



## ПЕРЕЗАПУСК ПОСЛЕ ПАНДЕМИИ: КАК ЭТО СДЕЛАТЬ?

16 АПРЕЛЯ 2020 г.

Авторы: Аманда Бриммер (Amanda Brimmer), Винсент Чин (Vincent Chin), Патрик Хэйден (Patrick Hayden), Трой Томас (Troy Thomas), Александр Тюрпиц (Alexander Türpitz) и Ивонн Чжоу (Yvonne Zhou)

**П**АНДЕМИЯ COVID-19 СДЕЛАЛА НЕВЕРОЯТНОЕ — почти полностью остановила социальную и экономическую активность по всему миру. Всего за три месяца мировые прогнозы роста рухнули — теперь МВФ ожидает, что мировая экономика сократится на 3% в 2020 году. Этот спад будет даже сильнее, чем во время финансового кризиса 2008–2009 годов. Перезапуск экономики и привычной жизни станет для правительств самым масштабным вызовом нашего времени. Им придется искать равновесие между долгим и всеобщим локдауном, несущим вред экономике, и снятием ограничений слишком рано и чересчур быстро, с риском перегрузить систему здравоохранения и, возможно, спровоцировать новые ограничения. Это — неизведанная территория. В отсутствие современного прецедента, из кото-

рого можно было бы почерпнуть информацию, правительствам необходимо создавать дорожные карты на ближайшие — самые важные — месяцы.

---

В отсутствие современного прецедента, из которого можно было бы почерпнуть информацию, правительствам необходимо создавать дорожные карты на ближайшие — самые важные — месяцы.

---

Впрочем, этот путь нельзя «высечь в камне». Восстановление, вероятнее всего, будет неровным. Как следствие, правительствам необходимо разрабатывать устойчивую к внешним потрясениям адаптивную стратегию снятия ограничений, допускающую корректировки по мере того, как будут разворачиваться события и поступать новые сведения.

Такая стратегия должна включать три главных компонента. Первый — это выявление правильных факторов, таких как готовность системы здравоохранения и населения, для определения *сроков* начала отмены ограничений для бизнеса и прочих институтов. Второй — это описание *порядка* возобновления деятельности по единой общенациональной схеме с эффективной реализацией на местах. Третий — это управление неопределенностью, окружающей снятие ограничений в социальной и экономической жизни, путем обеспечения прозрачности для завоевания доверия населения и обеспечения возможности корректировки стратегии.

### Три модели восстановления активности

Существуют три базовые модели перезапуска социальной и экономической жизни: полный перезапуск (этому подходу в настоящее время следует Новая Зеландия), сохранение ограничений для уязвимых групп населения и поэтапный подход (избранный такими странами, как Китай).

В рамках модели полной перезагрузки правительство ждет, пока количество новых случаев COVID-19 не сократится до нуля, и затем запускает социальную и экономическую активность заново с минимальными ограничительными мерами, но при сокращенных объемах международных перемещений (или при полном запрете на такие перемещения). Такая стратегия требует наличия набора условий, которые могут оказаться невыполнимыми для большинства стран, включая строгий пограничный контроль, высокие объемы тестирования и отслеживания контактов и способность обеспе-

чить соблюдение длительного изначального периода локдауна.

Второй подход делает возможным массовое восстановление социальной и экономической активности при сохранении строгой изоляции уязвимых групп населения, например, пожилых людей. Такой подход может быть нереализуем во многих странах с учетом огромного количества людей, от которых потребовалось бы соблюдать режим изоляции вплоть до появления вакцины или лечения. Однако он мог бы стать верной стратегией восстановления активности в ближайшей перспективе для стран с низким уровнем доходов, которые не в состоянии быстро нарастить потенциал системы здравоохранения и тестирования без международной помощи.

Третий подход, вероятно, будет наиболее широко реализован. В соответствии с такой постепенной моделью правительства снимают ограничения целенаправленным, поэтапным и последовательным образом, исходя из темпов распространения заболевания, готовности системы здравоохранения и подготовленности населения. Этот подход сейчас находится на различных стадиях внедрения по всему миру.

Китай одним из первых ввел в действие эту стратегию, другие страны могут последовать по его стопам, учитывая уже приобретенный опыт. Китайское правительство разработало общенациональную схему перезапуска экономики, однако принятие решений по ее реализации во многом оставлено на усмотрение местных органов власти. За исключением самых необходимых секторов, таких как медицина, энергоснабжение, логистика и обеспечение продовольствием, активность восстанавливали постепенно в зависимости риска заражения, присущего тому или иному виду деятельности. В конце февраля было разрешено возобновить работу организациям, чье функционирование, как считается, связано с риском заражения от низкого до среднего, — сектора промышленности, строительства и розничной торговли. К концу

марта 99% крупных предприятий возобновили деятельность. В начале апреля было разрешено открыться организациям, связанным с высоким риском заражения, в том числе ресторанам, гостиницам и учебным заведениям. Безусловно, процесс только начался, и Китай может столкнуться с повторным ростом случаев заболевания COVID-19, что осложнило бы перезапуск экономики. Однако на середину апреля не отмечалось значительного роста местных очагов COVID-19, а недавний опрос, проведенный BCG, показывает, что 60% китайских потребителей уверены, что для них худшее уже позади.

Хотя в Китае возобновление деятельности организаций проходит сравнительно гладко, существуют и признаки того, что восстановление экономики в целом не будет быстрым. Через восемь недель после пика заболеваемости COVID-19 объемы продаж в розничных магазинах и обороты индустрии услуг в КНР по-прежнему составляют 50 и 35% от уровней до пандемии соответственно. В то же время настроения потребителей меняются. Хотя в ходе опроса BCG выяснилось, что китайские потребители планируют увеличить траты в ближайшие полгода, они указали, что рост расходов придется на такие категории, как профилактика заболеваний, свежие и органические продукты питания, а также товары для ухода за домом, тогда как траты на путешествия и еду вне дома сократятся. Результат: в некоторых секторах спрос еще не скоро вернется к уровням до пандемии COVID-19.

## Реализация стратегии постепенного перезапуска

Правительства, намеревающиеся следовать стратегии постепенного перезапуска, должны определить, как следует управлять процессом возобновления деятельности, когда его можно будет запустить, не причинив вред системе здравоохранения, и что делать с неопределенностью.

**Важно выбрать правильный момент для возобновления деятельности.**

Национальным правительствам нужно определить предварительные условия, которые станут признаком, что бизнес и общество снова могут начать функционировать. Стоит сосредоточиться на двух категориях для определения общей готовности региона, штата или города к возобновлению деятельности.

Первая — это готовность системы здравоохранения, достигаемая через несколько аспектов:

- **Эпидемиологическая обстановка.** В регионе должно быть отмечено сокращение новых случаев заболевания при сравнительно низком уровне последствий эпидемии, отражаемом в таких факторах, как количество случаев госпитализации и смертность.
- **Пропускная способность системы здравоохранения.** Регион должен быть обеспечен достаточным количеством блоков интенсивной терапии, больниц, аппаратов ИВЛ, медицинских СИЗ и медицинским персоналом в соответствии с демографическими параметрами населения, включая численность уязвимых групп.
- **Система мониторинга заболеваемости.** Регион должен обладать необходимыми мощностями тестирования, сроки выполнения тестов должны быть разумными, требуется возможность скрининга большого количества бессимптомных носителей и надежного отслеживания контактов с опцией оперативного информирования и помещения на карантин зараженных.

Вторая категория — это готовность населения, которая отражается в следующей паре аспектов:

- **Готовность бизнеса и организаций.** Бизнес и организации, требующие физического взаимодействия между людьми, должны понимать и принимать требования соблюдения дистанции и иметь в наличии средства защиты. Необходимы работающие

цепочки снабжения, способные удовлетворить спрос на средства защиты таким образом, чтобы их хватило на персонал в тех сферах деятельности, где кривая заболеваемости еще не сгладилась.

- **Реакция населения.** Нужны работающие стратегии информирования и коммуникации, а поведение населения (например, соблюдение дистанции) должно свидетельствовать о всеобщей готовности к взаимодействию в условиях «новой нормы».

В отношении каждого аспекта необходимо выявить и отслеживать конкретные показатели для оценки уровня готовности (см. рис. 1).

Используя эти показатели, национальные правительства могут создавать рейтинговую систему, оценивающую общую готовность того или иного района

по шкале от 1 до 5. Государственные или местные чиновники могут использовать ее для определения того, где на шкале находится соответствующий регион, и принимать надлежащие решения о порядке возобновления деятельности (см. рис. 2).

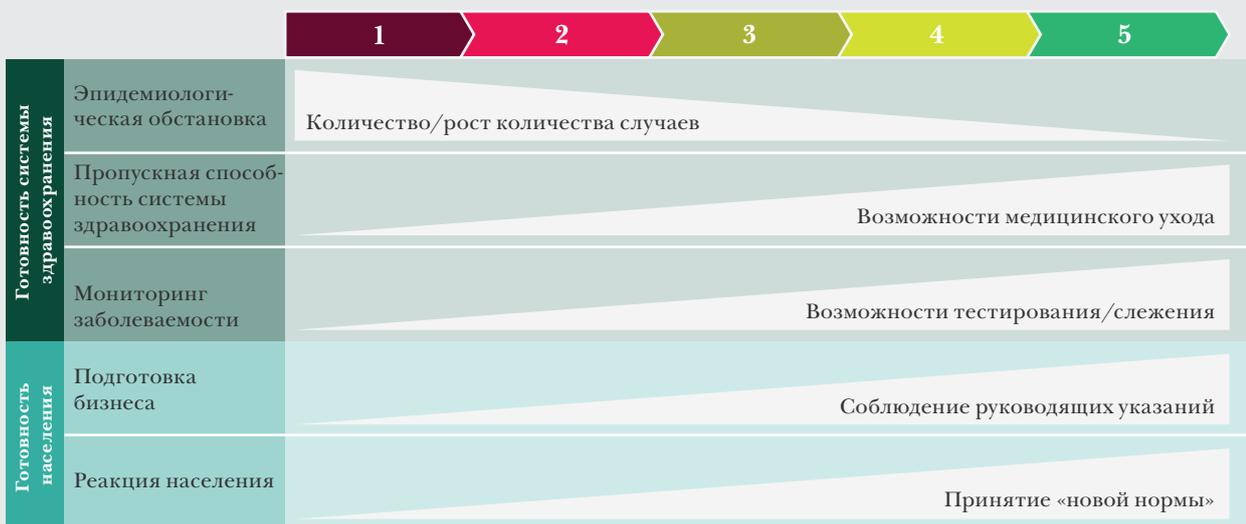
Зеленый свет на восстановление деятельности для некоторых регионов исходя из сравнительно высокой готовности системы здравоохранения и населения — это возможность отменять ограничительные меры таким образом, чтобы обеспечивать максимальный баланс между рисками для здоровья и соображениями социально-экономического характера. А если регион столкнется с повторной волной заболевания, такой поэтапный подход упростит принятие оперативных, но трудных решений по вводу ограничительных мер на локальном, а не национальном уровне. При должной координации

Рис. 1 | примеры показателей для оценки готовности

Аспекты	Примеры показателей
Готовность системы здравоохранения	Эпидемиологическая обстановка <ul style="list-style-type: none"> <li>• Устойчивое сокращение количества новых случаев на протяжении как минимум 14 дней</li> <li>• Ослабление последствий заболевания (количество случаев госпитализации, смертность, заболеваемость в группах риска)</li> </ul>
	Пропускная способность системы здравоохранения <ul style="list-style-type: none"> <li>• Отношение количества реанимационных коек и коек интенсивного ухода в больницах к численности взрослого населения</li> <li>• Отношение количества респираторов к численности взрослого населения</li> <li>• Доступность СИЗ и аппаратов ИВЛ на уровне более 100% прогнозируемого спроса в ближайшие 30 дней</li> <li>• Количество госпитализаций не более целевого % пропускной способности на протяжении 7 дней подряд</li> <li>• Количество пациентов, нуждающихся в интенсивной терапии не выше целевого % пропускной способности на протяжении 7 дней подряд</li> <li>• Количество медицинского персонала</li> </ul>
	Система мониторинга заболеваемости <ul style="list-style-type: none"> <li>• Общедоступность диагностических исследований с получением результатов в тот же день в пункте оказания медуслуг</li> <li>• Все пациенты с явными симптомами могут пройти тестирование и получить результаты в заданный срок</li> <li>• Наличие мер по проверке большого количества людей без явных симптомов и выявления иммунитета (включая массовое проведение серологических анализов крови, измерение температуры)</li> <li>• % контактов 1-го и 2-го порядка, выявленных и проверенных за определенный срок</li> <li>• Готовность национальной системы санэпиднадзора</li> </ul>
Готовность населения	Подготовка бизнеса <ul style="list-style-type: none"> <li>• Доступность защитной одежды и масок для населения</li> <li>• Доступность средств дезинфекции и лекарств</li> <li>• Введение указаний по дистанцированию, включая наглядные материалы и напольные средства маркировки</li> </ul>
	Реакция населения <ul style="list-style-type: none"> <li>• Полное информирование и обучение мерам санитарии и гигиены</li> <li>• Высокая степень соблюдения требований к дистанцированию и указаний системы здравоохранения</li> <li>• Наличие механизмов четкой коммуникации</li> </ul>

Источники: Американский институт предпринимательства, Национальный ответ на эпидемию коронавируса: дорожная карта открытия экономики; анализ BCG.

Рис. 2 | Уровень активности должен быть основан на готовности системы здравоохранения и населения



Источник: BCG.

ступенчатый подход (от региона к региону) также дает возможность учиться на опыте «первых перезапустившихся» и вносить соответствующие коррективы.

**Зеленый свет на восстановление деятельности для некоторых регионов исходя из сравнительно высокой готовности системы здравоохранения и населения — это возможность отменять ограничительные меры таким образом, чтобы обеспечивать максимальный баланс между рисками для здоровья и соображениями социально-экономического характера.**

Для большинства стран наибольшим вызовом является вывод системы мониторинга заболеваемости на надлежащий уровень готовности. Чем больше проводится тестов, тем более качественной является информация об уровнях рисков для отдельных людей и местностей — а это, в свою очередь, позволяет более точно ориентировать ограничительные меры. При малочисленных объемах тестирования потребуются массовая изоляция. Однако при высоких уровнях становится проще выявлять случаи заболевания, что, в свою очередь, повышает целесообразность отслеживания контактов взамен введения иных, более жестких ограничительных мер для сдерживания эпидемии.

На фоне усилий правительств по наращиванию возможностей тестирования жизненно важно понимать, какой уровень выявления заболеваемости возможен при том или ином формате и подходе к тестированию, например, в зависимости от объемов тестирования на предмет бессимптомного течения болезни. В качестве примера построенная BCG модель населения Германии позволяет предположить, что масштабы тестирования, равные шести-семи тестам на 1000 человек в день, дали бы

80-процентную вероятность выявления цепочки инфицирования в течение 12–18 дней с момента первоначального заражения и 99-процентную вероятность выявления такой цепочки в интервале 18–30 дней.

Правительствам, которые смогут активно наращивать объемы тестирования, необходимо будет также инвестировать в надежные процессы отслеживания и выявления контактов. Им потребуется большой штат персонала для реконструкции в ручном режиме цепочек инфицирования и обеспечения возможности помещать на профилактический карантин людей, которые могли быть инфицированы. Многие страны уже мобилизуют работников, отправленных в отпуск без содержания, и даже военнослужащих резервистов для масштабирования такой работы. Этот процесс должен поддерживаться цифровыми решениями, которые сегодня уже широко распространены. Применяемое в Сингапуре приложение TraceTogether – добровольный сервис для граждан – использует Bluetooth для создания «карты» людей, с которыми контактировал пользователь, с указанием длительности контактов, и уведомляет тех, кто взаимодействовал с инфицированным человеком. Приложение основано на ПО с открытым исходным кодом, его можно бесплатно копировать и изменять. В Китае цифровое приложение Health Code, количество пользователей которого превышает 800 миллионов человек, отслеживает контакты и генерирует индивидуальный медицинский сертификат на основании информации, собираемой в реальном времени. Такой «зеленый код» позволяет человеку посещать общественные места, в том числе офисные здания и предприятия розничной торговли.

**Следует разработать концепцию восстановления деятельности.** Для каждого из пяти уровней готовности национальным правительствам нужно сформулировать практические указания по порядку применения соответствующих мер, включая ограничения и ожидания

в отношении поведения. В таких перечнях должны быть выделены рекомендации и требования, касающиеся людей (возможности передвижения, соблюдение дистанции, численность собраний и использование средств защиты), ограничения в отношении мест нахождения (такие как измерение температуры на входе, максимальное количество человек, находящихся на объекте, гигиенические стандарты), а также минимальные стандарты тестирования, выявления контактов и слежения.

Применение и внедрение таких указаний по возможности должно осуществляться местными органами власти. Локализация важна, поскольку она отражает тот факт, что внутри одной страны разные регионы и города будут находиться в разных условиях, требующих разных подходов к выполнению общенациональных указаний. Например, открытие розничного магазина в густонаселенном городском районе представляет собой вызов, отличающийся от открытия магазина в маленьком удаленном городке и требующий иных мер предосторожности.

В то же время руководители промышленных предприятий, обладающие специальными знаниями, могут использовать общие указания для создания стандартных инструкций, регламентирующих деятельность входящих в их бизнес компаний в областях, отличающихся разными уровнями готовности. Такой подход обеспечивает активное вовлечение крупнейших работодателей, профессиональных объединений, союзов и прочих ключевых игроков в процесс возобновления деятельности и активную его поддержку.

По мере того как регионы выходят из «красной зоны» и планируют возобновить деятельность, ключевой вопрос заключается в том, следует ли в первую очередь открывать определенные предприятия или восстанавливать активность конкретных секторов. Одним из возможных подходов является модель невмешательства, в рамках которой правительство разрешает любую деятельность,

соответствующую общим указаниям. Хотя это позволяет избегать приоритизации отдельных отраслей относительно других, такой подход оставляет властям меньше рычагов для того, чтобы сойти с выбранного курса, если вспышка повторится. Альтернатива заключается в установлении последовательности, в рамках которой сектора или отрасли, обеспечивающие наибольшие социально-экономические блага, открываются первыми. Это гарантирует более плавное возобновление деятельности, одновременно приоритезируя индустрии, которые могут принести наибольший эффект для общества. Например, в Австрии мелкие независимые розничные магазины и малые предприятия сферы обслуживания попадают в первую волну возобновления деятельности (не более одного потребителя на 20 квадратных метров, с обязательным ношением масок). Правительство открывает эти заведения в первую очередь в соответствии со своим обещанием поддержать сильно пострадавших владельцев мелкого бизнеса, а также поскольку завсегдатаями мелких розничных предприятий, как правило, являются местные жители, что снижает риск передачи инфекции из одного жилого района в другой.

В рамках любого подхода правительствам может потребоваться отдельно продумать, как открывать школы и детские сады. В некоторых странах эти заведения являются жизненно важным фактором работоспособности остальной экономики, позволяя значительному количеству родителей вернуться к работе. В частности, Дания и Германия объявили, что откроют школы в первую волну восстановления активности.

**В ходе реализации стратегии необходимо обеспечивать прозрачность и возможность корректировки.** Когда стратегия сформулирована, правительствам необходимо реализовать ее таким образом, чтобы заручиться доверием населения и обеспечить возможность ее корректировки по мере изменения условий.

Доверие населения и уверенность в экономике важны для поддержания социальной сплоченности и восстановления экономического роста. Граждане, коммерческие предприятия и организации должны сами играть активную роль в успешной реализации стратегии, адаптируя свое поведение к «новой норме».

В конечном итоге чрезмерно агрессивные ограничительные меры могут подорвать веру со стороны населения. Именно поэтому правительствам следует выявлять и поддерживать инструменты, поощряющие добровольное позитивное поведение. Это включает, к примеру, поощрение работодателей, готовящих специальные наглядные материалы, побуждающие к соблюдению социальной дистанции и мытью рук, выдачу указаний предприятиям розничной торговли о размещении в магазинах знаков, устанавливающих необходимую дистанцию, и использование кампаний информирования населения, объясняющих, почему каждому человеку отведена важная роль.

Властям также следует обеспечить максимально возможную прозрачность как в отношении самой стратегии, так и в отношении данных, используемых для принятия решений и соблюдения требований. Многие правительства стали использовать динамические наборы показателей («приборные панели»), чтобы снабжать население данными и обновлениями о развитии кризиса COVID-19. Они также могут стать источником информации, значимой для восстановления экономики, такой как статус готовности того или иного района.

Важно предусмотреть возможность корректировки стратегии по мере изменения условий, в том числе с использованием сценарного планирования. Населению не следует ожидать от властей точных прогнозов развития пандемии, однако люди могут рассчитывать на план возврата к «новой норме», основанный на вероятных сценариях, а также на готовности слушать, учиться и адаптироваться.

---

## Населению не следует ожидать от властей точных прогнозов развития пандемии, однако люди могут рассчитывать на план, основанный на вероятных сценариях.

---

В то же время правительства могут организовывать циклы оперативного получения обратной связи для сбора информации и аналитических выводов о том, каким образом работает — или не работает — их стратегия. Это включает взаимодействие с работодателями, профсоюзами, отраслевыми ассоциациями и организациями гражданского общества в целях выяснения мнений по поводу того, как указания и стандарты работают «в поле». Властям также нужно найти способ сбора обратной связи непосредственно от граждан и открытого реагирования на полученную информацию. Отправной точкой здесь является предоставление цифровой платформы для взаимодействия с населением. В Великобритании, к примеру, местные власти проводят публичные собрания с использованием цифровых платформ, а Национальная служба здравоохранения организовала онлайн-краудсорсинг для изучения способов сведения к минимуму последствий самоизоляции. Вовлечение жителей в эту работу, чтобы они могли

оценить реальные выгоды от участия в перезапуске экономики для собственного здоровья и благосостояния, является обязательным условием.

Правительствам всего мира и раньше приходилось противостоять экономическим потрясениям — самым недавним примером является финансовый кризис и рецессия конца 2000-х годов. Однако негативные последствия пандемии COVID-19 — совсем другое дело. В современной истории большинства стран мира не существует аналога такой остановке экономической активности.

Властям будет необходимо разработать принципиально новую стратегию открытия общества и экономики после кризиса. Она должна включать четкие указания общенационального уровня в отношении сроков в зависимости от готовности систем здравоохранения и населения. Здесь же нужно сформулировать указания в отношении порядка возобновления деятельности, применимые в масштабах всей страны. Их соблюдением должны руководить лидеры национального, регионального и местного уровней. Необходимо, чтобы стратегия вызвала доверие у населения, а значит, была прозрачной и включала механизмы сбора обратной связи и корректировки по мере изменения условий. Правительства, которые разрабатывают и реализуют такие стратегии, смогут успешно ориентироваться в ситуации неопределенности и выстроить четкий путь к достижению «новой нормы».