



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

Distr.: General  
28 April 2010  
Russian  
Original: English

---

**Совет по торговле и развитию**

Пятидесятая исполнительная сессия

Женева, 8 июля 2010 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

Деятельность ЮНКТАД в интересах Африки

**Финансовый кризис, макроэкономическая политика и  
проблемы развития Африки**

**Записка секретариата ЮНКТАД**

*Резюме*

Глобальный финансово-экономический кризис негативно сказывается на экономике африканских стран. Он также стал толчком к возобновлению обсуждения вопросов проведения макроэкономической политики в развивающихся странах и новым дискуссиям по этой проблематике. Главная проблема, с которой сталкиваются страны Африки в настоящее время, заключается в том, как подготовиться к фазе послекризисного оживления, в то же время обеспечив, чтобы антикризисные меры не породили проблем с приемлемостью уровня долга в средне- и долгосрочной перспективе. Для эффективного решения этой задачи африканским странам нужно создавать прочные региональные рынки, задействовать потенциал местных предприятий и предпринимателей в интересах развития и обеспечивать способность стойко сопротивляться воздействию внешних потрясений.

## Введение

1. Глобальный финансово-экономический кризис, толчком к которому послужило снижение цен на жилье в Соединенных Штатах во втором полугодии 2007 года, создает серьезные проблемы для африканских стран и их директивных органов. Как следствие кризиса существенно замедлились темпы роста и мало-помалу утрачиваются позитивные результаты в динамике экономических показателей, достигнутые регионом за период с 2000 года (см. таблицу ниже). К тому же кризис ставит под угрозу усилия, прилагаемые африканскими странами для достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), к контрольному 2015 году. Масштабы и характер воздействия кризиса различаются по странам с учетом структуры экспорта, степени зависимости от капитала из внешних источников и наличия внутренних ресурсов для проведения контрциклической политики и защиты уязвимых групп населения.

2. До нынешнего кризиса согласно традиционным представлениям считалось, что странам, попавшим в полосу экономических неурядиц, следует принимать меры жесткой экономии в виде ограничительной денежно-кредитной и финансово-бюджетной политики в интересах поддержания макроэкономической стабильности. В результате макроэкономическая политика в Африке является не контрциклической, как в развитых странах, а проциклической с тяжёлыми последствиями для динамики роста и мероприятий по сокращению масштабов нищеты. Нынешний кризис наглядно продемонстрировал недостатки этого подхода к макроэкономической политике и заставил пристальнее приглядеться к использованию инструментов финансово-бюджетной и денежно-кредитной политики в целях стабилизации экономики. Кроме того, он породил вопросы относительно роли либерализации операций по счету движения капитала в развивающихся странах.

3. В отличие от предыдущих кризисов некоторые африканские страны решительно отреагировали на возникшие экономические потрясения, задействовав рычаги контрциклической денежно-кредитной, бюджетной и финансовой политики. Кроме того, ими принимались меры на региональном уровне, например, такие как создание механизма финансирования Африканским банком развития и учреждение министрами финансов и руководителями центральных банков африканских стран Комитета десяти для наблюдения за ходом кризиса и разработки рекомендаций по смягчению его воздействия в регионе. Эти действия на национальном и региональном уровнях помогли ограничить неблагоприятные последствия кризиса в регионе. Задача, стоящая перед африканскими странами в настоящее время, заключается в том, как подготовиться к посткризисному оживлению, в то же время обеспечив, чтобы меры реагирования на кризис не породили проблем с приемлемостью уровня долга в средне- и долгосрочной перспективе. В этой связи африканским странам нужно восстанавливать свою экономику и закладывать основу для возрождения уверенного и мощного экономического роста. Кроме того, нужно укреплять систему социальной защиты и снижать степень уязвимости к воздействию внешних потрясений.

### Динамика экономического развития Африки в последние годы

Показатель	2000–2007 годы		
	(среднегодовое значение)	2008 год	2009 год
Реальный темп роста (в %)	5,6	5,18	1,69
Инфляция (в %)	8,3	10,25	9,05
Внешний долг (в % от ВВП)	46,2	22,37	25,37

Источник: World Economic Outlook database, International Monetary Fund (IMF), October 2009.

4. С учетом изложенного в настоящем документе анализируется опыт проведения макроэкономической политики в Африке. В нем также обозначен ряд принципиальных уроков финансово-экономического кризиса и указывается, по какому пути африканские страны должны пойти на послекризисном этапе (этапе оживления) в целях возобновления экономического роста и снижения уязвимости к воздействию внешних потрясений. Документ построен следующим образом. В главе I представлены разъяснения относительно процикличности макроэкономической политики в Африке, а в главе II обсуждаются главные уроки нынешнего кризиса. Глава III посвящена мерам политики, необходимым для восстановления экономического фундамента африканских стран и создания условий для высоких уверенных темпов экономического роста. В последнем разделе изложены заключительные замечания.

## I. К вопросу о процикличности макроэкономической политики в Африке

5. В африканских странах наблюдаются значительные колебания темпов экономического роста. Это обусловлено целым рядом причин, включая зависимость от экспорта необработанного сырья, цены на которое неустойчивы, нестабильностью потоков капитала как из частных, так и официальных источников и уязвимостью в условиях изменения климата. В принципе, инструменты контрциклической макроэкономической политики можно использовать для смягчения последствий этих шоковых потрясений на динамику объема производства. Однако исторически проводимая в Африке макроэкономическая политика носит проциклический характер. Например, как правило, бюджетная политика предполагает стимулирование экономического роста в периоды бумов и переход к жестким ограничениям во время спадов, тем самым усиливая и усугубляя неблагоприятные последствия шоковых потрясений на динамику объема производства<sup>1</sup>. Тот факт, что африканские страны и развивающиеся страны в целом вместо контрциклической политики, которая подкрепляла бы их усилия в области развития, проводят проциклическую макроэкономическую политику, объясняется рядом причин.

6. До того как начался нынешний финансово-экономический кризис, было принято считать, что главной целью денежно-кредитной политики должно быть поддержание инфляции на низком стабильном уровне<sup>2</sup>. В такой системе коор-

<sup>1</sup> Thornton J (2008). Explaining pro-cyclical fiscal policy in African countries. *Journal of African Economies*. Vol. 17, No. 3.

<sup>2</sup> Blanchard O, Dell’Ariccia G and Mauro P (2010). Rethinking macroeconomic policy. International Monetary Fund Staff Position Note, SPN/10/13.

динат центральные банки региона больше заботило влияние их мер на инфляцию, чем последствия для динамики производства. Ввиду этого зачастую они неохотно применяют рычаги стимулирующей денежно-кредитной политики во время экономического спада, опасаясь вызвать инфляцию и подорвать макроэкономическую стабильность. Кроме того, в 1980-е и 1990-е годы африканские страны, участвовавшие в Расширенном механизме структурной перестройки (РМСП) МВФ, должны были в условиях экономических потрясений проводить ограничительную денежно-кредитную политику, что оборачивалось тяжелыми экономическими и социальными издержками<sup>3</sup>. Эти условия резко ограничивают способность стран Африки проводить контрциклическую денежно-кредитную политику и являются фактором макроэкономической нестабильности в регионе.

7. В случае бюджетной политики одна из главных причин ее проциклического характера в Африке заключается в процикличности предоставления финансовых ресурсов (кредитов) африканским странам. Во время экономических спадов кредит для африканских стран закрыт или же средства можно привлечь под очень высокие проценты, что затрудняет обслуживание дефицитов. В результате типичная бюджетная реакция африканских стран во время экономических кризисов предполагает сокращение государственных расходов с потенциально неблагоприятными последствиями для макроэкономической стабильности и роста. Бюджетная политика большинства развивающихся стран носит проциклический характер в силу политэкономических факторов. Например, в странах со слабой институциональной структурой избиратели нередко пытаются сократить политическую ренту (непроизводительное государственное потребление), требуя дополнительных общественных благ и снижения налогов в периоды бумов<sup>4</sup>. Это вынуждает правительства проводить проциклическую бюджетную политику, даже несмотря на то, что данный вариант не вполне оптимален. Принципиальные условия международных финансовых учреждений также ограничивают размеры государственных расходов, заставляют правительства африканских стран идти на проциклический крен бюджетной политики и усиливают колебания экономической активности. Еще одним фактором процикличности бюджетной политики в Африке является наличие бюджетных правил, призванных обеспечивать приемлемость долга или выполнение критериев сближения, установленных в региональных экономических группах. Эти правила зачастую реализуются в виде предельных уровней государственных заимствований, расходов или накопления долга, оставляющих для правительств меньше возможностей для проведения дискреционной бюджетной политики.

8. Нынешний кризис приводит, в частности, к тому, что экономисты, директивные органы и международные финансовые учреждения понемногу начинают менять свою точку зрения на роль макроэкономической политики и теперь признают необходимость проведения дискреционной политики для уменьшения амплитуды колебаний экономической активности и поддержки усилий развивающихся стран в области развития. Вместе с тем важно подчеркнуть, что для эффективного применения макроэкономической политики в целях стабилизации в Африке нужно уменьшать объем принципиальных условий, выдвигаемых

<sup>3</sup> Naiman R and Watkins N (1999). A survey of the impact of IMF structural adjustment in Africa: growth, social spending, and debt relief. Report of the Center for Economic and Policy Research, Washington DC; and Bird G (2001). Conducting macroeconomic policy in developing countries: piece of cake or mission impossible? *Third World Quarterly*. Vol. 22, No. 1.

<sup>4</sup> Alesina A and Tabellini G (2005). Why is fiscal policy often pro-cyclical? National Bureau of Economic Research Working Paper 11600.

международными финансовыми учреждениями при выдаче кредитов. Кроме того, необходимо создавать прочные институты подотчетности и расширять доступ к кредиту, особенно в периоды спадов. Африканские страны также могут создавать бюджетные возможности для применения в будущем контрциклических ответных мер, эффективнее распоряжаясь доходами, полученными во время бумов на сырьевых рынках.

## II. Принципиальные уроки кризиса

9. Нынешний кризис позволяет извлечь важные принципиальные уроки для Африки и для международного сообщества. В 1980-е и 1990-е годы многие страны Африки проводили масштабные экономические реформы, в результате которых роль государства в экономике снизилась. Необходимость таких шагов объяснялась исходя из того, что государственный сектор неэффективен в сравнении с частным и что механизм саморегулирования рынков может обеспечить траекторию роста производства, близкую к потенциальной. Нынешний кризис продемонстрировал серьезные изъяны этих посылок, а также важную роль государства в экономическом развитии. В частности, кризис показал, что, хотя рыночный механизм создает жизненно важную основу экономической деятельности, правительства стран должны обеспечивать надлежащий надзор. Соответственно, директивные органы должны находить верное соотношение государственного участия и рынка для достижения более высоких результатов в области развития.

10. Еще один урок кризиса заключается в том, что денежно-кредитная политика не является самоцелью. Она полезна в той мере, в какой она подкрепляет усилия стран в области развития. В этом отношении денежно-кредитная политика должна быть ориентирована не только на инфляцию. При ее проведении следует также целенаправленно учитывать аспекты экономического роста и финансовой стабильности, с тем чтобы свести к минимуму воздействие шоковых потрясений на экономику. Добиться этого можно, в частности, изменив существующие мандаты центральных банков и включив в них цели обеспечения роста и финансовой стабильности.

11. Кризис также высветил необходимость пространства для маневра в политике, которое требуется африканским странам для того, чтобы реагировать на неблагоприятные шоковые потрясения. Так, кризис показал необходимость активной бюджетной политики для смягчения влияния шоковых потрясений на объем производства. В этой связи нужно реформировать существующую международную финансовую архитектуру, в частности те методы, с помощью которых международные финансовые учреждения оказывают поддержку странам, столкнувшимся с проблемами внешних платежей и экономическими кризисами. Кроме того, международным финансовым учреждениям следует рассмотреть вопрос о сокращении объема принципиальных условий, выдвигаемых при предоставлении кредитов, с тем чтобы повысить способность развивающихся стран должным образом реагировать на возникающие потрясения. К тому же африканские страны должны осмотрительно использовать доходы от сырьевого сектора, поступающие в периоды бумов, создавая возможность для принятия ответных мер контрциклической бюджетной политики в будущем. Им следует также укреплять способность противостоять внешним потрясениям на основе развития производственного потенциала. Эта задача может решаться на путях развития инфраструктуры, создания адресных стимулов для поощрения передачи технологии зарубежными инвесторами и повышения конкурентоспособно-

сти экспорта продукции обрабатывающей промышленности за счет улучшения делового климата.

12. Другой урок кризиса состоит в том, что развитые страны не обладают иммунитетом от финансовых кризисов и сбоев, обусловленных несовершенством рыночной экономики. В прошлом, отслеживая ситуацию, МВФ ограничивался главным образом развивающимися странами, исходя из того, что системы, созданные в развитых странах, функционируют нормально. В результате упускались из виду системные риски, порождаемые политикой развитых стран. Нужно, чтобы МВФ осуществлял свои надзорные функции более эффективно и объективно. Для этого, однако, необходимо изменить структуру управления МВФ, которая должна лучше отражать состав членства и предусматривать укрепление позиций и расширение представленности развивающихся стран.

13. Еще одним важнейшим уроком нынешнего кризиса является необходимость осторожного подхода к либерализации операций по счету движения капитала. Ее сроки и темпы должны зависеть от степени развития финансового рынка каждой страны, а также от прочности и качественного уровня регулирующих учреждений. Кроме того, каждая страна должна обладать возможностями для маневра в политике, чтобы вводить ограничения на рынке капитала в тех случаях, когда потоки капитала ставят под угрозу стабильность финансовой системы и экономики страны.

14. Кризис также показал, что глобальные проблемы требуют комплексных, скоординированных и своевременных ответных мер. В первые месяцы кризиса ответные меры в передовых странах принимались в принципе на национальном уровне, в то время как на межгосударственном уровне эти усилия практически не координировались. Негативная реакция финансовых рынков на такой подход заставила осознать необходимость скоординированных ответных действий. В результате начиная с четвертого квартала 2008 года меры политики основных наиболее развитых стран координируются все шире с уклоном в пользу стимулирования экономического роста.

15. Эти уроки свидетельствуют о том, что директивным органам, для того чтобы уменьшить вероятность возникновения следующего кризиса в будущем, следует отойти от привычной практики. Отсюда вытекает необходимость принятия прагматичного подхода к макроэкономической политике, учитывающего сильные стороны и пределы возможностей как рынков, так и государства в процессе экономического развития. Для этого также требуется реформа существующей международной финансовой архитектуры.

### **III. Возобновление экономического роста в африканских странах после кризиса**

16. Судя по имеющимся признакам, мировая экономика вступает в фазу оживления<sup>5</sup>. В наиболее развитых странах спреда по процентным ставкам существенно уменьшились по сравнению с четвертым кварталом 2008 года и основным фондовым рынкам удалось в значительной мере вернуть потери, понесенные с начала кризиса. Несмотря на такие позитивные тенденции в финансовом секторе, реальная экономика еще не оправилась от кризиса, и, вероятно, для улучшения ситуации потребуются месяцы, а может быть, и годы. Несмотря

---

<sup>5</sup> United Nations (2010). *World Economic Situation and Prospects 2010*. New York: United Nations.

на эту неопределенность, для глобальной экономики после кризиса, по всей вероятности, будут характерны более низкие темпы расширения торговли, удорожание капитала и ужесточение режимов регулирования. Кроме того, вероятно, возрастет роль стран с формирующейся рыночной экономикой ввиду увеличения их доли мирового производства. В той мере, в какой повышение роли и активности этих стран будет вести к повышению цен на сырьевые товары, это может способствовать форсированию экономического роста в Африке. В этом отношении странам Африки нужно верно определиться, чтобы воспользоваться возможностями этапа послекризисного восстановления, и рассмотреть целесообразность принятия следующих мер политики:

а) *создание прочных региональных рынков*: Африканским странам необходимо создать региональные рынки для реализации эффекта масштаба, повышения конкурентоспособности экспорта и эффективной интеграции в глобальную экономику. Несмотря на многие годы региональной интеграции в Африке, объемы внутрирегиональной торговли и инвестиций по-прежнему очень низки. По имеющимся оценкам, взаимный оборот составляет в совокупной торговле африканских стран около 9%, а их взаимные прямые иностранные инвестиции (ПИИ) – около 13% от общего притока ПИИ в Африку<sup>6</sup>. Для резкого увеличения взаимных торговых и инвестиционных потоков африканских стран нужно, чтобы правительства этих стран активизировали усилия по развитию региональной инфраструктуры и сокращению барьеров для торговли и инвестиций в рамках региональных экономических сообществ Африканского континента;

б) *реализация потенциала частных предпринимателей в интересах развития*: Частный сектор призван играть свою роль в процессе оживления экономики, и правительствам африканских стран следует приложить все силы для устранения барьеров, препятствующих развитию частного сектора. Необходимо также государственное вмешательство с целью стимулирования государственных инвестиций и расширения доступа предпринимателей к надежным и рентабельным источникам финансирования. Финансовый кризис показал, что африканские страны крайне уязвимы к колебаниям внешнего финансирования. В этой связи правительствам африканских стран нужно активизировать усилия по мобилизации внутренних ресурсов в качестве устойчивой базы финансирования государственных инвестиций, необходимых для поощрения экономического роста и развития. В интересах активной мобилизации внутренних ресурсов в регионе необходимо увеличивать государственные доходы, более эффективно использовать государственные ресурсы, бороться с бегством капитала и совершенствовать функционирование финансового сектора<sup>7</sup>. Необходимо проанализировать потенциальную роль новых форм промышленной политики, равно как и повышенное внимание, проявляемое в настоящее время и правительствами африканских стран, и донорами к сельскохозяйственному развитию;

в) *обеспечение устойчивости к воздействию внешних потрясений*: уязвимость Африки к воздействию внутренних и внешних шоковых потрясений влечет неблагоприятные последствия для макроэкономической стабильности и роста. Ввиду этого директивным органам региона следует рассматривать кризис как возможность для обеспечения устойчивости к воздействию шоковых

<sup>6</sup> UNCTAD (2009). *Economic Development in Africa 2009: Strengthening regional economic integration for Africa's development*. United Nations publication. Sales No. E-96.II.D.3. New York and Geneva.

<sup>7</sup> UNCTAD (2009). *Enhancing the Role of Domestic Financial Resources in Africa's Development: a Policy Handbook*. Geneva: UNCTAD.

потрясений, развивая производственный потенциал, не допуская перекосов в валютной структуре и сроках погашения долговых обязательств и используя доходы от сырьевых бумов в форме, позволяющей формировать пространство для проведения контрциклической политики в будущем.

17. Кроме того, африканским странам необходима помощь партнеров по процессу развития, для того чтобы пережить глобальный спад и восстановить темпы экономического роста после окончания кризиса. В условиях кризиса выросли финансовые потребности Африки, и по имеющимся оценкам региону потребуется 50 млрд. долл., чтобы достичь предкризисных темпов роста, и 117 млрд. долл. – средних темпов роста в размере 7%, требующихся для реализации ЦРТ<sup>8</sup>. В этой связи для восстановления уровня экономической активности и повышения темпов роста в регионе необходимо увеличить объемы официальной помощи в целях развития. Возросшие объемы помощи будут наиболее эффективно осваиваться при расширении, а не ограничении масштабов ответственности отечественных структур за разработку и осуществление стратегий национального развития. Необходимо также, чтобы партнеры по процессу развития обеспечивали увязку своей политики по вопросам помощи, торговли и инвестиций в регионе. Кроме того, кризис дает международному сообществу возможность реформировать международную финансовую архитектуру в интересах более эффективного решения задач XXI века и более адекватного реагирования на потребности и проблемы развивающихся стран в области развития.

#### IV. Заключение

18. Глобальный финансово-экономический кризис серьезно ударил по экономике африканских стран, снизив темпы экономического роста региона в 2009 году на 4 процентных пункта по сравнению со среднегодовым уровнем за период 2000–2007 годов. Впрочем, некоторые страны Африки эффективно отреагировали на нынешний кризис, тем самым сведя к минимуму потенциальные неблагоприятные последствия для региона. Кроме того, в условиях кризиса меняются представления о проведении макроэкономической политики и озвучиваются требования реформы международной финансовой архитектуры. Главная задача, стоящая перед африканскими странами в настоящее время, состоит в том, как подготовиться к оживлению экономики после кризиса и обеспечить, чтобы меры реагирования на кризис не породили проблем с приемлемостью уровня долга в средне- и долгосрочной перспективе. Для эффективного решения этой задачи африканским странам нужно формировать прочные региональные рынки, задействовать потенциал местных предприятий и предпринимателей в интересах развития и наращивать устойчивость к воздействию шоковых потрясений. Помимо этого, требуется поддержка со стороны партнеров африканских стран по процессу развития.

---

<sup>8</sup> Kaberuka D (2009). Start this engine: Africa's policymakers should prepare for global recovery by priming their private sectors. *Finance and Development*. June: 54–55.

**Вопросы для обсуждения**

19. В числе вопросов для обсуждения, в частности, можно назвать следующие:

- a) Каковы уроки глобального финансово-экономического кризиса для Африки?
  - b) Каким образом африканские страны могут эффективнее использовать возможности макроэкономической политики в целях развития?
  - c) Какова роль государства в экономическом развитии Африки? Какова должна быть ориентация сельскохозяйственной и промышленной политики стран Африки после кризиса?
  - d) Каким образом африканским странам следует готовиться к послекризисному оживлению экономики и каков возможный вклад партнеров по процессу развития и международного сообщества в реализацию этих усилий?
-