Machine Translated by Google

معالجة

أزمة رأس المال البشري

مراجعة الإنفاق العام ل
قطاعات التنمية البشرية في العراق

WORLD BANK GROUP

Machine Translated by Google

Machine Translated by Google

معالجة

أزمة رأس المال البشري

مراجعة الإنفاق العام ل
قطاعات التنمية البشرية في العراق

WORLD BANK GROUP

Machine Translated by Google

قائمة المحتويات

10 ملخص تنفيذي -إنجليزي

21 الفصل الأول: السياق المالي الكلي وإنشاء التحليل
الحيز المالي لإنفاق رأس المال البشري

22 .1.1النمو الاقتصادي المتقلب في العراق
24 .1.2تحليل الإيرادات المالية والنفقات العامة
34 ربح
27 النفقات
27 التصنيف الاقتصادي
30 التصنيف الإداري
33 .1.3خلق الحيز المالي للإنفاق على التنمية البشرية في العراق
34 .1.4لقطة من الإدارة المالية العامة
36 .1.5تدابير لخلق الحيز المالي
37 .6.1الاستنتاج

39 الفصل الثاني: القطاع الصحي

40 مقدمة
42 2.1السياق الصحي والنتائج والإنصاف
43 الاتجاهات في النتائج الصحية وعبء المرض
47 صحة الطفل
48 الصحه الذهنيه
51 امراض غير معدية
51 2 .2قدرة النظام الصحي
51 سياق تقديم الخدمات والحوكمة
53 الموارد المادية وسلاسل التوريد
57 الموارد البشرية للصحة
59 الاستفادة من الخدمة وجودة الرعاية
62 2.3التمويل الصحي
62 ترتيبات زيادة الإيرادات ومشهد التمويل الصحي
64 التمويل الصحي الحكومي
68 من الجيب والتمويل الصحي الخاص
71 كفاءة
75 2.4التوصيات وخيارات السياسة
76 تحسين الوصول إلى الخدمات عالية الجودة
78 زيادة حقوق الملكية
79 تعظيم الكفاءة
80 ضمان الاستعداد لمواجهة الأوبئة الحالية والمستقبلية

Machine Translated by Google

83 الفصل الثالث: قطاع التعليم

84 مقدمة

85 3.1سياق قطاع التعليم ونتائجه

86 اتجاهات القطاع الرئيسي: الإنجازات والتحديات

88 نتائج القطاع: معدلات المشاركة والإكمال

91 مخرجات القطاع: مخرجات تعلم الطلاب

93 تأثير الهشاشة والصراع على تقديم الخدمات

93 2.3كفاية الإنفاق على التعليم مقدار الإنفاق العام على التعليم والاتجاهات الحديثة تركيبة الإنفاق العام على التعليم

93 والاتجاهات الحديثة

96

98 حجم إنفاق الأسرة

98 التأكد من كفاية الإنفاق العام على التعليم

99 3.3العدالة في الإنفاق على التعليم المساواة في الحصول على التعليم المساواة في الإنفاق الحكومي على التعليم

99 حسب المحافظة

102

102 العدالة في إنفاق الأسرة على التعليم

105 تعزيز عدالة الإنفاق العام على التعليم

105 3.4كفاءة الإنفاق على التعليم كفاءة التعليم على مستوى النظام كفاءة التعليم على المستوى دون

105 الوطني تحسين كفاءة الإنفاق العام على التعليم

107

108

109 3.5الترتيبات المؤسسية والإدارة المالية العامة (PFM)

109 الترتيبات المؤسسية واللامركزية

110 تقديم الخدمات والقدرات المؤسسية

112 الإدارة المالية العامة (PFM)والميزانية
التنفيذ في التعليم

114 معالجة التحديات المؤسسية وإدارة المالية العامة في التعليم

114 3.6الاستنتاجات وتوصيات السياسة

119 الفصل الرابع: فصل المعاشات والتأمينات الاجتماعية

120 مقدمة

120 4.1السياق المؤسسي والتشريعي لأنظمة التقاعد في العراق

122 4.2تقييم أداء نظام التقاعد في ظل سيناريوهات مختلفة

125 السيناريو الأول، القانون 9/2014(خط الأساس قبل تطبيق تعديلات (2019

126 السيناريو الثاني، القانون المعدل 9/2014

126 السيناريو الثالث، مشروع قانون التأمين الاجتماعي (يشار إليه بمشروع قانون لسنة (2017

127 الاستدامة، السيناريو الرابع، حزمة الإصلاحات المقترحة

132 4.3الاستنتاجات وتوصيات السياسة

Machine Translated by Google

قائمة الأشكال

الشكل .1نفقات التعليم مقارنة بالأقران 7

الشكل .2النفقات الصحية مقارنة بالأقران 7

الشكل .3السيناريوهات المالية 11

الشكل .4عقود من عدم الاستقرار السياسي وتقلب أسعار النفط 19

الشكل .5نمو الناتج المحلي الإجمالي 20

الشكل .6نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (100=2005) 20

الشكل .7نمو نصيب الفرد من الثروة (2005-2014) 21

الشكل .8المساهمة في نمو نصيب الفرد من الثروة (2005-2014) 21

الشكل .9رأس المال البشري في العراق 21

الشكل .10نسبة الزيادة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نتيجة لزيادة رأس المال البشري 21

الشكل .11أسعار النفط وإيرادات النفط 23

الشكل .12الإيرادات غير النفطية 23

الشكل .13إيرادات النفط المدرجة في الميزانية والفعلية 23

الشكل .14ارتباط أسعار النفط بالحكومة النفقات 26

الشكل .15الارتباط بين الحكومة العراقية الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي والناتج المحلي الإجمالي غير النفطي وسعر النفط 26

الشكل .16الإنفاق الحكومي في العراق 27

الشكل .17فاتورة الأجور في العراق والمقارنة 28

الشكل .18الإنفاق المتكرر في العراق ودول المقارنة الأخرى، 2019 28

الشكل .19الاستثمار النفطي مقابل الاستثمار غير النفطي 29

الشكل .20إجمالي الاستثمار مقابل الدول النظيرة، 2018 29

الشكل .21معدل التنفيذ على الاستثمار والأجور 29

الشكل .22حصة الإنفاق على الصحة والتعليم منخفضة ومتراجعة 30

الشكل .23الإنفاق على التعليم مقارنة بالأقران 31

الشكل .24النفقات الصحية مقارنة بالأقران* 31

الشكل .25فاتورة الأجور في إجمالي مخصصات الموازنة لقطاعي التعليم والصحة 32

الشكل .26حصة الاستثمار القطاعي في إجمالي الاستثمار العام 32

الشكل .27معدل التنفيذ لقطاعات رأس المال البشري مقارنة بقطاعات أخرى 33

الشكل .28العجز المالي للمشروع 33

الشكل .29تحليل التوقعات المالية (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي) 34

الشكل .30السيناريوهات المالية 37

الشكل .31معدل الخصوبة الإجمالي في العراق والدول المماثلة (2018 – 1990) 41

الشكل .32معدل الخصوبة الإجمالي في العراق عبر المحافظات 41

الشكل .33تقديرات نسبة إعالة الأطفال وكبار السن (2020 - 1990) 42

الشكل .34متوسط العمر المتوقع عند الولادة (2018 - 2000) 43

الشكل .35متوسط العمر المتوقع عند الولادة حسب المحافظة في العراق، 2018 43

الشكل .36ترتيب الأمراض حسب نسبة الوفيات المنسوبة ،(2019)والتغيرات في الأمراض المعدية، 45

الأمراض والإصابات غير المعدية

الشكل .37معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة في العراق والدول المماثلة (2018 - 2000) 47

الشكل .38تغطية DPT3(كنسبة مئوية، يسار) وتغطية MCV2(كنسبة مئوية، يمين) للعراق والدول المقارنة (2018 – 2010) 48

الشكل .39النسبة المئوية للأطفال الذين يتلقون التحصين الكامل 49

الشكل .40معدل وفيات الأمهات (لكل 100.000مولود حي) في العراق والدول المماثلة، -2000 2017 50

الشكل .41نسبة وفيات الأمهات حسب المحافظة، 2018 50

الشكل .42انتشار ومحتوى الرعاية السابقة للولادة ورعاية الولادة (2018-2011) 52

الشكل .43توفير حوكمة الخدمات الصحية في العراق 54

الشكل .44أسرة المستشفيات لكل 1000في العراق والدول المقارنة، آخر سنة متاحة 56

الشكل .45المرافق الصحية ومراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات لكل 2012-2018 100.000، وحسب المحافظة، 2018 56

الشكل .46أسرة المستشفيات لكل 1000ونسبة إشغال الأسرة إلى 2018 - 2012 ،58

الشكل .47أسرة المستشفيات لكل 1000في القطاع العام و85 في القطاع الخاص، 2018

الشكل .48أسرة المستشفيات لكل 1000وإشغال الأسرة 59 النسبة حسب المحافظة، 2018

الشكل .49الأطباء لكل 1000(يسار) والممرضات و06 قابلة لكل 1000(يمين) في العراق والدول المقارنة، آخر سنة متاحة 60

الشكل .50الموارد البشرية الصحية لكل 2017 - 2012 ،10.000 61

الشكل .51الموارد البشرية الصحية لكل 10.000حسب المحافظة، 2018 62

الشكل .52استخدام المرضى الخارجيين على مستوى الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات، 2018-2012

الشكل .53زيارات العيادات الخارجية للفرد حسب المحافظة، 63 2017

الشكل .54الزيارات لكل مركز رعاية صحية أولية (2018) 64

الشكل .55معدلات استخدام المرضى الداخليين للفرد والاتجاه وعبر المحافظات 64

الشكل .56زيارات المرضى الخارجيين والمرضى الداخليين لكل مستشفى، 2017 65

الشكل .57تدفق الأموال في النظام الصحي العراقي 66

الشكل .58نصيب الفرد من الإنفاق الصحي الحالي في العراق والدول المقارنة، ،2017بالدولار الأمريكي الحالي 67

الشكل .59الإنفاق الصحي للفرد في العراق وتكوينه، 2017-2010 68

الشكل .60الإنفاق الصحي الحالي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي 68 في العراق والدول المماثلة، 2017-2010

الشكل .61الإنفاق الحكومي العام المحلي على الصحة كنسبة من الإنفاق الحكومي العام في العراق والدول المقارنة، 2017-2010 69

الشكل .62إجمالي الميزانية المخططة للصحة كحصة 70

Machine Translated by Google

الشكل .86الإنفاق الحكومي على التعليم حسب الميزانية ونوع الإنفاق، 2015-2019 108

الشكل .63موازنة الصحة العراقية المخططة لوزارة التعليم العالي والمحافظات، 2009-2019، بالدينار العراقي الاسمي 71

الشكل .87الإنفاق الحكومي على التعليم حسب وحدة الإنفاق ونوع الإنفاق، 2019 109

الشكل .64توزيع موازنة وزارة الصحة لعام 2019حسب مراكز التكلفة والفئة 71

الشكل .88تقديرات إنفاق الأسرة على التعليم، 2006-2017 110

الشكل .65نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة، 72 ،2019 – 2015

الشكل .89الإنفاق الحكومي على التعليم حسب المحافظة، 2018 112

الشكل .66المشاركة في التعليم والأعباء المتعددة الأبعاد حسب المحافظة 73

الشكل .67الانفاق الصحي مستوى التعليم والفقر 73

الشكل .68تنفيذ موازنة 2019 - 2015 74

الشكل .69معدل تنفيذ الموازنة حسب الفئة، 2019(يسار)؛ النفقات الصحية التشغيلية حسب الفئة، 2019 (يمين) 74

الشكل .70ترتيبات التمويل الإلزامي كنسبة من الإنفاق الصحي الحالي في العراق والدول المقارنة، 2010-2018 75

الشكل .71نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي مقابل الإنفاق من الجيب 76
نصيب الفرد (يسار) ونصيب الفرد من الإنفاق على الصحة العامة
مقابل نصيب الفرد من الإنفاق من الجيب (يمين) في العراق
والدول المقارنة، 2017

الشكل .72النفقات السنوية من الجيب حسب الدخل 76
والإقامة، 2006-2017

الشكل .73النفقات السنوية من الجيب حسب المحافظة، 2012-2017 77

الشكل .74متوسط العمر المتوقع ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، ومتوسط العمر المتوقع والإنفاق الصحي الحالي للفرد 79

الشكل .75معدل انتشار مرض السكري بين البالغين ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، ومعدل انتشار مرض السكري بين البالغين ونصيب الفرد من الإنفاق الصحي 80

الشكل .76الإنفاق الصحي للفرد مقابل العيادات الخارجية (مراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات)، 2019 80

الشكل .77درجات الكفاءة -كثافة استخدام الأطباء (يسار)، وكثافة استخدام المراكز الصحية (يمين) 81

الشكل .78درجات الكفاءة النفقات الصحية -معدل وفيات الأمهات (يسار)، والنفقات الصحية - معدل وفيات الأمهات (يمين) 82

الشكل .79نتائج صحة الطفل في المحافظات العراقية، 2019 83

الشكل .80الاتجاهات في عدد الطلاب والمعلمين 96
المؤسسات حسب المستوى التعليمي، 1994-2019

الشكل .81العدد التقديري للأطفال في سن المدرسة خارج المدرسة وتكوينهم، 2018 99

الشكل .82النتائج الرئيسية لرأس المال البشري: العراق ودول مختارة، 2020 101

الشكل .83تقييم القراءة للصف المبكر (EGRA) 102
النتائج: العراق ودول مختارة، 2012/14

الشكل .84الإنفاق الحكومي التقديري على التعليم في العراق (باستثناء إقليم كردستان العراق)، 2009-2019 105

الشكل .85التعليم كنسبة مئوية من إجمالي الحكومة 106
الإنفاق في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2019(أو أحدث ما هو متاح سنة)

من إجمالي موازنة الحكومة، 2015-2019

الشكل .91الانفاق الصحي مستوى التعليم والفقر 2014 حسب المحافظة 113

الشكل .92تكاليف وحدات التعليم ما قبل الجامعي و 116
الفقر متعدد الأبعاد حسب المحافظة

الشكل .93إنفاق الأسرة على التعليم حسب شريحة الاستهلاك والموقع، 2017 118

الشكل .94إنفاق الأسرة على التعليم حسب المحافظة، 2017 119

الشكل .95الإنفاق الحكومي حسب مستوى التعليم، 2015-2019 121

الشكل .96الإنفاق الحكومي لكل طالب حسب مستوى التعليم، 2018(أو آخر سنة متاحة) 121

الشكل .97الإنفاق الحكومي لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي وسنوات الدراسة المعدلة حسب التعلم 2020 ،(LAYS)(أو آخر سنة متاحة) 122

الشكل .98المشاركة في التعليم والإنفاق الحكومي لكل طالب حسب المحافظة، 2018 123

الشكل .99تنفيذ موازنة قطاع التعليم حسب الجهة ونوع الإنفاق، 2015-2019 130

الشكل 100المزايا: متوسط المعاش كنسبة مئوية 142
متوسط الأجر (مقارنات بين البلدان)

الشكل .101إنفاق المعاشات التقاعدية والتركيبة السكانية 143

الشكل .102نسبة الإعالة المتوقعة في العراق ومقارنة مختارة 144

الشكل .103إيرادات ونفقات المعاشات التقاعدية المقدرة بموجب السيناريو 1(قانون 9/2014) 145

الشكل .104إيرادات ونفقات المعاشات التقاعدية المقدرة بموجب السيناريو 2(القانون 9/2014 المعدل) 145

الشكل .105إيرادات ونفقات المعاشات التقاعدية المقدرة بموجب السيناريو 3(مسودة قانون 2017) 147

الشكل .106إيرادات ونفقات المعاشات التقاعدية المقدرة بموجب السيناريو 4(حزمة الإصلاح) 148

الشكل .107الرصيد الحالي المقدر تحت 148مختلفة
سيناريوهات

الشكل .108معدل المساهمة المقدر المطلوب لتحقيق التوازن 148

الشكل .109ديون التقاعد الضمنية المتوقعة 148

الشكل .110سن التقاعد القانوني في العراق وفي بلدان مختارة 150

الشكل .111معدلات الاستحقاق: المقارنات الدولية 154

Machine Translated by Google

اختصارات

دراسة معرفة القراءة والكتابة

برنامج PISAللطلاب الدوليين
تقدير

تعادل القوة الشرائية (تعادل القوة الشرائية) .

الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تنفيذ إصلاح نظام المعاشات التقاعدية بريستا
دعم المساعدة الفنية

خيارات إصلاح المعاشات التقاعدية PROST
مجموعة أدوات المحاكاة

PSSDالضمان الاجتماعي الخاص
قسم

صندوق إعادة إعمار المناطق REFAATO
المتضررة من العمليات الإرهابية

أهداف التنمية المستدامة SDG

مؤشرات تقديم الخدمة SDI

دعم SESDIللتعليم والمهارات
التنمية في العراق

التأمين الصحي الاجتماعي SHI

الشركات المملوكة للدولة المملوكة للدولة

صندوق معاشات التقاعد الحكومي SPF

نظام الضمان الاجتماعي SSS

خطوات منظمة الصحة العالمية نهج تدريجي ل
مراقبة

استطلاع SWIFTللرفاهية عبر التتبع الفوري والمتكرر

استطلاع SWIFTللرفاهية عبر التتبع الفوري والمتكرر

مرض السل

سيتم تحديده لاحقًا

معدل الخصوبة الإجمالي TFR

اتجاهات TIMSSعلى المستوى الدولي
دراسة الرياضيات والعلوم

التغطية الصحية الشاملة UHC

معهد اليونسكو للإحصاء UIS

البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى UMIC

UMICالدخل المتوسط الأعلى

الأمم المتحدة الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للأونكتاد
التجارة والتنمية

اليونسكو الأمم المتحدة للتربية،
المنظمة العلمية والثقافية

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
مفوض اللاجئين

اليونيسف الأمم المتحدة الدولية

صندوق طوارئ الأطفال

اليونيسف الأمم المتحدة الدولية

صندوق طوارئ الأطفال

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID
التنمية الدولية

الدولار الأمريكي دولار الولايات المتحدة

مبادرة التنمية العالمية البنك الدولي التنمية العالمية
المؤشرات

مؤشرات التنمية العالمية WDI

الرابطة الدولية IEAـ
تقييم التحصيل التعليمي

مؤسسة التمويل الدولية IFC

الإدارة المالية المتكاملة IFMS
نظام معلومات

معهد IHMEللقياسات الصحية و
تقييم

معهد IHMEللقياسات الصحية و
تقييم

اللوائح الصحية الدولية IHR

IHSESالعراق الأسرة الاجتماعية والاقتصادية
استطلاع

IHSESالعراق الأسرة الاجتماعية والاقتصادية
استطلاع

منظمة العمل الدولية منظمة العمل الدولية

صندوق النقد الدولي صندوق النقد الدولي

معدل وفيات الرضع IMR

دينار عراقي

داعش الدولة الإسلامية في العراق وسوريا

حكومة إقليم كردستان حكومة إقليم كردستان

إقليم كردستان العراق KRI

LAYSسنوات التعلم المعدلة
التعليم

MDCجمع البيانات المتنقلة

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

المسح العنقودي المتعدد المؤشرات .(MICS)

معدل وفيات الأمهات

وزارة التربية والتعليم

وزارة المالية وزارة المالية

وزارة الصحة و
بيئة

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

MOLSAوزارة العمل والشؤون الاجتماعية
أمور

وزارة التخطيط

NBPالمجلس الوطني للمعاشات التقاعدية

الأمراض غير المعدية

الحسابات الصحية الوطنية NHA

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

OOPالنفقات من الجيب

PASYGالدفع حسب الاستخدام

الإنفاق العام والمالية للإنفاق العام والمساءلة المالية
مسئولية

مراجعة النفقات العامة

تتبع الإنفاق العام PETS
استطلاع

الإدارة المالية العامة PFM

الإدارة المالية العامة PFM

مراكز الرعاية الصحية الأولية PHC

تقدم PIRLSفي القراءة الدولية

رعاية ما قبل الولادة ANC

BOOST BOOSTقاعدة بيانات الإنفاق الحكومي

معدل نمو سنوي مركب متوسط معدل النمو

CFAالتمويل الإلزامي
ترتيبات

العاملون الصحيون المجتمعيون في مجال الصحة المجتمعية

الجهاز المركزي لـ COSIT
الإحصاء وتكنولوجيا المعلومات

مرض فيروس كورونا كوفيد

مرض فيروس كورونا كوفيد-91 2019

مرض الجهاز التنفسي المزمن CRD

الجهاز المركزي للإحصاء CSO

منظمة المجتمع المدني CSO

مجلس الوزراء العام
سكرتارية

الفائدة المحددة بقاعدة البيانات

الفائدة المحددة بقاعدة البيانات

مساهمة العاصمة المحددة

مساهمة العاصمة المحددة

تحليل مغلف البيانات DEA

المعلومات الصحية لمنطقة DHIS
برمجة

تلف الحمض النووي وتقييم الحاجة

أضرار الحمض النووي وتقييم الاحتياجات

DPT3لقاح الخناق والسعال الديكي والكزاز

اللجنة الاقتصادية لأوروبا التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة

EGMAالرياضيات الصف المبكر
تقدير

تقييم القراءة للصف المبكر EGRA

نظام معلومات إدارة التعليم EMIS

عملية الطوارئ من أجل التنمية للبنك الدولي من أجل التنمية

FBSAالمجلس الاتحادي للتدقيق الأعلى

العبء العالمي للمرض GBD

مجلس التعاون الخليجي مجلس التعاون الخليجي

الناتج المحلي الإجمالي الناتج المحلي الإجمالي

الدخل القومي الإجمالي

حكومة العراق الحكومة العراقية

HAQالوصول إلى الرعاية الصحية ومؤشر الجودة

مؤشر رأس المال البشري HCI

مؤشر رأس المال البشري HCI

مشروع رأس المال البشري HCP

نظم المعلومات الصحية الخاصة به

فيروس نقص المناعة البشرية فيروس نقص المناعة البشرية

لجنة HQSSلانسيت عالية الجودة
النظم الصحية

الموارد البشرية الصحية للصحة

Machine Translated by Google

شكر وتقدير

كتب هذا التقرير فريق متعدد التخصصات بقيادة وائل منصور (خبير اقتصادي أول) وكامل براهام (قائد البرنامج)، تحت إشراف مديري الممارسات التاليين إريك لو بورني (الاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار) وريخا مينون (الصحة والتغذية) .)، وأندرياس بلوم (التعليم)، وأنوش بيزانيان (الحماية الاجتماعية والوظائف).

فريق المساهمين هم كما يلي:

الفصل الأول: أشواق مسيح (محلل بحث) ووائل منصور (خبير اقتصادي أول) وديفيد ستيفان (مستشار)

الفصل الثاني: دينيزان دوران (خبير اقتصادي في مجال الصحة)، وتوني جو ليبوس (مستشار) بمساهمات من جوزيف ميلوارد (مستشار)، وغوستافو نيكولا بايز سالامانكا (مستشار)؛

الفصل الثالث: إيجور خيفيتس (خبير اقتصادي أول) وإليزابيث سيدميك (محللة) بمساهمة ودعم من راجيف أغاروال
(مستشار)، نور عون (مستشار)، هديل الأشول (مستشار)، محمد عودة (خبير اقتصادي)، دينيجان دوران (الصحة)
خبيرة اقتصادية)، هناء آدم الغالي (مستشارة)، ميرفت حداد (مساعدة برامج)، ناتالي لاهير (خبير اقتصادي أول)،
طوني جو لبس (مستشار)، سلام المعروف (أخصائي قطاع عام)، أشواق مسيح (محلل أبحاث)، ماسيمو ماستروزي
(أخصائي أول الحوكمة)، جوزيف ميلوارد (مستشار)، وسيم المقدادي (مستشار)، كبيرة ناميت (مستشار)،
وجوستافو بابيز (مستشار)، ولوكيندرا فاديرا (خبير اقتصادي)، وريما سويد (مستشار)، ومائيو واي بوي (خبير اقتصادي أول)؛

الفصل الرابع: مونتسيرات بالاريس ميراليس (أخصائي أول في الحماية الاجتماعية)، وسارة حريز (أخصائية في الحماية الاجتماعية)، ومصطفى كاظم محمد (أخصائية في الحماية الاجتماعية)، وكوثر دارا (استشارية). وقد استفاد التقرير أيضًا من توجيهات أنوش بيزانيان (مدير الممارسات)، ورينيه ليون سولانو (قائد الممارسات)، ومدخلات لميا أيوب (مسؤول العمليات)، والدعم الفني والاتصال الحكومي من قبل وسيم فالح كاظم المقدادي (استشاري)، ودعم الاتصالات من راضية عاشوري (مدير الممارسة) ونبيل درويش (مسؤول الشؤون الخارجية).

تم تلقي تعليقات وملاحظات قيمة من المراجعين النظراء هبة الجزار (قائدة الممارسة)؛ فضيلة كيلو (قائدة البرنامج)؛ أوين سميث (خبير اقتصادي كبير)؛ وخايمي دي بينييس (خبير اقتصادي أول).

ويعرب الفريق أيضًا عن امتنانه للتوجيه والدعم من ساروج كومار جها (المدير القطري لبنك المشرق)، ونادر محمد (المساواة في العدالة)
المدير الإقليمي للنمو والتمويل والمؤسسات لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، كيكو ميوا (المدير الإقليمي للتنمية البشرية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)،
رمزي نيمان (رئيس مكتب العراق)، وكريستوس كوستوبولوس (خبير اقتصادي رئيسي في المشرق العربي)

ويعرب الفريق عن امتنانه للتعاون الوثيق والمثمر من جانب النظراء العراقيين أثناء إعداد هذا التقرير، ولا سيما التعليقات الفنية القيمة والبيانات والمدخلات التي قدمتها وزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة التخطيط ووزارة المالية.

تم تمويل هذه الدراسة بشكل مشترك من خلال مساهمات مالية سخية من صندوق الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار في العراق (I3RF)الذي تم إنشاؤه بالشراكة مع حكومة العراق وبدعم من المساعدات البريطانية المقدمة من حكومة المملكة المتحدة والوزارة الفيدرالية الألمانية للتعاون الاقتصادي و التنمية (BMZ)من خلال بنك التنمية الألماني، والحكومة الكندية من خلال الشؤون العالمية الكندية.

تم إنتاج التقرير (التصميم المرئي -سوار قريطم، والتحرير -هشام عوض) من قبل المجلس©.

هذا العمل هو نتاج موظفي البنك الدولي. إن النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذا العمل لا تعكس بالضرورة آراء البنك الدولي أو مجلس مديريه التنفيذيين أو الحكومة العراقية. يحتفظ الفريق بالمسؤولية الكاملة عن البيانات والتحليلات المقدمة في هذا التقرير.

Machine Translated by Google

ملخص تنفيذي

يواجه العراق أزمة رأس المال البشري.

ويواجه العراق في الوقت الحاضر أزمة رأس المال البشري، على الرغم من أنه كان من أوائل المستثمرين في مجال الصحة والتعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في السبعينيات والثمانينيات.

يظهر مؤشر رأس المال البشري التابع للبنك الدولي أن الطفل الذي يولد في العراق اليوم سيبلغ في المتوسط فقط 41%من إنتاجيتها المحتملة عندما تكبر، مقارنة بمتوسط 57%في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويقيس مؤشر رأس المال البشري مقدار رأس المال البشري الذي من المتوقع أن يحصل عليه الطفل المولود اليوم في سن 18عاما، وبالتالي ينقل إنتاجية الجيل القادم من القوى العاملة في أي بلد -وهو مساهم رئيسي في النمو الاقتصادي. يعد مؤشر رأس المال البشري في العراق من بين أدنى المعدلات في العالم، وهو أقل من أي بلد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، باستثناء اليمن. بالإضافة إلى ذلك، لا تزال هناك فوارق كبيرة في نتائج رأس المال البشري بين المناطق، وبين المناطق الحضرية والريفية، على حساب المحافظات الشمالية الأكثر تضررا من الصراعات. النساء والنازحون داخليًا والأسر ذات الدخل المنخفض جدًا

مزيد من الحرمان.

ويعكس مؤشر رأس المال البشري في العراق، كما يصوره المؤشر، المكاسب المتواضعة التي حققتها البلاد في النتائج الصحية، حتى مع ذلك وتتخلف أنواع رئيسية أخرى من النتائج. في حين انخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة في العراق على مدى العقدين الماضيين ، فإنه لا يزال أعلى بمرتين من متوسط معدل الوفيات في البلدان ذات الدخل المتوسط العلوي .(UMICs)
أعلى بكثير من نظيراتها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إن معدل التقزم بين الأطفال في العراق أعلى بكثير منه في بلدان أخرى في المنطقة ذات مستويات دخل منخفضة مماثلة. في عام ،2018كان متوسط العمر المتوقع عند الولادة قد بدأ للتو في العودة إلى 70عامًا، وهو ما كان متوقعًا في عام .2000وقد استفاد العراقيون بشكل غير متكافئ من هذه المكاسب المتواضعة.
يُظهر أن معدلات وفيات الأطفال حديثي الولادة والرضع والأطفال دون سن الخامسة قد تحسنت بمعدل أكبر مقارنة بأولئك الذين هم في سن الخامسة المناطق الحضرية، وفي الشرائح الخمسية الأعلى ثراءً. واستمر الصراع في المحافظات الشمالية من البلاد وقد أدى ذلك إلى تفاقم النزوح وتدفق اللاجئين، وأثر سلباً على متوسط العمر المتوقع لكلا البالغين والأطفال، وهو ما يختلف بين المحافظات، مع فارق سبع سنوات بين المحافظة الأفضل حالاً (كركوك) والأسوأ حالا (السليمانية ودهوك). على الرغم من عدم إدراجه في مؤشر رأس المال البشري، إلا أن العراق يعاني من حالة صحية سيئة النتائج الناجمة عن ضعف السيطرة على الأمراض غير المعدية: على سبيل المثال، 8في المائة فقط من تمكن مرضى ارتفاع ضغط الدم من السيطرة على ارتفاع ضغط الدم، ولا يتلقى العلاج سوى 15بالمائة من مرضى السكري.

ومع ذلك، فإن انخفاض مؤشر رأس المال البشري يعزى إلى حد كبير إلى ضعف نتائج التعليم. واستناداً إلى معدلات الالتحاق الحالية، يمكن للطفل العراقي أن يتوقع إكمال 6.9سنوات فقط من الدراسة -مقارنة بـ 11.3في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ككل.
علاوة على ذلك، عند الأخذ في الاعتبار مقدار التعلم الذي يحدث بالفعل، مقاسًا بالاختبارات الموحدة، فإن هذا الطفل سوف يحقق ما يعادل 4سنوات دراسية فقط بحلول سن 18 عامًا -مقابل متوسط 7.6سنوات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
ونتيجة لذلك، فإن 2.9من أصل 6.9سنة يقضيها الطفل العراقي العادي في المدرسة 40 –بالمئة –تكون "مهدرة" وتفشل في تحقيق أهدافها.
تترجم إلى مهارات إنتاجية عندما يدخل هذا الطفل إلى سوق العمل. وتغطي هذه المتوسطات أوجه عدم مساواة كبيرة كما هو مبين في نسب الحضور المبلغ عنها في المسوحات الأسرية، مع وجود فوارق كبيرة مدفوعة بالموقع والوضع الاجتماعي والاقتصادي لمعظم مستويات التعليم. ويلتحق 0.3في المائة فقط من أطفال الريف بمرحلة ما قبل المدرسة، أي ما يعادل عُشر نسبة أقرانهم في المناطق الحضرية. في التعليم الإعدادي، لا يذهب إلى المدرسة سوى 35في المائة من أطفال الأسر الفقيرة (مقارنة بـ 77في المائة من أطفال الأسر الأكثر ثراء) و44 في المائة فقط من الأطفال من الأسر الأكثر ثراءً.

ويفعل أطفال الريف الشيء نفسه (مقارنة بـ 64%من أطفال الحضر).

يفتقر العراق إلى نظام حماية اجتماعية شامل وعادل ومتساوي وشامل لمعالجة الصدمات، ولحماية الأشخاص في سن الشيخوخة والإعاقة والناجين (الأرامل والأيتام وغيرهم).1 على الرغم من تكلفته العالية وتكاليفه المالية
ونظراً لعدم الاستدامة، يعاني النظام الحالي من تغطية منخفضة، ويفضل في الغالب موظفي القطاع العام (حوالي 3ملايين شخص) مقارنة بموظفي القطاع الخاص (يستفيد حوالي 200ألف شخص فقط، بينما يستفيد حوالي 5ملايين شخص) الناس لا يغطون). ويواجه النظام أيضًا تحديات اقتصادية واجتماعية أخرى، مما ينتج عنه قدر كبير من الإنتاج
عدم المساواة ليس فقط بين موظفي القطاعين العام والخاص، ولكن أيضًا بين مختلف الأعضاء المشمولين.

.1يتكون نظام الحماية الاجتماعية من خطط قائمة على الاشتراكات وغير قائمة على الاشتراكات (معظمها مساعدة اجتماعية). الفصل لكل
يغطي بشكل أساسي نظام المعاشات التقاعدية الكبير الحالي المتعلق بالدخل (يغطي فقط موظفي القطاع العام والذي كان، من الناحية النظرية،
صُممت لتكون مستدامة ذاتيًا من الناحية المالية، لكنها فشلت في تحقيق ذلك في الممارسة العملية). ويقدم الفصل أيضًا إشارات بسيطة إلى المساهمين الصغار
المخططات المرتبطة بالدخل والتي تغطي موظفي القطاع الخاص، بالإضافة إلى جميع المخططات المرتبطة بالدخل في فترة ما قبل الحرب وغيرها من مزايا التقاعد (مزايا ضحايا الحرب، وما إلى ذلك) التي يتم دفعها حاليًا من الميزانية العامة.

Machine Translated by Google

كما أن التصميم الحالي لنظام التقاعد ينتج عنه حوافز ضارة (على سبيل المثال، التقاعد المبكر)
وكذلك معوقات تنمية القطاع الخاص (تفضيل عمل القطاع العام). النظام الحالي لا
توفير معاشات تقاعدية كافية ويمكن التنبؤ بها. وتشكل كل هذه القضايا تحديات مهمة أمام التكوين السليم لرأس المال البشري في العراق.

ومن المتوقع أن يكون لجائحة كوفيد-91 تأثير سلبي أكبر على وضع رأس المال البشري في البلاد.
وحتى منتصف مايو/أيار ،2021سجل العراق نحو 1.2مليون حالة إصابة و61 ألف حالة وفاة. ولا يزال العراق عرضة لـ
ارتفاع مخاطر الإصابة بالأمراض والوفيات بسبب كوفيد-91، ليس فقط نتيجة لآثاره المباشرة ولكن أيضًا من خلال
الآثار غير المباشرة الناجمة عن عبء الفيروس المفروض على نظام البلاد. ويعزى هذا الخطر
إلى العبء المرتفع والمتزايد للأمراض غير المعدية، ومجموعة متنوعة من الفئات الضعيفة والمعرضة للخطر
السكان بسبب الفقر وعدم المساواة والنزوح، والنظام الصحي الضعيف وغير العادل. بالإضافة إلى،
ومن المتوقع أن يؤدي الوباء إلى خسائر إضافية في التعلم بين الأطفال والشباب العراقيين، حيث قد يترك بعضهم المدرسة ولا يعودون إليها أبدًا. تشير عمليات المحاكاة التي أجراها
البنك الدولي إلى أن ما يصل إلى 0.9سنة دراسية معدلة حسب التعلم (LAYS)قد يتم فقدانها، في المتوسط، نتيجة لإغلاق المدارس، مع

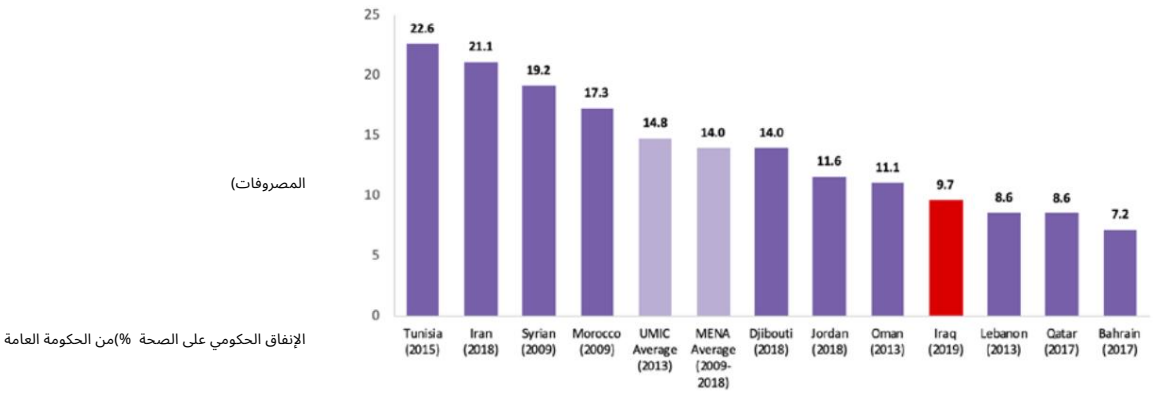
وسيكون التأثير الأكبر محسوسًا في المناطق الريفية وعلى الأسر الأكثر فقرًا.

وعلى الرغم من أن الأزمة اندلعت بسبب صراعات متتالية، إلا أنها تدوم بسبب الإنفاق غير الكافي وغير الفعال وغير المتكافئ على القطاعات الاجتماعية.

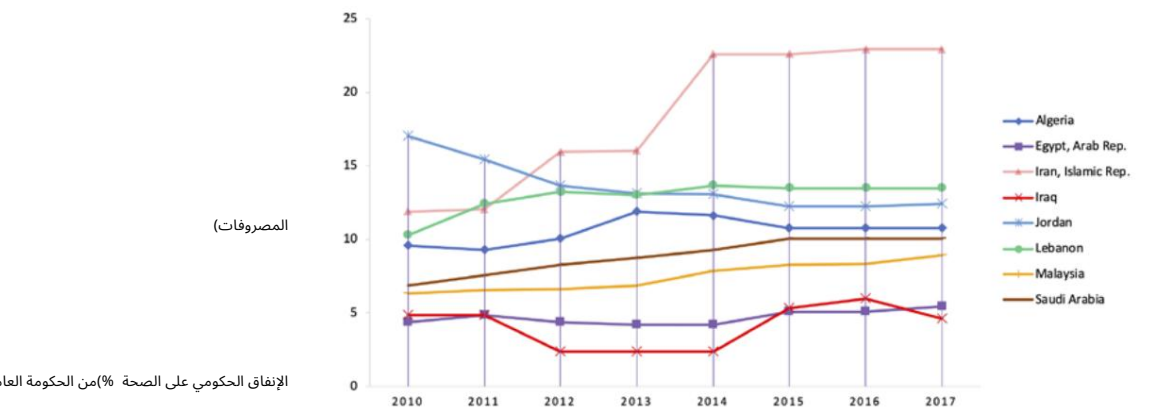
ويرجع الأداء المنخفض للعراق، جزئياً، إلى الصراعات المتعاقبة والعنيفة، إلى الوضع الذي تعيشه البلاد
-قلة الاستثمار في الصحة والتعليم. وأدت الصراعات المتكررة إلى أزمة إنسانية
النزوح الداخلي لـ 3.2مليون عراقي وتدمير البنية التحتية الصحية والتعليمية. والإنفاق على الصحة والتعليم منخفض ويتراجع. وينفق العراق أقل حصة من الميزانية العامة على هذين
القطاعين، مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والبلدان ذات الدخل المتوسط من الدخل المرتفع (الشكل 1والشكل .(2في عام ،2019فقط حوالي 10بالمائة و4 بالمائة من

وخصصت ميزانية الحكومة للتعليم والصحة على التوالي. ظل الإنفاق العام على الصحة راكداً، حيث بلغ متوسطه 1.6%من الناتج المحلي الإجمالي منذ عام ،2017وهو متخلف عن ذلك
بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والبلدان ذات الدخل المتوسط، حيث يبلغ .3.3%
من الناتج المحلي الإجمالي لكل منهما .(2017)

الشكل .1نفقات التعليم مقارنة بالأقران



الشكل .2النفقات الصحية مقارنة بالأقران



المصدر/ مؤشرات التنمية العالمية؛ وحسابات موظفي البنك الدولي.

Machine Translated by Google

وبالإضافة إلى ذلك، يتسم الإنفاق على الصحة والتعليم بعدم الكفاءة التخصيصية والفنية. مقارنة النتائج الصحية الرئيسية مثل متوسط العمر المتوقع، ووفيات الرضع، ومرض السكري

ويشير الانتشار إلى أنه عند حساب نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي ومستويات الإنفاق على الصحة، فإن أداء العراق غالباً ما يكون أقل من المتوسط الدولي. وتشير هذه النتائج إلى أن الإنفاق العام للدولة على الصحة قد يكون أقل فعالية و/أو غير فعال مقارنة بالدول الأخرى. أحد المخاوف الشاملة هو عدم كفاءة التخصيص:

تسلط بيانات الحسابات الصحية الوطنية الأخيرة لعام 2018الضوء على أن 37%من إجمالي الإنفاق الصحي يتم في المستشفيات، مقابل 16%للرعاية الوقائية و31% للرعاية الأولية في مرافق العيادات الخارجية.

تسليط الضوء على عدم كفاءة التخصيص الرئيسية عبر مستويات الرعاية. وبالمثل، في التعليم، مستوى الإنفاق لكل طالب

أعلى بكثير في القطاع الجامعي منه في التعليم قبل الجامعي. لعام 2017، إنفاق العراق لكل

كان عدد الطلاب في التعليم العالي أعلى بحوالي 3.5مرة من التعليم ما قبل الجامعي مقارنة بمعدل يتراوح بين حوالي 1.3(عمان) إلى 3.0(لبنان) في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

بالإضافة إلى ذلك، يظهر العراق مستوى تقني منخفض نسبياً

الكفاءة في ترجمة هذا الإنفاق إلى مخرجات قطاع التعليم. بالمقارنة مع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى

وفي بلدان أخرى، فإن الإنفاق على كل طالب في العراق، إلى جانب نتائجه المنخفضة في مؤشرات التعلم، يضع البلاد بشكل كبير تحت منحنى الأداء "المتوقع" لقطاع التعليم.

ويرجع عدم الكفاءة في الإنفاق جزئيا إلى فاتورة الأجور الضخمة التي تعمل على مزاحمة الاستثمار وغيره

المدخلات الحاسمة لجودة تقديم الخدمات. يهيمن الإنفاق العام على الصحة والتعليم بشكل كبير على نفقات فاتورة الأجور التي مثلت، في عام 2019، 76 في المائة من إجمالي ميزانية الحكومة في مجال الصحة و39 في المائة.

في التعليم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن زيادة هذه الحصة في قطاع الصحة يدل على الزيادة الكبيرة

في تعيين الموظفين الإداريين وغير الطبيين، فضلاً عن انخفاض الأدوية والمعدات

الميزانيات. ظلت ميزانية الاستثمار في التعليم تعاني من نقص الموارد لفترة طويلة. وفي ضوء الدمار والتدهور الذي أصاب البنية التحتية للتعليم نتيجة سنوات من الصراع والعنف، فإن الحاجة إلى زيادة الاستثمار العام في التعليم أمر بالغ الأهمية لتقديم الخدمات بشكل فعال.

كما أن تحديات الحوكمة وإدارة المالية العامة تعيق الفعالية والكفاءة

من الإنفاق الاجتماعي. تتعرض عملية الموافقة على الميزانية للعراقيل بسبب الطبيعة الهشة للسياسة الوطنية في العراق، حيث لم تتم الموافقة على الميزانية لمدة عامين ماليين في العقد الماضي 2014)و0202) وتنفيذ الميزانية المنخفضة

معدل. تعاني الميزانية الاستثمارية في قطاع التعليم من نقص كبير في التنفيذ، ولم تصل بعد إلى 40%منذ عام 2015. تشمل الأسباب الكامنة وراء انخفاض معدلات تنفيذ الموازنة الاستثمارية، والتي لا تقتصر على قطاع التعليم، ما يلي: الاختناقات في المشتريات العامة، والمسؤوليات المجزأة والمتغيرة بين كيانات القطاع العام ومستويات الحكومة، والافتقار إلى القدرة الكافية على تنفيذ مشاريع استثمار رأس المال ، وقضايا الفساد الموثقة جيدًا. علاوة على ذلك، فإن عملية اللامركزية المتسرعة وضعت عبئا أكبر لتمويل القطاع وضمان تقديم الخدمات على عاتق سلطات المحافظات

كانت مجهزة لاستقبال.

وبالإضافة إلى الفجوات في الفعالية والكفاءة، يميل الإنفاق العام إلى إدامة عدم المساواة

الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية. يوضح التباين في ميزانية الصحة للفرد بين المحافظات، مقارنة بالرقم الإجمالي الوطني، أن نينوى والبصرة وبغداد لديها أدنى ميزانيات الصحة للفرد، في حين أن النجف وكربلاء والقادسية لديها أعلى المعدلات. ويلاحظ اتجاه مماثل في التعليم: تختلف تكاليف الوحدة بشكل كبير داخل العراق -من 622ألف دينار عراقي لكل طالب في نينوى

إلى 1,036ألف دينار عراقي في ديالى لعام 2018. لا ترتبط مستويات الإنفاق لكل طالب بشكل وثيق مع المستوى

من الفقر متعدد الأبعاد الملحوظ في المحافظات. ولوحظ ارتفاع مستويات الإنفاق في كل من المحافظات الغنية والفقيرة، وكذلك مستويات الإنفاق المنخفضة. جنبا إلى جنب مع تحليل حدوث فائدة الالتحاق

ومن خلال هذا التقرير، يمكن للمرء أن يستنتج أن الإنفاق على التعليم العام في العراق هو تقدمي لا في ضمان الوصول إلى التعليم للأسر الأكثر فقرا ولا في توجيه الموارد العامة الشحيحة نحو المحافظات الأكثر احتياجا.

وينعكس البعد الاخر لعدم المساواة في المستوى المرتفع للرعاية الصحية للأسر المعيشية من جيوبها الخاصة

النفقات. ونظرًا لعدم وجود تأمين صحي أو غيره من خطط الدفع المسبق، فضلاً عن انخفاض حصة الإنفاق الصحي في العراق الذي يتم تمويله من خلال الحكومة، فإن الإنفاق من الجيب لا يزال مرتفعاً. فقط

يتم تمويل 42%من إجمالي الإنفاق على الصحة في العراق من خلال الإنفاق الحكومي، وهو الأدنى بين البلدان

البلدان المقارنة باستثناء مصر -مما يؤدي إلى ضعف التغطية المالية. وعلى هذا النحو، يتكبد المرضى تكاليف كبيرة

حجم الإنفاق الخارجي، وخاصة في القطاع الخاص. لقد تضاعف الإنفاق من الجيب بين عامي 2012و7102، حيث ارتفع من 89,500دينار عراقي إلى 194,233دينار عراقي للفرد سنويًا.

وكان أكبر محرك للإنفاق خارج القطاع المباشر هو الأدوية، بنسبة 36%في عام 2017، في حين جاءت الزيادة الرئيسية من تكلفة المستشفيات الخاصة. في عام 2017، تكبد حوالي ثلث السكان نفقات صحية كارثية (أكثر من 10

Machine Translated by Google

في المائة من الإنفاق غير الغذائي) و43 في المائة من الأسر الأشد فقراً تعاني من تدهور صحتها
الإنفاق، مما يثير مخاوف كبيرة بشأن حقوق الملكية.

ويحتاج العراق إلى خلق حيز مالي ليتمكن من الاستثمار بشكل أكبر في الصحة والتعليم.

وتأتي نتائج رأس المال البشري المثيرة للقلق في العراق بعد عقود من عدم الاستقرار السياسي وتقلب أسعار النفط التي أثرت سلبا على الاقتصاد العراقي. خلال العقود الأربعة الماضية المضطربة، ساعدت ثروة العراق النفطية في الحفاظ على اقتصاد سياسي هش. بعد فترة نظام صدام حسين، شمل العقد الاجتماعي العراقي شبكة رعاية معقدة يتم من خلالها توزيع عائدات النفط بين مجموعات مختارة. فبدلاً من استخدامها لبناء البنية التحتية أو تحسين جودة خدمات رأس المال البشري، تم استخدام عائدات النفط لتوسيع التوظيف والتحويلات في القطاع العام. ويؤدي استخدام دخل النفط للحفاظ على شبكات السلطة إلى إضعاف الدافع لمواصلة الإصلاحات المعززة للنمو في البلاد. قطاعات مثل الصحة والتعليم.

وكان السبب الرئيسي وراء الارتفاع في مستوى المعيشة في العراق هو استنفاد احتياطياته النفطية، في حين لم يتم استثمار سوى القليل في تكوين رأس المال البشري.
ونمت ثروة العراق بنسبة 133بالمئة في الفترة 2005-2014
3ن أعلى المعدلات بين الدول الغنية بالموارد وكان مدفوعا بشكل رئيسي باستنزاف احتياطياتها النفطية.
ولكن حتى مع هذه المساهمة المهمة للموارد النفطية، فإن دخل الفرد في العراق لم يواكب الدول الأخرى ذات الدخل المتوسط الأعلى. وخلال الفترة ،2005-2019نما نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 1.7نقطة مئوية.
أبطأ من غيرها من البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى. وهذا هو الحال لأن العراق لم يستخدم نفطه الكبير
احتياطيات تنمية رأس المال البشري، وهو أمر ضروري لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام. لعقود،
استثمرت البلدان في جميع أنحاء العالم في رأس المال البشري كمحرك للنمو الاقتصادي. واليوم، يشكل رأس المال البشري الحصة الأكبر من إجمالي الثروة في جميع أنحاء العالم .(64%)وبالمقارنة بحصة العراق من رأس المال البشري
كنسبة من إجمالي الثروة لا تتجاوز ،15%وهي الأدنى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

لكن في المستقبل، لن يتمكن العراق من الاعتماد على النفط للحفاظ على مستوى معيشته. على الرغم من امتلاكها خامس أكبر احتياطي نفطي مؤكد، تشير التقديرات إلى أن احتياطيات النفط ستستمر لمدة 85-80سنة أخرى. في حالة العالمية
ومع تباطؤ الطلب على النفط بسبب التحسينات التكنولوجية و/أو اعتبارات تغير المناخ، فإن التحول إلى اقتصاد لا يعتمد على النفط قد يحدث بشكل أسرع بكثير.

ومن دون النفط، فإن العراق يشبه في كثير من النواحي دولة هشة ذات دخل منخفض. وتعاني البلاد من انخفاض مستويات رأس المال البشري والمادي وتدهور ظروف العمل. ولم يمثل الاستثمار في عام 2018سوى 5.2%من إجمالي الناتج المحلي مقارنة بـ 21.5%في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا و8.92% في بلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط.

والأمر الأكثر إثارة للقلق هو أن الاستثمار غير النفطي لم يمثل سوى 2%من الناتج المحلي الإجمالي في عام .2019وبالمثل، فإن نتائج رأس المال البشري في العراق ، **مثل سنوات الدراسة المعدلة حسب الجودة، أقل بكثير من** البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط الأعلى .

وللحفاظ على وضعه ضمن الشريحة العليا من الدخل المتوسط، يحتاج العراق إلى تنويع اقتصاده بعيداً عن النفط وتحسين نوعية رأسماله المادي والبشري. ومع ذلك، في البيئة العالمية الحالية، سيكون الأمر صعبا
وعلى العراق تعبئة الموارد اللازمة لتحقيق ذلك. **سيؤدي** ظهور جائحة كوفيد-91 وانخفاض أسعار السلع الأساسية العالمية إلى دفع الموازنة إلى عجز يصل إلى ما يقرب من 17في المئة4 من الناتج المحلي الإجمالي في عام .2020وحتى لو تعافت أسعار النفط ، سيظل العراق بحاجة إلى مزيد من الإصلاحات المالية لإغلاق التوازن المالي (الشكل .(3هذه الإصلاحات سوف يكون لها
لمعالجة بنود مثل الأجور والرواتب العامة، ومعاشات التقاعد، والتحويلات الأخرى ذات الصلة. وسيتعين على الإصلاحات أيضا أن تعيد النظر في فعالية الإنفاق الحالي على رأس المال البشري وأن تقدم سبلا لإعادة تخصيص الموارد الحالية.
المظاريف على الأقل في المدى القصير إلى المتوسط.

ولإيجاد حيز مالي، يتعين على الحكومة العراقية تنويع مصادر إيراداتها بعيداً عن النفط إلى الدخل المحلي
مصادرها وتحسين كفاءة وتحديد أولويات إنفاقها. يمكن أن تكون الإيرادات غير النفطية كبيرة
الناتجة عن تحسين الامتثال ومراقبة الضرائب الحالية، وعن طريق تطبيق ضرائب غير نفطية أخرى، مثل ضريبة القيمة المضافة. وينبغي استكمال هذه التدابير بتدابير أخرى لزيادة كفاءة الإنفاق، وتحسين
نظام التقاعد، وزيادات معتدلة في الإنفاق المتكرر.

ولابد أن يتناول الإصلاح الرئيسي نظام معاشات التقاعد، الذي يظل مكلفا، وغير عادل، وغير مستدام ماليا. ارتفع إجمالي الإنفاق على التقاعد من 9.3تريليون دينار عراقي في عام 2017إلى 10.2تريليون دينار عراقي في عام .2017

.2مجموعة البنك الدولي، الخروج من الهشاشة: مذكرة اقتصادية قطرية للتنويع والنمو في العراق (واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي، .(2020

.3المرجع نفسه.

.4السيناريوهات المالية مبنية على البيانات التي تم الحصول عليها لشهر كانون الأول 2020ولا تأخذ في الاعتبار القرار الأخير بشأن الدينار العراقي تخفيض قيمة العملة. وفقًا لمنشور البنك الدولي الأحدث، المرصد الاقتصادي للعراق ربيع ،2021بلغ العجز المالي لعام 6.5 2020 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على أساس نقدي. وإذا أضيفت الأجور والمتأخرات/الالتزامات الأخرى، فإن هذا العجز سيرتفع إلى 13.9في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. 17 النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي المسجلة في هذا التقرير لا تأخذ في الاعتبار تأثير تخفيض قيمة العملة على إيرادات الموازنة.

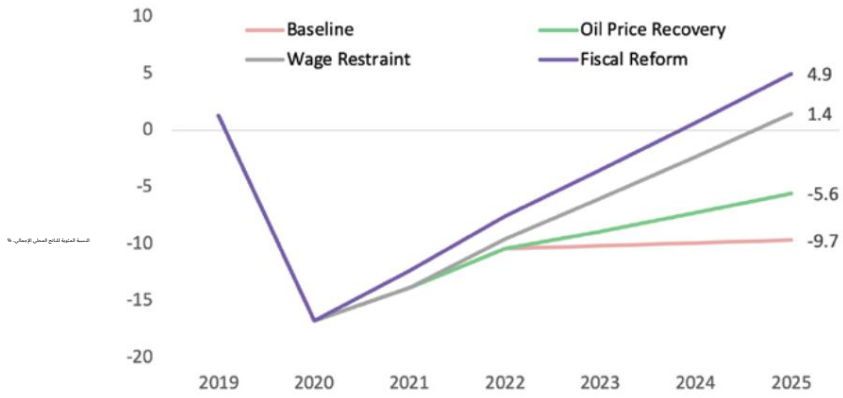
Machine Translated by Google

.2020بلغت نسبة الإنفاق التقاعدي المدفوع من الموازنة العامة 78% من الإجمالي عام ،2017وتقدر اليوم بنحو 62% (يدفع الفرق من صندوق التقاعد).
مَعاش

ومن المفترض نظرياً أن يتم الإلغاء التدريجي للفوائد التي تدفعها الموازنة العامة، حيث أن هذه المزايا في الغالب
تدفع لأولئك الذين تقاعدوا قبل عام 2006(أو لمن يعولهم). ومن الناحية العملية، هناك فوائد إضافية (للحرب
الضحايا وغيرهم) والتي تمولها أيضاً الموازنة العامة. عند النظر فقط إلى نظام المساهمة،
وإذا لم يتم إصلاحه قريبًا، فمن الممكن أن يحدث العجز في وقت مبكر من عام ،2022ومثل هذا المخطط للمساهمات أبعد ما يكون عن كونه مناسبًا.
كما أن التمويل الذاتي سيحتاج أيضًا إلى الاعتماد إلى حد كبير على الميزانية العامة، مما يؤدي إلى مزاحمة المزيد من الموارد
إلى برامج أخرى تستحق ذلك.

ومعاً، يمكن لتدابير الإصلاح المقترحة أن تولد مدخرات كافية لخلق حيز مالي في العراق.
وتكشف عمليات المحاكاة التي أجراها هذا التقرير (الشكل 3)أنه، على افتراض حدوث انتعاش تدريجي في أسعار النفط، فإن العجز سيكون
لا يزال حوالي 5.6%من الناتج المحلي الإجمالي في عام .2025القيود المفروضة على حصة الأجور العامة في الاقتصاد تعود إلى مستوياتها
ومن شأن نسبة 2019أن تولد وفورات كافية لتحقيق التوازن في الميزانية بحلول عام .2025المزيد من الإصلاحات لخفض النفقات
على المعاشات التقاعدية وتوليد المزيد من الإيرادات من المصادر غير النفطية سيؤدي إلى فائض مالي قدره 4.9في المائة
الناتج المحلي الإجمالي في عام .2025هذه كلها تدابير يجب اتخاذها على المدى القصير إلى المتوسط من أجل توفير الحيز المالي اللازم للاستثمار في تكوين رأس المال البشري وجني
عوائد النمو والرفاهية.

الشكل .3السيناريوهات المالية



المصادر / البنك الدولي وحسابات المؤلف

وفي الوقت نفسه، يمكن للعراق أن يتخذ إجراءات فورية لتحقيق نتائج أفضل لرأس المال البشري.

لن يكون للموارد المالية الإضافية تأثير على تكوين رأس المال البشري إذا لم تكن مصحوبة
أو مسبوقة بإصلاحات سياسية رئيسية. وقد تم تحديد التحليل الذي تم إجراؤه بموجب مراجعة الإنفاق العام .(PER)

الفجوات في فعالية وعدالة وكفاءة الإنفاق الاجتماعي. زيادة الموارد العامة المخصصة لها

إن الصحة والتعليم، بدون معالجة هذه الفجوات، سوف يفشلان في تحسين فرص الحصول على الخدمات الجيدة لجميع العراقيين وفي نهاية المطاف تحسين نتائج رأس المال البشري
في البلاد. يقترح تقرير الإنفاق العام إصلاحات سياسية رئيسية، تتمحور حول ثلاث ركائز رئيسية، من شأنها أن تساعد العراق على الاستثمار بشكل أكبر وأفضل في رأسماله البشري.

وتهدف الركيزة الأولى إلى تحسين كفاية الإنفاق العام والحصول على خدمات جيدة. بينما

يدعو هذا التقرير إلى خلق حيز مالي لموارد إضافية للصحة والتعليم، إذا كانت هذه الموارد

المتاحة، ينبغي تخصيصها للمجالات ذات الأولوية الحاسمة. وفي مجال الصحة، تتمثل الأولوية الرئيسية في إعادة تنظيم عملية تقديم الخدمات بهدف تعزيز خدمات الرعاية على المستوى
المجتمعي وعلى المستوى الأولي، وتعزيز وتنظيم القطاع الخاص، وتحسين نوعية القوى العاملة في مجال الصحة. وفي مجال التعليم، يجب أن تذهب الموارد الإضافية في المقام الأول
إلى النفقات الاستثمارية وغير المتعلقة بالرواتب بهدف تحسين جودة الخدمات التعليمية، واستهداف المناطق والمجموعات الأكثر احتياجًا.

وتتمثل إحدى الأولويات الرئيسية في معالجة جائحة كوفيد-91 وتعزيز استعداد البلاد لمواجهة الأوبئة المستقبلية. يعد العراق أحد البلدان الأكثر تأثراً بجائحة كوفيد-91 في
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
منطقة. وعلى المدى القصير، يجب أن يكون التركيز على بناء القدرات لتعزيز الرعاية السريرية، ومنع انتقال العدوى، وتحسين التواصل، وتسريع اكتشاف الحالات، وضمان سلامة القوى
العاملة الصحية. ومع ذلك، فإن الأولويات طويلة المدى، مثل تطوير استراتيجية مراقبة فعالة و

يجب تصميم وتنفيذ إعادة تصميم تقديم الخدمة لضمان استمرارية الخدمة أثناء فيروس كورونا .(COVID-19)

Machine Translated by Google

في أسرع وقت ممكن. وفي التعليم ينبغي اعتماد برنامج محدد لمعالجة خسائر التعلم الناجمة عن ذلك
إغلاق المدارس والتحضير لعودة آمنة إلى المدرسة.

والهدف من الركيزة الثانية هو تعزيز العدالة في الإنفاق العام. وسيكون الإصلاح الرئيسي هو توسيع نطاق خطط الحماية المالية الموجهة بشكل جيد من أجل ضمان القدرة على تحمل تكاليف الرعاية الصحية لجميع العراقيين. بينما أ
تجري مناقشة نظام جديد للتأمين الصحي الاجتماعي، وهناك أسئلة مهمة تتعلق بجدواه
وطرق التنفيذ، فضلا عن جدوى تحصيل الإيرادات على وجه التحديد من خلال هذا القانون. هذا
يوصي التقرير بإجراء عمل إضافي يركز على النطاق والاستهداف والاستدامة للخدمات المالية
خطط الحماية، بالإضافة إلى تحديد الحد الأدنى من حزمة المزايا، وضمان تسليمها بشكل فعال، وتقييمها
استدامتها المالية. ويوصى أيضًا بالاستفادة من الشراكات المستدامة بين القطاعين العام والخاص لإعادة البناء
قدرة النظام الصحي في المناطق المتضررة من النزاع.

وفي مجال التعليم، ينبغي تعزيز المساواة من خلال تقديم دعم إضافي للفئات والمناطق المحرومة، وخاصة في التعليم ما قبل الابتدائي والثانوي. ولا يزال نقص البنية التحتية يلعب دورا هاما في منع جميع الأطفال من الالتحاق بالمدارس، وخاصة في المناطق الريفية والمحافظات المتضررة من النزاع. التأكد من أن إصلاحات اللامركزية الأخيرة لا تترك الأطفال في حالة فقر مدقع

وينبغي أن تكون المحافظات التي تعاني من وضع مالي غير مؤات بسبب انخفاض مستويات الإنفاق موضوعا رئيسيا للمناقشة
بين السلطات في بغداد والسلطات في المحافظات المعنية.

وثمة إجراء آخر للمساواة يتمثل في تجديد (ومراجعة) مشروع قانون التقاعد في العراق، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى ذلك
ويستلزم الآن عكس بعض التعديلات التي تم إدخالها في عام .2019وسيؤدي غياب الإصلاحات إلى عبء مالي كبير للغاية أو تخفيض حاد في الفوائد في غضون سنوات قليلة. بالإضافة إلى التحديات القائمة للمعاش
ومن المرجح أن يؤدي الانكماش الاقتصادي الحالي الناجم عن جائحة كوفيد-91 وتأثيره الضار المتوقع على نتائج سوق العمل إلى مزيد من التدهور في نظام التقاعد. لذلك،

وسيكون إدخال تدابير طارئة قصيرة الأجل لمعالجة أزمة كوفيد-91، إلى جانب اعتماد تدابير مناسبة طويلة الأجل، حاسما في جعل نظام التقاعد مستداما وأكثر إنصافا.

وتهدف الركيزة الثالثة إلى تحسين كفاءة الإنفاق العام من خلال تحسين تخصيص الموارد المتاحة
الموارد داخل القطاعات وفي القطاع الصحي، ينبغي إعطاء الأولوية للرعاية الأولية الفعالة على المستوى الدولي
وتظهر الأدلة دورها الحاسم في تحسين فعالية وكفاءة الإنفاق على الصحة العامة. بل هو أيضا
من الضروري تنفيذ نظام إحالة بحيث يضطر أولئك الذين يبحثون عن الرعاية في المستشفيات للحصول على خدمات الرعاية الأولية في حزمة الرعاية الصحية الأولية إلى دفع رسوم تجاوز، وذلك لضمان تخفيف ازدحام المستشفيات وتمكنهم من التركيز على الرعاية الثانوية أو الثالثية. وفي مجال التعليم، يوصى بتعديل الإنفاق العام عبر مستويات التعليم لصالح التعليم قبل الجامعي مقارنة بالتعليم الجامعي، وذلك للانتقال من المستوى الحالي 3.6

نسبة إلى 2.5لتتماشى مع المعايير الدولية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تنويع مصادر التمويل للجامعات لجعلها أقل اعتماداً على الميزانية الحكومية.

وتهدف الركيزة الثالثة أيضًا إلى تحقيق نتائج أفضل باستخدام الموارد المتاحة. تحسين الكفاءة
يعد شراء الأدوية والمستلزمات الطبية بالإضافة إلى المدخلات الرئيسية الأخرى أمرًا ضروريًا. تحقيق وفورات كبيرة في التكاليف
ويمكن تحقيق نتائج محسنة من خلال وضع قائمة للأدوية الأساسية فعالة من حيث التكلفة، مع تحديد الأولويات
الأدوية الجنيسة، ومركزية المشتريات من خلال تعزيز قدرات شركة كيماديا، وتعزيز إنتاج الأدوية المحلية.
يعد تحسين كفاءة الموارد البشرية في القطاع الصحي أيضًا شرطًا أساسيًا للخدمة الفعالة
توصيل. وبالنظر إلى التعيينات الأخيرة التي شملت في الغالب العاملين غير الصحيين، يوصى أيضًا بإجراء مراجعة وظيفية لفاتورة الأجور والموارد البشرية للقدرات الصحية، بهدف ترشيد توزيع القوى العاملة الصحية. وفي مجال التعليم، يوصى باعتماد بنية تحتية جديدة للمدارس وسياسات تخصيص المعلمين لتحقيق قدر أكبر من الشفافية والإنصاف والكفاءة في تخصيص الموارد.

إن التقدم في أجندة إصلاح الإدارة المالية العامة بشكل عام سيفيد القطاعات الاجتماعية أيضًا. العديدة التي تدوم طويلاً
لا تزال التحديات والبدايات الخاطئة لإصلاح الإدارة المالية العامة في العراق تعيق تقديم الخدمات الفعالة في مجالي الصحة والرعاية الاجتماعية
تعليم. تتطلب أجندة الإصلاح التي تغطي القطاع العام العراقي بأكمله معالجة التحديات المستمرة في المشتريات العامة، ومصداقية الميزانية وموثوقيتها، والتدقيق الخارجي، والشفافية، ومراقبة الميزانية وإعداد التقارير، من بين مجالات أخرى. إن قطاع التعليم معرض بشكل خاص لتهديدات الفساد والتسرب التي تمنع موارد الميزانية المخصصة من الوصول إلى المناطق الجغرافية والسكان الأكثر احتياجا، لا سيما في مجال الميزانية الاستثمارية.

سيكون تعزيز أنظمة البيانات والمعلومات أمرًا أساسيًا لتحقيق أقصى قدر من الكفاءة وتحسين الوضع العام

Machine Translated by Google

ادارة مالية. يعد توفر البيانات وإمكانية الوصول إليها واستخدامها أمرًا ضروريًا للتخطيط والرصد والمراقبة
تقييم الموارد المخصصة للقطاعات الاجتماعية. في قطاع الصحة، على الرغم من توفر البيانات الروتينية من القطاع العام، لا توجد أي بيانات تقريبًا فيما يتعلق بتمويل أو تقديم الخدمات من القطاع الخاص
قطاع. كخطوة أولى، يجب على وزارة التعليم العالي البدء في جمع مجموعة من المؤشرات الموحدة من القطاع الخاص،
التركيز على المقاييس ذات الأولوية للوصول والاستخدام والتمويل، وخاصة بالنسبة للأمراض غير السارية، للسماح بالاستمرارية
الرعاية. كما ستمكن أنظمة المعلومات المعززة من إجراء تحليلات كفاءة معيارية محسنة وروتينية،
مثل التركيز على تكاليف الوحدة الموحدة لكل طبيب ولكل إجراء، فضلاً عن السماح بتحسين الإدارة المالية. وبالمثل، بدون معلومات موثوقة حول جودة التعليم في جميع مدارس العراق،

ومن الصعب التوصل إلى استنتاجات حول "القيمة مقابل المال" التي يتم تحقيقها في التعليم. قياس أكثر قوة
هناك حاجة لنتائج تعلم الطلاب ومحدداتها لتقييم الأسباب التي تجعل بعض المحافظات تحقق نتائج أفضل بنفس المبلغ من المال والعكس صحيح.

ومن الممكن أن يساعد ترشيد ترتيبات اللامركزية في تحسين نتائج رأس المال البشري. وهذا يعني، أولاً، توضيح الأدوار والمسؤوليات بين مختلف الوزارات ومستويات الحكومة
مكلف بتمويل الصحة والتعليم في العراق. توحيد المسؤولية عن تخطيط استثمار رأس المال
ويشكل التنفيذ داخل الإدارات المركزية أو إدارات المحافظات -مع ضمان وجود صلاحيات كافية وقدرات تنفيذية -خطوة تالية مهمة لتبسيط تمويل الصحة والتعليم.

ثانياً، هناك حاجة إلى بناء قدرات السلطات الصحية والتعليمية على جميع المستويات لتنفيذ سياسات القطاع المختلفة بطريقة متماسكة، الأمر الذي سيكون حاسماً لتحسين كفاءة القطاع.

وبعيدًا عن اللامركزية، سيكون اتباع نهج يشمل الحكومة بأكملها أمرًا بالغ الأهمية لتحسين نتائج رأس المال البشري. لقد أظهرت أزمة كوفيد-91 الترابط بين قطاعات متعددة.
تساهم النظافة السليمة في الحد من انتشار الفيروس. وفي المقابل، غالبًا ما يكون انخفاض ناقل الحركة شرطًا مسبقًا لإعادة الفتح

المدارس. تتيح التقنيات الرقمية استمرارية الخدمات التعليمية وغيرها من الخدمات الضرورية لتراكم رأس المال البشري، ولكن العديد من المجتمعات الفقيرة والمهمشة تفتقر إلى القدرة على الوصول إلى الأدوات الرقمية. وتشير هذه الروابط، التي تتجاوز سياق كوفيد ،19إلى الحاجة إلى بنية تحتية طموحة واستثمارات أخرى لتوسيع القدرة على الوصول إلى المياه والصرف الصحي والتحول الرقمي كعوامل تمكين رئيسية لتراكم رأس المال البشري. وفي ظل الحيز المالي المحدود الذي يتمتع به العراق اليوم، فإن حماية الإنفاق الأساسي لرأس المال البشري يشكل تحديا لواضعي السياسات. ومع ذلك، بواسطة

ومن خلال هذه الاستثمارات مع رؤية للمستقبل، يمكن للعراق أن يخرج من الأزمات الحالية وهو مستعد للقيام بما هو أكثر من مجرد استعادة رأس المال البشري الذي فقده.

Machine Translated by Google

الإصلاحات الرئيسية المقترحة

الإجراءات متوسطة المدى 3-5)سنوات)	الإجراءات قصيرة المدى 1-2)سنة)	ركائز الإصلاح وأهدافه
•إعطاء الأولوية للاستثمارات في التعليم من خلال زيادة حصة الإنفاق غير المتعلق بالرواتب في إجمالي الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم للميزانيات المتكررة والاستثمارية) لتصل إلى المستويات المستهدفة في الخطة الوطنية واستراتيجية التعليم. •تحديد هدف متوسط المدى لزيادة حصة الإنفاق غير المتعلق بالرواتب في إجمالي الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم. •توسيع حصة الإنفاق بخلاف الرواتب في إجمالي الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم للميزانيات المتكررة والاستثمارية) لتصل إلى المستويات المستهدفة في الخطة الوطنية واستراتيجية التعليم ليتم تضمينها في الميزانية للوصول إلى الهدف. الهدف، لا سيما من خلال توسيع الاستثمار الرأسمالي لسد فجوة البنية التحتية الحالية وتمويل التحسينات في التعلم •الالتزام بإعطاء الأولوية للاستثمارات في التعليم كجزء من مرحلة التعافي من كوفيد-91 من خلال اعتماد برنامج استثماري لمعالجة تأثير كوفيد-91 على التعليم. بيئة.	•إعطاء الأولوية للاستثمارات في التعليم كجزء من مرحلة التعافي من كوفيد-91 من خلال اعتماد برنامج استثماري لمعالجة تأثير كوفيد-91 على التعليم.	كفاية الإنفاق على التعليم موضوعي: زيادة حصة التعليم في ميزانية الحكومة من خلال تعزيز الاستثمار والإنفاق غير الرواتب.
•وضع أهداف للوصول إلى المدى لزيادة معدلات الالتحاق والإكمال في مراحل التعليم كما قبل الابتدائي والثانوي. خاص على المناطق الريفية والأطفال من الأسر ذات الدخل المنخفض •زيادة تدريجية في حجم التمويل العام لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي المتاح للمحافظات التي ترتفع فيها معدلات الفقر وتنخفض معدلات الالتحاق بالمدارس.	•تحليل والإبلاغ عن الإنفاق العام لكل طالب حسب مستوى التعليم. •الالتزام بتوجيه موارد عامة إضافية إلى المناطق والمجموعات الأكثر احتياجًا من خلال اعتماد بنية تحتية مدرسية جديدة وسياسات تخصيص المعلمين التي تعمل على تحسين المساواة بين المناطق والمدارس	العدالة في الإنفاق على التعليم موضوعي: تحسين نتائج التعليم للأطفال الأقل ثراءً الأسر والمناطق.
•إعادة تخصيص الإنفاق العام عبر مستويات التعليم، وزيادة الإنفاق لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي مقارنة بالتعليم العالي للوصول إلى الهدف (على سبيل المثال، من خلال تنويع مصادر تمويل الجامعات لجعلها أقل اعتماداً على الموازنة الحكومية). •زيادة معدلات تنفيذ الموازنة في الأجزاء غير المتعلقة بالرواتب من موازنة التعليم لتحقيق الهدف، مع التركيز بشكل خاص على تعزيز قدرات وزارة التربية والتعليم ومديريات التربية والتعليم في المحافظات لتنفيذ الموازنة الاستثمارية بشكل أكثر فعالية •إعتماد بنية تحتية جديدة للمدارس وسياسات تخصيص المعلمين لتحقيق قدر أكبر من الشفافية والإنصاف والكفاءة في تخصيص الموارد. •المشاركة في نظام دولي واحد على الأقل لتقييم تعلم الطلاب (مثل PISA، TIMSS، PIRLS)بحلول عام 2025واستخدام النتائج ل إبلاغ القرارات المتعلقة بتخصيص موارد التعليم.	•تحديد هدف متوسط المدى لخفض النسبة بين الإنفاق العام لكل طالب في التعليم العالي والتعليم قبل الجامعي. •تحديد هدف متوسط المدى لمعدلات تنفيذ الموازنة في الأجزاء غير المتعلقة بالرواتب من موازنة التعليم. •وضع إطار للتقييم المنهجي لتعلم الطلاب لقياس جودة التعليم وكفاءته بشكل أفضل جمع البيانات الأولية للإرشاد في تطوير الإطار بما يتماشى مع الممارسات الدولية الجيدة (مثل EGRAأو .SDI)	كفاءة التعليم الإنفاق موضوعي: تعزيز القيمة مقابل المال في التعليم من خلال زيادة أداء القطاع ضمن قيود الموارد المتاحة.
•تعزيز قدرات وزارة التربية والتعليم ومديريات التربية والتعليم في المحافظات، مع التركيز بشكل خاص على التمكين بشكل أكثر فعالية تنفيذ الميزانية الاستثمارية (على سبيل المثال، اختيار المشروع وتقييمه). •إطلاق بوابة البيانات المفتوحة لقطاع التعليم، والتي تحتوي على بيانات حول الإنفاق لكل طالب في كل مستوى تعليمي، ومخرجات التعليم على مستوى المحافظة والمنطقة والمدرسة، إلى جانب المعلومات الأخرى ذات الصلة. •تعزيز جدول أعمال إصلاح الإدارة المالية العامة في العراق. الأمر الذي سيفيد أيضًا قطاع التعليم (على سبيل المثال، التحرك نحو موازنة الأداء، وتوضيح العلاقات المالية الحكومية الدولية، وما إلى ذلك).	•توضيح الأدوار والمسؤوليات بين كيانات القطاع العام ومستويات الحكومة المكلفة بتمويل التعليم في العراق. •تقييم احتياجات بناء قدرات وزارة التربية والتعليم ومديريات التربية والتعليم في المحافظات لتنفيذ سياسات قطاع التعليم. •وضع خطة لإنشاء بوابة بيانات مفتوحة لقطاع التعليم لزيادة الشفافية والمساءلة حول استخدام الموارد المالية وغير المالية. دعم اتخاذ القرار المبني على الأدلة.	التحديات المؤسسية والإدارة المالية العامة في التعليم موضوعي: تحسين فعالية إدارة قطاع التعليم من خلال ترتيبات مؤسسية مبسطة أكثر ملاءمة لتحقيق النتائج.

Machine Translated by Google

قطاع الصحة

الإجراءات طويلة المدى (3-5 سنوات)	الإجراءات القصيرة إلى المتوسطة الأجل (1-2 سنة)	ركائز الإصلاح وأهدافه
•إعطاء الأولوية للاستثمارات في مجال الصحة من خلال زيادة حصتها من إجمالي إنفاق الموازنة تدريجياً للوصول إلى الهدف، رهناً بالحيز المالي. •توسيع حصة الإنفاق غير المتعلق بالرواتب من إجمالي الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة (المتكرر والميزانيات الاستثمارية) للوصول إلى الهدف، ضمان الموارد المادية والخدمات الكافية القدرة على التسليم.	•تحديد هدف متوسط المدى لزيادة حصة إنفاق قطاع الصحة في إجمالي نفقات الموازنة من خلال إعطاء الأولوية للصحة في الموازنة الحكومية، وتوجيهها بشكل خاص نحو تحسين الاستثمارات في الأولوية المناطق. •تحديد هدف متوسط المدى لزيادة حصة الإنفاق غير المتعلق بالرواتب في إجمالي الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة.	كفاية الإنفاق على الصحة
•تنفيذ عملية إعادة تنظيم تقديم الخدمات لتعزيز المستوى المجتمعي والمستوى الأولي، وخاصة بالنسبة للنازحين داخلياً وغيرهم من الفئات الضعيفة، بما في ذلك إعادة تصميم الرعاية الأولية من خلال الإصلاحات المتعلقة بالتمكين وطب الأسرة. •الاعتماد والتعاقد والحوافز المنسقة (من خلال الدفع لمقدم الخدمة) ل تنظيم وتعزيز تقديم الرعاية الأولية في القطاع الخاص. تنظيم وتعزيز تقديم الرعاية الأولية في القطاع الخاص باستخدام الاعتماد والتعاقد والحوافز المنسقة (من خلال الدفع لمقدمي الخدمات).	•تحسين نوعية القوى العاملة الصحية من خلال التقييمات الموحدة لمقدمي الخدمات والدورات التدريبية المخصصة، وخاصة فيما يتعلق بإدارة الأمراض غير المعدية.	تحسين الوصول إلى الخدمات عالية الجودة
•إجراء عمليات تقييم للأراضي والممتلكات المملوكة للدولة بشكل منهجي المخططات. مخططات الحماية. •الاستفادة من الشراكات المستدامة بين القطاعين العام والخاص لإعادة بناء ضمان التنفيذ الفعال وتقييم الوضع المالي الاستدامة		زيادة حقوق الملكية
•تحسين الكفاءة التقنية المشتريات والمدخلات السريرية الأخرى. •تحسين مرونة الأموال وتعزيزها •إدارة المعلومات وتحسين الأداء لتحديات الحوكمة الأوسع. •التأكيد على تقديم خدمات الرعاية الأولية وتنفيذ نظام الإحالة. •إضفاء الطابع المؤسسي على حزمة الفوائد الصحية التحديثات وتحليلات الكفاءة.		تعظيم الكفاءة
•تعزيز أنظمة المراقبة القائمة على الأحداث وقدرات الحكومة في مجال الصحة العامة. •تطوير استراتيجية اتصال فعالة.	•بناء القدرة على الرعاية السريرية الفعالة إدارة حالات كوفيد-91. •إنشاء آليات لضمان سلامة القوى العاملة الصحية.	

Machine Translated by Google

قطاع المعاشات والحماية الاجتماعية

الإجراءات طويلة المدى 5-3)سنوات)	الإجراءات القصيرة إلى المتوسطة الأجل 2-1)سنة)	ركائز الإصلاح وأهدافه
•تنفيذ قانون التأمين الاجتماعي المتكامل. •إجراء حملات تثقيفية وتوعوية حول الثقافة المالية، والمعاشات التقاعدية، وشيخوخة السكان.	•مراجعة قانون التأمين الاجتماعي المتكامل للتأكد من أنه: (i)يوفر الشفافية آلية التمويل ضمان الاستدامة و القدرة على تحمل التكاليف؛ (2)يحسن حقوق الملكية ويوفر حوافز للعمل في القطاع الخاص والادخار؛ (ثالثا) زيادة التغطية وضمان ربط المعاشات التقاعدية بانتظام بالتضخم؛ (رابعا) يضمن أن جميع مبادئ الحكم الرشيد للضمان الاجتماعي مدروسة جيدًا.	المالية/المالية: زيادة مالية الاستدامة والحيز المالي المتوقع. الاقتصادية: زيادة العدالة (الإنصاف)، و مرونة سوق العمل.
•تنفيذ عملية إعادة تنظيم تقديم الخدمات لتعزيز المستوى المجتمعي والمستوى الأولي، وخاصة بالنسبة للنازحين داخلياً وغيرهم من الفئات الضعيفة، بما في ذلك إعادة تصميم الرعاية الأولية من خلال الإصلاحات المتعلقة بالتمكين وطب الأسرة. •الاعتماد والتعاقد والحوافز المنسقة (من خلال الدفع لمقدم الخدمة) ل تنظيم وتعزيز تقديم الرعاية الأولية في القطاع الخاص. تنظيم وتعزيز تقديم الرعاية الأولية في القطاع الخاص باستخدام الاعتماد والتعاقد والحوافز المنسقة (من خلال الدفع لمقدمي الخدمات).	اجتماعياً زيادة التغطية وكفاية استحقاقات التقاعد. •توفير وضع آلية تمويل مستقلة تلك المعاشات التقاعدية التي يتم دفعها مباشرة بالموازنة العامة.	
•تنفيذ الوحدة الاكتوارية.	•تشكيل وحدة اكتوارية تعمل على التوقعات المالية لكل من صندوق التقاعد ومعاشات التقاعد التي تدفعها الموازنة العامة.	الإدارة والحوكمة وغيرها: زيادة الوعي التحديات والفرص التي تواجه شيخوخة السكان في العراق.

Machine Translated by Google

Machine Translated by Google

الفصل 1:
السياق المالي الكلي -

خلق الحيز المالي ل
إنفاق رأس المال البشري

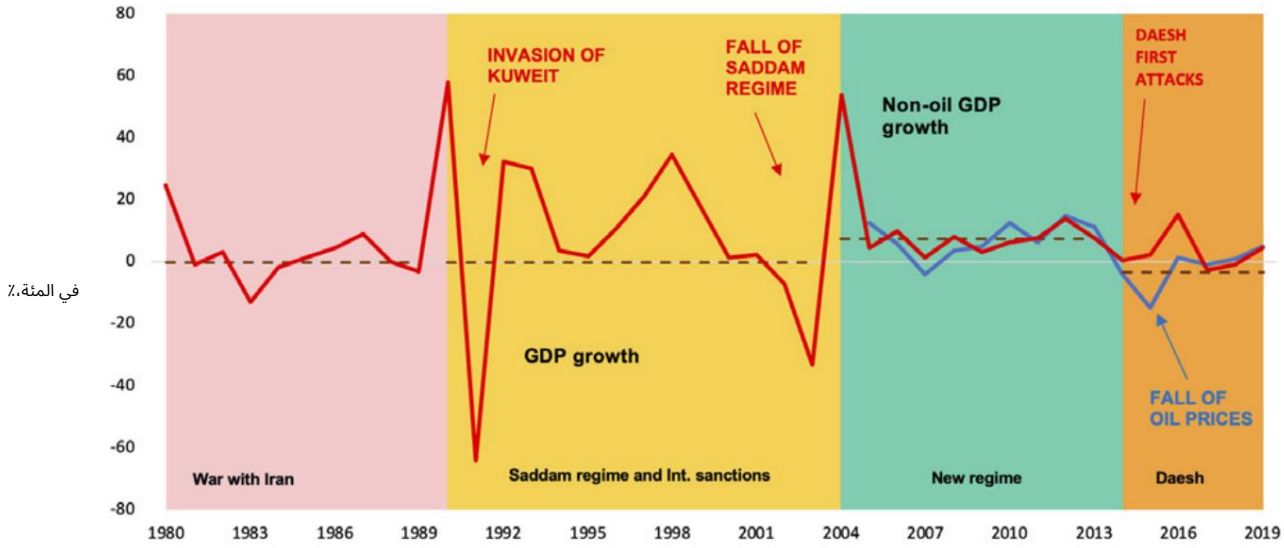
Machine Translated by Google

1.1النمو الاقتصادي المتقلب في العراق

وقد أدى الاعتماد الكبير على النفط، إلى جانب الصراعات المتكررة والتوترات الطائفية، إلى إعاقة النمو الاقتصادي المستدام في العراق.

لقد عانى الاقتصاد العراقي من عقود من عدم الاستقرار السياسي وتقلب أسعار النفط. على مدى السنوات الأربعين الماضية، تأثرت أسعار النفط بالصراعات مع جيرانها، والغزو الأمريكي، وانتقالات السلطة، والصراعات الدولية.
العقوبات والصراع المسلح الداخلي (الشكل .(4خلال هذه الفترة المضطربة، ساعدت ثروة العراق النفطية على الاستمرار
اقتصاد سياسي هش. بعد سقوط نظام صدام حسين، أصبح العقد الاجتماعي في العراق يتضمن أ
شبكة رعاية معقدة، حيث يتم توزيع ريع النفط بين مجموعات مختارة. وبدلاً من استخدامها لبناء البنية التحتية أو تحسين جودة الخدمات التعليمية، تم استخدام عائدات النفط لتوسيع التوظيف والتحويلات في القطاع العام. إن استخدام الدخل النفطي للحفاظ على شبكات القوة يقف في طريق متابعة الإصلاحات المعززة للنمو في قطاعات مثل الصحة والتعليم.

الشكل .4عقود من عدم الاستقرار السياسي وتقلب أسعار النفط



المصادر / مؤشرات التنمية العالمية

يعكس تقلب نمو الناتج المحلي الإجمالي الصراعات المتكررة في البلاد واعتمادها على النفط. بين عامي 2005
وفي عام ،2019نما الناتج المحلي الإجمالي بمتوسط ،5.5%أي أعلى بنقطتين مئويتين من المتوسط الإقليمي. ومع ذلك ، فقد حجب هذا التقلب الشديد للنمو في العراق (الشكل .(5
وكان الانحراف المعياري للنمو
أكثر من ضعف المتوسط الإقليمي وما يقرب من 4أضعاف المعدل في الاقتصاد غير النفطي. ويشكل تقلب الناتج مصدر قلق للاقتصاديين، لأنه يرتبط بانخفاض النمو وانخفاض الاستثمار في رأس المال البشري . منذ بدء الصراع في عام ،2014كان النفط المصدر الوحيد للنمو الاقتصادي في العراق.

في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من عام 2014إلى عام 2016كان مدفوعا بإنتاج النفط، حيث أدت الأزمة إلى تقليص النشاط غير النفطي بشدة

اقتصاد.

ورغم أن متوسط معدلات النمو كان قويا، فإن دخل الفرد لم يواكب نظيراته في البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط الأعلى. ونما نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بمتوسط 2.7%خلال الفترة .2005-2019ومع ذلك، فإن معدل النمو هذا لا يزال أبطأ بكثير من متوسط UMICالبالغ 4.4في المائة. حتى الصراعات الأخيرة

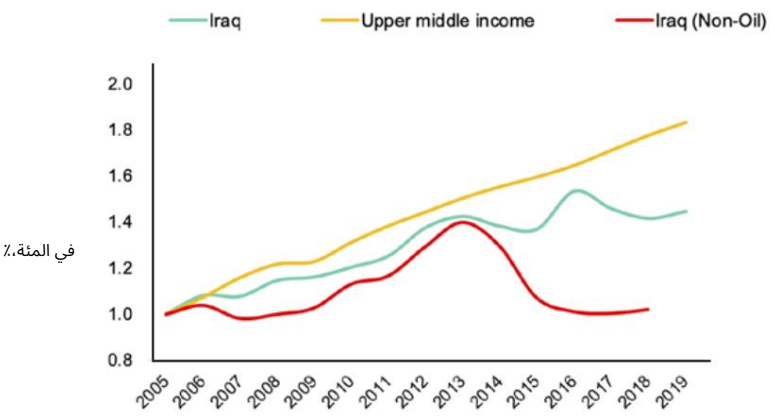
وقد تمكن العراق من مواكبة الدول ذات الدخل المتوسط من الدخل المتوسط إلى حد كبير، لكنه لم يحقق سوى نمو طفيف خلال السنوات القليلة الماضية. ويمكن رؤية حجم الضرر الناجم عن الصراع بشكل أكثر وضوحا عند دراسة الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، والذي انخفض بنسبة تقريبية
27في المئة، من حيث نصيب الفرد، منذ عام 2013(الشكل .(6ونظراً لمعدل الخصوبة المرتفع جداً في العراق، يحتاج الناتج المحلي الإجمالي إلى النمو بوتيرة أعلى بكثير، تتجاوز 5في المائة سنويا إذا أريد سد الفجوة مع بلدان الدخل المتوسط الأعلى والمنطقة.

.1غييرمو بيري، ما بعد الإقراض: كيف يمكن للبنوك المتعددة الأطراف أن تساعد البلدان النامية على إدارة التقلبات (واشنطن العاصمة: مركز الشؤون العالمية التنمية، ؛(2009

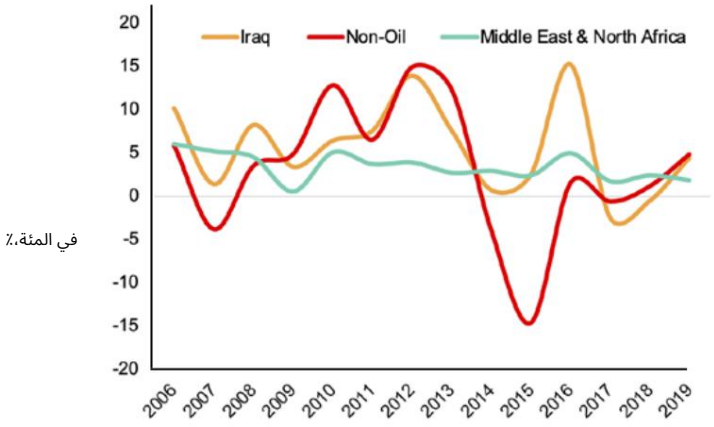
وتوم كريبس، وبرافين كريشنا، ووليام مالوني، مخاطر الدخل ورأس المال البشري في أقل البلدان نمواً (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 1 .(2005

Machine Translated by Google

الشكل .6نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (2005=100)



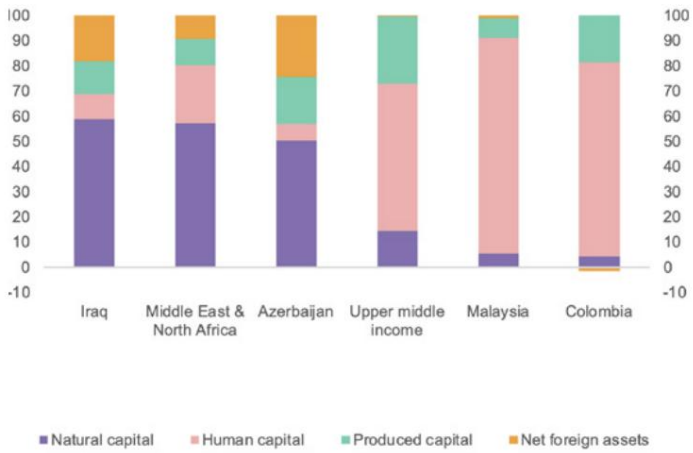
الشكل .5نمو الناتج المحلي الإجمالي



المصادر/ مؤشرات التنمية العالمية؛ السلطات العراقية؛ وتقديرات خبراء البنك الدولي.

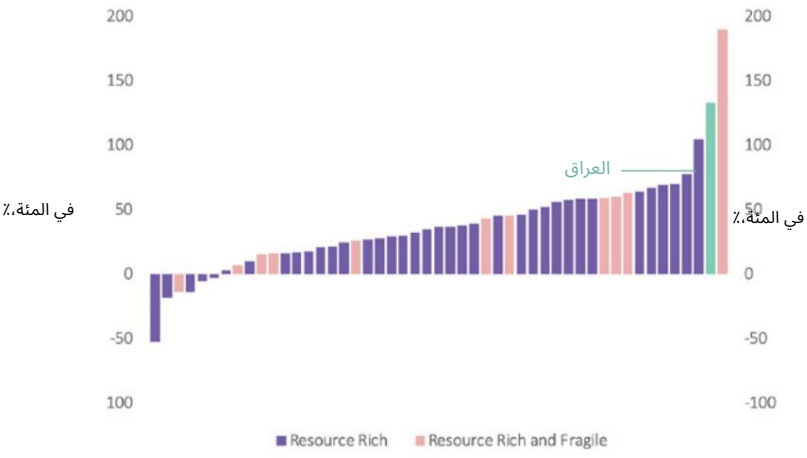
وكان السبب الرئيسي وراء الارتفاع في مستوى المعيشة في العراق هو استنزاف احتياطيات البلاد من النفط . وقد نما نصيب الفرد من الثروة في العراق بقوة قبل الصراعات الأخيرة. وفي الفترة 2005-2014، نمت ثروة البلاد بنسبة 133في المائة، وهو أحد أعلى المعدلات بين البلدان الهشة الغنية بالموارد والغنية بالموارد (الشكل .(7ومع ذلك، بالمقارنة مع بلدان الدخل المتوسط العلوي وأقران مختارين، كانت ثروة العراق ، خلال تلك الفترة، مدفوعة بشكل رئيسي باستنزاف احتياطياته النفطية (الشكل .(8ومن بين البلدان النظيرة الطموحة (ماليزيا، وكولومبيا، وأذربيجان)، حدث أغلب خلق الثروة من خلال تحسين مخزون رأس المال البشري (حجم قوة العمل وجودتها وصحتها).

الشكل .8المساهمة في نمو نصيب الفرد من الثروة (2005-2014)



المصدر / لانج وآخرون. .(2018)

الشكل .7نمو نصيب الفرد من الثروة (2005-2014)



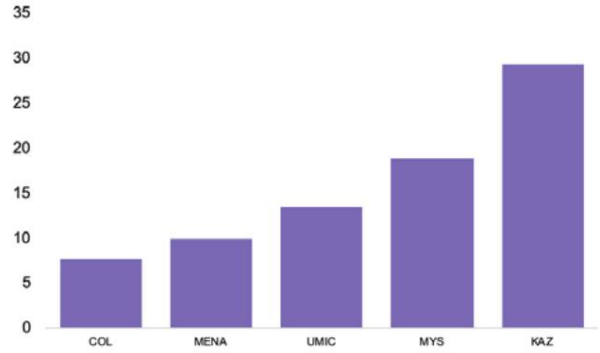
المصدر / لانج وآخرون. .(2018)

يمكن للعراق أن يرفع مستويات المعيشة بشكل ملحوظ من خلال تحسين نوعية رأسماله البشري. إن مستوى رأس المال البشري في البلاد أقل بكثير من نظيره في البلدان النظيرة.2 وتبلغ سنوات الدراسة المتوقعة 6.9سنة، ولكنها تنخفض إلى 4سنوات فقط بعد تعديلها حسب جودة التعليم (الشكل .(9وبالمقارنة، فإن سنوات الدراسة المتوقعة في كل من البلدان النظيرة تبلغ أكثر من 12سنة. وإذا كان للعراق أن يحقق سنوات من التعليم مماثلة لهذه البلدان، أو، في هذا الصدد، يضاهي قيم المنطقة أو بلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط في البلدان الأخرى، سيؤدي ذلك إلى زيادة كبيرة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل .(10

2.انظر مجموعة البنك الدولي، "المذكرة الاقتصادية لدولة العراق، الخروج من حالة الهشاشة".

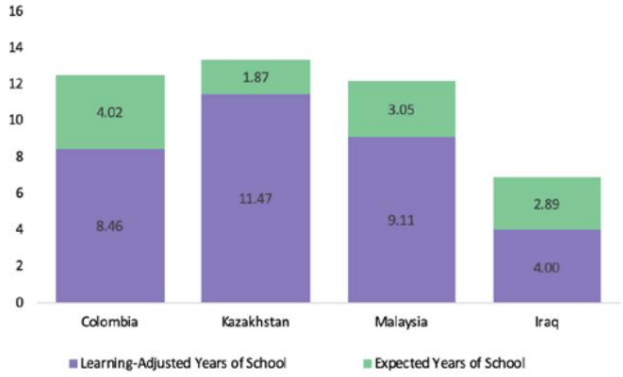
Machine Translated by Google

الشكل .10نسبة الزيادة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نتيجة لزيادة رأس المال البشري



المصدر / حسابات المؤلف

الشكل .9رأس المال البشري في العراق



المصدر/ مؤشر البنك الدولي لرأس المال البشري

وإذا كان العراق يرغب في زيادة الاستثمار في التنمية البشرية، فلابد وأن يعمل على خلق الحيز المالي اللازم
إن جودة القوى العاملة في العراق ستقود إلى الرخاء في المستقبل. ويتعين على العراق أن يعمل على تحسين نظامه التعليمي، ليس فقط على مستوى التحصيل العلمي، بل وأيضاً من حيث جودة التعلم والتحصيل التعليمي للمرأة، التي تتخلف عن الرجل في مجالات مثل محو الأمية. ومن أجل تعظيم إمكانات شعبه، يحتاج العراق إلى تحسين أنظمة الصحة والمعاشات والحماية الاجتماعية.

1.2تحليل الإيرادات المالية والنفقات العامة

دعونا ننتقل الآن إلى خصائص الوضع المالي في العراق، والأهم من ذلك، السبل التي يمكن بها تحقيق ذلك
خلق الحيز المالي لتمويل أي استثمارات مرغوبة في الصحة والتعليم.

ربح

ولا تزال الحكومة العراقية تعتمد، بشكل شبه حصري، على قطاع النفط كمصدر للإيرادات.

وتهيمن عائدات النفط على عائدات العراق. ومن عام 2005إلى عام ،2014شكلت عائدات النفط متوسطًا
81%من إجمالي الإيرادات ومع ذلك، وعلى الرغم من صدمة أسعار النفط في ،2015-2016فإن حصة إيرادات النفط
نمواً مطرداً خلال الفترة .2014-2019ويعكس هذا زيادة بنسبة 20في المائة في إنتاج النفط، من 4ملايين
برميل يوميا في عام 2015إلى 4.8مليون برميل يوميا في عام ،2019مما أدى إلى ارتفاع نسبة الإيرادات النفطية إلى الناتج المحلي الإجمالي من 25في المائة في عام 2015إلى 36في المائة في عام .2019

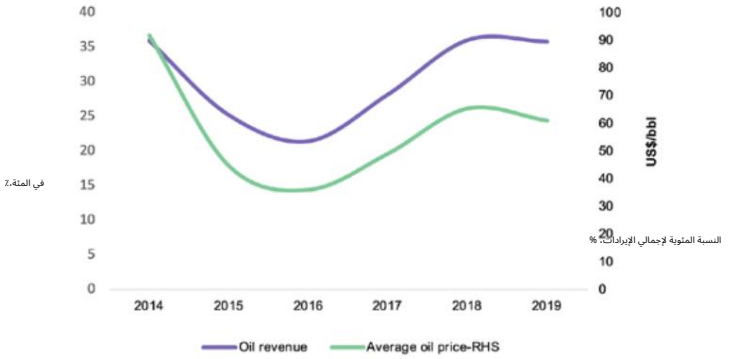
إن الاعتماد على عائدات النفط يجعل الميزانية حساسة لتقلبات أسعار النفط. ل. كل دولار ينخفض
أسعار النفط العالمية، وإيرادات النفط تنخفض بمقدار 1.4مليار دولار. ولهذا السبب، حدثت فترات من صدمة أسعار النفط بشكل كبير
انخفاض الإيرادات المالية. بعد أن بلغت ذروتها عند 92دولارًا أمريكيًا للبرميل، في عام ،2014انخفضت أسعار النفط إلى متوسط 40دولارًا أمريكيًا.
للبرميل في ،2015-2016قبل أن يبدأ الانتعاش التدريجي إلى متوسط 63دولارا للبرميل في .2018-2019ال
أدى التدهور السريع في أسعار النفط خلال الفترة 2014-2016إلى انخفاض كبير في الإيرادات المالية، الأمر الذي
وانخفضت بنحو 12نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، مما أدى إلى انخفاض إيرادات النفط من 36في المائة في عام 2014إلى 36في المائة فقط في عام .2014
21%من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016(الشكل .(11

تعتبر إيرادات العراق غير النفطية صغيرة مقارنة بالدول النظيرة. في عام ،2017وفي أعقاب التدهور السريع للوضع المالي في العراق، خلال الفترة ،2015-2016اتخذت السلطات عددًا من التدابير لتحسين الوضع المالي في العراق.
الإيرادات غير النفطية، بما في ذلك فرض ضريبة ثابتة بنسبة 3.8%على الأجور واعتماد
بشأن الضريبة على خدمات الإنترنت. غير أن تنفيذ هذه التدابير تعرض للضعف بسبب القيود المفروضة على القدرات، وضعف الامتثال الضريبي، وجهود الجباية والتوسع في الإعفاءات الجمركية. على هذا النحو،
وأصبحت إيرادات البلاد أقل تنوعا، حيث بلغ متوسط الإيرادات غير النفطية 18في المائة فقط من إجمالي الإيرادات

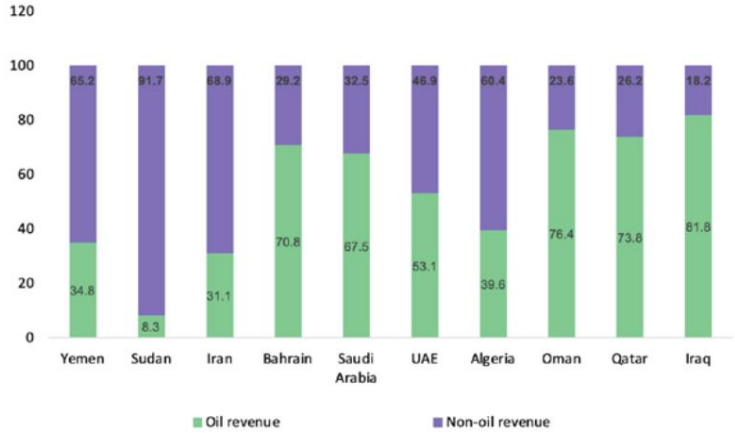
Machine Translated by Google

بين عامي 2015و9102 (الشكل .(12وكان أداء تحصيل إيرادات الضرائب في العراق سيئا بالمثل. **وبلغت نسبة** الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي 1.7%فقط في المتوسط في الفترة ،2015-2019وهي متخلفة كثيرا عن المتوسط الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ،(% 11)وبلدان الدخل المتوسط الأعلى .(12%)

الشكل .11أسعار النفط وإيرادات النفط



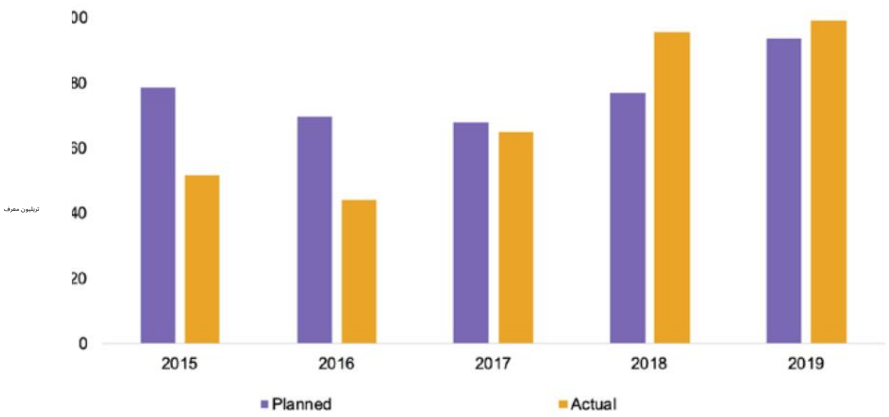
الشكل .12الإيرادات غير النفطية



المصادر / الأونكتاد؛ العراق كوسيت؛ مؤشرات التنمية العالمية؛ وحسابات موظفي البنك الدولي.

وتنطوي التغيرات المفاجئة في أسعار النفط على تقلبات كبيرة في الإيرادات المخططة. ويمكن أن يكون لعدم اليقين المرتبط بتقلبات أسعار النفط تأثير سلبي على قرارات الموازنة والاستثمار. **وعلى سبيل المثال،** أثرت صدمة أسعار النفط **في الفترة** 2016-2015**بسرعة على إيرادات النفط المدرجة في الميزانية خلال تلك الفترة.** فترة. ويوضح الشكل 13كيف تتأثر إيرادات الموازنة عادةً بالصدمات السلبية أو الإيجابية المفاجئة لأسعار النفط، حيث تأرجحت الإيرادات من 52تريليون دينار عراقي إلى 99تريليون دينار عراقي بين عامي 2015و9102. مما يؤدي إلى تفاقم الوضع، مع مراعاة تقلبات الإنفاق الدورية وعلى هذا النمط، تم توجيه فترة ازدهار عائدات النفط نحو الإنفاق العسكري والأمني، بدلاً من الاستثمارات الإنتاجية في رأس المال البشري والبنية التحتية. **ويشير** هذا إلى أن هناك حاجة إلى اتخاذ قرارات أفضل بشأن السياسة المالية لضمان إمكانية إتاحة مصادر الإيرادات والاحتياطيات الأخرى لتغطية الاحتياجات قصيرة الأجل، فضلا عن السماح باستثمارات طويلة الأجل لتعزيز الاقتصاد.

الشكل .13إيرادات النفط المتوقعة والفعلية في الموازنة



المصادر/ السلطات العراقية؛ وتقديرات خبراء البنك الدولي.

وستكون الخطوة الأساسية لخلق حيز مالي مناسب هي زيادة حصة الإيرادات غير النفطية. ويمكن للعراق أن يتخذ خطوات نحو تحسين التحصيل، مثل تحسين إدارة الضرائب والجمارك. **وستكون استراتيجيات** الإيرادات متوسطة الأجل حاسمة في تعزيز الزخم والالتزام بالإصلاح، بما في ذلك تبسيط الإصلاحات

.3جون إلدر وأبوستولوس سيرليتيس، "عدم اليقين في أسعار النفط". مجلة المال والائتمان والخدمات المصرفية .59–1137 :(2010) (6) 42

Machine Translated by Google

النظام الضريبي وتبسيط البدلات ومعالجة الإعفاءات والحوافز. ويمكن للجهود أيضا
وتشمل فرض ضرائب جديدة غير نفطية، وتوفير التمويل المناسب وإدارة الامتثال الضريبي.

ومن الممكن أن يساعد تطبيق القواعد والإجراءات الجمركية بشكل أكثر صرامة، والذي يمنح مع ذلك درجة معينة من الاستقلالية لسلطات الإيرادات، في تعبئة إيرادات إضافية. **ويمكن** للإصلاحات الأخيرة في المملكة العربية السعودية المجاورة، والتي زادت فيها الإيرادات غير النفطية بنحو 71في المائة، أن توفر دروسا مهمة حول كيفية تحقيق ذلك في العراق (انظر الإطار ،1حول إصلاحات الإيرادات غير النفطية في المملكة العربية السعودية).

المربع 1

زيادة تحصيل الإيرادات غير النفطية:
حالة المملكة العربية السعودية

كان من المفترض زيادة الإيرادات غير النفطية. وفي عام ،2018رفعت الإيرادات غير النفطية الجديدة 3.5%من الناتج المحلي الإجمالي، وزادتها إلى 8.2%من الناتج المحلي الإجمالي. ويقدر صندوق النقد الدولي أنه بحلول عام .2024

وسيبلغ إجمالي الإيرادات غير النفطية حوالي 10في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمملكة العربية السعودية.

ولوضع ذلك في السياق، في عام ،2018بلغ إجمالي الإيرادات غير النفطية في العراق 4.1في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. **وبالتالي فإن** الإصلاحات المماثلة في العراق يمكن أن تؤدي إلى أكثر من ضعف المستوى الحالي للإيرادات غير النفطية المحصلة. وإذا قصرنا التحليل على ضريبة القيمة المضافة فقط، فإن الإيرادات غير النفطية ستزيد بنسبة 1.6

نقطة مئوية، أي أكثر من نصف المستوى الحالي.

هناك مجال لمزيد من تحسين ضريبة القيمة المضافة في المملكة العربية السعودية. على سبيل المثال، المعدل المفروض بنسبة 5بالمائة واحدة من أدنى المعدلات في العالم. عتبة التسجيل للضريبة هي واحدة من أعلى المعدلات في العالم. الجهود المبذولة ل

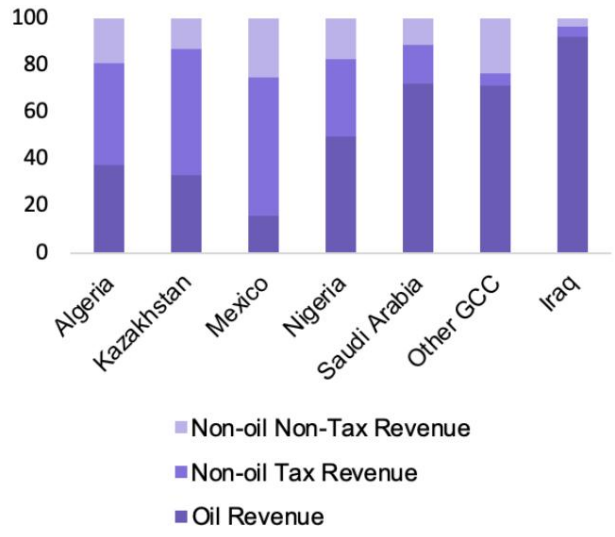
إن رفع القاعدة وخفض العتبة من شأنه أن يحسن مستوى التحصيل في السعودية.

وكما يسلط هذا التقرير الضوء على أنه من المهم أن تقوم البلدان الغنية بالنفط بتنويع قواعد إيراداتها بما يتجاوز النفط. وفي العراق، يؤدي الاعتماد المفرط على عائدات النفط إلى تقلبات كبيرة في النفقات مسايرة للدورة الاقتصادية، مما يؤدي إلى تخفيضات مؤلمة في الإنفاق في أوقات انخفاض أسعار النفط. وفي دراسة سبل تنويع عائدات العراق لتشمل المصادر غير النفطية، من المفيد دراسة البلدان الأخرى في المنطقة التي بدأت بالفعل هذه العملية. إحدى هذه الدول هي المملكة العربية السعودية. على الرغم من أن الإصلاحات في المملكة حديثة، إلا أن هناك إصلاحات مثيرة للاهتمام

[4] الدروس التي يمكن للعراق أن يتعلمها من التجربة السعودية.

وفي الفترة ،2015-2012بلغت الإيرادات غير النفطية في المملكة العربية السعودية حوالي 4.8في المائة، وتمثل الضرائب حوالي 2.8في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. في عام ،2016السعودية
بدأت المملكة العربية السعودية في تقديم مجموعة من مقاييس الإيرادات.
وشمل ذلك ضريبة القيمة المضافة ،(VAT)للعامل الأجنبي
ضريبة، وعدد من الرسوم على منتجات مثل التبغ والمشروبات السكرية. الهدف من هذه التدابير

الشكل ب1. تكوين الإيرادات



الجدول .1إيرادات المملكة العربية السعودية غير النفطية
هيكل التحصيل والإيرادات (2018)

	النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي
	1.6
المكوس	0.4
ليفي المغترب	1.0
آخر	0.5

النسبة المئوية لإجمالي الإيرادات، %

	النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي
إجمالي الإيرادات	44.1
غير النفطية	12.4
الضريبة غير النفطية	7.2
عائدات النفط	31.6

وزارة المالية العراقية؛ 2019

4.يعتمد هذا الإطار على قضايا مختارة لصندوق النقد الدولي للمملكة العربية السعودية من تقرير المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي لعام .2019

Machine Translated by Google

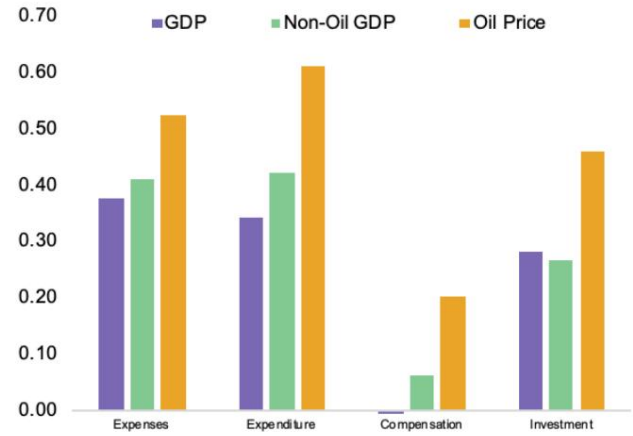
النفقات

ويعاني الإنفاق الحكومي في العراق من الإنفاق الجامد على التوظيف والتحويلات الحكومية، والتغيرات المتقلبة في البنية التحتية العامة التي تشتد الحاجة إليها.

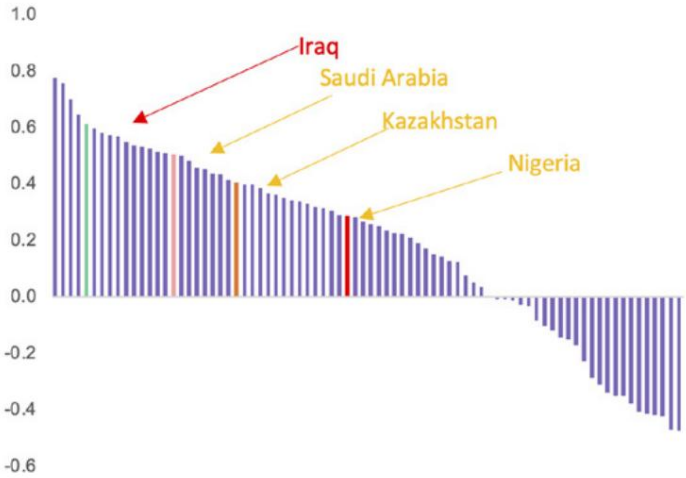
إن الموقف الصارم والمساير للاتجاهات الدورية للميزانية يزيد من تقلبات الاقتصاد. **وتشهد** ميزانية العراق مستوى مرتفعا من النفقات الصارمة، خاصة على الأجور والتحويلات. وكما يوضح القسم السابق، يعتمد هذا الإنفاق بشكل كامل على أسعار النفط لتمويله. ويشكل هذا مشكلة بشكل خاص عندما تنخفض أسعار النفط، لأنه في هذه الحالة، يجب خفض الإنفاق غير الثابت بشكل كبير لتحقيق التوازن في الوضع المالي.

ويرتبط الإنفاق بشكل كبير بسعر النفط، مما يجعل فترات الازدهار والكساد في الاقتصاد أكبر (الشكل .(14
إن جمود الإنفاق، وخاصة على الرواتب، يعني أن الإنفاق الذي يمكن أن يؤدي بشكل فعال إلى تعزيز إنتاجية الاقتصاد، وخاصة الإنفاق على الاستثمار العام وبرامج رأس المال البشري التي تشتد الحاجة إليها ، يجب خفضه عندما تنخفض أسعار النفط (الشكل .(15

الشكل .15ارتباط الإنفاق الحكومي العراقي بالناتج المحلي الإجمالي والناتج المحلي الإجمالي غير النفطي وسعر النفط



الشكل .14ارتباط أسعار النفط والنفقات الحكومية



المصادر / مؤشرات التنمية العالمية

التصنيف الاقتصادي

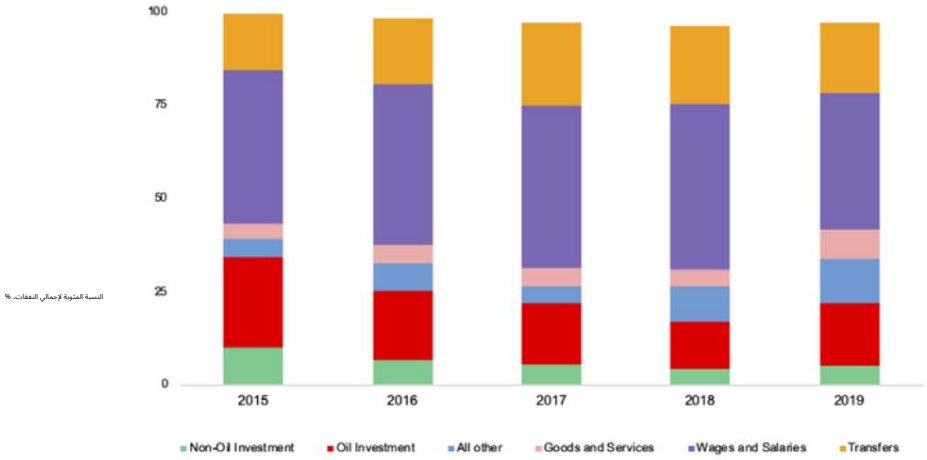
إن جودة الإنفاق المالي في العراق سيئة الاستهداف، وتأتي على حساب الاستثمار الإنتاجي.
ولا سيما في مجال الاستثمار غير النفطي، الذي ظل يصرف بمعدل بطيء.

الإنفاق العام في العراق مرتفع ويهيمن عليه الإنفاق المتكرر. **ارتفع** إجمالي نفقات الحكومة العراقية بشكل ملحوظ بين عامي 2015و9102، من 38بالمئة إلى أكثر من 40بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي،
بسبب تزايد النفقات المتكررة، وخاصة ارتفاع فاتورة الأجور العامة والتحويلات والسلع والخدمات. **استوعبت** هذه الفئات الثلاث ما يقرب من 64%من إجمالي الإنفاق العام (أو 26% من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2019(الشكل
.(16ونتيجة لذلك، ارتفع الإنفاق المتكرر من أقل من 26%من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2015إلى 32%من الناتج المحلي الإجمالي.
في عام .2019

لقد تزايدت فاتورة الأجور في السنوات الأخيرة، حتى أصبحت العنصر الأكبر في الإنفاق العام
إن فاتورة الأجور، والرعاية السياسية السائدة تشوه تخصيص الموارد المالية. ونتيجة لذلك، توسعت الأجور من 12إلى .12%
في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014إلى ما يقرب من 15في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام .2019وأصبحت فاتورة الأجور هي البند الأسرع نموا، أي ما يعادل أكثر من 39في المائة من إجمالي الإنفاق في عام ،2019مقارنة بأقل من 27في المائة في عام .2014الناتج المحلي الإجمالي، معظم الزيادة في فاتورة الأجور خلال الفترة 2015-2019حدثت في ثلاثة قطاعات: الأمن ،(6.5%)
الخدمات العامة العامة ،(4.5%)والتعليم والتعليم العالي .(4%)التوزيع المكاني
من الخدمة المدنية تترك الخدمات الحيوية، مثل التعليم والصحة، بمتوسط 12و5 في المائة فقط، على التوالي، من إجمالي الإنفاق خلال ،(2015-2019)والمناطق (في الجنوب والشمال) تعاني من نقص الخدمات.

Machine Translated by Google

الشكل .16الإنفاق الحكومي في العراق



المصادر/مؤشرات التنمية للبنك الدولي وآفاق الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي

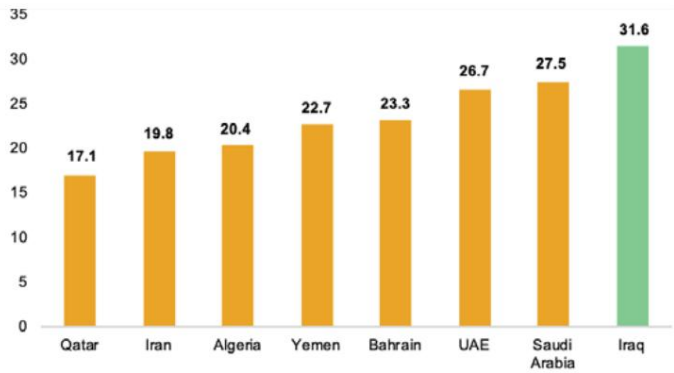
ويعكس تزايد فاتورة الأجور في العراق أيضًا نمو التوظيف في القطاع العام. ومع التوظيف غير الخاضع للرقابة، والتوظيف العشوائي، وممارسات الرواتب الاحتيالية، تضاعف عدد موظفي القطاع العام أكثر من ثلاثة أضعاف من 1.2إلى 3ملايين موظف بين عامي 2003و9102، وهو ما يمثل ما يقرب من 42%من جميع الوظائف. وإضافة موظفي الشركات المملوكة للدولة من شأنه أن يرفع إجمالي العمالة في القطاع العام إلى 3.5مليون، وهو ما يشكل نصف إجمالي الوظائف في البلاد. على سبيل المثال ، يعكس ارتفاع فواتير الأجور في وزارتي الصحة والتعليم العدد الكبير من الموظفين في هذين القطاعين. بين عامي 2015و9102، ارتفع عدد العاملين في وزارة الصحة من أقل من 100ألف إلى 250ألفاً تقريباً ،(150%)في حين ارتفع عدد العاملين في وزارتي التربية والتعليم العالي من 250ألفاً إلى 772ألفاً . .(187%)كما ساهم انتشار العمال "الوهميين" في زيادة فاتورة الأجور.

كما تزايد الإنفاق العام على التحويلات والسلع والخدمات في السنوات الأخيرة. بلغ الإنفاق على السلع والخدمات ذروته عند 3.2%من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019، مرتفعًا من 1.6%فقط في عام 2015. وبين عامي 2015و9102، زادت التحويلات من أقل من 6إلى 8%من إجمالي الناتج المحلي، ومن 15إلى أكثر من 19%كحصة من إجمالي الإنفاق. وتشكل معاشات التقاعد ونظام التوزيع العام العنصر الأكبر والأكثر صرامة في التحويلات، وقد زادت معاً من 4%إلى 6%من الناتج المحلي الإجمالي. ويتعمق الفصل الثاني من هذا التقرير في استدامة وكفاءة وعدالة نظام التقاعد في العراق.

إن مستوى الإنفاق المتكرر في العراق أعلى بشكل ملحوظ من نظيره في الدول المماثلة. وبنسبة 32في المئة من الناتج المحلي الإجمالي (أو 78في المئة من إجمالي الإنفاق)، يتجاوز الإنفاق المتكرر في العراق نظيره في البلدان الأخرى الغنية بالموارد في المنطقة، مثل المملكة العربية السعودية 27.5)في المئة) والإمارات العربية المتحدة 26.7)في المئة) [الشكل .]18كما أن إنفاق العراق يفوق إنفاق البلدان الهشة الأخرى وتلك التي تعاني من الصراعات. على سبيل المثال، يبلغ متوسط إنفاق البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 11%فقط من إجمالي الناتج المحلي على الأجور، في حين يبلغ متوسطه 15%في العراق (الشكل .(17وبنسبة 15%من الناتج المحلي الإجمالي (و62% من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي) في عام 2019، تُصنف فاتورة الأجور أيضًا من بين أعلى المعدلات بين البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (11%)والدول الهشة .(9%).

الشكل .17فاتورة الأجور في العراق والمقارنة

الشكل .18الإنفاق المتكرر في العراق ودول المقارنة الأخرى، 2019



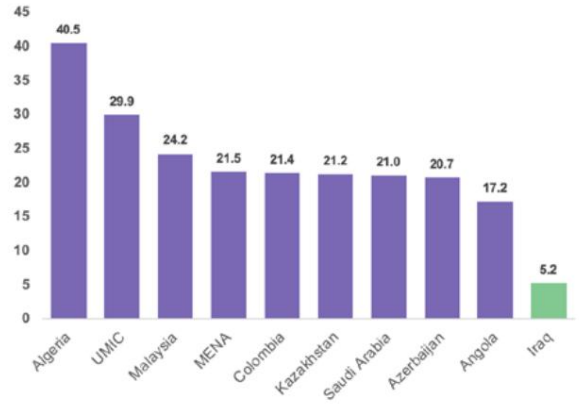
المصادر / مكتب العراق . مؤشرات التنمية العالمية؛ وحسابات موظفي البنك الدولي

Machine Translated by Google

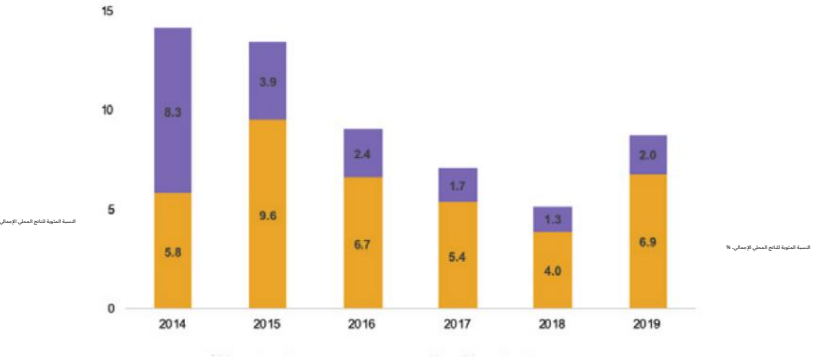
إن مستوى الاستثمار العام في العراق، على الرغم من بعض التقدم الذي تم إحرازه لزيادته، لا يزال غير كاف. وانخفضت حصة الاستثمار العام في إجمالي الإنفاق بشكل حاد من 31في المائة في عام 2014إلى 31في المائة في عام 2014
22%فقط في عام 2019.بالإضافة إلى ذلك، انخفضت كحصة من الناتج المحلي الإجمالي من أكثر من 14إلى أقل من 9%خلال نفس الفترة. ولا تزال الاستثمارات العامة في العراق، والتي يخصص جزء كبير منها للاقتصاد النفطي على حساب الاستثمار غير النفطي، تعاني من عدم الكفاءة وانعدام الفعالية. وفي عام 78 ،2019بالمائة من

وكان الاستثمار مرتبطا بالنفط 7)في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، ولم يتبق سوى 22في المائة للاستثمار غير النفطي (أو 2في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). الناتج المحلي الإجمالي) [الشكل .[(19ومقارنة بأقرانه، فإن مستوى الاستثمار منخفض في العراق. وفي عام ،2018كان الاستثمار 5فقط
في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بـ 21.5في المائة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا و8.92 في المائة في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى (الشكل .(20بمتوسط أقل من 9%من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ،2015-2019فإن الاستثمار العام في العراق منخفض بالمقارنة
إلى دولة مثل الجزائر، حيث تجاوز الاستثمار العام 15%من الناتج المحلي الإجمالي. ورغم أن هذه الاستثمارات نجحت في زيادة إنتاج العراق من النفط، فإن تخصيص الاستثمار بعيداً عن البنية التحتية لرأس المال البشري وبرامجه لم يساعد في تحسين نتائج التنمية البشرية.

الشكل .20إجمالي الاستثمار مقابل البلدان النظيرة، 2018



الشكل .19الاستثمار النفطي مقابل الاستثمار غير النفطي



المصادر / مكتب العراق . مؤشرات التنمية العالمية؛ وحسابات موظفي البنك الدولي

الاستثمار العام في العراق يعاني من تقلبات أسعار النفط ومشاكل في التنفيذ
ويأتي الاستثمار النفطي على حساب القطاعات الخدمية وغير النفطية، التي لعبت دورا هامشيا نسبيا، خاصة في السنوات الخمس الماضية. لتعزيز التوازن المالي، تم إجراء معظم التعديلات خلال داعش
وقد حدثت صدمات الحرب وأسعار النفط من خلال التخفيض الجذري للاستثمارات غير النفطية. ونتيجة لذلك، شكلت الأخيرة ما متوسطه 5في المائة فقط من إجمالي غلاف الإنفاق بين عامي 2016و8102، مقارنة بمتوسط
16في المائة في الاستثمار النفطي، قبل أن يرتفع بشكل طفيف إلى 0.8نقطة مئوية من إجمالي الإنفاق في عام .2019

وتتفاقم مشكلة الاستثمار العام بسبب ضعف تنفيذ موازنة القطاعات الاجتماعية، مما يؤدي إلى تفاقم عدم كفاءة الإنفاق العام في هذه القطاعات. يتعلق الأمر لم يكن مفاجئا
تشير البيانات الفعلية لعام 2019إلى أن النفقات المتكررة كانت أفضل أنواع الإنفاق أداءً، حيث تم تنفيذها بنسبة 80%تقريبًا، وكانت مدفوعة بشكل أساسي بفاتورة الأجور التي بلغت حوالي .94%علاوة على ذلك، لا يزال هناك نقص في تنفيذ الموازنة الاستثمارية، حيث يذهب معظم الإنفاق الرأسمالي نحو حقول النفط (الشكل .(21ال

وبلغت نسبة التنفيذ للاستثمارات النفطية ،129%في حين بلغت نسبة التنفيذ في القطاعات غير النفطية .30%
وهذا يثير المخاوف بشأن تقديم الخدمات، واتساع فجوة البنية التحتية، وتوقف برنامج إعادة الإعمار. ولا تضع مثل هذه النتائج عبئا على النمو المستدام الطويل الأجل فحسب، بل إنها تزيد أيضا من نقاط الضعف الاجتماعية، خاصة في وقت حيث يشكل تعزيز أنظمة رأس المال البشري ضرورة أساسية لإدارة تأثير فيروس كورونا .(COVID-19) 2019

Machine Translated by Google

الشكل .21معدل التنفيذ على الاستثمار والأجور

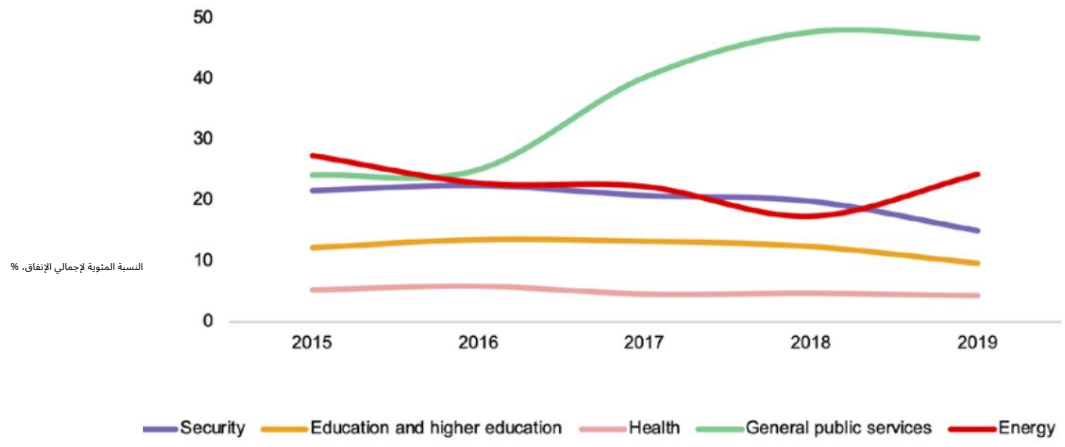
المصادر / مكتب العراق . مؤشرات التنمية العالمية؛ وحسابات موظفي البنك الدولي

التصنيف الإداري5

ويوجه الإنفاق الإداري في العراق إلى حد كبير إلى الخدمات العامة والطاقة والأمن. ويعتبر الإنفاق على قطاعات التنمية البشرية، مثل الصحة والتعليم، منخفضاً نسبياً ومثقلاً بشكل كبير بالأجور والرواتب.

ويهيمن الإنفاق القطاعي في العراق على الخدمات العامة والطاقة والأمن. وكانت حصة الخدمات العامة (الشؤون التنفيذية والتشريعية والخارجية) في إجمالي الإنفاق العام ثابتة
مرتفعة، بمتوسط يزيد عن 37بالمئة في .2015-2019في عام ،2019شكلت الخدمات العامة ما يقرب من 47في المائة من إجمالي مخصصات الموازنة (أو 19في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) (الشكل .(17وشكلت المخصصات لقطاعي الأمن والطاقة،
معًا، بمتوسط 42%تقريبًا من إجمالي الإنفاق (أكثر من 15%من الناتج المحلي الإجمالي) خلال نفس الفترة.
وفي عام ،2019حصل قطاعا الطاقة والأمن على أكثر من 10%) 24%من الناتج المحلي الإجمالي) و51% .(6%)
في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) من إجمالي الميزانية، على التوالي.

الشكل .22حصة الإنفاق على الصحة والتعليم منخفضة ومتراجعة



المصادر/ السلطات العراقية؛ وتقديرات خبراء البنك الدولي

5.إجمالي الإنفاق على قطاعي الصحة والتعليم في الباب الأول يعكس النفقات العامة فقط.

Machine Translated by Google

ويشكل الأمن والخدمات العامة حصة كبيرة من الإنفاق المتكرر، وخاصة الأجور.
تم تخصيص أكثر من 57في المائة من إجمالي الإنفاق المتكرر للخدمات العامة في عام ،2019مقارنة بنسبة 31في المائة في عام .2015وعلى الرغم من الانخفاض عن مستويات عام ،2015ظلت حصة الأمن في إجمالي الإنفاق المتكرر مرتفعة عند 19في المائة 6)في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام .2019للخدمات العامة ممثلة

46بالمئة من إجمالي فاتورة الأجور عام 2019مقارنة بـ 18بالمئة عام .2015وبنسبة 40بالمئة من إجمالي فاتورة الأجور
وكانت حصة أجور الضمان مرتفعة أيضًا، على الرغم من انخفاضها الطفيف من 43%في عام .2015

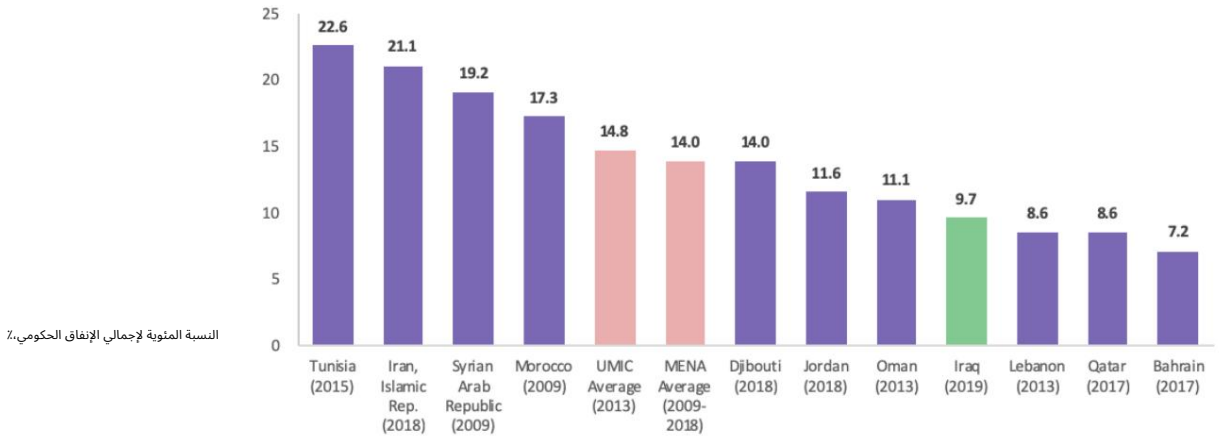
الإنفاق على الصحة والتعليم منخفض ويتجه نحو الانخفاض. بين عامي 2015و9102، انخفضت حصة قطاعي التعليم والصحة من الإنفاق الحكومي من 5و2% من الناتج المحلي الإجمالي إلى أقل من 4و2% على التوالي. وتشكل هذه القطاعات مجتمعة 17في المائة فقط من إجمالي إنفاق الموازنة خلال الفترة نفسها. علاوة على ذلك، ينفق العراق أقل حصة من الموازنة العامة على هذين الأمرين

القطاعات، مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وشركة UMI(الشكل 23والشكل .(24فقط حوالي 10بالمائة و 4بالمائة من
تم تخصيص ميزانية الحكومة للتعليم والصحة في عام ،2019على التوالي.
وأنفقت 14و8.41 في المائة من ميزانيتها الوطنية على التعليم والصحة، على التوالي . ومع بقاء الإنفاق على الصحة راكداً عند متوسط 1.6%من الناتج المحلي الإجمالي منذ عام 2017،فإنه يتخلف عن ذلك بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا UMIوعند .3.3%
النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي لكل .(2017)وهذه المشكلة مستمرة منذ عام ،2003مع التخصيصات المتعاقبة في الميزانية
الاستمرار في تفضيل الاستهلاك المنزلي (الأجور، الإعانات، التحويلات، إلخ) على حساب الإنفاق غير المرتبط بالنفط
الاستثمارات العامة والإنفاق على رأس المال البشري.

ولا يزال الإنفاق الحكومي على القطاعات الاجتماعية مرجحا بشكل كبير نحو الإنفاق التشغيلي، وخاصة الأجور والرواتب. وتشكل الموازنة التشغيلية أكثر من 98بالمئة من إجمالي الاعتمادات المخصصة لقطاعي التعليم والصحة. تاريخيًا، كانت حصة أجور قطاع التعليم في إجمالي فاتورة الأجور هي الأكبر ، بعد الدفاع والخدمات العامة العامة، حيث بلغ متوسطها 28%(أو 4%من الناتج المحلي الإجمالي) خلال الفترة .2015-2019

وقد تم إنفاق أكثر من 94%من إجمالي الموازنة المخصصة لقطاع التعليم على الأجور، خلال عامي .2015-2019وكانت حصة الأجور الصحية في إجمالي فاتورة الأجور مرتفعة أيضًا بنسبة 9%(أو 1.3%من الناتج المحلي الإجمالي)، مع ما يقرب من 9%من الناتج المحلي الإجمالي.
وقد تم توجيه 74%من ميزانيتها المخصصة لدفع الرواتب في الفترة 2015-2019(الشكل .(25مع ذلك،
وظل الناتج من هذا الإنفاق أقل من المعدل، مما أثار تساؤلات حول جودة الموظفين المعنيين
(للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً لموضوعي الصحة والتعليم، انظر الفصلين الثاني والثالث على التوالي).

الشكل .23الإنفاق على التعليم مقارنة بالأقران



المصدر/ مؤشرات التنمية العالمية؛ وحسابات موظفي البنك الدولي.

وفي المقابل، وصل الإنفاق الاستثماري الحكومي في القطاعات الاجتماعية إلى مستويات منخفضة تاريخياً. وشكل الاستثمار في الصحة والتعليم 1.3%فقط من إجمالي استثمارات الموازنة في ،2015-2019مقارنة بنحو 79%وأكثر من 11%في أنشطة الطاقة والخدمات العامة، على التوالي. وفي الواقع، انخفضت الحصة المجمعة لهذه الاستثمارات في هذه القطاعات من إجمالي النفقات الاستثمارية الحكومية من أقل من 2%في عام ،2015إلى 1%في عام 2019(الشكل .(26كما يعاني الاستثمار في قطاعي التعليم والصحة من ذلك

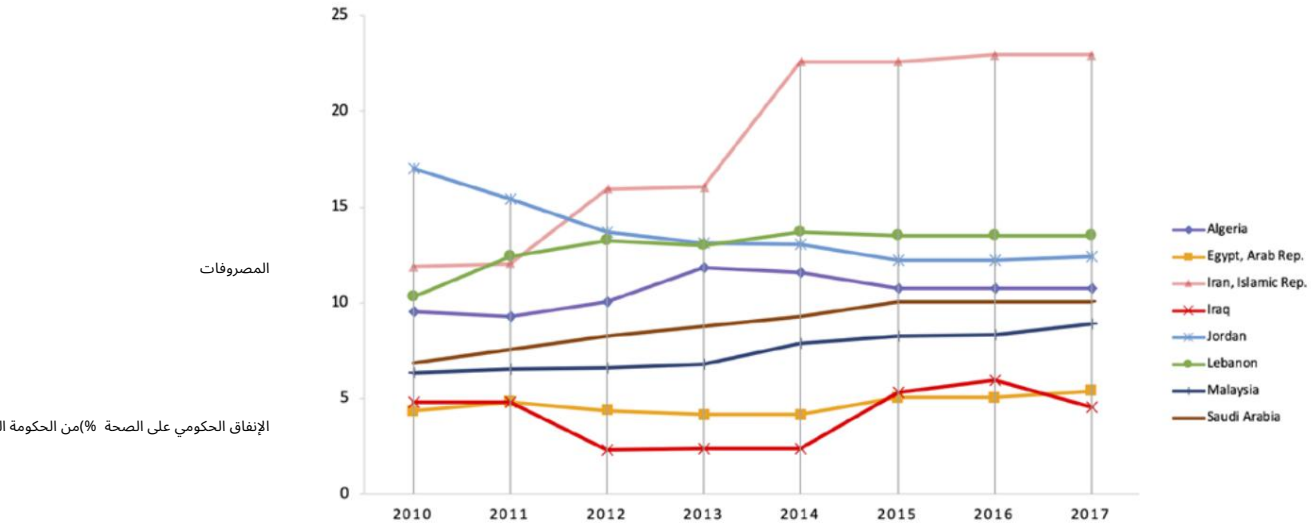
نقص التنفيذ المزمن. وبلغت نسبة تنفيذ الاستثمار 17بالمئة للتعليم و4 بالمئة فقط

6.البيانات متاحة في إحصاءات البنك الدولي التعليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (متوسط .(2009-2018)، UMI (2013).

Machine Translated by Google

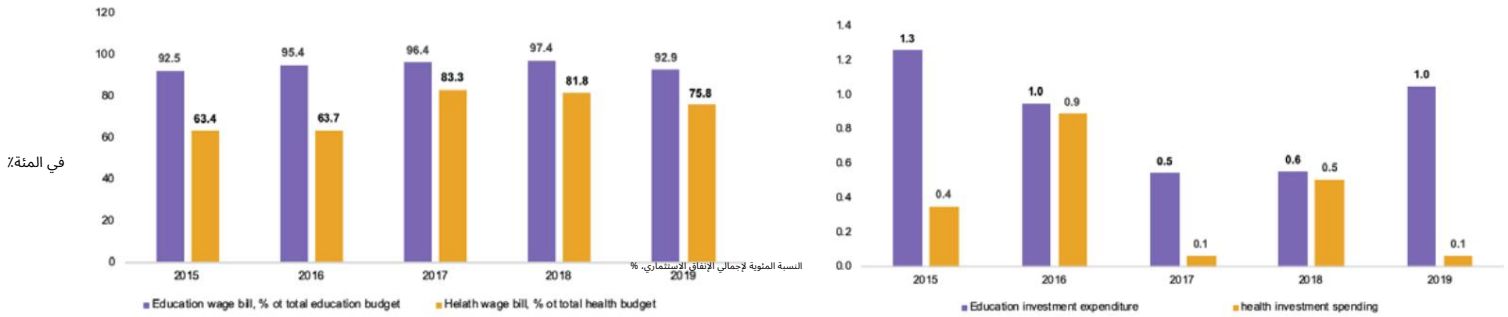
للصحة، في عام 2019، مقارنة بمعدل تنفيذ يقارب 100بالمائة للاستثمار في الطاقة.

الشكل .24النفقات الصحية مقارنة بالأقران*



المصدر/مؤشرات التنمية العالمية؛ وحسابات الموظفين .WB*الحكومة العامة المحلية
الإنفاق على الصحة كنسبة من الإنفاق الحكومي العام في العراق والدول المقارنة، 2010-2017.

الشكل .25حصة الاستثمار القطاعي في إجمالي الاستثمار العام



المصادر/ السلطات العراقية؛ وتقديرات خبراء البنك الدولي

ويتناقض انخفاض مستوى الاستثمار في هذه القطاعات بشكل صارخ مع احتياجاتها الكبيرة. قدر أحدث تقييم للبنك الدولي للأضرار والاحتياجات في العراق أن إجمالي احتياجات إعادة الإعمار والتعافي
في قطاع التعليم، بعد صراع داعش الأخير، تقدر بـ 5.4تريليون دينار 4.6)مليار دولار أمريكي). في
أما فيما يتعلق بالقطاع الصحي، فقد قدرت الوكالة الوطنية للتنمية أن أكثر من 50بالمائة من المرافق الصحية التي تم تقييمها في عام 2018قد تضررت، ودمر 30بالمائة منها. وقدرت تكلفة إعادة إعمار هذه الأضرار بالدينار العراقي
2.7تريليون 2.3)مليار دولار).

كما يعاني الإنفاق على الصحة والتعليم من سوء تنفيذ مخصصات الميزانية. هناك نقص مستمر في تنفيذ الموازنة الاستثمارية، حيث يتجه معظم الإنفاق الرأسمالي نحو حقول النفط (الشكل .(27وتكشف أحدث البيانات المتاحة لعام 2019أن معدل تنفيذ الاستثمارات المرتبطة بالنفط

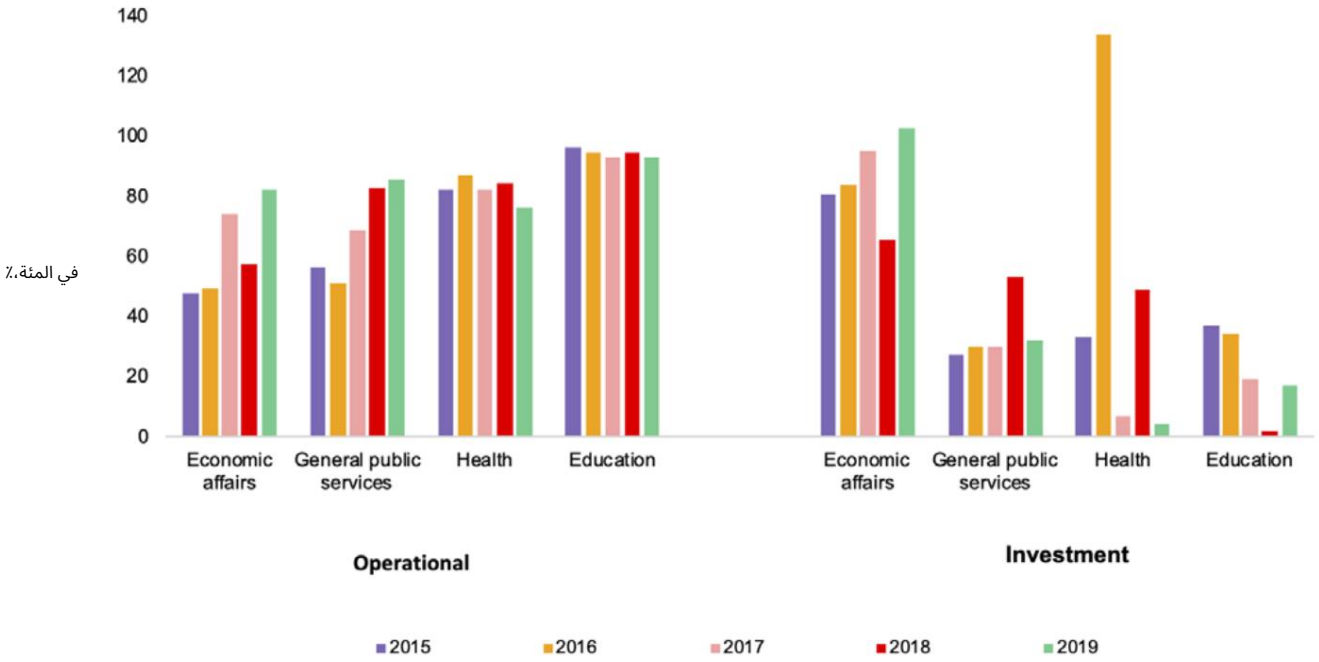
وبلغت نسبة 129في المائة، في حين بلغت نسبة القطاعات غير النفطية 30في المائة. وهذا يثير المخاوف بشأن تقديم الخدمات، واتساع فجوات البنية التحتية، وتوقف برامج إعادة الإعمار. ولا تضع مثل هذه النتائج عبئا على النمو المستدام الطويل الأجل فحسب، بل إنها تزيد أيضا من نقاط الضعف الاجتماعية، وخاصة في وقت حيث يشكل تعزيز أنظمة رأس المال البشري ضرورة أساسية لإدارة تأثير فيروس كورونا .(COVID-19) 2019ونتيجة لذلك، يعاني قطاعا التعليم والصحة

النقص المزمن في تنفيذ ميزانية الاستثمار، بنسبة 17%و4% فقط في عام 2019، على التوالي، مقارنة

Machine Translated by Google

إلى ما يقرب من 100في المئة معدل التنفيذ لقطاع الطاقة.

الشكل .27معدل التنفيذ لقطاعات رأس المال البشري مقارنة بالقطاعات الأخرى



المصادر/ السلطات العراقية؛ وحسابات موظفي البنك الدولي

1.2خلق الحيز المالي للإنفاق على التنمية البشرية في العراق

إذا كان العراق يرغب في زيادة الإنفاق على الصحة والتعليم، فإنه يحتاج إلى خلق الحيز المالي اللازم.
وتشمل الإجراءات المهمة لتحقيق ذلك زيادة كفاءة الإنفاق، وتحسين نظام التقاعد، واعتدال الزيادات في الإنفاق المتكرر، وتطوير مصادر الإيرادات غير النفطية.

إن التوقعات المالية الحالية للعراق وخيمة، وتعكس اتجاهات الإنفاق والإيرادات الأخيرة
احداث العالم. ومن المتوقع أن تؤدي الانخفاضات الأخيرة في أسعار النفط إلى انخفاض كبير في حجم الإيرادات المتاحة للحكومة . وإلى جانب النفقات الصارمة على الأجور والرواتب والتحويلات، المبينة في هذا التقرير، من المتوقع أن ينخفض الاستثمار غير النفطي إلى النصف خلال فترة التوقعات (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي). النتيجة الإجمالية ل

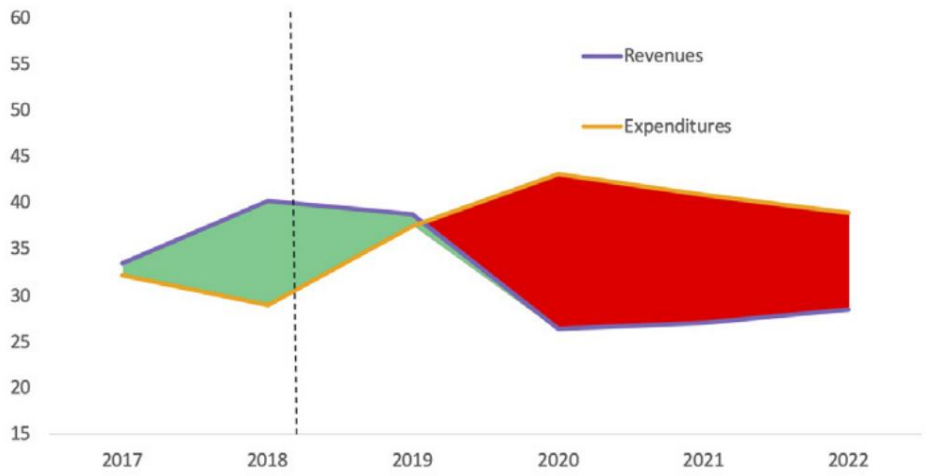
من المتوقع أن يعاني العراق من عجز مالي يبلغ حوالي 17%من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020(الشكل 7 .(28

يجب على العراق أن يعمل ضد هذه البيئة الصعبة للغاية من أجل خلق المالية العامة التي تشتد الحاجة إليها
الفضاء. لتحسين الوضع المالي، يمكن للعراق التحقيق في عدة مجالات. أولاً، الإنفاق في العراق غير فعال على الإطلاق
وتتجه بشدة نحو النفقات الجارية الصارمة مثل الأجور والمعاشات التقاعدية (الشكل .(29الإيرادات هي
وتعتمد أيضاً بشكل كبير على عائدات النفط، وهي توقعات غير مؤكدة إلى حد كبير.

.7تم بناء السيناريوهات المالية على البيانات التي تم الحصول عليها لشهر كانون الأول 2020ولا تأخذ في الاعتبار القرار الأخير بشأن الدينار العراقي
تخفيض قيمة العملة. وفقًا لمنشور البنك الدولي الأحدث، المرصد الاقتصادي للعراق ربيع ،2021بلغ العجز المالي لعام 6.5 2020
في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على أساس نقدي. وإذا أضيفت الأجور والمتأخرات/الالتزامات الأخرى، فإن هذا العجز سيرتفع إلى 13.9في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. 17
النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي المسجلة في هذا التقرير لا تأخذ في الاعتبار تأثير تخفيض قيمة العملة على إيرادات الميزانية.

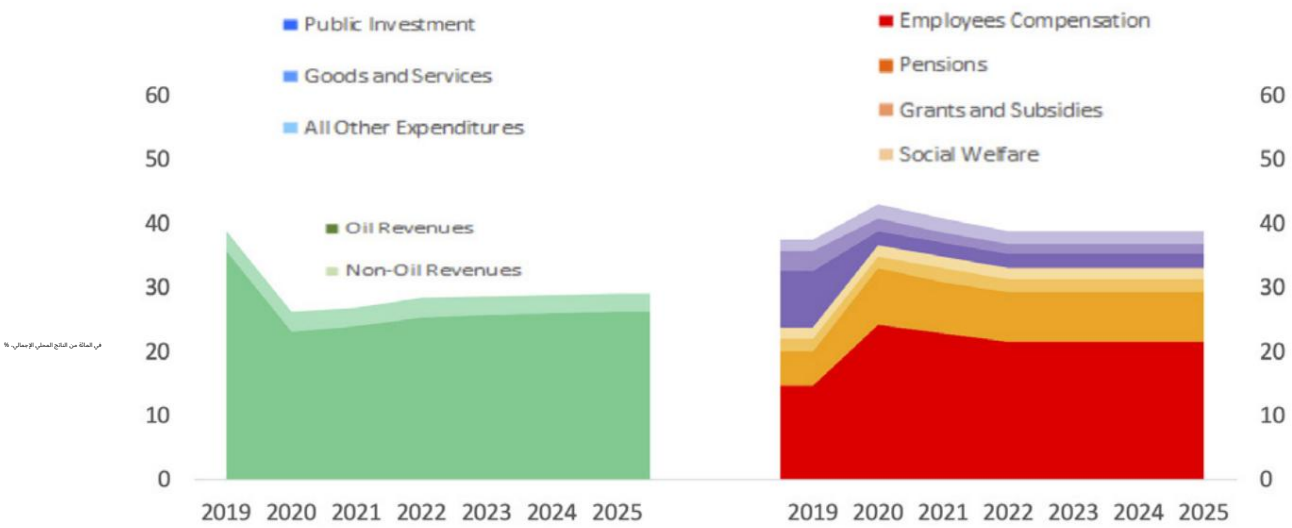
Machine Translated by Google

الشكل .28العجز المالي للمشروع



المصادر/البنك الدولي وحسابات المؤلف

الشكل .29تحليل التوقعات المالية



المصادر/البنك الدولي وحسابات المؤلف

1.3لمحة عن الإدارة المالية العامة

كما أن كفاءة الإنفاق العام في العراقيين محدودة أيضاً بقضايا على مستوى إدارة المالية العامة.
تواجه الإدارة المالية العامة في العراق تحديات متعددة تدعم التخصيص الفعال والمسؤول
الموارد العامة اللازمة لمعالجة الأولويات الوطنية وتنمية رأس المال البشري. توجد نقاط ضعف في كل مرحلة من مراحل العملية المالية: مراجعة السياسات، وصياغة الموازنة، وتنفيذ
الموازنة، وإعداد التقارير
المحاسبة والمشتريات. إن الموازنة في العراق، في وضعها الحالي، ليست أداة سياسية فعالة للشعب
تمويل. ويتم صياغتها على أساس سنوي، ولا ترتبط باستراتيجية مالية متوسطة المدى مستنيرة
أهداف الاقتصاد الكلي. ولا يتم دعم الأهداف المالية الإجمالية (مثل النفقات والإيرادات والعجز).
من خلال بيان الأولويات القطاعية (مثل أهداف خطة التنمية).

يُعزى ضعف تنفيذ الميزانية، جزئيًا، إلى سوء تخطيط الميزانية المقترن بنقص الضوابط الداخلية والخارجية. ويخلص تقرير الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2017
إلى أن "معظم جوانب نظام إدارة المالية العامة تعمل بشكل جيد

Machine Translated by Google

بمستوى مرضٍ بالكاد –وهو المستوى الذي سيجعل من الصعب على الحكومة العراقية تحقيق أهدافها المالية وأهدافها المتعلقة بالميزانية".
ويشير التقرير إلى عدة قضايا تتعلق بإدارة المالية العامة ونقاط الضعف في المالية العامة
الشفافية والمساءلة، ومن بينها غياب الرقابة المالية على إيرادات الموازنة
الإنفاق وضعف وظيفة المراجعة الداخلية والخارجية. على الرغم من استقلاله وقدراته واختصاصاته الواسعة، لم يتمكن المجلس الفيدرالي للتدقيق العالي (FBSA)من الكشف عن تقرير التدقيق الخاص به حول الميزانية
التنفيذ منذ عام .2014بالإضافة إلى ذلك، فإن انخفاض معدل تنفيذ الاستثمار العام يعكس أوجه قصور كبيرة وخطيرة
معوقات إدارة الاستثمار العام

يتعرقل تنفيذ الميزانية بسبب عدم الترابط بين خطط المشتريات وخطط الالتزام والتأخير في توفرها، مما يؤثر على تنفيذ ميزانية الاستثمار. في القطاعات الاجتماعية على سبيل المثال
وكان التأخر في إصدار مخصصات الموازنة (بعد شهرين إلى ثلاثة أشهر من بداية السنة المالية) أمرًا متكررًا
المشكلة، مما يؤدي إلى انقطاع في تقديم الخدمات. وتتعلق القضايا الأخرى بضعف القدرة، على المستوى القطاعي، على تنفيذ وجني فوائد الابتكارات التي أدخلها نهج الميزنة البرنامجية، فضلا عن
كفشل في التكيف مع إجراءات المشتريات الجديدة، مما يترجم إلى تأخير في تنفيذ الميزانية.

كما تتأثر أنظمة الإدارة المالية العامة الضعيفة في العراق (إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها) بضعف الحوكمة.
والفساد، الذي يؤدي إلى تفاقم أوجه القصور في الإنفاق العام وإضعاف تقديم الخدمات العامة. العراق
ولا تزال تعاني من خلل في نظام الحكم والفساد المستشري. وشفافية الموازنة
يعد التنفيذ، وانفتاح عملية الشراء، وكفاءة إدارة النقد أمرًا بالغ الأهمية
استقرار الاستثمار وإمكانية التنبؤ به، وتقليص فرص البحث عن الريع، وزيادة الإنفاق على القطاعات الاجتماعية. وفي الإجمال، لم يتحسن الحكم إلا بالكاد في السنوات الخمس عشرة الماضية، وهو نتاج الفساد والسعي وراء الريع إلى حد كبير. الحوكمة المُدركة في العراق، إلى جانب الأبعاد الستة التي حددتها مؤشرات الحوكمة العالمية8 في عام ،2018احتل العراق
المرتبة التاسعة والسابعة من أدنى الدول أداءً من حيث كفاءة الحوكمة
لا يزال تصنيفها سيئًا للغاية، مع عدم وجود تحسن كبير على أي مستوى. ,

ومكافحة الفساد على التوالي. التحسينات الملحوظة حتى قبل خمس إلى سبع سنوات، في السيطرة
وقد تلاشت الفساد، والاستقرار السياسي، والجودة التنظيمية، منذ ذلك الحين.

الفساد هو استنزاف آخر طويل الأمد للموارد والأموال ويقلل من التأثير الإيجابي
-الإنفاق الحكومي على رأس المال البشري. ويؤدي الفساد المستشري في المجتمع إلى تشويه هيكل الإنفاق العام لصالح الدفاع والوقود والطاقة والثقافة والخدمات العامة والنظام، وعلى حساب القطاعات الاجتماعية مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية. إن السعي وراء الريع يحول تخصيص المواهب بعيدا عن ريادة الأعمال والابتكار نحو الأنشطة الفاسدة التي يمكن من خلالها تحقيق الأرباح. وعلى هذا النحو، يؤدي هذا إلى تحويل الموارد بعيدا عن الأنشطة المعززة للنمو (الاستثمارات في رأس المال البشري).

نحو أنشطة تسعى إلى السلطة (الاستثمارات في رأس المال السياسي). الفساد في ظل الشفافية الدولية
مؤشر التصورات، يصنف العراق ضمن أسوأ الدول أداءً 168)من أصل 180دولة). وعلاوة على ذلك، العراق أيضا
تم تصنيفها من بين الدول الأقل شفافية مالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث حصلت على درجة 3من 100في المؤشر المفتوح
مؤشر الميزانية.

لقد التزم العراق بالعديد من الإصلاحات الهيكلية التي تهدف إلى معالجة أوجه القصور والإدارة
ماليتها العامة. ومع ذلك، لم يعد من الممكن تصور استمرار إصلاح الإدارة المالية العامة في العراق دون حل
وجود نظام متكامل لمعلومات الإدارة المالية (IFMIS)يعمل على أتمتة تنفيذ الميزانية الأساسية
الوظائف (إدارة الاعتمادات، الالتزامات، المدفوعات، المقبوضات، إدارة النقد، المحاسبة،
والتقارير المالية)، وتنفيذ الاستثمارات العامة بكفاءة وفعالية. الأزمة المالية الحالية في العراق
ويمارس أيضًا ضغوطًا للمضي قدمًا في إصلاح الإدارة المالية العامة من أجل المساعدة في تعزيز الاستدامة المالية.

إن وجود نظام فعال لإدارة المالية العامة أمر بالغ الأهمية لتحسين نوعية رأس المال البشري
ونتائج الخدمات العامة. تلعب شفافية تنفيذ الميزانية، وانفتاح عملية الشراء، وكفاءة إدارة النقد أدوارًا مهمة في تكوين رأس المال المادي والبشري لأي شركة.

البلاد وتقليل فرص البحث عن الإيجار. وأخيرا وليس آخرا، هناك حاجة إلى قدر أكبر من الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بإدارة المشاريع ومراقبتها وتقييمها لتعزيز الحوافز لتسليم المشاريع في الوقت المحدد وفي حدود الميزانية، وضمان القيمة مقابل المال والنزاهة في استخدام الموارد العامة. إن الميزانية المتوسطة الأجل ذات القواعد الخاصة بالميزانية، والمدعومة بالانضباط المالي، تضمن مواجهة ضغوط الإنفاق

8.المؤشرات الحوكمة العالمية التي وضعتها مجموعة البنك الدولي ستة أبعاد هي: الصوت والمساءلة؛ والاستقرار السياسي وغياب العنف؛ فعالية الحكومة؛ الجودة التنظيمية؛ سيادة القانون؛ والسيطرة على الفساد .

9.كلارا ديلافالاد، "الفساد وتوزيع الإنفاق العام في البلدان النامية". مجلة الاقتصاد والمالية ،30العدد. :(2006) 2
؛222-39كيفن ميرفي، "لماذا يعد البحث عن الريع مكلفًا جدًا للنمو؟" مايو ،1993مجلة المراجعات الاقتصادية الأمريكية، المجلد ،88العدد .2.9

Machine Translated by Google

عدم كسر غلاف الموارد، وضمان كفاءة التخصيص التي تعمل على تحسين الرفاهية المجتمعية في التوزيع
من الإنفاق، وإدخال الكفاءة التقنية التي تضمن تقديم الخدمات العامة بأقل تكلفة.

1.4تدابير لخلق الحيز المالي

ولا تترك التوقعات المالية الأساسية للعراق أي مجال لزيادة الإنفاق. في هذا القسم، نعرض عدة سيناريوهات للوضع المالي في العراق. في السيناريو الأساسي، سيعاني العراق
من عجز مالي كبير ومستمر حتى عام .2025ولخلق حيز مالي، حتى في حالة انتعاش أسعار النفط، سيحتاج العراق إلى إجراء العديد من الإصلاحات في النفقات الجارية والإيرادات غير النفطية.

إن التوقعات الأساسية للعراق هي استمرار العجز برقم مزدوج حتى عام .2025ونحن نستخدم أكثر من غيره
المرصد الاقتصادي الأخير للبنك الدولي في العراق هو مرجعنا، والذي يتنبأ بالوضع المالي للعراق حتى عام 2022.10
للأعوام ،2025-2023نحافظ على كافة النفقات والإيرادات غير النفطية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الثابت
(الشكل .(30وترتفع عائدات النفط بشكل طفيف كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي كما نفترض أن إنتاج النفط، وبالتالي
وترتفع الصادرات النفطية والإيرادات النفطية بنحو 1في المائة سنوياً. وبحلول عام ،2025ستؤدي هذه الافتراضات إلى عجز مالي بنسبة 17.3%من الناتج المحلي الإجمالي وعجز تراكمي
بنسبة 71%من الناتج المحلي الإجمالي، بعد فترة 6سنوات.
سنوات (الشكل .(30

وحتى لو ارتفعت أسعار النفط، فإن العراق سيستمر في تسجيل عجز مالي كبير. التوقعات الحالية لأسعار النفط
أن يتعافى إلى حوالي 46دولارًا أمريكيًا للبرميل في المتوسط بحلول عام .2022بافتراض أن سعر النفط يرتفع تدريجيًا بحلول عام .2022
5%سنوياً خلال الفترة ،2025-2023سيظل العراق يعاني من عجز مالي بنسبة 5.6%من الناتج المحلي الإجمالي في عام .2025

ومن شأن فرض قيود كبيرة على الأجور أن يساعد في تحقيق التوازن في الميزانية. ونحن نفترض أن العراق قادر على خفض الإنفاق
على الأجور كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى مستواها في عام .2019ويحدث هذا التخفيض تدريجيا من عام 2021إلى عام ،2025بمعدل يزيد قليلا عن 2في المائة من الناتج
المحلي الإجمالي سنويا. ومن شأن هذا الافتراض، إلى جانب انتعاش أسعار النفط العالمية، أن يساعد في تحقيق التوازن في ميزانية العراق بحلول عام 1.4) 2025في المائة من فائض
الناتج المحلي الإجمالي).

ولخلق حيز مالي إضافي، سيحتاج العراق إلى الشروع في مجموعة واسعة من الإصلاحات المالية. هؤلاء
ويمكن أن يشمل إصلاح نظام التقاعد، الأمر الذي سيشكل ضغطا متزايدا على الميزانية في السنوات المقبلة.
ونفترض أن التحسينات في نظام المعاشات التقاعدية ستولد وفورات بنسبة 0.5%من إجمالي الناتج المحلي سنويا، مقارنة بالسيناريو الأساسي. وسيكون تحسين تعبئة الإيرادات غير
النفطية أمرا بالغ الأهمية أيضا. ويعني ضعف الامتثال أن الإيرادات كانت دون المستوى المستهدف بشكل عام. وفي الآونة الأخيرة، ألغى العراق العديد من الضرائب غير النفطية، الأمر
الذي سيؤدي إلى مزيد من الانخفاض في الإيرادات غير النفطية. ومن الممكن تنفيذ عدة تدابير لزيادة تحصيل الإيرادات غير النفطية. والأهم من ذلك، أن تحسين إدارة الضرائب والجمارك
من شأنه أن يولد زيادات كبيرة في الإيرادات. ويمكن أن تشمل الإصلاحات تدابير وعقوبات ضريبية أكثر وضوحا وتوفير الموظفين والتدريب المناسبين

مكتب تحصيل الإيرادات21.

إن الأمر يتطلب حزمة إصلاحات أوسع نطاقاً لتحقيق وفورات مالية كافية لخلق الحيز المالي.
في السيناريوهات السابقة، قمنا بافتراضين آخرين: الأول من خلال التوفير في نفقات التقاعد،
والثاني من خلال تحسين الإيرادات غير النفطية. ونقوم بصياغة ذلك من خلال دراسة تأثير الإصلاحات في المملكة العربية السعودية، والتي ساهمت في توليد إيرادات إضافية بنسبة
2.5%من إجمالي الناتج المحلي من خلال فرض ضريبة القيمة المضافة، والضرائب غير المباشرة، ورسوم الكهرباء. نحن نفترض أن نسبة 2.5%الإضافية من الناتج المحلي الإجمالي يتم
إدخالها تدريجياً من
2021فصاعدًا. ويؤدي هذان الإجراءان مجتمعين إلى تحقيق فائض مالي بنسبة 4.9%من الناتج المحلي الإجمالي في عام .2025

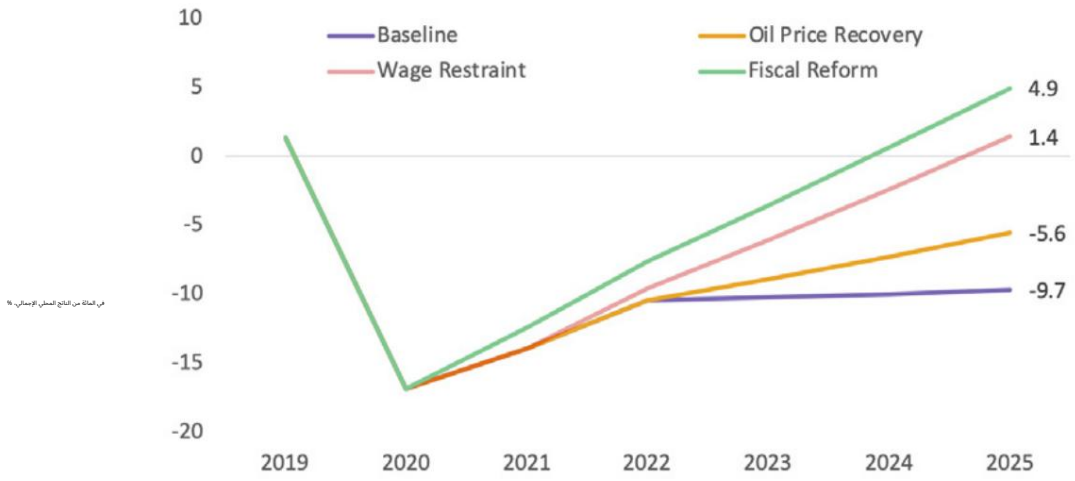
.10المرصد الاقتصادي في العراق: الإبحار في العاصفة الكاملة (إعادة) (الإنجليزية). واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي. http://documents.worldbank.
org/curated/en/446201588465646751/Iraq-Economic-Monitor-Navigating-the-Perfect-Storm-Redux.

.11أنظر الفصل الرابع حول المعاشات في العراق.

.12المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي، .12 .2019يتم تخفيض الإنفاق على معاشات التقاعد بحيث يظل إجمالي النفقات الجارية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) عند مستويات عام .2019

Machine Translated by Google

الشكل .30السيناريوهات المالية



المصادر / البنك الدولي وحسابات المؤلف

خاتمة

وللحفاظ على وضعه ضمن الشريحة العليا من الدخل المتوسط، يحتاج العراق إلى تنويع اقتصاده بعيداً عن النفط وتحسين نوعية رأسماله المادي والبشري. ولكن في ظل البيئة العالمية الحالية، سيكون من الصعب على العراق تعبئة الموارد اللازمة لتحقيق ذلك. سيؤدي ظهور جائحة كوفيد-91 وانخفاض أسعار السلع الأساسية العالمية إلى دفع الموازنة إلى عجز يقارب 17% من الناتج المحلي الإجمالي. وحتى لو انتعشت أسعار النفط، فسيظل العراق بحاجة إلى مزيد من الإصلاحات المالية لإغلاق الميزان المالي.

لخلق حيز مالي في العراق، يجب على الحكومة تنويع مصادر إيراداتها بعيداً عن النفط إلى المصادر المحلية، فضلاً عن تحسين الكفاءة وتحديد أولويات الإنفاق. ويمكن توليد إيرادات غير نفطية كبيرة من خلال تحسين الامتثال ومراقبة الضرائب الحالية، ومن خلال تنفيذ الضرائب الأخرى غير النفطية، مثل ضريبة القيمة المضافة. وتعمل التدابير الرامية إلى زيادة كفاءة الإنفاق على تحسين نظام التقاعد، كما أن الزيادات المعتدلة في الإنفاق المتكرر ستمكن الحكومة من خلق الحيز المالي.

Machine Translated by Google

Machine Translated by Google

الفصل 2:
قطاع الصحة

Machine Translated by Google

مقدمة

لقد عانى النظام الصحي في العراق، على مدى العقود الأربعة الماضية، من عدم الاستقرار السياسي، والعديد من الصراعات، والعقوبات. منذ الحرب الإيرانية العراقية 1980)إلى ،(1988تم تحويل الموارد في العراق تدريجياً بعيداً عن القطاع الصحي.1 خلال حرب الخليج ،1991-1990وفي السنوات الـ 13التالية من القيود والتدابير الاقتصادية بسبب العقوبات، انخفضت ميزانية الصحة العامة بنسبة 90بالمائة تقريبًا، وانخفضت قيمة البنية التحتية والمعدات الصحية بشكل كبير.2 وفي السنوات الأولى التي أعقبت الغزو الذي قادته الولايات المتحدة للعراق عام 2003، فقد القطاع الصحي

وقد[3] تم تدمير عدد كبير من مواردها البشرية، وتم تدمير ما يقرب من 12بالمائة من مستشفيات البلاد. ويُعزى الضرر الذي لحق بالنظام الصحي إلى التأثير المباشر لصراع عام 2003والاضطرابات.

التي حكمت البلاد في السنوات التالية.4 على الرغم من وزارة الصحة والبيئة

الجهود المبذولة لإعادة بناء وتحسين تقديم الخدمات الصحية بعد عام ،2003وأعاقت الاضطرابات المدنية والصراع الطائفي

حالت دون تنفيذ خطط إعادة الإعمار والتنمية. [5]وفي عام ،2011انسحبت القوات الأمريكية رسميًا

خارج العراق. غير أن الوضع الأمني ظل متقلبا. وتصاعدت حدة العنف في عامي 2013و4102

بدء المعارك ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (داعش). وبحلول عام ،2017تم طرد معظم قوات داعش، لكن النظام الصحي ظل معوقاً بشدة بسبب الأضرار التي لحقت بالمرافق الصحية وزيادة فقدان الموارد البشرية في المناطق المتضررة. ولا يزال التأثير واضحاً في المناطق المتضررة. القطاع الصحي، حيث تعاني محافظات مثل الأنبار وديالى ونينوى وصلاح الدين من انخفاض قدرة النظام الصحي والاستفادة منه، فضلاً عن النتائج الضعيفة.

على هذه الخلفية، يعد العراق أحد أكثر البلدان تأثراً بجائحة كوفيد-91 في العالم

منطقة الشرق الأوسط. ومنذ بداية الجائحة في مارس ،2020سجل العراق ما يقرب من 700ألف حالة إصابة وأكثر من 13ألف حالة وفاة. كما سيتم توضيحه في الجزء المتبقي من هذا الفصل، لا يزال العراق عرضة لخطر كبير للإصابة بالأمراض والوفيات بسبب كوفيد-91، ليس فقط بسبب آثاره المباشرة، ولكن أيضًا بسبب آثاره غير المباشرة.

منها، مثلاً من خلال تقليل طلب الرعاية للحصول على الخدمات الأساسية. ويُعزى هذا الخطر إلى ما يلي: العبء الكبير والمتزايد للأمراض غير المعدية؛ مجموعة متنوعة من السكان الضعفاء والمعرضين للخطر بسبب الفقر؛

وعدم المساواة والنزوح؛ نظام صحي ضعيف مع مستويات تمويل منخفضة وغير عادلة ومجزأة

تقديم الخدمات غير المرنة؛ محدودية الموارد البشرية والمادية؛ وضعف المراقبة والمعلومات الصحية

أنظمة. بسبب الصدمات في كل من العرض والطلب على الخدمات، من المتوقع أن تنخفض تغطية الخدمات الأساسية، مما قد يؤدي إلى زيادات في معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (U5MR)ومعدل وفيات الأمهات

.(MMR)على سبيل المثال، في العراق، يمكن تخفيض معدلات تقديم الخدمات في المرافق الصحية بنسبة 43في المائة، في حين أن أمراض الدفتيريا والسعال الديكي وقد ينخفض معدل التحصين ضد الكزاز بنسبة 44بالمائة. ونتيجة لذلك، قد يرتفع معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بنسبة 18في المائة، ومعدل وفيات الأمهات بنسبة 28في المائة، مقارنة بالاتجاهات المتوقعة في عام 2020في غياب تفشي كوفيد-8.91 وهذا العبء المزدوج المتمثل في الاستجابة لكوفيد-91، والحفاظ على تقديم الخدمات الصحية الأساسية، ويسلط الضوء كذلك على الحاجة إلى تسريع إصلاحات القطاع الصحي.

كما أن تحديات الحوكمة في مختلف أنحاء الحكومة العراقية تعيق التقدم نحو تحسين النتائج الصحية. بينما تتحمل وزارة التعليم العالي المسؤولية الأساسية عن توفير الخدمات الصحية لسكان العراق،

.1علاء الدين عوان، الصحة في العراق –الوضع الحالي، رؤيتنا للمستقبل ومجالات العمل. (بغداد "وزارة الصحة العراقية، ".(2004

.2فاليريا سيتوريلي ونزار ب. شابيلا، "توسيع المرافق الصحية في العراق بعد عقد من الغزو الذي قادته الولايات المتحدة، "،2012-2003الصراع والصراع المجلد الصحي. ،8رقم .16-8-1505-1752/10.1186/https://doi.org/10.1186، 16 :(2014) 1

.3ليونارد إس روبنشتاين وميلاني دي بيتل، "المسؤولية عن حماية العاملين الطبيين والمرافق الطبية في النزاعات المسلحة"، The Lancet، المجلد. ;7-61926(09)S0140-6736/10.1016/https://doi.org/، 329-340 :2010، (9711) 375جيلبرت بورنهام وآخرون، "فهم تأثير الصراع

عن الخدمات الصحية في العراق: معلومات من 401طبيباً عراقياً لاجئاً في الأردن"، المجلة الدولية للتخطيط والإدارة الصحية، 01-2012، المجلد e51-e64، (1) 27دوى: 10.1002/hpm.1091

.4كلير كاب، "الفوضى تدفع النظام الصحي العراقي إلى حافة الانهيار"، مجلة لانسيت، المجلد /10.1016/https://doi.org/، 1351 :2003، 361 (9366) ;9-13089(03)S0140-6736جون زاراكوستا، "نزوح الطاقم الطبي يجهد البنية التحتية الصحية في العراق،"JMB: المجلة الطبية البريطانية -04-2007 334 (7599): 865، http://www.jstor.org/stable/20506990. المجلد28،

.5أندرو إس فوربر وبول جونستون، "إعادة بناء الرعاية الصحية في العراق"، مجلة علم الأوبئة وصحة المجتمع، 58 (-1979)رقم. 11 (2004): 890-92، http://www.jstor.org/stable/25570531.

.6"ملف العراق –الجدول الزمني"، بي بي سي أونلاين، 2أكتوبر .2018، https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14546763

.7نبيل الخالصي، "هجرة الأدمغة الطبية العراقية: دراسة مقطعية"، المجلة الدولية للخدمات الصحية، 43العدد. 2(أبريل :(2013 ;363-78. https://doi.org/10.2190/HS.43.2.j.أشتون بارنيت-فانيس وآخرون، "تأثير الصراع على التعليم الطبي: دراسة مقطعية مستعرضة للتعليم الطبي" الطلاب والمؤسسات في العراق"، BMJ: المجلة الطبية البريطانية المفتوحة، 6رقم. .010460-010460 (2016): 2

.8يتم تقدير تأثير التغطية باستخدام أداة إنقاذ الأرواح (LiST)، في حين تعتمد تقديرات الأثر في وفيات الأمهات والأطفال على التحليل من قبل باحثين في كلية جونز هوبكنز بلومبرج للصحة العامة. التفاصيل متاحة على https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/ PIIS2214-109X(20)30229-1/نص كامل.

Machine Translated by Google

وتتحدد قدرتها على القيام بذلك من خلال القوانين واللوائح التي يضعها صناع السياسات. وقد أدى الافتقار إلى التنسيق والتواصل بين وزارة التعليم العالي وواضعي السياسات، في صياغة تلك القوانين، إلى عدم مراعاة احتياجات وزارة التعليم العالي بشكل صحيح في التشريعات الجديدة.9 ويعتبر القانون رقم 21بشأن اللامركزية،01 الصادر في عام 2008،أحد الأمثلة: تم تمريره بهدف تمكين المحافظات من خلال اللامركزية.

وقد دفع هذا إلى الأمام الإصلاح الإداري في ست وزارات مختلفة، بما في ذلك وزارة التعليم العالي.اللامركزية
ومع ذلك، فقد تم تنفيذ هذه العملية بشكل سيئ منذ أن واجهت: إحجام الوزارات المختلفة عن تفعيلها.
;وتحديات التنفيذ في سياق الحرب ضد داعش والأزمة المالية التي تلت ذلك في 2014-2015؛
والقيود المالية في تمكين المحافظات من أداء أدوارها؛ والمخاوف الهيكلية الأساسية مثل
الفساد المستشري على كافة المستويات. تمت مراجعة القانون في 2011و21،3102 ومرة أخرى في عام 2018،13مع التعديل الأخير الذي ألغى وزارة التعليم العالي اللامركزية. ومع ذلك، حدث هذا التغيير في منتصف الطريق تقريبًا خلال عملية اللامركزية، مما خلق مجموعة من الارتباك القانوني والإداري. ومثال آخر هو قانون التقدم في المهنة الطبية،41 الذي صدر في عام 2000وتم تعديله للمرة الثالثة في عام .2020ويوجه القانون وزارة التعليم العالي لتوظيف المهنيين الطبيين حديثي التخرج من عدد من المؤسسات؛ التعديل الأخير له

إضافة 17مؤسسة أكاديمية جديدة إلى القائمة (بما في ذلك المؤسسات غير الطبية). وبما أن القانون لا يقدم
وقد ساهمت مرونة وزارة التعليم العالي في توظيف أنواع مختلفة من المهنيين الطبيين بناءً على احتياجاتها في أ
فاتورة الرواتب المتزايدة وغير الفعالة، كما هو موضح في قسم الموارد البشرية.

ويحلل هذا الفصل النظام الصحي في العراق مع الاعتراف بالعبء المتعدد الأوجه الذي يتحمله. وهو يركز على النتائج الصحية، والاستخدام، والتمويل، ويقدم توصيات قائمة على الأدلة
تحسين رأس المال البشري من خلال نظام صحي أقوى. يناقش القسم الأول سياق القطاع الصحي ونتائجه، مع التركيز على تقييم العدالة. ويعرض القسم الثاني النظام الصحي وهيكل تقديم الخدمات من حيث الاستخدام والوصول والقدرة وجودة الرعاية. ويعرض القسم الثالث سياق التمويل عبر مصادر التمويل، بما في ذلك تحليل الكفاءة. القسم الرابع والأخير

يقدم توصيات لتحسين أداء القطاع الصحي عبر أربع ركائز، على المدى القصير والمتوسط والطويل: (1)تحسين الوصول إلى الخدمات الجيدة؛ (2)زيادة العدالة؛ (ثالثا) تعظيم

الكفاءة، و(4) ضمان الاستعداد ضد الأوبئة الحالية والمستقبلية.

على الرغم من استخدام جميع البيانات المتوفرة مؤخرًا عن قطاع الصحة العراقي، إلا أن هناك قيودًا مختلفة على البيانات تؤثر على جميع الأقسام في هذا الفصل. يعتمد التحليل المتعلق بالسياق الصحي والنتائج والإنصاف على بيانات من المسح العنقودي متعدد المؤشرات (MICS)لعامي 2011و8102، ومؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي (WDI)ومؤشرات التنمية العالمية (WDI)والبنك الدولي.
مؤشر رأس المال البشري ،(HCI)والتوقعات السكانية للأمم المتحدة، IHMEوالعبء العالمي للمرض ،(GBD)وتقارير منظمة الصحة العالمية
بشأن تتبع التغطية الصحية الشاملة وأهداف التنمية المستدامة. تأتي البيانات المتعلقة باستخدام الخدمة والوصول إليها من البيانات الإحصائية الحكومية التي نشرها الجهاز المركزي للإحصاء العراقي، وكذلك من أنظمة معلومات وزارة الصحة والبيئة. تم استخدام بيانات مؤشرات التنمية العالمية لمقارنة العراق بمجموعة من البلدان النظيرة حيث

كانت البيانات متاحة.61 المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق ،(IHSES)الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء في الفترة 2007-2006
و3102-2102، ومسح الرفاهية عبر التتبع الفوري والمتكرر ،(SWIFT)الذي أجراه العالم
كما تم استخدام البنك في عام 2017لتقييم الاستخدام والإنفاق على الصحة حسب شريحة الدخل، بما في ذلك الإنفاق الصحي الكارثي والمسبب للفقر. لا تزال بيانات التمويل الصحي في العراق نادرة ومجزأة، على وجه الخصوص
فيما يتعلق بإنفاق الأسرة والقطاع الخاص. تم إجراء آخر الحسابات الصحية الوطنية التفصيلية .(NHA)
وفي عام 2008(تم الانتهاء من التحليل في عام ؛(2011تم إجراء NHAمؤخرًا من عام 2017على مستوى أعلى، مما لا يسمح بذلك
تصنيفات المرض. في ظل غياب نظام متكامل لمعلومات الإدارة المالية، البيانات الأولية
وتم إجراء التحصيل من وزارة المالية ووزارة التخطيط ووزارة التعليم العالي لقسم التمويل
فيما يتعلق بتحليل الميزانيات والنفقات. وتشمل البيانات التي تم جمعها بيانات مفصلة عن الميزانية والنفقات للأعوام ،2019-2009بما في ذلك بيانات عن النفقات الصحية لجميع الوزارات والمديريات الحكومية.

.9مقابلة أصحاب المصلحة مع وزارة التعليم العالي.

10. قانون املحافظات غري املنتظمةيزيد أكثر مهيد .ptth191120086562278=SC?aspx.LoadLawBook:8080/iq.hjc.iraqld://

.11مايك فليت، "اللامركزية وسخطها في العراق". معهد الشرق الأوسط: 2019. https://www.mei.edu/publications/decentraliza-tion-and-its-discontents-iraq.

12. . https://www.moj.gov.iq/4284uploaded/_/1.pdfقانون تعزيز الثاين لقانون املحافظات غري املنتظمة كلما زاد مهيد

.قانون التطوير الثالث لقانون املحافظات غري املنتظمة ويفضل اقليم رقم) ٢١(بحكم 13 ٢٠٠٨.

14. ptth120120017167343.=SC?aspx.LoadLawBook/iq.hjc.iraqld://.)قانون رقم)6(قرار (2000تدرج ذوي الحقوق الطبية والصحية .(قانون التقدم الثالث انون رقم)6(حكم (2000تدرج ذوي الاختصاص الطبي
بالمهن الطبية الصحية .15

.16في جميع أجزاء التقرير، تم استخدام البلدان النظيرة التالية حيثما كانت البيانات متاحة: الجزائر، ومصر، وإيران، والأردن، ولبنان، كأقران إقليميين متوسطي الدخل؛ المملكة العربية السعودية كاقتصاد غني بالنفط ويعتمد على الموارد؛ ماليزيا كنظير طموح، نظرا للدخل،
حالة الصراع الديموغرافي والماضي؛ ومتوسطات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA)ومتوسطات الدخل المتوسط الأعلى .(UMIC)

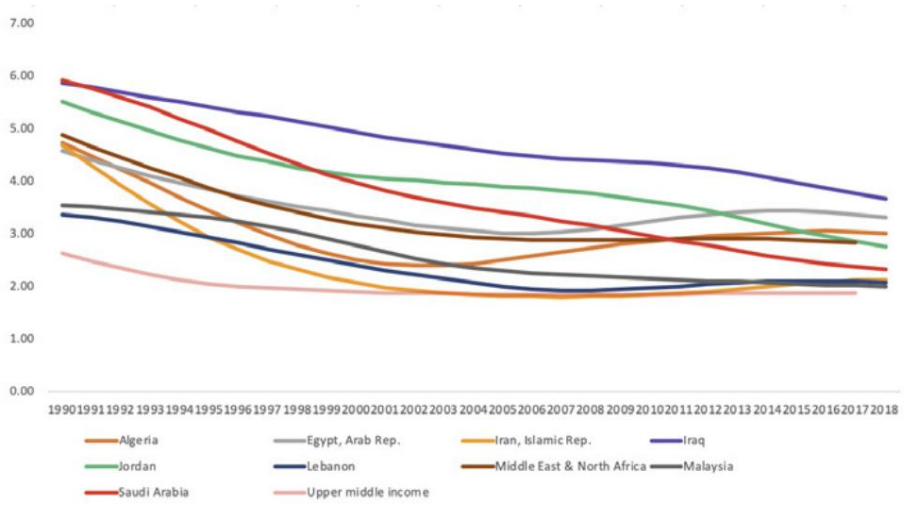
Machine Translated by Google

وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أن المصادر المختلفة تشمل محافظات مختلفة؛ على سبيل المثال، الاستفادة الصحية
البيانات المستمدة من البيانات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني تغفل في الغالب المحافظات داخل كردستان، حتى مع أن معظم بيانات المسح الأخرى التي تم استخدامها تتضمنها.
وقد تم استخدام جميع البيانات المتاحة، وتم إجراء المقارنات باستخدام نفس مصادر البيانات فقط.

2.1السياق الصحي والنتائج والإنصاف

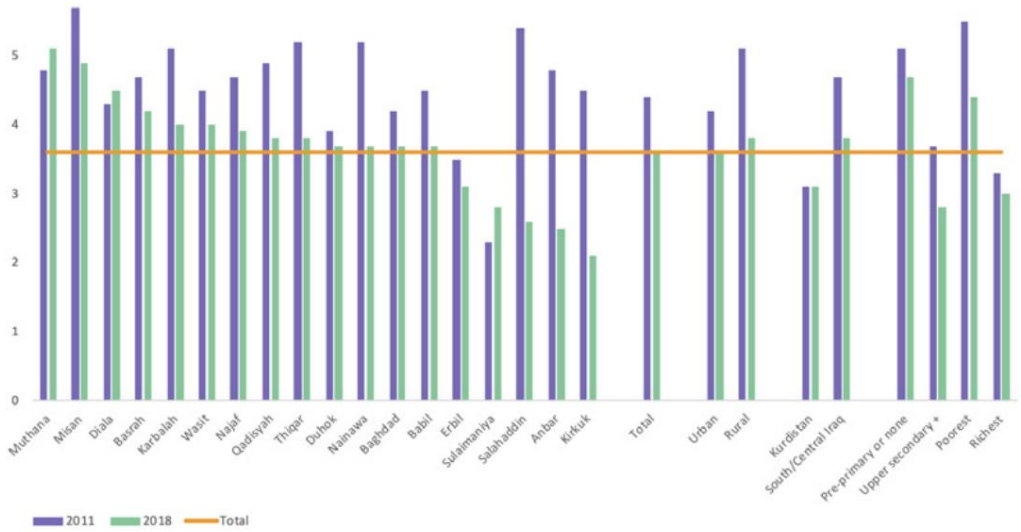
يتمتع العراق بأحد أعلى معدلات الخصوبة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. بينما العراق
لقد حدث انخفاض مطرد في معدل الخصوبة الإجمالي (TFR)على مدى العقود الثلاثة الماضية، وقد انخفضت وتيرة هذا الانخفاض
كان ما يقرب من نصف معدل الانخفاض الإقليمي الإجمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث يحتفظ العراق بمعدل خصوبة يبلغ 3.8مولود لكل امرأة، وهو الأعلى في
المنطقة (الشكل .18 (31تسلط البيانات المستقاة من المسوحات العنقودية المتعددة المؤشرات في العراق لعامي 2011و8102 الضوء على تباين كبير في معدل الخصوبة الإجمالي
بين المجموعات الثرية والتعليمية. في عام 2018الأفراد الذين حصلوا على الثانوية العامة
كان معدل الخصوبة الإجمالي في التعليم ما يقرب من نصف أولئك الذين تلقوا التعليم ما قبل الابتدائي (الشكل .(32وكان معدل الخصوبة الإجمالي هو الأعلى
وفي المثنى وميسان وديالى في عام ،2018حيث اقتربت المعدلات من 5ولادات لكل امرأة، مع زيادات ملحوظة منذ عام .2011

الشكل .31معدل الخصوبة الإجمالي في العراق والدول المماثلة (2018 – 1990)



المصدر/مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي

الشكل .32معدل الخصوبة الكلي في العراق عبر المحافظات



المصدر/ المسح العنقودي متعدد المؤشرات 2011و8102

17.يعتبر إقليم كردستان جزءاً أساسياً من النظام الصحي العراقي. لقد أعاقت القيود المفروضة على البيانات قدرة تقرير PERعلى إجراء تحليل شامل لتوفير الرعاية الصحية داخل هذه المنطقة. يجب أن يعالج التحليل المستقبلي هذه الفجوة من خلال دمج هذه البيانات.

18.معدل الخصوبة لعام 2019هو 3.9بحسب وزارة الصحة.

Machine Translated by Google

وقد أدى الانخفاض في معدل مواليد الأطفال ومعدل الوفيات الخام بين البالغين إلى تحويل الصورة الديموغرافية للعراق ببطء من الأعمار الأصغر سناً إلى سن العمل في المقام الأول. التبعية للشيخوخة

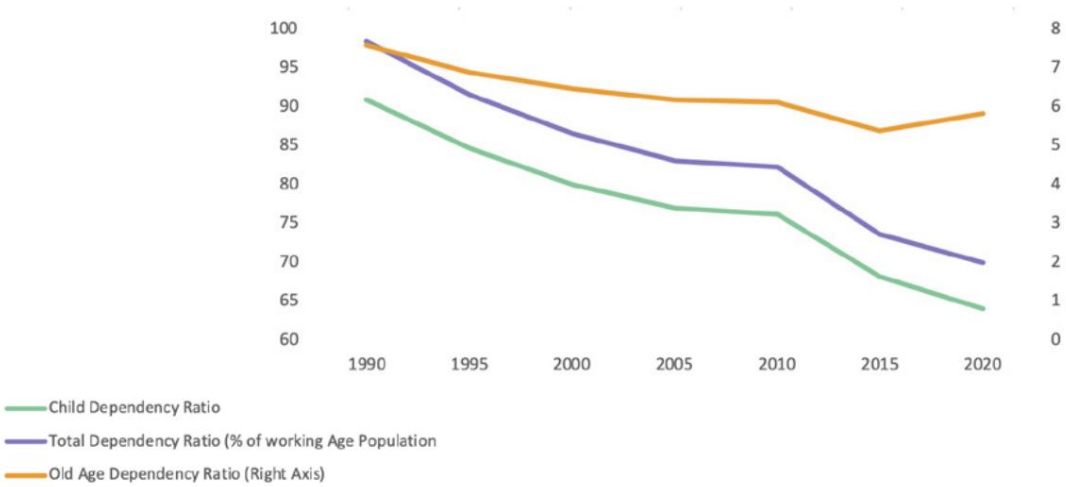
وانخفضت نسبة السكان العاملين من 7في المائة إلى 6في المائة خلال العقود الثلاثة الماضية،

مع إظهار كل من نسب الإعالة للأطفال والإعالة الكلية تحسنًا أكبر (حوالي 25بالمائة).

(الشكل 19.(33مع انخفاض معدلات الإعالة، من الممكن للعراق أن يجني فوائد عائده الديمغرافي، بشرط أن يكون قادراً على خفض معدل الخصوبة الإجمالي بشكل أكبر،

وزيادة الاستثمار في تراكم رأس المال البشري، وتنفيذ سياسات اقتصادية كلية مواتية.

الشكل .33تقديرات إجمالي نسبة إعالة الأطفال والشيخوخة (1990 - 2020)



المصدر / بيانات التوقعات السكانية العالمية للأمم المتحدة

ويواجه العراق تحدياً إضافياً يتمثل في تقديم الرعاية لعدد كبير من النازحين داخلياً. يوجد في العراق حاليًا 2.15مليون نازح بسبب الصراع الأخير، و000.003 لاجئ معظمهم من سوريا.02

وقد أبرزت الدراسات أن عمليات النزوح المتكررة شائعة في العراق، ولكل منها تأثير سلبي على سبل عيش الأطفال والأمهات. 71%من النازحين داخلياً موجودون في إقليم كردستان.12 وتشير دراسة حول نتائج النازحين داخلياً في بغداد وكركوك وكربلاء إلى أن 7.9%من الأسر أبلغت عن وفاة أحد أفرادها بسبب النزوح، مع 72.3%من الوفيات المذكورة تعزى إلى العنف المتعمد.22 بينما يحصل اللاجئون وطالبو اللجوء على الرعاية المجانية في أي منشأة عراقية،32 يواجه النازحون داخليًا ضعفًا خاصًا في الوصول إلى خدمات صحة الأم والطفل. علاوة على ذلك، لا يتم التعامل مع صحة النازحين داخليًا بطريقة وقائية شاملة. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم تقييم الوصول إلى النظام واستخدام النازحين.

الاتجاهات في النتائج الصحية وعبء المرض

على مدى العقدين الماضيين، شهد العراق بعض التحسينات في نتائجه الصحية، على الرغم من الصراعات. ومع ذلك، لا تزال البلاد أقل من أداء نظيراتها. ويسلط الشكل 34الضوء على تأثير

الاحتلال منذ أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين حتى عام .2012وتظهر نتائج ما بعد الصراع أنه، بشكل عام، كان هناك

تحسن في متوسط العمر المتوقع. ومع ذلك، في عام ،2018كان متوسط العمر المتوقع عند الولادة قد بدأ للتو في العودة إلى تقديراته في عام ،2000عند 70عامًا. وأدى الصراع المستمر في المحافظات الشمالية من البلاد إلى أعداد كبيرة من الأطفال.

.19الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "التوقعات السكانية في العالم، 2019". https://population.un.org/wpp/ تم الوصول إليه في 20أبريل .2020

.20المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "إحصاءات السكان التابعة للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين"، http://popstats.unhcr.org/en/time_series تم الدخول في: 20أبريل .2020

.21مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "أزمة اللاجئين في العراق"،.www.unrefugees.org/emergegency/iraq/#:~:text=As%20of%202019%2C%20almost%20//:sptth 02%2،02كردستان%02منطقة%02من%02العراق، تاريخ الدخول: 20إبريل .2020

.22نسرين عفلوق وآخرون، "احتياجات النساء والأطفال النازحين داخليًا في بغداد وكربلاء وكركوك، العراق"، تيارات :PLoS 8 (2016)تيارات PLoS، 2016-06-10، المجلد .8

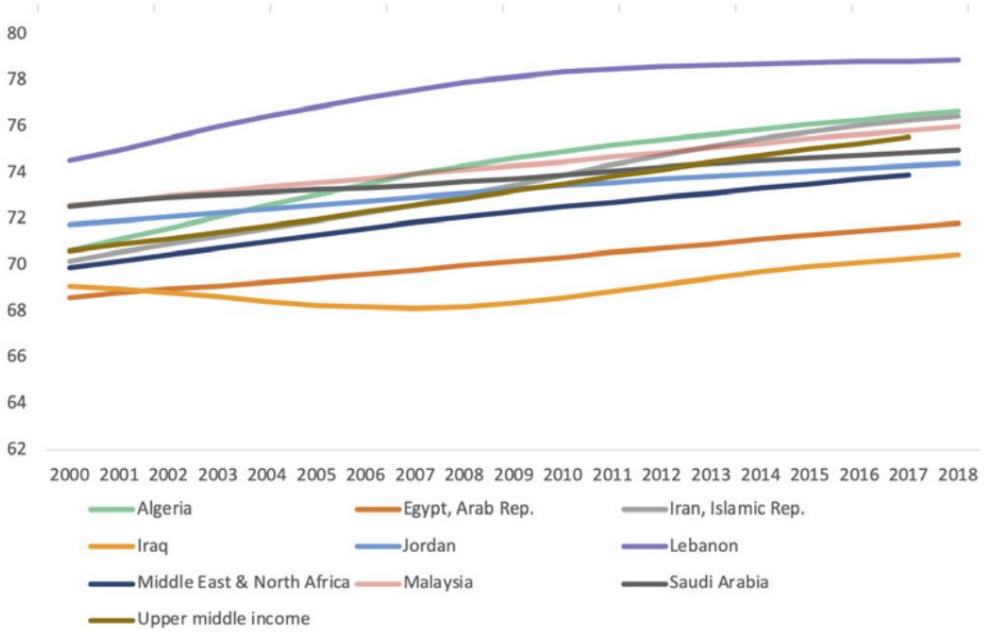
.23المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ساعدوا العراق "الخدمات الصحية"، https://help.unhcr.org/iraq/en/rights-and-obligations/health-services/ تم الدخول في 26أغسطس .2020

.24لاحظ أن الأرقام المذكورة استخدمت من مؤشرات التنمية العالمية. متوسط العمر المتوقع الذي أبلغت عنه وزارة الصحة لعام 2018هو 71.1سنة.

Machine Translated by Google

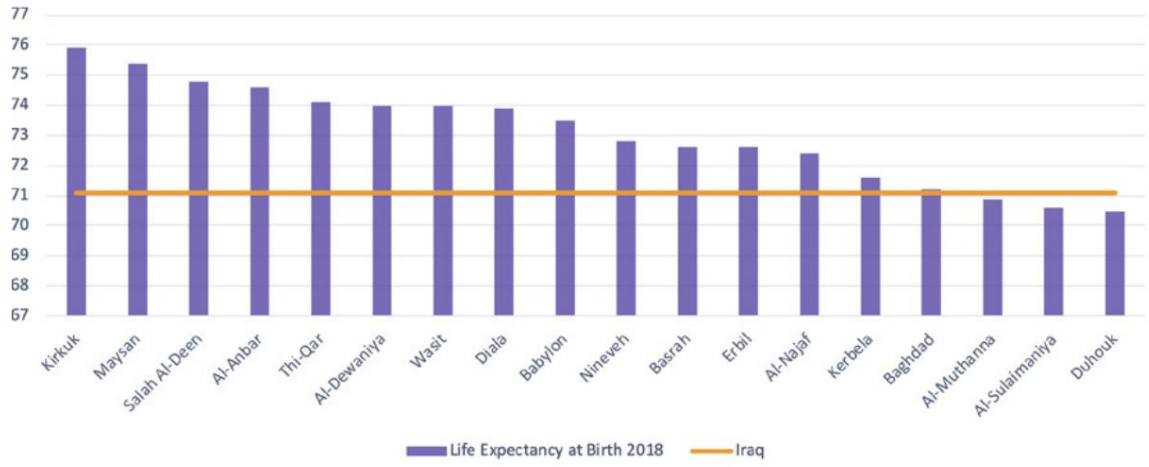
كميات النزوح، وتدفق اللاجئين، وبالتالي انخفاض التأثيرات على متوسط العمر المتوقع
كل من البالغين والأطفال. يوضح الشكل 35عدم المساواة بين المحافظات، من حيث متوسط العمر المتوقع،
وكانت كركوك هي الأعلى، حيث حصلت على ،77والسليمانية ودهوك هي الأدنى، حيث حصلت على .70

الشكل .34متوسط العمر المتوقع عند الولادة (2018 – 2000)



المصدر/مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي

الشكل .35متوسط العمر المتوقع عند الولادة حسب المحافظة في العراق، 2018



المصدر/ التقارير الإحصائية السنوية لوزارة التعليم العالي

لقد دفعت سنوات الصراع العراق إلى أداء ضعيف في معظم خدمات التغطية الصحية الشاملة
مؤشرات مؤشر التغطية ويسلط الجدول 2الضوء على أداء العراق بين أقرانه، من خلال دراسة عدد من المؤشرات الرئيسية الحاسمة في تحقيق الصحة الجيدة والرفاهية. كما يتخلف العراق بين أقرانه في مجال الوقاية من الوفيات التي يمكن تجنبها بسبب الأمراض غير السارية، حيث تحدث 51في المائة من الوفيات لدى الأفراد الذين تقل أعمارهم عن 70عاما، و 21.3في المائة تحدث بين الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 30و 70عاما. وفي العراق أيضاً

وهي متخلفة عن مثيلاتها في البلدان الأخرى، حيث تبلغ التغطية الفعالة لمرض السل 42في المائة، على الرغم من معدل الإصابة بها
أعلى من المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفيما يتعلق بعوامل خطر الإصابة بالأمراض غير السارية، فإن العراق لديه معدلات مماثلة لبقية المنطقة، التي لديها بالفعل معدلات مرتفعة إلى حد ما من التدخين وارتفاع ضغط الدم.

Machine Translated by Google

الجدول .2مؤشرات مؤشر الصحة العامة والتغطية الصحية الشاملة للعراق والدول المقارنة، 2017

	الجزائر	مصر	إيران	العراق		الأردن لبنان	ماليزيا	سعودي الجزيرة العربية
مدة الحياة المتوقعه عند الولادة	77	72	76	70	74	79	76	75
وفيات الأمهات (100000/)	112	37	16	79	46	29	29	17
وفيات الأطفال دون سن الخامسة (1000/)	23	21	14	27	16	7	8	7
الوفيات الناجمة عن الأمراض غير السارية تحت سن 70عامًا (النسبة المئوية لجميع الوفيات الناجمة عن الأمراض غير السارية)	41	53	35	51	47	32	48	51
الوفيات الناجمة عن الأمراض القلبية الوعائية أو السرطان أو السكري أو أمراض القلب المزمنة بين الأعمار (%) 70-30	14.2	27.7	14.8	21.325	19.2	17.9	17.2	16.4
معدل الخصوبة الكلي	3.0	3.3	2.1	3.826	2.8	2.1	2.0	2.3
القابلات الماهرات للولادة، %	97	92	99	9627	100	78	100	99
تلبية الطلب على تنظيم الأسرة بالطرق الحديثة %	76	80	68.6	53.828	58	61	53	45
رعاية ما قبل الولادة، أكثر من 4زيارات، %	67	83	94.3	67.9	94.5	80.9	80	71
التغطية بلقاح DTP3، %	91	95	99	84	96	83	99	96
طلب الرعاية للالتهاب الرئوي، %	66	68	76	74	77	74	87	82
علاج السل الفعال، %	72	52	70	42	68	72	68	63
علاج فيروس نقص المناعة البشرية،٪	81	31	20	43	84	60	48	54
على الأقل الصرف الصحي الأساسي،٪	88	94	88	94	97	98	100	100
ضغط الدم الطبيعي،٪	75	75	80	75	79	79	77	77
التبغ غير المدخنين، %	84.4	74.8	89	81	73	66.2	78.5	84.4
مؤشر القدرة الأساسية وفقاً للمعايير الصحية الدولية، %	72	93	85	91	97	76	99	99
مؤشر التغطية الصحية الشاملة، منظمة الصحة العالمية	78	68	72	61	76	73	73	74

المصدر/ منظمة الصحة العالمية تتبع التغطية الصحية الشاملة، 2019

يعكس انخفاض مؤشر رأس المال البشري في العراق وسوء النتائج الصحية تأثير الصراع والحكم
قيود. يسلط الجدول 2الضوء على أن العراق لديه أدنى مؤشر لرأس المال البشري بين البلدان النظيرة، مما يدل على أن الطفل المولود في العراق اليوم ستكون إنتاجيته بنسبة 40في المائة فقط كما لو أنه استفاد
من الصحة والتعليم الكاملين. وفي العراق، فإن احتمالية بقاء الأطفال على قيد الحياة أقل قليلاً من تلك الموجودة في البلدان المقارنة، في حين أن مستويات التقزم بين الأطفال أعلى بكثير من مثيلاتها في البلدان الأخرى في المنطقة التي لديها مستويات دخل أقل. كما أن معدل بقاء البالغين على قيد الحياة في العراق منخفض للغاية مقارنة بالدول الأخرى، وهي حقيقة تعزى إلى عدد الوفيات الناجمة عن الصراعات، فضلاً عن ارتفاع معدلات الإصابة بالأمراض غير المعدية وعدم السيطرة عليها.

حرج.

.25الرقم الذي أبلغت عنه وزارة الصحة بشأن الوفيات الناجمة عن الأمراض القلبية الوعائية أو السرطان أو السكري أو أمراض القلب المزمنة بين الأعمار 70-30في عام 2017هو .3.3%

.26معدل الخصوبة المعلن من قبل وزارة الصحة لعام 2019هو .3.9

-27الرقم الذي أبلغت عنه وزارة الصحة للقابلات الماهرات في عام 2017هو .93.7

.28الرقم الذي أعلنته وزارة الصحة عن تلبية الطلب على تنظيم الأسرة بالطرق الحديثة في عام 2017هو .56.2%

Machine Translated by Google

الجدول :2مكونات الصحة في مؤشر رأس المال البشري في العراق ودول المقارنة 29

دولة اسم	احتمالية من البقاء على قيد الحياة حتى سن الخامسة	جزء من الاطفال تحت 5لا قزم	الكبار نجاة معدل	بشر عاصمة فهرس	الترتيب 174/) بلدان)
العراق	0.97	0.87	0.84	0.41	143
مصر	0.98	0.78	0.86	0.49	115
لبنان	0.99	-	0.94	0.54	104
الجزائر	0.98	0.88	0.91	0.52	98
الأردن	0.98	0.92	0.89	0.56	90
المملكة العربية السعودية	0.99	-	0.91	0.58	84
إيران	0.99	0.93	0.92	0.59	75
ماليزيا	0.99	0.79	0.88	0.62	62

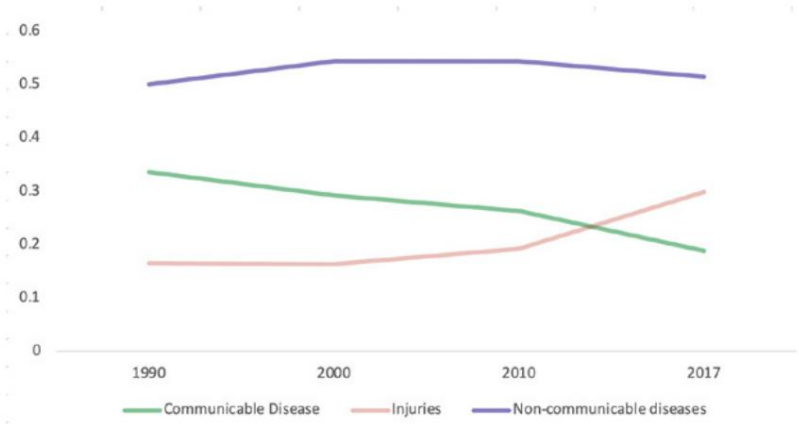
المصدر/ مؤشر البنك الدولي لرأس المال البشري، 2020

على مدى العقدين الماضيين، شكلت الأمراض غير المعدية (NCDs)حوالي 50بالمائة من حالات الإصابة بالمرض العبء الإجمالي للمرض، مما يدل على التحول الوبائي في العراق. يمكن أن تعزى حالة وفاة واحدة تقريبًا من كل 8حالات وفاة في عام 2019إلى مرض نقص تروية القلب. والأسباب الرئيسية المتبقية للوفيات هي أيضًا الأمراض غير السارية، بما في ذلك الأورام الخبيثة 9)في المائة)، وأمراض الأوعية الدموية الدماغية 8)في المائة)، وأمراض ارتفاع ضغط الدم 7)في المائة) (الشكل .(2.6

من المرجح أن يستمر عبء المرض الناجم عن الأمراض غير السارية في الارتفاع، حيث تشير التوقعات الديموغرافية للعراق إلى شيخوخة السكان في العقود المقبلة. علاوة على ذلك، زادت الوفيات وسنوات العمر المرتبطة بالإصابات في السنوات الماضية.

الشكل .36ترتيب الأمراض حسب نسبة الوفيات المنسوبة ،(2019)والتغيرات في الأمراض المعدية وغير المعدية والإصابات

أسباب الوفاة	نسبة مئوية
مرض القلب الإقفاري	12%
الأورام الخبيثة	9%
مرض الأوعية الدموية الدماغية	8%
أمراض ارتفاع ضغط الدم	7%
أشكال أخرى من أمراض القلب	6%
الفشل الكلوي	5%
حادث مرور	5%
السكرى	5%
اضطرابات الجهاز التنفسي والقلب والأوعية الدموية الخاصة بالمرض فترة ما حول الولادة	4%
أمراض بكتيرية أخرى	3%
النسبة الإجمالية للأسباب العشرة الأولى للوفيات	64%



المصدر / العبء العالمي للمرض (2017)

المصدر/ وزارة الصحة، 2019

.29هذه البيانات مأخوذة من طبعة عام 2018من مؤشر رأس المال البشري، الذي يتضمن بيانات عن العراق من عام ،2011ومن هنا جاء الفرق في معدلات التقزم بين مؤشر رأس المال البشري وبيانات المسح العنقودي متعدد المؤشرات.

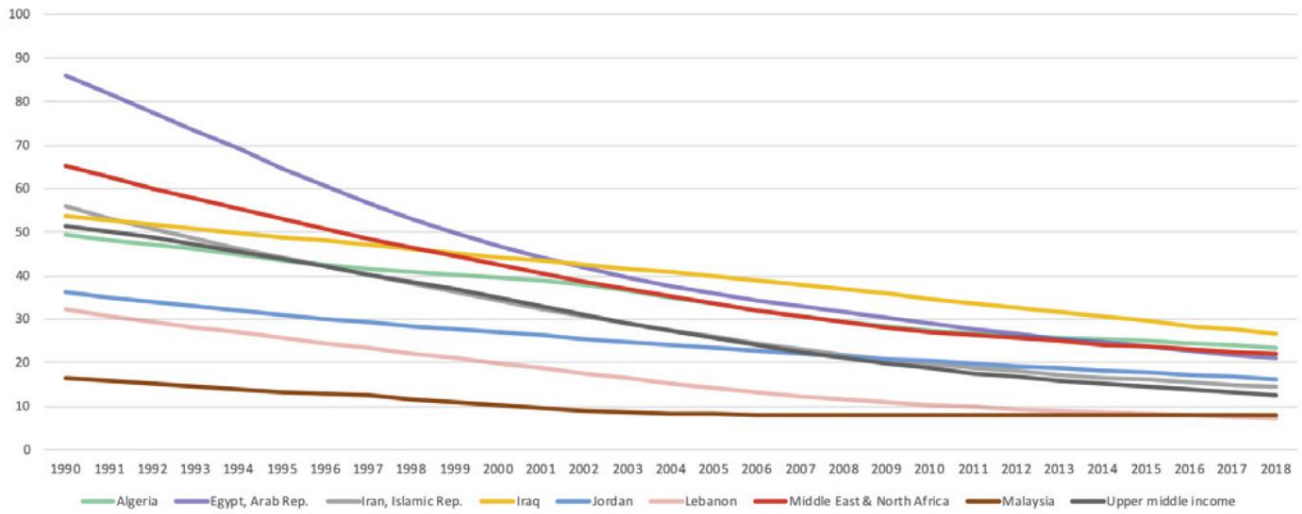
Machine Translated by Google

صحة الطفل

ورغم انخفاض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة في العراق على مدى العقدين الماضيين، إلا أنه لا يزال أعلى بمرتين من المتوسط في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى. ويبين الشكل 37أن وفيات الأطفال دون سن الخامسة قد انخفضت إلى النصف تقريبًا في العقدين الماضيين، لكن العراق لا يزال متخلفًا كثيرًا عن أقرانه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وغيرها من البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى، حتى مع اقترابه من هدف التنمية المستدامة وهو .25/1000ومن المعروف أن الصراع المسلح له آثار كبيرة ليس فقط

على البقاء، ولكن أيضًا على صحة الأطفال ورفاههم بشكل عام 30.لقد كان النزاع أحد دوافع
استمرار ارتفاع مستويات وفيات الأطفال دون سن الخامسة، حيث يمكن أن يؤثر الصراع على الوصول إلى الخدمات الصحية العلاجية والوقائية
خدمات مثل الفحوصات الروتينية والتحصين، والتغذية السليمة، والحصول على الصرف الصحي المناسب. في حين أن إجمالي وفيات الأطفال في العراق ظل ثابتًا في الغالب من عام
2011إلى عام ،2018إلا أن التحليل الإضافي يظهر أن معدلات وفيات الأطفال حديثي الولادة والرضع والأطفال دون سن الخامسة قد تحسنت بشكل ملحوظ بالنسبة لأولئك الذين يعيشون
في المناطق الحضرية و
في الشرائح الخمسية الأعلى للثروة (وفقاً لتحليل بيانات المسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام .(2018

الشكل .37معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة في العراق والدول المقارنة (2018 - 2000)



المصدر/مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، 2020

شهدت النتائج الغذائية للأطفال في العراق تحسينات كبيرة على مدى السنوات الثماني الماضية. ومع ذلك، فإن أفقر الشرائح الخمسية متخلفة عن الركب. ينتشر هذا
المرض في جميع المحافظات والفئات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة
وقد تحسنت معدلات الأطفال الذين يعانون من نقص الوزن الشديد أو زيادة الوزن أو التقزم بشكل كبير خلال السنوات الثماني الماضية. ومع ذلك، لا تزال هناك أوجه عدم مساواة، حيث
تعاني الشرائح الخمسية الأدنى من الثروة من ضعف معدل التقزم ونقص الوزن الشديد بين الأطفال. وتظهر بيانات المسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام 2018أن نسبة الأطفال الذين
يعانون من نقص الوزن الشديد انخفضت من 4%إلى ،1%وانخفضت نسبة الأطفال الذين يعانون من التقزم الشديد من 10%إلى 3%بين عامي .2011-2018

31

ظلت معدلات التحصين ضد الأمراض الرئيسية في العراق ثابتة على الرغم من الصراعات الدائرة في البلاد.
ومع ذلك، فإنها لا تزال أقل بكثير من معدلات البلدان النظيرة. ويبين الشكل 38معدلات التحصين لـ
DPT3وVCM2 في العراق والدول المماثلة، من عام 2010إلى عام .2018وفي عام ،2018بلغت تغطية DPT3 84بالمائة وتغطية MCV2بنسبة 81بالمائة. ومن الواضح أن الصراع كان له
تأثير كبير على معدلات التحصين
الزيادات في التغطية حدثت فقط في السنوات القليلة الماضية. على الرغم من حدوث زيادة في معدلات التحصين على مدى السنوات القليلة الماضية، إلا أن معدلات التحصين لعام
2018لكل من لقاح DPT3وVCM2 هي في الأساس عند المستويات التي كانت عليها في عام ،2011مما يدل على أنه لم تكن هناك تحسينات كبيرة في التغطية باللقاحات للأطفال

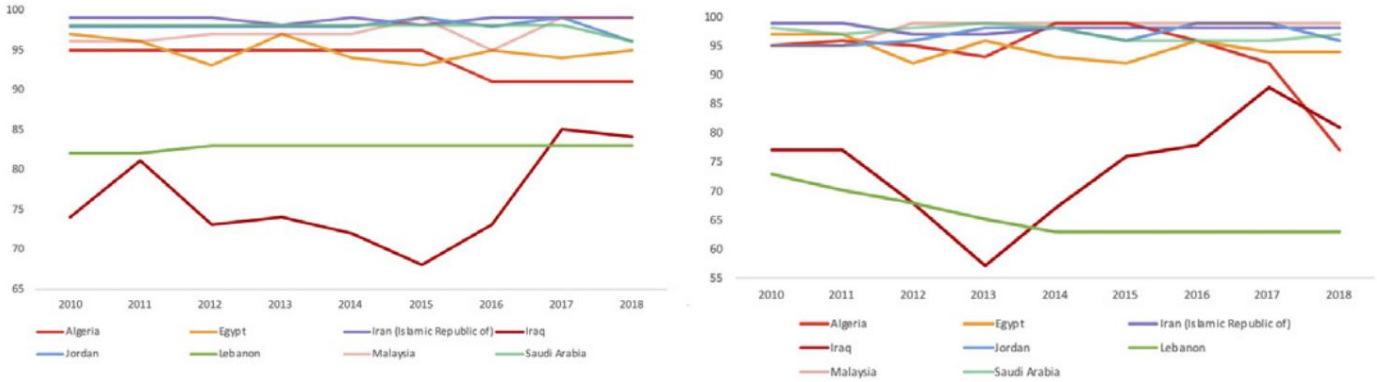
في العراق منذ ما يقرب من عقد من الزمان. إن معدلات التطعيم في العراق، والتي، كما تم توضيحها، أقل مما هي عليه في البلدان النظيرة، تساهم بشكل كبير في وفيات الأطفال دون سن
الخامسة.

.30عائشة قادر، شيري شنودة، وجيفري جولدهاجن، "آثار الصراع المسلح على صحة الطفل ونموه: دراسة منهجية"
مراجعة، "بلوس وان .14لا. .E0210071 :(2019) 1

.31يتم تعريف الهزال الشديد والتقزم على أن تكون درجات الطول بالنسبة للعمر والوزن بالنسبة للعمر أقل بثلاثة انحرافات معيارية
متوسط.

Machine Translated by Google

الشكل .38تغطية DPT3(كنسبة مئوية، يسار) وتغطية MCV2(كنسبة مئوية، يمين) للعراق والدول المقارنة (2018 - 2010)



المصدر / تقديرات منظمة الصحة العالمية واليونيسف للتغطية الوطنية للتحصين (WUENIC)

تختلف معدلات التحصين في العراق عبر المحافظات والحالة الاجتماعية والاقتصادية. وكما هو الحال في العديد من البلدان، تشير بيانات المسح إلى معدلات أقل من البيانات الإدارية. ويوضح الشكل 39النسبة المئوية

الأطفال الذين يتلقون التحصين الكامل، والذي انخفض من 58%في عام ،2011إلى 47%في عام 2018.32وقد شوهدت هذه الانخفاضات أيضًا مع DPT3(انخفضت من 70%إلى 69%)،وكذلك الحصبة (انخفضت من .(75%

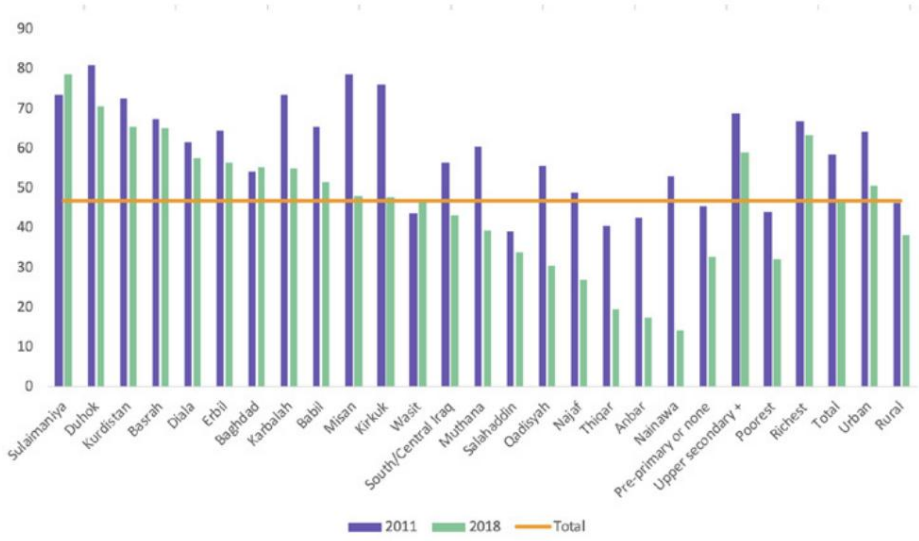
بالمائة إلى 71بالمائة). وسجلت السليمانية ودهوك والبصرة أكبر معدلات التحصين الكاملة، والأنبار و

وسجلت نينوى أدنى المعدلات، مما يدل على تأثير الصراع الأخير. وكان معدل الخمس الأفقر من السكان

32في المائة، في حين أن أغنى شريحة من السكان حصلت على معدل تحصين كامل مرتين، وهو ما يدل على 63في المائة.

عدم المساواة في التغطية التحصينية. وقد شوهدت اتجاهات مماثلة مع لقاح DPT3والتطعيم ضد الحصبة.

الشكل .39نسبة الأطفال الذين يتلقون التحصين الكامل



المصدر / المسح العنقودي متعدد المؤشرات 2011/2018

الصحه الذهنيه

وقد استمر ارتفاع معدل الوفيات النفاسية على مدى العقدين الماضيين، مما يعكس التأثير الواضح ل

يُعزى التأثير الكبير على مؤشرات طلب الرعاية المتعلقة بوفيات الأمهات إلى الصراعات

العراق. 33يسلط الشكل 40الضوء على التأثير الكبير الذي خلفته ذروة الصراع خلال الفترة من 2002إلى 2007على وفيات الأمهات.

معدل وفيات الأمهات في العراق أعلى من جميع الدول المماثلة، باستثناء الجزائر. الصراع قد

- 32تم تعريف التحصين الكامل بشكل مختلف في عامي 2011و 2018، نظرا للتغيرات في جدول اللقاحات. تتضمن بيانات عام 2011لقاح DPT3، وBCG، وشلل الأطفال 1-3والحصبة بعمر 12شهرًا. تتضمن بيانات عام 2018كل هذه اللقاحات بالإضافة إلى لقاحات المستدمية النزلية من النوع B، والمكورات الرئوية، والفيروس العجلي، والحصبة الألمانية.

33.بول سي. ويبستر، "جذور أزمة صحة الأم والطفل في العراق عميقة"، مجلة لانسيت (الطبعة البريطانية)، 381رقم. 94-891 :(2013) 9870

Machine Translated by Google

أثر على قدرة الأمهات على الحصول على رعاية كافية وفي الوقت المناسب وبجودة عالية لأنفسهن ولأطفالهن، مما أدى إلى ارتفاع معدل انتشار المضاعفات لكليهما وما يترتب على ذلك من ارتفاع مستويات الوفيات بين الأمهات بسبب المضاعفات عند الولادة. كما أدى الصراع إلى تقليص قدرة النظام الصحي على الاستجابة لحالات الطوارئ في البلاد.

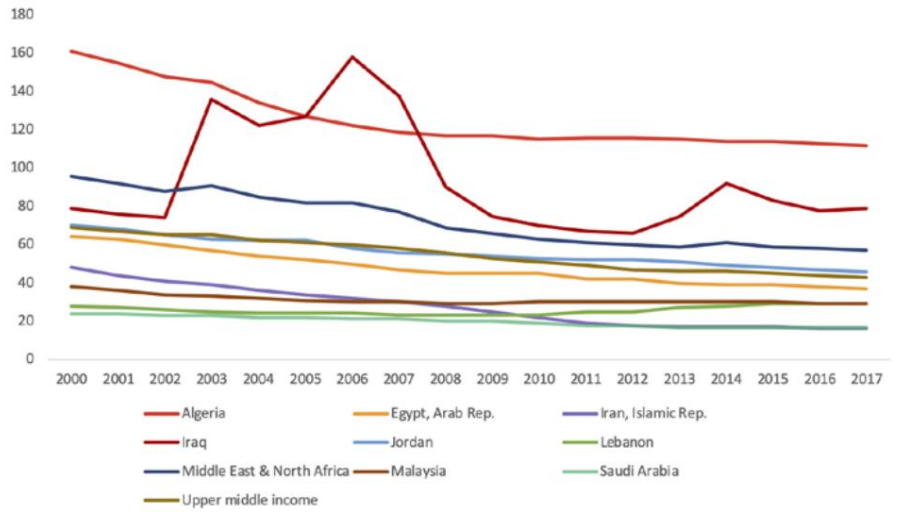
في الوقت المناسب. هناك تناقض كبير بين التقديرات النموذجية من منظمة التنمية العالمية

المؤشرات 79/100.000)مولود حي) والأرقام الرسمية للحكومة: أبرزها المعدل الوطني حسب

وزارة التعليم العالي تبلغ 31/100000،أو أقل من نصف ما تم تصميمه. يوضح الشكل 41التباين عبر

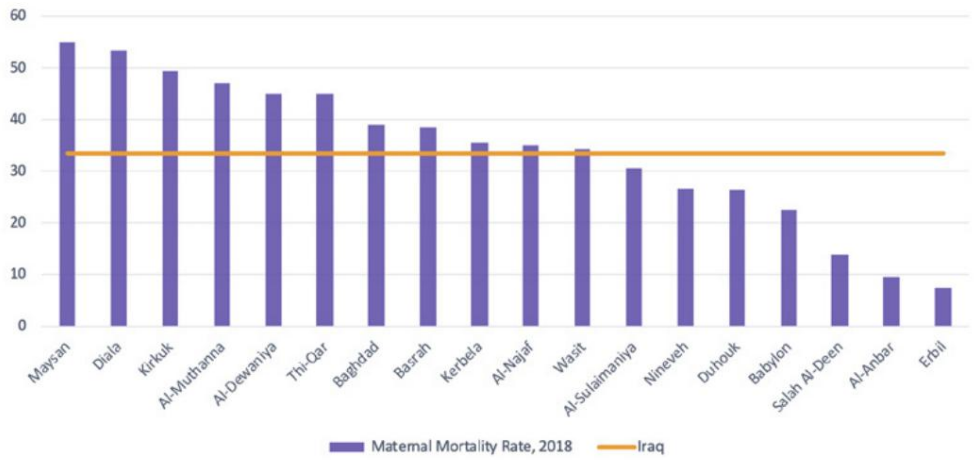
فيما يتعلق بنسبة وفيات الأمهات، فقد سجلت أعلى المعدلات في محافظات ميسان وديالى وكركوك، بنحو 7أضعاف المعدلات المسجلة في المحافظات ذات المعدلات الأدنى، مثل الأنبار وأربيل. ولا تزال نسبة وفيات الأمهات في العراق أعلى من هدف التنمية المستدامة وهو 70لكل 100.000مولود حي.

الشكل .40معدل وفيات الأمهات (لكل 100.000مولود حي) في العراق والدول المماثلة، 2000-2017



المصدر/ مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، 2020

الشكل .41نسبة وفيات الأمهات حسب المحافظة، 2018



المصدر/ وزارة الصحة، 2018

وتُظهر النتائج الصحية المتعلقة بالخصوبة والولادة المبكرة وتنظيم الأسرة أيضًا تفاوتات إقليمية كبيرة. ووفقا لبيانات المسح العنقودي متعدد المؤشرات، خلال السنوات الثماني الماضية، ارتفعت نسبة النساء اللاتي أنجبن طفلا قبل سن 18عاما بنسبة نقطتين مئويتين إجمالا و5 نقاط مئوية بين الأمهات الأكثر فقرا، وبقيت على حالها بين الأمهات الأكثر ثراء في العالم. العراق. إن احتمال ولادة الأمهات في الشريحة الخمسية الأدنى دخلاً في العراق قبل سن 18عامًا هو ثلاثة أضعاف احتمال الولادة في الشريحة الخمسية الأعلى دخلاً. ويصبح التفاوت أكثر جذرية بين المستوى التعليمي للأمهات، حيث أن أولئك الذين حصلوا على أقل من التعليم الابتدائي هم أكثر عرضة للإبلاغ عن الولادة المبكرة بأكثر من 10مرات من أولئك الذين حصلوا على تعليم ما بعد الثانوي.

علاوة على ذلك، شهدت بعض المحافظات مثل ذيقار وبابل ونينوى وديالى وكربلاء زيادات كبيرة في عدد السكان.

انتشار الولادة المبكرة.

Machine Translated by Google

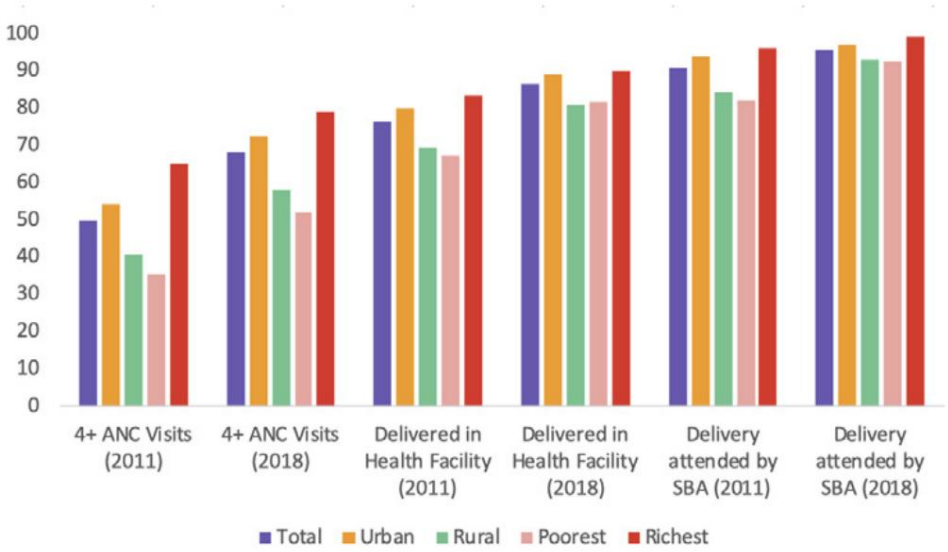
إن الطلب على خدمات تنظيم الأسرة والاستفادة منها منخفض نسبياً وغير عادل بين النساء المتزوجات في العراق. في عام 2018، الطلب على خدمات تنظيم الأسرة بين النساء المتزوجات (سواء من حيث المباعدة أو الحد)
الولادات) 66في المائة وكانت موحدة إلى حد ما في جميع المحافظات، باستثناء الطلب المرتفع في السليمانية و
أربيل.43 وكان الطلب على تنظيم الأسرة ثابتًا نسبيًا أيضًا عبر شرائح الثروة ومستويات التعليم.
وحتى مع انخفاض الطلب نسبياً على خدمات تنظيم الأسرة، لم تتم تلبية احتياجات تنظيم الأسرة إلا لما يزيد قليلاً عن نصف النساء المتزوجات في العراق . كما ظل هذا المستوى من الاحتياجات غير الملباة ثابتا على مدى السنوات الثماني الماضية، عند 47في المائة. وشهدت المساواة في تلبية الاحتياجات من وسائل منع الحمل زيادة طفيفة، ولكنها لا تزال في صالح الفئات الاجتماعية والاقتصادية الأكثر ثراءً والأعلى تعليماً. وقد أدى انخفاض الطلب نسبياً على خدمات تنظيم الأسرة وارتفاع الاحتياجات غير الملباة إلى استمرار انخفاض معدلات الاستخدام. على مدى السنوات الثماني الماضية، زاد استخدام وسائل تنظيم الأسرة الحديثة بنسبة 2في المائة فقط في العراق، مع حدوث غالبية هذا الاستخدام بين النساء الأكثر فقراً. ويبدو أن استخدام خدمات تنظيم الأسرة الحديثة قد شهد تحولاً في الإنصاف من كونه لصالح الأغنياء إلى لصالح الفقراء. وكانت الدوافع الرئيسية لهذا التحول هي زيادة الاستخدام بين النساء المتزوجات الفقيرات والانخفاض الكبير في الاستخدام بين أغنى النساء المتزوجات على مدى السنوات الثماني الماضية.

35

البحث عن الرعاية لخدمات رعاية ما قبل الولادة (ANC)والولادات داخل المنشأة، بالإضافة إلى المحتوى والجودة
بالنسبة لزيارات المؤتمر الوطني الأفريقي، فقد تحسنت في العراق على مدى السنوات الثماني الماضية؛ ومع ذلك، لا تزال هناك أوجه عدم المساواة. الشكل 42يبرز أن النسبة المئوية للنساء اللاتي أبلغن عن أنهن تلقين ما لا يقل عن 4زيارات للرعاية الصحية أثناء الحمل الأخير قد زادت من 50بالمائة في عام 2011إلى 68بالمائة في عام - 2018وهو رقم لا يزال منخفضًا للغاية.
لقد تحسنت عملية البحث عن رعاية الرعاية السابقة للولادة، لكن طلب الرعاية لا يزال أعلى بكثير بين الأثرياء،
متعلمين جيداً، ويعيشون في المناطق الحضرية. وعلى وجه الخصوص، بلغت نسبة النساء في الخمس الأفقر في العراق 66في المائة فقط
من المرجح أن يتلقين 4زيارات أو أكثر من زيارات الرعاية السابقة للولادة خلال حملهن الأخير، مقارنة بأولئك الموجودين في الخمس الأغنى، مع وجود تباين مماثل ينشأ عند إجراء المقارنات بين النساء ذوات المستويات التعليمية المنخفضة والعالية.
وكانت تغطية الولادة في المرافق الصحية أعلى، حيث ارتفعت نسبة القابلات الماهرات من 91في المائة إلى 96في المائة
في المائة، مع توزيع أكثر عدالة من حزب المؤتمر الوطني الأفريقي. ومن الجدير بالذكر أن معدل الولادة الماهرة تحسن من 82%في عام 2011إلى 93%في عام 2018بالنسبة للخُمس الأفقر، مما ساعد على سد فجوات التغطية. وقد تم تحقيق مكاسب مماثلة في تحسين جودة ومحتوى زيارات الرعاية السابقة للولادة، حيث ارتفعت نسبة النساء اللاتي يتلقينها من 65 بالمائة إلى 80بالمائة، على النحو المحدد في الزيارات بما في ذلك قياس ضغط الدم والقياس.

تحليل عينات البول والدم. كان لدى النساء الفقيرات في عام 2018فرصة بنسبة 25%للحصول على العناصر الثلاثة التي تم قياسها خلال زيارتهن لحزب المؤتمر الوطني الأفريقي.

الشكل .42انتشار ومحتوى رعاية الرعاية السابقة للولادة والولادة (2011-2018)



المصدر/ المسح العنقودي متعدد المؤشرات، 2018

34.المسح العنقودي متعدد المؤشرات، 2018.

35.المسح العنقودي متعدد المؤشرات، 2018.

36.المسح العنقودي متعدد المؤشرات، 2018.

Machine Translated by Google

امراض غير معدية

تشكل الأمراض غير المعدية عبئا كبيرا من المرض في العراق، وعوامل الخطر
لم تتحسن خلال العقد الماضي. وفقًا لمسح STEPwiseلعام 2015(منظمة الصحة العالمية
النهج التدريجي لمراقبة عوامل خطر الأمراض المزمنة)73، وهو أحدث مصدر للبيانات حول انتشار الأمراض غير السارية في العراق، هناك ارتفاع في انتشار عوامل الخطر المتعلقة
بالأمراض غير السارية. كما تم توضيحه في قسم عبء المرض ، فإن الأمراض غير السارية هي محرك مهم لعبء المرض في العراق، وانتشار عوامل الخطر

ولا تزال معدلات الإصابة بالأمراض غير السارية مرتفعة: إذ يتعاطى 21في المائة من السكان التبغ؛ 14%من السكان مصابون بمرض السكري؛
35.6%من السكان يعانون من ارتفاع ضغط الدم. وكان 65%منهم يعانون من زيادة الوزن أو السمنة. و 39.6بالمائة
كان لديه الكولسترول. وكان هناك انخفاض طفيف في تعاطي التبغ، وارتفاع ضغط الدم، والكوليسترول، مقارنة بعام ؛2006ومع ذلك، بالنسبة لارتفاع السكر
في الدم وزيادة الوزن/السمنة، كانت هناك زيادات. بحسب ال
وفي المسح، تم تشخيص حوالي 25بالمائة من حالات ارتفاع ضغط الدم والسكري لأول مرة في مراكز الرعاية الصحية الأولية.
وكان تعاطي التبغ وارتفاع ضغط الدم والسكري أكثر شيوعا بين الرجال، في حين كانت السمنة أكثر شيوعا بين النساء. علاوة على ذلك، بالنسبة للأشخاص المصابين بالأمراض غير السارية،
كان الوصول إلى الرعاية الجيدة يمثل مشكلة كبيرة،
المساهمة في نتائج صحية سيئة. كان 54%فقط من المصابين بارتفاع ضغط الدم يتلقون العلاج، ومن بين أولئك الذين تلقوا العلاج، كان 8%فقط يسيطرون على ارتفاع ضغط الدم، مما
يسلط الضوء على العوائق التي تحول دون الوصول إلى العلاج والاحتفاظ به.
وبالمثل، فإن 15%فقط من مرضى السكري كانوا يتلقون العلاج.

على الرغم من عدم وجود بيانات حديثة، تشير العديد من الدراسات الاستقصائية إلى أن غالبية حالات الأمراض غير السارية تم علاجها في مرافق خاصة، مما ترك الأسر
عرضة للإنفاق المرتفع من جيوبها. وفقا للمسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر لعام 2006
وفي عام ،2012كان 12%و41% من السكان، على التوالي، يعانون من حالة مزمنة وكانوا يطلبون الرعاية لها في أحد المرافق الصحية. ومن بين أولئك الذين يعانون من حالة مزمنة، سعى
46بالمائة إلى الحصول على الرعاية على مستوى العيادات الخاصة في
،2006وهو معدل ارتفع إلى 63في المائة في عام .2012واستخدم أولئك الذين يعيشون في المناطق الحضرية والشرائح الخمسية الأكثر ثراءً الدخل
القطاع الخاص بشكل متكرر.

2.2قدرة النظام الصحي

يقدم هذا القسم تحليلاً للنظام الصحي العراقي عبر تقديم الخدمات، والبنية التحتية، والموارد البشرية الصحية، وسلاسل التوريد، والحوكمة. ويعتمد بشكل أساسي على
بيانات من التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي للأعوام .2018-2012ولا تشمل هذه المؤشرات في معظمها بيانات القطاع الخاص، إذ لا يوجد نظام مركزي لإعداد التقارير من القطاع
الخاص. وعلى هذا النحو، تجدر الإشارة إلى أن هذا التحليل يركز في المقام الأول على القطاع العام ويتجاهل القطاع الخاص، حتى مع أن الأخير يقدم حصة كبيرة من الخدمات في البلاد.

بالإضافة إلى ذلك، فإن البيانات الحكومية لا تعكس بالضرورة الضرر الذي فرضه الصراع الأخير
النظام الصحي. ولمعالجة هذه المشكلة، تم إدراج بيانات من تقييم آخر لعرض مدى الضرر في قطاع الصحة.

سياق تقديم الخدمات والحوكمة

يتم تنظيم تقديم الخدمات في العراق عبر مستويات الرعاية الأولية والثانوية والثالثية، وتتولى وزارة التعليم العالي وكذلك المحافظات مهمة الإشراف، على الرغم من أن
وزارة التعليم العالي لديها إشراف محدود.
على القطاع الخاص. يتم الإشراف على توفير الرعاية الصحية الأولية والثانوية والثالثية في العراق من قبل وزارة التعليم العالي (التي تشرف على 16مديرية صحة إقليمية، بالإضافة إلى
المدينة الطبية) ووزارة إقليم كردستان.
وزارة الصحة (التي تشرف على 3مديريات صحة إقليمية) (الشكل 39.(43يهدف مستوى الرعاية الأولية إلى ضمان الرعاية الشاملة، بدءًا من التعزيز والوقاية إلى العلاج وإعادة التأهيل
والرعاية التلطيفية.
تعمل الرعاية الأولية أيضًا كبوابة لمستويات أعلى من الرعاية على حساب نظام الإحالة: يحتاج المرضى إلى تصريح إحالة حتى يتمكنوا من طلب الخدمات مباشرة في المستشفيات،
على الرغم من أن ذلك ليس كذلك.

---

37. وزارة الصحة العراقية ومنظمة الصحة العالمية، "مسح STEPSلعوامل خطر الأمراض غير السارية في العراق "2015.

38. بسبب القيود المفروضة على البيانات، يعتمد هذا الفصل في المقام الأول على المعلومات الواردة من جمهورية العراق ويستبعد معظم البيانات من حكومة إقليم كردستان.

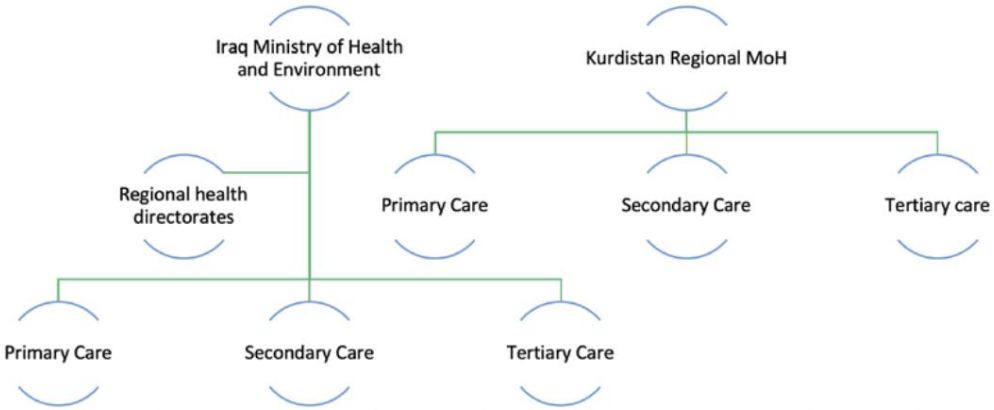
39. وزارة الصحة والبيئة، https://moh.gov.iq/. 2020.

Machine Translated by Google

تلتزم دائما. يتم توفير الرعاية الأولية في العراق عبر نوعين من مراكز الرعاية الصحية الأولية: الرئيسية
مراكز الرعاية الصحية التي تقع عادة في المدن الكبرى، وتخدم ما لا يقل عن 10000نسمة؛ والمراكز الصحية الفرعية التي تقع عادة في أطراف المدن والمناطق الريفية، وتخدم ما بين 3000إلى 10000شخص. تختلف الخدمات التي تقدمها هذه المراكز، حيث تقدم المراكز الفرعية فقط رعاية ANCوالتطعيمات والخدمات العلاجية الأساسية، و

المراكز الصحية الرئيسية التي تقدم الخدمات المذكورة بالإضافة إلى صحة حديثي الولادة والأطفال، والسل، والصحة العقلية، والأمراض غير السارية، وتنظيم الأسرة، وخدمات المختبرات، وخدمات طب الأسنان والطوارئ في سياقات معينة. أحدث الأرقام تشير إلى أن هناك
هناك 1,455مركزًا صحيًا فرعيًا و353,1 مركزًا صحيًا رئيسيًا في العراق.04 الرعاية الثانوية هي الرعاية الطبية التي يقدمها أخصائي أو منشأة (مستشفى عادةً) والرعاية الثالثية هي رعاية صحية استشارية متخصصة، عادةً
المرضى الداخليين وبناءً على إحالة من أخصائي صحة أولي أو ثانوي. في العراق، يتكون قطاع الصحة العامة الثانوي من 161مستشفى عام و88 مستشفى/مركز متخصص، والمستوى الثالث
يتكون من 32مستشفى من المستوى الثالث (الجدول .(3وبالإضافة إلى ذلك، فإن القطاع العام مكلف أيضًا بتوفير غالبية وظائف الصحة العامة، لا سيما تلك المتعلقة بمراقبة الأمراض.

الشكل .43توفير حوكمة الخدمات الصحية في العراق



المصدر / مقابلات مع المخبرين الرئيسيين، 2020

وفي حين يتم توفير الرعاية الأولية العلاجية في الغالب من قبل القطاع الخاص، فإن ترتيبات التنظيم والحوكمة لا تزال ضعيفة. وزارة الصحة والبيئة هي المشرف العام على الصحة
القطاع، كما يقدم الخدمات الصحية. يوفر القطاع العام جميع وظائف الصحة العامة (مثل الوقاية
التدخلات والتطعيمات وصحة الأم) كما أنها المزود الرئيسي للخدمات الصحية في العراق في
مستوى التعليم العالي. ومع ذلك، فإن الغالبية العظمى من العيادات الأولية هي عيادات خاصة (بيانات أكثر تحديدًا عن
الاستخدام في هذه العيادات نادر) (الجدول .(3ويقتصر تقديم الخدمات في القطاع الخاص على الرعاية الأولية
الخدمات، والعمليات الجراحية الاختيارية، وخدمات أمراض النساء والتوليد، في حين يتم تقديم المزيد من الخدمات المتخصصة حصرا في المستشفيات العامة. تركز عيادات الرعاية الأولية الخاصة على توفير الرعاية العلاجية
من خلال وصف الدواء أو التحويل إلى التدخل الجراحي في المستشفيات الخاصة، وخاصةً الأمراض غير السارية.
يتم إجراء الخدمات الوقائية مثل التطعيم وبرامج الفحص والتثقيف الصحي وتعزيز الصحة من قبل مراكز الرعاية الصحية الأولية في القطاع العام. وبطريقة مماثلة، لا تقدم المستشفيات الخاصة عادةً خدمات الطوارئ (لأسباب أمنية في مناطق النزاع) وتفتقر إلى خدمات باهظة التكلفة مثل رعاية الأطفال حديثي الولادة.

والخدمات التي تتطلب إقامة طويلة للمرضى الداخليين. وتتركز المستشفيات الخاصة بشكل خاص في المناطق الحضرية: من بين المستشفيات الخاصة البالغ عددها 135مستشفى، يوجد 47مستشفى في بغداد، و42 في أربيل، و81 في السليمانية.
قطاع المرافق بالقانون الاتحادي رقم 25لسنة 2015، أصبح إنشاء المرافق الصحية الخاصة أسهل وأكثر سهولة
وقد زاد عدد المستشفيات الخاصة بشكل أسرع من عدد المستشفيات العامة، مع وجود رقابة محدودة على الرغم من التشريعات. هناك أمثلة مختلفة على الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتسهيل التنسيق، مثل المستشفى الخاص الذي يقدم رعاية غسيل الكلى المدعومة من الحكومة في بغداد، والمستشفى الحكومي لأمراض القلب.

مركز في أربيل يدعم تقديم الخدمات للعاملين الصحيين في القطاع الخاص. لكن على الرغم من هذه الجهود،
لا يتم تنظيم القطاع الخاص ولا يشارك بطريقة فعالة في تقديم الخدمات: لا يوجد ترخيص،
الاعتماد أو ترتيبات التعاقد مع أي نوع من المنشآت الخاصة. ونتيجة لذلك، ضمان الجودة و

40. وزارة الصحة والبيئة. التقرير الإحصائي السنوي، 2019.
41. وزارة الصحة والبيئة. التقرير الإحصائي السنوي، 2018.

Machine Translated by Google

ولا توجد ضوابط للتكاليف في المرافق الخاصة، مما يؤدي إلى عدم المساواة وعدم الكفاءة. الإطلاق المرتقب
ومن المتوقع أن يشمل نظام التأمين الصحي الاجتماعي مقدمي الخدمات من القطاع الخاص بطريقة مباشرة أكثر من ذي قبل، مما يؤدي إلى إضفاء الطابع الرسمي على ترتيبات الاعتماد والتعاقد.

الجدول :3قدرة الخدمات الصحية عبر المستويات ومقدمي الخدمات، 2018

القطاع الخاص (الربحي)	وزارة التعليم العالي	أسباب الوفاة
4,00142	1,455	المراكز الرئيسية للرعاية الصحية الأولية
0	1,353	المراكز الفرعية للرعاية الصحية الأولية
135	161	المستشفيات الثانوية
0	120	المستشفيات الثالثية (التخصصية).
5300	37,482	إجمالي سعة السرير
9,155	1,864	مختبرات
0	1,728	سيارات الإسعاف
9,155	3,046	الصيدليات
0	20	بنوك الدم
1	27	كليات الطب
4,001	34807	الممارسين العامين
لا تتوافر بيانات	13,112	المتخصصين
3,683	11,997	أطباء الأسنان
9,155	12,552	الصيادلة
لا تتوافر بيانات	78,588	ممرضات
لا تتوافر بيانات	73,876	طاقم شبه طبي
لا تتوافر بيانات	10,812	طاقم المختبر
1,244	4400	القابلات

المصدر/ التقارير الحكومية لوزارة التعليم العالي، منظمة الصحة العالمية، 2018

تشكل أنظمة المعلومات الصحية القوية (HIS)العمود الفقري للإدارة الفعالة للقطاع الصحي،
وعلى الرغم من التقدم الذي تم إحرازه، فإن التقييم الأخير يوضح أن نظام المعلومات الأمنية العراقي لا يزال يفتقد المكونات الرئيسية. في حين أن العراق يتمتع بنظام تسجيل حيوي قوي نسبياً، وقد تم إحراز تقدم في تسجيل بيانات أسباب الوفاة، إلا أن هناك فجوات كبيرة فيما يتعلق بتنفيذ نظام معلومات الصحة الوطني، بما في ذلك

عدم وجود سياسة وطنية محددة التكلفة لنظام المعلومات الصحية، ونقص مراجعات البيانات، وعدم استخدام الأنظمة المستندة إلى الويب مثل ،DHIS-2وضعف التعاون المؤسسي بين وزارة التعليم العالي والسلطات الإقليمية.34

الموارد المادية وسلاسل التوريد

يتمتع العراق بقدرة موارد مادية منخفضة، مقاسة بعدد الأسرة لكل 1000نسمة. على الرغم من الزيادات الأخيرة، لا سيما في القطاع الخاص، فإن عدد أسرة المستشفيات في العراق لكل 1000نسمة لا يزال هو الأدنى بين الدول المقارنة حيث يبلغ 1.4سرير لكل 1000شخص، وهو أيضًا أقل بكثير من المعدل المتوقع.

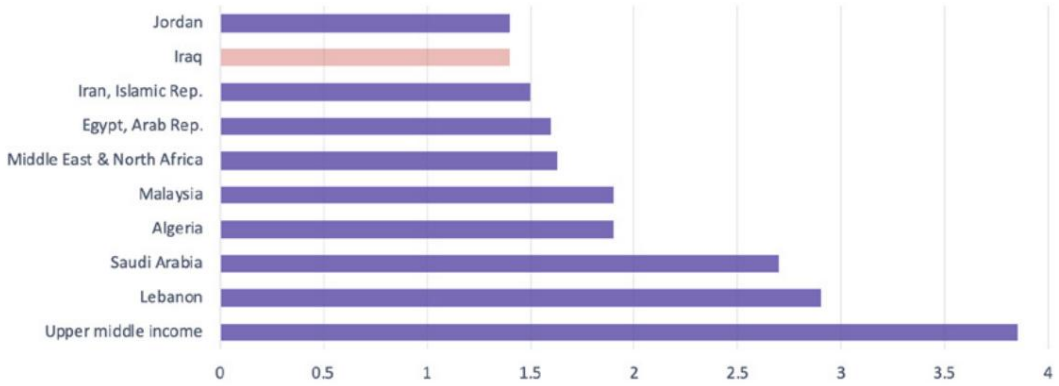
متوسط الدخل المتوسط الأعلى يبلغ 3.8سرير لكل 1000شخص (الشكل .(44

42. لا تتوفر بيانات حول توزيع العيادات الخارجية الخاصة، والرقم يشمل إجمالي عدد العيادات الخاصة العيادات المسجلة.

43 وزارة الصحة العراقية والمكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية لشرق المتوسط، "التقييم الشامل للمعلومات الصحية النظام: العراق، ."2019

Machine Translated by Google

الشكل .44أسرة المستشفيات لكل 1000في العراق والدول المماثلة، آخر سنة متاحة



المصدر/ مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، 2020

وتشير البيانات الواردة من وزارة التعليم العالي إلى استقرار معدلات توافر البنية التحتية الصحية للفرد خلال العقد الماضي؛ ومع ذلك، هناك فوارق كبيرة بين المحافظات. تم جمع البيانات من التقارير السنوية لوزارة التعليم العالي

ويظهر أن توافر المرافق الصحية الإجمالية (بما في ذلك المراكز الصحية ومراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات) ظل قائما

مستقر إلى حد ما بمتوسط 7.29لكل 100.000من السكان، منذ عام ،2012ومتوسط 8.3في عام .2018وبلغ متوسط توافر المستشفيات 1.03لكل 100.000من السكان، مع تقلبات طفيفة بين عامي 2012و8102 (الشكل .(45

الشكل .45المرافق الصحية ومراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات لكل 100.000، 2012-2018وحسب المحافظة، 2018

المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2018 - 2012

لقد أثر الصراع الأخير مع داعش على البنية التحتية الصحية في القطاعين العام والخاص

القطاع، مما يعيق تقديم الخدمات خاصة في أربع محافظات. أحدث تقييم للأضرار والاحتياجات التي أجراها البنك الدولي في العراق ، والذي يغطي المحافظات الأكثر تأثراً في الأنبار وديالى وصلاح الدين،

وتقدر نينوى أن أكثر من 50بالمائة من المرافق الصحية التي تم تقييمها في عام 2018قد تضررت، 30بالمائة منها دمرت بالكامل (الجدول 44.(4تكلفة إعادة إعمار الأضرار المتكبدة

44مجموعة البنك الدولي، "إعادة إعمار العراق والاستثمار: تقييم الأضرار واحتياجات المحافظات المتضررة"، (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2018). https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29438.

Machine Translated by Google

وقدرت بمبلغ 2.7تريليون دينار عراقي 2.3)مليار دولار أمريكي). علاوة على ذلك، يشير تقرير الحالة الأخير الصادر عن منظمة الصحة العالمية إلى أن:
في نوفمبر/تشرين الثاني ،2019لا يزال حوالي 170مرفقًا صحيًا متضررًا 48)مدمرًا بالكامل و221 مدمرًا جزئيًا).
تالفة).54 تتوافق الأدبيات المتعلقة بالبنية التحتية الصحية المتضررة مع التغطية الإعلامية المحلية للوصول إلى الرعاية الصحية في العراق.64 منذ النزاع، قامت العديد من المنظمات الدولية مثل برنامج الطوارئ التابع للبنك الدولي
وقد قدمت عملية التنمية (EODP)تمويلًا إضافيًا. علاوة على ذلك، قدمت الكويت وألمانيا
القروض تهدف إلى توسيع قدرة المستشفى.

الجدول .4جرد الأضرار، الحمض النووي- الأنبار، ديالى، صلاح الدين، ونينوى74

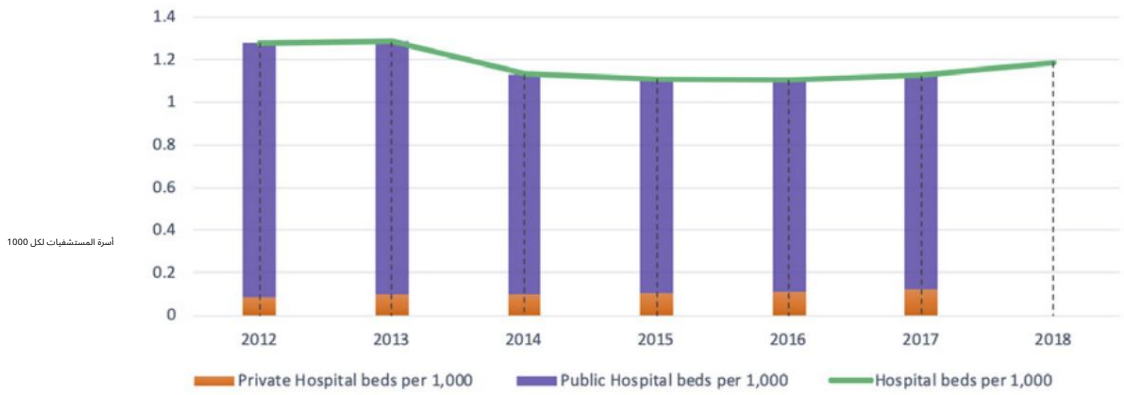
أنواع الأصول	حدود	إجمالي الأضرار	تضررت جزئيا	مدمر بالكامل
مستشفى	56	43	24	19
مركز الصحة	97	42	35	7
مكتب الصحة	3	2	2	0
المجموع	156	87	61	26

المصدر/ البنك الدولي. .2018تقييم أضرار العراق واحتياجات المحافظات المتضررة

وظل توافر أسرة المستشفيات لكل 1 000شخص مستقرا نسبيا على مدى العقد الماضي، مع انخفاض نسبة إشغال الأسرة وارتفاع التركيز في القطاع العام. بين عامي 2013و ،2016توافر
انخفض عدد أسرة المستشفيات من 1.28إلى 1.11لكل ،1000قبل أن ينتعش إلى 1.18في عام 2018(الشكل .(46
يظهر الانخفاض في توافر أسرة المستشفيات في الغالب في المستشفيات العامة حيث انخفضت المعدلات من 1.19لكل 1000إلى 1.01لكل 1000بين عامي 2013و84.6102 وفي المقابل، تراوحت توافر أسرة المستشفيات الخاصة حول 0.1لكل 1000خلال نفس الفترة. يمكن أن يكون الانخفاض في أسرة المستشفيات المتاحة بسبب الأضرار المسجلة التي لحقت بالبنية التحتية للمرافق الصحية خلال النزاع. وتروي البيانات المتعلقة بنسب إشغال الأسرة أيضًا شيئًا مشابهًا

القصة، حيث تتراوح نسب إشغال الأسرة بين 50و06 بالمائة وتشهد زيادات خاصة
في سنوات الصراع. بسبب محدودية البيانات، لم يكن من الممكن تحديد الأسباب الكامنة وراء انخفاض السرير
كما يوضح الشكل ،47فإن سعة أسرة المستشفيات هي الأعلى في القطاع العام، والمحافظات التي لديها أعلى سعة لأسرة المستشفيات الخاصة هي أربيل ودهوك وبغداد وكربلاء.

الشكل .46أسرة المستشفيات لكل 1000ونسبة إشغال الأسرة، 2018 - 2012

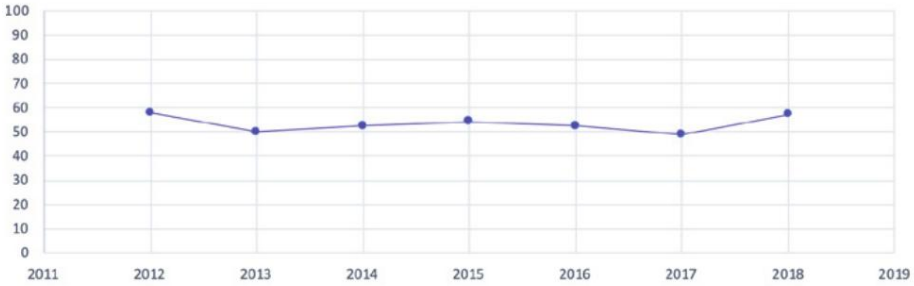


45. منظمة الصحة العالمية، "تقرير الوضع 01سبتمبر 31 -نوفمبر ،2019حالة الطوارئ الإنسانية في العراق". http://applications. emro.who.int/docs/IRQ/IRQ-SitRep-Sep-Nov-2019-eng.pdf?ua=1

46. ://spptth/39790.reports-news/com.albasaernewspaper: .)مستشفيات العراق.. واقع أليم ونقص يف الكوادر الطبية)8102 مجموعة البنك الدولي، إعادة إعمار العراق والاستثمار: تقييم الأضرار والاحتياجات للمحافظات المتضررة (واشنطن، العاصمة: البنك الدولي، .https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29438 ،(2018

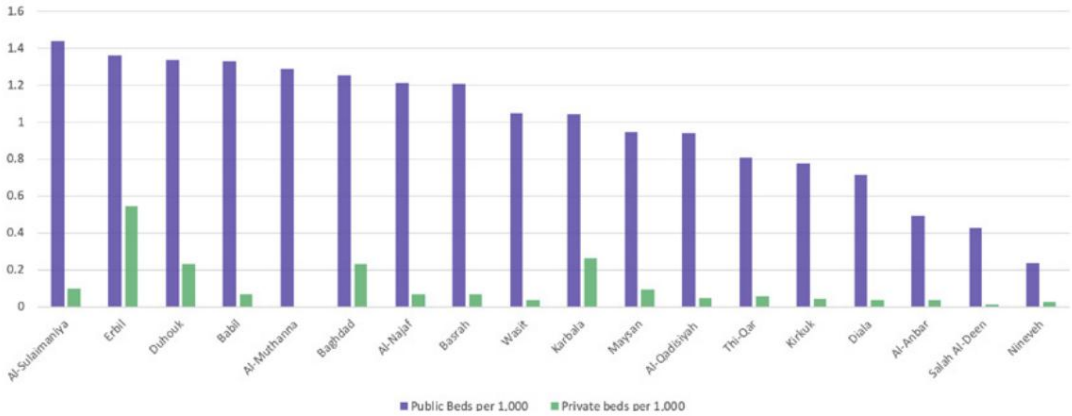
47-48وتستند الأرقام إلى حسابات البنك الدولي. أسرة المستشفيات لكل 1000التي أبلغت عنها وزارة التعليم العالي لعامي 2013و 2016هي 1.3و 1.2، على التوالي.

Machine Translated by Google



المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2018 – 2012

الشكل .47أسرة المستشفيات لكل 1000في القطاعين العام والخاص، 2018

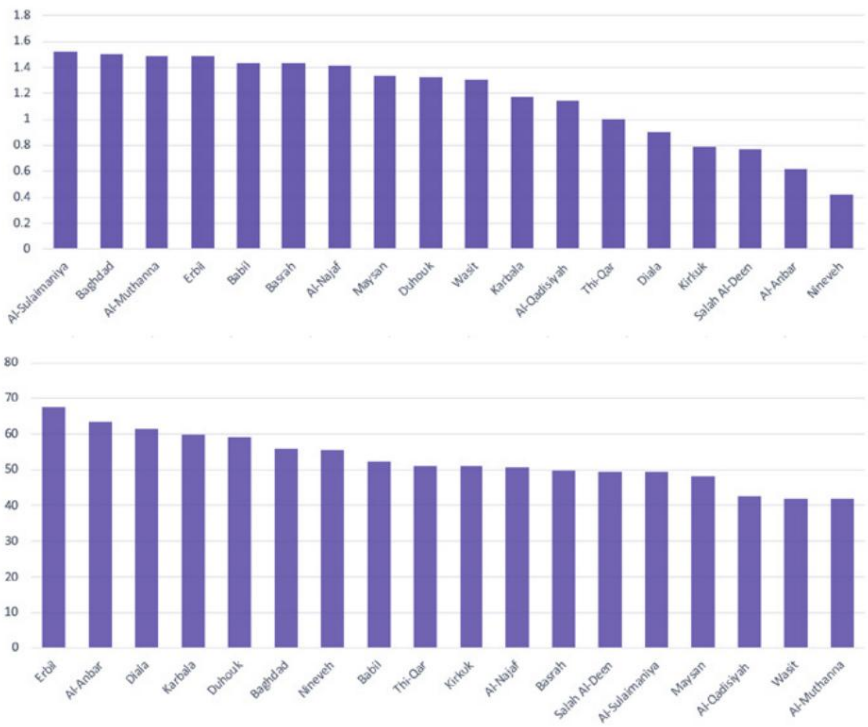


المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2018 – 2012

هناك اختلافات جديرة بالملاحظة في توافر أسرة المستشفيات بين محافظات العراق. توافر أسرة المستشفيات هو الأعلى في محافظات السليمانية وبغداد والمثنى ،1.50 ،1.52)و 1.49لكل 1000على التوالي) وأقل في صلاح الدين والأنبار. ومحافظات نينوى ،0.62 ،0.77)و24.0، على التوالي)؛ وكانت هذه المحافظات، كما هو مذكور أعلاه، هي أيضًا الأكثر تأثراً سلباً بالصراع.

كما تختلف نسب إشغال الأسرة بشكل كبير بين المحافظات، حيث تبلغ نسبة إشغال الأسرة 67.5بالمئة في أربيل وواحدة 41.8بالمئة في المثنى (الشكل .(48

الشكل .48أسرة المستشفيات لكل 1000ونسبة إشغال الأسرة حسب المحافظة، 2018



Machine Translated by Google

تعاني سلاسل التوريد والأدوية الأساسية من انقطاعات كبيرة. في حين أن البيانات ليست كذلك
متاحة بالكامل، وتشير المقابلات مع المخبرين الرئيسيين إلى أن المشتريات المركزية لوزارة التعليم العالي كانت تاريخياً فعالة للغاية في ضمان استمرار الإمداد بالأدوية والمعدات،
لكنها كانت تواجه تحديات كبيرة
مشاكل منذ عام ،2003مع تخزين نصف الأدوية الأساسية في عام .2018ونظرا للاعتماد المفرط على الواردات، والافتقار إلى آليات مراقبة الجودة، فإن سلامة المشتريات أصبحت
أيضا في خطر كبير.
مخاطرة. ومن الأهمية بمكان مواصلة دراسة الأدوية وسلاسل التوريد، نظرا لحصتها الكبيرة في الإنفاق العام.

الموارد البشرية للصحة

إن توافر الموارد البشرية الصحية للفرد منخفض مقارنة بالدول النظيرة. في عام ،2017كان لدى العراق 0.82طبيبًا لكل 1000شخص،94 وهو أقل من نصف متوسط الدخل المتوسط الأعلى البالغ ،1.97وكذلك أقل من جميع البلدان المقارنة، باستثناء مصر. وفي حين لا تتوفر بيانات سنوية عن مؤشرات التنمية العالمية، فقد لوحظ انخفاض منذ عام 2014.وبالمثل، يبلغ عدد الممرضات والقابلات في العراق 1.68لكل 1000نسمة.

كما أن عدد السكان هو الأدنى أيضاً، باستثناء مصر، وهو أقل من نصف متوسط الدخل المتوسط البالغ 3.48(الشكل .50(49منذ عام ،2017حدثت زيادة في توظيف العاملين الصحيين، وهو أمر لا تنعكس في هذه الأرقام.

الشكل .49الأطباء لكل 1000(يسار) والممرضات والقابلات لكل 1000(يمين) في العراق والبلدان المقارنة، آخر سنة متاحة

المصدر/ مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، 2020

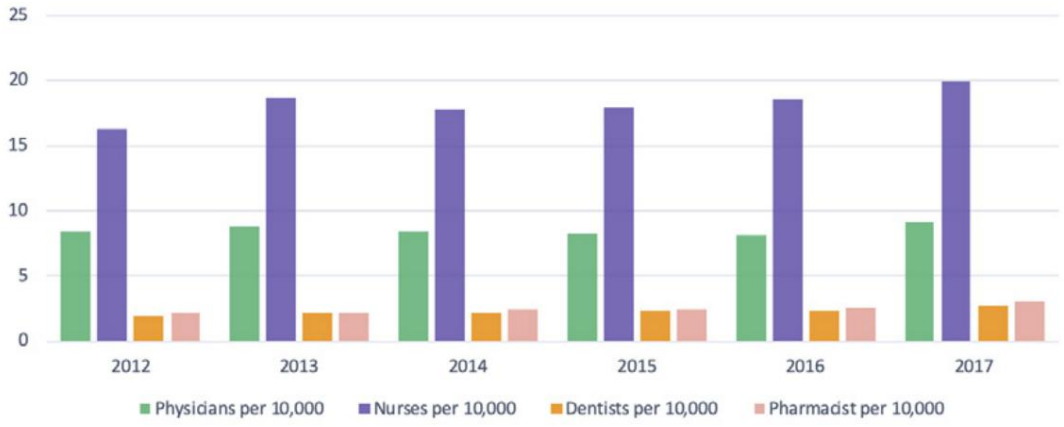
وتشير البيانات الواردة من وزارة التعليم العالي إلى زيادة مطردة في المعروض من الموارد البشرية الصحية
السنوات الماضية. تظهر المعدلات لكل 10000من الأطباء والممرضين وأطباء الأسنان والصيادلة بين عامي 2012و7102 زيادات بنسبة 8.9في المائة، و4.22 في المائة، و6.93 في
المائة، و3.44 في المائة، على التوالي، حتى مع تقلب المعدلات.
على أساس سنوي (الشكل .(50تختلف المعدلات بشكل كبير حسب المحافظة، حيث تتمتع بغداد بأعلى المعدلات
الموارد البشرية للصحة والمثنى الأدنى . التوزيع غير المتوازن للموارد البشرية
تظهر الصحة أيضًا في النسبة المئوية لمراكز الرعاية الصحية الأولية (PHC)التي يحضرها الأطباء بدلاً من
المهنيين الصحيين الآخرين. في بغداد، تتم رعاية 92%من مراكز الرعاية الصحية الأولية بواسطة طبيب، بينما في المثنى، تتم رعاية 3%فقط من مراكز الرعاية الصحية الأولية بواسطة
طبيب، مما يدل على احتمالية وجود اختناق مهم في جودة الرعاية.
ويعزى ذلك إلى الانخفاض العام في عدد الأطباء بسبب الصراع، كما هو موضح أدناه
بالإضافة إلى عدم وجود حوافز للعاملين في المجال الطبي لتوظيفهم في المناطق الريفية.

-49يستند هذا الرقم إلى حسابات البنك الدولي. عدد الأطباء لكل 1000طبيب، وفقًا لما ذكرته وزارة التعليم العالي لعام ،2017هو .0.94

-50يستند هذا الرقم إلى حسابات البنك الدولي. الممرضات والقابلات لكل ،1000حسبما ذكرت وزارة التعليم العالي لعام ،2017هو .1.76

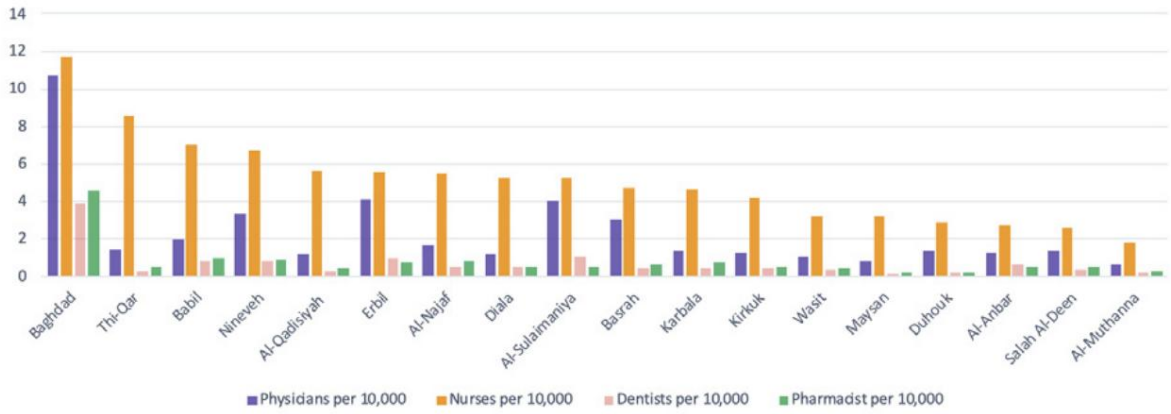
Machine Translated by Google

الشكل .50الموارد البشرية الصحية لكل 10000، 2012-2017



المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2018 - 2012

الشكل :51الموارد البشرية الصحية لكل 10,000حسب المحافظة، 2018



المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2018 – 2012

ويمثل توافر الموارد البشرية الصحية وجودتها وإدارتها عائقًا كبيرًا لتحقيق الفعالية
تقديم الخدمات.على مدى العقدين الماضيين، عانت القوى العاملة في مجال الصحة من الهجرة الخارجية والداخلية -
أثر الصراع. على الرغم من أن العدد الدقيق للعاملين الصحيين الذين غادروا العراق غير متوفر حاليًا،
تشير الأدبيات إلى أن الصراع دفع العديد من العاملين الصحيين الأساسيين إلى البحث عن فرص في مجالات أخرى
بلدان. خلال صراع عام 2003، شهد العراق انخفاضًا بنسبة 50بالمائة في القوى العاملة الطبية،15 وفي أعقاب الصراعات الأخيرة، فقد المزيد من العاملين في مجال الصحة نتيجة للتأثير المباشر للحروب أو
بسبب الهجرة. كما تأثرت محافظتا الأنبار وصلاح الدين، وهما من المحافظات التي لديها أدنى قدرة على توفير الموارد البشرية، بشكل كبير من الصراعات الأخيرة. تشير الدراسات الاستقصائية للأطباء العراقيين إلى أن 50بالمائة منهم
غادروا البلاد لأسباب أمنية، في حين كان أكثر من نصف أولئك الذين بقوا يبحثون عن عمل بديل أو يخططون لمغادرة البلاد قريبًا، وغالبًا ما يشيرون إلى مخاوف مماثلة على سلامتهم.25 علاوة على ذلك، بينما
وقد هاجر العديد من الأطباء العراقيين إلى بلدان أخرى، وهاجر آخرون داخل العراق، غير المتأثرين بالصراع
المحافظات ، مما يؤدي إلى تفاقم النقص الموجود بالفعل في المناطق التي يرتفع فيها الطلب على الرعاية الصحية

.51ليونارد س. روبنشتاين وميلاني د. بيتل، "المسؤولية عن حماية العاملين الطبيين والمرافق الطبية في النزاعات المسلحة"، مجلة لانسيت
.340–329 ...2010;375:329–40 :(2010) (9711) 375دوى: ;10.1016/S0140-6736(09)61926-7جيلبرت بورنهام وآخرون، "فهم تأثير
الصراع على الخدمات الصحية في العراق: معلومات من 401طبيب عراقي لاجئ في الأردن" المجلة الدولية للتخطيط والإدارة الصحية ،27العدد. .e64–e51. 2012;27:e51-64. :(2012) 1دوى: .10.1002/hpm.1091

.52نبيل الخالصي، "هجرة الأدمغة الطبية العراقية: دراسة مقطعية"، المجلة الدولية للخدمات الصحية ،43العدد. :78-363 :(2013) 2
علي جادو وآخرون، "الرضا الوظيفي ونية دوران العمل بين الأطباء العراقيين -دراسة وصفية متعددة القطاعات ومتعددة المراكز،". الموارد البشرية للصحة ،13لا. 21. :(2015) 1

.53جيلبرت إم بورنهام، رياض لافتا، وشانون دوسي، "أطباء يغادرون 12مستشفى من الدرجة الثالثة في العراق، "،2004-2007العلوم الاجتماعية والطب ،69 (1982)رقم. .77-172 :(2009) 2دوى: j.socscimed.2009.05.021 10.1016/

Machine Translated by Google

كما أثر على عدد أعضاء هيئة التدريس في كليات الطب، مما يشير إلى أن مخرجات التدريب لن تكون قادرة على مواكبة الطلب المتزايد في المستقبل المنظور ما لم يتم القيام باستثمارات كبيرة
لتحسين القدرة على تدريب القوى العاملة الطبية45. ويتضاءل مستوى توافر الموارد البشرية الصحية بشكل أكبر بسبب ارتفاع معدل انتشار الممارسة المزدوجة: في حين لا توجد بيانات حول هذه المسألة، فإن العديد من العاملين الصحيين يعملون في القطاع الخاص لتكملة دخلهم، مما يزيد من تقييد تقديم الخدمات في القطاع العام. ولا يزال العاملون في مجال الصحة في القطاع العام يحصلون على أجور منخفضة ويعملون فوق طاقتهم، مما يعيق تقديم رعاية عالية الجودة. ومن أجل التخفيف من هذه التحديات، حدثت زيادة مؤخرًا في توظيف العاملين في مجال الصحة. ومع ذلك، كما تم توضيحه في المقدمة، فإن غالبية هذه الزيادة في التوظيف كانت للكوادر التي لا تتعامل مباشرة مع المرضى، مما أدى إلى زيادة فاتورة الأجور مع عدم وجود زيادة مقابلة في توافر العاملين الصحيين. علاوة على ذلك، في حين أن

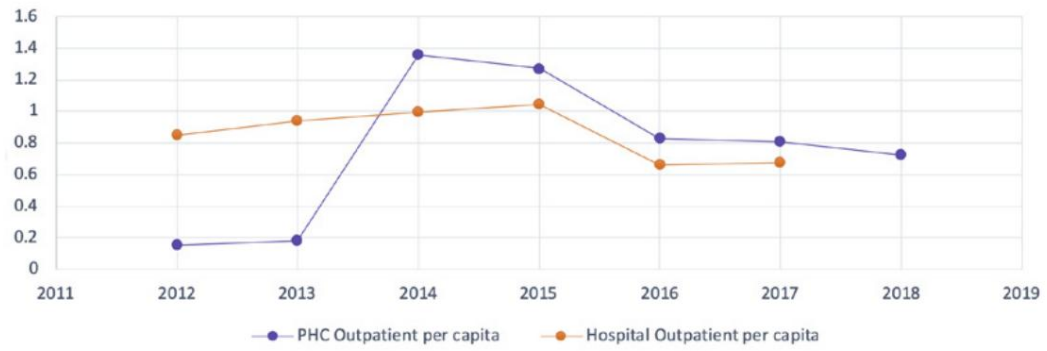
لقد أدت اللامركزية الأخيرة إلى نقل فاتورة الأجور إلى المحافظات، وكانت سلطة التوظيف والفصل هي الأكثر أهمية
جزء منها بقي مركزيا. وفي ظل غياب السلطة القضائية والمالية، لا تملك المحافظات القدرة على ذلك
الإشراف بشكل فعال على جودة القوى العاملة الصحية، ولم تكن هناك تقييمات حديثة لجودة مقدمي الخدمة.

الاستفادة من الخدمة وجودة الرعاية

لقد أثر الصراع في العراق على النظام الصحي وأبطأ تعافيه، بما في ذلك الخدمات الصحية
ويشهد الاستخدام تراجعاً بسبب ضعف البنية التحتية، وندرة الموارد البشرية، وغياب التنسيق مع القطاع الخاص. وفي انعكاس لقدرة النظام الصحي الضعيفة الموضحة في الأقسام السابقة، كان هناك انخفاض في الاستخدام عبر مستويي الرعاية الأولية والثانوية، مع وجود فوارق إقليمية كبيرة في سلوك طلب الرعاية، في وقت تتزايد فيه الحاجة إلى الخدمات الصحية. لقد تقلب استخدام الرعاية الصحية للمرضى الخارجيين بشكل كبير خلال العقد الماضي وانخفض بشكل ملحوظ بعد عام 2015، في كل من مراكز الرعاية الصحية الأولية ومراكز الرعاية الصحية الأولية.

مستويات المستشفى (الشكل .(52بلغ إجمالي استخدام العيادات الخارجية للفرد حوالي 1.5في عامي 2016و7102،
بانخفاض من 2.4في عام 2014و3.2 في عام 2015، مما يسلط الضوء بشكل أكبر على تأثير الصراع.

الشكل .52استخدام المرضى الخارجيين على مستوى الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات، 2012-2018



المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2018 - 2012

وتظهر الفوارق بين معدلات الرعاية الصحية الأولية ومعدلات العيادات الخارجية في المستشفيات في بعض المحافظات أكثر من غيرها. وعلى المستوى الوطني، فإن
متوسط معدلات استخدام المرضى الخارجيين للفرد بين مراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات متقاربة نسبياً، وتبلغ 0.81و76.0 على التوالي. لكن المقارنات الإقليمية تظهر ذلك

وتعتمد المحافظات مثل الأنبار وميسان والمثنى بشكل أكبر على المستشفيات في زيارات العيادات الخارجية (الشكل .(53نماذج الخدمة الصحية التي تتميز بالاعتماد المفرط على الرعاية في المستشفيات تميل إلى أن تكون باهظة الثمن
فضلا عن أنها غير مستدامة، مما يدل على ضعف أنظمة الرعاية الصحية الأولية في الاستجابة لاحتياجات السكان والسيطرة على التجاوز. وهناك أيضا تفاوت كبير بين المحافظات في

54.رياض لفتة وآخرون، "تصورات وتجارب وتوقعات طلاب الطب العراقيين"، BMC Medical Education 18، no. 1 (2018): 53. https://doi.org/10.1186/s12909-018-1156-8.

55.أحمد أبو العينين وريد ليفينسون، "تقرير خاص: الصحة المكسورة -الأزمة الطبية التي تؤدي إلى تفاقم الاضطرابات في العراق"

56.هوي سين تيو وآخرون، مستقبل تمويل الصحة في فيتنام: ضمان الكفاية والكفاءة والاستدامة (واشنطن العاصمة: العالم بنك، https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32187؛ 2019)؛ مجموعة البنك الدولي، التمويل الصحي عالي الأداء من أجل التغطية الصحية الشاملة: دفع النمو المستدام والشامل في القرن الحادي والعشرين (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2019).

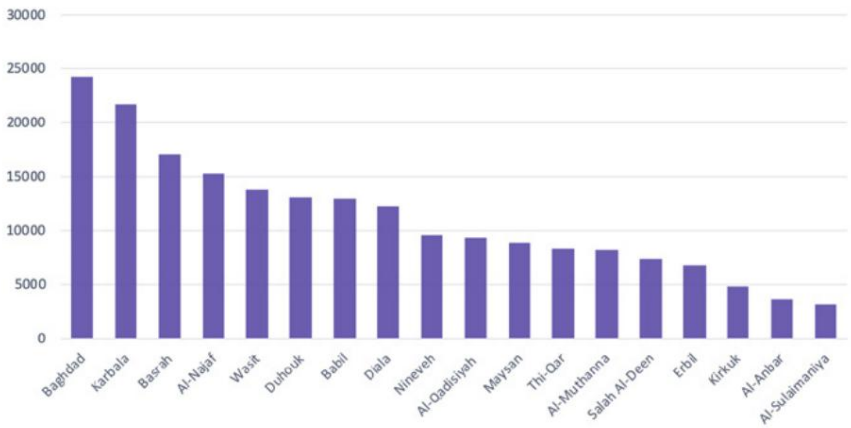
Machine Translated by Google

من حيث الاستخدام على مستوى المراكز الصحية، حيث تتلقى المراكز الصحية في العراق ما يقرب من 25000زيارة سنويًا، في حين تلقت المراكز الصحية في كركوك والأنبار والسليمانية أقل من 5000زيارة سنويًا، مما يسلط الضوء على التفاوت في تخصيص الموارد والقدرات الاستخدام والطلب (الشكل .(54

الشكل .53عدد زيارات العيادات الخارجية للفرد حسب المحافظة، 2017

المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2018 - 2012

الشكل .54الزيارات لكل مركز رعاية صحية أولية، 2018



المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2018

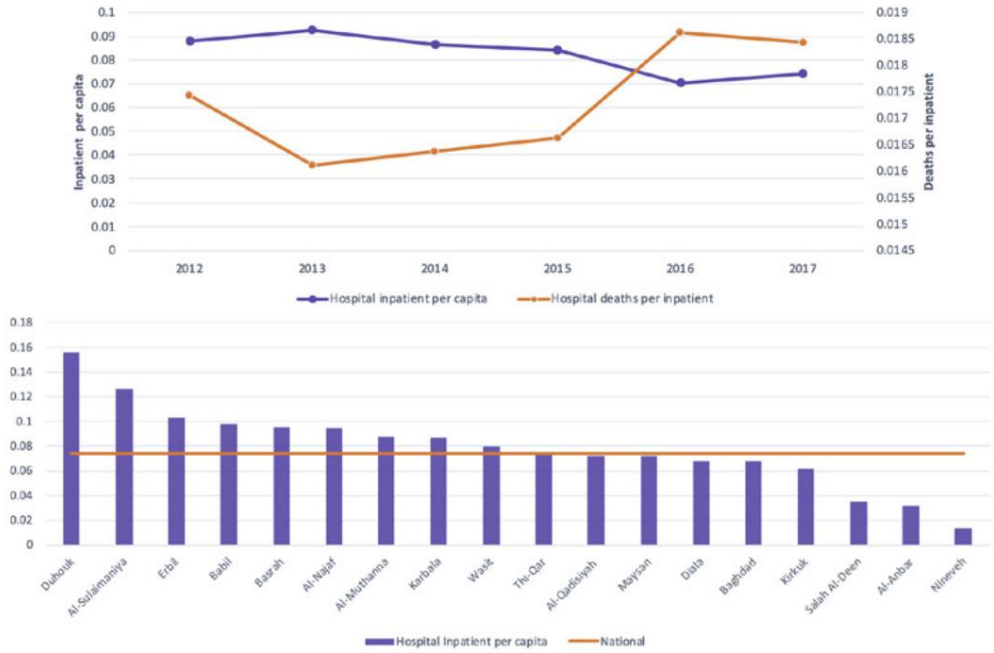
كما انخفضت معدلات استخدام المرضى الداخليين خلال السنوات الماضية، في حين أن معدلات الوفيات في المستشفيات آخذة في الارتفاع. بين عامي 2013و7102، انخفض استخدام المرضى الداخليين بنسبة 16بالمائة تقريبًا

(الشكل .(55وخلال الفترة نفسها، زادت الوفيات في المستشفيات بنسبة 14بالمائة تقريبًا. بالإضافة إلى، وقد لوحظت فوارق كبيرة في استخدام المرضى الداخليين بين المحافظات، مع دهوك والسليمانية و وأربيل تسجل أعلى معدلات المرضى الداخليين في المستشفيات للفرد، 0.126، 0.156)و301.0 للفرد، على التوالي) وصلاح الدين والأنبار ونينوى حيث سجلت أدنى المعدلات، 0.031، 0.035)و .(0.013 نصيب الفرد على التوالي). وعلى غرار الزيارات في استخدام مراكز الرعاية الصحية الأولية، كان هناك أيضًا تباين

Machine Translated by Google

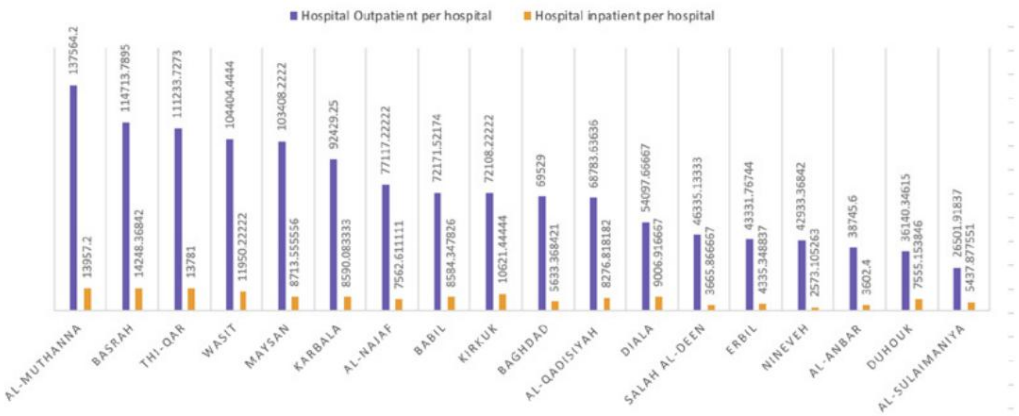
في جميع أنحاء استخدام الطاقة الاستيعابية للمستشفيات، مع وجود عدد أكبر من المرضى الخارجيين لكل مستشفى مقارنة بالمركز الصحي.
حققت المستشفيات في المثنى والبصرة وذي القرف معدلات استخدام أعلى بكثير (أكثر من 110,000زائر لكل مستشفى)
سنوياً)، مقارنة بتلك الموجودة في السليمانية ودهوك والأنبار، حيث يبلغ عدد الزيارات لكل مستشفى في الأخيرة 40.000زيارة لكل مستشفى في العام
سنة (الشكل .(56

الشكل .55معدلات استخدام المرضى الداخليين للفرد والاتجاه وعبر المحافظات، 2012-2017



المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2018 - 2012

الشكل .56زيارات المرضى الخارجيين والمرضى الداخليين لكل مستشفى، 2017



المصدر/ التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي، 2017

تعكس أنماط الاستخدام عالية المستوى مدى توافر المدخلات وتوزيعها عبر القطاع الصحي.
كما هو موضح في هذا القسم، هناك تناقضات كبيرة بين قدرة النظام الصحي والاستفادة منه عبر المحافظات، وعلى الرغم من عدم وجود علاقة سببية مباشرة بين القدرة والاستخدام،
تشير البيانات إلى تركز الاستخدام والتركيز العالي في مناطق معينة على مناطق أخرى. حصلت محافظات السليمانية وأربيل وبغداد وبابل وذي قار على أعلى التصنيفات من حيث توافر
الموارد المادية والبشرية؛ ومن بين المحافظات المذكورة، سجلت أربيل وبابل أعلى نسبة استخدام. في المقابل،

وكانت لدى محافظات مثل نينوى والأنبار وكركوك مستويات منخفضة نسبياً من الأصول، فضلاً عن مستويات منخفضة من الاستخدام. بالنسبة للعديد من المؤشرات المتعلقة
بالاستخدام والوصول، فإن تأثير الصراع الأخير واضح، مع الأنبار،
وكانت ديالى ونينوى وصلاح الدين تشهد باستمرار بعضاً من أسوأ النتائج. يعد تحليل توزيع قدرات النظام الصحي والاستفادة منه عبر المحافظات شرطًا أساسيًا لضمان تقديم
الخدمات بشكل عادل، فضلاً عن التركيز على الجودة والإنصاف.

Machine Translated by Google

يعاني العراق من نسبة عالية من الوفيات التي تعزى إلى الرعاية الصحية ذات الجودة المنخفضة. لا توجد دراسات استقصائية حديثة من العراق توضح المتغيرات الرئيسية من حيث المقاييس الهيكلية أو العملية أو النتائج لجودة الرعاية؛ لكن،
تشير البيانات عبر البلاد إلى نتائج سيئة فيما يتعلق بجودة الرعاية. أنظمة صحية عالية الجودة -
يتم تعريفها على أنها أنظمة تعمل على تحسين الرعاية الصحية في سياق معين من خلال تقديم الرعاية التي تعمل على تحسينها باستمرار
إن الحفاظ على النتائج الصحية، من خلال تقديرها وثقتها من قبل جميع الناس، ومن خلال الاستجابة لاحتياجات السكان المتغيرة -ضرورية لتحقيق التغطية الصحية الشاملة. وفقًا لعمل لجنة لانسيت للأنظمة الصحية عالية الجودة (HQSS)،كان لدى العراق، في عام 2016،أحد أعلى معدلات الوفيات القابلة للشفاء، والتي تم تعريفها على أنها

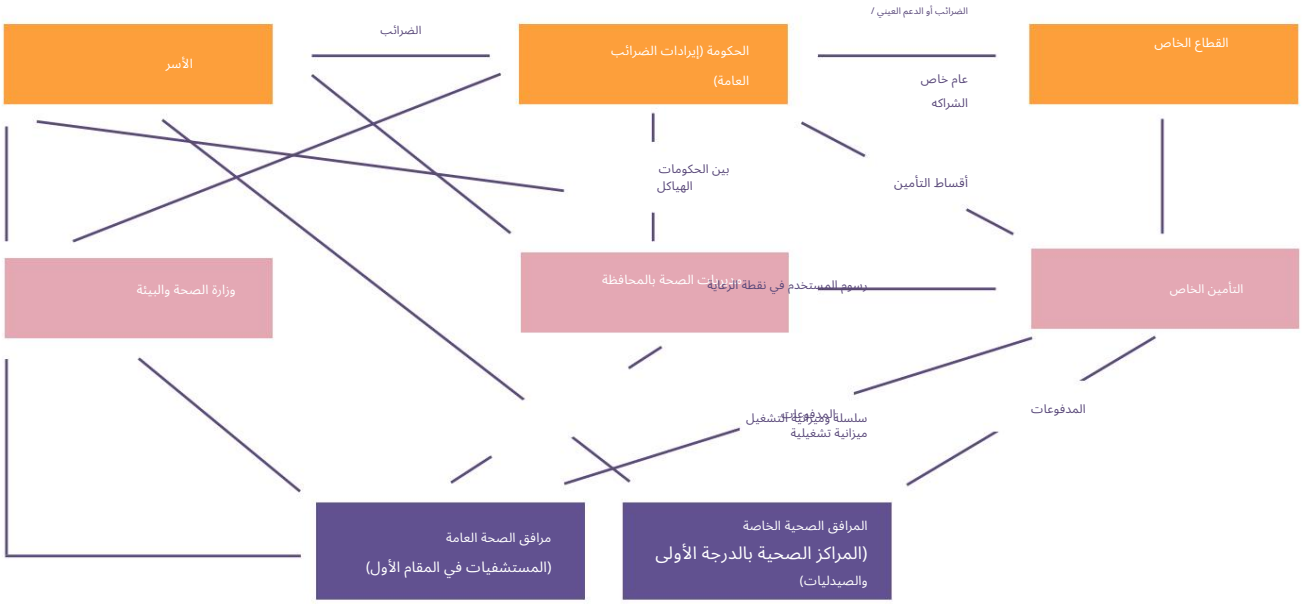
الوفيات التي لن تحدث في ظل وجود رعاية عالية الجودة. وأظهر التحليل أن هناك إجمالي 47.964حالة وفاة في عام 35.413 ،2017منها بسبب انخفاض الجودة و155.21 بسبب انخفاض الاستخدام، مما يشير إلى
أن الجودة الرديئة تظل تحديًا كبيرًا حتى عندما يصل الأفراد إلى الخدمات الصحية. كان هناك 97
الوفيات لكل 100.000تعزى إلى انخفاض جودة الرعاية، وهو معدل أعلى بكثير من المعدل في بلدان الشريحة العليا والمتوسطة الأخرى
بلدان الدخل أو البلدان النظيرة الأخرى.75 تحليل آخر عبر البلاد حول الوفيات القابلة للتكيف من قبل مؤشر الوصول إلى الرعاية الصحية وجودتها (HAQ)التابع لمعهد القياسات الصحية والتقييم يوضح أن العراق
حصلت على درجة مؤشر تبلغ 51.1، وهي الأدنى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مما يسلط الضوء على انتشار الوفيات التي يمكن تجنبها من خلال الحصول على رعاية عالية الجودة.

2.3التمويل الصحي

ترتيبات زيادة الإيرادات ومشهد التمويل الصحي

تشمل مصادر التمويل الرئيسية لنظام التمويل الصحي في العراق إيرادات الحكومة العامة
والمدفوعات المباشرة من قبل الأسر. في غياب مجمع المخاطر المدفوعة مسبقًا وخطط الاشتراكات، يتم تمويل ميزانية الصحة الحكومية بأكملها في العراق من إيرادات الحكومة العامة (الشكل .(57وبالمثل، تقريبًا
إن إجمالي إنفاق الأسرة على الصحة يقع في نقطة الرعاية، مما يؤدي إلى ارتفاع حصة النفقات المباشرة . إن الإطلاق المحتمل القادم لخطط الحماية المالية، بما في ذلك التأمين الصحي، هو أمر محتمل
ومن المتوقع أن يغير هذا المشهد.

الشكل .57تدفق الأموال في النظام الصحي العراقي



المصدر / مقابلات مع المخبرين الرئيسيين في وزارة التعليم العالي

.57مارغريت إي. كروك وآخرون، "الوفيات الناجمة عن الأنظمة الصحية منخفضة الجودة في عصر التغطية الصحية الشاملة: تحليل منهجي للوفيات الممكنة في 137دولة"، مجلة لانسيت (الطبعة البريطانية)، 392رقم. 10.1016/S0140-10160 (2018): 2203-212. https://doi.org/6736(18)31668-4.

.58معهد القياسات الصحية والتقييم، ملف العراق، . 2017. http://www.healthdata.org/iraq

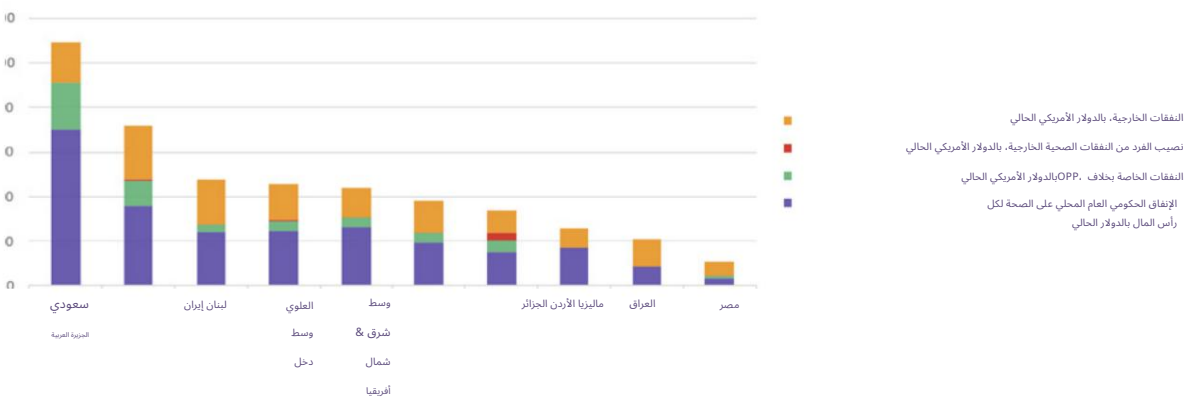
Machine Translated by Google

ولا يزال الحيز المالي المخصص للصحة محدودا، كما أن الإنفاق الخاص على الصحة ينمو بسرعة أكبر مما هو عليه الآن
الإنفاق على الصحة العامة. وكما هو موضح في الفصل الأول، من الصعب زيادة التمويل المخصص للصحة وغيرها من الأنشطة الإنسانية
قطاعات التنمية على المدى القصير إلى المتوسط، نظرا لمحدودية الحيز المالي العام. بالإضافة إلى الصحة
تاريخياً، نما الإنفاق بوتيرة أبطأ من الناتج المحلي الإجمالي: مرونة الإنفاق على الصحة بين عامي 2003و3002.
كان عام .0.86 2017وهذا يعني ضمنا أنه على الرغم من النمو الاسمي الكبير في الفترة من 2003إلى ،2017فقد زاد الإنفاق على الصحة
ما يقرب من 14في المئة بسرعة أقل من الناتج المحلي الإجمالي. وكانت الزيادة في إجمالي الإنفاق على الصحة، بمرونة قدرها ،0.983مدفوعة في المقام الأول بالزيادات في الإنفاق
الصحي الخاص. خلال نفس الفترة، زاد الإنفاق على الصحة العامة بمرونة قدرها 0.699.59وهذا يعني أنه ما لم يتم إعادة ترتيب أولويات ميزانية الصحة بشكل كبير في

على المدى القصير إلى المتوسط، أو ما لم يقم العراق بتنويع اقتصاده بعيداً عن النفط وزيادة موارده غير النفطية بشكل كبير
على سبيل المثال، من خلال الضرائب الإضافية، هناك مجال محدود للإنفاق الإضافي على الصحة العامة.

بالمقارنة مع الدول النظيرة، ينفق العراق أقل بكثير من نصيب الفرد، مع الاعتماد المفرط على النفقات من الجيب .(OOP)وتظهر البيانات من مؤشرات التنمية العالمية
(WDI)أن العراق أنفق ما مجموعه
210دولارًا أمريكيًا للفرد على الصحة في عام ،2017وهو مبلغ أعلى من مصر فقط وأقل بكثير من
المتوسط الإقليمي، وهو منخفض بالفعل. ويبين التحليل أن توزيع التمويل الصحي عادل
مماثلة في البلدان المقارنة الأخرى التي تقترب من متوسط البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى، والتي لديها حوالي ثلث إجمالي الإنفاق الصحي الممول مباشرة في نقطة الرعاية من قبل
OOPوأكثر من نصف إجمالي الإنفاق
بتمويل من الحكومات، والباقي بتمويل من القطاع الخاص. وعلى النقيض من هذه الدول،
يتم تمويل 58في المائة من الإنفاق الصحي من قبل الأسر في نقطة الرعاية، و24 في المائة فقط من إجمالي الإنفاق الصحي
ويأتي التمويل من الحكومة (الشكل .(58

الشكل .58نصيب الفرد من الإنفاق الصحي الحالي في العراق والدول المقارنة، ،2017بالدولار الأمريكي الحالي



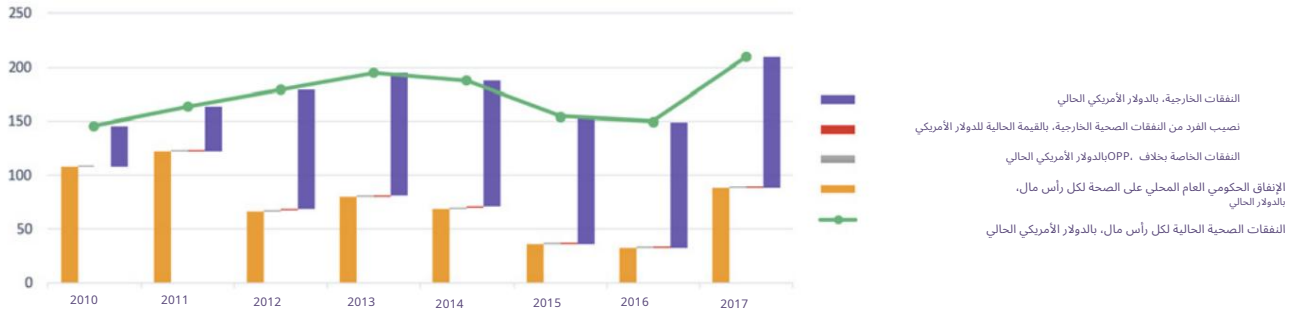
المصدر/مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، استناداً إلى قاعدة بيانات منظمة الصحة العالمية لتمويل الصحة العالمية

على مدى العقد الماضي، شهد نصيب الفرد من الإنفاق على الرعاية الصحية في العراق تقلباً، مدفوعاً بالانخفاض في الحكومة
الإنفاق والزيادات في الإنفاق من الجيب .(OOP)منذ عام ،2010أصبح الإنفاق الصحي الحالي لكل
ارتفع معدل نمو الفرد بمعدل متوسط مركب بلغ 4.72في المائة، مدفوعاً بنمو
زيادة بنسبة 16%في الإنفاق المباشر وانخفاض بنسبة 2.5%في الإنفاق الحكومي على الصحة. للفرد
وظل الإنفاق على الصحة بين 150و002 دولار أمريكي على مدى العقد الماضي، وزاد الإنفاق الحكومي بشكل ملحوظ في عام 2017مقارنة بعام 2016(الشكل .(59نصيب الفرد من
الإنفاق الحكومي على الصحة في عام 2017
كان ،88مقارنة بـ 122دولارًا أمريكيًا من الجيب. لا يلعب الإنفاق الخاص غير المباشر والنفقات الصحية الخارجية دورًا مهمًا في تمويل القطاع الصحي العراقي.

- 59قام المؤلفون بحساب المرونة من خلال إجراء تحليل انحدار خطي للسجل الطبيعي للناتج المحلي الإجمالي مقارنة باللوغاريتم الطبيعي للإنفاق على الصحة.

Machine Translated by Google

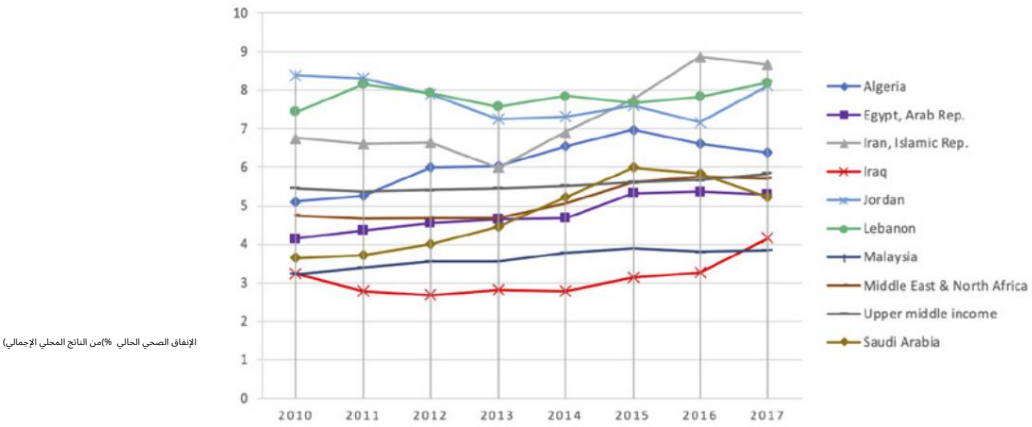
الشكل .59الإنفاق الصحي للفرد في العراق وتكوينه، 2010-2017



المصدر/مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، استناداً إلى قاعدة بيانات منظمة الصحة العالمية لتمويل الصحة العالمية

على الرغم من ارتفاع OOP، يواصل العراق إنفاق حصة منخفضة من ناتجه المحلي الإجمالي على الصحة. ويبلغ الإنفاق الحكومي على الصحة 1.7% فقط من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019، وهو ما يمثل حوالي نصف منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ومتوسط الدخل المتوسط الأعلى ، وهو، إلى جانب مصر، الأدنى بين الدول المقارنة. على الرغم من ارتفاع OOP، يظهر نمط مماثل عند النظر إلى النفقات الصحية الحالية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل 60 ،(60حيث يتم تخصيص 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للصحة، مما يدل على عدم وجود أولوية مالية مُنحت للصحة في العراق.

الشكل .60الإنفاق الصحي الحالي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في العراق والدول المقارنة، 2010-2017



المصدر/مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، استناداً إلى قاعدة بيانات منظمة الصحة العالمية لتمويل الصحة العالمية

التمويل الصحي الحكومي

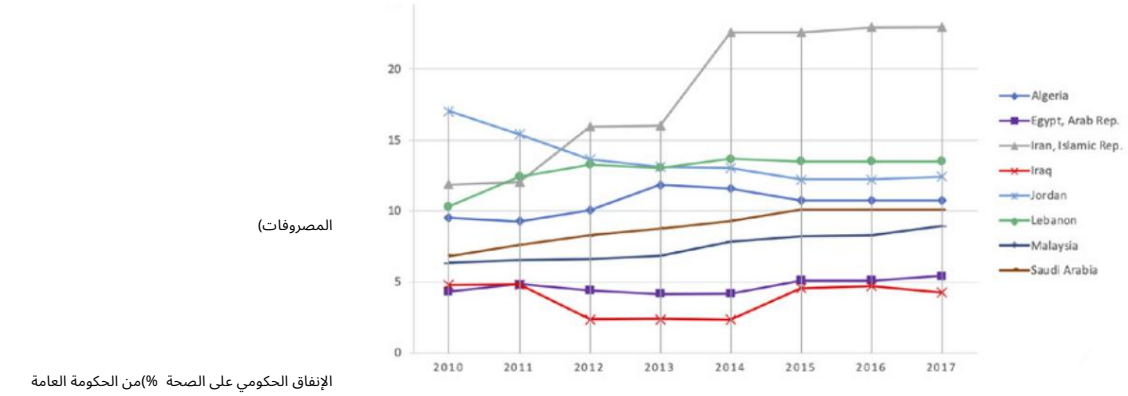
بالمقارنة مع الدول النظيرة، ينفق العراق أقل حصة من إجمالي ميزانيته الحكومية على الصحة.
ويبين الشكل 61 أن 5% فقط من الإنفاق الحكومي على الصحة في عام 2017 مخصص للصحة
وفي العراق، وهو المعدل الأدنى مقارنة بدول أخرى في المنطقة؛ وعلاوة على ذلك، وهذا هو واحد من أدنى المستويات
معدلات في العالم. كمرجع، تنفق الجزائر والأردن ولبنان ما يزيد عن 10% من مواطنيها
الميزانية على الصحة وإيران تنفق أكثر من 20 في المئة. وقد ظل المعدل راكدا إلى حد ما على مدى العقد الماضي، مما يدل على وجود مجال لإعطاء الأولوية للصحة في الميزانية الوطنية.
تظهر مقارنة هذه البيانات مع بيانات وزارة المالية معدلا مختلفا: يوضح الشكل 62 أن الحيز المالي الإجمالي للحكومة قد انخفض

تزايدت منذ عام 2016، لكن حصة الصحة في الميزانية الوطنية المخططة انخفضت من 8 في المائة
في عام 2015 إلى 6 في المائة في عام 2019. في حين أن الموازنة التفصيلية للمحافظة غير متاحة للمقارنة عبر
القطاعات، تظهر مقارنة الميزانية الوطنية أنه في عام 2019، من بين 25 وزارة أو إدارة في الميزانية المركزية، احتلت الصحة المرتبة العاشرة، متخلفة عن وزارات مثل البترول والدفاع
والعمل والتعليم العالي والتعليم، مع نتائج مماثلة في جميع أنحاء البلاد. سنين.

-60يشير الإنفاق الصحي الحالي إلى جميع النفقات الصحية بما في ذلك النفقات العامة والخاصة.

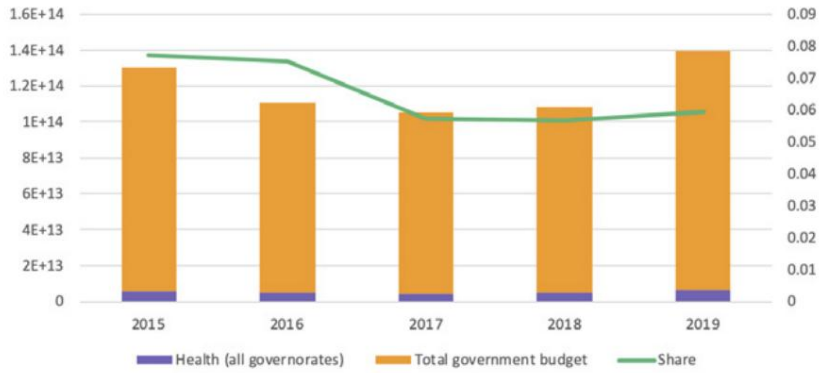
Machine Translated by Google

الشكل .61الإنفاق الحكومي العام المحلي على الصحة كنسبة من الحكومة العامة
الإنفاق في العراق والدول المماثلة، 2010-2017[61]



المصدر/ مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي، 2020

الشكل .62إجمالي ميزانية الصحة المخططة كنسبة من إجمالي ميزانية الحكومة، 2015-2019



المصدر/ بيانات موازنة وزارة التعليم العالي، 2020

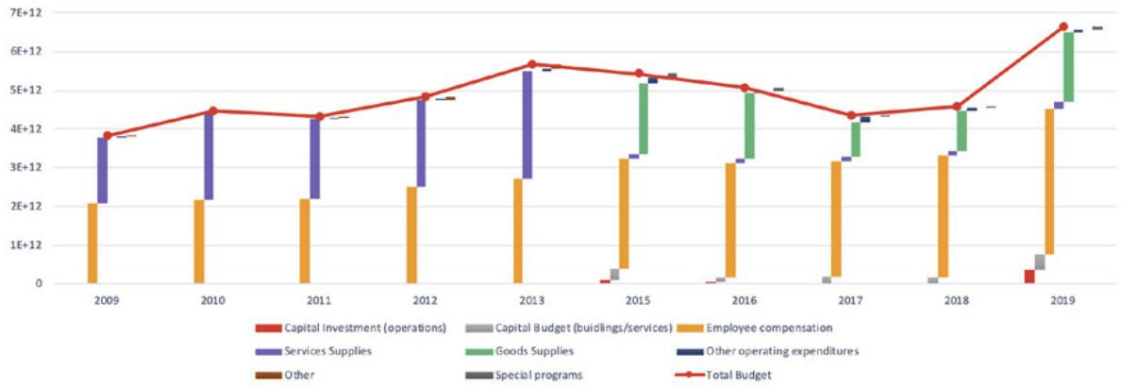
ويتجلى تأثير الصراع الأخير في ميزانية الصحة، مما يدل على انخفاضها
2017-2013ولكنه يزيد منذ ذلك الحين. تقريبا كامل الموازنة مخصصة للنفقات المتكررة، وأغلبها رواتب. وقد ارتفعت الموازنة الإجمالية لوزارة التعليم العالي من 3.8تريليون دينار عراقي
في عام 2009إلى 6.65تريليون دينار عراقي.
في عام 2019(الشكل .(63ومن عام 2009إلى عام ،2017ظلت حصة الرواتب كحصة من إجمالي الميزانية المخططة بين عامي 2009و7102
52-48بالمئة؛ وفي عام ،2016ارتفعت هذه النسبة إلى 59في المائة، وفي عام 2017إلى 69في المائة، حيث ظلت حتى ذهبت
انخفضت إلى 56بالمائة في عام ،2019مما يعكس الزيادة الكبيرة في توظيف الموظفين الإداريين وغير الطبيين
الموظفين في القطاع الصحي، فضلا عن انخفاض في ميزانيات الأدوية والمعدات. هذه الزيادة أيضا
يعكس الاتجاهات التي شوهدت في الميزانية اللامركزية، مع إنشاء كيانات لا مركزية في عام 2016
الميزانيات مخصصة بالكامل تقريبًا للتمويل. ثاني أكبر حصة من الميزانية للسلع والخدمات،
والتي تشمل إلى حد كبير الأدوية واللوازم والمعدات الطبية الأخرى، وهي حصة بلغت حوالي 50في المائة حتى عام ،2015عندما بدأت فترة انخفاض إلى حوالي 30في المائة في عام
.2019وفي السنوات الأخيرة، زادت الميزانية المخططة للاستثمار الرأسمالي لوزارة التعليم العالي لتصل إلى حوالي 10%من إجمالي الميزانية المخططة لعام 2019.62يتم تخصيص هذه
الميزانية لمشاريع البناء واسعة النطاق مثل إعادة بناء المرافق الصحية في مرحلة ما بعد النزاع.

61. البيانات الخاصة بالعراق للفترة من 2015إلى 2017مبنية على بيانات وزارة المالية.

62. تغيير الميزانية المخططة للاستثمار الرأسمالي إلى الاستثمار الرأسمالي (العمليات) +الميزانية الرأسمالية (المباني والخدمات).

Machine Translated by Google

الشكل 63. موازنة الصحة العراقية المخططة لوزارة التعليم العالي والمحافظات، بالدينار العراقي الاسمي، 2009-2019[63]



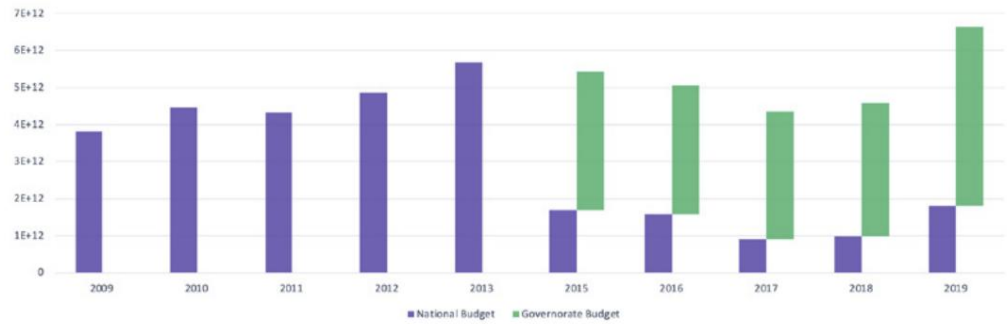
المصدر/ بيانات موازنة وزارة التعليم العالي، 2020

وفي عام 2015، طبقت وزارة الصحة اللامركزية وانتقلت فاتورة الأجور إلى المحافظات، في حين واصلت الحكومة الوطنية ترتيبات المشتريات والاستثمار. وكما هو موضح في الشكل 64، بدءًا من عام 2015، كان هناك أهمية كبيرة

تحولت غالبية ميزانية وزارة الصحة إلى إدارتها من قبل المحافظات: في عام 2019، كانت الحكومة الوطنية تدير حوالي 27% من إجمالي ميزانية الصحة، بينما انتقل الباقي إلى المحافظات.

ظل توزيع الموازنات داخل المحافظات ثابتًا منذ بداية اللامركزية: في عام 2019، تم تخصيص معظم ميزانيات المحافظات بالكامل للرواتب، مع محدودية النفقات الأخرى الجارية أو المتكررة. وفي المقابل، تم تخصيص كامل الميزانية المركزية تقريبًا لشراء الأدوية. وبالإضافة إلى المحافظات، تعد مدينة الطب أيضًا مركز تكلفة خاصًا بها، كما أن غالبية ميزانيتها تذهب أيضًا إلى دفع أجور العاملين الصحيين، مما قد يخلق تحديات فيما يتعلق بالحصول على المعدات الطبية.

الشكل 64. توزيع موازنة وزارة الصحة لعام 2019 حسب مركز التكلفة والفئة



المصدر/ بيانات موازنة وزارة المالية 2020

عكست اتجاهات الإنفاق اتجاهات الميزانية، وظل نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي على الصحة راكدًا نسبيًا، مع انخفاض طفيف في عام 2017 وتباينات بين المحافظات.

وفي عام 2019، بلغ الإنفاق على الصحة للفرد حوالي 122 ألف دينار عراقي، أي حوالي 102 دولار أمريكي، وهو الأعلى خلال العقد الماضي.

وانخفض نصيب الفرد من الميزانية الحكومية من عام 2015 إلى عام 2017، وهو في ازدياد منذ عام 2017.

في نصيب الفرد من الموارد يعرض استمرارية تقديم الخدمات للخطر. يوضح الشكل 65 التباين في ميزانية الصحة للفرد عبر المحافظات مقارنة بالرقم الوطني الإجمالي، مما يدل على أن نينوى،

تتمتع البصرة وبغداد بأدنى ميزانيات صحية للفرد، في حين أن النجف وكربلاء والقادسية لديها أعلى المعدلات؛ وتبلغ الميزانية المتاحة للنجف ضعف ميزانية نينوى تقريبًا، مما يسلط الضوء على الإمكانات الإقليمية المحتملة.

التفاوتات. وقد تم تخصيص غالبية النفقات الصحية لتعويضات الموظفين، تليها الأدوية، مما ترك المحافظات ووزارة التعليم العالي بموارد محدودة للاستثمارات أو تكاليف التشغيل الأخرى. وتم تخصيص 65 في المائة من نفقات الأدوية حسب المقر الرئيسي و53 في المائة حسب المحافظات، مما يشير إلى الإمكانيات

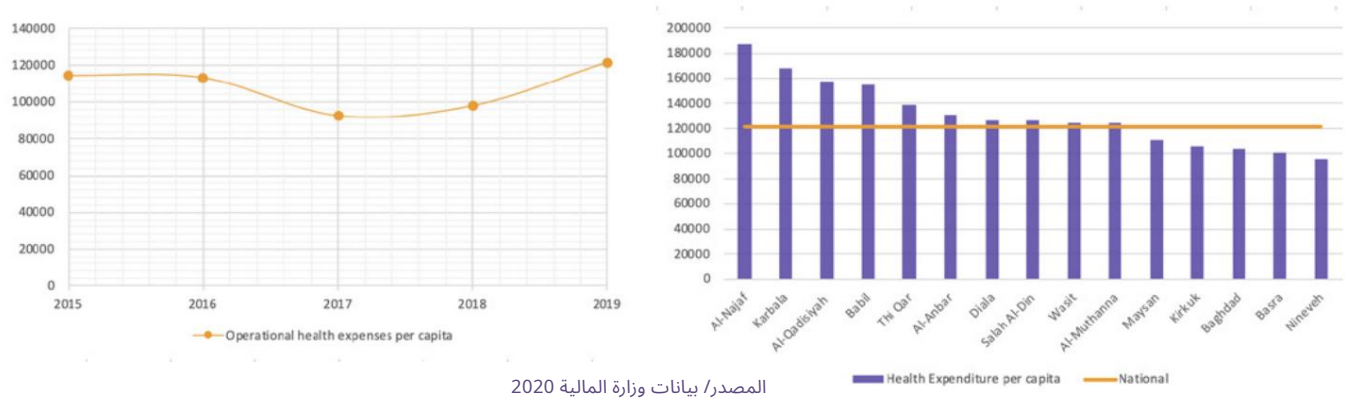
لتركيز وتنسيق المشتريات. ويبين الشكل 67 أن اللامركزية كانت فعالة

نقلت فاتورة الأجور إلى المحافظات ولكنها تركتها مع الحد الأدنى من الموارد اللازمة لأداء المهام الرئيسية.

63. لم تكن هناك موازنة معتمدة في عام 2014. وقد حدثت تغييرات كبيرة في دليل حسابات وزارة المالية خلال تلك الفترة. تشمل فئة "إمدادات الخدمات" للأعوام السابقة لعام 2015 أيضًا "إمدادات السلع"؛ وبعد عام 2015، تم فصل الفئات.

Machine Translated by Google

الشكل .65نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة، 2019 – 2015ونصيب الفرد من الإنفاق على الصحة حسب المحافظة، 2019



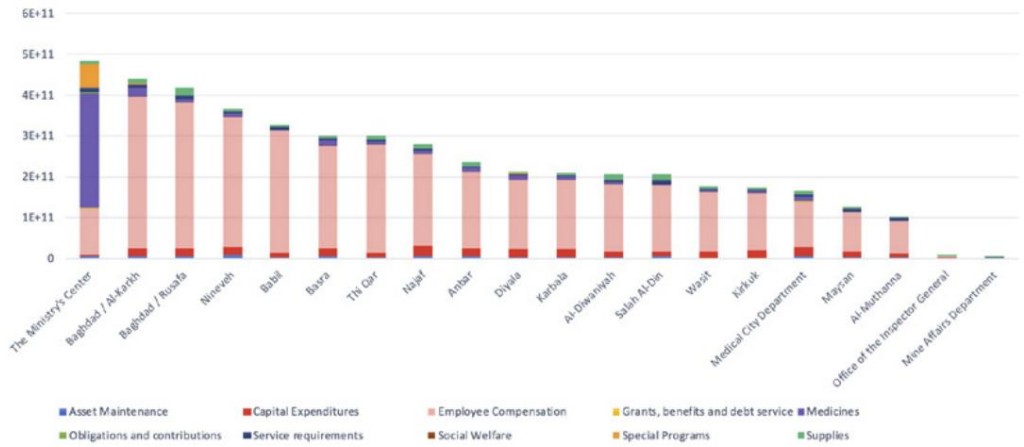
المصدر/ بيانات وزارة المالية 2020

الشكل .66النفقات الصحية (التشغيلية) حسب الفئة، 2019 - 2014

المصدر/ بيانات وزارة المالية 2020

هناك اختلافات كبيرة بين نفقات الرعاية الصحية المالية المدرجة في الميزانية والفعلية، سواء مع مرور الوقت أو بين فئات الإنفاق. وفي حين تختلف درجة وطبيعة تنفيذ الموازنة العامة من عام إلى آخر، إلا أن نقص الإنفاق كان أكثر وضوحًا في عام .2019حيث بلغ معدل تنفيذ الموازنة التشغيلية .% 76كما كانت النفقات الاستثمارية في عام 2019أقل من المتوقع، حيث تم تنفيذ ما يقرب من 35%من الاستثمارات المدرجة في الميزانية (تشمل النفقات الاستثمارية الإنفاق على الاستثمار الصحي خارج وزارة التعليم العالي وإدارات الصحة في المحافظات). وقد يعكس ذلك أوجه القصور في دورة الاستثمار العام، لا سيما فيما يتعلق بالتكلفة والتخطيط. تميل موازنات الأجور إلى التنفيذ الكامل باستمرار (بمتوسط معدل تنفيذ يبلغ ،(97%في حين أن ميزانيات الإمدادات ومتطلبات الخدمات والنفقات الرأسمالية التشغيلية وصيانة الأصول غالبًا ما تكون غير منفذة بالقدر الكافي، مع وجود تقلبات عالية في المعدلات من سنة إلى أخرى ; ومن الجدير بالذكر أنه لم يتم تنفيذ سوى حوالي ثلث ميزانية الإمدادات (بما في ذلك الأدوية) (الشكل .64(69

الشكل .67النفقات الصحية حسب القسم والفئة، 2019



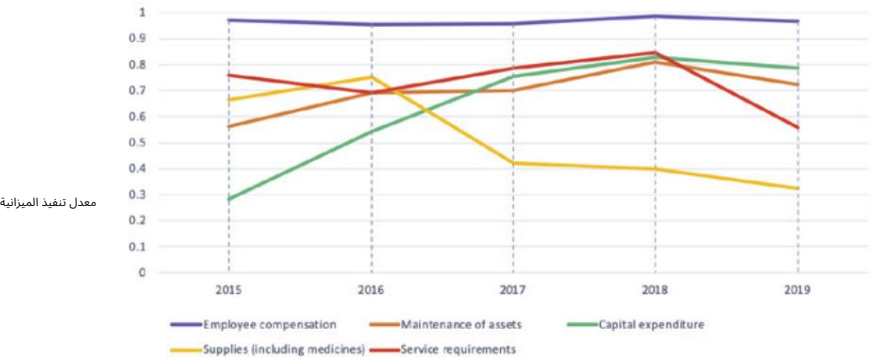
المصدر/ بيانات وزارة المالية 2020

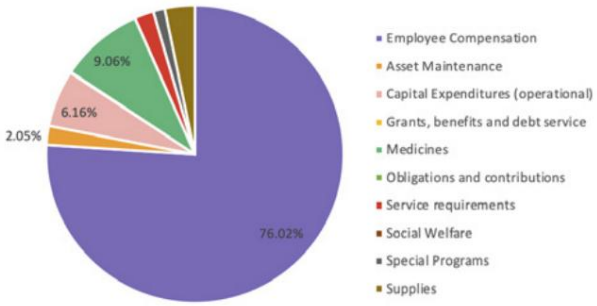
Machine Translated by Google

الشكل .68تنفيذ الموازنة 2019 - 2015

المصدر/ بيانات وزارة المالية 2020

الشكل .69معدل تنفيذ الموازنة حسب الفئة، 2019(يسار)؛ النفقات الصحية التشغيلية حسب الفئة، 2019(يمين)





من المرجح أن تكون الاختلافات في تنفيذ موازنة الصحة مرتبطة بالجمود المالي الذي يحد من مرونة السلطات في تعديل الميزانيات على المدى القصير، فضلاً عن ضعف القدرة على إدارة المالية العامة. الجمود المالي يمكن أن تنشأ عن قيود مؤسسية وتنظيمية و/أو قيود اقتصادية سياسية، وتتركز عادة في نفقات التشغيل. على سبيل المثال، برامج الاستحقاقات الكبيرة لموظفي الخدمة المدنية والإنفاق الذي يترتب على ذلك على الأجور العامة أو خدمة الديون يمكن أن يكون شكلا من أشكال القيود المؤسسية. كما أن الصلابة المالية تزيد الأمر سوءا ومن الصعب على الحكومات تحسين كفاءة الإنفاق العام، حيث أن الموارد مضمونة بغض النظر من الأداء. وفي العراق، شكلت تعويضات الموظفين حوالي 76في المائة من النفقات الحكومية الصحية وقد تزايدت في السنوات الأخيرة. الحصة في عام 2019أعلى من معظم البلدان التي تتوفر فيها البيانات للعامة. وكما هو موضح في الفصل الأول، يعاني العراق من ضعف القدرة على الإدارة المالية في كل المستويات.

مرحلة صياغة الميزانية وتنفيذها، بما في ذلك عمليات التدقيق. وتعد الزيادات الأخيرة في فاتورة الأجور، فضلا عن عدم وجود إطار للإنفاق على المدى المتوسط، من العوامل التي تزيد من تفاقم هذا الوضع.

من الجيب والتمويل الصحي الخاص

بسبب الافتقار إلى التأمين الصحي أو غيره من خطط الدفع المسبق، يتم تمويل حصة منخفضة للغاية من الإنفاق الصحي في العراق من خلال الحكومة، ويظل الإنفاق المباشر مرتفعاً. 42بالمائة فقط من إجمالي الرعاية الصحية

يتم تمويل الإنفاق في العراق من خلال مجمع المخاطر العامة وترتيبات التمويل الإلزامية مثل التمويل الوطني التأمين الصحي (الشكل .(70وهذا هو الأدنى بين دول المقارنة، باستثناء مصر حيث التأمين الشامل

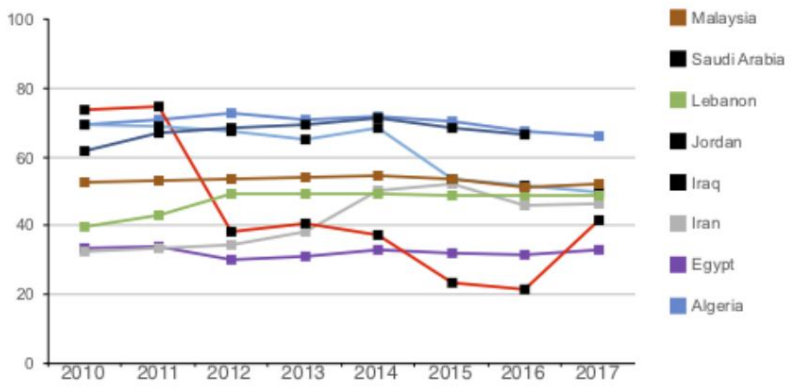
وقد تم التصديق على التأمين الصحي مؤخراً وهو في طور التوسع. النفقات المجمعة المحدودة لا لا يؤدي إلا إلى تقليل عدالة الإنفاق على الصحة من خلال زيادة OOPولكنه يؤدي أيضًا إلى عدم الكفاءة الناجمة عن عدم وجود وكالة شراء واحدة قادرة على التحكم في التكاليف.

64.تقتصر بيانات الميزانية المشتركة على ميزانية الإمدادات الإجمالية، ولا يتم تصنيفها حسب الأدوية مقارنة بالفئات الأخرى.

65.منظمة الصحة العالمية، "الرواتب كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق على الصحة العامة"، أكتوبر 2019. https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hfa_582-6810-salaries-as-of-total-public-health-expenditure/.

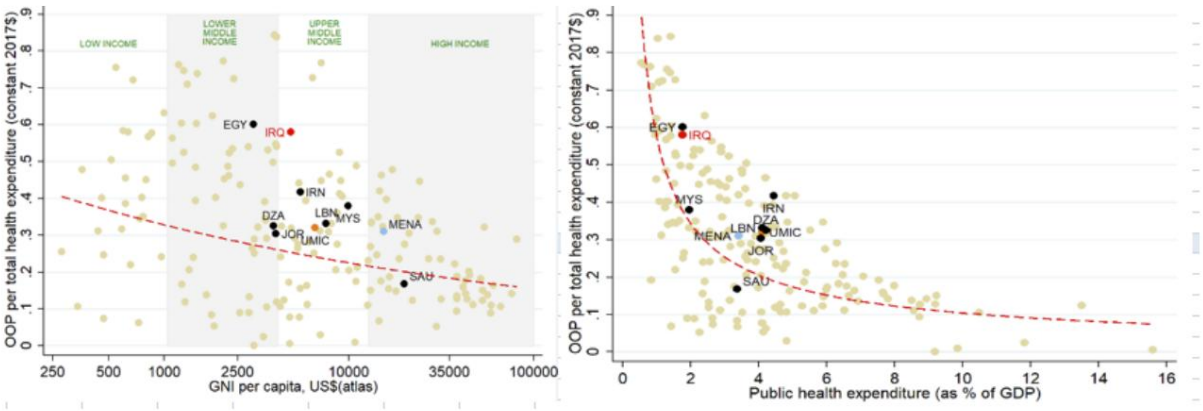
Machine Translated by Google

الشكل .70ترتيبات التمويل الإلزامي كنسبة من الإنفاق الصحي الحالي في العراق والدول المقارنة، 2010-2018



المصدر/مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي

الشكل .71نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي مقابل نصيب الفرد من الإنفاق من الجيب (يسار) ونصيب الفرد من الإنفاق على الصحة العامة مقابل نصيب الفرد من الإنفاق من الجيب (يمين) في العراق والبلدان المقارنة، 2017



في غياب آليات فعالة لتجميع المخاطر، يتحمل المرضى مبالغ كبيرة من النفقات النثرية

الإنفاق، وخاصة في القطاع الخاص. لقد تضاعف الإنفاق من الجيب بين عامي 2012و7102، حيث ارتفع من 89,500دينار عراقي إلى 194,233دينار عراقي للفرد سنويًا. وكانت هذه الزيادة واضحة بشكل خاص في الشرائح الخمسية الأكثر ثراء: فبينما تضاعف الإنفاق بالنسبة للشريحة الخمس الأفقر، فإنه زاد بمقدار أربعة أضعاف لكل شريحة خُمسية أخرى.

أنفق الخمس الأفقر حوالي 100.000دينار عراقي في عام 2017مقابل ما يقرب من 300.000دينار عراقي أنفقها أولئك الذين ينتمون إلى الخمس الأغنى. وبالمثل، أنفق سكان المناطق الحضرية ما يقرب من ضعف ما أنفقه سكان المناطق الريفية 120.000.000)جنيه إسترليني).

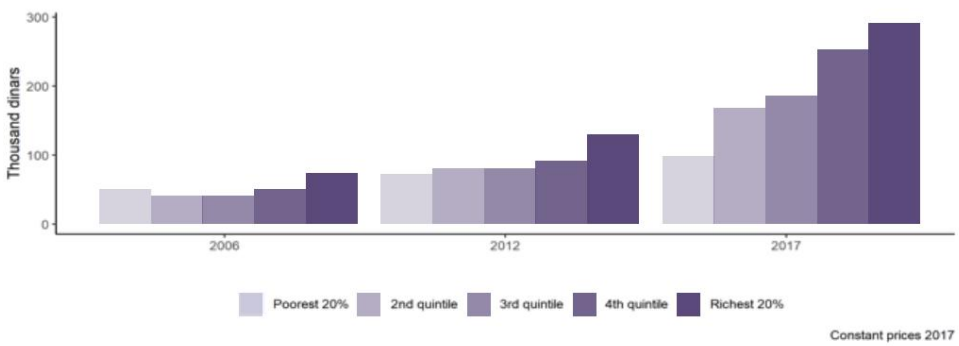
دينار عراقي مقابل 220,000دينار عراقي). وجاءت هذه الزيادة مدفوعة بزيادة الاستخدام في القطاع الخاص. هذا

ويمكن ملاحظة ذلك أيضًا في التباين الكبير بين المحافظات، حيث يغلب على المناطق الحضرية البصرة وأربيل

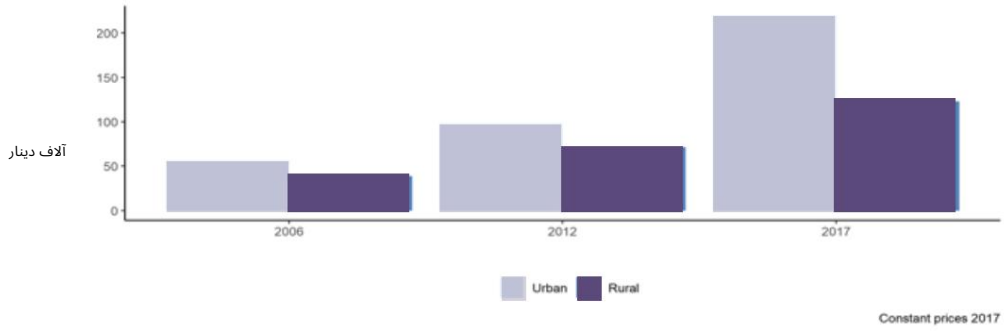
والنجف لديها متوسط إنفاق شخصي أعلى يزيد عن 300.000دينار عراقي، في حين أنفقت الأنبار وواسط والمثنى أقل من 50.000دينار عراقي؛ وانخفض نصيب الفرد من الإنفاق في هذه المحافظات منذ عام ،2012مما يعكس

دور الصراع (الشكل .(73

الشكل .72النفقات السنوية من الجيب حسب الدخل والإقامة، 2006-2017

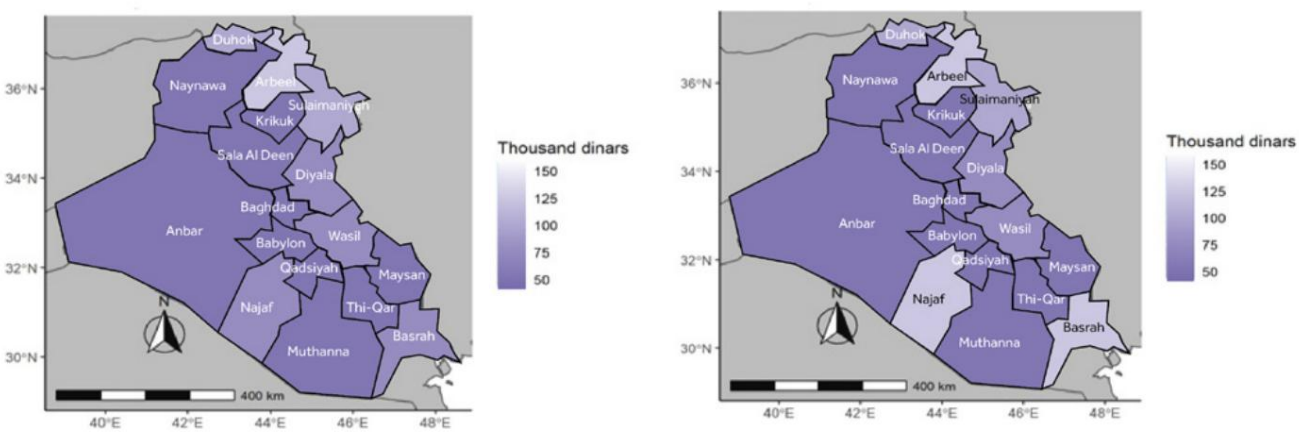


Machine Translated by Google



المصدر / IHSES 2006-2012 وTFIWS 2017

الشكل .73النفقات السنوية من الجيب حسب المحافظة، 2012-2017



المصدر / IHSES 2006-2012 وTFIWS 2017

كانت الزيادة في الإنفاق خارج نطاق الخدمة مدفوعة بشكل أساسي بالزيادة في تكاليف المستشفيات الخاصة حتى مع بقاء المنتجات الصيدلانية أكبر محرك للإنفاق خارج نطاق الخدمة. وكان أكبر محرك للإنفاق المباشر هو الأدوية، حيث بلغ 41%من إجمالي الإنفاق في عام ،2006و44% في عام ،2012و63% في عام .2017

في عام ،2017كان ثاني أكبر محرك للإنفاق الصحي السنوي هو خدمات المستشفيات، لكن الإنفاق على هذه الفئة تضاعف من 15%من الإنفاق الفردي المباشر إلى 30%في عام .2017وكانت الزيادة في الإنفاق على المستشفيات واضحة بشكل خاص في المناطق الحضرية وفي المناطق الأكثر ثراءً. الشرائح الخمسية، حيث ظل الإنفاق على الأدوية يمثل المحرك الرئيسي لـ OOPفي المناطق الريفية وللفقراء. وكان الإنفاق على المستشفيات مرتفعا بشكل خاص في المحافظات ذات الأغلبية الحضرية في البصرة والنجف وبغداد. في حين يتم توفير الأدوية الأساسية مجانًا في المرافق الصحية بسبب نفاد المخزون، يضطر العديد من المرضى إلى دفع ثمن هذه الأدوية من أموالهم الخاصة.

وشكلت المدفوعات مقابل زيارات العيادات الخارجية الأخرى ثالث أكبر مجال للإنفاق على الأسر.

وفي عام ،2017تكبد حوالي ثلث السكان نفقات صحية كارثية، وواجه 34في المائة من الأسر الأكثر فقراً نفقات صحية باهظة، مما أثار مخاوف كبيرة بشأن المساواة.

معدل حدوث الإنفاق الصحي الباهظ، كما هو محدد بالنفقات الصحية التي تتجاوز 10بالمائة من
وقد شهد الإنفاق غير الغذائي زيادة مطردة منذ عام ،2006إذ ارتفع من 9في المائة إلى 31في المائة.

كان أقل بكثير بالنسبة لعتبة 40في المائة، ولكنه ارتفع أيضًا إلى 3في المائة من السكان الذين يتكبدون قدرًا كبيرًا من الإنفاق على الرعاية الصحية. وتركز الإنفاق الكارثي في عام 2012 بشكل ملحوظ في
الشرائح الخمس الأفقر، حيث ينفق 30%من الخمس الأفقر و02% من أغنى الناس أكثر من 10%من إنفاق أسرهم على الصحة. في عام ،2017كان الإنفاق الباهظ أكثر انتشارًا بين جميع فئات الدخل، حيث بلغ 28في المائة من الخُمس الأفقر، و63 في المائة من ثاني أفقر خمس، و

35في المائة من أغنى خمس السكان تكبدوا نفقات صحية تزيد بنسبة 10في المائة عن نفقاتهم غير الغذائية.
زاد الإنفاق الكارثي بشكل خاص للأسر في المناطق الحضرية بين عامي 2012و7102، ولأولئك في ميسان (زيادة 130بالمئة)، والسليمانية 125)بالمئة زيادة)، والبصرة 101) بالمئة زيادة)، و
بغداد (زيادة بنسبة ،(%99ربما يكون ذلك بسبب الاعتماد المفرط على الرعاية في المستشفيات الخاصة. هذه التغييرات

.66يستخدم هذا التقرير المرجع والأساليب التي وضعها Wagstaffوآخرون، لحساب "الإنفاق الصحي الكارثي" باعتباره "الإنفاق الصحي مقسومًا على الإنفاق غير الغذائي الذي يتجاوز 10%أو .".40%يتم تعريف الإنفاق الصحي المفقر بأنه "التغير في عدد الفقراء مع و."
دون إدراج الإنفاق من الجيب في الاستهلاك.

Machine Translated by Google

ويعكس ذلك أيضاً تحولاً في طلب الرعاية من المستشفيات العامة إلى المستشفيات الخاصة، نظراً للاستثمار المحدود في إعادة الإعمار
القطاع الصحي في أعقاب النزاع. وكما هو متوقع، فإن حدوث تفاقم في الإنفاق على الصحة
ويرتبط ارتباطا عكسيا بالدخل، حيث أن 15%من جميع الأسر و43% من الأسر الأكثر فقرا معرضة لخطر الوقوع في براثن الفقر، في عام 2017، بسبب النفقات الصحية، مقابل 3%من
الشريحة الخمسية الأغنى. وقد زادت مخاطر الفقر بالنسبة لجميع الشرائح الخمسية باستثناء الأغنى، مما يدل على عدم وجود تحسينات في الحماية الاجتماعية. وكان الإنفاق الصحي
الفقير منتشراً بشكل خاص في محافظات ذي قار والمثنى وواسط.

من أجل تقليل الحصة المرتفعة من الإنفاق من الجيب وتحسين كفاءة الصحة
من خلال زيادة التجميع، يتم إعداد قانون التأمين الصحي الاجتماعي (SHI)للتنفيذ
نوفمبر 2017، كان مجلس النواب العراقي يعمل على صياغة قانون التأمين الصحي الشامل الذي يضمن التغطية الصحية الشاملة لجميع العراقيين المقيمين في العراق. اعتبارًا من
نوفمبر 2019، صوت مجلس النواب على 24مادة فقط من قانون التأمين الصحي.76 سيتم تطبيق التأمين الصحي على أساس ضريبة الرواتب المطبقة على موظفي الخدمة المدنية،
وربما على القطاع الرسمي الخاص كوسيلة لتوليد المزيد من الدخل ربح. ويهدف القانون إلى: تخفيف الأعباء المالية على المواطنين العراقيين الناتجة عن النفقات الصحية. خلق مصادر
تمويل متعددة

للقطاع الصحي؛ تعزيز المنافسة الصحية داخل القطاع الصحي؛ تعزيز الأداء العام. و
تعزيز مشاركة القطاع الخاص في تقديم الخدمات. سيؤدي التأمين الصحي إلى إنشاء صندوق تأمين صحي مستقل تتم إدارته تحت إشراف مختلف السلطات بما في ذلك وزارة التعليم
العالي،
وزارة المالية، وزارة التخطيط، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ممثلي القطاع الخاص،
النقابات والمجتمع المدني. ومن المتوقع أن يتم تنفيذ القانون على ثلاث مراحل وسيضمن تكامل نظام التأمين على مستوى مقدمي الخدمة ضمن الأنظمة الصحية القائمة. من المقرر
أن تتراوح رسوم المشاركة في SHIبين 10000و000001 IRQ(حوالي 8و48 دولارًا أمريكيًا)، اعتمادًا على المستوى

من الدخل؛ يتم إعفاء بعض الفئات السكانية الضعيفة من رسوم المشاركة (الأشخاص الخاضعين للرعاية الاجتماعية،
الأشخاص الذين يعانون من أمراض معينة، والنساء الحوامل، والأشخاص ذوي الإعاقة). بالإضافة الى
رسوم المشاركة، من المتوقع أن يدفع الأفراد المشمولون ما بين 5إلى 10في المائة من الخدمات الصحية المطلوبة، وما بين 70إلى 80في المائة من قيمة الأدوية (باستثناء الفئات
السكانية الضعيفة)؛ في الغياب
ومن خلال تحليل الاستدامة المالية، ليس من الممكن تقييم ما إذا كانت مستويات المساهمة هذه ستكون أم لا
كافية أم لا. 68هناك مخاوف بشأن مدى استعداد القطاع الصحي لدمج طرح التأمين الصحي الاجتماعي، لا سيما فيما يتعلق بتحصيل الفوائد، ومسائل الحوكمة، وتوافر الأصول الصحية
لتقديم الخدمات،
بما في ذلك الافتقار إلى القدرة المؤسسية لضمان جودة عالية من الرعاية، وحزمة فوائد فعالة، و
التعاقد على مرافق خاصة لتحقيق الكفاءة والجودة. ويتعين القيام بمزيد من العمل فيما يتعلق
تعبئة الإيرادات، وتجميع المخاطر، وترتيبات الشراء من أجل تحسين التكامل والإنصاف والمالية
الاستدامة والقدرات المؤسسية.

كفاءة

وتبدو النتائج الصحية في العراق غير مواتية مقارنة بالنتائج في البلدان الأخرى ذات مستويات الدخل والإنفاق المماثلة على الصحة. تشير المقارنة بين النتائج الصحية
الرئيسية مثل متوسط العمر المتوقع، ووفيات الرضع، وانتشار مرض السكري إلى أنه عند حساب نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي ومستويات الإنفاق على الصحة، فإن أداء
العراق غالبا ما يكون أقل من المتوسط الدولي. إن متوسط العمر المتوقع في العراق هو أقل من الخط الملائم بالمقارنة مع إجمالي الدخل القومي

للفرد، وأعلى قليلاً من الخط الملائم بالمقارنة مع الإنفاق على الصحة (الشكل .(74وفيات الرضع هي
أعلى من الخط المجهز عند مقارنته بكل من نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي والإنفاق على الصحة. وبالمثل، مرض السكري لدى البالغين
معدل الانتشار أعلى من الخط الملائم عند مقارنته بكل من نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي والإنفاق على الصحة (الشكل .(75
تشير هذه النتائج إلى أن الإنفاق العام للدولة على الصحة، مقارنة بإنفاق البلدان الأخرى، قد يكون أقل فعالية (أي لا يؤدي إلى نتائج صحية مماثلة كما هو الحال في البلدان الأخرى ذات
نفس المستوى من الصحة).
الإنفاق) و/أو عدم الكفاءة (أي لا يقلل من التكاليف نظراً لانخفاض نتائج التعليم). شاملة
القلق هو عدم كفاءة التخصيص: على الرغم من عدم وجود بيانات أو تحليل فيما يتعلق بتوزيع الموارد
تمويل الصحة حسب المرض أو الحاجة، تظهر بيانات الحسابات الصحية الوطنية الأخيرة لعام 2018أن 37بالمائة
من إجمالي الإنفاق الصحي يتم في المستشفيات، مقابل 16بالمائة للرعاية الوقائية و31 بالمائة للرعاية الصحية
الرعاية الأولية في مرافق العيادات الخارجية، مما يعكس أنماط الاستخدام التي تمت مناقشتها في الأقسام السابقة. هذا يدل على

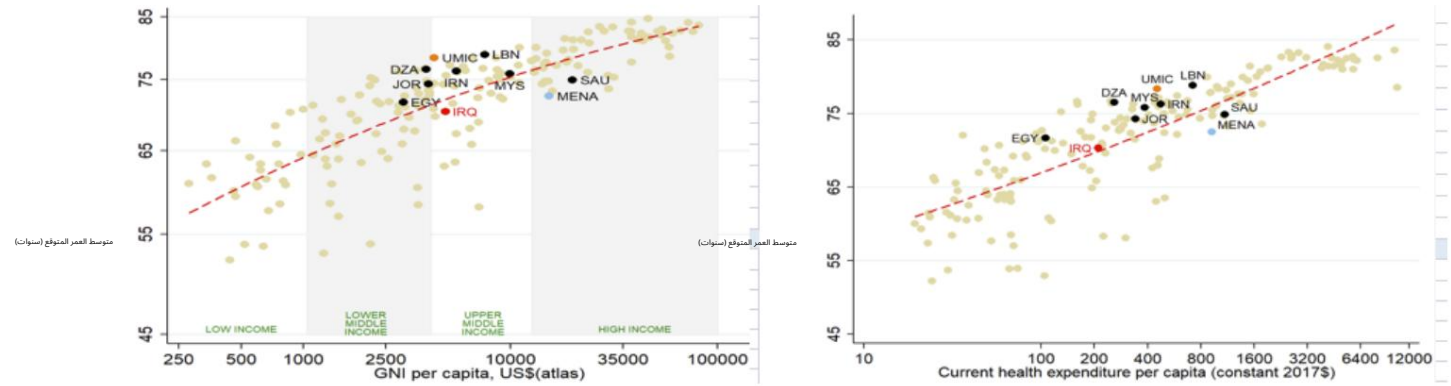
---

67. من هي الفئات المستفيدة من قانون الضامن الصحي العراقي الجديد؟)9102(
68. قانون الضامن الصحي .(2017)

Machine Translated by Google

عدم كفاءة التخصيص الرئيسية عبر مستويات الرعاية.[69]

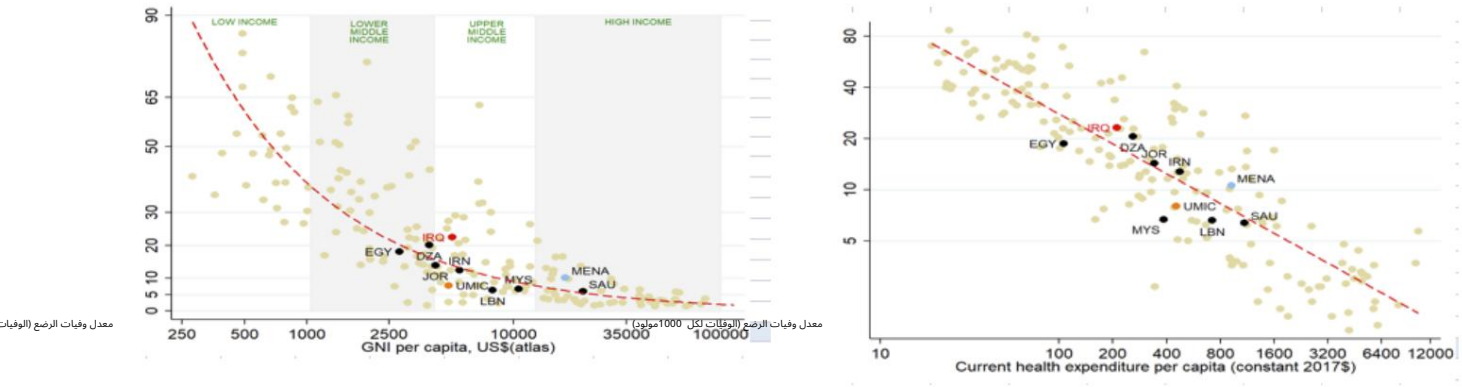
الشكل .74متوسط العمر المتوقع ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، ومتوسط العمر المتوقع والإنفاق الصحي الحالي للفرد، 2019



المصدر / التوقعات السكانية العالمية للأمم المتحدة: مراجعة 2019وقاعدة بيانات الحسابات القومية للبنك الدولي

المصدر / الفريق المشترك بين وكالات الأمم المتحدة المعني بتقدير وفيات الأطفال وقاعدة بيانات الحسابات القومية للبنك الدولي

الشكل .75انتشار مرض السكري بين البالغين ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، وانتشار مرض السكري بين البالغين ونصيب الفرد من الإنفاق الصحي، 2019



المصدر / الاتحاد الدولي للسكري، أطلس السكري وقاعدة بيانات الحسابات القومية للبنك الدولي

المحافظات التي ترتفع فيها معدلات استخدام الرعاية الصحية الأولية للمرضى الخارجيين (مقابل استخدام المستشفيات الخارجية)

وتميل إلى انخفاض إجمالي الإنفاق الصحي للفرد. على مدى العقد الماضي، زاد عدد مرافق الرعاية الصحية الأولية على الرغم من أن الزيارات لا تزال مركزة في المستويين الثانوي والثالث (الشكل .(76

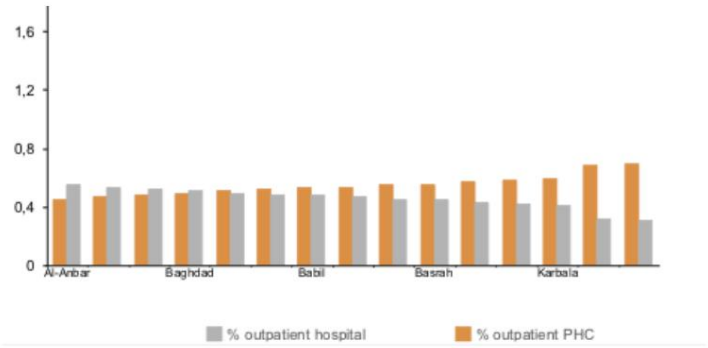
إن توجيه النظام الصحي نحو الرعاية الأولية يمكن أن يعزز كفاءة الرعاية عن طريق الحد من الرعاية غير المناسبة

استخدام الخدمات المتخصصة، وتحسين صحة السكان، وخفض التكاليف. يُظهر تحليل الارتباط المزدوج البسيط للنفقات الصحية للفرد على مستوى المحافظة في العراق والنسبة المئوية لاستخدام العيادات الخارجية في المستشفيات أن ارتفاع معدلات العيادات الخارجية في المستشفيات يرتبط بشكل إيجابي بارتفاع النفقات الصحية .(ρ = 0.1527)

- 69وكانت بيانات الحسابات الصحية الوطنية لمنظمة الصحة العالمية لعام 2018في طور الانتهاء من وضعها في صيغتها النهائية أثناء استكمال هذا التقرير. على هذا النحو، و ونظرًا لتوافر بيانات أكثر تفصيلاً من الميزانيات الحكومية، لم يتم استخدام بيانات الحسابات الصحية الوطنية.'

Machine Translated by Google

الشكل .76الإنفاق الصحي للفرد مقابل المرضى الخارجيين (مراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات)، 2019

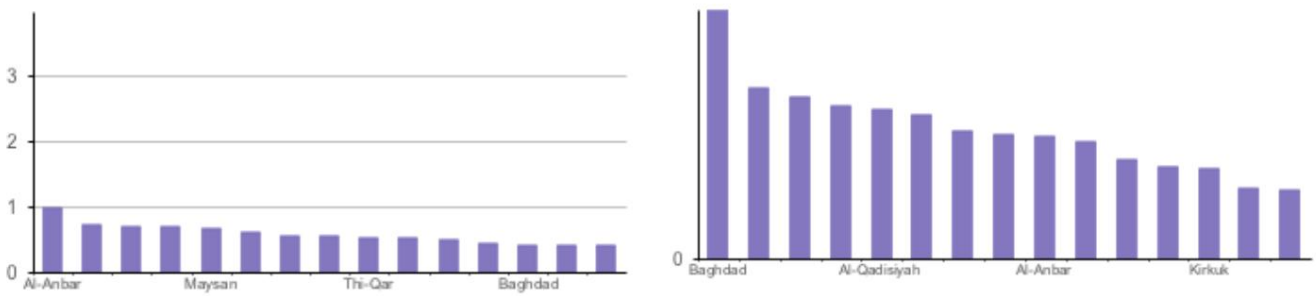


المصدر / بيانات نفقات وزارة المالية ،2019التقارير الإحصائية لوزارة التعليم العالي 2019 – 2012

تم إجراء تحليل غلاف البيانات (DEA)لجميع محافظات العراق لتحديد المحافظات
التي تستخدم الموارد بكفاءة أكبر، وتحديد مجال للتحسينات، حيث وجدت أن معظم العراق
ويمكن للمحافظات أن تحقق معدلات استخدام أفضل بنفس مستوى الأصول. في حين أن المدخلات مقيدة على جميع مستويات النظام الصحي العراقي، فإن تقييم الاستخدام
والكفاءة النسبية للمرافق الصحية
يسمح بتحديد الأماكن التي يحتاج فيها الإنفاق إلى الزيادة أكثر. يسمح تحليل DEAبقياس الكفاءة النسبية للأنظمة الصحية دون الوطنية (المحافظات، في هذه الحالة). يتم إجراء إدارة
مكافحة المخدرات على مستوى المحافظة
تحت مسارين رئيسيين للكفاءة: الأول، من حيث كفاءة الأصول مثل الموارد البشرية للصحة و
الاستخدام فيما يتعلق بتحسين الاستخدام؛ وثانياً، كفاءة الأموال في النهوض بالمخرجات الصحية
والنتائج مع الإنفاق على الصحة كمدخل ومعدل وفيات الرضع كمخرج. تجدر الإشارة إلى أنه نظرا لصغر حجم العينة، ينبغي تفسير نتائج تقييم الأداء بطريقة توضيحية وتوجيهية وسياقية ،
بدلا من تحديد وتسمية المحافظات ذات الأداء العالي والمنخفض بشكل صريح (الشكل

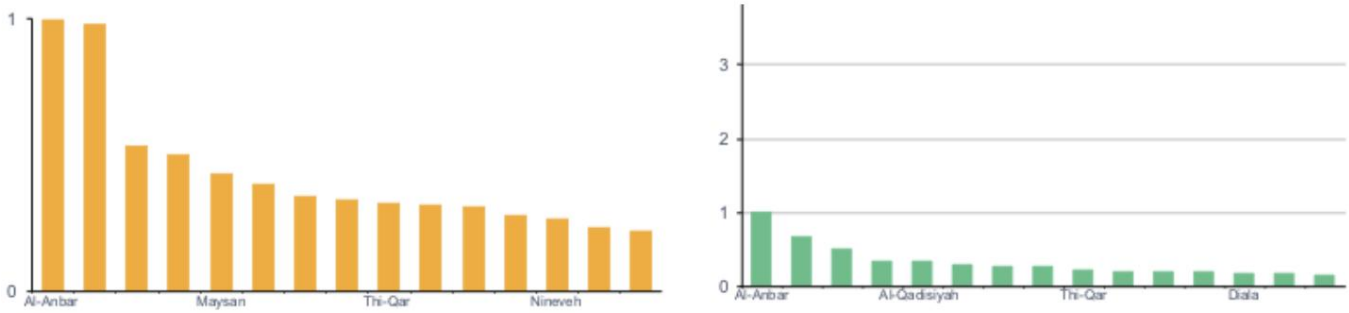
.(77وقد شوهدت نتائج مماثلة فيما يتعلق بمعدلات وفيات الأمهات والرضع، حيث يمكن أن تتحسن العديد من المحافظات
أدائها بنفس مستوى الموارد، باستثناء المحافظات التي تأثرت بالصراع والتي لديها بالفعل مستوى منخفض من المدخلات (الشكل .(78ويكتسي تحسين استخدام المدخلات أهمية
خاصة
مع الأخذ في الاعتبار محدودية الحيز المالي للقطاع الصحي. يشير هذا التحليل أيضًا إلى وجود موارد إضافية لـ
وينبغي أن يكرس القطاع الصحي نحو الرعاية الأولية وتحسين الإنفاق على الصحة بخلاف الرواتب.

الشكل .77درجات الكفاءة، وكثافة استخدام الأطباء (يسار)، وكثافة استخدام المراكز الصحية (يمين)



المصدر/ بيانات إنفاق وزارة المالية ؛2019التقرير الإحصائي لوزارة التعليم العالي 2019

الشكل .78درجات الكفاءة النفقات الصحية -معدل وفيات الأمهات (يسار)، والنفقات الصحية -معدل وفيات الأمهات (يمين)



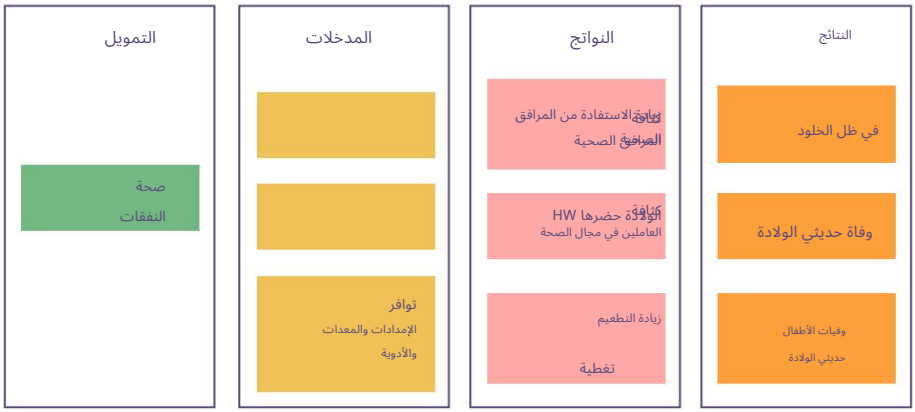
المصدر/ بيانات إنفاق وزارة المالية ؛2019التقرير الإحصائي لوزارة التعليم العالي 2019

Machine Translated by Google

المربع 1

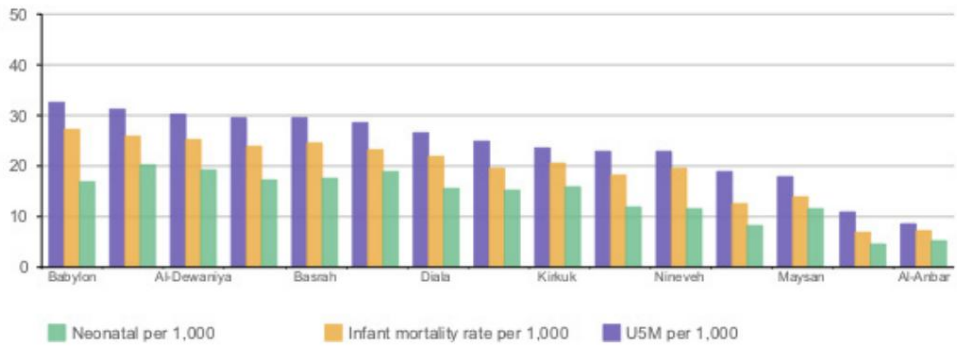
دراسة حالة عن كفاءة التدخلات للحد
معدل وفيات الرضع وحديثي الولادة والأطفال دون سن الخامسة في العراق

توضح دراسة الحالة هذه نظرية التغيير المؤدي إلى نتائج صحية وتسمح بالتحليل الذي يحدد الاختناقات المحتملة على طول العملية. وقد يكون هناك العديد من العوامل الأخرى التي تؤثر على الصحة
النتائج؛ ما يلي هو بمثابة البادئ بشكل أساسي لمزيد من التحليل الأكثر تفصيلاً.



تشير البيانات المتعلقة بالنتائج الصحية إلى أن محافظات بابل والنجف والديوانية ذات أداء ضعيف مع ارتفاع مستويات وفيات الرضع والأطفال حديثي الولادة والأطفال دون سن الخامسة مقارنة بالمحافظات الأخرى.
ومع ذلك، عند تقييم أرقام مخرجات الولادة التي تتم برعاية عمال مهرة، واستخدام المرافق الصحية،
والتغطية التطعيمية، فإن المحافظة المذكورة ليست الأضعف أداءً. وبعبارة أخرى، فإن المخرجات لا تعمل على تحسين النتائج بشكل فعال، مما يشير إلى إمكانية تحقيق مكاسب في الكفاءة التقنية.

الشكل .79نتائج صحة الطفل في المحافظات العراقية، 2019



وبمعالجة العملية من المدخلات إلى المخرجات بطريقة مماثلة، تظهر البيانات أن كفاءة بابل والنجف والديوانية من المدخلات إلى المخرجات (المخرجات/ المدخلات) قريبة من المتوسط، حيث بلغ
باستثناء محافظة بابل، التي تتميز بانخفاض معدل استخدام المرافق الصحية مقارنة بكثافة المرافق الصحية. قد يؤدي هذا إلى مزيد من التحليل الذي يستهدف تقييم العوائق التي تحول دون الوصول إلى المرافق الصحية في بابل (المسافة
إلى المنشأة الصحية، المسح السلوكي، الخ).

Machine Translated by Google

2.4التوصيات وخيارات السياسة

يجب على العراق أن يكثف جهوده بشكل عاجل لتعزيز نظامه الصحي، لا سيما في سياق
حالة الطوارئ التي فرضها كوفيد-91. وكما يوضح هذا التحليل، يعاني النظام الصحي العراقي من أ
مجموعة واسعة من التحديات المرتبطة بالتمويل غير العادل، وانخفاض مستويات الموارد المادية والبشرية،
والحكم المجزأ. ومن المتوقع أن يؤدي كوفيد-91 إلى تفاقم نقاط الضعف هذه. من أجل تحسين رأس المال البشري والنتائج الصحية، يتعين على العراق تسريع الإصلاحات حول الركائز والأهداف الأربع
التالية: تحسين الوصول إلى الخدمات الجيدة؛ زيادة حقوق الملكية؛ تعظيم الكفاءة. وضمان الاستعداد ضد التيار

والأوبئة المستقبلية. تجدر الإشارة إلى أن العديد من التوصيات شاملة للأهداف الأربعة : على سبيل المثال، فإن إطلاق خطة حماية مالية شاملة وعادلة يمكن أن يؤدي إلى

المساعدة في التقدم عبر كل هدف مذكور في هذا القسم.

تعتمد التوصيات الواردة في هذا القسم على التحليل السابق الذي أجرته وزارة التعليم العالي. ويتضمن ذلك تقريراً لعام 2019بعنوان "الوضع الصحي في العراق: التحديات
وأولويات العمل" ،70والذي يعرض بالتفصيل مجموعة من الأولويات والتوصيات لتحسين القطاع الصحي ،71بما في ذلك: (1)مراجعة تمويل القطاع الصحي

القطاع لزيادة تخصيص الأموال لوزارة التعليم العالي، والنظر في مصادر أخرى لتعبئة الموارد، مثل ضرائب الخطيئة، (2)الموافقة على سلة من الخدمات الصحية الأساسية والنهوض بتنمية الرعاية الاجتماعية.

التأمين الصحي، (3)معالجة الفجوات في الموارد البشرية الصحية (خاصة من حيث التوزيع)،
(4)تعزيز نظام المعلومات الصحية، (5)معالجة أوجه القصور في توافر الأدوية
من خلال إعادة تقييم قطاع الأدوية ووضع استراتيجية لإصلاح جميع مراحل سلسلة التوريد، (6)تعزيز ترتيبات الإدارة المالية العامة، لا سيما في سياق اللامركزية،

(7)توسيع نطاق الخدمات التي تقدمها المستشفيات العامة وتحديث بعض المؤسسات القديمة،
(8)ووضع خطة واضحة لإعادة بناء البنية التحتية الصحية، خاصة في المناطق التي كانت تعاني من هذه المشكلة
المتضررة من الصراع.

ويتوقف التنفيذ الفعال لهذه التوصيات على تحديد أولويات كافية لها
القطاع الصحي وكذلك خلق بيئة حكم وتشريعية مواتية في العراق. وكما أظهر تحليل الميزانية والنفقات، تحصل وزارة التعليم العالي على حصة صغيرة نسبياً من موازنة الحكومة العامة؛ ومن الصعب تنفيذ
إصلاحات هيكلية في ظل القيود الملحوظة المتعلقة بالموارد والحوكمة.

ويجب زيادة حصة الصحة في ميزانية الحكومة، وذلك باستخدام مصادر إيرادات إضافية محددة.
علاوة على ذلك، ينبغي إصلاح البيئة التشريعية المحيطة بالموارد البشرية واللامركزية، كما سيتم مناقشته بمزيد من التفصيل في القسم التالي. في حين أن وزارة التعليم العالي هي الوكالة الرئيسية المسؤولة
عن تصميم وتنفيذ إصلاحات القطاع الصحي، فمن المستحيل أن تنجح هذه الإصلاحات دون المستوى اللازم من الالتزام السياسي والمالي من جانب أصحاب المصلحة الآخرين بما في ذلك رئيس الوزراء
والبرلمان والحكومة.

ووزارة المالية. وكخطوة أولى، ينبغي إنشاء وتشكيل لجنة مشتركة بين الوزارات
لمناقشة فرص الإصلاح هذه وتحديدها وترتيب أولوياتها. وأخيرا، ينبغي تسليط الضوء على أنه في حين أن البعض
يمكن تنفيذ هذه التوصيات على المدى القصير إلى المتوسط (على سبيل المثال خلال 5-3سنوات القادمة)،
ويتطلب الكثير منها التزامًا سياسيًا طويل المدى والتزامًا بالتنفيذ على المدى الطويل (على سبيل المثال
خلال العقد القادم)؛ وينبغي أن تبدأ اعتبارات التصميم والتنفيذ لهذه الإصلاحات في
على المدى القصير، على أساس أن الترتيبات المؤسسية ستبدأ على المدى القصير أيضًا.

70. https://moh.gov.iq/upload/upfile/ar/1027.pdf .

71. تستند الأولويات والتوصيات الرئيسية لقطاع الصحة في التقرير إلى تحليل وصفي للنظام الصحي العراقي (بما في ذلك البنية التحتية، والموارد البشرية، وتمويل الصحة، وقطاع الأدوية). ويتناول التقرير أيضًا الإنجازات الرئيسية التي حققتها
وزارة التعليم العالي في السنوات القليلة الماضية كأساس لتنفيذ التوصيات المقترحة.

Machine Translated by Google

الجدول :5ركائز الإصلاح والتوصيات المحددة

ركائز الإصلاح	توصيات محددة	
.1تحسين الوصول إلى الخدمات الجيدة	قصيرة إلى متوسطة المدى	على المدى الطويل
	-تعزيز تدريب القابلات والممرضات والمواد الأولية من الخدمات والدورات التدريبية المخصصة، لا سيما فيما يتعلق بإدارة الأمراض غير المعدية .(3) للنازحين داخليا وغيرهم من الفئات الضعيفة، فضلا عن الرعاية الأولية، من خلال إصلاحات تمكين المرأة وطب الأسرة .(2، 3، 4)	
	-الاعتماد والتعاقد والحوافز المنسقة (من خلال الدفع لمقدمي الخدمة) من أجل تنظيم و تعزيز تقديم الرعاية الأولية في القطاع الخاص .(2، 3)	
.2زيادة حقوق الملكية	قصيرة إلى متوسطة المدى	على المدى الطويل
	-تحديد الحد الأدنى من حزمة المزايا، والتأكد من ذلك تنفيذها بفعالية، وتقييم وضعها المالي الاستدامة.	-الاستفادة من الشراكات المستدامة بين القطاعين العام والخاص لإعادة بناء قدرة النظام الصحي في المناطق المتضررة من النزاع(1).
.3تعظيم الكفاءة	قصيرة إلى متوسطة المدى	على المدى الطويل
	-إضفاء الطابع المؤسسي على تحديثات حزمة الفوائد الصحية وتحليلات الكفاءة.	-التأكيد على تقديم خدمات الرعاية الأولية وتنفيذ نظام الإحالة .(1، 2)
.4ضمان الاستعداد لمواجهة الأوبئة	قصيرة إلى متوسطة المدى	على المدى الطويل
	-وضع آليات لضمان سلامة القوى العاملة الصحية.	-بناء القدرة على الرعاية السريرية الفعالة إدارة حالات كوفيد-91.

تحسين الوصول إلى الخدمات عالية الجودة

يمكن لإعادة تنظيم تقديم الخدمات تحسين الوصول إلى الخدمات الجيدة. وينبغي أن تبدأ عملية إعادة التنظيم هذه على مستوى المجتمع المحلي، حيث يمكن أن يضمن إدخال العاملين في مجال الصحة المجتمعية وتوسيع نطاقهم
تقديم خدمات الوقاية والعلاج الأساسية، لكل من فيروس كورونا (COVID-19)والخدمات الأساسية بما في ذلك الأمراض غير المعدية .(NCD)ستكون صحة المجتمع قادرة على تقديم مجموعة من الخدمات الوقائية في المجتمع
المستوى، لا سيما فيما يتعلق بصحة الأم والطفل، والدعم النفسي والاجتماعي، والأمراض غير السارية، والمياه والصرف الصحي والنظافة.
هناك وفرة من الأدلة الواردة من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل فيما يتعلق بفعالية برنامج العمل الصحي المجتمعي ،72ولكن لم يتم الاستفادة منها بشكل فعال في العراق أو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولدى العاملين الصحيين المجتمعيين أيضاً إمكانات كبيرة
لتوليد الطلب في مواجهة فيروس كورونا ،(COVID-19)مما يتيح ربط المرضى بالنظام الصحي وضمان عدم انخفاض الاستخدام بشكل كبير للخدمات الرئيسية. ومن الأهمية بمكان أن يقدم العاملون الصحيون المجتمعيون في العراق المساعدة بشكل خاص
السكان الأكثر ضعفاً، بما في ذلك النازحون واللاجئون، وكذلك أولئك الذين يعيشون في المحافظات الأكثر تأثراً بالنزاع مع داعش. وهذا مهم بشكل خاص في

في سياق كوفيد-91، حيث انخفض الاستخدام بسبب الصدمة المزدوجة على جانب العرض والطلب على الصحة

72 كيري سكوت وآخرون، "ماذا نعرف عن برامج العاملين الصحيين المجتمعيين؟ مراجعة منهجية للمراجعات الموجودة على العاملون في صحة المجتمع." الموارد البشرية للصحة، 16رقم .39 :(2018) 1

Machine Translated by Google

خدمات. في حين أن إطلاق القوى العاملة في مجال الصحة المجتمعية يتطلب أموالاً إضافية، إلا أن هناك أدلة تشير إلى فعاليته من حيث التكلفة. يمكن إنشاء كادر من العاملين الصحيين المجتمعيين من خلال إعادة توزيع القوى العاملة الصحية من الفئات غير ذات الأولوية، الكوادر غير السريرية إلى الكوادر ذات الأولوية مثل العاملين الصحيين المجتمعيين.

ومن الضروري زيادة الوصول إلى مرافق الرعاية الأولية الخاصة وضمان الجودة من خلال تقديم طرق الاعتماد والتعاقد والدفع لمقدمي الخدمات. ونظراً لعبء الأمراض المزمنة السائد في العراق، فإن الاستثمار في الرعاية الأولية، لا سيما في مجال الوقاية وإدارة حالات ارتفاع ضغط الدم والسكري، يعد فعالاً وفعالاً. وكما أبرز هذا التحليل، يتم تقديم خدمات الرعاية الصحية الأولية في الغالب

من قبل القطاع الخاص: في غياب التأمين الصحي، يكون الوصول إلى خدمات الرعاية الأولية منخفضًا وغير متكافئ. بالإضافة إلى ذلك، لا توجد أي بيانات متاحة تقريبًا حول الخدمات في القطاع الخاص، ولا توجد آليات لضمان التزام مقدمي الخدمات من القطاع الخاص بالمبادئ التوجيهية السريرية. يجب على وزارة التعليم العالي تصميم مخطط ونهج جديد للتعاقد مع القطاع الخاص لتقديم الرعاية الأولية من خلال؛ تحديد معايير اعتماد المنشآت الخاصة

على أساس توافر الخدمة والقدرة على المدخلات؛ التعاقد على مرافق معتمدة ومطابقة للمعايير؛
ووضع ضوابط التكلفة ومعايير الجودة؛ وإنشاء عمليات ضمان الجودة محددة جيدًا
المعايير وعمليات التدقيق المنتظمة لضمان تقديم الخدمة. وينبغي استكمال العقود من خلال الاستفادة من طرق الدفع لمقدمي الخدمات التي تحفز الجودة. يمكن تحسين طرائق الدفع لمقدمي الخدمات على أساس الأداء، والتي توفر تمويلًا إضافيًا لمقدمي الخدمات عند استيفاء الشروط المختلفة (مثل النتائج السريرية).

جودة الرعاية من خلال تحسين التحفيز والمساءلة، كما يمكن رؤيته في مجموعة متنوعة من البلدان المتوسطة الدخل.37 ويمكن أن تكون هذه الحوافز فعالة بشكل خاص في إدارة حالات الرعاية المزمنة من خلال
حوافز لاستمرارية وتنسيق الرعاية. طرائق مختلفة، مثل الاستسلام مع الأداء
ويمكن تجريب الحوافز على نطاق صغير على المدى القصير في مختلف المرافق العامة والخاصة، وتوسيع نطاقها على أساس الأداء، بهدف نهائي يتمثل في إنتاج حوافز منسقة ومعززة لمقدمي الخدمات عبر النظام الصحي. وسيتم تنفيذ ذلك ضمن السياق الأوسع لإصلاح التأمين الصحي، بناءً على مقترحات وأولويات المساعدة الفنية الحالية.

بالتوازي مع الاستثمار في مستوى المجتمع وتعزيز الرعاية الأولية الخاصة، يمكن للعراق أن يفكر في التحول نحو نموذج رعاية أولية معاد تصميمه على المدى المتوسط إلى الطويل. تشير الأدلة المتزايدة من البلدان التي تعاني من عبء المرض ومستوى التنمية المماثل لتلك الموجودة في العراق إلى أن تعيين أطباء طب الأسرة للأسر (أي تمكين الأسر) وتعزيز وظيفة حراسة البوابة

يتمتع نظام الرعاية الصحية الأولية بالقدرة على تحسين النتائج مع خفض التكاليف. إلى هذا الحد، تكامل الخدمات؛ والابتكار من خلال أساليب جديدة لتقديم الخدمات مثل التطبيب عن بعد؛ إعادة التصميم
طرائق تقديم الخدمات التي تركز على المريض وتتمحور حول المجتمع؛ تقييم المسارات السريرية للأمراض غير السارية
تحديد المبادئ التوجيهية فيما يتعلق بالمكان الذي يمكن فيه إدارة الظروف المحددة؛ واعتماد الاتصالات الجديدة
تعتبر التقنيات كلها تدابير أساسية للاستفادة من الرعاية الأولية لمعالجة العبء المتزايد للأمراض غير السارية
ومن بين الأمثلة على ذلك فرق صحة الأسرة في البرازيل، والتي تقدم نهجاً متكاملاً لإدارة الأمراض غير المعدية في العالم
مستوى المجتمع المحلي؛ المشاركة الفعالة CHWinChina لـ في الوقاية من الأمراض غير السارية وتشخيصها؛ و الصحة
برنامج التحول في تركيا، الذي أدى إلى تعزيز نظام الرعاية الأولية العامة وتعزيز السكان. كما قامت العديد من هذه البلدان بتكملة إصلاحات إعادة تصميم تقديم الخدمات بالتمويل

الإصلاحات من خلال تدابير مثل تلك المذكورة أعلاه (إصلاح طرق الدفع لمقدمي الخدمات و
العقود المنفذة بفعالية). إعادة تصميم تقديم الخدمات، بما في ذلك الرعاية المتكاملة، وطب الأسرة،
إن التمكين، وإصلاح دفع مقدمي الخدمات، هو إصلاح طويل الأجل؛ ومع ذلك، يمكن للعراق أن يبدأ بالإبداع
خارطة طريق لنظام رعاية أولية متكامل يتم فيه تأهيل المرضى إما في مرافق الرعاية العامة أو الخاصة. كما ستساعد أنظمة الرعاية الأولية المعاد تصميمها وتعزيزها العراق في إدارة عبء كوفيد-91، حيث أنها تمكن المستشفيات من التركيز على إدارة حالات كوفيد-91 والولادة الأساسية للبقاء في مستوى الرعاية الأولية.

---

73. ألكسندر ك. رو وآخرون، "فعالية الاستراتيجيات لتحسين ممارسات مقدمي الرعاية الصحية في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط" البلدان: مراجعة منهجية." مجلة لانسيت للصحة العالمية ،6رقم .1175-E1163(2018):11دوى:6101.01/ ;X-30398(18)109X-2214Sديمتري رين مان وآخرون، "فتح "الصندوق الأسود" للتمويل القائم على الأداء في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل: مراجعة للأدبيات."
السياسة الصحية والتخطيط ،31لا. .309-1297 :(2016) 9دوى:3901.01/هيبول/.czw045

74. كجزء من برنامج المساعدة الفنية I3RFالممول من البنك الدولي، تم تصميم برامج المساعدة الفنية من أجل دعم التأهب لمواجهة الأوبئة، وإطلاق التأمين الصحي، وتحسين جودة الرعاية الأولية.

75. مارغريت إي كروك، وغوستافو نيجيندا، وفيليسيا إم كناول، "إعادة تصميم الرعاية الأولية لمعالجة الوباء العالمي للأمراض غير المعدية. المجلة الأمريكية للصحة العامة ،105 (1971)لا. /ajph.aphapublications.org/doi/pdfplus/10.2105 https:// 3 (2015): 431-37.
AJPH.2014.302392دوروثي لال وآخرون، "نماذج الرعاية للحالات المزمنة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل: الإطار "الأفضل" توليف." بي إم جيه جلوبال هيلث ،3لا. .E001077 :(2018) 6

Machine Translated by Google

يعد تحسين كفاءات العاملين الصحيين في كل مستوى من مستويات الرعاية أمرًا ضروريًا لضمان جودة الرعاية.
إن ضعف قدرة القوى العاملة الصحية هو أحد العوائق الرئيسية أمام جودة الرعاية الصحية في العراق، كما تم توضيحه في القسم السابق. ومع ذلك، هناك نقص في البيانات المتعلقة بتوزيع العاملين الصحيين ومهاراتهم. كخطوة أولى، يجب على وزارة التعليم العالي إنشاء سجل للقوى العاملة الصحية يتضمن بيانات محدثة عن الكوادر

وتوزيع العاملين الصحيين على القطاعين العام والخاص، وتسهيل اتخاذ القرارات مثل نقل العاملين الصحيين من المناطق ذات الحاجة المنخفضة إلى المناطق ذات الحاجة العالية أو توجيه عملية توظيف العاملين الصحيين إلى الكوادر التي تعاني من أكبر الفجوات. بالإضافة إلى فهم مدى توفر العاملين الصحيين بشكل أفضل، يعد تقييم جودتهم أمرًا ضروريًا أيضًا.

ينبغي على وزارة التعليم العالي إضفاء الطابع المؤسسي على التقييمات المنتظمة لكفاءة مقدمي الخدمات وبناء مناهج تدريبية بناءً على الثغرات التي تنشأ من هذه التقييمات، لا سيما فيما يتعلق بإدارة الأمراض غير السارية.
تهدف إلى تطوير المبادئ التوجيهية السريرية للأمراض غير السارية لأطباء الرعاية الصحية الأولية، وتم اتخاذ الخطوات اللازمة لتحديدها
الحزمة الأساسية التي يتعين على العاملين الصحيين تقديمها؛ وهناك حاجة إلى البناء على هذه الجهود. وأخيراً الترخيص
أو يمكن أيضًا ربط إعادة ترخيص العاملين الصحيين بالأداء في هذه التقييمات، ويمكن ربط تقييمات كفاءة مقدمي الخدمة بمدفوعات الأداء كجزء من نظام الدفع المنقح لمقدمي الخدمات.

زيادة حقوق الملكية

إن تحسين الحماية المالية هو المفتاح لتحسين العدالة، والخطوة الأولى هي إجراء المزيد
العمل بشكل خاص على نطاق واستهداف واستدامة خطط الحماية المالية المحتملة. بينما أ
تجري مناقشة نظام جديد للتأمين الصحي الاجتماعي، وهناك أسئلة مهمة تتعلق بجدواه
وطرق التنفيذ. القدرة المؤسسية فيما يتعلق بالأبعاد المالية والعمالية والقانونية
يجب تقييم قانون التأمين الصحي المقترح قبل الإطلاق. علاوة على ذلك، من غير الواضح كيف يقترح التيار
سيغطي المخطط الفئات الأشد فقرا والأكثر ضعفا، لأنه مخطط قائم على الاشتراكات يستهدف في المقام الأول العاملين في القطاع الرسمي. ومع تحرك العراق نحو التغطية الصحية الشاملة، سيتعين عليه اتخاذ قرارات بشأن الأبعاد الثلاثة للتغطية: الخدمة، والسكان، والمالية. فيما يتعلق

لتغطية الخدمات، سيتعين على العراق أن يقوم على وجه السرعة بتطوير وتكلف وتنفيذ حزمة رعاية صحية أولية تستجيب للاحتياجات الصحية ذات الأولوية للسكان، وخاصة بالنسبة لأولئك النازحين داخليا أو الذين يعيشون في المحافظات الأكثر تأثرا سلبا باحتلال داعش. . وينبغي أن تركز مجموعة الخدمات الدنيا هذه للتدخلات الفعالة من حيث التكلفة على الصحة الإنجابية، وصحة الأم والطفل، والصحة العقلية

الدعم الصحي والنفسي الاجتماعي، والعنف القائم على النوع الاجتماعي وإدارة الأمراض غير السارية المزمنة، وخاصة ارتفاع ضغط الدم والسكري.67 وينبغي تقديم هذه الحزمة في كل مرافق الرعاية الأولية العامة والخاصة مجانا. بالإضافة إلى حزمة الرعاية الصحية الأولية، هناك حزمة مزايا لأي نظام حماية مالية

وينبغي أن تكون محددة بشكل جيد قبل الإطلاق، على أساس فعالية التكلفة، والإنصاف، وإمكانية الوصول.
لتحسين التغطية السكانية، لا سيما للفئات الأشد فقراً والأكثر ضعفاً، بما في ذلك النازحون داخلياً واللاجئون. بالنسبة لهؤلاء السكان، يتم توفير آليات تقديم الخدمات مثل حملات تشخيص الأمراض غير السارية،
وينبغي الاستفادة من الوحدات الطبية المتنقلة، والتطبيب عن بعد، والتواصل المجتمعي إلى الحد المطلوب لتقديم الحد الأدنى من حزمة الخدمات. وأخيرا، يجب تقييم التغطية المالية بشكل أكبر لتمكين التصميم
آليات لتعظيمها، بما في ذلك الإيرادات والنفقات لأي خطة حماية مالية محتملة
لتقييم جدواها. ونظراً للندرة الحالية في بيانات التكلفة، فلابد من تحديد تكاليف الخدمات وإجراء التحليلات الاكتوارية لتقييم مدى استدامة توسيع نطاق حزمة الحد الأدنى من الخدمات على الصعيد الوطني، وتوسيع أي مخطط للحماية المالية ليشمل المزيد من الفوائد. يعد الاستهداف بعدًا رئيسيًا للبعد المالي

وينبغي بذل الجهود للبناء على السجل الاجتماعي واختبارات الوسائل البديلة حاليا
تستخدم لتحديد أهلية الإنفاق العام المختلفة. وأخيرا، تعتبر التغطية المالية أحد المبادئ الأساسية للتوسع
الوصول إلى خدمات الرعاية الأولية عالية الجودة في المرافق الخاصة: يجب وضع ضوابط للتكلفة والتغطية أثناء التعاقد مع القطاع الخاص. وبناءً على هذه الدراسات الإضافية، سيتم إنشاء خطط حماية مالية جيدة الاستهداف
ويجب توسيع نطاقها على المدى القصير إلى المتوسط، جنبًا إلى جنب مع الحوكمة والترتيبات المؤسسية اللازمة، والتي يجب أن تنفذها وزارة التعليم العالي وبالتنسيق الوثيق مع أصحاب المصلحة الآخرين.
وينبغي أيضًا التأكيد على أن هذا لا يمكن تحقيقه ما لم يتم توسيع الحيز المالي بشكل كبير
دعم التحسينات في الخدمات والسكان والتغطية المالية.

المناقشات جارية بالفعل حول إطلاق حزمة أكثر سخاءً من خلال برنامج الشبكة الاجتماعية الحالي، بما في ذلك إضافة 13RF إضافية إلى

استطلاع. علاوة على ذلك، يتم تقديم خدمات فحص الأمراض غير السارية وتقديم المشورة لها مجانًا أو بإعانات في المراكز الصحية.

Machine Translated by Google

ولا بد من زيادة الاستثمارات في البنية التحتية لضمان الوصول العادل إلى الخدمات الصحية من خلال إعادة ترتيب أولويات ميزانية الصحة والاستفادة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وبينما يظل الحيز المالي محدودا، فإن
ولا تزال هناك حاجة إلى إعادة بناء البنية التحتية الصحية، لا سيما في المحافظات الأكثر أهمية
المتأثرة بالصراع، مثل الأنبار وديالى ونينوى وصلاح الدين -وهي المحافظات التي لديها أيضاً
أدنى مستويات الوصول والاستخدام. ينبغي على الحكومة العراقية أن تفكر في إشراك القطاع الخاص في بناء وإعادة تأهيل المرافق الصحية من خلال شراكات مبتكرة وفعالة بين القطاعين العام والخاص، مثل الشراكات الحديثة.
استثمار مؤسسة التمويل الدولية (IFC)لبناء مستشفى بسعة 161سريراً في إقليم كردستان77. ينبغي على الحكومة العراقية وضع سياسة لتوحيد ومواءمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المستقبل لمواصلة إعادة بناء قدرة النظام الصحي.

تعظيم الكفاءة

وعلى المدى القصير إلى المتوسط، فإن تعظيم الكفاءة التخصيصية والفنية هو المفتاح لتحسين الصحة

النتائج في العراق بالنظر إلى الحيز المالي المحدود. وكما هو موضح أعلاه، فإن إعادة تصميم النظام الصحي يزيد من قدراته
يتمتع المستوى المجتمعي والمستوى الأولي بالقدرة على تحسين كفاءة التخصيص. الأدلة من البلدان
يشير جميع أنحاء العالم إلى دور الرعاية الأولية الفعالة في تحسين فعالية وكفاءة الرعاية الأولية
الإنفاق على الصحة العامة؛ سيكون تعزيز الرعاية الأولية أمرًا ضروريًا لتحسين الوصول إلى الرعاية وجودتها وإنصافها
الخدمات الصحية في العراق. بالإضافة إلى التوصيات المقترحة لتحسين الوصول إلى الرعاية الأولية، من الضروري أيضًا تنفيذ نظام إحالة بحيث يضطر أولئك الذين يبحثون عن الرعاية في المستشفيات للحصول على خدمات الرعاية الأولية في حزمة الرعاية الصحية الأولية إلى دفع رسوم تجاوز. وهذا يضمن تخفيف ازدحام المستشفيات وإمكانية التركيز على الرعاية الثانوية أو الثالثية. تحسين الكفاءة الفنية، وخاصة بالنسبة لشراء الأدوية و

تعتبر الإمدادات الطبية بالإضافة إلى المدخلات الرئيسية الأخرى ضرورية أيضًا. ولا توجد حاليا آليات لضمان الجودة ومراقبة التكاليف، ولا تزال المشتريات في القطاع الخاص مجزأة.
تحسين كفاءة الدواء
الشراء من خلال قائمة الأدوية الأساسية الفعالة من حيث التكلفة، وتحديد أولويات الأدوية الجنيسة، ومركزية المشتريات
ومن خلال تعزيز قدرات كيماديا، وتعزيز إنتاج الأدوية المحلية، يمكن أن يؤدي ذلك إلى توفير التكاليف وتحسين النتائج.

ومن الممكن أن يساعد ترشيد ترتيبات اللامركزية في تحسين النتائج الصحية. تتمتع اللامركزية بالقدرة على تحسين المساءلة والنتائج الصحية إذا تم تنفيذها ضمن الإطار القانوني والمالي الصحيح. ومع ذلك، حدثت اللامركزية في العراق بسرعة، وذلك في الغالب لنقل فاتورة الأجور من

الحكومة الوطنية إلى المحافظات، ودون رؤية واضحة لأهداف وغايات السياسة المقصودة. وقد ساهم ذلك في زيادة غير متناسبة في التكاليف التشغيلية للمحافظات (ويرجع ذلك في الغالب إلى السرعة العالية
نمو موظفي المحافظات التي آلت من الوزارات الاتحادية)، مما أدى إلى تفاقم الموجود
التعقيدات في نقل تمويل الموازنة الاستثمارية من المستوى الاتحادي إلى مستوى المحافظات.87 ل

تنفيذ عملية اللامركزية بشكل فعال وتزويد المحافظات بالقدرة الكافية على القيام بذلك ولمزيد من المسؤوليات واستقلالية ميزانياتها، فمن الضروري (1)ضمان النمو والتنويع

من الإيرادات في كل من الحكومة الفيدرالية والمحافظات، لدعم الميزانيات الاستثمارية بشكل أفضل، و (2)إرساء قبول سياسي لدولة لا مركزية عبر الحكومة، بما في ذلك الأساس المنطقي
اللامركزية وأدوار الكيانات اللامركزية. 79وبالمثل، وكما هو موضح في قسم المقدمة، فإن التنسيق بين جمهورية العراق وحكومة إقليم كردستان غير موجود فيما يتعلق بجمع البيانات وتقديم الخدمات. ومن شأن تحسين اللامركزية والتنسيق بين هذه الكيانات أن يعزز الكفاءة والحوكمة.

يعد تحسين كفاءة الموارد البشرية اللازمة للإنفاق على الصحة شرطًا أساسيًا لتحقيق الفعالية
خدمة التوصيل. وكما هو موضح في قسم التمويل، فإن أكثر من 75بالمائة من ميزانية وزارة التعليم العالي مخصصة لذلك
دفع رواتب العاملين الصحيين، مما يعكس نتائج الزيادة الأخيرة في توظيف الكوادر غير ذات الأولوية في المقام الأول،
ولا يترك مجالًا كبيرًا للنفقات التشغيلية أو الرأسمالية الأخرى. وفي حين ساعد ذلك في سد الفجوات، فقد نمت الكوادر غير الطبية بشكل أسرع من الكوادر الطبية ولم تتم الزيادة في التوظيف بالضرورة على أساس الاحتياجات عبر الكوادر والمناطق. وعلى هذا النحو، فمن الضروري إجراء مراجعة وظيفية لفاتورة الأجور و

---

77. مجموعة البنك الدولي، "البيانات الصحفية لمؤسسة التمويل الدولية"، https://ifcextapps.ifc.org/IFCExt/Pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/A49B15ACDFF-C96A385258535003A7F7.

78. مايك فليت، "اللامركزية وسخطها في العراق"، معهد الشرق الأوسط 25)سبتمبر 2019). https://www.mei.edu/publi-cations/decentralization-and-its-discontents-iraq.

79. المرجع نفسه.

Machine Translated by Google

الموارد البشرية للقدرات الصحية من خلال توليد البيانات التي من شأنها أن تساعد في تحديد الأماكن الأكثر أهمية
تحديد الفجوات في القوى العاملة الصحية، فضلا عن وضع توصيات لترشيد توزيع القوى العاملة الصحية من أجل توليد المدخرات وتحديد أولويات الكوادر والمحافظات التي تعاني من الفجوات الأكثر أهمية.

إن تعزيز نظم المعلومات هو المفتاح لتحقيق أقصى قدر من الكفاءة وتحسين المالية العامة
إدارة. وعلى الرغم من توفر البيانات الروتينية من القطاع العام، إلا أنه لا توجد أي بيانات تقريبًا فيما يتعلق بتمويل أو تقديم الخدمات من القطاع الخاص الذي يقدم عددًا كبيرًا من الخدمات.
إن إطلاق نظام وطني إلكتروني للسجلات الطبية سيستغرق قدرًا كبيرًا من الوقت والجهد، وزارة التعليم العالي
وينبغي، كخطوة أولى، جمع مجموعة من المؤشرات الموحدة من القطاع الخاص، مع التركيز على الأولوية
مقاييس الوصول والاستخدام والتمويل، لا سيما لتمكين الأمراض غير السارية من السماح باستمرارية الرعاية.
ولهذا السبب، يجب على وزارة التعليم العالي وضع مخطط لأنظمة المعلومات على مستوى المريض. كما ستمكن أنظمة المعلومات المعززة من إجراء تحليلات محسنة وروتينية للكفاءة المعيارية، مثل التركيز على التحليلات المعيارية
تكاليف الوحدة لكل طبيب ولكل إجراء. ينبغي أيضًا استخدام أنظمة المعلومات للسماح بتحسين الإدارة المالية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال جمع البيانات المالية التفصيلية (من خلال BOOST،
على سبيل المثال)؛ أو من خلال تنفيذ نظام متكامل للإدارة المالية (مثل النظام المتكامل لمعلومات الإدارة المالية)؛ أو من خلال إضفاء الطابع المؤسسي
وتوحيد الحسابات الصحية الوطنية لجمع بيانات منتظمة عن تدفق الأموال. في حين أن هذا التقييم لا
وإذا لم نركز على الإدارة المالية العامة، فلا بد من إجراء تقييمات مستقبلية للأنظمة الائتمانية
من أجل ضمان الكفاءة والمساءلة. وكما أبرزنا، تواجه الحكومة تحديات كبيرة على الإطلاق
مراحل دورة السياسة والموازنة؛ ويلزم إجراء تحليل مفصل لتوثيق الاختناقات في كل مرحلة
وتحديد فرص التحسين. وبشكل عام، ستسلط البيانات والتحليلات المحسنة الضوء على الاتجاهات المستقبلية بشأن تعزيز الحوكمة وستمكن العراق من التحول نحو نظام شراء مرن واستراتيجي.

ضمان الاستعداد لمواجهة الأوبئة الحالية والمستقبلية

بالإضافة إلى تعزيز النظام الصحي، يتعين على الحكومة العراقية تعزيز قدرتها من أجل تقليل مخاطر الإصابة بالأمراض والوفيات الناجمة عن جائحة كوفيد-91 وتفشي الأمراض في المستقبل.
كما تم توضيحه، يعد العراق أحد البلدان الأكثر تأثراً بجائحة كوفيد-91 في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
منطقة. وعلى المدى القصير، يجب أن يكون التركيز على بناء القدرات لتعزيز الرعاية السريرية، ومنع انتقال العدوى، وتحسين التواصل، وتسريع اكتشاف الحالات، وضمان سلامة القوى العاملة الصحية. ومع ذلك، فإن الأولويات طويلة المدى مثل تطوير استراتيجية مراقبة فعالة، جنبًا إلى جنب

مع إعادة تصميم تقديم الخدمة لضمان استمرارية الخدمة أثناء فيروس كورونا ،(COVID-19)يجب وضعها وتنفيذها في أقرب وقت ممكن، بما في ذلك ما يلي:

بناء القدرة على الرعاية السريرية الفعالة لإدارة حالات كوفيد-91 من خلال التقييم وإعادة التصميم
تقديم الخدمات لتحقيق أقصى قدر من تدفق المرضى وسلامتهم في المرافق الصحية؛ وتطوير إجراءات التشغيل القياسية
من أجل سلامة المرضى والوقاية من العدوى ومكافحتها وسلامة العاملين الصحيين؛ وتقييم الجدوى
أداة رقمية قائمة على المنشأة للكشف عن حالات كوفيد-91 والإبلاغ عنها وإدارتها.

ضمان استمرارية الخدمات الأساسية من خلال الفرز بين مرافق علاج كوفيد-91 و
ضمان عدم انقطاع تقديم الخدمات في مرافق الرعاية الأولية للخدمات الأساسية مثل صحة الأم والطفل والتدخلات المتعلقة بالأمراض غير السارية.

تطوير وتنفيذ استراتيجيات فعالة للاتصال على رفع مستوى الوعي العام والمجتمعي

استخدام الابتكار والتكنولوجيا في علاج كوفيد-91 من خلال تقييم التطبيب عن بعد الحالي
البنية التحتية وتحديد الحلول التكميلية مع المبادئ التوجيهية السريرية المقابلة؛ تجريب على الانترنت
منصة لتتبع المخالطين؛ وتطوير منهج تدريبي لموظفي الصحة العامة.

تعزيز أنظمة المراقبة القائمة على الأحداث من خلال رسم خرائط المراقبة القائمة على الأحداث
الأنظمة على جميع المستويات، وتقييم الثغرات لتلبية متطلبات مراقبة القدرات الأساسية وفقًا لـ
اللوائح الصحية الدولية ،(IHR)ودمج أنظمة مراقبة الأمراض مع الصحة الموسعة
نظام معلومات.

Machine Translated by Google

Machine Translated by Google

Machine Translated by Google

الفصل 3:
قطاع التعليم

Machine Translated by Google

مقدمة

إن تنمية رأس المال البشري أمر ضروري لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام في العراق. على مدى العقود الماضية، استثمرت البلدان في جميع أنحاء العالم في رأس المال البشري كمحرك للنمو الاقتصادي. واليوم، يشكل رأس المال البشري الحصة الأكبر 64)بالمئة) من إجمالي الثروة في جميع أنحاء العالم.89 ومع ذلك، يفتقر الاقتصاد العراقي إلى التنويع، ولا تزال الإيرادات الحكومية تعتمد إلى حد كبير على قطاع النفط المتقلب.

وتبلغ نسبة رأس المال البشري كنسبة من إجمالي الثروة 15%فقط، وهي الأدنى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. هناك حاجة ماسة إلى الاستثمار في رأس المال البشري وإصلاحات قطاع التعليم لتحفيز الرخاء الاقتصادي.

يواجه العراق أزمة في رأس المال البشري تغذيها أزمة التعلم. سيصل الطفل المولود في العراق اليوم، في المتوسط، إلى 41في المائة فقط من إنتاجيته المحتملة عندما يكبر، وفقًا لقياس مؤشر رأس المال البشري (HCI)التابع للبنك الدولي.99 يمتلك العراق أحد أدنى مؤشرات رأس المال البشري في المنطقة والأدنى بين دول المشرق. ويعزى الأداء الضعيف للعراق على مؤشر رأس المال البشري إلى حد كبير إلى نتائج التعليم المحسوبة على المؤشر. واستناداً إلى معدلات التسجيل الحالية، يمكن للطفل العراقي أن يتوقع إكمال 6.9 سنوات فقط

100ومع ذلك، عند الأخذ في الاعتبار مقدار التعلم الذي يحدث بالفعل، فإن هذا الطفل لن يحقق سوى 4.0سنوات من الدراسة المعدلة حسب التعلم (LAYS)بحلول سن 18عامًا. ونتيجة لذلك، فإن 40بالمائة من (منخفضة بالفعل) ولا يترجم الوقت الذي يقضيه الطفل في المدرسة إلى مهارات إنتاجية عندما يدخل هذا الطفل إلى سوق العمل. 101

وتشير قيمة مؤشر رأس المال البشري المنخفضة إلى أوجه قصور كبيرة في جودة وتقديم الخدمات التعليمية، الأمر الذي
وقد ترجم ذلك إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية والاضطرابات الاجتماعية. إن الافتقار إلى التحليل المنهجي لقطاع التعليم، وهو أمر ضروري لتحديد ومعالجة أوجه القصور هذه، قد منع حكومة العراق من
إجراء إصلاحات قائمة على الأدلة لتحسين نتائج رأس المال البشري. وقد أدى انخفاض مستويات رأس المال البشري، الذي غذته سنوات من الصراع، والإصلاحات غير الفعالة، ومحدودية الفرص المتاحة للشباب، إلى تراجع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.
النتائج الاجتماعية، وتأجيج الاضطرابات الاجتماعية. وهذا يسلط الضوء على الحاجة الملحة لتحسين إدارة واستخدام الموارد المتاحة وضمان إنفاق عام أكثر إنصافا وكفاءة.

ومن المتوقع أن تؤدي جائحة كوفيد-91 إلى المزيد من فقدان التعلم بين الأطفال والشباب العراقيين، حيث قد يترك بعضهم المدرسة ولا يعودون إليها أبدًا. تشير عمليات المحاكاة التي أجراها البنك الدولي إلى أن ما يصل إلى 0.9سنة من الدراسة المعدلة حسب التعلم، في المتوسط، قد يتم فقدانها نتيجة لإغلاق المدارس أثناء جائحة كوفيد-91 -من خط الأساس البالغ 4.0سنوات. وقد يترجم هذا إلى أكثر من 30مليار دولار أمريكي من الدخل الضائع مدى الحياة للطلاب المتضررين. 102ويشكل إغلاق المدارس الحالي تهديدًا لعدد أكبر من الأطفال الذين يتسربون من المدرسة، وخاصة أولئك الذين يعيشون في المناطق الريفية ومن الأسر الأكثر فقراً. وفي حين وفرت وزارة التعليم التعلم عن بعد من خلال منصة عبر الإنترنت والتلفزيون، فقد كان التركيز في الغالب على التعليم الثانوي وعلى الطلاب الذين يتقدمون للامتحانات النهائية. عدم المساواة في الوصول إلى الخدمات الأساسية للتعليم المستمر

كما أدى إلى اتساع نطاق عدم المساواة، مما زاد من خطر التسرب من المدارس، وخاصة بين الأطفال والشباب الأكثر حرمانا في العراق.

يقدم هذا الاستعراض للإنفاق العام (PER)توصيات سياسية قائمة على الأدلة لإعلام التعليم
وإصلاح القطاع، وهو أمر مطلوب بشدة لتحفيز تنمية رأس المال البشري والازدهار الاقتصادي. يحلل هذا الفصل السياق الحالي لقطاع التعليم في العراق (القسم 2)مع وجهة نظر نحو الملاءمة (القسم
،3)والإنصاف (القسم ،4)والكفاءة (القسم 5)في النفقات العامة والخاصة على التعليم، فضلاً عن
الجوانب المؤسسية والإدارة المالية العامة (القسم 6)لقطاع التعليم. التحليل في هذا
أجرى البنك الدولي هذا الفصل على أساس البيانات التي تم جمعها من مجموعة من المصادر العامة وغير العامة (انظر الإطار 3).وبهدف تحسين نتائج رأس المال البشري، يقدم هذا الفصل مجموعة من الأمور الملموسة
توصيات سياسية قصيرة وطويلة الأجل لدعم تقديم الخدمات المعززة والإدارة المالية
في التعليم. وتستهدف هذه التوصيات صناع القرار العراقيين الذين يرغبون في تحسين نوعية

98.جلين ماري لانج، كوينتين وودون، وكيفن كاري، ثروة الأمم المتغيرة :2018بناء مستقبل مستدام، (واشنطن، العاصمة: البنك الدولي، .https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001 .(2018)

- 99يقيس مؤشر رأس المال البشري مقدار رأس المال البشري الذي يمكن أن يتوقع الطفل المولود اليوم أن يصل إليه بحلول سن 18عاما، وينقل إنتاجية الجيل القادم من العمال مقارنة بمعيار التعليم الكامل والصحة الكاملة.

100.وهذا يضع العراق ضمن البلدان العشرة الأدنى من بين 174دولة ذات مؤشر رأس المال البشري المحسوب في عام 2020من حيث سنوات الدراسة المتوقعة.

101.مجموعة البنك الدولي، الموجز القطري لمشروع رأس المال البشري وورقة البيانات الخاصة بالعراق .http://www.worldbank.org/en/publication/hu-man-capital .(2018)

102.إليزابيث سيدميك، ناتالي لاهير، وماي بيند، "العراق: هل يمكن لكوفيد أن يعلمنا كيفية بناء نظام تعليمي أفضل لجميع الأطفال؟"
مدونات البنك الدولي 6)نوفمبر .https://blogs.worldbank.org/arabvoices/iraq-can-covid-teach-us-how-build-better-education-system-all-children .(2020

Machine Translated by Google

قرارات تمويل قطاع التعليم على أساس أدلة قوية من أجل تطوير نظام أكثر إنصافًا وفعالية
نظام تعليمي فعال، وخطوة ضرورية نحو تعلم أفضل وتحسين رأس المال البشري.

المربع 3
ملاحظة حول مصادر البيانات

تم إجراء التحليل في هذا الفصل من قبل البنك الدولي ويستند إلى البيانات التي تم جمعها من مجموعة من المصادر العامة وغير العامة. على عكس العديد من البلدان المتوسطة الدخل، يقدم العراق القليل من بيانات التعليم إلى قواعد البيانات الدولية الرئيسية -مثل معهد اليونسكو للإحصاء (UIS)وإحصاءات التعليم التابعة للبنك الدولي.

- (EdStats)ولا تشارك في أنظمة قابلة للمقارنة دوليًا لتقييم تعلم الطلاب -مثل
مثل برنامج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتقييم الطلاب الدوليين (PISA)والرابطة الدولية لتقييم الطلاب
تقييم اتجاهات التحصيل التعليمي (IEA)في الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم، (TIMSS)
والتقدم في الدراسة الدولية لمحو أمية القراءة، (PIRLS)التي نظمتها الرابطة الدولية لمحو الأمية
تقييم التحصيل التعليمي .(IEA)وبناءً على ذلك، يعتمد هذا البرنامج على مصادر بديلة للتعليم
البيانات الخاصة بالعراق، مما يحد من إمكانية المقارنة بين بعض التحليلات عبر البلاد.

تشمل المصادر الرئيسية للبيانات المستخدمة في هذا الفصل ما يلي:

-البيانات الإحصائية الحكومية التي نشرها الجهاز المركزي للإحصاء العراقي .(CSO: http://cosit.gov.iq/)
ويشمل ذلك المؤشرات الرئيسية لقطاع التعليم مثل عدد الطلاب والمعلمين والمؤسسات، بالإضافة إلى البيانات الديموغرافية العامة.

-البيانات المالية الحكومية المقدمة إلى البنك الدولي من قبل وزارة المالية العراقية (وزارة المالية: http://mof.gov.iq/)،
ويمكن تنزيله من موقع مسح الموازنة المفتوحة التابع لوزارة المالية .(http://mof.gov.iq/obs/en/Pages/obsDocuments
أسبكس). ويشمل ذلك الموازنات المعتمدة وبيانات تنفيذ الميزانية من عام 2009إلى عام .2019

-بيانات المسح الأسري التي تم جمعها كجزء من برامج المسح الوطنية والدولية. وتشمل هذه المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق (IHSES)الذي أجراه منظمات المجتمع المدني في 2007-2006و3102-2102؛ مسح الرفاهية عبر التتبع الفوري والمتكرر (سويفت) الذي أجراه البنك الدولي في عام ؛2017والمؤشر المتعدد

المسح العنقودي (MICS)الذي أجري في الأعوام 2000و6002 و1102 و8102 من قبل منظمات المجتمع المدني وإحصاءات إقليم كردستان
المكتب، في إطار البرنامج الدولي للمسح العنقودي متعدد المؤشرات الذي تشرف عليه اليونيسف.

-تم استخدام مصادر أخرى لبيانات التعليم لاستكمال المعلومات المتاحة عن نتائج قطاع التعليم.
وتشمل هذه المشاريع مشروع رأس المال البشري التابع للبنك الدولي (HCP: https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital)وتقييم القراءة المبكرة /countries
(EGRA: https://earlygradereadingbarometer.org/iraq/
المنزل)، تم تنفيذه عام .2012

ومع توافر بيانات إضافية، قد تتم مراجعة التحليلات الواردة في هذا التقرير للاستفادة من المزيد من المعلومات الحديثة حول حالة قطاع التعليم في العراق.

3.1سياق قطاع التعليم ونتائجه

اتجاهات القطاع الرئيسي: الإنجازات والتحديات

ارتفع معدل الالتحاق بمؤسسات التعليم الابتدائي والثانوي والعالي في العراق بشكل مطرد منذ منتصف التسعينيات. من عام 1994إلى عام ،2018ارتفع إجمالي عدد الطلاب في جميع مستويات التعليم من
4.4مليون إلى حوالي 10ملايين. وكانت الزيادة الأكثر حدة على مستوى التعليم العالي 268)في المائة)، تليها
بالتعليم الثانوي 211)في المائة)، في حين نما التعليم ما قبل الابتدائي والتعليم الابتدائي بوتيرة مماثلة لذلك
قطاع التعليم ككل (زيادة إجمالية في الالتحاق بنسبة 120بالمائة). التعليم المهني فقط
شهدت انخفاضًا في عدد الطلاب، الذي انخفض بشكل مطرد من ذروته في عام 2005(انظر الشكل 80أ).

اتبعت أعداد المؤسسات التعليمية وأعضاء هيئة التدريس على نطاق واسع الاتجاهات طويلة المدى في
-تسجيل الطلاب في كل مستوى تعليمي. شهد التعليم الابتدائي والثانوي والعالي عدد الطلاب ينمو بوتيرة أسرع قليلاً من عدد المعلمين، مما أدى إلى زيادات معتدلة في نسبة الطلاب
إلى المعلمين خلال العقد الماضي: من 17إلى 21طالبًا في كل معلم في التعليم الابتدائي؛ من 14إلى 18بوصة

التعليم الثانوي؛ ومن 12إلى 16في التعليم العالي. ارتفع عدد المدارس بما يتماشى مع الطلاب

Machine Translated by Google

الالتحاق بالتعليم الابتدائي والثانوي301 . ومع ذلك، شهد قطاع التعليم المهني انخفاضات حادة في معدلات التحاق الطلاب، مصحوبة بتخفيضات أبطأ بكثير في عدد المؤسسات وأعضاء هيئة التدريس
(انظر الشكل 05ب-و).

في حين ارتفع عدد "المدارس" الابتدائية والثانوية (كوحدات إدارية) تماشيا مع ذلك
ومع ارتفاع معدلات التحاق الطلاب بالمدارس، نشأت فجوة كبيرة في البنية التحتية، تتمثل في افتقار المدارس إلى المرافق المادية الخاصة بها. اعتبارًا من العام الدراسي 2018/2019، كان حوالي 27بالمائة من المدارس الابتدائية و64 بالمائة من المدارس الثانوية
"تستضيف" المدارس "المدارس "الضيفة" المتبقية في المرافق. [104]وفقاً لأحدث البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء العراقي، فإن غالبية المدارس 73)بالمئة في التعليم الابتدائي و45 بالمئة في
التعليم الثانوي) تعتبر مدارس "ضيفة" (الجدول .(6مع متوسط حجم المدرسة أقل بقليل من 400
الطلاب، ومع مشاركة العديد من المدارس في المرافق في نوبات متعددة، يؤثر النقص في البنية التحتية التعليمية تأثيرًا عميقًا على القدرة على تقديم خدمات تعليمية عالية الجودة.

مع مرور الوقت، كانت الفجوات الكبيرة المستمرة في الوصول إلى التعليم مساهما رئيسيا في تدهور نتائج رأس المال البشري في العراق على المدى الطويل. لقد فقد نظام التعليم العراقي، الذي كان يحظى بتقدير كبير في السبعينيات، بعض الهيبة بين أقرانه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. التسجيل في جميع المستويات

التعليم فوق الابتدائي منخفض ويتخلف عن معظم المقارنات الدولية. وفي حين تم تحقيق تحسينات في الوصول إلى التعليم الابتدائي وإتمامه، إلا أن هذه المكاسب لم يتم توزيعها بشكل متساو. يشير أحد المقاييس القليلة لنتائج تعلم الطلاب، وهو تقييم القراءة للصف المبكر (EGRA)لعام 2012، إلى أن

فجودة التعليم، إذا ما قيست من خلال تعلم الطلاب، أقل مما هي عليه في البلدان المجاورة.

تضع الأزمة الصحية الأخيرة، التي عجل بها فيروس كورونا (كوفيد-91) في أوائل عام 2020، ضغطًا إضافيًا
على نظام التعليم في العراق، والذي يتأثر سلبًا بالفعل بسبب الهشاشة وسنوات الصراع. مدرسة
ستؤدي عمليات الإغلاق بسبب فيروس كورونا إلى خسائر كبيرة في عملية التعلم، مما يؤدي إلى تفاقم هشاشة تقديم الخدمات التعليمية التي أعاقتها سنوات من الصراع، والتي خلفت بنية تحتية كبيرة وتقديم الخدمات
فجوة. حتى قبل عام 2020، وجد أكثر من مليوني طفل عراقي أنفسهم خارج المدرسة لأسباب مختلفة : الصراع والنزوح ونقص البنية التحتية فيما بينهم. إعادة الإعمار (البنية التحتية)

وتقدر تكاليف التعافي (تقديم خدمات التعليم) في المحافظات السبع المتضررة بشكل مباشر من الصراع الأخير الذي خلقه داعش بنحو 5.4تريليون دينار عراقي 4.6)مليار دولار أمريكي).601

نتائج القطاع: معدلات المشاركة والإكمال

وتتناقص المشاركة في التعليم الرسمي -مقاسة من خلال صافي نسب الحضور المعدلة، وهو مؤشر للالتحاق -بشكل مطرد مع تقدم العمر. من 92بالمائة في التعليم الابتدائي، تنخفض معدلات الحضور في العراق
إلى 58في المائة في التعليم الإعدادي و33 في المائة في التعليم الثانوي العالي، مع كون التعليم الابتدائي فقط في مستويات مماثلة للمقارنات الدولية . ، يظهر كبيرة

فجوات الوصول إلى جميع مستويات التعليم. وارتفعت نسبة المشاركة في التعليم الابتدائي من 76في المائة في عام 2000
إلى ما يقرب من 92في المئة في عام 2018، مع حدوث أكبر الزيادات بين عامي 2000و6002.
ويتماشى معدل الالتحاق إلى حد كبير مع المقارنات الإقليمية. ومع ذلك، في التعليم الإعدادي، الذي يلتحق به 57في المائة فقط من الأطفال العراقيين في سن المدرسة، والتعليم الثانوي العالي، الذي يلتحق به 33في المائة من الشباب المناسبين للعمر، يتخلف أداء العراق بشكل كبير عن المقارنات الإقليمية (الجدول 7والجدول .(8

104. وتشير كلمة "المدارس" هنا إلى الوحدات الإدارية، وليس إلى المرافق المادية.

106. وتشمل هذه محافظات الأنبار وبابل وبغداد وديالى وكركوك ونينوى وصلاح الدين.

107- تُعرّف نسبة الحضور الصافية المعدلة بأنها النسبة المئوية للأطفال في السن المناسبة المرتبطين بمستوى معين من التعليم
(على سبيل المثال، سن المدرسة الابتدائية) الالتحاق بهذا المستوى من التعليم (على سبيل المثال المدرسة الابتدائية) أو المستوى التالي (على سبيل المثال المدرسة الإعدادية).

108. على عكس معظم دول العالم، لا يقدم العراق باستمرار بيانات الالتحاق بالتعليم إلى معهد اليونسكو للإحصاء
(UIS)، مما يزيد من تعقيد المقارنات بين الدول لأداء نظامها التعليمي. ولأغراض هذا التحليل، تتم مقارنة معدلات الحضور الصافية المعدلة من خلال المسح العنقودي متعدد المؤشرات في العراق مع معدلات الالتحاق الصافية المعدلة في البلدان الأخرى المستمدة من بيانات معهد اليونسكو للإحصاء، والتي يمكن الوصول إليها من خلال قاعدة بيانات EdStats التابعة للبنك الدولي.

Machine Translated by Google

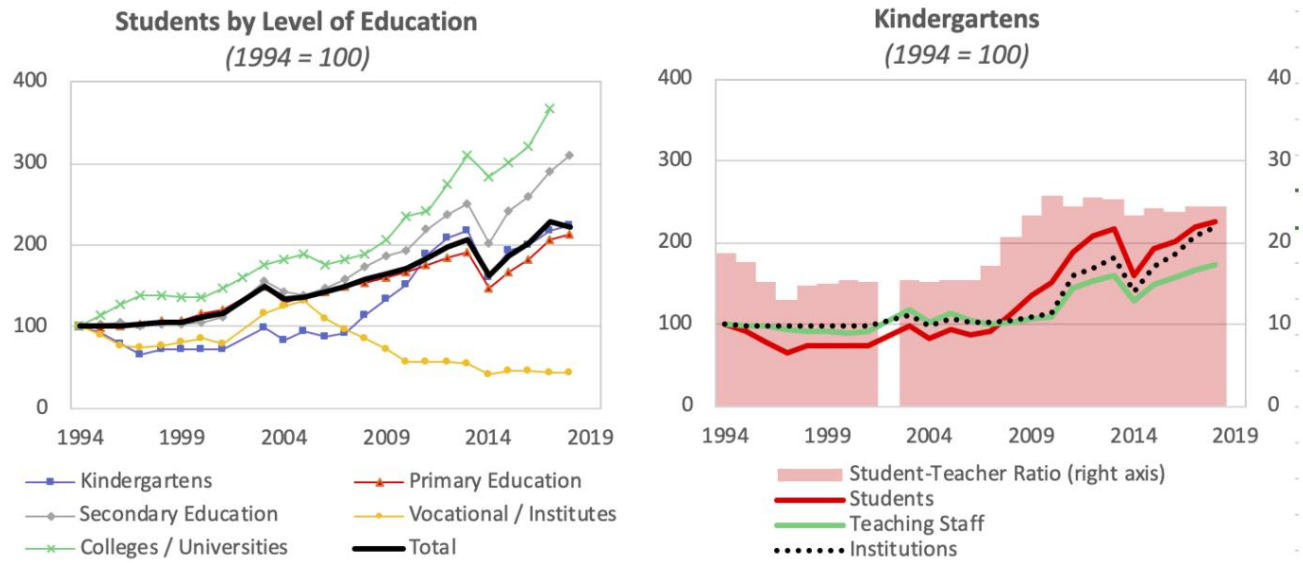
الجدول .6عدد مدارس التعليم الابتدائي والثانوي حسب حالة المضيف / الضيف، 2017/18-2018/19

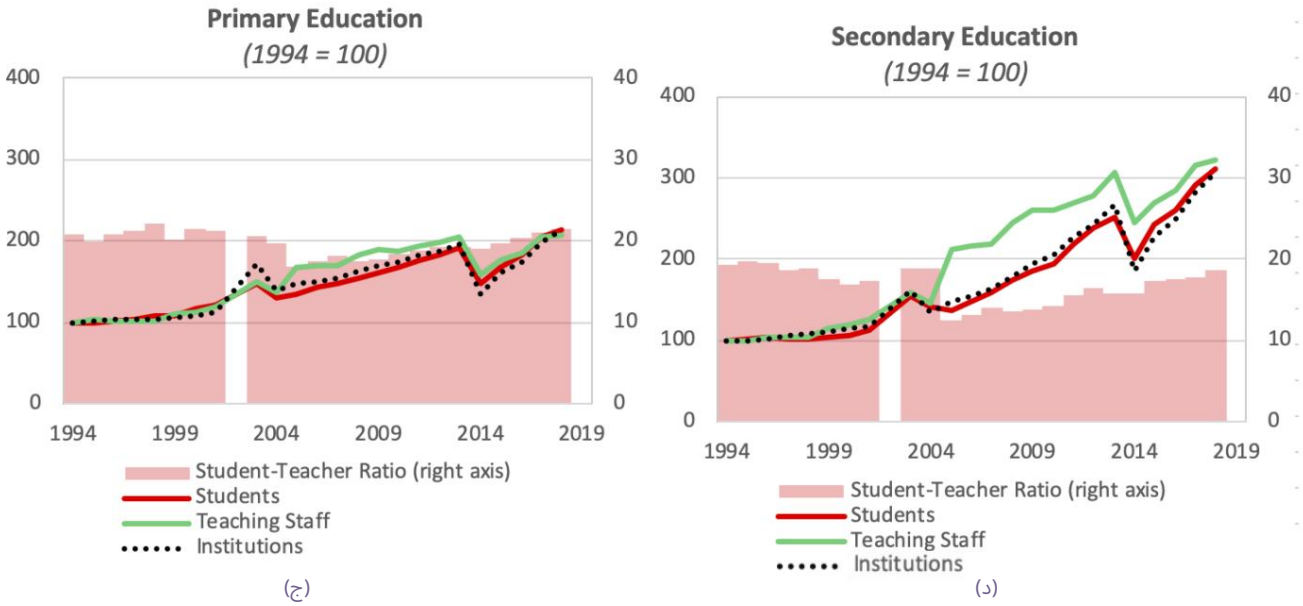
	2017/2018			2018/2019		
	ضيف مدرسة	يستضيف مدرسة	المجموع مدرسة	ضيف مدرسة	يستضيف مدرسة	المجموع مدرسة
التعليم الابتدائي -عدد المدارس	1156	4409	15965	12564	4671	17235
التعليم الابتدائي -المدارس المضيفة كنسبة مئوية من الإجمالي			28%			27%
التعليم الثانوي -عدد المدارس	4050	3435	7485	4411	3728	8139
التعليم الثانوي -المدارس المضيفة كنسبة مئوية من الإجمالي			46%			46%

المصدر/ حسابات البنك الدولي استناداً إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء العراقي

الشكل .80اتجاهات عدد الطلاب والمعلمين والمؤسسات حسب مستوى التعليم، 1994-2019

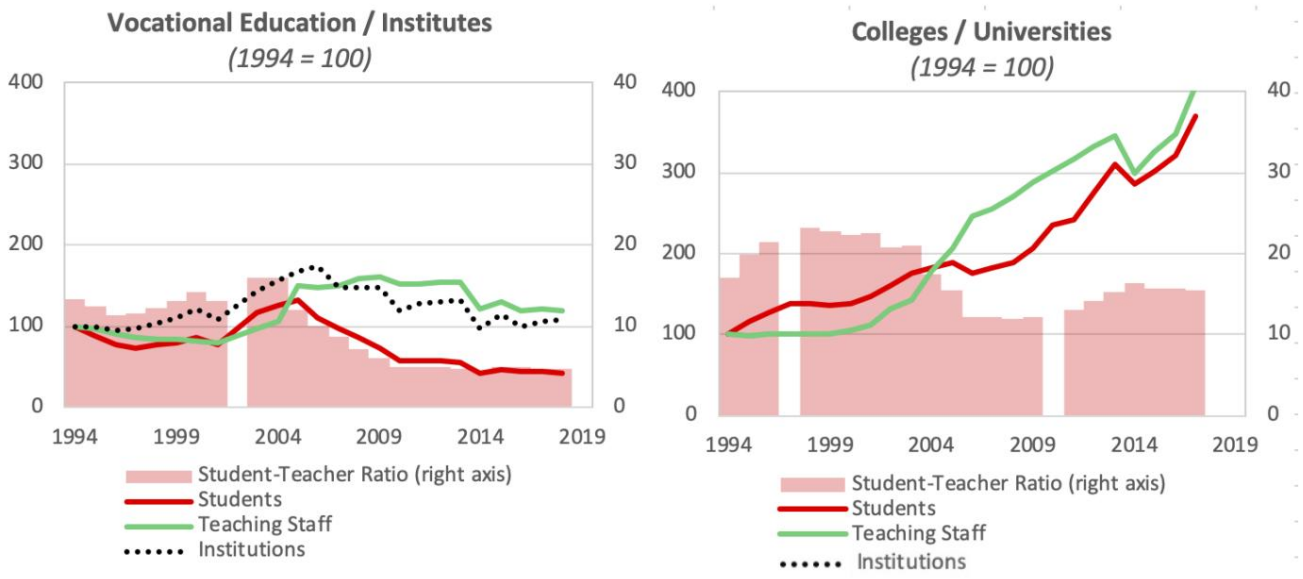
(أ،ب)





(ج) (د)

Machine Translated by Google



المصدر / حسابات البنك الدولي المستندة إلى بيانات من جهاز المجتمع المدني في العراق.(http://cosit.gov.iq/?option=com_content&view=article&id=987&catid=87&lang=ar
وhttp://www.cosit.gov.iq/ar/2015-11-23-08-09-54).

ملاحظات / [1]تم تضمين أرقام إقليم كردستان العراق في مجاميع عام 2003لرياض الأطفال والتعليم الابتدائي والتعليم الثانوي والتعليم المهني،
المعاهد، وكذلك في مجاميع الكليات والجامعات للعام .2005-2004
[2]تم استبعاد بيانات بعض المحافظات للأعوام 2016-2014(محافظتي نينوى والأنبار وأجزاء من صلاح الدين وكركوك).
[3]تم تضمين معاهد تدريب المعلمين قبل عام 2017(تم إيقاف القبول في هذه المعاهد في عام .(2012
[4]لم يتم الإبلاغ عن عدد مؤسسات الكليات والجامعات من قبل منظمات المجتمع المدني.

مع مرور الوقت، كانت الفجوات الكبيرة المستمرة في الوصول إلى التعليم مساهما رئيسيا في تدهور نتائج رأس المال البشري في العراق على المدى الطويل. لقد فقد نظام التعليم العراقي، الذي كان يحظى بتقدير كبير في السبعينيات، بعض الهيبة بين أقرانه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. التسجيل في جميع المستويات

التعليم فوق الابتدائي منخفض ويتخلف عن معظم المقارنات الدولية. وفي حين تم تحقيق تحسينات في الوصول إلى التعليم الابتدائي وإتمامه، إلا أن هذه المكاسب لم يتم توزيعها بشكل متساو. يشير أحد المقاييس القليلة لنتائج تعلم الطلاب، وهو تقييم القراءة للصف المبكر (EGRA)لعام ،2012إلى أن

فجودة التعليم، إذا ما قيست من خلال تعلم الطلاب، أقل مما هي عليه في البلدان المجاورة.

تضع الأزمة الصحية الأخيرة، التي عجل بها فيروس كورونا (كوفيد-91) في أوائل عام ،2020ضغطًا إضافيًا
على نظام التعليم في العراق، والذي يتأثر سلبًا بالفعل بسبب الهشاشة وسنوات الصراع. مدرسة
ستؤدي عمليات الإغلاق بسبب فيروس كورونا إلى خسائر كبيرة في عملية التعلم، مما يؤدي إلى تفاقم هشاشة تقديم الخدمات التعليمية التي أعاقتها سنوات من الصراع، والتي خلفت بنية تحتية كبيرة وتقديم الخدمات
فجوة. حتى قبل عام ،2020وجد أكثر من مليوني طفل عراقي أنفسهم خارج المدرسة لأسباب مختلفة : الصراع والنزوح ونقص البنية التحتية فيما بينهم. إعادة الإعمار (البنية التحتية)

وتقدر تكاليف التعافي (تقديم خدمات التعليم) في المحافظات السبع المتضررة بشكل مباشر من الصراع الأخير الذي خلقه تنظيم داعش بنحو 5.4تريليون دينار عراقي 4.6)مليار دولار أمريكي).

نتائج القطاع: معدلات المشاركة والإكمال

وتتناقص المشاركة في التعليم الرسمي -مقاسة من خلال صافي نسب الحضور المعدلة، وهو مؤشر للالتحاق -بشكل مطرد مع تقدم العمر. من 92بالمائة في التعليم الابتدائي، تنخفض معدلات الحضور في العراق
إلى 58في المائة في التعليم الإعدادي و33 في المائة في التعليم الثانوي الأعلى، مع وجود التعليم الابتدائي فقط في مستويات مماثلة لتلك المقارنة الدولية. تُظهر البيانات المحدودة المتعلقة بالاتجاه الزمني والحضور المتاحة للعراق من المسح العنقودي متعدد المؤشرات الذي أجرته اليونيسف من عام 2000إلى عام ،2018فجوات كبيرة في الوصول

في جميع مراحل التعليم. وارتفعت نسبة المشاركة في التعليم الابتدائي من 76في المائة في عام 2000إلى ما يقرب من 92في المائة
في المائة في عام ،2018مع حدوث أكبر الزيادات بين عامي 2000و6002. وعلى هذا المستوى، يبلغ معدل الالتحاق بالمدارس في العراق
تتماشى إلى حد كبير مع المقارنات الإقليمية. ومع ذلك، في التعليم الإعدادي، الذي يلتحق به 57في المائة فقط من الأطفال العراقيين في سن المدرسة، والتعليم الثانوي العالي، الذي يلتحق به 33في المائة من الشباب المناسبين لأعمارهم ، يتخلف أداء العراق بشكل كبير عن المقارنات الإقليمية (الجدول 7والجدول .(8

Machine Translated by Google

الجدول .7صافي نسب الحضور المعدلة حسب مستوى التعليم في العراق، 2018 - 2000

		تعليم ابتدائي				التعليم الثانوي الأدنى			الثانوية العليا تعليم
		2000	2006	2011	2018	2006	2011	2018	2018
المجموع		76.3	85.8	90.4	91.6	49.1	48.6.	57.5	33.0
الجنس	ذكر	82.5	93.8	93.2	92.7	52.8	52.5	57.5	31.0
	أنثى	69.8	89.1	87.4	90.4	45.4	44.6	57.5	35.3
منطقة	حضري	83.8	91.5	93.8	93.0	49.1	55.5	64.5	36.9
	ريفي	61.0	77.7	83.8	88.6	24.4	33.9	43.8	24.8
ثروة فهرس الخماسي	أفقر			78.8	84.1			35.2	13.0
	ثانية			90.1	92.0			51.5	23.4
	وسط			93.6	92.3			56.8	28.4
	الرابع			96.1	95.6			74.0	40.3
	أغنى			97.6	96.6			76.6	56.2

المصادر/ المسح العنقودي متعدد المؤشرات ،2011 ،2006 ،2000و8102.

الجدول .8صافي نسب الحضور/الالتحاق المعدلة حسب مستوى التعليم في العراق والدول المقارنة، 2018(أو آخر سنة متاحة)

	تعليم ابتدائي	التعليم الثانوي الأدنى	التعليم الثانوي العالي
العراق	91.6	57.5	33.0
الجزائر	99.6		
مصر	98.5	90.1	67.5
إيران	99.8	90.8	69.8
الأردن	81.0	68.3	49.1
المملكة العربية السعودية	95.1	92.8	85.1
الضفة الغربية وغزة	97.1	96.0	68.4
متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	94.9	88.7	68.1
متوسط UMIC	96.1	92.8	80.4

المصادر / المسح العنقودي متعدد المؤشرات 2018للعراق وقاعدة بيانات الإحصاءات التعليمية للبنك الدولي للدول المقارنة.

ملاحظات / تم الإبلاغ عن صافي نسب الحضور المعدلة للعراق، في حين تم الإبلاغ عن صافي نسب الالتحاق المعدلة للبلدان المقارنة.

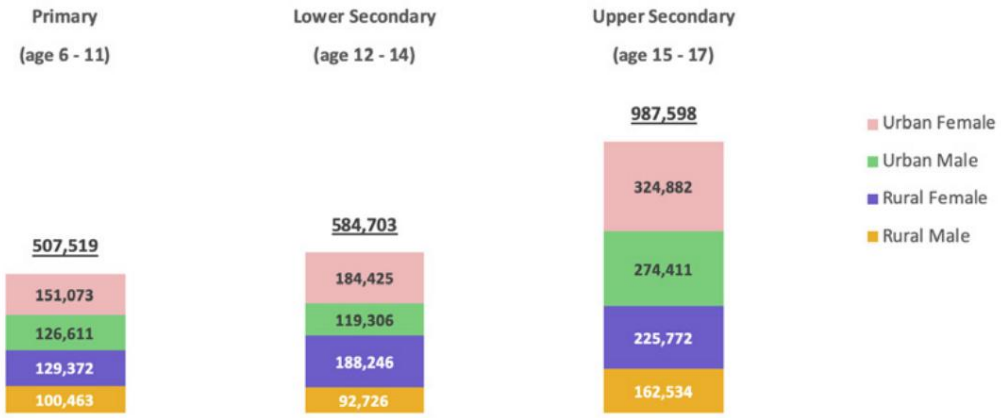
تشير المتوسطات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA)وجميع البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى (UMIC)إلى إجمالي معدل الالتحاق الصافي.

يوجد في العراق ما يقدر بنحو 2.1مليون طفل تتراوح أعمارهم بين 6و71 سنة غير ملتحقين بالمدارس، أي ما يقرب من نصفهم منهم في الفئة العمرية الثانوية العليا. على الرغم من التحسينات الأخيرة، فإن معدلات المشاركة في التعليم المنخفضة نسبياً في العراق تترجم إلى بقاء أكثر من مليوني طفل في سن المدرسة خارج المدرسة. ما يقرب من ربعهم في سن المدرسة الابتدائية 11-6)سنة)، وربعهم في سن المدرسة الإعدادية 14-12)سنة)

سنوات)، وما يقرب من نصف سن المدرسة الثانوية 17-15)سنة). ويعيش 57%من الأطفال غير الملتحقين بالمدارس فيها في المناطق الحضرية و85 في المائة من الإناث. وتبدو أوجه عدم المساواة بين الجنسين أكثر وضوحا في المناطق الريفية، حيث تبلغ 60في المائة من الأطفال خارج المدرسة هم من الفتيات (انظر الشكل .(81

Machine Translated by Google

الشكل .81العدد التقديري للأطفال في سن المدرسة خارج المدرسة وتكوينهم، 2018



المصادر / حسابات البنك الدولي بناءً على بيانات منظمات المجتمع المدني والمسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام 2018.

كما أن الوصول إلى التعليم ما قبل الابتدائي منخفض أيضًا في العراق، حيث لا يلتحق بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة سوى 11%فقط من الأطفال بعمر 5سنوات . في حين تم تعديل صافي نسبة الحضور لمرحلة ما قبل الابتدائي للأطفال 5

بلغت نسبة العمر 32%في عام 2018(تماشياً مع المتوسط الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، ولم يحضر سوى 11%منهم مدرسة برنامج تعليم الطفولة المبكرة؛ نسبة 21في المائة المتبقية من الأطفال في سن الخامسة التحقوا بالتعليم الابتدائي (الجدول .(9

بل إن المعدل أقل بالنسبة للأطفال الأصغر سناً -في المتوسط 2.4%فقط من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 59-36شهراً 4-3)سنوات)

التحقوا ببرنامج التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة في عام .2018ويجسد هذا الركود في معدلات الالتحاق بالمدارس، خلال السنوات الأولى، الفرص الضائعة للتعلم وتنمية رأس المال البشري التي يواجهها العراق.

جدول .9معدل الالتحاق بالتعليم ما قبل الابتدائي حسب عمر الطفل في العراق، 2018 - 2000

		5سنوات من العمر	59-36شهرًا 4-3)سنوات).			
		2018	2000	2006	2011	2018
المجموع		10.8	3.7	2.5	3.8	2.4
الجنس	ذكر	11.0	3.8	2.2	4.0	2.2
	أنثى	10.6	3.6	2.7	3.6	2.5
منطقة	حضري	14.3	5.2	3.6	3.3	3.4
	ريفي	3.1	0.9	0.9	1.1	0.3
ثروة فهرس الخماسي	أفقر	2.7			1.1	0.5
	ثانية	6.4			1.1	1.1
	وسط	11.4			2.8	2.7
	الرابع	12.4			7.5	4.0
	أغنى	27.5			9.8	4.6

المصادر/ المسح العنقودي متعدد المؤشرات ،2011 ،2006 ،2000و8102.

وفي حين تحسنت معدلات الحضور في المدارس الابتدائية، فقد ظلت معدلات إتمام الدراسة راكدة أو انخفضت مع مرور الوقت. انخفض معدل إتمام التعليم الابتدائي في العراق بين عامي 2006و8102، حيث بلغ 76%فقط من

الطلاب الذين أكملوا التعليم الابتدائي في عام 2018(الجدول .(10

أقل من نصف أولئك الذين يبدأون الدراسة يكملون هذا المستوى من التعليم. ويشير هذا جزئياً إلى مشاكل قدرة النظام على استيعاب الزيادة في معدلات الالتحاق بشكل فعال من خلال توفير التعلم المناسب للأطفال

جميع الأطفال. ولا بد من معالجة مشاكل القدرات هذه إذا كان نظام التعليم يطمح إلى التحرك نحو زيادة معدلات الالتحاق بالمرحلة الثانوية، لضمان عدم بدء جميع الأطفال التعليم الثانوي فحسب، بل إكماله أيضاً.

Machine Translated by Google

جدول .10معدلات إتمام الدراسة حسب المستوى التعليمي في العراق، 2018 - 2006

		تعليم ابتدائي			التعليم الثانوي الأدنى	التعليم الثانوي العالي
		2006	2011	2018	2018	2018
المجموع		80.9	83.9	75.7	46.4	44.3
الجنس	ذكر	89.1	92.6	77.9	46.2	45.2
	أنثى	71.8	74.8	73.2	46.6	43.3
منطقة	حضري	88.3	91.1	79.1	50.3	46.2
	ريفي	69.4	70.1	81.0	38.4	40.2
ثروة فهرس الخماسي	أفقر		58.3	54.0	23.1	22.5
	ثانية		75.4	68.4	35.5	33.1
	وسط		88.9	76.9	41.1	36.9
	الرابع		101.1	86.6	56.7	57.4
	أغنى		106.7	92.5	72.7	67.0

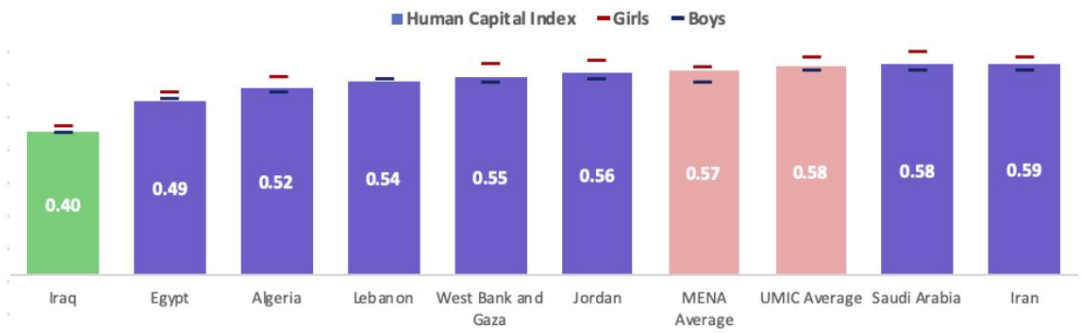
المصادر/ المسح العنقودي متعدد المؤشرات، 2011، 2006و8102.

مخرجات القطاع: مخرجات تعلم الطلاب

إن قيمة مؤشر رأس المال البشري المنخفضة في العراق، وهي ثاني أدنى قيمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عند 0.41، هي إلى حد كبير منخفضة.
يعزى إلى ضعف نتائج التعليم (انظر الشكل .(82يقيس مؤشر رأس المال البشري مقدار رأس المال البشري الذي أ
يمكن للطفل المولود اليوم أن يتوقع أن يبلغ سن 18عامًا، مما ينقل إنتاجية الجيل القادم من القوى العاملة في أي بلد -وهو مساهم رئيسي في النمو الاقتصادي. يعد مؤشر رأس المال البشري في العراق من بين أدنى المعدلات في العالم وهو أقل من أي بلد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستثناء اليمن. 109سيصل الطفل المولود في العراق اليوم، في المتوسط، إلى 41في المائة فقط من إنتاجيته المحتملة عندما يكبر، كما تم قياسه بـ مؤشر رأس المال البشري التابع للبنك الدولي –يبلغ المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 57بالمئة. ويعزى أداء العراق الضعيف على مؤشر رأس المال البشري إلى حد كبير إلى نتائج التعليم المحسوبة لغرض توليد المؤشر. استناداً إلى معدلات الالتحاق الحالية، يمكن للطفل العراقي أن يتوقع إكمال 6.9سنة فقط من الدراسة، مقارنة بـ 11.3سنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ككل. ومع ذلك، عند الأخذ في الاعتبار مقدار التعلم الذي يحدث بالفعل، فإن هذا الطفل لن يحقق سوى 4.0سنوات من الدراسة المعدلة حسب التعلم (LAYS)بحلول سن 18عامًا، مقابل متوسط 7.6سنوات من الدراسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
ونتيجة لذلك، فإن 2.9من أصل 6.9سنة يقضيها الطفل العراقي العادي في المدرسة، (40%)تكون "ضائعة" وتفشل في الترجمة
إلى المهارات الإنتاجية عندما يدخل الطفل سوق العمل

الشكل .82النتائج الرئيسية لرأس المال البشري: العراق وبلدان مختارة، 2020



.109يقع العراق في الربع الأدنى من البلدان في جميع أنحاء العالم حسب تصنيف مؤشر رأس المال البشري (البنك الدولي، .(2020

- 110يقيس مؤشر رأس المال البشري مقدار رأس المال البشري الذي يمكن للطفل المولود اليوم أن يتوقع الحصول عليه بحلول سن 18عاما، مما ينقل إنتاجية الجيل القادم من العمال مقارنة بمعيار التعليم الكامل والصحة الكاملة.

.111مجموعة البنك الدولي، الموجز القطري لمشروع رأس المال البشري وورقة بيانات العراق (2020). http://www.worldbank.org/en/publication/hu-man-capital

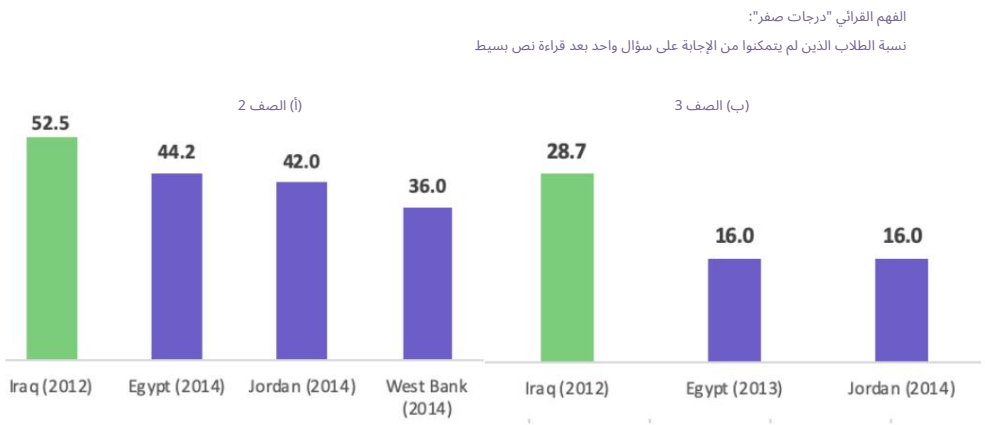
Machine Translated by Google

المصدر / مشروع البنك الدولي لرأس المال البشري .2020

وتشير البيانات المحدودة المتاحة عن التحصيل التعليمي إلى مستويات تعليمية منخفضة للغاية في السنوات الأولى.
وتشير البيانات القليلة الموثوقة المتوفرة حول نتائج التعلم وجودة التعليم إلى أن فجوات التعلم تبدأ في وقت مبكر من الحياة وتتسع على طول المسار التعليمي للأطفال العراقيين. في المسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام 2018، كان 13% فقط من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 3 و5 سنوات يسيرون على الطريق الصحيح لاكتساب مهارات القراءة والكتابة والحساب، وهو انخفاض من 18% في عام 2011. وكانت المشاركة الوحيدة للبلاد في تقييم تعليمي قابل للمقارنة دوليًا هي تقييم القراءة للصف المبكر (EGRA) وتقييم الرياضيات للصف المبكر (EGMA) لعام 2012، ونتائجهما

تم استخدامها لحساب نتائج التعلم المستخدمة في مؤشر رأس المال البشري. 112 أظهرت نتائج تقييم القراءة السريعة أن 53 بالمائة من طلاب الصف الثاني و92 بالمائة من طلاب الصف الثالث في العراق، بعد قراءة نص مناسب لعمرهم، لم يتمكنوا من الإجابة على سؤال واحد لفهم القراءة - وهي نسبة أعلى من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى (انظر الشكل . (83
بينما تكشف هذه "الدرجات الصفرية" عن فجوات مهمة للطلاب ذوي الأداء الأدنى، حوالي 72 بالمائة من الدرجة
لم يتمكن 3 طلاب في العراق من الإجابة بشكل صحيح على أكثر من 2 من أصل 5 أسئلة في فهم القراءة، مقارنة بـ 47 بالمائة من طلاب الصف الثالث في الأردن. وهذا يشير إلى وجود فجوات في التعلم المبكر لدى جميع الطلاب تقريبًا،
ليس فقط لأولئك الذين أدوا بشكل سيئ. هذه النضالات لبناء المهارات الأساسية في وقت مبكر من الحياة لا تزال قائمة وتساهم في ارتفاع معدلات الأمية 44) بالمائة) والبطالة 17) بالمائة) بين الشباب العراقي.

الشكل .83 نتائج تقييم القراءة للصفوف المبكرة (EGRA): العراق وبلدان مختارة، 2012/2014



المصدر / مقياس القراءة للصفوف المبكرة التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

112. تم تنفيذ تقييمي EGRA و EGMA لعام 2012 في 6 محافظات: الأنبار، بغداد، كربلاء، ميسان، النجف، وواسط. العينة، والتي لم تكن ممثلة على المستوى الوطني، وتضمنت 54 مدرسة 9) لكل محافظة)، وتغطي إجمالي 1153 طالبًا في الصفين الثاني والثالث. انظر: https://earlygradereadingbarometer.org/iraq/countries/home

113 - تقديرات اليونسكو ومنظمة العمل الدولية، على التوالي، للشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 عاما.

Machine Translated by Google

تأثير الهشاشة والصراع على تقديم الخدمات

تأثر تقديم الخدمات في قطاع التعليم بشدة بسبب الهشاشة المستمرة وسنوات الصراع، حيث أدت أزمة كوفيد-91 وإغلاق المدارس في أوائل عام 2020إلى فرض ضغط إضافي على القطاع.
نظام التعليم. وحتى قبل الأزمة الصحية الأخيرة (كوفيد-91)، تم العثور على أكثر من مليوني طفل
أنفسهم خارج المدرسة نتيجة لمجموعة متنوعة من الأسباب، بما في ذلك النزاع والنزوح ومدخلات التعليم الأساسية
النقص، والذي تفاقم بسبب الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية للمدارس بسبب الصراع. بالإضافة إلى التعليم
وقد تأثر تقديم الخدمات سلباً بسبب المناهج القديمة، ومحدودية التطوير المهني للمعلمين، وعدم كفاية الدعم لمرشدي المدارس وبرامج التعلم العلاجي، ومحدودية البرامج المخصصة للشباب المعرضين للخطر . على سبيل المثال، في حين أن وقت التدريس في العراق قصير بالفعل بالمعايير الدولية، 25بالمائة

من الطلاب في سن المدرسة الابتدائية والإعدادية أفادوا، في عام ،2018أنهم لم يتمكنوا من حضور الفصل الدراسي بسبب غياب المعلم، أو بسبب إغلاق المدرسة خلال العام الماضي.
114تعمل معظم المدارس في نوبات متعددة، إلى حد كبير ك نتيجة للأضرار التي لحقت بالبنية التحتية ونقص البنية التحتية، مما أدى إلى انخفاض الوقت المخصص للمهام والتعلم.511

تكاليف إعادة الإعمار (البنية التحتية) والإنعاش (تقديم خدمات التعليم) في السبعة

تقدر المحافظات المتضررة بشكل مباشر من الصراع الأخير الذي خلقه داعش بنحو 5.4تريليون دينار عراقي 4.6)مليار دولار أمريكي).
في عام ،2018دعم البنك الدولي الحكومة العراقية لتقييم آثار الصراع الذي خلقه داعش
(2014-2017)بشأن تقديم الخدمات وإجراء تقدير أولي للتعافي وإعادة الإعمار في العراق
الاحتياجات.611 أدى الصراع الإقليمي الذي خلقه داعش في العراق إلى أزمة إنسانية تميزت بالداخلية
وتشريد 3.2مليون عراقي وتدمير البنية التحتية والخدمات في المناطق التي كان يحتلها داعش سابقاً. تم إجراء التحليل في 16مدينة ضمن المحافظات السبع المتضررة بشكل مباشر، حيث لم يتجاوز عددها 38
في المائة من إجمالي البنية التحتية للمدارس ظلت سليمة و81 في المائة منها مدمرة بالكامل. وقدرت التكلفة الإجمالية لأضرار الصراع على قطاع التعليم في المحافظات السبع بنحو 2.8تريليون دينار عراقي 2.4)
مليار دولار أمريكي)، مع إجمالي احتياجات إعادة الإعمار والتعافي المقدرة بـ 5.4تريليون دينار عراقي 4.6)مليار دولار أمريكي). وتمثل احتياجات إعادة الإعمار 4.9)تريليون دينار عراقي) الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية، في حين تمثل احتياجات التعافي
لاستعادة خدمات التعلم والتدريس 490)مليار دينار عراقي) مثل التطوير المهني للمعلمين،
المواد التعليمية، وبرامج التعلم العلاجي والشباب خارج المدرسة، ودعم القطاع بشكل عام.

وفي حين أن هناك حاجة ملحة لاستثمارات إعادة الإعمار والتعافي في المحافظات المتضررة بشكل مباشر من النزاع، إلا أن النقص في مدخلات التعليم الأساسية لا يزال مستمرا في جميع أنحاء البلاد. وزارة التربية العراقية
تقدر (وزارة التربية والتعليم) فجوة البنية التحتية بأكثر من 10,000مبنى مدرسي. ومع ذلك، في حين أن الطلب على البنية التحتية المدرسية الجديدة يتجاوز العرض بكثير، والمطلوب استثمار طويل الأجل في المرافق الجديدة والمعاد تأهيلها، فإن التركيز على المدى القصير ينصب على استخدام الموارد المتاحة بشكل أكثر كفاءة لتوفير أكثر إنصافا

الوصول إلى التعليم وتحسين الجودة لجميع الأطفال.

3.2كفاية الإنفاق على التعليم

حجم الإنفاق العام على التعليم والاتجاهات الحديثة

من الصعب حساب المبلغ الإجمالي للإنفاق العام على التعليم في العراق لعدة أسباب. أولاً،
وزارة المالية العراقية ووزارة المالية والاقتصاد في حكومة إقليم كردستان
عدم نشر أرقام نفقات موازنتها معًا في تقرير واحد موحد. ثانياً: وزارة المالية في بغداد
لا تستخدم بعد التصنيف الوظيفي في ميزانيتها الذي من شأنه أن يسمح لجميع النفقات المتعلقة
يجب تحديد قطاع التعليم وقياسه بسهولة في جميع وحدات الإنفاق. ثالثًا، تحقيق اللامركزية

.114اليونيسف، المسح العنقودي متعدد المؤشرات (MICS)للعراق .(2018)

.115في العراق، يتراوح وقت التدريس للصفين الثاني والثالث في المدارس ذات الفترتين الواحدة والمزدوجة من 543إلى 634ساعة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، .(2012بينما يبلغ متوسط وقت التعليم الإلزامي لطلاب المرحلة الابتدائية في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 794ساعة سنويًا (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، .(2014

.116مجموعة البنك الدولي، تقييم الأضرار والاحتياجات في سبع محافظات متأثرة بشكل مباشر. مسودة 17)يناير .(2018

- ١١٧وتم حساب الأضرار والخسائر وفقا لخط الأساس الفعلي أو المقدر للأصول المادية قبل عام .2014تم تقييم بيانات الأضرار حتى أوائل ديسمبر .2017

.118التقديرات التي قدمتها وزارة التربية والتعليم في أبريل 2020إلى فريق البنك الدولي.

Machine Translated by Google

وقد أدى معظم الإنفاق على التعليم العام على مستوى المحافظات، ابتداء من عام 2017، إلى زيادة التشتت في الإبلاغ عن الإنفاق على التعليم عبر وحدات الإنفاق المختلفة.

قام فريق البنك الدولي، بالشراكة مع وزارة المالية في بغداد، بجهد كبير لجمع البيانات من أجل هذا التقرير لتجميع البيانات حول الإنفاق الحكومي على التعليم في العراق بمستوى غير مسبوق من التفاصيل. لغرض التحليل المقدم في هذا القسم، والعمل ضمن القيود الحالية، قام الفريق بالاختيارات التالية لمعالجة التحديات التي تمت مناقشتها في الفقرة السابقة:

-المصدر الرئيسي لبيانات الإنفاق العام على التعليم في العراق هو وزارة المالية في بغداد. تشمل مزايا هذا النهج القدرة على صياغة سلسلة زمنية متسقة نسبيًا لبيانات الإنفاق التي تغطي الفترة من 2009إلى 2019. وتشمل العيوب الحاجة إلى استبعاد الإنفاق على التعليم العام، داخل إقليم كردستان العراق، من هذا التحليل.

-تحدد نفقات قطاع التعليم على النحو التالي: جميع نفقات الموازنة المتكررة والاستثمارية التي تتحملها وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووحدات الإنفاق الأخرى.

وتشمل الفئة الأخيرة ما يلي: (1)نفقات الموازنة الاستثمارية المصنفة على أنها "قطاع التعليم"، التي تتكبدها الوزارات والهيئات الأخرى ابتداءً من عام 2015(في الوقت الحاضر، لا يتم تصنيف نفقات الموازنة المتكررة حسب القطاع)؛ (2) 119النفقات التي تكبدتها وحدات وإدارات الوزارة المركزية الأخرى خارج وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي التي تقدم خدمات التعليم والتدريب؛ التدريب المهني (DOLVTs)في 2018-19.

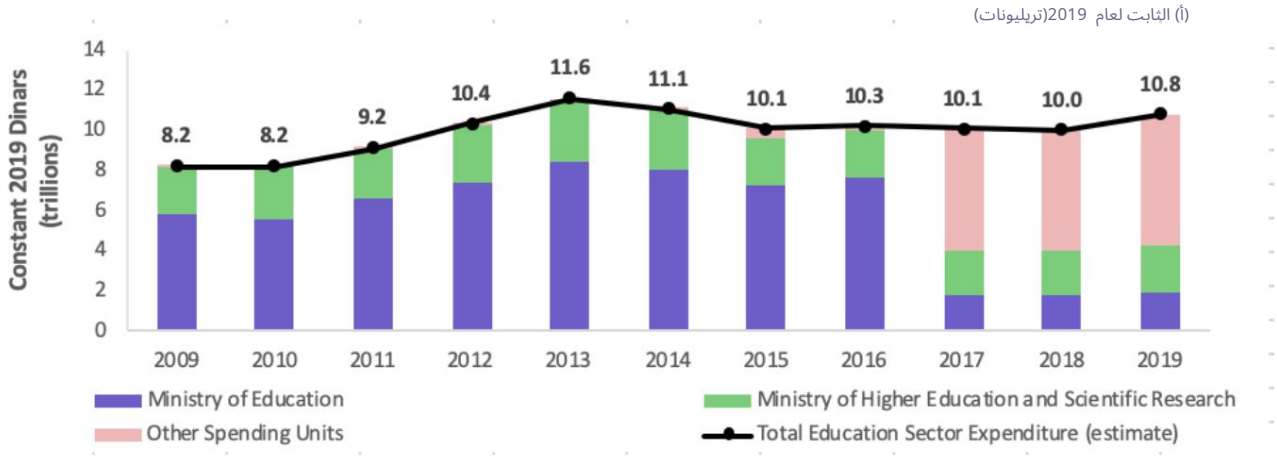
باتباع المنهجية الموضحة أعلاه، يقدر البنك الدولي أن إجمالي مبلغ الإنفاق الحكومي على التعليم في العراق (باستثناء إقليم كردستان العراق) في عام 2019بلغ 10.8تريليون دينار عراقي. ويمثل هذا زيادة طفيفة من 10.0تريليون دولار في عام 2018، ولكنه يمثل انخفاضًا من حوالي 11.6تريليون دولار في عام 2013، مع تعديل التضخم (انظر الشكل 84أ).

كنسبة من إجمالي الإنفاق الحكومي والناتج المحلي الإجمالي، شهد الإنفاق على التعليم انخفاضًا مطردًا.

وشكل قطاع التعليم حوالي 9.7%من إجمالي الإنفاق الحكومي (باستثناء إقليم كردستان العراق) في عام 2019 - بانخفاض من 12.5%في عام 2018و6.31% في عام 2016(انظر الشكل 48ب). وفيما يتعلق بالناتج المحلي الإجمالي، انخفض إجمالي إنفاق قطاع التعليم في السنوات الأخيرة: من 5.1%في عام 2009إلى 4.9%في عام 2016و9.3% في عام 2019(انظر الشكل 48ج). من المهم ملاحظة أن رقم الناتج المحلي الإجمالي المستخدم في مقام هذا الحساب يشمل KRI، في حين أن رقم الإنفاق على التعليم في البسط لا يشمل ذلك. ولذلك، لا يمكن مقارنة الإنفاق الحكومي على التعليم، معبرًا عنه كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، المحسوب هنا، مباشرة بالأرقام الواردة في البلدان الأخرى.

الشكل 84. الإنفاق الحكومي المقدر على التعليم في العراق (باستثناء إقليم كردستان العراق)، 2009-2019

(أ) الثابت لعام 2019(تريليونات)

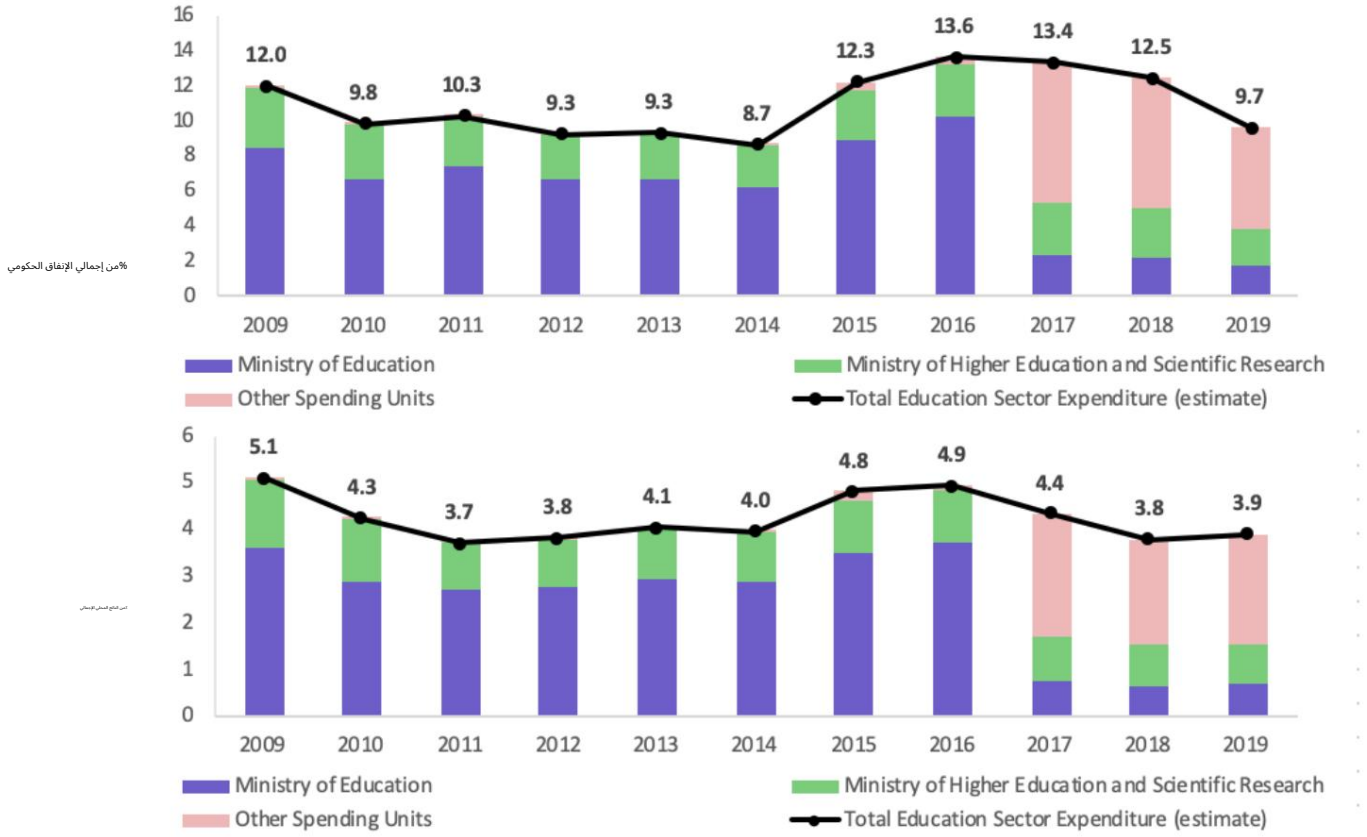


119. يتم استبعاد نفقات الميزانية الاستثمارية التي تكبدتها وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي بين عامي 2015و9102 والمرتبطة بقطاع آخر غير التعليم -مثل قطاعات الزراعة والصناعة والنقل والاتصالات والمباني والخدمات -من هذا التحليل.

120. وتشمل مراكز التدريب والكليات والجامعات والأكاديميات التابعة لمجلس الوزراء، ووزارة المالية، ووزارة الداخلية، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة الدفاع، ووزارة الزراعة، ووزارة الكهرباء.

Machine Translated by Google

(ب) النسبة المئوية لإجمالي الإنفاق الحكومي



(ج) النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي

المصادر / حسابات البنك الدولي بناءً على بيانات الإنفاق المقدمة من وزارة المالية العراقية والتي تم تنزيلها من موقع مسح الموازنة المفتوحة لوزارة المالية ،(http://mof.gov.iq/obs/en/Pages/obsDocuments.aspx)وبيانات الاقتصاد الكلي (الناتج المحلي الإجمالي و التضخم) من مؤشرات التنمية العالمية .(WDI)لعام ،2019أرقام الاقتصاد الكلي هي تقديرات من: البنك الدولي. .2020"المرصد الاقتصادي في العراق، ربيع :2020الإبحار في العاصفة الكاملة (الإعادة)." https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33676.

ملاحظات / [1]تتكون بيانات الإنفاق للفترة 2009-2014من الحسابات الختامية النهائية التي تمت مراجعتها من قبل المجلس الاتحادي للتدقيق الأعلى ؛(FBSA)للفترة ،2016 - 2015الحسابات المغلقة الأولية التي تمت مراجعتها من قبل ديوان الرقابة المالية (قابلة للتغيير)؛ للفترة ،2017-2019النفقات الفعلية المتراكمة من تقارير نهاية العام حتى ديسمبر من كل عام (ليست حسابات مغلقة ولم يتم تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية، خاضعة للتغيير).

[2]تغطي أرقام الناتج المحلي الإجمالي جميع أنحاء العراق، بما في ذلك إقليم كردستان العراق؛ ومع ذلك، فإن أرقام الإنفاق الحكومي خاصة بمركز العراق فقط، باستثناء إقليم كردستان العراق.

إن الانخفاضات الأخيرة في تمويل التعليم العام تجعل الآن حصة العراق من إجمالي الإنفاق الحكومي المخصص للتعليم (باستثناء إقليم كردستان العراق) أقل من نظيراتها الإقليمية. إن إنفاق العراق الحكومي البالغ 9.7في المائة يتخلف عن المتوسط الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 14.0في المائة ومتوسط اقتصادات البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى في العالم البالغ 14.8في المائة (انظر الشكل 121 .(85حصة العراق أعلى من حصة لبنان 8.6)في المائة)، حيث يتم توفير الكثير من التعليم يتم تمويلها من القطاع الخاص، وكذلك أعلى من بعض دول مجلس التعاون الخليجي، ولكنها أقل من تونس 22.6)في المائة) وإيران 21.1)في المائة). كما أن العراق لا يلبي الحد الأدنى من المعايير الدولية لتمويل التعليم العام المنصوص عليها في إعلان إنتشون للتعليم ،2030الذي تم الاتفاق عليه في المنتدى العالمي للتعليم 2015في إنتشون، كوريا الجنوبية. وتدعو هذه الوثيقة التوجيهية البلدان إلى تخصيص ما لا يقل عن 4إلى 6في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و/أو ما لا يقل عن 15إلى 20من إجمالي الإنفاق العام على التعليم من أجل تحقيق الهدف 4من أهداف التنمية المستدامة المتمثل في التعليم الجيد الشامل والمنصف.221

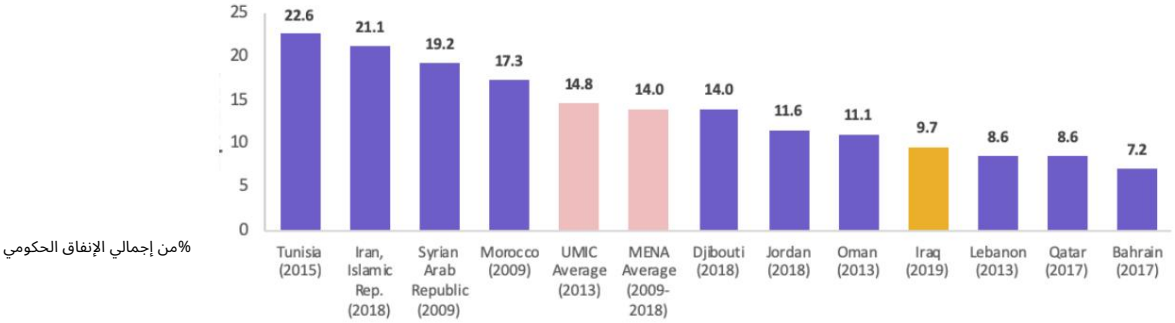
121. بناءً على أحدث البيانات الواردة في EdStats. للإشارة، يبلغ متوسط حصة الناتج المحلي الإجمالي التي تنفقها الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على التعليم حوالي ،4.4%في حين يبلغ متوسط الدول ذات الدخل المتوسط الأعلى .4.6%

انظر: صفاء الطيب الكوجلي وكارولين كرافت، التوقعات والتطلعات: إطار جديد للتعليم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، .https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30618 (2020).

122. اليونسكو، التعليم :2030إعلان إنشيون وإطار العمل لتنفيذ هدف التنمية المستدامة :4ضمان التعليم الجيد الشامل والمنصف وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع .https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656 (2016).

Machine Translated by Google

الشكل .85التعليم كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2019(أو آخر سنة متاحة)



المصدر / قاعدة بيانات البنك الدولي .EdStats

ملاحظات / البيانات الخاصة بالعراق مأخوذة من عام 2019ومن آخر سنة متاحة بين عامي 2009و8102 بالنسبة للبلدان الأخرى. يتم حساب متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بناءً على أرقام العام الأخير لكل دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تقدم بيانات منذ عام .2009متوسط UMICهو
تم الإبلاغ عنها في EdStatsللبلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى.

تكوين الإنفاق العام على التعليم والاتجاهات الحديثة

يهيمن الإنفاق العام على التعليم في العراق بشكل كبير على نفقات فاتورة الأجور. ومن أصل 10.8تريليون دينار أنفقت على التعليم في عام ،2019دُفع 93بالمئة منها لتعويضات الموظفين. وشكلت فاتورة أجور قطاع التعليم (باستثناء إقليم كردستان العراق) 3.6في المائة من إجمالي الناتج المحلي للعراق في عام ،2019في حين أن جميع قطاعات التعليم الأخرى
وشكلت النفقات (باستثناء إقليم كردستان العراق) أقل من 0.3%من الناتج المحلي الإجمالي. وقد كان هذا النمط ثابتًا في
في السنوات الأخيرة، حيث تراوح الإنفاق على التعليم غير الأجر بين 3و7% من إجمالي الإنفاق على التعليم منذ عام 2015(انظر الشكل .(86

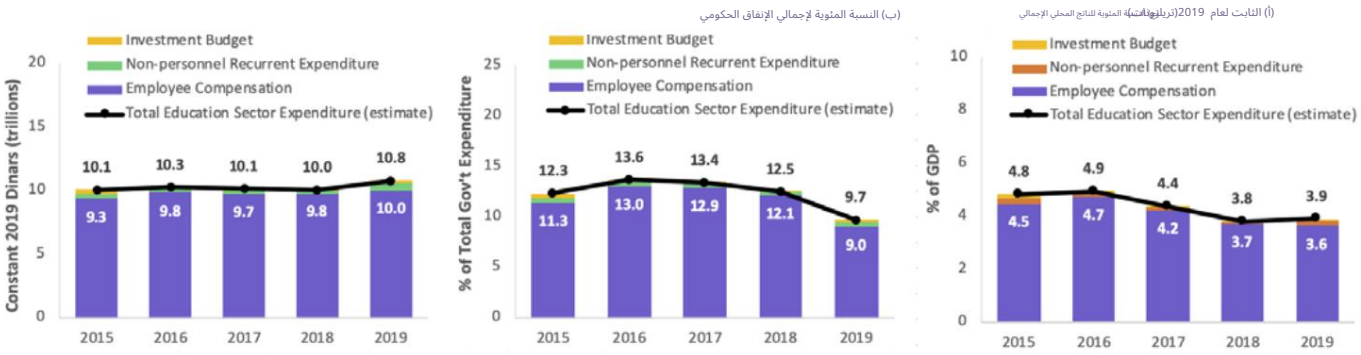
وشكلت النفقات المتكررة غير المتعلقة بالموظفين والاستثمار الرأسمالي 4.7في المائة و4.2 في المائة، على التوالي، من إجمالي الإنفاق على قطاع التعليم في عام 2019 (انظر الشكل 87أ). أكثر من النصف (60%)
وتم تمويل فاتورة أجور التعليم من قبل المحافظات ووحدات الإنفاق الأخرى، في حين قامت وزارة التربية والتعليم بتمويل حوالي
17%ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي حوالي 23%(انظر الشكل 78ب). في النفقات المتكررة غير المتعلقة بالموظفين،
مولت وزارة التربية والتعليم 41في المائة، ومولت وزارة التعليم العالي 20في المائة، وشكلت المحافظات والوحدات الأخرى
بالنسبة للـ 39بالمائة المتبقية (انظر الشكل 78ج).

ظل الاستثمار الرأسمالي في التعليم يعاني من نقص الموارد لفترة طويلة. في ضوء الدمار والتدهور الذي شهدته البنية التحتية للتعليم، نتيجة سنوات من الصراع والعنف، هناك حاجة إلى توسيع نطاق التعليم
يعد الاستثمار العام في التعليم أمرًا بالغ الأهمية لتقديم الخدمات بشكل فعال (انظر القسم .(2ومع ذلك التعليم
ويمثل هذا القطاع باستمرار 1في المائة أو أقل من إجمالي نفقات الموازنة الاستثمارية في العراق. من أصل 24.4تريليون دينار عراقي تم إنفاقها من خلال الميزانية الاستثمارية للعراق في عام ،2019ذهب 256مليار فقط إلى قطاع التعليم.
على مدى سنوات، تراوحت حصة قطاع التعليم من إجمالي نفقات الموازنة الاستثمارية من 0.5في المئة في عام 2017إلى 1.3في المئة في عام .2015وأفادت وزارة التربية والتعليم عن عدم وجود أي نفقات تقريبًا في الموازنة الاستثمارية في عامي 2017و8102 وأقل من 24مليار دينار عراقي في عام ،2019وهو ما يمثل 9في المئة فقط من إجمالي نفقات الموازنة الاستثمارية. ميزانية استثمارية صغيرة بالفعل في قطاع التعليم. وشكلت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أقل من 4في المائة من الإنفاق الاستثماري في التعليم في كل من عامي 2018و9102، في حين أن وحدات الإنفاق الأخرى (بما في ذلك المحافظات ومجلس الوزراء والوزارات والهيئات الأخرى)

أنفقت الغالبية العظمى من ميزانية الاستثمار في التعليم 96 –بالمئة في عام 2018و78 بالمئة في عام .2019

Machine Translated by Google

الشكل .86الإنفاق الحكومي على التعليم حسب الميزانية ونوع الإنفاق، 2015-2019



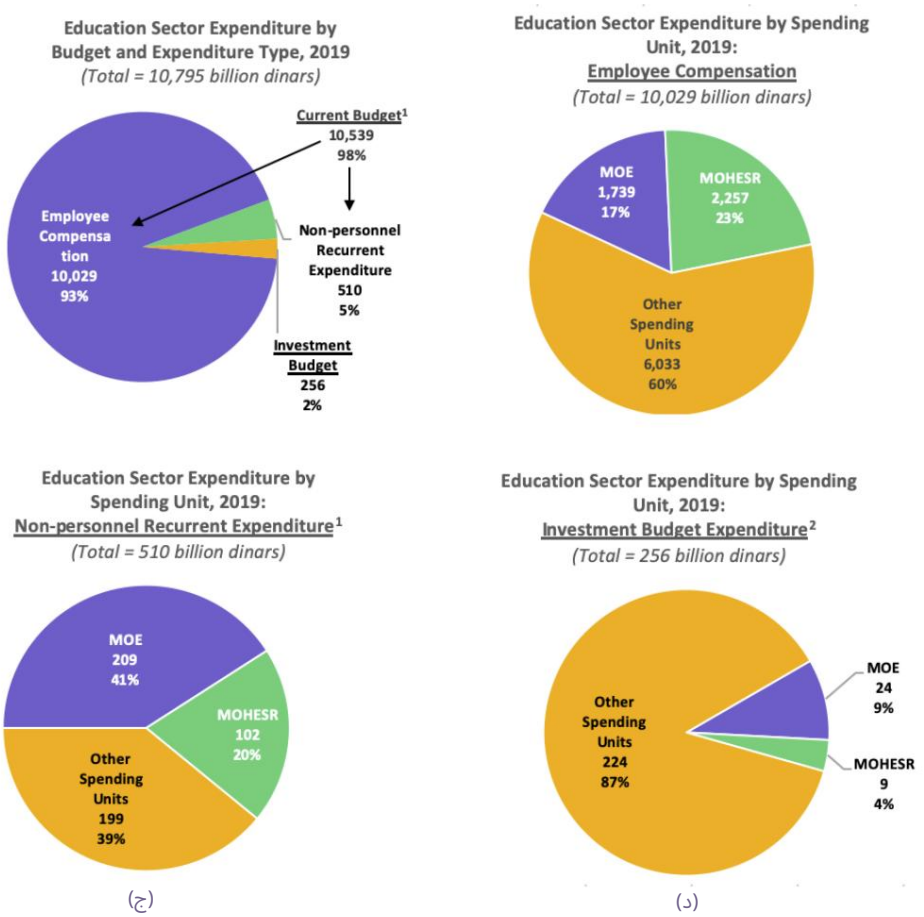
المصادر / حسابات البنك الدولي بناءً على بيانات الإنفاق المقدمة من وزارة المالية العراقية والتي تم تنزيلها من موقع مسح الموازنة المفتوحة لوزارة المالية (http://mof.gov.iq/obs/en/Pages/obsDocuments.aspx)وبيانات الاقتصاد الكلي (الناتج المحلي الإجمالي والتضخم)) من مؤشرات التنمية العالمية .(WDI)لعام 2019، أرقام الاقتصاد الكلي هي تقديرات من: البنك الدولي. 2020."المرصد الاقتصادي في العراق، ربيع 2020:الإبحار في العاصفة الكاملة (الإعادة)." .10986/33676 https://openknowledge.worldbank.org/handle/

ملاحظات / [1]تتكون بيانات الإنفاق للفترة 2016-2015من الحسابات المغلقة الأولية التي تمت مراجعتها من قبل المجلس الاتحادي للتدقيق العالي (FBSA)(عرضة للتغيير)؛ للفترة 2017-2019، النفقات الفعلية المتراكمة من تقارير نهاية العام حتى ديسمبر من كل عام (ليست حسابات مغلقة ولم يتم تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية، خاضعة للتغيير).

[2]تغطي أرقام الناتج المحلي الإجمالي جميع أنحاء العراق، بما في ذلك إقليم كردستان العراق؛ ومع ذلك، فإن أرقام الإنفاق الحكومي خاصة بمركز العراق فقط، باستثناء إقليم كردستان العراق.

الشكل .87الإنفاق الحكومي على التعليم حسب وحدة الإنفاق ونوع الإنفاق، 2019

(أ) (ب)



(ج) (د)

المصادر / حسابات البنك الدولي بناءً على بيانات الإنفاق المقدمة من وزارة المالية العراقية والتي تم تنزيلها من موقع مسح الموازنة المفتوحة التابع لوزارة المالية .(http://mof.gov.iq/obs/en/Pages/obsDocuments.aspx)

ملحوظات/ [1]تشمل النفقات المتكررة في غير شؤون الموظفين في الموازنة المتكررة حوالي 52.5مليار دينار من النفقات الرأسمالية لعام 2019.

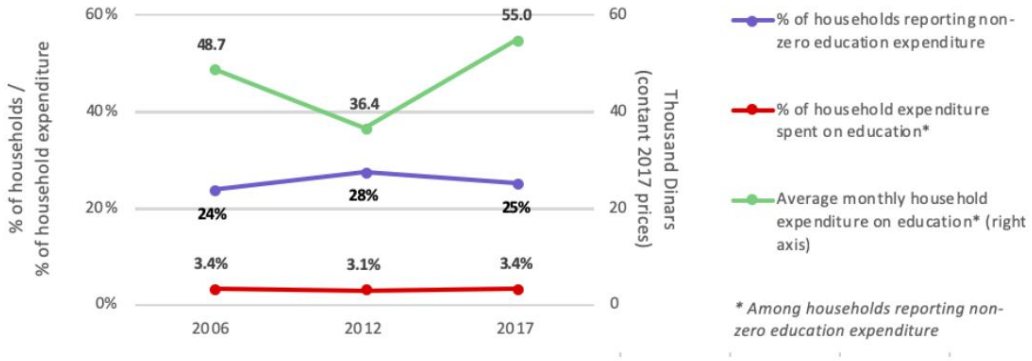
[2]الموازنة الاستثمارية تستثني ما يقارب 10.5مليار دينار مصنفة ضمن نفقات القطاع غير التعليمي لعام 2019.

Machine Translated by Google

حجم إنفاق الأسرة

تشير واحدة من كل أربع أسر عراقية إلى أنها تنفق من جيبها الخاص على التعليم. ووفقا لمسح الرفاهية لعام 2017عبر التتبع الفوري والمتكرر (سويفت)، الذي أجراه البنك الدولي، فإن 25في المائة من الأسر
أفادوا بتكبد نفقات متعلقة بالتعليم في الشهر السابق للمسح. وهذه الحصة قابلة للمقارنة بنسبة 24في المائة و82 في المائة من الأسر التي أبلغت عن نفقات تعليمية غير صفرية في الفترة 2006-2007و7002-6002.
جولات ،2012-2013على التوالي، للمسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق (IHSES).بين الأسر
عند الإبلاغ عن نفقات تعليمية غير صفرية، بلغ متوسط المبلغ الشهري 55,000دينار عراقي لكل أسرة، أو حوالي 3.4بالمائة من إجمالي إنفاق الأسرة. وكانت هذه الحصة ثابتة منذ عام 2006(انظر الشكل .(88

الشكل .88تقديرات إنفاق الأسرة على التعليم، 2006-2017



المصدر / حسابات البنك الدولي بناءً على .IHSES 2012-13و .IHSES 2006-07وTFIWS. 2017

تشير التقديرات المذكورة أعلاه إلى حجم إجمالي لنفقات الأسرة على التعليم يصل إلى 0.5%من الناتج المحلي الإجمالي. ومن خلال مسح سويفت لعام ،2017من الممكن حساب حوالي 93مليار دينار من إجمالي الأسر المعيشية
الإنفاق على التعليم خلال الشهر السابق للمسح. وبافتراض أن هذا المستوى من الإنفاق يظل ثابتًا طوال العام (على مدار 10إلى 12شهرًا)، فإنه يشير إلى مستوى سنوي لإنفاق الأسرة في
يتراوح بين 0.4-0.5%من الناتج المحلي الإجمالي لعام ،2006و3.0-4.0% لعام ،2012و4.0-5.0% لعام .2017
وهذا المستوى من الإنفاق الخاص أقل من أي مكان آخر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو أعلى من معظم دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. 124بالمقارنة مع الإنفاق على التعليم في الميزانية العامة والذي يبلغ حوالي 4في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فإن هذا يشير إلى مساهمة كبيرة من الأسر في تمويل التعليم في العراق.

التأكد من كفاية الإنفاق العام على التعليم

تشير كفاية الإنفاق على التعليم إلى مقدار التمويل المطلوب على المدى القصير لتحقيق أهداف التعليم في البلد على النحو المعبر عنه من خلال السياسات والمعايير الحكومية الحالية. وتحدد خطة التنمية الوطنية للعراق للفترة 16 2018-2022هدفًا رئيسيًا يتعين تحقيقها في العام .2018-2022قطاع التعليم

عبر المجالات الرئيسية، والتي تشمل: "تحسين كفاءة نظام التعليم لتوليد عمل لائق، وتسريع

تحقيق النمو الاقتصادي، وضمان التوازن بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل من خلال التركيز على التعليم والتدريب المهني، وتطوير فرص التعلم مدى الحياة، وتحسين جودة التعليم من خلال التركيز على كفاءة الأداء المؤسسي، وتدريب المعلمين، وتحديث المناهج الدراسية، وإنشاء مجتمع متكامل.

نظام صحي فعال في جميع أنحاء البلاد دون تقويض حقوق الفئات الضعيفة والمهمشة

ويجري حالياً تطوير الاستراتيجية الوطنية للتعليم 2030-2020مع التركيز على: "المواءمة"

أهداف القطاع لرؤية التنمية للحكومة على النحو المبين في خطة التنمية الوطنية 2022-2018و... ضمان الوصول إلى التعليم الآمن والعادل وتحسين التعلم.

124.صفاء الطيب الكوجلي وكارولين كرافت، التوقعات والتطلعات: إطار جديد للتعليم في الشرق الأوسط والشمال
أفريقيا (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، .2020). https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30618

125.مجموعة البنك الدولي، المبادئ التوجيهية لمراجعة الإنفاق العام على التعليم (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، .2017). https://openknowledge.
Worldbank.org/handle/10986/27264.

126.وزارة التخطيط في جمهورية العراق، "خطة التنمية الوطنية .2018-2022" (2018). https://mop.gov.iq/en/page/view/details?id=88

Machine Translated by Google

وبالمقارنة مع بلدان أخرى في المنطقة، ينفق العراق نسبة أقل من ميزانيته العامة على التعليم -أقل من 10في المائة. وتمثل تكاليف الموظفين حصة عالية نسبيا من إجمالي الإنفاق على التعليم، بنسبة 93في المائة. ويعاني استثمار رأس المال على وجه الخصوص من نقص حاد في التمويل في وقت يستمر فيه النقص في البنية التحتية القائمة في إعاقة قدرة الحكومة على تقديم الخدمات التعليمية في أجزاء كثيرة من العراق.

ولمواجهة التحديات القائمة والتطلعات المستقبلية لقطاع التعليم في العراق، يجب اتخاذ التدابير التالية يمكن أخذها في الاعتبار لضمان كفاية الإنفاق على التعليم العام:

أ) إعطاء الأولوية للاستثمارات في التعليم على المدى المتوسط بين الأولويات العديدة المتنافسة على الشحيحة موارد الميزانية خلال مرحلة التعافي من فيروس كورونا. وفي ظل تشديد الحيز المالي الذي عجل به في ظل الأزمة المستمرة، اختارت العديد من البلدان حول العالم حماية ميزانيات التعليم العام أو توسيعها كجزء من تدابير الاستجابة للأزمة. 127ونظرًا لانخفاض مستوى الإنفاق على التعليم العام الذي لوحظ في العراق قبل الأزمة، فقد تم تطبيق سياسة حماية الحجم الإجمالي للتعليم وينبغي النظر في الإنفاق على التعليم العام على المدى القصير وتوسيعه على المدى المتوسط لحماية الاستثمارات المهمة في رأس المال البشري.

ب) توسيع حصة النفقات غير المتعلقة بالرواتب في موازنة التعليم، وخاصة في شكل رأس المال الاستثمار في التعليم. وهذا يتطلب زيادة مخصصات الموازنة الاستثمارية المخصصة لقطاع التعليم على المدى المتوسط، فضلاً عن تحسين كفاءة صرف الموازنة والاستفادة منها. (انظر القسم 6أدناه).

ج) توجيه موارد عامة إضافية إلى المناطق والمجموعات الأكثر احتياجًا. قبل كل شيء، الاهتمام بالأولوية وينبغي الاهتمام بتسجيل أكثر من مليوني طفل في سن الدراسة والذين هم حاليا خارج المدرسة، مع توسيع نطاق الوصول إلى التعليم ما قبل الابتدائي والثانوي على المدى المتوسط. وينبغي توجيه موارد الميزانية الاستثمارية نحو المحافظات التي تعاني من أكبر عجز في البنية التحتية، في حين تستهدف أجزاء من السكان

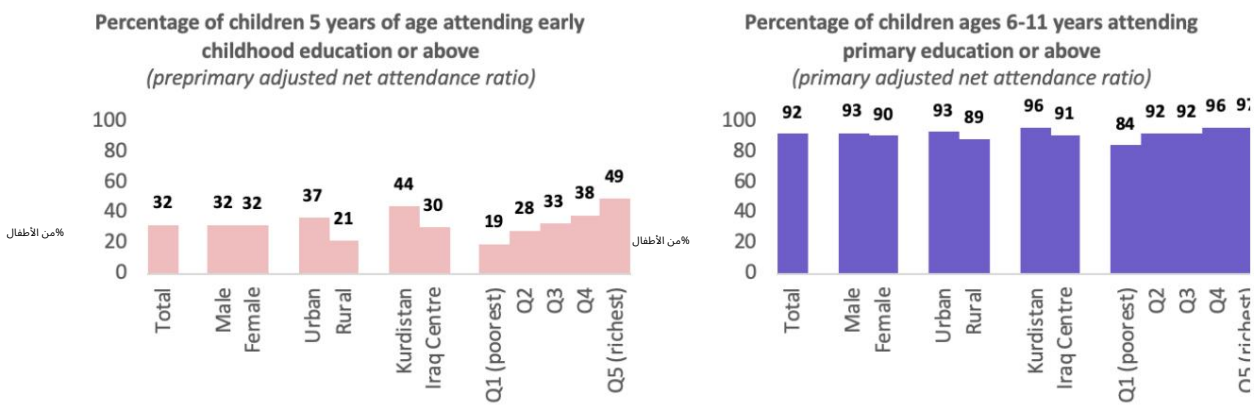
وينبغي أن يكون نظام التعليم الحالي الذي يعاني من نقص الخدمات هو محور التدابير المستهدفة التي تهدف إلى توسيع نطاق الالتحاق بالمدارس (انظر القسم 4أدناه).

3.3العدالة في الإنفاق على التعليم

المساواة في الحصول على التعليم

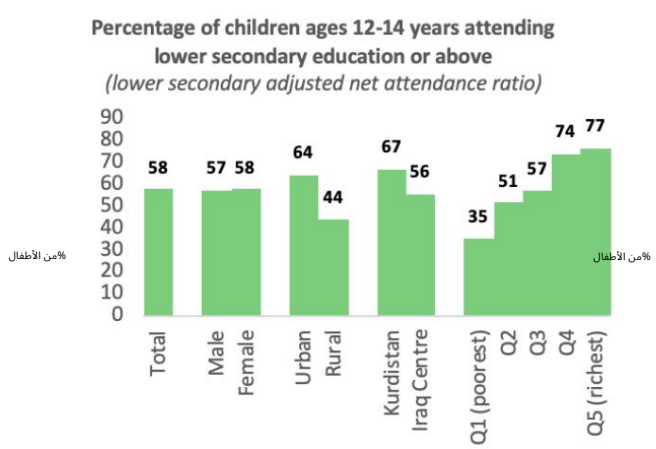
الوصول إلى التعليم والمشاركة فيه، كما يُنظر إليه من خلال نسب الحضور الصافية المعدلة (بديل لـ معدلات الالتحاق) غير متساوية في جميع أنحاء العراق. تظهر نسب الحضور الواردة في المسح العنقودي متعدد المؤشرات للأسر لعام 2018 فوارق كبيرة في إمكانية الوصول حسب الموقع والوضع الاجتماعي والاقتصادي لمعظم مستويات التعليم. تعتبر الفوارق بين الجنسين في إمكانية الوصول صغيرة نسبياً، وكذلك الفوارق داخل التعليم الابتدائي (الشكل .(89

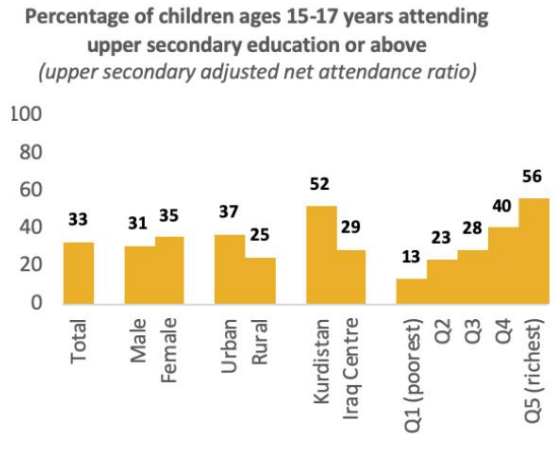
الشكل .89صافي نسب الحضور المعدلة حسب مستوى التعليم، 2018



.127صندوق النقد الدولي، "استجابات السياسات لكوفيد-91: متتبع السياسات" (واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي، https://www.imf.org/en/ .(2020 المواضيع/صندوق النقد الدولي-وكوفيد-91/استجابات السياسات لكوفيد-91.

Machine Translated by Google





المصدر / المسح العنقودي متعدد المؤشرات 2018.

ملاحظات / يتم حساب صافي نسب الحضور المعدلة كنسبة مئوية من الأطفال في الفئة العمرية المناسبة المرتبطة بكل مستوى تعليمي يحضرون ذلك المستوى التعليمي أو أعلى. يشمل معدل الحضور الصافي المعدل لمرحلة ما قبل الابتدائي الأطفال بعمر 5سنوات الذين يلتحقون بالتعليم الابتدائي.

تبدأ حالات عدم المساواة التعليمية في وقت مبكر من الحياة، حيث يلتحق 2.4%فقط من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 3و4 سنوات بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة. ويلتحق بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة 0.3في المائة فقط من أطفال الريف، أي ما يعادل عُشر أطفالهم في المناطق الحضرية أقرانهم 3.4)بالمائة). ولوحظت فجوة مماثلة بين الأطفال الذين ينتمون إلى أسر ذات ثروة عالية الشريحة الخمسية ذات المؤشر (منهم 4.6في المائة يحضرون التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة) وأولئك الذين ينتمون إلى شريحة الخمس الأدنى من حيث الثروة 0.5)في المائة في مرحلة الطفولة المبكرة). ويلتحق الأولاد والبنات بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة بمعدلات مماثلة: 2.2في المائة و5.2 في المائة على التوالي. في سن الخامسة، 32%من يشارك الأطفال العراقيون في التعليم المنظم: ثلثهم يذهبون إلى رياض الأطفال والثلثون في التعليم الابتدائي. ويبلغ معدل الحضور ضعفي أطفال المناطق الحضرية 37)بالمائة) مقارنة بأطفال الريف 21)بالمائة).

و5.2 مرة أعلى بالنسبة للأطفال من الأسر التي تنتمي إلى الشريحة الخمسية الاجتماعية والاقتصادية العليا 49)في المائة) مقارنة بأولئك في الشريحة الخمسية الدنيا .(19%)من المرجح أن يتم تسجيل الأولاد والبنات في سن الخامسة على قدم المساواة.

ومعدل المشاركة في التعليم الابتدائي مرتفع بشكل عام في جميع المجالات ولكنه ينخفض بشكل حاد بعد ذلك. 92 في المائة من جميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6و11 عاماً يذهبون إلى المدرسة. إلا أن هذه النسبة أقل قليلاً بالنسبة للفتيات .(90%) الأطفال في المناطق الريفية ،(89%)وهؤلاء الذين ينتمون إلى الأسر الأكثر فقراً .(84%)في المرحلة الإعدادية ومع ذلك، فإن 35في المائة فقط من أطفال الأسر الفقيرة يذهبون إلى المدرسة (مقارنة بـ 77في المائة من الأطفال الذين ينتمون إلى أسر فقيرة). الأطفال من الأسر الأكثر ثراءً) و44 في المائة فقط من أطفال المناطق الريفية يفعلون الشيء نفسه (مقارنة بـ 64في المائة أطفال الحضر). في المرحلة الثانوية العليا، حيث لا يتمكن سوى ثلث العراقيين الذين تتراوح أعمارهم بين 15و71 سنة من الوصول إليها التعليم، معدل المشاركة هو الأدنى بين الشباب من الأسر الأكثر حرماناً (13%) والذين يعيشون في المناطق الريفية 25)بالمائة).

ترتبط الاختلافات في الوصول إلى التعليم بين المحافظات بالفقر متعدد الأبعاد، وخاصة في المرحلتين الإعدادية والثانوية العليا. في حين أن معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية مرتفعة عالمياً في جميع أنحاء العراق، فإن المشاركة في التعليم الثانوي تتناقص مع زيادة معدل الفقر متعدد الأبعاد في المحافظة (بمتوسط نقطة مئوية واحدة لكل نسبة مئوية)

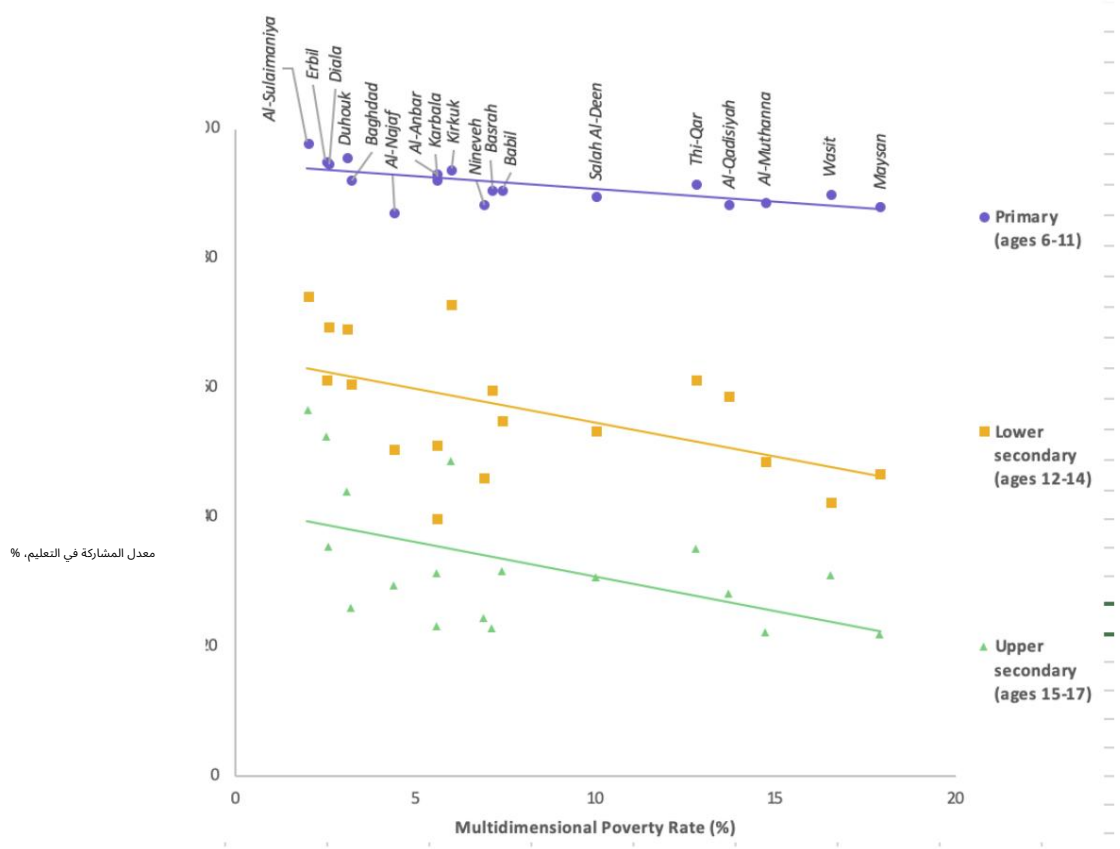
نقطة زيادة في الفقر متعدد الأبعاد).821 المحافظات ذات معدلات الفقر الأدنى (السليمانية، تتمتع أربيل ودیالى ودهوك) أيضًا بأعلى معدلات المشاركة في التعليم الثانوي الأدنى والأعلى. بينما أما المحافظات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفقر (ميسان وواسط والمثنى) فتشهد عموماً انخفاضاً في مستوى التعليم معدلات المشاركة. بعض المحافظات تعتبر متطرفة: فالأنبار تعاني من فقر أقل من المتوسط ولكن معدلات المشاركة في التعليم الثانوي منخفضة نسبياً؛ وينطبق الشيء نفسه على بغداد في التعليم الثانوي. على ال ومن ناحية أخرى، تميل محافظتا ذي قار وكركوك، استناداً إلى معدلات الفقر الملحوظة فيهما، إلى "التفوق" على توقعاتهما.

مستويات الالتحاق بالمدارس (الشكل .(90

128.تقديرات الفقر متعدد الأبعاد حسب المحافظة مأخوذة من: كلوديا نومديم تيمجوا، ديراج شارما، ومائيو واي بوي، "تقييم الفقر متعدد الأبعاد للأشخاص النازحين داخليا في العراق" ورقة عمل بحثية للسياسات رقم 9203(واشنطن العاصمة: البنك الدولي، .2020). https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33577

Machine Translated by Google

الشكل .90المشاركة في التعليم والفقر متعدد الأبعاد حسب المحافظة



المصادر / المسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام 2018وتقديرات البنك الدولي للفقر متعدد الأبعاد بناءً على المسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر 2013-2012من نومديم تمغوا وشارما وواي بوي .(2020)

ومن جانب الأسرة، فإن نسبة الاستفادة من الوصول إلى التعليم تكون تقدمية بشكل عام على مستوى الأسرة
المستوى الابتدائي ولكنه أكثر رجعية في مستويات التعليم الأعلى. أربعة وأربعون بالمئة من المدارس الابتدائية في العراق
ويأتي الطلاب من أسر تنتمي إلى شريحة الأربعين في المائة الأدنى من توزيع الاستهلاك. وتنخفض هذه الحصة إلى 27%-25في التعليم الإعدادي والثانوي والجامعي. أما الحصول على
التعليم المهني فهو أقل رجعية بعض الشيء، حيث يأتي 34%من الطلاب من أدنى شريحتين اجتماعيتين واقتصاديتين. ومع ذلك، فإن أعلى شريحتين اقتصاديتين اجتماعيتين تمثلان
نصف إجمالي الطلاب أو أكثر في كل مستوى فوق التعليم الابتدائي. في التعليم ما بعد الجامعي، المسح الأسري (مع عينة صغيرة باعتراف الجميع)

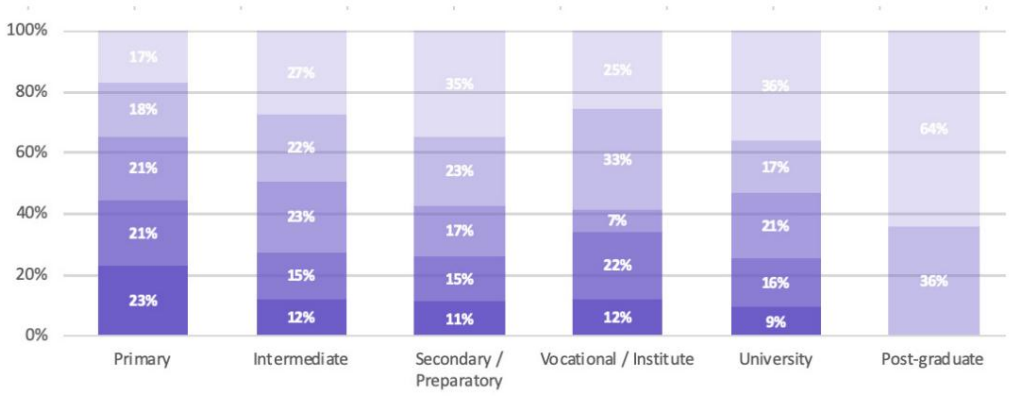
لا يلتقط أي طلاب من الشرائح الخمس الاجتماعية والاقتصادية الأدنى (الشكل 91أ).

وبتصنيفها حسب الجنس، تبدو صورة الوصول أقل وردية بالنسبة للفتيات. في حين أن الفتيات والفتيان من الشريحة الخمسية الاجتماعية والاقتصادية الأدنى يلتحقون
بالتعليم الابتدائي بمعدلات متساوية (يمثل 44في المائة)
من إجمالي الالتحاق)، فإن مستويات التعليم اللاحقة ترى الفتيات المحرومات من هذه المجموعة يمثلن
21-25في المائة فقط من إجمالي عدد الإناث المسجلات. تظهر عينة المسح عدم وجود طالبات من خارج الشريحة الخمسية الاجتماعية والاقتصادية الأعلى ملتحقات بالتعليم بعد
التخرج (الشكل 19ب). يبدو أن التعليم الجامعي
ترف على الرغم من كونها عامة في الغالب؛ وعلى هذا النحو، فهو يعاقب النساء: 23بالمائة فقط من الطالبات المسجلات
في الجامعة يأتون من أسر تقع في أدنى شريحتين اجتماعيتين واقتصاديتين. ويتشابه النمط في التعليم الثانوي الإعدادي (المتوسط)، والثانوي الأعلى (الإعدادي)، والتعليم المهني. وهذا
يؤدي إلى زيادة عدد النساء
من الرجال الذين يفشلون في إكمال التعليم الثانوي العالي ويساهم في انخفاض معدلات مشاركة الإناث في القوى العاملة نسبياً.

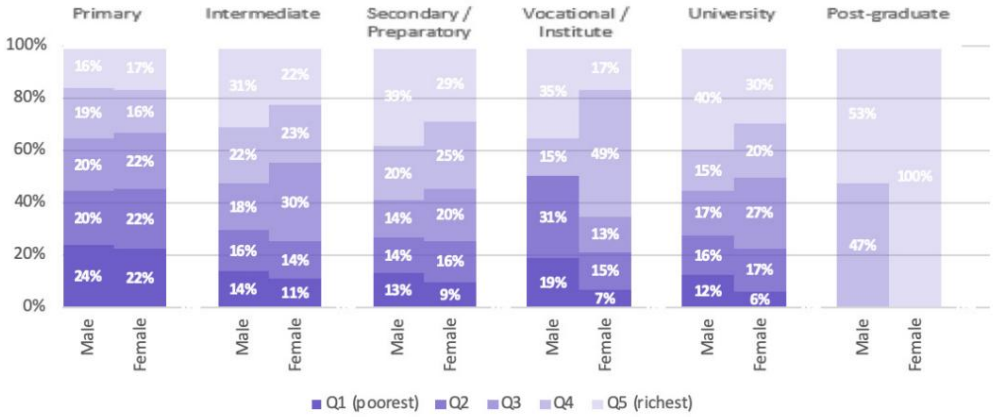
Machine Translated by Google

الشكل .91الالتحاق حسب مستوى التعليم والشريحة الخمسية لاستهلاك الأسرة، 2017

(أ)



(ب)



المصدر/ حسابات البنك الدولي بناءً على سويفت 2017

العدالة في الإنفاق الحكومي على التعليم حسب المحافظة

يتم توجيه ثلاثة أرباع الإنفاق على التعليم في العراق عبر المديريات العامة العشرين
التعليم على مستوى المحافظة أربع من هذه المديريات العامة -نينوى، كركوك، صلاح الدين، والأنبار -مدرجة في موازنة وزارة التربية والتعليم. وتم تمويل الباقي من خلال ميزانيات السلطات الإقليمية
المحافظات التابعة لها. وفي كلتا الحالتين، تسمح لنا المبالغ التي تنفقها مديريات التعليم العام بتحديد المبلغ الإجمالي لنفقات الموازنة المتكررة المرتبطة بالتعليم ما قبل الجامعي في كل محافظة. ويمكن بعد ذلك ربط هذه المبالغ بخصائص أخرى على مستوى المحافظة، مثل: مقياس الفقر متعدد الأبعاد الذي تم تقديمه أعلاه.

ويمكن اعتبار مبلغ نفقات الموازنة المتكررة على التعليم ما قبل الجامعي الذي يتم إنفاقه لكل طالب بمثابة تكلفة وحدة توفير التعليم في كل محافظة. تختلف تكلفة هذه الوحدة بشكل كبير داخل العراق، من 622ألف دينار عراقي لكل طالب في نينوى إلى 1,036ألف دينار عراقي في ديالى لعام ،2018وهو العام الأخير الذي شهد

تتوفر بيانات تسجيل الطلاب على مستوى المحافظة. ولا ترتبط مستويات الإنفاق لكل طالب ارتباطًا وثيقًا بمستوى الفقر متعدد الأبعاد الملحوظ في المحافظات (الشكل .(92 مستويات الإنفاق المرتفعة هي
لوحظ في كل من المحافظات الغنية والفقيرة، وكذلك انخفاض مستويات الإنفاق. على سبيل المثال محافظة ميسان
مع أعلى معدل للفقر متعدد الأبعاد، أنفق 710آلاف دينار لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي خلال عام ،2018وهو مستوى مماثل (ولكن أقل قليلاً من) إنفاق بغداد 765ألف دينار لكل طالب. في
وفي الوقت نفسه، سجلت محافظة ديالى أعلى مستوى من الإنفاق لكل طالب وأدنى معدل للفقر متعدد الأبعاد. وإلى جانب تحليل فائدة الالتحاق المذكور أعلاه، يمكن للمرء أن

خلص إلى أن الإنفاق على التعليم العام في العراق ليس تقدميا في ضمان حصول الأسر الأكثر فقرا على التعليم ولا في توجيه الموارد العامة الشحيحة نحو المحافظات الأكثر احتياجا.

129.ومن ناحية أخرى، فإن نسبة كبيرة من نفقات الموازنة الاستثمارية والإنفاق على التعليم العالي لا يمكن تحديدها بسهولة في محافظات معينة.

Machine Translated by Google

الشكل .92تكاليف وحدات التعليم قبل الجامعي والفقر متعدد الأبعاد حسب المحافظة

المصادر / حسابات البنك الدولي بناءً على بيانات الإنفاق المقدمة من وزارة المالية العراقية والتي تم تنزيلها من الموازنة المفتوحة لوزارة المالية
موقع المسح ؛(http://mof.gov.iq/obs/en/Pages/obsDocuments.aspx)بيانات التسجيل من منظمات المجتمع المدني في العراق _(http://cosit.gov.iq/?option=com
content&view=article&id=987&catid=87&lang=ar وhttp://www.cosit.gov.iq/ar/2015-11-23-08-09-54)؛والبنك الدولي متعدد الأبعاد
تقديرات الفقر بناءً على المسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر 13-2012 (IHSES)من نوموديم تمجوا وشارما وواي بوي .(2020)

ملاحظات / [1]تم تمويل محافظات نينوى وصلاح الدين وكركوك والأنبار من موازنة وزارة التربية لعام .2018
[2]تم حساب نفقات الموازنة الاستثمارية لمديريات التربية في بغداد بما يتناسب مع حصة كل مديرية من الإجمالي
طلبة المدارس الحكومية في عموم بغداد.

العدالة في إنفاق الأسرة على التعليم

ومن المرجح أن تنفق الأسر الأكثر ثراء والذين يعيشون في المناطق الحضرية من جيوبهم على التعليم.
في حين أن واحدة من كل أربع أسر عراقية أبلغت عن إنفاق خاص على التعليم في مسح سويفت لعام ،2017إلا أن هذا
وبلغت الحصة 44في المائة للأسر في الشريحة الخمسية الاجتماعية والاقتصادية الأعلى (الربع الخامس)، مقابل 10في المائة للأسر
الأسر في الخمس الأدنى. وكانت الأسر الحضرية أكثر احتمالا قليلا للإنفاق على التعليم من الأسر الريفية: 27في المائة مقابل 20في المائة (الشكل 93أ).

وكانت حصة إنفاق الأسرة المنفقة على التعليم والمبلغ الإجمالي أكبر بالنسبة للأسر الأكثر ثراء. ومن بين الأسر التي أبلغت عن إنفاق أموالها على التعليم، بلغ متوسط حصة
إنفاق الأسرة 3.4في المائة. وتراوحت هذه الحصة بين 3.2إلى 4.1في المائة بالنسبة لشرائح الاستهلاك الخمسية الأربع الأولى (الربع الثاني إلى الربع الخامس)؛ ومع ذلك، أبلغت الأسر
في الشريحة الخمسية الدنيا (الربع الأول) عن إنفاقها، في المتوسط، بنسبة 2.0في المائة

على التعليم. ووجهت الأسر الحضرية 3.4)في المائة) والأسر الريفية 3.0)في المائة) حصصاً مماثلة للإجمالي
إنفاق الأسرة على التعليم (الشكل 39ب).

من بين ربع الأسر التي أبلغت عن إنفاقها من جيبها على التعليم، أنفقت الأسر الأكثر ثراء ما يقرب من أربعة أضعاف، بالقيمة المطلقة، أكثر من الأسر الفقيرة. 130**أنفقت**
الأسر في الخمس الأعلى (الربع الخامس)، في المتوسط، 73800دينار شهريًا على التعليم، مقابل 19.700دينار أنفقتها

الأسر في الشريحة الخمسية الدنيا من الاستهلاك (الربع الأول). وأنفقت الأسر الحضرية 50في المائة أكثر من الأسر الريفية
الأسر: 58,400دينار عراقي مقابل 39,600دينار عراقي شهرياً (الشكل 39ج).

وعلى أساس كل طالب، كانت الفجوة بين الأغنياء والفقراء أكبر في التعليم الجامعي. من بين الأسر التي أبلغت عن إنفاقها من جيبها الخاص، كان الإنفاق على طالب جامعي
واحد أعلى بنحو سبع مرات من الإنفاق على طالب واحد في المدارس الابتدائية في جميع أنحاء العراق. وكانت هذه النسبة قابلة للمقارنة في مختلف أنحاء العراق.

شرائح الاستهلاك: أنفقت الأسر في الخمس الأول (الربع الأول) ما يقارب 900دينار شهرياً في المرحلة الابتدائية
طالب مدرسة و001,6 دينار شهرياً لكل طالب جامعي. أما الأسر في الخمس الرابع
(س4) أنفق 16,200دينار لكل طالب في المرحلة الابتدائية و008,211 دينار لكل طالب جامعي (الشكل 39د).131

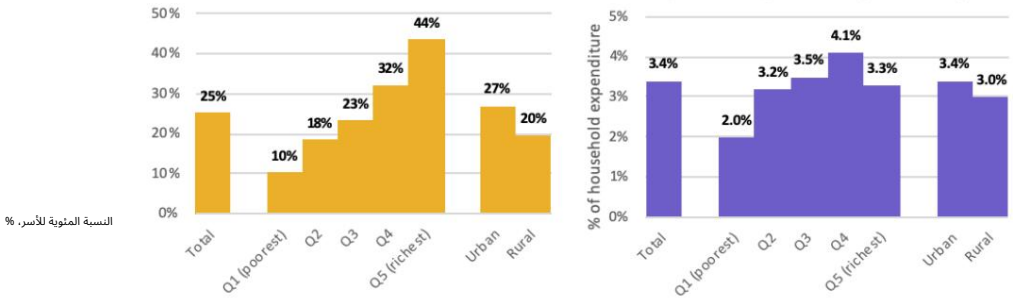
130.عندما يؤخذ في الاعتبار الميل الأعلى للأسر الأكثر ثراءً للإنفاق من جيوبها على التعليم، فإن النسبة بين الشريحتين الخمسية العليا والأدنى تزيد إلى 1:16تقريبًا -أي أن الأسر الأكثر ثراءً كانت أكثر عرضة للإنفاق بأربعة أضعاف، وقد أنفقت، في المتوسط، أربعة
أضعاف الأسر الفقيرة.

131.لا يمكن حساب الإنفاق لكل طالب جامعي بشكل موثوق بالنسبة لأسر .Q5

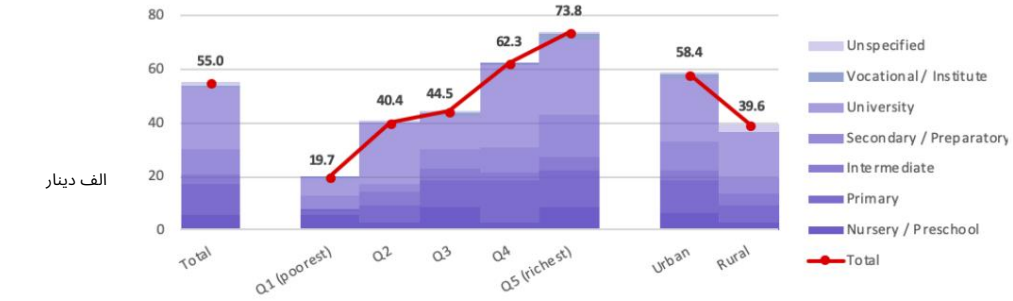
Machine Translated by Google

الشكل .93إنفاق الأسرة على التعليم حسب شريحة الاستهلاك الخمس والموقع، 2017

(أ) حصة الإنفاق الأسري على التعليم من إجمالي الإنفاق (بين الأسر التي لديها نفقات تعليمية غير صفري)

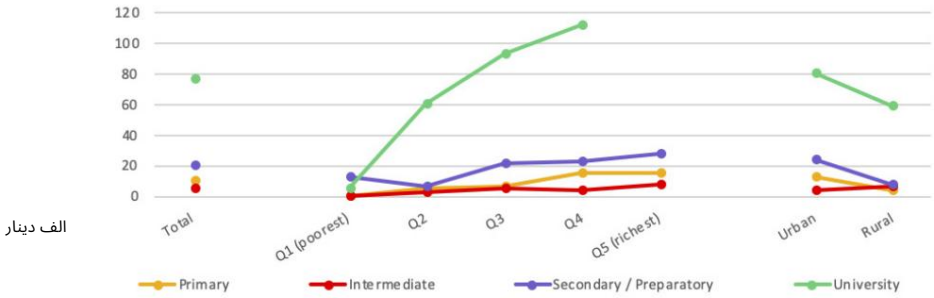


(ب) متوسط الإنفاق التعليمي الشهري لكل أسرة



مستوى التعليم

(د) متوسط التعليم الشهري الإنفاق لكل طالب من قبل



مستوى التعليم

المصدر / حسابات البنك الدولي بناءً على سويفت .2017

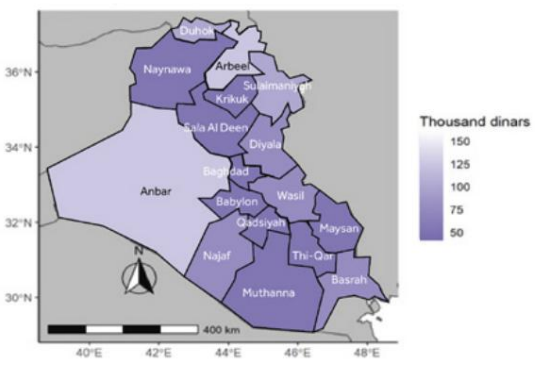
ملاحظة / لا يظهر الإنفاق لكل طالب جامعي بين أسر الخمس الخامس بسبب مشاكل البيانات.

كما لوحظت اختلافات مهمة في إنفاق الأسر على التعليم في جميع أنحاء محافظات العراق. وفي حين أن الأسر في الأنبار كانت على الأرجح تشير إلى إنفاقها من جيبها على التعليم ،(53%)فإن

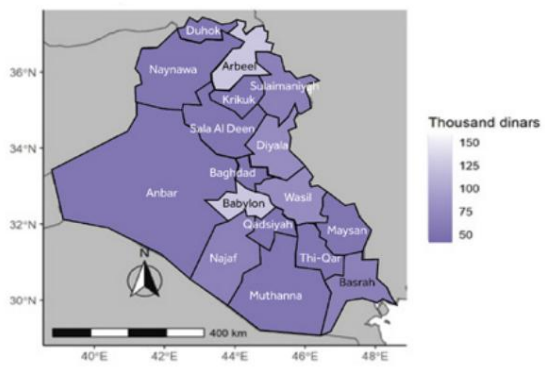
ولوحظ أكبر قدر من متوسط الإنفاق لكل طفل في محافظتي بابل وأربيل: 18,000و004,61 دينار عراقي شهرياً، على التوالي (الشكل .(94

الشكل .94إنفاق الأسرة على التعليم حسب المحافظة، 2017

(أ) نسبة الأسر المعيشية
الإبلاغ عن نفقات التعليم غير الصفرية من الجيب



(ب) متوسط التعليم الشهري
الإنفاق لكل طفل ألف دينار (لجميع الأسر)



المصدر / حسابات البنك الدولي بناءً على سويفت .2017

Machine Translated by Google

تعزيز عدالة الإنفاق العام على التعليم

على الرغم من الوصول العادل نسبياً إلى التعليم الابتدائي في جميع أنحاء العراق، إلا أن التفاوتات الكبيرة في التعليم ما قبل الابتدائي والثانوي لا تزال تعيق تنمية رأس المال البشري على نطاق واسع. ويحظى أطفال الريف بإمكانية الحصول على التعليم بشكل أقل من أقرانهم في المناطق الحضرية، في حين أن 19في المائة فقط من الأطفال من الأسر الأكثر فقرا في سن ما قبل الابتدائي، و 13في المائة من الأطفال في سن التعليم الثانوي يذهبون إلى المدرسة. من المرجح أن تنفق الأسر الأكثر ثراءً من جيوبها على التعليم، ومن المرجح أن يتقدم أطفالهم من خلال نظام التعليم ويلتحقون بالجامعة.

ومن بين مجالات الإصلاح التي يمكن النظر فيها لتحسين المساواة في التعليم ما يلي:

أ) توسيع نطاق الوصول إلى التعليم ما قبل الابتدائي والثانوي، وخاصة بين الأطفال ذوي الدخل المنخفض
الأسر وفي المناطق الريفية. ولا يزال النقص في البنية التحتية المذكورة أعلاه يلعب دورا هاما في منع جميع الأطفال من الالتحاق بالمدارس، وخاصة في المناطق الريفية والمحافظات المتضررة من الأزمة.
الصراع (حيث كان إغلاق المدارس شائعا). ومع ذلك، فهم أفضل لجانب الطلب
هناك حاجة أيضًا إلى قيود على التسجيل. 132

ب) زيادة موارد ميزانية التعليم المتاحة للمحافظات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفقر وانخفاض معدلات الالتحاق بالمدارس
انخفاض الإنفاق على التعليم العام. تعاني العديد من المحافظات، مثل ميسان والمثنى وصلاح الدين، من مستويات أعلى من المتوسط من الفقر متعدد الأبعاد ومستويات أقل من المتوسط من الإنفاق المتكرر لكل طالب في التعليم قبل الجامعي. وتشهد هذه المحافظات، من بين محافظات أخرى، معدلات التحاق أقل من المتوسط في جميع مستويات التعليم. ولضمان أن إصلاحات اللامركزية الأخيرة لا تترك الأطفال في المحافظات التي تعاني من مستويات عالية من الفقر في وضع غير مؤات ماليا، بسبب انخفاض مستويات التعليم، ينبغي الإنفاق على المستوى المحلي

أن يكون موضوعاً مركزياً للنقاش بين السلطات في بغداد وتلك الموجودة في المحافظات المعنية.

ج) التأكد من أن عدم القدرة على دفع التكاليف المتعلقة بالتعليم من جيوبهم لا يمنع أطفال الأسر ذات الدخل المنخفض من الالتحاق بالنظام التعليمي والتقدم فيه. على الرغم من أن التعليم العام مجاني رسميًا في العراق، فإن واحدة من كل أربع أسر تشير إلى مستوى معين من الإنفاق من جيوبها الخاصة. بينما الجامعة

ويمثل التعليم الجزء الأكبر من الإنفاق الخاص، وتشير الأسر أيضًا إلى أنها تدفع مقابل المستويات الأدنى من التعليم. وليس من المستغرب أن تكون الأسر الأكثر ثراء قادرة على الدفع أكثر من الأسر الفقيرة، مما يمنح أطفالها فرصة أفضل للتقدم من خلال مستويات التعليم المختلفة والالتحاق بالجامعة. ويمكن أن تكون تكاليف المواد واللوازم المدرسية ، والنقل، والدروس الخصوصية باهظة الثمن بشكل فاحش بالنسبة للأسر ذات الدخل المنخفض، مما يؤدي إلى تسرب أطفالهم من التعليم بمعدلات أعلى من أقرانهم الأكثر ثراء.

3.4كفاءة الإنفاق على التعليم

كفاءة التعليم على مستوى النظام

يمكن تقييم كفاءة الإنفاق العام على التعليم بعدة طرق مختلفة. هذا القسم
ينظر إلى نوعين من الكفاءة فيما يتعلق بإنفاق التعليم في العراق على مستوى النظام: كفاءة التخصيص
بين مستويات التعليم والكفاءة الفنية في الربط بين نفقات التعليم ونتائجه.
يطرح التحليل الأول السؤال التالي: هل يتم تخصيص النفقات العامة في العراق بطريقة مثلى عبر المستويات؟
التعليم؟ (يتم تحليل سؤال مماثل عبر المحافظات والأبعاد الأخرى في قسم الإنصاف
أعلاه.) ويسأل التحليل الثاني: هل تترجم النفقات العامة على التعليم بشكل فعال إلى التعليم؟
نتائج النظام؟

تعد كفاءة التخصيص عبر مستويات التعليم مفهومًا مهمًا في معظم أنظمة التعليم.
في البلدان التي يكون فيها الوصول إلى التعليم ما قبل الجامعي (التعليم ما قبل الابتدائي والابتدائي والثانوي) بعيدًا
من الجميع، ولكن عندما يتم تخصيص كميات كبيرة من الموارد العامة للتعليم العالي، فإن كفاءة التخصيص عبر مستويات التعليم تميل إلى أن تكون دون المستوى الأمثل. عندما يتسرب الأطفال من الأسر الفقيرة

.132من بين القيود المعروفة التي تعترض الطلب على التعليم إمكانية الوصول إلى المناهج الدراسية العراقية القديمة والصارمة إلى حد كبير. فرصة أكبر
وتكاليف الالتحاق بالمدارس في مستويات التعليم العليا؛ والافتقار إلى فرص التعليم المهني المتاحة على نطاق واسع وعالية الجودة. آخر
وتشمل القيود على جانب الطلب، بصرف النظر عن الاعتبارات الاقتصادية، الاعتبارات الأمنية، وخاصة بالنسبة للفتيات وفي المناطق الريفية المحررة. .

Machine Translated by Google

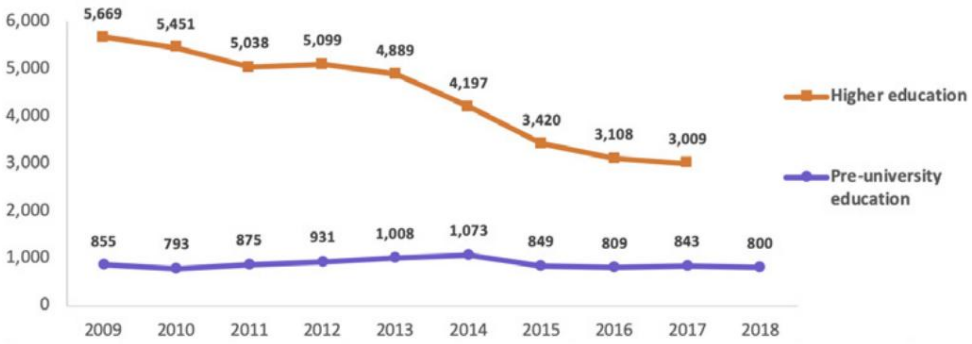
من التعليم الرسمي بأعداد كبيرة بسبب نقص المعلمين أو المرافق أو عوامل أخرى، واستخدام الموارد العامة النادرة لتمويل التعليم الجامعي للطلاب من الأسر الأكثر ثراء، والمجتمع ككل

فشلت الجامعة في تحقيق أقصى قدر من العائد على الاستثمار في التعليم العام من حيث إنتاجية القوى العاملة في المستقبل.

وفي العراق، يمثل التعليم العالي ما يقرب من 22بالمئة من إجمالي الإنفاق الحكومي على التعليم، وفقًا لبيانات عام 2019الصادرة عن وزارة المالية. ومع ذلك، فهي تسجل أيضًا 8بالمائة فقط من طلاب البلاد
طلاب. وبالتالي فإن مستوى الإنفاق لكل طالب أعلى بكثير في القطاع الجامعي منه في التعليم قبل الجامعي. لعام ،2017وهو العام الأخير الذي تم استكمال بيانات الالتحاق والإنفاق فيه

كما هو متاح، كانت تكلفة الوحدة في العراق (الإنفاق على كل طالب) في التعليم العالي أعلى بحوالي 3.5مرة
من وحدة تكلفة التعليم ما قبل الجامعي (الشكل .(95وهذه النسبة أقل بكثير في بلدان أخرى
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا -وتتراوح من حوالي 1.3في عُمان إلى 3.0في لبنان. وبالمقارنة، فإن متوسط النسبة بين الدول ذات الدخل المرتفع بشكل رئيسي في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يبلغ حوالي 1.7مرة.

الشكل .95الإنفاق الحكومي حسب مستوى التعليم، 2015-2019



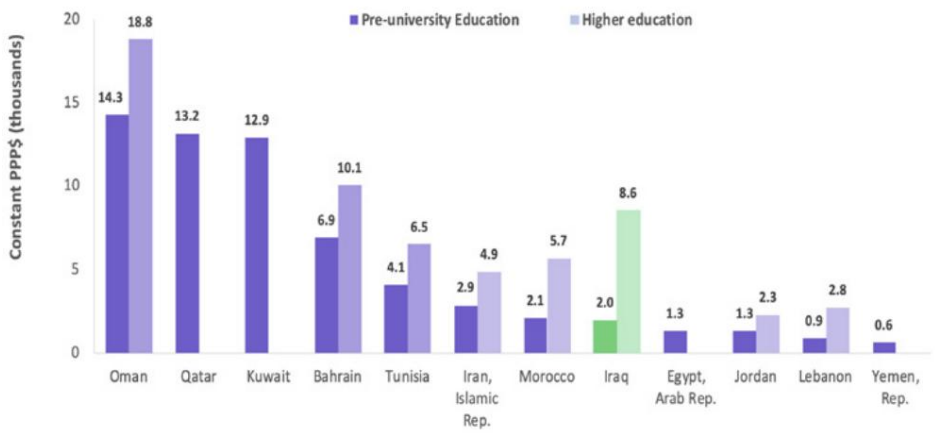
الثابت 9102دينار للطالب الواحد (بالآلاف)

المصادر / حسابات البنك الدولي بناءً على بيانات الإنفاق المقدمة من وزارة المالية العراقية والتي تم تنزيلها من مسح الموازنة المفتوحة لوزارة المالية
الموقع الإلكتروني (http://mof.gov.iq/obs/en/Pages/obsDocuments.aspx)وبيانات التسجيل من منظمات المجتمع المدني في العراق _(http://cosit.gov.iq/?option=com
http://www.cosit.gov.iq/ar/2015-11-23-08-09-54).وcontent&view=article&id=987&catid=87&lang=ar

ملاحظات / النفقات للأعوام 2014-2016لا تشمل المحافظات التي لم تتوفر بيانات الالتحاق بها (نينوى والأنبار).

وبالقيمة الثابتة للدولار المعدلة لتعادل القوة الشرائية، ينفق العراق أكثر في المتوسط
طالب جامعي أكثر من أي بلد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خارج دول مجلس التعاون الخليجي. عند حوالي 8,600ثابت معدل حسب تعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي، يتجاوز الإنفاق العام لكل طالب في التعليم العالي في العراق نظيره في جيرانه، ولا يتخلف سوى عمان والبحرين بين دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تتوفر عنها بيانات. ومن ناحية أخرى، فإن الإنفاق العام في العراق لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي أقل من معظم بلدان المنطقة، حيث يبلغ حوالي 2000دولار ثابت معدل حسب تعادل القوة الشرائية (الشكل .(96

الشكل .96الإنفاق الحكومي لكل طالب حسب مستوى التعليم، 2018(أو آخر سنة متاحة)



المصادر/قاعدة بيانات البنك الدولي EdStatsلجميع البلدان باستثناء العراق. من أجل العراق: حسابات البنك الدولي بناءً على بيانات الإنفاق المقدمة من

Machine Translated by Google

وزارة المالية العراقية ويمكن تنزيلها من موقع مسح الموازنة المفتوحة لوزارة المالية ؛(http://mof.gov.iq/obs/en/Pages/obsDocuments.aspx)التسجيل
بيانات من منظمات المجتمع المدني في العراق -http://www.cosit.gov.iq/ar/2015وhttp://cosit.gov.iq/?option=com_content&view=article&id=987&catid=87&lang=ar)
11-23-08-09-54)؛وبيانات الاقتصاد الكلي من مؤشرات التنمية العالمية.

ملاحظات / [1]البيانات الخاصة بكل دولة هي لآخر سنة متاحة في الإحصاءات التعليمية لكل مستوى تعليمي بين عامي 2009و8102 (البحرين: (2013
و5102؛ مصر: ؛2017إيران: ؛2017الأردن: ؛2018الكويت: ؛2014لبنان: ؛2013المغرب: ،2012 ،2009و3102؛ عمان: 2016و7102؛ دولة قطر:
؛2009تونس: 2009و5102؛ اليمن: .(2011من أجل العراق: البيانات مأخوذة من حسابات البنك الدولي لعام 2018(التعليم الابتدائي والثانوي) وعام 2017
(التعليم العالي).

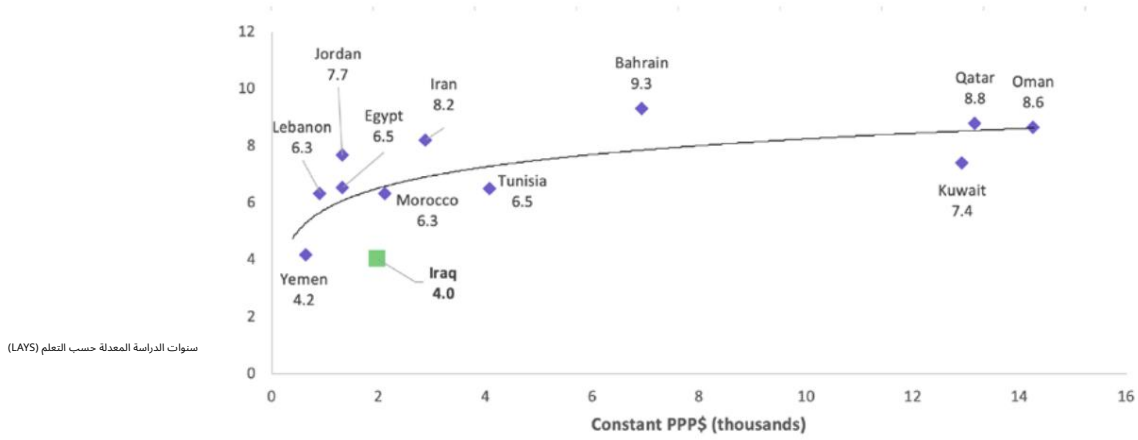
[2]يتم حساب التعليم قبل الجامعي على أنه المتوسط البسيط لأرقام التعليم الابتدائي والثانوي الواردة في ؛EdStatsأعلى
يشير التعليم إلى أرقام التعليم العالي الواردة في .EdStats

[3]الإنفاق على التعليم العالي غير متوفر في مصر والكويت وقطر واليمن. بالنسبة للبنان: يشمل التعليم ما قبل الجامعي
التعليم الثانوي فقط.

بالإضافة إلى الإنفاق المنخفض نسبياً لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي، يُظهر العراق كفاءة فنية منخفضة نسبياً في ترجمة هذا الإنفاق إلى نتائج قطاع التعليم. رغم افتقار العراق
إن المشاركة في أنظمة واسعة النطاق لتقييم الطلاب الدوليين تجعل مثل هذه المقارنات صعبة،
يمكن استخدام سنوات الدراسة المعدلة حسب التعلم ،(LAYS)المقدمة في القسم 2أعلاه، كقياس مفيد
نتائج قطاع التعليم في العراق قابلة للمقارنة بين البلدان. عند مقارنته ببلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الإنفاق المنخفض نسبياً لكل طالب في العراق، إلى جانب مؤشر LAYSالمنخفض إقليمياً والذي يبلغ 4.0سنوات تعلم معدلة لكل طالب، يضع العراق بشكل كبير تحت منحنى أداء قطاع التعليم "المتوقع".

وحتى البلدان التي تتمتع بمستويات منخفضة من الإنفاق العام لكل طالب -مثل مصر والأردن ولبنان (حيث يوجد معظم
يأتي الإنفاق ما قبل الجامعي من مصادر خاصة) -تحقيق مستويات أعلى من النتائج التعليمية: 6.3، 7.6،
و8.6، على التوالي (الشكل .(97وهذا يدل على أنه في حين أن مستويات أعلى من الإنفاق العام قد تكون ضرورية
وعلى مستوى ما قبل الجامعة، فإنها لا تضمن أداءً أفضل لقطاع التعليم. وقد فعلت ذلك بلدان أخرى في جوار العراق وأجزاء أخرى من العالم (التي تتمتع بتاريخ وسياقات محلية مختلفة).
تمكنت من تحقيق المزيد بموارد أقل، لذا فإن إعادة التخصيص في حدود الميزانية الحالية قد تؤدي أيضًا إلى تعزيز كفاءة قطاع التعليم.

الشكل .97الإنفاق الحكومي لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي وسنوات الدراسة المعدلة حسب التعلم ،(LAYS) 2020(أو آخر سنة متاحة)



المصادر / بيانات LAYSمن مشروع رأس المال البشري التابع للبنك الدولي: .http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital

بيانات الإنفاق من قاعدة بيانات البنك الدولي EdStatsلجميع البلدان باستثناء العراق. من أجل العراق؛ حسابات البنك الدولي على أساس الإنفاق
البيانات مقدمة من وزارة المالية العراقية وتم تنزيلها من موقع مسح الموازنة المفتوحة التابع لوزارة المالية .(http://mof.gov.iq/obs/en/Pages/obsDocuments
أسبكس)؛ بيانات التسجيل من منظمات المجتمع المدني في العراق .http://wwwوhttp://cosit.gov.iq/?option=com_content&view=article&id=987&catid=87&lang=ar)
cosit.gov.iq/ar/2015-11-23-08-09-54)؛وبيانات الاقتصاد الكلي من مؤشرات التنمية العالمية.

كفاءة التعليم على المستوى دون الوطني

توجد اختلافات مهمة بين المحافظات العراقية في كيفية ترجمة النفقات العامة إلى نتائج التعليم على مستوى ما قبل الجامعة. ولسوء الحظ، لا تتوفر بيانات موثوقة حول نتائج تعلم الطلاب على المستوى دون الوطني في العراق. ومع ذلك، فإن معدلات المشاركة في التعليم (مقاسة من خلال صافي الحضور)

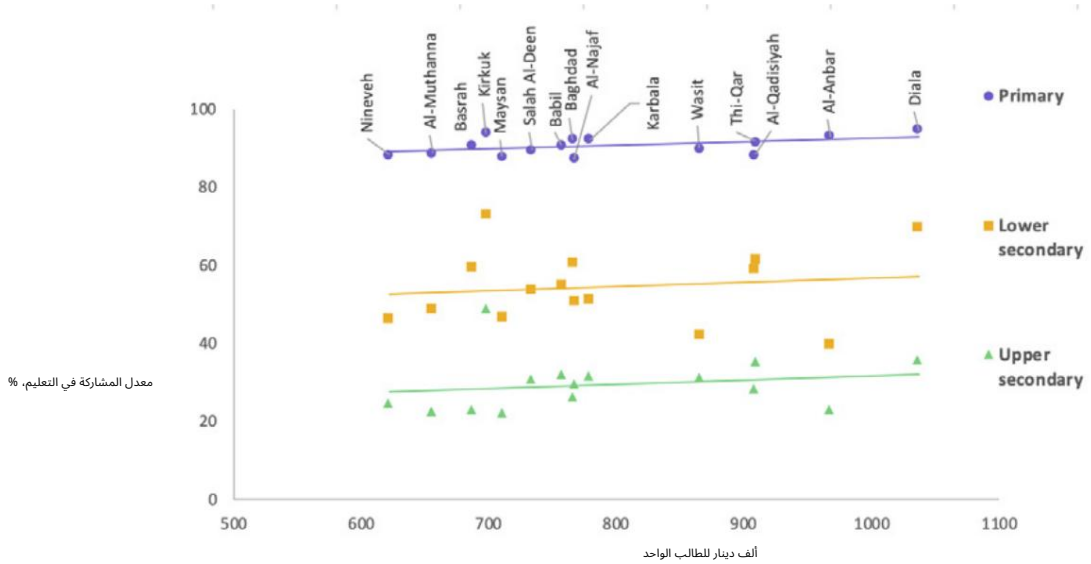
Machine Translated by Google

(المعدلات في المسح العنقودي متعدد المؤشرات) يمكن استخدامها لتقييم مدى جودة أداء نظام التعليم في مختلف المحافظات ضمان وصول الأطفال إلى كل مستوى من مستويات التعليم.

وكما ذكر أعلاه، فإن معدلات المشاركة في التعليم الابتدائي تختلف قليلاً بين محافظات العراق، ولكن الالتحاق بالتعليم الثانوي يظهر تبايناً كبيراً. وتنفق بعض المحافظات التي لديها أعلى معدلات المشاركة، وفقًا للمسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام ،2018مبالغ أقل من المتوسط لكل طالب. ومن أبرز هذه المدن كركوك، التي تعد نسبة الالتحاق بها في التعليم الإعدادي و94 في المائة في التعليم الثانوي هي الأعلى في العراق (باستثناء إقليم كردستان العراق) مقابل إنفاق أقل من المتوسط يبلغ 697ألف دينار فقط.

لكل طالب في عام .2018ومن ناحية أخرى، فإن 865ألف دينار عراقي لكل طالب في محافظة واسط تترجم إلى ويبلغ معدل الالتحاق بالمرحلة الإعدادية 42%فقط، وهو من بين أدنى المعدلات في العراق. فقط محافظة الأنبار ذات الكثافة السكانية المنخفضة، حيث تكاليف وحدة توفير التعليم أعلى بشكل مفهوم 967)ألف دينار لكل طالب) لديها انخفاض مستوى الالتحاق بوحدة أعلى في التعليم الثانوي الإعدادي 40)في المائة) والتعليم الثانوي العالي .(23%)بشكل عام، يظهر الإنفاق لكل طالب ارتباطًا ضعيفًا بمعدلات الالتحاق بالمرحلة الثانوية مستوى التعليم، مع عدم ربط النفقات الأكبر بشكل عام بمعدلات التحاق أعلى بكثير (الشكل .(98

الشكل .98المشاركة في التعليم والإنفاق الحكومي لكل طالب حسب المحافظة، 2018



المصادر / المسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام 2018وحسابات البنك الدولي بناءً على بيانات الإنفاق المقدمة من وزارة المالية العراقية والتي تم تنزيلها من وزارة المالية موقع مسح الموازنة المفتوحة (http://mof.gov.iq/obs/en/Pages/obsDocuments.aspx)وبيانات التسجيل من منظمات المجتمع المدني في العراق .(http://cosit.gov iq/?option=com_content&view=article&id=987&catid=87&lang=ar وhttp://www.cosit.gov.iq/ar/2015-11-23-08-09-54).

ملاحظات / يجمع الإنفاق لكل طالب بين التعليم الابتدائي والإعدادي والثانوي. تم استبعاد محافظات إقليم كردستان العراق بسبب نقص بيانات الإنفاق.

تحسين كفاءة الإنفاق العام على التعليم

هناك العديد من تحديات الكفاءة الملحة التي تواجه قطاع التعليم في العراق. كفاءة التوزيع ويمكن تحسين مستويات التعليم عبر تقليص الفجوة في الإنفاق لكل طالب بين التعليم ما قبل الجامعي والتعليم العالي. وبالمثل، يمكن إعادة موازنة التخصيص بين فئات الإنفاق من خلال زيادة حصة الإنفاق غير المتعلق بالموظفين في ميزانية التعليم. الاختلافات دون الوطنية في تكاليف الوحدة

كما تشير إلى وجود اختلاف في مستويات الكفاءة الفنية بين محافظات العراق. وأخيرا، انخفاض مستويات الميزانية يمكن معالجة التنفيذ في فئات إنفاق معينة (كما تمت مناقشته في القسم 6أدناه) لتحسين كفاءة القطاع وأدائه بشكل عام.

ومن بين التدابير الممكنة التي يجب مراعاتها لمعالجة تحديات الكفاءة الحالية في الإنفاق على التعليم ما يلي:

أ) زيادة الإنفاق العام لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي مقارنة بالتعليم العالي في المتوسط الأجل، مع السعي لتحقيق وفورات الكفاءة الداخلية على المدى القصير. تكلفة الوحدة في قطاع ما قبل الجامعة لديها وظلت معدلات التضخم ثابتة على مدى العقد الماضي دون المستوى الذي يمكن اعتباره الأمثل.

Machine Translated by Google

وفي الوقت نفسه، يشهد قطاع التعليم العالي استثمارات عامة لكل طالب تبلغ أربعة أضعاف ما يشهده التعليم قبل الجامعي -وهي نسبة أعلى بكثير من مثيلاتها في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى، والتي تتراوح من 1.3 إلى 3.0، ومتوسط منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية البالغ 1.7. وفي حين أن تكلفة وحدة التعليم العالي آخذة في الانخفاض، فقد فشل الإنفاق في قطاع ما قبل الجامعة في النمو بمعدل أسرع من الزيادة في معدلات الالتحاق. ولذلك فإن تحديد أولويات الموارد العامة الإضافية للاستثمار في التعليم ما قبل المدرسة والتعليم الابتدائي والثانوي يجب أن يكون على رأس جدول الأعمال في المستقبل المنظور.

ب) قياس أفضل لأداء وكفاءة التعليم في جميع المحافظات. دون موثوقة
للحصول على معلومات حول جودة التعليم في مدارس العراق، من الصعب التوصل إلى استنتاجات حول جودة التعليم
الكفاءة الفنية (أو "القيمة مقابل المال") المحققة في التعليم قبل الجامعي. ومع ذلك فإن الاختلافات في
معدلات الالتحاق (خاصة في التعليم الثانوي) التي لا ترتبط بالمبالغ التي يتم إنفاقها لكل طالب
في مختلف المحافظات تشير إلى وجود صلة ضعيفة بين الإنفاق والنتائج. يمكن للمحافظات المجاورة مثل بابل وديالى تحقيق مستويات مماثلة من التحاق الطلاب (بين 35-31في المئة في المرحلة الثانوية
التعليم) بمستويات إنفاق متباينة إلى حد كبير: 757ألف دينار عراقي لكل طالب في بابل مقابل 1,037ألف دينار عراقي
في ديالى. هناك حاجة إلى قياس أكثر قوة لنتائج تعلم الطلاب ومحدداتها لتقييم الأسباب التي تجعل بعض المحافظات تحقق قيمة أكبر بنفس المبلغ من المال والعكس صحيح.

ج) يتطلب تحسين الكفاءة في تنفيذ الميزانية واستخدام الموارد لتحقيق نتائج التعليم
بناء القدرات داخل وحدات الإنفاق المختلفة (خاصة على مستوى المحافظات). يتم تحليل هذه المسألة
بمزيد من التفصيل في القسم 6أدناه.

3.5الترتيبات المؤسسية والإدارة المالية العامة (PFM)

الترتيبات المؤسسية واللامركزية

يتم الإشراف على قطاع التعليم في العراق في المقام الأول من قبل الوزارتين القطاعيتين الرئيسيتين: وزارة التربية والتعليم (MOE)ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي (MOHESR).133وزارة التربية والتعليم هي المسؤولة عن الإشراف والتمويل الجزئي لمرحلة ما قبل الابتدائي ، التعليم الابتدائي والثانوي.

وفي الوقت نفسه، تتولى وزارة التعليم العالي مسؤولية الإشراف على معظم مؤسسات التعليم العالي العامة وتمويلها
المؤسسات. هناك عدد قليل من الكليات والجامعات ومراكز التدريب تتبع وتمول من جهات أخرى
الوزارات القطاعية (مثل وزارات الزراعة والدفاع والكهرباء والمالية والداخلية، وكذلك
مجلس الوزراء). ومع ذلك، فإن معظم الإنفاق العام على التعليم العام والمهني قبل الجامعي،
أصبح الآن ضمن اختصاص مديريات التربية والتعليم وإدارات العمل والمهنية
التدريب ،(DOLVTs)الذي يقدم تقاريره إلى سلطات المحافظات العراقية.

ومنذ عام ،2017أصبحت مسؤولية الإشراف على التعليم ما قبل الجامعي وتمويله إلى حد كبير
اللامركزية على مستوى المحافظة. اعتبارًا من عام ،2019كانت 16مديرية تعليمية في 11محافظة عراقية تمثل ثلاثة أرباع إجمالي نفقات الموازنة المتكررة على التعليم قبل الجامعي. ويبقى الربع
لدى وزارة التربية والتعليم، التي تواصل تمويل التعليم ما قبل الجامعي والإشراف عليه في أربع محافظات: الأنبار، وكركوك، ونينوى،

و صلاح الدين . يقع التعليم في المحافظات الأربع المتبقية من محافظات العراق الـ 19تحت سلطة وزارة التربية والتعليم في حكومة إقليم كردستان. وبالمثل، تم نقل مسؤولية تمويل التعليم
والتدريب المهني إلى وزارة التعليم والتدريب المهنيين.
على مستوى المحافظات في عام 2018قبل إعادة توزيعها على وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (MOLSA)
في نهاية عام .2019

إن إصلاحات اللامركزية الأخيرة لها آثار مهمة على العدالة والكفاءة والشفافية
فعالية تمويل التعليم في العراق القانون رقم – 21الذي صدر مبدئيًا في عام 2008وتم تعديله لاحقًا في عام ،2011
عامي 2013و8102 –ينظمان اللامركزية في بعض وظائف الوزارات الاتحادية، بما في ذلك الوزارة

133.يستثني التحليل في هذا القسم إقليم كردستان العراق الذي يشرف على قطاعه التعليمي بشكل رئيسي وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حكومة إقليم كردستان.

134.تتوزع المسؤولية عن محافظة بغداد على 6مديريات تشغيلية

Machine Translated by Google

التعليم. ومع ذلك، فإن تنفيذها حتى الآن كان جزئيًا وغير متساوٍ، مما أدى إلى الكثير من الالتباس حول التسلسل الإداري ومجالات المسؤولية. من الناحية العملية، اعتبارًا من عام 2020، تتمتع معظم إدارات المحافظات بالقدرة على تحديد الأولويات وتنفيذ الموازنات الاستثمارية في التعليم، في حين تظل القرارات المتعلقة بأولويات الميزانية المتكررة إلى حد كبير في أيدي وزارة التربية والتعليم. على الرغم من أن المحافظات حصلت على سلطة كبيرة في **مجال إدارة الموارد البشرية، إلا أن** وزارة التربية والتعليم تحدد عدد مناصب التدريس في كل محافظة . تشير مديريات التربية في المحافظات إلى وجود جمود كبير في الميزانية، بدءًا من عدم القدرة على تحويل الموارد بين بنود الميزانية إلى طلب موافقة أعلى مستوى على جميع المشتريات تقريبًا. تفيد بعض إدارات التعليم بعدم قدرتها على تفويض المدارس بتنفيذ الموازنة والمشتريات بسبب لوائح وزارة المالية الصارمة، مما يمنع ذلك

السلطات المحلية من القدرة على الاستجابة بفعالية للاحتياجات المحلية

تقديم الخدمات وإدارة نظام التعليم

مع تجاوز احتياجات الاستثمار في التعليم مخصصات الميزانية المتاحة، معالجة أوجه القصور
في تقديم خدمات التعليم يمكن أن يساعد في تحسين جودة التعليم في ظل قيود الميزانية الحالية.
وهذا يتطلب معالجة أوجه القصور الحالية في استخدام الموارد وتعزيز الطريقة التي يتم بها
تتم إدارة نظام التعليم لتحقيق النتائج على كل مستوى من مستويات الإدارة العامة. وعلى وجه الخصوص، هناك حاجة إلى نهج أكثر تماسكًا واستراتيجية في مجالات إدارة البنية التحتية للمدارس، وتوزيع المعلمين، واتخاذ القرارات القائمة على الأدلة.

إن الطلب على البنية التحتية المدرسية يتجاوز العرض إلى حد كبير، مما يؤدي إلى بيئة تعليمية غير مناسبة للعديد من الأطفال في جميع أنحاء العراق. وتقدر وزارة التربية والتعليم أنه ستكون هناك حاجة إلى حوالي 9,963مبنى مدرسيًا إضافيًا
لمعالجة النقص الحالي في البنية التحتية التعليمية والنمو في عدد الطلاب. وتمثل هذه **الفجوة في البنية التحتية زيادة بنسبة 70بالمائة في المباني المدرسية عما هو موجود حاليًا.** بالإضافة إلى ذلك، هناك حوالي 50بالمائة 6,961)مبنى مدرسيًا) من 14,032مبنى مدرسيًا قيد التشغيل حاليًا. يتطلب

إعادة التأهيل والموارد لتلبية معايير السلامة والنظافة الأساسية مثل أنظمة الصرف الصحي. **ويجري حاليًا تطوير آلية** مبسطة لبناء المدارس وإطار استخدام البنية التحتية القائمة لمعالجة أوجه النقص الأكثر إلحاحًا.

ويمكن للسياسات القائمة على الأدلة الرامية إلى الاستفادة بشكل أفضل من البنية التحتية القائمة أن تساعد في معالجة أوجه النقص الأكثر إلحاحا على المدى القصير.
وتعمل وزارة التربية والتعليم حاليا، بدعم فني من البنك الدولي، على وضع سياسة شاملة لبناء المدارس، والتي ستركز على وضع مبادئ توجيهية وطنية لتخطيط بناء المدارس وآليات تحديد الأولويات القائمة على البيانات لبناء المدارس. **ستقدم** سياسة بناء المدارس توصيات من أجل الاستخدام الأكثر كفاءة للبنية التحتية المدرسية الحالية واقتراح مجموعة منها

المعايير الخاصة بأنواع مختلفة من المدارس، مع مراعاة الاحتياجات المحلية. ومن المتوقع أن يؤدي توحيد المرافق إلى وفورات كبيرة في التكاليف بالإضافة إلى زيادة التكافؤ في المدارس التي يتم بناؤها في جميع أنحاء البلاد، مما يضمن الحد الأدنى من معايير الجودة. علاوة على ذلك، فإن تعزيز مواد ومنهجيات البناء المحلية سيؤدي إلى استخدام أكثر فعالية من حيث التكلفة للموارد ومن المرجح أن يولد فرص عمل للعمالة المحلية.

وفقا لمهاراتهم.

يعد تخصيص المعلمين وإدارتهم مجالًا آخر تؤدي فيه السياسات والممارسات الحالية إلى استخدام غير عادل وغير فعال للموارد. لقد ثبت منذ فترة طويلة أن المعلمين هم الأكثر أهمية
العامل القائم على المدرسة الذي يساهم في تعلم الطلاب. 139وكما هو مبين أعلاه، تمثل نفقات فاتورة الأجور أكثر من 93بالمائة من إجمالي إنفاق ميزانية التعليم في العراق. ومع ذلك، فإن أوجه القصور في توزيع المعلمين
وكانت الفجوة المتزايدة بين الريف والحضر في توزيع المعلمين ذوي الخبرة بين المدارس الابتدائية
التحديات التي تواجه نظام التعليم في العراق ولوحظ وجود فجوة كبيرة في نسب الطلاب إلى المعلمين بين المناطق الريفية و

---

135. يمكن العثور على مناقشة أكثر تفصيلاً في البنك الدولي، مسودة مذكرة "اللامركزية في قطاع التعليم في العراق" (أكتوبر/تشرين الأول 2020).

136. مع تدهور المباني والنمو السكاني، تتزايد الحاجة إلى المباني المدرسية بنسبة 3٪ تقريبًا سنويًا.

137. باستثناء الجامعات.

138. ستتناول هذه القواعد موقع المدارس من أجل تحقيق التوازن بين التنقل والمسافة بينها. فضلا عن وضع معايير مبسطة لعدد وأحجام الفصول الدراسية والمناطق الأخرى، مع مراعاة القدرة على مواجهة الكوارث والاحتياجات المحلية.

139. تظهر مجموعة كبيرة من الأدلة الدولية أن فعالية المعلم هي أهم عامل متعلق بالمدرسة يؤثر على الطلاب إنجاز؛ انظر على سبيل المثال:

-إريك أ. هانوشيك، "لماذا تعتبر الجودة مهمة في التعليم"، التمويل والتنمية، 2005، 19-15 :(2) 42

-ليندا دارلينج هاموند، "جودة المعلم وإنجاز الطلاب: مراجعة لأدلة سياسة الدولة"، أرشيف تحليل سياسة التعليم، 2020. 1–44 :(1) 8 دوى: 10.14507/epaa.v8n1.2000.

Machine Translated by Google

المناطق الحضرية، وكذلك في جميع أنحاء محافظات العراق. 140وتشير بيانات وزارة التربية والتعليم الأخيرة أيضًا إلى وجود اختلافات في المحتوى
ومدة تدريب المعلمين في جميع المحافظات. 141كما يؤثر نقص المعلمين المؤهلين على الجودة
من تقديم الخدمات التعليمية. من بين جميع المعلمين في مرحلة التعليم الابتدائي في العراق، يقدر أن 71بالمائة لا يحملون شهادة جامعية.

ويعود سوء توزيع المعلمين إلى عوامل إدارية وسياسية واقتصادية مختلفة. ومن بين هذه التحديات: السياق الهش للعراق مع وجود عدد كبير من النازحين داخلياً؛ وإصلاحات اللامركزية الأخيرة التي أدت إلى
الغموض فيما يتعلق بعمليات صنع القرار؛ العديد من المعلمين يفضلون العمل في المناطق الحضرية، مما أدى إلى
تعيين معلمين أقل خبرة في وظائف ريفية نائية؛ وتسييس تخصيص المعلمين
العملية، بما في ذلك الفساد.

هناك حاجة إلى آلية أكثر عقلانية وشفافية لتوزيع المعلمين عبر المحافظات والمدارس لضمان استخدام أكثر إنصافًا وكفاءة للموارد الأكثر قيمة في نظام التعليم.

بدعم من البنك الدولي، تعمل حاليًا على تطوير سياسة تخصيص المعلمين التي تحلل ممارسات تخصيص المعلمين السابقة والحالية (بما في ذلك التحديات والفرص المرتبطة باللامركزية).
ويوفر إطارًا لتوزيع المعلمين بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية. وبمجرد تنفيذها، ستهدف سياسة توزيع المعلمين إلى ضمان توزيع واستخدام أكثر عدالة وكفاءة للموارد البشرية
في ظل قيود الميزانية الحالية

وأخيرا، هناك حاجة إلى مراقبة أكثر صرامة لنظام التعليم القائم على البيانات لتحديد نقاط القوة والضعف في تقديم خدمات التعليم، وخاصة على مستوى المدرسة. تحسين نظام مراقبة ومعلومات التعليم (EMIS)وتعزيز قدرة النظام التعليمي، على كل مستوى، على نحو فعال

مراقبة تقديم الخدمات واتخاذ القرارات المبنية على الأدلة والبيانات يمكن أن تؤدي إلى استخدام أكثر كفاءة
الموارد المتاحة.241 يعد نظام جمع البيانات الذي يعمل بشكل جيد وشفاف ومتكامل شرطا مسبقا لتحسين إدارة قطاع التعليم وأدائه. في حين أن تحديث نظام إدارة المعلومات التعليمية يمكن أن يكون مسعى طويل الأجل ، إلا أن الأولويات قصيرة المدى يمكن أن تشمل تقديم معلومات مالية وغير مالية حول الأداء

نظام التعليم متاح على نطاق أوسع لتعزيز الشفافية والمساءلة. يدعم البنك الدولي وزارة التربية والتعليم في زيادة قدرتها على تحليل تقديم خدمات التعليم وتعزيز المزيد من السياسات والإصلاحات القائمة على الأدلة، من خلال البرنامج الفني لدعم التعليم وتنمية المهارات في العراق .(SESDI)

برنامج المساعدة (انظر الإطار .(3

المربع 3
دعم التعليم وتنمية المهارات في العراق

يساعد البنك الدولي في تعزيز قدرة الحكومة العراقية على تقديم خدمات تعليمية عالية الجودة لتحسين تنمية رأس المال البشري من خلال برنامج المساعدة الفنية لدعم التعليم وتنمية المهارات في العراق .(SESDI)

يواجه قطاع التعليم في العراق العديد من التحديات عبر الأبعاد الرئيسية (العدالة، والجودة،
الوصول، والمدخلات، والقدرة). إن الافتقار إلى التشخيص والاستراتيجيات والتجارب المجربة يمنع الحكومة العراقية من القيام
تخطيط قائم على الأدلة وأكثر كفاءة في ظل العديد من المتطلبات المتنافسة وقيود الميزانية لتحسينها
تقديم الخدمات التعليمية. ويهدف البرنامج إلى تعزيز القدرة على تقديم خدمات تعليمية جيدة من خلال ثلاث ركائز: (1)تحسين مدخلات وتشخيصات قطاع التعليم؛ (2)تعزيز استراتيجيات التعليم
والسياسات؛ (3)مشاريع تجريبية في قطاع التعليم العالي لتعزيز تنمية المهارات ذات الصلة بسوق العمل.

الأنشطة في إطار برنامج المساعدة الفنية -تمويل تبادل المعرفة، وبناء القدرات،
العمل التحليلي، والمشاريع التجريبية الصغيرة –لسد فجوات مهمة في القدرات والمعرفة لإعادة مواءمة نظام التعليم
للتركيز على تحسين تنمية رأس المال البشري -ويشمل ذلك: (1)مسح مؤشرات تقديم الخدمات (2) ،(SDI)
منصة جمع البيانات المتنقلة (3) ،(MDC)سياسة بناء المدارس، (4)سياسة تخصيص المعلمين، (5)هذا الجمهور
مراجعة الإنفاق، (6)الاستراتيجية الوطنية للتعليم، و(7) مشروع تجريبي لمهارات قطاع التعليم العالي.

140.على سبيل المثال، يوجد في نينوى وكركوك، في المتوسط، ضعف عدد الطلاب في ديالى. علاوة على ذلك، لوحظ نقص حاد في عدد المعلمين في مخيمات النازحين.

141.تتراوح من صفر إلى 260يومًا تدريبيًا لكل معلم سنويًا (وزارة التربية والتعليم، .(2018

142.تعمل وزارة التربية والتعليم حاليًا على تطوير نظام جديد لمعلومات إدارة التعليم بدعم من اليونسكو/اليونيسف ومساعدة إضافية من البنك الدولي، لا سيما في مجال بناء القدرات وجمع البيانات المتنقلة.

Machine Translated by Google

الإدارة المالية العامة (PFM)وتنفيذ الميزانية في التعليم

لقد تم توثيق تحديات الإدارة المالية العامة في العراق على نطاق واسع على مر السنين. 143وتتعرض عملية الموازنة للعرقلة بسبب الطبيعة الهشة للسياسة الوطنية في العراق، مع عدم الموافقة على ميزانية لمدة عامين ماليين
2014)و0202) في العقد الماضي. تتكون الموازنة العامة من جزأين: الموازنة الدورية والموازنة العامة
الميزانية الاستثمارية. وزارة المالية هي المسؤولة عن وظائف الخزانة والتحضير
الموازنة المتكررة، بينما تقوم وزارة التخطيط بإعداد خطة التنمية الوطنية و
الموازنة الاستثمارية.441 تتم عملية إعداد الموازنة الدورية من قبل قسم الموازنة في وزارة المالية،
الذي يجمع طلبات الميزانية التي تم التفاوض عليها من الوزارات التنفيذية (بما في ذلك وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي) و
من المحافظات. وعلى صعيد الموازنة الاستثمارية، تقوم مديرية التخطيط القطاعي بوزارة التخطيط بمناقشة المشاريع الاستثمارية الجديدة في قطاع التعليم والموافقة عليها مع وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي، بينما تقوم مديرية الاستثمار العام بدمج جميع المشاريع القطاعية المتفق عليها في الموازنة الاستثمارية السنوية. بالإضافة إلى الوزارات القطاعية الرئيسية، يتم تمويل نفقات الميزانية الاستثمارية في قطاع التعليم أيضًا من قبل الدولة

المحافظات ومجلس الوزراء والجهات الأخرى (مثل صندوق إعادة إعمار المناطق المتضررة).
العمليات الإرهابية (ريفاتو).

تعاني الميزانية الاستثمارية في قطاع التعليم من نقص كبير في التنفيذ كل عام. منذ عام ،2015لم يصل معدل تنفيذ وزارة التربية والتعليم لميزانية الاستثمار في قطاع التعليم إلى 40في المائة، في حين تجاوز تنفيذ موازنة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي 40في المائة مرة واحدة فقط (في عام .(2016ومن ناحية أخرى، يتم تنفيذ الميزانية المتكررة في التعليم عادةً بمعدلات جيدة فوق 80بالمئة (شكل 99).الموظف

وعادةً ما يتم تنفيذ جزء التعويضات من الموازنة المتكررة، على وجه الخصوص، بمعدل يزيد عن 97في المائة لوزارة التربية والتعليم ومديريات التربية في المحافظات، وما بين 85و09 في المائة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

أسباب انخفاض معدلات تنفيذ الموازنة الاستثمارية عديدة ولا تقتصر على قطاع التعليم. وتشمل هذه: الاختناقات في المشتريات العامة؛ مسؤوليات مجزأة ومتغيرة

بين كيانات القطاع العام ومستويات الحكومة؛ -عدم القدرة الكافية على تنفيذ استثمار رأس المال
المشاريع؛ وقضايا الفساد الموثقة جيدًا. [146]سلط تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2017الضوء على "وجود
هناك إجماع بين أصحاب المصلحة على أن السلطات على جميع مستويات الحكومة في العراق "لا تزال تكافح من أجل تحقيق ذلك
إنفاق ميزانيات المشتريات الخاصة بهم" بسبب عوامل تتراوح بين عدم الوضوح فيما يتعلق بالمشتريات المختلفة
إلى نقاط الضعف في مراقبة المشتريات وعدم كفاية التدريب المتاح للعاملين في مجال المشتريات . وتؤدي قضايا الفساد والشفافية إلى "تفاقم هذه التحديات". علاوة على ذلك،
وقد وضعت عملية اللامركزية المتسارعة في التعليم عبئًا أكبر على تمويل القطاع وضمانه
تقديم الخدمات إلى سلطات المحافظة أكثر مما كان الكثيرون مجهزين لتلقيه. ويجري تطوير القدرات الإدارية داخل مديريات التربية في المحافظات، ولكن في هذه الأثناء، يتم تقسيم تخطيط وتنفيذ الموازنة الاستثمارية للتعليم ما قبل الجامعي بين وزارة التربية والتعليم وإدارات الإدارة العامة في المحافظات.

لا يزال الفساد يؤثر سلباً على تقديم الخدمات العامة في العراق في العديد من القطاعات، بما في ذلك
تعليم. وبحسب معهد دراسات الإدارة والمجتمع المدني، فإن 47بالمئة من المشاركين

---

143. انظر على سبيل المثال:

-مكتب محاسبة الحكومة الأمريكية، "إعادة إعمار العراق: بيانات أفضل مطلوبة لتقييم تنفيذ ميزانية العراق"، التقرير رقم -GAO-08
15) 153يناير 2008). https://www.gao.gov/products/GAO-08-153

-روبرت بي. بيشيل ومارك أهيرن، إصلاح الإدارة المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: نظرة عامة على التجارب الإقليمية. دراسات البنك الدولي (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، handle/10986/9368
2012). https://openknowledge.worldbank.org/

-مجموعة البنك الدولي، "مراجعة الإنفاق العام لجمهورية العراق: نحو إنفاق أكثر كفاءة لتقديم خدمات أفضل" (واشنطن العاصمة:
مجموعة البنك الدولي، 2014). https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19281

-البنك الدولي، "اللامركزية وتقديم الخدمات دون الوطنية في العراق: الوضع والطريق إلى الأمام" .https://openknowledge.worldbank. (2016).
org/handle/10986/24757

-أمانة الإنفاق العام والمساءلة المالية، "تقرير تقييم أداء الإنفاق العام والمساءلة المالية في العراق، إطار عام "2016(أكتوبر/تشرين الأول
2017). https://www.pefa.org/node/466.

-البنك الدولي، "المرصد الاقتصادي في العراق، ربيع :2020الإبحار في العاصفة الكاملة (الإعادة)" https://openknowledge.worldbank.org/han-dle/10986/33676 .(2020)

144.أمانة الإنفاق العام والمساءلة المالية، "تقرير تقييم أداء الإنفاق العام والمساءلة المالية في العراق، إطار عام "2016
(أكتوبر 2017). https://www.pefa.org/node/466.

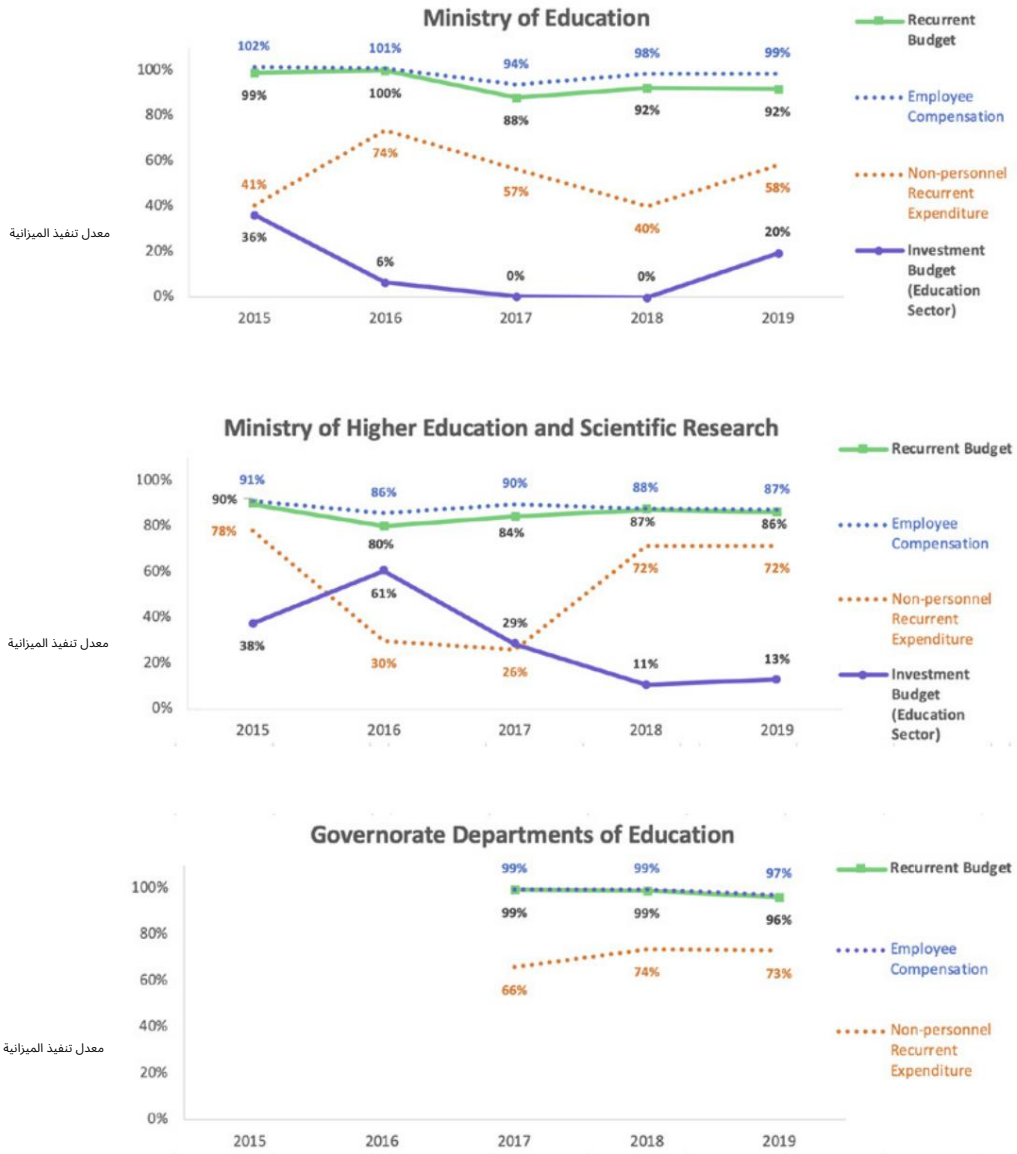
145. تم استبعاد الاستثمار في القطاع غير التعليمي من قبل وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي من هذا التحليل. أرقام الميزانية المعتمدة/المنقحة لأخرى
لم تكن الكيانات التي تتكبد نفقات الميزانية الاستثمارية في التعليم متاحة في وقت التحليل.

146.أمانة الإنفاق العام والمساءلة المالية، "تقرير تقييم أداء الإنفاق العام والمساءلة المالية في العراق، إطار عام "2016
(أكتوبر 2017). https://www.pefa.org/node/466.

Machine Translated by Google

في العراق، ذكروا أن الفساد هو مصدر قلقهم الرئيسي في عام 2019، قبل البطالة (32%) والأمن
147.(21%) مؤسسات القطاع العام "تعاني من المحسوبية والتعيينات ذات الدوافع السياسية وجداول الرواتب"
الفساد في شكل "موظفين وهميين"، مما يعيق الكفاءة والمصداقية، بحسب ما جاء في مجلة World الأخيرة
تقييم المخاطر الائتمانية للبنك. 148 "المحسوبية وثقافة المحسوبية تحفز السلوك الفاسد في
مشاريع تنموية. على سبيل المثال، غالباً ما تكون تكاليف مشاريع التنمية مبالغاً فيها إلى حد كبير من قبل النخب
ويمكن لرفاقهم الاستفادة منها، وفي بعض الأحيان، لم يتم تنفيذها حتى".
نفس التقييم. وفي مجال التعليم، يعني هذا أن المستويات المنخفضة بالفعل من مخصصات الاستثمار العام لهذا القطاع قد لا يتم استخدامها بفعالية لمعالجة النقص الصارخ في
البنية التحتية لنظام التعليم.

الشكل .99 تنفيذ موازنة قطاع التعليم حسب الجهة ونوع الإنفاق، 2015-2019



المصدر / حسابات البنك الدولي بناءً على بيانات الميزانية والنفقات المقدمة من وزارة المالية العراقية.

ملاحظات / لا تشمل الموازنات الاستثمارية لوزارة التربية والتعليم والتعليم العالي نفقات القطاع غير التعليمي. على مستوى المحافظات، عادة ما يتم تنفيذ الموازنات الاستثمارية للتعليم من قبل إدارات الإدارة العامة بالمحافظة، وليس من قبل مديريات التربية والتعليم.

147. كما هو مشار إليه في: البنك الدولي، "تقييم المخاطر الائتمانية في العراق" (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، 2020).

148. المرجع نفسه.

Machine Translated by Google

معالجة التحديات المؤسسية وإدارة المالية العامة في التعليم

ويمكن اتخاذ العديد من التدابير لتعزيز الترتيبات المؤسسية والمالية الحالية لضمان تلك الميزانية

وتؤدي المخصصات إلى تحسين نتائج قطاع التعليم. وتشمل هذه، من بين أمور أخرى:

أ) توضيح الأدوار والمسؤوليات بين مختلف الوزارات ومستويات الحكومة المكلفة

تمويل التعليم في العراق لقد خلقت عملية اللامركزية الجزئية تشرذما بين الأطراف الرئيسية

الوزارات القطاعية، وهيئات الحكومة المركزية الأخرى (مثل مجلس الوزراء)، والمحافظة

سلطات. في حين أن الوضع الأمني في المناطق المتضررة من النزاع استدعى تأخير عمليات النقل

مسؤولية تمويل نفقات التعليم المتكررة في 4محافظات، الاستثمار في التعليم

ولا تزال الميزانية مجزأة بشدة بين العديد من الكيانات على المستوى المركزي ومستوى المحافظات.

ويشكل توحيد المسؤولية عن تخطيط وتنفيذ الاستثمار الرأسمالي في قطاع التعليم، سواء داخل وزارة التربية والتعليم أو إدارات المحافظات -مع ضمان السلطة الكافية والقدرة على التنفيذ -خطوة تالية مهمة لتبسيط تمويل التعليم.

ب) بناء قدرات السلطات التعليمية على كافة المستويات لتنفيذ السياسات القطاعية المختلفة بشكل متماسك

وستكون الطريقة حاسمة لتحسين كفاءة القطاع. البنية التحتية للمدرسة المقبلة والمعلم

فسياسات التخصيص، على سبيل المثال، ستتطلب قيادة استراتيجية واضحة من مستوى الحكومة المركزية، فضلا عن التنفيذ المتمكن على مستوى المحافظات. في الوقت الحالي، لا تزال مشاريع بناء المدارس تمثل عنق الزجاجة الحاسم الذي يؤدي إلى النقص المستمر في تنفيذ ميزانيات الاستثمار في التعليم. أنشأ مجلس الوزراء لجنة خاصة **للمساعدة في تنفيذ** برامج بناء التعليم على نطاق واسع، وتجاوز وزارة التربية والتعليم. ومع انتقال السلطة مؤخراً إلى مستوى المحافظات، أخذت إدارات الإدارة العامة في المحافظات على عاتقها دوراً أكبر في تمويل التعليم

المشاريع الاستثمارية. وسيتعين معالجة احتياجات القدرات وكذلك المواءمة الاستراتيجية بين الوزارات المركزية وإدارات **المحافظات لضمان استخدام أكثر كفاءة للموارد العامة الشحيحة.**

ج) إن المضي قدماً في جدول أعمال إصلاح الإدارة المالية العامة في العراق سوف يعود بالنفع أيضاً على قطاع التعليم.

لا تزال التحديات والبدايات الخاطئة لإصلاح الإدارة المالية العامة في العراق تعيق تقديم الخدمات الفعالة في مجال التعليم.

تتطلب أجندة الإصلاح التي تغطي القطاع العام العراقي بأكمله معالجة التحديات المستمرة في المشتريات العامة، ومصداقية الميزانية وموثوقيتها، والتدقيق الخارجي، والشفافية، ومراقبة الميزانية وإعداد التقارير، من بين مجالات أخرى. قطاع التعليم معرض بشكل خاص لتهديدات الفساد والتسرب التي تمنع موارد الميزانية المخصصة من الوصول إلى المناطق الجغرافية والسكان الأكثر احتياجًا -لا سيما في مجال استثمار رأس المال.

3.6الاستنتاجات وتوصيات السياسة

وتشير التحليلات التي أجريت لهذا التقرير إلى أن هناك حاجة إلى اتخاذ إجراءات عاجلة في مجال السياسات لتحسين الملاءمة والإنصاف والكفاءة والترتيبات المؤسسية في قطاع التعليم في العراق. ومن بين النتائج الرئيسية للفصل

ما يلي:

أ) ينفق العراق حصة أقل من ميزانيته العامة على التعليم مقارنة بالدول المقارنة -أقل من 10في المائة

مقارنة بمتوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ .14%وقد انخفضت هذه الحصة في السنوات الأخيرة من 13.6في المائة

2016إلى 9.7بالمئة في .2019وتمثل تكاليف الموظفين حصة عالية نسبيًا من الإنفاق على التعليم العام

93)في المائة) في حين أن الاستثمار الرأسمالي يعاني من نقص حاد في التمويل في وقت يعاني من نقص البنية التحتية القائمة

الاستمرار في منع تقديم الخدمات التعليمية في أجزاء كثيرة من العراق. يتم تخصيص 1بالمائة فقط من ميزانية الاستثمار العراقية حاليًا لقطاع التعليم.

ب) الوصول إلى التعليم ما قبل الابتدائي والثانوي أبعد ما يكون عن المستوى العالمي. على الرغم من الالتحاق بالتعليم الابتدائي

وفي العراق منصف نسبيا -حيث يذهب 92في المائة من الأطفال إلى المدارس -وتوجد تفاوتات كبيرة في الوصول إلى التعليم ما قبل الابتدائي، الذي يحضره 11في المائة فقط من الأطفال في سن 5سنوات. في التعليم الثانوي،

.149تحليل شامل "للتسربات" المحتملة في قطاع التعليم والتي تمنع الموارد المخصصة من الوصول إلى الخدمة في الخطوط الأمامية يمكن إجراء مقدمي الخدمات (أي المدارس) باستخدام مسح تتبع الإنفاق العام (PETS)أو حكومة BOOSTمفصلة بما فيه الكفاية قاعدة بيانات النفقات.

Machine Translated by Google

ولا تزال معدلات الحضور البالغة 58و33 في المائة في التعليم الثانوي الأدنى والأعلى، على التوالي، تعيق تنمية رأس المال البشري على نطاق واسع.

ج) يمكن تحسين مخصصات التمويل العام عبر مستويات التعليم من خلال تقليص الفجوة في الإنفاق لكل مستوى
الطالب بين التعليم العالي وما قبل الجامعي من النسبة الحالية .4:1ويمكن إعادة موازنة التخصيص بين فئات الإنفاق من خلال زيادة حصة الإنفاق غير المتعلق بالموظفين في ميزانية التعليم، والتي تبلغ حاليا أقل من 7في المائة.

أ) اختناقات إدارة التمويل العام واللامركزية الجزئية تعيق التعليم الفعال
تخطيط الميزانية وتنفيذها. وتؤثر بشدة معدلات تنفيذ الميزانية الاستثمارية المنخفضة بشكل خاص
أداء نظام التعليم جنبا إلى جنب مع بقية القطاع العام.

بناءً على هذا التشخيص، يقترح تقرير الإصلاح التربوي إجراءات إصلاح التعليم عبر أربع ركائز:

أ) ضمان كفاية الإنفاق العام على التعليم من خلال: (1)إعطاء الأولوية للاستثمارات في التعليم في الوسط
وهو مصطلح من بين الأولويات العديدة المتنافسة على موارد الميزانية الشحيحة خلال مرحلة التعافي من فيروس كورونا؛
(2)توسيع حصة النفقات غير المتعلقة بالرواتب في ميزانية التعليم، لا سيما في شكل رأس المال
الاستثمار في التعليم؛ و(3) توجيه موارد عامة إضافية إلى المناطق والمجموعات الأكثر احتياجًا.

ب) تعزيز العدالة في الإنفاق العام على التعليم من خلال: (1)توسيع نطاق الوصول إلى التعليم ما قبل الابتدائي والثانوي
والتعليم، وخاصة بين الأطفال من الأسر ذات الدخل المنخفض وفي المناطق الريفية؛ (2)زيادة التعليم
موارد الموازنة المتاحة للمحافظات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفقر وانخفاض معدلات الالتحاق بالمدارس وانخفاض الإنفاق على التعليم العام، مثل ميسان والمثنى وصلاح الدين؛ و(3) ضمان عدم القدرة على الدفع من الجيب
ولا تمنع التكاليف المتعلقة بالتعليم أطفال الأسر ذات الدخل المنخفض من الالتحاق بالنظام التعليمي والتقدم فيه .

ج) تحسين كفاءة الإنفاق العام على التعليم من خلال: (1)زيادة الإنفاق العام لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي مقارنة بالتعليم العالي على المدى المتوسط، مع السعي لتحقيق وفورات الكفاءة الداخلية
وعلى المدى القصير؛ (2)قياس أفضل لأداء التعليم وكفاءته في جميع المحافظات؛ و (ثالثا)
تحسين الكفاءة في تنفيذ الميزانية واستخدام الموارد لتحقيق نتائج التعليم، الأمر الذي يتطلب
بناء القدرات داخل وحدات الإنفاق المختلفة (خاصة على مستوى المحافظات).

د) معالجة التحديات المؤسسية والتحديات المالية العامة في التعليم من خلال: (أ) توضيح الأدوار والمسؤوليات بين
كيانات القطاع العام ومستويات الحكومة المكلفة بتمويل التعليم في العراق؛ (2)تقييم الاحتياجات
وزارة التربية والتعليم ومديريات التربية والتعليم في المحافظات وبناء قدراتها على تنفيذ السياسات القطاعية المختلفة بطريقة متماسكة، لا سيما في مجال استثمار رأس المال؛ و (3)
تطوير الإدارة المالية العامة بشكل عام
أجندة الإصلاح في العراق، والتي ستعود بالنفع أيضاً على قطاع التعليم.

وفي حين أن إجراءات الإصلاح ليست جميعها متساوية في الأهمية وممكنة على المدى القصير، فإن القرارات المتعلقة بترتيب أولوياتها وتسلسلها تتطلب حواراً واسع النطاق داخل المجتمع العراقي. يعرض الجدول 12أدناه إطارًا واحدًا محتملاً للتسلسل/الأولويات والذي، إذا تم تنفيذه، يمكن أن يؤدي إلى مزيد من الفعالية والكفاءة والإنصاف

توفير التعليم في العراق على المدى المتوسط

الجدول .12التسلسل المحتمل وتحديد أولويات إجراءات الإصلاح في التعليم

ملاحظة: تم تسليط الضوء على إجراءات الإصلاح ذات الأولوية القصوى بالخط العريض.

Machine Translated by Google

الإجراءات طويلة المدى (3-5 سنوات)	الإجراءات قصيرة المدى (سنة واحدة) والإجراءات متوسطة المدى (سنتان)	ركائز الإصلاح وأهدافه
•المدى القصير إلى المتوسط: تحديد هدف متوسط المدى لزيادة حصة إنفاق قطاع التعليم في إجمالي نفقات الموازنة المقرر إدراجها في الخطة الوطنية واستراتيجية التعليم إعطاء الأولوية للاستثمار في التعليم، من خلال زيادة حصته تدريجيًا من إجمالي نفقات الموازنة للوصول إلى الهدف •توسيع حصة الإنفاق غير الرواتب من إجمالي الإنفاق الحكومي لقطاع التعليم خط الأساس: 9.7بالمائة (2019) (الميزانيات المتكررة والاستثمارية) للتصل إلى الهدف الإرشادي: 12بالمئة (2022) الهدف الإرشادي: 14بالمائة (2025) الهدف، لا سيما من خلال توسيع الاستثمار الرأسمالي لسد فجوة البنية التحتية الحالية وتمويل التحسينات في التعلم •المدى القصير (سنة واحدة): تحديد هدف متوسط المدى لزيادة حصة الإنفاق بخلاف الرواتب في إجمالي الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم بيئة خط الأساس: 7بالمائة (2019) الهدف الإرشادي: 8.5بالمئة (2022) الهدف الإرشادي: 12بالمائة (2025) •المدى المتوسط (سنتان): الالتزام بإعطاء الأولوية للاستثمارات في التعليم كجزء من مرحلة التعافي من فيروس كورونا (كوفيد-91) من خلال اعتماد برنامج استثماري لمعالجة تأثير فيروس كورونا (كوفيد-91) على التعليم.	كفاية الإنفاق على التعليم موضوعي: زيادة الحصة التعليم في الموازنة الحكومية من خلال تعزيز الاستثمار والإنفاق غير الرواتب
•زيادة تدريجية في حجم التمويل العام لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي المتاح للمحافظات التي ترتفع فيها معدلات الفقر وتنخفض معدلات الالتحاق بالمدارس	•المدى القصير (سنة واحدة): وضع أهداف متوسطة المدى لزيادة معدلات الالتحاق والإكمال في التعليم ما قبل الابتدائي والثانوي. الأهداف التي سيتم تحديدها لاحقًا، على سبيل المثال: معدل إتمام التعليم الثانوي الأدنى خطوط الأساس 46.4% :(2018)(المجموع)؛ 46.6% موزعة: تحسين نتائج التعليم للأطفال الأقل ثراءً (الذكور الإناث)؛ 72.7%، 56.7%، 41.1%، 35.5%، 23.1% (شرائح الثروة: من الأفقر إلى الأغنى) الأسر والمناطق الهدف الإرشادي :(2022)زيادة بمقدار 2نقطة أساس في المتوسط إلى خط الأساس، مع زيادة قدرها 3نقاط على الأقل في شريحتين من السكان الأفقر الهدف الإرشادي :(2025)زيادة بمقدار 4نقاط مئوية في المتوسط إلى خط الأساس، مع زيادة قدرها 5نقاط على الأقل في شريحتين من السكان الأفقر •المدى المتوسط (سنتان): تحليل الإنفاق العام لكل طالب والإبلاغ عنه حسب مستوى التعليم •متوسط المدى (سنتان): الالتزام بتوجيه موارد عامة إضافية إلى المناطق والمجموعات الأكثر احتياجًا من خلال اعتماد بنية تحتية مدرسية جديدة وسياسات تخصيص المعلمين التي تعمل على تحسين المساواة بين المناطق والمدارس	العدالة في الإنفاق على التعليم
•إعادة تخصيص الإنفاق العام عبر مستويات التعليم، وزيادة الإنفاق لكل طالب في التعليم ما قبل الجامعي مقارنة بالتعليم العالي للوصول إلى الهدف (على سبيل المثال، من خلال تنويع مصادر الإنفاق التمويل للجامعات لجعلها أقل اعتمادا على الميزانية الحكومية) •زيادة معدلات تنفيذ الموازنة في الأجزاء غير المتعلقة بالرواتب من موازنة التعليم لتحقيق الهدف، مع التركيز بشكل خاص على تعزيز قدرات وزارة التربية والتعليم ومديريات التربية والتعليم في المحافظات لتحقيق المزيد من الفعالية تنفيذ الموازنة الاستثمارية •المشاركة في نظام دولي واحد على الأقل لتقييم تعلم الطلاب (على سبيل المثال، TIMSS، PISA، (PIRLSبحلول عام 2025واستخدام النتائج للإبلاغ القرارات المتعلقة بتخصيص موارد التعليم	•المدى القصير (سنة واحدة): تحديد هدف متوسط المدى لخفض النسبة بين الإنفاق العام لكل طالب في التعليم العالي والتعليم قبل الجامعي خط الأساس: 3.6إلى (2017) 1 الهدف الإرشادي: 3.0إلى (2022) 1 الهدف الإرشادي: 2.5إلى (2025) 1 •المدى القصير (سنة واحدة): تحديد هدف متوسط المدى لمعدلات تنفيذ الموازنة في الأجزاء غير المتعلقة بالرواتب من موازنة التعليم النفقات المتكررة غير المتعلقة بالموظفين خط الأساس: 66بالمائة (2019) الهدف الإرشادي: 80بالمئة (2022) الهدف الإرشادي: 90بالمئة (2025) نفقات الميزانية الاستثمارية خط الأساس: 17بالمائة (2019) الهدف الإرشادي: 50بالمئة (2022) الهدف الإرشادي: 90بالمئة (2025) •المدى القصير (سنة واحدة): تحديد هدف متوسط المدى لخفض النسبة بين الإنفاق العام لكل طالب في التعليم العالي والتعليم قبل الجامعي	كفاءة التعليم الإنفاق موضوعي: تعزيز القيمة مقابل المال في التعليم من خلال زيادة أداء القطاع ضمن قيود الموارد المتاحة

Machine Translated by Google

	خط الأساس: 3.6إلى (2017) 1 الهدف الإرشادي: 3.0إلى (2022) 1 الهدف الإرشادي: 2.5إلى (2025) 1 •المدى القصير (سنة واحدة): تحديد هدف متوسط المدى لمعدلات تنفيذ الموازنة في الأجزاء غير المتعلقة بالرواتب من موازنة التعليم ~~النفقات المتكررة غير المتعلقة بالموظفين~~ خط الأساس: 66بالمائة (2019) الهدف الإرشادي: 80بالمئة (2022) الهدف الإرشادي: 90بالمئة (2025) ~~نفقات الميزانية الاستثمارية~~ خط الأساس: 17بالمائة (2019) الهدف الإرشادي: 50بالمئة (2022) الهدف الإرشادي: 90بالمئة (2025) •المدى القصير (سنة واحدة): وضع إطار للتقييم المنهجي لتعلم الطلاب لقياس جودة التعليم وكفاءته بشكل أفضل وجمع البيانات الأولية للإرشاد في تطوير الإطار بما يتماشى مع الممارسات الدولية الجيدة (مثل EGRAأو SDI) خط الأساس: لا يوجد إطار للتقييم (2020) الهدف الإرشادي: جمع بيانات التقييم باستخدام منهجية مؤشرات تقديم الخدمة (SDI)ونشر النتائج (2022) •المدى المتوسط (سنتان): اعتماد بنية تحتية جديدة للمدارس وسياسات توزيع المعلمين لتحقيق قدر أكبر من الشفافية والإنصاف والكفاءة تخصيص الموارد ~~سياسة البنية التحتية للمدرسة~~ خط الأساس: لا توجد سياسة مطبقة (2020) الهدف الإرشادي: تنفيذ السياسة في 6محافظات (2022) الهدف الإرشادي: تنفيذ السياسة في جميع المحافظات (2025) ~~سياسة تخصيص المعلمين~~ خط الأساس: لا توجد سياسة مطبقة (2020) الهدف الإرشادي: تنفيذ السياسة في 6محافظات (2022) الهدف الإرشادي: تنفيذ السياسة في جميع المحافظات (2025)	
•تعزيز قدرات وزارة التربية والتعليم ومديريات التربية والتعليم في المحافظات، مع التركيز بشكل خاص على التمكين بشكل أكثر فعالية تنفيذ الميزانية الاستثمارية (على سبيل المثال، اختيار المشروع وتقييمه) •إطلاق بوابة بيانات مفتوحة لقطاع التعليم تحتوي على بيانات حول الإنفاق لكل طالب في كل مستوى من مستويات التعليم ومخرجات التعليم على مستوى المحافظة والمنطقة والمدرسة، إلى جانب المعلومات الأخرى ذات الصلة •تعزيز جدول أعمال إصلاح الإدارة المالية العامة في العراق. الأمر الذي سيفيد أيضًا قطاع التعليم (على سبيل المثال، التحرك نحو موازنة الأداء، وتوضيح العلاقات المالية الحكومية الدولية، وما إلى ذلك.)	•متوسطة المدى (سنتان): توضيح الأدوار والمسؤوليات بين كيانات القطاع العام ومستويات الحكومة المكلفة بالتمويل التعليم في العراق •متوسط المدى (سنتان): تقييم احتياجات بناء قدرات وزارة التربية والتعليم ومديريات التربية والتعليم في المحافظات لتنفيذ سياسات قطاع التعليم •متوسطة المدى (سنتان): وضع خطة لإنشاء بوابة بيانات مفتوحة لقطاع التعليم لزيادة الشفافية والمساءلة حول استخدام الموارد المالية وغير المالية. الموارد ودعم اتخاذ القرارات القائمة على الأدلة	التحديات المؤسسية والإدارة المالية العامة في التعليم موضوعي: تحسين فعالية إدارة قطاع التعليم من خلال ترتيبات مؤسسية مبسطة أكثر ملاءمة لتحقيق النتائج

Machine Translated by Google

Machine Translated by Google

الفصل 4:
المعاشات التقاعدية والاجتماعية
فصل التأمين

Machine Translated by Google

مقدمة

يواجه نظام الاشتراكات في العراق تحديات كبيرة تتعلق بالاستدامة والتغطية وعدم المساواة، مما يزيد من تفاقم نقاط الضعف في البلاد. وفي حين أن الإنفاق على معاشات التقاعد مرتفع، فإن نظام التقاعد الحالي لا يغطي سوى حوالي 38في المئة من إجمالي القوى العاملة، معظمها في القطاع العام.

ومن ناحية أخرى، فإن نظام القطاع الخاص لديه عدد محدود من المساهمين (أقل من 4في المائة من الإجمالي). موظفو القطاع الخاص).051 بالإضافة إلى ذلك، يتسبب النظام الحالي في عدم المساواة، لا سيما بين موظفي القطاعين الخاص والعام (يتم تغطية القطاع الأخير بخطة أكثر سخاء) بالإضافة إلى الحوافز الضارة، على سبيل المثال للناس للتقاعد في وقت مبكر. وتؤدي هذه العوامل مجتمعة إلى إضعاف استدامة نظام التقاعد في البلاد.

يقدم هذا الفصل لمحة عامة عن التحديات والفرص التي ينبغي لواضعي السياسات العراقيين أخذها في الاعتبار عند مناقشة استراتيجية دعم دخل كبار السن وإصلاح نظام التقاعد. لا يعرض هذا الفصل سوى تحليلات وتوقعات أولية للغاية، نظرًا لعدم مناقشة الافتراضات أو البيانات بشكل متعمق مع النظراء، وعدم تقديم بعض الأرقام ذات الصلة حتى تاريخه.

حتى الآن. ومع ذلك، واستنادا إلى التجارب الدولية، والتحليل السابق لنظام التقاعد في العراق، وبعض أحدث البيانات والمعلومات حول تطورات النظام الحالي، لا يزال بإمكان هذا الفصل تقديم إرشادات أولية مفيدة لصانعي السياسات الذين يتعاملون مع هذا الموضوع.

الفصل مقسم لثلاثة أقسام. ويصف القسم الأول المؤسسية والتشريعية سياق المعاشات التقاعدية في العراق. أما القسم الثاني فيتضمن تحليل نظام التقاعد على أسس مالية واجتماعية ونفسية الأهداف الاقتصادية. ويتضمن أيضًا توقعات أولية في إطار أربعة سيناريوهات مختلفة: (1)خط الأساس (على أساس على قانون ،2014دون تضمين تعديلات نوفمبر 2019الأخيرة)؛ (ثانيا) قانون 2014مع الأخير التعديلات (الوضع الحالي)؛ (3)مشروع قانون ؛2017و(4) حزمة الإصلاحات التي تضم مختلف التدابير. الثالث يقدم القسم توصيات سياسية لتعزيز نظام التقاعد في البلاد.

4.1السياق المؤسسي والتشريعي لأنظمة التقاعد في العراق

كان نظام التقاعد العراقي قبل نيسان/أبريل 2003يتألف من صندوقين منفصلين: ما يسمى بنظام التقاعد الحكومي ،(SPS)الذي يغطي موظفي الخدمة المدنية، والقوات العسكرية والأمنية، والموظفين في الشركات المملوكة للدولة ؛(SOEs)ونظام الضمان الاجتماعي (SSS)الذي يغطي العاملين في القطاع الخاص.

قامت SPSبإدارة مخططات مختلفة، يرتبط كل منها بمجموعات مهنية مختلفة (على سبيل المثال، الموظفين في الإدارة المركزية والمعلمين). كان كل من نظام SSSو SPSقائمين على الاشتراكات، ومرتبطين بالأرباح، ،PAYGو وخطط المنافع المحددة. [152]بعد وقف العمليات العسكرية الكبرى في العراق، استبدلت سلطة التحالف المؤقتة معاشات التقاعد العادية بمدفوعات طارئة "مسطحة" استحوذت، في ذلك الوقت، على ما يقدر بنحو 3.5بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. في الوقت نفسه، تبلغ احتياطيات نظام الضمان الاجتماعي 19)مليار دينار عراقي –أقل من نصف نقطة مئوية الناتج المحلي الإجمالي) تم تجميده في مصرف الرافدين (البنك المركزي). ومنذ ذلك الحين، تم دعم المدفوعات الطارئة من خلال ميزانية الدولة.

ومع تطبيق هذا الترتيب، تراكم على نظام التقاعد العراقي ديون تقاعدية ضمنية لا تتوافق مع المسار المستدام. الجزء الأول من هذا الدين تم إنتاجه من قبل المعاشات التي تحتاجها

149.تحليل شامل "للتسربات" المحتملة في قطاع التعليم والتي تمنع الموارد المخصصة من الوصول إلى الخدمة في الخطوط الأمامية يمكن إجراء مقدمي الخدمات (أي المدارس) باستخدام مسح تتبع الإنفاق العام (PETS)أو حكومة BOOSTمفصلة بما فيه الكفاية قاعدة بيانات النفقات.

150.البنك الدولي، العراق: تشخيص منهجي للدولة، تقرير رقم ،IQ- 112333(واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي، 3فبراير .(2017

151.البنك الدولي، العراق: تشخيص قطري منهجي، تقرير رقم ،IQ- 112333(واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي، 3فبراير .(2017

152.تعني المساهمة أن الموظفين المشاركين في نظام التقاعد مطالبون بدعم النظام بالاشتراكات (في كثير من الأحيان من خلال الضرائب على الرواتب). "المتعلقة بالدخل" تعني أن المعاشات التقاعدية تعتمد على دخل المستفيد. الدفع أولاً بأول ،(PAYG)في أشد حالاته صرامة بمعنى آخر، هي طريقة تمويل يتم من خلالها دفع المعاشات التقاعدية الحالية من الإيرادات الحالية من المساهمات. عندما تكون الإيرادات أعلى من النفقات، يمكن تجميع بعض الاحتياطيات، وبالتالي يمكن تمويل PAYGكليًا أو جزئيًا. المنفعة المحددة (DB)تعني أن المعاشات التقاعدية يتم حسابه بناءً على معادلة محددة تأخذ عادةً في الاعتبار عدة عوامل، بشكل أساسي طول فترة التوظيف وتاريخ الراتب.

Machine Translated by Google

يتم دفعها للمتقاعدين على شكل دفعات طارئة ثابتة. الجزء الثاني كان نتيجة المعاش
الحقوق المكتسبة حتى تاريخه للمشتركين الذين لم يتقاعدوا بعد. ولذلك تم تقديم توصية للحكومة العراقية للسماح لنظام التقاعد الجديد "بالبدء من جديد" -لجعل المتراكم ضمنيًا

نظام الدين واضح ومن ثم تحديد آليات التمويل المناسبة. ومع ذلك، التوصية
ولم يتم تنفيذه من قبل الحكومة العراقية، ولم يحصل النظام الجديد على جميع الديون الصريحة المستحقة.

صدر قانون جديد للمعاشات التقاعدية، القانون رقم 27/2006، في يناير/كانون الثاني 2006، ولكن لم يتم تنفيذه، حيث كان منتشراً على نطاق واسع.
واعتبرت غير مستدامة ولم تستفد من الخبرات الدولية الكبيرة. وبعد ذلك مع
وبدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، تم تعديل القانون في ديسمبر/كانون الأول 2007 لتحسين الوضع المالي
الاستدامة وتغيير تصميم معاشات التقاعد في القطاع العام بما يتماشى مع الممارسات الدولية الجيدة. تمت الإشارة إلى القانون بصيغته المعدلة في
ديسمبر 2007 فيما بعد باسم قانون التقاعد الموحد ودعا إلى الدمج
في أنظمة التقاعد العامة والخاصة. ولذلك تم إنشاء المجلس الوطني للمعاشات التقاعدية (NBP).
تابعة لوزارة المالية واستوعبت مديرية المعاشات في وزارة المالية التي كانت تتولى الإدارة
الصحة والصحة النباتية. وفي الواقع فإن من تقاعدوا قبل 17 يناير 2006 وهو تاريخ نفاذ القانون، كانوا
لم يتأثروا كثيرًا بالإصلاح، حيث كانت فوائدهم تغطيها الميزانية العامة، وتديرها الحكومة
ان بي بي. ومع ذلك، تم إنشاء صندوق تقاعد الدولة الجديد (SPF) كوحدة إدارية منفصلة في إطار NBP.
لتوفير مزايا التقاعد للعاملين في القطاع العام الذين سيتقاعدون في 17 يناير 2006 أو بعد ذلك التاريخ. 153 ومن ناحية أخرى، ووفقًا لما ينص عليه القانون، كان من المقرر نقل نظام
الضمان الاجتماعي من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى البنك الوطني. لكن هذا لم يحدث أبداً لأسباب اقتصادية سياسية. ويدير نظام القطاع الخاص حتى اليوم إدارة المعاشات
والضمان الاجتماعي التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

في حين أتاح قانون التقاعد الموحد فرصة لتحسين نظام التقاعد
في العراق، واجهت الحكومة العراقية تحديات كبيرة تتعلق بقدرتها على تنفيذ القانون، من ناحية، وضمان وجود آلية شاملة ومنصفة ومستدامة لحماية دخل كبار السن، من ناحية أخرى.
من جهة أخرى. في الواقع، كان نظام التقاعد، بمجرد تنفيذه، سيغطي ما يقرب من ربع القوى العاملة، وهي نسبة منخفضة من منظور الحماية الاجتماعية. 154 ولذلك طلبت الحكومة
العراقية مساعدة فنية من البنك الدولي لدعم تنفيذ هذا النظام. إصلاحات التقاعد الجديدة. استجاب البنك لهذا الطلب من خلال برنامج دعم تنفيذ إصلاح المعاشات التقاعدية (PRISTA)،
وهو مبلغ قدره 7.8 مليون دولار أمريكي.

المنحة المنفذة من فبراير 2010 حتى أكتوبر 2014.

واجهت الحكومة عدداً من التحديات في تطبيق القانون الموحد، معظمها يتعلق
عملية التكامل. وشملت هذه التحديات عدم وجود توجيهات واضحة بشأن توحيد المخططات و
حول وضوح دور كل مؤسسة، فضلاً عن عدم التواصل مع مختلف أصحاب المصلحة، مثل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والنقابات ومنظمات أصحاب العمل وما إلى ذلك. ونظراً لهذه
التحديات، قرر النظراء في الحكومة العراقية العمل على قانون جديد، والذي تمت الموافقة عليه بعد ذلك / أقره مجلس النواب في فبراير 2014،

قانون 9/2014. يحكم القانون 9/2014 نظام التقاعد الحالي في العراق. في ذلك الوقت، حدد التقييم الأولي للقانون رقم 9/2014 الذي أجراه البنك الدولي ثغرات كبيرة وقضايا سياسية
في القانون المذكور، بالإضافة إلى عدم الاتساق.
مع المبادئ المقبولة عموما لتصميم نظام التقاعد. علاوة على ذلك، كان أحد التحفظات الرئيسية التي أبداها البنك على هذا القانون هو أنه يشمل موظفي القطاع العام فقط.

بتاريخ 19/10/2016 أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 285 بإنشاء لجنة رفيعة المستوى
لجنة لإعداد قانون جديد ومتكامل للتأمينات الاجتماعية يشمل موظفي القطاعين العام والخاص.
وترأس اللجنة الدائرة القانونية بالأمانة العامة لمجلس الوزراء (CoMSec).
ضم ممثلين عن NBP ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومجلس الدولة. وعملت اللجنة، بدعم من البنك الدولي، على قانون جديد. وكان الهدف من هذا القانون هو وضع آلية تمويل أكثر
شفافية.
لجميع برامج التأمين الاجتماعي، الأمر الذي من شأنه أن يجعل النظام أكثر استدامة، ويحسن العدالة، ويقلل

---

153. فيما يتعلق بمن تقاعدوا بعد عام 2006، والذين تم دفع مساهماتهم جزئياً قبل عام 2006، لكان الأمر أكثر إنصافاً وفعالية.
أكثر شفافية لنقل حقوقهم المتراكمة (ما قبل 2006) من الموازنة العامة إلى أرضية الحماية الاجتماعية. ومع ذلك، في الممارسة العملية، لم يحدث هذا أبدا، و
وانتهى الأمر بصندوق الحماية الاجتماعي (SPF) بدفع فوائد للأشخاص المتقاعدين من مخطط عام 2006، ولكن لم يتم تقديم مساهماتهم قبل عام 2006 إلى صندوق الحماية الاجتماعية (SPF)،
لأنها لم تكن موجودة في ذلك الوقت. وبعبارة أخرى، فإن هؤلاء المتقاعدين يخرجون من النظام بشكل غير متناسب أكثر بكثير مما استثمروه، مما يجعل النظام غير مستدام.

- 154 ويقل هذا بمقدار 10 نقاط مئوية عن متوسط معدل التغطية المنخفض بالفعل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

Machine Translated by Google

الحوافز السلبية على المدخرات وأسواق العمل. ويتضمن مشروع القانون إصلاحات حديثة تتعلق بالمعاشات التقاعدية وغيرها من الإصلاحات. وعند صدوره، سيعالج مشروع القانون أيضًا الاستنزاف المالي للخزانة الناجم عن تعدد المعاشات التقاعدية.
الحقوق التي تنص عليها القوانين الأخرى، والتي من شأنها أن تسمح للأفراد بالحصول على أكثر من راتب تقاعدي واحد. من ناحية أخرى، أدخل مشروع القانون أيضًا آليات للمعاشات التقاعدية الطوعية، والتي تهدف، إلى جانب تدابير أخرى، إلى زيادة تغطية المعاشات التقاعدية على المدى الطويل. إلا أن مشروع القانون لم يكن حتى الآن قانوناً جيداً للمعاشات، خاصة مع التعديلات التي أدخلتها الجهات المعنية لاحقاً.

تمت الموافقة على مشروع القانون الجديد، والمشار إليه أيضاً بـ "مشروع قانون التأمين الاجتماعي لسنة ،"2017من قبل مجلس الوزراء
في 29نوفمبر ،2016إلا أن الاقتصاد السياسي المعقد لمثل هذا الإصلاح حال دون إقراره؛
ولا يزال في انتظار موافقة مجلس النواب. وبدلاً من ذلك، أدخلت الحكومة العراقية، في تشرين الثاني/نوفمبر ،2019تعديلات على القانون رقم 14/9من شأنها أن تزيد من الإضرار بالاستدامة المالية وعدالة نظام التقاعد، حيث يستلزم القانون
زيادات سخية لبعض المزايا دون معالجة بعض تحديات التصميم الرئيسية للمعاشات التقاعدية
نظام. دخلت التعديلات على القانون 14/9حيز التنفيذ اعتبارًا من 1يناير 2020(انظر الأقسام التالية لمزيد من التفاصيل).

4.2تقييم أداء نظام التقاعد في ظل سيناريوهات مختلفة

يشتمل نظام التقاعد القائم على الاشتراكات في العراق على نظامين يغطيان موظفي القطاعين العام والخاص ، وكلاهما مصمم كخطط مرتبطة بالدخل، والدفع أولاً بأول، ومنافع محددة. 155النظام العام، الذي تديره SPFبموجب السياسة الوطنية للتقاعد، يشمل الموظفين الحكوميين وقوات الأمن. يتم دفع الفوائد للشيخوخة ،
الإعاقة والبقاء على قيد الحياة (الأرامل والأيتام وغيرهم). كما يتم دفع مستحقات الناجين من الشهداء
المخطط العام . يغطي المخطط الخاص، الذي تديره وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ،PSSDنسبة صغيرة من موظفي القطاع الخاص. وبالإضافة إلى هذين النظامين، لا يزال هناك حاليًا 1.5مليون شخص يتلقون استحقاقات التقاعد من الموازنة العامة -معظمهم من الذين تقاعدوا قبل يناير 2006(عندما بدأت الأزمة الحالية)

تم إنشاء نظام التقاعد العام). إلا أن هؤلاء ليسوا المستفيدين الوحيدين الذين تدفع لهم الموازنة العامة.
من الناحية النظرية، كان من المفترض أن يتم الإلغاء التدريجي لهذه المدفوعات، ولكن من الناحية العملية، انخفض إجمالي عدد المستفيدين
تزايد منذ عام .2018وبلغ إجمالي عدد المستفيدين في عام 2.2 2017مليون، وهذا العدد فعلياً
انخفض إلى 1.4في عام .2018ومع ذلك، ارتفع نفس العدد قليلاً مرة أخرى في عام ،2019وحتى أكثر في عام 1.50) 2020و35.1، على التوالي). 156

وفي حين أن إجمالي الإنفاق على معاشات التقاعد مرتفع (حوالي 4.3%من الناتج المحلي الإجمالي في عام ،(2019فإن الوضع الحالي
يغطي المخطط حوالي 38%من إجمالي القوى العاملة، معظمهم في القطاع العام (حوالي 3
مليون مساهم). نظام القطاع الخاص لديه عدد محدود من المساهمين 4)في المائة فقط من القطاع الخاص
موظفي القطاعات، أو نحو 200ألف شخص من أصل 5ملايين عامل في القطاع الخاص)، وهناك
لا توجد حتى الآن أي خطط تأمين اجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص، أو بدوام جزئي، أو العاملين المرنين.

يسعى هذا القسم إلى تقييم أداء نظام التقاعد والتأمينات الاجتماعية في العراق ضمن أربعة سيناريوهات مختلفة باستخدام المعايير ذات الصلة، مع التركيز على الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية.
ويغطي التقييم السيناريوهات الأربعة التالية: (1)النظام الذي يحكمه القانون رقم 9/2014الذي صدر
ومن 1يناير 2014حتى 31ديسمبر (2) ؛2019النظام الحالي الذي يحكمه القانون المعدل رقم 9/2014
والتي دخلت حيز التنفيذ في 1يناير ؛2020(ثالثًا) النظام المنصوص عليه في مشروع قانون التأمين الاجتماعي الصادر
;2017و(4) خيار حزمة الإصلاح المقدم بناءً على أفضل الممارسات الدولية. السيناريوهات الأربعة
يرد وصفها في الجدول .11والافتراضات التفصيلية لهذه السيناريوهات مرفقة في الملحق الأول. وتعرض الأقسام التالية تقييمًا وتحليلاً أوليين لنظام التقاعد في العراق بناءً على البيانات المالية والتحليلية.
الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

155.انظر الحاشية 4للاطلاع على التعاريف.

-156هناك عدة أنواع من المعاشات التقاعدية التي تصرف من الموازنة العامة بالإضافة إلى المعاشات القديمة. على سبيل المثال، عدد
وارتفع عدد المستفيدين من تصنيف "ضحايا الإرهاب" من 120,944عام 2017إلى ما يقدر بـ 308,292عام ،2020كما ارتفع عدد المستفيدين من تصنيف "مؤسسة الشهداء" من 729,766عام 2017إلى ما يقدر بـ 170,687عام .2020

Machine Translated by Google

الجدول .11وصف السيناريوهات الأربعة

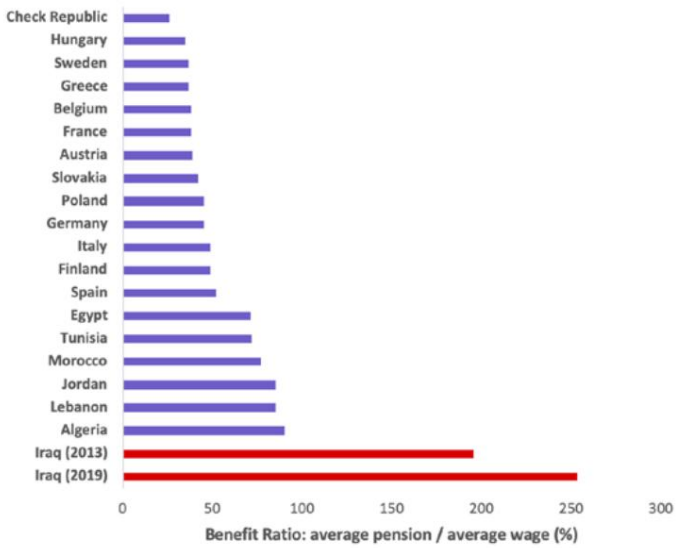
لا يوجد إصلاح (لم يتم تضمين تعديلات يناير (2020		السيناريو الأول (القانون رقم 9لسنة (2014
-خفض سن التقاعد من 63إلى 60سنة	خط الأساس، بالإضافة إلى: -زيادة الحد الأدنى للمعاش من 400ألف دينار إلى 500ألف.	السيناريو الثاني (تعديلات القانون (9/2014المعمول به منذ 1 يناير 2020
-زيادة الأجر الأساسي لحساب المعاشات التقاعدية (من آخر 3سنوات إلى 7سنوات، و يتزايد تدريجيا على مدى الحياة المهنية بأكملها) -تخفيض المعاشات السخية للورثة (تخفيض نسبة الإحلال من 100%إلى (85%	-تخفيض نسب المساهمة من 25%إلى 20% -رفع السن الإلزامية إلى 65عاما -زيادة التقاعد المبكر من سن 45إلى 50 -زيادة الشروط المؤهلة الأخرى للتقاعد المبكر (زيادة عدد سنوات التقاعد خدمة) -ربط المعاشات التقاعدية بالتضخم بنسبة 100%	السيناريو الثالث (مشروع قانون لسنة (2017
خط الأساس، بالإضافة إلى: -رفع سن التقاعد إلى 65سنة -تحديد الحد الأدنى للمعاش بنسبة 50%من الحد الأدنى للأجر المؤمن عليه	-زيادة الأجر الأساسي لحساب المعاش ليشمل كامل الحياة المهنية بشكل تدريجي -مؤشر المعاشات التقاعدية المدفوعة سنويا إلى 100% -تطبيق عوامل عادلة اكتوارية لتخفيض المعاشات التقاعدية للتقاعد المبكر -تخفيض نسبة الاستحقاق تدريجيا من 2.5%إلى 1.5%	السيناريو الرابع (خيار حزمة الإصلاحات)

أ. الاستدامة المالية والمالية للنظام

يجب أن يكون نظام التأمين الاجتماعي مستدامًا، وهذا يحدث فقط عندما يكون لدى النظام القدرة على دفع المزايا الحالية والمستقبلية على المدى الطويل وبافتراضات غير معقولة، دون تغيير جوهري
أعباء على الأجيال القادمة ودون الاضطرار إلى خفض المزايا أو زيادة الاشتراكات أو تغيير المؤهلات
شروط.

لفهم كيف ستحكم الاتجاهات المستقبلية التوازن المالي لصندوق التقاعد الحكومي ،(SPF)هو كذلك
من الضروري تحديد وفهم العناصر الرئيسية التي تدفع النفقات والإيرادات. تعتمد نفقات نظام التقاعد بشكل عام على ثلاثة عوامل رئيسية: (1)حجم وعود دخل التقاعد؛
(2)مدة استحقاق أنظمة التقاعد؛ و(3) التركيبة السكانية. في حالة العامل الأول، تقاعد الشيخوخة
الدخل مرتفع للغاية، مع معدل استبدال أو نسبة فائدة تقديرية (يتم تعريفه هنا على أنه متوسط المعاش التقاعدي المقسم
بمتوسط الأجر) لتصل إلى 253%عام .2019ويبلغ متوسط الأجر الخاضع للتقاعد في العراق نحو 360ألف دينار عراقي، في حين
متوسط الدخل التقاعدي يزيد عن 900,000157دينار. وكانت نسبة الاستفادة أقل بكثير في عام 2013حيث بلغت
حوالي - 195.5%لا يزال مرتفعًا إلى حد كبير. وكما هو موضح في الشكل ،100فإن نسبة الاستفادة في العراق أعلى من ذلك
من أي دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

الشكل .100نسب المزايا: متوسط المعاش التقاعدي كنسبة مئوية من متوسط الأجر (مقارنات بين البلدان)



المصدر / التوقعات الاقتصادية والميزانية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي السبعة والعشرين ،(2010-2060)حسابات المؤلف للدول غير الأوروبية.

.157بناءً على أحدث البيانات المقدمة من إطار الحماية الاجتماعية خلال عام .2020

Machine Translated by Google

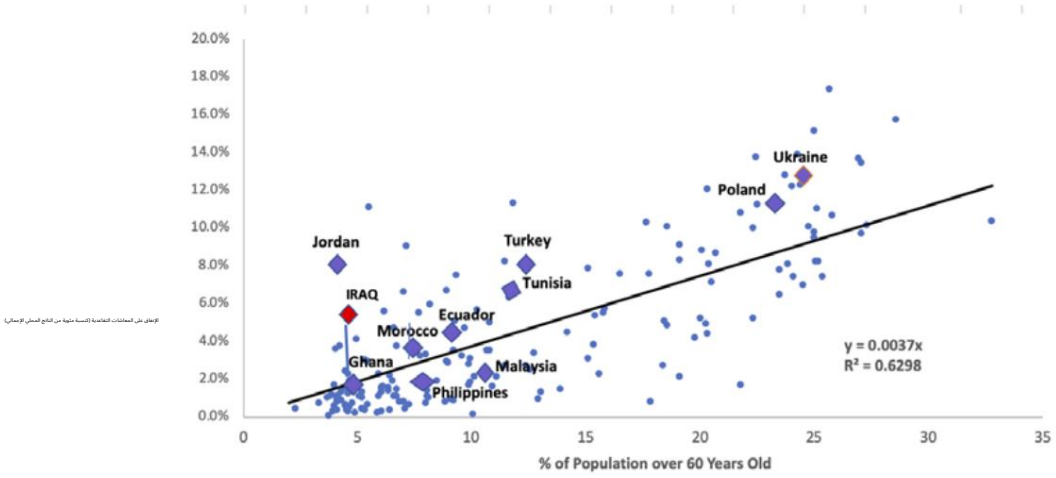
فيما يتعلق بنضج النظام، يعد نظام التعرف على هوية المرسل (SPF)نظامًا جديدًا نسبيًا، والذي تم تحريره من الشوائب عند إنشائه
عبئا كبيرا على المتقاعدين الذين حولت مستحقاتهم إلى الخزينة. تم نقل الموظفين المتقاعدين حديثًا فقط (أولئك الذين تقاعدوا بعد عام (2006إلى .SPFولن يكون هناك سوى
المساهمين الجدد في عام 2006
المساهمة بكامل حياتهم المهنية في النظام الجديد. وقد تقاعد العديد منهم بالفعل منذ عام 2006(بسبب
العمر) دون أن يكون قد ساهم كثيرًا في النظام. في الأساس، لم يكن نظام 2006جديدًا تمامًا منذ ذلك الحين
وتضمن حقوقًا متراكمة كبيرة لأولئك الذين عملوا بالفعل قبل عام .2006

ويرتبط العامل الثالث الذي يؤثر على إنفاق المعاشات التقاعدية بالتركيبة السكانية (سواء السكان أو النظام).
التركيبة السكانية). عند النظر إلى أحدث التركيبة السكانية للنظام (عدد المستفيدين مقابل عدد المستفيدين).
المساهمين)، فمن الواضح أن هناك مساهمين أقل تدريجيا لعدد أكبر من المستفيدين (بسبب كل من العمر
هيكل وزيادة متوسط العمر المتوقع). وبالنظر إلى التركيبة السكانية السكانية، يصبح من الواضح أن
وفي حين أن العراق لا يزال بلداً شاباً من الناحية الديمغرافية، إلا أنه يتقدم في السن أيضاً.

كما ينفق العراق حاليا على المعاشات التقاعدية أعلى مما هو متوقع بناء على المقارنات الدولية. ويعرض الشكل 101العلاقة بين التركيبة السكانية والإنفاق على معاشات التقاعد. على ال
المحور الأفقي، يتم تعريف نسبة الإعالة على أنها النسبة المئوية للسكان الذين تزيد أعمارهم عن 64عامًا
النسبة المئوية من مجموع السكان. وتتراوح هذه النسبة من أقل من 5.0%في البلدان الشابة من الناحية الديموغرافية مثل غانا إلى ما يقرب من 23.0%في اليابان (الدولة التي تضم أكبر عدد من السكان). البلدان ذات التركيبة السكانية المماثلة
أما العراق، مثل الفلبين وماليزيا، فينفقون أقل بكثير على معاشات التقاعد. وتعتبر نسبة الإعالة في العراق البالغة 5في المائة معتدلة نسبيا مقارنة بالمنطقة رغم أنها أعلى من العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويظهر المحور الرأسي نفقات المعاشات العامة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. فالدول القريبة من خط الانحدار تنفق ما هو طبيعي (وفقا للتجارب الدولية) نظرا لتركيبتها السكانية. العراق يتفوق بشكل كبير على

وهذا يعني أن إنفاقها على معاشات التقاعد يرتبط بنسبة إعالة تزيد عن ضعف نسبتها الحالية. وبالتالي، فإن البلدان التي لديها هذا المستوى من إنفاق المعاشات التقاعدية عادة ما يكون عدد كبار السن فيها أكبر بكثير
السكان لتغطية.

الشكل .101إنفاق المعاشات التقاعدية والتركيبة السكانية



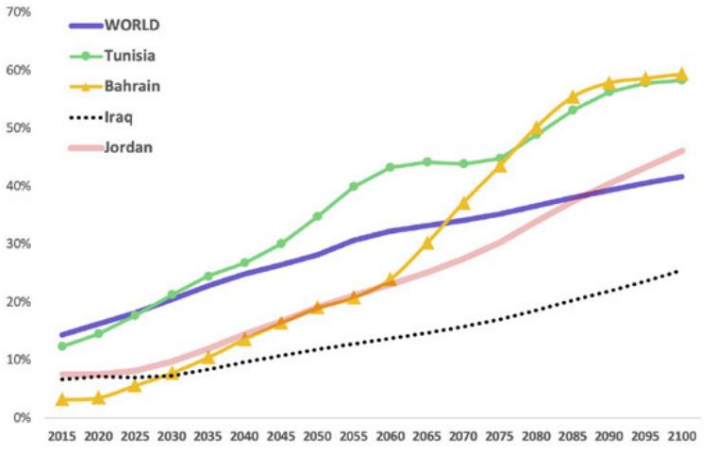
المصدر / قاعدة بيانات معاشات التقاعد في البنك الدولي

إن عملية الشيخوخة في العراق أبطأ بكثير من المتوسط العالمي والعديد من البلدان الأخرى في العالم
المنطقة (الشكل .(102التركيبة السكانية المواتية في العراق، مثل عدد الشباب الذي يتجاوز إلى حد كبير
عدد كبار السن، يسمح بإمكانية زيادة عدد المساهمين. ومع ذلك، ينبغي النظر بعناية في هذه الميزة المحتملة. وإذا كانت هناك تناقضات، كما هي الحال في العراق، فإن التركيبة السكانية لن تؤدي إلا إلى إخفاء التحدي الحقيقي المتمثل في عدم الاستدامة. كما هو الحال في معظم خطط الدفع حسب الاستخدام (PAYG)في جميع أنحاء العالم، عندما لا تتماشى وعود المزايا مع معدلات المساهمة و

وفي سن التقاعد، يتم سد هذا التناقض من خلال التركيبة السكانية المواتية وفائض المخططات الناتج عن وجود عدد أكبر بكثير من المشتركين مقارنة بالمتقاعدين. ومع ذلك، مع نضوج المخططات، ومع تجاوز عدد المتقاعدين عدد المساهمين، سيتعين على المخططات، في نهاية المطاف، الاعتماد على مصادر تمويل مختلفة، مثل الميزانية العامة.

Machine Translated by Google

الشكل .102نسبة الإعالة المتوقعة في العراق ومقارنة مختارة



المصدر/التوقعات السكانية للأمم المتحدة

باختصار، هناك العديد من العوامل التي تجعل الإنفاق على المعاشات التقاعدية يزيد بشكل كبير: ارتفاع معدلات التقاعد معدلات الإحلال، والتركيبة السكانية للنظام (سيتقاعد عدد أكبر من الأشخاص)، وزيادة متوسط العمر المتوقع.

السيناريو الأول، القانون رقم 9/2014(خط الأساس، قبل تنفيذ تعديلات 2019)158

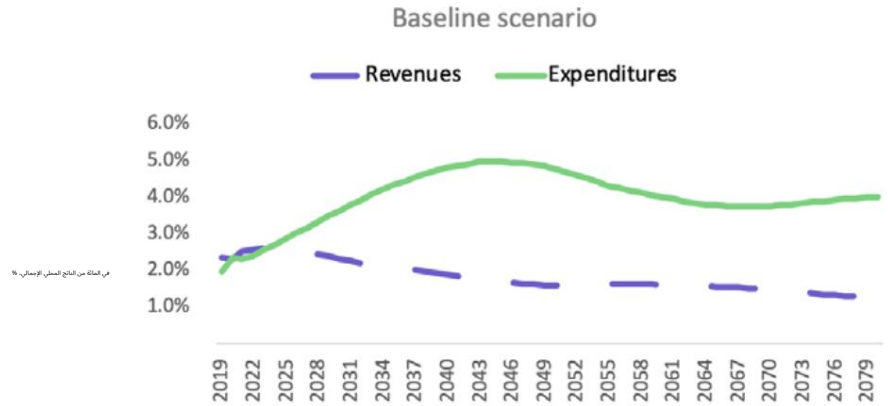
التوقعات المالية باستخدام محددات النظام بناء على القانون رقم 9/2014قبل تطبيق القانون وتشير تعديلات عام 2019إلى أن النظام سيواجه عجزًا اعتبارًا من عام 2024(الشكل .(103من المتوقع ويرجع العجز إلى زيادة متزامنة في النفقات وانخفاض الإيرادات. سوف تتباطأ الإيرادات كما من الناتج المحلي الإجمالي، علماً أن النظام لا يزال نظاماً متقارباً لا يشمل إلا موظفي القطاع العام.

وفي ظل هذا السيناريو، ستزداد نفقات التقاعد بوتيرة أسرع من الإيرادات، بالنظر إلى معايير النظام بموجب الإطار القانوني المذكور. ويعود ذلك إلى عوامل مختلفة، معظمها من العوامل غير المتوافقة بشكل جيد: سن التقاعد المنخفض نسبيًا وهو 63عامًا والذي يترجم إلى فترة مساهمة قصيرة، و

فترة التقاعد الطويلة التي يُدفع خلالها راتب المعاش التقاعدي لأعضاء الخطة .

يتم احتساب المعاشات التقاعدية على أساس السنوات الثلاث الأخيرة فقط ،(3)وليس على أساس الحياة المهنية بأكملها.

الشكل .103إيرادات ونفقات المعاشات التقاعدية المقدرة بموجب السيناريو 1(قانون 9/2014)



المصدر / مخرجات PROSTبناءً على بيانات وافتراضات / NBPوزارة المالية

158.لم تتم مناقشة البيانات والافتراضات الخاصة بالتوقعات الأولية المعروضة هنا مع النظراء العراقيين، وبالتالي يجب التعامل معها بحذر. كما أنه لا ينبغي نقل التوقعات الأولية بالقيمة المطلقة دون الرجوع بشكل صحيح إلى الافتراضات الأساسية. الغرض من معايير الاستدامة، المعروضة هنا، هو تقديم مقارنة بين الحجم النسبي لتأثيرات تدابير سياسة التقاعد المختلفة في ظل سيناريوهات مختلفة.

159.انظر القسم الخاص بالاستنتاجات والتوصيات المتعلقة بالسياسات من أجل مواءمة البارامترات.

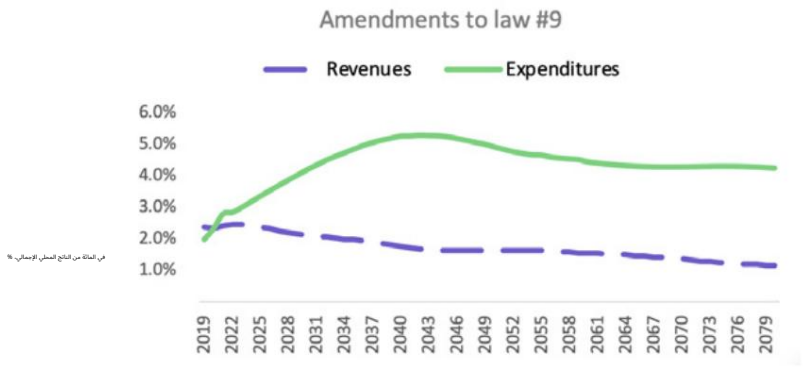
Machine Translated by Google

السيناريو الثاني، القانون المعدل 9/2014

أصدر مجلس النواب تعديلات على القانون رقم 9/14في نوفمبر 2019مما أدى إلى مزيد من الإضرار بالاستدامة المالية وعدالة نظام التقاعد. وتستلزم التعديلات زيادات سخية في بعض المزايا ولا تعالج بعض تحديات التصميم الرئيسية لنظام المعاشات التقاعدية. دخلت تعديلات القانون رقم 9/14حيز التنفيذ اعتبارًا من 1يناير 2020.

التغييرات التي أدخلتها تعديلات 2019هي: خفض سن التقاعد إلى 60عامًا (بدلاً من 63عامًا)؛ توفير التقاعد المبكر عند سن 45عامًا (بدلاً من 50عامًا)؛ وزيادة الحد الأدنى للمعاش إلى 500ألف دينار (بدلا من 400ألف دينار). وساهمت هذه التعديلات في حدوث عجز مبكر في النظام، فضلاً عن التحديات الديموغرافية للنظام. ويؤدي ارتفاع عدد المستفيدين، إلى جانب انخفاض و/أو ركود عدد المساهمين، إلى زيادة النفقات وانخفاض الإيرادات، ويؤدي أيضًا إلى عجز إجمالي في ميزانية أرضية الحماية الاجتماعية. ونتيجة لذلك، تشير عمليات المحاكاة المالية إلى أن العجز سيحدث في عام 2022(بدلاً من 2024مقارنة بالسيناريو السابق) نتيجة ارتفاع الإنفاق وانخفاض الإيرادات (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) (الشكل .(104

الشكل .104إيرادات ونفقات المعاشات التقاعدية المقدرة بموجب السيناريو 2(القانون 9/2014المعدل)



المصدر / توقعات PROST

السيناريو الثالث، مشروع قانون التأمين الاجتماعي (يشار إليه بمشروع قانون لسنة (2017

تم تقديم نهج حكيم لإصلاح نظام التقاعد في العراق في عام .2016تمت الموافقة على مشروع قانون التأمين الاجتماعي من قبل مجلس الوزراء في نوفمبر 2016(يشار إليه باسم مشروع قانون عام (2017وتم تحويله إلى مجلس النواب لإصداره. إلا أن الاضطرابات السياسية والاقتصاد السياسي المعقد أعاقا سن القانون المذكور. ويتكون مشروع القانون من التكامل الكامل بين برامج القطاعين العام والخاص، وإدراج أحكام لتوحيد المزايا وشروط التقاعد، الأمر الذي كان من شأنه أن يكون له تداعيات جذرية على التوقعات المالية (الشكل .(105

يقترح مشروع القانون تغييرات هامة، تعتبر حاسمة لضمان استدامة نظام التقاعد على المدى الطويل. وتشمل هذه:

أ) تحديد سن التقاعد القانوني بـ 65عاماً (بدلاً من 63عاماً في القانون ؛(9/2014ب) تخفيض نسبة الاستحقاق تدريجياً من 2.5%إلى 2%لأصحاب المعاشات حسب السن القانوني.

ج) تقليل عدد حالات التقاعد المبكر باستخدام معدل استحقاق مخفض (أي 1.5%بدلاً من ؛(2.5%

د) تغيير متوسط الراتب الذي يعتبر أساساً لحساب المعاش التقاعدي ليعكس متوسط الرواتب الاسمية خلال السبع سنوات الأخيرة بدلاً من الثلاث سنوات الأخيرة، على أن يتم زيادة متوسط الراتب تدريجياً كل سنة.

هـ) زيادة الحد الأدنى لعدد سنوات الخدمة من 15إلى 20سنة؛

و) تخفيض معدلات استحقاق الناجين على النحو التالي: 65%بدلاً من 80%في حالة وجود ناجٍ واحد؛ 75%بدلاً من 90%في حالة وجود ناجين. 85%بدلاً من 100في حالة وجود ثلاثة ناجين فأكثر؛

ز) خفض الحد الأدنى لمستوى الراتب التقاعدي؛

Machine Translated by Google

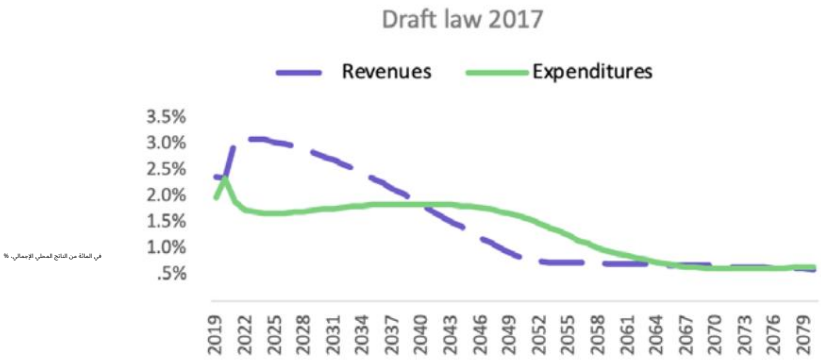
ح) تخفيض الحد الأقصى للراتب التقاعدي من 100%إلى .80%

ط) تحمل ميزانية الدولة جميع الرواتب التقاعدية التي لا تشملها أحكام هذا القانون.

تشير عمليات المحاكاة المالية باستخدام التغييرات البارامترية المذكورة أعلاه إلى تحسن عام في نتائج النظام. على سبيل المثال، نتيجة للنظام المتكامل وفتح النظام أمام الوافدين الجدد، من المتوقع أن يزيد عدد المساهمين في إطار نظام التأمين الاجتماعي (تتم مناقشة الافتراض -في هذا السيناريو بالذات، وكذلك في السيناريو ،4من المفترض أن يزيد عدد المساهمين من 3ملايين إلى 7ملايين بحلول نهاية فترة المحاكاة)؛ وفي الوقت نفسه، في ظل السيناريوهات السابقة، يظل عدد المساهمين ثابتًا. كما أن أعداد المتقاعدين أقل مقارنة بالسيناريوهات السابقة، حيث يتقاعد الناس لاحقاً بموجب قانون التأمين الاجتماعي. ومن المتوقع أن تزداد الإيرادات، خاصة في بداية فترة المحاكاة عندما ينضم الأشخاص إلى المخطط لأول مرة. ومع ذلك، فإن المزيد من الأشخاص المساهمين سيعني أيضًا المزيد من الأشخاص المستفيدين، وبالتالي، على الرغم من أن النفقات أقل عند مقارنتها بالسيناريوهات السابقة، بسبب القواعد الجديدة (أقل سخاء، ولكن أيضًا معاشات تقاعدية أكثر إنصافًا / أكثر عدالة)، فإنها تزيد أيضًا من الإيرادات، عندما يستفيد عدد أكبر من الأشخاص. تدريجيًا ولكن له أيضًا حد، تصبح الإيرادات من المساهمات والنفقات متشابهة تمامًا في نهاية المطاف.

في نهاية المطاف، لا تزال المعايير الواردة في مشروع القانون لعام 2017غير متوافقة (سيساهم الناس في النظام بأقل مما سيأخذونه). ولن تساعد التركيبة السكانية المواتية إلا لبضع سنوات.

الشكل .105إيرادات ونفقات المعاشات التقاعدية المقدرة بموجب السيناريو 3(مشروع قانون (2017



المصدر / توقعات PROST

الاستدامة، السيناريو الرابع، حزمة الإصلاحات المقترحة

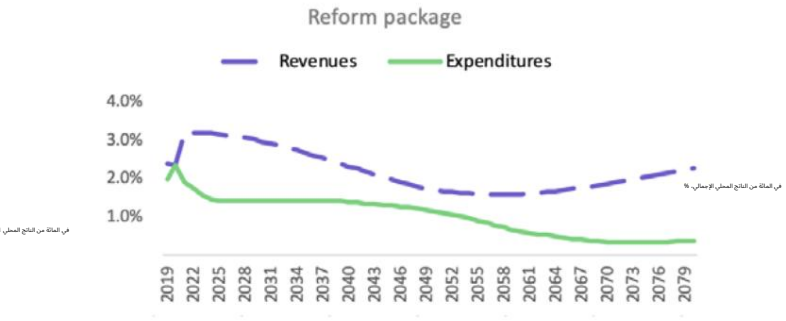
وكما هو موضح أعلاه (الشكل ،105في غياب سيناريو إصلاح حكيم وشامل، سيواجه النظام عجزًا لمدة 3سنوات. ولتجنب هذا السيناريو الكارثي، يمكن تحسين أداء النظام من خلال تغييرات حدودية رئيسية من شأنها تحويل العجز إلى فائض طويل الأجل. وهذا السيناريو ليس سوى أحد خيارات الإصلاح المحتملة التي يمكن النظر فيها، حيث أن هناك طرق لا حصر لها للجمع بين التدابير ووتيرة الإصلاحات. وتتضمن حزمة الإصلاحات التدابير الرئيسية التالية: (1)رفع سن التقاعد إلى 65عاماً؛ (2)تطبيق العوامل الاكتوارية العادلة لتخفيضات المعاشات التقاعدية للتقاعد المبكر؛ (3)خفض معدل الاستحقاق تدريجيًا من 2.5%إلى (4) ؛1.5%زيادة الأجر الأساسي لحساب المعاشات التقاعدية تدريجيًا ليشمل الحياة المهنية بأكملها؛ (5)إدخال مؤشرات لمدفوعات المعاشات التقاعدية تصل إلى 100%من التضخم؛ و(6) تحديد الحد الأدنى للمعاش بنسبة 50%من الحد الأدنى للأجور المؤمن عليه. ستدخل حزمة الإصلاحات المقترحة توازنًا طويل الأمد في إطار الحماية الاجتماعية، وسيكون المخطط فائضًا خلال فترة المحاكاة بأكملها، مما سيسمح أيضًا بتراكم الاحتياطيات (الشكل .(106

ومع ذلك، هناك حاجة ماسة إلى تنفيذ حزمة عملية لإصلاح نظام التقاعد لإعادة النظام إلى مسار مستدام. والأهم من ذلك أن تعديلات القانون 9/2014ساهمت في تسريع عملية التدهور المالي للنظام، الأمر الذي يدعو إلى الإلغاء الفوري لهذه التعديلات أو، بدلا من ذلك، اعتماد حزمة إصلاحية من شأنها أن تضمن استدامة النظام ذاتيا و سيمارس ضغوطًا مالية على الميزانية العامة المستنزفة بالفعل. كما هو مبين في الشكل ،107من المتوقع أن يكون الرصيد الحالي المقدر في ظل السيناريو مع التعديلات الجديدة في حالة عجز بحلول عام ،2022في حين من المتوقع أن تكون سنة العجز في ظل سيناريو خط الأساس (حيث لم يتم تضمين التعديلات بعد) في عام .2024فقط في إطار السيناريو مع حزمة الإصلاح المناسبة هو الرصيد الحالي في الفائض خلال كامل المتوقع

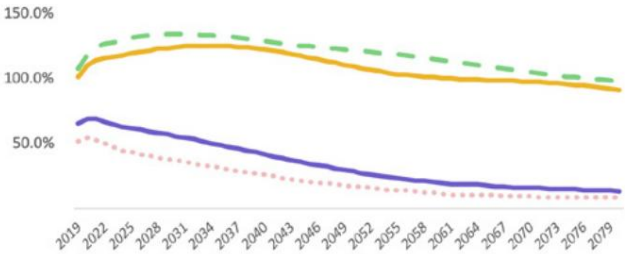
Machine Translated by Google

الفترة (السيناريو الوحيد الذي يكون فيه المخطط مستدامًا).

الشكل .106إيرادات ونفقات المعاشات التقاعدية المقدرة بموجب السيناريو 4(حزمة الإصلاح)



الشكل .107الرصيد الحالي المقدر في ظل سيناريوهات مختلفة



المصدر / توقعات PROST

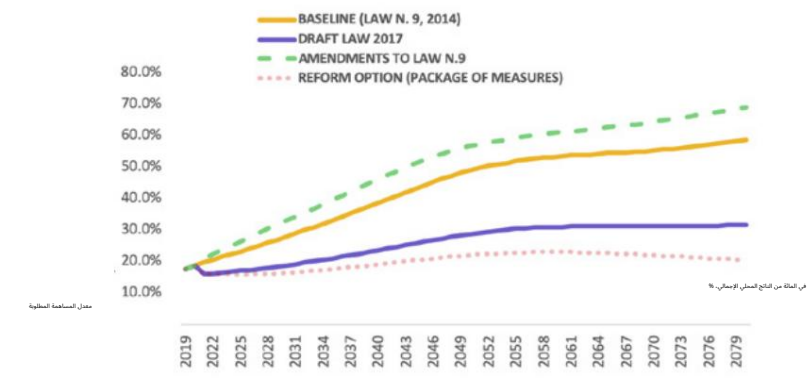
وعلى نحو متصل، فإن المؤشر ذو الصلة الذي يقيس استدامة المعاش التقاعدي القائم على الاشتراكات هو معدل الاشتراك المطلوب للحفاظ على توازن النظام (لتحقيق مساواة الإيرادات من الاشتراكات مع المعاش التقاعدي المصروفات). وكما هو مبين في الشكل ،108فإن نسبة المساهمة المطلوبة، في ظل السيناريو الذي يتضمن التعديلات الحالية ستمثل بنهاية فترة المحاكاة أكثر من 60بالمائة من الرواتب (سيكون الأمر غير واقعي في الأساس).

يعد دين المعاشات التقاعدية الضمني (IPD)مؤشرًا مهمًا آخر يجب مراعاته عند تقييم الوضع المالي استدامة نظام التقاعد. IPDهي القيمة الحالية للالتزامات الموعودة لنظام التقاعد.

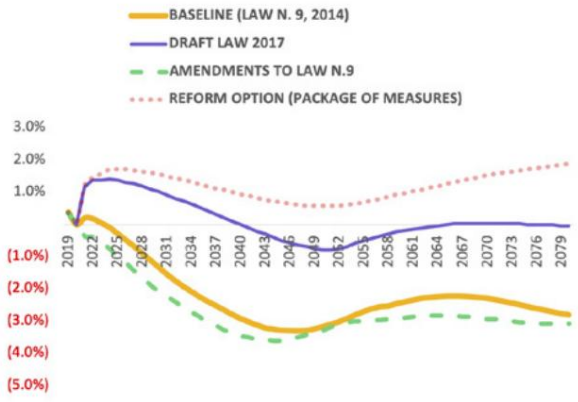
وهو يتوافق مع تكلفة تقدير جميع التزامات المعاشات التقاعدية المستحقة لنظام الدفع أولاً بأول حتى الآن، على افتراض أنها تم دفعها اليوم. يتضمن ذلك الالتزامات تجاه جميع الموظفين الذين هم بالفعل جزء من النظام (في الأساس، يقوم النظام بالفعل بتقديم وعود لهم أيضًا). IPDفي ظل السيناريو حيث

وتعتبر التعديلات الأخيرة هي الأعلى. ومن ناحية أخرى، إذا تم النظر في حزمة إصلاح مناسبة، فسيتم تقليل إعاقة النمو بشكل كبير، كما هو مبين في الشكل .109

الشكل .108معدل المساهمة المقدر المطلوب لتحقيق التوازن



الشكل .109ديون التقاعد الضمنية المتوقعة



المصدر / توقعات PROST

ب. القضايا الاقتصادية: الإنصاف والكفاءة

تعتبر الاستدامة المالية جانبا هاما في تصميم نظام التقاعد. لكن،

فالجوانب الاقتصادية المتمثلة في العدالة والكفاءة والحوافز الجيدة، لا تقل أهمية عن ذلك، وينبغي إعطاؤها أهمية كبيرة

الاعتبارات عند تصميم نظام التقاعد. هناك جوانب عديدة للتصميم الحالي لنظام التقاعد العراقي والتي قد تؤدي إلى تعريض العدالة للخطر وتخلق حوافز سيئة.

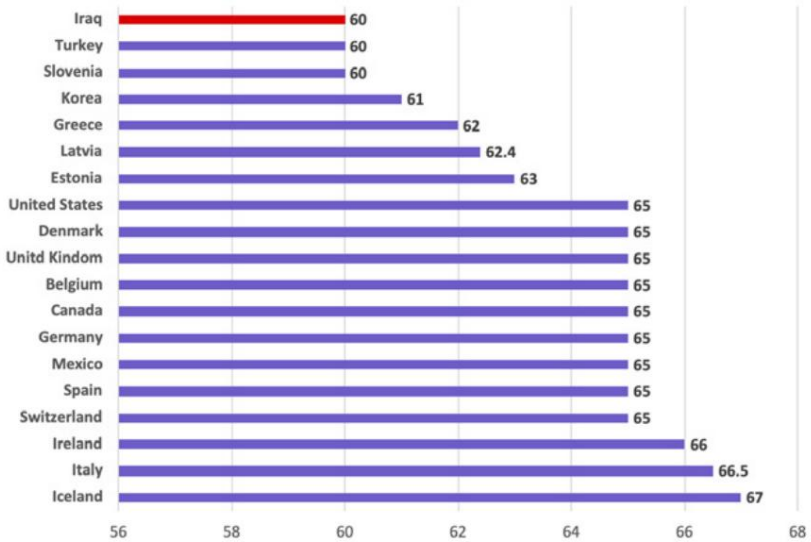
Machine Translated by Google

إن سهولة الوصول إلى سن التقاعد المنخفض يؤدي إلى خلق قدر كبير من عدم المساواة والحوافز السيئة. في النظام الحالي، لا يتم معاقبة التقاعد المبكر. علاوة على ذلك، ومع التعديلات الأخيرة، تم تخفيض سن التقاعد الطبيعي من 63إلى .60على الرغم من أن القصد كان إتاحة المجال للقطاع العام الجديد الأصغر سنا.

وهذا يخلق المزيد من الالتزامات المالية لنظام التقاعد، فضلا عن عدم المساواة بين الموظفين
أولئك الذين يتقاعدون في وقت مبكر وأولئك الذين يتقاعدون في وقت لاحق (نظرًا لعدم وجود روابط مناسبة بين الاشتراكات والمكافآت).
فوائد). ومع تزايد متوسط العمر المتوقع، ينبغي أن ترتفع سن التقاعد أيضاً.

وبينما يعمل العراق على تخفيض سن التقاعد، فإن بلداناً أخرى تتحرك في الاتجاه المعاكس من خلال زيادة عتبة هذا السن. ومن المهم أيضًا التمييز بين متوسط العمر المتوقع عند الولادة (نسبيًا).
منخفض في العراق عند مقارنته بالدول الأخرى) ومتوسط العمر المتوقع في الأعمار الأكبر (والتي تكون أكثر تشابهاً مع
بلدان اخرى). على الرغم من أن متوسط العمر المتوقع في العراق أقل من جميع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، إلا أن الفرق
بين سن التقاعد الفعلي ومتوسط العمر المتوقع في هذا السن أعلى منه في معظم دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
والتي أدت في الغالب إلى زيادة سن التقاعد بما يتماشى مع متوسط العمر المتوقع. في الوقت الحالي، لا يوجد في أي دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية سن تقاعد أقل من 65عامًا (الشكل .(110سوف يحتاج أكثر من نصف دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى عمال اليوم
لمواصلة العمل بعد سن 65عامًا. في 14دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، يبلغ سن التقاعد بالفعل 67عامًا، أو على مراحل
الزيادات مشرعة بالفعل أو بكامل تأثيرها. أيرلندا والمملكة المتحدة حاليا في منتصف الطريق
زيادات تدريجية حتى سن 68عامًا. هناك دولتان فقط لديهما سلم تصاعدي تلقائي لسن التقاعد مع التغييرات
في العمر المتوقع. وفي الدنمارك وإيطاليا، سيتم ربط سن التقاعد بمتوسط العمر المتوقع، بدءاً من سن 67عاماً
ويعد النمط السائد في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية استجابة واضحة للاتجاه القوي لشيخوخة السكان. فالحياة الأطول تعني فوائد أقل، ما لم يعمل الناس لفترة أطول للتعويض.

الشكل .110سن التقاعد القانوني في العراق وفي بلدان مختارة



المصدر/قاعدة بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

وبالإضافة إلى سن التقاعد القانوني المنخفض نسبياً، فإن النظام يشجع ضمناً على التقاعد المبكر.
ويدعم نظام التقاعد في العراق التقاعد المبكر بدلاً من العمل حتى سن التقاعد الإلزامي. خفضت التعديلات الأخيرة للقانون رقم 9لسنة 2014الحد الأدنى لسن التقاعد من 50عامًا إلى 45عامًا. ومن المهم أن نكرر أن هذا الأمر يحتاج إلى التراجع. الممارسة الدولية الأكثر شيوعًا هي فرض قيود صارمة على التقاعد المبكر. تقيد العديد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الاستحقاقات في سن التقاعد الطبيعي فقط. وتمنع بعض البلدان التقاعد المبكر عن طريق معاقبة المتقاعد وتخفيض استحقاقاته التقاعدية بشكل كبير. على سبيل المثال،

كندا لديها خصم بنسبة 7.2في المائة من استحقاقات التقاعد، وفي أيسلندا لديها خصم بنسبة 7في المائة سنويا. في إسبانيا،
ويختلف عامل التخفيض باختلاف العمر وتاريخ المساهمة، ويتراوح بين 6بالمائة و8 بالمائة، وفي فرنسا
ويخفض المخطط التكميلي الرئيسي فوائد المتقاعدين المبكرين بنسبة تتراوح بين 4و7 في المائة. عدد آخر
لدى البلدان شروط مساهمة صارمة للحصول على استحقاقات التقاعد المبكر غير المخفضة: في بلجيكا، ل
على سبيل المثال، يتطلب التقاعد المبكر 40عامًا من الاشتراكات قبل سن 62عامًا أو 42عامًا من الاشتراكات قبل ذلك
سن .60يمكن أن يكون التقاعد المبكر خيارًا؛ إلا أنه ينبغي أن يقتصر على بعض المهن التي لديها نسبة عالية
مخاطر الحياة مثل رجال الإطفاء والشرطة وغيرهم من أفراد الأمن. القضاء على التقاعد المبكر أمر معقول

Machine Translated by Google

السياسة المالية والاقتصادية. إن السماح بالتقاعد المبكر يعني ضمناً أن الحكومة تقدم الدعم بشكل فعال
الموظفين عن طريق دفع لهم مبلغًا كبيرًا من المزايا مدى الحياة.

إن حساب المعاشات التقاعدية على أساس الأجر الأخير للفرد لا يؤدي إلا إلى خلق تفاوتات كبيرة لصالح أولئك الذين، بحلول نهاية حياتهم المهنية، يحصلون على أجور أعلى، مقابل أولئك الذين لديهم أجر ثابت خلال كامل حياتهم المهنية.
حياة مهنية. وفي جوهر الأمر، فإن الروابط بين المساهمات والمزايا تكون أعلى بالنسبة لأولئك الذين يعملون بأجر ثابت
(قاعدة الأجر للاشتراك تشبه إلى حد كبير قاعدة الأجر لحساب المعاشات التقاعدية)، في حين، من ناحية أخرى،
أولئك الذين يحصلون على أجور أعلى في نهاية حياتهم المهنية يأخذون من النظام بشكل غير عادل أكثر بكثير مما وضعوه . تشير بعض الأدلة إلى أن الأجور الأخيرة للعديد من العمال أعلى بكثير من بقية الأجور خلال حياتهم المهنية، وذلك على وجه التحديد "للتلاعب" بنظام التقاعد. والإجراء العادل هو احترام الروابط بين الاشتراكات والمزايا، ومن ثم النظر في نفس قاعدة الأجور للاشتراكات والمعاشات التقاعدية

الحسابات (التي يجب أن تغطي الحياة المهنية بأكملها حيث يساهم الفرد في الحياة المهنية بأكملها أيضًا).

في حين أن النظام في العراق يعتمد فقط على متوسط الراتب لآخر ثلاث سنوات، فإن الممارسات الدولية تحسب المعاشات التقاعدية باستخدام متوسط الدخل مدى الحياة. عندما يقتصر أساس حساب المعاش على أفضل (أعلى أجر) والسنوات الأخيرة في الحياة المهنية، فإن المزايا يمكن أن تكون غير عادلة ويمكن أن تفتح النظام ل

سوء المعاملة، مثل إدخال زيادة كبيرة في الأجور في نهاية الحياة المهنية قبل التقاعد مباشرة. ويؤدي هذا أيضًا إلى معاملة الموظفين ذوي المسارات الوظيفية المختلفة بشكل مختلف، بالإضافة إلى خلق فرق كبير
في استحقاقات التقاعد. على سبيل المثال، ضع في اعتبارك الحالة التي يحصل فيها الموظف على أجر ثابت يزيد عن دخله أو
حياتها المهنية، بينما من ناحية أخرى، يزداد الأجر مع تقدم العمر. وعندما يتم اعتبار الراتب مدى الحياة كأساس لحساب استحقاق المعاش يقل الفارق بين الحالتين. وفي الوقت نفسه، عندما

عند أخذ الراتب النهائي (متوسط 3-1سنوات) في الاعتبار، ستكون النتيجة دفع معاش تقاعدي أعلى، في حالة الراتب
يزيد. إن استخدام متوسط الدخل على مدى الحياة لحساب المعاشات التقاعدية في العراق يتطلب إعادة تقييم رواتب الدخل في السنوات الأولى. عادة، يتم استخدام التضخم أو نمو الناتج المحلي الإجمالي أو النمو في متوسط الدخل على مستوى الاقتصاد لتحديد
ضبط الرواتب خلال الفترة المستخدمة للحساب (والتي يمكن أن تكون مدى الحياة، 15، 10أو 25سنة، اعتمادا على
سياسة البلاد. سيؤدي خيار السياسة هذا إلى تحسين عدالة النظام، فضلاً عن ضمان المزيد من العدالة بشكل رئيسي للأشخاص الذين لديهم أنماط دفع وأنماط وظيفية مختلفة.

تشكل استحقاقات البقاء على قيد الحياة جزءًا كبيرًا من نظام التقاعد، وبالتالي تنتج
عدم المساواة والحوافز السلبية. يضم نظام التقاعد القائم على الاشتراكات في العراق اليوم حوالي 174.000مستفيد على قيد الحياة، وهو ما يمثل 36بالمائة من جميع المستفيدين؛ وتمثل معاشاتهم التقاعدية، في المتوسط، حوالي 54
في المائة من متوسط أجر المشتركين. يشمل المستفيدون المؤهلون من معاشات البقاء على قيد الحياة المعالين
الأرامل من أي عمر؛ الأرامل المعالات ذوات الإعاقة؛ الأبناء والإخوة المعالون الذين تقل أعمارهم عن 21عامًا
(العمر 26عامًا إذا كان طالبًا، ولا يوجد حد أقصى إذا كان معاقًا)؛ البنات والأخوات غير المتزوجات؛ والآباء المعالين. فضلاً عن ذلك
نظرًا لكونها غير مستدامة ماليًا، فإن التصميم الحالي لمعاشات التقاعد على قيد الحياة يخلق أيضًا قدرًا كبيرًا من الاهتمام
عدم المساواة والحوافز السلبية. فهو يميل إلى تثبيط المشاركة في القوى العاملة، لا سيما بين الشباب والنساء، ويؤدي إلى عدم المساواة، في الغالب بين مُعالي الموظفين المشمولين ومعالي الموظفين غير المشمولين بالتغطية.

هناك ثلاثة جوانب رئيسية تميز معاشات البقاء على قيد الحياة في العراق (وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل عام).
بقية العالم: (1مجموعة واسعة من الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على هذه المعاشات التقاعدية، بما في ذلك غير المتزوجين/الأرامل/
البنات المطلقات والآباء والأخوات العازبات، وما إلى ذلك، بينما في بقية أنحاء العالم يحق فقط للأزواج والأطفال؛ (2قواعد الاستحقاق (شروط التأهيل) -من بين أمور أخرى -لا يوجد حد أقصى لسن معاشات الأرامل،
ولا توجد معايير لعدد السنوات التي يحتاجها الشخص للزواج، بينما يوجد في بقية أنحاء العالم المزيد من المعايير والقيود على استحقاق معاشات البقاء على قيد الحياة؛ و3) مستويات المنافع –في العراق (و
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) عادة ما يحصل الناجون على 100بالمائة من استحقاقات المتوفى. في معظم البلدان، المستوى هو حوالي 50بالمئة.

يدرس عدد من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حاليًا إصلاح برامج البقاء على قيد الحياة.
ومع ذلك، يجب تنفيذ هذه الإصلاحات بشكل تدريجي للغاية. وبالنظر إلى الثقافة والتقاليد المتعلقة بكيفية تنظيم الأسر لمئات السنين، ينبغي تصميم الإصلاحات وتنفيذها بأقصى قدر من العناية وبطريقة شمولية. على سبيل المثال، نظرا للدور المهم الذي تلعبه النساء في الرعاية غير الرسمية

يمكن أخذها في الاعتبار للحصول على فوائد موازية للعمل في مجال الرعاية غير الرسمية. ويمكن أخذ ذلك في الاعتبار عند إعادة التصميم

.160ويشار إلى ذلك أيضًا باسم التثمين، وهو عملية تعديل إيرادات السنوات السابقة لتأخذ في الاعتبار التغيرات في التكاليف
ومستويات المعيشة بين وقت اكتساب استحقاق المعاش التقاعدي ووقت التقاعد.

Machine Translated by Google

معاشات البقاء على قيد الحياة. على أية حال، يتم تشجيع المناقشات حول هذا الموضوع. وكانت المعايير الثقافية في بلدان أخرى مماثلة لتلك الموجودة في العراق، قبل أن تقوم هذه البلدان بإصلاح هذه البرامج، على سبيل المثال: دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والولايات المتحدة الأمريكية ومنطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي . تستغرق التغييرات في الثقافة وقتًا، ويحتاج الأشخاص أيضًا إلى وقت للتكيف مع الفوائد المنخفضة والتغيير
الشروط المؤهلة. وقد لوحظ وجود ارتباط كبير في العديد من البلدان بين ارتفاع الإنفاق على معاشات التقاعد وانخفاض معدل مشاركة الإناث في العمل. وفي الحالات التي يتم فيها تخفيض معاشات البقاء على قيد الحياة، لوحظت أيضا زيادة في مشاركة المرأة في القوى العاملة.

وبالإضافة إلى نظام الاشتراكات فإن أكثر من 65%من المستفيدين من المعاشات التراثية
(التي تغطيها الميزانية العامة) هم الناجون. النساء مستفيدات مدى الحياة من معاش الباقين على قيد الحياة إذا كن
ليس لديهم أي مصدر آخر للدخل، وهذا لا يشجع النساء على العمل وينتج عنه قدر كبير من عدم المساواة، لا سيما بين النساء المعالات من المشاركين في النظام والنساء المعالات من السكان غير المشمولين. إن اعتماد نظام التقاعد العام على الموازنة العامة لتمويل جزء من المنافع يعتبر غير عادل في حد ذاته، حيث أن هذه المنافع يتم تمويلها من قبل دافعي الضرائب وهم الأكثر تضررا.

من المحتمل ألا يغطيها أي نظام معاشات تقاعدية.

كما أن وجود نظامين منفصلين للقطاعين الخاص والعام يؤدي أيضاً إلى عدم المساواة والحوافز السلبية (تشوهات سوق العمل). رغم المحاولات العديدة التي بذلت خلال السنوات الماضية لتوحيد الجمهور
والمخططات الخاصة، لا تزال تعمل بشكل منفصل، مع إدارة مختلفة ومعلمات النظام والفوائد
الحزم. ينص القانون الحالي على نقل المنافع بين PSSDوFPS والعكس.
ومع ذلك، لا يمكن اعتبار هذا تكاملاً كاملاً طالما أن النظام يوفر ظروفًا أكثر ملاءمة من الآخر -في هذه الحالة، يوفر نظام القطاع العام فوائد أكثر سخاءً. المسودة

قدم قانون التأمينات الاجتماعية لعام 2017مقترحًا لدمج PSSDوFPS في نظام واحد متكامل
خطة لتوفير حزم فوائد مماثلة لكل من القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، لم يكن مشروع القانون
أقرها البرلمان. إن استمرار الازدواجية لا يشجع على تنقل العمالة بين القطاعين العام والخاص ويؤدي إلى تفاقم الفوارق في التعويضات. ويعتبر هذا عاملاً رئيسياً في تثبيط العمال

الانضمام إلى القطاع الخاص. إن حجم القطاع العام في العراق كبير جداً، وهناك حاجة إلى خلق حوافز للقطاع الخاص لجذب العمالة. ولذلك، فإن وجود نظام تقاعد متكامل لكلا القطاعين سيكون أمراً أساسياً لتحقيق هذا الغرض.

ج. القضايا الاجتماعية: التغطية والكفاية

نظام التقاعد في العراق محدود التغطية. وفي عام 2019بلغ إجمالي عدد المساهمين (النشطاء
الموظفين) في القطاع العام (SPF)إلى 3.6مليون. وفي الوقت نفسه، بلغ إجمالي عدد المساهمين في
وكان مخطط القطاع الخاص أقل بكثير، حيث بلغ 230,895فقط بحلول نهاية يونيو .2019ويغطي كلا المخططين حوالي 230,895بحلول نهاية يونيو .2019
35بالمئة من القوى العاملة العراقية؛ ويقدر الأخير بـ 10.4مليون في .161 2019التعديل الأخير للقانون 9/2014يوسع نطاق تغطية أرضية الحماية الاجتماعية لتشمل الموظفين المتعاقدين العاملين في القطاع العام
القطاع.

يعتبر نظام التقاعد في العراق سخي مقارنة بالممارسات الدولية. ومن مؤشرات هذا الكرم معدل الاستحقاق المرتفع الذي يبلغ 2.5في المائة،361 المستخدم لحساب رواتب التقاعد.461 معدل الاستحقاق في العراق أعلى بشكل عام من متوسط الدولة العربية وأعلى بكثير من الاقتصادات الأخرى مثل تركيا وإيطاليا وإيطاليا. فرنسا، التي تشير أنظمة معاشاتها التقاعدية إلى معدل استحقاق أقل من 1.5بالمائة (الشكل .(111هذا المستوى من الاستحقاق

وتعني المعدلات أنه بعد 10سنوات من الاشتراكات، يبلغ معدل الاستبدال 25بالمائة من رواتبهم. وبهذا المعدل، ومع كونهم مؤهلين للتقاعد بعد 5سنوات من الخدمة، قد يميل الأشخاص إلى ترك النظام مبكرًا، مع تأمين معاش تقاعدي لائق مدى الحياة (نظريًا) يمكنهم استكماله، على سبيل المثال، من خلال العمل في القطاع غير الرسمي.

أنشطة. لتجنب مثل هذه الاتجاهات، وللمحافظة على إنتاجية أعضاء الخطة لأطول مدة

161.البنك الدولي، "إجمالي القوى العاملة –العراق" (واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي، .(2021المجموعةhttp://:data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN?locations=IQ&most_recent_value_desc=true.

162.نود الاستفسار أكثر عن عدد الموظفين المضافين نتيجة الأحكام المنصوص عليها في تعديل 2019.

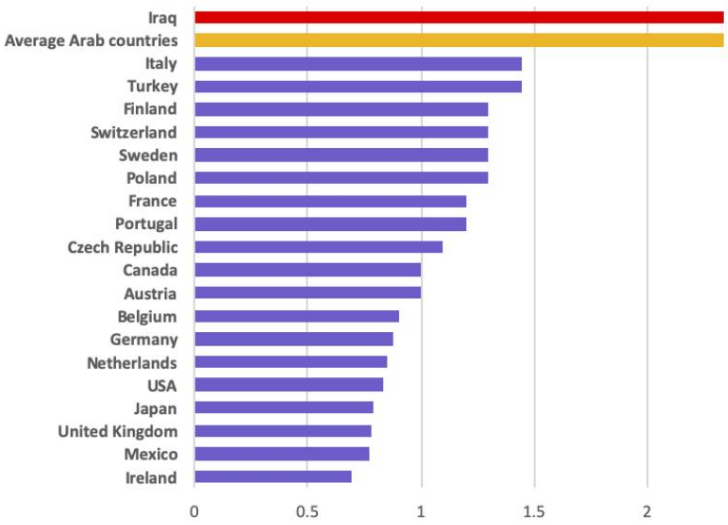
163.معدل الاستحقاق هو المعدل الذي يتم به بناء استحقاقات المعاش التقاعدي كخدمة تدخل في حساب المعاش التقاعدي في نظام استحقاقات محددة، ويتم التعبير عنه عادة على أنه جزء أو نسبة من الراتب الخاضع للتقاعد، على سبيل المثال، 1/40(أو 2.5بالمائة) عن كل سنة من الخدمة. هناك طريقة أخرى للتعبير عن الاستحقاق وهي: إذا إذا كانت 1/40(أو 2.5بالمائة)، فهذا يعني أن الموظف يحتاج إلى المساهمة بفترة استحقاق مدتها 40عامًا للحصول على راتب تقاعدي يعادل راتبه التقاعدي. آخر راتب لها (أو أي متوسط راتب يعتبر أساساً لحساب الحقوق التقاعدية).

164.معادلة حساب المعاش التقاعدي: راتب المعاش التقاعدي =معدل الاستحقاق × 2.5متوسط الراتب خلال الـ 36شهرًا الماضية ×فترة الاستحقاق (السنوات في الخدمة التي دفع عنها الموظف استقطاعات من المعاش التقاعدي).

Machine Translated by Google

وإذا أمكن، ينبغي تحديد معدل الاستحقاق عند مستوى أقل بكثير بحيث يكون لدى الأعضاء الذين يأملون في الحصول على معدل استبدال أعلى مصلحة في المساهمة بشكل أكبر في النظام وقضاء فترات أطول في العمالة المنتجة.

الشكل .111معدلات الاستحقاق: المقارنات الدولية



المصدر / قاعدة بيانات معاشات التقاعد لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي

ومن ناحية أخرى، يفتقر نظام التقاعد في العراق إلى آلية مناسبة لتعديل المزايا تلقائيا وحماية دخل التقاعد من فقدان القوة الشرائية استجابة لتضخم الأسعار. دولي

وتكشف التجربة أن ربط رواتب المعاشات التقاعدية بالتضخم، جزئيا أو كليا، يعد ممارسة جيدة للحماية
القوة الشرائية لرواتب التقاعد والتعويض عن صدمات الأسعار. ولم يقم العراق بعد بتطبيق مثل هذه الآلية، التي تعتبر ذات أهمية بالغة ويمكن استبدالها بإدخال إصلاحات رئيسية لتحسين كفاية الأنظمة (مما يجعلها أقل سخاء وأكثر إنصافا على سبيل المثال).

وفي العراق، لا تخضع الرواتب التقاعدية لأية مقايسة، مما يعرض المتقاعدين لمخاطر ونقاط ضعف جسيمة في حالة تدهور القوة الشرائية، الناجم عن التضخم وارتفاع الأسعار.

وعندما يتم تعديل دفعات المعاشات التقاعدية بانتظام، فإن مستويات معيشة المتقاعدين تكون محمية ضد التضخم.
يمكن أن تستمر دفعات المعاش التقاعدي للفرد لفترات طويلة قد تصل إلى 20عامًا أو أكثر، وذلك حسب متوسط العمر المتوقع. يمكن أن تكون فترة الدفع أطول بكثير في حالة انخفاض سن التقاعد القانوني واستحقاقات الورثة، كما هو الحال في العراق. وحتى في البلدان ذات معدل التضخم المنخفض الذي يبلغ 2في المائة، فإن القيمة الحقيقية

من المعاشات التقاعدية غير المعدلة تنخفض بنسبة الثلث على مدى تقاعد مدته 20عاما، ومعدل تضخم يبلغ 3.5في المائة فقط
يمكن أن يمحو نصف القوة الشرائية للمعاش التقاعدي. ومن الممارسات الجيدة والعادلة عادة أن تتم فهرسة المعاشات التقاعدية بعد التقاعد بما يتماشى مع تضخم الأسعار. وبخلاف ذلك، فإن العدد الحقيقي للفوائد المتلقاة عبر
ستختلف فترة التقاعد بشكل تعسفي مع معدل التضخم السائد. المتقاعدون في فترات انخفاض التضخم
سيكونون أفضل حالًا من أولئك الذين يواجهون ارتفاعًا أكبر في الأسعار. فهرسة أسعار المعاشات التقاعدية في الدفع هي الأكثر
سياسة مشتركة، وتتبعها معظم دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. في بعض الأحيان، هناك فجوة زمنية كبيرة بين
السياسة والممارسة. لقد كان تعديل المعاشات التقاعدية في الدفع مختلفًا إلى حد ما، من الناحية العملية، عما هو مقرر
فيما يتعلق بالسياسة في العديد من البلدان. وقد قامت نحو 40في المائة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إما بتجميد المزايا أو وضع حد لها
لقد تم وضع حد أقصى لزيادات المزايا منذ عام .2010ومع ذلك، فإن وضع تنظيم واضح وعادل هو الخطوة الأولى. وفي هذا الصدد، نحن
ويمكن التطلع إلى قانون التأمينات الاجتماعية لعام 2017الذي يربط المعاشات التقاعدية بالتضخم.

4.3الاستنتاجات وتوصيات السياسة

وكما هو موضح في هذا الفصل، كان من المفترض أن يكون نظام التقاعد في العراق مستداماً ذاتياً من الناحية المالية؛
ومع ذلك، فإن الإيرادات من الاشتراكات لن تكون كافية قريباً لتغطية نفقات والتزامات المعاش التقاعدي
فوائد. ما لم يتم النظر في تدابير الإصلاح المناسبة (بخلاف مشروع قانون التقاعد الحالي)، فإن النظام
وسيتعين عليهم الاعتماد بشكل متزايد على الميزانية العامة، مما يؤدي إلى مزاحمة الموارد المخصصة لبرامج مهمة أخرى في العراق (مثل شبكات الأمان الاجتماعي، والصحة، والتعليم، وما إلى ذلك).

Machine Translated by Google

يقدم مخطط القطاع العام صيغ فوائد سخية للغاية. اليوم، متوسط الشيخوخة
ويمثل المعاش التقاعدي 258%من متوسط أجر المشتركين. وفقا للمحاكاة المالية، إذا
وإذا استمر الوضع الراهن، خاصة مع التعديلات التي أدخلت مؤخرا في عام ،2019فمن المتوقع أن يواجه النظام عجزا تمويليا في عام ،2022أي خلال عامين فقط.

مشروع القانون (2017)قيد المناقشة حاليا في مجلس النواب يحتاج إلى مراجعة لأنه يحتوي على مساحة
لتحسينات كبيرة. هناك طرق لا حصر لها تقريبا لدمج وإصلاح و/أو تصميم معاشات التقاعد
نظام. إن خيار السياسة العامة الذي اعتبره العراقيون في الماضي هو الخيار الأفضل للسياق
كان على العراق (والمدرج في مشروع القانون لعام ،(2017تنفيذ التكامل الكامل والسريع لكلا المخططين الحاليين، 165
مواصلة إصلاح النظام الجديد المتكامل القائم على مبادئ أفضل الممارسات الدولية، وتوسيع التغطية من خلال آليات مختلفة، بما في ذلك تنفيذ الحد الأدنى الشامل للمعاشات
التقاعدية. 166ويوصى بمراجعة العديد من هذه الجوانب.

من أجل التأكد من أن نظام التقاعد مستدام، يجب أن تكون معايير التصميم كذلك
الانحياز. وبعبارة أخرى، إذا كان الهدف هو جعل نظام المعاشات التقاعدية PAYGمستدامًا ومموّلًا ذاتيًا (وغير رجعي)، فإن الروابط بين مختلف معايير تصميم نظام المعاشات التقاعدية
ستحتاج إلى
أن تحترم. بشكل أساسي، لجعل قاعدة بيانات PAYGمستدامة ماليًا، يمكن لواضعي السياسات اختيار اثنين فقط من الخيارات
ثلاثة معايير رئيسية: معدل المساهمة، ومستوى المعاشات التقاعدية النسبية، وسن التقاعد. بمجرد تعيين معلمتين، يتم تحديد المعلمة الثالثة داخليًا. وفي نهاية المطاف، ليست
التغيرات الديموغرافية هي السبب الوحيد لعدم استدامة نظام التقاعد، ولكن التحويلات بين الأجيال أصبحت أقل قدرة على التمويل بشكل متزايد.

الفجوة في نظام التقاعد العراقي، حيث أن المعايير غير متسقة مع الرصيد طويل الأجل. ومن أجل ضمان استدامة النظام، يلزم دعم النمذجة الاكتوارية.

هناك طرق لا حصر لها تقريبًا لإصلاح وتكامل أنظمة التقاعد في العراق، ولكن أكثرها
والشيء ذو الصلة هو فهم آثار تدابير التقاعد المختلفة. إن صناع القرار في العراق سيفعلون ذلك
ضرورة اختيار الخيار الأنسب لسياق العراق، والأخذ بعين الاعتبار مختلف الأمور المالية والاقتصادية والعسكرية
الآثار الاجتماعية لحزمة الإصلاح المختارة. هناك تنوع كبير في حزم الإصلاح المحتملة، مع العديد من المجموعات الممكنة من التدابير المختلفة ووتيرة الإصلاحات (المطبقة بسرعة أو
تدريجيا)، ولا يوجد
يوجد حل أمثل واحد. هناك العديد من المقايضات التي يجب أخذها في الاعتبار. ومع ذلك، هناك أيضا تدابير معينة
من الواضح أن هذه أفضل الممارسات لنوع التصميم .PAYG-DBتعمل هذه التدابير على تعظيم الروابط بين المساهمات والفوائد وتجعل النظام أكثر استدامة وإنصافًا وعدلاً. بغض
النظر عن ذلك
يتم اختيار مجموعة من التدابير، وتعتبر التدابير دائمًا أفضل الممارسات: (i)استخدام القيمة
أجور الحياة المهنية لحساب المعاشات التقاعدية، بدلاً من استخدام الأجور الأخيرة فقط؛ (2)فهرسة المعاشات التقاعدية تلقائياً
والتضخم من أجل الحفاظ على القوة الشرائية للمستفيدين؛ (ثالثا) زيادة سن التقاعد في الخط
مع زيادة متوسط العمر المتوقع. و(4) معاقبة التقاعد المبكر بعامل تخفيض (العامل العادل الاكتواري).
ولابد أيضاً من النظر إلى حزم الإصلاح باعتبارها جزءاً من استراتيجية متكاملة لا تقتصر على الشؤون المالية فحسب
مع الأخذ بعين الاعتبار كافة التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية.

كما يوصى بشدة بتنفيذ آلية تمويل واضحة وشفافة. هذا ممكن
تشمل: (1)معاشات التقاعد الاجتماعية (التي سيتم تمويلها من خلال الموازنة العامة)؛ (2)معاشات التقاعد القديمة (الممولة حاليًا
من خلال الموازنة العامة، ولكن مع الإلغاء التدريجي)؛ (3)الحقوق المتراكمة عن مدة الخدمة قبل عام 2006
(من الأفضل أن يتم تمويلها أيضًا من خلال الميزانية العامة، نظرًا لعدم وجود أي مساهمات قبل عام ،2006
ويتم أيضًا التخلص التدريجي منها)؛ و(4) توسيع نطاق تغطية القوى العاملة النشطة (بما في ذلك العمالة البديلة).
وآليات مبتكرة في الغالب للعاملين لحسابهم الخاص)، من خلال نظام متكامل ومُصلح بعد عام 2006
(إصلاحات حدودية. وربما إصلاحات أخرى مثل تضمين آليات الادخار لأصحاب المخالفات
يجب ضمان الدخل، من أجل ضمان وجود نظام ممول ذاتيًا لا يمكن الاعتماد عليه أو يمكن الاعتماد عليه إلى الحد الأدنى
على الموازنة العامة). سوف تحتاج الشروط المؤهلة وصيغ المزايا الخاصة بالمخطط إلى المراجعة
تم تعديلها من خلال وحدة تحليل السياسات والاكتوارية في البنك الوطني لضمان الاستدامة المالية، أو،
على أقل تقدير، أن يكون لديك فهم واضح للاحتياجات المالية المستقبلية المطلوبة للحفاظ على مثل هذا المخطط.

.165وبالنظر إلى أن النظام الذي يغطي موظفي القطاع الخاص (PSSD)لا يغطي سوى جزء صغير جداً من القوى العاملة، وأن
ولا تُحترم حقوق هؤلاء الأشخاص (لا تعتمد المعاشات التقاعدية على صيغة المزايا التي يحددها القانون، ولكنها تُدفع عملياً كمبلغ ثابت)،
لا ينبغي أن يكون التكامل ممارسة معقدة.

.166على الرغم من أنه لم يكن هناك أي اتفاق بشأن الاستراتيجية العامة، إلا أنه لا بد من مناقشة التفاصيل والاتفاق عليها من أجل التوصل إلى استراتيجية مناسبة وملائمة.
التنفيذ الكامل لهذه الاستراتيجية. ومن أجل مناقشة هذه التفاصيل والاتفاق عليها، يوصى بإنشاء لجنة سياسية وفنية.

Machine Translated by Google

وينبغي لواضعي السياسات أن يفكروا في توسيع نطاق تغطية القوى العاملة النشطة. العاملون في القطاع غير الرسمي
القطاع غير محمي إلى حد كبير. العاملون لحسابهم الخاص وأولئك الذين لديهم عمل مرن هم الأكثر عرضة للخطر بشكل خاص
ويجب أن يشملها نظام التقاعد. ولذلك، يتعين على صناع السياسات أن يستكشفوا مزايا النهج المتعدد الركائز الذي يجمع بين معاشات التقاعد الأساسية وشكل من أشكال مدخرات التقاعد، بالإضافة إلى النوع الحالي من تصميم النظام. ويمكن وضع الحوافز وآليات الإنفاذ لتوسيع التغطية بمجرد اكتمال المخطط الجديد المتكامل والمُصلح. الخصائص المميزة للعمالة العراقية

يجب تقييم القوة من أجل تحديد الآليات البديلة المحتملة (المبتكرة عادة) لها
تغطية مجموعات دخل محددة مثل العاملين لحسابهم الخاص، و/أو ذوي الدخل المنخفض، و/أو الموظفين غير الرسميين، وهم،
عادة، المجموعات التي ليس من السهل تغطيتها باستخدام نظام التقاعد التقليدي المرتبط بالدخل الاشتراكي.

وينبغي لواضعي السياسات أيضا أن ينظروا في توسيع نطاق التغطية للمستفيدين. أولئك الذين تزيد أعمارهم عن 63عامًا
الذين لا يحصلون على أي نوع من المعاشات التقاعدية لأنهم غير مؤهلين للحصول على نوع من المعاشات التقاعدية، يمكنهم الحصول على معاش اجتماعي مستهدف (والذي سيمثل الحد الأدنى للمعاش) من الميزانية العامة.
ويمكن النظر في الحد الأدنى الشامل للمعاش الاجتماعي من أجل ضمان التغطية السهلة لجميع السكان المسنين في البلاد.

ويجب تقييم خارطة الطريق وحزمة الإصلاحات الشاملة بشكل جيد من حيث تأثيرها على مختلف الأطراف
الأجيال، وسوق العمل، والوضع الاقتصادي الكلي والمالي العام في العراق. أكثر من 50بالمئة منها
يتم تصنيف المستفيدين من المعاشات التقاعدية في الواقع على أنهم من الشباب، حيث يحفز النظام على التقاعد المبكر وعروض التقاعد
معاشات البقاء على قيد الحياة السخية. وستظل هناك حاجة إلى تفاصيل عديدة ومناقشات فنية وسياسية موسعة من أجل المضي قدمًا في التصميم والتنفيذ الكاملين لاستراتيجية وطنية لدعم دخل كبار السن في العراق.

ستحتاج عملية الإصلاح التي تعمل بشكل جيد إلى مواجهة تحديات الاقتصاد السياسي للإصلاحات بالإضافة إلى تطوير حلول فنية سليمة. كما هو موصى به أعلاه، ينبغي
لواضعي السياسات في العراق أن يفكروا في إدخال خيارات مثل معاشات التقاعد الاجتماعية و/أو حسابات التوفير، إلى جانب الإصلاحات البارامترية، للتعويض عن الفوائد الأقل من خطط الدفع (بعد الإصلاح). ستحتاج الحكومة أيضًا إلى إدراك ذلك

وأنه حتى الإصلاحات المعيارية البسيطة لمعاشات التقاعد يمكن أن تولد مقاومة قوية.

الملحق الأول -محددات نظام التأمينات الاجتماعية وفق السيناريوهات الأربعة

	قانون 9/2014	القانون المعدل 9/2014	مشروع قانون 2017	حزمة الإصلاحات (مقترح 2020)
تصميم المخططات	المنفعة المحددة، PAYG		منافع محددة	
التمويل				
للمعاشات التقاعدية				
المجموع	25.0%	25.0%	20.0%	25.0%
إجمالي المساهمة	25.0%	25.0%	20.0%	25.0%
الأسعار من الموظفين وأصحاب العمل:				
(كنسبة مئوية من الأجر المغطى)			7.0%	
من الموظفين	10.0%	10.0%	13% من (25% أصحاب العمل العاملين في مجال النفط والمواد الهيدروكربونية الأخرى)	
من صاحب العمل	15.0%	15.0%		15.0%

Machine Translated by Google

دواعي الإستعمال

	منافع محددة		المنفعة المحددة، PAYG	جدارة -أهلية الشروط و فوائد
63وتدريجيا زيادة إلى 65بنسبة 2030	50(السن الإلزامي (63	50(السن الإلزامي (63	50(السن الإلزامي (63	للمعاشات التقاعدية سن التقاعد و/أو الشروط المؤهلة
	25	15	15	مدة الخدمة المطلوبة لأسعار الممثلين الأساسية
تخفيضات عادلة للعوامل الاكتوارية الإناث تلبية شروط معينة)				قواعد في وقت مبكر التقاعد
65يصل) إلى 3سنوات فوق السن القانوني البالغ 65عامًا الإعفاءات؟)				قواعد للتأخير التقاعد
	مؤشرة للتضخم السنوي مؤشرة للتضخم السنوي		غير محدد في القانون	ما بعد التقاعد الفهرسة
مؤشرة للتضخم السنوي 65%للناجي الواحد 75%لاثنين من الناجين **85%ثلاثة فأكثر الناجين**	مؤشرة للتضخم السنوي 65%للناجي الواحد 75%لاثنين من الناجين	80%للناجي الواحد 90%منهم ناجون 100%ثلاثة أو المزيد من الناجين	80%للناجي الواحد 90%منهم ناجون 100%ثلاثة أو المزيد من الناجين	معاشات الناجين و معاشات العجز (كنسبة مئوية من معاش الشيخوخة)
تنخفض تدريجياً بحلول عام 2030إلى 30% تنخفض تدريجياً إلى 2% 100%تدريجيا زيادة إلى الحياة المهنية بأكملها 40)عامًا) بحلول 2035 50%من الحد الأدنى للأجور	50% 2%(2.5%) لسنوات الخدمة أمام القانون سارية المفعول- 1.5٪ وغيرها من شروط التقاعد) 80% 400,000دينار عراقي	37.5% 2.5% 100% 3 500,000دينار عراقي	37.5% 2.5% 100% 3 عملية حسابية	تحديد المنفعة: معدل الاستبدال الأساسي تدريجي معدل الإحلال الحد الأقصى للاستبدال معدل عدد الاخير سنوات لقاعدة الأجور الحد الأدنى للمعاش

Machine Translated by Google

الملحق – 2المعايير التفصيلية وقواعد نظام التقاعد العام الحالي في العراق

المعلمة/القاعدة	وصف
المتقاعدين	المتقاعدين المدنيين المتقاعدين العسكريين السياسيون: رؤساء الجمهورية، رؤساء البرلمانات، رؤساء الوزراء، نواب البرلمان
قواعد التقاعد والأهلية	يمكن للموظف أن يصبح متقاعداً في الحالات التالية: -بلغ 60سنة (حسب التعديل الأخير للقانون رقم 9لسنة 2014الصادر في (2019بغض النظر من عدد سنوات الخدمة -إذا قررت لجنة طبية أن المستفيد غير قادر على العمل -يندرج تحت الاستثناءات التالية: أساتذة الجامعات والأساتذة المشاركون، الأطباء المختصون، القضاة ومستشارو مجلس الدولة والطيارون الجويون -أن يكون من المهن المستثناة بقرارات مجلس الوزراء -يمكن تمديد سن التقاعد لمهن محددة ليست شائعة أو في حالات نادرة وجدت، أو في الحالات التي تكون فيها خدمات المستفيدين في حاجة ماسة إليها. -عند الاستقالة (أو الإقالة): .1لا يتم صرف الراتب التقاعدي إلا بعد بلوغ المستفيد 45سنة وأكمل 15سنة خدمة (إلحاقاً لتعديل 2019على القانون رقم ،9كان السن 50سنة و02 سنة خدمة). الأنثى (متزوجة، أرملة، أو مطلقة) الحاضنة لأطفالها المعالين: •لديه 15عاما من الخدمة •لديها ثلاثة أطفال على الأقل ولا يزيد عمر أي منهم عن 15سنة. •تتفرغ لتربية أطفالها -موظفو الوكالات المستقلة الذين يبلغون عن خسائر مالية لمدة ثلاث سنوات متتالية، في حال كان عمرهم 15عاماً ولم يستوفوا شرط السن بعد. -يعاني من مرض مزمن ولا يتمكن من استئناف العمل مهما كان عمره وسنوات الخدمة.: ويعتبر المستفيد كأن لديه 15سنة خدمة. -في حالة حوادث العمل التي تؤدي إلى الإعاقة: •بنسبة عجز 65%فأكثر: في حال كان المستفيد أقل من 15سنة الخدمات، يتم معاملته كما لو كان لديه 15عامًا من الخدمة يف•حال كانت نسبة العجز 100%يضاف 35%من الأجر الأخير إلى الراتب التقاعدي للمستفيد •في حال كانت نسبة العجز بين 65بالمائة و 100بالمائة يحصل المستفيد X35%(نسبة العجز) من آخر أجر يضاف إلى الراتب التقاعدي •موت
الاشتراكات وسنوات الخدمة	-خصم شهري 25%من الراتب الشهري: 10% •يدفعها الموظف 15% •تدفع من قبل الخزينة -سنوات الخدمة المشمولة في حساب الراتب التقاعدي تشمل ما يلي: •سنوات الخدمة الفعلية •السنوات التي لم يكن المستفيد عنها في الخدمة الفعلية ولكن تم سداد الاشتراكات عنها •سنوات من التعليم والتدريب للقوات العسكرية والأمنية •مدة العقود للأفراد المتعاقدين مؤقتا •مدة تمتد إلى ما بعد سن التقاعد. •بالنسبة لمهن محددة مثل المحامين والصحفيين والمزارعين، يتم تحديد حدود الخدمة من قبل القوانين ذات الصلة المنظمة لهذه المهن. -في حالة انتقال الموظف من القطاع العام إلى القطاع الخاص: •يتم احتساب سنوات الخدمة التي قضاها المستفيد في القطاع العام في PSSDويتم تحويل المساهمات المتراكمة التي دفعها المستفيد وفقًا لذلك إلى .PSSD -في حالة انتقال الموظف من القطاع الخاص إلى القطاع العام: •يتم احتساب سنوات الخدمة التي قضاها في القطاع الخاص في إطار الحماية الاجتماعية. نقل PSSD الاشتراكات المتراكمة التي يدفعها المستفيد لصندوق الحماية الاجتماعية. يتم حسم الفارق في الاشتراكات من قبل المستفيد (حيث أن نسبة المساهمة تختلف بين النظامين). سنوات الخدمة في

Machine Translated by Google

ألا يتجاوز عدد السنوات التي يقضيها القطاع الخاص في القطاع العام. -لا يدخل في سنوات الخدمة ما يلي: •أي فترة لم يتم دفع اشتراكات المعاشات التقاعدية عنها •الإجازات غير مدفوعة الأجر •أي فترات قضاها في السجن / قيد الاعتقال •أي سنوات قضاها في الخدمة قبل بلوغه سن 18عاماً •أي سنوات قضاها بعد بلوغ سن التقاعد القانوني	
-يستحق الراتب التقاعدي كل موظف أكمل 15سنة خدمة: •يتم صرف المعاش عند بلوغ المستفيد سن 45سنة (كان حسب تعديل 50 2019سنة). •يتم احتساب المعاش على سنوات الخدمة الفعلية وليس على مدة التجسير لبلوغ الخمسين •الاستثناء يشمل الاستشهاد والوفاة والمتقاعدين لأسباب صحية -يتم احتساب الراتب التقاعدي على النحو التالي •متوسط الراتب ×عدد سنوات الخدمة 2.5 ×بالمائة •عدد سنوات الخدمة =عدد أشهر الخدمة/12 •متوسط الراتب هو متوسط الراتب المدفوع خلال الـ 36شهرًا الماضية •يتم احتساب المعاش على سنوات الخدمة الفعلية وليس على مدة التجسير لبلوغ الخمسين -الاستثناءات تشمل الاستشهاد والوفاة والمتقاعدين لأسباب صحية -الحد الأدنى للمعاش هو 400.000دينار عراقي (شامل المزايا) -للمتقاعدين الذين بلغوا سن التقاعد، أولئك الذين يتقاعدون لأسباب صحية، أو أولئك الذين لديهم 2أو أكثر المعالون المعالون، تم تحديد الحد الأدنى للمعاش بمبلغ 460.000دينار عراقي. -ألا يزيد الراتب التقاعدي عن آخر أجر حصل عليه المستفيد. -في حالة وصول المستفيد إلى سن التقاعد ولم يتراكم عليه عدد سنوات الخدمة الكافية: •بالنسبة لأولئك الذين تتراوح سنوات الخدمة بين 10و 15سنة، يمكن للمستفيدين الحصول على مبلغ مقطوع قدره 150.000دينار عراقي لمدة 10سنوات على الأقل من الخدمة، و 200.000دينار عراقي لمدة 11سنة على الأقل من الخدمة، و 50.000دينار عراقي لمدة 12سنة على الأقل من الخدمة، 300,000 دينار عراقي لمدة 13سنة على الأقل من الخدمة، و 350,000دينار عراقي لمدة 14سنة على الأقل من الخدمة. -في حالة الوفاة: •في حالة مدة خدمة الموظف 15سنة فأكثر، يتم احتساب المعاش وصرفه اعتباراً من تاريخه الوفاة ولو لم يبلغ المستفيد المتوفى سن الخمسين. -للموظفين الذين تزيد مدة استحقاقهم عن 25سنة: •بالإضافة إلى الراتب التقاعدي، يمكن للموظفين الحصول على مبلغ مقطوع (كمكافأة). يعادل: آخر أجر (بما في ذلك المزايا) .12 × -للجيش العراقي (النظام القديم): •يتم احتساب الرواتب التقاعدية لمن لديه خدمة لا تقل عن 15سنة. -لا يجوز للمتقاعد الجمع بين راتبين تقاعديين بناء على اختلاف القوانين. -الموظفون الذين تقل مدة خدمتهم عن 15سنة: •يمكن الحصول على مبلغ مقطوع يحسب على النحو التالي: الراتب الأخير × 2 ×سنوات الخدمة (يعتبر جزء من السنة كسنة واحدة) لكبار المسؤولين (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس النواب، رئيس الوزراء، البرلماني، أعضاء المجلس الوطني والأمناء العامون في الوزارات وغيرهم. يحسب الراتب التقاعدي على النحو التالي: 25% •من الراتب الأخير+ •5.2%*آخر أجر ومزايا*سنوات الخدمة (يجب ألا تتجاوز 80%من آخر أجر ومزايا) فوائد)	فائدة المعاش التقاعدي العمليات الحسابية

Machine Translated by Google

إعادة تعيين المتقاعد	-في حالة إعادة تعيين الموظف المتقاعد وحصل على مبلغ مقطوع عند تقاعده: •يجب على الموظف تسديد المبالغ المقطوعة التي تم دفعها سابقاً. •تعتبر السنوات التي تم دفع المبلغ الإجمالي عنها بمثابة فترة استحقاق لحساب المعاش المستقبلي. •يجب على الموظف تسوية أي فروق في الاشتراكات (على أساس مستوى الأجر عند إعادة التعيين). -في حال إعادة تعيين الموظف المتقاعد وكان له راتب تقاعدي •يبدأ الموظف المعاد تعيينه باستلام الراتب/التعويض عن الخدمات ويتوقف صرف الراتب التقاعدي. •لا يجوز الجمع بين الراتب التقاعدي وأي دفعة أخرى. •يجوز للموظف الاختيار بين الاثنين (المعاش أو التعويض). -يمكن للمتقاعدين المعاد تعيينهم تجميع فترات تقاعد إضافية إلى سنوات خدمتهم قبل تقاعدهم لأول مرة -ألا يقل الراتب التقاعدي بعد إعادة التعيين عن الراتب التقاعدي الذي حصل عليه قبل إعادة التعيين:
فوائد الناجين	-في حالة وفاة الموظف تحدد مدة الاستحقاق بـ 15سنة حتى لو كانت سنوات الخدمة الفعلية أقل بكثير من هذا الرقم. السنوات المضافة معفاة من الاشتراكات. -في حالة وفاة الموظف (أثناء الخدمة) يحق لورثته الحصول على الحد الأدنى للمعاش. -الناجون هم: •الزوج أو الزوجات •الابن •الابنة •الأم •أب •الأخ أو الأخت في حالة كان المستفيد أعزب ووالديه متوفيان -ألا يكون المتوفى من المستفيدين الحاليين من أي مزايا تقاعدية أخرى، وألا يكون له مصادر دخل أخرى في القطاع الخاص، وذلك وفقاً للضوابط التالية: •الابن أو الأخ حتى يبلغ 18عامًا، أو 22عامًا إذا كان لا يزال في المرحلة الثانوية، أو 26عامًا إذا كان يتابع التعليم الجامعي •الابنة أو الأخت في حال كانت عازبة أو ليس لها نفقة أخرى •الزوجة ما دامت عزباء •الزوج أو الأب في حالة الإعاقة بما في ذلك من بلغ سن • 63الأبناء بغض النظر عن العمر في حالة الإعاقة -عند وفاة المستفيد يتم توزيع الراتب التقاعدي على النحو التالي: 80% •في حالة ناجٍ واحد 90% •في حالة وجود ناجين 100% •في حالة ثلاثة ناجين أو أكثر -في حال كان للخلف معاش تقاعدي، يمكنه الاختيار بين الاحتفاظ بمستحقه الخاص أو استبداله بالمعاش التقاعدي (أيهما أعلى). •لا يمكن للباقين على قيد الحياة الجمع بين أكثر من استحقاق تقاعدي واحد.
توفير مالي	-الموازنة العامة تغطي: •المزايا التقاعدية للمتقاعدين قبل 1/1/2006 •مكافأة نهاية الخدمة •أي مزايا تقاعدية أخرى لا تخضع للقانون رقم 9/2014 -صندوق الحماية الاجتماعية يغطي: •المزايا التقاعدية لمن تقاعدوا بعد 1/1/2006 •المبالغ المقطوعة وبدلات العجز

Machine Translated by Google

Machine Translated by Google

WORLD BANK GROUP