



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
19 July 2022  
Russian  
Original: English

## Семьдесят шестая сессия

Пункт 63 а) предварительной повестки дня\*

**Новое партнерство в интересах развития Африки:  
прогресс в осуществлении и международная поддержка**

### **Новое партнерство в интересах развития Африки: девятнадцатый сводный доклад о прогрессе в осуществлении и международной поддержке**

### **Финансирование развития в период пандемии COVID-19: первоочередное значение мобилизации внутренних ресурсов**

**Доклад Генерального секретаря\*\***

#### *Резюме*

В настоящем докладе, который представляется во исполнение резолюции [75/322](#) от 9 сентября 2021 года, содержится обзор ситуации в области финансирования развития в Африке в свете последствий пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). Несмотря на то, что пандемия изменила положение дел в сфере финансирования развития в Африке и усугубила существующие уязвимости, благодаря ей африканские страны получают возможность усилить мобилизацию внутренних ресурсов с целью подвести фундамент под устойчивое финансирование развития.

Действенная мобилизация внутренних ресурсов имеет ключевое значение для получения финансирования, необходимого для эффективного содействия экономическому росту и развитию стран континента на основе инклюзивности и устойчивости. Кроме того, более активная мобилизация внутренних ресурсов стала бы основополагающим фактором с точки зрения способности Африки восстановить пространство для маневра в плане усилий по развитию, перенаправить ресурсы на цели развития производственного потенциала и структурных преобразований, а также обеспечить индустриализацию. Однако для того, чтобы

\* [A/77/150](#).

\*\* Настоящий доклад был представлен для обработки позднее крайнего срока по техническим причинам, не зависящим от представляющего подразделения.



мобилизация внутренних ресурсов сыграла эффективную роль в реализации повестки дня в области устойчивого развития континента, потребуются кардинальные изменения как в сфере политики, так и в институциональном плане, включая повышение эффективности расходования государственных средств, укрепление системы сбора доходов, задействование частных накоплений и частных субъектов финансового сектора для целей развития, а также пресечение незаконных финансовых потоков.

## I. Введение

1. Недостаточность финансирования и ограниченные бюджетные возможности, одной из причин которых является непосильная долговая нагрузка, уже в течение многих лет входят в число основных препятствий на пути развития Африки, ограничивая потенциал африканских стран в плане масштабного направления ресурсов на цели инвестирования в социальную сферу и производство. Поэтому финансовый сектор стран Африки по-прежнему страдает от нехватки ресурсов и не способен играть эффективную роль в мобилизации накоплений. Многие африканские страны страдают от слабости институтов и потенциала, которая, в свою очередь, ограничивает их возможности в плане борьбы с уклонением от уплаты налогов и их минимизацией, особенно в случае с многонациональными компаниями. В результате этого для решения проблемы, связанной с дефицитом финансирования, страны континента вынуждены заимствовать средства из внешних источников, зачастую – под очень высокие проценты. Кроме того, значительные объемы накоплений организаций (пенсионных и гарантийных фондов, а также суверенных фондов благосостояния) не всегда удается направить на цели финансирования устойчивого развития региона.

2. Когда в 2020 году началась пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19), экономика региона уже была сравнительно шаткой и отличалась ограниченностью производства и уровня диверсификации, высокой степенью зависимости от импорта, растущим долговым бременем и небольшими размерами внутренней доходной базы, что, в свою очередь, ослабляло позиции региона в плане реакции на многоплановые социально-экономические последствия пандемии. Меры, которые предпринимались с целью ограничить распространение COVID-19, включая одновременное введение национальных локдаунов и закрытие границ, способствовали усугублению последствий пандемии.

3. Вместе с тем эти трудности не были вызваны исключительно пандемией COVID-19, а нарастали в течение десятилетий<sup>1</sup>. Пандемия повлекла за собой обострение и усугубление этих и других существующих глубинных проблем в рамках как многосторонней системы управления, так и международной финансовой и долговой архитектуры. В дополнение к негативному влиянию сложностей, обусловленных продолжающейся пандемией COVID-19, эти структурные перекосы усугубляются в результате войны на Украине, последствия которой для Африки проявляются в росте цен на продукты питания, энергоносители и удобрения, а также в увеличении темпов инфляции. Таким образом, чтобы поддержать Африку в ее усилиях по построению будущего на более совершенной основе после пандемии COVID-19 на фоне многочисленных и нарастающих кризисов современности потребуется широкая международная солидарность.

4. Как показал опыт стран, которым удалось успешно решить задачи, связанные с обеспечением роста и структурных преобразований, непрерывные и долгосрочные перемены начинаются изнутри. Таким образом, хотя африканские страны и нуждаются в дополнительной поддержке международного сообщества для преодоления краткосрочных последствий нынешних кризисов, им также необходимо порвать с прошлым, задействовать свой внутренний потенциал и опереться на свои собственные внутренние финансовые ресурсы<sup>2</sup> в поиске

<sup>1</sup> Такое нарастание объяснялось неправильной политикой, слабостью потенциала и институтов, неблагоприятными внешними условиями, а также асимметричным соотношением сил и проявлениями неравенства в рамках как многосторонних систем, так и международной финансовой и долговой архитектуры.

<sup>2</sup> На деле речь идет не только о финансовых ресурсах, но и о физических потоках природных ресурсов.

устойчивых механизмов удовлетворения своих потребностей, связанных с финансированием развития<sup>3</sup>. В частности, такой сдвиг должен включать в себя придание первоочередного значения развитию национальных и региональных производственных мощностей и цепочек создания стоимости, а также интеграцию в глобальные цепочки создания стоимости. Африканская континентальная зона свободной торговли открывает широчайшие возможности для формирования национальных и региональных цепочек создания стоимости, а также для экономической диверсификации.

5. Несмотря на то, что проблемы, связанные с пандемией COVID-19, создают серьезные препятствия на пути развития стран континента, они также открывают возможность для популяризации нового подхода к развитию, основанного на структурных преобразованиях и индустриализации, которые способствуют повышению устойчивости континента к внешним потрясениям. Ключевое значение в данной связи имеют эффективные системы мобилизации внутренних ресурсов. В докладе Группы высокого уровня по финансовой подотчетности, прозрачности и добросовестности на международном уровне в интересах осуществления Повестки дня на период до 2030 года (Группы ФППД) содержится смелый план формирования более справедливой международной системы налогообложения, воплощающей ценности, связанные с добросовестностью и легитимностью, и основанной на более прочном политическом и институциональном фундаменте<sup>4</sup>.

6. В настоящем докладе содержится обзор положения дел в сфере финансирования и подчеркивается важная роль собственных финансовых ресурсов африканских стран в финансировании развития, с тем чтобы продемонстрировать возможности мобилизации внутренних ресурсов в плане решения проблемы дефицита финансовых средств; обсуждается возможность мобилизации внутренних ресурсов для увеличения налоговых поступлений и оптимизации расходов; освещается потенциальная роль частных накоплений в финансировании развития; указывается, что устранение проявлений неравенства в области международного налогообложения является ключом к обеспечению справедливой глобализации и улучшению будущих перспектив Африки в мире после пандемии; подчеркивается необходимость учета чаяний народов Африки в области развития в рамках глобальных партнерств; и предлагается «дорожная карта» в области мобилизации ресурсов.

7. В основу подготовки доклада легли результаты тщательного изучения соответствующих документов, а также анализа соответствующих массивов данных. Заинтересованные стороны, с которыми были проведены консультации, включали в себя сотрудников Африканской информационной сети Канцелярии Специального советника по Африке. Была также создана группа для предварительного ознакомления с докладом, в состав которой вошли представители африканских организаций и подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами финансирования развития, включая Новое партнерство в интересах развития Африки, Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Африканский банк развития.

<sup>3</sup> Economic Commission for Africa, *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa* (United Nations publication, March 2019).

<sup>4</sup> United Nations, *Financial Integrity for Sustainable Development: Report of the High-Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda* (2021).

## II. Обзор положения дел в области финансирования развития в Африке и последствий пандемии COVID-19

8. Пандемия COVID-19 негативно сказалась на социально-экономическом положении стран Африканского континента: темпы реального роста валового внутреннего продукта (ВВП) в 2020 году снизились на 2,2 процента. Экономический рост в регионе возобновился в 2021 году, достигнув 3,8 процента; ожидается, что в 2022 году он составит 4 процента, а в 2023 году — 3,6 процента. Вместе с тем эти показатели не достигают уровня в 6 процентов, который требуется региону для того, чтобы вернуться на допандемийную траекторию роста<sup>5</sup>.

9. Пандемия изменила положение дел в области финансирования развития в Африке. Внутренние источники финансирования, которые включают в себя доходы и частные накопления, пострадали, но по-прежнему являются самыми крупными источниками финансовых средств. Ситуация с такими видами внешнего финансирования, как прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и официальная помощь в целях развития (ОПР), которые вступили в период стагнации еще до начала пандемии, еще более ухудшилась. Между тем денежные переводы остались на стабильном уровне<sup>6</sup>. Геополитические последствия продолжающейся войны на Украине и нарушение функционирования производственно-сбытовых цепочек в мировой торговле могут повлечь за собой продовольственный кризис.

10. Уже сейчас в вопросах финансирования развития Африка в значительной мере опирается на свои собственные ресурсы (таблица 1). В 2018 году общая сумма государственных доходов и частных накоплений составила 911,4 млрд долл. США, примерно в 20 раз превысив объем ПИИ и в 16,5 раз — чистый объем ОПР<sup>7</sup>. Объем внутреннего банковского кредитования частного сектора составил 566,5 млн долл. США. Эти показатели подкрепляют новый нарратив для континента, в рамках которого Африка возьмет на себя основную ответственность за свое развитие, не умаляя при этом стимулирующей роли внешнего финансирования.

Таблица 1

### Источники финансирования развития в Африке, 2014–2018 годы

(В млрд долл. США)

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
Государственные доходы, исключая субсидии	524,7	438,2	394,2	425,9	483,6
Частные накопления	507,0	419,6	408,2	415,6	427,8
Прямые иностранные инвестиции (ПИИ)	53,9	56,9	46,5	41,4	45,9
Портфельные инвестиции	30,4	22,2	6,2	57,1	36,5

<sup>5</sup> “Africa”, in *World Economic Situation and Prospects 2022* (United Nations publication, Sales No. E.22.II.C.1), chap. III, pp. 103–112. Доступно по ссылке [www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2022\\_CH3\\_AFR.pdf](http://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2022_CH3_AFR.pdf).

<sup>6</sup> World Bank, *Recovery: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens, Migration and Development Brief*, No. 35 (Washington, DC, November 2021), p. 58. Доступно по ссылке [www.knomad.org/sites/default/files/2021-11/Migration\\_Brief%2035\\_1.pdf](http://www.knomad.org/sites/default/files/2021-11/Migration_Brief%2035_1.pdf).

<sup>7</sup> African Union and Organisation for Economic Co-operation and Development, *Africa's Development Dynamics 2021: Digital Transformation for Quality Jobs* (Paris, 2021). Доступно по ссылке [www.oecd-ilibrary.org/development/africa-s-development-dynamics-2021\\_0a5c9314-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/africa-s-development-dynamics-2021_0a5c9314-en).

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
Денежные переводы	71,8	71,4	57,6	77,6	84,2
Официальная помощь в целях развития (совокупный чистый объем ОПР)	54,1	50,1	50,4	53,8	55,3
<b>Общий объем средств, поступивших из-за рубежа</b>	<b>210,1</b>	<b>200,5</b>	<b>170,5</b>	<b>229,8</b>	<b>221,8</b>

Источник: African Union and Organisation for Economic Co-operation and Development, *Africa's Development Dynamics 2021: Digital Transformation for Quality Jobs* (Paris, 2021), table 8.1.

11. Для того, чтобы в полной мере реализовать потенциал мобилизации внутренних ресурсов, Африке еще предстоит пройти большой путь. Несмотря на то, что в последнее десятилетие отношение налоговых поступлений к ВВП постоянно росло, достигнув в 2019 году 16,6 процентов, Африка по этому показателю постоянно отстает от других развивающихся регионов (диаграмма I). Отношение налоговых поступлений к ВВП является самым высоким в странах Северной Африки (22,7 процента), тогда как в Центральной Африке оно является самым низким (10,1 процента).

12. Значительная часть потребностей стран Африки в области финансирования развития удовлетворяется за счет внутренних накоплений, объем которых в 2020 году оставался на прежнем уровне; общий объем внутренних накоплений в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, составил 353 млрд долл. США (20,1 процента от ВВП), уступая аналогичным показателям в странах Латинской Америки и Карибского бассейна (918 млрд долл. США) и Южной Азии (866 млрд долл. США) (диаграмма II).

13. Еще одним важным источником внутреннего финансирования являются активы, находящиеся в управлении пенсионных фондов. В 2017 году их общая сумма составила 676 млрд долл. США, а к 2020 году она, согласно расчетам, должна была достигнуть 1,1 трлн долл. США<sup>8</sup>. Вместе с тем многие страны инвестируют значительную часть средств своих пенсионных фондов за рубежом. Если бы они инвестировались на внутреннем рынке, это могло бы способствовать значительному уменьшению финансового дефицита.

14. Пандемия COVID-19 серьезным образом сказалась на ПИИ, которые представляют собой один из важных источников финансирования развития. Тенденция к сокращению объемов ПИИ в расчете на душу населения проиллюстрирована в диаграмме III. Кроме того, доля стран Африки в общемировых объемах ПИИ остается маргинальной (в 2020 году она составила 4 процента) и значительно уступает аналогичным показателям для стран Латинской Америки и Карибского бассейна (8,8 процента)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Katja Juvonen and others, "Unleashing the potential of institutional investors in Africa", African Development Bank Working Paper, No. 325 (Abidjan, 2019).

<sup>9</sup> UNCTAD bilateral FDI database on flows and stocks. Доступно по ссылке <https://unctad.org/topic/investment/investment-statistics-and-trends>.

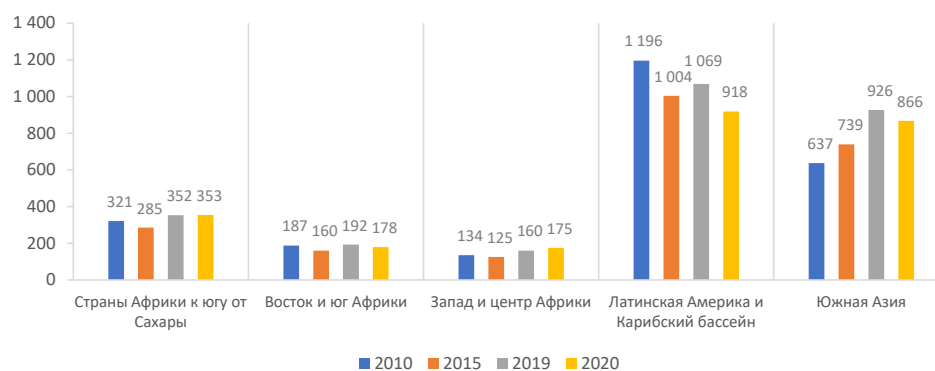
Диаграмма I  
**Отношение суммы налоговых поступлений к ВВП в странах Африки, 2010–2019 годы**



Источник: Organisation for Economic Co-operation and Development, African Union and African Tax Administration Forum (ATAF), *Revenue Statistics in Africa 2021* (Paris, 2021).

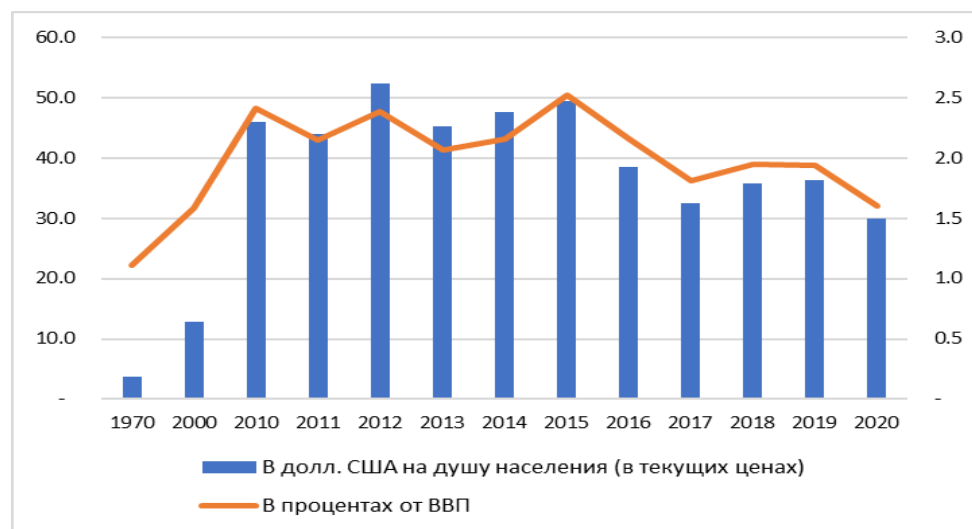
Диаграмма II  
**Валовые внутренние накопления в странах Африки: показатели ниже, чем в других развивающихся регионах**

(Млрд долл. США в текущих ценах)



Источник: World Bank Group, World Development Indicators 2021.

Диаграмма III  
Тенденции в области притока ПИИ в страны Африки

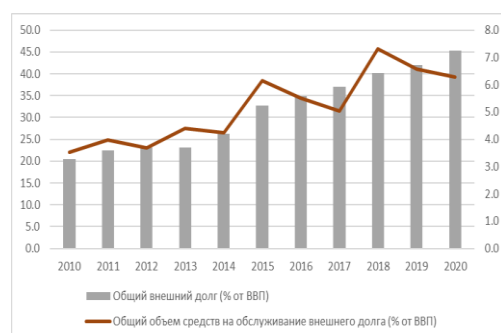


Источник: UNCTAD bilateral FDI database on flows and stocks.

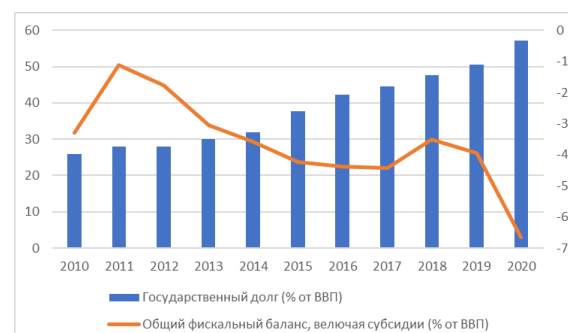
15. Страны Африки продолжают испытывать серьезные нагрузки, связанные с ростом объемов задолженности. Уровень внешней задолженности вырос с 21 процента от ВВП в 2020 году до 45 процентов в 2020 году, в то время как общий объем затрат на обслуживание внешнего долга увеличился за тот же период с 3,5 до 6,3 процента (диаграмма IV (а)). Рост задолженности происходит параллельно ухудшению фискального баланса, которое усилилось из-за пандемии (диаграмма IV (б)). Трудности с выполнением обязательств по обслуживанию долга могут приводить к снижению суверенных кредитных рейтингов, сокращению резервов иностранной валюты и обесцениванию национальной валюты.

Диаграмма IV  
Рост проблемы задолженности и ухудшение фискального баланса в странах Африки, расположенных к югу от Сахары

а) Рост задолженности в Африке



б) Задолженность и бюджетный дефицит в Африке



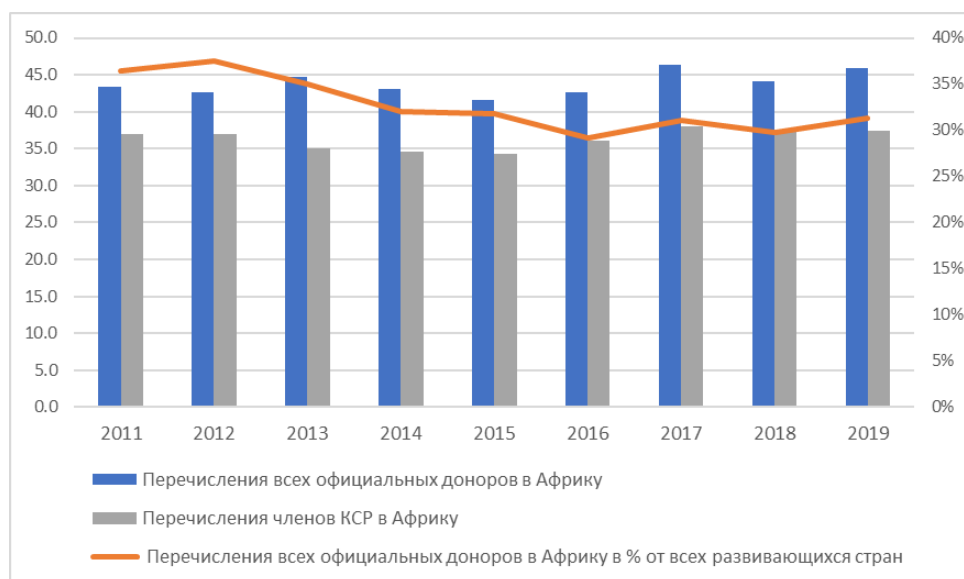
Источник: International Monetary Fund, World Economic Outlook database, October 2021.



16. Одним из важных источников финансирования развития стали денежные переводы, однако они по-прежнему представляют собой сравнительно неосвоенный источник финансирования. Приток денежных переводов в страны региона, за исключением Нигерии, оставался стабильным, лишь незначительно (на 1,4 процента) сократившись в 2020 году.

17. В период после 2010 года приток ОПР в страны Африки в номинальном выражении несколько увеличился; вместе с тем доля стран Африки среди развивающихся стран по этому показателю уменьшилась с 37 процентов в 2010 году до 35 процентов в 2019 году (диаграмма V). В 2019 году перечисления всех официальных доноров в страны Африки по линии ОПР составили 57,7 млрд долл. США (44,1 долл. США в расчете на душу населения), т.е. около 35,3 процента перечислений, направленных всем развивающимся странам. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), объем поступлений ОПР в африканские страны от членов Комитета содействия развитию (КСР) в 2020 году составил 39 млрд долл. США из общего объема в 161,2 млрд долл. США. Эта сумма не достигает уровня взятых обязательств и недостаточна для поддержки в удовлетворении потребностей стран континента в области развития.

Диаграмма V  
Динамика чистых перечислений средств по линии ОПР в страны Африки  
(Млрд долл. США)



Источник: расчеты автора на основе статистики ОЭСР.

18. Как и прежде, имеет место значительная утечка финансовых ресурсов с континента из-за незаконных финансовых потоков; согласно расчетам, ежегодный объем таких потоков составляет 88,6 млрд долл. США, что эквивалентно 3,7 процента ВВП. Уменьшив объемы незаконных финансовых потоков, страны континента смогли бы высвободить капитал для нужд местных компаний, а также расширить бюджетные возможности для инвестиций в инфраструктуру, здравоохранение и образование.

19. Пандемия повлекла за собой серьезные негативные последствия для экономики, сокращение налоговых поступлений, рост задолженности и обострение бюджетных проблем в Африке. Ограниченность бюджетных возможностей и

низкий охват населения вакцинацией замедлили процесс восстановления. Несмотря на то, что международное сотрудничество способствовало смягчению некоторых из этих проблем, на фоне принимавшихся мер реагирования стали очевидными серьезные недочеты в том, что касается эффективности многосторонних действий в тот период, когда потребность в них была наиболее острой<sup>10</sup>; речь идет о неспособности международных финансовых учреждений принять адекватные меры по облегчению долгового бремени стран Африки, а также обеспечить инвестиции для содействия производству вакцин и восстановлению после пандемии<sup>11</sup>. В своих усилиях по восстановлению и развитию после пандемии, а также обеспечению долгосрочного устойчивого роста странам Африки придется во все большей мере полагаться на внутренние источники финансирования.

### **III. Мобилизация внутригосударственных ресурсов путем увеличения налоговых поступлений и оптимизации расходов**

20. В течение нескольких последних десятилетий страны Африки предприняли серьезные усилия в целях более активной мобилизации внутренних ресурсов. Вместе с тем значительная часть этих усилий была сосредоточена на доходах. Однако более активная мобилизация внутренних ресурсов — это не только повышение налогов, но и внедрение систем прогрессивного налогообложения, а также оптимизация управления доходами. Поэтому в рамках всеобъемлющего подхода, который должен лежать в основе стратегии мобилизации внутренних ресурсов в африканских условиях, следует обеспечивать высокое качество работы в сфере государственных расходов путем борьбы с проявлениями неэффективности, искоренения ненадлежащего расходования средств, роста накоплений, а также рационализации фискальных стимулов и принятия мер по увеличению государственных доходов при помощи выявления недостаточно используемых налоговых ресурсов, включая налогообложение компаний цифровой экономики. В дополнение к этому должны приниматься меры, направленные на укрепление потенциальной роли суверенных фондов благосостояния и борьбу с незаконными финансовыми потоками, уклонением от уплаты налогов и их минимизацией (см. раздел V).

#### **A. Повышение качества работы в области расходования государственных средств как фактор содействия развитию**

21. Качество расходования государственных средств имеет важное значение не только с точки зрения мобилизации внутренних ресурсов, но и с точки зрения долгосрочного роста и устойчивого развития. Общая эффективность государственных расходов, представленная в виде усредненного коэффициента эффективности, показывает, что страны Африки уступают по этому показателю другим развивающимся странам: в Африке усредненный коэффициент эффективности составляет 0,585, а в других развивающихся странах — 0,825. Это позволяет предположить, что при должном уровне эффективности тот же самый результат

<sup>10</sup> «Наша общая повестка дня», доклад Генерального секретаря (издание Организации Объединенных Наций, 2021 год), стр. 52.

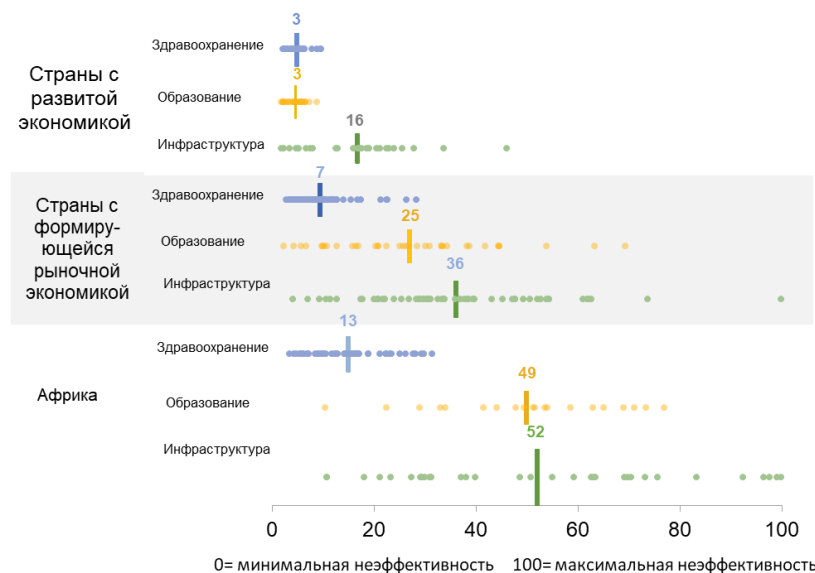
<sup>11</sup> Выступление Генерального секретаря в Сенегале, май 2022 года. Доступно по ссылке [www.usnews.com/news/world/articles/2022-05-01/un-chief-calls-for-debt-relief-post-covid-investment-on-w-africa-trip](https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-05-01/un-chief-calls-for-debt-relief-post-covid-investment-on-w-africa-trip).

мог бы быть достигнут при сокращении расходов на 41,5 процента<sup>12</sup> или уменьшении объема ресурсов на 48 процентов<sup>13</sup>. На секторальном уровне эффективность расходования средств на образование, здравоохранение и инфраструктуру является менее высокой, нежели в других регионах (диаграмма VI). Показатель неэффективности расходования государственных средств достиг почти 5 процентов и 49 процентов в секторах инфраструктуры и образования, соответственно, а в секторе здравоохранения он составлял в среднем лишь 13 процентов.

22. В абсолютном выражении потери, связанные с неэффективностью расходования государственных средств, составили примерно 12 млрд долл. США в сфере образования, 30 млрд долл. США в секторе инфраструктуры и 28 млрд долл. США в секторе здравоохранения, что в общей сложности ежегодно составляет 2,87 процента ВВП стран Африки<sup>14</sup>. Усилия по предотвращению этих ощутимых потерь могли бы способствовать расширению финансирования устойчивого развития. По данным Международного валютного фонда (МВФ), если бы средства на цели здравоохранения расходовались более эффективно, средняя продолжительность жизни в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, была бы на 10 лет выше<sup>15</sup>.

Диаграмма VI

#### Неэффективность расходования средств в разбивке по секторам



Источники: International Monetary Fund, *Fiscal Monitor: A Fair Shot* (Washington, DC, April 2021); и расчеты сотрудников Канцелярии Специального советника по Африке.

<sup>12</sup> Djedje Hermann Yohou, "In search of fiscal space in Africa: the role of the quality of government spending", *Études et Documents*, No. 27 (Clermont-Ferrand, France, Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International, 2015). Доступно по ссылке <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01222812/document>.

<sup>13</sup> Dickson O. Wandeda, Wafula Masai and Samuel M. Nyandemo, "The efficiency of public spending in sub-Saharan Africa", *European Scientific Journal*, vol. 17, No. 19, p. 173. Доступно по ссылке <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/14439/14405>.

<sup>14</sup> Согласно расчетам сотрудников Канцелярии Специального советника по Африке.

<sup>15</sup> Mercedes Garcia-Escribano, Pedro Juarros and Tewodaj Mogues, *Patterns and Drivers of Health Spending Efficiency*, IMF Working Paper, No. 22/48 (Washington, DC, International Monetary Fund, 2022). Доступно по ссылке [www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/03/04/Patterns-and-Drivers-of-Health-Spending-Efficiency-513694](http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/03/04/Patterns-and-Drivers-of-Health-Spending-Efficiency-513694).

23. С учетом вышеуказанных соображений следует уделять первоочередное внимание увязке национальных бюджетов, стратегий и программ с целями в области устойчивого развития, в том числе посредством использования комплексных национальных механизмов финансирования, а также проведения углубленного, комплексного и всестороннего анализа в целях выработки согласованных и взаимодополняющих политических решений и избежания негативных побочных эффектов, с тем чтобы сводить к минимуму проявления неэффективности в расходовании бюджетных средств и высвобождать бюджетные ресурсы для повышения устойчивости к экстренным ситуациям, таким как пандемия COVID-19.

24. С учетом вышеизложенного отправной точкой любой стратегии по мобилизации внутренних ресурсов в условиях Африки должно быть определение потенциальных направлений работы по оптимизации расходов и накоплений. Если говорить о расходной части бюджета, то экономии средств также можно было бы добиться, решив проблему чрезмерно раздутого фонда заработной платы, на который приходится целая треть общего объема государственных расходов в странах Африки, расположенных к югу от Сахары<sup>16</sup>. Слишком большие расходы на заработную плату уменьшают свободу государств в плане бюджетного маневра, тем самым сужая для правительств диапазон возможных политических решений. Кроме того, сокращение непроизводительных и чрезмерных расходов (включая, например, нецелевые субсидии, в том числе в сфере энергетики) и переход на прогрессивную шкалу налогообложения и адресную помощь неимущим и уязвимым группам населения, в том числе в рамках расширенных систем социальной защиты, могло бы способствовать высвобождению дополнительных ресурсов для целей развития, одновременно позволяя заложить фундамент для обеспечения будущей отдачи от инвестиций. Положительную роль также могло бы сыграть ограничение финансовых рисков, связанных с неэффективностью и убыточностью государственных предприятий.

## **В. Государственные расходы и устойчивость долговой ситуации**

25. По причине ограниченности доходной базы и сравнительно низкого уровня развития рынков долговых обязательств странам Африки приходится заимствовать средства для того, чтобы латать крупные финансовые бреши. Это приводит к увеличению внешнего долга, на который в настоящее время приходится 60 процентов государственного долга стран Африки; на обслуживание долга в среднем уходит более 20 процентов государственных доходов. Африканские страны все чаще заимствуют средства на частных рынках кредитования, в том числе у коммерческих банков. Доля коммерческих займов в государственном внешнем долге стран Африки увеличилась с 27 процентов в 2011 году до 52 процентов в 2020 году. По причине того, что еврооблигации предоставляют большую свободу выбора в плане использования поступлений, начиная с 2014 года наблюдался ощутимый рост объемов выпуска еврооблигаций; некоторые африканские страны регулярно выпускают такие облигации. К февралю 2022 года общая сумма непогашенных обязательств по еврооблигациям достигла 136,2 млрд долл. США, причем 57 процентов этой суммы приходились всего лишь на четыре страны: Египет, Марокко, Нигерию и Южную Африку. Это повлекло за собой обширные заимствования, срок погашения которых наступит в 2024 и 2025 годах. На фоне того, что в конце 2021 года прекратила свое существование Инициатива по приостановлению обслуживания долга, а предложенный Группой двадцати Общий механизм урегулирования долговых вопросов

<sup>16</sup> World Bank, "Governance COVID-19 response: managing the public sector wage bill during COVID-19" (June 2020)

вызвал лишь ограниченный отклик, многим африканским странам придется обслуживать имеющийся долг практически без возможности дополнительных заимствований, что, в свою очередь, приведет к дальнейшему росту долгового бремени и сужению их возможностей в плане инвестирования средств в сферу устойчивого развития и социальных услуг, необходимого для динамичного восстановления.

26. Хотя многие страны Африки инвестировали поступления от выпуска долговых обязательств в развитие инфраструктуры, те страны, которые этого не делали, сталкиваются с серьезными вызовами, связанными с управлением государственными расходами. Наличие проблем с планированием, распределением и реализацией государственных инвестиций в инфраструктуру в Африке по сравнению с другими регионами (диаграмма VII) приводят к неэффективности в управлении государственными расходами, особенно в тех случаях, когда их финансирование осуществляется за счет суверенного внешнего долга. Поэтому странам Африки необходимо повышать результативность расходования государственных средств, с тем чтобы не застрять в порочном круге постоянного заимствования средств, особенно на фоне ограниченных бюджетных возможностей и роста государственного долга в результате пандемии. На международном уровне необходимо предпринимать усилия для облегчения бремени задолженности, а также проводить системные реформы глобальной долговой архитектуры в целях повышения устойчивости к будущим потрясениям, особенно с учетом тех дополнительных проблем, с которыми сталкивается экономика африканских стран из-за войны на Украине.

Диаграмма VII  
Оценка качества управления государственными инвестициями:  
эффективность управления инфраструктурой



Примечание: чем больше расстояние от центра — тем выше рейтинг качества управления государственными инвестициями (КУГИ).

Источник: МВФ, вебсайт, посвященный качеству управления инфраструктурой (<https://infrastructuregovern.imf.org/>).

## С. Усиление мобилизации внутригосударственных доходов

27. В течение последних нескольких десятилетий страны Африки принимали меры по мобилизации дополнительных налоговых поступлений, что позволило несколько увеличить размеры этих поступлений. Однако этого удалось добиться дорогой ценой, о чем свидетельствует снижение уровня эффективности мобилизации ресурсов (с 2011 по 2020 годы этот показатель снизился на 14 процентов)<sup>17</sup>. Так, например, расходы, связанные со сбором налогов, в Африке на 60 процентов превышают аналогичный показатель для Азии и на 32 процента — показатель для Латинской Америки и Карибского бассейна<sup>18</sup>. С течением времени доля налогов на торговую деятельность в ВВП снижается: с 3,9 процента

<sup>17</sup> Индекс оценки институтов и политики страны (ИОИПС), касающийся эффективности мобилизации доходов.

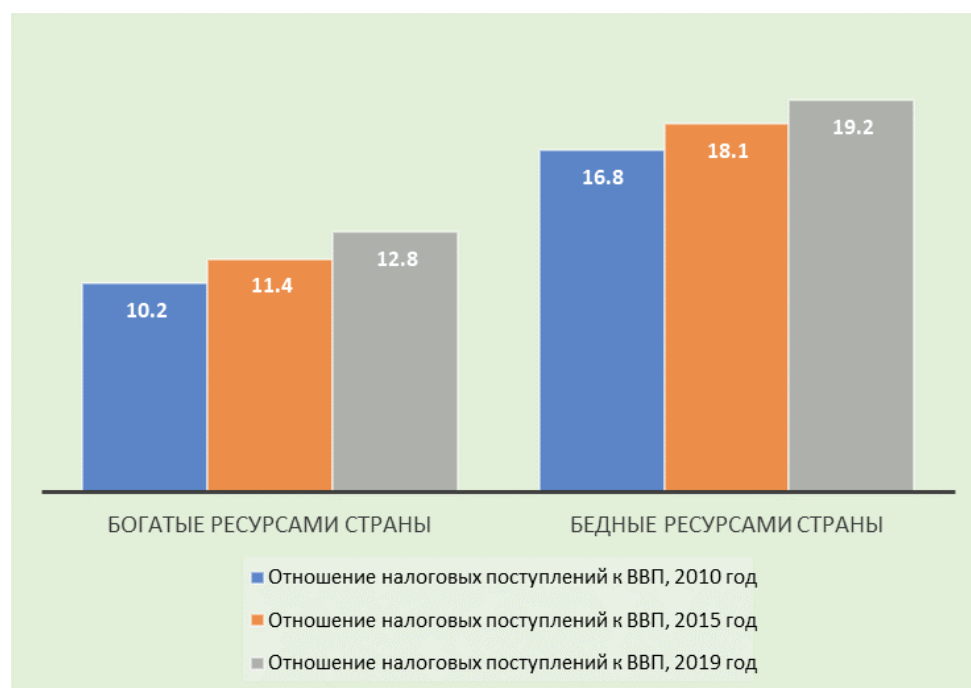
<sup>18</sup> Данные по странам см. на вебсайте Международного обследования практики администрирования государственных доходов (МОПАГД) ([rafit.org](http://rafit.org)), в основе которого лежит механизм сбора финансовой информации об администрировании государственных доходов (RA-FIT).

в 2008 году до 2,7 процента в 2018 году<sup>19</sup>; причина этого связана с либерализацией торговли — тенденцией, которая, вероятно, продолжится после того, как заработает Африканская континентальная зона свободной торговли.

28. Структура налоговых поступлений в разных странах неодинакова. Как показано на диаграмме VIII, в богатых ресурсами странах Африки показатель налоговых поступлений в процентах от ВВП неизменно был ниже, чем в странах с более низким уровнем ресурсообеспеченности. Тем не менее доля неналоговых доходов (добавочных поступлений, доходов от лицензирования и доходов по линии соглашений о разделе продукции) в ВВП выше в странах-экспортерах нефти (более 50 процентов) по сравнению со странами-импортерами нефти (менее 20 процентов). Последним удастся обеспечивать мобилизацию большего объема ресурсов при помощи косвенных налогов (более 35 процентов).

Диаграмма VIII

**Для богатых ресурсами стран Африки характерны меньшие объемы налоговых поступлений по сравнению со странами с более низким уровнем ресурсообеспеченности**



Источник: Organisation for Economic Co-operation and Development, African Union and African Tax Administration Forum (ATAF), *Revenue Statistics in Africa 2021* (Paris, 2021).

## **D. Укрепление механизмов управления и институтов в целях повышения эффективности сбора доходов и расходования средств**

29. Качество государственных институтов существенно влияет на эффективность как расходования государственных средств, так и мобилизации ресурсов. Кроме того, институциональное управление государственными расходами

<sup>19</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, African Union and African Tax Administration Forum (ATAF), *Revenue Statistics in Africa 2021* (Paris, 2021).

оказывает значительное воздействие на развитие инфраструктуры стран. Так, например, данные анализа МВФ<sup>20</sup> свидетельствуют о том, что, укрепляя институты в целях более оптимального управления инфраструктурой, страны Африки могли бы уменьшить показатели неэффективности расходования государственных средств и сократить свои потери вдвое, что примерно соответствует 53 процентам размеров потенциальной отдачи от инвестиций в инфраструктуру. Более того, в аналитическом документе Генерального секретаря содержался призыв укрепить страновые инструменты управления (в том числе управления доходами) путем внедрения четких нормативных механизмов, гармонизации национальных стандартов, а также усиления координации действий и сотрудничества правительственных ведомств с целью обеспечить надлежащий надзор над всеми компаниями, а также укрепить антикоррупционные законы и правоприменительную деятельность<sup>21</sup>.

30. Африканские страны постоянно сталкиваются с проблемой слабости институтов и потенциала, наличие которой подрывает усилия по мобилизации внутренних ресурсов, а, если брать шире, – то и усилия в целях развития. Кроме того, подразделения финансовой разведки и правоохранительные органы не располагают ни достаточным потенциалом для проведения исследований и расследований, ни уровнем транспарентности, необходимым для эффективного взаимодействия с корпорациями для борьбы с незаконными финансовыми потоками. Это негативно влияет на все показатели африканских стран, связанные с результатами их деятельности в области управления налогообложением, включая показатель уровня цифровизации (диаграмма IX). Вышеизложенное убедительно свидетельствует о необходимости срочных капиталовложений в цифровые механизмы сбора налогов в сочетании с другими инициативами, включая, в частности, цифровые удостоверения личности, цифровизацию финансов и системы электронных платежей. Страны, которые пошли по этому пути, сумели добиться положительных результатов. Например, в Эфиопии благодаря внедрению электронных кассовых аппаратов сумма поступлений и платежей, связанных со сбором налога на добавленную стоимость<sup>22</sup>, выросла на 32 процента. Дальнейшая цифровизация системы управления налогами способствовала бы упрощению соответствующих процедур и повышению транспарентности, что, в свою очередь, помогло бы снизить уровень неэффективности и коррупции.

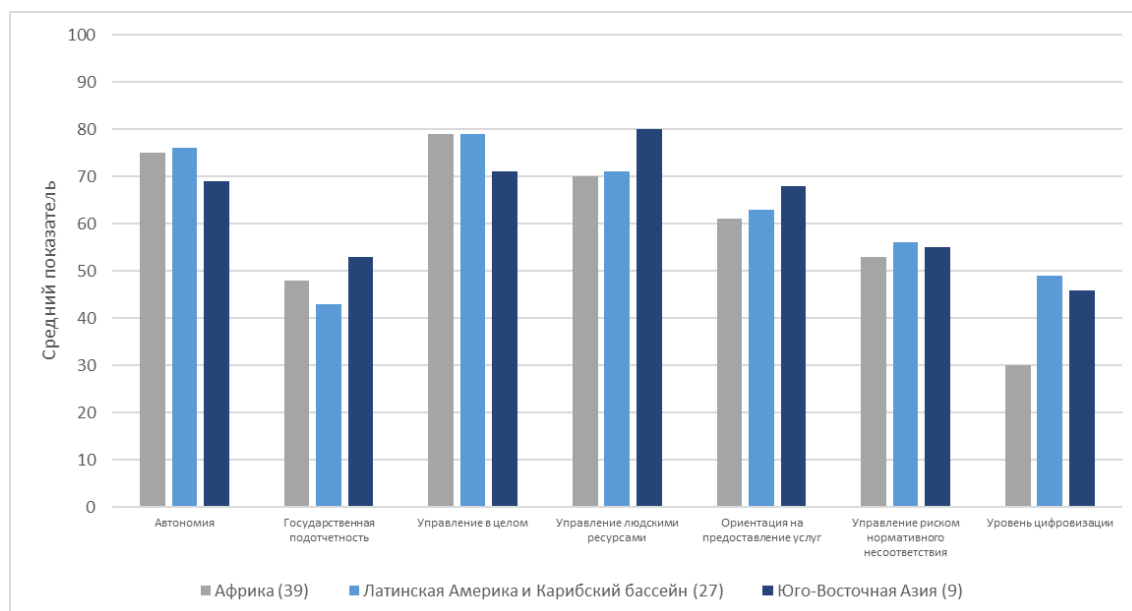
<sup>20</sup> Gerd Schwartz and others, “How strong infrastructure governance can end waste in public investment” (3 September 2020), IMF blog. Доступно по ссылке <https://blogs.imf.org/2020/09/03/how-strong-infrastructure-governance-can-end-waste-in-public-investment/>.

<sup>21</sup> См. Secretary-General’s policy brief on transforming extractive industries for sustainable development (May 2021). Доступно по ссылке [www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_policy\\_brief\\_extractives.pdf](http://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_extractives.pdf).

<sup>22</sup> См. “Ethiopia reaps rewards of tax policy reform, according to research from the African Development Bank”, 6 May 2019. Доступно по ссылке [www.afdb.org/fr/news-and-events/ethiopia-reaps-rewards-of-tax-policy-reform-according-to-research-from-the-african-development-bank-19257](http://www.afdb.org/fr/news-and-events/ethiopia-reaps-rewards-of-tax-policy-reform-according-to-research-from-the-african-development-bank-19257).



Диаграмма IX  
**Результаты и эффективность деятельности по управлению  
налогообложением**



Источник: IMF, ISORA 2018: *Understanding Revenue Administration*, Departmental Paper No. DP/2021/025.

Примечание: Средние показатели касаются видов практики и структурных основ эффективного управления налогообложением. Методика исчисления средних показателей описана в публикации «ISORA 2018». Показатели могут варьироваться от 0 до 100 (от наименее до наиболее результативных и эффективных). Цифры в скобках обозначают количество стран (точек сбора данных).

## Е. Налоговые стимулы: неэффективный инструмент и гонка по нисходящей

31. Еще одним фактором, препятствующим мобилизации внутренних ресурсов, является использование налоговых стимулов, предоставляемых африканскими странами иностранным инвесторам. Характер налоговых стимулов в разных группах стран неодинаков. Чрезмерное использование налоговых стимулов может объясняться отсутствием таких общих благоприятных предпосылок для инвестиций, как хорошая инфраструктура и логистика, политическая и макроэкономическая стабильность, развитый финансовый рынок и эффективное управление.

32. Вместе с тем налоговые стимулы, предоставляемые частным инвесторам, и особенно многонациональным корпорациям, являются наименее эффективным инструментом привлечения ПИИ по сравнению с созданием благоприятных условий для бизнеса и обеспечением макроэкономической и политической стабильности<sup>23,24</sup>. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что эти стимулы не приносят желаемого результата и что в 70 процентах случаев инвестиции были

<sup>23</sup> United Nations Industrial Development Organization, *Africa Investor Report: Towards Evidence-Based Investment Promotion Strategies* (2011).

<sup>24</sup> Emmanuel Cleeve, "How effective are fiscal incentives to attract FDI to sub-Saharan Africa?" *Journal of Developing Areas*, vol. 42, No. 1 (September 2008), pp. 135–153.

бы произведены в любом случае вне зависимости от наличия таких стимулов. Так, например, для Руанды этот показатель составлял 98 процентов, а для Гвинеи и Объединенной Республики Танзания – более 90 процентов<sup>25,26</sup>.

Диаграмма X

**Страны Африки, расположенные к югу от Сахары: общие и средние показатели недополученных доходов (в процентах от ВВП), 2010–2019 гг.**



Источник: глобальная база данных по налоговым льготам.

33. Налоговые льготы дорого обходятся правительствам и лишают их важных финансовых поступлений. Согласно расчетам, из-за причин, связанных с налоговыми стимулами, страны Африки, расположенные к югу от Сахары, в 2019 году недополучили примерно 46 млрд долл. США (2,5 процента от ВВП)<sup>27</sup> (диаграмма X), что превысило приток ПИИ в этот регион. В результате этого регион ежегодно несет чистые убытки в размере 14 млрд долл. США. Так, например, в 2019 году в Южной Африке и Эфиопии доля налоговых льгот в ВВП составила 5 процентов и 2,7 процента, соответственно. Отмена налоговых льгот позволила бы увеличить расходы на здравоохранение в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, на 47 процентов.

<sup>25</sup> Sebastian James, “Incentives and investments: evidence and policy implications” (World Bank, December 2009), p. 21.

<sup>26</sup> Stefan Van Parys and Sebastian James, “The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA franc zone”, *International Tax and Public Finance*, vol. 17, No. 4 (3 August 2020), pp. 400–429.

<sup>27</sup> Jenny Rickard, Joe Kraus and Lauren Bredar, “Is there a place for tax incentives in post-COVID Africa?”, ONE blog, 26 May 2021. Available at [www.one.org/africa/blog/true-impact-tax-incentives-africa/](http://www.one.org/africa/blog/true-impact-tax-incentives-africa/).

## Е. Налогообложение компаний цифровой экономики

34. В последние годы налицо растущая тенденция к цифровизации как на глобальном уровне, так и в странах Африки. В результате пандемии COVID-19 она существенно ускорилась. Согласно расчетам, к 2025 году вклад цифровой экономики в хозяйственную деятельность в Африке может составить 180 млрд долл. США (5,2 процента ВВП)<sup>28</sup>. Вместе с тем особенности данного сектора приводят к возникновению дополнительных проблем, которые характерны не только для Африки. Например, из-за того, что данный сектор не связан с материальным производством, а активы работающих в нем компаний с трудом поддаются оценке для целей взимания налогов, правительства сталкиваются с проблемами в плане налогообложения цифровой экономики. Кроме того, юрисдикции, к которым относятся цифровые платформы, могут отличаться от тех стран, где они ведут свою деятельность, что расширяет возможности для вывода прибыли в низконалоговые юрисдикции<sup>29</sup>. Разногласия по поводу вопросов, связанных с налогообложением цифровой экономики, осложнили всестороннюю реализацию Всеобъемлющей рамочной программы ОЭСР/Г-20 по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения.

35. Кризис, порожденный пандемией COVID-19, повлиял на потребительские привычки и побудил миллионы людей во всем мире использовать онлайн-платформы для приобретения цифровых продуктов и услуг, в том числе в Африке. Африканские страны предпринимают как никогда активные усилия по адаптации действующих норм к потребностям налогообложения цифровых компаний и платформ, особенно тех из них, которые расположены в этих странах.

## Г. Задействование суверенных фондов благосостояния африканских стран для целей развития

36. Несмотря на того, что суверенные фонды благосостояния африканских стран являются небольшими по своим размерам, за прошедшие годы они существенно выросли и, если демографические факторы будут этому благоприятствовать, в предстоящие годы они вырастут еще намного больше, что, в свою очередь, позволит мобилизовать остро необходимые ресурсы для финансирования развития континента. Вместе с тем страны Африки сталкиваются с трудностями в том, что касается создания этих долгосрочных накоплений. Общая сумма активов, находившихся в управлении 13 суверенных фондов благосостояния стран Африки в 2020 году<sup>30,31,32</sup>, крайне невелика по сравнению с аналогичными показателями для крупнейших стран мира. Так, например, в управлении

<sup>28</sup> Провести черту между традиционными компаниями, использующими цифровые инструменты, и компаниями, которые строят свою работу на основе новых цифровых бизнес-моделей, бывает нелегко, вследствие чего оценка размеров цифровой экономики является многоплановой и сложной задачей. Приводимые данные основаны на расчетах компании Google и Международной финансовой корпорации (см. *e-Conomy Africa 2020* (2020)), на основе прогноза компании Accenture Africa в отношении доли цифровой экономики в ВВП.

<sup>29</sup> UNCTAD, *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture – Implications for Developing Countries* (United Nations publication, 2019).

<sup>30</sup> Этот показатель не включает в себя Ливийское инвестиционное ведомство, чьи активы в размере 65 млрд долл. США заморожены из-за международных санкций. Если исходить из международных стандартов, это единственный фонд в Африке, в управлении которого находятся значительные средства.

<sup>31</sup> Намибия учредила свой фонд «Велвитчия» в мае 2022 года.

<sup>32</sup> International Forum of Sovereign Wealth Funds and Franklin Templeton, “Investing for growth and prosperity: in Africa sovereign wealth funds focus on G, S and E” (2020).

суверенного фонда Норвегии находится сумма в 1,3 трлн долл. США<sup>33</sup>. Более половины суммы активов, находящихся в управлении суверенных фондов благосостояния африканских стран, приходится на суверенный фонд Египта (СФЕ) (12,7 млрд долл. США), который по этому показателю занимает 43-е место в мире.

37. Мандаты большинства суверенных фондов благосостояния африканских стран ориентированы на потребности национального развития, а не на поиск возможностей для получения прибыли от капитальных инвестиций на мировых финансовых рынках<sup>34</sup>. Хотя по общемировым меркам эти фонды и имеют небольшие размеры, суверенные фонды стран Африки способны сыграть важную роль в поддержке и стабилизации экономики этих стран с сопутствующим положительным эффектом для всего субрегиона. Кроме того, потенциально они могут способствовать привлечению в Африку международного капитала, что, в свою очередь, поможет развеять мифы, связанные с рисками инвестиций в Африку.

38. В ходе пандемии COVID-19 некоторые правительства в целях финансирования государственных расходов вывели из своих суверенных фондов (прежде всего — из тех, мандат которых предусматривает наличие существенного компонента, связанного со стабилизацией и накоплениями) значительные средства: в Ботсване объем таких средств составил 300 млн долл. США, в Гане — 200 млн долл. США, а в Нигерии — 400 млн долл. США<sup>35</sup>. Суверенные фонды благосостояния стран Африки способны сыграть ключевую роль в финансировании и привлечении финансирования для долгосрочных проектов, в частности в области инфраструктуры и экологически чистой энергетики.

#### IV. Задействование частных финансовых ресурсов

39. Внутренний финансовый сектор является важной движущей силой развития экономики, обеспечивая перераспределение ресурсов, а также создание источников ликвидности для бизнеса и возможностей для управления рисками. Вместе с тем недостаточная емкость финансового сектора (включая рынки капитала) в Африке мешает ему играть эффективную роль в мобилизации накоплений и их направлении на производительные виды деятельности. Несмотря на то, что пенсионные и страховые фонды в странах Африки переживают рост, они вкладывают свои средства преимущественно за рубежом. С точки зрения мобилизации внутренних ресурсов необходимо создать благоприятные условия для того, чтобы африканские частные компании имели возможность включаться в национальные, региональные и глобальные цепочки создания стоимости посредством облегчения доступа к финансированию и укрепления усилий по мобилизации капитала. Банки развития и институциональные инвесторы призваны сыграть ведущую роль в мобилизации долгосрочного капитала для целей структурных преобразований в Африке.

<sup>33</sup> См. Sovereign Wealth Fund Institute (SWFI), “Top 100 largest sovereign wealth fund rankings by total assets”. Доступно по ссылке [www.swfinstitute.org/fund-rankings/sovereign-wealth-fund](http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/sovereign-wealth-fund).

<sup>34</sup> International Forum of Sovereign Wealth Funds and Franklin Templeton, “Investing for growth and prosperity: in Africa sovereign wealth funds focus on G, S and E”, p. 30.

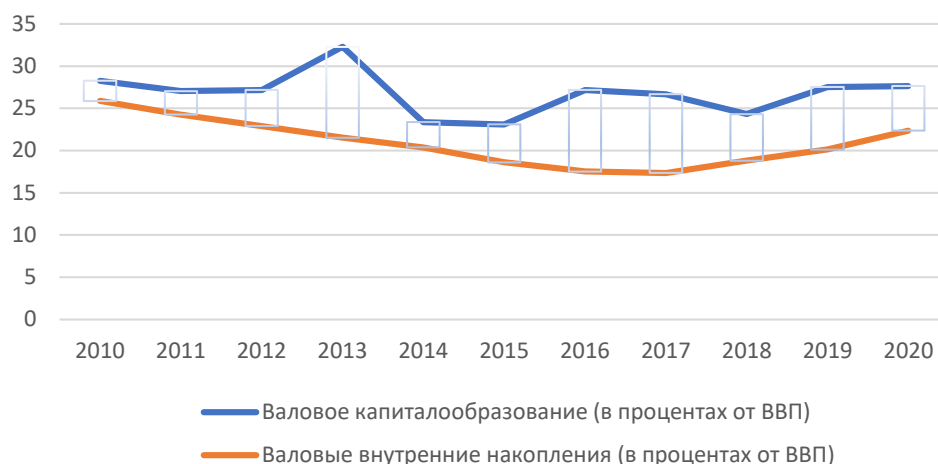
<sup>35</sup> Andrew Bauer, “How have Governments of resource-rich countries used their sovereign wealth funds during the crisis?”, Natural Resource Governance Institute blog, 21 August 2020.

## А. Увеличение внутренних накоплений

40. Уровень накоплений в странах Африки является одним из самых низких среди развивающихся стран: в период с 2010 по 2020 годы коэффициент внутренних накоплений составлял в среднем около 20 процентов и намного уступал показателям в 35 и 28 процентов для Восточной Азии и Тихоокеанского региона и Южной Азии, соответственно. Вместе с тем аналогичные показатели в разных странах сильно отличаются друг от друга. Самый высокий уровень накоплений был зафиксирован в странах-экспортерах нефти (24,6 процента), тогда как в странах с низкими доходами он составил 13,5 процента. Однако низкий уровень накоплений не дает реального представления об уровне накоплений в странах Африки по причине значительной роли неформального рынка, незаконных финансовых потоков, а также накоплений, связанных с противоправной и преступной деятельностью.

Диаграмма XI

**Разрыв между инвестициями и накоплениями в Африке (в процентах от ВВП), 2010–2020 годы**



Источник: Всемирный банк, Показатели мирового развития.

41. Для устранения серьезного дефицита финансирования, который усугубился в результате пандемии COVID-19, необходимы дополнительные внутренние накопления. Так, например, в период с 2010 по 2020 годы средний уровень инвестиций в Африке составлял примерно 2 процента от ВВП, что привело к возникновению разрыва между инвестициями и накоплениями в размере 6 процентов от ВВП (он колебался в диапазоне от 2 до 10 процентных пунктов) (диаграмма XI).

## В. Развитие финансовых рынков и рынков капитала

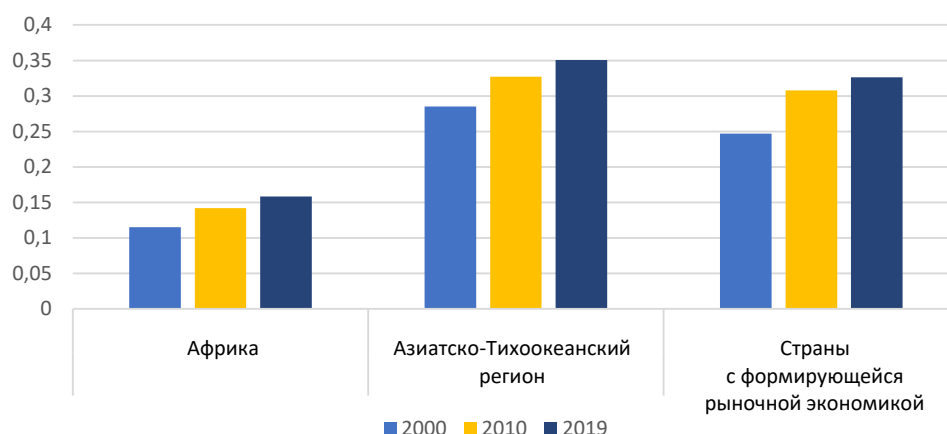
42. Несмотря на ряд реформ финансового сектора, проведенных странами Африки в конце девяностых и начале нулевых годов, финансовый сектор по-прежнему страдает от недостаточной обеспеченности ресурсами. Результатом этого

становится низкий показатель уровня развития финансовой системы<sup>36</sup>, который в 2019 году составил 0.16 по сравнению со средним показателем в 0.33 для стран Азиатско-Тихоокеанского региона<sup>37</sup> (диаграмма XII). Показатели финансового развития в разных странах отличаются друг от друга. Высокие темпы финансового развития в таких странах, как Ботсвана и Намибия, позволили обеспечить рост финансовых институтов и финансовых рынков; в Намибии доля активов пенсионных и страховых фондов в общем объеме финансовых активов превысила долю коммерческих банков<sup>38</sup>. Вместе с тем в большинстве африканских стран финансовым рынкам и институтам присущ более низкий уровень развития. Имеются большие резервы для повышения емкости финансового сектора. В свою очередь, это внесет вклад в увеличение темпов роста благодаря облегчению доступа к кредитованию.

43. Еще одним индикатором емкости финансового рынка является доля банков во внутреннем кредитовании экономики; в 2020 году он оставался на низком уровне, составив 30 процентов от ВВП, тогда в регионах Латинской Америки и Карибского бассейна и Восточной Азии и Тихого океана он равнялся 54 и 42 процентам, соответственно. В течение последних 10 лет в динамике развития данного показателя наблюдалась стагнация (диаграмма XIII). Для банковского сектора характерны высокие темпы роста и прибыльность (уровень его прибыльности в Африке в 2018 году вдвое превышал среднемировой показатель). В финансовом секторе африканских стран доминируют коммерческие банки, которые, как правило, предпочитают краткосрочное и среднесрочное кредитование<sup>39</sup>. Несмотря на обострение конкуренции, стоимость кредитования остается высокой, главным образом по причине несовершенства рынков.

Диаграмма XII

**Индекс развития финансовой системы, 2000–2019 годы**



Источник: IMF, Global financial development index.

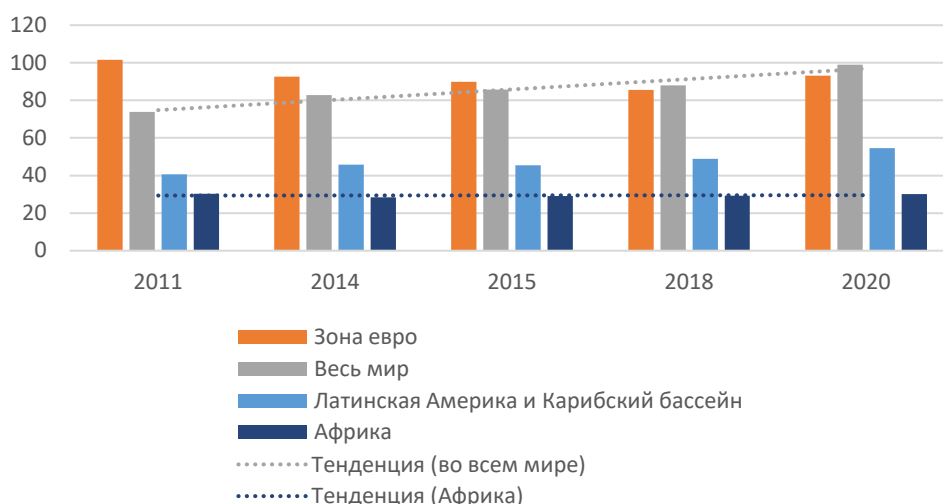
<sup>36</sup> Этот показатель отражает оценку финансовых институтов (банков, страховых компаний, паевых и пенсионных фондов) и финансовых рынков страны, включая рынки акций и облигаций.

<sup>37</sup> IMF, Financial development index database.

<sup>38</sup> Daniela Marchettini, "Namibia: macro-financial risks associated with housing boom: selected issues", IMF country report, No. 15/277 (Washington, D.C., 2015).

<sup>39</sup> United Nations, Economic Commission on Africa, *Economic Report on Africa 2020: Innovative Finance for Private Sector Development in Africa* (United Nations publication, 2020).

Диаграмма XIII  
**Внутреннее кредитование компаний частного сектора банками**  
**(в процентах от ВВП), 2011–2020 годы**



Источник: Показатели мирового развития.

44. В последние годы происходило изменение финансового ландшафта на фоне роста panaфриканских банков, которые заполнили пробел, образовавшийся в результате ухода из Африки европейских и американских банков после мирового финансового кризиса 2008 года. Деятельность этих банков в Африке характеризует широкий географический охват: семь panaфриканских банков работают как минимум в 10 странах, а другие банки представлены более чем в 36 странах<sup>40</sup>. Большинство panaфриканских банков работает в сферах, которые выходят за рамки традиционных видов деятельности коммерческих банков, включая операции на рынках капитала, страхование, пенсионную систему, денежные переводы, микрофинансирование и лизинг. Они также обслуживают малые и средние предприятия, большинство из которых не получают необходимые им услуги от других банков в полном объеме. Для того, чтобы решить проблему узких мест в финансовой инфраструктуре, страны Африки стремятся использовать возможности мобильных технологий для расширения объема финансовых услуг, оказываемых широким слоям населения. Развитие мобильного банкинга внесло вклад в расширение охвата населения финансовыми услугами. Более того, когда в Кении начали работать системы «М-Песа», «М-Швари» и «М-Копа», Африканский регион оказался на переднем крае развития технологий мобильного банкинга. Хотя это и способствовало снижению транзакционных издержек, а также росту объема транзакций физических лиц, значительная часть населения во всех странах Африки по-прежнему не охвачена банковскими услугами.

45. Несмотря на то, что государственные банки развития располагают потенциалом для того, чтобы внести вклад в решение проблем, связанных с финансированием, их активы и финансовые возможности слишком малы в сравнении с масштабными финансовыми потребностями<sup>41</sup> Африканского континента. Так,

<sup>40</sup> Montfort Mlachila and others, *Financial Development in Sub-Saharan Africa: Promoting Inclusive and Sustainable Growth* (Washington, D.C., IMF, 2016).

<sup>41</sup> Например, согласно расчетам Африканского банка развития, ежегодная нехватка средств на финансирование инфраструктуры составляет 130–170 млрд долл. США.

например, группа Африканского банка развития в 2020 году выделила сумму в 5,85 млрд долл. США – на 43 процента меньше суммы, выделенной в 2019 году. Фактически в 2019 году было выплачено 5,3 млрд долл. США, а в 2020 году эта сумма выросла до 7,18 млрд долл. США в целях поддержки усилий африканских стран по борьбе с пандемией COVID-19. С учетом потребностей, связанных с долгосрочным финансированием, банкам развития следует сосредоточиться на стимулировании продуктивного развития и структурных преобразований. Они также могли бы сыграть компенсирующую роль в периоды экономических спадов путем поддержания уровня инвестиций и защиты производственного потенциала стран.

46. Рынки ценных бумаг в странах Африки вносят свой вклад в финансирование частного сектора. С годами масштабы их деятельности увеличивались; в 2021 году, согласно расчетам, суммарная рыночная капитализация существующих 30 фондовых бирж составляла 1,4296 трлн долл. США<sup>42</sup>. Хотя количество котируемых на биржах акций и объемы торгов продолжают расти, соответствующие показатели остаются на низком уровне по сравнению с другими регионами. Примерно 90 процентов суммарной капитализации приходится на пять фондовых бирж<sup>43</sup>, из них 80 процентов – на биржу JSE (Южная Африка). Вместе с тем биржи в странах Африки (за исключением Южной Африки и в некоторой степени – Египта) характеризуются низким уровнем ликвидности и фрагментарностью, будучи вынуждены работать в условиях слабости соответствующих нормативных механизмов. Интеграция рынков капитала, внедрение новых технологий и совершенствование нормативных механизмов могли бы способствовать преодолению препятствий на пути развития рынков капитала. Для мобилизации долгосрочных ресурсов на цели финансирования развития потребуются обеспечить дальнейшее развитие рынков капитала, включая рынки акций и облигаций, а также создать региональные фондовые биржи.

### **С. Поощрение государственно-частных партнерств**

47. Страны Африки всегда сталкивались с трудностями в плане привлечения частных инвестиций в инфраструктуру. В период с 2008 по 2018 годы более половины всех успешных примеров государственно-частного партнерства приходилось на небольшую группу стран, а именно на Гану, Египет, Марокко, Нигерию и Южную Африку<sup>44</sup>. Если говорить о распределении государственно-частных партнерств по секторам, то лидирующие позиции в этом плане в 1999–2019 годах занимал энергетический сектор (57 процентов), за которым следовали транспорт (24 процента) и информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) (16 процентов). Серьезным препятствием для привлечения частного капитала к финансированию инфраструктуры являются предполагаемые риски, связываемые с африканскими странами. Хотя инструменты нейтрализации финансовых рисков и имеют важное значение, необходимо также разработать более всеобъемлющий подход к решению проблем политического, управленческого, организационного и нормативного характера.

48. Несмотря на то, что доля частного капитала во внутреннем и внешнем финансировании инфраструктуры в Африке с годами увеличивалась, она является крайне небольшой в сравнении с аналогичными показателями для других регионов. Крайне важное значение имеет снижение рисков, связанных с частными

<sup>42</sup> См. статистический портал Всемирной федерации бирж ([www.world-exchanges.org/our-work/statistics](http://www.world-exchanges.org/our-work/statistics)).

<sup>43</sup> Биржи Египта, Кении, Марокко, Нигерии и Южной Африки.

<sup>44</sup> World Bank, PPI database 2019.



внутренними инвестициями, а институциональные инвесторы имеют возможность сыграть в данной связи ключевую роль. Вместе с тем доля активов институциональных инвесторов в общем объеме частных инвестиций, направленных на цели развития инфраструктуры в Африке в период с 2011 по 2017 годы, составляла менее одного процента<sup>45</sup>.

#### **D. Задействование пенсионных фондов для финансирования развития**

49. С годами активы пенсионных фондов в странах Африки значительно выросли и, если бы их потенциал удалось задействовать в полном объеме, они могли бы стать источником жизненно необходимых ресурсов для финансирования развития. Так, например, в 2017 году объем активов, находившихся в управлении пенсионных фондов, составил 676 млрд долл. США; как ожидается, в 2020 году он достигнет 1,1 трлн долл. США<sup>46</sup>. В некоторых странах — таких, как Намибия, — существенно выросли и объемы пенсионных накоплений (в Намибии их объем превышает размеры ВВП и составляет 102 процента от ВВП). Вместе с тем в этом плане налицо различия между странами. В Южной Африке пенсионные накопления составляют 92 процента от ВВП, а в других странах этот показатель является более низким — например, в Нигерии (8 процентов), Замбии (3 процента) и Египте (1,5 процента). По причине значительной доли в экономике неформального сектора, нестабильного уровня доходов населения и его финансовой неграмотности доля лиц, участвующих в системах пенсионных накоплений в странах Африки, остается сравнительно низкой<sup>47</sup>.

50. Диверсификация инвестиционных портфелей пенсионных фондов сводит к минимуму риски, сокращает потенциальные убытки и может также способствовать общему повышению устойчивости системы. Страны применяют разные подходы к вопросу об инвестициях пенсионных фондов. Например, Нигерия вкладывает большинство пенсионных активов в облигации (88 процентов), тогда как Ботсвана инвестирует две трети таких активов в акции (диаграмма XIV). Во многих странах имел место рост объема пенсионных активов, инвестируемых за рубежом (диаграмма XV). Так, например, в Ботсване в 2020 году за рубежом было инвестировано 62 процента всех таких активов, тогда как в 2010 году этот показатель составлял лишь 30 процентов.

51. Лишь в немногих африканских странах действуют нормативные требования в отношении инвестирования средств пенсионных фондов в инфраструктуру. Если бы все страны Африки по примеру Южной Африки имели возможность инвестировать 2,8 процента активов своих пенсионных фондов в инфраструктуру, это позволило бы ежегодно направлять на цели развития инфраструктуры дополнительную сумму в 20,9 млрд долл. США, что позволило бы сократить нехватку средств на финансирование инфраструктуры на 30 процентов. На фоне благоприятной демографической ситуации в Африке, роста среднего класса и расширения участия населения в пенсионных фондах ожидается, что в предстоящие годы активы пенсионных фондов африканских стран ощутимо вырастут. Африканские страны могли бы извлечь пользу из этой позитивной

<sup>45</sup> See World Bank, “Contribution of institutional investors: private investment in infrastructure, 2011-H1 2017”. Доступно по ссылке [https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI\\_InstitutionalInvestors\\_Update\\_2017.pdf](https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_InstitutionalInvestors_Update_2017.pdf).

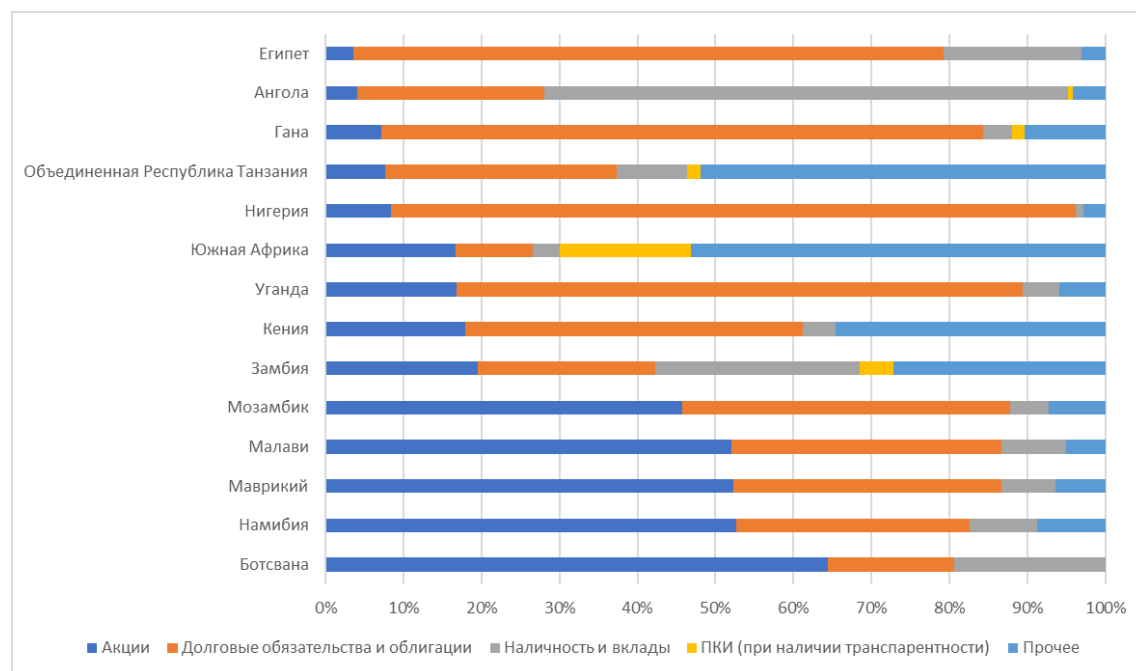
<sup>46</sup> PricewaterhouseCoopers (PwC) “Beyond their borders: evolution of foreign investment by pension funds” (2015).

<sup>47</sup> Jacqueline Irving, “How the COVID-19 crisis is impacting African pension fund approaches to portfolio management” (International Finance Corporation, 6 October 2020).

тенденции и изменить действующие правила, ослабив ограничения на инвестиции пенсионных фондов и разрешив им вкладывать более значительные средства в инфраструктуру.

Диаграмма XIV

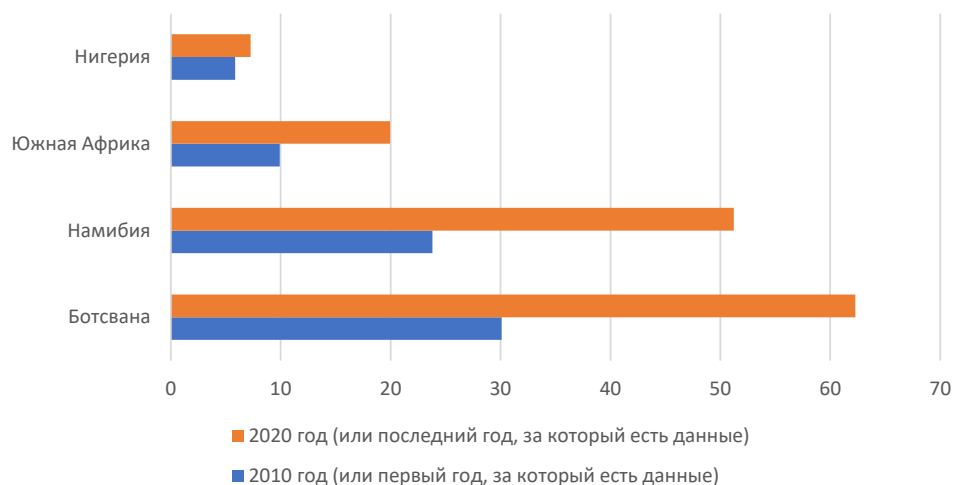
**Распределение пенсионных накоплений по некоторым категориям активов и объектам инвестиций (2020 год или последний год, за который есть данные)**



Источник: OECD, *Pension Markets in Focus 2021*.

Диаграмма XV

**Доля пенсионных активов, инвестируемых за рубежом, 2010 и 2020 годы**



Источник: OECD, *Pension Markets in Focus 2021*.

## V. Борьба с незаконными финансовыми потоками в целях устойчивого развития Африки

52. Незаконные финансовые потоки<sup>48</sup>, как и прежде, являются серьезным препятствием на пути устойчивого развития стран Африки. Это значительно осложняет усилия по мобилизации внутренних ресурсов, лишая африканские страны жизненно необходимых им средств для инвестиций в достижение целей области устойчивого развития. Поскольку незаконные финансовые потоки перемещаются из Африки (где наблюдается нехватка капитала) в развитые страны, они способствуют усугублению существующих проявлений неравенства в рамках глобальной финансовой системы. Поэтому борьба с незаконными финансовыми потоками является ключевой предпосылкой более справедливой глобализации. Эта задача стала еще более неотложной на фоне разрушительных последствий пандемии COVID-19 для Африки. Группа высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки под председательством Табо Мбеки в своем докладе отметила, что одной из главных проблем, препятствующих решению проблемы незаконных финансовых потоков, является отсутствие соответствующего глобального механизма. Поэтому создание всеобъемлющего глобального механизма будет иметь определяющее значение для решения проблемы незаконных финансовых потоков из Африки.

### A. Тенденции в области незаконных финансовых потоков

53. Незаконные финансовые потоки из Африки имеют большие масштабы и демонстрируют тенденцию к росту. В период 2008–2018 годов утечка капитала из стран континента, которая служит хорошим индикатором незаконных финансовых потоков, значительно возросла, достигнув максимального значения в 129,1 млрд долл. США в 2012 году (диаграмма XVI). За период с 1970 по 2018 годы суммарные потери стран Африки из-за незаконных финансовых потоков составили 2 трлн долл. США<sup>49</sup>. Как указывалось в разделе II настоящего доклада, размеры незаконных финансовых потоков из Африки значительно превышают ежегодный приток ОПР (48 млрд долл. США) и ПИИ (54 млрд долл. США).

54. Размеры незаконных финансовых потоков из Африки значительно варьируются в зависимости от субрегиона (диаграмма XVII). Наибольшие доли незаконных финансовых потоков приходятся на Запад и Юг Африки (29,57 и 28,5 процента, соответственно); за ними следуют Север Африки (19,82 процента) и Восток Африки (12,74 процента). Самый низкий показатель зафиксирован в центральной части Африки (9,38 процента). Объем недополученных доходов только в результате утечки капитала варьируется от примерно 2 процентов

<sup>48</sup> Согласно определению ЮНКТАД, под незаконными финансовыми потоками понимается трансграничный обмен денежными или неденежными активами, которые были получены, переведены или использованы в нарушение закона. Это в целом соответствует определению, принятому Группой высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки.

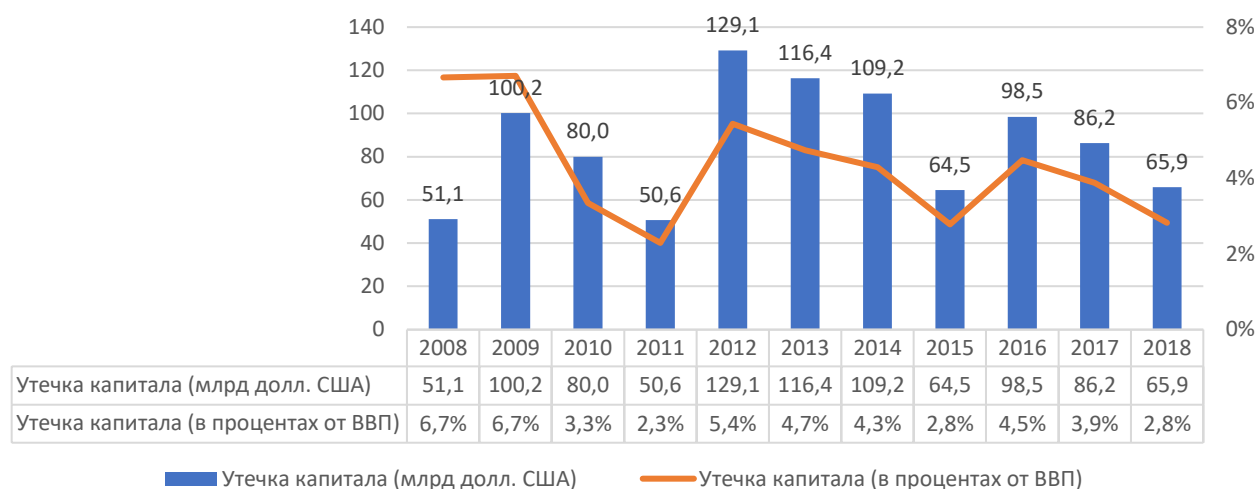
<sup>49</sup> Эти данные основаны на информации из базы данных по утечке капитала Научно-исследовательского института политэкономии (НИИП) Университета Массачусетса в Амхерсте, который рассчитывает показатель утечки капитала по формуле «сумма выставленных фальшивых счетов + дефицит платежного баланса». См. Léonce Ndikumana and James K. Boyce, “Capital flight from Africa 1970–2018: new estimates with updated trade misinvoicing methodology”, PERI research report, May 2021.

ВВП в южной части Африки до 2,3 процента ВВП в Западной Африке<sup>50</sup>. Как правило, для богатых ресурсами стран Африки характерны более высокие показатели незаконных финансовых потоков<sup>51</sup>.

55. Созданная в 2015 году Группа высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки установила, что главной движущей силой незаконных финансовых потоков из Африки является коммерческая практика, связанная со злоупотреблениями в сфере торговли и налоговыми нарушениями: на нее приходилось 65 процентов таких потоков, на преступную деятельность — 30 процентов, а на коррупцию — 5 процентов<sup>52</sup>. Вместе с тем определение того, носит ли та или иная коммерческая деятельность незаконный/противоправный характер, — непростая задача. С учетом масштабов этих явлений борьба с ними как с источниками незаконных финансовых потоков будет иметь критически важное значение для укрепления усилий по мобилизации внутренних ресурсов в Африке<sup>53</sup>. Кроме того, коммерческая деятельность является основным источником налоговых поступлений, а также создания новых рабочих мест и производства ключевых товаров и услуг. Поэтому решение данной проблемы является необходимой предпосылкой борьбы с пагубными последствиями незаконных финансовых потоков для Африки.

Диаграмма XVI

**Суммарная утечка капитала из Африки в 2008–2018 годах**



Источник: Capital flight: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst;

<sup>50</sup> UNCTAD, *Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa* (United Nations publication, 2020). Приведены срединные значения по субрегионам.

<sup>51</sup> За период с 1970 по 2018 годы первые семь мест по объему исходящих незаконных финансовых потоков заняли Нигерия, Южная Африка, Мозамбик, Алжир, Ангола, Египет и Демократическая Республика Конго.

<sup>52</sup> African Union/Economic Commission for Africa, *Illicit Financial Flow: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* (2015).

<sup>53</sup> United Nations, Office of the Special Adviser on Africa, "Tackling illicit financial flows arising from taxation and illegal commercial practices in Africa" (рабочий документ, будет опубликован позднее).

Диаграмма XVII

Суммарная утечка капитала из Африки в 2005–2018 годах (млрд долл. США)



Источник: ЮНКТАД.

## В. Причины и движущие силы незаконных финансовых потоков из Африки

56. В большинстве случаев имеется целый ряд факторов, которые оказывают влияние на незаконные финансовые потоки. Если говорить о движущих силах незаконных финансовых потоков из Африки, то, как указывается в соответствующей литературе, в африканском контексте на незаконные финансовые потоки в Африке влияют структурные факторы, а также действия в сфере внутренней политики, затрагивающие незаконные финансовые потоки. В докладе Группы высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки коррупция рассматривается в качестве всепроникающего фактора, который

является движущей силой этих потоков на всех этапах процесса. Незаконным финансовым потокам способствует существование глобальной теневой финансовой системы, включающей в себя «налоговые гавани», страны, гарантирующие сохранение финансовой тайны, замаскированные корпорации, анонимные доверительные счета, фальшивые фонды, указание ложных цен в торговых сделках, а также различные способы отмывания денег.

57. Зависимость стран Африки от добычи полезных ископаемых, и особенно ископаемых видов топлива, делает их особенно уязвимыми к негативным последствиям незаконных финансовых потоков; в исторической ретроспективе это обрекало многие африканские страны на то, чтобы специализироваться на экспорте продукции добывающей промышленности, что, в свою очередь, порождало так называемый «парадокс изобилия», т.е. ситуацию, при которой богатые ресурсами страны оказываются не в состоянии извлекать реальные выгоды из своих собственных природных богатств. Коррупция — это глобальная проблема, а слабость институтов и управления делают Африку уязвимой для коррупции и должностных злоупотреблений, которые могут способствовать незаконным финансовым потокам из Африки. Благоприятные условия для незаконных финансовых потоков создают некоторые заинтересованные стороны как в самой Африке, так и за ее пределами, включая финансовые учреждения и специалистов в таких областях, как бухгалтерский учет, аудит и юридические услуги.

58. Незаконные финансовые потоки являются серьезным препятствием на пути роста и устойчивого развития стран Африки, лишая этот регион ресурсов, которые жизненно необходимы ему для развития. Кроме того, незаконные финансовые потоки негативно влияют на усилия по мобилизации внутренних ресурсов. Такое влияние находит свое выражение в сокращении объема государственных средств, выделяемых на покрытие капитальных расходов и реализацию программ развития — например, в таких сферах, как социальная защита, образование и здравоохранение<sup>54</sup>. Незаконные финансовые потоки также оказывают косвенное негативное воздействие на развитие, уменьшая объемы инвестиций и накоплений. Согласно оценкам ЮНКТАД, решение проблемы незаконных финансовых потоков по всей Африке могло бы уменьшить дефицит финансирования усилий по достижению целей в области устойчивого развития на 33 процента<sup>55</sup>.

### **С. Региональные и глобальные усилия по решению проблемы незаконных финансовых потоков, предпринятые в недавнее время**

59. В последние годы на региональном и глобальном уровнях предпринимались различные усилия, направленные на пресечение незаконных финансовых потоков. На региональном уровне Африканский союз учредил Группу высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки с целью установить масштабы таких потоков из Африки и определить факторы, которые им способствуют, их источники и движущие силы, а также представить конкретные, прикладные и практические рекомендации для стран Африки и других регионов мира.

<sup>54</sup> Janvier D. Nkurunziza, “Illicit financial flows: a constraint on poverty reduction in Africa”, Association of Concerned Africa Scholars, Bulletin No. 87 (fall 2012).

<sup>55</sup> UNCTAD, *Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa* (United Nations publication, 2020).

60. Признавая ключевое значение укрепления добросовестности в работе глобальной финансовой системы для достижения преобразований, предусмотренных целями в области устойчивого развития, 2 марта 2020 года Председатель Генеральной Ассамблеи на ее семьдесят четвертой сессии и Председатель Экономического и Социального Совета на его сессии 2020 года создали Группу высокого уровня по обеспечению финансовой подотчетности, прозрачности и добросовестности на международном уровне в интересах осуществления Повестки дня на период до 2030 года (Группу ФППД). Цель Группы ФППД и связанного с ней глобального пакта — укрепление и поощрение ценностей, связанных с добросовестностью и легитимностью, а также упрочение политических и организационных рамочных механизмов поощрения финансовой добросовестности в интересах устойчивого развития.

61. В числе других важных инициатив можно упомянуть о Глобальном форуме по транспарентности и обмену информацией в налоговых целях<sup>56</sup> и Всеобъемлющей рамочной программе по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения, которые были учреждены в 2009 и 2016 годах, соответственно. В 2014 году Глобальный форум запустил Инициативу для Африки с целью содействовать африканским странам в их борьбе против уклонения от налогов и незаконных финансовых потоков путем повышения уровня транспарентности и обмена информацией. Региональные экономические комиссии также вносят свой вклад в борьбу с незаконными финансовыми потоками посредством ведения аналитической работы и вынесения рекомендаций в отношении соответствующих инструментов. Несмотря на все эти усилия, глобальная архитектура борьбы с незаконными финансовыми потоками пока еще не сформирована.

## **D. Международное сотрудничество в сфере налогообложения**

62. Был принят ряд мер в целях борьбы с минимизацией налогов и уклонением от них путем повышения уровня транспарентности и открытости данных, включая разработку инструментов и рамочных механизмов, которые позволили бы налоговым органам принимать более эффективные меры по борьбе с уклонением от налогов на трансграничном уровне. Так, например, по данным одной из публикаций Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций<sup>57</sup>, благодаря добровольному раскрытию данных и проведению расследований схем уклонения от налогов при помощи оффшорных юрисдикций в 2018 году было взыскано в общей сложности 107 млрд евро, из которых 29 млрд долл. США было направлено развивающимся странам. Несмотря на большие возможности в плане увеличения доходов, открывающиеся в связи с обменом информацией, лишь 20 стран Африки принимают участие в многосторонней Конвенции о взаимной административной помощи по налоговым делам.

63. По состоянию на ноябрь 2021 года 27 африканских стран являлись участниками Всеобъемлющей рамочной программы ОЭСР/Г-20 по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом доходов из-под налогообложения — глобальной

<sup>56</sup> В работе Форума участвуют следующие 29 стран Африки: Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Габон, Гана, Джибути, Египет, Кабо-Верде, Камерун, Кения, Кот д'Ивуар, Лесото, Либерия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Марокко, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сейшельские Острова, Сенегал, Того, Тунис, Уганда, Чад, Эсватини и Южная Африка.

<sup>57</sup> Межучрежденческая целевая группа по финансированию развития, Доклад о финансировании устойчивого развития за 2020 год (издание Организации Объединенных Наций, 2020 год).

инициативы, направленной на реформу международных правил, регламентирующих налогообложение, борьбу с минимизацией налогов и обеспечение того, чтобы многонациональные корпорации вносили свою долю налогов на основе принципа справедливости<sup>58</sup>. В октябре 2021 года Всеобъемлющая рамочная программа опубликовала Заявление относительно двуединого механизма решения проблем в сфере налогообложения, возникающих по причине цифровизации экономики, которое по состоянию на 4 ноября 2021 года было подписано 137 странами–участницами. Кроме того, участники Программы пришли к согласию в отношении глобальной минимальной ставки налога на прибыль многонациональных компаний в размере 15 процентов.

64. Эта ставка значительно отличается в меньшую сторону от глобальной минимальной ставки налога на прибыль компаний в размере 21–25 процентов, предлагавшейся развивающимися странами. С точки зрения справедливости налогообложения имеются опасения в отношении того, что это соглашение повлечет за собой усиление проявлений неравенства в рамках многосторонней системы налогообложения, из-за которых страны Африки уже недополучили налогов на миллиардные суммы. В отличие от стран ОЭСР, которые имеют возможности для мобилизации более значительных сумм по линии налогов на фонд заработной платы, у правительств стран Африки отсутствуют возможности для начисления и сбора налогов такого рода. Вместо этого они в значительной мере полагаются на поступления от налогообложения компаний. Например, лишь только в 2015 году суммарный объем таких налогов, полученных правительствами африканских стран, составлял, согласно оценкам, 67 млрд долл. США.

## **VI. Укрепление партнерств в целях мобилизации внутренних ресурсов**

65. Улучшить будущие перспективы Африки можно при помощи реализации инициатив, которые появляются в самих африканских странах и реализуются под их руководством на основе более тесного партнерства на национальном, региональном и глобальном уровнях. Ярким примером неспособности существующих механизмов партнерства обеспечить удовлетворение потребностей Африки является неравенство в вопросах поставок вакцин. Сложившаяся ситуация требует смены парадигмы и перехода к более устойчивым и результативным формам партнерства. В данном разделе рассматривается вопрос о партнерствах, которые необходимо создать на национальном, региональном и глобальном уровнях в целях укрепления усилий по мобилизации внутренних ресурсов, необходимых для финансирования устойчивого развития стран Африки.

66. Внутренние механизмы партнерства, касающиеся как доходной, так и расходной частей государственных бюджетов, имеют ключевое значение для мобилизации внутренних ресурсов. Это требует создания широких коалиций с участием правительств и населения по типу «общественного договора». Как указывалось в докладе Генерального секретаря «Наша общая повестка дня», «пора обновить общественный договор как между правительствами и их народами, так и внутри обществ... Люди должны воочию увидеть, как результаты проявляются в их повседневной жизни. Сюда должно относиться активное и равное участие женщин и девочек, без которых никакой значимый общественный договор невозможен».

<sup>58</sup> OECD, Inclusive framework on base erosion and profit shifting (see [www.oecd.org/tax/beps/](http://www.oecd.org/tax/beps/)).



67. Повестка дня на период до 2063 года содержит программы и рамочные механизмы, предусматривая, в частности, свободное передвижение людей и товаров, режим «открытого неба» и создание африканских континентальных финансовых учреждений в целях усиления интеграции в Африканском регионе, которого можно достичь при помощи партнерств на региональном и субрегиональном уровнях. С учетом масштабов усилий, необходимых для создания жизнеспособного рынка, региональные партнерства являются ключевой предпосылкой трансграничных инвестиций в инфраструктуру, а также реформ, направленных на повышение емкости региональных финансовых рынков. Региональная гармонизация финансовых правил и деятельности банковского сектора на трансграничном уровне имела бы важнейшее значение для стимулирования трансграничного движения капитала, в том числе посредством инвестирования средств суверенных фондов благосостояния и пенсионных фондов африканских стран внутри континента.

68. Наличие политической воли и создание международных партнерств даст странам Африки возможность укрепить свои институты, повысить уровень транспарентности и подотчетности, а также поднять эффективность управления государственными ресурсами. Партнеры африканских стран по развитию могли бы направлять часть ОПР и других видов льготного финансирования на цели наращивания потенциала и укрепления институтов в Африке — например, посредством инвестиций в модернизацию системы сбора налогов и упрощение процедур таможенного контроля и регистрации новых предприятий.

69. Укрепление международного сотрудничества в сфере налогообложения потребует создания прочных международных партнерств, в том числе при помощи обмена информацией между юрисдикциями в целях устранения лазеек, которые эксплуатируются многонациональными корпорациями для выведения прибыли из-под налогообложения и минимизации налогов. Кроме того, международные партнерства помогут в борьбе с незаконными финансовыми потоками из Африки, а также внесут вклад в повышение эффективности ОПР посредством направления части средств, выделяемых по линии ОПР, на цели укрепления институтов в целях формирования мощной системы мобилизации внутренних ресурсов, что, в свою очередь, будет стимулировать усилия стран континента, направленные на устойчивое финансирование собственных потребностей в развитии.

70. Международные партнерства в целях ускорения передачи технологий и обмена знаниями, где прогресс носил ограниченный характер, о чем свидетельствуют сложности с налаживанием производства вакцин в Африке, имеют ключевое значение для укрепления производственного потенциала в Африке. Они также должны обеспечивать поддержку стран Африки в решении инфраструктурных проблем, которые препятствуют получению, распределению и производству вакцин на континенте; при этом следует использовать выгоды, связанные с созданием Африканской континентальной зоны свободной торговли и ее потенциалом в плане стимулирования дальнейшей региональной интеграции.

71. Международному сообществу необходимо отказаться от усилий по достижению комплекса узких целей и задач и перейти к реализации революционных изменений, которые являются определяющими факторами устойчивого развития во всех его проявлениях. Среди ключевых сфер деятельности, требующих безотлагательных действий, можно назвать энергетику, финансы, обеспеченность связью по цифровым каналам и социально ориентированную политику, в том числе предусматривающую инвестиции в социальную защиту, создание хорошо оплачиваемых рабочих мест, продовольственную безопасность и безопасность в плане питания, образование и системы охраны здоровья. Партнерства

станут ключевым фактором решения странами континента таких задач, как извлечение выгоды из благоприятных демографических тенденций, трансформация добывающей промышленности в целях достижения целей устойчивого развития, а также наращивание потенциала возобновляемой энергетики и стимулирование торговли между африканскими странами с помощью Африканской континентальной зоны свободной торговли, которая открывает большие возможности для увеличения размеров добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности и содействия индустриализации в Африке.

72. Международные партнерства представляют собой ключевую предпосылку привлечения льготного финансирования и обеспечения устойчивости долговой ситуации в Африке. Еще до начала пандемии COVID-19 наблюдался быстрый рост задолженности, который получил название «четвертой волны роста задолженности в развивающихся странах»; с тех пор долговая ситуация только еще более усугубилась и стала более уязвимой к рискам, связанным с колебаниями валютных курсов<sup>59</sup>. Как уже отмечалось выше, международное сообщество приняло временные меры по облегчению бремени задолженности при помощи таких механизмов, как Инициатива по приостановлению обслуживания долга, которая прекратила свое существование в 2021 году, а также предложенный Группой двадцати Общий механизм урегулирования долговых вопросов. При помощи этих инициатив удалось на время сгладить остроту долговой проблемы в кризисный период, но их недостаточно для того, чтобы решить вопросы, связанные с размерами задолженности и уязвимостью к рискам. Кроме того, Общий механизм характеризовался недостаточной эффективностью и привлекательностью с точки зрения стран; к настоящему времени им воспользовались лишь три страны, а именно Замбия, Чад и Эфиопия, причем ни одной из них не удалось добиться успешной реструктуризации своих долговых обязательств. Тем не менее, поскольку Инициатива по приостановлению обслуживания задолженности уже прекратила свое существование, Общий механизм стал главным действующим инструментом облегчения бремени задолженности, а это означает, что, несмотря на все признаки наступающего долгового кризиса в развивающихся странах, эффективный механизм реструктуризации суверенных долговых обязательств на данном этапе отсутствует.

73. Несмотря на то, что кризис ликвидности удалось эффективно и оперативно смягчить при помощи краткосрочных мер экстренного характера, была упущена поистине историческая возможность, поскольку столь необходимые среднесрочные и долгосрочные меры по обеспечению устойчивости долговой ситуации так и не были приняты. Необходимы меры, ориентированные на перспективу и направленные на реформирование международной финансовой и долговой архитектуры и повышение ее устойчивости и адекватности, в том числе путем заключения глобальной договоренности относительно предоставления льготного финансирования с минимальным сроком погашения в 10 лет, реализации усилий по полной капитализации Фонда ликвидности и устойчивости и выделения более значительных ресурсов на Трастовый фонд на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту, отражения задач, связанных с целями устойчивого развития и борьбой с изменением климата, в долговых контрактах, в том числе путем включения в них положений, ориентированных на нужды конкретных государств и предусматривающих немедленное предоставление отсрочек на выплату задолженности странам, оказавшимся в кризисной ситуации, инвестиций в возобновляемую энергетику, а также проведения реформ в целях цифровизации процессов сбора доходов и расходования средств, что, в свою очередь, будет способствовать повышению уровня

<sup>59</sup> M. Ayhan Kose and others, “What has been the impact of COVID-19 on debt? turning a wave into a tsunami”, World Bank Policy Research Paper, No. 9871 (November 2021).

транспарентности и подотчетности. Кроме того, необходимы согласованные усилия, направленные на переход от приостановки погашения долговых обязательств к реструктуризации и списанию долгов. Разобщенность сообщества кредиторов и слишком высокий уровень сосредоточения полномочий в руках ограниченного круга крупных кредитно-рейтинговых агентств приводит к возникновению проблем, которых можно было бы избежать путем создания в Африке собственной кредитно-рейтинговой системы, благодаря которой страны получили бы справедливый и равный доступ к международным рынкам капитала.

## **VII. Выводы и рекомендации в отношении политики**

74. Африканским странам удалось добиться прогресса в деле мобилизации финансовых ресурсов на цели собственного развития. На ресурсы из внутренних источников уже сейчас приходится две трети общего объема финансовых ресурсов; они способны вносить еще более весомый вклад в финансирование развития в Африке. Для более интенсивной мобилизации внутренних ресурсов требуется провести дополнительные реформы, в том числе путем сокращения масштабов неэффективного использования государственных средств. В настоящее время такие проявления неэффективности при расходовании государственных средств, в том числе на цели здравоохранения, образования и инфраструктуры, обходятся странам Африки в сумму, эквивалентную 2,87 процента от их ВВП. Приоритетным направлением работы для стран Африки должно стать выявление случаев неэффективного расходования средств и возможностей для потенциальной экономии бюджетных ресурсов, а также принятие мер в целях отмены неэффективных налоговых стимулов.

75. С годами происходит ослабление сравнительно важного значения ОПР в финансировании стран Африки, а вот частные источники внешнего финансирования, включая ПИИ, кредитование, выпуск облигаций и денежные переводы, начинают играть все более ощутимую роль в финансировании устойчивого развития в Африке и решении проблемы нехватки финансовых средств, которая обострилась в результате пандемии COVID-19. Тем не менее ОПР по-прежнему является важным источником поддержки бюджета. В данной связи следует отметить, что недавние решения и предложения значительно сократить объемы ОПР, переключив средства на цели решения проблем беженцев, порожденных войной на Украине, вызывают беспокойство. Именно сейчас как странам, так и системе Организации Объединенных Наций необходимо реагировать на растущие гуманитарные потребности и потребности в сфере развития путем выделения дополнительных ресурсов, которые требуются для выполнения обязательств государств-членов в отношении ОПР. Кроме того, объем этих ресурсов должен быть увеличен и в краткосрочной перспективе, с тем чтобы поддержать страны Африки в деле решения социально-экономических проблем, связанных с пандемией COVID-19, последствиями войны на Украине для продовольственного снабжения, энергетики и финансов, а также нарастающим климатическим кризисом. Эти ресурсы следует стратегически инвестировать в те секторы, которые имеют наиболее важное значение для укрепления устойчивости к потрясениям и наращивания потенциала стран в плане преодоления кризисов, одновременно добиваясь того, чтобы они вносили посильный вклад в решение долгосрочных задач в области устойчивого развития, и тем самым обеспечивая их постепенную замену ресурсами, мобилизуемыми внутри стран, в том числе посредством инвестиций во всеобщую социальную защиту, энергетику, обеспеченность связью по цифровым каналам, создание хорошо оплачиваемых рабочих мест, продовольственную безопасность и безопасность в плане питания, образование и системы охраны здоровья.

76. Пандемия также обнажила уязвимости экономики африканских стран к внешним потрясениям, включая слишком узкую производственную специализацию, ограниченные масштабы диверсификации, сильную зависимость от мировой торговли и финансов, недостаточную емкость финансового сектора, а также острые проблемы, связанные с неравенством и нищетой. Слабость механизмов мобилизации внутренних ресурсов — это ахиллесова пята усилий по развитию в Африке. Поэтому странам Африки необходимо порвать с прошлым и изыскать собственные ресурсы для обеспечения устойчивого развития. Для этого потребуются решить ряд давно назревших проблем, которые препятствуют развитию в Африке, в том числе путем мобилизации внутригосударственных ресурсов за счет роста налоговых поступлений и оптимизации расходов, задействования частных финансовых ресурсов и мобилизации накоплений, пресечения незаконных финансовых потоков и налаживания партнерств в интересах устойчивого развития в Африке, в частности посредством предоставления богатым ресурсами странам Африки возможности получать выгоду от своих природных богатств, одновременно способствуя зеленому переходу и решению задач устойчивого развития.

77. Предлагается следующая «дорожная карта»:

- а) Повышение эффективности расходования государственных средств
  - необходимо предпринимать усилия в целях укрепления механизмов мобилизации внутренних ресурсов и более тесной увязки национальных бюджетов и стратегий с целями в области устойчивого развития, в том числе путем уделения первоочередного внимания инвестициям, которые, как и прежде, имеют ключевое значение для повышения устойчивости к потрясениям и способности стран противостоять кризисам, включая инвестиции в такие сферы, как всеобщая социальная защита, энергетика, обеспеченность связью по цифровым каналам, создание хорошо оплачиваемых рабочих мест, продовольственная безопасность и безопасность в плане питания, образование и системы охраны здоровья
  - до 2025 года африканским странам следует провести всесторонний аудит/обзор своих государственных расходов на предмет выявления случаев их неэффективного использования и возможностей для экономии бюджетных средств, а также потенциальных выгод от перераспределения расходов (речь идет о перераспределении средств как внутри секторов, так и между ними, а все усилия на данном направлении должны предприниматься при поддержке подразделений Организации Объединенных Наций и соответствующих региональных и международных организаций, включая Африканский банк развития, МВФ, Комиссию Африканского союза, Агентство развития Африканского союза, Всемирный банк и африканские региональные экономические комиссии)
  - странам Африки необходимо в ускоренном порядке, а именно до 2026 года, внедрить механизмы электронных закупок и электронного государства в более широком смысле в целях поощрения транспарентности и подотчетности, а также общего повышения эффективности работы, действуя при поддержке подразделений Организации Объединенных Наций и соответствующих региональных и международных организаций, включая МВФ, Всемирный банк, Африканский банк развития, Комиссию Африканского союза и систему Организации Объединенных Наций
- б) Повышение эффективности мобилизации налоговых поступлений

- до 2024 года странам Африки следует обеспечить цифровизацию своих систем сбора доходов, с тем чтобы создать мощные механизмы мобилизации доходов из внутренних источников, действуя при поддержке подразделений Организации Объединенных Наций и соответствующих региональных и международных организаций, включая МВФ, Всемирный банк, Комиссию Африканского союза, Африканский форум налогообложения и ПРООН
  - до 2024 года странам Африки следует обеспечить цифровизацию процедур и систем таможенного контроля, действуя при поддержке подразделений Организации Объединенных Наций и соответствующих региональных и международных организаций, включая ЮНКТАД, ПРООН, Всемирный банк, МВФ и африканские региональные экономические комиссии
  - до 2026 года странам Африки при содействии международного сообщества необходимо провести оценку и обзор действующих в них режимов налогового стимулирования путем разработки всеобъемлющего и сбалансированного подхода, который обеспечит рационализацию использования таких стимулов, а также увязку страновых целей в области привлечения инвестиций со стратегиями мобилизации ресурсов, действуя при поддержке подразделений Организации Объединенных Наций и соответствующих региональных и международных организаций, включая МВФ, Всемирный банк, Африканский банк развития, Комиссию Африканского союза, ЮНКТАД, Экономическую комиссию для Африки и Африканский форум налогообложения
- с) Задействование пенсионных фондов для финансирования развития
- до 2025 года странам Африки, действуя при поддержке подразделений Организации Объединенных Наций и соответствующих региональных и международных организаций, включая МВФ, Африканский банк развития, Всемирный банк и Агентство развития Африканского союза, следует внести изменения в соответствующие правила и ослабить ограничения в отношении инвестиций пенсионных фондов, предоставив им возможность более активно вкладывать средства в инфраструктуру
- d) Решение проблемы незаконных финансовых потоков из Африки
- международному сообществу следует создать глобальный рамочный механизм международного сотрудничества в сфере налогообложения и борьбы с незаконными финансовыми потоками, действуя при поддержке подразделений Организации Объединенных Наций и соответствующих региональных и международных организаций, включая Комиссию Африканского союза, ОЭСР и Африканский форум налогообложения