

Поченчук Г. М.
кандидат економічних наук, доцент, докторант
Академії фінансового управління

Бабух І. Б.
кандидат економічних наук,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Pochenchuk G. M.
PhD in Economics,
Associate Professor of Economics and Management Department
Academy of Financial Management

Babukh I. B.
PhD in Economics,
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

РОЗВИТОК ОБУМОВЛЕНОСТЕЙ ВЗАЄМОДІЇ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ІНСТИТУТАМИ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗМІНИ

THE DEVELOPMENT CONDITIONALITY OF COOPERATION WITH INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS AND INSTITUTIONAL CHANGE

Анотація. У статті здійснено аналіз обумовленості співпраці з міжнародними фінансовими інститутами (МФІ), охарактеризовано групи вимог, у тому числі інституціональних, які висуваються МФІ до країн-реципієнтів, та їх еволюцію. Обґрунтовано необхідність урахування досвіду співпраці країн, що розвиваються, з МФІ під час упровадження відповідних програм в Україні.

Ключові слова: інститути, «Вашингтонський консенсус», міжнародні фінансові інститути, умови співпраці з МФІ, інституціональні реформи.

Постановка проблеми. Дослідження чинників, які забезпечують економічний розвиток, визначають відмінності між країнами, рівнем добробуту населення, були й залишаються актуальними. Особлива увага приділяється інституціональним та фінансовим аспектам. Українська економіка сьогодення знаходиться в складних, суперечливих умовах і вимагає всебічного реформування.

Неоднозначність результатів попередніх етапів реформування зумовлює необхідність широкого використання фінансової та консультативної допомоги країн-донорів та міжнародних фінансових інститутів. Особливого акцентування потребує стан інституціональної системи. Інституціональні умови виступають основою ефективних економічних змін. Так, ті постсоціалістичні країни, які синхронно здійснювали економічні та інституціональні перетворення, досягли досить високих економічних результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інституціонально-еволюційний напрям у соціальних науках претендує на роль сучасної наукової парадигми. Проблеми формування та функціонування інститутів, чинників змін, інституціональних систем та матриць, забезпечення інституціональної ефективності висвітлюються в працях багатьох зарубіжних та вітчизняних учених. Так, Дж. Ходжсон зауважує, що економічна парадигма значно змінилась із 80-х років [1]. Акценти змістились в інституціонально-еволюційному напрямі, де правила і норми є невід'ємною частиною суспільних відносин та соціальної реальності.

Значний внесок у розвиток інституціональної проблематики (трактування поняття «інститут», класифікація,

інститутів, причини інституціональних змін, наслідки інституціональної динаміки, аналіз інституціонального середовища в перехідній економіці) зробили такі вчені, як М. Вебер, Т. Веблен, О. Вільямсон, Т. Егертсон, Р. Коуз, Р. Нельсон, Д. Норт, М. Олсон, С. Уінтер, Дж. Ходжсон, А. Аслунд, Л. Бальцеревич, Р. Капелюшніков, С. Кірдіна, Я. Корнаї, Ю. Латов, Р. Нуреева, А. Олейник, В. Полтерович, В. Радаєва, В. Тамбовцев та ін.

Серед українських учених ґрунтовні дослідження різних аспектів інституційної проблематики містяться в роботах С. Архієреєва, З. Варналія, Т. Гайдай, А. Гальчинського, В. Геєця, А. Гриценка, В. Дементьєва, П. Леоненка, В. Липова, І. Малого, А. Ткача, В. Тарасевича, А. Чухна, В. Якубенка та ін.

Враховуючи значну увагу та обґрунтоване значення інститутів та інституціональних чинників, ця проблематика враховується в практиці роботи МФІ та обґрунтовується теорією щодо її висвітлення.

Мета статті полягає в характеристиці інституціональних вимог, що висуваються міжнародними фінансовими інститутами, як умови надання фінансової допомоги країнам, які формують ринкове господарство, та наслідків їх упровадження в процесі розвитку інституціональної структури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Міжнародні фінансові інститути покликані сприяти економічному розвитку країн – засновників цих організацій, їх основним завданням є мобілізація коштів і надання допомоги на кредитних засадах для здійснення важливих економічних проектів. Провідними установами, які сприяють розвитку країн, що формують ринкове господар-

ство, виступають Міжнародний валютний фонд (МВФ) та група Світового банку (насамперед МБРР).

Кредитування здійснюється у двох формах – системні позики (позики урядам окремих країн під програми макроекономічної стабілізації та інституціональні зміни) та інвестиційні кредити (кредити, що видаються під конкретні інвестиційні проекти). Отримання позик завжди обумовлюється виконанням певних вимог.

Умови, які висуваються МФІ до країн-позичальників, видозмінювались у процесі розвитку світової валютної системи та економічних і політичних реалій світу. Після створення Бреттон-Вудської валютної системи (1944 р.) і до її розпаду (1976 р.) кредити МФІ були спрямовані на запобігання кризам і їх негативному впливу на третій сторін, тобто використовувалась постфактум політика. Вимоги, що висувались до країн-позичальників із боку міжнародних кредиторів, передусім МВФ та МБРР, стосувались переважно економічної політики та економічних індикаторів (ціни, інфляція, платіжний баланс). Тобто використовувались захисні заходи позичених ресурсів і кількісні заходи щодо стабілізації наслідків негативних явищ в економіці країни-позичальника.

Обумовленості в роботі МВФ почали відігравати центральну роль із 1979 р. після запровадження нових керівних принципів, які дали змогу МВФ перейти від ролі кредитора останньої інстанції до провідної ролі [2]. У цей же період міжнародні фінансові інститути збільшили увагу до структурних заходів, які лягли в основу відповідного нового набору умов кредитування [3]. Нові умови спрямовані не на ліквідацію негативних наслідків, а на упередження їх виникнення шляхом урахування структурних причин фінансових проблем, у тому числі й політичної стратегії.

Із 80-х років МВФ та Світовий банк почали здійснювати значний вплив на економіку країн, які звертались до них за підтримкою. Теоретично ці вимоги сформовані Дж. Вільямсоном і відомі як «Вашингтонський консенсус» [4]. Такі реформи передбачали такі зміни: фіскальна слабкість – жорстка економія бюджетних коштів; непослідовний та невідповідний умовам податковий кодекс – податкова реформа; закриті ринки – лібералізація торгівлі і фінансів; офіційний і «чорний» ринковий обмінний курс – уніфікація системи обмінних курсів; закриті економіки для іноземного капіталу – залучення прямих іноземних інвестицій; колективна власність – приватизація – гарантування прав власності; високий рівень регулювання, особливо цінового, – дерегулювання.

Відповідно, умови доступу до ресурсів МФІ передбачали значні реформи внутрішньої політики, зокрема лібералізацію торгівлі та доступу міжнародних фінансів, приватизацію природних ресурсів та державних підприємств, дерегулювання економічної діяльності, реформування системи надання соціальних послуг, а також низку ринкових інституціональних реформ [5].

Подальший розвиток комплексу умов, що висуваються МФІ до країн-позичальників, пов'язаний з активною співпрацею з колишніми соціалістичними країнами, які після розпаду Радянського Союзу та системи біполярного світу «соціалізм – капіталізм» почали ринкову трансформацію. Ці умови розвивали «Вашингтонський консенсус» і позиціонуються як такі, що пов'язані з урядуванням, стосуються підтримки високої продуктивності у вирішенні проблем політики *good governance*. Урядування (*governance*) характеризується як процес прийняття рішень і процес, за допомогою якого ці рішення реалізуються (або не реалізуються). Концепція політики *good governance* містить вісім ключових характеристик: вклю-

ченість, орієнтованість на консенсус, підзвітність, прозорість, чутливість (до проблем), дієвість та ефективність, справедливість і всеосяжність, підпорядкованість закону [6]. Отже, економічні вимоги МФІ були доповнені умовами щодо оцінки бюрократичних дисфункцій та зусиль покращання публічного управління й інститутів.

Аналізуючи еволюцію умов щодо отримання допомоги МФІ країнами-позичальниками (для країн, які розвиваються, та з перехідною економікою), їх можна об'єднати у дві групи 1) економічні умови (обмежувальні або попереджувальні); 2) умови, пов'язані з урядуванням (*governance-related*). Обидві групи умов впливають на інституціональну систему країни-позичальника. Перша група умов більшою мірою стосується практики функціонування відповідних інститутів, а друга – передбачає впровадження інституціональних змін. Друга група умов – це «структурні умови» у випадку МВФ та «умови, пов'язані з урядуванням» у випадку Світового банку. У цілому умови, які висуваються МФІ до країн-позичальників, виступають зовнішніми обмежувальними факторами інституціонального вибору країн-позичальників у процесі інституціональної конкуренції.

Теорія інституціональної конкуренції ґрунтується на твердженні, що модель конкуренції для ринків товарів із певними змінами може використовуватись для пояснення розвитку інституціональних систем. Оскільки є вибір для інвесторів, споживачів і платників податків, вони можуть використовувати «інституціональний арбітраж», тобто переміщення капіталу в країни з низькими податками або імпорт із країн зі сприятливими умовами виробництва, а отже, дешевшими. У випадках, коли витрати на переміщення є меншими ніж очікувані здобутки від переміщення, «вихід» є можливою стратегією для них. За великим рахунком, це призводить до «системного конфлікту», коли різні політичні та соціальні системи (наприклад, під час «холодної війни») конкурують. Існують три можливих шляхи інституціонального арбітражу: створення нових інститутів (інституціональні інновації); перенесення інститутів іноземних держав або регіонів; успішні інститути можуть бути імітовані без повного їх перенесення [2].

За визначенням Я. Корнаї, трансформація – це переважно імітація західного капіталізму через перетворення держави і є неповною через дві причини. Перша причина зумовлена зневагою інституціональних передумов (у тому числі культурних та історичних чинників, неформальних інститутів і когнітивних моделей суб'єктів трансформації, а також перевагами суспільного вибору) перетворень. Як рекомендації реалізації певної політики позиції «Вашингтонського консенсусу» практично неможливо було реалізувати. Друга причина полягає в тому, що країни в період трансформації мали необхідність створити не визначену капіталістичну чи рівноважну ринкову системи (за веберівським ідеальним типом), а скоріше реалізувати з численних можливих форм ринкових інститутів ті, які є краще адаптованими для країни перетворення [7].

У численних дослідженнях аналізувалась ефективність обумовленостей МВФ, у тому числі й інституціональні умови. Світовий банк провів низку внутрішніх оцінок своєї діяльності, спрямованої на структурні перетворення. Більшість із досліджень доводять доволі посередні досягнення в реалізації перетворень на вимогу МФІ. Це ж стосується і діяльності МВФ, хоча при цьому обумовленості відіграють дуже важливу роль. Так, внутрішній аналіз МВФ у кінці 1980-х років показав, що загальні зовнішні цілі були досягнуті в чверті випадків, для 36% критеріїв не були задоволені; у 17 % критеріїв ефективності

були досягнуті, але зовнішні цілі – ні, у той час як в інших 21% було вірно зворотне [8].

Оцінки показали, що протягом періоду 1995–2004 рр. спостерігалось зростання використання структурних вимог у програмах МВФ, у середньому 17 умов на кожну програму в рік. Більшість зі структурних умов характеризувались малою глибиною, і тільки половина з них були виконані вчасно. Таке дотримання слабо корелюється з прогресом у структурних реформах. Спадковість програми реформ команди реформаторів та відповідальних міністерств є необхідною для дотримання та продовження реформ. Дотримання та ефективність були вище в областях основних компетенцій МВФ, таких як управління державними видатками та податкові питання, і нижче в таких областях, як приватизація і реформа державного сектора в цілому [9].

Як засвідчує світова практика, кредитування з боку МВФ (на пільгових порівняно з ринковими умовах) надає країнам певний час для реалізації політики структурної перебудови та реформ, які дадуть змогу відновити умови стійкого та сталого економічного зростання, зайнятості та соціальних інвестицій. Водночас досить поширеною є критика рекомендацій МВФ, які вважаються занадто прямолінійними, «стандартними» та негнучкими.

Трансформаційні процеси в Україні супроводжувалися глибокою економічною кризою. У зв'язку з цим різко загострилися питання ресурсного забезпечення економічного розвитку, особливо його фінансової складової. Розбалансованість фінансової системи, платіжна криза, спричинена насамперед переходом до світових цін на енергоносії, відсутність необхідних внутрішніх нагромаджень об'єктивно обумовили потребу в зовнішніх коштах для відновлення господарської рівноваги, забезпечення економічного зростання. Серед зовнішніх джерел фінансових ресурсів найбільш вагомими стали ресурси МФІ – МВФ, Групи Світового банку, умови співпраці з якими значну увагу концентрують на інституціональних аспектах.

Співпраця України з МВФ на рівні реалізації спільних програм економічного розвитку в Україні розпочалася з жовтня 1994 р. Загалом, у рамках співробітництва з МВФ протягом 2008–2013 рр. Україна отримала 9 250 млн. СПЗ, що еквівалентно 14 430 млн. дол. США [10]. За цей період Україна отримувала позики в рамках програм «Фінансування системних перетворень» (інструмент підтримки країн, які здійснювали перехід від планової економіки до вільного ринку), Stand-by та розширеного фінансування (EFF). Протягом 2002–2008 рр. акценти в питанні співробітництва між Україною та МВФ змістились із кредитної форми співпраці на сферу технічної допомоги. Основна увага була зосереджена на узгодженні головних параметрів макроекономічної політики з тенденціями та прогнозами розвитку світової кон'юнктури, з динамікою і напрямками світових фінансових та інвестиційних потоків та поглибленні координації у сфері валютної політики. Новий етап співробітництва України з МВФ пов'язаний зі змінами політичної ситуації та економічної політики після Революції гідності. У квітні 2014 р. Україна та МВФ погодили програму співпраці Stand-by. Вона передбачала можливість отримання Україною кредитів на 17 млрд. дол., проте за 2014 р. Україна отримала лише 4,6 млрд. дол. У березні 2015 р. Рада директорів МВФ ухвалила чотирьохрічну розширену угоду в рамках Механізму розширеного фінансування (EFF). Необхідно зауважити, що співпраця з МВФ має мультиплікативний ефект, оскільки розглядається світовою фінансовою спільнотою як фактор довіри, підтвердження кредитоспроможності держави.

Із часу вступу України до групи Світового банку в 1992 р. головною метою співпраці було надання активної підтримки в переході новоствореної української держави від адміністративно-командної економіки до ринкової. За роки співробітництва група Світового банку підтримувала програму діяльності уряду України, надаючи позики на реформування державного сектора, здійснення реформ в аграрному, енергетичному, фінансовому та соціальному секторах, приватизацію та реструктуризацію підприємств. Загальна сума зобов'язань групи Світового банку перед Україною за період до 2015 р. на фінансування 45 проєктів і програм становить понад 9 млрд. дол. США, у тому числі в 2014 р. отримано 2,9 млрд. дол. США [11]. Важливість співпраці зі Світовим банком полягає в тому, що завдяки їй Україна залучає кошти, які спрямовуються на вирішення проблем структурної модернізації економіки країни. Допомога Україні Світового банку на 2012–2016 рр. сконцентрована у двох напрямках: 1) поліпшення державних послуг та системи державних фінансів; 2) підвищення ефективності політики та рівня конкурентоспроможності.

Співпраця України з МФІ характеризується такими цільовими орієнтирами, як: 1) формування ринкових інститутів та перехід до нових ринкових засад функціонування соціально-економічної системи; 2) забезпечення умов для економічного зростання (інвестиційні та секторальні проєкти); 3) забезпечення інституціонального розвитку та інституціональної ефективності. Відповідно, умови МФІ стосуються впровадження програм зі скорочення дефіциту національного бюджету, збільшення інформаційної прозорості збору та використання податків, лібералізації ринків та приватизації підприємств державної власності.

Аналіз угод, які укладались упродовж років співробітництва України з МВФ та МБРР, дає можливість виділити основні групи інституціональних вимог: забезпечення верховенства права (реформування системи судочинства та правоохоронної системи); реформи системи публічного управління, у тому числі децентралізація, дерегуляція, боротьба з корупцією, державні фінанси; реформування відносин власності та гарантія прав власності; реформування соціальної системи (civil service reform). Виконання умов у короткостроковій перспективі збільшує соціальне навантаження на громадян, адже уряд зменшує державні витрати, збільшує податкове навантаження, зменшує вартість національної валюти (що робить імпорتنі товари дорогими для населення та зменшує ціни на товари і послуги національного виробництва) та послаблює вимоги щодо оплати праці. У результаті непопулярності заходів, які слід упроваджувати політикам для досягнення декларованих умов, відносини України з МФІ набули «уривчастого» характеру: українська сторона регулярно порушувала і пригальмовувала виконання умов кредитування, а міжнародні кредитні установи обмежували обсяги фінансування у відповідь. Така модель співпраці відобразилась на ефективності реалізованих проєктів щодо інституціональних реформ навіть у сучасних умовах. Ринкові інститути створено, Україна розглядається світовою спільнотою як країна з ринковою економікою, а ефективність функціонування ринкових інститутів низька; відносини власності реформовано, значна частина державної власності приватизована, впроваджувалась масова приватизація для залучення всіх верств населення – а результатом є концентрація власності у кількох олігархічних кланів; антикорупційне законодавство прийняте, спеціальні антикорупційні органи створено, широку боротьбу з корупцією в усіх проявах

проголошено стратегічною метою – а рівень корупції залишається досить високим (у всесвітньому рейтингу сприйняття корупції 2015 р. Україна посідає 130-е місце зі 168). Таким чином, наслідки впровадження інституціональних змін на вимогу виконання зовнішніх умов не мають високої інституціональної ефективності. Умови висуваються МФІ, а політика заходів щодо їх реалізації впроваджується національною владою, при цьому всі неефективні кроки влади виправдовуються вимогами.

Основні причини затримок у реалізації проектів співпраці з МФІ, за висновками звітів Рахункової палати України, – це недоліки нормативно-правового, організаційного та фінансового забезпечення впровадження проектів, а також неповне дотримання Міністерством економічного розвитку (координатор підготовки та реалізації проектів), Міністерством фінансів (представник позичальника) та відповідальними виконавцями проектів вимог, установлених порядками у сфері співробітництва з МФІ [12].

Висновки. Діяльність міжнародних фінансових інститутів набула вагомого значення для розвитку світової економіки. Еволюція умов співпраці МФІ з країнами-позичальниками, особливо в останні десятиліття, призвела до неоднозначних результатів: з одного боку, умови співпраці

включають не тільки економічні аспекти, а всебічно охоплюють різні сфери життєдіяльності країни-позичальника (політичну, економічну, соціальну), з іншого боку, значна критика експансивності та помилковості умов МФІ кінця 90-х – початку 2000-х років зумовила диференціацію умов з урахуванням національних можливостей та пріоритетів, специфіки програм співпраці.

Головною метою співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями є сприяння сталому економічному зростанню шляхом реалізації інституціональних проектів і проектів у пріоритетних галузях національної економіки. Кредитний рейтинг України не дає можливості ефективно позичати на вільному ринку кошти, що підвищує значення співпраці з МФІ. Слід зауважити, що виконання Україною вимог, які висувались та висуваються МФІ, відбувалось для отримання кредитів. Але реформи повинні були проводитись для отримання результатів усередині країни щодо ефективності державного управління, зростання добробуту населення, підвищення конкурентоспроможності національної економіки, відповідно, необхідно змінити сам підхід до співпраці з МФІ: реформи для розвитку країни, а не реформи для продовження співпраці з МФІ.

Список використаних джерел:

1. Hodgson G. Evolutionary and Institutional Economics as the New Mainstream? // G. Hodgson // *Evolutionary and Institutional Economic Review*. – 2007. – № 4(1). – P. 7–25.
2. Kapur D., Webb R. Governance-related Conditionality of the International Financial Institutions/ D. Kapur, R. Webb // *G-24 Discussion Paper Series*. – 2002. – № 6.
3. De Vries M. The IMF, 1972–78: Cooperation on Trial/ M. De Vries. – Washington DC, IMF, 1985.
4. Williamson J. What Washington Means by Policy Reform, in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* / J. Williamson. – Washington: Institute for International Economics. – 1990. – P. 5–24.
5. Stiglitz J. The World Bank at the millennium/ J. Stiglitz // *The Economic Journal*. – 1999. – Vol. 109 (November).
6. What is Good Governance? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
7. Kornai Ja. What the Change of System From Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean? / Ja. Kornai // *Journal of Economic Perspectives*. – 2000. – № 14(1). – P. 27–42.
8. Boughton J. Silent Revolution. The International Monetary Fund 1979–1989/ J. Boughton. – Washington DC, IMF. – 2001.
9. Structural Conditionality in IMF-Supported Programs. Evaluation Report/ Independent Evaluation Office (IEO), International Monetary Fund. – Washington, DC: IEO, 2007. – P. 21.
10. Щодо вдосконалення роботи України з МВФ–МБРР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/1601/.
11. Партнерство Світовий банк – Україна. Огляд програм в країні квітень 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Ukraine-Snapshot-ukr.pdf>.
12. Звіт Рахункової палати України за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ru/doccatalog/document/16747166/zvit_2014.pdf.

Анотація. В статтю проаналізовані умови співпраці з міжнародними фінансовими інститутами (МФІ), охарактеризовані групи вимог, в тому числі інституціональних, пред'являються МФІ к країнам-реципієнтам, і їх еволюція. Обґрунтована необхідність урахування досвіду співпраці з розвиваючись країнами з МФІ при впровадженні відповідних програм в Україні.

Ключевые слова: інститути, «Вашингтонський консенсус», міжнародні фінансові інститути, умови співпраці з МФІ, інституціональні реформи.

Summary. In this work there has been analyzed the conditionality of cooperation with international financial institutions (IFIs), the group of IFIs requirements, particularly institutional requirements to recipient countries, and their evolution. The article also justifies the need to take into account the experience of IFIs cooperation with developing countries in the implementation of relevant programs in Ukraine.

Key words: Institutions, "Washington Consensus", the international financial institutions, the conditions of cooperation with IFIs, institutional reforms.