

Распоряжение средствами,
направленными на борьбу с COVID-19

Краткая справка по стране

Кыргызская Республика

Введение

Влияние COVID-19 на экономику

Экономика Кыргызской Республики пережила ряд ударов из-за пандемии COVID-19. После введения Правительством чрезвычайного положения 24 марта 2020 года в некоторых городах и регионах государства был введен локдаун. Он включал в себя строгие карантинные меры для посещающих страну, ограничения на границах, а также [их закрытие с Китаем](#). Учитывая объем торговли Кыргызстана с Китаем, такие ограничительные меры на границах значительно повлияли на доходы государства. В результате закрытия границ и ограничений на экономическую деятельность произошло снижение денежных переводов от кыргызстанских рабочих-мигрантов из Российской Федерации. Кроме того, падение цен на нефть во втором квартале 2020 года повлияло на стоимость российского рубля и соответственно на кыргызский сом. Глобальный масштаб пандемии негативно сказался, в частности, на такие отрасли как туризм и сфера услуг, что привело к увеличению дефицита бюджета в краткосрочной перспективе. В [докладе](#), опубликованном ПРООН и Азиатским банком развития (АБР) в августе 2020 года, прогнозировалось, что экономика Кыргызстана может сократиться на 10%, а уровень безработицы увеличится до 21%.

Многие международные институты, включая [Всемирный банк](#), МВФ, АБР и ООН, предоставляли кредиты, гранты или гуманитарную помощь Кыргызской Республике.

Бюджет здравоохранения 2021

Пандемия COVID-19 нарушила обычное течение бюджетного процесса, в результате чего исполнительной власти потребовалось больше времени для публикации проекта бюджета на 2021 г.

В соответствии со статьей 91 Бюджетного кодекса, проекты законов о республиканском бюджете и бюджете Фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС) должны быть опубликованы не позднее 15 сентября года, предшествующего следующему бюджетному году. Однако ни Министерство финансов, ни ФОМС не опубликовали законопроекты на своих официальных сайтах в установленные законом сроки. Из-за задержки были отложены и правительственные онлайн слушания по бюджету, состоявшиеся только 24 сентября 2020 года. При этом проект бюджета на 2021 г. был опубликован без Приложения 11.

После неоднократных запросов со стороны организации гражданского общества (ОГО) «Коалиция за бюджетную адвокацию» Министерство финансов КР опубликовало часть информации в сентябре 2020. И только в октябре 2020 было опубликовано Приложение 11 (Программные бюджеты министерств и ведомств) проекта бюджета на 2021 год, несмотря на то, что оно имело решающее значение для представления ожидаемых расходов бюджета здравоохранения на 2021 год.

Даже в условиях кризиса ОГО обнаружили, что в 2021 году система здравоохранения может столкнуться с недофинансированием более чем на 800 млн. сомов. Правительство в свою очередь не заложило средства в республиканском бюджете на борьбу с COVID-19. На парламентских слушаниях стало ясно, что объем недофинансирования системы здравоохранения достигнет 1 млрд сомов. Правительство заложило средства на борьбу с COVID-19 только из таких источников как международная помощь в виде гранта (266,1 млн сомов) и кредита (470,9 млн сомов).

ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ НА COVID-19

После правительственных слушаний по бюджету состоявшихся 24 сентября 2020 года, в Кыргызстане 4 октября 2020 года прошли выборы в Парламент, итоги которых сопровождались [акциями протеста](#) из-за многочисленных нарушений выборного процесса. Кыргызстан оставался в состоянии парламентского кризиса до января 2021 года, когда Центральная избирательная комиссия объявила, что Садыр Жапаров был избран президентом страны с большим перевесом в голосах. Новый президент пообещал искоренить коррупцию и восстановить экономику.

Управление мерами фискальной политики на COVID-19: Исследование открытого бюджета при COVID-19 от IBP

Во всем мире пандемия бросила вызов для правительств стран и их возможности эффективно и беспристрастно управлять ресурсами. Применяемые фискальные меры разные от страны к стране, но их объединяет одна общая характеристика – значительное отклонение от обычных процессов, которые протекают в фискальной политике.

В связи с этим партнеры из числа гражданского общества из 120 стран, включая «Партнерскую группу «Прецедент» в Кыргызской Республике, работали с Международным бюджетным партнерством (IBP) для более детального изучения, как правительства стран справились со своими первоочередными мерами в сфере фискальной политики в связи с COVID-19. Нашей целью было не просто оценить, как государства проявили себя, но и извлечь уроки из их опыта о том, как можно улучшить реагирование как на текущий кризис COVID-19, так и на возможные будущие. Эта экспресс-оценка «комплексов мер в фискальной политике при чрезвычайных обстоятельствах» - наборов политических инициатив, направленных на преодоление последствий чрезвычайной ситуации из-за COVID-19, была сосредоточена на трех важнейших принципах подотчетности: доступ обществу к соответствующей информации, надлежащие механизмы надзора и предоставление возможности участия для граждан. Каждый из принципов важен для обеспечения эффективного использования ресурсов, удовлетворения основных потребностей и приоритетов населения, а также для ответственности властей стран за свои решения.

Реагирование со стороны исполнительной власти Кыргызской Республики

В мае 2020 года исполнительная ветвь власти одобрила План реагирования и восстановления - пакет фискальных стимулов, состоящий из 21 меры.

- С 1993 года в Кыргызской Республике действует плавающий режим обменного курса сома. Национальный банк КР осуществляет интервенции только для сглаживания резких колебаний обменного курса при покупке и продаже иностранной валюты. После кризиса COVID-19 произошло значительное снижение стоимости национальной валюты. В 2020 году Национальный банк КР провел 29 интервенций и [продал в общей сложности \\$465,9 млн](#) для стабилизации курса сома к доллару.
- Был разработан и введен антикризисный План действий на сумму \$170 млн для субсидирования кыргызстанских предприятий, в особенности экспортно-ориентированных. План включает меры по льготному кредитованию хозяйствующих субъектов, продлению договоров займа/кредита, освобождению от платы за аренду государственной собственности на период чрезвычайных обстоятельств и введение временного контроля цен на основные продукты питания.
- Были внесены изменения в закон действовавшего бюджета, которые содержали информацию о перераспределении расходов, пересмотренную оценку расходов и доходов, информацию о средствах, выделенных на систему здравоохранения, о финансовой помощи, полученной от международных доноров для поддержки республиканского бюджета. Приток иностранной помощи и перераспределение бюджетных расходов обеспечили \$150-230 млн. в качестве дополнительного ресурса для государственного бюджета на расходы по антикризисным мерам.
- Что касается вакцин, Кыргызская Республика [получила несколько поставок](#) из России, Китая и Азербайджана. Некоторые из них поступили в качестве гуманитарной помощи, а другие были закуплены государством.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Выводы по стране

За прошедшие годы Кыргызская Республика продемонстрировала значительные успехи в прозрачности бюджета. Поэтому неудивительно, что в выводах модуля IBP COVID-19 Кыргызская Республика получила баллы при оценке прозрачности за информацию, которая была доступна гражданам при введении комплексов мер в фискальной политике при чрезвычайных обстоятельствах. Три основных вывода включают следующее:

- Хотя правительство предоставило необходимую информацию о предложенном Комплексе фискальных мер при чрезвычайных обстоятельствах, доступная информация о его реализации минимальна. Прошедший оценку Комплекс фискальных мер при чрезвычайных обстоятельствах представлял собой сочетание внесенных изменений в действовавший бюджет и антикризисного Плана действий. Вместе они предоставляют информацию о перераспределении средств, расходах, выделенных на деятельность для здравоохранения, а также финансирование из внутренних и внешних источников.

Однако в отчетности не хватает детализированной информации с разбивкой о расходовании средств на борьбу с COVID-19. Государство открыло расчётный счет [для сбора средств и оказания помощи](#) в борьбе с коронавирусом. Министерство финансов, размещая регулярные квартальные и ежемесячные отчеты, могло бы включить в них и расходы, направленные на COVID-19.

Что касается информации об исполнении, здесь имеется потенциал усиления отчетности по программным бюджетам Кыргызской Республики в своем ежемесячном отчете, а также в отчетах по итогам года и государство имеет все возможности для реализации такого усиления.

- [Закон КР «О государственных закупках»](#) содержит требования и процедуры для закупок при чрезвычайных обстоятельствах. В апреле 2020 года Департамент государственных закупок разъяснил закупающим организациям процедуры заключения контрактов в условиях чрезвычайных ситуаций. Однако веб-портал государственных закупок не предоставляет возможности отличить закупки, связанных с COVID-19, от других.

Государство взяло на себя обязательство постфактум проводить Счетной Палатой КР аудит всех закупок, осуществленных при условиях чрезвычайности. Страна также взяла на себя обязательство по постфактум проверкам исполнения контрактов по закупкам и проверке самих компаний-победителей, их владельцев. Впоследствии государство внесло поправки в закон по усилению требований к публикациям закупок начиная с января 2021 года. [МВФ отмечает в своем отчете](#), что «закупающая организация, заключившая контракт по своей закупке, в течение трех рабочих дней должна размещать информацию о ходе исполнения контракта на веб-портале государственных закупок. Однако до сих пор не были внесены технические изменения и работы по созданию соответствующего модуля на веб-портале государственных закупок со ссылкой на нехватку технических и финансовых ресурсов».

- В Кыргызстане участие граждан является одним из требований Бюджетного кодекса КР. В бюджетном цикле ведомства должны быть открыты для рекомендаций и предложений общественности до внесения бюджета в парламент. При подготовке фискальных мер ни законодательный, ни исполнительный ветви власти не проводили обсуждений или общественных слушаний с гражданами по вопросам фискальной политики. Законодательный орган утвердил меры, принял нормативные акты и ввел их в действие до размещения их на своем веб-сайте без каких-либо общественных слушаний или мнений.

На основании наших выводов, мы считаем необходимым незамедлительно принять ряд мер по устранению недостатков в подотчетности фискальных и законодательных мер на COVID-19, как во время самого кризиса, так и после него. Учитывая это, мы призываем государство совместно с гражданским обществом предпринять следующие шаги:

РЕКОММЕНДАЦИИ

Рекомендация 1: Принимайте действия уже сейчас, чтобы усилить подотчетность в текущих ответных мерах на кризис COVID-19.

- Публиковать ежемесячные отчеты о ходе реализации мер, предусмотренных антикризисным Планом действий и республиканским бюджетом.
- Включить программную информацию во все документы по формированию и исполнению, включая и те что касаются внесения изменений в бюджет.
- Регулярно обновлять информацию об исполнении бюджета здравоохранения на 2021 год через веб-сайты, включая публикацию данных, анализов по исполнению и результативности бюджета.
- Улучшить веб-портал государственных закупок в части разработки дополнительного раздела, где закупающая организация будет публиковать информацию о закупках, связанных с COVID-19, в течение трех дней.
- Найти пути для связи новой [Конституции](#) (вступившей в силу 5 мая 2021 года) с ценностями прозрачности, подотчетности и участия граждан в бюджетном процессе.

Рекомендация 2: Пересмотреть действующее бюджетное законодательство с целью усиления прозрачности и вовлечения граждан в бюджетный процесс, а также для усиления надзорных функций в отношении принимаемых мер в условиях чрезвычайности.

- Усилить положения в законодательстве по реализации определенных расходов, связанных с условиями чрезвычайности.
- Усилить нормы, касающиеся ответственности государственных органов перед заключениями Счетной Палаты КР.
- Разработать и внедрить эффективные механизмы участия граждан в формировании, утверждении и реализации дополнительных комплексов мер в фискальной политике при условиях чрезвычайности.