



*Переосмысление
многостороннего
подхода в эпоху
пандемии*

Постепенно изменить существующие механизмы не удалось — нам нужны кардинальные преобразования
Нгози Оконжо-Ивейла, Лоуренс Г. Саммерс и Тарман Шанмугаратнам

М

ы несколько не приблизились к окончанию пандемии. «Дельта» будет не последним высокозаразным штаммом. Большое число непривитых и неконтролируемое распространение вируса в мире повышают вероят-

ность дальнейших мутаций, против которых сегодняшние вакцины могут оказаться бессильны и которые повсеместно вызовут новые волны заболеваемости.

К тому же COVID-19 является предвестником новых и, возможно, более опасных грядущих пандемий. Ученые неоднократно предупреждали, что в отсутствие предельно прочных дальновидных стратегий угрозы здоровью в мире будут возникать чаще, распространяться быстрее и уносить больше жизней. В сочетании с сокращением биоразнообразия и климатическим кризисом, с которыми они неразрывно связаны, угрозы инфекционных заболеваний представляют собой главную международную проблему нашего времени.

Признание этой новой реальности эпохи пандемии является не нагнетанием паники, а скорее рациональной государственной мерой и ответственной политикой. Мы должны организовать в рамках всего общества на уровне государств и переосмыслить наше сотрудничество на международном уровне, с тем чтобы смягчить ее далеко идущие последствия для средств к существованию, социальной сплоченности и мирового порядка.

Единственной пользой от COVID-19 стало устранение сомнений. Наша общая неспособность прислушаться к рекомендациям ученых и инвестировать в предотвращение пандемий и готовность к ним привела к катастрофическим последствиям. По официальным данным, число смертей составляет более 5 миллионов; надежные неофициальные оценки в несколько раз превосходят это число. Еще больше людей перенесли серьезное заболевание с долговременными последствиями для их благополучия и человеческого капитала государств, которые еще предстоит определить. Мир испытал самый глубокий экономический спад со времен Второй мировой войны и значительный откат в достижениях в сфере образования, искоренения бедности и всеобъемлющего развития для существенной доли населения. МВФ спрогнозировал крупные совокупные потери мирового ВВП к 2025 году, при этом особенно пострадают развивающиеся страны.

От помощи к стратегическим инвестициям

Непосредственной задачей остается преодоление нынешней пандемии. Богатые страны должны выполнить обязательства по пожертвованию прогнозируемых излишков вак-

цин, а также предоставлению грантов для покрытия дефицита в 23 млрд долларов США, которые необходимы для приобретения вакцин, а также тест-систем и других товаров медицинского назначения. Это крайне низкая цена за повсеместное сокращение продолжительности пандемии.

Однако нам также необходимы более кардинальные преобразования, чтобы избежать повторных пандемий с огромными гуманитарными и экономическими издержками. Нынешняя система глобальной безопасности в вопросах здравоохранения не соответствует своей цели. Она слишком разрознена, излишне зависит от произвольной двусторонней помощи и испытывает опасный недостаток финансирования. Мы должны срочно наладить эту систему. В любой момент может разразиться новая пандемия, вызванная смертоносным штаммом вируса гриппа или другим безвредным микроорганизмом, который передается от животных человеку. Она даже может начаться пока мир продолжает борьбу с COVID-19.

Мы не можем полностью избежать вспышек заболеваний. Но мы в состоянии резко снизить риск их превращения в пандемию. Для этого в мире есть научные и технологические возможности и финансовые ресурсы. Однако для мобилизации этих ресурсов нам необходимо новое восприятие международного сотрудничества.

Вместо того чтобы финансировать глобальную безопасность в вопросах здравоохранения под видом «помощи другим странам», мы должны воспринимать ее в качестве стратегических инвестиций в глобальные общественные блага, которые идут на пользу всем странам, богатым или бедным.

Группа 20-ти ведущих стран с развитой экономикой и развивающихся стран (Группа 20-ти) учредила независимую группу высокого уровня (НГВУ) для проведения полного обзора пробелов в глобальных общественных благах. Ему способствовали широкие консультации с экспертами, глобальными организациями здравоохранения и Советом по мониторингу глобальной готовности, независимой группой, учрежденной Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Всемирным банком. Выявленные НГВУ проблемы оказались значительными.

Нам необходимо существенно расширить систему геномного надзора, объединив национальные, региональные и глобальные возможности. Такая система крайне важна для выявления безвредных микроорганизмов, которые могут вызывать вспышки инфекционных заболеваний, и оперативного обмена информацией о них, определения их геномной последовательности и ускорения разработки медицинских мер защиты.

Кроме того, мы должны восполнить пробелы в основных возможностях системы здравоохранения внутри стран, с тем чтобы предотвращать как возникающие, так и эндемические инфекционные болезни и смягчать сопутствующие заболевания. Эти возможности приносят пользу отдельным странам в нормальных условиях, но также играют важную

роль в предотвращении пандемий и готовности к ним на глобальном уровне. В связи с этим на них требуется как внутреннее, так и международное финансирование. В сочетании с расширенным укреплением систем общественного здравоохранения это потребует от многих развивающихся стран увеличить расходы еще на 1 процент ВВП по крайней мере на ближайшие пять лет. Дополнительным расходам должна сопутствовать усиленная внешняя поддержка в виде грантов на инвестиции в страны с низким доходом, которые имеют характер глобальных общественных благ.

Глобальные поставки

Также крайне важно сформировать глобальный потенциал, необходимый для кардинального ускорения поставок вакцин и других жизненно важных ресурсов, с тем чтобы избежать продолжения пандемии и повторения шокирующей ситуации с неравенством в доступе к вакцинам, которое обнаружил COVID-19. Нам необходима глобальная экосистема разработки, производства и доставки, которая продолжает использоваться в обычных обстоятельствах и может быть оперативно переориентирована на обеспечение медицинских мер защиты, необходимых в случае каждой конкретной пандемии.

Отсутствие возможности увеличить глобальные поставки на раннем этапе пандемии производящие страны останутся склонны ставить потребности собственного населения выше глобальных. В настоящее время у предприятий частного сектора мало стимулов до начала пандемии в необходимых масштабах осуществлять инвестиции в это всегда высоко потенциальное предложение, даже несмотря на возможность двойного использования для удовлетворения текущих потребностей в обычных условиях.

Таким образом, мы можем построить необходимую экосистему поставок только посредством крупного государственно-частного инвестиционного механизма. Для этого потребуются сеть тесно сотрудничающих глобальных организаций сферы здравоохранения и национальных и региональных ведомств, таких как Управление перспективных биомедицинских исследований и разработок (BARDA) в США, Управление по готовности к чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения и принятию ответных мер (HERA) в Европе и Африканский альянс по вакцинам. В равной степени нам необходимы четкие глобальные правила для сохранения глобальных цепочек поставок в условиях пандемии и обеспечения оперативного преодоления экспортных ограничений и узких мест в сфере торговли.

Для того чтобы устранить эти основные пробелы в глобальных общественных благах, мы должны осуществлять совместные инвестиции в гораздо больших масштабах, чем нам хотелось в прошлом. Используя наилучшие оценки затрат, подготовленные ВОЗ, McKinsey & Co. и другими источниками, в НГВУ Группы 20-ти рассчитали, что для избежания пандемий в буду-

щем миру необходимы дополнительные международные инвестиции в эти глобальные общественные блага в размере как минимум 15 млрд долларов США в год. Это в два раза выше текущих уровней, но COVID-19 показал, что цена пандемии в несколько сотен раз больше. От этих коллективных инвестиций ожидается огромная социальная отдача.

Однако для того чтобы преуспеть в предотвращении новой пандемии, мы должны усилить многосторонний подход. Этого нельзя достичь посредством постепенных изменений существующих механизмов, которые не смогли предотвратить текущую пандемию и обеспечить принятие решительных ответных мер. Нам необходимы масштабная модернизация и пополнение ресурсов как отдельных организаций, так и глобальной структуры здравоохранения. Эксперты Группы 20-ти рекомендовали осуществить три стратегических изменения, с тем чтобы обеспечить полноценное и оперативное финансирование глобальной безопасности в вопросах здравоохранения.

Для того чтобы устранить эти основные пробелы в глобальных общественных благах, мы должны осуществлять совместные инвестиции в гораздо больших масштабах, чем нам хотелось в прошлом.

Во-первых, мы должны поставить финансирование ВОЗ на более надежную многостороннюю основу и предоставить ей возможность более эффективно выполнять свои основные функции. Ни одно решение по защите от пандемии не обходится в своей основе без реформирования и усиления полномочий ВОЗ. Она играет главную роль в контроле глобальных чрезвычайных ситуаций в сфере здравоохранения и выявлении пробелов в основных возможностях стран, изложенных в Международных медико-санитарных правилах. Она также является неотъемлемой частью международной коалиции партнеров в вопросах здравоохранения,

которые должны разработать глобальную сквозную экосистему поставок для принятия медицинских мер защиты.

Во-вторых, мы должны переориентировать международные финансовые организации (МФО) под нужды новой эпохи. МВФ и Всемирный банк были созданы в конце Второй мировой войны для помощи странам в восстановлении экономики или в случае возникновения у них собственных финансовых трудностей. Успех Всемирного банка привел к учреждению других многосторонних банков развития, расположенных в различных регионах. В совокупности МФО представляют собой уникальные международные организации, которые обладают потенциалом приумножать влияние финансирования таким образом, чтобы оно имело важное значение в последующие десятилетия. Они эффективно используют ресурсы своих участников на рынках капитала, стимулируют правительства к предоставлению внутреннего финансирования и проведению реформ экономической политики, а также помогают активизировать инвестиции частного сектора.

При этом мандаты Бреттон-вудских учреждений должны быть обновлены для эпохи, в которой крупнейшие трудности, стоящие перед странами, заключаются в угрозах общемировым благам, даже когда сокращение бедности и всеобъемлющий рост остаются важными приоритетными задачами. МВФ и Всемирный банк должны тесно сотрудничать с региональными банками развития и другими международными участниками, включая глобальные организации сферы здравоохранения, с тем чтобы стимулировать страны и регионы с более низким уровнем доходов инвестировать в общественные блага, необходимые для устранения этих угроз.

Бизнес-модели Всемирного банка и других многосторонних банков развития также должны быть переориентированы с прямого кредитования на снижение рисков, с тем чтобы мобилизовать частный капитал и превратить глобальные сбережения в источники финансирования развития. Наличие потенциала для этого давно было признано с учетом кредитных рейтингов банков на уровне AAA и их возможности использования гарантий по рискам и других инструментов повышения кредитного качества, а также того, что большинство развивающихся стран сейчас имеет доступ на рынки капитала для финансирования инфраструктурных проектов. Однако отход от модели на основе кредитования происходит медленно. Сейчас необходимы более решительные действия, направленные на более оптимальное использование их ресурсов в целях поддержки инвестиций в глобальные общественные блага.

МФО также должны играть ведущую роль в международном финансировании ответных мер в связи с пандемией.

Во время COVID-19 МВФ и Всемирный банк разработали программы и оптимизировали процессы для обеспечения более гибкого предоставления финансирования. После недавнего общего распределения специальных прав заимствования (СДР) на сумму 650 млрд долларов США среди своих государств-членов МВФ, в числе прочего, также активно работает с более богатыми странами над передачей избыточных СДР более уязвимым государствам через Трастовый фонд на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту. Однако весь процесс утверждения распределения СДР и их последующего выделения наиболее нуждающимся странам занимает много времени. Во время пандемии также было разработано или усилено еще несколько механизмов. Теперь МФО должны усовершенствовать и формализовать их в рамках своих наборов антикризисных инструментов, чтобы при необходимости они могли выделять ресурсы в более широких масштабах и более оперативно.

Участники этих ключевых организаций сами должны адаптироваться к вызовам новой эпохи. Они должны своевременно восполнять гранты и капитал, необходимые МФО, и заботиться о том, что повышение внимания к глобальным общественным благам происходит не в ущерб расходам на образование, социальную защиту и другие приоритетные задачи в области развития. Кроме того, они должны обеспечить МФО возможность в случае пандемии предоставлять значительно больше денежных средств, делать это гораздо оперативнее и с меньшим количеством условий, подобно тому, как их министерства финансов и центральные банки стали крупнейшими кредиторами и инвесторами первой инстанции в своих странах.

Участникам также следует поддержать новую систему достаточности капитала для многосторонних банков развития, которая учитывает их статус привилегированного кредитора и очень низкий уровень невыполнения обязательств по платежам, а также позволяет широко использовать заемные средства без риска для их рейтинга AAA. Такие рекомендации ранее были даны группой видных деятелей Группы 20-ти. Последний пересмотр, инициированный Группой 20-ти под председательством Италии, является важным шагом в правильном направлении.

Преодоление разрозненности

В-третьих, кроме усиления ВОЗ и переориентации МФО мы должны учредить новый многосторонний механизм финансирования глобальной безопасности в вопросах здравоохранения. В настоящее время привлечение средств с этой целью происходит разрозненно на основе разных мандатов различных глобальных организаций сферы здравоохранения и в целом зависит от произвольной двусторонней и благотворительной помощи. В итоге отсутствует системная организация сложного, непредсказуемого и крайне недостаточного финансирования глобальных общественных благ.

В связи с этим НГВУ Группы 20-ти предложила создать многосторонний механизм финансирования, направленный на мобилизацию как минимум 10 млрд долларов США в год от международного сообщества. Наиболее рациональным решением будет придать ему форму фонда по финансовому посредничеству в рамках Всемирного банка, который будет выступать в роли попечителя. Предоставляя две трети от совокупного дополнительного международного финансирования, необходимого для обеспечения глобальной безопасности в вопросах здравоохранения, новый механизм станет крайне необходимым слоем многосторонней поддержки в дополнение к нынешнему разрозненному ландшафту.

Однако крайне важно, чтобы ресурсы, привлеченные в этот новый механизм финансирования, дополняли, а не заменяли существующую официальную помощь на цели развития глобальной системы общественного здравоохранения и другие приоритетные задачи. Кроме того, он должен быть направлен на стимулирование финансирования из частных, благотворительных и двусторонних источников. Также важно отметить, что новый механизм не должен быть местным исполнительным агентством. Напротив, он должен финансировать существующие организации и сети и определять или пересматривать приоритеты в отношении ассигнований в системе в зависимости от наиболее неотложных потребностей на данный момент. Это позволит ему стать объединяющим элементом, а не изолированным фрагментом, который только усиливает разрозненность.

В основе финансирования этого многостороннего механизма должны лежать заранее согласованные взносы от всех стран, что аналогично периодическому внесению государствами свежего финансирования в Международную ассоциацию развития. При распределении среди большого числа стран на справедливой и беспристрастной основе взносы составят всего 0,02 процента ВВП большинства стран или менее 0,1 процента от годового государственного бюджета. Это вполне приемлемая сумма.

Для увеличения и повышения устойчивости финансирования также требуется усовершенствование управления. Само управление глобальной системой здравоохранения находится в ведении ВОЗ и его директивного органа — Всемирной ассамблеи здравоохранения. Не хватает механизма, объединяющего директивные органы, который бы отвечал за вопросы финансирования и здравоохранения, в целях управления и мобилизации финансирования глобальной безопасности в вопросах здравоохранения. Мы считаем, что наиболее эффективно эту потребность удовлетворит совет, в состав которого войдут министры здравоохранения и финансов, в рамках расширенной Группы 20-ти. В нем должны быть надлежащим образом представлены развивающиеся страны, в особенности государства Африканского союза. ВОЗ, Всемирный банк, МВФ и Всемирная торговая организация должны быть включены в силу их полномочий. Поддержку совету должен оказывать постоянный незави-

симый секретариат на базе ВОЗ, который опирается на экспертные ресурсы ведущих международных организаций.

Узкое окно

Переосмысление многостороннего подхода еще никогда не было столь важным. Возможности для принятия мер ограничены. Опыт прошлых кризисов показывает, что импульс к решительным изменениям ослабнет, как только в богатых странах минует самая тяжелая стадия пандемии.

Мы также должны принять экстренные меры по преодолению глубокого и растущего недоверия к глобальной системе в развивающихся регионах, у которых был ограничен доступ к жизненно важным средствам. Неспособность преодолеть этот дефицит доверия будет иметь продолжительные последствия. Она крайне затруднит принятие мер в отношении изменения климата, будущих пандемий и других проблем в опасном мире.

Переосмысление многостороннего подхода еще никогда не было столь важным. Возможности для принятия мер ограничены.

Совместная рабочая группа по вопросам финансирования и здравоохранения, сформированная лидерами Группы 20-ти 31 октября 2021 года, должна стать первым шагом к созданию нового многостороннего механизма финансирования и совета, необходимого для эффективной координации и курирования финансирования глобальной безопасности в вопросах здравоохранения. Рабочая группа должна стремиться прагматично преодолевать разногласия и достичь консенсуса к началу 2022 года.

Предлагаемые нами совместные действия имеют крайне важное значение для повсеместной гуманитарной безопасности в будущем. Они также помогут избежать гораздо более значительных издержек, которые страны понесут в случае глобального кризиса в сфере здравоохранения в будущем. Ждать, когда нас захлестнет следующая пандемия, будет недальновидно как в экономическом, так и в политическом плане, а также непростительно с моральной точки зрения. **ФР**

НГОЗИ ОКОНЖО-ИВЕЙЛА — генеральный директор Всемирной торговой организации. **ЛОУРЕНС Г. САММЕРС** — профессор кафедры им. Чарльза У. Элиота Гарвардского университета и бывший секретарь Казначейства США. **ТАРМАН ШАНМУГАРАТНАМ** — старший министр Сингапура и председатель Группы тридцати. Они были сопредседателями Независимой группы экспертов высокого уровня по вопросам финансирования общемировых благ для обеспечения готовности к пандемиям и ответных мер Группы 20-ти.