

О. В. Чорний, кандидат медичних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління
персоналом»

ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті зазначено, що криза пандемії Covid-19 як глобальна економічна криза є серйозним потрясінням, яке поширюється нерівномірно та з різною інтенсивністю в різних частинах Європи. Існуючі економічні та соціальні нерівності між країнами Європейського Союзу вважаються важливою причиною великої розбіжності у спроможності країн протистояти цій кризі. Відповіді на пандемію спочатку були спонтанними, акцентованими рекомендаціями щодо дотримання соціальних дистанцій, щоб зменшити поширення вірусу та захистити тих, хто має підвищений ризик зараження.

Промислове виробництво різко впало, рівень безробіття зріс, вплив Covid-19 був і є досить глибоким на різні економічні структури, тому насамперед необхідно і важливо зрозуміти економічну природу пандемічного шоку, тому що на макроекономічному рівні пандемія Covid-19 уособлює єдиний непередбачуваний шок. Більшість рецесій здебільшого розглядають як пов'язані з дефіцитом попиту, страхом перед майбутнім, відсутністю впевненості. Стандартним рецептом боротьби із шоком є заходи, вжиті грошово-кредитними та фіскальними органами для підвищення резервного попиту.

Під час пандемії ефективна державна соціально-економічна політика може допомогти подолати розрив між до- та після «коронавірусною» економікою. Метою повинно бути якнайшвидше повернення до позитивної тенденції, як тільки будуть скасовані обмежувальні заходи, мотивовані станом здоров'я суспільства. Тому у фокусі макроекономічної політики має бути пошук шляхів запобігання розриву принципово необхідних зв'язків між фірмами та їхніми працівниками, фірмами та їхніми клієнтами, а також фірмами та їхніми постачальниками сировини. Відновлення розірваних зв'язків вимагає часу, що може зробити економічне відновлення досить тривалим. При цьому можна застосувати різні заходи, включно з фінансовою підтримкою відповідних фондів Європейського Союзу, а також нормативну базу про банкрутство.

Загалом пандемія Covid-19 принесла економічні негаразди багатьом господарствам, тому для органів державної влади важливо збільшити соціальну допомогу таким групам. Ці трансфери варто розглядати як виплати зі страхування від Covid-19. Нині роль урядів полягає у тому, щоб допомогти частково замінити відсутність такого ринку. Попри те, що обмеження поступово скасовуються, досі залишається незрозумілим, як довго вони ще будуть тривати щодо можливого відновлення повноцінних господарських способів взаємодії. Економічна політика Європейського Союзу повинна враховувати важко передбачувані фактори навіть у найбільш нестабільні періоди соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: державна політика, економічні механізми, пандемія, реалізація, трансформація, перспективи, охорона здоров'я, Європейський Союз.

O. V. Chornyj. Economic mechanisms in the implementation of public health policy in the European Union during the pandemic COVID-19: transformations and prospects

The article notes that the crisis of the Covid-19 pandemic as a global economic crisis, is a serious shock that is spreading unevenly and with varying intensity in different parts of Europe. Existing economic and social inequalities between the countries of the European Union are considered to be an important reason for the strong differences in the ability of countries to withstand this crisis. Responses to the pandemic were spontaneous, accentuated by certain recommendations regarding social distances to reduce the spread of the virus and protect those at increased risk of infection.

Production has fallen sharply, unemployment has risen, the impact of Covid-19 has been and is deep enough on various economic structures, so it is first and foremost necessary and important to understand the economic nature of the pandemic shock. At the macroeconomic level, the Covid-19 pandemic represents a single, unpredictable shock. Most recessions are usually seen as a shortage of demand, fear of the future, a lack of confidence and the standard recipe for dealing with shock are measures taken by monetary and fiscal authorities to increase reserve demand.

During a pandemic, effective public policy can help bridge the gap between the pre- and post-coronavirus economies and the goal should be to return to the positive trend as soon as possible, as long as restrictive measures motivated by public health are lifted. Therefore, the focus of macroeconomic policy should be to find ways to prevent the severance of essential links between firms and their employees, firms and their customers, as well as firms and their suppliers of raw materials.

Restoring broken ties takes time, which can make the economic recovery long enough and a variety of measures can be taken, including financial support, as well as bankruptcy regulations. In general, the Covid-19 pandemic has brought economic hardship to many households and it is important for public authorities to increase social assistance to these groups. These transfers should be seen as insurance payments from Covid-19 and now the role of governments is to help partially replace the lack of such a market.

© О. В. Чорний, 2021

Although the restrictions are gradually being lifted, it is still unclear how long they will remain in terms of full-fledged economic ways of interacting. Public economic policy must take into account difficult to predict factors even in the most unstable periods of economic development.

Key words: public policy, economic mechanisms, pandemic, implementation, transformation, prospects, health care, European Union.

Постановка проблеми. Економічна криза, спричинена Covid-19, продемонструвала небезпеку відкритих кордонів і те, що країни повинні більше покладатися на свою самодостатність. Поступово, у міру розгортання кризи багато країн вживали швидких односторонніх заходів, щоб закрити свої кордони для іноземних громадян і зовнішньої торгівлі. Тому економічна невизначеність може стати початком більш традиційної тривалої рецесії: підприємства можуть стримувати інвестиції, внаслідок чого економічна криза буде більш затяжною. Щодо державної політики в галузі охорони здоров'я, то нині вже зрозуміло, що більшість урядів країн Європейського Союзу спочатку не усвідомили, що необхідна довгострокова стратегія, а лише зосереджувалися на поточних заходах.

Унікальною особливістю економічної кризи внаслідок Covid-19 є те, що вона вплинула на більшу частину світової економіки приблизно одночасно, а негативний економічний вплив відчувався скрізь, навіть там, де до цього часу наслідки для економіки були незначними. Така характеристика має негативні наслідки, оскільки світова економіка тісно пов'язана через міжнародну торгівлю готовою продукцією та послугами, а також через потоки капіталу. Поєднання тісних торговельних зв'язків ускладнює вихід окремих країн із економічної кризи через відсутність зовнішнього експортного попиту та розірвані глобальні канали поставок [5]. Такі взаємозв'язки між економіками держав дуже сильні в Європейському Союзі, де торговельні зв'язки не лише тісні, але й існує значний транскордонний рух робочої сили і капіталу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фінансово-економічна криза пандемії Covid-19 має прямі економічні наслідки історичних масштабів. Ці питання постійно обговорюються у великій дослідницькій групі макро-економістів на теренах Європейського Союзу. Важливою є природа фінансового шоку та виклики економічній політиці в Європі на поточній і в наступних фазах кризи. Крім окреслення деяких основних принципів управління внутрішньо-економічною політикою, також необхідне чітке висвітлення цієї політики для мінімізації невизначеності, співпраці між країнами за кількома вимірами та чітка і єдина стратегія управління національними боргами.

Для продуктивності європейських економік життєво важливо, щоб торгові зв'язки відроджувалися настільки швидко, наскільки це дозволяє проблема пандемії. Є ризик, що Європейський Союз опиниться в фазі очікування, а уникнення таких несприятливих наслідків можливе за допомогою більш широкого міжнародного співробітництва [3]. Це поширюється на ефективність стимулюючої політики, коли зовнішні ефекти через експортний попит створюють спокусу для окремих країн покладатися на те, що інші країни стимулюють свою економіку. Цілком ймовірно, що шлях, який буде попереду, вимагатиме сильніших економік, щоб нести більшу вагу. Це ціна, яку варто заплатити не лише з суто економічних причин, але й щодо аргументів про солідарність із тими економіками, які особливо постраждали від кризи Covid-19.

Метою статті є обґрунтування реалізації економічних механізмів державної політики в період пандемічних викликів з точки зору можливої трансформації на сучасному етапі нестабільних форм і процедур карантинних обмежень у країнах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Під час кризи варто починати думати про посткризовий європейський порядок, значне об'єднання існуючих джерел доходів і розширений бюджет Європейського Союзу, які потребуватимуть політичних рішень. Почати необхідно з бюджету ЄС, орієнтованого на потреби в галузі охорони здоров'я та тестування, який фінансувався б новими, а не існуючими джерелами доходів і розподілявся б незалежною фіскальною структурою. Фонд пандемії нічим не відрізняється ні в концептуальному, ні в політичному плані від структурних фондів.

Спрямування Фонду пандемії може бути розширено, якщо припустити, що це доведе свою цінність, а такий фонд з часом може стати основою для розширеного бюджетного потенціалу Європейського Союзу. Якщо потужні держави-члени Європейського Союзу не допоможуть іншим країнам-членам, які у край потребують лікарняних ліжок, апаратів штучного дихання, тестування і вакцин, тоді ЄС не має майбутнього. Покладаючись на нові податки, а не на існуючі джерела доходів, вдасться уникнути скарг на те, що Європейський Союз надає перевагу національним прерогативам. Рішення полягає у тому, щоб парламенти спочатку узгодили загальні критерії, які регулюють розподіл ресурсів, а потім його було делеговано фіскальній структурі незалежних експертів.

Події останніх років змусили людей усвідомити, що Європейський Союз як глобальний гравець зіткнувся з новими викликами та загрозами, які потребували адаптації до мінливого середовища безпеки [3]. На практиці це означало необхідність не лише перевизначити пріоритети дій, а й розробити більш ефективні правила прийняття рішень. У результаті цих змін вдосконалено інструменти підтримки органів та осіб, які приймають рішення на різних рівнях керівництва Європейського Союзу та в державах-членах у розробці та прийнятті рішень. Отже, ключовим є гнучкий характер механізму, що дозволяє реагувати незалежно від типу та масштабів кризи, а також від її внутрішнього чи зовнішнього джерела.

Міжнародні угоди повинні не лише чітко визначати умови, але й бути спрямованими на визнання взаємозалежності міждержавних економік і взаємних вигід від зняття обмежень на торгівлю та подорожі якомога швидше. В ідеалі час відкриття буде різнитися в окремих країнах, оскільки різні держави опиняться на окремих етапах подолання кризи пандемії. Насправді неоднорідність ставлення різних держав, швидше за все, сприяла різниці в тому, що можна вважати ідеальним часом для відкриття торгівлі та подорожей у різних частинах Європи. Однак ці відмінності не можливо усунути, тому міжнародна співпраця повинна їх враховувати, щоб не спровокувати рецидиву вірусу в країнах, які зуміли стримати його поширення. Тобто взаємовигідні плани в цій галузі передбачатимуть зняття міжнародних бар'єрів, які не є обов'язково одночасними [1]. В ідеалі співпраця відбуватиметься на глобальному рівні, але Європа має можливість виступати єдиним регіоном, враховуючи існуючі політичні інститути. Насправді Європейський Союз вже багато зробив, реалізуючи план надзвичайних закупівель при пандемії, а також ініціював низку інших ініціатив, включно з підтримкою держав під час кризи пандемії.

Найамбітнішим з економічної точки зору є пакет відновлення Європейського Союзу наступного покоління, спрямований на здебільшого середньо- та довгострокові потреби. Проте все ще бракує діяльності, яка дасть найбільш постраждалим країнам ЄС змогу вирішити нагальну потребу у встановленні контактів без ризику збільшення нестабільної боргової динаміки. Інший важливий аспект міжнародної співпраці включає обмін інформацією щодо досвіду вирішення як викликів здоров'ю при пандемії, так і його економічних наслідків [6]. Важливо продовжувати збирати та аналізувати відповідні дані, а також ефективно ділитися знаннями.

Економічна криза, найімовірніше, вплине на урядові бюджети, оскільки податкові надходження впали через зниження активності, тоді як витрати на сектор охорони здоров'я зросли. Допомоги, які надаються урядами, також зросли, оскільки працівники втратили роботу, що змусило уряди втрутитися принаймні для часткової компенсації втрат доходів робітникам і фірмам. Надалі необхідна суттєва політика бюджетного стимулювання, щоб знову відновити економіку, а перехідна економічна політика повинна залишатися на місці, поки ситуація зі станом здоров'я не покращиться.

Деякі країни можуть витримати витрати ще деякий час завдяки потужним державним фінансам на початку кризи, інші ж мають набагато менше фіскального простору для стимулювання своєї економіки. З огляду на низькі нинішні процентні ставки європейським урядам із сильнішими бюджетними позиціями здається взаємовигідним інвестувати в країни зі слабшим бюджетом. Міжнародні залежності роблять такі втручання особливо цінними, оскільки вони дозволять швидше вийти з рецесії Covid-19 у всіх країнах. Однак більший борг може збільшити ризики дефолту, що спричинить зростання необхідної рентабельності суверенного боргу у вразливих країнах. Існує консенсус щодо того, як закріпити захист вразливих економік від таких боргових криз: кредитор останньої інстанції повинен гарантувати, що країни потребують запозичень.

Саме в умовах дедалі тривожніших повідомлень про масштаби епідемії та з метою забезпечення найбільш своєчасного обміну поточною інформацією державами-членами був активований режим обміну інформацією. Основним завданням було вироблення узгоджених дій на початковому етапі розвитку епідемії [4]. Вони стосувалися взаємної інформації між державами-членами та структурами Європейського Союзу про виклики, з якими вони стикаються, а також про конкретні потреби, пов'язані з кризовою ситуацією, що розвивається. Це забезпечило якомога ширшу оцінку поточної ситуації та допомогло виробити всебічний і, можливо, скоординований підхід держав-членів та Європейського Союзу до загроз і викликів пандемії.

Обговорювані питання сформульовані таким чином, щоб дати якомога ширший погляд на наслідки пандемічної кризи, тобто на додаток до питань про можливу нестачу ресурсів, стратегію тестування, розробку вакцини. Натомість були виявлені прогалини у заходах, спрямованих на боротьбу з кризою, та пошук контактів, де держави-члени Європейського Союзу могли б скоординовано діяти на політичному рівні. Такі контакти закінчувалися розробкою оперативних висновків, тобто свого роду резюме та визначенням подальших дій для установ Європейського Союзу й держав-членів.

Цей факт дозволяє переглядати новини про окремі країни-члени ЄС, використовуючи інтерактивну карту, яка містить сучасну інформацію про національні заходи, що діють, а також інші практичні поради для відвідувачів країни. Хоча пандемія Covid-19 зачіпає всі європейські країни, способи підготовки цих країн до захисту здоров'я людей і подальшої економічної кризи значно різняться [2]. Фінансова солідарність у межах Європейського Союзу може пом'якшити деякі з цих різниць, але вона залежить від підтримки громадянами окремих держав-членів такої політики. Сприйняття економічних загроз і віддавання переваги центральному антикризовому управлінню пояснюють динаміку ставлення до людей із часом.

Таке сприйняття витрат і вигід є важливими чинниками, що визначають індивідуальну підтримку європейської фінансової солідарності під час пандемії Covid-19. Щоб зменшити нерівність держав-членів Європейського Союзу, вони домовилися про фонд відновлення, який складається з позик, а також грантів для спільної боротьби з економічними наслідками пандемії Covid-19. Цей фонд оздоровлення базується на низці пропозицій. Серед них франко-німецька пропозиція, яка була визнана новаторською, оскільки включала пропозицію щодо спільної емісії боргу та пропонувала, щоб значні частини фонду надавалися не як позики, а як гранти.

Наразі такі заходи щодо посилення європеїзації фінансової солідарності відкидали фінансово добре позиціоновані держави-члени Європейського Союзу. На відміну від них, фінансово слабші країни продовжують виступати за позики замість грантів і жорсткі умови надання коштів. Детермінанти ставлення громадян до інтеграції до ЄС вивчаються з різних точок зору. Нещодавно економічна криза посилила видимість громадськості щодо європейської економічної інтеграції, що призвело до більш важливої ролі громадської думки для формування політики на рівні Європейського Союзу.

У такому контексті високої мінливості змінні, які впливають з аргументації витрат і вигід, краще оснащені, ніж проблеми ідентичності, щоб пояснити підтримку європейської економічної інтеграції. Отже, криза, спричинена Covid-19, і подальші дебати про фінансову солідарність можуть підштовхнути громадян до адаптації логіки власних інтересів. Тому необхідно зосереджуватися на питанні, наскільки стурбованість вигодами пояснює ставлення до фінансової солідарності під час кризи Covid-19. Однак цю дилему також можна пояснити шляхом альтернативних пояснень, контролюючи національну ідентичність та політичну приналежність.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Оскільки пандемічна криза Covid-19 підкреслює обмеженість фінансових та економічних ресурсів, зрозуміло, що не лише різниця у ставленні до фінансової солідарності в різних країнах Європейського Союзу, але і всередині держав-учасниць залежить від національних особливостей. Суспільства відрізняються у своїх уявленнях про потенційний економічний вплив пандемії Covid-19 на національні економіки, тому їхнє ставлення до доступності фінансової допомоги різне.

Держави, які рідше розглядають пандемію Covid-19 як національну економічну загрозу, демонструють вищу підтримку європейській фінансовій солідарності. Триває зосередження на сприйнятті економічних ризиків і макроекономічних умов, на оцінюваних витратах і вигодах. На таке сприйняття також можуть впливати мотиви ідентичності, космополітизм і зовнішньополітична позиція. Оскільки пандемія Covid-19 є міжнародною глобальною проблемою, підготовка й реагування на них вимагають співпраці між країнами та континентами незалежно від геополітичних союзів.

Для вивчення детермінанти фінансової солідарності використовувалися дані до та після оголошення всіх основних політичних пропозицій щодо фінансової солідарності під час пандемії Covid-19 на рівні Європейського Союзу. Реакція ЄС на пандемію повинна бути більш відкритою для знань, досвіду та досліджень для держав, які не входять до Європейського Союзу, мають більше досвіду боротьби з небезпечними інфекційними хворобами та, в деяких випадках, краще управляють пандемією. Це складний час для міжнародних відносин, але посадові особи, які приймають рішення в Європейському Союзі, повинні знайти спосіб вести переговори щодо потреб охорони здоров'я не лише країн-членів союзу.

Список використаних джерел:

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / кол. авт.; упоряд. Я.Ф. Радиш; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
2. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
3. Крентовська О. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення. *Демократичне врядування : науковий вісник*. 2009. Вип. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (дата звернення: 15.08.2020).
4. Кризина Н.П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 224 с.
5. Лаврентій Д.С. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.». М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон. акад. упр. персоналом». Київ, 2019. 20 с.
6. Москаленко В.Ф., Грузева Т.С., Іншакова Г.В. Регламентация права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні і його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)* : матеріали II Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Львів, 17-18 квітня 2008 року). Львів. URL : http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf (дата звернення: 15.12.2020).
7. Охрана здоровья и права человека : ресурсное пособие / под научн. ред. И.Я. Сеньюты (версия на рус. языке). 5-е изд., доп. Львов : Издательство ЛЮБФ «Медицина и право», 2015. 989 с.

References:

1. Edited by Bilyns'koyi M.M., Radysha Ya.F. (2013). *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ya* [State policy in the field of health care]. Col. Monograph, 2 p. Press NADU, Kyiv, P. 1. 396 p. [Ukraine].
2. Kravchenko M.V. (2012). *Systema sotsial'noho zakhystu naseleण्या yak ob'yekt derzhavnoyi polityky: metodolohiya ta praktyka* [The system of social protection as an object of state policy: methodology and practice]. Monograph, Press Inform.-analit. ahentstvo. Kyiv, 451 p. [Ukraine].

3. Krentovs'ka O. (2009). “*Hlobal'na sotsial'na polityka i mizhnarodne spivrobotnytstvo shchodo pytan' starinnya naselelnya*” [“Global Social Policy and International Cooperation on Aging”] : journal. *Demokratychnе vryaduvannya* [Democratic governance], vol. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf [Ukraine].

4. Kryzyna N.P. (2007). *Derzhavna polityka Ukrayiny v haluzi okhorony zdorov'ya: henezys, tendentsiyi ta zakonmirnosti rozvytku* [State policy of Ukraine in the field of health care: genesis, trends and patterns of development]. Monograph, Press NADU. Kyiv, 224 p. [Ukraine].

5. Lavrentiy D.S. (2019). *Mekhanizm derzhavno-pryvatnoho partnerstva v protsesi reformuvannya sfery okhorony zdorov'ya v Ukrayini* [The mechanism of public-private partnership in the process of health care reform in Ukraine]. Ph. D thesis: 25.00.02 „Mekhanizmy derzh. upr.”; press M-vo osvity i nauky Ukrayiny, PAT “Vysshch. navch. zakl. “Mizhrehion. akad. upr. Personalom”. Kyiv, 20 p. [Ukraine].

6. Moskalenko V.F., Hruzyeva T.S., Inshakova H.V. (2008). “Rehlamentatsiya prava na okhoronu zdorov'ya u mizhnarodnykh normatyvno-pravovykh aktakh” [“Regulation of the right to health care in international regulations”] : materials of the II All-Ukrainian science-practict. conf. *Medychne pravo Ukrayiny: pravovyy status patsiyentiv v Ukrayini ta yoho zakonodavche zabezpechennya (henezys, rozvytok, problemy i perspektyvy vdoskonalennya)* [Medical law of Ukraine: legal status of patients in Ukraine and its legislative support (genesis, development, problems and prospects for improvement)]. Lviv. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf [Ukraine].

7. Edited by Senyuty I.Ya. (2015). *Okhrana zdorov'ya i prava cheloveka* [Health protection and human rights] : resource manual. Press LOBF “Meditsina i pravo”. Lviv, 989 p. [Russian].