

Олег Яременко

ІНСТИТУЦІЙНІ РЕФОРМИ І ПРОБЛЕМА БОРГОВОЇ ЗАЛЕЖНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ

Розкрито внутрішні суперечності між борговою та інституційною складовими державного регулювання економіки. Показано загрози відмови від принципів Вашингтонського консенсусу для України в умовах наростання ендогенної й екзогенної невизначеності соціально-економічного розвитку країни. Охарактеризовано соціально-інституційні ризики контрреформ у країнах із нестабільною економікою.

Ключові слова: інститути, державний борг, соціально-економічна невизначеність, неспроможність ринків, реформи, контрреформи.

JEL: H110, H630.

Тривалий час Україна за політичним і соціальним станом була однією з найстабільніших держав СНД, хоча і соціальна, і політична напруженість періодично доходила до "червоної риски". Підконтрольність ситуації в базових галузях давала можливість державі маневрувати скудними ресурсами для розв'язання найгостріших поточних проблем. Структура української економіки була однією з найконсервативніших. Платою за таку стабільність стало структурне окостеніння, а також збереження високого структурного потенціалу інфляції.

Шлях відносно повільної структурної еволюції, обраний Україною, за всієї його зовнішньої привабливості, виявився надто небезпечним. Джерело загрози полягало в тому, що консервативні структурні чинники формування нової інституційної системи залишалися вирішальними. Інституційна система не стала ефективним засобом інтеграції постсоціалістичного суспільства, оскільки відбивала безумовну перевагу тільки однієї або кількох корпоративних груп.

Певною історичною аналогією цієї проблеми може бути ленінський аналіз двох шляхів розвитку капіталізму в сільському господарстві. Як показано в низці праць В. Леніна, повільний пруський шлях зміни інституційної системи призводить до того, що колишні владні корпорації та інститути справляють непропорційно великий вплив на нову систему ("пруський, юнкерський" капіталізм Німеччини).

Відносно швидко адаптуючись зовні (формально) до складних умов, інститути колишньої системи вкрай повільно перероджуються внутрішньо (як певна система стереотипів і правил). Структура економіки формально орієнтована на ринкові потреби, але ці потреби відбивають інтереси старої виробничо-економічної структури, яка є консервативною, неефективною і не має ринкового характеру.

У результаті нова інституційна система виявляється на багато років "обтяженою" пережитками минулого, що сповільнює її еволюцію і може знизити ефективність виконання нею своїх суспільних інтегративних функцій. Водночас

Яременко Олег Леонідович (ec-teor@ief.org.ua), д-р екон. наук, проф.; ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України".

певний консерватизм "пруських" за своїм походженням систем іноді дає їм і деякі переваги, зокрема, ширшу норму реакції на зміни зовнішніх умов.

Такі системи більш *гетерогенні*, ніж відносно чисті системи, що виникли "американським" шляхом. (До речі, інституційна система США частково компенсувала історично обумовлений дефіцит інституційного різноманіття багатоманіттям етнічного фундаменту.) Гетерогенність дозволяє варіювати способи інституційного реагування на кризові ситуації, підключаючи до системної реакції ті інститути, які виявляються найпридатнішими для цього. Технологічні та конкурентні успіхи в післявоєнний період саме тих країн, де в минулому столітті мала місце так звана незавершена буржуазна революція (Німеччина і Японія), говорять про те, що країни, які "відстають", програючи спочатку в темпах інституційної еволюції, виграють у генетичному багатстві своєї інституційної системи і, відповідно, в адаптивних можливостях.

Гетерогенні системи більше пристосовані до умов нестабільності та невизначеності, оскільки у них максимально широка норма реакції. Завжди є можливість підключати той структурний елемент, який найбільш адекватний за своїми характеристиками різноспрямованим та інтенсивним зовнішнім впливам. Широка норма реакції є запорукою довгострокової стабільності, хоча іноді й не дає максимально використовувати існуючі шанси.

Це дозволяє гетерогенним системам зберігати "на запас" такі стереотипи господарської діяльності, які можуть колись дуже згодитися, наприклад, в умовах сучасного етапу науково-технічної революції. Сьогоднішній процес "олюднення" технологій виявився найбільш співзвучним таким своєрідним рисам інституційної системи східноазійських країн, як більш значуща роль особистого чинника, особистого спілкування, що йде від пережитків саме феодалних інститутів.

У цьому плані рудименти інституційної системи державного соціалізму, її повільна трансформація можуть, хоч як парадоксально це звучить, виявитися певною перевагою для України. На жаль, це відбудеться не сьогодні й не завтра – державно-соціалістична система виявилася надто непристосованою до асиміляції сучасних досягнень науково-технічної революції.

У разі тривалих і зростаючих розривів cash flow у державних фінансах держава стоїть перед дилемою: або змінювати правила отримання і витрачання грошей, або брати гроші в борг. Перший шлях є ризикованим, оскільки природі інститутів початково властива стабільність, і лише як такі вони здатні ефективно знімати невизначеність для учасників господарської системи. Зміни інститутів несуть у собі істотну можливість втрати мінімально необхідної міри координації індивідуальних і колективних поточних і довгострокових рішень через зростання загальної конфліктності в економіці та суспільстві. Другий шлях дозволяє мінімізувати актуальні ризики і зберегти існуючу інституційну структуру економіки за рахунок заповнення фінансових розривів кредитними ресурсами.

Але ідеологія нарощування державного боргу як ефективною відповіді на виклики глобальної невизначеності приховує в собі одну загрозу: вона дозволяє відкладати болісні реформи. Через м'які бюджетні обмеження державний організм поступово нагромаджує зайві та застарілі конструкції й механізми, які фінансують на тих самих підставах, що і цілком життєздатні інститути. Така держава поступово дрейфує у бік соціальної, політичної й економічної неспроможності, проте виявити це відразу не вдається.

З формальної точки зору неспроможна держава може існувати як завгодно довго, якщо працює механізм рефінансування державного боргу. Назрілі структурно-інституційні реформи відкладаються нескінченно, а існуючий розподіл економічної влади відтворюється у пропорціях, вигідних державі. Політику рефінансування боргів держави на основі, що розши-

рюється, вважають у рамках такого підходу структурно й інституційно нейтральною. За словами П. Кругмана, в цьому немає нічого страшного (Див.: Дмитренко, Яременко, 2014).

Розглянемо цю проблему з точки зору спроможності інститутів знімати невизначеність для господарювальних суб'єктів і системи загалом. *По-перше*, будь-які інститути несуть інформацію про колишні стани системи. В історичні епохи технологічних революцій і розривів актуальна цінність минулого досвіду відносно знижується. Об'єктивно відбувається певна *екзогенна* деінституціалізація системи через розширення сфери неупорядкованої свободи. Цю неупорядкованість і прагне заповнити держава прямим утручанням і адмініструванням.

По-друге, інформація, згорнута у формі традицій, правил і норм, може розсіюватися або спотворюватися сама по собі через специфіку інформаційних процесів. Це означає, що щоразу в господарській системі відтворюється дещо інша сукупність інститутів. Інститути, за зауваженням Й. Шумпетера, можуть зношуватися, подібно монетам. Зношування інститутів має більшою мірою ймовірнісний характер. Рівень адекватності інститутів знижується. Тому зростає загальна невизначеність функціонування господарської системи. Джерелом цієї *ендогенної* невизначеності є неадекватні (не цілком адекватні) інститути. Еволюція інститутів – необхідна умова відновлення їх належної адекватності.

Можна виокремити п'ять типів інституційних змін: поступова деградація й угасання; адаптація в межах існуючої системної якості; інституційні реформи (стрибки); інституційні кризи і катастрофи, що супроводжуються інтенсивним стиранням інформації; зародження і ствердження нової системної якості. На довгих інтервалах еволюція конкретної системи економічних інститутів, що історично склалася, містить у собі процеси всіх п'яти типів. На висхідній стадії життєвого циклу переважають процеси п'ятого, другого і третього типів, на спадній стадії – процеси першого і четвертого типів. Для округи найвищої точки життєвого циклу характерна перевага процесів адаптивного типу.

Держава є метаінститутом, який задає базові частоти функціонування всієї системи економічних інститутів. Тому його неадекватність здатна мультиплікуватися у множинну неадекватність тих правил і норм, які формує або легітимізує держава. Компенсувати інституційні невідповідності та розриви, що виникають в економіці, держава може за рахунок використання інструментів економічної влади. Тому зростання державного боргу супроводжується зростанням значення владних практик держави для зняття невизначеності функціонування господарської системи.

Це зростання призводить до зростання фінансових потреб функціонування держави, яка розширюється. Інститут рефінансування державного боргу поступово набуває самодостатнього характеру. Розширення фінансової бази економічної влади держави дозволяє останній поступово розширити коло своїх реальних повноважень, роблячи непотрібними або неактуальними існуючі інститути саморегулювання і самоадаптації ринкової економіки. Діяльність із таких неактуальних інститутів перетікає до державної бюрократії як ієрархічного, так і мережевого типу (національні та глобальні мережі фінансового моніторингу, платіжні системи, контрольовані державою, глобальна мережа фіскального контролю і відмова від інституту банківської таємниці).

Саморегулювання, довіра і комерційна таємниця належать до конституюючих засад сучасних ринкових систем. Сильна держава у традиційному розумінні – це держава, яка спирається на ці конституюючі засади. Якщо ж держава починає, вимушено або добровільно, пригнічувати ці засади, її сила спочиватиме на інших підставах.

Так звана неспроможність ринків виявляється в розширенні сфери ендогенної невизначеності в економіці. Ускладнення зв'язків і залежностей, особливо в умовах глобалізації, явно випереджає ринкову і професійну компетентність учасників ринку, тому значення стохастичної складової функціонування господарської системи посилюється. Це призводить, у тому числі, й до бюджетно-фіскальних проблем. Зміцнюючи свою економічну владу, держава стискає для суб'єктів простір раціонального вибору, професіоналізованого ризику й адаптивних інновацій і одночасно відступає перед екзогенною невизначеністю: через вимушену деінституціалізацію наслідки прямих сильних адміністративних рішень держави, продиктованих доцільністю і здоровим глуздом, мають непередбачуваний характер.

З одного боку, необмежене нарощування державного боргу дозволяє відкладати "в нескінченність" інституційне усунення розривів у грошових потоках держави. Цьому сприяють і суто електоральні міркування, пов'язані з необхідністю демонструвати фінансову компетентність держави тут і зараз, і прагнення уникнути ризиків втрати контролю над соціально-інституційними функціями суспільного організму в умовах властивої будь-яким реформам ендогенної невизначеності.

З іншого боку, тиск зовнішніх кредиторів, не пов'язаних інституційними і соціальними обмеженнями держави-позичальника, породжує екзогенну невизначеність, реакцією на яку можуть бути контрреформи. У такій ситуації рано чи пізно настає момент, коли просте збереження інституційно визначених соціально-економічних суб'єктів виступає для держави як чинник ризику, оскільки ці суб'єкти самим фактом свого існування звужують простір припустимих альтернатив для державних органів.

Причина прагнення держави до деінституціалізації господарської системи в умовах боргової пастки шляхом контрреформ полягає в тому, що інститути – це актуальне матеріалізоване минуле соціально-економічної системи, алгоритм, що забезпечує диференційовано активну позицію суб'єкта стосовно зовнішніх умов його існування. За інших рівних умов нарощування суб'єктності держави є можливим за рахунок примітивізації складної системи суспільних зв'язків і залежностей і стискання сфери суб'єктності інших учасників.

Альтернативою контрреформам можуть бути інституційні реформи у власному розумінні слова, спрямовані на погоджені зміни правил і програм, що враховують нові умови доступу до ресурсів і технологій.

Будь-які інститути можуть існувати до пори до часу автономно від умов, що їх породили. Це спричиняє періодичні розриви (невідповідності) всередині економічної системи, коли найкращий спосіб дій перетворюється на неефективний, але все ще загальноприйнятій. Збереження старої програми дій у рамках нового середовища призводить до відтворення нестабільності, а також до непередбачених або недооцінених негативних наслідків для економічних агентів, які ухвалюють рішення на рівні підприємств (Шаститко, 1997. С. 73).

Інституційні реформи можуть зняти невизначеність функціонування господарських систем в умовах глибоких екзогенних інновацій. Гарантії підвищення рівня рівноваги системи самі по собі реформи не дають. До того ж такі реформи вимагають перерозподілу економічної влади в суспільстві, що суперечить інтересам існуючих еліт. Можливою є ситуація, коли держава, ставши на шлях псевдореформ, переходить до контрреформ.

Після кризи 2008–2009 років феномен контрреформ виявився в цілій низці держав із перехідною економікою, в тому числі в Україні (Козюк, 2015; Науменкова, 2011). Для цього феномену характерні процеси поступового нарощування сили фіскального й адміністративного тиску на суб'єктів госпо-

дарської діяльності за одночасного скорочення сфери прямої відповідальності держави, зокрема за стабільність грошової одиниці, правових гарантій і податкового режиму господарської діяльності в державі (Буковинский, Ярёмко, 2012; Буковинский, Унковская, Ярёмко, 2011; Козюк, 2015).

Адже принципи еквівалентності та жорстких бюджетних обмежень лежать в основі не лише системи поділу праці, спеціалізації та кооперації, але й таких ціннісних вимірів традиційної економіки, як справедливість, солідарність, рівність, свобода. У новій економіці для них може просто не знайтися місця. Невипадково максимальна ціннісна деструкція відбувається в тих суспільствах, які активно включені в політику рефінансування боргів – як державних і корпоративних, так і домогосподарств.

Одним із симптомів контрреформ може бути процес підризу незалежності центральних банків (Козюк, 2015; Науменкова, 2011). Це проявляється в частих змінах керівництва центральних банків (у Національному банку України лише за 2014 рік змінилося три керівники), в необмеженій монетизації державного боргу через викуп державних облігацій, у прямому виконанні вимог міжнародних кредиторів, не оглядаючись на національне законодавство. С. Науменкова вважає, що для сучасної регуляторної практики у фінансовому просторі єврозони є характерним різке обмеження зони регуляторного впливу на національному рівні внаслідок пріоритетності рішень нових загальноєвропейських регуляторів над рішеннями національних наглядових органів (2011. С. 5).

Як зазначає В. Козюк, у грошово-кредитній політиці сформувалася "сіра зона статус-кво": формального закріплення нових повноважень не відбувається, водночас закріплені законом монетарні повноваження виконувати стає дедалі складніше (2015. С. 21).

Відсутність можливості ухвалювати самостійні відповідальні рішення у сфері забезпечення стабільності національної грошової одиниці породжує депрофесіоналізацію і безвідповідальність у сфері національного монетарного менеджменту – не так на рівні персональної компетентності, як на рівні де-факто застосовуваних процедур підготовки й ухвалення рішень. Ця система може працювати лише в ситуаційному режимі "ручного управління", а основним критерієм ефективності такого режиму стає принцип фіскального домінування.

У традиційній ринковій економіці важливу роль відігравали явища анонімності, добровільності персоніфікації трансакцій і активів суб'єкта, звична схильність дотримуватися моральних практик і безособової довіри. У такій системі кожен діяв на свій страх і ризик, але в результаті виникала по-своєму гармонічна і цілісна структура економічної реальності (Ф. Хайек). Нова господарська реальність, що виникає в умовах деінституціалізації та контрреформ, заперечує будь-яку анонімність і не має потреби в довірі (її заміняє можливість повного тотального фінансового контролю). Сьогодні контроль з боку державних і наддержавних служб фінансового моніторингу і фінансової розвідки вже вкоренився, перетворився на рутину, і ми сприймаємо його як неминучу плату за глобалізацію. У радянської державно-соціалістичної монополістичної економіки були альтернативи й історичні конкуренти – соціальна ринкова економіка і правова держава. У новій економічній реальності таких конкурентів немає – вона глобальна.

За підвищеної невизначеності соціально-економічного середовища умовою виживання суб'єктів стає пошук або формування локальних зон порядку. Ринкова компетентність суб'єктів утрачає роль головної умови доступу до економічних ресурсів. Головним чинником руху ресурсів стає сила і влада. Орієнтована на глобальний простір стратегія співпраці та конструктивної конкуренції поступається місцем тактиці захисту або захоплення. Нестабільність

світової економіки сприяє активному перерозподілу ресурсів і економічної влади. Наспих створені інституційні конструкції на зразок тих, що запропонувала "велика двадцятка", можуть лише санкціонувати *post factum* дії головних гравців глобального покеру (Буковинський, Ярёмченко, 2012. С. 53).

Перерозподілу економічної влади сприяє тенденція поширення безінституційних зон, інституційних пасток і розривів. Це створює негативні передумови для актуалізації значення інституційного виміру функціонування і розвитку господарських систем. Дефіцит легітимного порядку підвищує попит на загальноприйняті правила і норми розв'язання конфліктів. Тому сьогодні центр ваги подій змістився в інституційну сферу, про що свідчить криза глобальних інституційних утворень (нинішня криза ЄС, прихована криза МВФ, розрив між претензіями на глобальну економічну владу США і дефіцитом економічних ресурсів).

Наслідками глобальної фінансової нестабільності є стиснення сфери еквівалентності та жорстких бюджетних обмежень, порушення фундаментальної симетрії господарської системи, що створює ситуацію "великого переділу"; ослаблення стабілізуючої ролі чинника часу як умови адаптації суб'єктів; десуб'єктивація господарської системи (суб'єкт, який не встигає пристосуватися до нових умов, перестає бути суб'єктом); нерівноважні ціни на активи, що призводять до невідповідності фінансової реальності її інтерпретації; масові помилки інвесторів, регуляторів і міжнародних інститутів.

Форсоване зростання частки держави в суспільних фінансових ресурсах, супроводжуване переформатуванням системи повноважень і відповідальності у фінансово-грошовому блоці державних регулятивних органів, надає державній економічній політиці ситуативного характеру й обмежує інвестиційну активність приватного сектора. Спостерігається схильність до ефективнішого використання фінансових активів, які належать державі, що, відповідно, веде до зсуву стратегічних цілей на периферію державної політики. Проте посткризовому відновленню економіки України необхідно надавати і характеру структурно-інституційних зрушень. При цьому дедалі більшу актуальність набуватиме питання напрямків і критеріїв цих зрушень. Якщо сьогодні вдається до посилення ролі прямого державного адміністрування у функціонуванні господарської системи, то можуть сповільнитися або навіть припинитися дуже важливі процеси створення ринкових інститутів. Наша економіка і так потерпає від переважаючого ієрархічного монополістично-державного інституційного устрою, який не може бути сталим без відповідних горизонтальних інституційних конструкцій.

Саме ринковий механізм розподілу і використання ресурсів є унікальною конструкцією комбінації ієрархічних і мережевих підстав. Сукупність вертикальних рівнів ринкових структур перебуває на горизонтальній підставі вільного руху ліквідності, яка забезпечує безмежну інформаційну місткість цієї господарської системи. Оптимально жорстка система технологічних залежностей – на "плаваючій платформі" грошового ринку.

Тому нарікання на те, що приватний капітал поводить себе недостатньо патріотично і віддає перевагу короткостроковим спекулятивним операціям, а не довгостроковим програмам розвитку української економіки, мають бути звернені, передусім, до самої держави, якій цілком під силу вже сьогодні зняти більшу частину правової, податкової та грошово-кредитної невизначеності. Зрозуміло, що інституційне будівництво – це завдання всього суспільства. Але без активної й усвідомленої участі держави в цьому процесі результати його можуть виявитися зовсім не тими, яких очікує суспільство.

Ринкова система, яку сьогодні ми будуємо, не можлива без певного, досить високого, рівня інституціалізації суспільства. Економічна свобода, до якої ми прагнемо, – це складний спосіб господарської поведінки

соціально відповідальних і цивілізованих суб'єктів. Лише визнаючи і виконуючи систему інституційних обмежень, учасники ринку можуть спокійно переслідувати свої цілі, не опікуючись безпосередньо сполученням і взаємним узгодженням свого вільного економічного вибору. Система інститутів виконає це "автоматично".

З цього випливає і принцип первинності інституційних завдань і напрямків реформування українського суспільства. Забезпечення юридичної рівності всіх членів суспільства, захист прав громадян, "залізні" правові гарантії приватної власності, стабільність законодавчого і податкового режиму господарювання, передбачуваність економічної стратегії та політики держави здатні прискорити процес трансформації "зсередини", зробити принципи ринкової системи природним і доступним способом господарської поведінки для більшості громадян нашої країни. Відмова ж держави від політики вкорінення принципів ринкової свободи і відповідальності може поставити країну не просто на шлях інституційної деградації, але й реанімувати тенденції інституційної анігіляції суспільства, характерні для 90-х років минулого століття.

Література

- Дмитренко А.В., Яремёнко О.Л. (2014) Институциональные эффекты нетрадиционной денежно-кредитной политики: постепенная адаптация или финансовая сингулярность? // Экономика Украины. № 2. С. 4–15.
- Буковинський С.А., Яременко О.Л. (2012) Глобальна фінансова нестабільність: інституційні ризики для грошово-кредитної політики України // Економічна теорія. № 2. С. 52–61.
- Буковинський С.А., Унковська Т.Є., Яременко О.Л. (2011) Уроки глобальної фінансової кризи: методологічні проблеми реформування міжнародних стандартів банківського регулювання і нагляду // Економічна теорія. № 1. С. 79–89.
- Буковинський С.А., Унковська Т.Є., Яременко О.Л. (2009) Шляхи подолання фінансової кризи в Україні // Економічна теорія. № 2. С. 47–60.
- Козюк В. (2015) Незалежність центральних банків після глобальної фінансової кризи: "сіра зона статус-кво" // Вісник НБУ. № 2. С. 16–25.
- Науменкова С. (2011) Нові тенденції в механізмі регулювання фінансового сектору // Вісник Національного банку України. № 12. С. 4–11.
- Шаститко А. (1997) Трансакционные издержки (содержание, оценка и взаимосвязь с проблемами трансформации) // Вопросы экономики. № 7. С. 64–75.

Надійшла в редакцію 20.04.2015 р.

INSTITUTIONAL REFORMS AND THE PROBLEM OF INDEBTEDNESS OF THE GOVERNMENT INSTITUTIONS

Oleh Yaremenko

Author affiliation: Doctor of Economics, Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine. Email: ec-teor@ief.org.ua.

The article reveals the internal contradictions between the debt and institutional components of state regulation of the economy. Shown the threats for Ukraine from the abandonment of the principles of Washington Consensus in terms of growth of endogenous and exogenous uncertainty of the national socio-economic development. Characterized social and institutional risks of the reversal of reforms in countries with unstable economies.

Keywords: *institutions*, national debt, socio-economic uncertainties, inability of markets reform, reversal of reforms.

JEL: H110, H630.