



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
8 August 2016
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

Шестдесят третья исполнительная сессия

Женева, 27–29 сентября 2016 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**Экономическое развитие в Африке:
динамика задолженности и финансирование
развития в Африке**

Общий обзор

Резюме

Африка имеет серьезные устремления в области развития в более широком контексте глобальной и континентальной повестки дня экономического развития. Это требует значительных финансовых ресурсов в тот момент, когда меняется глобальный ландшафт финансирования развития, в котором модель ориентации на официальную помощь развитию и удовлетворение оставшихся финансовых потребностей с помощью внешней задолженности сменяется системой, в которой большее внимание уделяется мобилизации внутренних ресурсов.

В «Докладе об экономическом развитии в Африке за 2016 год», вышедшем с подзаголовком «Динамика задолженности и финансирование развития в Африке», рассматриваются некоторые из ключевых вопросов политики, связанных с внутренней и внешней задолженностью Африки, и представлены ориентиры политического характера, призванные найти необходимое тонкое равновесие между альтернативами финансирования развития и устойчивостью совокупного долга. В докладе анализируется внешний долг Африки и все более широкое использование внутреннего долга в некоторых африканских странах для финансирования развития, а также рассматриваются дополнительные варианты финансирования и то, как они соотносятся с задолженностью. В докладе представлены актуальные и конкретные политические рекомендации, которые касаются той роли, которую африканские правительства, внешние партнеры и международное сообщество могут сыграть для обеспечения сохранения устойчивости государственного долга Африки.

GE.16-13694 (R) 060916 070916



* 1 6 1 3 6 9 4 *

Просьба отправить на вторичную переработку



I. Введение

1. Африка имеет серьезные устремления в области развития в более широком контексте глобальной и континентальной повестки дня экономического развития. Это требует значительных финансовых ресурсов в тот момент, когда меняется глобальный ландшафт финансирования развития, в котором модель ориентации на официальную помощь развитию и удовлетворение оставшихся финансовых потребностей с помощью внешней задолженности сменяется системой, в которой большее внимание уделяется мобилизации внутренних ресурсов. В «Докладе об экономическом развитии в Африке за 2016 год» рассматриваются некоторые ключевые вопросы политики, связанные с внутренней и внешней задолженностью Африки, и представлены ориентиры политического характера, призванные найти необходимое тонкое равновесие между альтернативами финансирования развития и устойчивостью совокупного долга. В докладе анализируется внешний долг Африки и все более широкое использование внутреннего долга в некоторых африканских странах для финансирования развития, а также рассматриваются дополнительные варианты финансирования и то, как они соотносятся с задолженностью.

2. После списания в последние два десятилетия части задолженности в рамках Инициативы для бедных стран с высокой задолженностью и Многосторонней инициативы по облегчению бремени задолженности в последние годы внешняя задолженность ряда африканских стран резко возросла, вызывая беспокойство директивных органов, аналитиков и многосторонних финансовых учреждений. Хотя показатели внешней задолженности Африки в настоящее время поддаются контролю, их быстрый рост в ряде стран вызывает обеспокоенность и требует действий для того, чтобы избежать повторения африканского долгового кризиса конца 1980–1990-х годов. В 2011–2013 годах среднегодовая накопленная внешняя задолженность Африки составляла 443 млрд. долл. (22,0% валового национального дохода (ВНД)). В 2011–2013 годах происходил быстрый рост внешней задолженности Африки – в среднем на 10,2% в год по сравнению с 7,8% в год в 2006–2009 годах. Рост задолженности ряда африканских стран можно объяснить тем, что в настоящее время они имеют более широкий доступ к международным финансовым рынкам, поскольку в течение последнего десятилетия Африка демонстрировала высокий уровень экономического роста. В этой связи инвесторы стремятся к получению более высокой доходности и нормы прибыли в свете предполагаемого риска инвестирования в Африку (с учетом низкой доходности активов инвестиций в развитых странах). Подъем других развивающихся стран, особенно Бразилии, Индии, Китая, Российской Федерации и Южной Африки, или стран БРИКС, также открывает новые источники внешнего финансирования, которыми могут воспользоваться африканские страны, зачастую без навязывания им политических условий. Некоторые африканские страны успешно выпустили с середины 2000-х годов суверенные облигации. Однако риски, связанные с экспортерами сырьевых товаров, растут с 2012 года, и их расходы на привлечение заемных средств резко возросли.

3. Размер и темпы роста внешней задолженности Африки также имеют последствия для устойчивого развития. Некоторые правительства в настоящее время привлекают частные кредиты, в отличие от предыдущих лет, когда они привлекали главным образом официальные займы на льготных условиях. Некоторые африканские страны привлекли синдицированные займы, а другие – вы-

пустили еврооблигации. Кроме того, в Африке также растет задолженность частного сектора. Например, крупные корпоративные облигационные займы были выпущены в Нигерии и Южной Африке. Поскольку эти облигации номинированы в иностранной валюте, страны становятся восприимчивыми к валютным рискам. Кроме того, долг частного сектора может стать государственным долгом, если возникнет необходимость в санации для предотвращения краха финансовой системы в условиях, когда частные заемщики не смогут выполнять свои долговые обязательства.

4. Кроме того, (нелюбимое) заимствование у частных кредиторов связано с теми сложностями, что переоформить долг обычно сложнее, когда страна не в состоянии обслуживать его, и переоформление долга обходится очень дорого. Хотя эта динамика характерна не для одних только частных кредиторов, привлекающим частные кредиты африканским странам также могут предъявляться судебные иски фондов-стервятников и претензии в рамках инвестиционного арбитража. Поэтому правительствам африканских стран необходимо пристально следить за меняющимися характеристиками задолженности и принимать превентивные меры, чтобы избежать потенциального кризиса задолженности.

5. Важные изменения произошли также в области внутреннего долга и на долговых рынках. До недавнего времени в литературе о динамике суверенных заимствований и задолженности во многом игнорировала ту роль, которую в финансировании развития в Африке может сыграть внутренний долг, и была посвящена почти одной только внешней задолженности. Однако в последние годы ряд стран региона при наращивании своих чистых заимствований все активнее обращаются к внутренним источникам, начав проводить при активной поддержке международных финансовых учреждений и других международных организаций политику, направленную на развитие внутренних рынков долговых обязательств. В будущем внутренние заимствования вероятно будут играть все более важную роль, поскольку устойчивый рост производительности труда в большой группе африканских стран ведет к росту сбережений в этих странах и расширяет возможности финансирования развития за счет внутренних ресурсов. Он также будет иметь важное значение для стран, помогая им найти способы эффективного использования дополнительной ликвидности национальных финансовых учреждений, которого не всегда удавалось достичь место в прошлом.

6. Одновременно со все более важной ролью внутреннего долга страны будут сталкиваться с новыми рисками, связанными с продолжающимся ростом числа кредиторов и появлением все новых долговых инструментов. Из-за его размеров и стремительного роста внутреннего долга, его рассмотрение будет играть важную роль при оценке приемлемого уровня государственного долга. К числу других проблем внутреннего долга относится следующее: расширение заимствований государственного сектора на внутренних рынках может вытеснить инвестиции частного сектора из-за неемкости финансовых рынков и низкого уровня внутренних сбережений в большинстве стран региона (хотя институциональные сбережения были выше), а также того, что заимствование на внутреннем рынке часто воспринимается как несовместимое с перспективами достижения и сохранения устойчивости государственного долга. Финансовая либерализация и соответствующие реформы, проведенные с середины 1980-х годов, привели к увеличению внутренних процентных ставок. Как следствие, существуют опасения того, что внутреннее заимствование может создать в экономике африканских стран элементы макроэкономической нестабильности и что на высокие процентные выплаты может уходить значительная часть государственных доходов, что уменьшит ту их сумму, которая может быть исполь-

зована для поддержки неимущих и стимулирования роста¹. Это имеет существенные последствия для женщин и детей, которые зачастую несут основное бремя значительного сокращения расходов на социальные нужды.

7. В свете того что в 1990-х годах большинство африканских стран имели относительно легкий доступ к внешнему финансированию в виде льготных кредитов и безвозмездной помощи, государства, как правило, избегали, казалось бы, дорогого внутреннего заимствования. Несмотря на долгую историю высокого бюджетного дефицита и растущую потребность развития и структурных инвестиций, рынки облигаций Африки во многом остаются слаборазвитыми, главным образом из-за проблем доверия. Только в последние годы некоторые страны предприняли значительные усилия по развитию своих внутренних рынков ссудного капитала, начав их все более активное использование для финансирования развития. Это приобрело возросшее значение по пяти причинам.

8. Во-первых, в 2015 году принятие двух важных резолюций Организации Объединенных Наций, одобренных мировыми лидерами, стало важной вехой в выработке международной повестки дня развития на предстоящие годы. Повестка дня устойчивого развития до 2030 года устанавливает Цели устойчивого развития, которых страны стремятся достичь в ближайшие 15 лет, и Аддис-Абебская программа действий (A/RES/69/313), итоговый документ третьей Международной конференции по финансированию развития, состоявшейся в июле 2015 года в Аддис-Абебе, устанавливает повестку дня и практические средства финансирования в целях развития. Обе резолюции содержат взаимосвязанные цели и обязательства в области устойчивого финансирования развития, которые оказывают влияние на развитие Африки. Эти резолюции отражают переход от упора на финансирование глобального развития на основе модели, центральное место в которой занимает официальная помощь развитию, к новой глобальной системе, в которой большее значение имеют внутренние источники финансирования, при сохранении государственных финансов в качестве фундаментальной основы достижения целей устойчивого развития. Это создает серьезные задачи финансирования для правительств африканских стран; по оценкам из различных источников, необходимые инвестиции для финансирования достижения Целей в Африке могут составить от 600 млрд. долл. до 1,2 трлн. долл. в год². Бюджетные ресурсы государств Африки недостаточны для мобилизации таких инвестиций, и свою часть бремени необходимо принять партнерам по развитию.

9. Во-вторых, уже нельзя предполагать, что внешняя помощь, будь то займы на льготных условиях или безвозмездная помощь, в обозримом будущем будет по-прежнему играть ключевую роль в финансировании мероприятий по борьбе

¹ SMA Abbas, JE Christensen (2007), The Role of domestic debt markets in economic growth: An empirical investigation for low-income countries and emerging markets, International Monetary Fund (IMF) Working Paper No. 07/127.

² Z Chinzana, A Kedir and D Sandjong, 2015, Growth and development finance required for achieving Sustainable Development Goals in Africa, доклад, представленный на Африканской экономической конференции, Киншаса, 2–4 ноября, имеется по адресу afdb.org/uploads/tx_llaftdbpapers/Growth_and_Development_Finance_Required_for_Achieving_Sustainable_Development_Goals_SDGs_in_Africa.pdf (ссылка проверена 13 апреля 2016 года); G Schmidt-Traub, 2015, Investment needs to achieve the Sustainable Development Goals – understanding the billions and trillions, Sustainable Development Solutions Network Working Paper, version 2; UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (United Nations publication, Sales No. E.14. II.D.1, New York and Geneva).

с бедностью и достижению Целей устойчивого развития и программ ускорения роста. В условиях повторяющихся глобальных финансовых кризисов и более жесткой бюджетной экономии возникли опасения, что может усилиться нехватка средств традиционных доноров, поэтому формирование достаточно ликвидных внутренних облигационных рынков становится все более безальтернативным. Проблемы развития также претерпели изменения, когда сообщество доноров стало уделять все больше внимания (и таким образом выделять все больше ресурсов) для решения таких проблем, как изменение климата и предотвращение стихийных бедствий, которые не занимали видного места в повестке дня развития десять лет назад³.

10. В-третьих, в последнее время некоторые африканские страны перешли в категорию стран со средним уровнем дохода⁴. Поэтому льготное финансирование по линии льготных механизмов многосторонних банков развития, скорее всего, будет в будущем свернуто, поскольку партнеры по развитию выделяют больше бюджетных ресурсов для более бедных и более уязвимых стран. Другими словами, переход в категорию стран со средним уровнем дохода означает, что финансирование становится все более дорогим для таких государств, которые должны в большей мере ориентироваться на использование нельготных или менее льготных государственных и частных источников финансирования.

11. В-четвертых, поскольку многие африканские страны зависят от сырья, устойчивость внешней задолженности также испытывает воздействие циклов бумов и спадов международных сырьевых рынков и соответствующего сжатия бюджетных средств, когда страны сталкиваются с падением ожидаемых поступлений. Нынешнее падение цен служит подтверждением этого. Очевидное прекращение повышательной фазы суперцикла сырьевых цен привело к снижению доходов от экспорта сырьевых товаров в Африке. Короче говоря, Африка должна быть менее зависима от неустойчивых сырьевых рынков.

12. В-пятых, перспективы мировой экономики остаются безрадостными, поскольку бюджетный аскетизм вызвал замедление роста в еврозоне. Активность в обрабатывающей промышленности и торговли также остаются вялыми во всем мире, и в более общем плане подавленный уровень глобального спроса и инвестиций может негативно влиять на перспективы развития Африки.

13. На этом фоне Африке необходимо критически оценить свои возможности решения масштабных задач развития с учетом своих потребностей в финансировании развития. Это потребует удвоения усилий по использованию возможных и нетрадиционных источников финансирования, в том числе из частного сектора, например в рамках государственно-частных партнерств, а также ограничения роста задолженности. Африке и ее партнерам также необходимо пересмотреть существующие концепции устойчивости задолженности. Устойчивость долга имеет для Африки решающее значение в свете поставленных задач по осуществлению Аддис-Абебской программы действий, достижению Целей устойчивого развития и по устойчивому преобразованию континента. В следующем разделе резюмируются некоторые из основных выводов, главных идей и политических рекомендаций, вытекающих из Доклада об экономическом развитии в Африке за 2016 год.

³ United Nations Economic Commission for Africa, 2015, Africa Regional Report on the Sustainable Development Goals, Addis Ababa.

⁴ World Bank, 2016, *Global Economic Prospects – Spillovers amid Weak Growth*, Washington, D.C.

II. Основные выводы

Африка сталкивается с серьезными задачами по удовлетворению своих потребностей в финансировании развития за счет государственных бюджетных ресурсов

14. С учетом сложности проблем развития Африки, масштабов ее потребностей в финансировании развития и ограниченности ее производственного потенциала африканским странам необходимо использовать все возможные источники финансирования. Предполагается, что финансирование мероприятий по достижению Целей устойчивого развития в Африке может потребовать инвестиций в размере от 600 млрд. долл. до 1,2 трлн. долл. в год⁵. Одни только расходы на инфраструктуру составят 93 млрд. долл., при том что Африка сможет мобилизовать только половину этой суммы. Долг, как внутренний, так и внешний, а также другие дополнительные источники нельзя исключать из списка вариантов политики финансирования развития Африки. Таким образом, привлечение заемных средств, направляемых на инвестиции, связанные с Целями устойчивого развития, заслуживает более гибкого подхода. Однако уязвимость Африки для быстро меняющихся внешних условий, включая волатильность сырьевых рынков и нестабильность международных финансовых рынков, влечет за собой большую, чем необходимо, проблематичность этого инструмента финансирования.

Внешняя задолженность в Африке демонстрирует рост и связана главным образом с сокращением экспортных поступлений и замедлением экономического роста

15. Структура, сроки и условия такой задолженности меняются при росте процентных ставок и снижении доли льготных займов в общем объеме задолженности. Таким образом, структура задолженности имеет отношение к задолженности. В 2011–2013 годах внешняя задолженность составила в среднем 443 млрд. долл., по сравнению с 303 млрд. долл. в 2006–2009 годах. Снизилось отношение внешнего долга к ВНД, составляющее в большинстве африканских стран менее 40%. При том что совокупный объем внешней задолженности снижался со 107% ВНД в 2000 году, несколько африканских стран демонстрировали тенденцию его роста. Однако эти общие тенденции абсолютных показателей скрывают быстрый рост уровня внешней задолженности в ряде африканских стран в последние годы. С 2006 года внешняя задолженность быстро росла, в среднем 10,2% в год в 2011–2013 годах, по сравнению с 7,8% в 2006–2009 годах. Основные факторы такого накопления долга связаны с ростом дефицита по текущим операциям и замедлением экономического роста.

Происходит изменение состава, сроков и условий внешней задолженности Африки

16. Во-первых, с 2005–2007 годов по 2011–2013 годы доля льготного финансирования сократилась в двух третях бедных африканских стран с высокой задолженностью. Во-вторых, с 2005 года произошло существенное сокращение средних сроков погашения и льготных периодов по вновь привлеченным этими странами займам. Средняя ставка процента по их новым займам также возросла, хотя остается ниже среднего показателя по бедным странам Африки, не имеющим высокой задолженности, а также по странам с низким доходом.

⁵ Chinzana et al., 2015; Schmidt-Traub, 2015; UNCTAD, 2014.

В-третьих, государственный и гарантированный государством долг по отношению к частным кредиторам не только вырос как в бедных странах с высокой задолженностью, так и в бедных странах без высокого долга, но и становится все более диверсифицированным. Снижение доли льготной задолженности, рост процентных ставок, сокращение сроков погашения и льготных периодов, скорее всего, вызовут увеличение бремени задолженности африканских стран.

17. Совместный Механизм обеспечения устойчивости долга стран с низким доходом Всемирного банка–МВФ призван помочь странам с низким доходом привлечь приемлемого уровня вновь привлеченных ими средств в виде официальных займов на льготных условиях. Основная причина создания такого механизма – необходимость оценки устойчивости долга для предотвращения рисков, связанных с долговым дистрессом. Нынешний механизм необходимо пересмотреть, чтобы дать странам с низким доходом возможность отойти от сценария низкой задолженности и медленного роста, и его анализ устойчивости долга должен также учитывать внутренний долг. Поддержание приемлемого уровня внешней задолженности – важная задача для африканских стран в их усилиях по финансированию национальных стратегий развития и в контексте Повестки дня устойчивого развития до 2030 года.

Внутренний долг Африки постепенно растет и во все большей степени состоит из обращающегося долга

18. Внутренний долг в Африке постепенно растет и во все большей степени состоит из обращающегося долга. Внутренние рынки капитала углубляются по мере роста интереса международных инвесторов. Возрастание опоры на внутренние ресурсы может предоставить странам большее поле маневра при осуществлении ими своих приоритетов развития, поскольку финансирование на основе официальной помощи развитию часто увязывается с политическими условиями. Однако по мере возрастания роли внутренней задолженности страны могут столкнуться с новыми рисками в силу дальнейшего расширения круга кредиторов и долговых инструментов. Стилизованные факты, вытекающие из результатов анализа пяти тематических исследований, показывают постепенное увеличение внутреннего долга со в среднем 11% валового внутреннего продукта (ВВП) в 1995 году до 17% ВВП в 2014 году. Кроме того, в большинстве стран правительство все шире решает задачи финансирования, привлекая обращающиеся долговые инструменты, в отличие от не обращающегося на рынке долга. К обращающимся ценным бумагам относятся коммерческие бумаги, банковские акцепты, казначейские векселя и другие инструменты денежного рынка.

19. Растет число стран, достигнувших в течение последнего десятилетия возможности выпуска деноминированных в местной валюте долговых ценных бумаг с длительными сроками погашения, позволяя считать, что проблема «первородного греха» может постепенно исчезнуть. В целом глубина рынка увеличилась, сроки погашения удлинились и расширилась база инвесторов, что существенно облегчает внутренние заимствования для правительства в условиях глобального финансового цикла, который побудил международных финансовых инвесторов выйти на рынки, которые в прошлом считали они слишком рискованными. Тем не менее есть возможности дальнейшего совершенствования функционирования существующих внутренних рынков долговых обязательств, в том числе путем реформирования небанковского финансового сектора для расширения базы инвесторов в государственные ценные бумаги с большим сроком погашения. Дальнейшее укрепление сферы пенсионного обеспечения и сектора страхования может увеличить объем долгосрочных сбережений для внутренних рынков заемных средств. Хотя бремя процентных выплат по внут-

ренному долгу по-прежнему выше, чем по внешнему долгу, имеются признаки того, что со временем оно снижается параллельно с углублением внутренних рынков долговых обязательств. Однако внешняя задолженность сопряжена с валютными рисками, которые не создает внутренний долг; таким образом процентные расходы по внутреннему долгу в местной валюте не следует считать единственным решающим фактором использования внутренних рынков заемных средств для мобилизации ресурсов для финансирования развития. Скорее, следует также учитывать соотношение риска и доходности внутренних и внешних долговых инструментов. Наконец, не следует недооценивать динамических последствий финансового углубления в условиях роста в интересах малоимущего населения и преобразующего экономического развития, поскольку углубление финансового сектора может существенно повлиять на предоставление доступа к финансовым услугам для лишенного его населения, особенно женщин, лишь 20% из которых имеют в Африке доступ к официальным финансовым услугам⁶.

20. Существует широкий спектр дополнительных механизмов финансирования развития, которые при их эффективном использовании могут способствовать удовлетворению финансовых потребностей Африки, не обязательно затрагивая устойчивость задолженности. Такие механизмы включают денежные переводы и государственно-частные партнерства, а также ограничение незаконных финансовых потоков.

Государственно-частные партнерства распространяются и требуют осторожности с точки зрения управления долгом

21. По сравнению с другими географическими регионами, в Африке инфраструктурные государственно-частные партнерства меньше по числу и масштабам, хотя они и возрастают. Государственно-частные партнерства, особенно связанные с развитием инфраструктуры, являются сложными проектами с большим риском. Обычно эти проекты требуют высоких затрат капитала, рассчитаны на длительные сроки и предусматривают сложные договорные механизмы, что существенно затрудняет их надлежащую оценку и отчетность. Таким образом, выработка стратегической концепции государственно-частных партнерств, учитывающих и уменьшающих эти риски, имеет важнейшее значение и требует широкого комплекса правовых, управленческих и технических возможностей. Значительный риск таких партнерств связан с отражением в них внебюджетных операций (условные обязательства), которые могут в будущем стать бюджетным бременем. Их отражение может также побуждать страны к использованию их для обхода законодательных или согласованных с МВФ ограничений задолженности. Оценки влияния условных обязательств на приемлемость уровня задолженности не предусмотрены в нынешних системах оценки устойчивости долга.

Денежные переводы и сбережения диаспоры – возможность финансирования развития

22. Правительства и финансовые учреждения разработали финансовые инструменты для привлечения сбережений диаспоры и использования денежных переводов для финансирования развития. Процентная ставка по облигационным займам, размещенным среди диаспоры, должна быть привлекательной для ино-

⁶ UNCTAD, 2015a, *Economic Development in Africa Report 2015: Unlocking the Potential of Africa's Services Trade for Growth and Development* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.D.2, New York and Geneva).

странных инвесторов, компенсируя им политический риск. Страны-эмитенты также могут сталкиваться с трудностями, пытаясь задействовать потенциал облигационных займов среди диаспоры, связанными с техническими или бюрократическими требованиями в отношении их продажи за рубежом. Следует поощрять использование официальных каналов денежных переводов, чтобы переводы могли использоваться в качестве залога и вести к углублению финансового рынка.

Незаконно вывозимые капиталы могут стать источником финансирования развития, если на национальном и международном уровне будут предприниматься последовательные усилия по борьбе с таким вывозом

23. Африке необходимо дальнейшее сотрудничество и взаимодействие в масштабах всего континента и последовательное содействие со стороны международных организаций и их членов в борьбе с незаконными финансовыми потоками и в облегчении бремени задолженности. Это имеет решающее значение, поскольку в 1970–2008 годах из-за незаконного вывоза капитала Африка потеряла около 854 млрд. долларов. Эта сумма почти равняется всей официальной помощи, полученной в этот период, и только трети этой суммы было бы достаточно для покрытия ее внешней задолженности.

24. На глобальном уровне опыт Группы высокого уровня по незаконным финансовым потокам из Африки мог бы способствовать формированию глобальной архитектуры или структуры управления, более действенным образом борющейся с незаконными финансовыми потоками, более эффективно, если связанные с такими потоками проблемы рассматриваются в ходе откровенного и открытого диалога, учитывающего контекст незаконных финансовых потоков в более общей ситуации развития и в конечном итоге финансирования развития. Важно, чтобы все заинтересованные стороны взаимодействовали и участвовали в этом диалоге. Кроме того, необходимо наладить всестороннее взаимодействие с такими инициативами, как Концепция горнодобывающей промышленности Африки, Инициатива по прозрачности добывающей промышленности, Целевая группа по финансовым действиям, Глобальный форум по прозрачности и обмену информацией для налоговых целей и Инициатива по возвращению похищенных активов, чтобы избежать дублирования и опереться на их опыт и наилучшую практику. Наконец, следует признать крайне важную роль гражданского общества в вопросе обеспечения прозрачности и привлекать его для усиления контроля.

III. Основные идеи и рекомендации

25. Африка находится на критическом этапе своего развития. В результате высокой стоимости финансирования мероприятий по достижению Целей устойчивого развития, которые вряд ли смогут быть покрыты только за счет официальной помощи развитию и внешних заемных средств, выросло значение внутренних заемных средств как источника финансирования развития. Однако это также подчеркивает важность поддержания устойчивости задолженности и предотвращения долгового кризиса. Достижение Целей и поддержание приемлемого уровня задолженности безусловно необходимо. Сложный вопрос состоит в том, как африканским странам достичь двуединой задачи покрытия финансовых потребностей своего развития и поддержания устойчивости задолженности. Поэтому в этом разделе рассмотрены некоторые ключевые политические рекомендации, которые могут помочь Африке в этих усилиях.

Мобилизация необходимого финансирования развития из внутренних и внешних источников для достижения целей развития и проведения структурных преобразований

26. С учетом сложности проблем развития Африки, масштабов ее потребностей в финансировании развития и серьезной ограниченности ее производственного потенциала африканским странам необходимо привлечь все возможные источники финансирования. Долг, как внутренний, так и внешний, а также другие дополнительные источники нельзя исключать из списка вариантов политики финансирования развития Африки. Таким образом, привлечение заемных средств, направляемых на инвестиции, связанные с Целями устойчивого развития, заслуживает более гибкого подхода. Например, если заемные средства направляются на повышение прочности инфраструктуры (цель 9), то это могло бы способствовать устранению наиболее серьезных узких мест в сфере производственных и тем самым стимулировать структурные преобразования. Однако большая часть инвестиций, необходимых для достижения Целей, не может быть профинансирована только за счет заемных средств, поскольку это может сказаться на устойчивости долга для большинства африканских государств. Мобилизация внутренних ресурсов для инвестиций в наращивание производственного потенциала послужит ключом для структурных преобразований в Африке⁷.

Использование внутренних и внешних заемных средств без ущерба для обеспечения устойчивости долга

27. Устойчивость задолженности никогда не может быть гарантирована. Любой серьезный шок может подтолкнуть уровень задолженности страны за приемлемые пределы. Нет смысла столь резко ограничивать новых займы только для обеспечения долгосрочной устойчивости задолженности. Необходимо достичь более оптимального баланса между положительными результатами новых льготных и нелюбых займов из внутренних и внешних источников и положительными результатами ограничения таких займов для достижения устойчивости долга. Таким образом, для того чтобы в будущем избежать долговой ловушки, Африке необходимо продолжить улучшение фундаментальных макроэкономических пропорций и проводить структурную трансформацию. Африканским стран также важно достичь следующего:

- a) сократить дефицит по текущим операциям;
- b) уменьшить воздействие волатильности цен на сырьевые товары путем диверсификации экспорта;
- c) разработать продуманные инвестиционные программы, которые содержат тщательно отобранные проекты и выявляют основные узкие места для обеспечения своевременного осуществления проектов;
- d) бороться с коррупцией и хищениями;
- e) обеспечить повышение эффективности государственных расходов и сбора государственных доходов;

⁷ ЮНКТАД, 2015 год, «Доклад Генерального секретаря ЮНКТАД четырнадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. От решений к действиям» (издание Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева).

f) разработать стратегическую методiku определения наиболее оптимальных вариантов финансирования с точки зрения финансовых затрат, срока погашения и структуры возмещения для новых проектов.

28. В конечном счете ответственность за поддержание задолженности на приемлемом уровне несут заемщики и кредиторы. В этой связи больше усилий необходимо предпринять для содействия одобрению государствами – членами Организации Объединенных Наций принципов поощрения ответственного суверенного кредитования и заимствования и для достижения соглашения о процессах реструктуризации суверенного долга.

Поддержка пересмотра концепции устойчивости задолженности, которая включает достижение устойчивости задолженности и признает в своем анализе особенности стран

29. С учетом растущих потребностей в финансировании развития африканских и развивающихся стран в целом, можно утверждать, что существует необходимость пересмотра нынешних концепций устойчивости задолженности. Начиная с 1990-х годов, несмотря на совершенствование в ряде аспектов концепции устойчивости и анализа задолженности, многие считают, что эта концепция излишне механистична, обращена на прошлое и ограничительна, не проводя достаточной дифференциации между капитальными и текущими государственными расходами⁸. Для многих африканских стран сохраняется напряженность между накоплением внешней задолженности для финансирования национальных стратегий развития и достижения Целей устойчивого развития и поддержанием приемлемого уровня внешней задолженности.

30. Еще одной проблемой является чрезмерный упор на широкие задолженности такие показатели, как долг ВВП или задолженность экспорт, вместо того чтобы сосредоточиться на обслуживании долга на внутренней и внешней задолженности для государственных доходов. Главным образом из-за сырьевого бума начала 2000-х годов и недавнего вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов по всей Африке многие африканские страны продемонстрировали двузначные темпы экспорта. Это привело к снижению показателя отношения долга к экспорту, который не мог должным образом отражать их платежеспособность в более длительной перспективе, особенно в тех случаях, когда эксплуатация ресурсов, главным образом многонациональными корпорациями, давала очень мало доходов государству.

31. По сути, нынешняя концепция устойчивости задолженности может быть слишком ограничительной для тех стран с низким уровнем дохода, которые могут брать больше долга, способного стимулировать рост. Среди африканских стран с низким доходом есть опасения, что Механизм обеспечения устойчивости долга ни позволит им отойти от сценария низкой задолженности и медленного роста.

32. Есть несколько вариантов улучшения нынешнего Механизма обеспечения устойчивости долга, предусматривающего ограниченное увеличение долгового финансирования стран, благодаря которому африканские страны смогли бы добиться прогресса в достижении Целей без образования долгового навеса. Пересмотренный Механизм мог бы иметь следующие элементы:

⁸ UNCTAD, 2004, *Economic Development in Africa: Debt Sustainability: Oasis or Mirage?* (United Nations publication, Sales No. E.04.II.D.37, New York and Geneva).

а) корректировка Механизма, предусматривающая инвестиции для финансирования достижения Целей устойчивого развития: пересмотренный Механизм должен иметь встроенную систему контроля для отслеживания целей использования заемных средств, обеспечивающую, чтобы страны привлекали займы для финансирования производственных инвестиций, а не потребления и тем самым стремились к достижению Целей;

б) уделение возросшего внимания временному установлению потолка выплат в обслуживание долга для стран с низким доходом, оказавшимся в ситуации долгового дистресса: перефокусировка приемлемого уровня задолженности стран с низким доходом на выплаты в обслуживание государственного долга по отношению к государственным доходам и установление предельной суммы выплат в обслуживание долга этих стран с пропорциональным уменьшением выплат в обслуживание долга всем кредиторам, включая коммерческих кредиторов, была бы значительным улучшением. Эти ограничения на обслуживание долга должны быть частью обязательных положений о коллективных действиях. Ввиду неопределенности того, отражает ли проблема задолженности ситуацию временной нехватки ликвидности или более долгосрочного долгового навеса, предельная сумма выплат обслуживания долга может устанавливаться на временной основе без сокращения общей суммы задолженности. Если станет ясно, что страна сталкивается с более долгосрочным долговым навесом, потребуются провести сокращение накопленной суммы долга.

Содействие углублению внутреннего финансового сектора для наращивания внутренних ресурсов и привлечения сбережений диаспоры

33. В докладе отмечается, что Африка добилась значительного прогресса в развитии и углублении внутреннего финансового сектора. Обнадешивает то, что страны смогли выпустить облигации и ряд других обращающихся на рынке инструментов с длительным сроком погашения. Кроме того, африканские страны проводят политику, направленную на развитие их внутреннего рынка заемных средств при активной поддержке официальных международных финансовых учреждений, таких как Африканский банк развития, МВФ, Организация экономического сотрудничества и развития и Всемирный банк.

34. Это обнадешивающие тенденции, однако имеются возможности дальнейшего финансового углубления. Например, следует и далее использовать потенциал накопления секторов пенсионного обеспечения и страхования. Кроме того, организация и снижение расходов на использование официальных каналов денежных переводов позволит привлечь больше денежных переводов через эти каналы. Углубление финансового сектора также позволит мобилизовать и использовать сбережения диаспоры, например, размещая облигации среди диаспоры, депозиты в иностранной валюте и синдицированные займы с обеспечением в виде денежных переводов.

35. Рост внутреннего долга как элемент мобилизации внутренних ресурсов для финансирования развития может способствовать уменьшению зависимости Африки от неустойчивых прямых иностранных инвестиций и официальной помощи развитию и увеличить для нее поле для маневра в политике. Это также может повысить ответственность стран за проведение политики и стратегий развития, поскольку усиление опоры на внутренние источники финансирования развития может снизить зависимость от внешней задолженности.

Реализация потенциала государственно-частных партнерств путем укрепления системы регулирования государственно-частных партнерств на национальном и региональном уровне при сохранении приемлемого уровня задолженности

36. Правительства должны иметь надлежащие правовые и политические системы для оптимизации использования государственно-частных партнерств для их развития при сведении к минимуму опасностей сбоев государственно-частных партнерств. В этой связи регулированию и политике еще предстоит сыграть важную роль в установлении режима таких партнерств в плане устойчивого регулирования задолженности и общего экономического развития. Разработка норм регулирования для надлежащей оценки и отчетности по государственно-частным партнерствам должна сопровождаться конкретными принципами регулирования рисков и задействования фонда погашения условных обязательств в случаях необходимости поддержки государственно-частных партнерств со стороны государства.

37. Для совершенствования регулирования государственно-частных партнерств африканские страны могли бы рассмотреть возможность использования матрицы Механизма обеспечения устойчивости долга для разработки адаптируемых сценариев анализа устойчивости как внешнего, так и государственного долга. Один из таких сценариев – стандартизированный стресс-тест, который аналогичен общему анализу по схеме шока условных обязательств. В тех случаях, когда имеется информация, может потребоваться более конкретный сценарий для данной страны, призванный учесть условные обязательства, возникшими, в частности, у государственно-частных предприятий, субнациональных органов государственного управления и государственно-частных партнерств, а также обусловленными недостатками финансового сектора.

38. Не менее важно для правительств африканских стран проявлять бдительность в отношении риска, связанного с условными обязательствами. Управляющим заемными средствами необходимо обеспечить, чтобы влияние рисков, связанных с условными обязательствами, на финансовое положение государства, включая его общую ликвидность, принималось во внимание при разработке стратегии регулирования долга. Хотя переговоры и договоренности между государством (в частности, в случае государственных предприятий) и частными компаниями, разумеется, связаны условиями конфиденциальности, тем не менее, информация об общих финансовых условиях должна быть достоянием общественности. Если правительство окажется неплатежеспособным, эти обязательства могут стать проблемой для всего общества. Это также требует возможности укрепления парламентского контроля, когда депутаты парламента отвечают за утверждение договоренностей на разовой основе, а не всей программы новых заимствований на год. Если утверждение каждого конкретного займа создает практические трудности, проверка может потребоваться для контрактов выше определенного порога. Укрепление институционального потенциала для определения кредитного рейтинга, отслеживания и регулирования задолженности, будь то государственной или частной, имеет важнейшее значение для африканских стран, поскольку это поможет им регулировать задолженность более устойчивым образом. ЮНКТАД может оказывать помощь африканским странам в разработке статистических рядов и развитии потенциала в областях внутреннего долга, внешнего частного долга, структуры задолженности и реорганизации суверенного долга.

Укрепление международного и регионального сотрудничества и наращивание институционального потенциала для удовлетворения финансовых потребностей Африки

39. Региональная интеграция могла бы сыграть решающую роль в деле координации и учета ключевых нормативных и институциональных аспектов более широкого финансирования инициатив в области развития в контексте Повестки дня до 2063 года и Повестки дня устойчивого развития до 2030 года. Необходимо оказать поддержку Африканскому союзу и Новому партнерству в интересах развития Африки в активизации усилий по укреплению национальных и региональных стратегий, созданию необходимых институциональных структур и развитию инструментов мобилизации ресурсов, таких как региональные фондовые биржи, Африканский фонд гарантирования кредитов и Программа развития инфраструктуры в Африке. Это потребует масштабного политического и действенного объединения ресурсов континента.

40. Во всех этих финансовых потоках по-прежнему имеются возможности улучшения регулирования задолженности; координация в рамках Африканского союза в сочетании с комплексным подходом правительства могло бы способствовать укреплению стратегий среднесрочного регулирования задолженности. В этом отношении особо важное значение может иметь содействие использованию разработанных ЮНКТАД принципов ответственного суверенного кредитования. Африке необходимо будет и далее стремиться к укреплению потенциала управления задолженностью. В последние годы было организовано несколько учебных программ для укрепления потенциала регулирования задолженности, но возросшая сложность вариантов финансирования требует набора новых навыков взаимодействия с частными финансовыми рынками, которыми государственные должностные лица, возможно, еще не овладели. На международном уровне следует поддерживать и укреплять сотрудничество в вопросах налогообложения и незаконных финансовых потоков. Африка не может бороться с незаконными финансовыми потоками в изоляции; ей была бы крайне полезна многосторонняя поддержка укрепления ее институционального потенциала для решения проблемы ограничения таких потоков и содействие международного сообщества решению этой важной проблемы. Поэтому следует укрепить потенциал государственных налоговых органов в различных областях, особенно в том, что касается вопросов налогообложения и выявления и ограничения незаконных финансовых потоков.

Преодоление ограниченности данных и создание аналитического потенциала для контроля и регулирования задолженности

41. Кроме того, имеются значительные проблемы, связанные с наличием данных. После многих инициатив, особенно связанных с регулированием задолженности в странах Африки, вызывает удивление, насколько мало данных о внутреннем долге и государственных доходах опубликовано для сведения общественности. Хотя МВФ и Всемирный банк имеют такие данные по большинству стран, особенно африканских бедных стран с высокой задолженностью, которые они отслеживают на регулярной основе, большая часть этих данных недоступна для общественности. Например, базы данных «Показатели мирового развития» и «Глобальное финансирование развития» не содержат данных о внутреннем долге и имеют значительные пробелы в отношении государственных доходов. Отсутствие таких данных ведет к использованию менее полезных показателей задолженности, таких как отношение долга к ВВП и долга к экспорту. Укрепление институционального потенциала для сбора, группировки и анализа данных о задолженности будет иметь центральное значение для повы-

шения устойчивости задолженности, особенно применительно к развивающимся странам. Система управления долгом и анализа финансового положения ЮНКТАД служит хорошим примером того, как техническое сотрудничество может поддерживать этот процесс в Африке. Она разработала специализированное программное обеспечение для управления долгом и финансового анализа в целях решения оперативных, статистических и аналитических задач регулирования долга. Это может помочь развивающимся странам улучшить качество своей базы данных о задолженности, способствуя большей прозрачности и ответственности, публикации данных о задолженности и анализу устойчивости задолженности.

IV. Заключение

42. Укрепление международного и регионального сотрудничества необходимо для наращивания институционального потенциала для решения задач финансирования развития Африки и регулирования задолженности. Региональная интеграция могла бы сыграть решающую роль в деле координации и учета ключевых нормативных и институциональных аспектов инициатив по расширению финансирования развития в контексте Повестки дня до 2063 года Африканского союза и Повестки дня устойчивого развития до 2030 года. В условиях снижения сырьевых цен, роста уровня задолженности, нового удорожания доллара и прогнозов повышения глобальных процентных ставок нельзя игнорировать опасность повторного попадания Африки в долговую ловушку. Африканские правительства должны и далее стремиться сбалансированным образом к достижению разнонаправленных целей финансирования расходов на нужды развития и недопущения нового раунда кризисов задолженности.