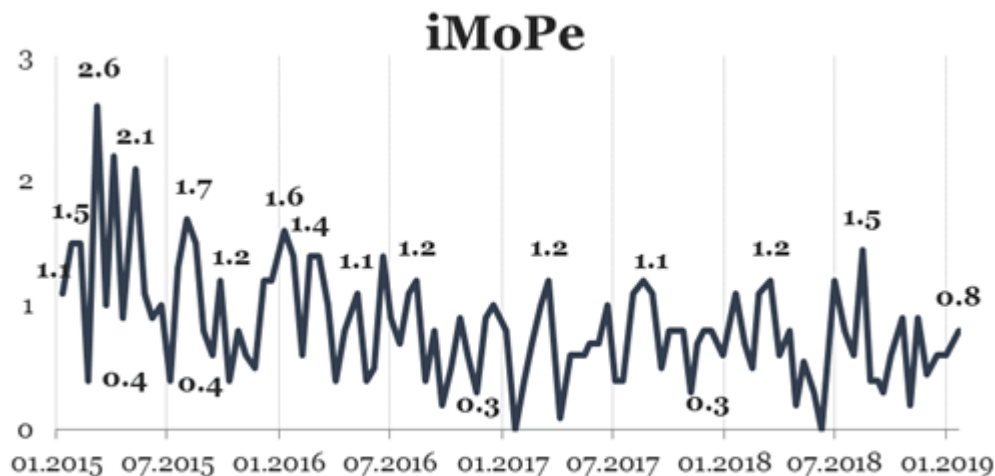


iMoRe №101. Среднесрочное бюджетное планирование и новый инструмент капитализации банков

Індекс моніторингу реформ (iMoRe) составил +0,8 балла за период с 24 декабря 2018 года по 13 января 2019 года из возможных значений от -5,0 до +5,0. В предыдущем раунде индекс был равен +0,6 балла.

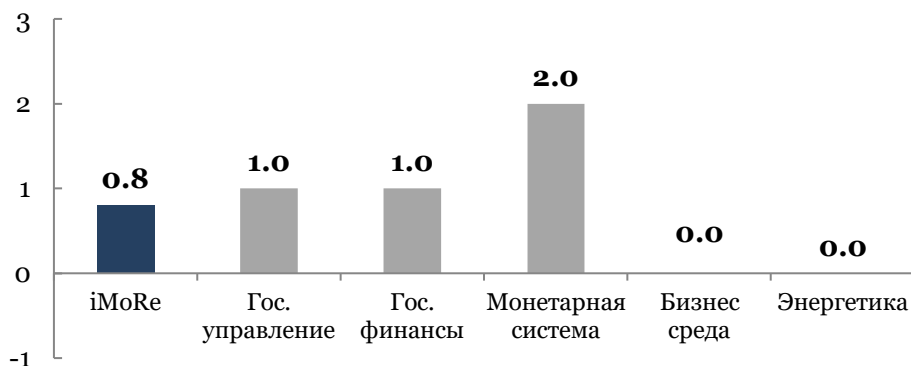
Главные события раунда - изменения в Бюджетном кодексе относительно среднесрочного бюджетного планирования, внедрения нового инструмента для капитализации банков и расширение перечня данных, которые должны обнародовать банки.

График 1. Динамика Індєкса моніторингу реформ



iMoRe может принимать значения от -5 до +5,

График 2. Значение iMoRe и его компонентов в текущем раунде оценивания



Главные события раунда

1. Изменения в Бюджетном кодексе относительно среднесрочного бюджетного планирования, +2,0 балла

Планирование бюджета на трехлетнюю перспективу предусмотрено [Бюджетным кодексом](#). Согласно ему, в 2017 году Министерство финансов в [пилотном режиме](#) разработало Бюджетную декларацию на три года, которая по содержанию несущественно отличалась от предыдущих, но содержала "потолки" расходов на три последующих года. Для изменения сущности и содержания этого документа не хватало законодательных механизмов.

Поэтому важными стали принятые в декабре 2018 изменения в Бюджетный кодекс о введении среднесрочного бюджетного планирования (закон [2646-VIII](#) от 06.12.2018).

Согласно этому закону, базовым документом бюджетного процесса становится Бюджетная декларация. Ее будут составлять на 3 года (ранее на 1 год), ее содержание существенно расширяется. Кроме положений, которые существовали раньше, теперь она будет содержать:

- цели государственной политики, за которые отвечает главный распорядитель бюджетных средств, и показатели их достижения;
- предельные показатели расходов и предоставления кредитов в целом и для главных распорядителей бюджетных средств;
- оценку фискальных рисков.

Главные распорядители бюджетных средств теперь будут не только формулировать приоритеты политики на следующие три года, но и четко определять ключевые показатели эффективности своих бюджетных программ. Они также будут публично отчитываться о выполнении этих показателей.

Кроме этого, закон вводит новые бюджетные правила. К правилу о том, что государственный и гарантированный государством долг не может превышать 60% ВВП, добавляются следующие:

- дефицит бюджета не может превышать 3% ВВП,
- государственные гарантии не могут превышать 3% доходов общего фонда Госбюджета,
- предельный объем дефицита Государственного бюджета в законе о Госбюджете не может быть выше объема дефицита в Бюджетной декларации.

Комментарий представителя государственных органов

“Принятие изменений в Бюджетный кодекс создало базу для внедрения среднесрочного бюджетного планирования. Такой подход к планированию определен необходимым в соответствии с Директивой ЕС (хотя формат этого подхода может отличаться между странами), он также соответствует рекомендациям экспертов МВФ и лучшим практикам стран ОЭСР.

Главные изменения:

Бюджетная декларация - это стратегический документ государства, в котором согласуются цели и приоритеты политики на следующие три года. В Декларации будут определены:

- Цели государственной политики в соответствующих сферах деятельности (образование, здравоохранение, оборона, налоговая и таможенная политика и т.д.). Поэтому чрезвычайно важными становятся стратегические планы главных распорядителей бюджетных средств.

- *Предельные показатели расходов и предоставления кредитов для каждого главного распорядителя средств Государственного бюджета.*

Следовательно, при подготовке Бюджетной декларации вызовом будет обеспечить согласование приоритетов государственной политики и ресурсных возможностей государственного бюджета на следующие 3 года.

В соответствии с изменениями в БК меняется и бюджетный календарь. 15 мая Минфин должен подать Бюджетную декларацию КМУ, который затем должен принять документ до первого июня и подать его на рассмотрение в Верховную Раду.

Также изменениями в БК определено, что в основу бюджетной программы должны быть положены публичные услуги. При этом определенные показатели бюджетных программ должны отражать именно объем и качество предоставления таких услуг, и об этом будут отчитываться главные распорядители средств.

Бюджетная декларация будет основой для составления Закона о Государственном бюджете, который остается годовым.

Также подчеркну, что изменениями в БК отмечена важность управления фискальными рисками, что соответствует приоритетам Минфина. Постоянный мониторинг рисков, правильная и своевременная их оценка, разработка решений по их избежанию или минимизации их негативного влияния очень важны на фоне замедления темпов роста мировой экономики и увеличения глобальных рисков.”

Александра Бетлий, Министерство финансов Украины

Комментарий эксперта

“6 декабря 2018 Верховная Рада приняла Закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Украины относительно внедрения среднесрочного бюджетного планирования». Мы оцениваем его положительно.

Во первых, государственным управленцам на всех уровнях - на местах, в министерствах и ведомствах - будет легче планировать свою работу. Министерство финансов будет использовать макроэкономические прогнозы для разработки Бюджетной декларации на три года вперед. Распорядители больше не будут теряться в догадках о том, сколько средств они смогут получить в следующем году.

Во вторых, увеличивается фискальная стабильность. Закон вводит правила, которые предусматривают, что дефицит Государственного бюджета - 3% от ВВП. Предельный объем дефицита государственного бюджета не может быть больше дефицита, заложенным Минфином в Бюджетной декларации. Четкий потолок дефицита и долга означает большую стабильность государственных финансов.

В третьих, средства будут направлены туда, где они будут самыми полезными. Распорядители будут выбирать, куда направить средства на основании среднесрочных целей, которые будут измеряться конкретными индикаторами, а значит делать то, что действительно нужно людям.

Реформа, однако, потребует большой работы по имплементации, повышение способности на местах, мониторинга качества ее внедрения. Важно, чтобы правильная идеология эффективного государства не осталась в отчетах на бумаге, а была воплощена в реальность.”

Мария Ренко, Центр экономической стратегии

График 3. События, которые определяли значение индекса, оценка события является суммой ее оценок по разным направлениям, поэтому она может превышать +5, или быть меньше -5



2. Введен новый инструмент капитализации банков, +2,0 балла

Стресс-тестирование 24 крупнейших банков Украины в 2018 году показало, что при неблагоприятном макроэкономическом сценарии капитал почти половины банков падает ниже предельного уровня. Это означает, что в случае неблагоприятной экономической ситуации в банках может возникнуть нехватка капитала. Для того, чтобы уменьшить эти риски, банки должны осуществить программы докапитализации.

Чтобы банки имели больше возможностей для привлечения дополнительных средств, НБУ ввел новый инструмент. Банки смогут привлекать средства инвесторов, которые в случае наступления определенной критической ситуации будут конвертированы в акции этого банка.

Говоря формальным языком, банк осуществляет конверсию или списание обязательств по этому инструменту в случае наступления триггерного события - снижения уровня достаточности основного капитала банка (без учета инструмента) ниже 6,25%. В результате конверсии привлеченные средства направляются на приобретение простых акций банка, что позволит увеличить размер его уставного капитала. В случае списания банк получит доход, который "поглотит" текущие убытки от его деятельности.

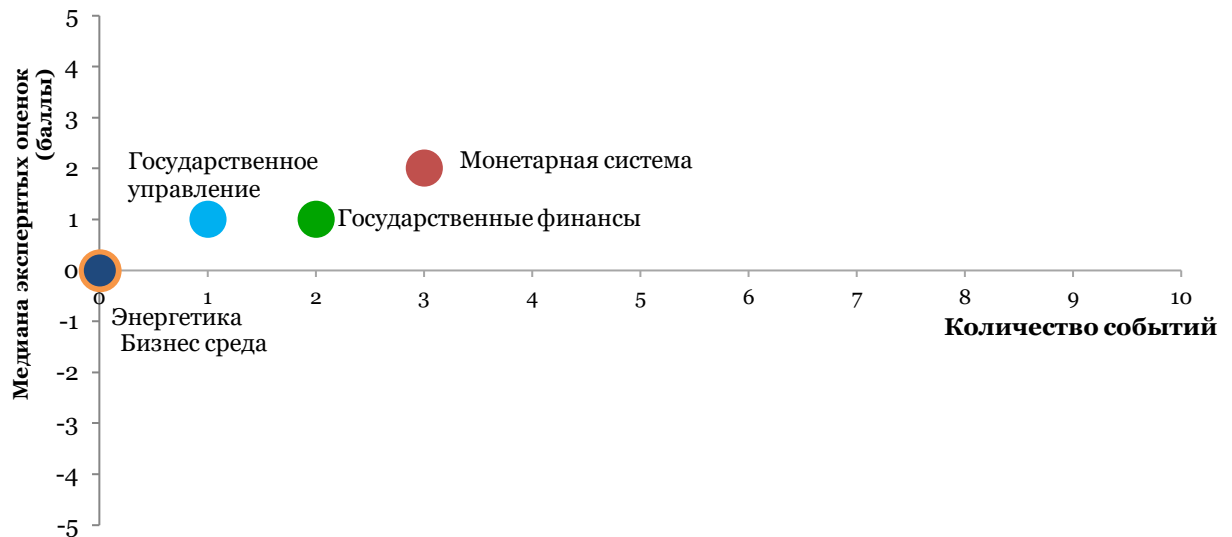
Этот инструмент является долгосрочным, срок привлечения средств за ним должен быть не менее 50 лет. Амортизация по такому инструменту может происходить в течение 15 лет до конечного срока погашения.

Комментарий эксперта

“Это инициатива НАБУ и банковского сообщества. Мы долго ждали этот инструмент. Его введение расширяет возможности банков по восстановлению капитала до необходимого уровня (при необходимости) или наращивания кредитования. Это также уменьшает риски вывода банков с рынка при неблагоприятных обстоятельствах, что важно для обеспечения стабильности системы и восстановления доверия к банкам”

Елена Коробкова, Независимая ассоциация банков Украины

График 4. Значение отдельных компонентов iMoPe и количество событий



3. Национальный банк расширяет перечень данных, которые должны обнародовать банки, +2,0 балла

Клиентам банков нужна информация, чтобы принимать рациональные решения о целесообразности работы с ними. Когда информации недостаточно (есть информационная асимметрия), клиенты не могут адекватно оценить риски банков, спрогнозировать возможные проблемы и соответственно выбрать наиболее надежный банк. Все это создает недоверие во взаимодействии банков с их клиентами.

Чтобы клиенты имели больше информации о деятельности банков, НБУ принимает меры по улучшению доступа к данным.

В мае 2015 ([iMoPe #10](#)) НБУ обязал банки раскрывать информацию о своих конечных владельцах. Сейчас на сайте НБУ имеется информация о владельцах всех украинских банков.

Также, в январе 2018 НБУ существенно расширил объем информации ([iMoPe #79](#)), которую должны обнародовать банки. Он начал публиковать в разрезе банков экономические нормативы, которые ранее были доступны только для банковской системы в целом. Также банки начали публиковать на своих сайтах оборотно-сальдовые балансы, информацию о структуре кредитного портфеля в разрезе видов экономической деятельности, а также данные о качестве кредитного портфеля.

Очередной шаг в обеспечении прозрачности банковской системы НБУ сделал с помощью постановления [№157](#) от 27 декабря 2018. Теперь украинцы смогут узнать о:

- распределение кредитов, в том числе неработающих, в разрезе видов экономической деятельности заемщиков,
- распределение вкладов физических лиц в разрезе валют и сумм вкладов,
- сумму возможного возмещения Фондом гарантирования вкладов физических лиц.

Также банки начнут ежегодно публиковать результаты оценки своей устойчивости.

Комментарий эксперта

“Банковская система уже является эталоном прозрачности и информационной открытости в Украине. Расширение перечня открытых данных является очередным шагом в том же направлении и не является “изменением правил”. В тестовом режиме мы давно так работаем, а сейчас это будет обычный для банков формат“

Елена Коробкова, Независимая ассоциация банков Украины

Таблица 1. Оценки событий и прогресса реформ по направлениям

Государственное управление	+1.0
Изменения в бюджетный кодекс относительно отношений между государственными и местными бюджетами из "бюджетного пакета - 2019"	+1.0
Государственные финансы	+1.0
Изменения в бюджетный кодекс относительно среднесрочного бюджетного планирования	+2.0
Изменения перечня услуг, составляющих общий экономический интерес	+0.1
Монетарная система	+2.0
Национальный банк вводит международный номер банковского счета IBAN	+1.5
Национальный банк расширяет перечень данных, которые должны обнародовать банки	+2.0
Национальный банк вводит новый инструмент капитализации банков	+2.0
Бизнес среда	0.0
Энергетика	0.0

Справочная информация: Индекс мониторинга реформ (iMore) VoxUkraine - это независимый рейтинг усилий правительства Украины по проведению экономических реформ. Индекс базируется на экспертных оценках изменений в регуляторной среде по пяти направлениям:

1. Государственное управление
2. Государственные финансы
3. Монетарная система
4. Бизнес-среда
5. Энергетика.

Подробнее об Индексе и методологии расчета можно узнать на сайте imorevox.org.