

Кризис, вызванный коронавирусом, был слишком мягок, чтобы на нем чему-то научиться?

Янар Хольм

государственный контролер

Знания самого по себе недостаточно, нужно ведь еще и как-то применить это знание. Даже самые лучшие предупреждения будут бесполезны, если за ними не последуют действия. В дни, когда новый руководитель Департамента здоровья Юллар Ланно вступил в должность, у нас царит ожидание, что новый лидер, помимо того, что он справится с кризисом, вызванным заболеванием COVID-19, сможет, пользуясь «попутным ветром», создать мощную систему готовности к решению чрезвычайных ситуаций в сфере здоровья. Реальность пандемии он больше не будет должен доказывать.

Весенний кризис, обусловленный коронавирусом – это история о беде, которая предупреждала о своем приходе (вопреки эстонской поговорке). Необходимые предупреждения – на многие из которых обратил наше внимание не именно Департамент здоровья – имелись, но они не были услышаны. Сценарии были подробно расписаны, но они были проигнорированы. Учения проводились, но никого ничему не научили. Даже законы были приняты, но вписанные в них сроки пришли в негодность.

Несмотря на заверения властей, что мы готовы обуздать распространение вируса, Эстония легко и с готовностью вступила в кризис. Внимание на недостатки системы здравоохранения в условиях кризиса обращали экспертная группа Государственной канцелярии по организации здравоохранения, Государственный контроль (последний раз – в 2018 году), Министерство внутренних дел и сам Департамент здоровья.

Уже семь лет назад, в анализе рисков, утвержденном в 2013 году, Департамент здоровья оценивал вероятность эпидемического

возникновения и распространения инфекционного заболевания как высокую, а последствия – как очень тяжелые. К аналогичным выводам Департамент здоровья пришел в анализе рисков, утвержденном в июне 2018 года. Таким образом, инфекционное заболевание с эпидемическим потенциалом и обширным влиянием не было непредставимо. Неожиданным оказалось только то, что эпидемия вспыхнет именно в начале 2020 года.

Оценка Департамента здоровья была точной, но также довольно точным было и его собственное предчувствие, что в случае кризиса, который охватит всю страну, его перегрузят задачами, справиться с которыми он не имеет никаких шансов. Департамент умеренного размера, о котором люди часто и не вспоминают, сразу же стал кем-то вроде персонажа из популярной песни группы Fix – мастера на все руки, из которого должен был состоять весь цирк.

Весной 2018 года были утверждены как структура управления антикризисным регулированием в составе Департамента здоровья, так и распорядок ее работы. Была создана возможность круглосуточного реагирования. В то же время, отвечая на аудит Госконтроля, Департамент здоровья отмечал, в случае длительного кризиса Департамент здоровья не сможет обеспечивать структуру кризисного управления кадрами.

Анализ рисков Департамента здоровья, заверченный к лету 2018 года, отмечал и другие тревожащие функциональные пробелы. Этот документ указывал, что у больниц имелся запас средств индивидуальной защиты только для первичного реагирования. Запасы медицинских средств, в том числе средств индивидуальной защиты, для всей страны, по сути, отсутствовали. Имеющиеся запасы были в основном с истекшими сроками годности, и фактическое обновление запасов зашло в тупик.

В лабораториях отсутствовали средства, а работа референтных лабораторий не была запущена. Не было никакого обзора возможностей скорой помощи и больниц организовать лечение

особо опасных инфекционных заболеваний. Я подчеркиваю, что все эти цитаты взяты из слов самого Департамента здоровья. Путь от правильной информации до правильных действий оказался слишком длинным для страны в целом. Возможно, проблема и заключалась в том, что предупреждение было слишком заблаговременным.

Иногда говорят, что генералы, как правило, готовятся к прошлой войне. В данном же случае кажется, что «война», к которой готовились, хотя и была будущей, но сама подготовка была скудной и трудоемкой. Учения проводились неоднократно, причем даже с поразительно схожими сценариями, и становится всё более очевидным, что фактически учения никого ничему не научили.

Например, в апреле 2019 года на острове Сааремаа состоялись международные медицинские учения, которые предусматривали, что Департамент здоровья играет в ходе учений роль подразделения, координирующего работу бригад скорой помощи. В оценочном докладе указывается, что, несмотря на неоднократные напоминания, на этапе планирования учений Департамент здоровья не разработал целей тренировки, и на учениях выяснилось, что Департамент здоровья не был осведомлен о своей роли и своей ответственности в ходе учений.

В сентябре 2019 года повторно проводились межведомственные учения, где отработывалось сотрудничество разных служб. Отчет об учениях отмечает, что не хватало регулирующей и вспомогательной роли Департамента здоровья. Также после учений Департаменту здоровья была дана рекомендация: создать точное знание и понимание того, какие центры управления чрезвычайными ситуациями будут построены, где они будут построены, и как все учреждения, вовлеченные в урегулирование инцидента, должны осуществлять обмен информацией друг с другом на всех уровнях. А также то, какой информацией управляют разные уровни управления, и в какой – нуждаются, и как обеспечивается необходимая информация.

Проблема расплывчатости координации и ответственности при урегулировании экстренных ситуаций вышла за рамки Департамента здоровья. В своем аудите готовности к чрезвычайным ситуациям в 2018 году мы обращали внимание генерального директора Департамента здоровья, а также министра здравоохранения и труда, на необходимость введения структуры управления кризисными ситуациями, в которой будет четко определено в том числе и распределение сфер ответственности между Министерством социальных дел и Департаментом здоровья. Хотя в апреле 2018 года генеральный директор Департамента здоровья и утвердил структуру антикризисного управления и распорядок ее работы, однако это включало в себя каких-либо аспектов сотрудничества с Министерством социальных дел. В отчетах об аудите мы указывали и на то, что приказ Министерства социальных дел, регулирующий распорядок работы в кризисный период, устарел и не позволяет понять, каковы задачи Министерства социальных дел в период кризиса, и как продумано их решение, в том числе основные ответственные лица и движение информации в случае чрезвычайной ситуации. Расплывчатость взаимных ролей Министерства социальных дел и Департамента здоровья было также видно и в кризисные месяцы.

Некоторые из вышеупомянутых функциональных пробелов и проблем требовали для своей ликвидации денежных средств, но и были и такие, которые носили организационный характер и требовали решения и скоординированного управления, которые так и не появились.

Закон о чрезвычайном положении предусматривает, что планы по урегулированию чрезвычайного положения должны были быть готовы к 1 июля 2019 года, но этот срок не был соблюден. Департамент здоровья начал разрабатывать план только в 2019 году, и к началу кризиса имелась только неутвержденная рабочая версия плана действий. Поэтому, например, не было проработанного плана применения кризисной коммуникации в

чрезвычайной ситуации и ресурсного плана по реализации действий.

Теперь о запасах, реальный страх перед исчерпанием которых местами приобретал кинематографическую драматичность. Об отсутствии медицинских запасов, необходимых для урегулирования кризиса, говорилось годами. Еще в 2017 году экспертная группа Государственной канцелярии внесла предложение, чтобы поставщики медицинских услуг сами управляли запасами, достаточными на 72 часа, а государство должно было иметь медицинские запасы как минимум на два месяца. Закон о чрезвычайном положении, вступивший в силу в 2017 году, предусматривает формирование государственных запасов, которые являются ресурсом для урегулирования чрезвычайных ситуаций, находящимся в государственной собственности или обеспеченным договорами.

Согласно закону, Правительство Республики должно было утвердить распоряжение о формировании оперативных запасов к 1 июля 2018 года. Данные запасы касаются не только случаев оказания медико-санитарной помощи, но необходимы и для урегулирования различных кризисов. Такое распоряжение не было утверждено в срок, установленный законом.

Правительство не может издать такое распоряжение, прежде чем министры представят для этого предложения в подведомственной им сфере. К сожалению, министр социальных дел до сих пор не подытожил потребностей подведомственной ему сферы в целом и не представил своего предложения правительству. Министерство внутренних дел 16 июня 2018 года должно было напомнить министру социальных дел об этой задаче, ознакомившись перед этим с функциональным пробелом, приведенным в анализе рисков, составленном Департаментом здоровья, и заключавшимся в том, что медицинские запасы практически отсутствуют. Однако пользы от этого напоминания не было.

Распоряжения Правительства Республики, касающегося государственных оперативных запасов, нет даже спустя два года после срока, установленного по закону. В то же время, Правительство Республики в последние месяцы интенсивно занимается темой запасов, а также разрабатываются принципы деятельности и схемы применения центра запасов. Есть надежда на хорошее системное решение.

Можно понять, что министерства или руководители учреждений менее, чем обычно, мотивированы вкладывать деньги и рабочее время своих сотрудников во что-то, чего, возможно, никогда не случится – особенно, если их и так уже не хватает для решения повседневных проблем. Поскольку готовность к кризисам – иными словами, вопросы широкоформатной государственной обороны – не являются для министерств приоритетными и, как правило, не относятся к политическим решениям первостепенной важности, большинство из них остается без финансирования.

Что же делать? Одним из решений было бы то, что широкоформатная государственная оборона была бы представлена на бюджетных прениях единым пакетом, и каждый год по ней принимались бы конкретные политические решения. При подготовке к военным кризисам мы как государство смогли это сделать, однако неразумно разделять гражданские и военные кризисы, тем более что при неблагоприятном стечении обстоятельств один может переходить в другой.

Общества учатся на болезненном для себя опыте. Однако был ли вообще кризис, вызванный коронавирусом, достаточно болезненным для общества, чтобы это послужило стимулом для принятия необходимых мер по наращиванию кризисоустойчивости? Маски ведь так никогда до конца не и не закончились, пациентов не приходилось лечить в коридорах, а пугающая смертность, парализовавшая многие европейские страны, счастливым образом обошла Эстонию стороной. Мы надеемся, что это не вызовет беззаботности, которая оставила бы нас без защиты в том случае, если разразится пандемия вроде

испанского гриппа столетней давности. Эстонии повезло, и у нового руководителя Департамента здоровья есть возможность подготовить нас лучше к этому. Но давайте не надеяться на удачу, ведь учиться только на своих собственных ошибках было бы также ошибкой.