



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Генеральная конференция 35-я сессия, Париж 2009 г.

35 C

35 C/52
12 октября 2009 г.
Оригинал: английский

Пункт 5.17 повестки дня

Конверсия задолженности в средства для финансирования образования

АННОТАЦИЯ

Источник: Резолюция 34 C/14.

История вопроса: В резолюции 34 C/14 Генеральная конференция просила Генерального директора и далее созывать совещания рабочей группы по конверсии задолженности в средства для финансирования образования, играть ведущую роль в обсуждении инициатив, направленных на конверсию внешней задолженности в средства для финансирования образования, поощряя проведение межучрежденческих совещаний по вопросам альтернативного финансирования образования и представить Генеральной конференции на ее 35-й сессии доклад о полученных результатах.

Цель: Генеральный директор представляет информацию о работе ЮНЕСКО в этой области и основных выводах предварительного исследования по вопросу о конверсии задолженности.

Требуемое решение: Пункт 15.

1. Нынешний глобальный финансовый кризис ставит под сомнение с большим трудом полученные позитивные результаты в секторе образования и может усилить неравенство, угрожая подрвать усилия по достижению целей ОДВ. Государственные расходы на образование в развивающихся странах находятся ниже установленных целевых уровней, и такая ситуация сохранится, если национальные правительства и международные сообщества не предпримут значительных усилий для увеличения и перераспределения соответствующих средств. Инвестирование в людские ресурсы в рамках антициклической политики имеет важнейшее значение для борьбы с кризисом и стимулирования восстановления экономики. Для противодействия неблагоприятным последствиям экономического спада и сокращения дефицита финансовых средств для деятельности в области ОДВ ЮНЕСКО рассматривает инновационные подходы в целях увеличения расходов на образование. Конверсия задол-

женности относится к числу тех механизмов, возможность применения которых рассматривается. По поручению ЮНЕСКО проводится предварительное исследование с целью систематизации имеющейся информации и дальнейшего изучения некоторых важных аспектов, вызывающих озабоченность, которые были затронуты в ходе исследовательской работы, проводившейся в последнее время, с целью определения условий, необходимых для преобразования механизма конверсии задолженности в более эффективный и действенный инструмент финансирования ОДВ¹.

История вопроса о конверсии задолженности в средства для финансирования образования

2. Конверсию задолженности в средства для финансирования образования можно в широком смысле определить как аннулирование внешней задолженности в обмен на обязательство правительства страны-должника мобилизовать внутренние ресурсы для расходов на образование. Концепция конверсии задолженности в средства для финансирования образования относится к более широкой категории так называемой конверсии задолженности в средства для финансирования развития – тем мерам, целью которых является переключение государственных средств от обслуживания задолженности на покрытие расходов, связанных с развитием. Однако конверсия задолженности возникла в коммерческой сфере, а вторичные рынки для сокращенной задолженности стали расти ускоренными темпами, когда в 1982 г. разразился кризис задолженности стран Латинской Америки. В 1980-х и 1990-х годах механизмы, разработанные для осуществления конверсии задолженности в облигации, вдохновили неправительственные организации и кредиторов Парижского клуба на конверсию задолженности в средства для финансирования развития в рамках операций, которые в значительной мере носили многосекторальный характер и учитывали экологические аспекты. Впоследствии доноры стали делать больший упор на более крупномасштабные и более всеобъемлющие инициативы по уменьшению бремени задолженности, наиболее значительными из которых являются Инициатива в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ) и Инициатива по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе (ИБЗМ). Конверсия задолженности в средства для финансирования развития вновь приобрела актуальный характер в последние годы, и в настоящее время предлагаются дополнительные инициативы. Это вторая волна мер по конвенции обычно ориентирована на страны с низким и средним уровнем дохода, не относящиеся к числу БСКЗ, и долговые обязательства, не относящиеся к категории БСКЗ/ИБЗМ. Важную роль в качестве сектора-бенефициара приобрело образование. С 1998 г. было инициировано 18 программ конверсии задолженности в средства для финансирования образования в 14 различных странах-должниках.

3. В последние годы вновь возрождается интерес к мерам по конверсии задолженности в средства для финансирования развития, который в значительной мере проявляют правительства стран Латинской Америки, региональные межправительственные организации и гражданское общество. На 12-й и 13-й конференциях по образованию иbero-американских государств в 2002 г. и 2003 г. министры образования обратились к руководителям государств этого региона с призывом рассмотреть вопрос о конверсии задолженности в средства для образования в качестве инструмента преобразования части региональной задолженности в средства для финансирования образования. В 2006 г. в соответствии с резолюцией 33 C/16 Генеральный директор учредил Рабочую группу по конверсии задолженности в средства для финансирования образования. Эта группа, проводившая работу под председательством г-на Даниеля Филмуса, бывшего тогда министром образования, науки и технологии Аргентины, успешно достигла своей цели, заключавшейся в обмене информацией и опытом по конверсии задолженности и в разработке рекомендаций об использовании этих средств для целей образования. В резолюции 34 C/14 Генеральная конференция на своей 34-й сессии просила Генерального директора и далее созывать совещания этой Рабочей

¹ Cassimon, D., Essers, D. and Renard, R. 2009. *What potential for debt-for-education swaps in financing Education for All?* Paris, UNESCO.

группы; однако деятельность последней прекратилась, поскольку не поступило внебюджетных средств для ее финансирования. В то же время ЮНЕСКО дала поручение на проведение предварительного исследования по теме «Потенциал, имеющийся для конверсии задолженности в средства для финансирования образования для всех». Следует также отметить, что Организация намерена провести в первой половине 2010 г. на основе внебюджетной поддержки конференцию по инновационным подходам к финансированию образования. Эта конференция представит конверсию задолженности в качестве одной из возможных альтернативных инициатив финансирования для решения проблем, связанных с финансовым кризисом. Тем временем заинтересованные стороны в Аргентине продолжают проведение исследования и продвижение концепции конверсии задолженности в средства для финансирования образования².

Макроэкономический характер конверсии задолженности

4. Зачастую считается очевидным, что конверсия задолженности приведет к увеличению чистого перечисления финансовых средств в страны-реципиенты. Однако это является упрощенным представлением механизмов облегчения бремени задолженности. Важно учитывать ряд существенных моментов. Во-первых, существует временное несоответствие между получением бюджетных выгод от мер по облегчению задолженности и выделением внутренних ресурсов, которые должны быть мобилизованы для целей конверсии. Первые материализуются лишь постепенно, обычно в течение многих лет или даже десятилетий, соразмерно темпам аннулирования договорных платежей в счет обслуживания долга. При этом фактические сроки зависят от конкретных первоначальных условий платежей и графика погашения задолженности. Вторые, с другой стороны, обычно поступают значительно раньше, выделяются на раннем этапе – в лучшем случае в течение нескольких лет.

5. Другое связанное с этим предположение заключается в том, что в отсутствие операции по облегчению бремени задолженности первоначальная задолженность обслуживалась бы в полном объеме. Такой ход мысли, безусловно, является слишком оптимистичным, особенно в случае стран, испытывающих проблемы с обслуживанием задолженности. Следует учитывать возможность невыполнения обязательств по погашению задолженности, поскольку реальное бюджетное пространство создается лишь той частью средств на обслуживание задолженности, которые фактически были бы выплачены кредитору при отсутствии мер по облегчению бремени задолженности. Поэтому такие операции по облегчению бремени задолженности, как конверсия задолженности в средства для финансирования образования, с которыми первоначально связывались большие надежды, дают лишь незначительный выигрыш для бюджета.

6. Все в большей мере признается, что схемы конверсии задолженности могут вытеснить другие, потенциально более эффективные меры по оказанию помощи, такие как предоставление бюджетной поддержки, а также мобилизация внутренних бюджетных ресурсов для сектора образования. Действующие правила учета помощи, как представляется, приводят к тому, что доноры рассматривают конверсию задолженности в средства на цели образования и другие операции по облегчению задолженности в качестве замены новой помощи. Поскольку Комитет ОЭСР по содействию развитию позволяет считать весь номинальный объем операций по облегчению бремени задолженности в качестве официальной помощи в целях развития (ОПР), конверсия задолженности в средства для финансирования образования является привлекательным вариантом для доноров, увеличивающим показатели ОПР. Конверсию задолженности в средства для финансирования образования можно оценить по достоинству лишь в том случае, если в полной мере сохраняется ее дополнительный характер с точки зрения кредитора и должника при добавлении высвобождающихся

² Filmus, D. and Serrani, E. 2009. *Desarrollo, educación y financiamiento: Análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extra-presupuestario de la educación*. Buenos Aires: Fundación SES / Organización de Estados Iberoamericanos

средств к другим мерам по оказанию помощи и бюджетным ресурсам, которые уже были выделены странами-получателями помощи.

7. Кроме того, средства в рамках конверсии задолженности часто представляются слишком небольшими по сравнению с общим уровнем задолженности стран, чтобы они могли реально изменить ситуацию. Осознание этого обстоятельства привело к постепенному затуханию первой волны операций по конверсии задолженности и к более широкому использованию таких схем, как Инициатива БСКЗ и договоры Брейди в отношении стран со средним уровнем дохода, имеющих крупную внешнюю задолженность перед частными кредиторами. Критики высказали предположение о том, что объем операций по конверсии задолженности в средства для финансирования образования и другие операции по конверсии задолженности «второй волны» должен быть увеличен. Тем не менее, установленные Парижским клубом предельные верхние показатели для двусторонней конверсии задолженности далеко не достигнуты, даже в случае таких занимающих первые позиции стран, как Германия и Испания. Более того, агрегированные данные Всемирного банка показывают, что значительная доля (25%) внешнего долга стран с низким уровнем дохода находится в частных руках. В отношении стран со средним уровнем дохода доля частных кредиторов почти в три раза выше (74%).

8. Поэтому по всем этим причинам широко признается, что двусторонняя конверсия задолженности в средства для финансирования образования сама по себе не может использоваться для решения проблемы чрезмерной задолженности развивающихся стран и не может заменить собой более структурный глобальный подход.

Роль конверсии задолженности в рамках нынешней архитектуры помощи

9. Доноры перешли к новым обязательствам по оказанию помощи через посредство Парижской декларации и Аккрской программы действий (АПД) по эффективности помощи (2008 г.). При этом преследуются цели избежать «чрезмерного увеличения числа доноров» путем сокращения количества каналов предоставления ОПР, предотвратить «фрагментацию помощи» путем уменьшения числа финансируемых донорами мероприятий и увеличения их средних объемов, снизить «обусловленность» предоставления помощи и сделать ее более предсказуемой и долгосрочной. В АПД также подчеркивается важность увязывания поддержки образования с национальными планами развития и использования национальных систем.

10. Несмотря на обязательства по предоставлению к 2010 г. 66% помощи в рамках подходов, основанных на программах, доноры по-прежнему выделяют большую часть своих средств на нужды самых различных мелких проектов, не увязанных с национальными планами развития. Эта практика приводит к повышенным расходам для стран-получателей помощи. Если операции по конверсии задолженности в средств для финансирования образования будут ограничены по объему, строго обусловлены кредитором и недостаточно скоординированы с другими видами поддержки сектора образования, то они могут, таким образом, привести к дальнейшему увеличению числа доноров и к дальнейшей фрагментации помощи, препятствуя применению целостного подхода к образованию и развитию устойчивого сектора.

11. Был достигнут некоторый прогресс в том, что касается согласования политики. Однако в многочисленных исследованиях высказываются сомнения в отношении того, в какой степени последние инициативы по конверсии в секторе образования были «системно согласованы». Для наращивания долгосрочного потенциала и укрепления государственного сектора необходимо работать в тесном контакте с системами и процедурами стран-получателей помощи.

Выводы

12. Эффективность и действенность конверсии задолженности в средства на цели образования в качестве инструмента развития и потенциального инновационного подхода к финансированию деятельности по достижению целей ОДВ в значительной мере зависят от ряда практических аспектов и концептуальных вопросов. Для уменьшения финансовых затруднений правительств стран-должников следует предоставлять большие скидки на встречные выплаты, а сроки подобных выплат должны быть увязаны с первоначальным графиком обслуживания задолженности. Предпочтительно, чтобы схемы конверсии задолженности в средства для финансирования образования распространялись на коммерческий долг, который должен обслуживаться. Гарантировать, чтобы средства в рамках конверсии реально носили дополнительный характер и чтобы высвобождающиеся средства не вытесняли другие поступления доноров по линии оказания помощи или внутренние бюджетные ресурсы, уже выделенные в стране-должнике, трудно. Однако давление на доноров «со стороны партнеров» и использование исторических базовых параметров расходования средств для измерения объема расходов правительств стран-должников на нужды образования могли бы сыграть здесь определенную роль. Использование конверсии задолженности в средства для финансирования образования также связано с опасностью возвращения к «старомодной» практике микрофинансирования. Этого можно избежать путем согласования поддержки, оказываемой образованию за счет средств, высвобождаемых в результате конверсии, с национальными планами сектора образования и путем использования собственных систем и процедур стран-должников, что приведет к более заинтересованному участию соответствующих стран и укреплению государственного сектора. Кроме того, согласование конверсии с другими многосторонними схемами поддержки образования позволит избежать чрезмерных административных расходов и сопутствующих расходов стран-получателей помощи на заключение соответствующих соглашений. Иными словами, можно разработать «новомодную» схему конверсии задолженности.

13. Тем не менее, даже при учете всего вышесказанного потенциальные возможности конверсии задолженности в средства для финансирования образования ограничены. Сами по себе эти механизмы не могут разрешить проблему с задолженностью; не могут они и полностью преодолеть нехватку средств для финансирования ОДВ. Почти вся двусторонняя и многосторонняя задолженность стран БСКЗ должна быть аннулирована по завершении осуществления Инициативы БСКЗ. Для большинства стран со средним уровнем дохода внешняя задолженность в значительной степени связана с частными кредиторами, и поэтому они вряд ли будут подпадать под добровольную конверсию задолженности. Возможно, лучше всего для конверсии задолженности в средства на цели образования подходят двусторонние и многосторонние долговые обязательства небольшого числа стран с низким доходом и более бедных стран со средним доходом, которые не охвачены Инициативой БСКЗ.

14. Концепция конверсии задолженности в средства на цели образования может использоваться в качестве дополнительного инструмента для финансирования ОДВ лишь в тех случаях, когда как кредиторы, так и должники полностью согласны с выделением значительных ресурсов, высвобождающихся в результате конверсии задолженности, на нужды сектора образования. Конверсия задолженности в средства для финансирования образования по своему характеру является добровольным двусторонним механизмом. Однако ЮНЕСКО, возможно, могла бы сыграть определенную роль в распространении информации и знаний о прежней практике конверсии задолженности, сводя друг с другом потенциально заинтересованных кредиторов и должников и предоставляя платформу для равноправного обсуждения заинтересованными лицами возможностей конверсии задолженности в средства для финансирования образования.

Предлагаемый проект резолюции

15. С учетом вышеизложенного Генеральная конференция, возможно, пожелает принять следующий проект резолюции:

Генеральная конференция,

1. *считая*, что образование является ключевым фактором развития человека, будучи одним из основных средств, позволяющих национальным государствам оказывать влияние на будущее своих жителей в обществе и в мире труда,
2. *принимая во внимание* Крупную программу I (Образование), в рамках которой базовое образование для всех устанавливается в качестве главного приоритета,
3. *вновь подтверждая* важность устойчивых и возрастающих уровней инвестиций в образование в контексте сохранения завоеваний, достигнутых в области образования после 2000 г., а также преодоления нынешнего финансового кризиса и экономического спада,
4. *принимая во внимание*, что внешний долг, который тяжелым бременем лежит на бюджетах стран-должников во всем мире, является одним из факторов, ограничивающих инвестиции в сферу образования, и что в свете кризиса требуется мониторинг приемлемости уровня задолженности,
5. *напоминая* о предложении, внесенном Аргентиной, Бразилией и Перу на 32-й, 33-й и 34-й сессиях Генеральной конференции в отношении поощрения инициатив, направленных на конверсию задолженности в средства для финансирования образования, в котором к ЮНЕСКО в качестве флагманской организации, действующей в области образования на всемирном уровне, обращена просьба играть ведущую роль в обсуждениях и инициативах, касающихся таких мер,
6. *учитывая*, что на конференциях министров образования иbero-американских государств подчеркивалось важное значение оказания на различных международных форумах содействия принятию инновационных механизмов финансирования образования, в частности конверсии части средств, используемых для обслуживания внешнего долга, в инвестиции в их системы образования,
7. *принимая во внимание*, что на ряде международных конференций высокого уровня, включая совещания Группы высокого уровня по ОДВ и состоявшийся в 2008 г. Форум высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, подчеркивалась важность изыскания новых форм финансирования для государственных и частных инвестиций в образование,
8. *принимая во внимание* результаты, полученные Рабочей группой, которая была учреждена Генеральным директором в соответствии с резолюцией 33 C/16, а также недавние исследования, касающиеся инновационных подходов к финансированию образования, включая доклад за 2009 г., представленный Аргентиной,
9. *рекомендует* Генеральному директору учредить Консультативную группу экспертов по конверсии задолженности и инновационным подходам к финансированию образования, сформированную на основе сбалансированного представительства, с целью предоставления консультаций государствам-членам и изучения возможностей продвижения знаний о конверсии задолженности и инновационном финансировании, и предусмотреть организацию ее первого заседания в начале 2010 г. за счет средств обычной программы ЮНЕСКО, а проведение последующей работы в 2011 г. на основе финансирования с использованием внебюджетных средств;

10. *рекомендует далее*, чтобы эта Консультативная группа экспертов изучила вопрос о той роли, которую ЮНЕСКО и эта группа могли бы играть в отношении конверсии задолженности в средства для финансирования образования и инновационных подходов к его финансированию;
11. *просит* Генерального директора открыть Специальный счет для привлечения внебюджетных средств с целью осуществления необходимой последующей деятельности, предложенной Консультативной группой экспертов, и обеспечения надлежащей экспертной компетентности в области конверсии задолженности в средства для финансирования образования и применения инновационных подходов к его финансированию в интересах укрепления профессионального потенциала ЮНЕСКО в этой технической сфере;
12. *предлагает* государствам-членам продемонстрировать свою поддержку этой инициативы путем внесения взносов на указанный Специальный счет;
13. *просит далее Генерального директора* представить Генеральной конференции на ее 36-й сессии доклад о результатах работы Консультативной группы экспертов, а также о состоянии Специального счета и о мероприятиях, осуществленных за счет средств Специального счета.