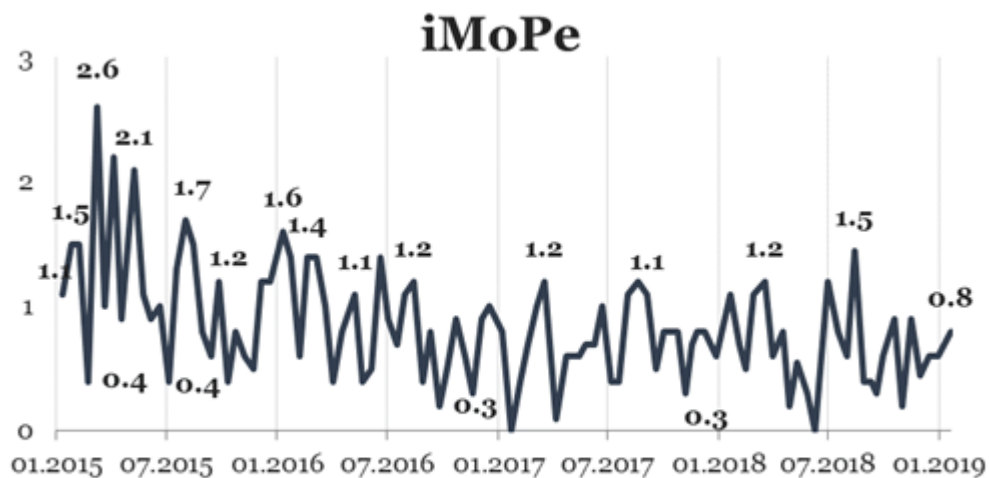


## iMoRe №101. Середньострокове бюджетне планування та новий інструмент капіталізації банків

Індекс моніторингу реформ (iMoRe) склав **+0,8 бала** за період з 24 грудня 2018 по 13 січня 2019 року з можливих значень від -5,0 до +5,0. В попередньому раунді індекс дорівнював **+0,6 бала**.

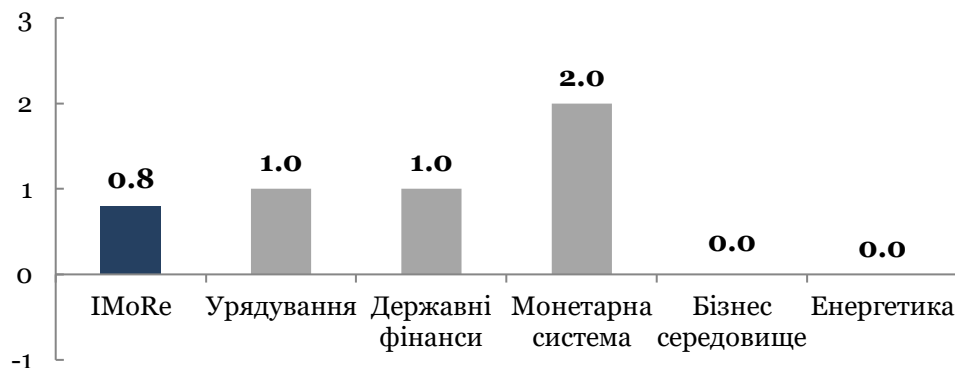
Головні події цього раунду - зміни до Бюджетного кодексу щодо середньострокового бюджетного планування, запровадження нового інструменту для капіталізації банків та розширення переліку даних, які мають оприлюднювати банки.

Графік 1. Динаміка Індексу моніторингу реформ



iMoRe може приймати значення від -5 до +5,

Графік 2. Значення iMoRe та його компонентів у поточному раунді оцінювання



## Головні події раунду

### 1. Зміни до бюджетного кодексу щодо середньострокового бюджетного планування, +2,0 бала

Планування бюджету на трирічну перспективу передбачене [Бюджетним кодексом](#). Згідно з ним, 2017 року Міністерство фінансів у [пілотному режимі](#) розробило Бюджетну декларацію на три роки, яка за змістом несуттєво відрізнялась від попередніх, але містила “стелі” видатків на три наступні роки. Для зміни сутності і змістовності цього документу бракувало законодавчих механізмів.

Тому важливими стали ухвалені у грудні 2018 року зміни до Бюджетного кодексу про впровадження середньострокового бюджетного планування (закон [2646-VIII](#) від 06.12.2018).

Згідно з цим законом, базовим документом бюджетного процесу стає Бюджетна декларація. Вона буде складатися на 3 роки (раніше на 1 рік), її зміст суттєво розширюється. Крім положень, які існували раніше, тепер вона буде містити:

- цілі державної політики, за які відповідає головний розпорядник бюджетних коштів, та показники їх досягнення;
- граничні показники видатків та надання кредитів в цілому та для головних розпорядників бюджетних коштів;
- оцінку фіскальних ризиків.

Головні розпорядники бюджетних коштів тепер будуть не лише формулювати пріоритети політики на наступні три роки, але й чіткіше визначати ключові показники ефективності своїх бюджетних програм. Вони також публічно звітуватимуть про виконання цих показників.

Окрім цього, закон запроваджує нові бюджетні правила. До правила, що державний та гарантований державою борг не може перевищувати 60% ВВП, додаються такі:

- дефіцит Державного бюджету не може перевищувати 3% ВВП,
- державні гарантії не можуть перевищувати 3% доходів загального фонду Держбюджету,
- граничний обсяг дефіциту Державного бюджету в законі про Держбюджет не може бути вищим за обсяг дефіциту в Бюджетній декларації.

### Коментар представника державних органів

*“Ухвалення змін до Бюджетного кодексу створило базу для запровадження середньострокового бюджетного планування. Такий підхід до планування визначено необхідним відповідно до Директиви ЄС (хоча формат цього підходу може різнитись між країнами), він також відповідає рекомендаціям експертів МВФ та ліпшим практикам країн ОЕСР.*

Основні зміни:

*Бюджетна декларація - це стратегічний документ держави, в якому узгоджуються цілі та пріоритети політики на наступні три роки. В Декларації буде визначено:*

- Цілі державної політики у відповідних сферах діяльності (освіта, охорона здоров'я, оборона, податкова та митна політика тощо). Тому надзвичайно важливими стають стратегічні плани головних розпорядників бюджетних коштів.
- Граничні показники видатків та надання кредитів для кожного головного розпорядника коштів Державного бюджету.

*Отже, при підготовці Бюджетної декларації викликом буде забезпечити узгодження пріоритетів державної політики та ресурсних можливостей Державного бюджету на наступні 3 роки.*

*Відповідно до змін в БК змінюється і бюджетний календар. 15 травня МінФін має подати Бюджетну декларацію до КМУ, який відтак повинен ухвалити документ до першого червня та подати його на розгляд до Верховної Ради.*

*Також змінами до БК визначено, що в основу бюджетної програми має бути покладено публічні послуги. При цьому визначені показники бюджетних програм повинні відображати саме обсяг та якість надання таких послуг, і про це звітуватимуть головні розпорядники коштів.*

*Бюджетна декларація буде основою для складання Закону про Державний бюджет, який залишається річним.*

*Також підкреслюю, що змінами до БК наголошено на важливості управління фінансовими ризиками, що відповідає пріоритетам МінФіну. Постійний моніторинг ризиків, правильна та вчасна їх оцінка, розробка рішень щодо їх уникнення чи мінімізації їхнього негативного впливу є надзвичайно важливими на тлі сповільнення темпів зростання світової економіки та збільшення глобальних ризиків.”*

**Олександра Бетлій, Міністерство фінансів України**

### **Коментар експерта**

*“6 грудня 2018 Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування». Ми оцінюємо його позитивно.*

*По-перше, державним управлінцям на всіх рівнях - на місцях, в міністерствах та відомствах - буде легше планувати свою роботу. Міністерство фінансів буде використовувати макроекономічні прогнози для розробки Бюджетної декларації на три роки вперед. Розпорядники більше не будуть губитися в здогадках про те, скільки коштів вони зможуть отримати наступного року.*

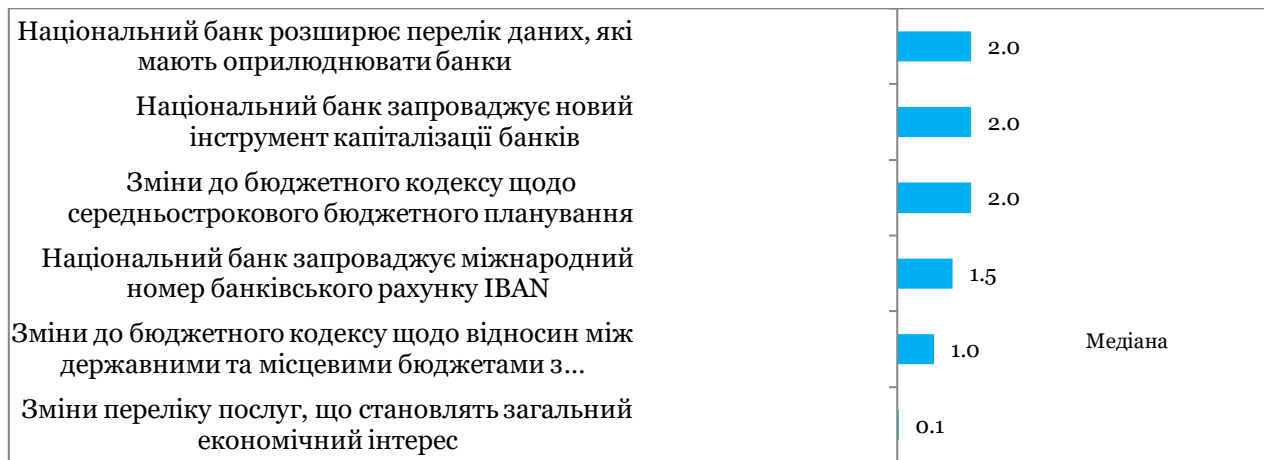
*По-друге, збільшується фінансова стабільність. Закон запроваджує правила, які передбачають, що дефіцит Державного бюджету - 3% від ВВП. Граничний обсяг дефіциту Державного бюджету не може бути більшим за дефіцит, закладений Мінфіном в Бюджетній декларації. Чітка стеля дефіциту та боргу означає більшу стабільність державних фінансів.*

*По-третє, кошти будуть спрямовані туди, де вони будуть найкориснішими. Розпорядники обиратимуть, куди спрямувати кошти, на основі середньострокових цілей, які будуть вимірюватися конкретними індикаторами, а отже робитимуть те, що насправді потрібно людям.*

*Реформа, однак, потребуватиме великої роботи з імплементації, підвищення спроможності на місцях, моніторингу якості її впровадження. Важливо, щоб правильна ідеологія ефективної держави не залишилася у звітах на папері, а була втілена в реальність.”*

**Марія Репко, Центр економічної стратегії**

**Графік 3. Події, що визначали значення індексу, оцінка події є сумою її оцінок за напрямками, тому вона може перевищувати +5, або бути меншою за -5**



## 2. Запроваджено новий інструмент капіталізації банків, +2,0 бала

Стрес-тестування 24 найбільших банків України у 2018 році показало, що за несприятливого макроекономічного сценарію капітал майже половини банків падає нижче за граничний рівень. Це означає, що в разі несприятливої економічної ситуації в банках може виникнути нестача капіталу. Для того, щоб зменшити ці ризики, банки повинні здійснити програми докапіталізації.

Щоб банки мали більше можливостей для залучення додаткових коштів, НБУ запровадив новий інструмент. Банки зможуть залучати кошти інвесторів, які у разі настання певної критичної ситуації будуть конвертовані в акції цього банку.

Говорячи формальною мовою, банк здійснює конверсію або списання зобов'язань за цим інструментом у разі настання тригерної події - зменшення рівня достатності основного капіталу банку (без врахування інструменту) нижче 6,25%. В результаті конверсії залучені кошти спрямовуються на придбання простих акцій банку, що дозволить збільшити розмір його статутного капіталу. В разі списання банк отримує дохід, який "поглине" поточні збитки від його діяльності.

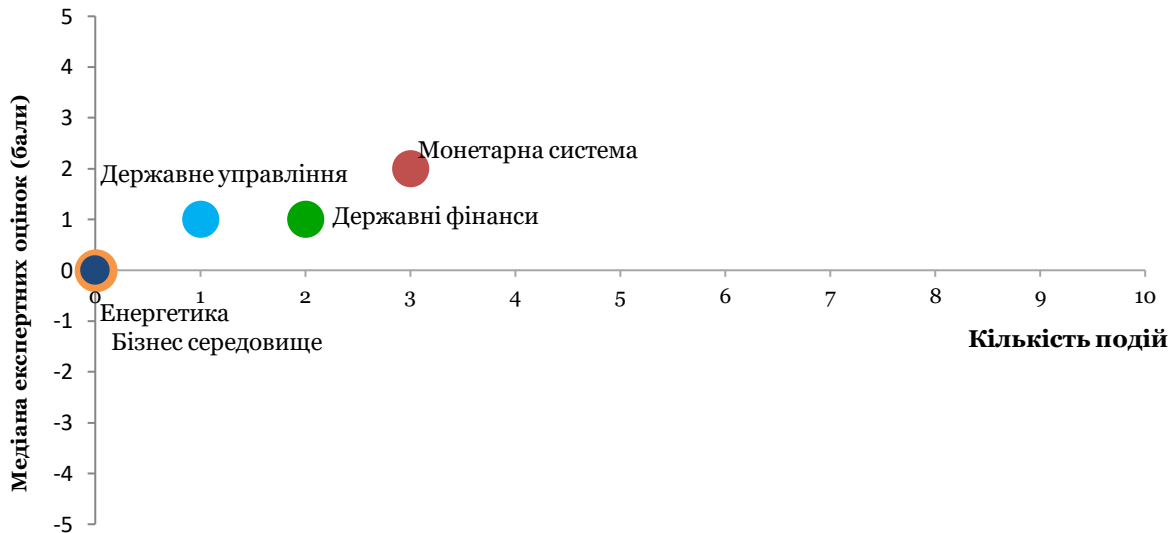
Цей інструмент є довгостроковим, термін залучення коштів за ним має бути не меншим за 50 років. Амортизація за таким інструментом може відбуватися протягом 15 років до кінцевого строку погашення.

### Коментар експерта

*"Це ініціатива НАБУ та банківської спільноти. Ми довго на цей інструмент чекали. Його запровадження розширює можливості банків щодо відновлення капіталу до необхідного рівня (за необхідності) або нарощування кредитування. Це також зменшує ризики виведення банків з ринку за несприятливих обставин, що важливо для забезпечення стабільності системи та відновлення довіри до банків"*

**Олена Коробкова, Незалежна асоціація банків України**

Графік 4. Значення окремих компонентів Індексу та кількість подій



### 3. Національний банк розширює перелік даних, які мають оприлюднювати банки, +2,0 бала

Клієнтам банків потрібна інформація, щоб ухвалювати раціональні рішення про доцільність роботи з ними. Коли інформації недостатньо (є інформаційна асиметрія), клієнти не можуть адекватно оцінити ризики банків, спрогнозувати можливі проблеми та відповідно обрати найбільш надійний банк. Все це створює недовіру у взаємодії банків з їхніми клієнтами.

Щоб клієнти мали більше інформації про діяльність банків, НБУ вживає заходи для поліпшення доступу до даних.

У травні 2015 ([iMoPe #10](#)) НБУ зобов'язав банки розкривати інформацію про своїх кінцевих власників. Наразі на сайті НБУ наявна інформація про власників усіх українських банків.

Також, у січні 2018 НБУ суттєво розширив обсяг інформації ([iMoPe #79](#)), яку повинні оприлюднювати банки. Він розпочав публікувати у розрізі банків економічні нормативи, які раніше були доступні лише для банківської системи в цілому. Також банки почали публікувати на своїх веб-сайтах оборотно-сальдові баланси, інформацію про структуру кредитного портфелю в розрізі видів економічної діяльності, а також дані про якість кредитного портфелю.

Черговий крок у забезпеченні прозорості банківської системи НБУ зробив за допомогою постанови [№157](#) від 27 грудня 2018. Тепер українці зможуть дізнатися про:

- розподіл кредитів, у тому числі непрацюючих, у розрізі видів економічної діяльності позичальників,
- розподіл вкладів фізичних осіб у розрізі валют та сум вкладів,
- суму можливого відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

Також банки почнуть щороку публікувати результати оцінки своєї стійкості.



**Коментар експерта**

*“Банківська система вже є еталоном прозорості та інформаційної відкритості в Україні. Розширення переліку відкритих даних є черговим кроком у тому самому напрямку і не є “змінюю правил”. В тестовому режимі ми давно так працюємо, а зараз це буде звичний для банків формат”*

**Олена Коробкова, Незалежна асоціація банків України**

**Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками**

<b>Державне управління</b>	<b>+1.0</b>
Зміни до бюджетного кодексу щодо відносин між державними та місцевими бюджетами з “бюджетного пакету - 2019”	+1.0
<b>Державні фінанси</b>	<b>+1.0</b>
Зміни до бюджетного кодексу щодо середньострокового бюджетного планування	+2.0
Зміни переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес	+0.1
<b>Монетарна система</b>	<b>+2.0</b>
Національний банк запроваджує міжнародний номер банківського рахунку IBAN	+1.5
Національний банк розширює перелік даних, які мають оприлюднювати банки	+2.0
Національний банк запроваджує новий інструмент капіталізації банків	+2.0
<b>Бізнес середовище</b>	<b>0.0</b>
<b>Енергетика</b>	<b>0.0</b>

(Див. графіки та таблиці на сайті [http://imorevox.in.ua/?page\\_id=577](http://imorevox.in.ua/?page_id=577), [http://imorevox.in.ua/list\\_rounds.php](http://imorevox.in.ua/list_rounds.php))

**Довідкова інформація:** Індекс Моніторингу Реформ (iMoRe) VoxUkraine призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади України зі впровадження економічних реформ. Індекс базується на експертних оцінках змін у регуляторному середовищі за п'ятьма напрямками:

1. Державне управління
2. Державні фінанси
3. Монетарна система
4. Бізнес середовище
5. Енергетика

Детальніше про Індекс та методологію розрахунку можна дізнатись на сайті [imorevox.org](http://imorevox.org).

**VoxUkraine**- це ініціатива, створена групою міжнародних та вітчизняних економістів, присвячена реформам та економічному розвитку України. Цілями VoxUkraine є поширення науково обґрунтованого аналізу та коментарів щодо економічних та суспільно-політичних подій в Україні, підвищення рівня дискусії та формулювання системного підходу до реформ, а також інтеграція України в світову мережу економістів та діячів, відповідальних за економічну політику.