



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

ОПЫТ ГРУЗИИ

Вильнюс, 2021

Грузия

Население:	3.7 млн человек
Оценочное количество ЛЖВ:	8'400 (оценка ЮНЭЙДС, 2020 г.)
ЛЖВ с вирусной супрессией:	65% (оценка ЮНЭЙДС, 2020 г.)
Расходы на здравоохранение в % от ВВП:	7.1% (данные ВОЗ, 2018 г.)
Доля расходов на здравоохранение в государственных расходах:	10.3% (данные ВОЗ, 2018 г.)

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

	2017	2020
- общие расходы на ВИЧ	67% 13,4 млн	78% 12,4 млн
- лечение ВИЧ	58%	74,5% 1,1 млн на АРТ
- профилактика ВИЧ	71%	77% 5,9 млн

** Без ТАО (ОЗТ) и синергизма с сектором здравоохранения: 13,2% или 0,27 млн*

Данные за 2017 г. из Панели финансовых показателей в сфере ВИЧ, ЮНЭЙДС; данные за 2020 г. из странового отчета для Глобального мониторинга эпидемии СПИДа, 2021 г.

Бюджетная адвокация по ВИЧ: как самоорганизуется гражданское общество

В Грузии созданная 12 лет назад Целевая группа по профилактике (ЦГП) на сегодня объединяет большинство организаций, работающих в сфере ВИЧ, ТБ и гепатита С. Хотя ЦГП не зарегистрирована в качестве юридического лица и не имеет собственного финансирования, она служит платформой для консультаций с гражданским обществом и сообществами, в рамках которой, по словам одного из респондентов, «гражданское общество может самостоятельно выразить себя». ЦГП сама по себе не занимается адвокационными проектами, тем не менее в процессе ее работы проходят выборы представителей гражданского общества и сообществ в страновой координационный механизм (СКМ). Группа также действует как механизм регулярной консультативной поддержки и обратной связи для выбранных членов СКМ. Недавно к ЦГП присоединились организации сообщества ЛГБТИК. В работе ЦГП принимают участие такие международные организации, как Международный комитет Красного Креста, Фонд «Открытое общество-Грузия» (OSGF). Группа провела стратегическое планирование при поддержке OSGF. Совместное осуществление функций принимающей стороны секретариата ЦГП меняется каждые два года.

За последние три года можно выделить две инициативы по бюджетной адвокации. Одна из них была реализована в рамках регионального проекта SOS, который в стране осуществляется Грузинской сетью снижения вреда (ГССВ), а другая – при поддержке OSGF. В рамках последней в 2018 г. была привлечена Украинская Школа бюджетной адвокации для наращивания потенциала организаций, а затем были профинансированы 5 проектов НПО по адвокации, в том числе бюджетной адвокации. Все проекты, кроме одного, были реализованы на городском/региональном уровне. Обе инициативы работают с региональными властями над повышением осведомленности о потребностях ключевых групп населения и над проблемой перехода от донорского финансирования. Поддержка OSGF выходит за рамки проблемы ВИЧ, например, один из грантополучателей работает над разработкой стандартов реабилитации от наркозависимости и расчетом затрат, чтобы обеспечить государственное финансирование этих услуг.

Финансирование адвокационной деятельности становится все более ограниченным. Грузия является одной из немногих стран ВЕЦА, которые были включены во все прошлые и текущие региональные гранты, поддерживаемые Глобальным фондом, но в 2020–2021 гг. действовал только один такой грант. В 2019–2020 гг. поддержка OSGF для ключевых групп населения и адвокации в сфере ВИЧ и здоровья была в три-четыре раза меньше, чем в предыдущие годы. Реформы в Фондах «Открытое общество» (OSF), включая закрытие в 2021 г. Программы общественного здравоохранения на уровне глобального офиса и ожидаемая реформа региональных и национальных структур, вносят неопределенность в отношении способности OSGF продолжать поддержку бюджетной адвокации как одной из приоритетных областей. Ограниченное финансирование адвокации было включено в страновой грант Глобального фонда на 2019–2022 годы, но не на бюджетную адвоканию.

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

365 000 долл. США в 2018–2021 гг.	18% (65 000 долл. США): мультистрановой грант Глобального фонда, проект SOS (2019–2021 гг.)
91,25 тыс. долл. США в год	82% (300 000 долл. США): Фонд «Открытое общество–Грузия» и его партнеры из OSF

Основные достижения и прогресс

Вероятно, самым большим достижением в сфере адвокации является то, что страна взяла на себя ответственность за программы терапии агонистами опиоидов (ТАО). С 2018 г. ТАО полностью финансируется из внутренних источников, что в 2020 г. составило 3,6 млн долл. США¹. Уже в 2018 г. услугами ТАО было охвачено 48,5% нуждающихся², а в 2021 г., по оценкам респондентов, их получали примерно 12 000 человек. Этот важный

¹ Проект отчета по глобальному мониторингу СПИДа в Грузии до 2021 г. с подробным отчетом о расходах на 2020 г.

² Атлас ЮНЭЙДС по ключевым группам со ссылкой на данные страновых программ за 2018 г.

компонент мер по ответу на ВИЧ, гепатит С, туберкулез и наркозависимость сейчас финансируется в рамках Государственной программы лечения пациентов с наркотической зависимостью. Ключевое значение для этого достижения имела мощная поддержка со стороны государственных наркологических и медицинских учреждений, а также активное движение за реформы в сфере наркополитики. СКМ и Национальный центр по контролю заболеваний и общественному здравоохранению (NCDC), который стал основным получателем грантов Глобального фонда в 2014 г., сыграли особенно важную роль. Двумя другими решающими факторами были обязательство страны ликвидировать широко распространенную эпидемию гепатита С; а также мультисекторальная работа по разработке программы снижения вреда с привлечением экспертов Министерства финансов, которая началась в рамках регионального проекта «Снижение вреда работает, обеспечьте финансирование!», поддержанного Глобальным фондом в 2014–2017 гг.

Финансирование лечения ВИЧ по-прежнему частично зависит от поддержки Глобального фонда. Эта международная поддержка позволяет Грузии продолжать использовать механизм объединенных закупок Глобального фонда (pooled procurement mechanism, PPM) для обоих источников финансирования – гранта Глобального фонда и внутренних бюджетных средств. PPM предлагает низкие цены на патентованные и непатентованные лекарства (генерики), а также низкую стоимость закупочных услуг. Более того, по состоянию на начало 2020 г. только четыре из 24-х закупленных лекарств были зарегистрированы производителями в стране. Тем не менее поскольку лекарства, предлагаемые в рамках PPM, проходят предварительную квалификацию ВОЗ или зарегистрированы в компетентных органах власти, страна может безопасно использовать освобождение от обязательной регистрации, чтобы преодолеть проблемный низкий интерес производителей к регистрации лекарственных препаратов на небольшом рынке³.

Планирование и реализация перехода

В 2016 году Грузия в процессе активных консультаций с участием многих заинтересованных сторон и под руководством СКМ разработала план обеспечения устойчивости услуг и перехода^{4,5}. Поддержка Глобального фонда сыграла важную роль не только в разработке плана, но и в привлечении гражданского общества, чтобы изучить и понять этот план, а также разработать инструменты для его мониторинга⁶. Правительство ежегодно утверждает государственные программы, в том числе по ВИЧ и туберкулезу, на основе одобренного государственного бюджета на следующий год. Но

³ Soselia G. Procurement of HIV Antiretroviral Medicines in Georgia, 2020. (Соселия Г. Закупки антиретровирусных препаратов от ВИЧ в Грузии, 2020 г.)

⁴ Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labour, Health and Social Affairs of Georgia & NCDC. The Global Fund Programs in Georgia. Brief 2020 (Программы Глобального фонда в Грузии. Краткий обзор, 2020). Доступно по адресу: <https://test.ncdc.ge/Handlers/GetFile.ashx?ID=7168bfc8-3c84-4d9a-87f1-491d53ce7716>

⁵ Международный фонд «Curatio». План перехода Грузии.

⁶ Анализ плана и процесса доступен на aidspan.org. Грузия разрабатывает пятилетний план перехода от поддержки Глобального фонда, 8 августа 2017 г., доступно по адресу: <https://www.aidspan.org/fr/c/article/4297>

ни план обеспечения устойчивости ответных мер и перехода, ни национальный стратегический план по ВИЧ на 2019–2022 гг., в который были включены некоторые элементы из плана по устойчивости и переходу, не были утверждены юридически обязательным нормативным актом, как это было запланировано⁷. Гражданское общество разработало инструмент повышения осведомленности для плана перехода в 2017 году в рамках программы технической поддержки «Сообщества, права и гендер» Глобального фонда⁸. В 2021 году проект SOS поддержал инструмент мониторинга переходного периода и его применение в Грузии⁹, которые еще предстоит доработать и ввести в действие после существенных комментариев со стороны НКРС и Глобального фонда, еще не использовало разработанные инструменты мониторинга. С другой стороны, прогресс, состоящий в том, что государство берет на себя финансирование ответных мер по ВИЧ, является значимым не только для программ лечения, включая ТАО, но и для диагностики и, начиная с 2020 г., низкороговой профилактики.

Государственный заказ и финансирование услуг НПО

В 2020 году в Грузии начался пилотный проект по внутреннему финансированию тестирования для людей, употребляющих инъекционные наркотики, в рамках услуг НПО. Внедрить пилотную модель было поручено Департаменту национальных программ NCDC. Управление грантом Глобального фонда находится в ведении гораздо меньшего по размерам Департамента международных программ, который помог разработать упомянутый пилотный проект. В качестве партнера по реализации NCDC выбрал ГССВ, а министр здравоохранения подписал специальный приказ о сотрудничестве с ГССВ и ее субконтрактерами. Для департамента национальных программ NCDC, ранее работавшим только с государственным и частным сектором, это был первый опыт сотрудничества с НПО. ГССВ сама по себе не является поставщиком услуг; она выступает в роли посредника для заключения субконтрактов со своими членами для проведения мероприятий по тестированию.

История успеха: Использование пилотного государственного финансирования для большего признания и улучшения готовности услуг

Пилотный проект государственного финансирования скрининга на ВИЧ и ИППП среди людей, употребляющих наркотики, выявил несколько проблем, которые были частично решены в результате интенсивного диалога между Департаментом национальных программ NCDC, Департаментом международных программ NCDC (основным реципиентом гранта Глобального фонда) и ГССВ. Департаментом национальных

⁷ Например, Цель 2.9.1 Плана перехода Грузии четко планирует «обеспечение обязательной юридической силы [плана]» и утверждение его правительством «с указанием в Постановлении правительства конкретных индикаторов и этапов реализации».

⁸ ЕССВ, ЕКОМ. Переход национального финансирования мер противодействия ВИЧ и туберкулезу от финансирования Глобального фонда к внутренним источникам в Грузии: План перехода и обеспечение устойчивости (TSP). Информационная записка для активистов сообщества и гражданского общества. Информация доступна на грузинском и английском языках на сайте: <http://tsp.ecom.ngo/en.htm>

⁹ Инструмент, отчет и запись презентации доступны по следующим ссылкам: <https://eecaplatfom.org/en/webinar-tmt-georgia/>, <https://eecaplatfom.org/en/tmt/>

программ NCDC, Департаментом международных программ NCDC (основным реципиентом гранта Глобального фонда) и ГССВ. Департаментом национальных программ NCDC никогда раньше не финансировал анонимные услуги, что потребовало пересмотреть и адаптировать механизм мониторинга и подотчетности, совместно находить альтернативные варианты по сравнению с обычной практикой государственного аудита. Пилотный проект позволил улучшить практику перевода финансовых средств, поскольку изначально платежи задерживались порой на два месяца.

Проект также привел к тому, чего ГССВ и другие НПО не могли добиться в течение многих лет. В конце 2020 г. правительство утвердило государственные программы в сфере здравоохранения на 2021 г., в рамках которых снижение вреда было определено как часть мероприятий по здравоохранению с указанием НКО, предоставляющих эти услуги¹⁰. Как отметил один из респондентов, это был первый официальный документ, в котором дано четкое юридическое признание низкопороговых услуг, реализуемых НПО, в рамках государственной системы. Однако другой респондент подчеркнул, что государство все еще не взяло на себя никаких юридических обязательств по финансированию программ обмена игл и шприцев. Кроме того, проблема, связанная с новым постановлением, заключается в повышенных требованиях к услугам, предоставляемым НПО. Например, ГССВ потребовалось получить медицинскую лицензию. В июне 2021 г. при поддержке проекта SOS ГССВ провела среди своих членов оценку необходимых улучшений для соответствия инфраструктурным и санитарным требованиям, предъявляемым для получения медицинской лицензии на услуги тестирования, и сможет частично поддерживать услуги для удовлетворения этих потребностей. Тем не менее потребуются дополнительная поддержка со стороны национальной программы по ВИЧ, например, для выполнения требований пожарной безопасности.

В 2021 г. пилотный проект, финансируемый из внутренних источников и позволяющий НПО проводить тестирование, будет расширен на все ключевые группы населения, на этот раз при участии трех субреципиентов: ГССВ, НПО «Танагдома» («Tanagdoma») (услуги для секс-работников/ работниц и МСМ) и НПО «Движение за равенство» (ЛГБТИ-организация). В настоящее время в рамках гранта Глобального фонда эти организации либо сами предоставляют услуги, либо заключают субконтракты на их предоставление.

Работа с городами и регионами

Несмотря на отсутствие ясности в отношении объема финансирования профилактики ВИЧ на национальном уровне в ближайшие годы, группы гражданского общества признают чрезвычайно важную потенциальную роль муниципалитетов. План перехода предполагает, что национальное финансирование будет охватывать основные услуги, в то время как кейс-менеджмент (социальное сопровождение) и услуги психологов среди прочих элементов комплексных пакетов услуг, должны будут финансироваться из других источников. Пандемия COVID-19 оказывает большое влияние на планы

¹⁰ Постановление Правительства Грузии № 828 от 31 декабря 2020 г. «Об утверждении государственных программ здравоохранения на 2021 г.». Приложение к Программе по ВИЧ/СПИДу, Код 27 03 02 07 – Приложения 7 и 7.5 (доступно на грузинском языке).

гражданского общества и их диалог с местными властями. Одним из основных достижений является то, что муниципалитет Гори выделил чуть меньше 2000 грузинских лари (около 650 долларов США) на софинансирование социального сопровождения ЛЖВ в 2019 г. в результате поддержки OSGF. В 2020 г. это достижение не нашло продолжения из-за ситуации, связанной с COVID-19. При поддержке регионального гранта Глобального фонда для городов в 2018 году Тбилиси присоединился к «Инициативе по ускоренному достижению целей в городах» (Fast-Track Cities Initiative) и подписал Парижскую декларацию, однако до сих пор не выделил какое-либо финансирование на борьбу с ВИЧ.

Уроки и направления дальнейших действий

Пандемия COVID-19 повлияла на приоритеты и процессы правительства, отложив обсуждение перехода и обеспечения устойчивости мер противодействия ВИЧ. Получить дополнительные средства на деятельность по ВИЧ от государства и местных властей будет сложнее. Следовательно, существует потребность в дальнейшем повышении эффективности в рамках текущего финансирования по ВИЧ, например, согласование алгоритма подтверждающего тестирования, при котором сейчас используется устаревший метод вестерн-блоттинга, с существующими нормативными рекомендациями ВОЗ или усиление оптимизации использования аппаратов GeneXpert. Учитывая ограниченное участие технических партнеров в стране, Глобальный фонд может сыграть решающую роль, более тесно сотрудничая с гражданским обществом, даже во время COVID-кризиса, и требуя от страны большей ответственности за свои инвестиции. Этот донор мог бы продолжать поддерживать дальнейшие процессы обмена между странами на политическом и техническом уровнях.

Несмотря на прогресс в обеспечении устойчивости и расширение взаимодействия гражданского общества с властями, представители НПО считают, что их влияние на окончательные решения ограничено. Гражданское общество хотело бы принимать более активное и значимое участие в формировании модели финансирования НПО в дополнение к работе над ее практической реализацией. Его представители хотели бы, чтобы знание проблем и экспертиза, которыми они обладают, были приняты во внимание, начиная от рассмотрения вопросов расчета стоимости и заканчивая разработкой самой контрактной модели. В настоящее время для поддержки NCDC в разработке модели финансирования профилактики привлекается эксперт. Однако есть опасения, что предложенные до сих пор методы более соответствуют деятельности частного сектора, поскольку они слишком сильно полагаются на подходы к финансированию на основе результатов деятельности, часто без учета необходимости обсудить подобные модели с НПО для адаптации к результатам их работы и подходам по обеспечению качества услуг; а также для принятия необходимых мер по подготовке поставителей услуг к переходу на новые требования к финансированию. Один из респондентов также прокомментировал, что государственные и финансовые эксперты лучше разбираются в услугах скрининга, чем в базовой профилактике, при этом большее количество проблем может возникнуть в процессе разработки справедливого подхода к заключению контрактов на профилактические пакеты услуг.

В обсуждениях должны участвовать малые, менее признанные организации, созданные

на базе сообществ, которые в будущем могут стать ведущей силой для предоставления услуг и укрепления систем сообществ. Модель, прошедшая пилотирование на базе ГССВ, разработана с учетом крупных организаций (например, тех, с которыми NCDC в настоящее время заключает суб-контракты) и не поддерживает здоровую конкуренцию. Тем самым она создает риск стагнации услуг и не позволяет более молодым организациям на базе сообществ, обладающим более слабой инфраструктурой, но свежей мотивацией, вступать в прямые отношения с органами государственной власти. Кроме того, с годами небольшие местные поставщики услуг привыкли к значительной гарантированной поддержке на оказание этих услуг и стали все больше зависеть от трех национальных НПО в плане финансирования, при этом пренебрегая поиском финансирования из местных источников. Им не хватает мотивации и потенциала для повышения экономической самостоятельности и активного поиска источников финансирования, чтобы заполнить потенциальные пробелы в будущем.

Пример Грузии также демонстрирует важнейшую роль СКМ, который включает в себя все сектора и имеет хорошие функциональные группы. При поддержке СКМ и NCDC Глобальный фонд провел обсуждение с Евразийской сетью людей, употребляющих наркотики, и Грузинской сетью людей, употребляющих наркотики, по вопросу улучшения доступа к терапии опиоидными агонистами. Техническая помощь Глобального фонда и проект SoS сыграли важную роль в привлечении интересов сообщества в отношении новых запросов на финансирование через Глобальный фонд.

Прогресс будет невозможен без увеличения независимого финансирования гражданского общества, чтобы обеспечить подотчетность правительства, и развития потенциала небольших местных НПО для работы с государственным финансированием. Европейская комиссия может сыграть определенную роль в этом процессе. Например, во время интервью для этого отчета эта организация объявила о приеме проектных предложений по направлению наркополитики¹¹, однако ее приоритеты для финансирования достаточно узкие и оставляют мало пространства для поддержки деятельности НПО с целью привлечения правительства к ответу в отношении вопросов общественного здравоохранения и удовлетворения потребностей ключевых групп населения. Однако это также означает, что гражданское общество должно эффективно использовать все возможности и инструменты для обеспечения устойчивости.

Использованные источники информации:

- интервью с Макой Гогиа, Грузинская сеть снижения вреда; Георгием Соселия, миссия «Врачи мира» (MdM) на Южном Кавказе (нынешний принимающий Секретариат ЦППГ); Мари Чохели, Фонд «Открытое общество-Грузия».
- Данные Ивана Варенцова, менеджера Региональной платформы для коммуникации и координации гражданского общества и сообществ стран ВЕЦА, поддерживаемой Глобальным фондом и организованной Евразийской ассоциацией снижения вреда.

Рецензенты: Мака Гогиа, Георгий Соселия, Татьяна Виниченко, Глобальный фонд

¹¹ В 2021 г. в рамках поддержки ЕС гражданского общества один из четырех лотов на сумму 3 млн евро на срок до четырех лет выделяется на работу по повышению безопасности и защищенности людей, где наркополитика является одним из приоритетных вопросов. Остальные три лота были направлены на работу с этническим меньшинством, борьбу с насилием в отношении девочек и женщин и усилению ответственности сектора безопасности. Доступно по адресу:

<https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1626283095492&do=publi.detPUB&searchtype=AS&zgeo=35442&aoet=36537&debpub=&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&page=1&aoref=171780>