

Армения | Азербайджан | Беларусь | Грузия | Казахстан |
Кыргызстан | Молдова | Таджикистан | Туркменистан |
Украина | Узбекистан



Автор: **Серебрякова Лела**, магистр наук и доктор философии

«Краткое руководство по бюджетной адвокации в сфере борьбы с туберкулезом» – Европейская коалиция по борьбе с туберкулезом, 2019

Публикация этого материала стала возможной благодаря гранту, предоставленному в рамках проекта TB-REP 2.0, который финансирует Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (ГФ) и реализует Центр PAS в качестве Основного реципиента.

Мнение автора, высказанное в данной публикации, может не совпадать с мнением ГФ, Основного реципиента и других партнеров проекта TB-REP 2.0.



Оглавление

Обзор ситуации в регионе ВЕЦА	2
Основы бюджетной адвокации	2
Виды деятельности по бюджетной адвокации	2
Партнерство является основой бюджетной адвокации	3
Какие особенности бюджетной адвокации?	3
Понимание бюджетов	4
Бюджетный анализ	4
Роль НПО, занимающихся борьбой с туберкулезом, в бюджетной адвокации	5
Конечные цели бюджетной адвокации	5
Модели бюджетной адвокации лечения устойчивого туберкулеза	6
Модель 1–4	6
Инструмент планирования бюджетной адвокации	7

РУКОВОДСТВО ПО БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ТУБЕРКУЛЕЗОМ

Обзор ситуации в регионе ВЕЦА

Трудная эпидемиологическая ситуация: бремя туберкулеза в странах ВЕЦА весьма значительно; особенно это касается МЛУ-ТБ/ЧШЛУ-ТБ и устойчивость продолжает расти. Лечение форм туберкулеза, устойчивых к лекарствам, более затратно, а приверженность к нему с точки зрения пациентов более проблематична. Эта проблема представляет собой значительное экономическое и социальное бремя и в значительной мере является причиной преждевременной смертности, заболеваемости и инвалидности.

Финансовая устойчивость национального ответа на эпидемию ТБ находится под давлением перехода от донорского финансирования к финансированию из ограниченных государственных средств. Государство должно взять на себя финансовые обязательства покрывать необходимые услуги.

Внедрение новых препаратов и новых моделей лечения — интегрированных подходов, ориентированных на человека, которые дают лучшие результаты, могут входить в конфликт с устаревшими моделями, которые требуют продолжительной госпитализации и не оказывают пациентам необходимую поддержку.

Основы бюджетной адвокации

Бюджетная адвокация – это совокупность целевых видов деятельности для изменения распределения ресурсов. Другими словами, государства часто тратят государственные/бюджетные деньги таким образом, который не соответствует ожиданиям и потребностям определенных групп. Сообщества и гражданское общество объединяют усилия для изменения того, как тратятся средства, а деятельность, которую они осуществляют, и является их усилиями по бюджетной адвокации.

Бюджетная адвокация начинается с **подготовительной работы** по изучению настоящей ситуации с распределением средств во внутреннем бюджете, что помогает НПО сформулировать **приоритеты работы по бюджетной адвокации**. Этическая адвокация сосредотачивается на доказательных вмешательствах, которые отвечают ожиданиям пациента и сообщества и предлагают экономически эффективные решения проблем, связанных с лечением ТБ. Бюджетный анализ – это процесс, который формирует бюджетную адвокацию. Надежные данные по расходам на борьбу с туберкулезом помогают выработать предметную аргументацию для перераспределения средств.

Виды деятельности по бюджетной адвокации

Бюджетная адвокация – это процесс, включающий в себя четыре основные вида деятельности:

- ♦ **Развитие потенциала:** бюджеты сначала могут выглядеть устрашающе, а получение информации из государственного сектора – трудным процессом. Развитие потенциала активистов НПО и обучение их тому, как получать доступ к информации и использовать ее в адвокации, является неотъемлемой частью работы бюджетной адвокации.
- ♦ **Аналитическая работа:** проведение рутинного анализа бюджетных чисел центрального и местных правительств и предложение результатов вниманию общественности – это действенный инструмент, помогающий использовать информацию другим в интересах их сообществ, что также обеспечивает подотчетность госслужащих.
- ♦ **Общественный контроль** – это процесс активного наблюдения за тем, как правительство выполняет свои обязательства, сюда входит регулярный анализ бюджета, проверка процесса поставок и создание аналитических отчетов.
- ♦ **Поддержка в разработке** новых решений, таких как правила, программы, стратегии, расчет стоимости вмешательств, вклад в развитие государственных программ.



Какие особенности бюджетной адвокации?

- Бюджетная адвокация **всегда направлена на государственный бюджет**, будь то бюджет города, области, района или же центральный бюджет, либо долг или бюджетная поддержка;
- Государственные бюджеты состоят из средств, **собранных с граждан** (лиц или компаний), поэтому граждане имеют право высказывать свое мнение по поводу распределения этих средств;
- Идея бюджетной адвокации заключается в **изменении распределения ресурсов, т. е. перераспределении существующих средств по-другому**. Эта деятельность всегда включает в себя два аспекта аналитической работы: с точки зрения доходов – откуда средства приходят, и с точки зрения расходов – на что эти средства тратятся.
- Проводя деятельность по бюджетной адвокации, следует помнить, что траты средств по вашему запросу в результате приводят к **уменьшению средств, потраченных на другие вещи** (или возможности потратить деньги на запросы других). Поэтому часто возникает моральная дилемма, имеют ли расходы на одно дело приоритет перед расходами на что-то другое.

Партнерство является основой бюджетной адвокации

Работа по бюджетной адвокации требует навыков и ресурсов, которыми не располагают ТБ-сервисные НПО, а стратегическое партнерство в состоянии восполнить этот пробел.

Партнерство с национальной программой борьбы с туберкулезом является ключевым для получения доступа к информации. Оно позволяет НПО понять финансовые потоки ТБ-сервиса, структуру бюджета различных компонентов лечения, дает возможность проводить совместную адвокационную работу для того, чтобы средства, освобожденные в результате перехода от стационарной к амбулаторной модели лечения, оставались в ТБ-сервисе и расходовались на него, а также на вовлечение НПО в предоставление услуг.

Партнерство с НПО, осуществляющими общественный контроль: существует ряд НПО, которые имеют большой опыт отслеживания государственных расходов и мониторинга государственных бюджетов. Они могут сделать свой экспертный вклад в анализ бюджета, в то время как ТБ-сервисные НПО могут улучшить их работу, объясняя, как важно сфокусировать анализ на туберкулезе.

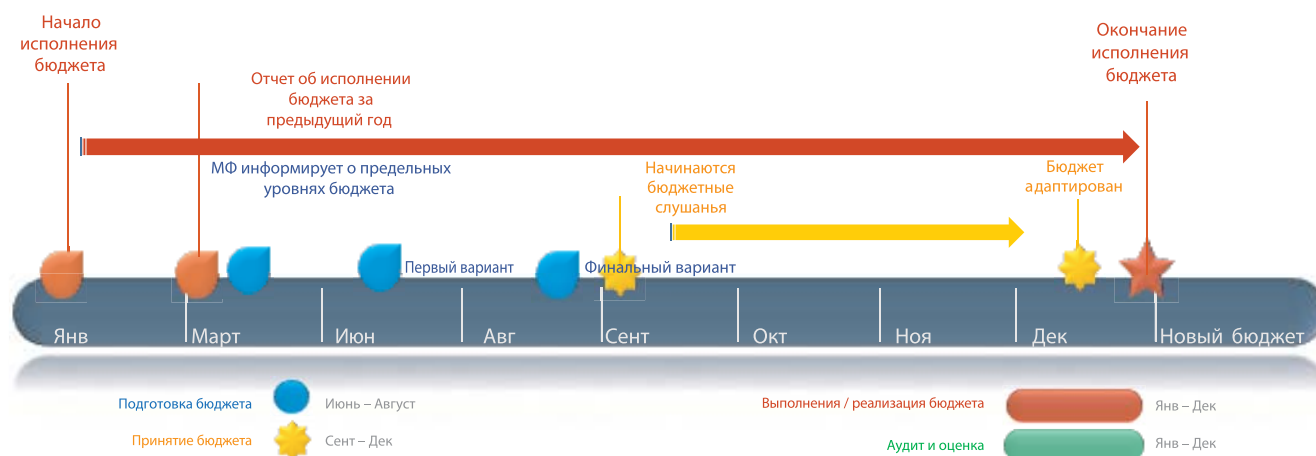
Партнерство с НПО, которые занимаются вопросами государственного управления, демократии и верховенства права: значительная часть процесса бюджетной адвокации заключается в обеспечении подотчетности правительства. В этом процессе доступ к государственной информации может быть значительно ограничен. Партнерство с НПО, чья работа сфокусирована на улучшении государственного управления и подотчетности, может помочь ТБ-сервисным НПО получить доступ к информации, особенно в случаях, когда запрос отклонен, а организация принимает решение добиваться удовлетворения запроса через суд.

Партнерство с НПО, на которые повлиял переход от донорского финансирования, могут помочь оказывать давление на правительство, добиваясь его подотчетности.

Партнерство с другими НПО, которые занимаются здравоохранением и социальными проблемами, может обогатить вашу работу новыми подходами и помочь в понимании, каким образом правительство может оказать поддержку в финансировании услуг.

Понимание бюджетов

Государственное бюджетирование – циклический процесс. Обычно бюджетный год соответствует календарному, начинается в январе, а заканчивается в декабре. Однако многие страны имеют многогодичное бюджетное планирование – среднесрочную систему расходов, которая включает в себя проекцию государственных доходов и расходов на три года и более.



Бюджетный цикл состоит из четырех основных этапов:

- 💰 Подготовка бюджета
- 💰 Принятие бюджета
- 💰 Выполнение / реализация бюджета
- 💰 Аудит и оценка

Бюджетный анализ

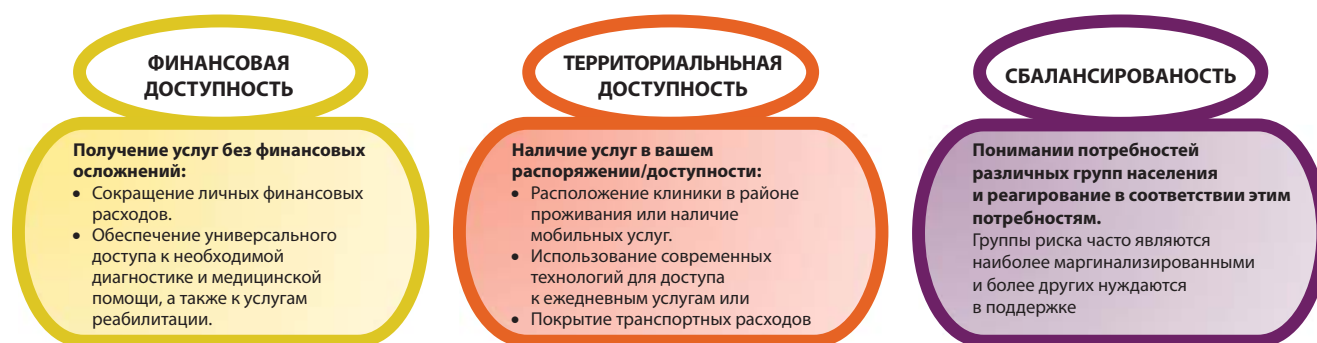
Первым шагом процесса бюджетной адвокации является бюджетный анализ или бюджетная работа. Поскольку бюджетная адвокация говорит не только о том, сколько средств понадобится на определенное вмешательство, но и откуда эти средства должны браться, необходимо провести анализ и доходов и расходов.

- **Перспективный анализ** рассматривает утвержденный бюджет и анализируем его с точки зрения того, какие приоритеты в нем отражены. Это анализ намерений правительства.
- **Ретроспективный анализ** рассматривает реализованный бюджет. Он дает информацию о том, как были выполнены вмешательства правительства.
- **Анализ стратегических и политических документов** может быть весьма информативным. Обычно национальный ответ на эпидемию ТБ руководствуется Национальным стратегическим планом по борьбе с ТБ (НСП ТБ), который также может включать бюджет. Этот бюджет отличается от бюджета, утвержденного на год, он должен служить руководствующим документом. Поскольку правительство обязуется выполнять стратегические задачи, изложенные в НСП ТБ, государственные бюджеты должны обеспечивать их выполнение.
- **Анализ/мониторинг государственных закупок** – это часть процесса выполнения бюджета, однако, мониторинг тендеров и других форм государственных закупок, требующий особого опыта и навыков, может стать мощным инструментом выявления неэффективности, например закупок препаратов и поставок по завышенной цене, что в результате может уменьшить средства, доступные на другие вмешательства.
- **Мониторинг внедрения бюджетного плана** является частью процесса выполнения бюджета. Бюджетный план – это специальный документ, в котором сумма, доступная на год, распределена на отдельные вмешательства. Во время выполнения процесса некоторые виды деятельности могут не следовать плану. В результате средства, предназначенные на определенные виды деятельности, могут быть перераспределены на другую деятельность в течение года. В случае государственного бюджета, процесс перераспределения является официальной процедурой. Постоянный мониторинг реализации бюджетного плана может выявить потенциальную «экономия» на некоторых видах деятельности, что может послужить отправной точкой для адвокации перераспределения этих средств на ваши цели.

Роль НПО, занимающихся борьбой с туберкулезом, в бюджетной адвокации

Бюджет является самым важным инструментом политики в стране, он отражает социальные и экономические приоритеты и обязательства. Поэтому роль активистов гражданского общества заключается в активном сотрудничестве с правительствами, на местном или национальном уровне, в разработке государственного бюджета таким образом, чтобы он отвечал потребностям сообществ.

Право на здоровье является основополагающим правом человека, однако часто это право не соблюдается. Каждый человек должен иметь право на здоровье и здравоохранение независимо от его или ее возможности оплатить услуги. Это особенно верно в случае туберкулеза с лекарственной устойчивостью, поскольку соответствующее лечение может оказаться неподъемным и недоступным для людей.



НПО могут сыграть ключевую роль в том, чтобы люди могли себе позволить и имели доступ к услугам по туберкулезу, чтобы услуги отвечали интересам людей:

- Они могут **«наводить мосты» к ключевым группам населения** и помогать в разработке программ, отвечающих потребностям и предпочтениям этих групп.
- Они могут **предоставлять различную помощь различным группам населения**, соответствующую их потребностям.
- НПО или организации сообществ могут **предоставлять людям, которые получают или нуждаются в лечении, психосоциальную поддержку**, необходимую для начала, приверженности и успешного завершения лечения, таким образом повышая его результат для людей, их семей и общества в целом;
- Они **обеспечивают профилактику, перенаправление и поддержку лечения** людям с ТБ и таким образом усиливают уход и лечение, которые предоставляют клиники.
- НПО могут **предоставлять юридическую поддержку** сообществам.

Конечные цели бюджетной адвокации

Национальные цели устанавливаются как часть национальных стратегий по борьбе с ТБ. НПО выполняют инструментальную роль в осуществлении основных принципов модели лечения, ориентированной на пациента и некоторые ключевые приоритеты могут быть следующими:

- **Замещение донорского финансирования.**
- **Увеличение охвата** услугами профилактики и лечения всех людей.
- **Вовлечение НПО в предоставление противотуберкулезной помощи** путем обеспечения социального заказа.
- **Фокус на предотвращение катастрофических затрат на здравоохранение**, связанных с туберкулезом, и обеспечение доступа к услугам для всех без чрезмерных финансовых расходов путем отслеживания и мониторинга личных затрат на лечение ТБ.

- **Диверсификация источников финансирования** национального ответа на эпидемию ТБ посредством привлечения национальных, региональных и городских властей.
- Оптимизация лечения ТБ посредством:
 - **Адвокации услуг и вмешательств, основывающихся на доказательной базе**, что также более эффективно экономически.
 - **Адвокации сокращения затрат на лечение и препараты**: то же качество лечения может предоставляться за меньшие средства.

Модели бюджетной адвокации лечения устойчивого туберкулеза

Для бюджетной адвокации лечения устойчивого туберкулеза можно использовать, по крайней мере, четыре модели, а именно:

Модель 1: Адвокация перераспределения средств через выявление новых источников доходов вне здравоохранительного/социального сектора

Услуги здравоохранения часто недофинансированы или же сильно зависимы от негосударственных расходов, т. е. расходов частных лиц из собственного кармана. Выявление новых потенциальных доходов сектора здравоохранения может стать отправной точкой для работы по бюджетной адвокации.

Модель 2: Адвокация увеличения выделяемых средств через выявление потенциально сэкономленных средств в рамках здравоохранительного/социального сектора (повышение эффективности в рамках сектора)

Искать потенциальные источники финансирования в рамках сектора здравоохранения легче, чем вне сектора. Одной из обычных отправных точек в этом процессе является адвокация перераспределения потенциально сэкономленных средств в программе в рамках одного бюджетного года (например, если какой-то препарат был закуплен по меньшей цене, чем предусмотрено в бюджете).

Модель 3: Адвокация повышения эффективности в рамках ТБ-сектора (например, через замещение неэффективных услуг эффективными)

Перераспределение ресурсов в рамках сектора и особенно в рамках программ, таких как программы по борьбе с ТБ, может достичь своей цели по двум простым причинам: с одной стороны, перераспределение в рамках ТБ-программы технически более выполнимо (например, замещение одного препарата другим), а, с другой стороны, поскольку НПО, занимающиеся туберкулезом, работают в этой сфере, они достаточно опытные, чтобы отследить неэффективность в этом секторе.

Модель 4: Адвокация повышения финансирования сектора по борьбе с ТБ в целом (например, через предоставление экономических выгод, которые появятся в результате снятия бремени туберкулеза)

Лечения МЛУ-ТБ – это сложный и дорогостоящий процесс. Он связан с катастрофическими экономическими и социальными затратами, которые несет пациент в поисках помощи и при ее получении. Вмешательства, направленные на профилактику МЛУ-ТБ (ведение случаев, улучшенное управление поставками ТБ-препаратов, доступность новых препаратов), могут сгенерировать значительный возврат инвестиций (ROI), вложенных государством, благодаря уменьшению смертности и заболеваемости, которая приводит к инвалидности.

Инструмент планирования бюджетной адвокации

	Задачи/цели	Ресурсы	Заинтересованные стороны
Подготовка	Сформируйте исходные задачи.	Соберите общую информацию о доступных ресурсах: <i>Бюджеты на ТБ, доноры, бюджеты на здравоохранение, общая фискальная картина по стране.</i>	Министерства здравоохранения, социальной помощи и финансов, местные ведомства здравоохранения и социальной помощи. Стратегии, национальные политики и приоритеты (включая среднесрочную систему расходов (МТЕФ), бюджетные отчеты и т. д.).
Анализ	Необходимо сформулировать конкретную задачу, например: <i>Повысить расходы на питание для пациентов с МЛУ-ТБ с суммы X до суммы Y.</i>	Выявить источники финансирования.	Министерства здравоохранения, социальной помощи и финансов, местные ведомства здравоохранения и социальной помощи. Стратегии, национальные политики и приоритеты (включая среднесрочную систему расходов (МТЕФ), бюджетные отчеты и т. д.).
Вмешательство	Сформулируйте адвокационные послы (месседжи).	Упражнения по расчету затрат и бюджетированию в случае необходимости.	Следуйте бюджетному циклу.

