



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

35 C/52

٥٢/م٣٥

١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩

الأصل: إنجليزي

البند ٥,١٧ من جدول الأعمال

### مقايضة الديون بالتعليم

#### التقديم

المصدر: القرار ١٤/م٣٤.

الخلفية: بموجب القرار ١٤/م٣٤، طلب المؤتمر العام من المدير العام مواصلة دعوة فريق العمل المعني بمسألة مقايضة الديون بالتعليم إلى الانعقاد لقيادة المناقشة بشأن مبادرات مقايضة الديون بالتعليم، وذلك من خلال التشجيع على عقد اجتماعات فيما بين الوكالات عن الأساليب البديلة لتمويل التعليم، وتقديم تقرير عن النتائج المحرزة في هذا الصدد إلى المؤتمر العام في دورته الخامسة والثلاثين.

الغرض: يسلط المدير العام الضوء على الأعمال التي أنجزتها اليونسكو في هذا مجال وعلى النتائج التي توصلت إليها دراسة مكتبية عن موضوع مقايضة الديون.

القرار المطلوب: الفقرة ١٥.

١ - إن الأزمة المالية العالمية الحالية تهدد بتقويض المكاسب التي تحققت بعناء في قطاع التعليم وقد تؤدي إلى تفاقم ظاهرة عدم المساواة، الأمر الذي قد يعرقل تحقيق أهداف برنامج التعليم للجميع. وتنخفض اليوم معدلات الإنفاق العام على التعليم في البلدان النامية عن المستويات المحددة لها، وستستمر في التقلص إذا لم تبذل الحكومات الوطنية والمجتمع الدولي جهوداً حثيثة لزيادة الموارد وإعادة تخصيصها. ويعتبر الاستثمار اللازم لمواجهة آثار الدورات الاقتصادية في مجال الموارد البشرية أمراً بالغ الأهمية للتصدي للأزمة وحفز الإنعاش الاقتصادي. ومن أجل الحد من الآثار السلبية الناجمة عن التباطؤ الاقتصادي وسد العجز في برنامج تمويل التعليم للجميع، تدرس اليونسكو اليوم إمكانية اعتماد نهج مبتكرة تهدف إلى زيادة الإنفاق على التعليم. وتعد آلية مقايضة الديون بالتعليم إحدى الحلول المطروحة على بساط البحث. فطلبت اليونسكو إجراء دراسة مكتبية تسعى إلى حصر بعض النقاط الهامة التي أثبتت في بحوث أجريت حديثاً وإلى الاستناد عليها بغية تحديد الشروط اللازمة لجعل عملية مقايضة الديون أداة أكثر فعالية وكفاءة لتمويل برنامج التعليم للجميع<sup>(١)</sup>.

### نشأة فكرة مقايضة الديون بالتعليم

٢ - يمكن تعريف فكرة مقايضة الديون بالتعليم بشكل عام على أنها عملية إلغاء الديون الخارجية مقابل التزام الحكومة المدينة بتعبئة موارد محلية لإنفاقها على التعليم. ويندرج مفهوم مقايضة الديون بالتعليم تحت مفهوم أشمل وهو ما يسمى "مقايضة الديون بالتنمية" ويقضي باتخاذ تدابير تهدف إلى تحويل جزء من الموارد الحكومية عن خدمة الديون لصالح تمويل مشروعات إنمائية. غير أن مفهوم مقايضة الديون نشأ في الوسط التجاري مع تسارع ظاهرة شراء الديون المخفضة من السوق الثانوية بعد اندلاع أزمة الديون في أمريكا اللاتينية في عام ١٩٨٢. فاستلهمت المنظمات غير الحكومية والدائنين في نادي باريس من الآليات التي وضعت في الثمانينات والتسعينات لمقايضة الديون بحصص في رأس المال، وخرجا بفكرة مقايضة الديون بالتنمية في إطار عمليات اشتركت فيها قطاعات متعددة وكانت تعنى بقضايا البيئة. ثم توجه تركيز الجهات المانحة على اتخاذ مبادرات أوسع نطاقاً وأشمل لتخفيض الديون، ولا سيما "مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون" ثم "المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين" التي تلتها. وعادت عمليات مقايضة الديون بالتنمية إلى الساحة في السنوات الأخيرة، ويُقترح اليوم اتخاذ مبادرات أخرى. وعادة ماتستهدف هذه الموجة الثانية من عمليات المقايضة البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط التي لا تشملها مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، كما تركز على الديون التي لا يمكن مقايضتها في إطار هاتين المبادرتين. وازدادت أهمية قطاع التعليم باعتباره أحد القطاعات المستفيدة من مثل هذه الأنشطة. فمنذ عام ١٩٩٨، بدأ تنفيذ ١٨ عملية مقايضة من عمليات مقايضة الديون بالتعليم في ١٤ بلداً مديناً مختلفاً.

٣ - إن الاهتمام مرة أخرى بعمليات مقايضة الديون بالتنمية في الآونة الأخيرة نبع إلى حد كبير من حكومات أمريكا اللاتينية والمنظمات الدولية الحكومية الإقليمية والمجتمع المدني. وأثناء المؤتمر الأيبيري الأمريكي الثاني عشر والثالث عشر بشأن التعليم في عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٣، دعا وزراء التربية رؤساء الدول الإقليمية إلى اعتبار عمليات مقايضة الديون بالتعليم وسيلة لتحويل جزء من الديون الإقليمية إلى موارد لتمويل التعليم. وفي عام ٢٠٠٦، أنشأ المدير العام، عملاً بالقرار ٣٣/م/١٦، "فريق العمل المعني بمقايضة

(١) كاسيمون، د.، د. إيسيرز، ر. رنارد، ٢٠٠٩. "كيف يمكن لعمليات مقايضة الديون بالتعليم أن تمويل برنامج التعليم للجميع؟" باريس، اليونسكو.

الديون بالتعليم". وترأس هذا الفريق السيد دانييل فيلموس، الذي كان في ذلك الوقت وزير التعليم والعلوم والتكنولوجيا في الأرجنتين، ونجح في تحقيق غايته المتمثلة في تبادل المعلومات والتجارب المتعلقة بعمليات مقايضة الديون وفي إصدار التوصيات بشأن كيفية تطبيقها في مجال التعليم. وبموجب القرار ١٤/م٣٤، طلب المؤتمر العام في دورته الرابعة والثلاثين من المدير العام مواصلة دعوة فريق العمل إلى الانعقاد، ولكن تم حل الفريق عندما توقف تدفق الموارد من خارج الميزانية لتمويل أنشطة المتابعة. وفي الوقت نفسه، بدأت اليونسكو دراسة مكتبية للإجابة عن السؤال التالي: "ما هي قدرة عمليات مقايضة الديون بالتعليم على تمويل برنامج التعليم للجميع؟" وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن المنظمة تنوي تنظيم مؤتمر في النصف الأول من عام ٢٠١٠، بفضل موارد خارجة عن الميزانية، ستتناول فيه النهج المبتكرة لتمويل التعليم. وسيقدم هذا المؤتمر مفهوم مقايضة الديون كإحدى مبادرات التمويل البديلة العديدة التي ترمي إلى التصدي للأزمة المالية. وفي هذه الأثناء، تستمر الجهات الأرجنتينية المعنية بإجراء البحوث حول مفهوم مقايضة الديون بالتعليم وبالترويج له<sup>(٢)</sup>.

### الطابع الاقتصادي الكلي لمفهوم مقايضة الديون

٤ - كان يُعتبر غالباً أنه من البديهي أن تؤدي عمليات مقايضة الديون إلى زيادة التحويلات المالية الصافية إلى البلدان المتلقية. ولكن لا تعدو هذه الرؤية كونها تصوراً سطحياً لآليات تخفيف أعباء الديون. ومن المهم في هذا الصدد أخذ عدة عوامل مهمة بعين الاعتبار، إذ يوجد أولاً تفاوت زمني بين المكاسب المالية الناتجة عن تخفيف أعباء الديون والموارد المحلية التي يتعين تعبئتها في إطار عملية المقايضة. فلا يظهر أثر تلك المكاسب إلا تدريجياً عادة على سنوات أو حتى عقود عديدة، حسب تواتر المدفوعات التعاقدية الخاصة بتسديد الديون التي تم إلغاؤها، ويتوقف التوقيت المحدد على الشروط الأصلية المحددة والجدول الزمني الأصلي المحدد للتسديد. أما الموارد المحلية المذكورة، فيجب إنفاقها عادة في وقت أبكر بكثير، ودفعها سلفاً خلال مدة زمنية قصيرة لا تتجاوز في أحسن الأحوال سنوات معدودة.

٥ - ويوجد افتراض ضمني آخر وهو أن الدين الأصلي كان سيُسدد بالكامل في حالة عدم وجود أي خطة لتخفيف أعبائه. ويبدو جلياً أن هذا التعليل مفرط في التفاؤل، ولا سيما فيما يتعلق بالبلدان التي تعاني من مشكلات في تسديد ديونها. ويجب بالتالي أخذ احتمال عجزها عن التسديد بعين الاعتبار نظراً لأن الجزء الذي يُدفع بالفعل للدائن من المبلغ اللازم لتسديد الدين، في حالة عدم تخفيف أعبائه، هو وحده الذي يؤدي إلى إعطاء قيمة مالية حقيقية. وبالتالي لا تفضي عمليات تخفيف أعباء الديون، كعمليات مقايضة الديون بالتعليم على سبيل المثال، التي تبدو سخية للوهلة الأولى إلا إلى مكاسب مالية ضئيلة.

٦ - وأصبح من المعروف أن ترتيبات مقايضة الديون قد تطغى على المساعدات الأخرى التي يُحتمل أن تكون أكثر فعالية، مثل الاعتمادات المالية وتخصيص موارد مالية محلية لقطاع التعليم. ويبدو أن القواعد المحاسبية الحالية الخاصة بالمساعدات تحت المانحين على النظر إلى عمليات مقايضة الديون بالتعليم وغيرها من تدابير تخفيف أعباء الديون باعتبارها بدائل عن تقديم مساعدات جديدة. وقد أصبحت عمليات مقايضة الديون بالتعليم خياراً جذاباً للمانحين إذ يتيح لهم تضخيم أرقام المساعدة الإنمائية الأجنبية إذ إن

(٢) فيلموس د. س. استبان، ٢٠٠٩. التنمية والتعليم والتمويل: دراسة في كيفية تحويل الديون إلى استثمارات اجتماعية باعتبارها موارد خارجة عن الميزانية لتمويل التعليم، بوينس آيرس، مؤسسة التضامن والتثقيف في مجال التنمية المستدامة/منظمة الدول الأيبيرية الأمريكية.

سمحت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تسمح بحساب القيمة الاسمية الإجمالية لعمليات تخفيف أعباء الديون كمساعدة إنمائية أجنبية. ولا يمكن تقييم عمليات مقايضة الديون بالتعليم في حد ذاتها تقييماً سليماً إلا إذا كانت هناك قيمة فعلية مضافة بالنسبة للدائن والمدين، بحيث تُضاف الأموال الناتجة عنها إلى المساعدات الأخرى وإلى الموارد المالية التي خصصتها الحكومة المتلقية سلفاً للتعليم.

٧ - وفضلاً عن ذلك، تُعتبر قيمة عمليات مقايضة الديون في أغلب الأحيان ضئيلة للغاية بالقياس إلى عبء الدين الإجمالي للبلدان، ولا يكون لها بالتالي تأثير حقيقي. وقد أفضى إدراك هذا الأمر إلى نهاية الموجة الأولى من عمليات مقايضة الديون تدريجياً وإلى ظهور ترتيبات مثل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، واتفاقات برادي للبلدان ذات الدخل المتوسط والديون الخارجية الخاصة الكبيرة. وطالب المنتقدون زيادة حجم عمليات مقايضة الديون بالتعليم وغيرها من عمليات "الموجة الثانية" لمقايضة الديون. ومع ذلك ما زال بلوغ المستويات التي حددها نادي باريس لمقايضة الديون الثنائية أمراً بعيد المنال حتى بالنسبة للدول الرائدة في هذا المجال مثل ألمانيا وإسبانيا. وفضلاً عن ذلك، تُظهر بيانات البنك الدولي الإجمالية أن البلدان ذات الدخل المنخفض مدينة بجزء كبير (٢٥٪) من ديونها الخارجية لجهات خاصة. أما بالنسبة للبلدان ذات الدخل المتوسط فإن حصة الجهات الخاصة الدائنة في ديونها الخارجية تصل إلى حوالي ثلاثة أمثال هذه النسبة (٧٤٪).

٨ - وقد أدت جميع هذه الأسباب بالتالي إلى الإقرار على نطاق واسع بأنه لا يمكن للعمليات الثنائية لمقايضة الديون بالتعليم في حد ذاتها أن تُستخدم لحل مشكلة الديون الثقيلة في البلدان النامية، وبأنها لا تغني عن وضع حلول عالمية منظمة بدرجة أكبر.

### دور عملية مقايضة الدين ضمن بنية المساعدات الحالية

٩ - تعهدت الجهات المانحة باتباع نمط المساعدات الجديد من خلال إعلان باريس و"خطة عمل أكرا بشأن فعالية المساعدات". وتتمثل الأهداف المتوخاة من هذا التعهد في تجنب "انتشار الجهات المانحة" عن طريق تقليص عدد القنوات التي تقدم عبرها المساعدة الإنمائية الرسمية، وتفادي "تفتت المساعدات" عن طريق تخفيض عدد المشروعات التي تمويلها الجهات المانحة وزيادة قيمتها المتوسطة، وتخفيض "شروط منح القروض"، وزيادة إمكانية التنبؤ بالمساعدات وجعلها أطول أجلاً. وقد شددت خطة عمل أكرا بشأن فعالية المساعدات كذلك على أهمية مواءمة دعم التعليم مع خطط التنمية الوطنية والاستفادة من الأنظمة الوطنية.

١٠ - وعلى الرغم من التزام الجهات المانحة بتقديم ٦٦٪ من تدفقات المساعدات في سياق برامج عامة بحلول عام ٢٠١٠، فقد واصلت هذه الجهات تخصيص الجزء الأعظم من مساهماتها لدعم مجموعة كبيرة ومتنوعة من المشروعات الصغيرة غير المنسقة. وتؤدي هذه الممارسات إلى ارتفاع تكاليف المعاملات المالية بالنسبة للبلد المتلقي. وإذا كانت أي عملية من عمليات مقايضة الديون بالتعليم محدودة الحجم وأصر المقرضون على شروط محددة لتخفيض الأموال وكانت غير منسقة بالدرجة الكافية مع غيرها من عمليات دعم قطاع التعليم، فمن شأنها أن تزيد من انتشار الجهات المانحة وتفتت المساعدات لتقف عقبة أمام اتباع نهج شامل في التعليم وفي تنمية القطاع التعليمي القادر على الاستمرار.

١١- وقد أُحرز بعض التقدم في تنسيق السياسات العامة. إلا أن العديد من الدراسات تشكك في مدى اتساق مبادرات المقايضة التي تم الاضطلاع بها مؤخراً في قطاع التعليم مع الأنظمة الوطنية. لذا، فمن الضروري العمل بصورة تراعي الأنظمة والإجراءات الخاصة بالبلد المتلقي بغية تنمية القدرات على المدى الطويل وتعزيز القطاع العام.

١٢- وتعتمد فعالية وكفاءة مقايضة الديون بالتعليم بوصفها أداة للتنمية ونهجاً تمويلياً مبتكراً قادراً على المساهمة في تحقيق أهداف التعليم للجميع اعتماداً كبيراً على عدد من التدابير العملية والأمور المرتبطة بالتصميم. فمن أجل التقليل من عبء الضغوط المالية على حكومات البلدان المدينة، ينبغي منح معدلات خصم أكبر فيما يتعلق بالمدفوعات المقابلة وأن يتوافق موعد سداد هذه المدفوعات مع الجدول الأصلي لخدمة الدين. ومن المستحسن أن تستهدف عمليات المقايضة الديون غير الميسرة التي يُرجح أن تسدّد أقساطها. ومن الصعب ضمان أن تكون لمقايضة الديون بالتعليم قيمة إضافية بحق وألا تمنع الأموال المتاحة لتقديم المساعدات الأخرى من جانب الجهات المانحة ويمكن الاستفادة من مستويات الإنفاق الأساسية السابقة لقياس إنفاق الحكومة المدينة على التعليم. كما يخشى أن تستند عملية مقايضة الديون بالتعليم على تخصيص المبالغ لأمر محددة بشكل دقيق للغاية وفق "النمط القديم". ويمكن الحيلولة دون ذلك عن طريق جعل الدعم المقدم للتعليم عبر الأموال المتاحة بفضل عملية المقايضة يتماشى مع الخطط الوطنية لقطاع التعليم وعن طريق استخدام الأنظمة والإجراءات الخاصة بالبلد المدين. مما يؤدي إلى رفع مستوى المسؤولية الوطنية عن التعليم وتقوية القطاع العام. كما أن تحقيق الاتساق بين مقايضة الديون بالتعليم والتدابير الأخرى لدعم التعليم على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف من شأنه تجنب العبء الإداري المفرط وما تلحقه من تكاليف فعلية بالنسبة للبلد المتلقي. أي بعبارة أخرى، من الممكن تصميم "نمط جديد" بمفهوم مقايضة الديون بالتعليم.

١٣- ولكن حتى لو أخذ كل ما تقدم بعين الاعتبار، فإن إمكانيات مقايضة الديون بالتعليم تبقى محدودة. فعمليات المقايضة لا يمكن أن تحل مشكلة الديون بنفسها، كما لا يمكنها أن تسدّد تماماً الفجوة المالية في مجال التعليم للجميع. فمعظم الديون الثنائية والمتعددة الأطراف "للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون" سوف تلغى عند الوصول إلى خط النهاية في عملية تخفيف ديون هذه البلدان. أما بالنسبة لمعظم البلدان المتوسطة الدخل، فإن الدين الخارجي يعود بدرجة كبيرة إلى المقرضين في القطاع الخاص ولا يُرجح بالتالي أن يخضع هذا الدين إلى مقايضات طوعية. ومن المرجح أن أفضل الديون التي تناسب عمليات المقايضة هي الديون الثنائية والمتعددة الأطراف الممنوحة لعدد صغير من البلدان خارج نطاق برنامج "البلدان الفقيرة المثقلة بالديون" من ضمن البلدان منخفضة الدخل والبلدان ذات الدخل المتوسط المنخفض.

١٤- ولا يمكن استخدام مفهوم مقايضة الديون بالتعليم كأداة تكميلية لتمويل برنامج التعليم للجميع إلا إذا اتفقت الجهات الدائنة والمدينة اتفاقاً تاماً على تخصيص الموارد الكبيرة التي تُحصّل من عمليات المقايضة لقطاع التعليم. ويمثل مفهوم مقايضة الديون بالتعليم بطبيعته ترتيبات ثنائية طوعية. ولكن قد يكون بإمكان اليونسكو أن تساهم في نشر المعلومات وتبادل المعارف بشأن الممارسات السابقة في مجال مقايضة الديون بالتعليم، وتيسر الاتصال بين الجهات المقرضة والجهات المدينة، وتوفر منبراً للحوار حيث يمكن للأطراف المعنية أن تلتقي على قدم المساواة لمناقشة إمكانات مقايضة الديون بالتعليم.

## مشروع القرار المقترح

١٥- على ضوء ما تقدم، قد يرغب المؤتمر العام في اعتماد مشروع القرار التالي:

إن المؤتمر العام،

١ - إذ يرى أن التعليم عامل جوهري للتنمية البشرية، باعتباره أداة أساسية تمكن الدول من التأثير في المستقبل الجماعي لسكانها وفي فرص العمل المتاحة لهم،

٢ - ويضع في اعتباره أن التعليم الأساسي للجميع هو الأولوية الرئيسية للبرنامج الرئيسي الأول (التربية)،

٣ - ويؤكد أهمية استمرار وزيادة مستويات الاستثمار في التعليم في سياق صون المكتسبات المحرزة في مجال التعليم منذ عام ٢٠٠٠ والتغلب على الأزمة المالية والتباطؤ الاقتصادي في الوقت الراهن،

٤ - ويرى أن عبء الديون الخارجية على ميزانيات البلدان المدينة في العالم هو أحد العوامل التي تحد من الاستثمار في مجال التعليم، وأن من الضروري رصد القدرة على تحمل الديون على ضوء الأزمة،

٥ - ويذكر بالاقترحات التي طرحتها الأرجنتين والبرازيل وبيرو إبان الدورتين الثانية والثلاثين والثالثة والثلاثين للمؤتمر العام، والمتعلقة بتشجيع المبادرات الرامية إلى مقايضة الديون بالتعليم، وبدعوة اليونسكو بوصفها منظمة رائدة في مجال التعليم على المستوى العالمي، إلى إدارة المناقشات والمبادرات ذات الصلة،

٦ - ويضع في اعتباره أن مؤتمرات وزراء التربية في الدول الأيبيرية - الأمريكية قد نوهت بأهمية الترويج، في شتى المنتديات الدولية، لاعتماد آليات مبتكرة لتمويل التعليم، ولا سيما بمقايضة جزء من خدمة الديون الخارجية باستثمارات توظف في نظمها التعليمية،

٧ - ويأخذ في حسبانته أن عدداً من المؤتمرات الدولية الرفيعة المستوى، بما في ذلك الفريق الرفيع المستوى المعني بالتعليم والمحفل الرفيع المستوى المعني بفعالية التعليم، قد نوهت بأهمية استكشاف أشكال جديدة لتمويل الاستثمارات من القطاعين العام والخاص في مجال التعليم،

٨ - ويضع في اعتباره النتائج التي أحرزها فريق العمل الذي أنشأه المدير العام بموجب القرار ١٦/م٣٣، والبحوث الأخيرة بشأن النهج المبتكرة في تمويل التعليم، ومنها تقرير عام ٢٠٠٩ الذي قدمته الأرجنتين،

٩ - يوصي بأن ينشئ المدير العام، على أساس التمثيل المتوازن، فريقاً استشارياً من الخبراء في مقايضة الديون والنهج المبتكرة لتمويل التعليم، من أجل إسداء المشورة للدول الأعضاء ودراسة الطرق الكفيلة بالارتقاء بالمعارف الخاصة بمقايضة الديون وآليات التمويل المبتكرة، وذلك بغية تنظيم أول اجتماع لهذا الفريق في أوائل ٢٠١٠ بأموال من الميزانية العادية لليونسكو، وتنظيم اجتماع المتابعة في ٢٠١١ بموارد من خارج الميزانية؛

١٠- كما يوصي بأن يدرس فريق الخبراء الدور الذي يمكن أن يضطلع به كل من اليونسكو والفريق في مجال مقايضة الديون بالتعليم والنهوج المبتكرة لتمويل التعليم؛

١١- ويطلب من المدير العام أن ينشئ حساباً خاصاً لتعبئة موارد من خارج الميزانية بغية تنفيذ أنشطة المتابعة اللازمة التي يقترحها فريق الخبراء الاستشاري وتأمين الخبرة الملائمة في مجال مقايضة الديون بالتعليم والنهوج المبتكرة لتمويل التعليم، وذلك من أجل تعزيز القدرات التخصصية لليونسكو في هذا المجال التقني؛

١٢- ويدعو الدول الأعضاء إلى إبداء دعمها لهذه المبادرة عن طريق الإسهام في هذا الحساب الخاص؛

١٣- كما يطلب من المدير العام أن يقدم إلى المؤتمر العام في دورته السادسة والثلاثين تقريراً عن نتائج أعمال فريق الخبراء الاستشاري وعن وضع الحساب الخاص والأنشطة المنفذة بأموال هذا الحساب الخاص.