

© 2022

Екатерина Романчук

аспирант, младший научный сотрудник Института экономики
Российской академии наук (г. Москва, Россия)
(e-mail: kate.romanchuk@ya.ru)

СОТРУДНИЧЕСТВО МВФ С РАЗВИВАЮЩИМИСЯ СТРАНАМИ: ОПЫТ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В последние десятилетия произошли существенные изменения в наборе инструментов, используемых Международным валютным фондом (МВФ, Фонд) при работе в странах с низким уровнем дохода на душу населения. На основе анализа опыта сотрудничества МВФ с государствами Центральной Азии показано, что бедные страны (Киргизия и Таджикистан) прибегают преимущественно к финансовой помощи Фонда, тогда как более развитые государства (Казахстан и Узбекистан) сотрудничают с МВФ по линии получения консультативной помощи, привлекая кредиты многосторонних институтов развития.

Ключевые слова: МВФ, Трастовый фонд сокращения бедности и экономического роста, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

DOI: 10.31857/S020736760023434-6

После кризиса 1998 года, приведшего к дефолту по внутреннему долгу, деятельность Международного валютного фонда (далее – МВФ, Фонд) в нашей стране подвергается суровой критике. Так, М. Делягин в заметке, опубликованной на сайте Валдайского клуба, утверждает, что Фонд «остается инструментом разрушения национальных экономик [...], смертельным врагом не только экономического и политического суверенитета, но даже уровня жизни в менее развитой части мира» [1]. Однако в текущих условиях подобные заявления нам кажутся недостаточно аргументированными. В качестве примера налаживания сотрудничества МВФ с развивающимися странами мы проанализировали опыт работы Международного валютного Фонда в Центральной Азии, в том числе – в наиболее бедных государствах постсоветского пространства: Киргизии и Таджикистане.

До середины 1980-х гг. МВФ не вводил никаких специальных инструментов для кредитования государств с низким уровнем валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения. Первым инструментом для предоставления финансирования на льготных условиях¹ странам с низким доходом на душу населения стал Механизм структурной перестройки (англ. *Structural Adjustment Facility* (SAF)), созданный в 1986 г. и через год трансформировавшийся в Расширенный механизм структурной перестройки (англ. *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF)) [5. Р. 4]². Реализация SAF/ESAF вынудила руководство бреттон-

¹ Эти условия предусматривали фиксированную процентную ставку в размере 0,5% годовых с выплатами в течение 10 лет и льготным периодом в 5,5 лет.

² Право на получение поддержки с применением льготного финансирования МВФ из постсоветских государств получили Армения, Азербайджан, Грузия, Киргизия, Молдова и Узбекистан.

вудских институтов в очередной раз поднять вопрос о разграничении полномочий банка и Фонда. В конкордате МВФ и Всемирного банка от 31 марта 1989 г. предоставление займов для структурной перестройки экономики было отнесено к сфере ведения банка, тогда как за Фондом закреплялись отдельные вопросы макроэкономической политики: расходы и доходы государственного сектора, ценообразование, монетарная политика, процентные ставки и обменный курс [2].

Трастовый фонд сокращения бедности и экономического роста. В 1999 г. в рамках масштабного пересмотра архитектуры финансирования международного развития, МВФ принял решение заменить Расширенный механизм структурной перестройки на льготное финансирование из средств Трастового фонда сокращения бедности и экономического роста (англ. *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*) [5. Р. 10], а также провел ряд реформ. В частности, на рубеже XX–XXI вв. был запущен процесс «рационализации», т.е. сокращения целевых показателей, обуславливающих предоставление Фондом кредитов. Новые программы кредитования должны были дать правительствам пространство для маневра в проведении национальной экономической политики. МВФ также ввел новые принципы работы: ответственность за реформы, адаптация к специфике страны и координация с другими международными организациями [8].

Ресурсы PRGF были сформированы из добровольных государственных взносов, размер которых не привязывался к квотам членов МВФ. На начало 2022 года объем ресурсов PRGF составлял около 32,4 млрд долл. — небольшая сумма в сравнении с активами Генерального Департамента МВФ, которые равны 706,7 млрд долл. Около половины ресурсов PRGF образовано за счет средств, инвестированных странами «Большой семерки», еще порядка 20% перечислил сам МВФ. Страны БРИКС внесли в фонд только 4,5% от суммы всех взносов (395,6 млн долл.) (рис. 1). На случай, если ресурсов PRGF будет недостаточно для продолжения его работы, предусмотрена возможность представления Фонду краткосрочных заимствований на общую сумму 30,5 млн долл. 17 центральными банками развитых государств, с которыми заключены соответствующие соглашения [9. Р. 49].

Предполагается, что, предоставляя кредиты на льготных условиях и с меньшей обусловленностью за счет средств развитых государств, МВФ помогает развивающимся странам преодолевать внешние и внутренние шоки, приводящие к нарушению платежного баланса и влияющие на обменный курс национальной валюты.

Как видно на рис. 2, льготными кредитами пользуются, в основном, страны Африки. На начало 2022 года треть выданных кредитов числилась за 5 государствами: Гана, Судан, Д.Р. Конго, Камерун и Берег Слоновой Кости. На постсоветские страны — Армению, Молдавию, Киргизию, Таджикистан — приходилось порядка 3,4% портфеля PRGF.

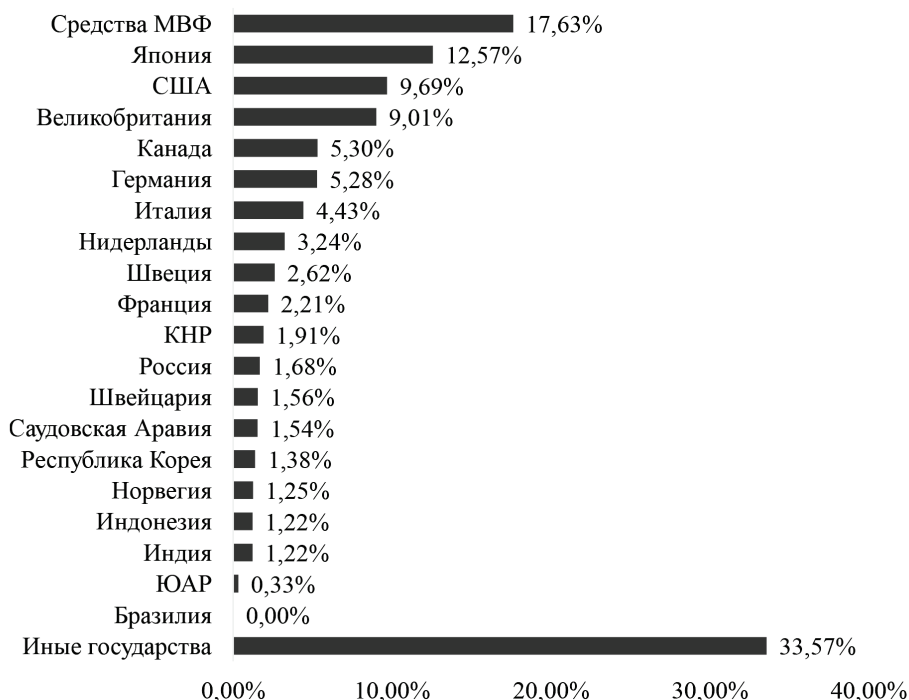


Рис. 1. Доли взносов основных доноров в PRGF (в %)

Источник: составлено автором по данным [9. Р. 50–54].



Рис. 2. Объем выданных и непогашенных кредитов из средств PRGF в разрезе по основным странам-получателям (млн СДР)

Источник: составлено автором по данным [9. Р. 50–54].

Развивающимся странам доступны три инструмента: (1) Механизм расширенного кредитования (англ. *Extended Credit Facility*); (2) Резервный кредитный механизм (англ. *Standby Credit Facility*)³; (3) Механизм быстрого кредитования (англ. *Rapid Credit Facility*), условия предоставления более подробно описаны в табл. 1.

Таблица 1

Условия механизмов PRGF

| | Механизм расширенного кредитования (ECF) | Резервный кредитный механизм (SCF) | Механизм быстрого кредитования (RCF) |
|-----------------------------|---|---|--|
| Цель | Программа включает поддержку стран с сохраняющимися проблемами платежного баланса. | Программа ориентирована на страны с краткосрочными проблемами платежного баланса и рассчитана на период от 12 до 24 месяцев. Помощь SCF доступна только тем странам, которые, по мнению МВФ, имеют устойчивое макроэкономическое положение. | Механизм применяется для поддержки стран-членов, сталкивающихся с неотложными потребностями в платежном балансе. |
| Доступность | Помощь первоначально предоставляется на 3-х или 4-летний срок. Соглашение ECF может быть продлено на общий максимальный срок в 5 лет. | Помощь предоставляется на срок от 12 до 24 месяцев. Ее использование обычно ограничено 2½ из любых 5 лет, оцениваемых на скользящей основе. | Помощь предоставляется в форме единовременных или повторных выплат в течение ограниченного периода времени в случае повторяющихся или текущих потребностей в финансировании с учетом ограничений доступа, специфичных для этого инструмента. |
| Финансовые ковенанты | Погашение кредитов производится раз в полгода равными частями при условии 5½-летнего льготного | Платежи по кредиту SCF производятся раз в полгода равными частями с учетом 4-летнего льготного периода | Погашение кредитов производится раз в полгода равными частями при условии 5½-летнего льготного |

³ В период с 2008 г. по 2009 г. включительно действовал механизм, направленный на сглаживание последствий внешних потрясений (*Exogenous Shocks Facility*), для помощи странам-членам в решении проблем с платежным балансом, обусловленных внезапным и резким внешним воздействием.

| | | | |
|----------------|--|--|---|
| | периода и 10-летнего срока погашения. | и 8-летнего срока погашения. | периода и 10-летнего срока погашения. |
| | Проценты по всем кредитам выплачиваются раз в полгода и подлежат регулярным проверкам Исполнительным советом с учетом мировых процентных ставок. | | |
| | Использование программы в качестве превентивной меры не предусмотрено. | Использование инструмента в качестве превентивной меры (<i>precautionary use</i>) влечет за собой небольшую плату за доступность в размере 0,15% в год, выплачиваемую с полной суммы выплат, доступных в течение каждого 6-месячного периода в рамках соглашения, или любого более короткого периода, который остается в рамках соглашения в той мере, в какой такие выплаты не привлекаются участником. | Использование программы в качестве превентивной меры не предусмотрено. |
| Условия | Соглашения в рамках этих механизмов подпадают под действие стандартных условий верхнего кредитного транша (<i>Upper Credit Tranche (UCT)</i>) – набора условий, связанных с программой, которые предназначены для обеспечения того, чтобы ресурсы МВФ поддерживали цели программы с адекватными гарантиями в отношении ресурсов МВФ. Обусловленность устанавливается только на основе тех переменных или мер, которые "разумно" находятся под прямым или косвенным контролем участника и которые, как правило, либо (1) имеют решающее значение для достижения целей программы участника или для мониторинга реализации программы, либо (2) необходимы для реализации конкретных положений Статей Соглашения МВФ или политики, принятой в соответствии с ними. | | Если стандарт обусловленности UCT либо не является необходимым, либо неосуществимым, используется Механизм быстрого кредитования. |

Источник: адаптировано автором по материалам МВФ [3. Р. 51–53].

После запуска PRGT работа этого инструмента постоянно корректируется с целью устранения выявляемых недостатков. Однако темпы корректировки не всегда отвечают запросам стран-членов Фонда, поскольку выработка политики

МВФ подразумевает поиск компромиссов между желаниями стран-участниц и реальными возможностями этой финансовой организации и ее персонала.

К примеру, большинство обсуждаемых на уровне Исполнительного совета документов по предоставлению финансирования развивающимся государствам, содержат рекомендации о необходимости внедрения индивидуального подхода к каждой стране-заемщику, но эксперты Фонда продолжают настаивать на унифицированном подходе, полагая, что при использовании единых требований и проверенных временем механизмов снижаются риски, в том числе коррупционные.

В случае, если какая-либо сложная ситуация объективно требует разрешения, то решения выносятся на уровень Исполнительного совета и принимаются им довольно быстро, например, так было в 2021 году при изменении критериев для классификации стран, которые могут получить доступ к льготному финансированию из средств PRGT. Суть изменений состояла в следующем. Развивающиеся страны, в зависимости от размера ВВП на душу населения и доступа к международному рынку капитала, разделялись на две группы: на имеющих право получить льготное финансирование только в сочетании с ресурсами МВФ в соотношении 1:2 (PRGT: Счет общих ресурсов (*General Resources Account*)⁴) (в терминологии МВФ — «*blend countries*»), и на тех, для кого это требование было необязательным (в терминологии МВФ — «*non-blend countries*»). Первоначально установленные критерии, оценивающие макроэкономические показатели стран в годовой перспективе, создавали ситуации, при которых в течение нескольких лет страны, находящиеся в экономически нестабильном положении (как например, Киргизия), «перекочевывали» из одной группы в другую. Новые критерии позволили оценивать экономическое положение стран в соответствии с их макроэкономическими показателями на горизонте 3–5 лет, исключив возникновение указанного эффекта. На сегодняшний день из государств Центральной Азии под действующие критерии «*non-blend countries*» подпадают Таджикистан и Киргизия, а под критерий «*blend countries*» — Узбекистан [10. Р. 54].

Второй модификацией, осуществленной в годы пандемии COVID-19, стало временное увеличение годовых/кумулятивных лимитов по доступу к ресурсам PRGT до 145/435% от квоты страны-члена (по аналогии с лимитами для доступа к общим ресурсам Фонда)⁵, что дало возможность странам с высокой задолженностью перед МВФ привлечь необходимые им кредитные средства. Процентные ставки по всем займам, предоставляемым через механизмы PRGT, оставлены на нулевом уровне — как это было установлено в 2015 г. — до следующего пересмотра структуры процентных ставок, запланированного

⁴ Через этот счет в основном осуществляются финансовые операции МВФ с его членами.

⁵ До этого годовые / кумулятивные лимиты по инструментам Extended Credit Facility и Standby Credit Facility составляли 100/250% от квоты, а по Rapid Credit Facility — 25/100% от квоты.

на конец июля 2023 года [10. Р. 3]. Одновременно сократилось количество требований к получателям кредитов, при этом акцент был сделан на достижении долгосрочных целей развития в сочетании со стратегиями сокращения бедности и увеличении показателей экономического роста [11].

В результате, начиная с 2020 года, страны-заемщики отдавали приоритет использованию механизма быстрого кредитования вместо расширенного кредитования, как было ранее. За счет этого кредитный портфель PRGT за 2 последних года вырос более чем в 2 раза. На начало 2022 года объем выданных и непогашенных кредитов из средств PRGT составил порядка 15 млрд долл. [9. Р. 40].

Ряд независимых экспертов в целом положительно оценивают прогресс, достигнутый к настоящему времени МВФ в части помощи развивающимся государствам. Так, например, если в их отчетах о деятельности Фонда за период с 2004 по 2014 годы отмечалось недостаточное внимание персонала МВФ к страновой специфике и институциональному контексту развивающихся государств, что приводило к написанию рекомендаций «слишком общих и универсальных для всех» [12. Р. 11–16], то уже в отчете от 2018 г. констатировалось внедрение гибкого подхода при формировании программ [13. Р. 48].

Иные фонды и инструменты для помощи развивающимся странам. Наиболее сложной проблемой, с которой сталкиваются развивающиеся страны, является долговое бремя. С целью ее разрешения в середине 1990-х гг. для 39 государств была запущена Инициатива в отношении бедных стран с крупной задолженностью (*Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*). На последнюю отчетную дату — 15 марта 2016 года — кредиторы списали долги развивающимся странам на общую сумму 74,8 млрд долл., в том числе члены Парижского клуба — на 41,6 млрд долл. Долги перед МВФ в размере 6,4 млрд долл. были погашены путем перечисления соответствующей суммы из средств специального Трастового фонда для специальных операций по борьбе с бедностью и стимулирования экономического роста для бедных стран с крупной задолженностью (*Trust for Special Poverty and Growth Operations for the Heavily Indebted Poor Countries and Interim ECF Subsidy Operations*), сформированного за счет двусторонних взносов и ресурсов самого Фонда, главным образом инвестиционного дохода от продажи в 1999 году золота [14], на счета Генерального департамента МВФ.

Дополнительно в рамках Многосторонней инициативы по облегчению бремени задолженности (*Multilateral Debt Relief Initiative*) международные финансовые организации списали еще 41,6 млрд долл., включая МВФ — 3,7 млрд долл. [15. Р. 7] (рис. 3).

Из стран постсоветского пространства только Таджикистан мог претендовать на облегчение долгового бремени. Ему было списано 100,1 млн долл. долга и процентов по нему, в том числе 69 млн долл. долга перед МВФ [15. Р. 29].

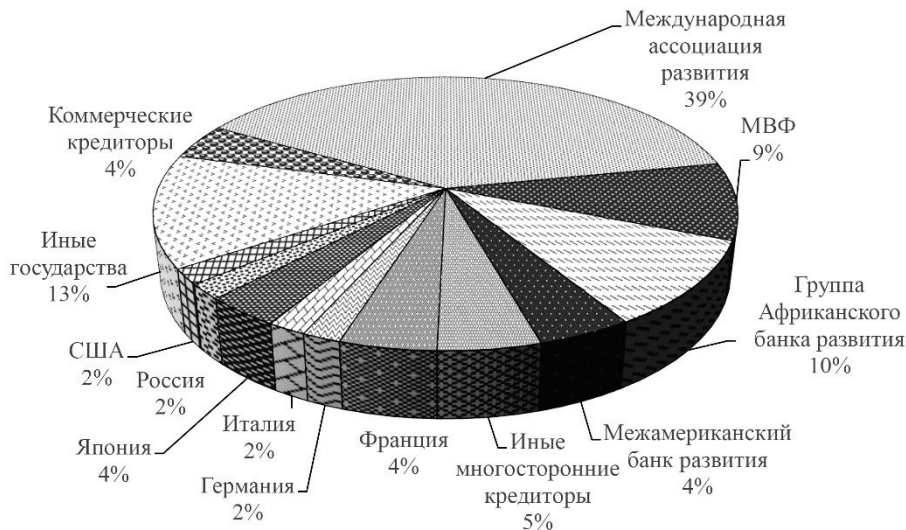


Рис. 3. Распределение затрат на участие в Инициативе в отношении бедных стран с крупной задолженностью и Многосторонней инициативе по облегчению бремени задолженности по основным кредиторам и группам стран (в млрд долл.)

Источник: составлено автором по данным совместного доклада МВФ и Международной ассоциации развития [15. Р. 6, 35].

Другие страны, столкнувшимися в конце 1990-х годов с резким ростом долговой нагрузки, но будучи кредитоспособными, рассчитывались по своим долгам самостоятельно, но не без помощи МВФ. В частности, Фондом совместно с другими международными организациями и ведущими развитыми странами реализована «Инициатива СНГ-7» (для Армении, Азербайджана, Грузии, Киргизии, Молдавии, Таджикистана и Узбекистана), в рамках которой кредиторами проанализированы ошибки при предоставлении финансирования постсоветским странам, пересмотрен подход к работе в регионе и оказано техническое содействие правительствам стран для улучшения управления государственными финансами. В итоге за 2001-2003 годы уровень государственного долга стран СНГ-7 был снижен до приемлемого. При этом рост ВВП указанных государств составил в среднем более 7%, что частично «компенсировало потери доходов, понесенные в первое десятилетие переходного периода, и способствовало сокращению бедности» [16. Р. 5]. В дальнейшем показатели государственного долга охваченных «Инициативой СНГ-7» стран поддерживался на уровне, не угрожающем финансовой стабильности государств (рис. 4).

В 2015 г. странами-членами МВФ был создан Фонд по локализации катастроф и оказанию чрезвычайной помощи (*Catastrophe Containment and Relief Trust (CCRT)*), предоставляющий гранты на облегчение долгового бремени странам, по-

страдавшим от стихийных бедствий или быстро распространяющихся заболеваний. Ресурсы, которыми располагает CCRT, небольшие, и на конец января 2022 г. составили 95,9 млн долл. [14. Р. 44]. За время функционирования фонда доноры внесли в него почти 1,4 млрд долл., из которых чуть более половины инвестировали государства-члены, остальное — МВФ [Ibid, Р. 54].

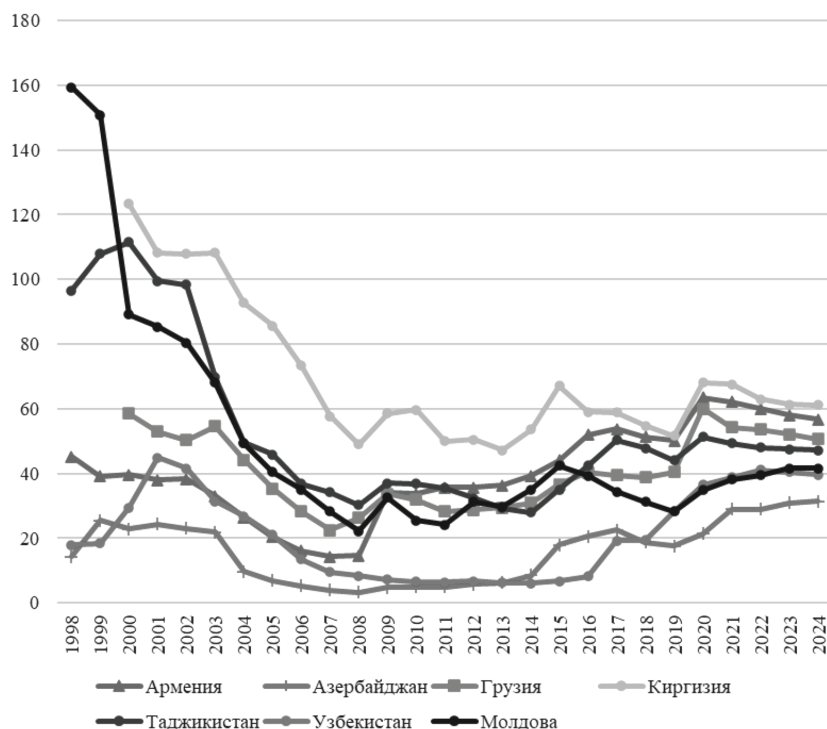


Рис. 4. Уровень государственного долга стран-участниц «Инициативы СНГ-7» (в % к ВВП)

Источник: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2021.

В период распространения пандемии COVID-19 и после нее (апрель 2020 г. — апрель 2022 г.) из ресурсов этого фонда было выделено 5 траншей общим объемом 959 млн долл. для облегчения обслуживания долга 29 государств. Основными бенефициарами данной инициативы стали страны Африканского континента, получившие около 85% средств (рис. 5). Таджикистан получил в совокупности 27,1 млн долл., а Киргизии — 12,4 млн долл. в рамках 4-го транша [9. Р. 55].

Работа перечисленных выше фондов, администрируемых МВФ, дополняется нефинансовым Инструментом помощи в проведении политики (*Policy Support Instrument (PSI)*), который используется для содействия странам с низким и средним уровнем ВВП на душу населения, находящимся в целом в стабильном макроэкономическом положении и нуждающимся в консультативной,

а не финансовой помощи МВФ. Также в апреле 2022 г. было объявлено о запуске платформы МВФ и Всемирного банка для консультирования бедных стран по вопросам финансирования мероприятий по нивелированию последствий изменения климата [17].

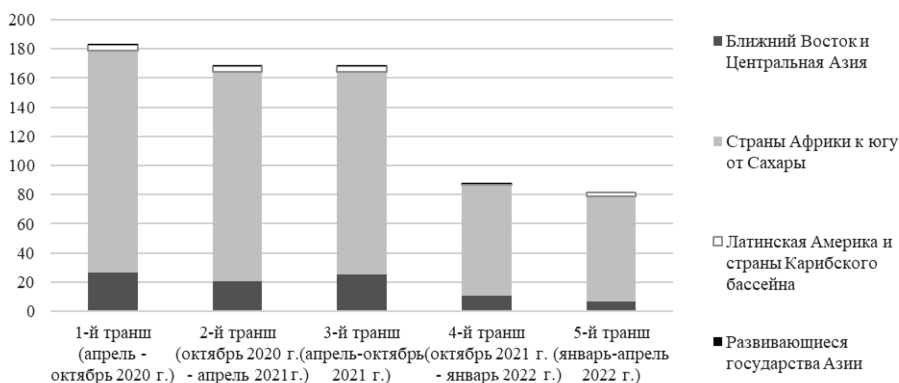


Рис. 5. Совокупная помощь по облегчению долгового бремени на 31 января 2022 года из средств Фонд по локализации катастроф и оказанию чрезвычайной помощи (млн СПЗ⁶)

Источник: составлено автором по данным отчетности МВФ [9. Р. 55]

Помимо поддержки развивающихся государств, Фонд работает над целевыми кросс-секторальными инструментами. Например, с начала 2010-х гг. экспертами МВФ вырабатываются решения для помощи странам, пережившим военный конфликт и (или) испытывающим внутривнутриполитические сложности, когда функционирующие в них институты по тем или иным причинам ослабевают, а правительства не обладают должной легитимностью⁷. В апреле 2022 г. была утверждена Стратегия поддержки «хрупких» государств и стран, пострадавших от конфликтов (*Strategy for Fragile and Conflict-Affected States*). По оценке экспертов МВФ, к таким странам можно отнести 1/5 часть членов Фонда (42 страны), включая Афганистан и Таджикистан. Особенностью при работе МВФ в таких странах станет требование обязательного обеспечения защиты всех социальных групп граждан при проведении реформ (макроэкономических корректировок), сглаживания неравенства и сокращения масштабов бедности. При этом темпы и сроки макроэкономической корректировки и структурных реформ при поддержке Фонда могут быть гибкими и должны согласовываться с политическим и социальным контекстом в стране [19].

⁶ На начало 2022 года курс специальных прав заимствования был равен 1,39 долл. США.

⁷ Для того, чтобы оценить масштаб указанной проблемы, приведем следующие цифры. Стоимость «типичного гражданского конфликта» для страны и ее соседей составляет около 64 млрд долл., а стоимость существования типичного нестабильного государства и потери его соседей за все время нестабильности оценивается примерно в 100 млрд долл. (подробнее см. Исследование П. Кольера [18]).

Судя по недавним исследованиям, реформы в МВФ, проводившиеся в 2010-х – 2020-х гг., дали положительный результат. Так, если в конце 1990-х гг. многие ученые акцентировали внимание на долгосрочных негативных последствиях поддерживаемых МВФ программ [20–23], то позже появились и положительные оценки деятельности института. В частности, Г. Берд и Д. Роулэндс обнаружили, что в странах с низким и средним уровнем дохода программы Фонда оказывают положительное влияние на экономический рост в течение двух лет после начала программы [24]. К. Мунссен, Я. Бал Гюндюз, К. Байк и Л. Калтани установили, что долгосрочная (5 лет и более) помощь МВФ способствовала стабилизации экономик некоторых развивающихся государств и поддержанию их устойчивости, особенно в случаях, когда обратившиеся за кредитами страны испытывали серьезные макроэкономические потрясения [25].

Взаимодействие МВФ с со странами Центральной Азии с высоким уровнем развития человеческого потенциала. В 1990-х годах МВФ активно кредитовал Россию и Украину, а с середины 2000-х по настоящее время – Украину и Белоруссию (рис. 6). Операции с другими государствами составляли небольшую долю в общем объеме выданных кредитов, а в Центральной Азии (за исключением Казахстана) и на Кавказе по большей части представляли собой финансирование из средств PRGT, включая займы в рамках SAF/ESAF.



Рис. 6. Объем выдаваемых МВФ странам бывшего Советского Союза заемных средств по годам (в млн СПЗ⁸)

Источник: составлено автором по материалам официального сайта МВФ.

⁸ На начало 2022 года курс специальных прав заимствования был равен 1,39 долл. США.

Среди бывших советских республик Туркменистан стал единственным государством, не обращавшимся к МВФ за финансовой помощью. В 1990-х годах руководство республики использовало Фонд в качестве переговорной площадки и третьей независимой стороны для взыскания с Украины, Грузии, Армении и Азербайджана долгов по оплате поставленного им газа [26. Р. 51]. Общая сумма претензий к странам-должникам на конец 1997 года составляла 1,3 млрд долл., и даже при условии реструктуризации ее было сложно истребовать без вмешательства Фонда [27]. Но взаимодействие Туркменистана с МВФ в последние годы сведено к минимуму, на официальном сайте Фонда не публикуются доклады и комментарии исполнительных директоров согласно статье IV Статей Соглашения МВФ, и даже перестали размещаться пресс-релизы с краткими отчетами персонала организации по итогам визитов в страну.

Тем временем, Казахстан поддерживает активный диалог с Фондом, видимо, поэтому Региональный центр МВФ для развития потенциала правительств государств Центральной Азии, Кавказа и Монголии, открывшийся в феврале 2021 года, расположен в г. Алматы [28]. Погасив в 2000 году свои обязательства перед МВФ за предыдущий период, республика более не обращалась за кредитами и пользуется только консультативной поддержкой Фонда, наращивая сотрудничество с многосторонними институтами развития.

Однако, некоторые займы Казахстана у многосторонних банков представляются сомнительными с точки зрения целей, на финансирование которых они направлялись. Так, для стабилизации экономики в 2015 году после резкого снижения мировых цен на энергоносители и в 2020 году вследствие распространения COVID-19, республика заимствовала средства у Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Азиатского банка развития (АБР) и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ). В первом случае МБРР и АБР выделили Казахстану по 1 млрд долл. в рамках финансирования государственного бюджета [29. Р. 2; 30]. Во втором случае АБР одолжил Правительству Республики Казахстан сумму, эквивалентную 1 млрд долл., а АБИИ – 750 млн долл. [31. Р. 17] Указанные средства перечислялись банками на счет республики одним траншем после выполнения рекомендаций финансовых институтов.

В итоговой оценке эффективности использования заемных средств МБРР эксперты отмечали, что в программный документ займа для Казахстана в качестве предварительного условия для одобрения операции были внесены мероприятия, предусматривающие изменения в структуре обменного курса и в денежно-кредитной политике – областях, которые обычно входят в мандат МВФ. При этом, документы, подготовленные для рассмотрения Исполнительным советом МБРР вопроса предоставления займа республике, не содержали обоснований отсутствия программ с Фондом [29. Р. 3–4].

Итоговая оценка использования кредита АБР в 2016 году включала критические замечания относительно уклонения руководства Казахстана от обязательных для такого типа займов консультаций с МВФ по вопросам макроэкономической стабилизации и отсутствия в документах для Совета директоров необходимого анализа обоснованности «реакции макроэкономического управления на характер потрясений» [32. Р. 3].

Помимо Туркменистана и Казахстана, согласно классификации ПРО-ООН, страной с высоким развитием человеческого потенциала является Узбекистан [33. Р. 122]. Однако разница в уровне доходов на душу населения двух первых из указанных государств и Узбекистана существенная: в 3,8 и 5 раз соответственно⁹. Поэтому, в отличие от Туркменистана и Казахстана, Узбекистан имеет право заимствовать средства как у МБРР, так и у Международной ассоциации развития (МАР).

С 1997 по 2016 год руководство Узбекистана в общении с экспертами МВФ пыталось маневрировать, обещая провести необходимые реформы для либерализации финансового сектора, но на деле продолжая проводить политику импортозамещающей индустриализации и применять административное регулирование экономики. Результатом такой политики стало снижение эффективности экономического роста в сокращении масштабов нищеты [34. Р. 20] и низкий уровень социального обеспечения граждан, включая качество образования и устаревание объектов критически важной инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства [35].

В середине 2010-х годов стало очевидно, что для преодоления данной проблемы в сжатые сроки руководству Узбекистана требуется льготная финансовая помощь иностранных кредиторов. Поэтому республика активизировала сотрудничество с бреттон-вудскими институтами, начав экономические реформы с либерализацией финансового сектора. Благодаря положительным заключениям МВФ относительно достижения республикой заявленных целей, институты Группы Всемирного банка – МБРР и МАР существенно нарастили свои кредитно-инвестиционные портфели в стране (Рис. 7 и 8), а в 2020 году МВФ предоставил Узбекистану кредит в сумме 255 млн долл. и помощь из средств PRGF в сумме 128 млн долл. [36], позволив стране избежать существенного снижения ВВП и сдержать инфляцию [37. Р.1].

Таким образом, странам Центральной Азии с высоким уровнем развития человеческого потенциала (Казахстан и Узбекистан) взаимодействие с МВФ позволяет привлекать финансирование многосторонних институтов, прежде всего Всемирного банка, при незначительных объемах заимствования у самого Фонда.

⁹ Рассчитано на основе данных Всемирного банка.

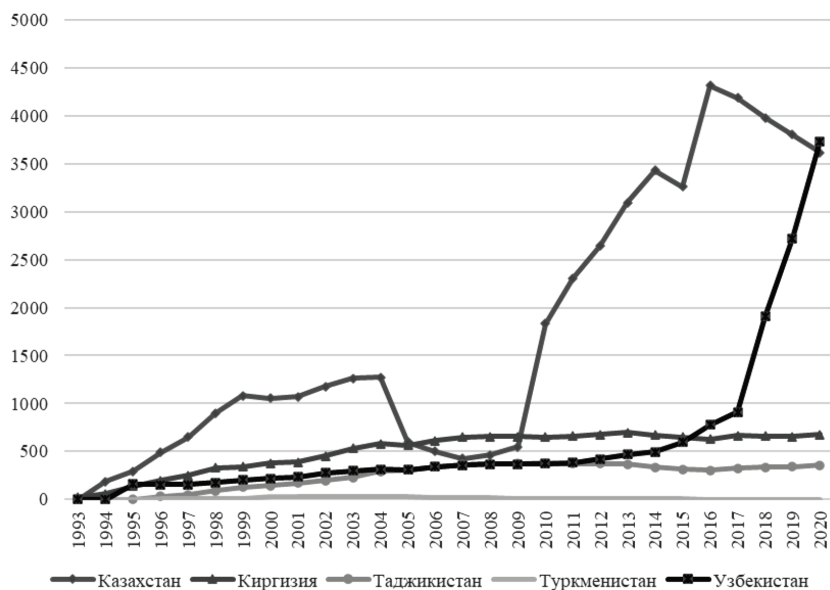


Рис. 7. Объем кредитно-инвестиционного портфеля МБРР в странах Центральной Азии

Источник: составлено автором на основе данных статистической базы Всемирного банка.

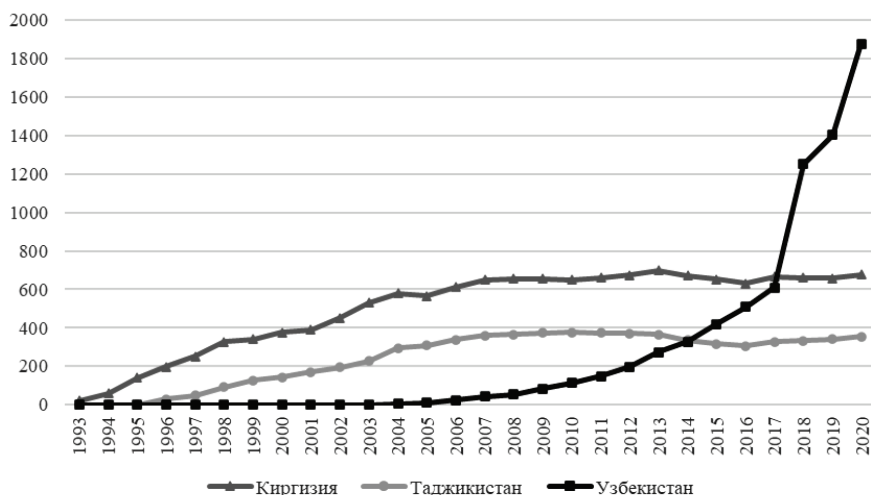
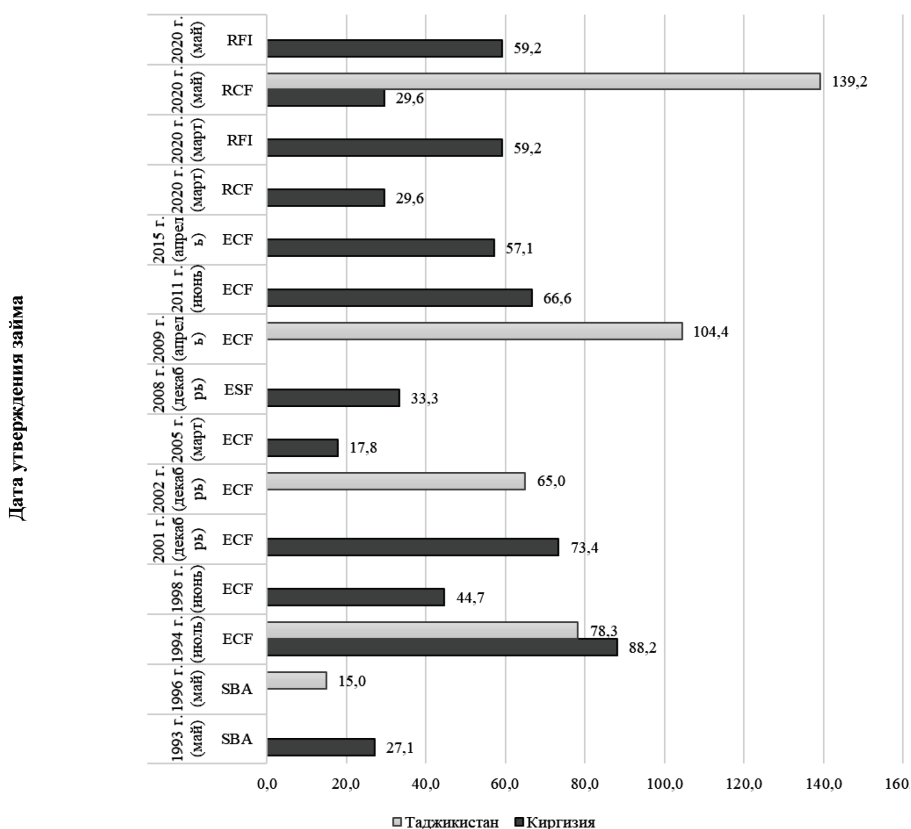


Рис. 8. Объем кредитно-инвестиционного портфеля МАР в странах Центральной Азии

Источник: составлено автором на основе данных статистической базы Всемирного банка.

Сотрудничество Фонда с бедными странами. Взаимодействие МВФ со странами Центральной Азии, где за чертой бедности проживает более четверти населения,



* На рисунке введены следующие обозначения: SBA = Standby Arrangement (резервное соглашение за счет средств Генерального Департамента); RFI = Rapid Financing Instrument (инструмент быстрого финансирования); RCF = Rapid Credit Facility (механизм быстрого кредитования); ESF = Exogenous Shock Facility (механизм для экзогенного шока); ECF = Extended Credit Facility (механизм расширенного кредитования); RCF = Rapid Credit Facility (механизм быстрого кредитования).

Рис. 9. Выданные Киргизии и Таджикистану кредиты за счет средств МВФ и PRGF (млн долл.)

Источник: составлено автором по данным МВФ [38, 39].

Киргизией и Таджикистаном¹⁰, строится по иной схеме, поскольку эти страны зависимы от финансовой поддержки Фонда. За 30 лет независимости Таджикистану было одобрено получение кредитов на сумму, эквивалентную 589 млн долл., включая 567 млн долл. из средств PRGT. Выбрано страной кредитов на сумму 558,6 млн долл. Для Киргизии Исполнительный совет Фонда в разные годы одобрил выделение кредитов на сумму, эквивалентную 913,5 млн долл., включая кредиты на

¹⁰ Согласно данным статистики Всемирного банка за 2020 год для Киргизии и за 2019 год для Таджикистана.

сумму 710,2 млн долл. из средств PRGT. Республикой выбрано средств в общем объеме на сумму 792,6 млн долл. (Рис. 9).

Сотрудничество Таджикистана с Фондом началось в конце 1990-х гг. — начале 2000-х гг., когда перед руководством страны стояла непростая задача восстановления экономики, разрушенной гражданской войной. Тогда МВФ совместно с Всемирным банком, а чуть позже и с АБР, опробовали схему комплексной координации реализуемых в Таджикистане программ в качестве эксперимента. За счет этого удалось достичь поставленной перед Фондом задачи по сокращению доли населения, живущего за чертой бедности: с 83% в 2001 году до 75% в 2006 году и до 60% к 2015 году [40. Р. 6]. Но необходимо учитывать, что более 20% населения республики в настоящее время проживает на грани попадания в разряд бедных, а показатель неравенства в доходах в ней остается одним из самых высоких (см. подробнее табл. 2). Однако определить, насколько на улучшение благосостояния населения Киргизии и Таджикистана повлияли программы МВФ, не представляется возможным ввиду вовлеченности в данный процесс множества акторов, хотя само руководство Фонда оценивает свою работу в республике, как «в целом историю успеха» [41. Р. 18].

Таблица 2

Показатели бедности населения в Киргизии и Таджикистана в сравнении с развивающимися государствами и государствами макрорегиона Европа и Центральная Азия

| | | Киргизия | Таджикистан | Развивающиеся государства | Европа и Центральная Азия |
|--|---------------------------------|----------|-------------|---------------------------|---------------------------|
| Многомерный индекс бедности | Год исследования | 2018 | 2017 | — | — |
| | Значение | 0,001 | 0,029 | 0,105 | 0,004 |
| Население, проживающее в многомерной бедности (%) | | 0 | 0,7 | 9,5 | 0,1 |
| Население, уязвимое к многомерной бедности (%) | | 5,2 | 20,1 | 15,2 | 3,2 |
| Вклад различных лишений в многомерную бедность (%) | Здравоохранение | 64,6 | 47,8 | 25,6 | 52,8 |
| | Образование | 17,9 | 26,5 | 29,7 | 24,8 |
| | Уровень жизни | 17,5 | 25,8 | 44,7 | 22,4 |
| Население, проживающее за чертой бедности (%) | За национальной чертой бедности | 20,1 | 26,3 | 20,2 | 9,8 |
| | На менее чем 1,9 долл. в день | 0,6 | 4,1 | 14,8 | 1,1 |

Источник: составлено автором на основе данных Программы развития ООН [42].

С середины 2000-х годов по настоящее время руководство Таджикистана обращалось за кредитами МВФ в исключительных случаях для стабилизации экономической ситуации после негативных внешних шоков. В кризисный 2020 год соотношение официальной помощи развитию, полученной республикой от МВФ, к средствам, переведенным другими организациями и странами, составило 24,5 к 75,5 (рис. 10), но в остальные годы этот коэффициент был ниже. Учитывая значительные суммы привлекаемой Правительством Республики Таджикистан официальной помощи развитию, для страны является важным ежегодное обследование экономики Таджикистана, проводимое в соответствии с требованиями статьи IV Статей Соглашения МВФ, и выводы, содержащиеся в нем, так как решения о предоставлении средств принимаются донорами на основании этих выводов.

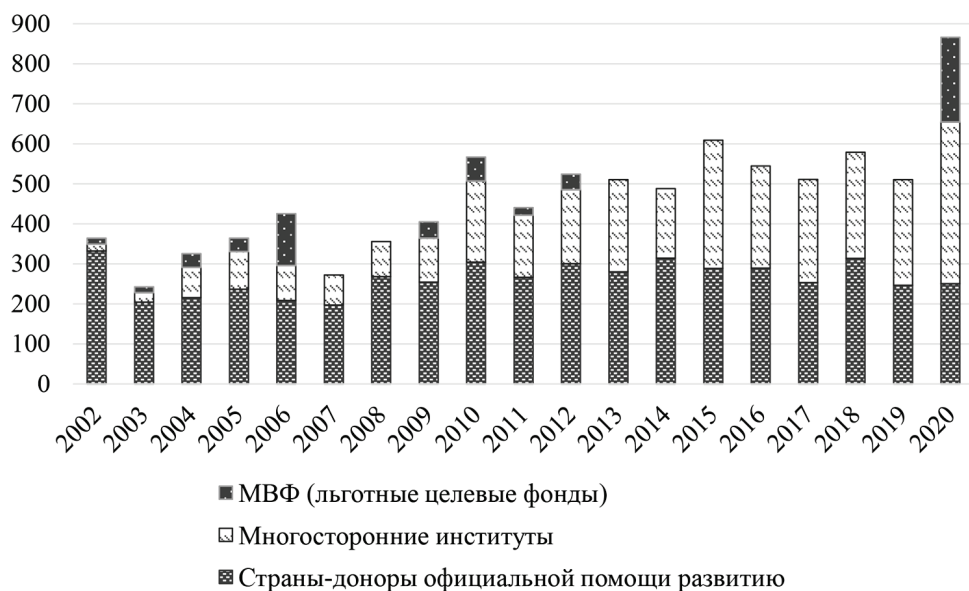


Рис. 10. Официальная помощь Таджикистану от государств-членов ОЭСР и многосторонних институтов (млн долл.)

Источник: составлено автором по данным Creditor Reporting System (CRS). URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>

В Киргизии в 2020 году соотношение официальной помощи развитию, полученной от МВФ, к средствам, переведенным другими организациями и странами, было равно 15,5 к 84,5 (рис. 11), но и объемы привлеченных средств донора были меньше, чем у Таджикистана.

Согласно данным ПРООН, за последнее время в Киргизии и Таджикистане наблюдается положительная динамика сокращения масштабов нищеты. Особенно заметен достигнутый Таджикистаном и Киргизией прогресс

в обеспечении населения жильем, питьевой водой, питанием и топливом для приготовления пищи (рис. 12 и 13).

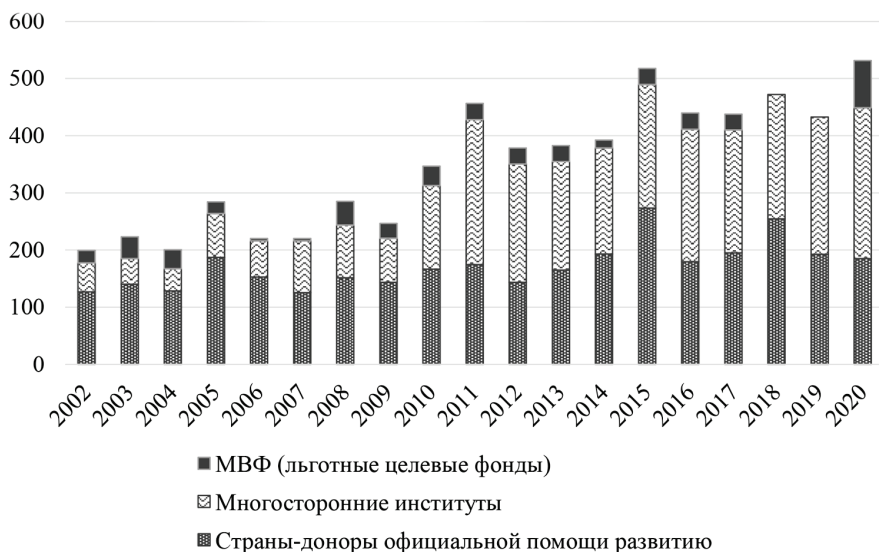


Рис. 11. Официальная помощь Киргизии от государств-членов ОЭСР и многосторонних институтов (млн долл.)

Источник: составлено автором по данным Creditor Reporting System (CRS). URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#>

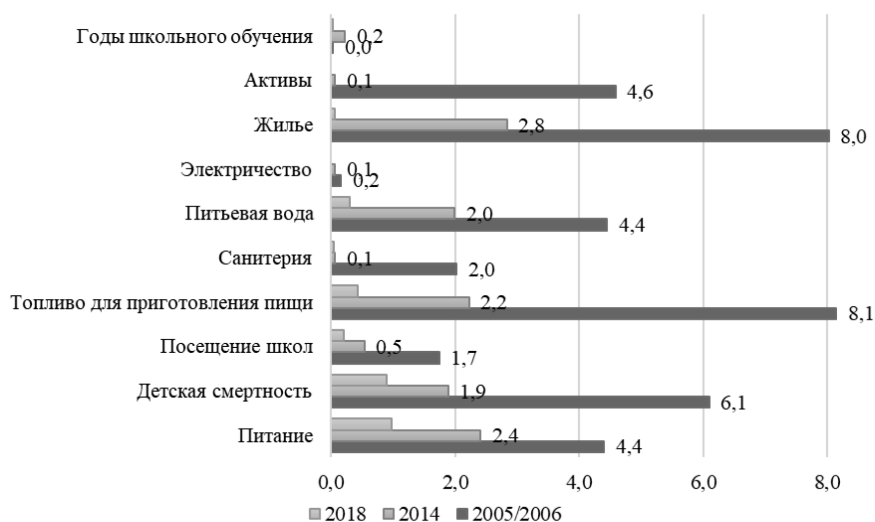


Рис. 12. Люди, которые в Киргизии являются многомерно бедными и обездоленными по каждому показателю (в % от населения страны)

Источник: составлено автором на основе данных Программы развития ООН [42].

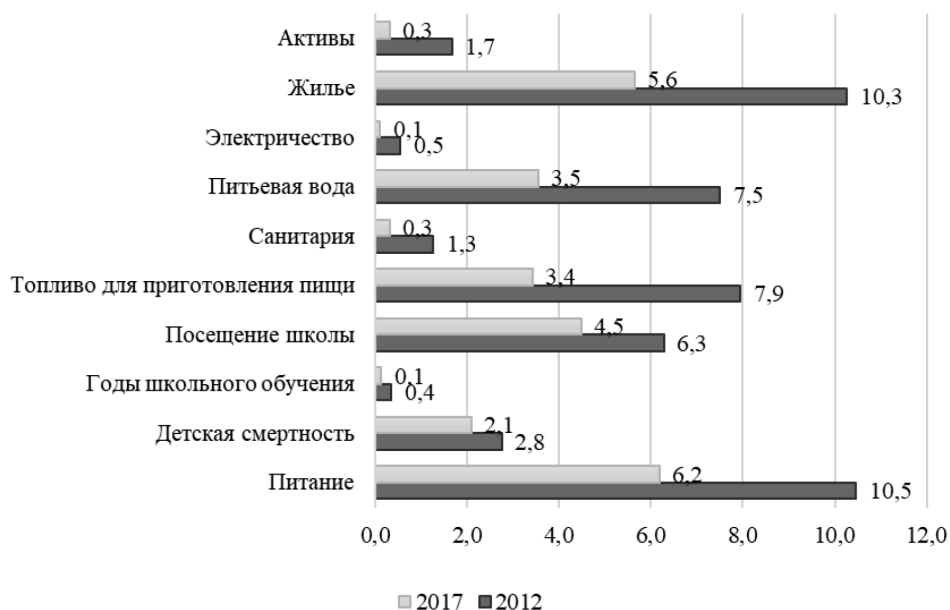


Рис. 13. Люди, которые в Таджикистане являются многомерно бедными и обездоленными по каждому показателю (в % от населения страны)

Источник: составлено автором на основе данных Программы развития ООН [42].

В ежегодных обзорах состояния экономики Киргизии отмечается, что существенные региональные различия в благосостоянии граждан сделали высокий уровень бедности «главной политической проблемой» [44. Р. 46], и одновременно признается, что поставленные задачи в части сокращения масштабов бедности не всегда выполняются в полном объеме, во многом из-за низкого, в сравнении с показателями сопоставимых государств, ежегодного прироста ВВП Киргизии [Ibid, Р. 39].

Как показывают многочисленные исследования, наиболее эффективно МВФ работает в странах, обладающих хорошим институциональным потенциалом (см., например, исследование Т. Прадхан, А. Дж. Аль-Садик [45]).

На начальном этапе (с 1993 по 2004 год) сотрудничества Киргизии с МВФ эксперты Фонда брали на себя ответственность за недостижение киргизским правительством целевых показателей программ, на реализацию которых республике выделялись займы, утверждая, что «не смогли в полной мере осознать сложность проблем, с которыми сталкиваются [страны] при экономических преобразованиях» [46, Р. 3]. Впоследствии (с 2005 по 2009 год) результативность программ МВФ вызвала у экспортов Фондов недоумение: с одной стороны, она оценивалась как удовлетворительная [47. Р. 7], а с другой стороны, тот факт, например, что даже после операций Парижского клуба по оказанию Киргизии помощи в 2002 и 2005 гг. внешний долг республики оставался высоким,

а его устойчивость была уязвима для потрясений [Ibid P. 11], вызывал у них определенные опасения. В настоящее время ответственность за ненадлежащую имплементацию программ возлагается в основном на Правительство Киргизской Республики. Показательным является пример с чрезвычайной помощью, полученной киргизскими властями в 2020 г. В соответствии с положениями Письма о намерениях в рамках RFI/RCF, которое послужило в качестве запроса на помощь и подписано должностными лицами республики, все контракты с указанием имен бенефициарных владельцев подлежали опубликованию. Но пересмотренный закон о закупках с требованием раскрытия информации о бенефициарных владельцах во всех государственных контрактах был принят Киргизией только в январе 2021 года, что сделало невозможным его применение к закупкам, осуществленным на средства кредита [Ibid. P. 16–17].

Таким образом, Фонд продолжает играть некоторую роль в стабилизации экономического положения стран в случае внешних и внутренних шоков, а также подталкивает Киргизию и Таджикистан к экономическому росту и развитию, но его потенциала недостаточно для сокращения масштабов бедности в центральноазиатских странах.

Литература

1. *Delyagin M.* Russia and the IMF: Thoughts Prompted by an Important Anniversary. Официальный сайт Международного дискуссионного клуба «Валдай». 01.06.2012. URL: https://valdaiclub.com/a/highlights/russia_and_the_imf_thoughts_prompted_by_an_important_anniversary_dbf/.
2. Memorandum to the Executive Board of the International Monetary Fund and the Board of Executive Directors of the World Bank March 30, 1989. IMF official web-site. URL: <https://www.imf.org/en/publications/selected-decisions/description?decision=sm%2F89%2F54>
3. IMF Financial Operations 2018. Washington, DC: International Monetary Fund. 2018.
4. *Boughton J.M.* Tearing Down Walls. The International Monetary Fund 1990-1999 // Washington, DC: International Monetary Fund, 2012.
5. *Gündüz Y.B., Ebeke Ch., Hacibedel B., Kaltani L., Kehayova V., Lane Ch., Mumssen Ch., Mwase Nk., Thornton J.* The Economic Impact of IMF-Supported Programs in Low-Income Countries. International Monetary Fund (Occasional Paper № 22). 2013.
6. *Easterly W.* The effect of IMF and World Bank programs on poverty // World Bank. October 31, 2000.
7. The IMF's Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF): Is It Working? Официальный сайт МВФ. September 1999. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/esaf/exr/>.
8. IMF. Fund Conditionality—a Provisional Update. Washington, DC: International Monetary Fund. 2004.
9. Quarterly Report on IMF Finances (for the Quarter Ended January 31, 2022). Washington, DC: International Monetary Fund, 2022.
10. Fund Concessional Financial Support for Low-Income Countries—Responding to the Pandemic (Staff Report). Washington, DC: International Monetary Fund, 2021.
11. *Cabrillac Br., Jacolin L.* L'évolution des facilités du FMI pour les pays pauvres. Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Note brève n°227), 2022. URL:

- <https://ferdi.fr/dl/df-92gyNhFZmrt6vLHWxbe5HRJ6/ferdi-b227-l-evolution-des-facilites-du-fmi-pour-les-pays-pauvres.pdf>
12. Recurring Issues from a Decade of Evaluation. Lessons for the IMF. Washington, DC: International Monetary Fund, 2004.
 13. 2018 Review of Program Design and Conditionality (Staff Report). Washington, DC: International Monetary Fund, 2019.
 14. Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. IMF official web-site. March 23, 2021 URL: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>
 15. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) - Statistical Update. Prepared by the staffs of the International Development Association (IDA) and the International Monetary Fund (IMF). March 15, 2016. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/123261467999692988/pdf/104810-BR-SecM2016-0137-IDA-SecM2016-0082-Box394885B-OUO-9.pdf>
 16. Recent Policies and Performance of the Low-Income CIS Countries. An Update of the CIS-7 Initiative. Prepared jointly by the Europe and Central Asia Region of the World Bank and the Middle East and Central Asia Department of the IMF (In consultation with the staffs of the Asian Development Bank and the European Bank for Reconstruction and Development). IMF official web-site. April 23, 2004. URL; <https://www.imf.org/external/np/oth/042304.pdf>
 17. *Shalal A.* World Bank, IMF Eye Ways To Link Debt Relief To Climate Change Spending. Reuters. April 8, 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.reuters.com/business/environment/exclusive-world-bank-imf-eye-ways-link-debt-relief-climate-change-spending-2021-04-07/> (дата обращения: 17.05.2022).
 18. *Collier P.* The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It. New York: Oxford University Press, 2007.
 19. IMF Strategy For Fragile And Conflict-Affected States (FCS). Washington, DC: International Monetary Fund, 2022.
 20. *Bird G.* IMF programs: Do they work? Can they be made to work better? // World Development. 2001. Vol. 29(11). PP. 1849–1865.
 21. *Bird G., Rowlands D.* Political economy influences within the life-cycle of IMF programs. // The World Economy. 2003. Vol. 26(9). PP. 1255–1278.
 22. *Hutchinson M.* A cure worse than the disease? Currency crises and the output costs of IMF-supported stabilization programs. NBER Working Paper No. 8305, 2001.
 23. *Bordo M.D., Schwartz A.J.* Measuring real economic effects of bailouts: historical perspectives on how countries in financial distress have fared with and without bailouts // Carnegie-Rochester Conference on Public Policy. 2000. Vol. 53. PP. 81–167.
 24. *Stiglitz J.* What I learned at the world economic crisis // The New Republic. 2000. April 17. PP. 56–61.
 25. *Bird G., Rowlands D.* The Effect of IMF Programs on Economic Growth in Low Income Countries: An Empirical Analysis // Journal of Development Economics. 2017. Vol. 53(12). PP. 2179–2196.
 26. Turkmenistan: Recent Economic Developments. IMF Staff Country Report # 98/81. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998.
 27. Statement by the Hon. Yolly A. Gurbanmuradov, Governor of the Fund for Turkmenistan, at the Joint Annual Discussion. Board of Governors, 1998 Annual Meeting. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998. URL: <https://www.imf.org/external/am/1998/speeches/pr13tme.pdf>

28. IMF Launches New Regional Center in Kazakhstan / Business Turkmenistan, 02.02.2021. URL: <https://business.com.tm/post/6619/imf-launches-new-regional-center-in-kazakhstan>
29. Implementation Completion Report Review (Report Number: ICRR0021015). Independent Evaluation Group (IEG). Kazakhstan Programmatic DPO(P154702). URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/212611528407090438/pdf/Kazakhstan-Kazakhstan-Programmatic-DPO.pdf>
30. Kazakhstan: Countercyclical Support. Sovereign Project № 49083-001.ADB official web-site. URL: <https://www.adb.org/projects/49083-001/main>
31. Proposed Countercyclical Support Facility Loans Republic of Kazakhstan: COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program. Report and Recommendation of the President to the Board of Directors. ADB official web-site, June 2020. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/54188/54188-001-rrp-en.pdf>
32. Kazakhstan: Countercyclical Support. Completion Report. Number: 49083-001. ADB official web-site, September 2017. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/49083/49083-001-pcr-en.pdf>
33. 2022 UNDP Special Report. New threats to human security in the Anthropocene. Demanding greater solidarity. URL: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/sr2022pdf.pdf>
34. Toward a Prosperous and Inclusive Future. The Second Systematic Country Diagnostic for Uzbekistan. World Bank Group, April 2022. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/933471650320792872/pdf/Toward-a-Prosperous-and-Inclusive-Future-The-Second-Systematic-Country-Diagnostic-for-Uzbekistan.pdf>
35. ADB Country Partnership Strategy. Uzbekistan, 2019–2023 —Supporting Economic Transformation. ADB official web-site, May 2019. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/510251/cps-uzb-2019-2023.pdf>
36. IMF Executive Board Approves a US\$375 Million Disbursement to the Republic of Uzbekistan to Address the Impact of the COVID-19 Crisis. IMF official web-site. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/18/pr20220-uzbekistan-imf-executive-board-approves-us-375m-disbursement-address-impact-covid19>
37. Republic of Uzbekistan. 2022 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Uzbekistan. Washington, DC: International Monetary Fund, 2022.
38. Tajikistan, Republic of: History of Lending Commitments as of March 31, 2022. IMF official web-site. URL: <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=925&date1key=2022-03-31>
39. Kyrgyz Republic: History of Lending Commitments as of March 31, 2022. IMF official web-site. URL: <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=565&date1key=2022-03-31>
40. Republic of Tajikistan: Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process and Arrangements Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). Independent Evaluation Office International Monetary Fund Operations and Evaluation Department World Bank, July 6, 2004.
41. Republic of Tajikistan—Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement (IMF Country Report No. 06/63). Washington, DC: International Monetary Fund, 2006.
42. Multidimensional Poverty Index 2020 statistical data tables 1 and 2. URL: <https://hdr.undp.org/en/2020-MPI>
43. Kyrgyzstan. Human Development Report 2020. The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene. URL: <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/KGZ.pdf>

44. Kyrgyz Republic: 2021 Article IV Consultation—Press Release; And Staff Report (IMF Country Report No. 21/174). Washington, DC: International Monetary Fund, 2022.
45. *Pradhan T., Al-Sadiq A.J.* IMF-Supported Programs and Income Convergence in Low-Income Countries. International Monetary Fund Working Paper No. 18/284. 2018.
46. Kyrgyz Republic—Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement (IMF Country Report No. 05/32). Washington, DC: International Monetary Fund, 2005.
47. Kyrgyz Republic Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement. Washington, DC: International Monetary Fund, 2011.

Ekaterina Romanchuk (e-mail: kate.romanchuk@ya.ru)

Postgraduate Student, Junior Researcher,

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (RAS)

(Moscow, Russia)

IMF COOPERATION WITH DEVELOPING COUNTRIES: THE EXPERIENCE OF CENTRAL ASIA

In recent decades, there have been significant changes in the set of tools used by the International Monetary Fund (IMF, Fund) when working in countries with low per capita income. Based on the analysis of the experience of the IMF's cooperation with Central Asian states, it is shown that poor countries (Kyrgyzstan and Tajikistan) are mainly seeking financial assistance from the Fund, while more developed countries (Kazakhstan and Uzbekistan) cooperate with the IMF through advisory assistance, attracting loans from multilateral development institutions.

Keywords: IMF, Trust Fund for Poverty Reduction and Economic Growth, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan.

DOI: 10.31857/S020736760023434-6