



евразийская ассоциация снижения вреда

# **Итоги и планы бюджетной адвокации в странах Восточной Европы, Юго-Восточной Европы и Центральной Азии**

## **ОПЫТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Вильнюс, 2021**

# Кыргызская Республика

Население:	<b>6.5 млн человек</b>
Оценочное количество ЛЖВ:	<b>9'200</b> (ЮНЭЙДС, 2020 г.)
ЛЖВ с вирусной супрессией:	<b>43%</b> (Оценка ЮНЭЙДС, 2020 г.)
Расходы на здравоохранение в % от ВВП:	<b>6.5%</b> (Данные ВОЗ, 2018 г.)
Доля расходов на здравоохранение в государственных расходах:	<b>8.4%</b> (Данные ВОЗ, 2018 г.)

## Доля внутренних государственных ресурсов в финансировании ответа на ВИЧ, в долл. США

	2017	2020
- общие расходы на ВИЧ	13% 2,2 млн	20% 2,1 млн
- лечение ВИЧ	13% 718 тыс.	42% 971 тыс.
- профилактика ВИЧ	8% 437 тыс.	9% 190 тыс.

Все данные из панели финансовых показателей в сфере ВИЧ, ЮНЕЙДС

## Бюджетная адвокация по ВИЧ: как самоорганизуется гражданское общество

Адвокация гражданского общества сосредоточена в трех основных направлениях:

- Бюджетная коалиция под названием «За бюджетную адвокацию в области ВИЧ и других социально значимых заболеваний», которая в 2015–2019 гг. в основном поддерживалась Фондами «Открытое Общество» и Фондом «Сорос-Кыргызстан»;
- Проект SOS, возглавляемый Партнерской сетью;
- Работа при поддержке АМР США по заключению договоров и финансированию услуг гражданского общества, проводимая Партнерской сетью.

Бюджетная коалиция – это широкая группа из 40 общественных организаций на базе сообществ, неправительственных организаций (НПО) и экспертов, работающих на местном, региональном и национальном уровнях, от ключевых групп населения до более широких коалиций пациентов – от таких групп, как Общественный Фонд «СПИД Фонд Восток-Запад в Кыргызской Республике» (AFEW), до Фонда Евразия Центральной Азии и Диабетической ассоциации – от социологов и финансовых экспертов до НПО с фокусом на подотчетности. Бюджетная коалиция была создана в 2017 г. Более половины ее членов занимаются проблемами ВИЧ, туберкулеза или наркотиков. В состав Коалиции входят группы сообществ людей, употребляющих наркотики, секс-работников и работниц, ЛЖВ, ЛГБТ/МСМ и людей с туберкулезом. Бюджетная коалиция, координируемая НПО «Социум», служит инструментом как для борьбы с ВИЧ, так и для более широкой бюджетной работы, а также проводит деятельность по наращиванию потенциала и анализу бюджета как на этапах планирования, так и использования бюджетных средств; требует открытых бюджетов; участвует в государственных и местных социальных заказах; предоставляет рекомендации Министерству здравоохранения (Минздраву), Министерству финансов, Фонду

Министерству здравоохранения (Минздраву), Министерству финансов, Фонду медицинского страхования, Бюджетному комитету Жогурку Кенеша (Парламента) и другим инициативам.

Проект SOS – единственный источник финансирования работы по совершенствованию регулирования и ценообразования на лекарства и другие товары медицинского назначения. Партнерская сеть (которая также является членом Бюджетной коалиции) дополнительно фокусируется на политических и нормативных процессах на национальном уровне, например, для включения здравоохранения в полномочия местных властей или для изменения законодательства о государственных закупках.

Международный центр некоммерческого права, который также поддержал АМР США, играл ведущую роль в разработке новой версии Закона о государственном социальном заказе в 2017 г., однако, эта структура не участвовала во введении этого механизма в действие в секторе здравоохранения. При финансовой поддержке АМР США программа НР+ и недавно запущенная программа ЕріС предоставляют важную поддержку, которая расширила возможности страны по введению системы государственных социальных контрактов при особом содействии правительственных структур, включая Министерство здравоохранения и Республиканский центр СПИДа.

#### **Суммы и источники финансирования адвокации (в долл. США):**

<b>1 058 871*</b> долл. США в 2018–2021 гг.	<b>18%</b> (188,771 долл. США**): страновой грант по ВИЧ и ТБ от Глобального фонда
264 тыс. долл. США в год	<b>40%</b> (420 000 долл. США): мультистрановой грант от Глобального фонда в рамках проекта SOS (2019–2021 гг.)
	<b>36%</b> (344 000 долл. США): Фонды «Открытое общество» и Фонд «Сорос-Кыргызстан»
	<b>10%</b> (US\$106,100***): Нидерланды
	<b>&lt;1%</b> : Европейская коалиция по борьбе с ТБ (ЕКТБ), ЕАСВ, ЕКОМ (малые гранты на бюджетную адвокацию)

*\*Часть этого бюджета предназначена для адвокационной работы в области прав человека и мобилизации сообществ.*

*\*\*суммы на адвокацию для ключевых групп населения и сетей ЛЖВ были предоставлены ПРООН, которая управляет грантами. Бюджетная адвокация была частью адвокационной поддержки, но две из четырех сетей получили приоритет в ее работе*

*\*\*\*Оценка рассчитана как половина суммы, выделенной на адвокацию городов в Бишкеке и Санкт-Петербурге через PITCN и AFEW International / AFEW в Кыргызстане. AFEW International / AFEW Kyrgyzstan*

#### **Основные достижения и прогресс**

Кыргызстан добился многочисленных успехов в увеличении бюджетов на борьбу с ВИЧ и здравоохранение, а также добился экономии средств благодаря совместным усилиям с руководством Министерства здравоохранения, Республиканского центра СПИДа и Фонда обязательного медицинского страхования.

## **Увеличение финансирования и заключение первых контрактов на закупку услуг НПО**

Финансирование борьбы с ВИЧ из национального бюджета в 2018 г. увеличилось более чем в 7 раз по сравнению с 2016 г. и оставалось на том же уровне в последующие годы. Помимо адвокации, важным фактором было требование Глобального фонда о софинансировании услуг страной, а также почти двукратное сокращение финансовой помощи этого донора, что послужило веским аргументом для властей к активизации действий. Дорожная карта перехода от донорского финансирования была успешно включена в Национальную программу по ВИЧ на 2018–2021 гг.

В 2019 г. Министерство здравоохранения впервые профинансировало услуги по ВИЧ, оказываемые НПО, из национального бюджета через Республиканский центр СПИДа с использованием механизма под названием «Государственный социальный заказ». Контракты на это финансирование в размере около 45 000 долл. США (3 млн киргизских сомов) были заключены с шестью неправительственными организациями в четырех регионах для оказания поддержки силами равных ЛЖВ в процессе лечения. В 2020 г. объявление о конкурсе на государственный социальный заказ было отменено из-за пандемии COVID-19. В 2021 г. было выделено еще 58600 долл. США (4,9 млн киргизских сомов), на которые планируется заключить субконтракты в таком же объеме и с такими же целями, что и в 2019 г. В подходе к социальному заказу использовалась новая редакция Закона о государственном социальном заказе, которая была введена в действие благодаря усилиям за пределами сектора ВИЧ. Тем не менее именно заинтересованные стороны, вовлеченные в проблематику ВИЧ, поощряли и поддерживали Минздрав в том, чтобы он был одним из первых министерств, разработавших свою стратегию и нормативное руководство для такого механизма, утвердив стандарты предоставления услуг по ВИЧ и ТБ. ВИЧ и туберкулез включены в стратегию государственного социального заказа Минздрава на 2018–2020 гг. и 2021–2023 гг. Первоначально предполагалось, что посредством этого механизма будут финансироваться услуги для ключевых групп населения, однако в рамках действующей правовой базы возникли проблемы: действующее законодательство не позволяет предоставлять анонимные услуги без использования личных идентификационных данных, что является обычной практикой в программах обмена игл и шприцев или аутрич-работы среди секс-работников/работниц, МСМ и трансгендеров, поэтому текущие конкурсы в рамках социального заказа не нацелены на эти группы. Партнерская сеть и НР+ уже обсуждают планы по соответствующим изменениям правовой базы. Кроме того, респонденты отмечают, что государственная программа социального заказа также может не быть окончательным решением для заключения контрактов в области профилактики, и в будущем могут потребоваться альтернативные модели, когда Минздрав сможет профинансировать значительную часть профилактических программ.

## **Успехи на местном уровне**

Взаимодействие с местными властями привело к значительной поддержке с их стороны разработки и реализации специализированных программ по привлечению услуг НПО на основе Закона о государственном социальном заказе. Каракол, Кара-Балта, Ош и Бишкек начали финансирование новых инициатив. Бишкек при целенаправленной поддержке AFEW в Кыргызстане разработал городскую программу по ВИЧ. В 2019 г. Бишкек и Ош присоединились к Парижской декларации. Впечатляющие результаты были достигнуты и за пределами двух основных городов: в Караколе один млн киргизских сомов был включен в бюджет на 2018–2019 гг. на профилактику ВИЧ и поддержку реабилитационного центра для уязвимых женщин и 400 000 киргизских сомов было выделено на открытие и содержание приюта для ЛЖВ и ключевых групп населения Кара-Балты.

## **Достижения работы по повышению эффективности закупок**

По оценкам Партнерской сети, только в 2020 г. их работа по обеспечению доступа к лекарствам сэкономила более 100 000 долл. США. Их поддержка Республиканскому центру СПИДа и работа по привлечению в страну производителей генерических препаратов привело к снижению цены на комбинированный лекарственный препарат тенофовир/ ламивудин/ долутегравир с 15,5 долл. США за упаковку в закупках 2019 г. до 8,01 долл. США в закупках 2020 г. Точно так же цены на лечение гепатита С для ЛЖВ снизились почти вдвое и достигли 245 долл. США за курс лечения.

## **Координация и перспективы**

Кыргызстан имеет особенно активное гражданское общество с множеством инициатив и партнеров, заинтересованных в поддержке местных процессов. Существует некоторый уровень дублирования усилий и конкуренции между различными группами. Тем не менее, как отмечает один из партнеров, эти частично совпадающие усилия были взаимодополняющими. Кроме того, могла бы улучшиться координация со стороны различных доноров и региональных инициатив.

Политическая ситуация резко изменилась с приходом нового правительства, ориентированного на семейные ценности. В результате некоторые ЛГБТИ-активисты, например, уже рассматривают возможность выезда из страны, опасаясь за свою жизнь. Все это вместе с низким темпом экономического роста (характеризующимся высоким бюджетным дефицитом и долгом) делает маловероятным значительное увеличение внутреннего финансирования для борьбы с ВИЧ и уязвимых групп в ближайшем будущем. Респонденты, проинтервьюированные в рамках этого исследования, сфокусированы на дальнейшем продвижении нормативной работы, инициатив по достижению прозрачности и эффективности в ближайшие годы, а также на поддержке прав ключевых групп населения и разработке программ в контексте негативной политической среды



## История успеха: Более широкая адвокация в области здравоохранения в действии

Недавняя оценка работы Бюджетной коалиции зафиксировала несколько важных и более широких результатов ее работы:

- Кыргызстан присоединяется к Партнерству «Открытое правительство», организации реформаторов внутри и вне правительства, чтобы продвигать прозрачное, коллегиальное, инклюзивное и подотчетное управление. В 2018–2020 гг. страна взяла на себя **17 обязательств**; некоторые из них связаны с коллегиальным составлением бюджета и аудитом.
- Прогнозируемый бюджет здравоохранения, запланированный Министерством финансов, был увеличен с 18 млрд сомов (215 млн долл. США) до 20 млрд сомов (239 млн долларов США) в 2020 г.
- Полное финансирование гемодиализа и улучшенный доступ к лекарствам от диабета и рака из государственного бюджета.
- Широкое обучение, охватившее 565 представителей гражданского общества посредством 43 тренингов и 25 круглых столов с использованием углубленного обучения составлению бюджета от Школы бюджетной адвокации в Украине.

*Использованные источники информации:*

- интервью с Айбаром Султангазиевым, «Партнерская сеть»; Айбеком Мукамбетовым, Фонд «Сорос-Кыргызстан»; Батырбеком Ассембековым, HP+/Palladium;
- дополнительная информация от Екатерины Новиковой, «Партнерская сеть», Инга Бабичева, ПРООН; Наталья Шумская, AFEW Кыргызстан;
- описание деятельности по оптимизации АРТ и совершенствованию закупок от «100% Жизни»;
- Фонд «Сорос-Кыргызстан». *Итоги бюджетной адвокации в Кыргызской Республике 2016-2019 гг.*, 2020 (автор: Лариса Башмакова).

Рецензент: Александрина Иовита, Глобальный фонд