

mgr Krzysztof Ćwikliński

studia doktoranckie

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Specyfika zadłużenia publicznego krajów Afryki Subsaharyjskiej

WPROWADZENIE

Światowy kryzys gospodarczy, zapoczątkowany załamaniem na amerykańskim rynku nieruchomości w 2007 roku, doprowadził do zwiększenia wydatków rządowych w dotkniętych nim krajach uprzemysłowionych. Konsekwencją wprowadzania pakietów pobudzających konsumpcję i wzrost było doprowadzenie do kolejnego kryzysu – finansów publicznych. Liczne doświadczenia w zmaganiu się z problemami wysokiego poziomu zadłużenia mają kraje Afryki Subsaharyjskiej, a zwłaszcza te spośród nich, które są na najniższym poziomie rozwoju¹.

Głównym celem artykułu jest znalezienie argumentów przemawiających za tym, że zadłużenie publiczne jest barierą wzrostu w Afryce Subsaharyjskiej. Dla potrzeb tego opracowania za barierę wzrostu przyjmuje się przeszkodę o charakterze strukturalnym hamującą wzrost gospodarczy. Bariera wzrostu może wynikać zarówno z cech danej gospodarki, jak i z czynników od niej niezależnych [USITC, 2005, s. 52]. Cele szczegółowe obejmują próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- czy zadłużenie publiczne jest barierą wzrostu o charakterze zewnętrznym czy wewnętrznym?
- jak przeciwdziałać hamowaniu wzrostu gospodarczego przez wysoki poziom zadłużenia publicznego w Afryce Subsaharyjskiej?

Aby odpowiedzieć na postawione powyżej pytania w artykule poddano analizie czynniki, które sprzyjały narastaniu zadłużenia publicznego oraz podjęto próbę wskazania tych cech, które są charakterystyczne dla publicznego zadłużenia w Afryce Subsaharyjskiej. Przedstawiono także działania, które podejmowała społeczność międzynarodowa, aby zażegnać kryzys zadłużenia publicznego w tej części świata.

¹ Bank Światowy według kryterium dochodu dzieli kraje na cztery grupy. Według danych z roku 2012 tylko 8 z 48 krajów Afryki Subsaharyjskiej należy do grupy krajów o wyższym średnim bądź wysokim poziomie dochodu. Pozostałe są klasyfikowane jako kraje o niskim lub niższym średnim poziomie dochodu. Na sytuacji tych dwóch najliczniejszych grup krajów Afryki Subsaharyjskiej koncentruje się to opracowanie.

PRZYCZYNY WYSTĘPOWANIA PROBLEMÓW ZADŁUŻENIA
W KRAJACH AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

Oskar Wilde stwierdził, że największą korzyścią z bogactwa jest to, że umożliwia ono zaciąganie długów. Kapitału jednak najbardziej brakuje w krajach ubogich, cechujących się większym udziałem pracy w dochodzie narodowym. Inwestycje w gospodarce otwartej mogą być finansowane z oszczędności krajowych bądź zagranicznych. W przypadku niskich oszczędności zarówno prywatnych, jak i publicznych (deficytów budżetowych), wydatki inwestycyjne muszą być pokrywane przez oszczędności reszty świata. W 2010 roku oszczędności krajowe w Afryce Subsaharyjskiej kształtowały się na poziomie 17% PKB, zdecydowanie niższym niż w krajach Azji Południowej i Pacyfiku (46% PKB) [Bank Światowy, 2012, s. 244]. Niski poziom dochodu narodowego i wysoka stopę skrajnego ubóstwa trudno uznać za pełne wytłumaczenie tego zjawiska, bowiem w Azji Południowej pomimo zbliżonego poziomu rozwoju gospodarczego oszczędności mają dwukrotnie wyższy udział w PKB. W krajach afrykańskich wpływ na skłonność do oszczędzania mogły mieć wysoka inflacja prowadząca do niskich realnych stóp procentowych oraz wolny wzrost gospodarczy. Ponadto ze względu na wysokie koszty stałe związane z działalnością bankową jej prowadzenie jest zazwyczaj nieopłacalne na terenach wiejskich w Afryce Subsaharyjskiej. W ośrodkach miejskich natomiast instytucje finansowe oferują ograniczone możliwości inwestowania zgromadzonych środków. W konsekwencji są one przez część ludności lokowane w metale szlachetne, obce waluty czy przedmioty codziennego użytku, które nie stanowią źródła finansowania inwestycji [Lipumba, 2005, s. 10–11]. Easterly [1999] zwraca także uwagę na czynniki społeczno-kulturowe oddziałujące na niską skłonność do oszczędzania w Afryce Subsaharyjskiej. Niska międzyokresowa elastyczność substytucji może wynikać z niskiej stabilności oraz wysokiej polaryzacji sceny politycznej, prowadzących do tego, że decydenci będą dążyć do przyspieszania wydatków rządowych. Z kolei wysoką stopę dyskonta oznaczającą wysoką preferencję konsumpcji bieżącej kosztem konsumpcji przyszłej Easterly traktuje jako kwestię wyboru społeczeństw tych krajów. Były wysłannik specjalny ONZ w Afryce Ahmedou Ould Abdallah podkreśla związek niskich oszczędności z tradycyjnymi wydatkami, takimi jak śluby, pogrzeby czy konieczność wspierania gorzej sytuowanych członków rodziny [Le Point, 2012, s. 40].

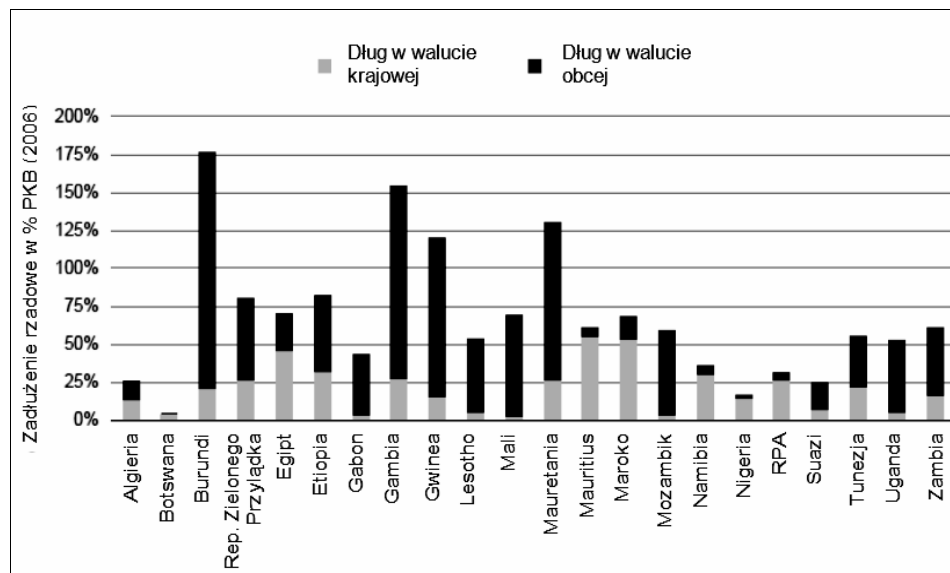
Poza niskimi oszczędnościami na brak kapitału w krajach afrykańskich ma wpływ jego ucieczka za granicę (*capital flight*). Zadłużenie może wpływać na ucieczkę kapitału poprzez pogarszanie się sytuacji makroekonomicznej, klimatu inwestycyjnego i ryzyko zwiększenia opodatkowania sektora formalnego. Ndikumana i Boyce [2003] analizując dane dotyczące ucieczki kapitału z 30 krajów Afryki Subsaharyjskiej w latach 1970–1994 wykazali, że jest ona skorelowana

z napływem kredytów zagranicznych, poziomem zadłużenia oraz rozmiarami krajowego systemu finansowego. Z tych zmiennych objaśniających największe znaczenie miał przyrost długu: z każdego dolara trafiającego w ten sposób do Afryki, 80 centów wracało z powrotem za granicę pod postacią ucieczki kapitału. Ponadto każdy dodatkowy dolar zadłużenia zagranicznego generował około 3,5 centa ucieczki kapitału w następnych latach. Z wyliczeń Ndikumana i Boyce'a wynika, że w analizowanym okresie skumulowana ucieczka kapitału przewyższyła poziom zadłużenia krajów Afryki Subsaharyjskiej. Wnioski autorów były zgodne z 17 wcześniej sporządzonymi empirycznymi modelami ucieczki kapitału, które zgodnie podkreślały jego związek ze wzrostem zadłużenia w krajach rozwijających się. Boyce i Ndikumana [2002, s. 3] zwracają szczególną uwagę na ucieczkę kapitału poprzez: sprzeniewierzenie pożyczanych środków, łapówki za przyznawanie rządowych kontraktów, defraudację zysków przedsiębiorstw państwowych czy przemyt surowców mineralnych. Szacuje się, że aż 39% prywatnego majątku obywateli Afryki jest przetrzymywanych za granicą [Devarajan, Easterly, Pack, 1999, s. 16]. Warto podkreślić, że z ucieczką kapitału za granicę związany jest fakt, że projekty finansowane poprzez kredyty zagraniczne wymagają importu towarów z zagranicy. Może to mieć duże znaczenie w krajach Afryki Subsaharyjskiej, które nie wytwarzają wielu dóbr inwestycyjnych [Bayraktar, Fofack, 2011, s. 6, 16]. W konsekwencji efekt mnożnikowy wydatków rządowych finansowanych kredytami zagranicznymi może być bardzo ograniczony. Na obecne rozmiary afrykańskiego zadłużenia zagranicznego wpływ miał także napływ kredytów bilateralnych mających na celu szerzenie kapitalizmu bądź socjalizmu w okresie zimnej wojny. W tamtym okresie zagraniczne mocarstwa finansowały między innymi krwawy reżim Mengistu w Etiopii utrzymujący się przy władzy w latach 1974–1991, Mobutu Sese Seko w Kongo (lata 1965–1997) i dyktatorów wojskowych rządzących w Nigerii (lata 1964–1979 oraz 1983–1999). Majątek Mobutu Sese Seko pod koniec jego urzędowania był na podobnym poziomie, co zadłużenie zagraniczne kraju, którego był prezydentem [Stiglitz, 2007, s. 241–244]. Ocenia się, że dług udzielony 23 niedemokratycznym reżimom stanowi jedną piątą zobowiązań krajów rozwijających się [Mesjasz, 2007, s. 60–61].

W odróżnieniu od krajów strefy euro i Stanów Zjednoczonych zobowiązania krajów Afryki Subsaharyjskiej w niewielkim stopniu są denominowane w ich walutach narodowych. W 2010 roku 56,8% ich zadłużenia było w dolarach, 15,1% w euro, a kolejne 5,2% w jenach i frankach szwajcarskich [Bank Światowy, 2012a, s. 63]. Eichengreen i Hausmann [2005, s. 3–12] twierdzą, że zdolność krajów rozwijających się do pożyczania we własnej walucie jest silnie skorelowana z wielkością gospodarki mierzoną produktem krajowym brutto, obrotami handlowymi i rozmiarami systemu finansowego. Powyższe czynniki wynikają z pozycji kraju w światowej gospodarce, a nie braku wprowadzania

reform czy słabych rządów. Dlatego też Eichengreen i Hausmann związek struktury walutowej zadłużenia z dyskryminacyjnym dla krajów rozwijających się systemem światowych finansów nazwali hipotezą grzechu pierworodnego (*Original Sin Hypothesis*). Kraje te zadłużając się są zmuszone do brania na siebie ryzyka wynikającego z niestabilności kursów walutowych i stóp procentowych. Gospodarka staje się w ten sposób bardziej wrażliwa na spadki cen swoich towarów eksportowych na rynkach światowych, jak i na politykę monetarną Rezerwy Federalnej czy EBC. Deprecjacja waluty narodowej prowadząc do wzrostu wyrażonych w niej zobowiązań zagranicznych i w konsekwencji większego obciążenia długiem, traci swoją skuteczność w zwiększaniu konkurencyjności gospodarki. Natomiast stabilizowanie kursu walutowego w przypadku szoków zewnętrznych wymaga stosowania wysokich stóp procentowych, hamujących inwestycje i wzrost gospodarczy.

Hipotezę grzechu pierworodnego w Afryce potwierdzają dane przedstawiające strukturę walutową zadłużenia rządowego wybranych krajów afrykańskich (rysunek 1). Kredyty we własnej walucie mają najmniejszy udział w długu takich niewielkich gospodarek jak Burundi, Gambia, Gwinea, Mali czy Lesotho. Sytuacja odwrotna ma miejsce odnośnie do RPA czy Egiptu, które większość środków pozyskują we własnej walucie.



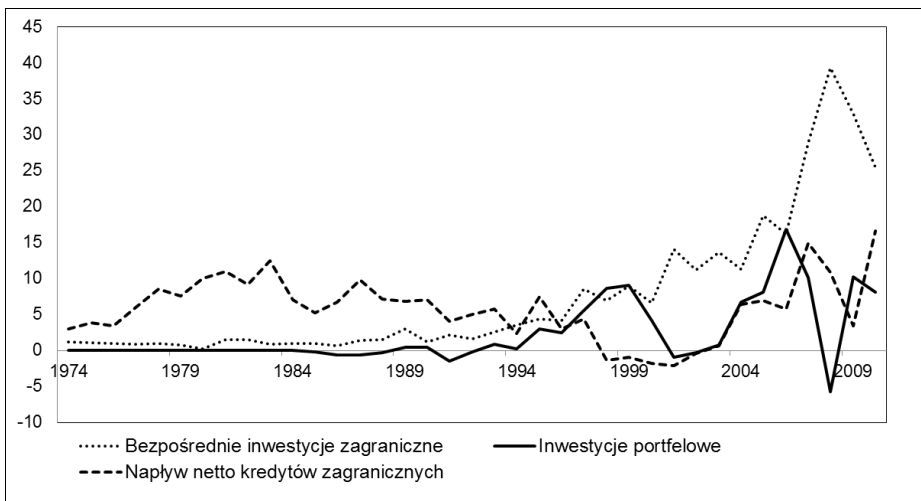
Rysunek 1. Struktura walutowa zadłużenia rządowego wybranych krajów afrykańskich

Źródło: [Blommestein, Horman, 2007, s. 6].

CHARAKTERYSTYKA ZADŁUŻENIA KRAJÓW AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ

Do połowy lat 90. XX w. napływ netto kredytów długoterminowych (czyli pomniejszonych o raty kapitałowe) stanowił główne źródło kapitału zagranicznego trafiającego do krajów Afryki Subsaharyjskiej. Od tego momentu w finansowaniu rozwoju gospodarczego krajów regionu zaszły istotne zmiany. Na znaczeniu zyskały bezpośrednie inwestycje zagraniczne, jak i zakupy akcji, których napływ podlegał jednak znaczącym wahaniom (rysunek 2). Jak podaje Le Point [2012, s. 30] w 2012 roku 3/4 inwestycji zagranicznych w Afryce Subsaharyjskiej trafiło do sektora wydobywczego.

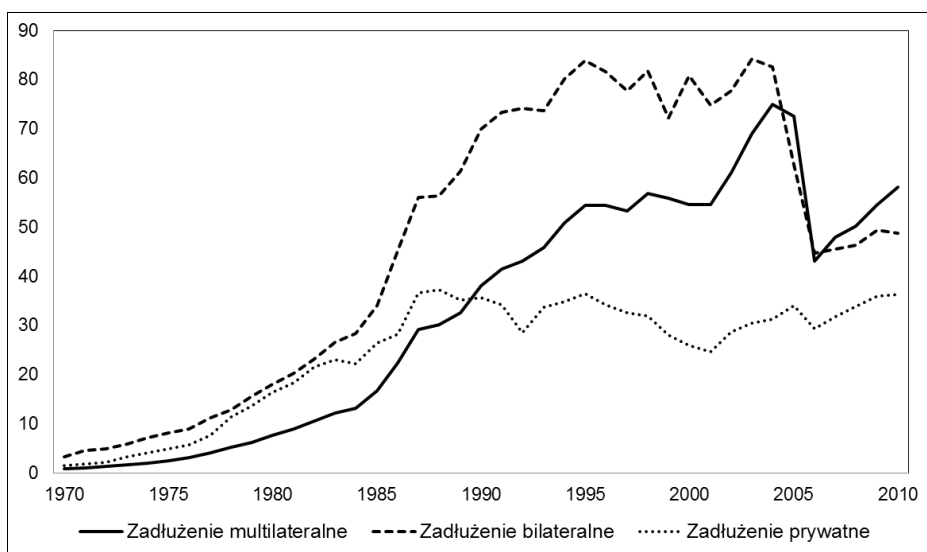
Bank Światowy stosuje podział zadłużenia publicznego ze względu na rodzaj wierzycieli. W jego skład wchodzi zadłużenie publiczne i prywatne. To pierwsze natomiast dzieli się na bilateralne, czyli udzielane przez rządy innych państw oraz multilateralne – pochodzące od międzynarodowych instytucji finansowych. Do roku 1982 napływowi kredytów do krajów Afryki Subsaharyjskiej sprzyjał niski poziom stóp procentowych na świecie oraz wzrost płynności w międzynarodowym systemie bankowym w następstwie tak zwanych szoków naftowych. W latach 80. XX w. drastycznie zmieniła się jednak sytuacja w gospodarce światowej. W konsekwencji gwałtownego zaostrzenia polityki monetarnej w krajach uprzemysłowionych znacząco pogorszyły się warunki obsługi zadłużenia. Warto zauważyć, że kraje regionu były szczególnie narażone na konsekwencje tego szoku zewnętrznego, ponieważ w latach 70. XX w. właśnie kapitał dłużny stanowił zdecydowaną większość środków napływających z zagranicy.



Rysunek 2. Napływ kapitału zagranicznego do krajów Afryki Subsaharyjskiej w latach 1974–2010 (dane w mld USD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Światowy [2012a].

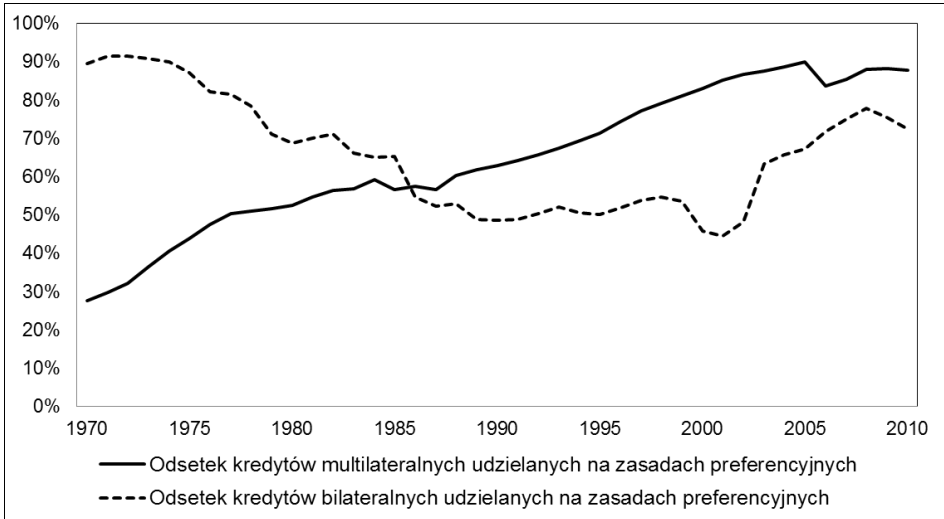
Wzrost oprocentowania zadłużenia zagranicznego zbiegł się w czasie z zalamaniem koniunktury gospodarczej na świecie, w tym popytu na afrykańskie towary eksportowe jak kakao, nikiel czy miedź. W konsekwencji zadłużenie wzrastało do połowy lat 90., kiedy kapitały udziałowe zyskały znacząco na znaczeniu w napływie środków do krajów regionu. Zadłużenie prywatne (inaczej rynkowe bądź nieoficjalne) cechuje się gorszymi warunkami spłaty niż publiczne: są to kredyty udzielane na krótszy okres, o wyższym oprocentowaniu i szybciej upływającym okresie karencji. Dane zilustrowane rysunkiem 3 wskazują, że od drugiej połowy lat 80. zadłużenie prywatne utrzymuje się na stałym poziomie. Na uwagę zasługuje znaczący udział zadłużenia multilateralnego.



Rysunek 3. Zadłużenie publiczne krajów Afryki Subsaharyjskiej w latach 1970–2010 według rodzaju wierzycieli (dane w mld USD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Światowy [2012a].

Bank Światowy wyróżnia w swoich statystykach zadłużenia kredyty preferencyjne. Zalicza do nich te zobowiązania, których wartość nominalna nie przekracza 75% bieżącej wartości netto (NPV – *Net Present Value*) przy zastosowaniu 10% stopy dyskonta. Rysunek 4 pokazuje, jaki był udział kredytów preferencyjnych w zadłużeniu bilateralnym i multilateralnym. Do roku 2000 wierzyciele multilateralni stosowali coraz bardziej preferencyjną politykę kredytową wobec państw afrykańskich. Inaczej postępowały jednak rządy krajów wierzycielskich, które ograniczały stosunek kredytów zawierających przynajmniej 25% darowizny do ogólnej sumy pożyczonych środków. Niemniej po roku 2000 także ci kredytodawcy zaczęli zwiększać odsetek zadłużenia udzielonego na warunkach preferencyjnych.



Rysunek 4. Udział kredytów udzielanych na zasadach preferencyjnych w zadłużeniu multilateralnym i bilateralnym krajów Afryki Subsaharyjskiej w latach 1970–2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Światowy [2012a].

W finansowaniu zadłużenia publicznego krajów Afryki Subsaharyjskiej zdecydowanie przeważają zobowiązania zagraniczne, niemniej jednak wzrasta znaczenie zadłużenia krajowego, którego stosunek do PKB zwiększył się z poziomu 15% w okresie 1995–2000 do 22% w latach 2001–2007. Krajowe rynki papierów dłużnych znajdują się jednak na różnym poziomie rozwoju. W RPA obrót obligacjami rządowymi sięga 30% PKB; w Kenii, Etiopii, Ghanie, Botswanie i Nigerii jest na poziomie 10–20% PKB, natomiast w Republice Demokratycznej Kongo czy krajach Afryki Środkowej obrotu takimi papierami w ogóle się nie prowadzi. Kapitały pozyskiwane w ten sposób są jednak zdecydowanie wyżej oprocentowane ze względu na poziom krajowych stóp procentowych, jak i fakt, że kredyty zagraniczne są często udzielane na warunkach preferencyjnych. Nie bez znaczenia jest też niska płynność afrykańskich rynków papierów dłużnych. Dlatego też dla wielu krajów regionu koszt obsługi zadłużenia krajowego i zagranicznego jest porównywalny, pomimo zdecydowanie niższego poziomu tego pierwszego. Obligacje emitowane w ten sposób mają, w porównaniu z zadłużeniem zagranicznym, stosunkowo krótki okres zapadalności. Jest to związane z nierozwiniętym rynkiem wtórnym, co zmusza wierzycieli do trzymania papierów wartościowych aż do daty wygaśnięcia. Niemniej średnia długość obligacji krajowych w Afryce Subsaharyjskiej uległa wydłużeniu z 32,8 miesiąca w 2000 roku do 51,2 miesiąca w roku 2007. Wzrasta także zainteresowanie nimi inwestorów zagranicznych, którzy są w posiadaniu kilkunastu procent będących

w obrocie krajowych papierów dłużnych rządów Zambii i Nigerii [Cabrillac, Rocher, 2009].

Na zadłużenie publiczne duży wpływ ma to, w jaki sposób jest ono zarządzane. W większości krajów Afryki Subsaharyjskiej ograniczone środki na tego typu działalność oznaczają niski poziom wynagrodzeń, a to z kolei powoduje, że doświadczeni pracownicy szybko znajdują zatrudnienie w sektorze prywatnym. Brak wyspecjalizowanych departamentów często prowadzi do sytuacji, w której brakuje koordynacji działań między różnymi instytucjami państwa (w tym banku centralnego), które zajmują się zarządzaniem długiem publicznym. Zobowiązania zaciąga nie tylko rząd, ale także jego agendy, bank centralny, władze lokalne czy przedsiębiorstwa państwowe otrzymujące gwarancje rządowe. W rezultacie często brakuje rzetelnych informacji o zaciągniętym zadłużeniu, a zwłaszcza o udzielanych gwarancjach. Poza ewidencjonowaniem długu i jego obsługą, zarządzanie długiem publicznym powinno także obejmować formułowanie strategii zadłużeniowych uwzględniających nie tylko koszt pozyskiwania kapitału, ale także związane z tym ryzyko w kontekście zmieniającej się sytuacji makroekonomicznej. Ich brak może skutkować strukturą zadłużenia daleką od optymalnej, jak i pomijaniem niektórych możliwych źródeł kapitału [Blommestein, Horman, 2007].

DZIAŁANIA NA RZECZ REDUKCJI ZADŁUŻENIA W AFRYCE SUBSAHARYJSKIEJ

Za wydarzenie, które zapoczątkowało kryzys zadłużenia krajów rozwijających się, w tym i afrykańskich, przyjmuje się ogłoszenie niewypłacalności przez Meksyk 12 sierpnia 1982 roku. Początkowo wierzyciele w obawie przed załamaniem się światowego systemu finansowego stosowali strategię maksymalizacji spłat zadłużenia. Gdy stało się jasne, że problemy krajów rozwijających się mają charakter strukturalny, w 1985 roku amerykański Sekretarz Skarbu James Baker zaproponował plan mający na celu pobudzenie dopływu nowych kredytów. Miały być one przeznaczone na zwiększenie przychodów z eksportu krajów dotkniętych kryzysem i w ten sposób pomóc im odzyskać zdolność kredytową. Wśród 17 krajów objętych tym planem były Nigeria i Wybrzeże Kości Słoniowej. Zmniejszeniu zadłużenia krajów objętych kryzysem miały służyć wprowadzone cztery lata później tak zwane obligacje Brady'ego, umożliwiające wykup długu z dyskontem. Poza Nigerią i Wybrzeżem Kości Słoniowej korzystały z nich także Niger, Mozambik oraz Uganda. Niemniej zarówno plan Bakera, jak i Brady'ego obejmowały dług wobec banków komercyjnym głównie krajów o średnim poziomie dochodu i relatywnie dużym znaczeniu w handlu międzynarodowym [Kosztowniak, 2007, s. 75–83]. W tym samym roku co plan Bra-

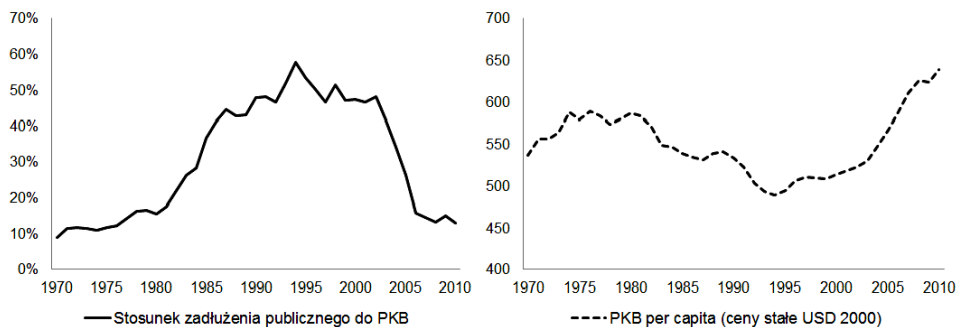
dy'ego Bank Światowy uruchomił Ułatwienie Finansowania Redukcji Długu (*Debt Reduction Facility*). Zmniejszyło ono zadłużenie prywatne w ten sam sposób, czyli poprzez dostarczanie środków do jego wykupu po niskiej cenie rynkowej. Objęte nim były kraje spełniające kryterium dochodowe Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (*International Development Association – IDA*)² [Mesjasz, 2007, s. 86].

Redukcja zadłużenia bilateralnego krajów Afryki Subsaharyjskiej była uzależniona od decyzji państw wierzycielskich zrzeszonych w Klubie Paryskim. W 1987 roku po raz pierwszy wyraziły one zgodę na złagodzenie warunków spłaty (wydłużenie okresów karencji i terminów spłat) długów krajów Afryki Subsaharyjskiej – były to tak zwane Warunki z Wenecji. Rok później kraje grupy G-7 przyjęły warunki z Toronto oferujące umorzenie 1/3 zaktualizowanej wartości netto (NPV) zadłużenia udzielonego na warunkach rynkowych [Vilanova, Martin, 2001]. Ze względu na fakt, że zadłużenie krajów o niskich dochodach stanowiło w latach 80. XX w. kilkanaście procent ogółu zadłużenia krajów rozwijających się, ich trudności finansowe nie zagrażały stabilności światowego systemu finansowego [Nakonieczna-Kisiel, 1997]. Dlatego też kraje uprzemysłowione oferowały coraz większe redukcje długów:

- 50% NPV (warunki z Londynu, 1991 r.),
- 67% NPV (warunki z Neapolu, 1994 r.).

Na uwagę zasługuje także fakt, iż raz zrestrukturyzowane długi nie podlegały już dalszym ulgom w spłacie. Dlatego też warunki mogły być coraz bardziej atrakcyjne, ponieważ dotyczyły coraz mniejszych części zadłużenia. W dodatku nie obejmowały one kredytów udzielanych przez wierzycieli bilateralnych na warunkach preferencyjnych i tym samym zaliczanych do pomocy rozwojowej. Działania podejmowane przez Klub Paryski do chwili przyjęcia warunków z Neapolu oraz redukcje na zbliżonych zasadach podejmowane przez zarówno oficjalnych, jak i prywatnych wierzycieli niezrzeszonych w tym Klubie, są zaliczane do tradycyjnych mechanizmów redukcji zadłużenia [Daseking, Powell, 1999]. Pomimo ich zastosowania do roku 1997 tylko niecałe 20% zadłużenia krajów Afryki Subsaharyjskiej z 1985 roku zostało umorzone. Największy zakres miała redukcja długu w takich krajach frankofońskich jak Benin, Brukina Faso, Senegal czy Republika Środkowoafrykańska [Lipumba, 2005]. W konsekwencji w latach 90. stosunek zadłużenia do PKB krajów Afryki Subsaharyjskiej pozostawał na wysokim poziomie, a wzrost gospodarczy był zbliżony do przyrostu naturalnego (rysunek 5).

² Ustalony przez IDA na rok 2012 poziom dochodu narodowego brutto na mieszkańca to 1195 USD. Kryterium to spełnia aż 39 z 48 krajów Afryki Subsaharyjskiej. Jest ono nieco wyższe niż poziom dochodu, powyżej którego Bank Światowy zalicza kraje do grupy o niższym średnim poziomie dochodu – 1025 USD.



Rysunek 5. Zmiany zadłużenia publicznego wyrażonego w relacji do PKB oraz PKB na mieszkańca w krajach Afryki Subsaharyjskiej w latach 1970–2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bank Światowy [2012a].

Niezadowolające rezultaty tradycyjnych mechanizmów restrukturyzacji długów skłoniły Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Bank Światowy do zatwierdzenia we wrześniu 1996 roku Inicjatywy dla Biednych Krajów Nadmiernie Zadłużonych (*Heavily Indebted Poor Countries – HIPC*). Opierała się ona na koncepcji bezpiecznego poziomu zadłużenia, czyli takiego, który umożliwia pełną obsługę bez konieczności uciekania się do kolejnych restrukturyzacji lub akumulacji zaległości oraz bez szkody dla rozwoju gospodarczego. W związku z tym kraje, których zadłużenie po redukcji długu bilateralnego o 2/3 nie było na poziomie uznawanym za bezpieczny, były uprawnione do jego dalszej redukcji. Warunki z Lionu zmniejszyły zadłużenie wobec Klubu Paryskiego o 80% NPV. Inicjatywa HIPC była skierowana do krajów o wysokim zadłużeniu spełniających kryterium dochodowe IDA, 33 spośród nich jest położonych w Afryce Subsaharyjskiej. Bank Światowy i MFW wymagały od tych krajów realizowania przez sześć lat programów stabilizacyjnych przygotowanych pod ich auspicjami. W związku z powolnym procesem oddłużania krajów uczestniczących w inicjatywie HIPC w 1999 roku postanowiono dokonać jej korekty³. Duże znaczenie miała też presja wywierana przez liczne organizacje pozarządowe domagające się anulowania długów w związku z nastaniem nowego tysiąclecia. Zdaniem Lipumby [2005, s. 6] przypadek Mozambiku pokazuje, jak ich zainteresowanie sytuacją danego kraju może przyspieszać proces oddłużania. W Kolonii państwa grupy G-7 zwiększyły redukcję długu do 90% NPV. Po raz pierwszy objęte nią miało być także zadłużenie multilateralne oraz bilateralne udzielone na zasadach preferencyjnych. Anulowanie części zadłużenia wobec instytucji z Bretton Woods wymagało uzupełnienia znajdujących się w ich gestii środków przez pań-

³ W ciągu pierwszych trzech lat funkcjonowania inicjatywy HIPC tylko dwa kraje afrykańskie: Uganda i Mozambik uzyskały redukcję zadłużenia.

stwa członkowskie. Od tej pory inicjatywa HIPC w większym stopniu miała uwzględniać kwestie społeczne i problemy ubóstwa krajów nią objętych. Aby środki zaoszczędzone dzięki redukcji zadłużenia wspierały wzrost gospodarczy i realizację Milenijnych Celów Rozwoju, od krajów HIPC wymagano wdrażania Strategii Redukcji Ubóstwa (*Poverty Reduction Strategy Papers* – PRSP). Miała ona przyjmować długookresową perspektywę walki z ubóstwem i stymulowania wzrostu, a także wskazywać na potrzeby w zakresie finansowania zewnętrznego.

W 2006 roku po propozycji krajów grupy G-8 IDA, MFW i Afrykański Bank Rozwoju (*African Development Bank* – ADB) uruchomiły jeszcze dalej idącą Inicjatywę Redukcji Zadłużenia Multilateralnego (*Multilateral Debt Relief Initiative* – MDRI). Uprawnia ona do całkowitego umorzenia zobowiązań wobec biorących w niej udział instytucji międzynarodowych. Inicjatywa jest przeznaczona dla krajów osiągniętych punkt końcowy Inicjatywy HIPC – czyli takich, które po osiągnięciu kluczowych celów reform strukturalnych, jak i zadowolającej realizacji Strategii Redukcji Ubóstwa, otrzymały redukcję zadłużenia do poziomu bezpiecznego. Od uczestników MDRI wymaga się ponadto poprawy jakości zarządzania wydatkami publicznymi. Umorzenie dotyczy pozostałej po wcześniejszych redukcjach części długu zaciągniętego przed końcem 2004 roku⁴ [Mesjasz, 2007, s. 87–97].

Od 2005 roku Bank Światowy i MFW określają poziom długu uznawany za bezpieczny dla danego kraju o niskich dochodach poprzez Ramowy Program Oceny Bezpiecznego Poziomu Zadłużenia (*Debt Sustainability Framework* – DSF). W jego ramach są wykonywane analizy *Debt Sustainability Analysis* (DSA), które obejmują:

- analizę 20-letnią kształtowania się długu i kosztów jego obsługi w scenariuszu bazowym, jak i w przypadku występowania szoków,
- ocenę wysokości zaciągniętych długów za pomocą wskaźników odpowiednich do jakości instytucji i polityk danego kraju,
- opracowanie takiej strategii pożyczania środków, która nie doprowadzi do przyszłych problemów zadłużenia.

Badania empiryczne dowiodły, że w krajach o niskim poziomie dochodu jakość instytucji i polityk ma kluczowy wpływ na zdolność do obsługiwanego zadłużenia na wyższym poziomie. Kraje są klasyfikowane w trzech kategoriach na podstawie indeksu Banku Światowego *Country Policy and Institutional Assessment*. Dla każdej z tych kategorii są określone dopuszczalne wskaźniki obciążenia długiem (tabela 1). To, czy wysokość zadłużenia jest w normie, wpływa na ocenę ryzyka niewywiązywania się z płatności. Na tej podstawie określa się ilość środków, jaka może zostać udostępniona krajowi w formie kredytów, a jaka musi być udzielona w postaci grantów przyznawanych przez IDA [Bank Światowy i MFW, 2012].

⁴ W przypadku IDA przed końcem 2003 roku.

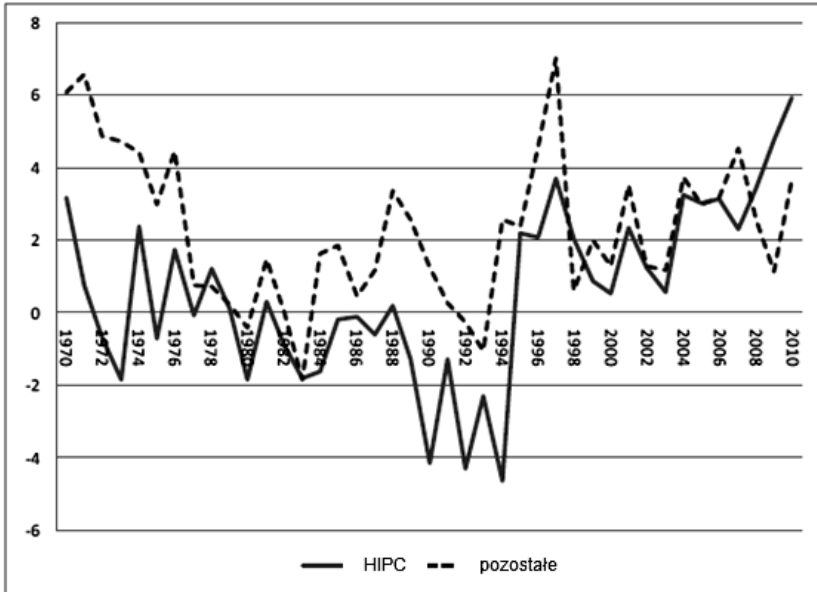
Tabela 1. Graniczne wartości wskaźników zadłużenia krajów o niskim poziomie dochodu w programie *Debt Sustainability Framework*

Wskaźniki		Jakość polityki i instytucji		
		Słaba	Średnia	Silna
NPV długu w procentach	Eksportu	100	150	200
	PKB	30	40	50
	Przychodów budżetowych	200	250	300
Obsługa długu w procentach	Eksportu	15	20	25
	Przychodów budżetowych	25	30	35

Źródło: [Bank Światowy i MFW, 2012, s. 2].

Jak zaznacza Easterly [1999] istnieje niebezpieczeństwo, że kraje raz odłużone będą zaciągać zobowiązania wobec wierzycieli prywatnych w ten sposób, że poziom ich zadłużenia wzrośnie powyżej bezpiecznego poziomu. Aby zniechęcać kraje afrykańskie przed ponownym nadmiernym zadłużaniem się ADB ogranicza w takich przypadkach element darowizny w udzielanych kredytach. Takie działanie miało miejsce w 2008 roku, kiedy pogorszeniu uległ wynik analizy DSA zadłużenia Ghany z powodu emisji obligacji w euro oraz zaciągnięcia kredytu w Export-Import Bank of China. Okres spłaty pożyczek udzielanych Ghanie skrócono z 50 do 40 lat [ADB, 2010, s. 12–13].

Aż 26 krajów Afryki Subsaharyjskiej osiągnęło punkt końcowy inicjatywy HIPC, zaś kolejne trzy: Komory, Gwinea i Wybrzeże Kości Słoniowej są tego bliskie. Cztery kraje regionu natomiast mają trudności w realizacji inicjatywy. Czad nie jest w stanie zapewnić stabilności makroekonomicznej, Sudan znajduje się w skomplikowanej sytuacji po secesji południa kraju, władze Erytrei nie podejmują działań zmierzających do opracowywania wymaganych strategii, natomiast w Somalii nie ma rządu, który mógłby podjąć rozmowy. Przeciwnie kraje otrzymujące redukcję długu poprzez inicjatywę HIPC w latach 2001–2010 zwiększały wydatki na walkę z ubóstwem o ponad 3 punkty procentowe PKB. Wierzytiele bilateralni ponieśli 49% kosztów związanych z inicjatywą, multilateralni 45%, zaś pozostałe 6% przypadło na wierzycieli prywatnych. Łączna zdyskontowana wartość umorzonego w ramach inicjatywy HIPC długu to 76 mld USD. Zadłużenie zredukowane w ramach inicjatywy MDRI do końca 2010 roku szacuje się z kolei na 33,8 mld USD [IDA i MFW, 2011, s. 12–20]. Rysunek 6 wskazuje kraje Afryki Subsaharyjskiej, które osiągnęły punkt końcowy inicjatywy HIPC oraz wykazały się większą odpornością na skutki światowego kryzysu gospodarczego niż pozostałe kraje kontynentu [Bayraktar, Fofack, 2011].



Rysunek 6. Średnie stopy wzrostu PKB *per capita* (w procentach) w Afryce Subsaharyjskiej z podziałem na kraje, które osiągnęły punkt końcowy inicjatywy HIPC oraz pozostałe

Źródło: [Bayraktar, Fofack, 2011, s. 22].

PODSUMOWANIE

Spadek PKB *per capita* w Afryce Subsaharyjskiej w okresie największego obciążenia zadłużeniem publicznym przypadającym na lata 1980–2000 oraz znaczące ożywienie gospodarcze mające miejsce na początku XXI wieku potwierdzają stwierdzenie, że zadłużenie publiczne hamowało wzrost gospodarczy w krajach regionu. Trudności w zarządzaniu długiem charakterystyczne dla krajów regionu, jak i ich poziom rozwoju gospodarczego sprawiają, że wysoki poziom zadłużenia publicznego może być poważniejszą barierą wzrostu niż w krajach uprzemysłowionych. Trudno jednoznacznie stwierdzić, o jakim charakterze zewnętrznym czy wewnętrznym była ta bariera wzrostu. Niski poziom oszczędności krajowych wynika z uwarunkowań danych krajów, trudność w pozyskiwaniu kapitału we własnej walucie z organizacji systemu światowych finansów, natomiast ucieczka kapitału z obydwu grup czynników. Najbardziej niebezpieczne dla perspektyw wzrostu gospodarczego jest zadłużenie publiczne krajowe bądź zagraniczne prywatne, gdyż cechują się one najgorszymi warunkami spłaty. Warto podkreślić, że działania społeczności międzynarodowej w zakresie redukcji zadłużenia publicznego w Afryce Subsaharyjskiej były odpowiedzią

na silną presję międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego i przyjęcie zobowiązań wynikających z realizacji Milenijnych Celów Rozwoju. Do tej pory najskuteczniejszym sposobem redukcji zadłużenia publicznego okazało się indywidualne podejście do sytuacji każdego kraju poprzez sporządzanie oddzielnych analiz poziomu zadłużenia. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy zastosowanie inicjatyw HIPC i MDRI będzie skuteczne w zapobieganiu problemom zadłużenia krajów Afryki Subsaharyjskiej na dłuższą metę. Czas pokaże, czy zadłużenie tych krajów, które osiągnęły punkt końcowy inicjatywy HIPC, pozostanie na poziomie uznawanym za bezpieczny, czy też z powrotem dojdzie do nadmiernego zaciągania długów w poszukiwaniu potrzebnego do rozwoju kapitału.

LITERATURA

- ADB (African Development Bank), 2010, *Balancing Debt and Development*, [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AFDB% 20debt% 20lowres031010.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AFDB%20debt%20lowres031010.pdf) (dostęp 28.10.2012).
- Bank Światowy, 2012, *World Development Indicators*, <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2012-ebook.pdf> (dostęp 28.10.2012).
- Bank Światowy, 2012a, *Global Development Finance*, http://data.worldbank.org/sites/default/files/gdf_2012.pdf (dostęp 28.10.2012).
- Bank Światowy i MFW, 2012, *Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/011212.pdf> (dostęp 28.10.2012).
- Bayraktar N., Fofack H., 2011, *Post-HIPC Growth Dynamics in Sub-Saharan Africa*, World Bank Policy Research Working Paper 5924.
- Blommestein H., Horman G., 2007, *Government Debt Management and Bond Markets in Africa*, OECD Financial Market Trends, No. 92, Vol. 2007/1 .
- Boyce J., Ndikumana L., 2002, *Africa's Debt: Who Owes Whom?* University of Massachusetts Working Paper No. 48.
- Cabrillac B., Rocher E., 2009, *Les marchés de titres de la dette publique dans les pays africains en développement: évolution récente et principaux défis*, Bulletin de la Banque de France, No. 176.
- Daseking C., Powell R., 1999, *From Toronto Terms to the HIPC Initiative: A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries*, IMF Working Paper No. 99/142.
- Devarajan S., Easterly W., Pack H., 1999, *Is Investment in Africa Too Low or Too High? Macro and Micro Evidence*, Bank Światowy.
- Easterly W., 1999, *How Did Highly Indebted Poor Countries Become Highly Indebted?*, World Bank Policy Research Working Paper 2225.
- Eichengreen B., Hausmann R., 2005, *Other people's money*, The University of Chicago, Chicago.
- Eichengreen B., Mody A., 1998, *What explains changing spreads on emerging-market debt*, NBER Working Paper No. 6408.

- IDA i MFW, 2011, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative MDRI—Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/110811.pdf> (dostęp 28.10.2012).
- Kosztowniak A., 2007, *Zadłużenie zagraniczne a rozwój gospodarczy*, wyd. I, CeDeWu, Warszawa.
- Le Point, 2012, nr 2082, sierpień.
- Lipumba N., 2005, *Debt Relief and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa*, United Nations.
- Mesjasz L., 2007, *Kryzys zadłużeniowy i jego konsekwencje* [w:] S. Miklaszewski, *Kraje rozwijające się w światowym systemie gospodarczym*, Difin, Warszawa.
- Nakonieczna-Kisiel H., 1997, *Rozmiary i struktura zadłużenia zagranicznego krajów rozwijających się*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Prace Katedry Handlu Zagranicznego i Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych, nr 2, Szczecin.
- Ndikumana L., Boyce J., 2003, *Public Debts and Private Assets: Explaining Capital Flight from Sub-Saharan African Countries*, World Development Vol. 31, No. 1.
- Stiglitz J., 2007, *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, PWN, Warszawa.
- USITC (United States International Trade Commission), 2005, *Export Opportunities and Barriers in African Growth and Opportunity Act-Eligible Countries*, publication number 3785.
- Vilanova J., Martin M., 2001, *The Paris Club*, Londyn, Debt Relief International.

Streszczenie

Celem artykułu jest pokazanie, jak zadłużenie publiczne hamowało wzrost gospodarczy w Afryce Subsaharyjskiej oraz jakie czynniki doprowadziły do jego akumulacji. Opracowanie wskazuje także główne cechy zadłużenia publicznego w tej części świata oraz przedstawia działania, które były podejmowane, aby ograniczyć jego poziom. Wśród przyczyn narastania problemów zadłużenia można wyróżnić zarówno te o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Wysiłki zmierzające do redukcji zadłużenia publicznego w Afryce Subsaharyjskiej w latach 90. na warunkach z Londynu i Neapolu okazały się nieskuteczne. Rosnąca presja, by podjąć działania ograniczające zakres skrajnego ubóstwa w tych krajach doprowadziła do zatwierdzenia Inicjatywy dla Biednych Krajów Nadmiernie Zadłużonych (HIPC). Miała ona na celu ograniczenie negatywnego wpływu zadłużenia na wzrost wyrażonego jego relacją do PKB. Analizy DSA (*Debt Sustainability Analysis*) traktując oddzielnie zadłużenie każdego kraju ułatwiły jego dalsze redukcje aż do osiągnięcia poziomu uznawanego za bezpieczny. W konsekwencji wzrosły wydatki na cele rozwojowe, a to z kolei zaowocowało szybszym wzrostem gospodarczym i większą odpornością na skutki światowego kryzysu gospodarczego.

Warunki spłaty zadłużenia publicznego w Afryce Subsaharyjskiej zależą od rodzaju wierzycieli. Koszt obsługi zadłużenia jest najwyższy, gdy jest ono udzielone przez wierzycieli prywatnych. Dlatego też ten rodzaj zadłużenia najbardziej hamuje wzrost gospodarczy. Obecnie za największe wyzwanie, przed którym stoi większość krajów Afryki Subsaharyjskiej, uznaje się utrzymanie zadłużenia na poziomie uznawanym za bezpieczny.

Specific Features of Sub-Saharan African Countries' Public Debt

The aim of the paper is to show how high level of public debt was impeding Sub-Saharan African economic growth and which factors were contributing to this process. It also points out main features of public debt in the region and presents efforts undertaken to reduce indebtedness. Among the causes of public indebtedness in Sub-Saharan Africa both internal and external factors can be distinguished. Efforts to reduce Sub-Saharan African indebtedness on London and Naples Terms in 1990's were inefficient. Growing pressure to lift these countries out of extreme poverty resulted in a change of approach. Heavily Indebted Poor Countries Initiative started to deal with debt in a different manner aiming to reduce its negative impact on growth expressed as debt/GDP ratio. Debt Sustainability Analysis, evaluating separately each country's level of indebtedness, facilitated further debt reductions to sustainable levels. Dedicating additional resources to the development issues resulted in better growth prospects and resilience to turmoil in the global economy.

Capital was borrowed to Sub-Saharan African countries on different terms depending on the kind of creditors. Debt servicing costs are highest when it is due to private creditors. That is why this type of indebtedness is the most harmful to economic growth. Nowadays the biggest challenge for the majority of Sub-Saharan African countries is to maintain their indebtedness on sustainable levels.