ahol a tagállamok önállóan nem tudnak hatékonyan fellépni, és ahol az EU-szintű együttműködés elengedhetetlen.

Az EU tevékenységek széles köre által járulhat hozzá ehhez. Ilyenek többek között a kritikus tömeg vagy a **méretgazdaságosság** elérése érdekében végzett munka, például a ritka betegségekkel kapcsolatos információcsere, ahol az egyes tagállamokban csak kevesen érintettek. A tagállamokkal való együttműködés a **belső piac** szélesítése érdekében és az egészségügyi szolgáltatások **nemzetközi versenyképességének** javítása szintén ilyen munka.

Hozzáadott értéket jelentenek az egészségnevelésre irányuló **kampányok**, például a „Help” (Segítség) dohányzásellenes kampány¹, a **közös szabványok** kidolgozása például az ételcímkezés területén, a gyógyszerészeti **kutatás** és az e-egészség fejlesztése és terjesztése. A **legjobb gyakorlatok terjesztése és a teljesítményértékelés** több területen fontos szerepet játszhat a szűkös források hatékony és eredményes felhasználásában és a jövőbeli pénzügyi fenntarthatóság támogatásában.

Világosan látszik, hogy az EU-nak joga és kötelessége a határon átnyúló jellegű egészségügyi kérdésekben fellépni és hatékony és eredményes intézkedéseket hozni, tiszteletben tartva ugyanakkor a tagállamok előjogait és az EU képességét, hogy a tagállami intézkedésekhez kiegészítő értékeket adjon.

3. CÉLKITŰZÉSEK

A stratégia szélesebb értelemben vett célkitűzései a jövő évtized egészségügyet érintő fő problémáinak kezelése, a polgárok védelme az egészséget érintő veszélyekkel szemben, az egészséges öregedés támogatása, az egészségügyi rendszerek és a szélesebb értelemben vett gazdaság fenntarthatóságának támogatása, nagyobb hangsúly fektetése a globális egészségre, az egészség területén tapasztalt egyenlőtlenségek csökkentése érdekében végzett munka, és az egészségügyi szempontok valamennyi szakpolitikai területen történő figyelembevételének támogatása. Részletesebb specifikus intézkedéseket a stratégia nyomonkövetése és továbbgondolása során fogalmazzuk meg.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

Négy lehetőséget elemeztünk.

1. lehetőség: a jelenlegi állapot fenntartása.

2. lehetőség: új egészségügyi stratégia megvalósítása az egészségügyi szempontok valamennyi szakpolitikai területen történő hangsúlyosabb figyelembevételével EU szinten, de a tagállamok vagy más érintett szereplők által bevezetett új mechanizmusok nélkül.

3. lehetőség: új egészségügyi stratégia megvalósítása az egészségügyi szempontok valamennyi szakpolitikai területen történő hangsúlyosabb figyelembevételével EU szinten, és a tagállamok és más érintett szereplők által bevezetett új strukturált együttműködési mechanizmussal.

4. lehetőség: a 3. lehetőség intézkedéseinek megvalósítása, kiegészítve a stratégiában megjelölt fő célok kötelező elérésének jogszabályokban való előírásával.

¹ http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/help_en.htm.

5. HATÁSELEMZÉS

Gazdasági hatások

Világos összefüggés van a népesség egészsége és a gazdasági jólét között. Az 1. lehetőség szerint a szélesebb értelemben vett gazdaság az egészség javításán keresztül történő támogatásának erősítése nem valósulhatna meg teljes egészében. A 2. lehetőség alapján a több ágazatra kiterjedő szinergiák kialakulása pozitív hatással lehet a gazdaságra, például a munkaerő és egészség, illetve az egészségügyi rendszerek és innováció összefüggéseinek jobb megértésén keresztül. Ugyanakkor a tagállamok teljes elköteleződése nélkül az eredmények korlátozottak maradnak. A 3. és 4. lehetőség alapján erősebb pozitív hatás várható, mivel az új strukturált együttműködési mechanizmus lehetővé teszi a tagállamok számára a tudás és a helyes gyakorlatok megosztását például az egészség területén történő befektetések esetében. Egy látható új stratégián keresztül az egészség és a gazdasági jólét közötti kapcsolat jobban megérthető, ami hosszú távon hozzájárul az egészségügyi rendszerek fenntarthatóságához és a gazdasági nyereségekhez.

Társadalmi hatások

A társadalomra gyakorolt pozitív hatások a jelenlegi állapot fenntartása mellett is folytatódhatnak, ebben a helyzetben azonban nem lehetne kihasználni az új stratégiai keret nyújtotta potenciális lehetőségeket. A 2. lehetőség a meglévő ágazatközi szinergiákra építene, amely a társadalomra szintén pozitív hatást gyakorolna, különösen a foglalkoztatási és egészségügyi ágazatokban, illetve az egészségügyi oktatásban. Ez a hatás azonban a tagállamok és más érdekelt szereplők teljes elköteleződése hiányában valószínűleg korlátozott maradna. A 3. lehetőség szerint a pozitív társadalmi hatás az új stratégiai céloktól és a strukturált együttműködési mechanizmustól várható. A 4. lehetőség szerinti kötelező érvényű jogszabályi célkitűzések kockázata lehet, hogy túlzottan leegyszerűsítenek a bonyolult kérdéseket, ami 3. lehetőséghez képest kevésbé széles körű javulást eredményezne.

Környezeti hatások

A környezeti egészségügyi hatásokkal kapcsolatos folyamatos munka a jelenlegi állapot fenntartása mellett is pozitív hatásokkal jár. A 2. lehetőség további előnyöket nyújt a már folyamatban lévő munkára építve, illetve az ágazatközi együttműködésen keresztül, például a klímaváltozás területén. A 3. lehetőségben rejlik a legnagyobb esély a fejlődésre a tagállamok és más érdekelt szereplők számára környezeti egészségügyi hatásokkal, többek között a globális kérdésekkel kapcsolatos tudás és tapasztalatok megosztása által. A 4. lehetőség a 3. lehetőséghez hasonló kimenetellel/eredményekkel járna, de indokolatlan terheket is jelenthetne.

A megoldási lehetőségek összehasonlítása

Lehetőség	Egészségügyi célkitűzésekre gyakorolt hatás	Kormányzási célkitűzésekre gyakorolt hatás
1. lehetőség: A jelenlegi állapot fenntartása	Az 1. lehetőség az emberek egészsége védelmének és javításnak érdekében végzett folyamatos munkán, többek között a tudás és a legjobb gyakorlatok	A hatékony munka, például más ágazatokkal való együttműködés folytatódna.

	<p>terjesztésén alapuló előnyökkel járna.</p> <p>A koherens stratégiai irány hiánya azonban azt jelentheti, hogy a fejlődés lehetőségeit nem lehet teljesen kiaknázni. Az egészség területén jelentkező új kihívásokat, például a 2004 utáni 15-ről 27 tagállammá bővülés folytán felmerülteket nem lehet megfelelően kezelni. Az egészségügyi rendszerek célzottabb megközelítésének gazdasági előnyei elvesznek.</p>	<p>Hiányzik azonban a világos stratégiai elképzelés a jövőre vonatkozóan, és a fókusz nem a legfontosabb új kihívások kezelésére és az ágazatok közötti szinergiák teljes kihasználására helyeződik.</p> <p>Jól meghatározott stratégia hiányában nehéz lehet tiszta irányvonalat mutatni az érintett szereplőknek és a polgároknak.</p>
<p>2. lehetőség: Egészségügyi stratégia megerősített ágazatközi fellépéssel</p>	<p>Az EU egészségüggyel kapcsolatos különböző intézkedéseinek stratégiai megközelítése révén a 2. lehetőség előnyökkel járna, például nagyobb hangsúlyt helyeznének az egészséges életmód ösztönzésére, vagy az egészségügyben alkalmazott új technológiákkal kapcsolatos kérdések tisztázására.</p> <p>A tagállamok teljes elköteleződése nélkül azonban ennek a lehetőségnek az előnyei és konkrét eredményei korlátozottak maradnának.</p>	<p>A 2. lehetőség olyan stratégiai célkitűzéseket fogalmazna meg, amelyek segítik az egészségügyi szempontok szakpolitikákban való jobb érvényesülését és az ágazatok együttműködését ennek elérésére, világos stratégiai keretet és útírányt biztosítva.</p> <p>Valószínű azonban, hogy az új keretet a tagállamok és más érintett szereplők nem ismernék el széles körben és ez akadályozná a célkitűzések megvalósulását. Nem valószínű, hogy a 2. lehetőségen keresztül az EU-szintű egészséggel kapcsolatos munka jobb megértésének és nagyobb láthatóságának célkitűzése megfelelően megvalósulhat.</p>
<p>3. lehetőség: Egészségügyi stratégia megerősített ágazatközi fellépéssel és az érintett szereplőkkel való strukturált együttműködéssel</p>	<p>A 3. lehetőség valószínűleg pozitív eredményekkel járna azáltal, hogy minden tagállam elköteleződné a strukturált együttműködési rendszerben, amely magában foglalja a haladás mutatókkal való mérését, az új egészségügyi kihívások kezelésére történő fókuszálást, például egészségvédelem, egyenlőtlenségek csökkentése, egészséges életmód ösztönzése, az egészségügyi rendszerek jövőbeli fenntarthatóságának kezelése, és a globális horderejű kérdések kezelését az egészségügyi politikában minden szinten.</p>	<p>A 3. lehetőség bevezetné a tagállamokkal és az érintett szereplőkkel való strukturált együttműködési mechanizmus rendszerét, a célkitűzések elérésére irányuló munka támogatása és az információ- és tudásmegosztás új lehetőségei érdekében.</p> <p>Az 1. és 2. lehetőségnél továbbmenne annyiban, hogy támogatná a nemzeti, regionális és helyi szintű ágazatközi munka nagyobb elismerését az EU-ban, és a nem tradicionális érdekelt szereplők partnerként történő bevonását az egészség területén</p>

		<p>kitűzött célok elérése érdekében.</p> <p>A 3. lehetőség az 1. és 2. lehetőségénél nagyobb valószínűséggel érne el az egészséggel kapcsolatos EU-szintű munka nagyobb láthatóságának célját.</p>
<p>4. lehetőség: Egészségügyi stratégia megerősített ágazatközi fellépéssel az érintett szereplőkkel való strukturált együttműködéssel és kötelezően elérendő célokkal</p>	<p>A 4. lehetőség a 3. lehetőséghez hasonlóan valószínűleg pozitív eredményeket hozna egy új strukturált együttműködési mechanizmus bevezetésével, amely megkönnyítené a fő kihívások kezelésére történő koncentrációt. A hatás nagyobb lenne, mint a 3. lehetőség esetében, mivel kötelezően elérendő célokat határoznának meg.</p> <p>Ez azonban esetleg indokolatlan terheket is jelentene a tagállamok számára és csökkentené a rugalmasságukat a problémák nemzeti szinten való kezelésében.</p>	<p>A 4. lehetőség valószínűleg valamivel hatékonyabb lenne, mint a 3. lehetőség, mivel a tagállamokat jogszabályi előírások által kényszerítené a célkitűzések teljesítésére, ahelyett, hogy pusztán az együttműködési folyamatra támaszkodnának. Hasonlóan, valamivel hatékonyabb lehet az EU-szintű munka nagyobb láthatóságának elérésében, mivel a jogszabályi előírások miatt több nemzeti, regionális és helyi szintű politikai döntéshozó köteles figyelembe venni az EU egészség területén kitűzött céljait. Ez a lehetőség azonban indokolatlan terheket is jelentene a tagállamok számára.</p>

A 3. lehetőség a Szerződés által az EU-ra ruházott hatáskörrel él, hogy a 2. lehetőségénél egy lépéssel továbbmenjen, bevezetve egy új végrehajtási mechanizmust. Ez a lehetőség biztosítaná hogy az új stratégia ne csak papíron létezzon, hanem valódi változást hozzon. Ugyanakkor nem ró nagy terheket a tagállamokra, és tiszteletben tartja a szubszidiaritás és az arányosság elveit. Ez tehát az előnyben részesített lehetőség.

Ellenőrzés és értékelés

Az ellenőrzés és értékelés a hét célkitűzés szempontjából történik. A három „felelősségteljes kormányzati” célkitűzést a következő mutatókkal mérik:

- Folyamat mutató – egy keret és célkitűzései megvalósulása (5. célkitűzés)
- Kvantitatív mutató – az új stratégia tudatosulása a politikai döntéshozók, szakemberek, a tudomány és a polgárok körében
- Kvalitatív mutató – az egészségügyi szempontok szakpolitikákban való általános érvényesülése minden szinten

Az ellenőrzés és értékelés paramétereinek kidolgozása a stratégia négy célkitűzéséhez kívül esik a Fehér Könyv hatáskörén, és erről a tagállamok maguk döntenek a stratégia elfogadását követően. Az ajánlás a 3. lehetőség elfogadására azt jelenti, hogy a strukturált együttműködés végrehajtási mechanizmusát a tagállamok maguk között fogadják el és alakítják ki. Az új együttműködési folyamat egyik első feladata lesz a mutatók kidolgozása a stratégia folyamatainak figyelemmel kísérésére, a mutatókhoz célértékek rendelése, és az adatgyűjtés gyakoriságának meghatározása.

A stratégia 10 éves időszakot ölel fel, amely alatt sor kerül egy félidős és egy végső értékelésre.

Az érdekelt felek véleményének kikérése

A javasolt stratégiával kapcsolatban két konzultációs folyamat zajlott le. Az elsőre 2004-ben került sor, amikor „A jó egészség lehetővé tétele mindenki számára – eszmecsere egy új EU egészségügyi stratégiáról” tárgyalási anyag az érintett szereplők között élénk vitákat váltott ki. 193 válasz érkezett, amelyek támogatták az egészségügy integrálását más politikai területekbe, az egyenlőtlenségek csökkentését a tagállamokon belül és a tagállamok között, az egészségfejlesztést, az EU megerősített szerepvállalását a globális egészségügyi kérdések kezelésében, valamint a legnagyobb horderejű, például a határon átnyúló jellegű problémák megoldását.

A második konzultáció 2006. december 11-én indult, és 2007. február 12-én ért véget. 156 válasz érkezett, ezek között 16 tagállam válasza. A válaszok tükrözték a megelőző konzultációk eredményeit, és általánosan támogatták a stratégiát. A válaszokban kívánatosnak tartották az egészséget érintő veszélyek kezelését, az egyenlőtlenségek csökkentését az egészség területén, az egészséges életmód ösztönzését, és az összehasonlítható adatok elérhetőségének javítását az EU-ban. Széles körben támogatták a lisszaboni stratégia célkitűzéseinek eléréséhez alkalmazott koordináció nyílt módszeréhez hasonló végrehajtási mechanizmus bevezetését is.