



مراجعة رأس المال البشري في العراق

خارطة طريق نحو استعادة رأس المال البشري في العراق



بعض الحقوق محفوظة

هذا العمل هو نتاج البنك الدولي. لا تعكس النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذا العمل بالضرورة آراء المديرين التنفيذيين للبنك الدولي أو الحكومات التي يمثلونها.

لا يضمن البنك الدولي دقة أو اكتمال أو حداثة البيانات المدرجة في هذا العمل، ولا يتحمل مسؤولية أي أخطاء أو سهو أو تناقضات في المعلومات، أو أي مسؤولية تتعلق باستخدام أو عدم استخدام المعلومات أو الأساليب أو العمليات أو الاستنتاجات المبينة. الحدود أو الألوان أو التسميات أو الروابط/الحواشي وغيرها من المعلومات المعروضة في هذا العمل لا تعني أي توجه أو إعتبار من البنك الدولي بشأن الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد أو قبول لتلك الحدود.

المراجع والوثائق المستعملة التي تم الاستعانة و الإشارة إليها لا تعني أن البنك الدولي يؤيد الآراء التي يعبر عنها هؤلاء المؤلفون أو محتوى أعمالهم.

لا يشكل أي شيء وارد هنا أو يُفسر أو يُعتبر تقييداً أو تنازلاً عن الامتيازات والحصانات الخاصة بالبنك الدولي، والتي يتم الاحتفاظ بها جميعاً بشكل خاص.

الحقوق والأذونات

المادة الواردة في هذا تقرير محمية بموجب حقوق النشر. ونظراً لأن البنك الدولي يشجع على نشر المعرفة، يجوز إعادة إنتاج هذا العمل، كلياً أو جزئياً، لأغراض غير تجارية طالما تم توضيح المصدر بوضوح.

الاقتباس - التوثيق

يُرجى توضيح المصدر عند إستعمال هذا التقرير على النحو التالي: "البنك الدولي. [[سنة النشر]]. [[العنوان]]. © البنك الدولي

يجب توجيه أي استفسارات بشأن الحقوق والتراخيص، بما في ذلك الحقوق الفرعية، إلى منشورات البنك الدولي، البنك الدولي، 1818 شارع H شمال غرب، واشنطن، العاصمة 20433، الولايات المتحدة الأمريكية؛ فاكس: 202-522-2625؛ البريد الإلكتروني: pubrights@worldbank.org.

صورة الغلاف: Freepik.com

نموذج إشارة لحقوق صورة غير تابعة للبنك الدولي: © Ami Vitale / Panos Pictures. تم الاستخدام بإذن من Ami Vitale / Panos Pictures. مطلوب إذن إضافي لإعادة الاستخدام.

تصميم الغلاف: سارة علم الدين

مراجعة رأس المال البشري في العراق

خارطة طريق نحو استعادة رأس المال البشري في العراق

الفهرست

4	المختصرات
6	شكر وتقدير
7	تمهيد
8	الملخص التنفيذي
16	الفصل الأول: مقدمة - ما هو رأس المال البشري؟
17	١ - ١: رأس المال البشري وعلاقته بالنمو الاقتصادي والإنتاجية
17	١ - ٢: إطار دورة الحياة لتراكم رأس المال البشري
18	١ - ٣: لماذا أجريت مراجعة رأس المال البشري؟
20	الفصل الثاني: السياق القطري للعراق
21	٢ - ١: سياق الاقتصاد الكلي
22	٢ - ٢: الملف الديموغرافي للبلد
24	٢ - ٣: أصحاب المصلحة الرئيسيون والترتيبات المؤسسية
26	٢ - ٤: الإنفاق الحكومي على القطاعات الاجتماعية
30	الفصل الثالث: رأس المال البشري عبر دورة الحياة
31	٣ - ١: مؤشر رأس المال البشري
35	٣ - ٢: الطفولة المبكرة: تحديد أولويات تعليم وصحة الطفولة المبكرة للجميع
38	٣ - ٣: سن الدراسة: سد الفجوات في التعليم الابتدائي والثانوي
45	٣ - ٤: الشباب والمراهقون: تسهيل الانتقال من التعليم الى سوق العمل
47	٣ - ٥: سن العمل: حماية واستخدام رأس المال البشري في سنوات البلوغ
51	٣ - ٦: الشيخوخة: الاستعداد لتغير ديموغرافي

57 الفصل الرابع: تسخير الهبة الديموغرافية في العراق

- ٤ - ١: اتجاهات النمو السكاني والخصوبة في العراق والدول المقارنة 58
- ٤ - ٢: مسببات نمو السكان العالي والخصوبة العالية في العراق 61
- ٤ - ٣: الاستثمار في رأس المال البشري: أهمية التعليم الثانوي 64
- ٤ - ٤: توظيف رأس المال البشري: أهمية خلق الوظائف 66
- ٤ - ٥: الطريق إلى الأمام نحو تسخير الهبة الديموغرافية للعراق 69

77 الفصل الخامس: المعوقات المنهجية التي تواجه تنمية رأس المال البشري

- ٥ - ١: القيود الملزمة والتحديات الشاملة 78
- ٥ - ٢: مشكلات تقديم الخدمات القطاعية 81
- قضايا تقديم الخدمات القطاعية في إقليم كردستان 85
- ٥ - ٣: الطريق إلى الأمام لمعالجة المعوقات المنهجية التي تواجه تنمية رأس المال البشري .. 86

88 الفصل السادس: الطريق إلى الأمام: ضرورات الإصلاح لتعزيز رأس المال البشري في العراق

- ٦ - ١: ضرورة الإصلاح: تعزيز الحوكمة والمساءلة 89
- ٦ - ٢: ضرورة الإصلاح: سد فجوات تقديم الخدمات 92
- ٦ - ٣: ضرورة الإصلاح رقم ٣: تسخير الهبة الديموغرافية 96

100 المراجع

المختصرات

Active Labor Market Program برنامج سوق العمل الفعال	ALMP
Country Climate and Development Report تقرير المناخ والتنمية في البلد	CCDR
Conditional Cash Transfer التحويلات النقدية المشروطة	CCT
Country Partnership Framework الشراكة الإطارية مع البلد	CPF
Central Statistical Organization الجهاز المركزي للإحصاء	CSO
Cash Transfer Program برنامج التحويلات النقدية	CTP
Demographic Health Survey مسح الصحة الديموغرافية	DHS
Directorate of Information Technology مديرية تكنولوجيا المعلومات	DIT
Damage and Needs Assessment تقييم الضرر والاحتياجات	DNA
Early Grade Reading Assessment تقييم القراءة للمرحلة المبكرة	EGRA
Education Management Information System نظام معلومات إدارة التعليم	EMIS
Electronic Medical Record السجل الطبي الإلكتروني	EMR
Food and Agriculture Organization of the United Nations منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	FAO
Gross Domestic Product الناتج المحلي الإجمالي	GDP
Government of Iraq حكومة العراق	GOI
Human Capital Index مؤشر رأس المال البشري	HCI
Human Capital Review مراجعة رأس المال البشري	HCR
Public Expenditure Review for the Human Development Sectors مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية	HD PER
High-Frequency Phone Survey المسح الهاتفي العالي التكرار	HFPS
Human Resources for Health الموارد البشرية في قطاع الصحة	HRH
Internally Displaced Person النازحون داخلياً	IDP
Ideal Family Size حجم الأسرة المثالي	IFS
Iraq Household Socioeconomic Survey المسح الاقتصادي الاجتماعي للأسرة العراقية	IHSES
International Labor Organization منظمة العمل الدولية	ILO
Islamic State in Iraq and Syria الدولة الإسلامية في العراق وسوريا	ISIS
Intrauterine Device أداة في داخل الرحم	IUD
Iraqi Women Integrated Social and Health Survey المسح الاجتماعي والصحي المتكامل للمرأة العراقية	IWISH
Kurdistan Regional Government حكومة إقليم كردستان	KRG
Kurdistan Region of Iraq إقليم كردستان العراق	KRI
Kurdistan Region Statistics Office هيئة إحصاء إقليم كردستان	KRSO
Long-Acting Reversible Contraceptive مانع الحمل الطويل الأمد القابل للعكس	LARC
Learning-Adjusted Years of Schooling سنوات الدراسة المعدلة حسب التعلم	LAYS
Labor Force Survey مسح القوة العاملة	LFS
Labor Market Information System نظام معلومات سوق العمل	LMIS
Middle East and North Africa الأوسط وشمال أفريقيا	MENA
Multiple Indicator Cluster Survey المسح العنقودي متعدد المؤشرات	MICS
Ministry of Education وزارة التربية	MOE
Ministry of Finance and Economy of KRI وزارة المالية والاقتصاد في إقليم كردستان	MOF&E-KRI
Ministry of Health وزارة الصحة	MOH
Ministry of Higher Education and Scientific Research وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	MOHESR
Ministry of Labor and Social Affairs وزارة العمل والشؤون الاجتماعية	MOLSA

Ministry of Martyrs and Anfal Affairs of KRI	MOM&AA-KRI
وزارة التخطيط	MOP
Ministry of Trade and Industry of KRI	MOT&I-KRI
Micro, Small, and Medium Enterprises	MSMEs
National Board of Pensions	NBP
Noncommunicable Disease	NCD
Not in Education, Employment, or Training	NEET
Neonatal Mortality Rate	NMR
Public Distribution System	PDS
Public Expenditure Review	PER
Primary Health Care Center	PHCC
Program for International Student Assessment	PISA
Pensions and Social Security Department	PSSD
Reproductive Health and Family Planning	RHFP
Service Delivery Indicator	SDI
Small and Medium Enterprises	SMEs
State-Owned Enterprise	SOE
Social Protection Commission	SPC
State Pension Fund	SPF
Social Safety Net	SSN
Survey of Well-being via Instant and Frequent Tracking	SWIFT
Total Fertility Rate	TFR
Trends in International Mathematics and Science Study	TIMSS
Technical and Vocational Education and Training	TVET
Utilization-Adjusted Human Capital Index	U-HCI
Upper-Middle-Income Country	UMIC
United Nations	UN
United Nations Development Program	UNDP
United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (اليونسكو)	UNESCO
United Nations High Commissioner for Refugees	UNHCR
United Nations Children's Fund (اليونيسيف)	UNICEF
United States Agency for International Development	USAID
Water, Sanitation, and Hygiene	WASH
World Bank Group	WBG
World Food Program	WFP
World Health Organization	WHO



شكر وتقدير

أُضطلع بإعداد تقرير مراجعة رأس المال البشري في العراق فريق أساسي متعدد الاختصاصات من البنك الدولي برئاسة إيغور كيفتنس، وخالد أحمد علي محي الدين، وإرينا بوستولوفسكا (قبل كانون الأول (ديسمبر) 2022)، وتألّف الفريق من خليل وهبي، منصور فيصل الرميان، سامح السحرتي، وزين المختار، برق جعفر هادي الياسري، غادة حميد، مصطفى كاظم محمد، سارة حريز، شوكايو صن، حليم كشكول، مونتسيرات بالاريس - ميرالس، ريم حافظ، ريما سويد، أسيل صالح محمد أمين، سينثيا يامن.

كما قدم الأعضاء التالية أسماؤهم، وهم من هيكل الفريق الموسع، مدخلات قيمة إلى هذه المراجعة: نائلة أحمد، وسيم فالح كاظم المقدادي، شونان كاو، نبيل درويش، ماجد الكاظمي، ناتالي لاهير، أشواق ناطق مسيح، هريكا مسعود، دلال موسى، لوكيندرا فيديرا، إليزابيث سيدميك، فانيسا موريرا دا سيلفا.

يعرب الفريق عن شكره وامتنانه للزملاء الذين تكرموا بمراجعة هذا التقرير ولما أبدوه من ملاحظات قيمة: سميرة مزيد التويجري، كامل برهم، مارتن إلياس دي سيمون، رينيه أنطونيو ليون سولانو، رمزي عفيف نعمان، وسوزان رزاز.

حرصت التوجيهات الصادرة من أعضاء إدارة البنك الدولي على ضرورة بلوغ معايير الجودة العالية في إعداد هذه المراجعة وضمان صلتها الوثيقة بمادة الموضوع، بما في ذلك الأسماء التالية : جان كريستوف كاريه (مدير دائرة الشرق الأوسط في البنك الدولي)، ساروج كومار جها (المدير السابق لدائرة الشرق الأوسط في البنك الدولي)، ريتشارد عبد النور (مدير مكتب البنك الدولي في العراق)، رمزي عفيف نعمان (المدير السابق لمكتب البنك الدولي في العراق)، نادر محمد (المدير الإقليمي بالإنابة للتنمية البشرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، فاديه سعاده (المدير الإقليمي للتنمية البشرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، كيكو ميوا (المدير الإقليمي السابق للتنمية البشرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، كريستوبل ريداو كانو، مدير وحدة ممارسة الحماية الاجتماعية والوظائف في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، أنوش بيجانيان (المدير السابق لوحدة ممارسة الحماية الاجتماعية والوظائف في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، ريخا مينون (مدير ممارسات الصحة والتغذية والسكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، ودينا أبو غيدا (رئيس برنامج التنمية البشرية في المشرق)، كمال ابراهيم (الرئيس السابق لبرنامج التنمية البشرية في المشرق).

في سياق إعداد هذه المراجعة للنشر، قام سيلفاراچ رانغاناثان، وسوسي فكتور بتحرير هذا التقرير، وترجمه الى اللغة العربية رعد محمد مهدي، وقدمت سارة علم الدين خدمات التصميم والتخطيط.

يعتذر الفريق من أي زميل أغفلنا ذكره عن غير قصد في هذه القائمة، ويعرب عن شكره وامتنانه وتقديره لجميع الذين ساهموا في هذا التقرير، بما في ذلك أولئك الذين لم ترد أسماؤهم هنا.

تمهيد

عاد التعاون والتشاور الوثيقيين مع الجهات التالية في العراق بالنفع على هذه المراجعة:

- أعضاء اللجنة الوزارية لرأس المال البشري التي تترأسها وزارة التخطيط.
 - المشاركون في ورش العمل في بغداد في تموز (يوليو) 2022، وكانون الأول (ديسمبر) 2022، وشباط (فبراير) 2023، وكانوا يمثلون المكاتب التالية من الوزارات الاتحادية:
 - وزارة التخطيط (مكتب وكيل الوزير للشؤون الفنية، دائرة التنمية البشرية، الجهاز المركزي للإحصاء، دائرة السياسات الاقتصادية والمالية، الدائرة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر.
 - وزارة المالية (دائرة السياسات الاقتصادية والمالية، والدائرة العامة لإدارة الدين العام)،
 - وزارة التربية (مكتب وكيل الوزير، والدائرة العامة للتخطيط التربوي)،
 - وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (مكتب مستشار الوزير، ودائرة الدراسات والتخطيط والمتابعة).
 - وزارة الصحة (مكتب وكيل الوزير، دائرة الصحة العامة).
 - وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (هيئة الحماية الاجتماعية، دائرة العمل والتدريب المهني).
 - وزارة الشباب والرياضة (دائرة التنسيق والمتابعة).
 - المشاركون في ورشة العمل التي عقدت في أربيل في شباط (فبراير) 2023، وكانوا يمثلون الدوائر التالية في حكومة إقليم كردستان:
 - وزارة التخطيط (هيئة إحصاء إقليم كردستان، معهد كردستان للإدارة العامة، المديرية العامة للتنمية والتنسيق والاتصال، قسم إحصاءات السكان والقوى العاملة في هيئة إحصاء إقليم كردستان، قسم تحليل البيانات في هيئة إحصاء إقليم كردستان)،
 - وزارة التربية (المديرية العامة للتخطيط)
 - وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (الإدارة العامة للتخطيط والمتابعة التربوية).
 - وزارة الصحة (المديرية العامة للتخطيط) و
 - مجلس الوزراء (دائرة التنسيق والمتابعة).
 - المشاركون في المؤتمر العلمي الدولي «رأس المال البشري في العراق: صيانة وتحديث وتنمية» الذي استضافته كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة الموصل في تشرين الأول 2022.
 - ممثلو الأوساط الأكاديمية المشاركون في ورشة عمل استضافتها جامعة بغداد في شباط (فبراير) 2023 من جامعات بغداد والمستنصرية والنهرين والعراقية.
 - ممثلو وكالات الأمم المتحدة التالية: اليونسكو، برنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.
- يعرب الفريق عن شكره وتقديره بشكل خاص لمعالي الدكتور ماهر حماد جوهان (وكيل الوزير للشؤون الفنية في وزارة التخطيط)، والدكتورة مها عبد الكريم الراوي (مدير عام دائرة التنمية البشرية بوزارة التخطيط) على دعمهما المستمر لجهود مراجعة رأس المال البشري في العراق من خلال نهج قطاعي قائم على التعاون المشترك أسهم بشكل كبير ومهم في إعداد هذه المراجعة.

الملاخص التنفيذية

وفقاً لمؤشر رأس المال البشري للبنك الدولي في تقريره الذي اطلقه سنة 2021 يمكن للطفل المولود في العراق قبل جائحة كوفيد - 19 أن يتوقع الوصول إلى 41 بالمائة فقط من إنتاجيته المحتملة في المستقبل. وعلى الرغم من الانجازات المتحققة في الاستثمار في رأس المال البشري لقطاعي الصحة والتعليم، إلا أن العراق لا يزال يسعى لتحسين مؤشر رأس المال البشري اسوة بنظرائه الإقليميين (اذ يبلغ متوسط مؤشر رأس المال البشري في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 57 بالمائة). اذ ان ما تعرض له العراق من ازيمات ونزاعات و ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية اثرت على تدني محصلات رأس المال البشري، والتي تتجاوز القطاعات المرتبطة تقليدياً بالتنمية البشرية. إن اعتماد الاقتصاد العراقي بشكل كبير على عائدات النفط وضعف الاداء المؤسسي اللازم لتنفيذ إصلاحات دائمة بشكل مستدام يعيق مسار الاستثمارات التي تشتد الحاجة إليها في مجال رأس المال البشري. ولكن من دون إصلاح عاجل وتركيز على الاستثمار في رأس المال البشري، سوف يهدر العراق الفرصة الاقتصادية التي يمنحها له سكان البلاد الشباب المفعمين بالحيوية والطاقة في صيغة «الهبة الديموغرافية».

ما هو رأس المال البشري؟

يتكون رأس المال البشري من جوانب المعرفة والمهارات والصحة التي تراكمت لدى السكان على مدار حياتهم. ذلك إن الصحة والتعليم لهما قيمة جوهرية متأصلة لا يمكن إنكارها، والى جانب ذلك فإن رأس المال البشري يمكّن الناس أيضاً من بلوغ إمكاناتهم كأعضاء منتجين في المجتمع. ويرتبط تعاظم رأس المال البشري بزيادة إيرادات الأفراد، وارتفاع دخل البلدان، وبلوغ تماسك أقوى في المجتمعات. إنه محرك مركزي للنمو المستدام والحد من الفقر.

يطور الأفراد رأس المال البشري خلال جميع مراحل حياتهم، ولكن التطور يكون على أسرع معدلاته في مرحلة الطفولة عندما يتحقق الجزء الأعظم من التطور المعرفي لأن العقول تكون في أعلى درجات المرونة. وبالتالي، فإن الاستثمار في برامج وخدمات الطفولة المبكرة الفعالة يمكن أن يفضي إلى تحقيق أعلى العوائد لذلك الاستثمار. ويتصف تطور رأس المال البشري بكونه تراكمياً ولذلك يشكل - جنباً إلى جنب مع الاستثمارات التي تتم في وقت مبكر من دورة الحياة - القاعدة الأساسية لتنمية رأس المال البشري في المستقبل. وتشير هذه «التكاملات الديناميكية» إلى أن الاستثمارات التي تتحقق اليوم في رأس المال البشري لا تؤثر فقط على المكاسب المستقبلية وإنما أيضاً على التراكم اللاحق لرأس المال البشري.

مراجعة رأس المال البشري هذه هي نتاج تحليلي جديد للبنك الدولي، يهدف إلى تقييم موارد وتحديات رأس المال البشري في العراق من خلال المنظر المتعدد القطاعات. وتركز المراجعة على المحصلات الرئيسية لرأس المال البشري عبر دورة الحياة، وتحدد المعوقات القطاعية وما بين القطاعية التي تعترض وتيرة تسريع تطور رأس المال البشري. واستناداً إلى مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية في العراق لعام 2021 والدراسات التشخيصات الحديثة الأخرى، تستهدف مراجعة رأس المال البشري مساعدة الحكومة العراقية في تحديد أولويات السياسات الرئيسية والإصلاحات المؤسسية لتعزيز تراكم رأس المال البشري والاستفادة منه للأجيال الحالية والمستقبلية. يمكن إدراج أولويات الإصلاح هذه في ركيزة رأس المال البشري من خطة التنمية الوطنية القادمة للعراق للفترة 2024-2028، وسواها من الوثائق الإستراتيجية والسياساتية.

طريق العراق الطويل نحو استعادة رأس المال البشري

على الرغم من كونه بلداً رائداً في مجال تنمية رأس المال البشري بين جيرانه، إلا العراق عانى من أزمات متعددة جعلت من استعادة رأس المال البشري في العراق أمراً أشد إلحاحاً. أدى الصراع والعنف خلال السنوات الأربعين الماضية - بما في ذلك الحرب ضد التنظيمات الارهابية (داعش) للفترة من 2014-2017 - والتي أفضت إلى نزوح أعداد كبيرة من العراقيين - إلى توقف أو إعاقة تراكم رأس المال البشري بين فئات واسعة من السكان. وعلى المستوى العالمي، شكلت جائحة كوفيد - 19 أكبر صدمة لرأس المال البشري في الذاكرة الحية. كما يهدّد تغير المناخ قدرة العراقيين على تراكم رأس مالهم البشري والاستفادة منه بشكل فعال في واحدة من أكثر دول العالم عرضة للتغير المناخي. ومن بين المخاطر الصحية الناجمة عن تغير المناخ الذي يؤثر على السكان العراقيين يمكن الإشارة إلى الإجهاد الحراري، تلوث الهواء، أمن وسلامة الغذاء، وكمية وجودة المياه.

تسببت جائحة كوفيد - 19 في خسائر فادحة في الأرواح والاقتصاد، وفي الوقت نفسه أعاقَت تراكم رأس المال البشري في العراق في كل مرحلة من مراحل دورة الحياة. أثر المرض نفسه والجهود اللاحقة للحد من انتشار الفيروس سلباً على الأسر من خلال فقدان الدخل، وتعطيل تقديم الخدمات التعليمية والصحية، وتدهور البيئة المنزلية. وبسبب الطبيعة المتعاضدة لتراكم رأس المال البشري، قد تؤدي تأثيرات الجائحة إلى حدوث نكسات دائمة في مخرجات رأس المال البشري. ولأن البيانات الخاصة بقياس حجم تأثيرات الجائحة لم تبدأ بالظهور إلا الآن، فقد أدى ذلك إلى ظهور صورة غير مكتملة للآثار الكاملة للجائحة على رأس المال البشري. ويقدر البنك الدولي أن ما يصل إلى 21 تريليون دولار من الأرباح المستقبلية يمكن أن تتلاشى في جميع أنحاء العالم نتيجة لإغلاق المدارس بسبب الجائحة دون تطبيق إجراءات تصحيحية فعالة، ويمكن أن يفقد الشباب العراقي المتأثر بالجائحة ما يصل إلى 63 مليار دولار.¹

عملت الحكومة العراقية وبشكل فعال على تكريس الأولوية لتعزيز ودعم رأس المال البشري في البلاد من خلال مجموعة من الاستراتيجيات والسياسات الوطنية. يشمل ذلك خطة التنمية الوطنية 2018-2022، التي تسترشد بأهداف رؤية العراق 2030، وتحدد السياسات والاستراتيجيات القطاعية التي تركز على رأس المال البشري والاقتصاد المسؤول اجتماعياً. ويتواصل في الوقت الحاضر إعداد خطة التنمية الوطنية القادمة للسنوات 2024-2028، واستراتيجية التخفيف من الفقر للسنوات 2023-2027. وهناك العديد من الاستراتيجيات والسياسات القطاعية والمواضيعية التي تعمل على توجيه عمل الوزارات المختصة المسؤولة في المقام الأول عن التنمية البشرية. ويشمل ذلك الاستراتيجية الوطنية لتنمية الطفولة المبكرة في العراق للسنوات 2022-2031، الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق 2022-2031، والوثيقة الوطنية للسياسة السكانية 2023، من بين أدوات أخرى.

ومع ذلك، فإن وضع هذه الاستراتيجيات موضع التنفيذ وتحقيق أهدافها يتطلب جهداً مستداماً من خلال برامج إصلاح جيدة التنفيذ، وتمويل عام كافٍ، وأنظمة إنجاز وتسليم فعالة، وقبل كل شيء إجماع وطني حول أهمية الاستثمار في العنصر البشري. على الرغم من الأزمات الأخيرة، مازال العراق يمتلك القدرة والفرصة لدفع نفسه إلى الأمام بنموذج نمو يركز على العنصر البشري. بوسع العراق مواصلة العمل بالاستناد إلى الإنجازات الأخيرة، بما في ذلك العديد من الاستراتيجيات والسياسات الوطنية التي تحدد أولويات رأس المال البشري للبلد، والتحسينات في تغذية الطفل ومحصولات البقاء على قيد الحياة، وبرنامج التحويلات النقدية الذي يستهدف الفقر. إن تمتع البلاد بفترة من الاستقرار السياسي المتزايد، وانخفاض العنف، وتحقيق إيرادات النفط العالية التي تمول الكثير من الموازنة العامة للبلاد تقدم فرصة لتسريع وتمويل وتنفيذ إصلاحات يبدو البلد بأمس الحاجة إليها.

مخرجات رأس المال البشري عبر دورة الحياة

تقدم مراجعة رأس المال البشري في العراق صورة واسعة الأبعاد للوضع الحالي لرأس المال البشري في العراق. تحقق المراجعة ذلك عن طريق فحص مخرجات مختارة لرأس المال البشري في كل مرحلة من مراحل دورة الحياة، وتحليل المعوقات التي تعيق تطورها. ونورد ما يلي بعض النتائج الرئيسية في كل مرحلة من مراحل دورة الحياة :

- **الطفولة المبكرة:** معدل وفيات الأطفال في العراق أعلى بكثير من مثيلاته في دول المنطقة. إن الخصوبة العالية، الزواج المبكر، أنظمة التغذية للام والطفل التي تفتقر في كثير من الأحيان إلى المغذيات الدقيقة، التعرض للسموم البيئية، السمّة، وانتشار مرض السكري، كلها تشكل مخاطر محتملة على الأطفال الصغار. ولا يحظى سوى 32 بالمائة فقط من الأطفال العراقيين بأنشطة تعليمية منظمة في العام الذي يسبق السن الرسمي لبدء المدرسة الابتدائية، ولا يشارك سوى 11 بالمائة فقط من الأطفال الذين يبلغون الخامسة من العمر في التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة.
- **سن الدراسة:** تتناقص المشاركة في التعليم الرسمي في العراق بشكل مطرد مع تقدم العمر. إذ تتناقص من 92 بالمائة في التعليم الابتدائي إلى 58 بالمائة في الدراسة المتوسطة، و33 بالمائة في التعليم الثانوي. ويُتوقع أن يكمل الأطفال العراقيون، في المتوسط، 6.9 سنوات فقط من التعليم. مع ذلك، وبعد احتساب مقدار التعلم الذي يحصلون عليه، فإن الطفل العادي في العراق لا يحقق سوى 4.0 سنوات دراسية معدلة حسب مقياس فعالية سنوات التعلم (LAYS) – وهذا أقل بكثير من المتوسط الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا البالغ 7.6، قبل احتساب الآثار السلبية لجائحة كوفيد – 19.
- **الشباب والمراهقة:** يواجه الشباب العراقي تحدياً عند دخولهم سوق العمل. ذلك إن ما يقرب من 60 بالمائة من العراقيين تقل أعمارهم عن 25 عاماً، ومع ذلك فإن معدل البطالة بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً يقارب 36 بالمائة. إن 37 بالمائة من الشباب ليسوا في وضع التعليم أو العمل أو التدريب، وهناك تفاوتات كبيرة بين الجنسين تعيق تقدم الإناث الشباب، حيث تبلغ نسبة الشباب اللواتي لسن في وضع التعليم أو العمل أو التدريب 52 بالمائة مقارنة بـ 22 بالمائة من الشباب الذكور.
- **سن العمل:** يتسم سوق العمل في العراق بارتفاع معدلات البطالة، والعمل في القطاع غير النظامي، وانخفاض مشاركة الإناث في القوى العاملة. في عام 2021، بلغ معدل البطالة في البلاد 16.5 بالمائة، وحيث بلغ معدل بطالة الإناث (28.2 بالمائة)، وهو ضعف ذلك الذي للذكور (14.7 بالمائة). إن 10.6 بالمائة من النساء في سن العمل يشاركن بشكل فعال في سوق العمل مقارنة بـ 68.0 بالمائة من الرجال. ويضطر معظم العاملين إلى الانخراط في وظائف غير نظامية – أي تلك الوظائف التي لا يغطيها الضمان الاجتماعي، وبالتالي لا يشملها قانون العمل.
- **الشيخوخة:** تتراجع معدلات بقاء البالغين على قيد الحياة في العراق إلى ما هو أقل من المتوسط الإقليمي، وحيث يعيش 84 بالمائة فقط من العراقيين البالغين من العمر 15 عاماً حتى سن الستين (مقارنة بنسبة 91 بالمائة في المنطقة). إن أكثر من 50 بالمائة من الوفيات التي تؤثر على الأفراد الذين تقل أعمارهم عن 70 عاماً تكون ناتجة عن أمراض غير معدية يمكن الوقاية منها، وترتبط بعوامل خطورة مثل التدخين وارتفاع ضغط الدم والسمّة.

المعوقات المنهجية التي تعترض تطور رأس المال البشري

تحدد مراجعة رأس المال البشري العديد من التحديات الشاملة التي تعيق التقدم نحو تحسين مخرجات رأس المال البشري في العراق. لا يقتصر الجزء الأعظم من هذه التحديات على قطاعات التنمية البشرية، مثل الفقر والهشاشة، وهي تؤثر على فئات السكان في العراق وتمنعه من الاستثمار الكامل في رأس ماله البشري والاستفادة منه. إن التغلب على هذه التحديات يتطلب حلولاً شاملة تتطلب مشاركة الحكومة بأكملها والمجتمع العراقي بأسره. على وجه الخصوص، تتطلب المجالات التالية تحقيق تحسينات في الحوكمة العامة والمساءلة للمساهمة في تحسين محصلات رأس المال البشري:

- **الاقتصاد السياسي:** التحديات السياسية أثرت على تبني الإصلاحات الرئيسية والتقدم نحو التنفيذ. ويمثل تشكيل حكومة جديدة في تشرين الأول (أكتوبر) 2022 نافذة محتملة لاستقرار السياسي لتشريع الإصلاحات التي تشد الحاجة إليها.
- **التمويل العام:** تمثل موازنة الثلاث سنوات التي تمت الموافقة عليها في حزيران (يونيو) 2023 نافذة غير مسبوقة من توقع الاستقرار والقدرة على التنبؤ بالتمويل العام. ومع ذلك، على الرغم من المكاسب غير المتوقعة في عائدات النفط، فإن الموارد المالية المخصصة لتوسيع استثمار العراق في شعبه ليست كافية، حيث يتواصل تهيمش هذا الاستثمار لصالح النفقات الجارية وتوسيع فاتورة الرواتب الحكومية. وتؤدي ضعف اليات المساءلة والمحسوبة الموثقة والمتصورة إلى تشويه فعالية الإنفاق العام، مما يؤدي إلى ظهور ثغرات في تقديم خدمات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية.
- **التنسيق بين القطاعات:** هناك حاجة إلى الاستعانة بنهج «الحكومة بأكملها» لضمان أن يؤدي التنسيق بين القطاعات إلى دفع جدول أعمال رأس المال البشري - المتعدد القطاعات بطبيعته - إلى الواجهة. ستكون آليات التنسيق رفيعة المستوى ضرورية لضمان أن تعمل الوزارات المسؤولة عن قطاعات التنمية البشرية التقليدية معاً بشكل فعال سعياً إلى تحقيق هدف مشترك لتحسين مخرجات رأس المال البشري في العراق.
- **اللامركزية في المسؤوليات:** يؤثر التقسيم الجزيئي للمسؤوليات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية على فعالية تقديم الخدمات في مجالي الصحة والتعليم. وقد خلقت اللامركزية - التي كانت تراوح مكانها - في قطاعي الصحة والتعليم في السنوات الأخيرة إرباكاً فيما يتعلق بالترتيبات المالية الحكومية ما بين المركز والمحافظات ومسؤوليات سلطات المحافظات فيما يتعلق بتحسين المخرجات القطاعية ضمن إطار صلاحياتها.
- **التركيبة السكانية:** على الرغم من انخفاض معدلات الخصوبة، يتواصل نمو السكان في العراق. وتشمل محركات النمو السكاني التحسينات في التعليم والرعاية الصحية، فضلاً عن آثار الصراع وعدم الاستقرار. وتساهم العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية هي الأخرى في الديناميكيات السكانية في العراق.
- **المعلومات الوافدة لصنع القرارات:** يعتبر التجزؤ والافتقار إلى معلومات دقيقة وفي الوقت المناسب لاتخاذ القرارات عقبة أمام إصلاح التخطيط والمراقبة والتنفيذ.

ضرورات الإصلاح لرأس المال البشري في العراق

ترسم مراجعة رأس المال طريقاً للمضي قدماً بما يفضي لتحسين المخرجات والمؤشرات على المدى المتوسط، وتساعد في وضع العراق على مسار نمو يعتمد معايير العدالة والانصاف مركزاً على الانسان كمحور على المدى الطويل. تشمل ضرورات الإصلاح الرئيسية على سد فجوات تقديم الخدمات وتسخير الهبة الديموغرافية، استناداً إلى أسس تعزيز الحوكمة والمساءلة التي تتجاوز حدود قطاعات التنمية البشرية التقليدية الشكل (ES1). يتضمن المسار إلى الأمام عينة من إجراءات السياسة المتسلسلة وذات الأولوية يتم تصنيفها في صيغة أولويات إصلاح محددة من شأنها أن تعالج التحديات الشاملة والقطاعية التي حددتها مراجعة رأس المال البشري.

سيطلب تنفيذ ضرورات الإصلاح هذه جهوداً من المجتمع بأسره ومن الحكومة بأكملها عبر العديد من القطاعات والحكومات المتتالية. يمكن أن تمثل خطة التنمية الوطنية للسنوات 2024-2028 نقطة انطلاق نحو ترسيخ مكانة رأس المال البشري بين الأولويات الإستراتيجية العليا للعراق وبناء إجماع وطني حول مجموعة من الإصلاحات العاجلة الحاسمة لتعزيز رأس المال البشري. وإذا ما تم تنفيذها على المدى القصير والمتوسط والطويل، فإن هذه الإجراءات السياسية يمكن أن تعزز تراكم رأس المال البشري واستخدامه للجيل الحالي والجيل القادم من العراقيين، وتضع العراق على مسار نمو يركز على العصر البشري ويتصف بكونه أكثر إنصافاً واستدامة.

الشكل (ES1):
ضرورات الإصلاح في مجال رأس المال البشري



ضرورة الإصلاح 1: تعزيز الحوكمة والمساءلة

تتمثل قاعدة التنفيذ الناجح للسياسات في وجود بيئة تمكينية تحتضن الحوكمة الفعالة والمساءلة مما يسمح بترجمة سياسات الدولة واستراتيجياتها إلى نتائج ملموسة. في العراق، وقد سعت جهود الإصلاح السابقة لتحقيق النتائج المرجوة في هذا المجال إلا أن تلك الجهود اصطدمت بقلة التخصيصات ضمن الموازنة لقطاعات ذات علاقة بمؤشرات رأس المال البشري، والضعف في اتساق السياسات والجهود بين الوزارات في مجال مواجهة التحديات الناشئة. ومن بين الأولويات التي حددتها هذه المراجعة بهدف تعزيز البيئة التمكينية التي تسمح بتحسين نتائج رأس المال البشري يمكن الإشارة إلى ضرورات بناء إجماع وطني حول أهمية الاستثمار في العنصر البشري، التأكيد على رأس المال البشري كأولوية في الوثائق الاستراتيجية الوطنية التي ستنفذها الحكومات المتعاقبة، مضاعفة الجهود للحد من التحديات والعقبات وضعف التنسيق وقلة التخصيصات، وتعزيز آليات المساءلة التي تحفز من تحقيق النتائج وتكافئها.

تشمل أولويات الإصلاح الرئيسية الهادفة إلى تعزيز الحوكمة والمساءلة ما يلي:

- ترجمة التخطيط الاستراتيجي إلى تنفيذ فعال للسياسات من خلال ضمان الاستمرارية عبر الحكومات المتعاقبة ومعالجة المحسوبية وضعف آليات المساءلة
- اعتماد نهج «الحكومة بأكملها» في التعامل مع قضايا رأس المال البشري من خلال تعزيز التنسيق عبر القطاعات، وتوضيح الأدوار والمسؤوليات، وبناء قدرات الجهات الفاعلة المحلية،
- ضمان التمويل العام الملائم والفعال والعدل لتنمية رأس المال البشري من خلال التركيز على المساءلة عن النتائج وتحسين استخدام البيانات لتوجيه عملية صنع القرار.

ضرورة الإصلاح 2: سد ثغرات تقديم الخدمات

في تقديمه للخدمات الخاصة به يعاني كل قطاع من القطاعات الاجتماعية في العراق من مشكلات فريدة تتطلب حلاً عاجلاً. يعاني نظام التعليم من ضعف وانخفاض في الإنفاق العام، وهو غير قادر على سد فجوات البنية التحتية الهائلة وتقليل التفاوتات بين المحافظات. ويواجه النظام الصحي هو الآخر نقصاً في البنية التحتية والموظفين وتفاوتات في التغطية الجغرافية، فضلاً عن التوزيع غير العادل للموارد التي تتركز الأولية لمراكز الرعاية الثانوية على حساب مراكز الرعاية الصحية الأولية. وعلى الرغم من أن نظام الحماية الاجتماعية يحظى بتمويل سخي فإنه لا يحقق استهدافاً جيداً، وغالباً ما لا يوفق في الوصول إلى أكثر الفئات فقراً وضعفاً. كما يؤدي انعدام التطابق بين برامج التدريب التي تزود سوق العمل بالمهارات والمهارات المطلوبة للوظائف الحالية إلى ظهور مخرجات ضعيفة في سوق العمل للعديد من الشباب العراقي.

تشمل أولويات الإصلاح الرئيسية الخاصة بسد فجوات تقديم الخدمات ما يلي:

- تحسين فعالية وكفاءة شبكة الحماية الاجتماعية الحالية لتعزيز رأس المال البشري للفقراء والضعفاء.
- ضمان الوصول العادل إلى الخدمات الصحية الجيدة وتحسين استخدامها لجميع العراقيين.
- ضمان الوصول العادل إلى خدمات التعليم الجيد تعمل على تحسين التعلم التأسيسي لجميع العراقيين.

ضرورة الإصلاح 3: تسخير الهبة الديموغرافية

تمثل شريحة الشباب المتزايدة من سكان العراق فرصة محددة زمنياً لتحقيق أقصى قدر من النمو الاقتصادي المستقبلي للبلاد. سيتطلب ذلك استثمارات في رأس المال البشري تزيد من الإمكانيات الإنتاجية للعاملين في المستقبل - مثل زيادة الوصول إلى التعليم الثانوي وإتمامه. كما سيتطلب طريقة أكثر فاعلية لاستخدام رأس المال البشري هذا من خلال استراتيجية قوية لخلق فرص العمل يقودها إلى حد كبير القطاع الخاص. وإذا تحقق ذلك، فأن سكان العراق من الشباب و المتزايدة أعدادهم يمكن أن ينظر إليهم على أنهم يمثلون فرصة أكثر منهم تحدياً - ليصبحوا الحافز للنمو الاقتصادي الذي يحركه الأفراد، كما رأينا في العديد من البلدان الأخرى.

سيتطلب تسخير هذه «الهبة الديموغرافية» إبطاء النمو السكاني من خلال معالجة المسببات الأساسية للخصوبة العالية. تعتبر معالجة مشكلات الزواج المبكر، وانخفاض استخدام وسائل تنظيم الأسرة، وتحسين الرعاية الصحية الإنجابية وخدمات تنظيم الأسرة أمراً بالغ الأهمية لتحسين أنماط الخصوبة. إن التفاعل بين المشاركة الاقتصادية المنخفضة، ومعدلات البطالة المرتفعة، ومحدودية الوصول إلى التعليم الجيد، وسلوك الخصوبة أمر معقد، وكذلك هي العلاقة بين التحضر والتعليم، ومشاركة المرأة في القوى العاملة، ومعدلات الخصوبة. إذ تؤثر العوامل الثقافية والأعراف الاجتماعية على تفضيلات الخصوبة، ولكن هذه العوامل والأعراف يمكن أن تتأثر بتحسين المخرجات الاجتماعية والاقتصادية الموجهة من خلال السياسات العامة الفعالة.

إلى جانب الخصوبة، يتطلب تسخير الهبة الديموغرافية الاستثمار في رأس المال البشري واستخدامه بشكل أكثر فعالية. في العراق ثمة أهمية خاصة تحظى بها الحاجة إلى زيادة مستويات التحصيل العلمي من خلال توسيع الوصول إلى التعليم الثانوي. ولبلوغ الاستفادة الكاملة من رأس المال البشري للنمو الاقتصادي، سوف يتعين على العراق أيضاً خلق وظائف كافية لاستيعاب القوى العاملة المتزايدة، وخفض معدلات البطالة (خاصة بين النساء والشباب)، ومعالجة التشوهات في سوق العمل لتعزيز التوظيف النظامي والنمو الاقتصادي المستدام.

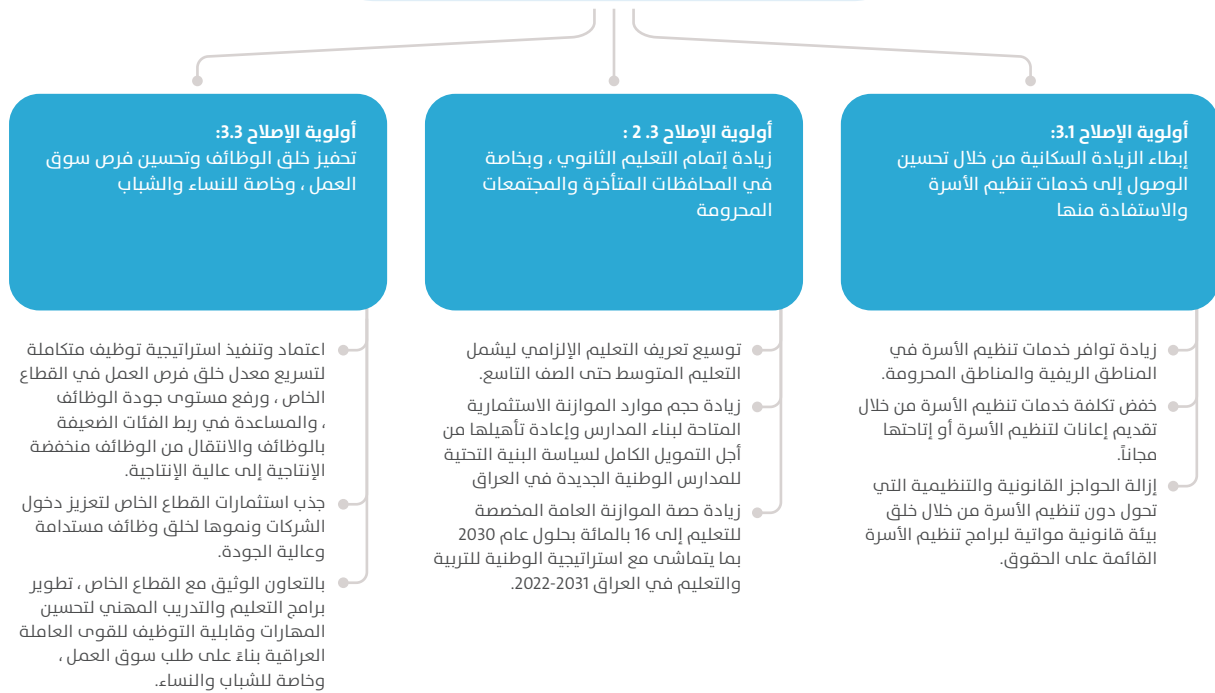
تشمل أولويات الإصلاح الرئيسية لتسخير الهبة الديموغرافية ما يلي:

- إبطاء الزيادة السكانية من خلال تحسين الوصول إلى خدمات تنظيم الأسرة والاستفادة منها.
- زيادة مستويات إتمام التعليم الثانوي، خاصة في المحافظات الفقيرة والمجتمعات المحرومة.
- تحفيز خلق الوظائف وتحسين فرص سوق العمل وخاصة للنساء والشباب..

خارطة طريق تعافي رأس المال البشري في العراق: إجراءات سياساتية مختارة عالية الأولوية



ضرورة الإصلاح 3: تسخير الهبة الديموغرافية





الفصل الأول: مقدمة - ما هو رأس المال البشري؟

يساهم الاستثمار في الأفراد - مهاراتهم ومعارفهم وصحتهم (بشار إليها مجتمعة برأس المال البشري) - في تحقيق النمو الاقتصادي للبلدان على المدى الطويل. ويتراكم رأس المال البشري طوال حياة الفرد، بناءً على الاستثمارات التي تتحقق في السنوات السابقة. ويستفيد الأفراد والمجتمعات بطرق عديدة من المستويات الأعلى لتراكم رأس المال البشري. وبالتالي، ينبغي أن يكون تحسين مخرجات رأس المال البشري من بين الأولويات الوطنية العليا لجميع البلدان التي تطمح إلى بلوغ مستويات أعلى من النمو بقيادة الأفراد.

١ - ١: رأس المال البشري وعلاقته بالنمو الاقتصادي والإنتاجية

1. يتألف رأس المال البشري من عناصر المعرفة والمهارات والصحة التي تراكمت لدى الأفراد على مدار حياتهم. تتمتع صحة الأفراد وتعليمهم بقيمة جوهرية لا يمكن إنكارها، كما أن رأس المال البشري يمكّن الأفراد أيضاً من تحقيق إمكاناتهم كأعضاء منتجين في المجتمع². وتشغل برامج الحماية الاجتماعية موقعاً محورياً في إطار تعزيز رأس المال البشري للفئات الضعيفة من السكان وذلك من خلال تمكينهم من التمتع بصحة جيدة، ومتابعة تعليمهم وتعزيز إنتاجيتهم، والبحث عن فرصة لانتشال أنفسهم وأسرهم من براثن الفقر³. كما يرتبط تحسن وتطور رأس المال البشري بزيادة إيرادات الأفراد وارتفاع الدخل للبلدان وبلوغ تماسك أقوى في المجتمعات. إنه محرك مركزي للنمو المستدام والحد من الفقر⁴.
2. وثقت الدراسات الأكاديمية وبشكل جيد العلاقة بين رأس المال البشري والنمو الاقتصادي⁵. في الآونة الأخيرة، ربط مؤشر رأس المال البشري للبنك الدولي وبشكل كمي المخرجات المرصودة لرأس المال البشري لأطفال البلد بالإنتاجية المتوقعة للقوى العاملة في المستقبل. أُطلق هذا المؤشر في عام 2018، وهو يربط ما بين ثلاث مكونات - البقاء على قيد الحياة، والتعليم، والصحة - في مقياس واحد للإنتاجية الإجمالية المستقبلية التي يتم التعبير عنها كنسبة في سياق العلاقة بمعيّار مرجعي لـ «التعليم الكامل» و «الصحة الكاملة»⁶. هذا المؤشر هو خلاصة قياس لمخرجات رأس المال البشري في البلد، وعلى الرغم من أهمية كل عنصر من عناصر المؤشر⁷، إلا إن المؤشر لا يغطي كل الجوانب المهمة في تنمية رأس المال البشري⁸.

١ - ٢: إطار دورة الحياة لتراكم رأس المال البشري

3. يتطور الأفراد رأس المال البشري في جميع مراحل حياتهم. مع ذلك، وبسبب ما تتصف به عناصر تنمية رأس المال البشري من طبيعة تراكمية متعاضدة، فإن الاستثمارات التي تتم في وقت مبكر من دورة الحياة تميل إلى تشكيل القاعدة الأساسية لتنمية رأس المال البشري في المستقبل. وتشير هذه «التكاملات الديناميكية» إلى أن أي استثمار يتم تخصيصه اليوم لرأس المال البشري لا يؤثر فحسب على المكاسب المستقبلية ولكن أيضاً على التراكم اللاحق لرأس المال البشري. على سبيل المثال، الاستثمارات في صحة الأطفال وتغذيتهم في السنوات الأولى من الحياة سيكون لها أثر كبير على مدى فعالية التعليم في تحقيق زيادة في معرفتهم ومهاراتهم الإدراكية في المستقبل. وعلى نحو مماثل، تحمي شبكات الأمان الاجتماعي الفقراء والضعفاء من اللجوء إلى آليات التأقلم السلبية التي تؤدي إلى تآكل رأس المال البشري الحالي والتنمية اللاحقة. قد تكون أوجه التكامل الديناميكية في تنمية رأس المال البشري قوية للغاية، بحيث قد لا تكون الاستثمارات المبكرة مثمرة على الإطلاق إذا لم تتبعها استثمارات لاحقة⁹.
4. عندما يُنظر إلى رأس المال البشري على أنه أولوية وطنية، يكون الاستثمار في الأفراد أكثر فعالية عندما يبدأ في وقت مبكر من الحياة. تشير الدلائل إلى أنه بالنسبة للحكومات التي تسعى إلى الاستثمار بحكمة في رأس المال البشري، لا توجد إمكانية أفضل من الاستثمار في أول ألف يوم من حياة الطفل. فبدون مثل هذه التدخلات في وقت مبكر من الحياة، من المرجح أن تحدث دوامة من التفاوتات المتزايدة: فمن المرجح أن تعود الاستثمارات العامة اللاحقة في التعليم والصحة بالفائدة على الأشخاص الذين يبدأون حياتهم بشكل أفضل¹⁰. إن التمويل العام لدعم ما قبل الولادة للنساء الحوامل، والتطعيمات والرعاية الصحية للرضع والأطفال الصغار، وبرامج تنمية الطفولة المبكرة عالية الجودة التي يمكن الوصول إليها على نطاق واسع، وجملة محو الأمية المبكرة هي الوسائل الأكثر فاعلية في تعظيم رأس المال البشري للأمة عندما تصل إلى جميع السكان - لا سيما أفراد المجتمع الأكثر ضعفاً. ويمكن أن

2 البنك الدولي، 2020a

3 البنك الدولي، 2012

4 البنك الدولي، 2020a

5 Becker 1962, 1964; Flabbi and Gatti 2018; Smith 1776

6 Kraay 2018; World Bank 2018

7 يتألف مؤشر رأس المال البشري هذا من خمسة مؤشرات: احتمالية البقاء حتى سن الخامسة، سنوات الدراسة المتوقعة، درجات الاختبارات المتوافقة، معدلات البقاء على قيد الحياة من سن الـ 15 حتى الـ 60، ونسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين لا يعانون من التقزم

8 البنك الدولي، 2021a

9 Flabbi and Gatti 2018

10 البنك الدولي 210

يؤدي التحول عن قنوات الدعم الحكومي الشامل إلى توفير الحيز المالي اللازم لاستثمارات رأس المال البشري الموجهة نحو السكان الأكثر احتياجاً. إن إنشاء أنظمة الحماية الاجتماعية أمر بالغ الأهمية أيضاً لمساعدة الفقراء والأكثر ضعفاً في التخفيف من الصدمات الاقتصادية والمالية. وإلى جانب توفير دخل إضافي للأسر الفقيرة، تعمل شبكات الأمان الاجتماعي أيضاً على زيادة الوصول إلى المعلومات والخدمات، وتحسين الإنتاجية، وحماية كبار السن، ودعم الأشخاص أثناء بحثهم عن عمل.

5. **على الصعيد العالمي، وجهت جائحة كوفيد - 19 الضربة الأقوى للعائلات والأطفال في الذاكرة الحية.** توزعت تأثيرات الوباء على رأس المال البشري على مختلف مفاصل دورة الحياة (الشكل 1). فمن صدمات الدخل التي تؤدي إلى تدهور رفاهية الأسر، وزيادة سوء تغذية الأمهات والأطفال إلى التسرب من المدارس وخسائر التعلم المرتبطة بإغلاق المدارس لفترات طويلة - سيكون للنكسات التي أحقت بتراكم رأس المال البشري لجيل اليوم من الأطفال تأثير على المجتمعات لعقود قادمة من خلال انخفاض إنتاجية العمال في المستقبل. وقد تأثر السكان الذين في سن العمل اليوم أيضاً بفقدان الوظائف والدخل بسبب عمليات الإغلاق المرتبطة بالوباء، فضلاً عن الخسائر في الأرواح وسبل العيش. وبينما عمدت جميع البلدان تقريباً إلى توسيع برامج وأنظمة الحماية الاجتماعية الخاصة بها للاستجابة للآزمات غير المسبوقة، فإن الجائحة تسببت في إحداث فجوات إغاثة حادة في الحماية الاجتماعية¹²، بل وأكدت على الحاجة إلى أنظمة تكيف قوية تعزز قدرة الناس على الصمود وتحمي رأس مالهم البشري. إن مهمة إعادة بناء الاقتصادات الوطنية تبدو شاقة، لكن يجب أن تبدأ بالاستثمار في الأفراد.

الشكل 1:

تراكم رأس المال عبر دورة الحياة وأثر صدمة كوفيد - 19

	التعليم الجامعي					MARKERS
	انخفاض متوسط العمر المتوقع، وزيادة معدلات الإصابة بالأمراض والوفيات	التحصيل الدراسي والتعلم - البطالة وتدهور الصحة	التحصيل الدراسي والتعلم	زيادة نسب التقزم	وفيات الأطفال وانخفاض الوزن عند الولادة	
	60 سنة +	18 - 60 سنوات	5 - 18 سنوات	0 - 5 سنوات	عند الولادة	SHOCK
	زيادة نسبة الأمراض	البطالة وفقدان الدخل	ارتفاع معدلات التسرب من المدارس وتراجع التعلم بسبب إغلاق المدارس	سوء التغذية المحتمل	محدودية الوصول إلى الرعاية الصحية عند الولادة	سوء تغذية الأم
سنوات العمل						

المصدر: تم تعديلها عن البنك الدولي (2020a)

1 - 3: لماذا أجريت مراجعة رأس المال البشري؟

6. **يواجه العراق أزمة في رأس المال البشري، كما أشار تقرير البنك الدولي للإنفاق العام 2021 لقطاعات التنمية البشرية¹².** هناك أسباب عديدة تقف وراء هذه الأزمة، وتمتد إلى ما هو أبعد من حدود قطاعات التنمية البشرية. ذلك إن سياق الهشاشة والصراع والعنف في البلاد، الترتيبات المؤسسية والسياسية، بالإضافة إلى الإنفاق والاستثمار العام، وهياكل تقديم الخدمات، كلها تلعب دوراً في ذلك. إن مراجعة رأس المال البشري هي عبارة عن منتج تحليلي جديد للبنك الدولي، يهدف إلى تقييم ثروات وتحديات رأس المال البشري للبلد من خلال منظور متعدد القطاعات، وتحديد مخرجات رأس المال البشري الرئيسية التي تتطلب التحسين، وتقديم حلول عملية لمعالجة المعوقات التي

تعرض تسريع بناء رأس المال البشري. وبناء على العمل الذي تم تنفيذه في إطار تقرير البنك الدولي عن الإنفاق العام¹³ وسواه من التقارير التشخيصية والمشاركات القطاعية، تهدف مراجعة رأس المال إلى مساعدة الحكومة العراقية في تحديد أولويات الإصلاحات السياسية والمؤسسية الرئيسية من أجل تعزيز تراكم رأس المال البشري والاستفادة منه للجيل الحالي والقادم من العراقيين.

7. تتألف هذه المراجعة الأولى من نوعها لرأس المال البشري في العراق من ستة فصول رئيسية. يقدم الفصل الأول مفهوم رأس المال البشري ويشرح أسباب القيام بهذه المراجعة. ويحدد الفصل الثاني الخصائص التي تتصل بسياق العراق، مثل الاقتصاد الكلي والملف الديموغرافي، فضلاً عن الترتيبات المؤسسية الرئيسية واتجاهات الإنفاق الحكومي المتعلقة برأس المال البشري. ويقدم الفصل الثالث تحليلاً للمشهد الواسع لرأس المال البشري في العراق من خلال مقارنة مستويات واتجاهات مؤشرات مخرجات رأس المال البشري الرئيسية مع البلدان الأخرى، ودراسة التصنيف المحلي للمؤشرات الرئيسية لتحديد أوجه عدم المساواة المهمة. يقدم الفصل الرابع تحليلاً متعمقاً لموضوع بالغ الأهمية بالنسبة للآفاق الاقتصادية المستقبلية للعراق، ألا وهو تسخير الهبة الديموغرافية من خلال الاستثمار بشكل أكثر فاعلية في رأس المال البشري والاستفادة منه. وأما الفصل الخامس فيوجز المعوقات المنهجية التي يواجهها البلد في تنمية رأس المال البشري بين القطاعات وداخلها. ويقدم الفصل السادس مساراً للإصلاح يمكن أن يساعد صانعي السياسات على تحديد أولويات رأس المال البشري في خطة التنمية الوطنية المقبلة في العراق للفترة 2024-2028. بالإضافة إلى ذلك، تسلط فقرات (بقعة ضوء) الثلاثة القصيرة الضوء على الروابط بين رأس المال البشري وتغير المناخ، وتأثيرات جائحة كوفيد - 19 على رأس المال البشري، والتجارب العالمية لمعالجة ارتفاع مستويات النمو السكاني والخصوبة.

8. يهدف هذا التقرير إلى رفع مستوى أهمية أجندة رأس المال البشري بين أوساط صناع القرار العراقيين والمجتمع الأوسع. من خلال تحفيز مناقشة أولويات السياسة الرئيسية والتوصل إلى توافق في الآراء حول أهمية الاستثمار في الأفراد والحاجة الملحة إليه، فأن مراجعة رأس المال البشري يمكن أن تساهم في صياغة وثائق استراتيجية جديدة مع أجندة تركز على الأفراد، بل والأهم من ذلك، في التنفيذ الفعال لتلك الاستراتيجيات. إن تحقيق انقلاب إيجابي في الانخفاضات في مخرجات رأس المال البشري وضمن نمو اقتصادي واسع النطاق يستفيد منه جميع العراقيين سيتطلب جهوداً متضافرة مع استمرار تنفيذ السياسات عبر الحكومات المتعاقبة. هناك حاجة إلى نهج «الحكومة بأكملها» والمجتمع بأسره لبناء توافق في الآراء حول الإصلاحات الرئيسية لتعزيز رأس المال البشري التي يمكن أن تتغلب على سنوات من الجمود والتقاعد عن العمل.

13 الهدف من مراجعة رأس المال البشري أن تأتي مكتملة لتقرير (مراجعة الإنفاق العام في قطاعات التنمية البشرية 2021-) وأن تقرأ جنباً إلى جنب مع هذا التقرير. ذلك لأن معظم الاستنتاجات والتوصيات الخاصة بالإنفاق الحكومي على تنمية رأس المال البشري لها صلة بمراجعة رأس المال البشري. ولكن هذه المراجعة لا تهدف إلى تحديث أو تعديل التحليلات التي أجرتها (مراجعة الإنفاق العام)، وإنما تركز بدلاً من ذلك على عوامل انعدام الإنفاق (في مجالات مثل تقديم الخدمات والحكومة والمساءلة) التي تعمل بمثابة معوقات لتنمية رأس المال البشري في العراق.



الفصل الثاني: السياق القطري للعراق

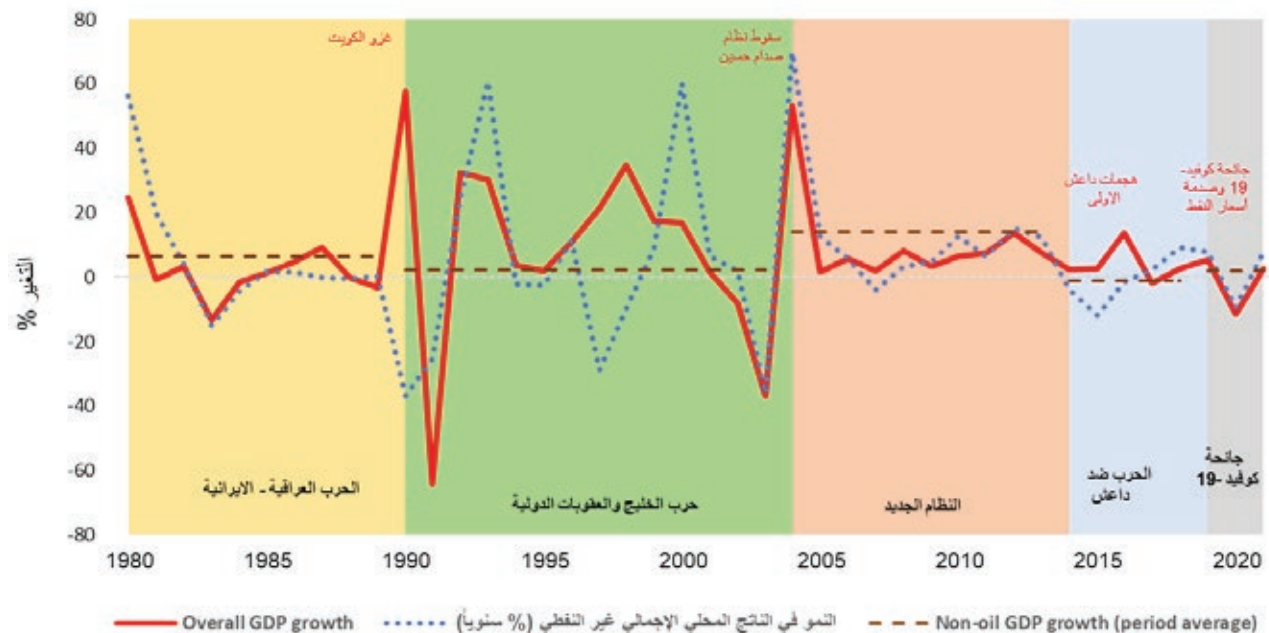
تاريخياً، يُنظر إلى العراق على أنه رائد في مجال تنمية رأس المال البشري بين البلدان المجاورة. فمن جامعاته الأولى إلى أنظمتها الصحية والتعليمية التي تعمل بكفاءة والتي استطاعت الوصول إلى شرائح كبيرة من السكان في القرن العشرين، يفخر العراق بما حققه من استثمار في شعبه. وعلى الرغم من الأزمات الأخيرة، مازال العراق يمتلك القدرة والفرصة للتقدم نحو الأمام بنموذج نمو يتمحور حول المواطن. بوسع العراق أن يواصل تدعيم الإنجازات الأخيرة، بما في ذلك العديد من الاستراتيجيات والسياسات الوطنية التي تحدد أولويات رأس المال البشري للبلد، والتحسينات في محصلات صحة الطفل، وبرنامج التحويلات النقدية الذي يستهدف الفقر، والفرصة التي توفرها عائدات النفط المرتفعة التي تمول الكثير من نطاقات الموازنة العامة للدولة. لكن على العراق أن يتصدى أولاً لعدد من التحديات المهمة.

٢ - ١: سياق الاقتصاد الكلي

9. على مدى السنوات الأربعين الماضية، واجه العراق العديد من التحديات بالشكل الذي أعاق سير تنميته الاقتصادية المستدامة (الشكل 2). إن الصراعات مع الدول المجاورة، والعقوبات الدولية، والغزو الأمريكي عام 2003، والنزاع الداخلي المسلح والتوترات الطائفية، والانتقالات المتكررة للسلطة، والفترات الزمنية ما بين الحكومات المستقرة، كلها عوامل أسهمت في خلق بيئة هشة تعيق تنفيذ الإصلاحات السياسية الدائمة. وكشفت الصدمات الداخلية والخارجية وانخفاض الاستثمار في تنمية رأس المال البشري عن نقاط ضعف العراق مما أدى إلى عدم وجود نموذج اقتصادي مستدام. لقد حافظت الثروة النفطية في العراق على هذا الاقتصاد الريعي الهش بعد عام 2003 من خلال توزيع الثروات بطريقة غير متكافئة. وبدلاً من الاستثمار في البنية التحتية، والصحة، والتعليم في البلاد، وُظفت عائدات النفط بشكل أساسي في توسيع فرص العمل في القطاع العام والحفاظ على شبكات النفوذ الناشئة حديثاً. وسلطت التوترات الجيوسياسية الأخيرة الضوء على المخاطر التي يتعرض لها اقتصاد العراق جراء تقلب أسعار المواد الغذائية التي تزيد من مخاطر الأمن الغذائي وتؤدي إلى تفاقم اتجاهات الفقر الموجودة من قبل¹⁴.

الشكل ٢:

العقود التي عانى فيها العراق من النمو غير المتكافي كانت ترتبك بانعدام الاستقرار السياسي وتذبذب أسعار النفط



المصدر: تم تعديلها عن البنك الدولي (2021c)

10. يشكل الاعتماد الكبير على النفط أحد المسببات الرئيسية لهشاشة العراق الاقتصادية، مما يؤدي إلى التنافس على مختلف المستويات والتنازع بين النخب، وفي الوقت نفسه يقوّض مساءلة الحكومة أمام مواطنيها ويؤدي إلى مخاطر عالية للصراع. إلى جانب التأثير على هيكل الاقتصاد العراقي، فإن الاعتماد على النفط يؤثر الدولة وعلاقتها بمواطنيها. فالثروة النفطية في العراق، والتي يمكن أن توفر فرصة لمستويات أعلى من الاستثمار في الأفراد، يتم تقويضها بسبب ضعف الحكومة وسوء إدارة الموارد التي تزيد من حالة الهشاشة وانعدام الاستقرار السياسي. علاوة على ذلك، فإن تقلب أسعار النفط يسلط الضوء على الافتقار إلى الاستدامة في ظل النموذج الحالي. وهناك طلب متزايد على الوظائف والخدمات يصر إلى تلبية من خلال التوزيع الذي لا يعتمد الكفاءة بشكل رئيسي لوظائف القطاع العام والمزايا الاجتماعية، مما يسلط الضوء بشكل أكبر على حاجة العراق إلى تنويع اقتصاده وكسر فخ الهشاشة¹⁵.

11. نتيجة لذلك، شهد العراقيون في العقود الأخيرة تراجعاً في مخرجات رأس المال البشري وتدهوراً في الخدمات الأساسية، بما في ذلك الصحة والتعليم وصولاً إلى الكهرباء والمياه والصرف الصحي. على الرغم من أن أنظمة التعليم والصحة العراقية كانت موضع تقدير جيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في السبعينات، إلا أن أدائها تراجع مقارنة بنظيراتها في المنطقة. تأثرت الخدمات الاجتماعية بسبب محدودية الاستثمار العام، وتدمير رأس المال البشري والبنية التحتية بسبب الصراع وضعف اليات المسائلة إلا أن ما خفف من شدة تلك التداعيات بناء أنظمة حماية اجتماعية تقدم حماية فعالة للفقراء والفئات الضعيفة التي تشمل النساء والشباب، والعاملين غير النظاميين، والمسنين، وفي الآونة الأخيرة النازحين والعائدين. كما تحققت عدد من الإنجازات في مجالي زيادة محو الأمية وتقليل الفوارق بين الجنسين. في السنوات الأخيرة، وتم إحراز تقدم في عدد من المجالات، مثل زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية وخفض وفيات الأطفال دون سن الخامسة¹⁶. ومع ذلك، فإن الجودة الإجمالية للخدمات الصحية والتعليمية في العراق لا تزال أقل من المستويات السابقة، مما يؤدي إلى انخفاض مستويات الرضا بين السكان¹⁷.

٢ - ٢: الملف الديموغرافي للبلد

12. شهد العراق في العقود الأخيرة معدلات عالية للغاية من النمو السكاني. بناءً على التوقعات السكانية للأمم المتحدة¹⁸، تشير التقديرات إلى أن معدلات النمو السكاني في العراق زادت من حوالي 2.5 بالمائة سنوياً في بداية الستينات إلى حوالي 4 بالمائة سنوياً في بداية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وأفضى هذا إلى أن يتضاعف إجمالي عدد سكان العراق ثلاث مرات تقريباً من 8.2 مليون نسمة في عام 1965 إلى 23.5 مليون في عام 2000. وبحلول بداية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، تباطأت معدلات النمو بشكل طفيف، لكن إجمالي عدد سكان العراق تضاعف تقريباً من 23.5 مليون إلى 40.2 مليون بحلول عام 2020. وبحلول عام 2050، من المتوقع أن ينمو إجمالي عدد السكان إلى حوالي 70 مليون شخص (الشكل 3). علاوة على ذلك، من المتوقع أن يشهد العراق أكبر نمو في عدد السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 عاماً بين جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا - بزيادة قدرها 58 بالمائة بين عامي 2020 و2050.¹⁹

13. على الرغم من الانخفاض المستمر في معدل الخصوبة الإجمالي على مدى العقود الثلاثة الماضية، لا يزال العراق يحتل المرتبة الثانية بعد اليمن في قائمة أعلى معدلات الخصوبة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (3.74 مولود لكل امرأة)²⁰. تظهر أعلى معدلات الخصوبة بين النساء ذوات التحصيل العلمي المنخفض وأولئك اللواتي يدرجن ضمن الفئات الخمسية الأشد فقراً. في عام 2018، كان الأفراد الذين تلقوا التعليم الإعدادي يتمتعون بما يقرب من نصف معدل الخصوبة الإجمالي الذي كان لأولئك الذين تلقوا التعليم الابتدائي أو أقل. ووفقاً للمسح الاجتماعي والصحي المتكامل للمرأة العراقية (IWISH)، انخفض معدل الخصوبة الإجمالي للنساء بين سن 15 و49 من 5.3 في عام 2011 إلى 3.3 في عام 2021. وقد شهدت النساء في المناطق الريفية انخفاضاً في معدلات الخصوبة من 5.1 في 2011 إلى 3.2 في 2021.²¹

14. يعتبر النزوح الداخلي عاملاً مهماً يؤثر على ديناميكيات السكان في العراق كمحصلة للنزاعات الأخيرة. ابتداءً من أيلول (سبتمبر) 2021، بقي ما مجموعه 204344 أسرة نازحة (1189581 فرداً) يعانون من النزوح في جميع أنحاء البلاد - أي ما يعادل 20 بالمائة من جميع الذين نزحوا خلال فترة الصراع المسلح مع التنظيمات الإرهابية للفترة بين (2014-2017). يقيم هؤلاء النازحون في 105 قضاء و8 محافظات في جميع أنحاء البلاد. وكان لهذه الهجرة أيضاً آثار مهمة على طبيعة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. ولكن فهم النزوح الداخلي في العراق، لا سيما منذ عام 2014، يبدو أمراً صعباً ومعقداً لأن تحركات السكان على نطاق واسع ظهرت في عدة موجات أثناء النزاع وتداخلت مع جوانب مثل

15 البنك الدولي، 2020b

16 البنك الدولي، 2021c

17 البارومتر العربي، 2021

18 الأمم المتحدة، 2022

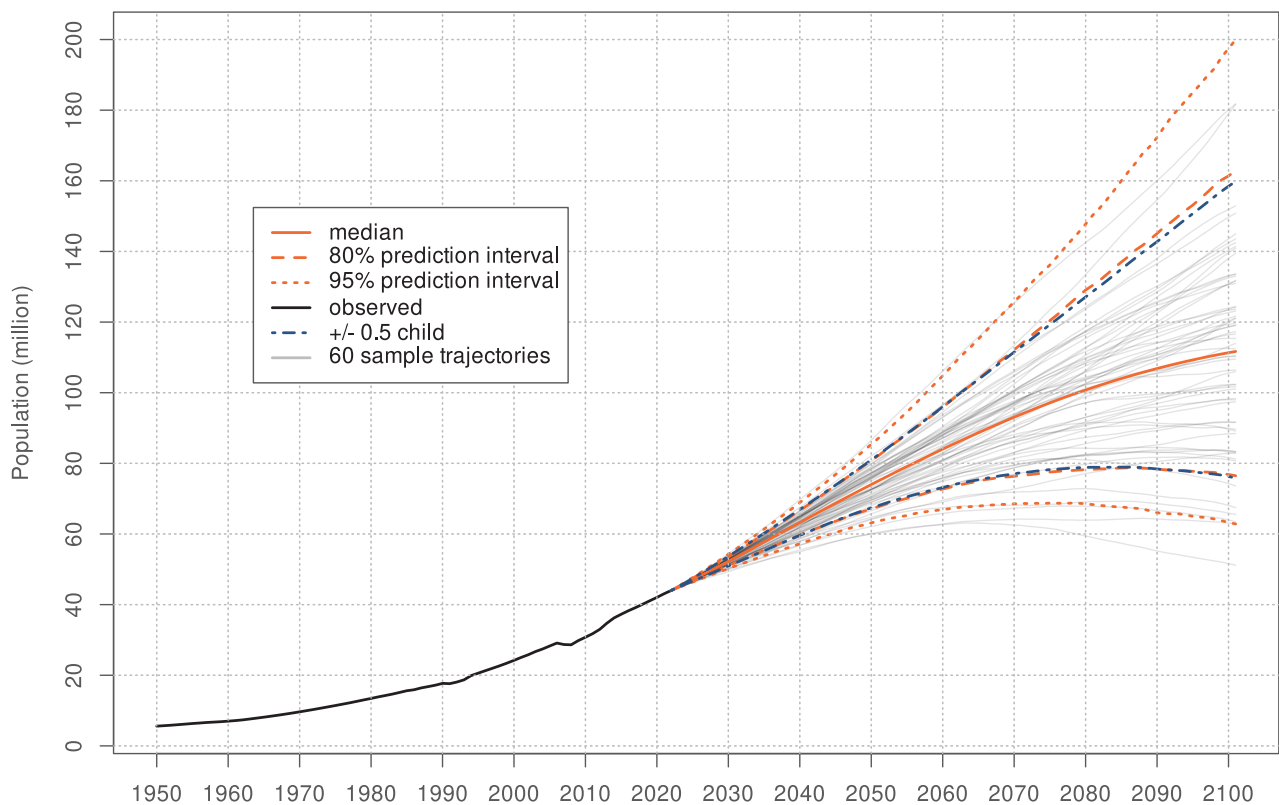
19 Belhaj et al. 2022

20 البنك الدولي (2022b)

21 المسح الاجتماعي والصحي المتكامل للمرأة العراقية (2021، IWISH 2)

الهويات العرقية والدينية والقبلية للسكان الذين تنقلوا داخل البلاد، وفيما إذا كانوا قد نزحوا كنتيجة مباشرة لهجمات التنظيمات الارهابية داعش، أو العمليات العسكرية لاستعادة المناطق الخاضعة لسيطرة التنظيمات الارهابية، أو كليهما. كانت غالبية هذه التنقلات صوب المناطق الحضرية وشبه الحضرية، وحيث انتقلت فئة فرعية أصغر من النازحين إلى مخيمات النازحين التي تم إنشاؤها استجابة لهذه الأزمة. كما ظهرت حركات العودة على مراحل، تبعاً لوقت تحرير المناطق، والظروف المادية والاجتماعية لهذه المناطق بعد الصراع. وبالتالي، هناك في العراق مجموعات واسعة من الأسباب غير الحضرية والمتداخلة في كثير من الأحيان تبين سبب بقاء بعض النازحين في حالة نزوح²².

الشكل ٣: من المتوقع أن يتواصل نمو سكان العراق السريع في العقود القادمة



المصدر: الولايات المتحدة، وزارة الاقتصاد والشؤون الاجتماعية، توقعات سكان العالم (-2022 النسخة المنقحة)

15. يجد العراق نفسه اليوم على اعتاب الهبة الديموغرافية. يشكل الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و25 عاماً حوالي 13 بالمائة من السكان، والمجموعات الأصغر سناً هي أكبر حجماً من المجموعات الأكبر سناً - مما يؤدي إلى تكوين صورة ديموغرافية هرمية الشكل. ومع انخفاض نسب الإعاقة، يمكن للعراق أن يجني ثمار هذه الهبة الديموغرافية. فعلى الرغم من الانخفاض المستمر في معدل الخصوبة، فإن عدد السكان يواصل النمو لأن معدلات الوفيات تنخفض بشكل أسرع من معدلات المواليد، مما يرفع من نسبة وحجم السكان الذين هم في سن العمل. انخفضت نسبة إعاقة كبار السن (عدد السكان في سن التقاعد مقسوماً على عدد السكان في سن العمل) في العراق من 7 بالمائة إلى 6 بالمائة على مدى العقود الثلاثة الماضية، وحيث شهد معدلاً إعاقة الأطفال والإعاقة الكلية انخفاضاً أكبر. ولكن الفوائد الاقتصادية لانخفاض الخصوبة والتحول الديموغرافي لا تظهر بشكل تلقائي. فالتغيير الديموغرافي السريع يعتبر شرطاً ضرورياً ولكنه غير كافٍ، ويجب أن يقترن بسياسات إنمائية فعالة. ولتعظيم فوائد الهبة الديموغرافية، سيتعين على العراق مواجهة تحديات متعددة عبر العديد من مجالات السياسة (التعليم، الصحة، الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية، والحد من الفقر).

٢ - ٣: أصحاب المصلحة الرئيسيون والترتيبات المؤسسية

16. **العراق جمهورية برلمانية اتحادية، وفقاً لدستورها الذي تم المصادقة عليه عام 2005.** رئيس الجمهورية مكلف بالحفاظ على الدستور والحفاظ على السيادة والديمقراطية والسلام والأمن. ويشرف رئيس الوزراء، بصفته رئيس الحكومة الاتحادية ومقرها في بغداد، على مجلس الوزراء ويعمل كسلطة تنفيذية فاعلة. يتم انتخاب كلا المنصبين من قبل مجلس النواب. ويكون أعضاء مجلس الوزراء مسؤولين عن الوزارات الاتحادية، بل وهم مسؤولين كذلك عن اقتراح القوانين وإعداد الموازنة وتوقيع الاتفاقيات الدولية ورسم السياسات ومتابعة تنفيذها. تتألف البلاد من 18 محافظة تنقسم بدورها إلى أقضية ونواحي. لكل محافظة محافظ يعينه رئيس الجمهورية، ويرأس كل قضاء قائمقام.

17. **تشير ترتيبات تقاسم السلطة في العراق إلى أن العديد من الجهات الفاعلة تشارك في صنع السياسات وتقديم الخدمات التي تؤثر على تنمية رأس المال البشري²³.** أدت اللامركزية غير المكتملة في قطاعي الصحة والتعليم إلى ظهور توازن غير مستقر بين الحكومة المركزية في بغداد والمحافظات المختلفة فيما يتعلق بمسؤوليات التمويل، وتقديم الخدمات، والمساءلة في الصحة والتعليم²⁴. على سبيل المثال، في قطاع الصحة، أدت اللامركزية إلى تولي المحافظات مسؤولية تقديم الخدمات الصحية، ولكن لم تكن هناك زيادة مقابلة في القدرات أو الآليات للتنسيق الفعال²⁵. وفي مجال التعليم، هناك شمول للأطفال في المحافظات التي تعاني من زيادة في مستوى الفقر متعدد الأبعاد بدعم مالي مناسب رغم انخفاض مستويات الإنفاق المحلي على التعليم بعد تطبيق اللامركزية وتفويض مسؤوليات تمويل التعليم إلى المحافظات²⁶. ويشير تقرير حديث للبنك الدولي إلى أن «مخصصات موازنة الحكومة المركزية للمحافظات في العراق تستند بشكل أساسي إلى الإنفاق السابق، وعدد السكان، ومعادلة البترودولار. وتعتبر التخصيصات الناتجة عاملاً مثبطاً للاقتصاد وانحرفاً للموارد بعيداً عن المحافظات المتكئة التي تميل إلى أن تكون أقل كثافة سكانية»²⁷.

18. **وزارة الصحة العراقية هي الجهة الأساسية لتقديم الرعاية الصحية والتنظيم الإداري الأول في النظام الصحي العراقي.** تدير وزارة الصحة المكونات الرئيسية لنظام الرعاية الصحية من خلال عدة دوائر على مستوى مركز الوزارة، ودائرتين للصحة في بغداد، ودائرة واحدة للصحة في كل محافظة. تتولى وزارة الصحة قيادة مهام مستوى التخطيط المركزي، وتعمل الدوائر في المحافظات المختلفة كدوائر إدارية محلية. ويتم تقديم الخدمات الصحية من خلال شبكة من مراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات العامة في القطاع العام لقاء أجور منخفضة للغاية. تقدم مراكز الرعاية الصحية الأولية خدمات وقائية وعلاجية أساسية. وتكون المراكز الرئيسية في المناطق الحضرية وعادة ما يديرها الأطباء، بينما تقع المراكز الأصغر في المناطق الريفية ويعمل بها بشكل عام مساعدين طبيين فقط. وأما بالنسبة للرعاية الثانوية والثالثية، يتم تحويل المرضى من مراكز الرعاية الصحية الأولية إلى المستشفيات. كما يتم توفير الرعاية الثانوية والثالثية من قبل المستشفيات الخاصة الصغيرة. كما و أقر مجلس النواب العراقي قانون الضمان الصحي رقم 22 لسنة 2020 إذ يتم دفع أجور الرعاية الصحية التي يقدمها القطاع الخاص من الأموال الخاصة للمواطنين. من ناحية أخرى نجد أن المستشفيات الخاصة مخصصة من وزارة الصحة، إلا أنها بعضها لا يزال خارج الخدمة بسبب الازمات الامنية و التخريب الذي طالها خلال فترة احتلال التنظيمات الارهابية لبعض مناطق العراق.

19. **للحكومة العراقية في بغداد وزارتان مهمتهما الإشراف على التعليم الجامعي و ما قبل الجامعي.** إذ تشرف وزارة التربية على جميع المدارس الابتدائية والثانوية والاعداديات المهنية في معظم أنحاء العراق، بينما تخضع الجامعات الحكومية لإشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي. وبعد تطبيق إصلاحات اللامركزية في التعليم، تولت مديريات التربية على مستوى المحافظات المسؤولية الأساسية عن تمويل وإدارة المدارس الابتدائية والثانوية في نطاق صلاحياتها. إلا أن بعض تلك الإصلاحات الخاصة باللامركزية توقفت.

20. **يشتمل قطاع الحماية الاجتماعية في العراق على ما يلي: (1) شبكات الأمان الاجتماعي غير القائمة على الاستقطاعات، (2) نظم التقاعد العامة والخاصة القائمة على الاستقطاعات، (3) البرامج التي تسعى إلى توسيع مخرجات التوظيف بين الفقراء والضعفاء.** وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في بغداد هي الجهة الرئيسية الفاعلة في نظام الحماية الاجتماعية، وهي تدير من خلال هيئة الحماية الاجتماعية برنامجاً للحماية الاجتماعية قائم على المعونة النقدية، ويغطي حوالي 16 في المائة من السكان. كما تدير وزارة العمل عدداً من البرامج الاجتماعية الأخرى، مثل دعم الأشخاص ذوي الإعاقة، وبرامج التدريب المهني ودعم التوظيف، ونظام التقاعد للقطاع الخاص تحت مظلة دائرة الضمان الاجتماعي. وتدير وزارة التجارة برنامج دعم الغذاء الشامل، وهو نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية)، والذي يغطي حوالي 95 بالمائة²⁸ من السكان، بينما تدير هيئة التقاعد العامة بوزارة المالية برامج التقاعد العامة.

23 البنك الدولي 2021

24 البنك الدولي 2020b، 2012a

25 مجموعة البنك الدولي 2021

26 البنك الدولي 2021c

27 Belhaj et al. 2022

28 تحليل لاتجاهات الفقر لدى الأطفال وتوصيات سياسية لاستراتيجية الحد من الفقر الوطنية 2017-2021 لصندوق الأمم المتحدة للطفولة في العراق قسم السياسة الاجتماعية يناير 2017

وأما وزارة التخطيط فتتولى الإدارة التنفيذية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، عدد من البرامج المذكورة أعلاه والتي تسعى إلى تحسين وضع ونوعية حياة الفئات الفقيرة من السكان من خلال المشاريع المجتمعية. وتتولى وزارة الهجرة والمهجرين مسؤولية برامج تستهدف النازحين العراقيين في الداخل والخارج. وتشرف الأمانة العامة لمجلس الوزراء على مؤسسات الشهداء والسجناء السياسيين.

21. وضعت الحكومة العراقية العديد من الإستراتيجيات والسياسات الوطنية التي تستهدف تعزيز ودعم رأس المال البشري في البلاد. يشمل ذلك خطة التنمية الوطنية 2018-2022، وتقودها وزارة التخطيط. تسترشد هذه الخطة بأهداف (رؤية العراق 2030)، والتي تحدّد «مجموعة من السياسات والاستراتيجيات القطاعية التي تعتمد بشكل أساسي على رأس المال البشري والاقتصاد المسؤول اجتماعياً». ويقدم البرنامج الوزاري لحكومة السودان الذي تم إطلاقه في تشرين الأول 2022 «رؤية الحكومة وخططها للاقتصاد والقطاع المالي والخدمي، والتصدي للفقر والبطالة، ومكافحة الفساد، وإنهاء هدر المال العام، وإرساء الأمن والاستقرار، وفرض القانون، وتعزيز سلطة الدولة، وتلبية مطالب سكان العراق بما في ذلك المتظاهرين الشباب». وعلاوة على ذلك، وضعت الحكومة العراقية عدة استراتيجيات وسياسات قطاعية وشبه قطاعية ليصار إلى تنفيذها من قبل الوزارات المعنية:

- بالنسبة للصحة، تركز (السياسة الصحية الوطنية لجميع المواطنين العراقيين 2014-2023) على تحقيق التغطية الصحية الشاملة وتحسين جودة الرعاية الصحية. ويهدف قانون الضمان الصحي لعام 2020 إلى تحسين الوصول إلى خدمات صحية عالية الجودة وزيادة الحماية المالية.
- بالنسبة للتعليم، تم اعتماد الإستراتيجية الوطنية لتنمية الطفولة المبكرة في العراق 2022-2031 في أيار 2022. وتمت الموافقة على الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق 2022-2031 وإطلاقها في أيار 2023.
- فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، تبنت (استراتيجية التخفيف من الفقر 2018-2022) أهداف التنمية المستدامة 2030 كإطار عام يركز على خلق فرص لتوليد الدخل المستدام، وتمكين وبناء رأس المال البشري، وإنشاء شبكة أمان اجتماعي فعالة. ويتواصل حالياً إعداد الاستراتيجية التالية للتخفيف من الفقر في العراق، التي تغطي الأعوام 2023 - 2027، وتستهدف معالجة مسببات الفقر في البلاد، والموازنة بين الاحتياجات العاجلة للفقراء والتخفيف من حدة الفقر على المدى الطويل. كما وتوجد جهود في وزارة التخطيط و بالتنسيق مع الوزارات القطاعية وبدعم الاتحاد الأوروبي لاعتماد استراتيجية اصلاح نظام الحماية الاجتماعية.

أصحاب المصلحة الرئيسيون والترتيبات المؤسسية في إقليم كردستان

22. الدستور العراقي يعترف بإقليم كردستان كمنطقة حكم ذاتي في شمال العراق، وقد قُدّر عدد سكانها بحوالي 5.59 مليون نسمة في عام 2020²⁹. يتألف إقليم كردستان من ثلاث محافظات (دهوك وأربيل والسليمانية³⁰) تشرف عليها حكومة إقليم كردستان ومقرها أربيل. وتتكون حكومة إقليم كردستان من رئيس الإقليم، ورئيس الوزراء، ومجلس الوزراء. الوزارات القطاعية في حكومة إقليم كردستان هي المسؤولة عن تقديم الخدمات الاجتماعية في محافظات الإقليم. إذ تتولى وزارة الصحة مهام الإشراف والرقابة على نظام تقديم الرعاية الصحية من خلال الدوائر العامة في المحافظات الثلاث، من خلال المستشفيات العامة والعديد من مراكز الرعاية الصحية الأولية. وتشرف وزارة التربية على المؤسسات التعليمية في الإقليم، بما في ذلك رياض الأطفال والمدارس الابتدائية والثانوية ومؤسسات التعليم المهني. وتدار الكليات ومعاهد التعليم العالي والجامعات في الإقليم من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في أربيل. وتتولى مديرية التربية والتعليم العالي في المحافظات مهام إدارة منشآت التعليم والتعليم العالي على مستوى المحافظات.

23. في إقليم كردستان العراق، يشمل نظام الحماية الاجتماعية شبكات الأمان الاجتماعي غير القائمة على الاستقطاعات، والضمان الاجتماعي، ورواتب التقاعد العامة. وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في إقليم كردستان هي المسؤولة عن تنظيم ومراقبة سوق العمل، وإدارة نظام الحماية الاجتماعية، وتوفير الرعاية الاجتماعية للمواطنين من ذوي الدخل المنخفض وذوي الاحتياجات الخاصة، والدعم والإشراف على دور الحضانة للأطفال من سن 0 - 4 أعوام، وغيرها من المؤسسات الخيرية. كما توفر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في الإقليم تحويلات نقدية غير قائمة على الاستقطاعات للأشخاص من ذوي الإعاقة، وتدير أنظمة الرواتب التقاعدية للقطاع الخاص والقائمة على الاستقطاعات لنحو 134 ألف عامل مسجل، وتدعم البرامج الاجتماعية الأخرى بما في ذلك التدريب المهني، ومنصة التوظيف التي تدعم الباحثين عن العمل، وإدارة ملاجئ النساء والأيتام. وأما وزارة التجارة والصناعة في الإقليم في هي المسؤولة عن إدارة وإصدار بطاقات الغذاء التي تسمى بنظام التوزيع العام. وتتولى وزارة المالية والاقتصاد في الإقليم مسؤولية إدارة نظام التقاعد الذي يغطي موظفي القطاع العام، ومخصصات مخاطر الشيخوخة، والإعاقة، ورعاية البقاء على قيد الحياة. وتقدم وزارة شؤون الشهداء والمؤنفلين في الإقليم منحة شهرية لورثة الشهداء

29 إقليم كردستان - العراق، تقرير التحليل السكاني، 2021

30 تتواصل عملية الحاق محافظة رابحة (حليجة) بالإقليم ولكن لم تكتمل بعد.

<https://shafaq.com/en/Kurdistan/Iraqi-parliament-completes-first-reading-of-bill-to-designate-Halabja-a-governorate>

وضحايا القصف الكيماوي، بالإضافة إلى خدمات أخرى تشمل الوحدات السكنية، والتكاليف الصحية والاجتماعية، وتكاليف التعليم لأسر الشهداء.

24. وضعت حكومة إقليم كردستان العديد من الاستراتيجيات والقوانين والسياسات لدعم رأس المال البشري في الإقليم، بما في ذلك (رؤية إقليم كردستان 2013-2020)، التي تنص على أن: «جميع الناس سوف يحظون بفوائد الحرية والصحة والرفاهية والأمن والفرص الاقتصادية». تعمل وزارة التخطيط في حكومة إقليم كردستان حالياً على إعداد رؤية الإقليم 2030 التي تؤكد التزام الإقليم بتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وكانت حكومة الإقليم قد أصدرت في عام 2022 قانون التعليم الجديد رقم (13) الذي يستهدف تنظيم قطاع التعليم من خلال قواعد قانونية تهيئ أرضية وبيئة صحية لعملية التعليم وتضمن تحقيق أهداف التعليم العامة والخاصة. وفي أوائل عام 2023، أقر برلمان إقليم كردستان قانون العمل الجديد، الذي تضمن أحكاماً أوسع لقواعد التوظيف، ويتضمن أحكاماً تمنح المرأة الحق في الحصول أجر مكافئ للعمل المكافئ - على العكس من قانون العمل القديم، وذلك بهدف حماية حقوقها. وفضلاً عن ذلك، تقوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في الإقليم حالياً بتعديل سياسة التوظيف في إقليم كردستان (-2013)، في سياق التركيز على توفير فرص العمل وتحقيق النمو الاقتصادي من خلال دعم القطاع الخاص.

٢ - ٤: الإنفاق الحكومي على القطاعات الاجتماعية

25. خلصت مراجعة الإنفاق العام لعام 2021 التي أجراها البنك الدولي إلى أن تنمية رأس المال البشري في العراق يقوّضها الإنفاق غير الكافي، وغير الفعال، وغير المتكافئ على القطاعات الاجتماعية. ذلك إن حصة الإنفاق الحكومي المخصص للصحة والتعليم تعتبر منخفضة نسبياً مقارنة بالدول الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والبلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى في جميع أنحاء العالم. في عام 2019، تم إنفاق حوالي 4 بالمائة فقط من الموازنة الاتحادية العراقية على الصحة³¹ (بالمقارنة مع حوالي 9 بالمائة تمثل متوسط الإنفاق في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، و12 بالمائة فيما يتعلق بالبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط)، و10 بالمائة فقط من الموازنة الاتحادية العراقية على التعليم (بالمقارنة مع حوالي 13 بالمائة تمثل متوسط الإنفاق في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، و15 بالمائة بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط).³²

26. على الرغم من النمو الأخير في إيرادات الموازنة الناتج عن الزيادة في أسعار النفط العالمية³³، فيمكن البناء على البرنامج الوزاري للحكومة التي تشكلت في تشرين الأول (أكتوبر) 2022 لتخصيص أكبر للعائدات لقطاعات المتعلقة برأس المال البشري³⁴. إن الأسباب الطويلة المدى الكامنة وراء نقص الاستثمار في رأس المال البشري تعود إلى سنوات من الصراعات المتتالية، وضعف في ترتيبات الحوكمة وإدارة المالية العامة، وعدم إعطاء الأولوية لإنفاق القطاع الاجتماعي وإصلاحه. ويعود سبب انعدام الكفاءة في الإنفاق جزئياً إلى الإنفاق الكبير الذي يخصص للموازنات التشغيلية لوزارة الصحة والتربية والتعليم العالي ويتسبب في ضعف تخصيصات الاستثمار والمداخلات الأخرى الحاسمة لتقديم الخدمات. بالإضافة إلى الثغرات في الكفاءة، يميل الإنفاق العام إلى إدامة حالة انعدام المساواة في الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية³⁵. ولكن جهود اللامركزية المتواصلة في هذين القطاعين تقدم فرصة لبناء آليات تعزيز الإنصاف في الترتيبات المالية الحكومية التي يمكن أن تضمن التمويل العام الكافي والمنصف لرأس المال البشري في جميع أنحاء العراق.

27. مع انتعاش أسعار النفط العالمية، سيكون توجيه الإيرادات العامة الإضافية نحو استثمارات رأس المال البشري ضرورياً لتعزيز إنتاجية العراق ونموه في المستقبل. تتطلب تلبية احتياجات البنية التحتية، وسد فجوات تقديم الخدمات، واسترداد خسائر رأس المال البشري الناجمة عن جائحة كوفيد - 19، زيادة الإنفاق العام لتوجيهه نحو القطاعات الاجتماعية. ذلك إن زيادة فعالية تقديم الخدمات التعليمية والصحية، ولا سيما لصالح الفقراء، على المدى القصير، ستضمن إنفاق أموال إضافية بكفاءة لتحسين نتائج رأس المال البشري على المدى المتوسط والطويل³⁶.

31 تشير البيانات الأحدث من قاعدة بيانات الإنفاق الصحي العالمي لمنظمة الصحة العالمية (<http://apps.who.int/nha/database>) إلى إنفاق العراق على الصحة يبلغ نحو 6 بالمائة من إجمالي الإنفاق الحكومي العام ابتداءً من عام 2020، ولا يزال أقل من متوسطات البلدان المقارنة.

32 البنك الدولي، 2021c

33 <https://www.rudaw.net/english/middleeast/iraq/02042022>

34 يتضمن بيان الالتزام الوطني للعراق الذي تم تسليمه في قمة الأمم المتحدة لتحويل التعليم في أيلول (سبتمبر) 2022 البيان التالي: «من المتوقع أنه بحلول عام 2030 أن تبلغ حصة التعليم في الموازنة العامة 16 بالمائة (10 بالمائة حالياً)». وتتوقع استراتيجية التعليم الوطنية في العراق 2021-2022 زيادة في الإنفاق على التعليم كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي «من حوالي 10 بالمائة إلى 16 بالمائة بحلول عام 2031»، مما يصل إلى 5.6 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2031 (حكومة العراق 2023).

35 البنك الدولي، 2021c

36 البنك الدولي، 2022a

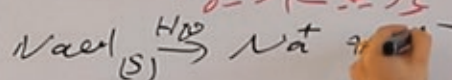
(ج) يتفكك غاز الأوزون
ويعطي العملية ارتداً

دالة لعملية

(تسارع د)

(-)

في مذوب مائي الضخم في الماء
تلقاً تآً وصاحب بعملية انخفاض
في دية أكرا - ج -



الماء	ΔS	ΔH - TΔS
(+) مما يزداد	(+) يأخذ الانحدار	(+) - (-) TΔS

(3)

(-)
يأخذ
الانحدار

(4)

(-)
TΔS

بقعة ضوء 1.

تغير المناخ ورأس المال البشري في العراق³⁷

إن تصحيح العلاقة بين الناس والمناخ والتنمية في العراق تمثل فرصة لإعادة التوازن إلى نموذج النمو في البلد من خلال التركيز بشكل أكبر على السكان وإعادة بناء رأس المال البشري المتراجع. لما كان استهداف التنويع الاقتصادي من خلال تعزيز النمو غير النفطي يتطلب التوسع في مجالات المعرفة والتكنولوجيا الجديدة والقوى العاملة التي يمكن أن تقود التحول، فإن الاستثمار في رأس المال البشري، وبالتالي في رأس المال المؤسسي، يصبح مكوناً رئيسياً للتحول الأخضر الناجح، وبخاصة في مجال الدول المعتمدة على النفط مثل العراق. وتورد الدراسات الخاصة بالتنمية العديد من الأمثلة عن تأثير الاستثمار في تعزيز رأس المال البشري والقدرة المؤسسية على سعي الدولة نحو التنويع الاقتصادي. فعلى سبيل المثال، أن الاختلاف الكبير في محصلات استراتيجية التنويع الناجحة إلى حد كبير في تشيلي وتلك المتعثرة في المكسيك، وكلتاهما بدأت في الثمانينات، يمكن يُعزى جزئياً إلى استثمارات تشيلي القوية والمستمرة في رأس المال البشري والمؤسسات.

التحول إلى النمو الأخضر من خلال إزالة الكربون في قطاع الطاقة، والتكيف مع شحة المياه، ومعالجة القضايا الأخرى التي يسببها تغير المناخ، لن يتحقق دون وعي عام كافٍ وموارد بشرية ماهرة على جميع المستويات. تظهر التجارب العالمية أن الوعي بتغير المناخ والحلول المحتملة وتغيير السلوك المطلوب يجب أن يبدأ مع الشباب. ويجب تضمين ذلك في عملية التعليم من وقت مبكر كأن يكون ذلك، على سبيل المثال، من خلال المناهج الدراسية ومنهجيات التدريس / التعلم. ولا بد من التأكد من أن الدولة لديها عدد كافٍ من العمال الحاصلين على تدريب جيد مثل الفنيين والمهندسين وغيرهم من المهنيين في القطاعات الرئيسية والذين بوسعهم أن يمكن أن يوجهوا روح التحفيز والابتكار نحو أجندة تنمية الاقتصاد الأخضر للحكومة.

هناك حاجة ماسة إلى استثمارات وإصلاحات في نظام التعليم والتدريب في العراق. يمكن أن تبدأ هذه العملية بالقطاعات ذات الأولوية في جدول أعمال الحكومة للنمو الأخضر من خلال تحليل متطلبات / احتياجات سوق العمل ومخرجات / نتائج نظام التعليم والتدريب، وتحديد الفجوات وتصميم التدخلات لتحسين المناهج والبرامج والكفاءات ومهارات الخريجين، من أجل ضمان امتلاك البلاد للقوى العاملة اللازمة لدعم سعيها نحو تحقيق تنمية أكثر اخضراراً للأجيال القادمة.

37 بناءً على مساهمة التنمية البشرية في تقرير المناخ والتنمية في العراق.
<https://www.worldbank.org/en/country/iraq/publication/iraq-country-climate-and-development-report>

من جانب آخر، فإن السكان العراقيين معرضون لمختلف المخاطر الصحية بسبب تغير المناخ، مثل الإجهاد الحراري، وتلوث الهواء، وسلامة الأغذية وأمنها، وكمية المياه وجودتها. تشمل الفئات الضعيفة كبار السن والأطفال، وأولئك الذين يعانون من ظروف صحية سابقة، والذين يعيشون في المناطق الحضرية وكذلك المناطق المعرضة للجفاف، والأسر الفقيرة، والنساء. على سبيل المثال، من المرجح أن يرتفع مستوى تعرض السكان للإجهاد الحراري في المستقبل بسبب زيادة التحضر (وما يرتبط بها من تأثير ما يسمى بجزيرة الحرارة الحضرية المصاحبة) وزيادة احتمالية ظهور موجات حرارة شديدة (فترات طويلة من الحرارة المرتفعة) بسبب تغير المناخ. وتشتمل المخاطر الصحية للإجهاد الحراري على الجفاف والطفح الجلدي والتشنجات وضربة الشمس والإجهاد الحراري والموت. استناداً إلى البيانات المتاحة عن العراق، فإن خط الأساس (1961-1990) للوفيات المرتبطة بالحرارة بين كبار السن (65 عاماً فأكثر) يبلغ حوالي أربع وفيات لكل مائة ألف من السكان. وفي ظل سيناريو الانبعاثات المرتفعة (أي مسار التركيز التمثيلي 8.5)، من المتوقع أن ترتفع الوفيات المرتبطة بالحرارة بين كبار السن إلى حوالي 64 لكل مائة ألف شخص بحلول عام 2080.

تشير التجربة العالمية إلى أنه يمكن تحقيق فوائد صحية مشتركة من خلال الاستعانة بتدابير التخفيف من حدة تغير المناخ والتكيف معه. يمكن أن تكشف تدابير التخفيف عن فوائد صحية عامة كبيرة وفورية وتقلل من انبعاثات الاحتباس الحراري. ولذلك، ينبغي تحسين وصول السكان إلى خدمات الصحة والتغذية وعلى وجه التحديد في حالة الكوارث الطبيعية الناجمة عن تغير المناخ أو الأوبئة التي تتفاقم بسبب تغير المناخ، من أجل تعديل الآليات (مثل التنسيق المؤسسي والتأهب للطوارئ) سعياً إلى بلوغ نظام صحي مرن. بالإضافة إلى ذلك، لا بد أن يكون هناك المزيد من الاستثمارات في قطاع الصحة في سياق التركيز على التحول إلى الخدمات منخفضة الكربون التي تقلل من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. يمكن أن يشمل ذلك تحسين تصميم المباني وإنشاء المرافق الصحية (أي الاستعانة بتدابير التصميم المقاومة للمناخ)، وزيادة استخدام الطاقة المتجددة وتدخلات كفاءة الطاقة، وتوسيع نطاق الحد من النفايات الطبية وإدارتها بما في ذلك تطهير وإعادة تدوير الأجهزة ذات الاستخدام الواحد، وتدريب الكوادر الصحية على إجراءات التشغيل القياسية الصديقة للمناخ لتشجيع استخدام المواد الكيميائية والمنظفات والمواد الاستهلاكية المعتمدة على أنها صديقة للبيئة.

من المهم بناء نظام حماية اجتماعية جيد التكيف يمكنه الاستجابة لتغيرات المناخ، وأن يكون نظاماً مرناً وقابلاً للتطوير ليكون قادراً على مواجهة الصدمات والكوارث بسرعة وإبداء الاستجابة المطلوبة، وبخاصة فيما يتعلق بالتوسع. على الرغم من أن تغير المناخ يؤثر على جميع الناس فإن السكان الفقراء والضعفاء يواجهون مخاطر أعلى بشكل غير متناسب بسبب قدرتهم المحدودة على التعامل مع الصدمات. من المتوقع أن تواجه المناطق الأضعف التي تعاني من معدلات فقر عالية في العراق تأثيرات أكبر مع ندرة المياه والتغيرات المناخية الضارة الأخرى التي ستزيد من احتمالية سقوط الأشخاص الضعفاء في براثن الفقر. وتشتمل شبكة الحماية الاجتماعية في العراق على برنامج كبير للتحويلات النقدية يستهدف (16 بالمائة) من السكان³⁸. ونظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) لدعم الغذاء لحوالي 95 بالمائة من السكان. ولكن لا يزال النظام بحاجة إلى دعم من خلال سجل اجتماعي يتم إنشاؤه لتعزيز استهداف السكان الفقراء والضعفاء. وسوف يتعين تعزيز هذا السجل الاجتماعي بأدوات تجعله مستجيباً للصدمات المتعلقة بالمناخ، من بين تدابير أخرى.

38 تحليل لاتجاهات الفقر لدى الأطفال وتوصيات سياسية لاستراتيجية الحد من الفقر الوطنية 2017-2021 لصندوق الأمم المتحدة للطفولة في العراق قسم السياسة الاجتماعية يناير 2017



الفصل الثالث: رأس المال البشري عبر دورة الحياة

يساعدنا تفحص دورة الحياة على تحديد محصلات رأس المال البشري المهمة التي تتطلب التحسين في العراق. ويأتي مؤشر رأس المال البشري للبنك الدولي (HCI)، وهو مقياس موزن يعقد المقارنة ما بين 174 دولة عبر خمسة أبعاد بشكل أساسي على صحة الأطفال والتعليم، ليسلط الضوء على الثغرات في التحصيل التعليمي في العراق مقارنة بنظرائه. وإذا انطلقنا إلى ما هو أبعد من مؤشر رأس المال البشري نحو تحليل محصلات رأس المال البشري الأكثر أهمية بالنسبة للعراق لوجدنا أن هناك تقدماً في بعض الأبعاد (تغذية الأطفال ورعايتهم للبقاء على قيد الحياة، والوصول إلى التعليم الابتدائي) يفوق ما هو عليه في نطاقات أخرى (الوصول إلى التعليم قبل الابتدائي والثانوي، والأمراض غير الانتقالية، ومؤشرات سوق العمل). هناك ثغرات وتباينات مهمة في العراق على امتداد الأبعاد الجغرافية والجنسانية والاجتماعية والاقتصادية. وستكون معالجة هذه التفاوتات شرطاً أساسياً لضمان نمو اقتصادي واسع النطاق يركز على الناس.

28. يقدم هذا الفصل ملخصاً لمحصلات مختارة لرأس المال البشري في العراق بناءً على البيانات والتشخيصات المتاحة (الموضحة في الإطار 1). تستند هذه البيانات والتشخيصات إلى حد كبير إلى البيانات التي تم جمعها قبيل جائحة كوفيد - 19، والتي كان ولا يزال لها آثار سلبية كبيرة على نتائج رأس المال البشري في العراق (بقعة ضوء 2). سيتطلب الأمر إجراء تحليل إضافي لتقييم الآثار المرتبطة بالجائحة على مجموعة واسعة من محصلات رأس المال البشري. ولجعل ذلك ممكناً، لابد للحكومة العراقية وشركائها من تكثيف جهود جمع البيانات لإجراء تقييم دقيق للواقع القائم. ويحظى البعض من هذه الجهود بدعم من البنك الدولي ويتواصل العمل فيها حالياً - مثل الموجة الثالثة من المسح المتكامل الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق (IHSES III)، ومسح مؤشر تقديم الخدمة (SDI) في قطاع التعليم.

الإطار 1. ملخص البيانات المتوفرة وثغرات الأدلة المتاحة

تستند النظرة العامة لمحصلات رأس المال البشري في العراق الواردة في هذا الفصل إلى البيانات المتاحة من المصادر الوطنية والدولية. وتشمل هذه العديد من البرامج التي تشتمل على إجراء مسوحات عن الأسرة العراقية، مثل: ست جولات من مسوحات اليونيسف العنقودية متعددة المؤشرات (MICS) التي أجريت بين عامي 1996 و 2018، جولتان من المسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر العراقية IHSES خلال عامي 2007 و 2012 (والياً يتم تنفيذ الجولة الثالثة من قبل هيئة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية في وزارة التخطيط) جنباً إلى جنب مع مسح البنك الدولي لعام 2017 المسح الاجتماعي لتتبع الفوري والمتكرر (SWIFT)، جولتان من المسح الاجتماعي والصحي المتكامل للمرأة العراقية (IWISH) خلال عامي 2011 و 2021؛ والمسح الوطني للقوى العاملة لعام 2021 (LFS)، والعديد من جولات المسوحات الهاتفية العالية التكرار التي أجراها البنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عامي 2020 و 2021 لرصد الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية في العراق خلال جائحة كوفيد - 19. بالإضافة إلى ذلك، يعتمد مؤشر رأس المال البشري للبنك الدولي - الذي تم إعداده في إطار مشروع رأس المال البشري - على البيانات الإحصائية لمحصلات الصحة والتعليم الرئيسية المستمدة من المصادر الوطنية وقواعد البيانات الدولية المماثلة. ويتم استكمال هذه المعلومات من خلال البيانات الوطنية التي يتم جمعها من قبل الجهاز المركزي للإحصاء في العراق.

مع ذلك، توجد فجوات كبيرة في البيانات والأدلة. مثل الحاجة إلى مؤشرات مهمة لمحصلات رأس المال البشري، مثل فقر التعلم وكفاءة تعلم الطلاب المقاسة باستخدام برامج تقييم التعلم القابلة للمقارنة دولياً (مثل برنامج تقييم الطلاب الدوليين (PISA)، أو الاتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم الدولية (TIMSS))³⁹. فضلاً عن ذلك، فإن ندرة البيانات تعيق تدابير الحماية الاجتماعية القائمة على الأدلة. وباستثناء المعلومات الأساسية الخاصة بالتغطية الشاملة والإنفاق والعمليات، هناك نقص في البيانات المتعلقة بتصنيف المستفيدين وفقاً لمنظور المرأة والرجل، والمناطق، والفئات العمرية والاجتماعية والاقتصادية. وليست هناك تفاصيل عن الخدمات التي تقدمها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية باستثناء برنامج التحويلات النقدية، مثل متوسط التكلفة لكل شخص يحظى بالخدمة، وتخصيصات الموازنة، ونموذج العمل التفصيلي لنظام البطاقة التموينية. وأما فيما يتعلق بجانب العرض فالمعلومات تبدو محدودة هنا أيضاً، بما في ذلك قدرة مقدمي الخدمات على تقديم خدمات تتسم بالكفاءة والجودة لتحقيق نتائج أفضل لرأس المال البشري. هناك حاجة أيضاً إلى المزيد من عمليات التنفيذ ونشر النتائج التي تقدمها المسوح الرئيسية الخاصة بالأسر - مثل المسح الاقتصادي والاجتماعي للأسر العراقية IHSES - لاستكمال المسح العنقودي متعدد المؤشرات (أجري آخر مرة في 2018)، والذي يتضمن مجموعة واسعة من مؤشرات رأس المال البشري المصنفة حسب الجنس، والفئات الخمسية الاقتصادية الاجتماعية، والأبعاد الجغرافية وسواها من الجوانب المهمة.

3 - 1: مؤشر رأس المال البشري

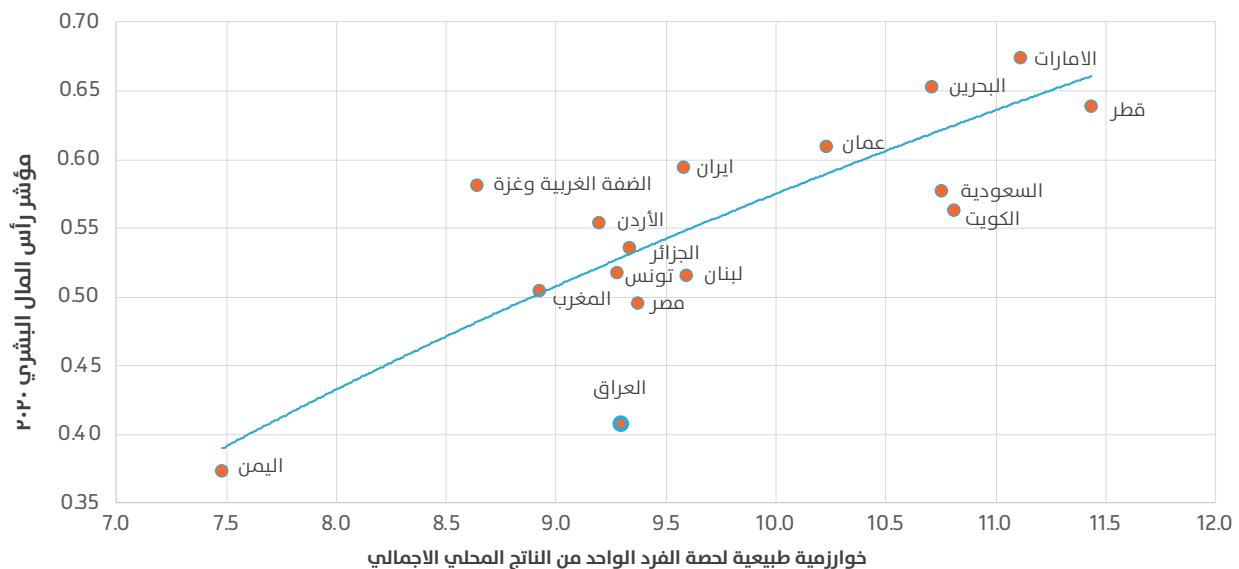
29. كنقطة انطلاق، يمكن أن يكون مؤشر رأس المال البشري بمثابة مقياس مركب واحد لرأس المال البشري ومساهماته في الإنتاجية والنمو الاقتصادي في المستقبل. أحدث بيانات مؤشر رأس المال البشري، التي نُشرت في أواخر عام 2020 ولكن تم جمعها قبل بدء جائحة كوفيد - 19، (وبالتالي يمكن أن تكون بمثابة خط الشروع لرأس المال البشري

39 التزمت السلطات العراقية بالمشاركة في TIMSS لتقييم نتائج التعلم لطلاب الصف الرابع بدءاً من عام 2023، وتم إجراء تقييم أولي للرياضيات والعلوم للصف الرابع في عام 2019 بالشراكة مع اليونيسف. كما يتم إجراء مسح مؤشر تقديم الخدمة في مجال التعليم SDI بدعم من البنك الدولي لتقييم نتائج التعلم لعينة تمثيلية على الصعيد الوطني من طلاب المدارس الابتدائية، من بين مؤشرات أخرى.

قبل الجائحة)، تسمح بإجراء مقارنات بين العراق و173 دولة أخرى. لقد ظهرت قيمة مؤشر رأس المال البشري في العراق لعام 2020 بنسبة 0.41 وبذلك تكون من بين المعدلات المنخفضة قياساً بالدول الأخرى وثاني أدنى مستوى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الشكل 4). وهذا يشير إلى أن الطفل المولود في العراق قبل جائحة كوفيد-19 من المتوقع أن لا يبلغ سوى 41 بالمائة فقط من الإنتاجية التي يجب أن يكون عليها عندما يبلغ 18 عاماً مقارنة مع المتوسط الإقليمي البالغ 57 في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

الشكل ٤:

مؤشر رأس المال في العراق مقارنة مع دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٢٠



المصدر: مشروع رأس المال البشري - البنك الدولي

30. إن انخفاض محصلات التعليم هو المسبب الرئيسي لأداء العراق الضعيف نسبياً في مكونات مؤشر رأس المال البشري.

يمكن للطفل العادي في العراق، كما هو متوقع، أن يكمل 6.9 سنوات في المدرسة بحلول عيد ميلاده الثامن عشر، ولكن إذا ما أخذنا في نظر الاعتبار ما يتعلمه الأطفال بالفعل، فإن هذا الطفل لا يحصل إلا على 4 فقط من السنوات المعدلة وفقاً للتعليم. وهذا أقل بكثير من المتوسطات الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا البالغة 11.6 سنة دراسية متوقعة و7.6 سنوات دراسية معدلة حسب التعلم (الجدول 1). وأما المكونات الأخرى لمؤشر رأس المال البشري - مثل احتمال بقاء الطفل على قيد الحياة حتى سن الخامسة (0.97)، وعدم تعرضه لتفريغ النمو (0.87) فتأتي مقارنة للمتوسطات الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (0.98 و0.82، على التوالي). ومع ذلك، فإن بقاء البالغين على قيد الحياة في العراق يتخلف عن مستوى بقية دول المنطقة: ذلك أن 84 بالمائة فقط من البالغين 15 عاماً في العراق يمكنهم توقع العيش حتى سن 60 عاماً، مقارنة بـ 91 بالمائة في بقية دول المنطقة. وتبدو حالة الإناث في العراق أفضل قليلاً من الذكور في معظم مكونات مؤشر رأس المال البشري، وهو نمط نجده في بقية دول المنطقة أيضاً.

31. يوضح مؤشر رأس المال البشري المعدل حسب الاستخدام أنه حتى رأس المال البشري الذي يتراكم لدى العراقيين غالباً ما يعاني من انخفاض معدلات التشغيل والمشاركة الاقتصادية، وخاصة بالنسبة للإناث. من خلال تعديل مؤشر رأس المال البشري بما يتفق مع قلة استخدام رأس المال البشري في سوق العمل استناداً إلى نسبة السكان في سن العمل الذين يتم توظيفهم، يقيس مؤشر رأس المال البشري المعدل حسب الاستخدام نسبة إمكانات رأس المال البشري المستخدمة في سوق العمل⁴⁰. وبالنسبة للعراق، يُترجم مؤشر رأس المال البشري البالغ 0.41 إلى مؤشر رأس المال البشري المعدل حسب الاستخدام البالغ 0.16 لأن 39.5 بالمائة فقط من العراقيين فوق سن 15 عاماً يعملون الآن (وفقاً للتقديرات المنمجة لمنظمة العمل الدولية). وهذا يعني أن 16 بالمائة فقط من إجمالي رأس المال البشري المحتمل يتم استخدامه حالياً في العراق بسبب انخفاض محصلات التعليم والصحة ومعدلات التوظيف. ويبدو الوضع أشد صعوبة بالنسبة للنساء العراقيات، حيث تعمل 8 بالمائة فقط منهن - مما يؤدي إلى ظهور مؤشر رأس مال بشري يبلغ 0.42 يُترجم إلى مؤشر رأس مال بشري معدّل وفقاً للاستخدام يبلغ 0.03، مقارنة بمؤشر رأس المال البشري المعدّل الخاص بالرجال العراقيين البالغ 0.27 (الشكل 5). وهذا يعني أن 97 بالمائة من الإمكانيات الإنتاجية

للمرأة العراقية لم تتحقق في الوقت الحالي. إن مؤشر رأس المال البشري المعدّل حسب الاستخدام في العراق البالغ 0.16 أقل بكثير من المتوسط الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا البالغ 0.32، وينطبق الشيء نفسه على الرجال (0.27 في العراق مقارنة مع 0.41 في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا) والنساء (0.03 في العراق مقارنة مع 0.19 في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا).⁴¹

الجدول أ:

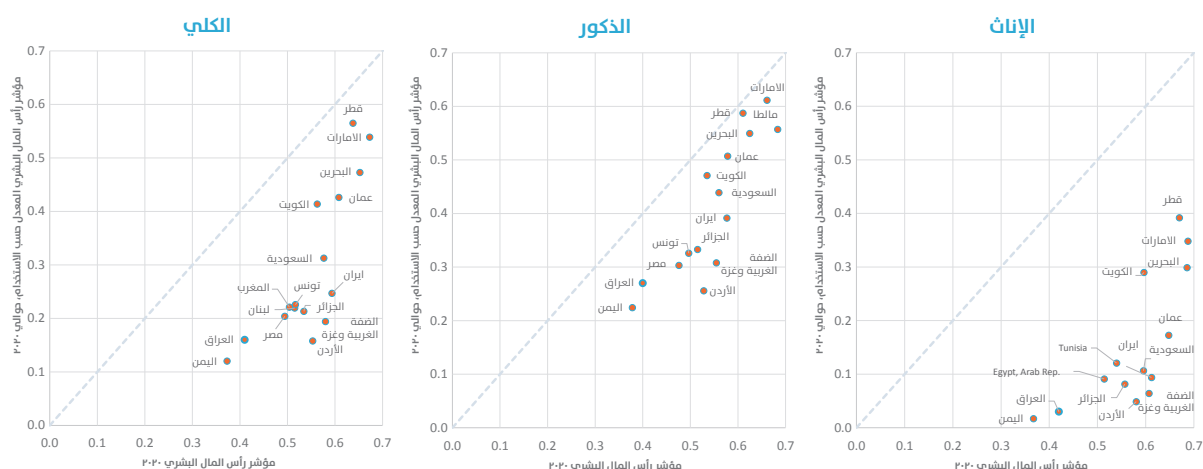
مكونات مؤشر رأس المال البشري منصفة حسب الجنس في العراق ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠٢٠

الإناث	الذكور	المتوسط في منطقة مينا	الإناث	الذكور	الإجمالي في العراق	
مكون مؤشر رأس المال: 1 البقاء على قيد الحياة						
0.99	0.98	0.98	0.98	0.97	0.97	احتمالية البقاء حتى سن الخامسة
مكون مؤشر رأس المال: 2 المدرسة						
11.8	11.5	11.6	7.2	6.7	6.9	سنوات الدراسة المتوقعة
420	395	407	377	353	363	علامات الاختبارات المتوافقة
8.0	7.4	7.6	4.4	3.8	4.0	سنوات الدراسة المعدلة وفقاً للتعليم
مكون مؤشر رأس المال: 3 الصحة						
0.93	0.90	0.91	0.87	0.82	0.84	معدل البقاء على قيد الحياة 15 - 60 سنة
0.83	0.82	0.82	0.87	0.88	0.87	نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين لا يعانون من التقزم
0.59	0.55	0.57	0.42	0.40	0.41	مؤشر رأس المال البشري 2020

المصدر: مؤشر رأس المال البشري في العراق 2020 - البنك الدولي

الشكل 0:

مؤشر رأس المال البشري المعدل وفقاً للاستخدام في العراق مقارنة مع بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ٢٠٢٠

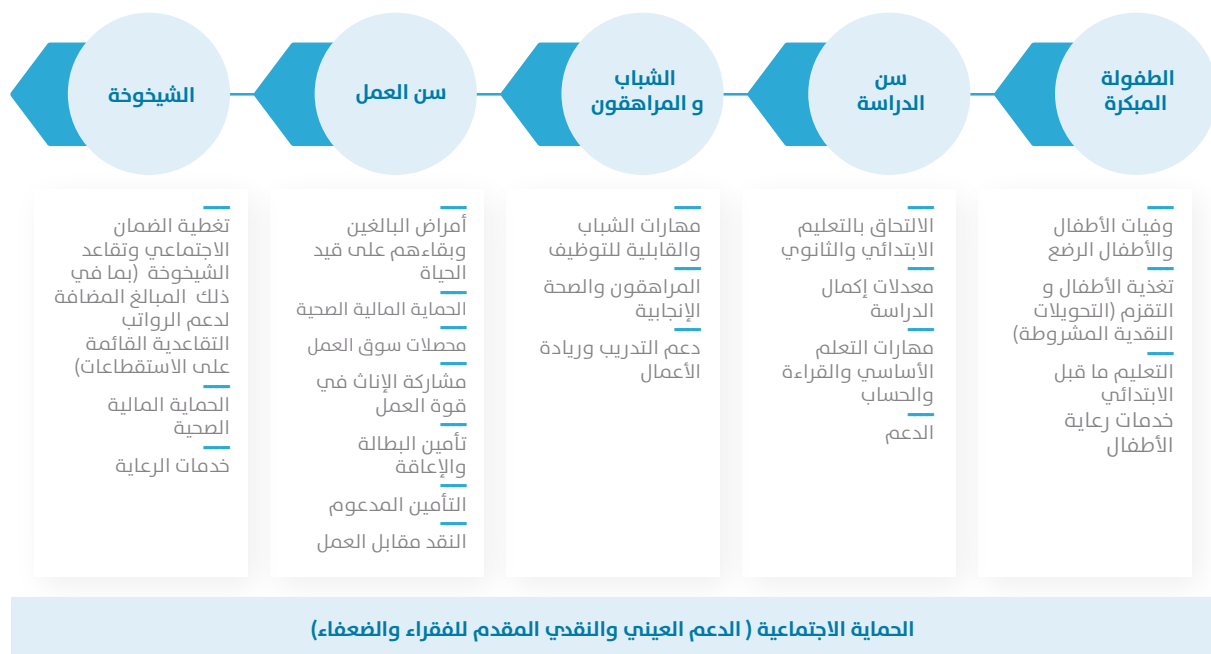


المصدر: مشروع رأس المال البشري - البنك الدولي

32. على الرغم من أهمية كل مكون من مكونات مؤشر رأس المال البشري، إلا أن هذا المؤشر لا يغطي جميع الأبعاد المهمة في تنمية رأس المال البشري. يمكننا بلوغ نظرة أكثر شمولاً لرأس المال البشري من خلال دراسة تطوره عبر دورة الحياة. يقدم الشكل 6 إطاراً يسلط الضوء على محصلات مختارة لرأس المال البشري لها أهميتها في كل مرحلة من مراحل الحياة - من الطفولة المبكرة إلى سن المدرسة، والشباب والمراهقة، وسن العمل، والشيخوخة. ليس القصد من اختيار النتائج المطروحة هنا أن تكون شاملة، بل الهدف هو توضيح الكيفية التي يتطور من خلالها رأس المال البشري خلال حياة الفرد، وكيف يمكن للسياسات القطاعية والمتعددة القطاعات التي تستهدف كل مرحلة من مراحل دورة الحياة أن تعزز بعضها البعض لكي تعمل وبشكل تراكمي على بناء وحماية رأس المال البشري والاستفادة في تحسين المحصلات للأفراد والمجتمع.

الشكل 6:

إطار دورة الحياة لتقييم المحصلات الرئيسية لرأس المال البشري في العراق



المصدر: تم التوسع في المعلومات استناداً إلى مشروع رأس المال البشري للبنك الدولي

٣ - ٢: الطفولة المبكرة: تحديد أولويات تعليم وصحة الطفولة المبكرة للجميع



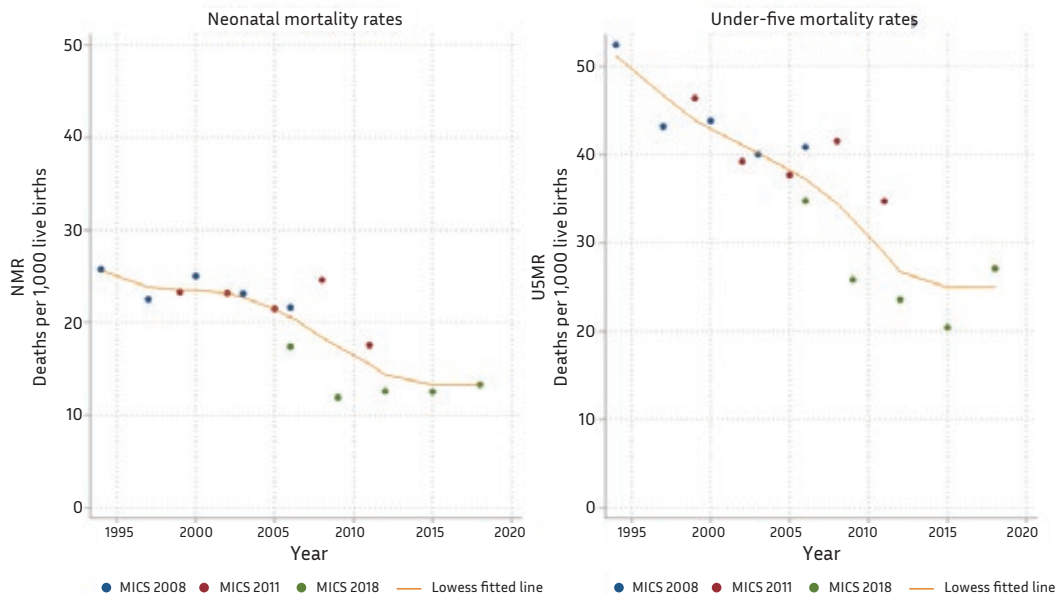
• وفيات الرضع والأطفال

33. يواجه العراق تحديات كبيرة في مجال توفير الرعاية الصحية الملائمة لسكانه، وبخاصة الأطفال. تتبع المحصلات الضعيفة لصحة الطفل في العراق من مجموعة معقدة من العوامل، بما في ذلك الفقر، ومحدودية الوصول والاستفادة من خدمات الرعاية الصحية لبعض الفئات الهشة، والنقص في توفير البنية التحتية للرعاية الصحية وفق حجم السكان لكل منطقة، وارتفاع معدلات الأمراض المعدية، ومستويات تعليم الوالدين، وتدني كفاية البنية التحتية للمياه والصرف الصحي والنظافة، والعوامل البيئية، والصراع وضعف الاستقرار السياسي. تساهم هذه العوامل في إحداث تفاوتات كبيرة في محصلات صحة الطفل عبر مناطق مختلفة من العراق، حيث تواجه بعض المناطق تحديات أكبر في توفير خدمات رعاية صحية كافية ومعالجة الأسباب الجذرية للنتائج الصحية الضعيفة.

34. على الرغم من إحراز بعض التقدم في الحد من وفيات الرضع والأطفال في العقود الأخيرة، لا تزال المحصلات الصحية للطفولة المبكرة في العراق منخفضة عموماً من تلك التي لوحظت بين نظرائه. إن معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة أعلى بمرتين من المتوسط السائد في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى، بل وأعلى بكثير مما هو عليه في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. في عام 2019، كشف العراق عن ارتفاع معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة حيث بلغ 26 حالة وفاة لكل 1000 ولادة حية مقارنة بمتوسط بلغ 21 حالة وفاة لكل 1000 ولادة حية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويوضح الشكل (7) اتجاهات معدلات وفيات الأطفال حديثي الولادة ومعدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة. ويشير اتجاه معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة إلى انخفاض كبير في معدل وفيات الأطفال حتى عام 2000 تقريباً، ثم تباطأ معدل الانخفاض وتوقف في النهاية بين عامي 2013 و2018. كما توقف الانخفاض في معدلات وفيات الأطفال حديثي الولادة أيضاً بين عامي 2013 و2018.

الشكل ٧:

اتجاهات وفيات الأطفال حديثي الولادة والأطفال دون سن الخامسة في العراق، ١٩٩٥-٢٠٢٠

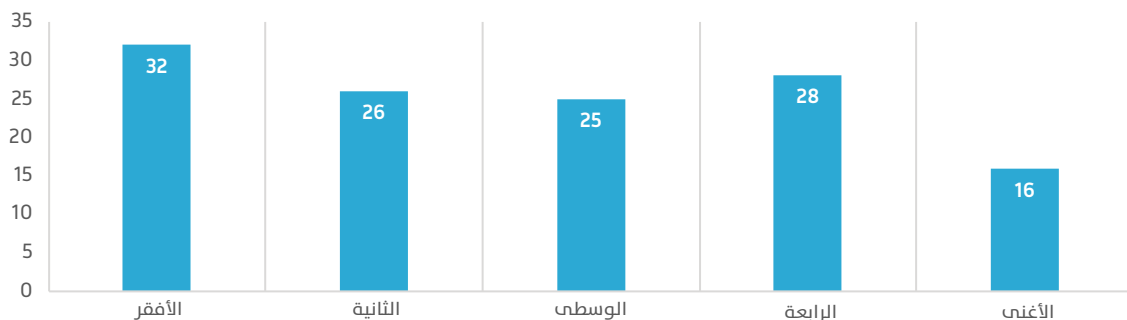


المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات 2006 و2011 و2018

35. مع ذلك، فإن التفاوتات في المؤشرات الأساسية لصحة الطفل بين مختلف المحافظات تشكل مصدر قلق أكبر. أشارت محافظات مثل النجف والمثنى عن معدلات وفيات منخفضة للأطفال دون سن الخامسة تصل إلى 19، و18 وفاة لكل 1000 مولود حي على التوالي، بينما كشفت محافظات أخرى، بما في ذلك ديالى وكركوك والأنبار وصلاح الدين، عن معدلات أعلى بكثير تتراوح من 31 إلى 44 وفاة لكل 1000 ولادة حية. وأما في إقليم كردستان فقد بلغ معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة 17 حالة وفاة لكل 1000 ولادة في عام 2018، إلا أنه لوحظت فروق كبيرة بين المحافظات. فعلى وجه التحديد، سجلت دهوك أعلى معدل وفيات للأطفال دون سن الخامسة (28 وفاة)، بينما بلغ المعدل في أربيل والسليمانية 18 و8 على التوالي. وتعتبر هذه التفاوتات الكبيرة بين المحافظات في إقليم كردستان العراق مدعاة للقلق، حيث تعتبر دهوك أفقر محافظة في المنطقة. ففي العراق ينخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة مع زيادة الثروة، وحيث تعاني الفئة الخمسية الأفقر أعلى معدل وفيات للأطفال دون سن الخامسة حيث بلغ 32 وفاة لكل 1000 مولود حي، بينما سجلت الفئة الأغنى أدنى معدل وفيات دون سن الخامسة حيث بلغ 16 وفاة لكل 1000 مولود حي (الشكل 8). إن التفاوتات في معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة عبر الفئات الخمسية للثروة في كل محافظة تثير القلق لأنها تسلط الضوء على التأثير الكبير للعوامل الاقتصادية على مصطلات صحة الطفل. وعلى وجه الخصوص، تعد الأنبار وميسان والبصرة وكربلاء وذي قار وواسط من المحافظات التي تضم نسبة عالية من السكان من أفقر الفئات الخمسية للثروة، وحيث تكون فيها معدلات وفيات للأطفال دون سن الخامسة عالية نسبياً (الشكل 9).

الشكل ٨:

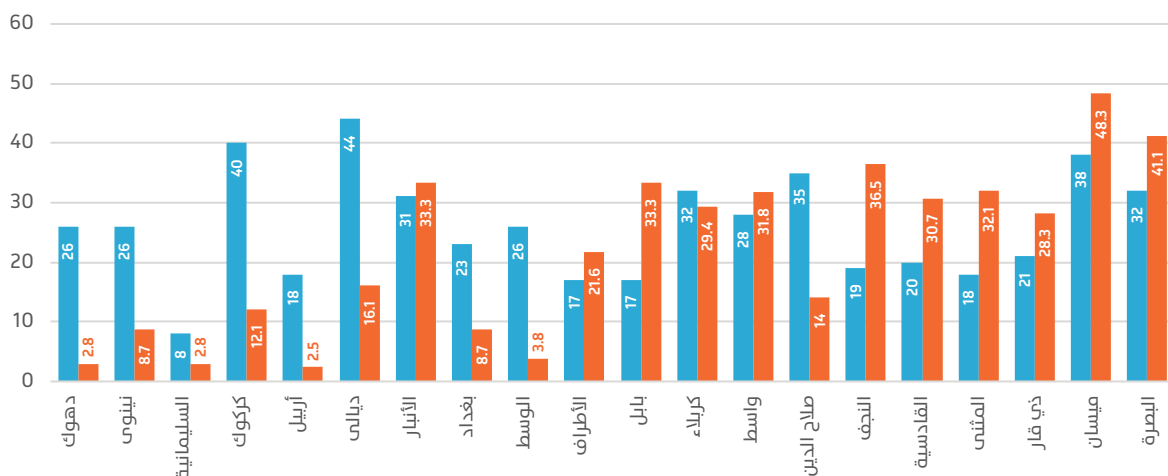
معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة وفقاً لفئة الثروة الخمسية في العراق، ٢٠١٨



المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2018

الشكل ٩:

معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة لكل ١٠٠٠ ولادة حية، ونسبة السكان من فئات الثروة الخمسية الأكثر فقراً حسب المحافظات – ٢٠١٨



المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2018

36. إن معدل الخصوبة المرتفع في المنطقة، والزواج المبكر، والنظم الغذائية للأم التي تفتقر في كثير من الأحيان إلى المغذيات الدقيقة، والتعرض للسموم البيئية، والسمنة، وانتشار مرض السكري، كلها تشكل مخاطر محتملة على الأطفال. تشير بيانات وزارة الصحة إلى أن 25 طفلاً من كل 1000 طفل يولدون أحياء يموتون قبل سن الخامسة، لكن اليونيسف تضع رقماً أعلى هو 39. إن معظم هذه الوفيات هي للأطفال الرضع، إذ تبلغ 79 بالمائة حسب تقديرات اليونيسف و84 بالمائة حسب تقديرات وزارة الصحة. ما يقرب من نصف وفيات الرضع هي وفيات للأطفال حديثي الولادة في الأسبوع الأول من العمر (64 بالمائة حسب تقديرات اليونيسف، و46 بالمائة حسب تقديرات وزارة الصحة).

• تغذية وتقزم الأطفال

37. بشكل عام، تبدو مستويات سوء التغذية للأطفال الصغار منخفضة نسبياً في العراق. وفقاً للتقديرات الحديثة المنمذجة للتقزم، فإن النسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة الذين يندرجون ضمن فئة الانحراف المعياري سالب 2 (الحالات المتوسطة والشديدة) عن متوسط الطول بالنسبة للعمر للنطاق المرجعي للسكان تبلغ 12 بالمائة⁴². وكان انتشار حالات نقص الوزن والهزال منخفضاً ومتشابهاً في جميع فئات الثروة الخمسية. وتتفاوت معدلات التقزم وحيث يظهر أعلى معدل انتشار بين الأطفال من الأسر الأشد فقراً. كانت مستويات سوء التغذية للأطفال الصغار منخفضة في إقليم كردستان العراق. فوفقاً لبيانات هيئة إحصاء إقليم كردستان، بلغت نسبة نقص الوزن الحاد في إقليم كردستان حوالي 0.6 بالمائة في عام 2018، وكانت نسبة نقص الوزن المعتدل 2.1 بالمائة في العام نفسه. انخفض معدل التقزم الشديد للأطفال دون سن الخامسة بنسبة 4.8 بالمائة بين عامي 2011 و2018، بينما سجل معدل التقزم المتوسط 4.9 بالمائة في عام 2018⁴³.

• التعليم قبل الابتدائي

38. يلتحق عدد قليل نسبياً من الأطفال بالتعليم قبل الابتدائي في العراق. يتمتع 32 بالمائة فقط من الأطفال العراقيين بأنشطة التعلم المنظمة في العام الذي يسبق السن الرسمي لبدء المدرسة الابتدائية، و11 بالمائة فقط من الأطفال بعمر 5 سنوات يشاركون في تعليم الطفولة المبكرة (الجدول 2)⁴⁴. ولكن معدل المشاركة يكون أقل بالنسبة للأطفال الأصغر سناً - في المتوسط نجد إن 2.4 بالمائة فقط من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 3-4 سنوات (36-59 شهراً) التحقوا ببرنامج لتعليم الطفولة المبكرة في عام 2018، وهو يمثل انخفاضاً عما كان عليه المعدل خلال العقدين الماضيين. الأطفال من الأسر والمناطق الحضرية الأكثر ثراءً يرجح أن يكونوا أوفر حظاً في الحصول على فرص التعلم في مرحلة الطفولة المبكرة، ولكن معدلات المشاركة منخفضة بنفس القدر لكل من الذكور والإناث. وتشير مستويات الالتحاق المنخفضة خلال السنوات الأولى إلى فرص ضائعة للتعلم وتنمية رأس المال البشري يواجهها الأطفال العراقيون، وتؤدي إلى تفاقم حالة انعدام المساواة في الفرص التي تتسع مع تقدم العمر⁴⁵. علاوة على ذلك، فإن 13 بالمائة فقط من الأطفال العراقيين الذين تتراوح أعمارهم بين 3 و4 سنوات يمكن اعتبارهم «على مسار النمو الصحيح» وفقاً للمسح العنقودي المتعدد المؤشرات لعام 2018، مما يدل على الحاجة إلى وصول أوسع إلى التعليم الرسمي في مرحلة الطفولة المبكرة بالإضافة إلى تعزيز أدوات التحفيز المبكر لأولياء أمور الأطفال الذين لا يلتحقون بالتعليم ما قبل الابتدائي. وأما في إقليم كردستان، فهناك عدد قليل من الأطفال يلتحقون بالتعليم ما قبل الابتدائي، ووفقاً لبيانات اليونيسف وهيئة إحصاء إقليم كردستان، تبلغ النسبة المئوية للأطفال الملتحقين بالتعليم ما قبل الابتدائي (الحضانة ورياض الأطفال) حوالي 1.7.

الجدول ٢:

الالتحاق بالتعليم ما قبل الابتدائي حسب عمر الطفل في العراق، ٢٠١٨-٢٠٠٠

	3-4 سنوات (36-59 شهراً)					5 سنوات
	2000	2006	2011	2018	2018	
الإجمالي	3.7	2.5	3.8	2.4	10.8	
الجنس	الذكور	3.8	2.2	4.0	2.2	11.0
	الإناث	3.6	2.7	3.6	2.5	10.6
المنطقة	الحضرية	5.2	3.6	5.3	3.4	14.3
	الريفية	0.9	0.9	1.1	0.3	3.1

42 اليونيسف، 2021

43 هيئة إحصاء كردستان، المنظمة الدولية للهجرة، صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2018

44 كما تشير استراتيجية التعليم الوطنية العراقية الجديدة 2022-2031 إلى أن «معدل الالتحاق الصافي لرياض الأطفال ظل عند 11 بالمائة» منذ إطلاق استراتيجية التعليم السابقة التي تغطي 2012 إلى 2022.

45 البنك الدولي 2021c

5 سنوات	3-4 سنوات (36-59 شهراً)				مؤشر فئة الثروة الخمسية
	2018	2011	2006	2000	
2.7	0.5	1.1			الأفقر
6.4	1.1	1.1			الثانية
11.4	2.7	2.8			الوسطى
12.4	4.0	7.5			الرابعة
27.5	4.6	9.8			الأكثر ثراءً

المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2006، 2011، و2018

39. تكشف معدلات الالتحاق الصافية تفاوتات ملحوظة بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة بين مختلف محافظات العراق. على سبيل المثال، تظهر في بغداد أعلى نسبة من الأطفال الملتحقين بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، حيث يلتحق 5.3 بالمائة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 36 و59 شهراً بمثل هذه البرامج. في المقابل، هناك 0.4 في المئة فقط من الأطفال في مناطق محيط بغداد يحصلون على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة. تؤكد البيانات أيضاً على التفاوتات بين المناطق الحضرية والريفية، حيث سجلت المناطق الحضرية معدل حضور أعلى بنسبة 3.4 بالمائة مقارنة بالمناطق الريفية التي بلغت نسبة الالتحاق فيها 0.3 بالمائة فقط. وفيما يتعلق بالالتحاق بالمدارس في إقليم كردستان، ما يقرب من طفل واحد من كل خمسة يبلغون من العمر 6 سنوات فما فوق لم يلتحقوا بالمدرسة أبداً (17 بالمائة). وهناك ما يقرب من 30 بالمائة من النازحين الذين يعيشون في مخيمات في إقليم كردستان لم يذهبوا إلى المدرسة أبداً⁴⁶.

40. تشير البيانات إلى أن الثروة تمثل عاملاً مهماً في الالتحاق بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، حيث كان لأفقر فئة خمسية أقل معدل التحاق بلغ ما نسبته 0.5 بالمائة، بينما كان للفئة الخمسية الأغنى أعلى معدل التحاق بلغ 4.6 بالمائة. تكشف البيانات أيضاً عن وجود علاقة إيجابية بين تعليم الأم والالتحاق بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، حيث كان للأطفال، الذين حصلت أمهاتهم على تعليم اعدادي أو أعلى، أعلى معدل التحاق بلغ 7.2 بالمائة. وعلى العكس من ذلك، فإن الأطفال الذين لم تحصل أمهاتهم على التعليم ما قبل الابتدائي، أو لم يتلقين سوى تعليم ما قبل الابتدائي، كان لهم أقل معدل التحاق بلغ 0.3 بالمائة. وبشكل عام، وكما لوحظ من خلال البيانات، هناك تفاوتات كبيرة في الالتحاق بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة بين مختلف المحافظات، والفئات الخمسية للثروة، ومستوى تعليم الأم، الأمر الذي قد تكون له عواقب طويلة الأجل على الفرص والمحصلات التعليمية في العراق. ويمكن أن تكون معالجة هذه التفاوتات وتعزيز المساواة في الحصول على التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة أمراً بالغ الأهمية في بناء قاعدة قوية للتعليم والتنمية في المستقبل.

٣ - ٣: سن الدراسة: سد الفجوات في التعليم الابتدائي والثانوي



الالتحاق بالدراسة الابتدائية والثانوية وإتمامها

41. تتناقص المشاركة في التعليم الرسمي بشكل مطرد مع تقدم العمر⁴⁷. تنخفض نسب الالتحاق الصافية المعدلة في العراق من 92 بالمائة في التعليم الابتدائي، إلى 58 بالمائة في المرحلة المتوسطة، و33 بالمائة في التعليم

46 هيئة إحصاء كردستان، المنظمة الدولية للهجرة، UNFPA، 2018

47 خلال العام الدراسي 2019/2020، كان 95 بالمائة من طلاب التعليم الابتدائي والثانوي في العراق ملتحقين بالمدارس الحكومية. لكن لا يزال التعليم الخاص قبل الجامعي متأخراً في العراق، ويمكن أن يمثل مجاًلاً مهماً للتوسع.

الإعدادي (الجدول 3)⁴⁸. زادت نسبة المشاركة في التعليم الابتدائي من 76 بالمائة في عام 2000 إلى ما يقرب من 92 بالمائة في عام 2018، بينما بلغ معدل الالتحاق الصافي في المرحلة الابتدائية ما نسبته (89 بالمائة) لعام الدراسي 2020/2021 ثم ارتفع إلى نسبته (95 بالمائة) في العام الدراسي 2022-2023. وفقاً لتقرير احصاءات التعليم الابتدائي في العراق الصادر عن هيئة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية، مما يجعل العراق متوافقاً مع أقرانه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ومع ذلك، في الدراسة المتوسطة، حيث نجد أن 57 بالمائة فقط من الأطفال العراقيين في سن المدرسة، وفي التعليم الإعدادي، حيث يلتحق 33 بالمائة من الشباب بما ينسجم مع فئتهم العمرية، يتأخر أداء العراق بشكل كبير عن المستويات الإقليمية⁴⁹. وعلى الرغم من أن الفجوة بين الجنسين في الالتحاق بالمدراس قد تراجعت في السنوات الأخيرة، فإنه لا تزال احتمالية التحاق الإناث في سن المدرسة الابتدائية بالمدرسة أقل من الذكور. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن ما لا يقل عن 2.1 مليون طفل عراقي ممن هم في سن المدرسة كانوا خارج المدرسة اعتباراً من عام 2018 – وتراوحت أعمار ما يقرب من مليون منهم بين 15 و17 سنة. وتشير التقديرات الأحدث إلى أن هذا العدد قد يكون أعلى بكثير إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار اللاجئين السوريين والنازحين والأطفال الذين أجبروا على ترك المدرسة بسبب جائحة كوفيد – 19.

الجدول ٣:

نسب الالتحاق الصافية المعدلة حسب مستوى التعليم في العراق، ٢٠١٨-٢٠٠٠

	التعليم الابتدائي				الدراسة المتوسطة			الدراسة الإعدادية
	2000	2006	2011	2018	2006	2011	2018	2018
الإجمالي	76.3	85.8	90.4	91.6	49.1	48.6	57.5	33.1
الجنس								
الذكور	82.5	93.8	93.2	92.7	52.8	52.5	57.5	31.0
الإناث	69.8	89.1	87.4	90.4	45.4	44.6	57.5	35.3
المنطقة								
الحضرية	83.8	91.5	93.8	93.0	49.1	55.5	64.5	36.9
الريفية	61.0	77.7	83.8	88.6	24.4	33.9	43.8	24.8
مؤشر فئة الثروة الخمسية								
الأفقر			78.8	84.1		25.1	35.2	13.0
الثانية			90.1	92.0		39.2	51.5	23.4
الوسطى			93.6	92.3		47.7	56.8	28.4
الرابعة			96.1	95.6		56.8	74.0	40.3
الأغنى			97.6	96.6		74.5	76.6	56.2

المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2006، 2011، و2018

42. على الرغم من تحسن معدلات الالتحاق بالمدراس الابتدائية، ظلت معدلات إتمام الدراسة كما هي أو انخفضت بمرور الوقت. انخفض معدل إتمام التعليم الابتدائي في العراق بين عامي 2006 و2018، حيث أكمل 76 بالمائة فقط من الطلاب التعليم الابتدائي في عام 2018⁵⁰. - ثم ارتفعت معدلات الإتمام في مدارس التعليم الابتدائي للعام الدراسي 2020/2021 لتبلغ ما نسبته 97 بالمائة وفقاً لتقرير احصاءات التعليم الابتدائي في العراق الصادر عن هيئة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية. وفي مرحلتَي الدراسة المتوسطة والإعدادية، نجد أن أقل من نصف أولئك الذين بدأوا الدراسة يكملون هذا المستوى من التعليم. واستناداً إلى معدلات الالتحاق الحالية، يمكن للطفل العادي في العراق أن يتوقع إتمام 6.9 سنوات من المدرسة بحلول عيد ميلاده الثامن عشر، ولكن إذا احتسبنا ما يتعلمه الأطفال بالفعل، فإنهم لا يحققون سوى 4 سنوات فقط من المدرسة المعدلة حسب التعلم. (في المتوسط، تكمل الفتيات سنوات دراسية معدلة أكثر بقليل من الأولاد في العراق: 4.4 سنوات مقابل 3.8 سنة، وذلك بسبب مصطلحات التعلم الأعلى قليلاً للفتيات). وهذا يقل بكثير عن المستوى السائد في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حيث تشير المتوسطات الإقليمية إلى 11.6 سنة متوقعة من الدراسة، و7.6 سنة من سنوات الدراسة المعدلة وفقاً للتعلم (الشكل 10). يشير هذا في جزء منه إلى مشاكل تعترض قدرة النظام التعليمي على استيعاب الزيادة في الالتحاق بشكل فعال من خلال توفير التعلم الكافي لجميع الأطفال. ولذلك يجب معالجة مشاكل القدرات هذه إذا كان نظام

48 تعرّف نسبة الالتحاق الصافي المعدلة على أنها النسبة المئوية للأطفال في العمر المناسب المرتبط بمستوى معين من التعليم (على سبيل المثال، سن المدرسة الابتدائية) الذين يلتحقون بذلك المستوى من التعليم (على سبيل المثال، المدرسة الابتدائية) أو المستوى التالي (على سبيل المثال، الدراسة المتوسطة).

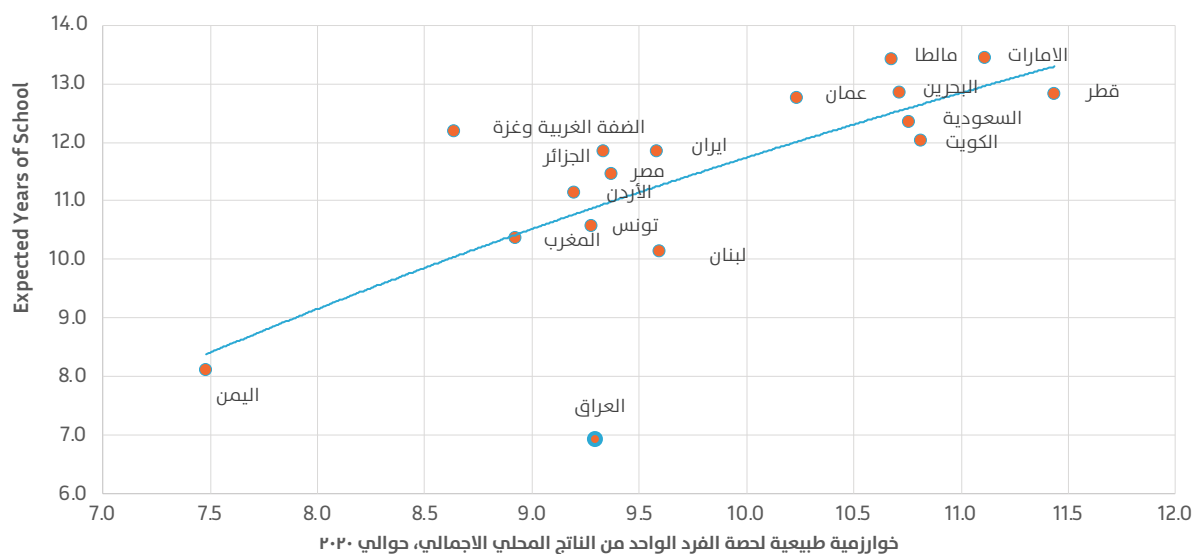
49 تتوافق هذه البيانات إلى حد كبير مع استراتيجية التربية والتعليم في العراق الجديدة 2022-2031، والتي تشير إلى الزيادات التالية في معدلات الالتحاق الصافية منذ إطلاق استراتيجية التعليم السابقة في عام 2012: ارتفع معدل الالتحاق الصافي بالتعليم الابتدائي من 89 بالمائة إلى 94 بالمائة، التعليم المتوسط من 36 بالمائة إلى 55 بالمائة، التعليم الإعدادي من 19 بالمائة إلى 30 بالمائة.

50 هناك أيضاً تفاوتات مهمة في معدلات إتمام الدراسة في المرحلة الابتدائية، حيث تبلغ نسبة إتمام التعليم الابتدائي 68 بالمائة فقط من الأطفال في المناطق الريفية و54 بالمائة فقط من أطفال الأسر في الفئات الاجتماعية – الاقتصادية الخمس الأدنى.

التعليم يطمح إلى التحرك نحو زيادة الالتحاق بالمرحلة الثانوية، لضمان ألا يبدأ جميع الأطفال التعليم الثانوي فحسب، بل يكملونه أيضاً. ووفقاً للمسح الديموغرافي لإقليم كردستان، أكمل أكثر من ثلث سكان إقليم كردستان في سن 6 وما فوق ذلك التعليم الابتدائي والمتوسط في عام 2018. لكن وفقاً للبيانات الأخيرة الصادرة عن هيئة إحصاء إقليم كردستان، فإن حوالي 24 بالمائة من سكان الإقليم حاصلون على شهادة الدراسة الابتدائية، و15 بالمائة حصلوا على شهادة الدراسة المتوسطة، في حين أنه 9 بالمائة فقط الصف الثاني عشر. في إقليم كردستان، ارتبط معدل إتمام الدراسة بالعديد من المؤشرات، بما في ذلك الجنس وسكان المناطق الحضرية والريفية وثروة الأسرة.

الشكل ١٠:

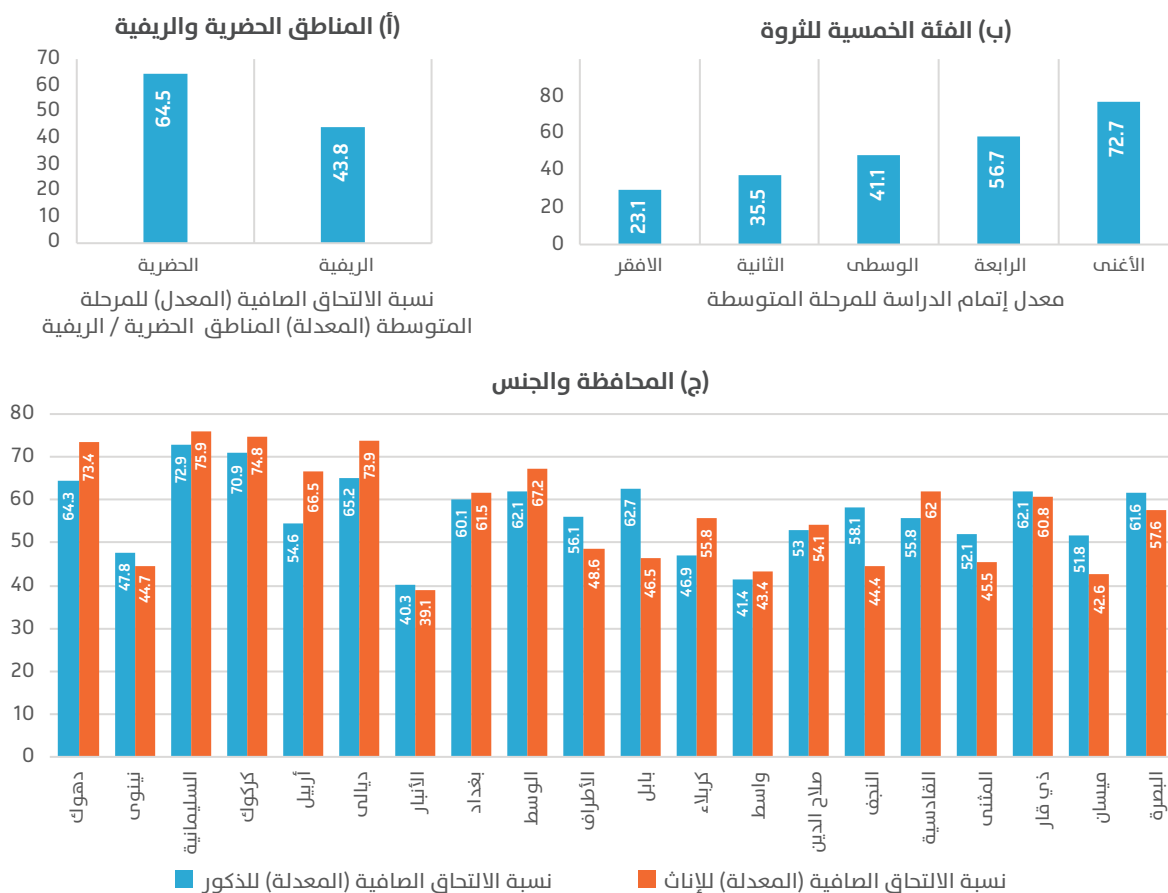
السنوات المتوقعة للدراسة في العراق بالمقارنة مع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مؤشر رأس المال ٢٠٢٠



المصدر: البنك الدولي، مشروع رأس المال البشري

43. تكشف بيانات معدلات الالتحاق الصافية في مستوى التعليم المتوسط عن تحدٍ كبير حيث التحق 67.5 بالمائة فقط من الأطفال في سن الدراسة المتوسطة بهذا المستوى من التعليم. - بينما بلغ معدل الالتحاق الصافي في المرحلة المتوسطة ما نسبته (60 بالمائة) للعام الدراسي 2020/2021 ثم ارتفع إلى (67.5 بالمائة) في العام الدراسي 2022/2023. وفقاً لتقرير إحصاءات التعليم الابتدائي في العراق الصادر عن هيئة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية. وكشفت التحليلات الإضافية التي أجريت وفقاً للمنطقة عن وجود تفاوتات ملحوظة في الوصول إلى التعليم والالتحاق بين المناطق الحضرية والريفية. فبينما يلتحق 64.5 بالمائة من الأطفال بالمدرسة في المناطق الحضرية، فإن معدل الالتحاق يبلغ 43.8 بالمائة فقط للأطفال في المناطق الريفية (الشكل 11). بالإضافة إلى ذلك، فإن نسبة الأطفال غير الملتحقين بالمدارس أعلى بكثير في المناطق الريفية حيث تبلغ 30.1 بالمائة، مقارنة بـ 16.6 بالمائة في المناطق الحضرية. وفي إقليم كردستان يبلغ صافي النسبة المعدلة لالتحاق الأطفال بالمرحلة المتوسطة 67.1 بالمائة فقط، بينما تبلغ نسبة الالتحاق 18.4 بالمائة للتعليم الابتدائي، و14.6 بالمائة للأطفال الذين لم يلتحقوا بالمدرسة. وقد لوحظت تفاوتات بين محافظات إقليم كردستان فيما يتعلق بالالتحاق بالمدارس المتوسطة، وكان لأربيل أدنى معدل معادل صافي مقارنة بدهوك والسليمانية. وعند مقارنة نسبة التحاق الذكور والإناث، كان للسليمانية نسبة التحاق عالية بلغت 75.9 بالمائة و 72.9 بالمائة للإناث والذكور على التوالي.

الاتحاق بالدراسة المتوسطة في العراق، ٢٠١٨ حسب

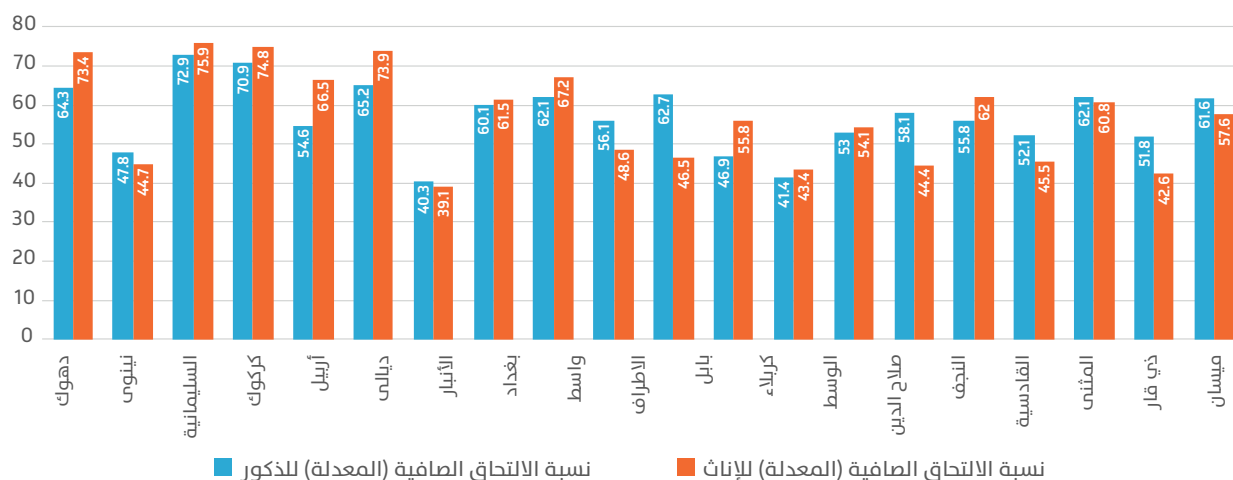


المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات 2018

44. هناك ارتباط إيجابي واضح بين الفئات الخمسية للثروة وصافي نسبة الالتحاق. مع زيادة الثروة، تزداد نسب الالتحاق أيضاً. ففي الفئة الخمسية الأفقر، يبلغ صافي نسبة الالتحاق 35.2 بالمائة، بينما يرتفع في الفئة الخمسية الأغنى إلى 76.6 بالمائة. وتسلط هذه البيانات الضوء على وجود تفاوتات كبيرة في الوصول إلى التعليم والالتحاق بين مختلف فئات الثروة الخمسية. وتكشف الفئة الخمسية الثانية والمتوسطة عن زيادة معتدلة في صافي نسبة الالتحاق، حيث بلغت 51.5 بالمائة و56.8 بالمائة على التوالي. في المقابل، تكشف الفئتان الخمسية الرابعة والأغنى عن زيادة كبيرة في صافي نسبة الالتحاق، بنسبة 74 بالمائة و76.6 بالمائة على التوالي. إن هذه التفاوتات في الالتحاق والوصول إلى التعليم يمكن أن يكون لها آثار طويلة الأجل على رفاهية الفرد، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية الأوسع.

45. تظهر البيانات تفاوتات كبيرة في معدلات إتمام التعليم المتوسط والابتدائي بين المحافظات والفروق بين المناطق الحضرية والريفية في العراق، مما يعكس الاختلافات في توزيع البنية التحتية والموارد التعليمية. وبصورة عامة فقد بلغت معدلات الإتمام في مدارس التعليم المتوسط للعام الدراسي 2020/2021 ما نسبته (49 بالمائة) للدراسين (الصباحية والمسائية) في المدارس الحكومية والاهلية والدينية. وفقاً لتقرير احصاءات التعليم الابتدائي في العراق الصادر عن هيئة الاحصاء ونظم المعلومات الجغرافية. وفي نظرة تطيلية للبيانات المتعلقة بالإتمام والمتوفرة ضمن المسح العنقودي لسنة 2018 نجد أنه في المناطق الحضرية، بلغت نسبة إتمام التعليم المتوسط حوالي 63 بالمائة مقابل 57 بالمائة للتعليم الابتدائي، بينما في المناطق الريفية كانت النسب 37 بالمائة للمتوسط و43 بالمائة للابتدائي. هذا يشير إلى أن الطلاب في الريف يواجهون تحديات أكبر مقارنةً بنظرائهم في الحضر. على مستوى المحافظات، تسجل كركوك أعلى معدلات إتمام للتعليم المتوسط بـ 63.9 بالمائة، مقارنةً بأدنى معدل في المثنى بـ 29.9 بالمائة، تليها نينوى وميسان بنسب 34.4 بالمائة و31.2 بالمائة على التوالي. أما في إقليم كردستان، فالأوضاع أفضل حيث تتجاوز معدلات الإتمام 65.9 بالمائة للمرحلة المتوسطة، وتصل إلى 72.4 بالمائة في السليمانية، ما يظهر فروقاً إقليمية واضحة. الشكل 12 يوضح هذه التفاوتات بصورة تفصيلية.

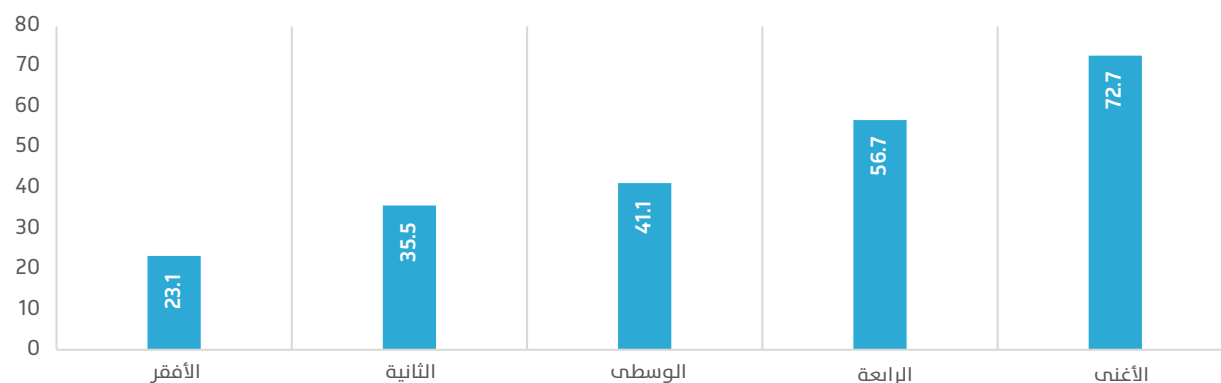
معدلات إتمام الدراسة المتوسطة وفقاً للمحافظة في العراق، ٢٠١٨



المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2018

46. تشير النتائج إلى أن معدلات إتمام الدراسة المتوسطة في العراق ترتبط على نحو وثيق بالثروة والوضع الاجتماعي والاقتصادي. فالأطفال من العائلات الأكثر فقراً هم أقل ميلاً لإتمام تعليمهم المتوسط مقارنة بأقرانهم من العائلات الأكثر ثراءً. ويظهر معدل الإتمام الأعلى في الفئة الخمسية الأغنى حيث بلغ 72.7 بالمائة، وهو أعلى بثلاث مرات مما هو عليه في الفئة الخمسية الأفقر حيث بلغ 23.1 بالمائة. وبلغت نسبة الإتمام في الفئة الخمسية الثانية 35.5 بالمائة، وهو ما يقرب من ضعف معدل الفئة الخمسية الأفقر. بالإضافة إلى ذلك، يبلغ معدل الإتمام في الفئة الخمسية الوسطى 41.1 بالمائة، بينما بلغ في الفئة الخمسية الرابعة 56.7 بالمائة (الشكل 13).

معدلات إتمام الدراسة المتوسطة وفقاً لفئة الثروة الخمسية في العراق، ٢٠١٨



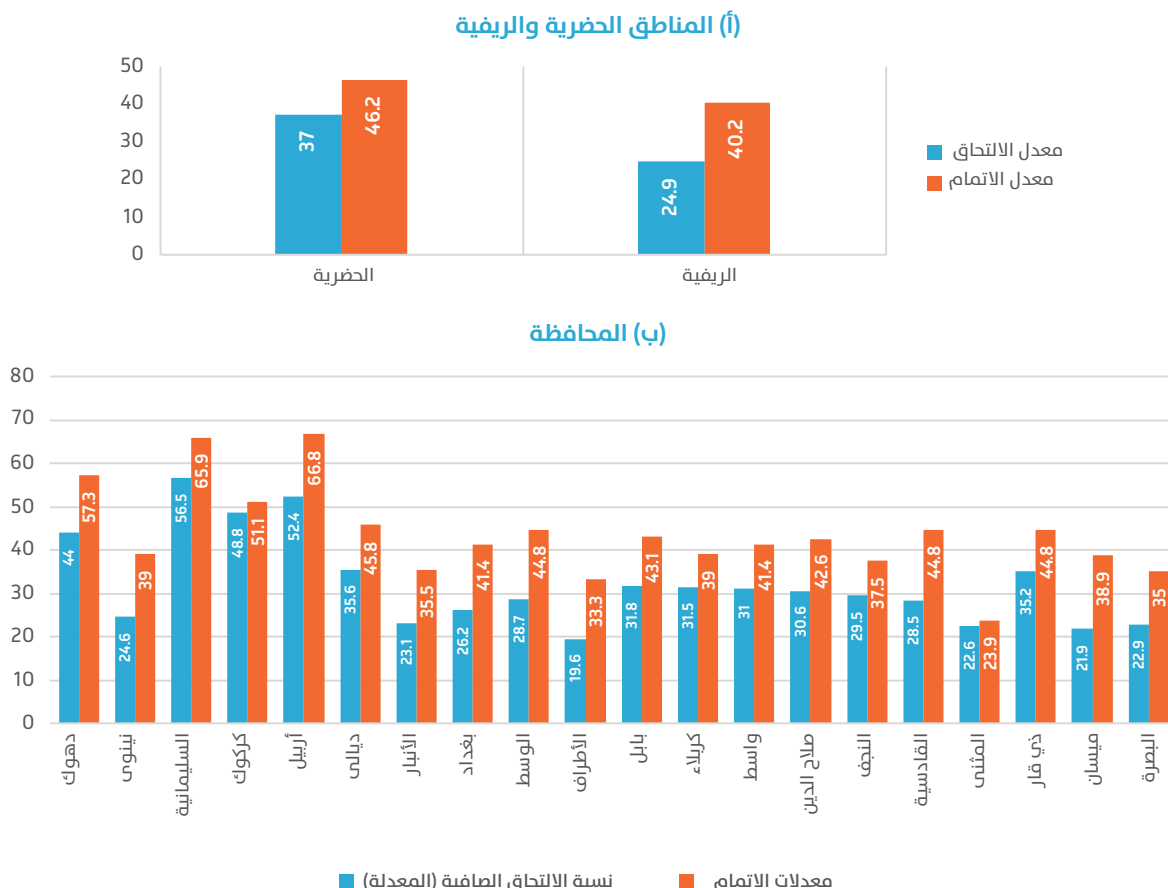
المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2018

47. هناك اختلافات ملحوظة بين المناطق الحضرية والريفية في معدل الالتحاق بالتعليم الإعدادي. في المناطق الحضرية، تبلغ نسبة الالتحاق الصافية ما يقرب من 37 بالمائة مقارنة بأقل من 25 بالمائة في المناطق الريفية (و33 بالمائة في العراق ككل). كانت الإناث في سن الدراسة الإعدادية أكثر ميلاً من الذكور للالتحاق بالدراسة الإعدادية (35 بالمائة مقارنة بـ 31 بالمائة)، في حين أن الأطفال من الأسر الأكثر ثراءً كانوا أكثر ميلاً بأربعة أضعاف للالتحاق بالتعليم الإعدادي.

من الأطفال الذين ينتمون للفئة الخمسية الاجتماعية-الاقتصادية الأدنى (56 بالمائة بالمقارنة مع 13 بالمائة). وتبدو معدلات الالتحاق بالدراسة الإعدادية أقل في بعض المحافظات عما هي عليه في سواها. وقد لوحظ أعلى معدل التحاق في كركوك إذ بلغ حوالي 49 بالمائة، بينما لوحظ أدنى معدل التحاق في أطراف بغداد حيث بلغ أقل من 20 بالمائة (الشكل 14).

الشكل 14:

معدلات الالتحاق بالدراسة الإعدادية وإتمامها في العراق، ٢٠١٨ حسب



المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2018

المهارات الأساسية للقراءة والكتابة والحساب

48. تتطلب جهود تحسين جودة التعليم في العراق مقارنة شاملة ومتعددة الأطراف لضمان تقديم أفضل الفرص التعليمية للطلاب. تكشف الدراسات التي أجريت بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم واليونسيف عن تحديات كبيرة تواجه الطلاب، حيث أشارت إحداها إلى أن نسب النجاح في اختبارات الرياضيات والعلوم للصف الرابع لم تكن بمستوى الطموح لما يقرب من 6000 طالب شاركوا في الاختبار. تُعد هذه البيانات نقطة انطلاق للتفكير في كيفية تحسين العملية التعليمية وتعزيز النتائج التعليمية للطلاب. بالإضافة إلى ذلك، تبيّن تقارير البنك الدولي التحديات التي تواجهها البلاد في رفع مستويات التعلم لتصل إلى المعايير الإقليمية والدولية، مشيرةً إلى أن العراق يحتاج إلى بذل مزيد من الجهد لتحقيق تحسين ملموس في هذا المجال. هذه النتائج تدعو إلى ضرورة تبني استراتيجيات تعليمية مبتكرة وفعالة تأخذ بعين الاعتبار الظروف والتحديات المحلية، وذلك بالتعاون مع شركاء التنمية الدوليين والمحليين لتعزيز البنية التعليمية وتحسين جودة التعليم المقدمة للطلاب.

على الرغم من الجهود الكبيرة لتحسين البنية التحتية والمناهج الدراسية، لا يزال الطلاب العراقيون يواجهون عقبات كبيرة في تحقيق نتائج تعليمية فعالة، وهو ما أبرزته استراتيجية التعليم الوطنية العراقية 2022-2031. يعمل العديد من المدارس وفق نظام الفترات المتعددة بسبب نقص المرافق، مما يقلل بشكل كبير من الوقت المخصص للتفاعل بين المعلمين والطلاب،

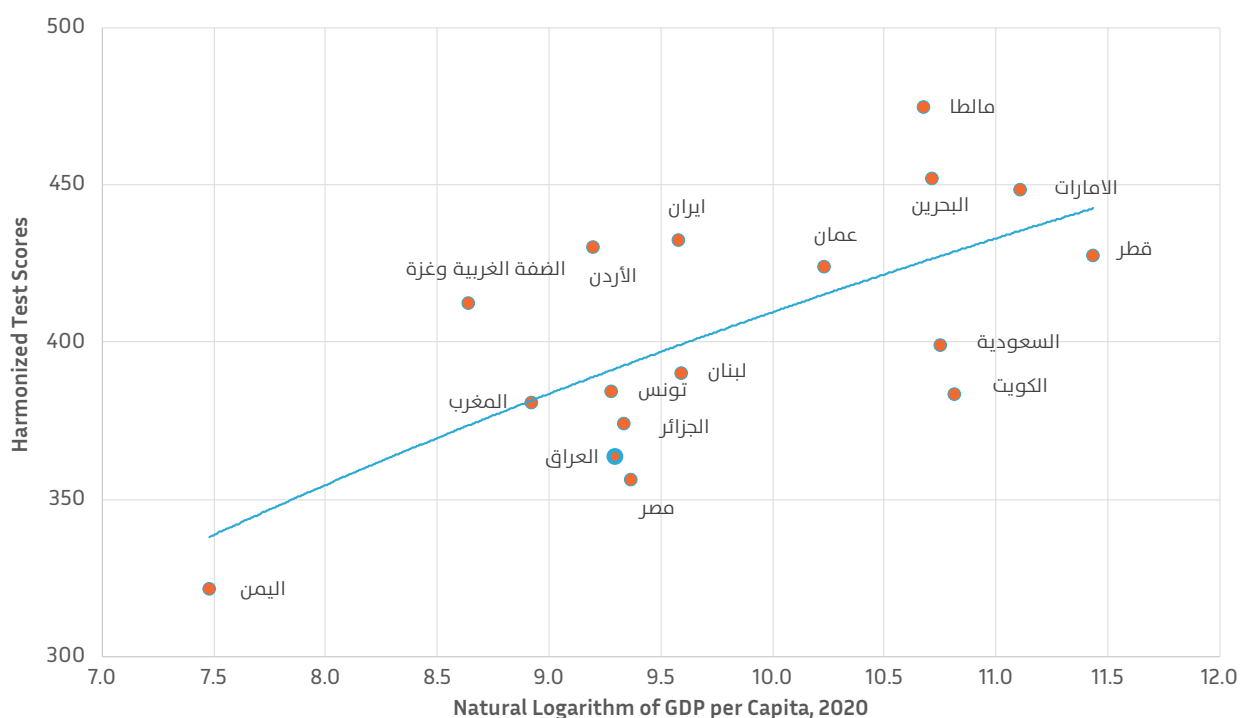
بالإضافة إلى ذلك، فإن الحالة الفيزيائية للمرافق المدرسية غالبًا ما تشكل عائقًا آخر أمام التعلم الفعال. العديد من المدارس تفتقر إلى الأساسيات مثل مياه الشرب الآمنة، والصرف الصحي الكافي، والخدمات الصحية المناسبة، مما يؤثر على قدرة الطلاب على التركيز والتعلم بفعالية.

تبيّن تقارير البنك الدولي التحديات التي تواجهها البلاد في رفع مستويات التعلم لتصل إلى المعايير الإقليمية والدولية، مشيرةً إلى أن العراق يحتاج إلى بذل مزيد من الجهد لتحقيق تحسين ملموس في هذا المجال. هذه النتائج تدعو إلى ضرورة تبني استراتيجيات تعليمية مبتكرة وفعالة تأخذ بعين الاعتبار الظروف والتحديات المحلية، وذلك بالتعاون مع شركاء التنمية الدوليين والمحليين لتعزيز البنية التعليمية وتحسين جودة التعليم المقدمة للطلاب.

اعتباراً بهذه التحديات، تهدف استراتيجية التعليم الوطنية العراقية 2022-2031 إلى تحويل المشهد التعليمي من خلال تحسين بيئة التعلم عبر تطوير البنية التحتية، وتحديث المناهج الدراسية، وتعزيز تدريب المعلمين. تركز الاستراتيجية على تعزيز نظام تعليمي لا يقتصر على نقل المعرفة فحسب، بل يصفّل أيضًا المهارات التي يحتاجها الطلاب للنجاح والتفوق في مستقبلهم. هذه الإصلاحات المخطط لها ضرورية لتصحيح النواقص الحالية ولتحقيق الهدف طويل الأمد بتوفير تعليم ذو جودة لجميع الطلاب العراقيين.

الشكل ١٠:

درجات الاختبارات المتوافقة في العراق مقارنة مع بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: البنك الدولي، مشروع رأس المال البشري

٣ - ٤: الشباب والمراهقون: تسهيل الانتقال من التعليم الى سوق العمل

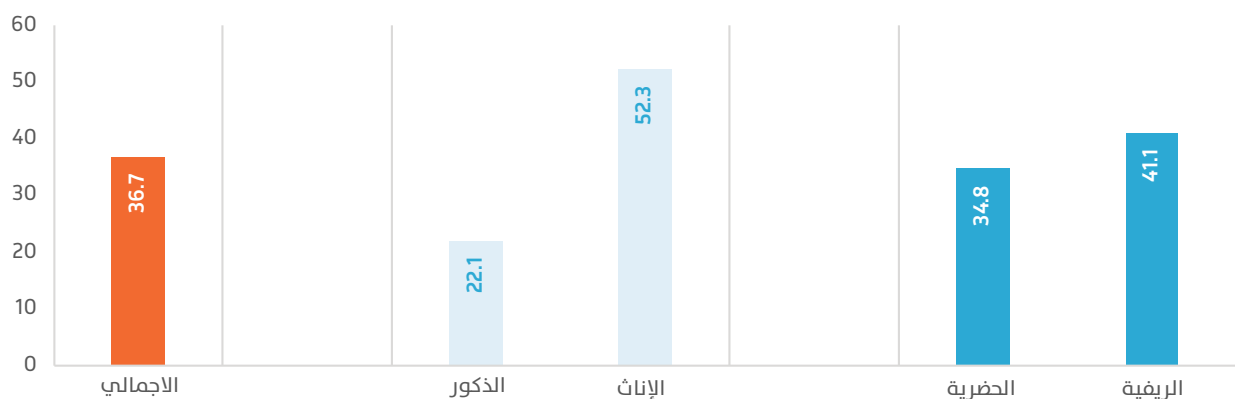


مهارات الشباب والقابلية للتوظيف

49. يتصف سكان العراق بالنمو السريع وارتفاع نسبة الشباب، ومن المتوقع أن يدخل العديد من الشباب سوق العمل في العقود القادمة بحثاً عن الوظائف. إن ما يقرب من 50 بالمائة من العراقيين تقل أعمارهم عن 19 سنة، و60 بالمائة منهم تحت سن الخامسة والعشرين. ومع ذلك، فإن معدل البطالة بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً يكاد يبلغ 36 بالمائة، وإلى جانب ذلك فإن 37 بالمائة من الشباب ليسوا في التعليم أو العمل أو التدريب، وبالتالي فهم في حالة من اللانشاط. هناك تفاوتات ملحوظة بين الذكور والإناث. إذ يبلغ معدل غياب التعليم أو العمل أو التدريب للذكور (22 بالمائة) وهو أقل بكثير من معدل الإناث (52 بالمائة) (الشكل 17). يشير هذا إلى أن الإناث من الشباب في العراق أكثر عرضة لعدم الوصول إلى التعليم أو سوق العمل أو التدريب مقارنة بالذكور، مما يشير إلى وجود عوائق وتباينات بين المرأة والرجل في الوصول إلى الفرص. فضلاً عن ذلك، تكشف البيانات عن وجود تفاوتات بين الشباب في المناطق الحضرية والريفية حيث يبلغ معدل عدم الوصول إلى التعليم أو العمل أو التدريب 35 بالمائة لشباب المناطق الحضرية مقارنة بنسبة 41 بالمائة لشباب المناطق الريفية. ويظهر هذا المعدل أعلى لدى الإناث مما هو بالنسبة للذكور في جميع المحافظات. فعلى سبيل المثال، في محافظة نينوى، يبلغ معدل عدم الوصول إلى التعليم أو العمل أو التدريب للإناث 75 بالمائة، مقابل 36 بالمائة للذكور (الشكل 18). وتشير هذه الفجوة الكبيرة بين الجنسين إلى أن الإناث الشابات في جميع المحافظات يواجهن عوائق إضافية في الوصول إلى فرص التعليم والتوظيف والتدريب مقارنة بنظرائهن من الرجال.

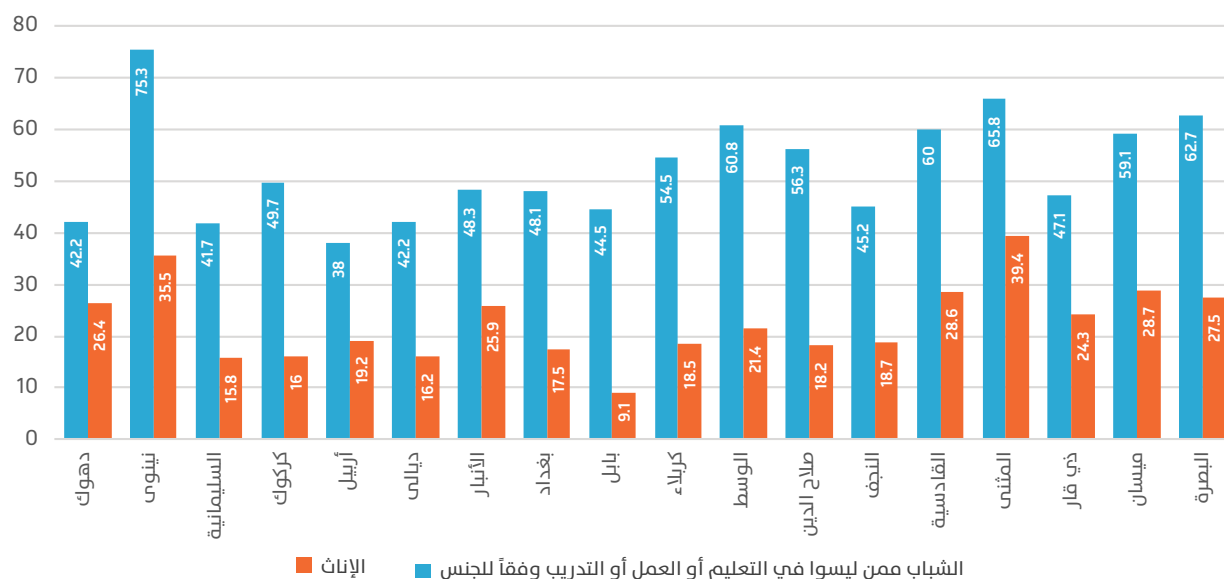
الشكل ١٦:

الشباب ممن ليسوا في التعليم أو العمل أو التدريب وفقاً للجنس والمنطقة (حضرية/ريفية) في العراق، ٢٠٢١



المصدر: مسح القوة العاملة 2021

الشباب ممن ليسوا في التعليم أو العمل أو التدريب وفقاً للجنس والمحافظة في العراق، ٢٠٢١



المصدر: مسح القوة العاملة 2021

50. لا يزال التحصيل العلمي بين شباب البلد متدنياً. وفقاً للمسح العنقودي المتعدد المؤشرات لعام 2018، فإن أقل من نصف الشباب العراقي أكملوا تعليمهم المتوسط أو الإعدادي. ويؤثر هذا التحصيل المنخفض على مستوى المهارات التي يكتسبها الشباب العراقي عند بلوغهم سن الرشد ودخولهم سوق العمل. كما يؤثر على قابليتهم للتوظيف وفرصهم في العثور على فرصة عمل جيدة الأجر. لقد شهد الالتحاق ببرامج التعليم المهني الرسمي انخفاضاً مطرداً منذ ذروته في حوالي عام 2005.⁵² وفي الوقت نفسه، فإن برامج التدريب خارج نظام التعليم الرسمي - مثل الدورات التي تقدمها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في مهارات الكمبيوتر واللغة وريادة الأعمال والتدريب المهني - ما تزال محدودة. في عام 2018، غطت الدورات التي قدمتها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية أقل من 1 بالمائة من الأفراد المسجلين الباحثين عن عمل. نتيجة لذلك، وبالإضافة إلى معدلات البطالة المرتفعة، لا يستخدم الشباب في العراق تعليمهم ومهاراتهم بشكل كامل في سوق العمل. على سبيل المثال، قدر مسح القوى العاملة لعام 2021 أن 9 بالمائة من جميع الشباب العاملين يعانون من عدم تطابق في المهارات العمودية - أي العمل في وظائف تتطلب تعليماً أقل مما حصلوا عليه.⁵³

51. كثيراً ما يفشل الشباب، وكذلك أولئك الذين هم في سن العمل، في تلبية توقعات مهارات أرباب العمل المحتملين. وجد مسح لأصحاب الأعمال وكبار المدراء في 1019 شركة في مختلف أنحاء العراق أجري في الفترة بين كانون الأول (ديسمبر) 2021 وأب (أغسطس) 2022،⁵⁴ أن ما يقرب من 48 بالمائة من الشركات أشارت إلى أن القوى العاملة غير المتعلمة تشكل عائقاً رئيسياً لأعمالها - وهذا يشكل ارتفاعاً من النسبة السابقة (34 بالمائة) التي كشف عنها مسح مماثل أجري في العراق في عام 2011. ومع ذلك لم تشر سوى 17 بالمائة فقط من الشركات التي شملها المسح إلى تقديم تدريب نظامي لموظفيها - وهذا يمثل انخفاضاً عن النسبة السابقة (22 بالمائة) لعام 2011.

البنك الدولي، 2021c

مسح القوة العاملة، 2021

54 أجري مسح الشركات من قبل البنك الدولي على عينة تمثيلية من الشركات في مجالات الاقتصاد غير الزراعي، والنظامي والخاص بهدف تغطية القطاعات المختارة وبحيث يسمح بإجراء مقارنة ما بين مختلف مناطق البلد. (تم تحديد التغطية القطاعية بشكل متجانس منتظم في جميع الاقتصادات وهي تشمل كامل القطاع التصنيعي ومعظم قطاعات الخدمات: التجزئة، الجملة، تصليح السيارات، الفنادق والمطاعم، النقل، الخزن، الاتصالات، الإنشاءات، وتكنولوجيا المعلومات). ولكن العينة لم تشمل الشركات متناهية الصغر التي تضم أقل من خمسة موظفين، والشركات غير النظامية، والشركات المملوكة للدولة. للاطلاع على مزيد من التفاصيل:

<https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreconomies/2022/iraq>

52. على الرغم من أن المعلومات المتعلقة بالمحولات الصحية للمراهقين محدودة في العراق، فإن البيانات المؤخوة من المسح العنقودي متعدد المؤشرات لعام 2018 تقدم لنا صورة واضحة عن بعض أبعاد حمل المراهقات والصحة الجنسية. في العراق، يبلغ عدد المواليد الأحياء 70 لكل امرأة تتراوح أعمارهن ما بين 15 و19 عاماً، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 40. ويعد الوصول إلى وسائل منع الحمل المناسبة أمر بالغ الأهمية لمنع حمل المراهقات والعواقب المرتبطة به، مما يسمح للمراهقات بالانتقال إلى مرحلة البلوغ مع القدرة للتخطيط لحملهن والعيش حياة صحية ومنتجة. وتمثل بداية سن البلوغ نقطة تحول مهمة في حياة الفتيات والفتيان. ولكن الافتقار إلى البيانات والأدلة المصنفة المتعلقة بالمراهقين يشكل تحدياً مشتركاً بين القطاعات، مما يعيق صنع السياسات المستنيرة وتخطيط البرامج. هناك حاجة إلى مزيد من الأبحاث حول تأثير ارتفاع معدل الخصوبة والعوامل الديموغرافية الأخرى على تنمية رأس المال البشري والإنتاجية المستقبلية.

53. يعتبر الطلب على وسائل تنظيم الأسرة واستخدامها منخفضاً نسبياً طوال حياة المرأة. أشار أكثر من نصف النساء المتزوجات بقليل إلى استخدامهن لوسائل تنظيم الأسرة، وحيث كان معظمهن يعتمد على الأساليب التقليدية. في عام 2018، أمادت 16.7 بالمائة من النساء المتزوجات إلى استخدامهن الأساليب التقليدية، و36.1 بالمائة إلى استخدامهن الأساليب الحديثة، و47.2 بالمائة إلى أنهن لم يكن يستخدمن أي وسيلة لتنظيم الأسرة. ومع ذلك، فإن أقل من 54 بالمائة من النساء المتزوجات في العراق تتم تلبية احتياجاتهن لتنظيم الأسرة. وقد ازدادت المساواة في تلبية الحاجة إلى وسائل منع الحمل بشكل طفيف، لكنها لا تزال لصالح المجموعات الاجتماعية والاقتصادية الأكثر ثراءً وتعليمياً. وأفضى الطلب المنخفض نسبياً والحاجة الكبيرة غير الملباة لخدمات تنظيم الأسرة إلى ظهور معدلات استخدام منخفضة. لم ترتفع نسبة استخدام وسائل تنظيم الأسرة الحديثة إلا بمقدار 2 بالمائة فقط في العراق بين عامي 2010 و2019، وحيث ظهر الجزء الأعظم من هذه الزيادة بين أفقر النساء⁵⁵. وفقاً لاستطلاع المسح الاجتماعي والاقتصادي المتكامل للمرأة العراقية (IWISH) لعام 2021، فإن 43 بالمائة من النساء المتزوجات يستخدمن وسائل منع الحمل الحديثة. ومن بين الذين يستخدمون موانع الحمل، يعتقد 75 بالمائة من الأزواج أن قرار استخدام وسائل منع الحمل الحديثة هو قرار مشترك بين الزوجة والزوج⁵⁶.

٣ - ٥: سن العمل: حماية واستخدام رأس المال البشري في سنوات البلوغ



أمراض البالغين وبقاءهم على قيد الحياة

54. تشكل الأمراض غير الإنتقالية الجزء الأكبر من أمراض ووفيات البالغين في العراق. ومع ذلك، فإن النظام المرتكز على المستشفيات يحد من القدرة على التشخيص والعلاج المبكر. يتخلف العراق عن نظرائه في الوقاية من الوفيات التي يمكن تجنبها والتي تكون ناتجة عن الأمراض غير الإنتقالية حيث يؤثر 55 بالمائة من الوفيات على الأفراد دون سن 70، و23.6 بالمائة على الأفراد ما بين سن 30 و70. وتشكل الأمراض غير الإنتقالية حوالي 66 بالمائة من العبء المرضي الإجمالي، مما يجسد الصورة الوبائية الناضجة في العراق. من المرجح أيضاً أن يستمر العبء الناتج عن الأمراض غير الإنتقالية في الارتفاع نظراً لارتفاع أعداد المسنين في العراق. ويعد النشاط البدني غير الكافي بين 50 بالمائة من البالغين، والسمنة بين 30 بالمائة من السكان، وتلوث الهواء المحيطي الذي يتجاوز المستويات الواردة في إرشادات منظمة الصحة العالمية، وارتفاع ضغط الدم وجلوكوز الدم (مرض السكري)، من بين عوامل الخطورة الرئيسية للأمراض غير الإنتقالية التي حدتها منظمة الصحة العالمية⁵⁷. وعلى الرغم من أن العاملين الأخرين يمكن معالجتهما من خلال نظام الرعاية الصحية - حيث يقدر أن 13.7 بالمائة من العراقيين مصابون بالسكري، فإن 15 بالمائة فقط منهم يتلقون

55 المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2018

56 المسح المتكامل للأوضاع الاجتماعية والصحية للمرأة العراقية، 2018

57 منظمة الصحة العالمية، 2022

العلاج. وبالمثل، تشير التقديرات إلى أن 16.5 بالمائة من العراقيين يعانون من ارتفاع ضغط الدم، ولكن 54 بالمائة منهم فقط يتلقون العلاج، و8 بالمائة فقط يحافظون على ضغط الدم لديهم تحت السيطرة.

الحماية المالية الصحية

55. تعتبر الحماية المالية من بين الأهداف الرئيسية للنظام الصحي وعنصراً أساسياً للتغطية الصحية الشاملة. تزايدت حالات الإنفاق المرتفع على الصحة، والذي يعرف بالإنفاق الصحي الذي يتجاوز 10 بالمائة من الإنفاق غير الغذائي، في العراق منذ عام 2006، حيث أرتفعت نسبة الأسر ذات الإنفاق الصحي المرتفع من 9 بالمائة إلى 31 بالمائة⁵⁸ في عام 2017- ومعها تحمّل ما يقرب من ثلث العراقيين نفقات صحية عالية -⁵⁹ بسبب هذا الوضع قلق كبير فيما يتعلق بالإنصاف، ويمكن أن يؤدي إلى تأخير في إهتمام الأفراد بالرعاية الصحية لتجنب الدفع من أموالهم الخاصة. يرتبط معدل الإنفاق الصحي المسبب للفقر ارتباطاً عكسياً بالدخل، حيث تعرض 15 بالمائة من جميع الأسر و34 بالمائة من أفقر الأسر لخطر الانزلاق في براثن الفقر، في عام 2017، بسبب النفقات الصحية، بالمقارنة مع 3 بالمائة من الفئة الخمسية الأغنى. لقد ازدادت مخاطر الإفقار بالنسبة لجميع الفئات الخمسية باستثناء الفئة الأغنى، مما يدل على عدم وجود تحسينات في الحماية الاجتماعية.

محطات سوق العمل

56. لا تتجلى المحطات الضعيفة لسوق العمل في العراق في سياقات البطالة فحسب، وإنما أيضاً في ضعف مشاركة المرأة في القوة العاملة والطابع غير المنظم للعمل. ترتفع مستويات البطالة وحالة اللانشا بين صفوف الشباب في العراق، مما يشير إلى وجود نقطة ضعف معينة تبدأ في وقت مبكر من مرحلة البلوغ فيما يتعلق بسوق العمل وفرص كسب الدخل. ووفقاً لمسح القوى العاملة العراقية لعام 2021، يبلغ معدل البطالة في البلاد 16.5 بالمائة، ولكن معدل البطالة بين الإناث (28.2 بالمائة) أعلى بحوالي الضعف من معدل الذكور (14.7 بالمائة)، ومعدل بطالة الشباب (35.8 بالمائة) هو أكثر من ثلاثة أضعاف معدل البالغين (11.2 بالمائة). وبشكل عام، كان معدل بطالة الإناث أعلى من الذكور لجميع الفئات العمرية وجميع مستويات التحصيل العلمي. ويعتبر معدل البطالة أعلى بالنسبة للعراقيين الحاصلين على تعليم جامعي (20 بالمائة) من أولئك الحاصلين على تعليم ابتدائي أو ثانوي فقط (14 بالمائة)⁶⁰. ولا تزال مشاركة الإناث في القوى العاملة متدنية في البلاد، حيث قُدرت بنسبة 10.6 بالمائة في عام 2021 (مقارنة بـ 68 بالمائة للرجال). وبينما تميل النساء الأفضل تعليماً إلى الرغبة في المشاركة في سوق العمل بشكل أكبر، فأنهن يواجهن أيضاً معدلات بطالة أعلى بشكل استثنائي – وحيث تدفعهن الرغبة أحياناً في الانضمام فقط إلى القطاع العام الذي لم يعد التوظيف فيه بنفس مستويات العقود السابقة بسبب القيود المالية العامة. إن البطالة بين خريجي التعليم الجامعي أو ما بعد الثانوي تعتبر فرصة ضائعة بشكل خاص لرأس المال البشري.

57. في الوقت نفسه، فإن العديد من الأشخاص الذين يتمكنون من إيجاد وظائف يواجهون الطابع غير النظامي للعمل، ويعملون في وظائف لا تساهم في الضمان الاجتماعي وبالتالي لا يشملهم قانون العمل. وفقاً لمسح القوى العاملة لعام 2021، يمثل عدد الأشخاص الذين يعملون في وظائف غير نظامية 66.6 بالمائة من إجمالي العمالة في البلاد. وتشير التقديرات إلى أن أكثر من 95 بالمائة من العاملين في القطاع الخاص في العراق لم يكونوا مشمولين بنظام الضمان الاجتماعي⁶¹ في عام 2017، بناءً على إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء وبيانات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية عن المشاركين في الضمان الاجتماعي. تنصف هذه الوظائف بكونها منخفضة الإنتاجية بشكل عام وأحياناً بلا أجور، مما يعني أن العاملين سوف يعانون من تقلب الدخل. وأما بالنسبة للنساء العاملات ذوات التعليم المنخفض، فإن العمل بلا أجر محدّد هو المصدر الأساسي للدخل بين النساء في القطاع الخاص.

58. تكشف التفاوتات الكبيرة في ظروف سوق العمل بين محافظات العراق عن تحديات كبيرة في الوصول إلى سوق العمل. تختلف معدلات المشاركة في القوى العاملة بشكل كبير بين المحافظات المختلفة. إذ لوحظ أعلى معدل مشاركة في القوى العاملة في بغداد، حيث بلغ 40.6 بالمائة، وفي الوقت نفسه، لوحظ أدنى معدل مشاركة في القوى العاملة في الأنبار، حيث بلغ 31.7 بالمائة فقط من السكان ممن هم في سن العمل، وكانوا إما يتمتعون بعمل أو يبحثون بشكل فعال عن عمل. ولوحظ أعلى معدل بطالة في محافظة نينوى حيث بلغ عدد عاطلين عن العمل 32.8 بالمائة، تليها المثنى حيث بلغ معدل البطالة 27.3 بالمائة، بالمقابل، تم تسجيل أدنى معدل بطالة في بابل، حيث كان 5.5 بالمائة فقط من الأفراد في القوى العاملة عاطلين عن العمل. وأما المحافظات الأخرى ذات معدلات البطالة المنخفضة نسبياً فتضمنت ديالى وكربلاء وصلاح الدين (الشكل 18). في إقليم كردستان، لوحظ أعلى معدل بطالة

58 مراجعة الإنفاق على رأس المال البشري، البنك الدولي، 2021

59 منظمة الصحة العالمية، 2022

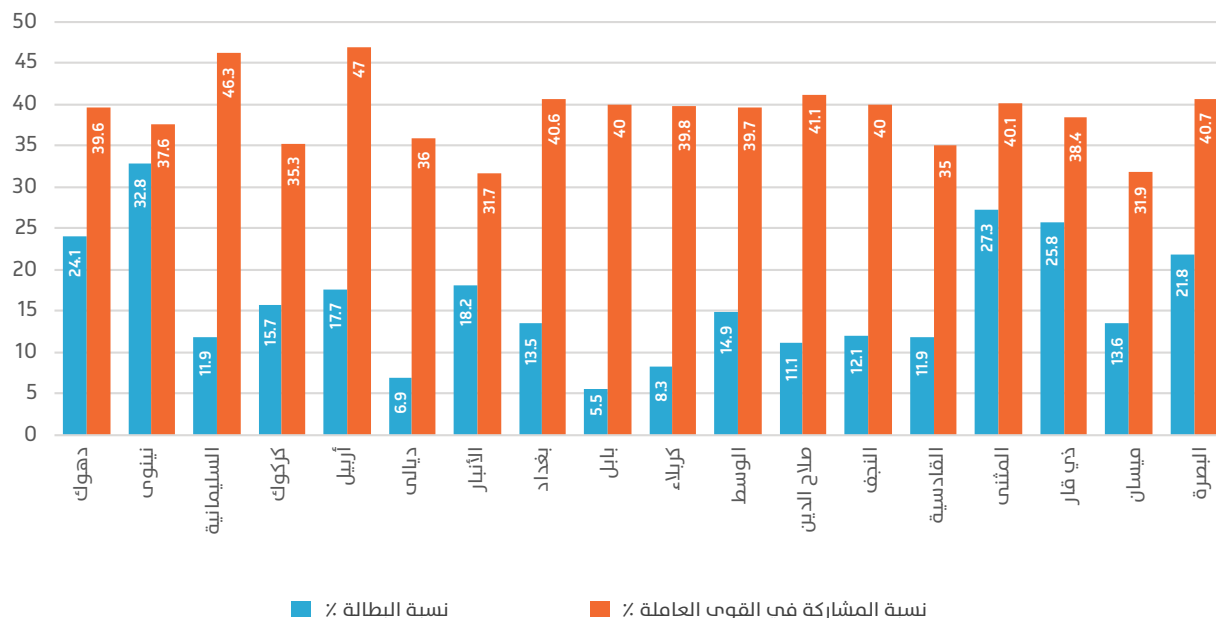
60 مسح القوى العاملة، 2021

61 يشير مصطلح «الضمان الاجتماعي» إلى مساهمات الفرد في نظام التقاعد. وأما مصطلح «الحماية الاجتماعية» فيغطي كلاً من الرواتب التقاعدية وشبكات الأمان الاجتماعي.

في دهوك عند مستوى 24.1 بالمائة، بينما بلغ معدل البطالة في السليمانية وأربيل 11.9 بالمائة و17.7 بالمائة على التوالي. وشكلت استضافة عدد كبير من النازحين في دهوك ضغطاً كبيراً على سوق العمل وأدت إلى ارتفاع معدل البطالة في المحافظة. وبالمثل، فإن دهوك لديها أقل مشاركة في القوى العاملة بنسبة 39.6 بالمائة، مقارنة بأربيل والسليمانية حيث بلغت نسبة المشاركة 47.0 و46.3 بالمائة على التوالي.

الشكل ١٨:

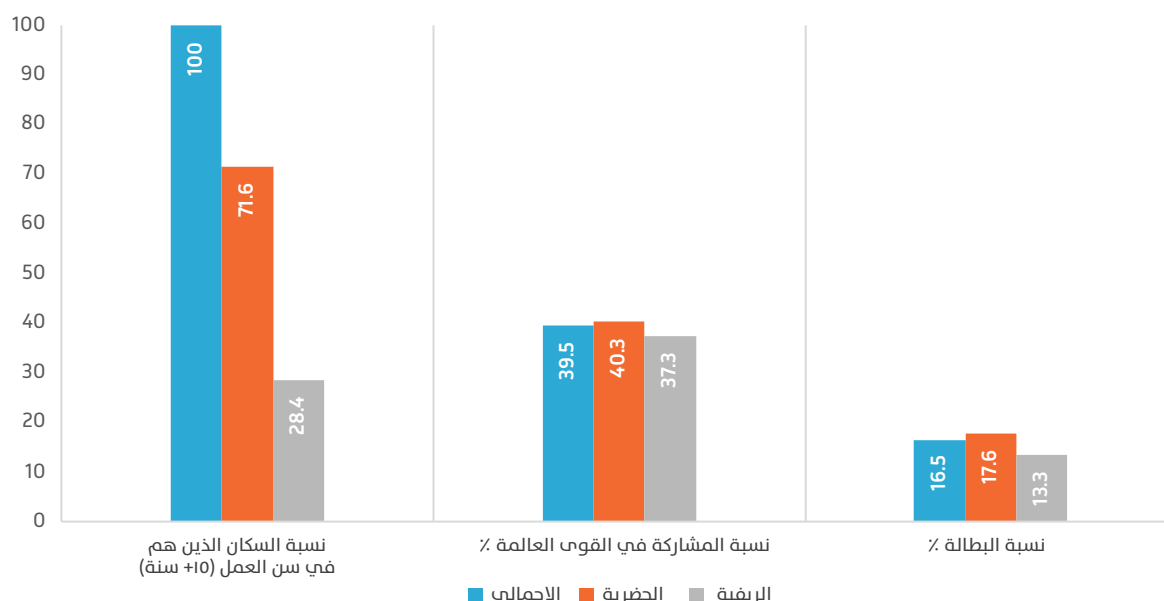
معدلات البطالة والمشاركة في القوة العاملة حسب المحافظة في العراق، ٢٠٢١



المصدر: مسح القوة العاملة، 2021

59. تكشف البيانات أيضاً عن وجود فوارق في ظروف سوق العمل بين المناطق الحضرية والريفية في العراق. تظهر البيانات أن نسبة السكان ممن هم في سن العمل (15 سنة فما فوق) أعلى بكثير في المناطق الحضرية، حيث تمثل 71.6 بالمائة من إجمالي السكان. في المقابل، يمثل سكان الريف 28.4 بالمائة فقط من إجمالي السكان في سن العمل. كما أن معدل المشاركة في القوى العاملة أعلى في المناطق الحضرية، حيث يعمل 40.3 بالمائة من السكان ممن هم في سن العمل في المناطق الحضرية أو يبحثون بنشاط عن عمل، مقارنة بـ 37.3 بالمائة في المناطق الريفية. ومع ذلك، فإن معدل البطالة أعلى في المناطق الحضرية حيث يبلغ 17.6 بالمائة، مقارنة بـ 13.3 بالمائة في المناطق الريفية (الشكل 19).

نسبة السكان ممن هم في سن العمل، معدل المشاركة في سوق العمل، معدل البطالة وفقاً للمناطق الحضرية والريفية، ٢٠٢١



المصدر: مسح القوة العاملة، 2021

دعم الأسر الفقيرة للاستثمار في رأس مالها البشري

60. من المهم الاستعانة بالتدخلات الهادفة مثل شبكات الحماية الاجتماعية التي توفر دعماً منتظماً وموثوقاً للأسر الفقيرة وتساعد على الاستثمار في الأنشطة الإنتاجية وأنشطة تكوين رأس المال. في أوقات الأزمات، يمكن لشبكات الحماية أيضاً أن توفر دعماً إضافياً لأولئك الذين يسقطون في الفقر مؤقتاً، ويمكن أن تساعد في تطوير استراتيجيات لبناء قدرتهم على الصمود وبالتالي تجنب الاضطرار إلى استنفاد ممتلكاتهم في أوقات الشدة.

61. في العراق، ابتداءً من كانون الأول (ديسمبر) 2022، كان برنامج التحويلات النقدية يغطي حوالي 16 بالمائة من سكان العراق، و مازال عدد من الأسر الفقيرة المؤهلة على قائمة الانتظار بسبب قيود الموازنة. على الرغم من أنه يمكن القول بأن البرنامج يشكل قناة فعالة لحماية الأسر الفقيرة والضعيفة ويحول دون مواجهتها المزيد من العوز، إلا أنه لا يضمن، في حد ذاته، وبمنفسه، أن يتم توجيه المساعدة المقدمة نحو الحفاظ على رأس المال البشري للأسر المستفيدة. وبالإضافة إلى برنامج التحويلات النقدية، تدير وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مجموعة من البرامج الاجتماعية، يستهدف كل منها فئات ضعيفة محددة. لذلك فإن من الضروري تماماً هنا استخدام نظام إحالة تتواصل من خلاله مؤسسات التنمية البشرية ذات الصلة مع بعضها البعض وتدار بشكل فعال ومشارك لتلبية الاحتياجات المتنوعة للسكان. كما إن ربط البرامج الاجتماعية باستخدام الخدمات الصحية والتعليمية، من خلال، على سبيل المثال، برامج التحويلات النقدية المشروطة أو التحفيزية، يمكن أن يساهم في ردم فجوات رأس المال البشري، وزيادة الوعي، وتحفيز الناس على الاستثمار في رأس مالهم البشري.

٣ - ٦: الشيخوخة: الاستعداد لتغير ديموغرافي



الضمان الاجتماعي وتغطية تقاعد الشيخوخة

62. يمتلك العراق نظام تقاعد شامل ومنصف لمعالجة الصدمات وحماية المسنين، والأشخاص ذوي الإعاقة، والورثة (الأرامل والأيتام وما إلى ذلك) قائم على المساهمات رغم ذلك فإنه يواجه تحديات كبيرة تتعلق بالاستدامة والتغطية وغيرها. وتضطلع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالإشراف العام - من خلال دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي - على نظام الضمان الاجتماعي في العراق، والذي سيشمل بموجب القانون معظم القوى العاملة في القطاع الخاص، ولكن على المستوى العملي يتم تغطية حوالي 3 بالمائة فقط منهم بشكل فعال. من ناحية أخرى، هناك برنامج عام يديره صندوق تقاعد الدولة في إطار هيئة التقاعد العامة، ويشمل الموظفين المدنيين وقوات الأمن وعوائل الشهداء، ويغطي حوالي 30 بالمائة من القوى العاملة العراقية. ولكن النظام الحالي يتسبب في ظهور حالات من انعدام المساواة، كما تولد الرواتب التقاعدية التي تنتقل من المتوفين إلى ورثتهم نفس الحوافز السلبية للنساء حيث أن استمرار الرواتب التقاعدية لغير العاملات يشجع عدم التحاقهن بسوق العمل. لا سيما بين موظفي القطاع العام والخاص، حيث يحظى الأول بمخطط أكثر سخاء، ولا يحقّ الأفراد على التقاعد المبكر. وأما في إقليم كردستان العراق، فإن نظام الضمان الاجتماعي يغطي حوالي 50 بالمائة من القوى العاملة. ومع ذلك، فإن معظمهم من موظفي القطاع العام، ولكن حوالي 50 بالمائة فقط ممن تتجاوز أعمارهم الخامسة والستين (معظمهم متقاعدون من القطاع العام) يتلقون مزايا من نظام التقاعد. وتقدم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية برامج أخرى غير قائمة على المساهمات تدرج تحت هيئة الحماية الاجتماعية وهيئة رعاية ذوي الإعاقة والاحتياجات الخاصة وتقدم دعم نقدي للفئات الأكثر فقراً بما في ذلك كبار السن غير المدرجين في برامج التقاعد والضمان الاجتماعي.

63. أدت الجوانب المختلفة لتصميم نظام التقاعد الحالي في العراق إلى خسارة كبيرة في رأس المال البشري للمجتمع:

- إن زيادة مدفوعات الرواتب التقاعدية (التي هي لصالح أقل من نصف السكان في العراق، ومعظمهم في القطاع العام) تتسبب في تقليص الحيز المالي الخاص باستثمارات رأس المال البشري. ولكن إذا خضع النظام لإصلاحات مناسبة، فإن ذلك يمكن أن يولد الحيز المالي اللازم لاستثمارات رأس المال البشري الموجهة نحو السكان الأكثر احتياجاً أو البرامج الأخرى الأكثر استحقاقاً لزيادة رأس المال البشري.

64. بالإضافة إلى إصلاح نظام التقاعد، فإن التدخلات المبكرة في دورة الحياة مثل التدريب والتعليم المالي وما إلى ذلك ستكون أفضل طريقة للحيلولة دون الاعتماد طويل الأجل على المزايا، ولا سيما بين النساء والعاملين الأكبر سناً. إن فهم تفاعلات دورة الحياة بين الاستثمارات في رأس المال البشري وخيارات العمل في القطاع العام، والتقاعد المبكر وعدم الادخار يجب أن تحظى باهتمام عالٍ عند وضع السياسات في العراق. وبالإضافة إلى هذه التدخلات المبكرة، ينبغي توفير المزايا قصيرة الأجل مثل تعويض إصابات العمل، وخاصة بدل البطالة، بشكل فعال (وليس فقط بحكم القانون). علاوة على ذلك، يتعين على الحكومة أيضاً النظر في توسيع تغطية المستفيدين. فأولئك الذين تزيد أعمارهم عن 63 عاماً ولا يتلقون أي نوع من الرواتب التقاعدية لأنهم غير مؤهلين للحصول على نوع من الرواتب التقاعدية الخاضعة للمساهمات يمكن أن يحصلوا على راتب تقاعدي اجتماعي مستهدف (يمثل الحد الأدنى للراتب التقاعدي) من الموازنة العامة. وكخيار بديل، يمكن النظر في حد أدنى شامل للراتب التقاعدي الاجتماعي لضمان التغطية السهلة لجميع المسنين في البلاد.

بقعة ضوء - 2:

آثار جائحة كوفيد - 19 على رأس المال البشري

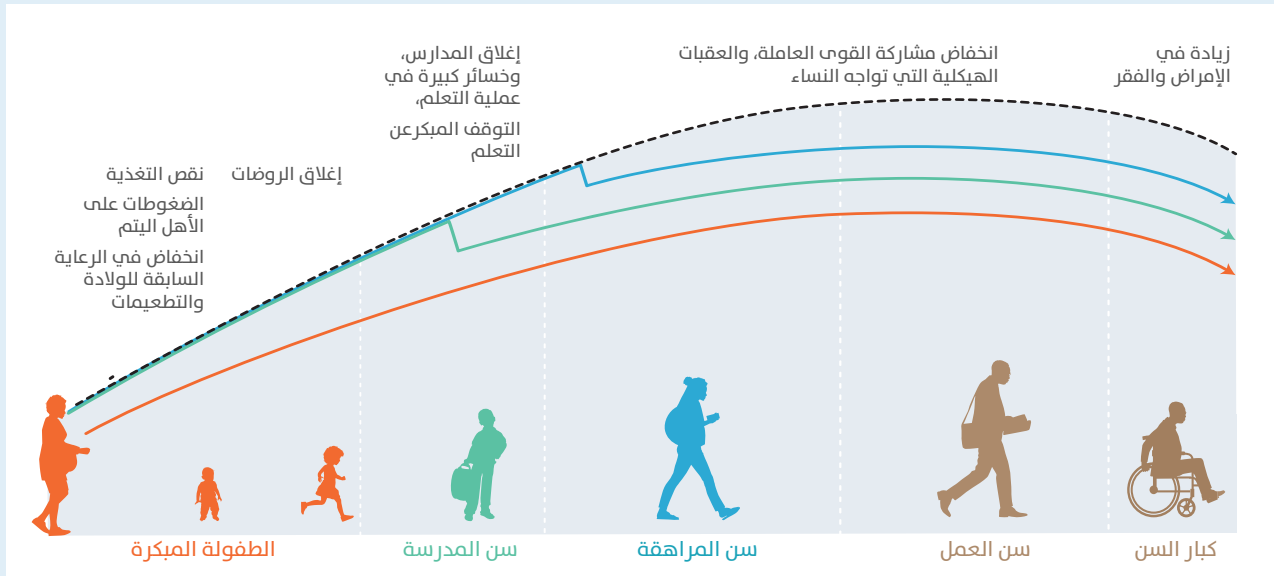
لم تتسبب جائحة كوفيد - 19 في خسائر فادحة في الأرواح والاقتصاد فحسب، بل أدت أيضاً إلى إعاقة تراكم رأس المال البشري في العراق في كل مرحلة من مراحل دورة الحياة (الشكل 20). خلال الجائحة والجهود التي تلت ذلك للحد من انتشار الفيروس، تأثر الأفراد من مختلف الأعمار من خلال تقلص دخل الأسرة وتدهور البيئة المنزلية، وتناقص التعليم كماً ونوعاً، وعرقلة الوصول إلى الخدمات الصحية، وضياع فرص الشباب الاقتصادية. ونظراً لطبيعة التعزيز المتبادل لعناصر تراكم رأس المال البشري، فإن التأثير المستمر للجائحة قد لا ينعكس فقط في الانخفاض الحالي في مستويات رأس المال البشري، وإنما أيضاً في التحديات المستقبلية لإعادة استثمارات رأس المال البشري إلى المسار الصحيح. وبدون تدخلات علاجية، يمكن أن يترجم عجز رأس المال البشري اليوم إلى أزمة اقتصادية في الغد، حيث تشير التقديرات العالمية إلى خسارة مجتمعة للأرباح مدى الحياة تصل إلى 21 تريليون دولار أو 17 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي⁶². ولعكس آثار الضرر، هناك حاجة ماسة لاتخاذ إجراءات سياساتية عاجلة.

يصر صغار الأطفال دون سن السادسة بأهم مرحلة في استثمار رأس المال البشري، لأن الطفولة المبكرة تحدد المسارات نحو مستقبل صحي ومنتج. قبل جائحة كوفيد - 19، كان العديد من الأطفال في العراق معرضين أصلاً لخطر عدم تحقيق إمكاناتهم الكاملة. وجاءت الجائحة لتحدث إرباكاً أوسع لتعليم الأطفال وتقديم الخدمات الصحية، مهددة بعرقلة تنمية رأس المال البشري في بداية دورة الحياة. وكان توفير التلقيح الروتيني للأطفال الصغار ضد الأمراض التي يمكن الوقاية منها يمثل تحدياً كبيراً أمام تقديم الخدمات الصحية في العراق. وكانت الاحتمالات تشير إلى أن الوضع قد يزداد سوءاً بسبب الجائحة⁶³. وفي جميع البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، توقفت خدمات صحة الأم بسبب تحويل الموارد الصحية إلى جهود الاستجابة للجائحة. هناك بعض الأدلة المبكرة في أجزاء من العراق على أن الرعاية السابقة للولادة قد تأثرت سلباً فيما يتعلق بالوصول وعدد الزيارات⁶⁴. كما يواجه الأطفال الصغار في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل مخاطر أكبر جراء انعدام الأمن الغذائي. وتشكل الفجوات الصحية الناتجة والزيادات المحتملة في سوء مخاطر كبيرة لحدوث أزمات في رأس المال البشري. وفيما يتعلق بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، أدى الإغلاق المطول لمرحلة ما قبل المدرسة إلى انتكاسة للأطفال الصغار في التنمية المعرفية والاجتماعية والعاطفية، وفي الوقت نفسه خلق مخاوف

Schady et al. 2023 62
<https://www.unicef.org/iraq/press-releases/unicef-and-who%C2%A0sound-alarm-%C2%A0health-dangers-children-iraq-missing-routine> 63
ing-routine
Al-Ani 2022; Muslim and Khudiar 2021 64

الشكل ٢٠:

صدمات مختارة لرأس المال البشري نتيجة لأثار جائحة كوفيد – ١٩



مستقبلية تتعلق بالاستعداد للمدرسة. وعلى الصعيد العالمي، ظهر تباطؤ في تراكم مهارات اللغة والحساب لدى الأطفال في سن ما قبل المدرسة بنسبة 25 إلى 50 بالمائة خلال الجائحة. وفي العديد من البلدان، لا يزال الالتحاق بمرحلة ما قبل المدرسة أقل من المستويات المتوقعة حتى بعد إعادة فتح المؤسسات التعليمية لتلك المرحلة⁶⁵.

ربما تكون البيئة المنزلية للأطفال قد ساءت هي الأخرى خلال زمن الجائحة. ترتبط صدمات الدخل السلبية التي عانى منها الآباء والأمهات ارتباطاً وثيقاً بالمصطلحات السيئة للأطفال، وهو سيناريو محتمل بالنظر إلى التداعيات الاقتصادية الناجمة عن الجائحة. قبل الجائحة، كان 46.5 بالمائة من الأطفال العراقيين يعانون من فقر الأطفال⁶⁶ (و14 بالمائة منهم يعانون من فقر الأطفال الحاد). ويظهر مسح القوى العاملة لعام 2021 أنه بعد مرور أكثر من عام على الجائحة، ظلت معدلات البطالة مرتفعة، حيث بلغت 14.7 بالمائة من القوى العاملة من الذكور، و28.2 بالمائة من القوى العاملة من الإناث⁶⁷. وفي البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، أفضت الجائحة إلى تفاقم انعدام الأمن الغذائي للأطفال في شكل فقدان للوجبات الغذائية وانخفاض حصصها. في العراق، أظهرت المسوحات الهاتفية عالية التواتر (HFPS) أن نسبة الأسر التي تستهلك نظاماً غذائياً غير كافية قدرت بنحو 6.1 بالمائة في كانون الثاني (يناير) 2021 (وأعلى من ذلك في المناطق الريفية)⁶⁸. وظلت نسبة العراقيين الذين استخدموا واحدة على الأقل من خمس استراتيجيات للتكيف بسبب نقص الغذاء مرتفعة طوال عام 2021⁶⁹. وقد يتسبب هذا في سوء التغذية والذي يفضي بدوره إلى ظهور آثار سلبية دائمة على رأس المال البشري (مثل ارتفاع معدل التقزم لدى الأطفال)، ويزيد من تفاقم التفاوتات القائمة في المساواة. ولما كان الأطفال قد اضطروا إلى البقاء في المنزل أثناء معظم فترات الجائحة، فإن الحالة العقلية لوالديهم كمقدمي رعاية شكلت هي الأخرى مصدراً للقلق. إذ تشير مؤشرات ما قبل الجائحة إلى ارتفاع معدلات العقاب البدني في المنزل (أكثر من 36 بالمائة من الأطفال كانوا يتعرضون لعقوبة بدنية شديدة، وهي واحدة من أعلى المعدلات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وفقاً

Schady et al. 2023 65

اليونسيف، 2018 66

مسح القوى العاملة، 2021 67

البنك الدولي وبرنامج الأغذية الدولي 2021 68

المرجع السابق. تتضمن استراتيجيات المواجهة الاعتماد على طعام أقل تفضيلاً / أقل تكلفة، والاقتراض من الأصدقاء أو الاعتماد عليهم، وتقليل أحجام الحصص أو عدد الوجبات. 69

للمسح العنقودي المتعدد المؤشرات (MICS 2018)، وتشير العديد من الدراسات في البلدان النامية إلى مزيد من التدهور في الصحة العقلية لمقدمي الرعاية مما يؤثر مخاوف بشأن إهمال الأطفال وإساءة معاملتهم.

بالنسبة للأطفال في سن المدرسة، يهدّد إغلاق المدارس بسبب فيروس كوفيد - 19 بتقويض التقدم في التعلم وزيادة التسرب. بين آذار (مارس) 2020 وتشيرين الأول (أكتوبر) 2021، تم إغلاق المدارس في العراق بشكل كلي أو جزئي لمدة 62 أسبوعاً تقريباً، وكان ذلك من بين أطول فترات الإغلاق في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا⁷⁰. وعلى الرغم من جهود الحكومة لتوفير بدائل التعلم الإلكتروني أثناء فترة الإغلاق، أشارت استطلاعات الرأي عبر الهاتف إلى أن الرضا عن التعلم الإلكتروني كان متدنياً بين الأسر العراقية (47.6 بالمائة عبّروا عن رضاهم في عام 2021)⁷¹. في المتوسط، تشير أحدث الأدلة إلى أن عدد أشهر التعلم المفقودة يساوي تقريباً عدد أشهر إغلاق المدرسة⁷². وفي العراق، يُقدّر التأثير بما يتراوح بين 1.0 و1.4 سنة من التعليم المدرسي المعدل حسب التعلم (LAYS) المفقودة من خط الأساس المنخفض أصلاً والبالغ 4.0 سنة دراسية معدّلة قبل الجائحة (الشكل 21). وعند قياسها كجزء من مستويات التعلم السابقة للجائحة، قد تكون خسائر التعلم الناجمة عن الجائحة في العراق من بين أعلى المعدلات في العالم⁷³. إن خسارة التعلم هذه قد تترجم لاحقاً إلى انخفاض في الدخل مدى الحياة يتراوح بين 8.4 و11.2 بالمائة للطفل العادي المتأثر بإغلاق المدارس. نتيجة لذلك، قد تصل الخسائر الإجمالية التي سيتكبدها الاقتصاد العراقي خلال العقود المقبلة إلى 63 مليار دولار⁷⁴. كما قد يؤدي إغلاق المدارس لفترات طويلة إلى زيادة التعرض للعنف والاستغلال. بالإضافة إلى ذلك، تشير أوجه التكامل الديناميكية القائمة بين مختلف مراحل التنمية إلى وجود مشكلة مستقبلية فيما يتعلق بتعويض خسائر التعلم التي سببتها الجائحة. وقد أظهرت الأدلة من الأزمات الماضية أن الآثار السلبية يمكن أن تكون دائمة⁷⁵.

بالنسبة للشباب والسكان في سن العمل، كانت آثار فقدان الوظائف المرتبط بجهود احتواء الجائحة كبيرة وطويلة الأمد. أظهرت عدة جولات من استبيانات الهاتف عالية التواتر في العراق التي أجريت في الفترة بين آب (أغسطس) 2020 وكانون الثاني (يناير) 2021 آثاراً كبيرة للجائحة على محصلات التوظيف والرفاه بين الأسر في العراق. فبعد ستة أشهر من تفشي جائحة كوفيد - 19 وما أعقب ذلك من تدابير الإغلاق والانكماش الاقتصادي، انخفضت نسبة الأسر التي لديها فرد عامل واحد على الأقل بنسبة 16 نقطة مئوية، لتصبح 62 بالمائة، مع تزايد حدة الانخفاض في المناطق الريفية. وخلال هذه الفترة، فقد أكثر من ثلث العاملين بأجر في القطاع الخاص والعاملين لحسابهم الخاص وظائفهم، وبخاصة تلك التي كانت غير نظامية، وقرر بعض العاطلين عن العمل التوقف عن البحث عن وظائف تماماً. وفيما يتعلق بالسكان النازحين، كانت محصلات سوق العمل أسوأ، مما سلط الضوء بشكل أكبر على هشاشتهم. وبينما لوحظت بعض علامات الانتعاش في عام 2021، كان التأثير على رفاهية الأسرة كبيراً. وقد بيّن مسح القوى العاملة لعام 2021 أن معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة كان منخفضاً للغاية حيث بلغ 10.6 بالمائة. وظلت نسبة العمالة (التوظيف) إلى عدد السكان منخفضة عند مستوى 33 بالمائة، وكانت نسبة عمالة الشباب إلى عدد السكان مثيرة للقلق بشكل خاص حيث بلغت نسبة 17 بالمائة.

وفقاً لوزارة الصحة العراقية، تسبب فيروس كوفيد - 19 بشكل مباشر في وفاة أكثر من 25000 شخص في البلاد بين آذار (مارس) 2020 وتشيرين الأول (أكتوبر) 2022⁷⁶. مع ذلك، كان التردد حيال تلقي اللقاحات مرتفعاً ومعدلات التطعيم منخفضة. وبينما كان كبار

70 بلغ المتوسط العالمي لمدة الإغلاق الكلي والجزئي للمدارس بين آذار (مارس) 2020 وتشيرين الأول (أكتوبر) 2021، 38 أسبوعاً، بينما كان المتوسط الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 45 أسبوعاً، وفقاً للرصد العالمي لإغلاق المدارس من قبل منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة. (اليونسكو).

<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures>

71 المسح المتكامل للأوضاع الاجتماعية والصحية للمرأة العراقية، 2022

72 Schady et al. 2023

73 D'Souza et al. forthcoming

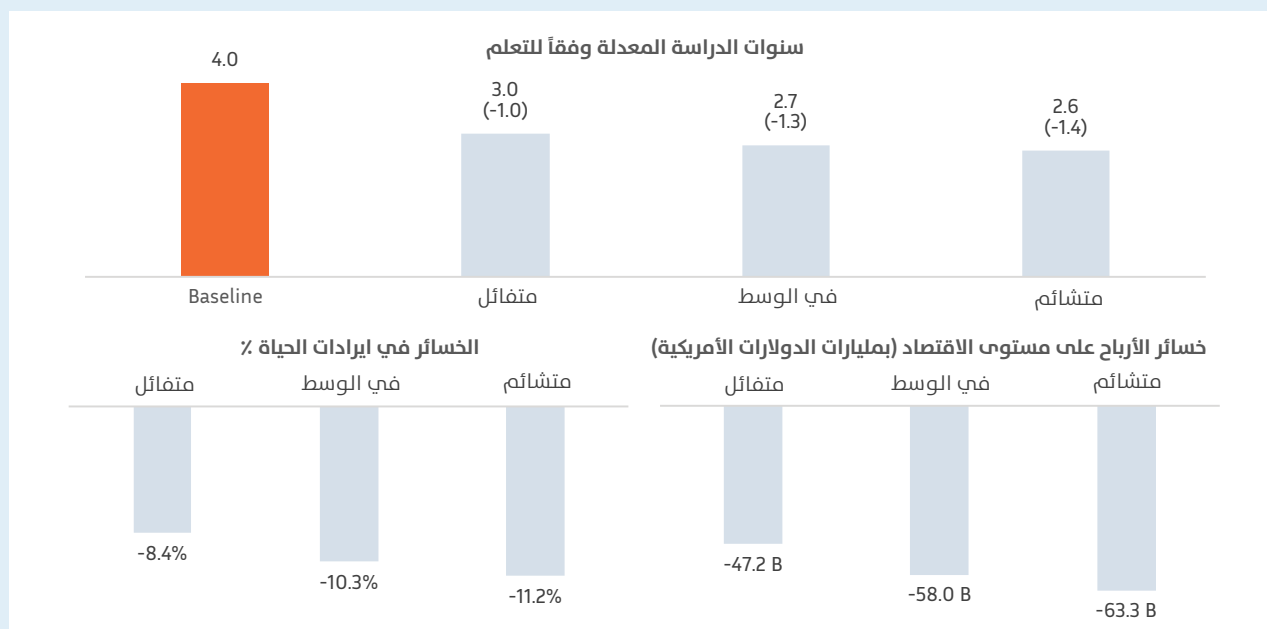
74 البنك الدولي 2022a

75 Andrabi, Daniels, and Das 2021

76 منظمة الصحة العالمية، 2021

الشكل ٢١:

الآثار التقديرية لخسائر التعلم للطلاب الذين تأثروا بإغلاق المدارس في العراق



السن يواجهون الخطورة الأعلى، حيث شكّل البالغون ممن هم في سن 60 عاماً أو أكبر ما نسبته 40 بالمائة من وفيات الجائحة في العراق، تسببت الجائحة أيضاً في عدد كبير من الوفيات بين البالغين الذين تتراوح أعمارهم بين 30 و59 عاماً (50 بالمائة من الوفيات)، مما أسهم في انخفاض كبير في متوسط العمر المتوقع. وكما كان عليه الحال في بقية أنحاء العالم، كانت وفيات جائحة كوفيد-19 - نادرة نسبياً بين الأطفال والبالغين الذين تقل أعمارهم عن 30 عاماً في العراق. أصبحت اللقاحات الخاصة بفيروس كوفيد-19 متاحة لأول مرة في العراق في آذار (مارس) 2021 بكميات محدودة. واعتباراً من أيلول (سبتمبر) 2022، تلقى 25.6 بالمائة فقط من العراقيين جرعة واحدة على الأقل من اللقاح مقارنة بـ 74 بالمائة من الأشخاص في إيران المجاورة⁷⁷. ووفقاً لتقرير الباروميتر العربي الأخير، عندما أجري المسح في أوائل عام 2021، أشار 49 بالمائة من السكان إلى أنهم «من غير المحتمل جداً» أن يتلقوا اللقاح⁷⁸.

كانت الآثار التي أحدثتها جائحة كوفيد-19 مدمرة بشكل واسع لرأس المال البشري ولكنها لم تكن محايدة فيما يتعلق بالمرأة والرجل. واجهت النساء والفتيات المزيد من التحديات، بما في ذلك زيادة العنف القائم على العنف الاسري، إلى جانب ارتفاع مخاطر فقدان الوظائف أو تقلص العمل - وخاصة في القطاع غير المنظم - وزيادة أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، وصعوبة الوصول إلى خدمات الصحة الإنجابية. ووفقاً لمسح حديث أجراه الجهاز المركزي للإحصاء وهيئة إحصاء إقليم كردستان، أشار 4 بالمائة من الأفراد الذين شملهم الاستطلاع (فوق سن 10) أنهم تعرضوا للعنف (لفظياً أو جسدياً) خلال فترة جائحة كوفيد-19، بينما ذكر 2.2 بالمائة في إقليم كردستان بأنهم شهدوا أعمال عنف خلال تفشي الفيروس⁷⁹.

إلى جانب محدودية الموارد والقدرات الحكومية، أفضت الجائحة إلى جعل نسبة كبيرة من السكان بحاجة إلى مساعدة من شبكة أمان. هناك نسبة كبيرة من السكان، وبخاصة في القطاع الخاص وبين العمال غير النظاميين، لا يغطيها أي شكل من أشكال الضمان الاجتماعي. وقد يواجه الأفراد الذين لا تغطيهم برامج الحماية الاجتماعية صعوبات شديدة، غالباً ما تتطور إلى تأثير طويل الأجل على

<https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> 77

الباروميتر العربي 2021 78

المسح المتكامل للأوضاع الاجتماعية والصحية للمرأة العراقية 2022، 2 79

الدخل وحالات صحية مزمنة. الأسر الأكثر فقراً هي الأكثر ضعفاً وبشكل غير متناسب، حيث تقل احتمالية حصولهم على ترتيبات عمل نظامية، وتغطية كافية من شبكة الأمان الاجتماعي⁸⁰.

آثار جائحة كوفيد – 19 على رأس المال البشري في إقليم كردستان

وفقاً لوزارة الصحة في إقليم كردستان، فإن الحالات المؤكدة للإصابة بكوفيد – 19 في الإقليم حتى شباط (فبراير) 2023 كانت أكثر من 488963 حالة مع حوالي 7468 وفاة⁸¹. سجلت محافظة دهوك عدداً أكبر في حالات الإصابة بفيروس كوفيد – 19 مقارنة بأربيل والسليمانية، حيث بلغ إجمالي الحالات المؤكدة في محافظة دهوك (أكثر من 156224 حالة)، بالمقارنة مع (149985) في أربيل و(152846) في السليمانية.

تضرر قطاع التعليم في إقليم كردستان بشدة جراء تفشي الجائحة. تحت تأثير الجائحة، ظل حوالي 1,783,000 طالب في المنزل دون إمكانية الوصول إلى التعليم في الإقليم. ومع ذلك، بذلت حكومة كردستان، بدعم من المنظمات الدولية، جهوداً للتخفيف من تأثير إغلاق المدارس، ولا سيما بالنسبة للفئات السكانية الضعيفة، ودعم مواصلة التعليم عن بُعد. أنشأت وزارة التعليم في الإقليم وبدعم من اليونسكو منصة إيوان التعليمية عبر الإنترنت التي مكنت الطلاب من مختلف المستويات التعليمية (الأساسية والإعدادية والمهنية) من مواصلة تعليمهم. ووفقاً للبيانات الرسمية التي تم إنشاؤها بواسطة النظام، تم توصيل أكثر من 500000 طالب بالمنصة⁸². ولكن على الرغم من كل الجهود، فإن عدداً كبيراً من الطلاب في الإقليم انقطعوا عن التعليم بسبب الجائحة.

كانت للجائحة أثر سلبي على دخل الشركات في الإقليم أيضاً. أجرت هيئة إحصاء إقليم كردستان بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الإقليم مسحاً حول تأثير الجائحة على المشاريع المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر (MSMEs). ومن بين الشركات التي شملها المسح، أشار 80.5 بالمائة منها إلى انخفاض الدخل في عام 2020، بينما أشار 73.2 بالمائة منها إلى انخفاض الدخل في عام 2021⁸³. وتشير الأدلة العالمية إلى أن العمال غير النظاميين الذين يعملون بأجر يومي يتحملون عادةً العبء الأكبر من فقدان الدخل والوظائف. ووفقاً لمنظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، فإن العمال اليوميين كانوا من بين المجموعات المعرضة لخطر فقدان وظائفهم ودخلهم بسبب الجائحة لأن العديد منهم يفتقرون إلى عقود عمل آمنة. أما المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فقد أشارت إلى أن عدداً كبيراً من اللاجئين الذين يعيشون في إقليم كردستان تحت تأثير النزاعات الإقليمية والمحلية - وخاصة اللاجئين الذين يعملون بأجر يومي - تأثروا بشكل كبير بالجائحة والتطورات ذات الصلة مثل الإغلاق والقيود على الحركة حيث أشار معظمهم إلى فقدان فرص العمل بسبب الجائحة⁸⁴.

البنك الدولي، 2020a	80
KRI COVID-19 dashboard	81
اليونسكو، 2020	82
مسح المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في إقليم كردستان (2022)	83
تأثير جائحة كوفيد – 19، المفوضية السامية للاجئين – الأمم المتحدة (2021)	84



الفصل الرابع: تسخير الهبة الديموغرافية في العراق

يمثل السكان الشباب المتزايدة أعدادهم في العراق فرصة مؤطرة زمنياً لتحقيق أقصى قدر من النمو الاقتصادي المستقبلي للبلد. وسيطلب تسخير هذه «الهبة الديموغرافية» تقليل النمو السكاني من خلال معالجة المسببات الأساسية للخصوبة العالية. كما سيتطلب كذلك تكريس استثمارات في رأس المال البشري تزيد من الإمكانات الإنتاجية للعاملين في المستقبل - مثل زيادة الوصول إلى التعليم الثانوي وإتمامه. وسيطلب الأمر كذلك طريقة أكثر فاعلية لاستخدام رأس المال البشري هذا من خلال استراتيجية قوية لخلق فرص العمل يقودها إلى حد كبير القطاع الخاص. وإذا ما تكلل ذلك بالنجاح، فسوف يُنظر إلى شباب العراق المتزايدة أعدادهم على أنه يمثلون فرصة أكثر منها تحدياً، ليصبحوا بعد ذلك حافزاً للنمو الاقتصادي الذي يحركه سكان العراق، كما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى.

65. أقر المجلس الأعلى للسكان الوثيقة الوطنية للسياسة السكانية مطلع عام 2023، وتم إطلاقها برعاية رئيس الوزراء في شهر مايو من العام نفسه⁸⁵. تشتمل الوثيقة على أحد عشر محوراً مع التركيز على تعزيز وتوسيع برامج الرعاية الصحية والحقوق الإنجابية، خاصة تلك التي تعالج الاحتياجات غير الملباة في تنظيم الأسرة. يتضمن ذلك زيادة الوعي وتقديم خدمات عالية الجودة واستهداف الفئات السكانية الضعيفة والمناطق الريفية المتضررة من الفقر. وتكزس السياسة الأولوية لتعليم وتمكين الشباب، فتيات وفتياناً، في مختلف الجوانب الديموغرافية، بما في ذلك المعرفة بالسلوكيات الصحية المتعلقة بالزواج والإنجاب وصحة الأسرة. كما تهدف إلى تمكين المرأة من خلال معالجة التمييز بين الجنسين، وتعزيز حقوقها من خلال التشريعات، وتمكين فرص العمل، ودعم برامج محو الأمية، وضمان التعليم الإلزامي للفتيات ومنع الزواج دون السن القانونية.

66. تكزس السياسة السكانية الأولوية للجهود الإنمائية في المناطق التي تعاني من النزوح بهدف التقليل منه إلى أدنى حد. كما تؤكد على استمرار التواصل مع الجاليات العراقية في الخارج لإشراكها في جهود التنمية. ويعتبر إدراج الأبعاد الديموغرافية في جميع عمليات التخطيط واعتماد الشبكات القطاعية من الجوانب البالغة الأهمية في السياسات، مما يضمن مشاركة القطاعات ذات الصلة في شراكة واسعة تشمل الحكومة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

67. بشكل عام، تسعى الوثيقة الوطنية العراقية الجديدة للسياسة السكانية إلى تحويل النمو السكاني الحالي والمتوقع إلى قوة إنتاجية تساهم بشكل إيجابي في التنمية. وتهدف الوثيقة إلى تحقيق التنمية المستدامة والرفاهية الاجتماعية والثقافية وتكافؤ الفرص مع تحسين الخصائص السكانية والاستقرار والرفاهية. تركز السياسة على خفض معدلات وفيات الأمهات والأطفال، وتحسين أنماط الخصوبة والنمو السكاني، وتعزيز تعليم وصحة السكان، وتمكين النساء والشباب من تلبية احتياجاتهم، والاستفادة من النافذة الديموغرافية المتوقعة، والوصول إلى هيكل عمري متوازن للسكان في العراق.

68. يعزّز هذا الفصل الوثيقة الوطنية للحكومة العراقية للسياسة السكانية من خلال توفير فهم سياقي لاتجاهات السكان، والعوامل التي تؤثر على معدلات الخصوبة، والمقارنات العالمية. من خلال دراسة الديناميكيات السكانية في السياق العراقي، يمكن لصانعي السياسات بلوغ نظرة ثاقبة للتحديات والفرص الفريدة التي يواجهونها. في الفصل السادس، تقدم مراجعة رأس المال البشري هذه توصيات ذات أولوية للعمل بناءً على النتائج والرؤى التي تم جمعها، وكذلك أفضل الممارسات العالمية. يمكن أن تساعد هذه التوصيات صانعي السياسات في اتخاذ قرارات مستنيرة وتصميم التدخلات القائمة على الأدلة. ومن خلال دمج هذه التوصيات في جهود السياسة السكانية الخاصة بها، يمكن لحكومة العراق تعزيز فعالية وتأثير مبادراتها وتسخير الهبة الديموغرافية للبلد لوضع العراق على مسار نمو أكثر إنصافاً يحركه السكان مع تحسين نتائج رأس المال البشري.

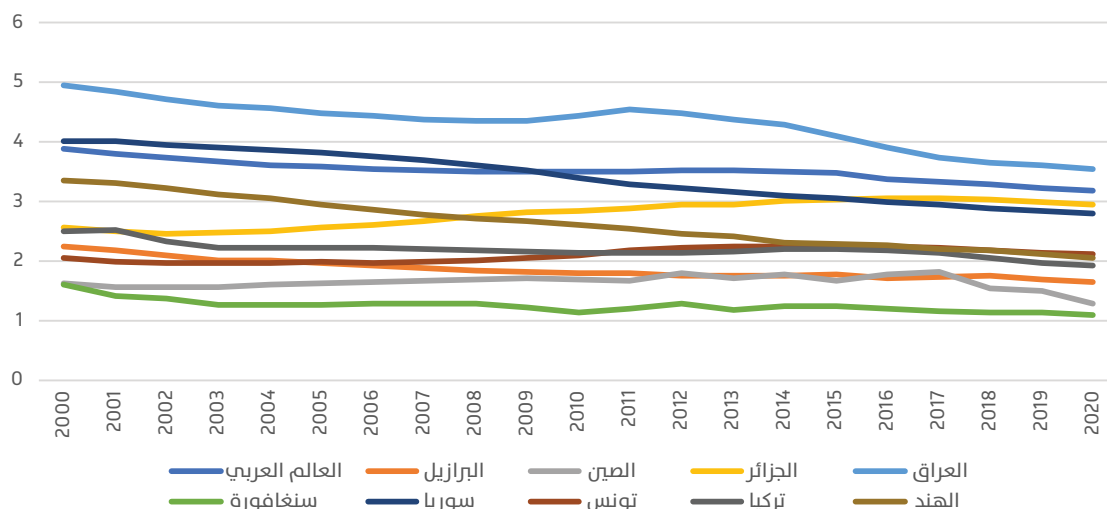
٤ - ١: اتجاهات النمو السكاني والخصوبة في العراق والدول المقارنة

69. يبلغ عدد سكان العراق حوالي 42.5 مليون نسمة⁸⁶، ولكن العراق شهد انخفاضاً كبيراً في معدلات الخصوبة على مدى العقود القليلة الماضية. انخفض معدل الخصوبة الكلي في العراق من 6.4 طفل لكل امرأة عام 1970 إلى 4.9 طفل لكل امرأة عام 2000، ثم انخفض إلى 3.6 طفل لكل امرأة لعام 2018 بعدها ارتفع قليلاً إلى 3.74 طفل لكل امرأة عام 2020⁸⁷. وتتشابه اتجاهات الخصوبة والنمو السكاني في العراق مع تلك التي للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل الأخرى (الشكل 22). لقد بلغ متوسط معدل الخصوبة في دول العالم العربي 3.22 طفل لكل امرأة، وفي البلدان منخفضة الدخل 4.2 طفل لكل امرأة في عام 2020، بينما كان المتوسط في البلدان المتوسطة الدخل 2.3 طفل لكل امرأة⁸⁸. وفي الوقت نفسه، بلغ متوسط معدل الخصوبة في البلدان ذات الدخل المرتفع 1.6 طفل لكل امرأة. تشير هذه الأرقام إلى أن معدل الخصوبة في العراق لا يزال مرتفعاً نسبياً مقارنة بالدول المرتفعة الدخل ولكنه يقترب تدريجياً من المتوسط العالمي.

المجلس الأعلى للسكان 2023	85
الجهاز المركزي للإحصاء 2022	86
المرجع السابق.	87
البنك الدولي 2021c	88

الشكل ٢٢:

معدل الخصوبة الكلي في العراق وبلدان مختارة، ٢٠٠٠-٢٠٢٠



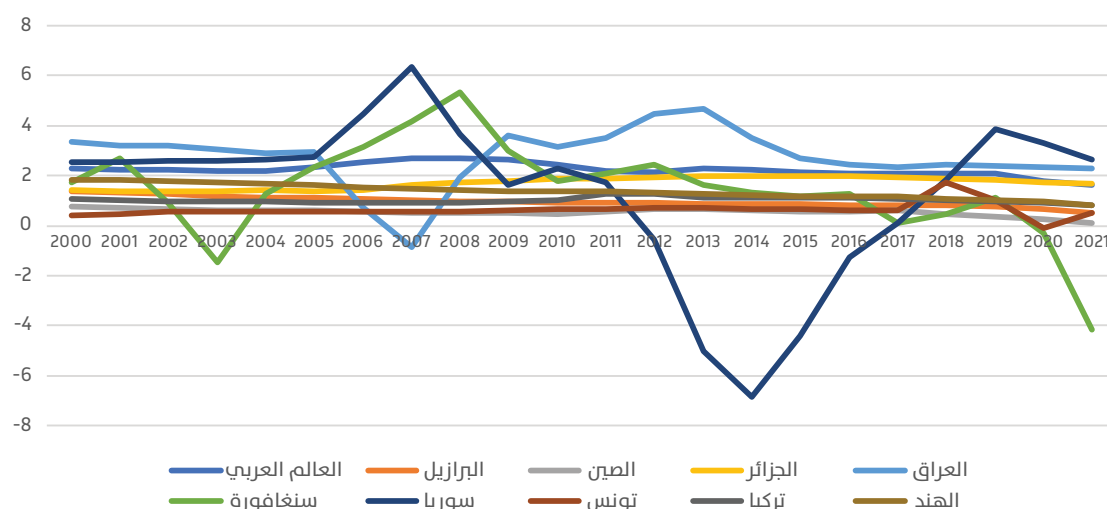
المصدر: البنك الدولي، 2023.

70. على الرغم من انخفاض معدلات الخصوبة، إلا أن نمو سكان العراق استمر بالتزايد، وإن كان ذلك بمعدل أبطأ (الشكل 24).

تشير تقديرات الأمم المتحدة أن عدد سكان العراق سيصل إلى 50 مليوناً بحلول عام 2050، في زيادة لما كان عليه عام 2020 حيث بلغ قرابة 40 مليون نسمة⁸⁹. ويعزى هذا النمو جزئياً إلى التحسن في الرعاية الصحية ومستويات المعيشة، مما أدى إلى خفض معدلات الوفيات (الشكل 25)، وزيادة متوسط العمر المتوقع. وأما فيما يتعلق بالنمو السكاني، لا يزال معدل النمو في العراق مرتفعاً نسبياً مقارنة بالدول ذات الدخل المرتفع، لكنه أقل من المتوسط السائد في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. وتقدر الأمم المتحدة أن عدد سكان العالم سيصل إلى 9.7 مليار بحلول عام 2050، بعد أن بلغ 7.9 مليار في عام 2021⁹⁰. ومن المتوقع أن تقف وراء هذا النمو الدول المنخفضة والمتوسطة الدخل، ولا سيما في إفريقيا وآسيا.

الشكل ٢٣:

معدل نمو السكان (بالمائة سنوياً) في العراق وبلدان مختارة، ٢٠٠٠-٢٠٢١

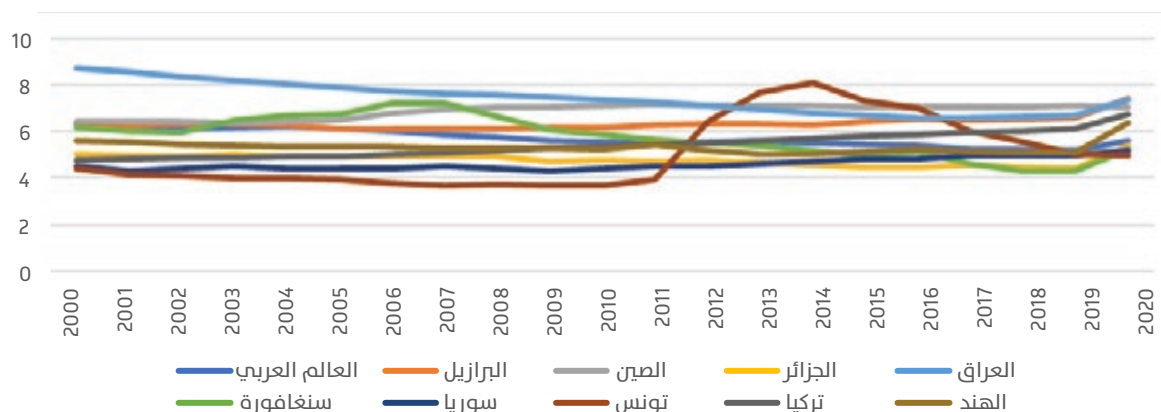


المصدر: البنك الدولي، 2023.

89 الأمم المتحدة 2021
90 المرجع السابق

الشكل ٢٤:

معدلات الوفيات (عدد الوفيات لكل ١٠٠٠) في العراق وبلدان مختارة

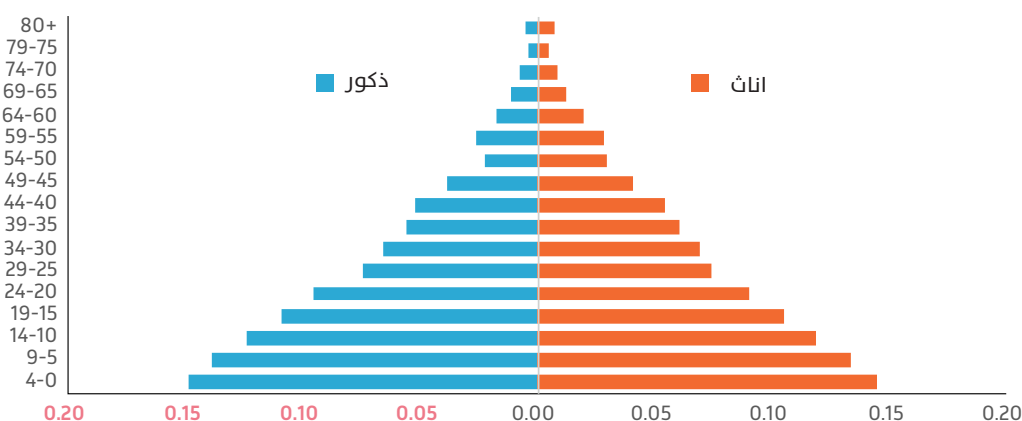


المصدر: البنك الدولي 2023

71. **يبين الهرم السكاني للعراق أن سكان العراق هم من الشباب نسبياً، حيث ترتفع نسبة الشباب وتنخفض نسبة كبار السن (الشكل 25).** شهد هيكل الفئات العمرية للسكان تغيرات كبيرة خلال العقود الثلاثة الماضية، وتجسدت أبرز سمات هذا التغيير في زيادة نسبة السكان الذين هم في سن العمل (15-64 سنة)⁹¹. يتوزع السكان الذكور والإناث في العراق بالتساوي نسبياً، مع وجود نسبة أعلى قليلاً من الذكور في الفئات العمرية الأصغر. وتتمثل الفئة العمرية الأكبر في العراق في 0-14 سنة، والتي تشكل حوالي 40 بالمائة من السكان⁹². وتشير تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء إلى أن نسبة السكان في سن العمل (15-64 سنة) شُكِّلَت حوالي 57 بالمائة من إجمالي عدد السكان في عام 2023، وأن السكان فوق سن الخامسة والستين كانوا يشكلون 3 بالمائة تقريباً من عدد السكان. وبناءً على ذلك، يقدر الجهاز أن نسبة الإعالة بلغت 77 بالمائة في عام 2023. ويعزى هذا التوزيع العمري إلى حد كبير إلى معدل الخصوبة المرتفع في العراق في الماضي، مما أدى إلى ظهور العديد من الأفراد الأصغر سناً بين السكان. ومع ذلك، نظراً لانخفاض معدل الخصوبة في السنوات الأخيرة، من المتوقع أن يصبح الهرم مستطيلاً الشكل بشكل تدريجي، مع توزيع أكثر مساواة للأفراد عبر مختلف الفئات العمرية.

الشكل ٢٥:

الهرم السكاني في العراق، ٢٠٢٣

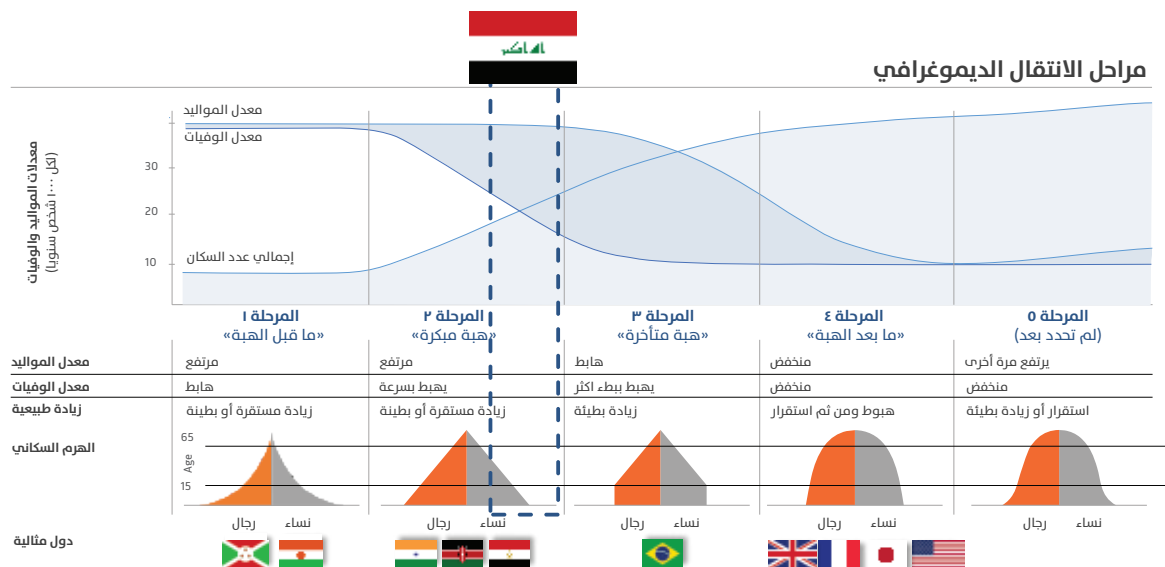


المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء 2023

72. عمل هذا التحول في هيكل الفئات العمرية أيضاً على خلق احتمالات ظهور الهبة الديموغرافية، حيث هناك الآن عدد أكبر من الأشخاص في القوة العاملة ممن يمكنهم المساهمة في النمو الاقتصادي. هناك عدة مراحل تتخلل هذا التحول الديموغرافي - التاريخي من ارتفاع إلى انخفاض في معدلات المواليد والوفيات مع تطور البلد أو المنطقة. في مرحلة ما قبل التحول، تكون معدلات المواليد والوفيات مرتفعة. وفي بداية مرحلة التحول، تنخفض معدلات الوفيات، لكن معدلات المواليد تبقى مرتفعة. وفي مرحلة التحول المتأخرة، تنخفض معدلات المواليد ويتباطأ معدل النمو السكاني. في مرحلة ما بعد التحول، ستكون معدلات المواليد والوفيات منخفضة، وسيكون معدل النمو السكاني صفراً أو سلبياً. يمر العراق حالياً بالمرحلة الثانية - «الهبة المبكرة» - مرحلة التحول الديموغرافي (الشكل 26). لقد انخفض معدل الوفيات في العراق في السنوات الأخيرة، لكن معدل الولادات لا يزال مرتفعاً. ويرجع ذلك إلى عدد من العوامل، بما في ذلك عدم الوصول إلى وسائل منع الحمل، والزواج المبكر، والأعراف الثقافية التي تحثي بالأسر الكبيرة. ومع استمرار تطور العراق، من المتوقع أن ينخفض معدل المواليد ويتباطأ معدل النمو السكاني.

الشكل ٢٦:

مراحل التحول الديموغرافي في العراق وبلدان مختارة



المصدر: البنك الدولي

٢ - ٤: مسببات نمو السكان العالي والخصوبة العالية في العراق

73. هناك عدة عوامل تؤثر على الخصوبة واتجاهات النمو السكاني في العراق. أسهم التحسن في التعليم والرعاية الصحية في خفض معدلات وفيات الرضع والأطفال، مما أدى إلى ظهور زيادة في النمو السكاني. وثمة عامل مهم آخر هو تأثير النزاعات وعدم الاستقرار على ديناميات السكان. إذ شهد العراق العديد من الصراعات والحروب في العقود الأخيرة، بما في ذلك حرب الخليج، وحرب العراق، والصراع مع التنظيمات الإرهابية داعش.

74. وأدت هذه الصراعات إلى النزوح والهجرة وزيادة معدلات الوفيات، مما كان له تأثير كبير على النمو السكاني في البلاد. وعلى أية حال، فإن المعدل المرتفع للنمو السكاني وتأثير النزاعات وضعف الاستقرار تمثل تحديات كبيرة للحكومة والمجتمع. فإذا ما استمرت هذه الاتجاهات، فإنها يمكن أن تشكل ضغطاً على موارد البلاد وبنيتها التحتية، وتؤدي إلى زيادة الفقر وانعدام المساواة الاجتماعية.

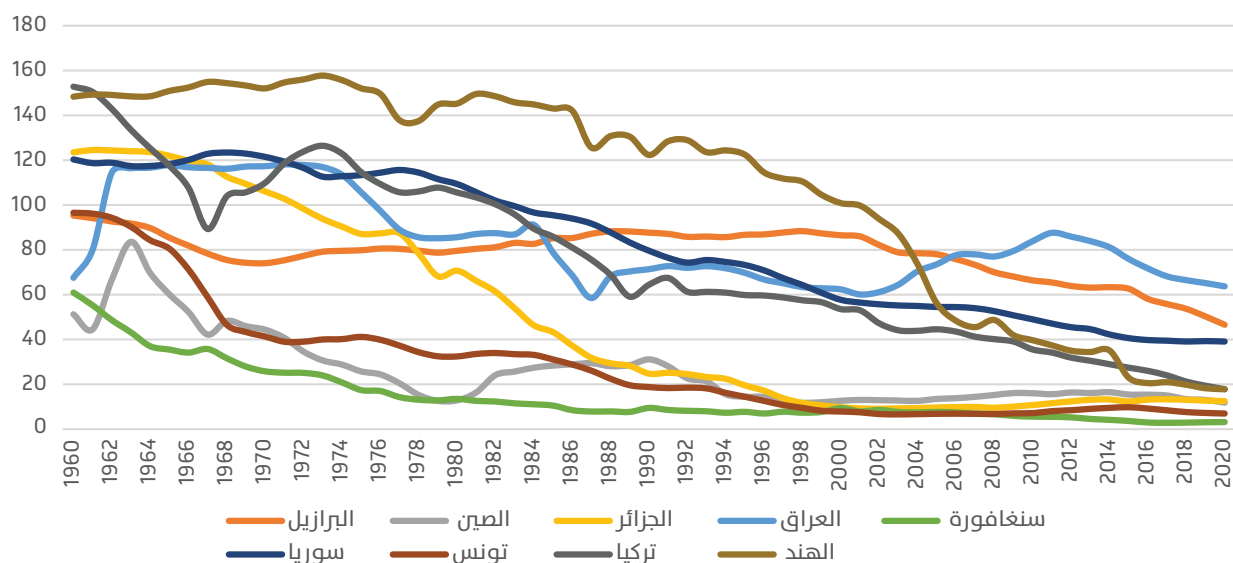
75. إن محددات ومسببات الخصوبة معقدة ومتشابكة ومتداخلة، فهناك محددات مباشرة، وأخرى اجتماعية - اقتصادية، وثقافية. في العراق، تتمثل المحددات المباشرة الأكثر تفسيراً للخصوبة العالية في الانتشار العالي للزواج المبكر وانخفاض مستويات استخدام وسائل تنظيم الأسرة. وعلى الرغم من أن الزواج المبكر لا يمثل مشكلة رئيسية، إلا أنه لا يزال مرتفعاً مقارنة بالدول الأخرى، ويتجلى من خلال معدل خصوبة المراهقين المرتفع نسبياً (الشكل 27). وتتأثر ممارسة الزواج المبكر بمجموعة متنوعة من العوامل، بما في ذلك العادات والتقاليد العائلية والأعراف الاجتماعية، فضلاً عن الظروف الاقتصادية والتعليمية والأمنية في كل بلد. وتشير البيانات المتاحة من خلال المسح العنقودي المتعدد المؤشرات لعام 2018 إلى أنه من بين النساء اللواتي تتراوح أعمارهن بين 20 و24 عاماً، 7.2 بالمائة تزوجن

قبل سن 15، بينما تزوج 28 بالمائة منهن قبل سن 18 عاماً. وتظهر هذه المعدلات متشابهة في كل من المناطق الحضرية والريفية، على الرغم من إن الانتشار الأعلى للزواج المبكر ظهر في محافظة ميسان (35 بالمائة)، وكان أدنى مستوى له في محافظة دهوك (18 بالمائة). فضلاً عن ذلك، تسلط البيانات الضوء على العلاقة بين الزواج المبكر والتعليم. فالزواج المبكر يكون أقل شيوعاً بين النساء الحاصلات على تعليم إحصائي أو عالٍ (6.8 بالمائة) وأكثر شيوعاً بين النساء اللواتي حصلن على تعليم أقل من الابتدائي (33.8 بالمائة). وبالإضافة إلى ذلك، فإن نسبة الزواج المبكر أعلى بين النساء من الأسر الفقيرة مقارنة بالنساء من الأسر الغنية. ورغم أن النسبة المئوية للنساء المتزوجات قبل سن 15 أو 18 عاماً قد انخفضت في السنوات الأخيرة، فإن المعدلات ارتفعت مرة أخرى مرة أخرى في الفئة العمرية 20-24 عاماً من 24 بالمائة في عام 2011 إلى 27 بالمائة في عام 2018 وفقاً لبيانات المسح العنقودي المتعدد المؤشرات. وتشير هذه النتائج إلى وجود اتجاه مثير للقلق للزواج المبكر بين النسوة الشابات في العراق.

الشكل ٢٧:

معدلات خصوبة المراهقين (الولادات لكل امرأة إعمارهن ١٥ - ١٩ سنة) في العراق وبلدان مختارة،

١٩٦٠ - ٢٠٢٠

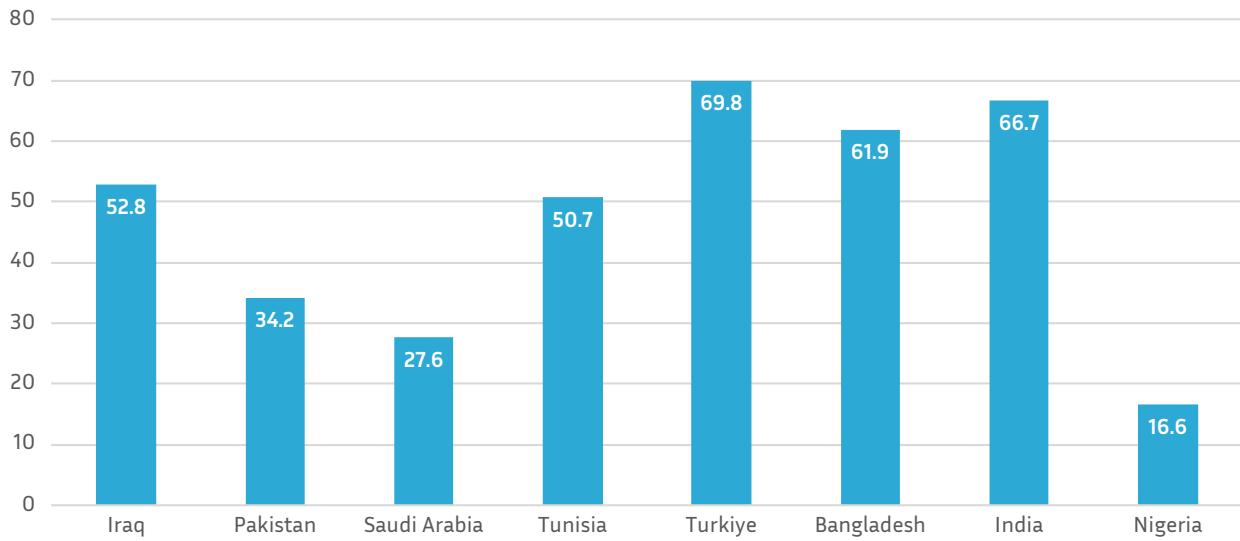


المصدر: البنك الدولي 2023

76. لا تُستخدم وسائل منع الحمل الحديثة على نطاق واسع في العراق. تقل نسبة استخدام وسائل منع الحمل بين النساء المتزوجات اللواتي تتراوح أعمارهن بين 15 و29 عاماً عن 55 بالمائة (الشكل 28)، بينما بلغت نسبة استخدام وسائل منع الحمل في كردستان حوالي 67 بالمائة (المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2018). وتنتشر الرضاغة الطبيعية، وهي طريقة تقليدية لتقليل الخصوبة، في البلاد حيث تختارها 93.3 بالمائة من النساء (المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، 2018). وعلى الرغم من التقدم الطبي، نجحت برامج تنظيم الأسرة في زيادة استخدام وسائل تنظيم الأسرة وخفض معدلات الخصوبة في المناطق النامية. فبين عامي 1960 و2000، ارتفعت نسبة النساء المتزوجات اللاتي يستخدمن وسائل منع الحمل من أقل من 10 بالمائة إلى حوالي 60 بالمائة، وانخفض متوسط عدد المواليد لكل امرأة من ستة إلى حوالي ثلاثة. وتعمل برامج تنظيم الأسرة الطوعية على تقليل عدد حالات الحمل غير المخطط لها، وتسريع الانتقال إلى معدلات الخصوبة المنخفضة. في عام 2008 لوحده، أدى استخدام موانع الحمل إلى تجنب 272040 حالة وفاة بين الأمهات، ويمكن أن تسهم تلبية الاحتياجات غير الملباة لوسائل تنظيم الأسرة في منع 104000 حالة وفاة أخرى بين الأمهات سنوياً، وهو ما يمثل انخفاضاً بنسبة 29 بالمائة⁹³.

77. إلى جانب المحددات المباشرة، تلعب العوامل الاجتماعية والاقتصادية، مثل وفيات الأطفال، والإقامة في المناطق الحضرية أو الريفية، ومستوى التعليم (خاصة للنساء)، وثروة الأسرة، ومشاركة المرأة في القوى العاملة، دوراً في صياغة معدلات الخصوبة في العراق. مازالت معدلات المشاركة الاقتصادية في العراق منخفضة على نحو مستمر لكل من الذكور والإناث، وحيث تتخذ اتجاهات تنازلياً مقلقاً. في عام 2021، قُدِّر معدل البطالة في العراق بنحو 16 بالمائة، وحيث بلغ معدل بطالة الشباب نسبة عالية وصلت إلى 36 بالمائة⁹⁴.

انتشار وسائل تنظيم الاسرة – أيًا كانت الوسيلة – (بالمائة من النساء المتزوجات في الفئة العمرية ١٥ – ١٩ سنة) في العراق وبلدان مختارة، ٢٠١٨



المصدر: المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، البنك الدولي 2023

78. يمكن أن تُعزى العوامل الاجتماعية والاقتصادية السائدة إلى درجة التحضر والتعليم ومشاركة المرأة في القوة العاملة

والوضع الاقتصادي. على الرغم من أن التحضر والتعليم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحالة الاقتصادية للفرد أو الأسرة، فإن من المهم ملاحظة أن الحالة الاقتصادية يتم قياسها بشكل شخصي بناءً على المعلومات التي تقدمها الأسرة بدلاً من المؤشرات الموضوعية مثل الدخل أو الاستهلاك. فضلاً عن ذلك، فإن العلاقة بين العوامل الاجتماعية والاقتصادية وسلوك الخصوبة تبدو معقدة ومتعددة الأوجه. على سبيل المثال، بينما يرتبط التعليم ومشاركة القوى العاملة النسائية عموماً بمعدلات الخصوبة المنخفضة، فإن العلاقة بين التحضر والخصوبة تبدو أقل وضوحاً، حيث قد توفر المناطق الحضرية أيضاً وصولاً أكبر إلى خدمات تنظيم الأسرة والتعليم وفرص العمل. لذلك، يتطلب الفهم الشامل للتفاعل بين العوامل الاجتماعية والاقتصادية وسلوك الخصوبة تحليلاً دقيقاً يأخذ في نظر الاعتبار السياق المحلي وخصوصيات كل بلد أو منطقة.

79. أخيراً، فإن العوامل الثقافية والقضايا السياسية وديناميات السلطة والعلاقات بين الأعراق والديانات تمثل هي الأخرى

محدّدات مهمة، وعلى الأخص في العراق. ومع ذلك، يصعب قياس هذه العوامل بسبب المحظورات الاجتماعية، وبالتالي يصعب تحديدها كمياً. وتمثل تفضيلات الخصوبة والمعايير الاجتماعية والدينية أيضاً رابطاً رئيسياً في سلسلة العلاقة السببية بين الخصوبة ومحدداتها الاجتماعية والاقتصادية. ففي المجتمعات الريفية منخفضة الدخل، يميل الوالدان إلى أن يكون لهما عدد كبير نسبياً من الأطفال، بينما في المجتمعات الحضرية ذات الدخل المرتفع والتي تشمل على قطاعات التعليم الثانوية والثالثية الأكثر تطوراً، تميل النساء عادةً إلى أن يكون لهن طفلين فقط. وبدوره يؤدي انخفاض التفضيلات المصاحبة للتطور إلى انخفاض الخصوبة الفعلية مع اعتماد وسائل منع الحمل. وبدون إجراء مسح صحي ديموغرافي في العراق، لن تتوفر بيانات عن حجم الأسرة المثالي. وعادة ما تُسأل النساء في المسوحات الصحية الديموغرافية: «إذا كان بإمكانك العودة بالزمن إلى الوراء ولم يكن لديك أي أطفال وكان بإمكانك اختيار عدد الأطفال الذين ستنجبهم في حياتك كلها، فكم سيكون عددهم؟»

80. يتمثل الاحتمال المنطقي لتفسير التحول في الخصوبة في العراق في أن التكاليف المباشرة للإنجاب قد تغيرت بحيث

راحت تدفع الأزواج إلى تكوين أسر أصغر. في الواقع، تغيرت معظم التكاليف، خلال الفترة ذات الصلة، بطرق من شأنها أن تؤدي إلى انخفاض الخصوبة بشكل ملحوظ. على سبيل المثال، قد تؤدي التحسينات في الرعاية الصحية والتكنولوجيا الطبية إلى تقليل مخاطر وفيات الأمهات والأطفال، وبالتالي تقليل التكاليف المباشرة للإنجاب. وبالمثل، قد تكون التحسينات في التعليم قد أدت إلى زيادة تكلفة الفرصة لإنجاب الأطفال، مع ازدياد وصول النساء إلى فرص العمل. وهناك عوامل أخرى قد تكون أسهمت في انخفاض التكاليف المباشرة للإنجاب، وتتمثل في التغييرات التي طرأت على توافر وجودة خدمات رعاية الأطفال، فضلاً عن التحسينات في المستوى العام للمعيشة. قد تكون هذه التغييرات قد جعلت من الأسهل والأقل تكلفة للأزواج تربية الأطفال، وبالتالي تقليل التكاليف المباشرة للإنجاب.

81. **بالإضافة إلى التكاليف التي تتحملها الأسر، فإن ارتفاع معدل الخصوبة يشتمل على تكلفة مالية تتحملها المجتمعات والاقتصادات.** أولاً، يفرض ذلك ضغوطاً على موارد الدولة من حيث التكاليف المباشرة لتقديم الخدمات الاجتماعية. ثانياً، يمكن أن يؤدي ارتفاع معدل الخصوبة إلى ارتفاع معدلات البطالة، فمع نمو السكان، يزداد الطلب على الوظائف. ولكن قد لا يتمكن الاقتصاد من خلق وظائف كافية بالسرعة الكافية لمواكبة الطلب. وكما رأينا في حالة مصر (الإطار 2)، يمكن أن يؤدي الإخفاق في الحفاظ على الانخفاض في معدلات الخصوبة إلى ظهور احتياجات أعلى بكثير للإنفاق العام على الصحة والتعليم والإسكان. ويمكن أن تؤدي معدلات الخصوبة الأعلى من المطلوب إلى إبطاء النمو الاقتصادي العام على المستوى الوطني.

الإطار ٢. التكلفة المالية لارتفاع الخصوبة: حالة مصر^{٩٥}

قبل عام 2008، شهدت مصر منحني هبوط في معدل الخصوبة الإجمالي، صاحبه مسار تصاعد في نسبة السكان الذين هم في سن العمل. ومهد هذا المشهد الديموغرافي المواتي الطريق للبلاد لجني فوائد كبيرة من الهبة الديموغرافية. لكن، وللأسف، توقف هذا التقدم في عام 2008، مما أدى إلى تقلص القدرة على توليد المدخرات المحلية الإجمالية وإعاقة آفاق النمو الاقتصادي للبلاد.

لو إن الانخفاض في معدلات الخصوبة قد أستمّر في مصر، لكان قد أدى إلى تحقيق وفورات كبيرة في الإنفاق العام على التعليم والصحة والإسكان. فوفقاً للأسعار الثابتة لعام 2017، فإن الادخارات التراكمية الضائعة في الإنفاق العام بين 2008/2009 و2019/2020 كانت ستصل إلى 93343 مليون جنيه. ويشمل هذا الإنفاق الإضافي على التعليم والبالغ 47185 مليون جنيه، و27363 مليون جنيه من المصروفات الصحية الإضافية، و18794 مليون جنيه مصروفات سكنية إضافية، لم تكن لتظهر لو استمرت معدلات الخصوبة في الانخفاض. وتشير التقديرات إلى أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في مصر كان سيرتفع بمقدار 2000 جنيه، وكان الناتج المحلي الإجمالي سيكون أعلى بمقدار 150 مليار جنيه في عام 2019 لو كانت معدلات الخصوبة قد واصلت الانخفاض.

لا يزال من الممكن استثمار مزايا الفوائد الاقتصادية المرتبطة بالخصوبة في مصر، مما يوفر نافذة فرصة سائقة. ذلك إن استخدام نهج استباقي يهدف إلى تسريع الانخفاض في الخصوبة للوصول إلى معدل خصوبة إجمالي يبلغ 2.1 طفل لكل امرأة يمكن أن يعد بمدخرات كبيرة تصل إلى 26.3 مليار جنيه مصري في نفقات الإسكان والتعليم والرعاية الصحية بحلول عام 2030. علاوة على ذلك، يمكن أن نتوقع أن يؤدي هذا التدخل الاستراتيجي إلى ظهور تحسن في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ليبلغ 3918 جنيهاً مصرياً بحلول عام 2030. وبالتالي، فإن المكسب المحتمل التراكمي في الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2020 و2030 يمكن أن يصل إلى مبلغ مثير للإعجاب قدره 569 مليار جنيه. ولكن الآثار طويلة المدى ستكون أكثر أهمية، حيث سيستفيد الاقتصاد المصري من زيادة محتملة في الناتج المحلي الإجمالي تبلغ 103.5 تريليون جنيه مصري بين عامي 2020 و2050. إن من الضروري التأكيد على أن تحقيق هذه الآفاق الاقتصادية يتوقف على الخيارات التي تتخذها الحكومة فيما يتعلق بسياساتها الاجتماعية والاقتصادية. وهكذا فإن مسار مصر نحو جني فوائد انخفاض معدلات الخصوبة ليس محدداً سلفاً ولكنه مرهون بقرارات سياسية مدروسة.

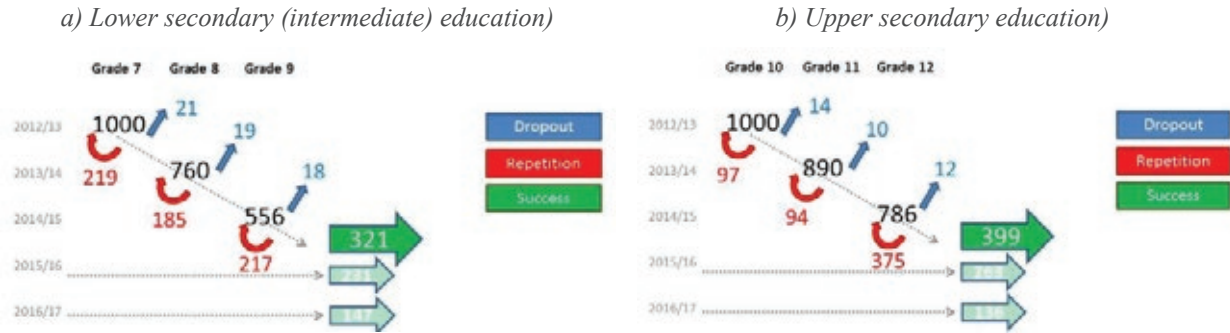
٤ - ٣: الاستثمار في رأس المال البشري: أهمية التعليم الثانوي

82. **بالإضافة إلى الحد من الخصوبة، هناك حاجة إلى اتخاذ إجراءات عاجلة لرفع مستوى الموارد البشرية للجيل الحالي من الشباب.** لعل من بين الإجراءات الأهم، زيادة التحصيل العلمي بين الشباب العراقي من خلال تحقيق مستويات أعلى من الالتحاق بالتعليم الثانوي وإتمامه. هناك مجال لتحسين معدلات الإتمام كما هو موضح من خلال مؤشر رأس المال البشري، وحيث يتم إكمال 7.6 سنة فقط من التعليم المدرسي المتوقع في المتوسط (وهذا رقم تراجع بشكل أكبر جراء تأثيرات جائحة كوفيد - 19) مقارنة بـ 11.6 سنة في المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

83. **يتجسد انخفاض مستويات إتمام التعليم الثانوي في مؤشرات الكفاءة الداخلية التي تقل عن المستوى الأمثل، وتُظهر معدلات عالية للتسرب والرسوب.** خلصت دراسة أجراها المجلس الثقافي البريطاني ووزارة التربية لعام 2019 لمجموعات من الطلاب العراقيين للمدة من 2008-2009 إلى 2016-2017 إلى ما يلي:

- **في التعليم المتوسط:** 321 طالباً فقط من أصل 1000 طالب ممن يبدأون الأول المتوسط يكملون الثالث المتوسط في غضون 3 سنوات (و378 آخرون يكملونه في 4 أو 5 سنوات) - الشكل 29 (أ)
- **في التعليم الإعدادي:** 399 فقط من كل 1000 طالب يبدأون الصف الرابع الإعدادي يكملون الدراسة الإعدادية في غضون 3 سنوات (و399 آخرون يكملونه في 4 أو 5 سنوات) - الشكل 29 (ب)^{٩٦}.

الكفاءة الداخلية للتعليم الثانوي في العراق، معلومات المجموعات للمدة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ إلى ٢٠١٦-٢٠١٧



84. **تترتب على التحصيل التعليمي المنخفض في العراق تكلفة اجتماعية عالية.** تقدر دراسة حديثة أجرتها منظمة العمل الدولية أن الفجوات في إتمام التعليم المتوسط التي يعاني منها الطلاب الحاليون من العراقيين الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و26 عاماً لوحدتهم - عند مقارنتها بمتوسط معدلات إتمام التعليم الثانوي الأدنى في جميع البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط - ستكلف البلاد بين 70 و119 تريليون دينار عراقي (حوالي 91-53 مليار دولار أمريكي) للفترة بين 2023 و2061 - أي ما يعادل ما بين 18 و30 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي للعراق لعام 2023.⁹⁷ وتشير هذه الدراسة إلى أن هذا التقدير يمثل حداً أدنى للتكلفة المحتملة لفجوة التحصيل التعليمي في العراق حيث أن نقص التعليم يشتمل على تكاليف مهمة أخرى (مثل المشاكل الاجتماعية، واعتلال الصحة، ومعدل الوفيات، والحرمان النفسي، وما إلى ذلك) لم يتم تحديدها كمياً من خلال هذه الدراسة.

85. **يتمثل العائق الرئيسي الذي يحول دون زيادة معدلات الالتحاق بالتعليم في الافتقار إلى البنية المدرسية الملائمة في أجزاء معينة من البلد.** وفقاً لسياسة البنية المدرسية الأخيرة للمدارس الوطنية في العراق، بلغ العجز ما لا يقل عن 8000 مبنى مدرسي في العراق اعتباراً من 2018/2019⁹⁸ (وهذا رقم ربما يكون ارتفع إلى 12000 بحلول عام 2023). على مستوى المرحلة الثانوية، لا يتوفر سوى نصف عدد المدارس المطلوبة وفقاً للسياسة التعليمية. وعلى الرغم من أن الحكومة العراقية تبذل جهوداً كبيرة لسد فجوة البنية، فإنه مازالت هناك حاجة إلى حلول أكثر إبداعاً لتحقيق ذلك في المستقبل القريب، مثل زيادة التعاون مع القطاع الخاص في بناء و/أو تشغيل مرافق التعليم في العراق.⁹⁹

86. **إلى جانب عوامل العرض المهمة (مثل الافتقار إلى البنية التحتية المدرسية الملائمة)، فإن معدلات الالتحاق بالتعليم في العراق تتراجع من جهة الطلب بسبب عدم وجود شرط قانوني للتعليم الثانوي الإلزامي.** العراق هو البلد الوحيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الذي لا يفرض سوى 6 سنوات فقط من التعليم الإلزامي، بينما تفرض معظم الدول المجاورة 9 سنوات على الأقل من التعليم الإلزامي، ومن جانب آخر تفرض الإمارات العربية المتحدة والعديد من البلدان ذات الدخل المرتفع 12 عاماً أو أكثر¹⁰⁰. إن تغيير قانون التعليم الإلزامي في العراق ليشمل الدراسة المتوسطة من شأنه أن يحقق تقدماً كبيراً في تقليل معدلات التسرب من المدارس في العراق وتحسين المؤشرات الرئيسية للالتحاق بالتعليم وإتمامه في المرحلة الثانوية¹⁰¹.

87. **تحسين جودة التعليم الثانوي وملاءمته لسوق العمل سيحفز أيضاً الطلب على إتمام المزيد من التعليم.** إن وجود تصور عن تدني مستوى مواءمة المهارات التي ينقلها التعليم المهني الثانوي وما بعد الثانوي لمتطلبات سوق العمل هو أحد العوامل التي تسهم في ارتفاع معدلات التسرب من الدراسة. ذلك إن العائلات، لا سيما في الطرف الأدنى من السلم الاجتماعي والاقتصادي، تواجه قرارات صعبة بشأن تشجيع شبابها على البقاء في المدرسة أو ترك التعليم الرسمي والبحث عن عمل يمكن أن يساهم في تمويل الأسرة. وتحدد الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق الجديدة 2022-2031 «تحسين جودة وملاءمة التعليم والتدريب وتعزيز الروابط مع سوق العمل» كواحد من موضوعاتها الرئيسية¹⁰².

97 منظمة العمل الدولية 2023

98 وزارة التربية والبنك الدولي 2022

99 وفقاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء، تم تسجيل 12 بالمائة فقط من طلاب رياض الأطفال و4 بالمائة من طلاب التعليم الابتدائي والثانوي في مؤسسات القطاع الخاص اعتباراً من 2019/2020.

100 https://data.worldbank.org/indicator/SE.COM.DURS?end=2021&locations=ZQ&most_recent_value_desc=false&view=map

101 التوصية الأولى من (31) توصية وردت في إطار العمل الاستراتيجي الذي أصدره المجلس الثقافي البريطاني ووزارة التربية في عام 2019 لتعزيز الالتحاق بالعراق تنص على ضرورة: «فرض التعليم الإلزامي لجميع الطلاب بما في ذلك ذوي الإعاقة، وتوسيع نطاقه وصولاً إلى الصف التاسع» - راجع المجلس الثقافي البريطاني / وزارة التربية (2019).

102 حكومة العراق 2023

٤ - ٤: توظيف رأس المال البشري: أهمية خلق الوظائف

88. شهد العراق تحولاً ديموغرافياً مما أدى إلى نشوء واحد من أصغر الشعوب سناً في العالم، وكان لتزايد أعداد الشباب تأثيرات مباشرة على سوق العمل. يتزايد عدد السكان ممن هم في سن العمل (64-15 سنة) باستمرار مما سيأخذ بالبلاد نحو الانتقال الديموغرافي الذي من شأنه أن يسمح بالاستفادة من الهبة الديموغرافية. وهذا يعني أن نسبة كبيرة (ومتزايدة) من السكان أصبحت الآن في سن العمل، وبالتالي، فإن عدد أفراد القوة العاملة سوف يستمر في الزيادة. ولكن إذا بقيت معدلات التوظيف دون تغيير، فلن يحصل سوى جزء صغير منهم على وظائف. وفقاً لتقديرات البنك الدولي، في عام 2018¹⁰³ كان هناك ما لا يقل عن 2.5 مليون عراقي عاطل عن العمل يحتاجون إلى وظائف بشكل عاجل، وبطول عام 2030، سيزداد عدد السكان البالغين في العراق من 20 إلى 32 مليوناً، ومن المتوقع أن يكون ما بين خمسة وسبعة ملايين عراقي بحاجة إلى وظيفة بطول ذلك الوقت (إذا ما بقيت المشاركة في القوى العاملة والتوظيف العام ثابتين). إن هذه الزيادة المتوقعة بنسبة 100 - 180 بالمائة في الطلب على وظائف جديدة في السنوات المقبلة تؤكد أهمية الضرورة الملحة للتصدي لتحدي توفير الوظائف في العراق. ذلك إن الفشل في خلق فرص عمل كافية يعني إن هناك إمكانيات اجتماعية واقتصادية كبيرة غير مستغلة، وإقصاء الشباب عن عملية بناء مستقبل أفضل للعراق، وهذا أمر قد يدفع هؤلاء الشباب إلى الهجرة، و / أو قد يؤدي إلى اضطرابات اجتماعية ومحاولة الفصائل المسلحة تجنيد الشباب¹⁰⁴.

89. يواجه العراق تحديات كبيرة في مجال الوظائف، مما يعكس قلة استخدام موارد العمل في العراق. ينخفض معدل المشاركة الاقتصادية في العراق للشباب خاصة الاناث منهم، إذ إن 45 بالمائة من السكان فقط في سن العمل هم نشطون اقتصادياً، مقارنة بـ 50 بالمائة، في المتوسط، في الدول العربية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. هذه المشاركة المنخفضة هي في المقام الأول محصلة للنشاط الاقتصادي الأنثوي المنخفض للغاية - وهو في الواقع من بين أدنى المعدلات في العالم. في عام 2021، دخلت 11 بالمائة فقط من النساء في سن العمل في العراق قوة العمل، مقارنة بـ 68 بالمائة للرجال في العراق و20 بالمائة بين النساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا¹⁰⁵. وهذا تراجع عما كان عليه المعدل قبيل عقد مضى، بنحو 1 نقطة مئوية¹⁰⁶. تبدو معدلات البطالة مرتفعة، وبخاصة بين النساء والشباب: فهناك ما يقرب من واحدة من كل ثلاث نساء ناشطات تكون عاطلة عن العمل (ضعف متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، وربع الشباب النشطين عاطلون عن العمل¹⁰⁷. وحتى بين أولئك الذين يعملون في العراق، فإن غالبية الوظائف تكون في سوق العمل غير النظامي¹⁰⁸، ويتركز الكثير منها في وظائف منخفضة الإنتاجية والجودة. في عام 2021، لم يكن 66.6 بالمائة من العمال في العراق يحصلون على مزايا الضمان الاجتماعي، وبالتالي كانوا يعملون بشكل غير نظامي¹⁰⁹. إن الطابع غير النظامي في العراق، كما هو الأمر في العديد من البلدان الأخرى حول العالم، يخفي حالة من الضعف وله آثار على البطالة الناقصة والأجور المنخفضة، حيث لا يتمتع العمال بالحماية بموجب قانون العمل، ولا يلتزمون دائماً بالمعايير المناسبة لظروف العمل.

90. هناك عوامل مختلفة تقف وراء ديمومة هذه المحصلات الضعيفة في سوق العمل، بما في ذلك التشوهات الناشئة عن اقتصاد العراق القائم على النفط، والاضطرابات الاقتصادية الناجمة عن النزاعات والعقوبات، والدور المهيمن للقطاع العام، وكلها أعاق نمو القطاع الخاص وخلق فرص العمل¹¹⁰. ينعكس الهيكل الاقتصادي غير المستدام للعراق - المعتمد على النفط، والقطاع العام المتضخم، والقطاع الخاص غير القادر على المنافسة - في محصلات التوظيف المجزأة وغير المستدامة التي لوحظت في سوق العمل. إذ يلعب قطاع النفط دوراً غير متناسب في محصلات سوق العمل وخلق فرص العمل، وغالباً ما يكون ذلك من خلال القنوات غير المباشرة. وكان خلق فرص العمل المباشرة في قطاع النفط محدوداً نسبياً. ويوفر القطاع العام 40 بالمائة من جميع الوظائف¹¹¹، ولكن إذ لا يكاد يتوفر حيز مالي لاستيعاب ذلك، فإن هذا الوضع لا يمكن أن يكون مستداماً¹¹². يتركز العمل في القطاع العام في مجالات الإدارة العامة، الخدمات المالية، التعليم العام، والخدمات الصحية. وقد أضافت الإدارة العامة بين عامي 2003 و2015، ما يقرب من 2.1 مليون وظيفة (باستثناء الشركات المملوكة للدولة)¹¹³، وتشكل فاتورة الرواتب النفقات الأكبر والأسرع نمواً في موازنة الحكومة¹¹⁴. وتبدو استثمارات القطاع الخاص في الاقتصاد

Bandiera et al. 2018 103

المراجع السابق 104

مسح القوى العاملة 2021 105

المسح الاجتماعي - الاقتصادي للأسر العراقية (2012 - 2013) 106

بيانات سوق العمل العالمي تغطي عام 2019، وقد تم استخلاصها من قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية (تم الاطلاع عليها في 2 آذار، 2022) 107

يعرف الطابع اللانظامي على أنه تلك الوظائف التي تفتقر إلى تغطية الضمان الاجتماعي 108

العراق - مسح القوى العاملة 2021 109

Ruppert Bulmer, Pela, and Elzir Assy 2022 110

ما لم يُذكر خلاف ذلك، تم الحصول على جميع الأرقام من المسوحات الاجتماعية والاقتصادية للأسرة العراقية في العراق لعامي 2012 و2014 111

المركز الاقتصادي العراقي 2017 112

بلغ عدد العاملين في الشركات المملوكة للدولة حوالي 500000 في عام 2016 113

البنك الدولي 2017b 114

غير النفطية متدنية، وقد تتراجع أكثر من ذلك. لقد بلغ إجمالي تكوين رأس المال الثابت حوالي 20 بالمائة من إجمالي الناتج المحلي، بما في ذلك قطاع النفط الذي انخفض إلى مستويات منخفضة كارثية بعد عام 2017. ولكن الصناعة النفطية تنطوي على كثافة في رأس المال، وكان خلق فرص العمل يعتمد على الأرجح على النفقات العامة، والتي قد لا توفر قاعدة مستدامة لاقتصاد غير نفطي.

91. يوفر القطاع العام الضخم وظائف جيدة بالإضافة إلى حوافز اقتصادية مباشرة وغير مباشرة، ولكنه يتسبب أيضاً في خلق تشوهات كبيرة في سوق العمل. إن التوافر المتزايد لوظائف القطاع العام - التي تتميز بأنها أفضل مستوى من وظائف القطاع الخاص لما تقدمه من رواتب أفضل، بل وتوفير الحماية الاجتماعية ومزايا التقاعد، وتتمتع بأمن وظيفي عالٍ وساعات عمل أقصر - يدفع الباحثين عن العمل إلى محاولة الحصول على وظيفة في القطاع العام بدلاً من النظر في بدائل في القطاع الخاص. ولذلك تنشوه قرارات عرض العمالة بسبب إمكانية الحصول على وظيفة في القطاع العام، مما يؤدي بدوره إلى زيادة التجزئة في سوق العمل. وينعكس ذلك في معدلات البطالة المرتفعة التي لوحظت في المناطق التي تشتمل على تركيزات عالية من وظائف القطاع العام. إن أسواق العمل التي تعتمد بشكل مفرط على وظائف القطاع العام قد تفضي إلى ظهور انعدام تطابق المهارات، حيث يكرّس الطلاب الأولوية للتخصصات الأكاديمية ذات الصلة بالقطاع العام أو التي يطلبها هذا القطاع بدلاً من تلك المطلوبة من قبل القطاع الخاص.

92. يشوه وجود وظائف القطاع العام تحديد الأجور في القطاع الخاص، ويقلل من خلق فرص العمل في القطاع الخاص. يجذب القطاع العام فئة عالية التعليم من القوى العاملة في العراق، ويوفر كذلك عدداً كبيراً من الوظائف للعمال الأقل تعليماً. ويشير تحليل الانحدار لارتباطات الأجور إلى أن الأجور في القطاع العام تكون أعلى بنسبة 37 بالمائة، هذا بعد أن نأخذ في نظر الاعتبار عوامل مثل التعليم والجنس والقطاع والمنطقة، بل وتكون النسبة أعلى للعاملين في الإدارة العامة إذ تبلغ 51 بالمائة. ويتمتع العاملون في القطاع الخاص عموماً بمستويات تعليمية أقل مقارنة بالقطاع العام. ويشتمل التوظيف في القطاع العام على جانب مهم بالنسبة للمرأة والرجل، حيث يوفر أفضل فرص العمل للنساء، وخاصة المتعلّمات منهن. إذ يعمل حوالي 60 بالمائة من العدد الصغير من النساء الناشطات في سوق العمل العراقي في القطاع العام، ومعظمهن في سلك التعليم. وحتى داخل القطاعات، تتمتع المناطق ذات التركيز الأعلى لوظائف القطاع العام بمتوسط أجور أعلى. وعندما نقارن الأجور بين المناطق التي تتمتع بوظائف عامة أكثر عدداً وتلك التي تشتمل على عدد أقل، فإن المناطق ذات التركيز العالي والمتوسط لوظائف القطاع العام تتمتع بمتوسط أجور أعلى. وتصح هذه الأنماط المرتفعة للأجور على فئات مختلفة من القوى العاملة: الموظفون في سن العمل والشباب والعاملون من الذكور والإناث.

93. كان القطاع الخاص النشط يكافح من أجل إحراز التقدم¹¹⁵. تهيمن على العمل في القطاع الخاص الوظائف في قطاع تجارة الجملة والتجزئة المنخفض الإنتاجية (23 بالمائة)، وقطاع البناء والإنشاءات (20 بالمائة)، ويفتقر معظمها إلى الحماية الاجتماعية. ولا تزال استثمارات القطاع الخاص في الاقتصاد غير النفطي متدنية للغاية، مما يعكس جزئياً بيئة أعمال ضعيفة تتصف بانعدام الأمن، ضعف اليات المساءلة ارتفاع تكلفة التشغيل، الطلب المنخفض، ضعف الوصول إلى الائتمان، والبطء الثقيلة للشركات المملوكة للدولة¹¹⁶. بحلول عام 2019، أشارت التقديرات إلى أن هناك 192 شركة مملوكة للدولة في العراق كانت تتنافس في مختلف الصناعات مع القطاع الخاص¹¹⁷. كما يعتبر القطاع المالي في العراق عائقاً أمام تقدم القطاع الخاص، حيث تهيمن عليه المصارف المملوكة للدولة التي لا تساعد الشركات على تحقيق الازدهار، ولا تدعم خلق فرص عمل جيدة. ويشير ثلثا الشركات البضعف اليات المساءلة كعقبة رئيسية تعترض أعمالها، بينما يحمل ثلث منها النظرة نفسها عن المحاكم¹¹⁸. وتكشف بيانات مسح الشركات الصادرة عن البنك الدولي¹¹⁹ عن أوجه قصور مهمة في البنية التحتية تتحمل كلفتها العالية الشركات وتعيق نمو القطاع الخاص. إن ما يقرب من خمس الشركات يشير إلى عدم استقرار إمدادات الكهرباء على أنه أكبر عقبة منفردة تعترض عملها، وقد عانى 77 بالمائة منها من انقطاعات كبيرة (مقارنة بـ 42 بالمائة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، مما أدى إلى انخفاض المبيعات السنوية للشركات بنسبة 8.8 بالمائة في المتوسط (مقارنة بـ 4.6 بالمائة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا). يمثل النقل عقبة رئيسية أخرى، تؤثر بشكل كبير على 40 بالمائة من الشركات في العراق مقارنة بنسبة 23 بالمائة من الشركات في جميع أنحاء الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتعتبر ندرة المياه من التحديات الأساسية، وبخاصة بالنسبة للإنتاج الزراعي وكذلك أعمال الإنشاءات وإدامة حياة سكان الحضر والريف. وتخلق أوجه القصور في البنية التحتية حواجز أمام الفرص الإنتاجية وتزيد من التكاليف لجميع الشركات. وهناك حاجة إلى بذل الجهود لمعالجة فجوات البنية التحتية، وتعزيز الحوكمة الاقتصادية، وخلق منافسة عادلة بين المنتجين من القطاعين العام والخاص، لتعزيز قدرة الشركات العراقية على المنافسة والنمو وخلق فرص العمل.

Ruppert Bulmer, Pela, and Elzir Assy 2022 115

تقييم مناخ الاستثمار في العراق، 2012، 116

وزارة الخارجية الأمريكية 2019 117

المرجع السابق 118

البيانات الخاصة بقيود البنية التحتية التي تواجهها الشركات تم استخلاصها من مسح الشركات للبنك الدولي، 119

<https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2011/iraq#2>

94. يبذل الشباب العراقي محاولات حثيثة للحصول على عمل نظامي، وبخاصة في القطاع العام، ولكن الكثيرين منهم مازالوا غير نشطين اقتصادياً. أكثر من 36 بالمائة من أولئك الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً لم يكونوا في حالة من العمل أو التعليم أو التدريب في وقت إجراء المسح¹²⁰. وكانت هذه النسبة عالية بشكل خاص بين النساء، حيث تجاوزت 52 بالمائة، ويعود ذلك على الأرجح إلى الزواج المبكر. ففي عام 2012، كان متوسط العمر عند الزواج الأول للفتيات في العراق يبلغ 22.7 سنة¹²¹. ويمكن أن يخفف هذا النمط، وهو أسوأ قليلاً في المجتمعات الريفية، من الحلقة المفرغة في المواقع التي يحتاج فيها أرباب العمل إلى خبرة في العمل، ولكن فرص الشباب تكون محدودة في اكتساب الخبرة أو اكتساب المهارات خارج التعليم الرسمي. وبالنسبة لأولئك الشباب الذين ينجحون في الحصول على عمل، يلتحق معظمهم بوظائف في القطاع الخاص غير النظامي، لكن من المرجح وبشكل متزايد أن يتحولوا بمرور الوقت إلى وظائف في القطاع العام، بعد توفير درجات وظيفية في الوظائف الحكومية. يعمل ربع الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً في قطاع الإنشاءات، يليهم 16 بالمائة في تجارة الجملة والتجزئة، و14 بالمائة في التصنيع، و14 بالمائة في الزراعة. ولا يعمل سوى 4 بالمائة فقط في الخدمات الحكومية العامة. وعلى الرغم من إن ارتفاع مستوى التحصيل العلمي بين المجموعات الأصغر سناً، فأنها تواجه صعوبة في الحصول على عمل عالي الجودة مدفوع الأجر.

95. يكشف سوق العمل في إقليم كردستان عن سمات مميزة تتأثر بتاريخ الإقليم وخصائصه الاقتصادية والسكانية. يتسم معدل التحضر في الإقليم بكونه عالياً، ويمكن أن يعزى ذلك إلى تدمير العديد من القرى في العقود الماضية وتحديات السلامة في المناطق الريفية. ومع ذلك، وعلى الرغم من معدل التحضر، يواجه إقليم كردستان تحديات في التوظيف بسبب عدة عوامل، بما في ذلك الحجم المحدود للقطاع الخاص، ووجود عدد كبير من النازحين واللاجئين، وارتفاع نسبة موظفي القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص. ذلك إن القطاع العام يوفر الوظائف لما يقرب من 50 بالمائة من السكان العاملين وحوالي 75 بالمائة من النساء العاملات. ولكن الوضع المهني يختلف بالنسبة للذكور في إقليم كردستان، حيث تبلغ نسبة العاملين 44 بالمائة في القطاع العام، و12 بالمائة في القطاع الخاص، و21 بالمائة يعملون لحسابهم الخاص، و21 بالمائة من عمال الأجر اليومي، و2 بالمائة من العاملين في الأسرة بدون أجر¹²². بالإضافة إلى ذلك، أدى قطاع التعليم السريع النمو في إقليم كردستان إلى ارتفاع نسبة البطالة بين المعلمين. وعلاوة على ذلك، غالباً ما يواجه خريجو التعليم المهني الثانوي صعوبات في الحصول على فرص عمل، مما يبرز الحاجة إلى برامج الارتقاء بالمهارات.

96. يواجه العراق فجوة في موائمة التعليم ومتطلبات سوق العمل مما يؤدي إلى أن يكون الخريجون غير مؤهلين بشكل جيد لتلبية احتياجات سوق العمل. تظهر حالة انعدام التوافق هذه عندما لا تتوافق المهارات والمعرفة المكتسبة من خلال التعليم مع احتياجات سوق العمل. نتيجة لذلك، يكافح العديد من الخريجين للحصول على عمل، وتعاني البلاد من ارتفاع معدلات البطالة، والبطالة الناقصة، وضعف المشاركة الاقتصادية. تكمن أحد الأسباب الرئيسية لانعدام التوافق هذا في نظام التعليم الذي مازال قديماً في العراق. فنظام التعليم الحالي يعتمد على منهج أكاديمي تقليدي خضع للتطوير أو التحديث بشكل لا يتوافق بشكل كافٍ مع متطلبات سوق العمل الحديث. وبالإضافة إلى ذلك، يركز النظام بشكل كبير على الجوانب النظرية، بدلاً من المهارات العملية. وثمة عامل آخر يساهم في حالة انعدام التوافق يتمثل في نقص الاستثمار في التدريب المهني. إذ تعتبر برامج التدريب المهني ضرورية لتزويد الطلاب بالمهارات العملية والمعرفة اللازمة لسوق العمل. فضلاً عن ذلك، فإن مثل هذه البرامج ليست متوفرة على نطاق واسع في العراق، مما يحرم العديد من الطلاب من الحصول على المهارات اللازمة لتأمين فرص العمل. وتعد الوتيرة السريعة للتقدم التكنولوجي عاملاً آخر يساهم في انعدام التوافق. فالعديد من الوظائف تتطلب الآن مهارات تقنية متخصصة لا يتم تدريسها في المناهج الأكاديمية التقليدية. ولذلك فإن معالجة حالة انعدام التوافق بين التعليم والتوظيف أمر بالغ الأهمية لخفض معدلات البطالة، وتحسين الإنتاجية (والإيرادات)، وخلق النمو الاقتصادي في العراق. وعليه تسعى وزارة التخطيط بموجب منهاجها الوزاري الجديد إلى إعداد استراتيجية لموائمة مخرجات التعليم مع متطلبات سوق العمل.

97. يتطلب استثمار الهبة الديموغرافية في تعزيز نمو الإنتاجية في العراق نهجاً متعدد الأوجه يعالج مختلف العوامل التي تؤثر على خلق فرص العمل والنمو الاقتصادي. يتعين على العراق وبشكل عاجل تبني وتنفيذ إستراتيجية توظيف متكاملة تهدف إلى تسريع معدل خلق فرص العمل في القطاع الخاص، ورفع مستوى جودة الوظائف المتاحة اليوم، والمساعدة في ربط الفئات الضعيفة بالوظائف ومساعدتها على الانتقال من وظائف منخفضة الإنتاجية إلى أخرى عالية الإنتاجية. ويجب أن تشمل الإجراءات الحكومية السياسية التي تسهل التكيف لدى أفراد القوة العاملة، الاستثمار في رأس المال البشري، تحسين تنقل الأيدي العاملة، ضمان سبل العيش المستدامة، وتعزيز القطاع الخاص لخلق وظائف أكثر وأفضل. وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب النظر في أربعة أنواع من السياسات: (أ) السياسات الأساسية التي تقلل الاعتماد على التوظيف في القطاع العام، وتعزز إنشاء ونمو المؤسسات في القطاع الخاص، (ب) السياسات الخاصة بالأيدي العاملة والضمان الاجتماعي لتحسين ظروف العمل والحد من التشوهات التي تحول دون التوظيف النظامي في القطاع الخاص، (ج) الاستثمار التجاري والسياسات القطاعية لمعالجة التفاوتات المحلية، (د) سياسات سوق العمل النشطة لتسهيل التحولات في سوق العمل. وعلى الرغم من أن أدوات سياسات العمل التقليدية التي

120 العراق، مسح القوى العاملة 2021

121 البنك الدولي، بوابة بيانات النوع الاجتماعي، <https://genderdata.worldbank.org/indicators/sp-dyn-smam>

122 هيئة إحصاء كردستان، منظمة الهجرة الدولية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان 2018

تدعم انتقال العمال إلى الوظائف ضرورية ولكنها ليست كافية. فهناك حاجة إلى سياسات تكميلية لضمان بيئة تعزز التنوع الاقتصادي وخلق فرص العمل في القطاع الخاص.

98. الحوكمة الرشيدة والمؤسسات الفعالة وكذلك بيئة الأعمال التجارية المواتية التي من شأنها أن تجتذب استثمارات طويلة الأجل من القطاع الخاص، مما يسمح للشركات بالدخول والنمو لإيجاد فرص العمل، تمثل شروطاً أساسية حاسمة. يمكن أن يشتمل ذلك على الاستثمار وتحسين جودة البنية التحتية (النقل، الطاقة، الاتصالات، والمياه)، توفير الوصول إلى خدمات التمويل وتطوير الأعمال التجارية، ضمان السياسة التجارية الملائمة وإطار المنافسة، دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة (SMEs)، وتعزيز ريادة الأعمال والابتكار (توسيع الوصول إلى التكنولوجيا). وتحظى الحوكمة والمؤسسات الفعالة بذات القدر من الأهمية فيما يتعلق بخلق بيئة تمكينية من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة وسيادة القانون وكذلك تحسين كفاءة وفعالية المؤسسات العامة.

99. لتحسين نوعية وشمولية فرص حصول الفئات الفقيرة والضعيفة على الوظائف، يحدو من الضروري إعادة التفكير في تصميم برامج الضمان الاجتماعي (التأمين ضد البطالة، والتقاعد، وما إلى ذلك) وأنظمة العمل، فضلاً عن تنفيذ سياسات العمل الملائمة السلبية والنشطة. إن سياسات سوق العمل التي تسهل الانتقال من التعليم إلى التوظيف، وتحسن مرونة سوق العمل، وتعزز خلق فرص العمل، من شأنها أن تزيد من نمو الإنتاجية. وتشمل برامج سوق العمل النشطة (ALMPs) التدريب المهني، خدمات التوظيف، دعم البحث عن الوظائف، والتنقل. وعلى الرغم من أن من المهم في هذا السياق تحسين فعالية وكفاءة هذه البرامج لضمان المطابقة الكافية بين الباحثين عن عمل والفرص المتاحة، ولكن لكي تكون هذه السياسات مؤثرة، لا بد أن تكون هناك وظائف شاغرة أو طلب غير ملبى في القطاع الخاص. لذلك، من الأهمية بمكان تحقيق التوازن بين تطوير المهارات في برامج سوق العمل النشطة هذه على المدى القصير مع إجراء إصلاحات التعليم على المدى الطويل والتي من شأنها تحسين جودة وملاءمة مؤهلات الخريجين الشباب في المستقبل ما بين القريب إلى البعيد. في الواقع، يتمثل أحد العوامل الحاسمة التي تقف وراء دفع نمو الإنتاجية في مستوى التعليم والمهارات للقوى العاملة (تراكم رأس المال البشري المرتبط باحتياجات القطاع الخاص يمكن أن يؤدي إلى إنتاجية عمل أعلى وبالتالي زيادة الأرباح). لذلك، يعد الاستثمار في التعليم وتنمية المهارات أمراً ضرورياً للاستفادة من الهبة الديموغرافية (الحالية والمستقبلية) - أي تعزيز نظام التعليم، تعزيز التعليم والتدريب التقني والمهني الجيد (TVET)، وتوفير فرص التعلم مدى الحياة للعمال. ويتعين على الحكومة الاستثمار في تحديث نظام التعليم، وإنشاء برامج التدريب المهني، وتزويد الطلاب بالمهارات والمعرفة اللازمة للنجاح في سوق العمل. ومن خلال القيام بذلك، يمكن للعراق أن يضمن أن يكون خريجه مؤهلين بشكل أفضل لتلبية متطلبات القوى العاملة الحديثة.

٤ - ٥: الطريق إلى الأمام نحو تسخير الهبة الديموغرافية للعراق

100. أدى انخفاض معدل الخصوبة في العراق إلى تغيير هيكل الفئات العمرية في البلد حيث زادت نسبة السكان ممن هم في سن العمل، بينما انخفضت نسبة المعالين. خلق هذا التحول في الهيكل العمري إمكانية ظهور الهبة الديموغرافية، حيث هناك الآن المزيد من الأفراد في القوى العاملة الذين يمكنهم المساهمة في النمو الاقتصادي. ولكن من أجل تحقيق فوائد الهبة الديموغرافية بشكل كامل، يجب على العراق الاستثمار في رأس ماله البشري وخلق فرص عمل لسكانه المتزايدة ممن هم في سن العمل. سيتطلب ذلك تحقيق تحسينات في التعليم والتدريب على المهارات، وكذلك السياسات التي تعمل على تحسين الحوكمة، وتعزيز بيئة الأعمال، وتعزيز ريادة الأعمال وتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة لخلق فرص العمل في القطاع الخاص. إن ضمان أن يكون هذا العدد المتزايد من السكان الشباب متسلحاً بتعليم قوي تعززه المهارات ذات الصلة بسوق العمل، وخدمات الرعاية الصحية الكافية، والوصول إلى فرص العمل المتاحة، هو شرط أساسي لتحقيق التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي وردت رؤيته في خطط التنمية في العراق. إن لهذه الجهود تأثير مباشر على صياغة واستخدام رأس المال البشري في العراق والاستفادة منه في المستقبل.

101. تدرك حكومة العراق دور الجوانب الديموغرافية في تكوين رأس المال البشري، وأهمية السكان والصحة الإنجابية وصحة الأم والطفل. يمكن أن يساهم انخفاض معدلات المواليد في العراق، لا سيما بين المناطق التي يظل فيها معدل المواليد عالياً، إلى جانب الاستثمارات الرئيسية في صحة ورعاية الأمهات والأطفال، في تعزيز رأس المال البشري في العراق. وسوف تتعزز النتائج عندما يتم ذلك على توالي مع الاستثمارات التكميلية في التعليم الثانوي، وتوظيف الشباب، ورعاية المسنين. وكانت وزارة التخطيط قد شرعت في تطوير سياسة السكان والتنمية التي تشمل على تطوير استراتيجية الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة.

102. لتسخير فوائد الهبة الديموغرافية بشكل كامل، سوف يتعين على العراق

- خفض معدلات الخصوبة لتحسين رأس المال البشري من خلال ضمان الوصول إلى خدمات تنظيم الأسرة عالية الجودة.
- زيادة معدلات إتمام التعليم الثانوي، خاصة في المحافظات المتأخرة والمجتمعات المحرومة. و
- تحفيز خلق فرص العمل وتحسين فرص سوق العمل، وخاصة للنساء والشباب

103. يتطلب توسيع نطاق الوصول إلى الخدمات العالية الجودة لتنظيم الأسرة اعتماد نهج شامل يشتمل على رفع الوعي بأهمية استخدام وسائل تنظيم الأسرة التي عادة تقف الأعراف الاجتماعية والعوامل الثقافية القائمة حائلاً دون ذلك. يتضمن هذا أيضاً تنفيذ برامج شاملة للتثقيف في مجال الصحة الإنجابية تستهدف المراهقين والنساء والرجال، بهدف زيادة الوعي وتعزيز اتخاذ القرارات المستنيرة بشأن الصحة الإنجابية. بالإضافة إلى ذلك، فإن من الأهمية البالغة أن يتم تعزيز العدالة بين الجنسين وتمكين المرأة من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن صحتها الإنجابية من خلال استراتيجيات مثل تعزيز تعليم المرأة، وزيادة مشاركة المرأة في عمليات صنع القرار، ومعالجة المعايير والممارسات الجندرية الخاطئة التي تحد من استقلالية المرأة.

104. إن تعزيز نظام الرعاية الصحية، وبخاصة في المناطق الريفية والنائية، شرط أساسي لتحسين الوصول إلى مجموعة واسعة من وسائل تنظيم الأسرة، بما في ذلك موانع الحمل الطويلة المفعول القابلة للعكس (LARCs). قد يشمل ذلك تدريب مقدمي الرعاية الصحية، وتحسين إدارة سلسلة التوريد، وتوسيع توافر خدمات تنظيم الأسرة وإمكانية الوصول إليها. من المهم أيضاً إشراك المجتمعات ووجهاء المجتمع في تعزيز المواقف الإيجابية تجاه تنظيم الأسرة، ومعالجة المفاهيم والثقافات الخاطئة. يمكن لوجهاء المجتمع أن يلعبوا دوراً محورياً في الدعوة إلى التأكيد على أهمية وسائل تنظيم الأسرة وتبديد المفاهيم الخاطئة.

105. يعتبر استكشاف الأعراف الاجتماعية المتعلقة بالخصوبة وتعديل الأطر القانونية من المسارات الحاسمة التي لا بد أن يقدم عليها العراق سعياً إلى تسخير الهبة الديموغرافية بشكل فعال. في العديد من بلدان المنطقة، بما في ذلك إيران وتونس، أفضت الجهود المبذولة لتحدي الأعراف الاجتماعية السائدة حول الخصوبة إلى تحقيق نتائج إيجابية. على سبيل المثال، شهدت إيران انخفاضاً كبيراً في معدلات الخصوبة بعد تنفيذ برنامج شامل لتنظيم الأسرة تضمن حملات تثقيفية وزيادة الوصول إلى وسائل منع الحمل ومبادرات الصحة العامة. لقد نجحت هذه الجهود في تحدي الأعراف التقليدية التي كانت لصالح حجم الأسرة الكبير، وسلطت الضوء على مزايا العائلات الصغيرة الخاضعة للتخطيط. وعلى نحو مماثل، تضمن نهج تونس الناجح تمكين المرأة، وتدابير العدالة بين الجنسين، وخدمات رعاية الصحة الإنجابية الشاملة. من خلال معالجة الأعراف الاجتماعية وتوفير أنظمة الدعم اللازمة، كان هذان البلدان قادرين على تعظيم الهبة الديموغرافية عن طريق الحد من النمو السكاني، وتحسين محصلات الرعاية الصحية، وتعزيز التنمية المستدامة.

106. في الوقت نفسه، يعد تعديل الأطر القانونية أمراً بالغ الأهمية لتسهيل تسخير الهبة الديموغرافية في العراق. يجب أن تمنح الإصلاحات القانونية الأولوية للحقوق الإنجابية، وأن تمكّن الأفراد من اتخاذ خيارات مستنيرة بشأن صحتهم الإنجابية. وتقف تونس كمثال مقنع، حيث أجريت إصلاحات قانونية تقدمية، مما منح المرأة سيطرة أكبر على قراراتها الإنجابية وضمان الوصول إلى خدمات تنظيم الأسرة. لم تعمل هذه التغييرات القانونية على تمكين المرأة فحسب، بل أدت أيضاً إلى تحسين محصلات صحة الأم والطفل، مما ساهم في تعزيز الهبة الديموغرافية للبلد. ويمكن للعراق أن يستلهم مثل هذه التحولات القانونية وأن يعمل على سن تشريعات تحمي الاستقلالية في اتخاذ قرارات الانجاب، وتدعم الوصول إلى خدمات تنظيم الأسرة الشاملة، وتزيل العوائق التي تحول دون الوصول إلى رعاية الصحة الإنجابية. فمن خلال توفير الأطر القانونية التي تحمي حقوق الأفراد وتعزز اتخاذ القرارات المستنيرة، يمكن للعراق تعزيز بيئة مواتية لتسخير الهبة الديموغرافية، مما يؤدي إلى تحقيق نتائج اجتماعية واقتصادية إيجابية للبلد.

107. على نحو مماثل، سيتطلب الاستثمار في رأس المال البشري - من خلال توسيع نطاق الوصول إلى التعليم الثانوي - الاستعانة بمجموعة من الأساليب. هناك حاجة إلى استثمارات كبيرة في بناء المدارس وإعادة تأهيلها لسد فجوة الابنية التعليمية والبنى التحتية على المستويين الابتدائي والثانوي. وتبدو بعض المحافظات أكثر تأثراً من غيرها بعدم كفاية القدرات المدرسية - خاصة على مستوى التعليم الثانوي. وإذا تم تنفيذ الإستراتيجية الجديدة لبناء المدارس بشكل فعال، فيجب أن تقطع شوطاً طويلاً لمعالجة جوانب التوزيع غير المتكافئ للمدارس في أجزاء مختلفة من العراق - بما في ذلك بين المناطق الحضرية والريفية. ومع ذلك، يجب أن تقتزن الاستثمارات في البنية التحتية بإجراءات في جانب الطلب تقلل من التسرب من المدرسة، خاصة بين الأطفال الضعفاء. ويعد توسيع نطاق التعليم الإلزامي - وصولاً إلى التعليم المتوسط على الأقل - خطوة تشريعية مهمة يجب الإقدام عليها على وجه السرعة. وسيتحسن معدل البقاء في المدرسة أيضاً إذا أدركت الأسر والمجتمعات حدوث تحسن ملموس في جودة التعليم وأهميته في سوق العمل لأطفالهم وشبابهم.

108. لا يستخدم العراق موارد رأس المال البشري بشكل كامل، لا سيما بين شبابه الذين يجاهدون من أجل الحصول على عمل نظامي بعد مغادرتهم نظام التعليم. يبدو مستوى الخمول الاقتصادي (البطالة وضعف المشاركة الاقتصادية) مرتفعاً في العراق، وخاصة بين النساء والشباب. فهناك تقريباً امرأة واحدة عاطلة عن العمل بين كل ثلاث نساء ناشطات، ويعاني ربع الشباب النشطين من البطالة. ويشوّه وجود الوظائف العامة تحديد الأجور في القطاع الخاص ويقلّل من إمكانية خلق فرص العمل في القطاع الخاص. وفقاً لمسح القوى العاملة لعام 2021، لم يكن أكثر من 36 بالمائة من هؤلاء الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً في حالة من التعليم أو العمل أو التدريب. قد يؤدي الفشل في خلق فرص عمل كافية لاستيعاب الشباب الذين يدخلون سوق العمل إلى إقصاء عن الشباب عن عملية مستقبل أفضل للعراق، ونتيجة لذلك قد يسعون إلى الهجرة و / أو ربما يؤدي ذلك إلى اضطرابات وتحديات اجتماعية. يتعين على العراق وبشكل عاجل تبني وتنفيذ سياسة تشغيل متكاملة تهدف إلى تسريع معدل خلق فرص العمل في القطاع الخاص، ورفع مستوى جودة الوظائف والمهن المتاحة اليوم، والمساعدة في ربط

الفئات الضعيفة بالوظائف ومساعدتها على الانتقال من وظائف منخفضة الإنتاجية إلى أخرى عالية الإنتاجية. ويجب أن تشمل الإجراءات الحكومية على السياسات التي من شأنها تسهيل التكيف في القوى العاملة، الاستثمار في رأس المال البشري، تحسين تنقل العمالة، ضمان سبل العيش المستدامة، وتعزيز قدرة القطاع الخاص على خلق وظائف أكثر وأفضل. ذلك إن أدوات سياسات العمل التقليدية التي تدعم انتقال العمال إلى الوظائف ضرورية ولكنها ليست كافية.

109. يمكن للعراق أيضاً أن يستفيد من السياسات التي تشجع روح المبادرة والابتكار. تنطوي ريادة الأعمال على إمكانيات خلق وظائف جديدة وتحفيز النمو الاقتصادي، لا سيما في قطاعات مثل التكنولوجيا والرعاية الصحية. وقد اتخذت الحكومة العراقية خطوات لتعزيز ريادة الأعمال، بما في ذلك إنشاء دائرة مخصصة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة. ومع ذلك، لا يزال يتعين القيام بالمزيد لخلق بيئة تدعم ريادة الأعمال والابتكار، بما في ذلك الوصول إلى خدمات التمويل وتطوير الأعمال، وتحسين بيئة الأعمال والحوكمة..

بقعة ضوء 3: تجارب عالمية لمعالجة المستويات العالية للنمو السكاني والخصوبة

تلخص بقعة الضوء هذه أمثلة من التجربة العالمية للتعامل مع النمو السكاني وسياسات الخصوبة من خلال تنظيم الأسرة. على وجه التحديد، تجمع بقعة الضوء الأدلة من الدراسات الخاصة بالتاريخ العالمي لحركة تنظيم الأسرة والسياسات والبرامج وتجارب البلدان في تنظيم الأسرة. ومن بعد ذلك تتفحص الأسباب الرئيسية لتبني البلدان لبرامج تنظيم الأسرة، والتدخلات التي استخدمتها لتحقيق أهدافها، ونطاق هذه البرامج وتجربة تنفيذها فيما يتعلق بالسكان المستهدفين والنتائج، بما في ذلك محصلات الخصوبة. تلخص هذه المراجعة (أ) الأسباب التي دفعت البلدان إلى إعداد استراتيجيات وسياسات تنظيم الأسرة والحاجة إلى تنظيم الأسرة لتحقيق التحولات المرغوبة في الخصوبة، (ب) كيف تم تصميم البرامج، وآليات التنفيذ، وتقييم النتائج، و (ج) ما هي العوامل البرامجية المشتركة التي تقف وراء هذه النجاحات في تحقيق تحولات الخصوبة.

تونس:

تطور تنظيم الأسرة يكشف عن أهمية البرامج التجريبية ويسلط الضوء على فوائد دمجها في التنمية الأوسع

معدل الخصوبة الإجمالي = 2.2 طفل لكل امرأة، نسبة انتشار موانع الحمل = 61 بالمائة، نسبة الإعاقة العمرية = 47.7 بالمائة

من خلال رفع الحد الأدنى لسن الزواج، وحظر تعدد الزوجات، وإزالة الحواجز أمام استيراد وبيع موانع الحمل، وتقنين التعقيم، وجعل المخصصات العائلية الحكومية تقتصر على أربعة أطفال، سعت تونس إلى خفض معدلات الخصوبة وتعزيز المساواة بين الجنسين. وهكذا ساعدت هذه التغييرات تونس على تحقيق معدل خصوبة منخفض وتعزيز الصحة الإنجابية.

يمثل تطور السياسات السكانية في تونس أحد الجوانب المهمة والمثيرة للاهتمام في تاريخ البلاد. بعد حصولها على الاستقلال في عام 1956، بدأت الحكومة سلسلة من التغييرات الاجتماعية التي تهدف إلى تعزيز الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة. تضمنت هذه التغييرات رفع الحد الأدنى لسن الزواج، وحظر تعدد الزوجات، وإزالة الحواجز أمام استيراد وبيع موانع الحمل، وتقنين التعقيم، وقصر المخصصات العائلية الحكومية على أربعة أطفال. ومن التغييرات الاجتماعية الهامة التي بدأتها الحكومة رفع الحد الأدنى لسن الزواج. إذ تم رفع الحد الأدنى لسن النساء إلى 17 سنة، وبالنسبة للرجال 20 سنة. أجري هذا التغيير لمعالجة مشكلة زواج الأطفال التي كانت شائعة في تونس في ذلك الوقت. وثمة تغيير آخر مهم أقدمت عليه الحكومة وهو حظر تعدد الزوجات. قبل هذا التغيير،

الإطار ٣. أساليب فعالة للحد من النمو السكاني والخصوبة في بلدان أخرى

التثقيف والتوعية

في **غانا**، شرعت الحكومة في شراكة مع المنظمات غير الحكومية بهدف توفير التثقيف في مجال الصحة الإنجابية للنساء في المناطق الريفية. وأفضى هذا النهج إلى زيادة المعرفة والوعي بخيارات تنظيم الأسرة، مما أدى إلى انخفاض حالات الحمل غير المخطط لها وانخفاض النمو السكاني.

السياسات والدعم الحكومي

في **الصين**، بدأت الحكومة بتنفيذ سياسة الطفل الواحد في عام 1979 للسيطرة على النمو السكاني. على الرغم من كونها مثيرة للجدل، إلا أن هذه السياسة كانت فعالة في خفض معدل النمو السكاني، حيث انخفض متوسط عدد الأطفال لكل أسرة من 5.8 في ستينيات القرن العشرين إلى 1.6 في عام 2018. ومع ذلك، من المهم أن نلاحظ هنا إنه على الرغم من الفعالية الأولية التي أتصفت بها تلك السياسة، فإن الصين تواجه الآن مجموعة من التحديات والتعقيدات الناتجة عن العواقب طويلة الأجل والقضايا الناشئة عن تنفيذ السياسة والعمل على نقضها لاحقاً.

الحوافز الاقتصادية

في **البرازيل**، نفذت الحكومة برامج المعونات النقدية للأسر التي تشارك في برامج تنظيم الأسرة. يوفر هذا النهج حوافز اقتصادية للأسر للحد من حجمها، مما يؤدي إلى انخفاض النمو السكاني.

تمكين المرأة

في **رواندا**، بذلت الحكومة جهوداً كبيرة لتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وقد تضمن هذا النهج زيادة الوصول إلى فرص التعليم والعمل بالإضافة إلى توفير خدمات تنظيم الأسرة. ونتيجة لذلك، تحقق انخفاض كبير في معدلات الخصوبة والنمو السكاني.

كان من الشائع أن يكون للرجال عدة زوجات، مما ساهم أيضاً في ارتفاع معدلات الخصوبة. ومن خلال حظر تعدد الزوجات، سعت الحكومة إلى خفض معدلات الخصوبة وتعزيز المساواة بين الجنسين. كما رفعت الحكومة الحواجز أمام استيراد وبيع موانع الحمل. قبل هذا التغيير، كان من الصعب الوصول إلى وسائل منع الحمل في تونس. ومن خلال إزالة هذه الحواجز، سعت الحكومة إلى تعزيز تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية.

استمر تطور السياسات السكانية في تونس مع إدخال برامج تنظيم الأسرة التجريبية في عام 1964. أصبح معدل النمو السريع للسكان مصدر قلق متزايد، وشكلت المرحلة التجريبية قاعدة صلبة لإدخال وسائل منع الحمل التي راح الجمهور الحضري يتقبلها ببطء. ومع ذلك، فإن الافتقار إلى الاختيار الفردي حد من نجاح البرنامج، حيث كان هناك تركيز عالٍ على استخدام الأجهزة داخل الرحم (IUDs). في عام 1966، أطلقت الحكومة برنامج تنظيم الأسرة، وكان الأول من نوعه في العالم العربي وفي القارة الأفريقية. وقد أدى توافر خدمات وعيادات تنظيم الأسرة المجانية في جميع أنحاء البلاد إلى إحراز تقدم كبير. ولكن أدى ارتفاع تكاليف التشغيل وانخفاض معدلات القبول إلى ظهور نتائج أقل إيجابية في المناطق الريفية.

في عام 1973، تم إنشاء المكتب الوطني لتنظيم الأسرة، وتم توسيع صلاحياته لتشمل التركيز على الرفاهية الاجتماعية، والتوسع في الجهود التدريبية، وإجراء بحوث اجتماعية واقتصادية، والقيام بتوعية جماهيرية واسعة. أسهم التمويل الأجنبي الكبير والدروس المستخلصة من الماضي في تحقيق النجاح. وتجسد نجاح برنامج تنظيم الأسرة التونسي في الانخفاض الكبير في معدلات الخصوبة على مر السنين. في ستينيات القرن الماضي، كان معدل الخصوبة 7.2 طفل لكل امرأة، بينما انخفض في الثمانينيات إلى 4.4. وبحلول التسعينات، انخفض معدل الخصوبة إلى 2.3 طفل لكل امرأة، وهو أقل من مستوى الإحلال (replacement level). يمكن أن يعزى نجاح البرنامج إلى الإرادة السياسية للبلد والقيادة القوية والتعاون الفعال بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية. وكان لبرنامج تنظيم الأسرة في تونس تأثير إيجابي على التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد. فمع انخفاض معدل النمو السكاني، تمكنت تونس من استثمار المزيد من الموارد في الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى. ونتيجة لذلك، حققت الدولة مستوى معيشة أعلى ونوعية حياة أفضل لمواطنيها.

ختاماً، تطورت السياسات السكانية في تونس على مر السنين، من التغيرات الاجتماعية إلى إدخال برامج تنظيم الأسرة. وينعكس نجاح هذا البرنامج في الانخفاض الكبير في معدلات الخصوبة والأثر الإيجابي على التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلد. وتقدم تجربة تونس دروساً قيمة لبلدان أخرى في المنطقة وخارجها، مما يبرز أهمية الإرادة السياسية والقيادة القوية والتعاون الفعال بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في تنفيذ سياسات سكانية ناجحة.

تركيا:

نقض السياسات المؤيدة للإنجاب وتنفيذ برنامج ناجح لتنظيم الأسرة من خلال التركيز على نموذج قوي لتقديم الخدمات

معدل الخصوبة الإجمالي = 2.0 طفل لكل امرأة، نسبة انتشار موانع الحمل = 73.5 بالمائة،

نسبة الإعالة العمرية = 49.1 بالمائة

شهدت السياسات السكانية في تركيا تغييرات كبيرة على مر السنين، مما يعكس الاحتياجات والمخاوف المتغيرة للبلاد. وتحول تركيز الحكومة من تشجيع النمو السكاني إلى تنفيذ سياسات لتحديد النسل تستهدف تقليل أعداد الولادات. لقد كانت هذه السياسات ناجحة، مما أدى إلى انخفاض معدل النمو السكاني وزيادة في استخدام وسائل منع الحمل الحديثة.

خلال السنوات الأولى للجمهورية التركية، أدركت الحكومة أن النمو السكاني القوي ضروري لتطوير اقتصاد البلاد وضمان بقائها. وتحقيقاً لهذه الغاية، نفذت الحكومة سياسات مختلفة تهدف إلى تشجيع النمو السكاني مثل تخفيض الحد الأدنى لسن الزواج وتوفير خدمات الرعاية الصحية المجانية للنساء الحوامل والرضع، وتوزيع الأدوية على الفقراء. علاوة على ذلك، أطلقت الحكومة حملة للترويج لمكانة الأسرة الكبيرة من خلال منح جوائز مالية للنساء اللاتي لديهن ستة أطفال أو أكثر. حققت هذه السياسات شيئاً من النجاح، وأزداد عدد سكان تركيا من حوالي 13 مليوناً في عام 1927 إلى ما يقرب من 27 مليوناً في عام 1960. ومع ذلك، بدأت تركيا تشهد في الستينات معدلات نمو سكاني سريع أدت إلى ظهور مخاوف بشأن الآثار السلبية للانفجار السكاني، مثل زيادة الفقر وانخفاض مستويات المعيشة. بعد ذلك حولت الحكومة تركيزها إلى السياسات التي تستهدف تقليل عدد المواليد في البلاد. وهكذا صدر أول قانون للتخطيط السكاني وتحديد النسل عام 1965، والذي وضع قيوداً على عدد الأطفال الذين يمكن أن تنجبهم العائلات، خاصة في المناطق الحضرية. كما شجع القانون على استخدام وسائل منع الحمل الحديثة وإنشاء وحدة تنظيم الأسرة في وزارة الصحة للإشراف على تنفيذ إجراءات السيطرة على عدد السكان.

تضمنت برامج تنظيم الأسرة الحكومية عيادات متنقلة نجحت في بلوغ مناطق نائية لتزويد الأسر بوسائل منع الحمل وغيرها من خدمات تنظيم الأسرة. علاوة على ذلك، قدمت الحكومة تمويلاً مكثفاً لهذه البرامج وأجرت بحثاً مكثفاً حول تدابير التحكم بعدد السكان لضمان أن تكون السياسات فعالة ومستدامة. أدت هذه السياسات إلى انخفاض معدل النمو السكاني في تركيا، حيث انخفض معدل النمو السنوي من 2.5 بالمائة في الستينات إلى حوالي 1 بالمائة في السنوات الأخيرة. وفضلاً عن ذلك، ازداد استخدام وسائل منع الحمل الحديثة، وانخفض متوسط عدد الأطفال لكل امرأة من حوالي 6 في الستينات إلى 2.15 في عام 2020.

سنغافورة:

الجمع بين برنامج سكاني وسياسات فعالة في مجالات القوى العاملة والتعليم، وسياسات أخرى، وما أعقب ذلك من نقض لهذه السياسات

معدل الخصوبة الإجمالي = 1.6 طفل لكل امرأة، نسبة انتشار موانع الحمل = 67.5 بالمائة، نسبة الإعالة العمرية = 39.1 بالمائة

تحققت نقطة التحول عندما أعلنت الحكومة عن سياسة مؤيدة للإنجاب لتشجيع العائلات على إنجاب ثلاثة أطفال أو أكثر. ولكن هذه السياسة، للأسف، لم تحظ بالنجاح بسبب تغيير أنماط الحياة وتفضيلات الأفراد في أعقاب مرحلة السياسة العدوانية المناهضة للإنجاب. بشكل عام، كانت صياغة السياسات السكانية في سنغافورة تتأطر بعوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية، مما يعكس حاجة البلاد إلى تحقيق التوازن بين النمو السكاني والتنمية الاقتصادية.

شهدت السياسات السكانية في سنغافورة تغيرات كبيرة بمرور الوقت. قبل عام 1966، لم تكن هناك سياسة رسمية لتنظيم الأسرة أو التحكم في الخصوبة في البلد. تأسست جمعية تنظيم الأسرة في سنغافورة في عام 1949 من قبل متطوعين دفعهم إلى ذلك الشعور بالقلق حيال مستويات الفقر العالية والمخاوف حيال الآثار السلبية للإنجاب المتكرر على صحة ورفاهية الأمهات والعائلات. ومع زيادة الطلب على خدمات تنظيم الأسرة، أدركت الحكومة الحاجة إلى الدعم والسيطرة. وفي عام 1966، تم إطلاق البرنامج الوطني لتنظيم الأسرة والسكان لتقديم المشورة بشأن جميع الأمور المتعلقة بالسيطرة على عدد السكان، بعد حصول البلاد على استقلالها. عمل البرنامج على تنفيذ خطط تثبيط قوية للأسر الكبيرة، مما لعب دوراً مهماً في خفض معدلات الخصوبة إلى مستوى الإحلال، إلى جانب رفع القيود عن التعقيم والإجهاض. وعندما بدأ الاقتصاد في الازدهار، تحول تركيز نظام التعليم من الكم إلى النوع من خلال البرامج والمبادرات المختلفة. وتضمن ذلك سن قوانين لزيادة تعليم الإناث ومشاركتهن في القوى العاملة، والصحة، وتحسين الضمان الاجتماعي، مما أثر على خيارات الأسر فيما يتعلق بالإنجاب.

ظهرت نقطة تحول عندما انخفضت معدلات الخصوبة إلى ما دون مستويات الإحلال، وأعلنت الحكومة عن سياسة مؤيدة للإنجاب، وشجعت العائلات على إنجاب ثلاثة أطفال أو أكثر، ولكن فقط إذا كان بإمكان الأسرة تحمل التكاليف. أطلقت برامج سياسات تحفيزية متعددة لتشجيع الأسر على النظر في إمكانية الإنجاب، مثل إجازات الأمومة المدفوعة الأجر والإعفاءات الضريبية للأسر الكبيرة. كما تم إنشاء وحدة التنمية الاجتماعية لتشجيع الأفراد غير المتزوجين الحاصلين على شهادات عليا على التفكير بالزواج.

على الرغم من هذه الجهود، لم تنجح السياسات المؤيدة للإنجاب بسبب التحول في أنماط الحياة وتفضيلات الأفراد بعد مرحلة السياسة العدوانية المناهضة للإنجاب. كان للسياسات السابقة تأثير دائم على سكان سنغافورة، مما أدى إلى شيخوخة السكان بسرعة وانخفاض معدل المواليد عما هو مطلوب للحفاظ على النمو السكاني. نتيجة لذلك، واصلت الحكومة تطبيق سياسات لتشجيع الإنجاب وإدارة عدد السكان.

الهند:

الأساليب القسرية في المراحل الأولى لجهود تنظيم الأسرة لم تثبت نجاحها، لكن الأساليب الحديثة المتوازنة كانت فعالة

معدل الخصوبة الإجمالي = 2.0 طفل لكل امرأة، نسبة انتشار موانع الحمل = 67 بالمائة، نسبة الإعالة العمرية = 48 بالمائة

مر تطور السياسة السكانية في الهند بمراحل مختلفة من المبادرات والتحديات. فقد أعاققت المعتقدات المحافظة الجهود المبكرة، لكن المراحل اللاحقة شهدت تنفيذاً أكثر نجاحاً لتنظيم الأسرة، لا سيما من خلال نموذج التوعية بالصحة العامة. ومع ذلك، قوبلت محاولات تنفيذ الإجراءات القسرية بالفشل والخوف. ولذلك ركزت الجهود الأحدث على تحسين الصحة والتعليم، وحققت نجاحاً ملحوظاً في ولاية كيرالا.

مرت السياسة السكانية للهند بعدة مراحل من التطور. في السنوات الأولى، كانت هناك شكوك حيال حقيقة الانفجار السكاني، ولكن سرعان ما بدأ الباحثون والنشطاء في إثارة مخاوف بشأن الزيادة السكانية السريعة في الهند. استجابة لذلك، تم إنشاء أول عيادة لتحديد النسل و «جمعية ساعدوا أمهاتنا»، لكن المعتقدات الدينية الغاندية المحافظة أعاققت تقدم المبادرات المبكرة، مما أدى إلى توقف هذه الجهود. تبنت الحكومة البرنامج الوطني لتنظيم الأسرة في عام 1947، في أعقاب نتائج الدراسات السكانية المثيرة للقلق. ومع ذلك، كان التأثير القوي لتراث المعتقدات الغاندية يشكل عقبة رئيسية يصعب التغلب عليها، مما أدى إلى فشل المحاولة الأولى. وفي المرحلة الثانية من جهود تنظيم الأسرة، جرى تحول في بؤرة تقديم الخدمة نحو نموذج التوعية الصحية العامة، وأثبت نهج الاتصال ثنائي الاتجاه على الأرض في المناطق الريفية نجاحه إلى حد كبير. ومع ذلك، لم يتمكن البرنامج

من الوصول إلى كامل إمكاناته بسبب الإطار الزمني المحدود لتدريب الممارسين وتقديم الخدمات في مواجهة الطلب الشديد. في المرحلة الثالثة من جهود تنظيم الأسرة، حاولت رئيسة الوزراء إنديرا غاندي تقديم مخطط قسري لتنظيم الأسرة للتغلب بسرعة على النمو السكاني. وهكذا انتشرت معسكرات قطع القناة المنوية على نطاق واسع، مما أدى إلى أن يُمْنى البرنامج بفشل ذريع، وتسبب ذلك في بثّ الخوف في نفوس المواطنين. ولذلك راحت الجهود الأحدث في مجال تنظيم الأسرة تركز على التحسينات في مجالي الصحة والتعليم، مع الاستعانة بمنصات اتصال واسعة النطاق لتقديم لمعلومات. وأبرز مثال على ذلك هو ولاية كيرالا، حيث تم تحقيق نتائج ملحوظة في الحد من الخصوبة من خلال تنظيم الأسرة جنباً إلى جنب مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وفي الوقت الحاضر، تواصل السياسة السكانية في الهند تطورها، وتدعمها الجهود المستمرة لمعالجة الزيادة السكانية، وتحسين التعليم والصحة، وتشجيع التنمية المستدامة.

ختاماً، مرت السياسات السكانية في الهند بعدة مراحل على مر السنين. فقد أعاقّت المعتقدات الدينية المحافظة وما صاحبها من شكوك تقدم المبادرات الأولى. وفني أول برنامج وطني لتنظيم الأسرة بالفشل بسبب التأثير القوي لتراث غاندي. ولكن المرحلة الثانية من البرنامج شهدت تحولاً نحو نموذج التوعية بالصحة العامة الذي كان ناجحاً إلى حد كبير، ولكنه تأثر بمحدودية الإطار الزمني لتدريب الممارسين وتقديم الخدمات. أدخلت المرحلة الثالثة خطة التنظيم القسري للأسرة التي فشلت فشلاً ذريعاً وأثارت الخوف في نفوس المواطنين. في الآونة الأخيرة، تحول التركيز إلى تحسين المجالات الصحية والتعليمية، مع الاستعانة بمنصات اتصال واسعة النطاق لتقديم المعلومات. وتقدم نتائج خفض الملحوظ في الخصوبة في ولاية كيرالا من خلال تنظيم الأسرة جنباً إلى جنب مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية المثال الأبرز الذي يبعث على الإحساس بالأمل في المستقبل.



الفصل الخامس: المعوقات المنهجية التي تواجه تنمية رأس المال البشري

يواجه العراق مجموعة واسعة من التحديات على الطريق نحو بلوغ نمو اقتصادي قوي يحركه السكان. وتشمل هذه التحديات قيوداً ملزمة مهمة تتقاطع مع العديد من جوانب الحياة اليومية - من السياسات ضعيفة التنفيذ وعدم التنبؤ بتوفير التمويل العام وضعف التنسيق بين الجهات الفاعلة في القطاع العام. بالإضافة إلى ذلك، يتأثر كل قطاع بتحديات تقديم الخدمات الخاصة به والتي تمنع ترجمة الموارد المتاحة إلى نتائج أفضل لرأس المال البشري. وتتفاقم كل هذه الجوانب جراء وجود إرث من الهشاشة والصراع وكذلك المسببات الكامنة وراء الفقر والضعف التي تعيق خلق فرص متكافئة لتنمية رأس المال البشري لجميع العراقيين.

٥ - أ: القيود الملزمة والتحديات الشاملة

110. ترتبط إنجازات ومحصلات رأس المال البشري التي جاءت دون المتوقع في العراق ارتباطاً وثيقاً بالعديد من المسببات والتحديات الشاملة. إن الضعف في استدامة الاستقرار السياسي، المخاطر الجيوسياسية، الاقتصاد الموروث الذي تقوده الدولة، ضعف دور القطاع الخاص، الاضطرابات الاجتماعية المتنامية، الفقر المتزايد، نظم الحماية الاجتماعية المشتتة، النزوح الداخلي، والفجوة العميقة بين الدولة ومواطنيها، كلها عوامل تقيد تطور وتراكم رأس المال البشري. فضلاً عن ذلك، فإن التأثير الأخير لجائحة كوفيد - 19 والتقلب في أسعار النفط يؤديان إلى تفاقم حالة الهشاشة القائمة أصلاً، في حين أن المخاطر المناخية المتزايدة يمكن أن تؤدي إلى تدهور الأمور بشكل أكبر في العراق ما لم تتم معالجتها. وعلى الرغم من أن هذه التحديات يمكن أن تفضي إلى ظهور أزمات اقتصادية وصراعات محتملة، فإنها يمكن أن توفر أيضاً فرصة للحكومة لإعادة تنظيم الأولويات وتنفيذ الإصلاحات ومعالجة القضايا الهيكلية التي تعيق التقدم، فقد أدى التقاعس عن العمل إلى تأجيج الاحتجاجات والاضطرابات المتقطعة في الماضي، حيث وعلى الرغم من بعض التقدم الملحوظ والالتزام بالإصلاح، لا تزال هذه التحديات دون حل إلى حد كبير.

111. كان للأزمات الاقتصادية الأخيرة في العراق تأثير كبير على محصلات رأس المال البشري، حيث أثر الفقر والهشاشة بشكل غير متناسب على فئات مختلفة من السكان، ولا سيما الفقراء. الإنجازات التي تكون أقل مما هو متوقع على الصعيد الوطني والتفاوتات المحلية في محصلات رأس المال البشري هي نتيجة للفقر ومسبباً له في نفس الوقت. فقد أدى ارتفاع معدلات الفقر على المستوى الوطني إلى دفع ما يقدر بنحو 4.5 مليون فرد إلى برائن الفقر ليضاف هذا الرقم إلى الأفراد الذين كانوا يعيشون أصلاً في حالة من الفقر وعددهم 6.9 مليون. وعلى المستوى المحلي، نجد أن المحافظات التي تعاني من أعلى معدلات الفقر المتزايد كشفت أيضاً عن أرقام منخفضة في مؤشرات رأس المال البشري الرئيسية مع تأثر الأطفال دون سن 18 عاماً بشكل خاص. علاوة على ذلك، تنتشر حالة الهشاشة في العراق على نطاق واسع، حيث يعاني 42 بالمائة من السكان من الحرمان في أبعاد متعددة مثل التعليم والصحة وظروف المعيشة والأمن المالي¹²³. ويبدو الأطفال معرضين لخطر الهشاشة بشكل خاص، حيث يواجه نصفهم تقريباً مستويات عالية من الهشاشة¹²⁴. ويرتبط التحصيل المتدني لرأس المال البشري والتفاوتات ارتباطاً وثيقاً بالثروة، بحيث تبدي الأسر من الفئات الخمسية الأقل ثراءً، والتي تعاني من معدلات هشاشة عالية، أداءً ضعيفاً في محصلات رأس المال البشري الرئيسية. ويتفاقم الوضع بسبب ما يصاحب ذلك من تعطل في تقديم الخدمات الاجتماعية والتعرض للصدمات، مما يؤدي إلى تفاقم الحرمان الشديد وزيادة المخاطر الصحية. وفي نهاية المطاف تؤثر هذه العوامل على رأس المال البشري في جميع مراحل دورة الحياة، مما يبرز الحاجة إلى تدخلات عاجلة للتخفيف من التأثير على العدد المتزايد من السكان المعرضين للخطر.

112. إلى جانب الفقر والهشاشة، تؤثر العديد من التحديات الشاملة على نجاح السياسات العامة في العديد من القطاعات في العراق، بما في ذلك التقدم المحرز نحو تحسين محصلات رأس المال البشري في البلد. سيتطلب حسم هذه التحديات الاستعانة بحلول شاملة تشارك فيها الحكومة بأكملها والمجتمع العراقي بأسره. على وجه الخصوص، تتطلب المجالات التالية تحسينات في الحوكمة والمساءلة العامة للإسهام في تحسين نتائج رأس المال البشري:

- **الاقتصاد السياسي:** المناخ السياسي الهش يجعل من الصعب تبني الإصلاحات الرئيسية والتقدم نحو التنفيذ. ويمثل تشكيل حكومة جديدة في تشرين الأول (أكتوبر) 2022 نافذة محتملة للاستقرار السياسي لسن الإصلاحات التي تشتد الحاجة إليها.
- **التمويل العام:** تمثل موازنة الثلاث سنوات التي تمت الموافقة عليها في حزيران (يونيو) 2023 فرصة غير مسبوقة من الاستقرار المتوقع والقدرة على التنبؤ بالتمويل العام. ومع ذلك، على الرغم من المكاسب غير المتوقعة في عائدات النفط، فإنه ليس هناك موارد مالية كافية يتم تخصيصها للتوسع في استثمارات العراق في شعبه، والتي تواجه التقليلات تحت تأثير النفقات الجارية وزيادة فاتورة الرواتب العامة. كما تؤدي ضعف الآليات المساءلة والمحسوبة الموثقة والمتصورة إلى تشويه فعالية الإنفاق العام، مما يؤدي إلى ظهور ثغرات في تقديم خدمات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية.

123 مؤشر الضعف متعدد الأبعاد يقيس الحرمان الاجتماعي الناجم عن الأزمات، من خلال استخدام منهجية تشمل التعليم والصحة وظروف المعيشة والأمن المالي على مستوى الأسرة.

124 اليونيسف والبنك الدولي 2020. مؤشر الضعف متعدد الأبعاد يقيس الحرمان الاجتماعي الناجم عن الأزمات، من خلال استخدام منهجية تشمل التعليم والصحة وظروف المعيشة والأمن المالي على مستوى الأسرة.

- **التنسيق بين القطاعات:** هناك حاجة إلى نهج «الحكومة بأكملها» لضمان أن يؤدي التنسيق عبر القطاعات إلى دفع جدول أعمال رأس المال البشري المتعدد القطاعات بطبيعته إلى الواجهة. ستكون آليات التنسيق عالية المستوى ضرورية لضمان عمل الوزارات المسؤولة عن قطاعات التنمية البشرية التقليدية معاً بشكل فعال نحو هدف مشترك لتحسين نتائج رأس المال البشري في العراق.
- **اللامركزية في المسؤوليات:** يؤثر التقسيم الجزئي للمسؤوليات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية على فعالية تقديم الخدمات في مجالي الصحة والتعليم. لقد ولدت اللامركزية في قطاعي الصحة والتعليم في السنوات الأخيرة ارتباكاً حول الترتيبات المالية ما بين الحكومات، ومسؤوليات سلطات المحافظات حيال تحسين نتائج القطاعات داخل نطاق صلاحياتها.
- **الجوانب الديموغرافية:** على الرغم من انخفاض معدلات الخصوبة، فإن عدد سكان العراق يواصل النمو. وتشتمل مسببات النمو السكاني على التحسينات في التعليم والرعاية الصحية، فضلاً عن آثار الصراع وعدم الاستقرار. وتساهم العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية أيضاً في الديناميكيات السكانية في العراق.
- **المعلومات المغذية لصنع القرارات:** يعتبر التشتت والافتقار إلى بيانات دقيقة وفي الوقت المناسب لاتخاذ القرارات عقبة أمام إصلاح التخطيط والمراقبة والتنفيذ.

113. سلطت التقارير التشخيصية الأخيرة لمجموعة البنك الدولي الضوء على التحديات الشاملة الرئيسية التي تواجه تنمية رأس المال البشري في العراق. تشمل هذه التحديات الاقتصاد السياسي وتحديات أخرى. وتشمل هذه التقارير التشخيص المنهجي للبلد لعام 2017، والتقييم الاجتماعي السريع للبلد لعام 2019، والمذكرة الاقتصادية للبلد لعام 2020، وسلسلة من تقارير المراقبة الاقتصادية نصف السنوية للعراق. وقد أكدت مجموعة البنك الدولي الموضحة في إطار الشراكة مع العراق للسنوات المالية (2022 - 2026) على أهمية تعزيز رأس المال البشري كركيزة أساسية. فضلاً عن ذلك، يسلط تقرير البنك الدولي (مراجعة الإنفاق العام في قطاعات التنمية البشرية لعام 2021) الضوء على نطاق أزمة رأس المال البشري في العراق، ويقدم نظرة عميقة عن مدى كفاية وكفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام على التعليم والصحة وأنظمة التقاعد. لقد حددت الحكومة العراقية مجموعة من الأهداف الإستراتيجية الرئيسية في برنامجها الوزاري لعام 2022 بالإضافة إلى العديد من الوثائق الإستراتيجية القطاعية الحالية أو المعتمدة حديثاً (مثل الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم العالي في العراق).

114. استناداً إلى التقارير التشخيصية المتاحة، يلخص الجدول 4 التحديات الرئيسية والمسببات والقضايا الأساسية التي تعترض تحسين النتائج الرئيسية لرأس المال البشري في كل مرحلة من مراحل دورة الحياة. كما يربط هذه التحديات بأهداف إستراتيجية مختارة حددتها حكومة العراق في برنامجها الوزاري ووثائق إستراتيجية أخرى.

الجدول ٤:

ملخص للتحديات والمسببات والمشكلات الرئيسية التي تؤثر على رأس المال في العراق

مرحلة دورة الحياة	التحديات الرئيسية	المسببات	المشكلات الأساسية (بما في ذلك تلك التي تدرج خارج نطاق قطاعات التنمية البشرية)	الأهداف الاستراتيجية للحكومة العراقية
الطفولة المبكرة (0 إلى 5 سنوات)	<ul style="list-style-type: none"> ارتفاع معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة انخفاض معدل الالتحاق بالتعليم قبل الابتدائي 	<ul style="list-style-type: none"> محدودية الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية بسبب الصراع والنزوح الوصول غير العادل والمحدود إلى العناصر الغذائية الصحية محدودية الوصول إلى برامج تعليم الطفولة المبكرة وأنشطة التحفيز المبكر الأخرى (مثل فعاليات الوالدين) تزايد اتجاهات الفقر والهشاشة 	<ul style="list-style-type: none"> النقص الرئيسي في مدخلات التعليم الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية (المدارس ومراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات) محدودية الإنفاق العام على الصحة والتعليم الصراع والنزوح 	<ul style="list-style-type: none"> الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق: زيادة الاستعداد للمدرسة بين الأطفال ما قبل التعليم الابتدائي من خلال زيادة الالتحاق بالمدارس استراتيجية تنمية الطفولة المبكرة في العراق: ضمان حصول جميع الأطفال العراقيين على خدمات التنمية في مرحلة الطفولة المبكرة بطريقة متكافئة ومناسبة خطة العمل الوطنية للصحة الإنجابية وصحة الأم وحديثي الولادة والأطفال والمراهقين: خفض معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة خطة التنمية الوطنية للعراق 2018-2022: تحسين البنية التحتية الصحية الوثيقة الوطنية للسياسة السكانية 2023

مرحلة دورة الحياة	التحديات الرئيسية	المسببات	المشكلات الأساسية (بما في ذلك تلك التي تدرج خارج نطاق قطاعات التنمية البشرية)	الأهداف الاستراتيجية للحكومة العراقية
سن الدراسة (6 – 18 سنة)	<ul style="list-style-type: none"> المشاركة المنخفضة في التعليم المتوسط والإعدادي معدلات إتمام منخفض الافتقار إلى المهارات الأساسية للقراءة والحساب 	<ul style="list-style-type: none"> محدودية قدرة نظام التعليم على استيعاب الزيادة في التحاق الطلاب محدودية الوصول إلى فرص التعلم الملائمة والكافية المناهج الدراسية القديمة، والتطوير المهني المحدود للمعلمين، والدعم غير الكافي لمرشحي المدارس وبرامج التعلم العلاجي ارتفاع معدلات الزواج المبكر وحمل المراهقات تزايد اتجاهات الفقر والهشاشة 	<ul style="list-style-type: none"> النقص الرئيسي في مدخلات التعليم، والقدرة المحدودة في حوكمة القطاع المساءلة المحدودة عن تقديم خدمات عالية الجودة (مثل التركيز الواضح على تحسين نتائج تعلم الطلاب) الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية (المدارس ومراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات) محدودية الإنفاق العام على الصحة والتعليم الصراع والنزوح 	<ul style="list-style-type: none"> البرنامج الوزاري العراقي (الركيزة 14): تشكيل فريق عمل وطني يدعمه خبراء دوليون لتعزيز نظام التعليم، إنشاء مدارس إضافية من خلال الشراكة مع القطاع الخاص، وتعزيز جودة التعليم وقدرة المعلمين. الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق: ضمان إتمام التعليم الابتدائي للجميع الاستراتيجية الوطنية للشباب الوثيقة الوطنية للسياسة السكانية 2023
الشباب والمراهقة (15-24 سنة)¹²⁵	<ul style="list-style-type: none"> انخفاض معدلات إتمام المرحلة الثانوية والانتقال إلى التعليم العالي ارتفاع معدل البطالة بين الشباب العديد من الشباب ليسوا في التعليم أو العمل أو التدريب 	<ul style="list-style-type: none"> محدودية قدرة نظام التعليم على استيعاب زيادة الالتحاق لا يوجد شرط إلزامي للالتحاق بالمرحلة المتوسطة محدودية الوصول إلى فرص التعلم الجيدة التي توفر المهارات ذات الصلة بسوق العمل العوامل الديموغرافية، على سبيل المثال، (زيادة عدد الشباب) زيادة اتجاهات الفقر والضعف 	<ul style="list-style-type: none"> الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية (المدارس ومراكز الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات) محدودية الإنفاق العام على الصحة والتعليم 	<ul style="list-style-type: none"> الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق: معالجة أوجه القصور الداخلية من خلال تقليل معدلات الرسوب والتسرب الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق: توسيع التعليم المهني في المرحلة الإعدادية لاستيعاب عدد أكبر بكثير من الطلاب استراتيجية التعليم والتدريب التقني والمهني الاستراتيجية الوطنية للشباب الوثيقة الوطنية للسياسة السكانية 2023
سن العمل (63-19 سنة)	<ul style="list-style-type: none"> ارتفاع مستويات الأمراض غير الانتقالية ارتفاع مستويات الإنفاق الصحي من المال الخاص ارتفاع معدلات البطالة زيادة مستويات الطابع غير النظامي للعمل 	<ul style="list-style-type: none"> تشمل عوامل خطر الأمراض غير الانتقالية ارتفاع ضغط الدم والسكري، وانخفاض النشاط البدني، وارتفاع مستوى تلوث الهواء المحيط فوق معايير منظمة الصحة العالمية¹²⁶ محدودية الحماية الاجتماعية الوصول المحدود إلى فرص التعليم أو التدريب ذات الصلة زيادة انتشار التدخين محدودية الوصول إلى العمل النظامي ارتفاع نسبة الإعاقة بين السكان في سن الاعملى إلى السكان في سن العمل تزايد اتجاهات الفقر والضعف 	<ul style="list-style-type: none"> انخفاض الاستفادة من خدمات الرعاية الصحية الأولية بسبب سوء نوعية الخدمات المتصورة / الفعالية المعايير والمسارات والبروتوكولات السريرية غير متوفرة في مرافق الخطوط الأمامية أنظمة الحماية الاجتماعية غير المتطورة (تقديم الخدمة، الاستهداف، التسجيل، إدارة الحالات) محدودية جودة وثيقة صلة برامج وأنظمة / أدوات التوظيف 	<ul style="list-style-type: none"> البرنامج الوزاري العراقي (الركيزة 2): خلق فرص عمل في القطاع الخاص ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة ودعم خلق فرص العمل من خلال ريادة الأعمال وتنمية القطاع الخاص. البرنامج الوزاري العراقي (الركيزة 18): تمكين ودعم المرأة العراقية من خلال خلق فرص العمل وإدراجها في برامج الحماية الاجتماعية قانون التأمين الصحي (2020): تحسين الوصول إلى الخدمات الصحية الجيدة وزيادة الحماية المالية من الإنفاق الشخصي المرتفع على الصحة خطة التنمية الوطنية العراقية (2018-2022): تحسين البنية التحتية الصحية وتحول التركيز من العلاج إلى الوقاية من المرض السياسة الوطنية للتشغيل الوثيقة الوطنية للسياسة السكانية 2023 خطة التمكين الاقتصادي للمرأة

125 يتداخل النطاق العمري التقريبي الذي يغطي الشباب والمراهقة مع كل من فئتي السكان في سن المدرسة وفي سن العمل، ومع ذلك، تم التعامل معها بشكل منفصل للتركيز على القضايا المحددة ذات الأهمية بالنسبة للشباب خلال فترة انتقالهم من التعليم الرسمي إلى سوق العمل.

126 منظمة الصحة العالمية 2022

مرحلة دورة الحياة	التحديات الرئيسية	المسببات	المشكلات الأساسية (بما في ذلك تلك التي تدرج خارج نطاق قطاعات التنمية البشرية)	الأهداف الاستراتيجية للحكومة العراقية
الشيخوخة (أكثر من 63 عاماً)	<ul style="list-style-type: none"> ضعف تغطية الرواتب التقاعدية والضمان الاجتماعي ارتفاع معدلات الإصابة بالأمراض وتراجع مستوى الحياة 	<ul style="list-style-type: none"> أنظمة الحماية الاجتماعية غير العادلة وغير المستدامة عدم وجود تغطية صحية شاملة تزايد اتجاهات الفقر والضعف 	<ul style="list-style-type: none"> وجود ثغرات كبيرة وقضايا سياسية في القانون 9/2014 الذي يحكم نظام التقاعد الحالي محدودية تغطية نظام التقاعد الحالي التركيز المحدود على الشيخوخة الصحية، والنظام الصحي غير المؤهل لتقديم الرعاية اللازمة 	<ul style="list-style-type: none"> البرنامج الوزاري العراقي (الركيزة 5): تنفيذ قانون التأمين الصحي لضمان حصول جميع العراقيين على الخدمات الصحية الأساسية البرنامج الوزاري العراقي (الركيزتان 2 و 23): الموافقة على قانون تقاعد القطاع الخاص الوثيقة الوطنية للسياسة السكانية 2023 سياسة حماية المسنين

٥ - ٢: مشكلات تقديم الخدمات القطاعية

هشاشة النظام التعليمي وتراجع الإنفاق على التعليم

115. تأثر تقديم الخدمات في قطاع التعليم بشدة جراء تواصل حالة الهشاشة وسنوات الصراع، وحيث جاءت أزمة كوفيد - 19 وإغلاق المدارس بين آذار(مارس) 2020 وتشيرين الأول (أكتوبر) 2021 لتلقي أعباء أخرى على نظام التعليم. حتى قبل إغلاق المدارس بسبب جائحة كوفيد - 19، وجد أكثر من 2 مليون طفل أنفسهم خارج المدرسة بسبب مجموعة متنوعة من العوامل، بما في ذلك الصراع والنزوح ونقص مدخلات التعليم الرئيسية، والتي تفاقم بسبب الأضرار التي لحقت بالبنى المدرسية التحتية بسبب النزاع. في الماضي، تأثر تقديم خدمات التعليم سلباً بالمنهج القديمة، ومحدودية التطوير المهني للمعلمين، والدعم غير الكافي لمرشدي المدارس وبرامج التعلم العلاجي، والبرامج المحدودة للشباب المعرضين للخطر، والقدرات المحدودة، وقلة المراقبة المؤسسية لمحتلات قطاع التعليم. وكجزء من إجمالي الإنفاق الحكومي والناجم المحلي الإجمالي، شهد الإنفاق على التعليم انخفاضاً مطرداً. فقد بلغت حصة قطاع التعليم ما يقرب من 9.7 بالمائة من إجمالي الإنفاق الحكومي (باستثناء إقليم كردستان) في عام 2019 - وهذا يشكل تراجعاً عن نسبة 12.5 بالمائة في عام 2018، و13.6 بالمائة في عام 2016. ويتأخر الإنفاق العراقي الحالي على التعليم كحصة من إجمالي الموازنة العامة عن المتوسط الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا البالغ 14.0 بالمائة، والمتوسط السائد في اقتصادات الفئة العليا من البلدان المتوسطة الدخل في العالم، والبالغ 14.8 بالمائة.¹²⁷

116. أفضى الصراع ضد التنظيم الارهابي داعش إلى تحمل تكاليف كبيرة لإعادة الإعمار (البنية التحتية) والتعافي (تقديم خدمات التعليم)، تقدر بنحو 5.4 تريليون دينار عراقي (4.6 مليار دولار أمريكي). أظهر تقييم الأضرار الذي شمل 16 مدينة في سبع محافظات متضررة أن 38 بالمائة فقط من البنية التحتية للمدارس لم تتضرر، بينما تعرض 18 بالمائة منها لدمار كامل. وقُدّرت التكلفة الإجمالية لأضرار النزاع على قطاع التعليم في المحافظات السبع بنحو 2.8 تريليون دينار عراقي (2.4 مليار دولار أمريكي)، إلى جانب إجمالي احتياجات إعادة الإعمار والتعافي المقدرة بـ 5.4 تريليون دينار عراقي (4.6 مليار دولار أمريكي). وتغطي احتياجات إعادة الإعمار (4.9 تريليون دينار عراقي) الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية، بينما تمثل احتياجات التعافي استعادة خدمات التعلم والتعليم (490 مليار دينار عراقي)، مثل التطوير المهني للمعلمين، والمواد التعليمية، وبرامج التعلم العلاجي، والشبان غير الملتحقين بالمدرسة، ودعم القطاع بشكل عام.

117. بالإضافة إلى النقص في البنية التحتية، لا تزال هناك عدة عوامل تؤدي إلى ضعف محصلات رأس المال البشري والتفاوتات في التعليم في العراق. من بين هذه العوامل جودة التدريس التي تتأثر بالممارسات الحالية الخاصة بتخصيص وتوظيف المعلمين. إذ يؤدي عدم وجود آلية فعالة لتخصيص موارد الموظفين إلى محصلات غير متناسبة في مختلف مفاصل قطاع التعليم. ومع ذلك، فإن سياسة تخصيص المعلمين المعتمدة حديثاً يمكن أن تساعد في ضمان التوزيع العادل للمعلمين المؤهلين في جميع أنحاء العراق. ويشكل غياب التطبيق الشامل لنظام لمعلومات إدارة التعليم (EMIS) هو الآخر تحدياً كبيراً، لأنه يعيق القدرة على التخطيط والإدارة، وصنع السياسات القائمة على الأدلة. يسلط الجهد المستمر الذي تدعمه اليونيسكو واليونسيف لنشر نظام معلومات الإدارة التعليمية في 10 مناطق الضوء على الضرورة الملحة لهذا العمل. ولكن الشفافية المحدودة في تمويل التعليم وعدم الربط بين التمويل ونتائج التعليم يؤديان إلى تفاقم التفاوتات بين المحافظات، في حين أن الافتقار إلى برامج لتسهيل الانتقال من المدرسة إلى القوى العاملة يساهم في زيادة بطالة الشباب. ولمعالجة هذه المشكلات، يجب إعداد برامج مستهدفة وتركز على المهارات، وعقد شراكات بين المؤسسات التقنية والمهنية والقطاع الخاص. ويعتمد نهج تعاوني يضم جميع أصحاب المصلحة أمراً ضرورياً لإيجاد حلول مستدامة تعود بالنفع على كل من قطاع التعليم والقطاع الخاص.

118. هدفت الاستراتيجية الوطنية السابقة للتربية والتعليم 2012-2022 إلى مواجهة هذه التحديات فيما يتصل بالجودة والوصول والبنية التحتية، إلا أنها واجهت عدة عقبات أثناء التنفيذ. أدت التخصيصات المالية غير الكافية ضمن الموازنات الحكومية، بسبب انخفاض أسعار النفط، إلى إعاقه تمويل المشاريع. كما أدت الظروف الأمنية الصعبة، بما في ذلك احتلال التنظيم الارهابي داعش لعدة محافظات عراقية في عام 2014، إلى تعليق المشاريع وتحويل الموارد نحو الإدارة الأمنية وجهود الإغاثة. لقد أفضى ضعف الاستقرار السياسي والإداري إلى تغييرات في القيادة، مما أثر سلباً على خطط الحكومة وأولوياتها. وأدى التوسع الكبير في البرامج الطموحة التي تتطلب استقراراً في الظروف الاقتصادية والأمنية، إلى جانب التنسيق غير الكافي بين الوزارات والهيئات الحكومية، إلى إعاقه تنفيذ المشاريع المشتركة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حادثة الاستراتيجية، كونها أول نهج شامل على المستوى الوطني في التعليم، والقيود الإدارية والقانونية المعقدة قد أعاقت تنفيذ المشاريع بشكل أكبر. خضعت هذه التحديات لدراسة دقيقة مما أدى إلى صياغة الإستراتيجية الجديدة للفترة 2021-2022. وتأخذ هذه الاستراتيجية المحدثة في نظر الاعتبار الدروس المستخلصة وتسعى إلى التغلب على العقبات المحددة من خلال معالجة القيود المالية، وتعزيز الأمن والاستقرار، وتحسين التنسيق، والتكيف مع الاستراتيجيات الجديدة، وتبسيط الأطر الإدارية والقانونية.¹²⁸

ضعف نظام الرعاية الصحية

119. أثر النزاع أيضاً على النظام الصحي وأدى إلى تباطؤ تعافيه، وحيث تراجع استخدام الخدمات الصحية بسبب ضعف البنية التحتية، وندرة الموارد البشرية، ونقص التنسيق مع القطاع الخاص. انعكاساً لضعف قدرة النظام الصحي، كان هناك انخفاض في الاستخدام لخدمات المستويين الأولي والثانوي من الرعاية، مع وجود تفاوتات محلية كبيرة في سلوك التماس الرعاية، في وقت تتزايد فيه الحاجة إلى الخدمات الصحية. وأما استخدام المرضى الخارجيين للرعاية الصحية فقد شهد تقلبات كبيرة خلال العقد الماضي، وانخفض بشكل ملحوظ بعد عام 2015، على مستوى الرعاية الصحية الأولية والمستشفيات. وبلغ إجمالي استخدام العيادات الخارجية للفرد الواحد 1.5 تقريباً في عامي 2016 و2017، متراجعاً من 2.4 في عام 2014 و2.3 في عام 2015، مما يسلط المزيد من الضوء على تأثيرات الصراع. كما تشكل جودة الرعاية مشكلة هي الأخرى. ذلك إن المعايير السريرية، ومسارات الإحالة، وبروتوكولات الرعاية غير متوفرة في مرافق الخطوط الأمامية. علاوة على ذلك، ينفق العراق حصة أقل من إجمالي موازنته الحكومية على الصحة مقارنة بالدول النظيرة.

120. كما ألقى الصراع ضد التنظيم الارهابي داعش بآثاره على البنية التحتية الصحية في القطاعين العام والخاص، مما أعاق تقديم الخدمات، ولا سيما في أربع محافظات. يقدر تقييم الأضرار والاحتياجات¹²⁹ الذي أجراه البنك الدولي، وغطى المحافظات الأكثر تضرراً، وهي الأنبار وديالى وصلاح الدين ونيوى، أن أكثر من 50 بالمائة من المنشآت الصحية التي تم تقييمها في عام 2018 قد تضررت، و30 بالمائة منها دُمرت بالكامل. وتقدر تكلفة إعادة بناء الأضرار بـ 2.7 تريليون دينار عراقي (2.3 مليار دولار أمريكي). علاوة على ذلك، يشير تقرير الحالة الصادر عن منظمة الصحة العالمية إلى أنه اعتباراً من تشرين الثاني (نوفمبر) 2019، كان هناك ما يقرب من 170 مرفقاً صحياً ظلت متضررة كما هي (48 مدمراً بالكامل و122 متضرراً جزئياً).

121. حتى قبل النزاع، كان نظام الرعاية الصحية في العراق يعاني من التوزيع غير العادل للخدمات وتوافرها، مما يؤدي إلى ظهور تفاوتات كبيرة في الوصول. يوفر القطاع العام خدمات الرعاية الصحية، وتشرف وزارة الصحة الاتحادية ووزارة الصحة في إقليم كردستان على توفيرها. ويقدم القطاع العام خدمات ميسورة التكلفة من خلال شبكة مؤلفة من 281 مستشفى عام و2765 مركز رعاية صحية أولية، لكن عددها وتوزيعها غير كافيين لأنها تتركز في بغداد، مع وجود تباين كبير في كثافة القوى العاملة الصحية بين المحافظات. وتكشف الأرقام الأحدث أن هناك 1.3 سرير في المستشفيات و0.8 طبيب لكل 1000 عراقي، وهو ما يمثل انخفاضاً كبيراً عن السنوات السابقة. وعادة ما يوجد المتخصصون الصحيون والمستشفيات المتخصصة في المدن الكبرى، ولكن التوزيع العادل يجب أن يأخذ في نظر الاعتبار الكثافة السكانية واحتياجات الرعاية الصحية. إن عبء الرعاية الصحية يؤثر على جميع فئات الدخل بسبب اتباع نهج يركز على الرعاية الثانوية، ووجود نظام ضعيف للرعاية الصحية الأولية، وتصادف ذلك محدودية الأدوية، ونقص المهنيين المهرة في مجال الرعاية الصحية، ضعف البات المساءلة داخل القطاع الصحي. يقدم القطاع العام الذي تشرف عليه وزارة الصحة الاتحادية خدماته من خلال شبكة من المستشفيات العامة والمراكز الصحية الأولية التي تتركز في بغداد. ولكن الإنفاق الحكومي على الصحة غير كافٍ، مما أدى إلى توفير حماية مالية محدودة للسكان، وحيث أدى الاعتماد المفرط على الرعاية الثانوية إلى مخاوف كبيرة تتعلق بالإنصاف في نظام الرعاية الصحية في العراق. ويشكل النقص والتوزيع غير المتكافئ للعاملين في مجال الرعاية الصحية تحدياً كبيراً لنظام الرعاية الصحية في العراق، مع انخفاض عدد الأطباء والممرضات مقارنة بالدول المجاورة. إذ لم تتجج الجهود المبذولة للاحتفاظ بالمختصين بالرعاية الصحية في المناطق النائية والريفية، حيث غادر العديد منهم البلاد بحثاً عن فرص أفضل.

122. على الرغم من جهود الحكومة العراقية لإدخال إصلاحات في قطاع الصحة، لا تزال هناك بعض التحديات القائمة بسبب الافتقار إلى التنسيق والتواصل بين وزارة الصحة وصناع السياسة أثناء عملية صياغة السياسات. لقد أدى ذلك إلى

تشريع قانون أخفق في تلبية احتياجات وزارة الصحة بشكل مناسب. وتشمل الأمثلة ذات الصلة نموذج الحوكمة اللامركزية الذي أقر بموجب القانون 21، ولكن واجه رفضاً من وزارت مختلفة، وصعوبات في التنفيذ أثناء الحرب ضد التنظيم الإرهابي داعش، فضلاً عن القيود المالية، ضعف اليات المساءلة. بالإضافة إلى ذلك، أدى القانون الخاص بتدرج المهن الطبية والصحية إلى توظيف فئات مختلفة من المهنيين و ظهور فائزرة رواتب غير فعالة وتقليل الاستثمار في البنية التحتية للقطاع الصحي. علاوة على ذلك، مازال قطاع الصحة في العراق يجاهد لتحقيق تقدم في القضية الملحة المتعلقة بالرقمنة ونظام المعلومات الصحية. فعلى الرغم من محاولات الإصلاح العديدة التي بذلت خلال العقد الماضي، إلا أن عقبات مثل الافتقار إلى الموظفين المؤهلين وذوي الخبرة، وانعدام الرغبة في المتابعة وضمن الاستمرارية، وغياب التشريعات الداعمة، وضعف البنية التحتية الإلكترونية أعاق التقدم في هذا المجال. وفضلاً عن ذلك، اعتمد نظام الرعاية الصحية في العراق تقليدياً على نموذج تمحور حول المستشفيات وكثافة رأس المال، وكان على كفاءة محدودة، وأخفق في ضمان الوصول العادل، إلى جانب كونه غير مؤهل للتعامل مع العبء المتزايد للأمراض غير الإنتقالية. وإدراكاً منها لهذه الثغرات، تسعى وزارة الصحة جاهدة لتحويل تركيزها نحو تعزيز الرعاية الصحية الأولية. وقد وضعت الوزارة رؤية للرعاية الصحية الأولية كخدمة ميسرة الاستخدام، ميسورة التكلفة، متاحة، آمنة، وشاملة على أعلى المعايير، متجذرة في المبادئ العلمية، بهدف تلبية الاحتياجات الصحية الحالية والمستقبلية لجميع العراقيين.¹³⁰

أنظمة الحماية الاجتماعية المشتتة الضعيفة التطور

123. تتكون شبكات الحماية الاجتماعية في العراق من برنامج شامل لدعم الغذاء (نظام التوزيع العام - البطاقة التموينية) وبرنامج التحويلات النقدية الموجه للفقراء. تدير البرنامج الأول وزارة التجارة، وقد كان يعاني من ضعف مستوى الكفاءة والفعالية، ويحول الموارد بعيداً عن الفئات السكانية الأشد فقراً إلا أنه شهد تحسينات في الفترة الأخيرة بحجب النظام عن بعض الفئات السكانية غير المستحقة. وأما الثاني فهو يدار من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وشهد تحسينات كبيرة منذ عام 2016¹³¹. ومع ذلك، واستجابة لتزايد الفقر والضعف في أعقاب تفشي الجائحة، أدى التخصيص غير الكافي إلى تقييد تغطية برامج التحويلات النقدية. واعتباراً من كانون الأول (ديسمبر) 2021، كانت قائمة الانتظار تضم عدداً كبيراً من الأسر الفقيرة المؤهلة. في هذا السياق، قد يؤدي الإصلاح المنشود لشمولية نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية)، وسلسلة التسليم إلى توفير حيز مالي يبدو ضرورياً لتوسيع تغطية الحماية الاجتماعية.

124. على الرغم من الإنجازات المهمة في مجال الإصلاح، فإن نظام الحماية الاجتماعية الحالي مازال يتمتع بقدر محدود على حماية الفقراء والضعفاء من الصدمات. على مدى العقد الماضي، حقق العراق إنجازات مهمة في إصلاح نظام الحماية الاجتماعية. وتمثلت علامة بارزة على مستوى السياسات في تشريع قانون جديد في عام 2014، يهدف إلى تقييم الأهلية ومعالجة حالات الاستبعاد من خلال استهداف الفقر. قدم هذا القانون إطاراً تحويلياً لدمج التحويلات النقدية والخدمات الاجتماعية. ومع ذلك، وبعد مرور تسع سنوات على إقرار القانون، لا تزال الوزارة وهيئة الحماية الاجتماعية تواجهان صعوبات في تنفيذه بالكامل، ويعزى ذلك في الغالب إلى عدم وجود إطار قانوني واضح لتنظيم عمل الهيئة بطريقة تعكس بشكل أفضل الأدوار وخطوط المساءلة وسلسلة التسليم في ظل نظام مطور لشبكة الحماية الاجتماعية. ومن الإنجازات البارزة الأخرى تنفيذ برنامج تجريبي لتقديم التحويلات النقدية في 2018-2019، سعى إلى تنفيذ أحكام ورؤية قانون الحماية الاجتماعية الجديد وإثبات جدوى الحماية الاجتماعية المتكاملة. وعلى أية حال فإن أزمات رأس المال البشري الحالية التي يواجهها العراق تتطلب توسيع نطاق الحماية الاجتماعية عمودياً، من خلال زيادة مستويات المزايا للمستفيدين الحاليين، وأفقياً، من خلال شمول مستفيدين جدد.

125. تواجه الجهود المبذولة لتوسيع نطاق نظام الحماية الاجتماعية في العراق بعض التحديات، مثل تحديث الأدلة حول مستويات الفقر، وتعديل خطط الحماية الاجتماعية لمعالجة المشكلات الجديدة، وتأمين الحيز المالي، وتعميم برامج التحويلات النقدية في إطار شبكة الحماية الاجتماعية. من بين التحديات الأهم، تبرز الحاجة إلى تحديث الأدلة الخاصة بمستويات الفقر وخصائصه لتوجيه استجابة الحماية الاجتماعية بشكل فعال. وعلى الرغم من أن التقارير المتاحة توفر قاعدة للتحليل، فإن الأدلة الحديثة ضرورية لتقييم حالة الفقر والضعف السريعة التغير على أرض الواقع. هذه الأدلة المحدثة يجب الحصول عليها من خلال مجموعة من المسوح الأسرية، التي توفر بيانات عن جانب الطلب، وتقييمات البيانات الإدارية لخطط الحماية الاجتماعية والمستفيدين، التي توفر بيانات عن جانب العرض. إن تصميم المخصصات وتسجيلها وصرفها في إطار مخططات الحماية الاجتماعية يشكل هو الآخر تحدياً يتطلب إجراء تعديلات تستهدف معالجة المخاوف الناشئة عن الأزمات الحالية، وبحيث تشمل هذه التدابير على إجراءات الاحتواء ومواجهة المخاطر الصحية والاستعانة بالأدلة التي يتم جمعها من التقييمات المحدثة لتوجيه هذه التعديلات. ويشكل تأمين الحيز المالي المطلوب لتوسيع نطاق جهود الحماية الاجتماعية تحدياً كبيراً آخر يمكن مواجهته من خلال مقارنة تدرجية، بما في ذلك تقييم الحيز المالي على المدى القصير، وتحديد أولويات الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية وزيادته، ومعالجة التسريبات المالية وانعدام الكفاءة على المدى المتوسط. أخيراً، يعد توحيد وإدماج برامج التحويلات

130 البنك الدولي 2021c
131 قبل عام 2016، كان البرنامج يعتمد على استهداف فئوي لا يأخذ في نظر الاعتبار حالة الفقر.

النقدية في إطار شبكة الأمان الاجتماعي أمراً ضرورياً لمعالجة تشتت آليات الحماية الاجتماعية التي تقدمها الوزارات المختلفة، بما في ذلك التحويلات النقدية الطارئة. وهذا يتطلب جهوداً منسقة لدمج هذه البرامج في نظام حماية اجتماعية متماسك يوفر النفع لأفراد المجتمع الأكثر ضعفاً.

126. في هذا الصدد، شرعت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بدعم من البنك الدولي وشركاء آخرين، في بناء وتعزيز نظم تقديم الخدمة الخاصة بها لتحسين كفاءة وفعالية برامجها. إن وجود سجل اجتماعي لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، يتم ربطه بسجل وطني واحد أوسع، سيُسهّل من تبادل المعلومات بين المؤسسات ذات الصلة، مما يؤدي إلى تحسين التواصل وتحديد الفئات الضعيفة من السكان. وسيوفر نظام إدارة الحالات الفرصة لإحالة الأفراد الضعفاء إلى الخدمات التعليمية والصحية ذات الصلة والتي لم يكونوا على علم بها. أخيراً، سيؤدي إدخال شروط أو حوافز ميسرة إلى البرنامج الحالي للتحويلات النقدية إلى ربط المزايا الاجتماعية بتعزيز رأس المال البشري وتشجيع الأسر الفقيرة، على سبيل المثال، على إرسال أطفالهم إلى المدرسة، وتطعيمهم، وتحفيز النساء على زيارة مراكز الرعاية الصحية لإجراء فحوصات منتظمة. وكان البنك الدولي قد دعم فيما مضى تصميم وتنفيذ برنامج تجريبي للتحويلات النقدية في بغداد من 2016 إلى 2018، ولكن تم تعليق عمل البرنامج لاحقاً بسبب نقص الموارد الحكومية وتفشي الجائحة.

127. يستلزم إصلاح نظام التقاعد في العراق دمج خطط التقاعد للقطاع العام والخاص، وإدخال تعديلات معيارية لتحسين الاستدامة المالية لنظام الرواتب التقاعدية العامة، وتدابير لتحسين تغطية القطاع الخاص، من بين أمور أخرى. انعكست هذه الإصلاحات في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي، الذي صاغته لجنة رفيعة المستوى أنشأها مجلس الوزراء في تشرين الأول (أكتوبر) 2016 (المرسوم رقم 285). وضع هذا القانون آلية تمويل أكثر شفافية لجميع برامج الضمان الاجتماعي، مما سيجعل النظام أكثر استدامة، ويحسن المساواة، ويقلل من الحوافز السلبية على المدخرات وأسواق العمل. وحظيت مسودة هذا القانون الذي أُشير إليه على أنه «مشروع قانون الضمان الاجتماعي لعام 2017»، بموافقة مجلس الوزراء في 29 تشرين الثاني (نوفمبر) 2016. ولكن الاقتصاد السياسي المعقد لمثل هذا الإصلاح أعاق إقراره. ولكن الحكومة العراقية أدخلت، بدلاً من ذلك، في تشرين الثاني (نوفمبر) 2019، تعديلات على القانون 9/14 الذي يحكم النظام الحالي، وعلى أية حال فأن مثل هذه التعديلات من شأنها أن تُضعف جوانب الاستدامة المالية والإنصاف في نظام التقاعد، ذلك لأن القانون يتضمن زيادات سخية في بعض المزايا دون معالجة بعض تحديات التصميم الرئيسية لنظام التقاعد. دخلت التعديلات على القانون 9/14 حيز التنفيذ اعتباراً من 1 كانون الثاني (يناير) 2020. وقد أقر مجلس النواب قانون التقاعد والضمان الاجتماعي في القطاع الخاص رقم 18 لسنة 2023.

ضعف الارتباط بين عرض المهارات ومتطلبات سوق العمل

128. يتصف سوق العمل في العراق بكونه يفتقر إلى التوازن، حيث يعمل غالبية الأفراد في القطاع العام ويكافح القطاع الخاص لخلق فرص العمل، وبخاصة في قطاع الأعمال التجارية الزراعية. ساهم ضعف القاعدة الصناعية وافتقارها للتنوع، وغياب بيئة الأعمال الداعمة، والصراعات السياسية، من بين عوامل أخرى، في قلة فرص العمل. بالإضافة إلى ذلك، لا يقوم نظام التعليم بتأهيل الطلاب لاحتياجات سوق العمل، مما يؤدي إلى ظهور حالة من انعدام التوافق بين المهارات المطلوبة وتلك التي يمتلكها الباحثون عن عمل. كما أدى توسع القطاع العام على حساب الاستثمار العام في البنية التحتية الاقتصادية إلى تفاقم مشكلة البطالة.

129. لا تزود خيارات التعليم النظامي وغير النظامي المتاحة للعراقيين الشباب بالمهارات اللازمة للتنافس على الوظائف، خاصة في عصر التغير التكنولوجي السريع. هناك تشتت في عروض التعليم والتدريب التقني والمهني التي تقدمها جهات مختلفة. فغالباً ما تكون المناهج الدراسية قديمة، وتفتقر إلى العلاقة بمتطلبات سوق العمل الحالية، ولا تقدم أي تدريب عملي لتعزيز التدريس الصفّي.

130. ترتبط المحصلات الضعيفة لسوق العمل أيضاً بمحدودية جودة وملاءمة برامج وأنظمة وأدوات التوظيف. إن برامج سوق العمل النشطة المستهدفة (ALMPs) - مثل التدريب، أو الوساطة، أو ريادة الأعمال، وبرامج القروض الصغيرة - تبدو محدودة، وإذا ما توفرت، فهي لا تستهدف بشكل جيد السكان المعنيين أو لا تلبي احتياجات سوق العمل. وتتفاقم هذه الحالة بسبب الافتقار إلى أنظمة وأدوات التوظيف التي يمكن أن تساعد في بلوغ مستوى أفضل لفهم سوق العمل وربط العمال بالوظائف - مثل أنظمة معلومات سوق العمل (LMIs) وأنظمة إعداد الملفات التعريفية، والرصد والتقييم.

قضايا تقديم الخدمات القطاعية في إقليم كردستان

هشاشة النظام التعليمي

131. أدى ظهور التنظيم الارهابي داعش في عام 2014 ونزوح عدد كبير من المدنيين إلى إلحاق الضرر بنظام التعليم في إقليم كردستان وعرقلة تقديم الخدمات. ألقى تدفق النازحين واللاجئين إلى الإقليم بأعباء إضافية على البنية التحتية للمدارس، وبخاصة في محافظة دهوك لكونها قريبة من مدينة الموصل، ولاستقبالها الغالبية العظمى من النازحين. وفي الوقت الحاضر تفتقر العديد من المدارس في الإقليم، وخاصة في المناطق الريفية، إلى البنية التحتية الأساسية. كما يفتقر ربع مدارس إقليم كردستان (40 بالمائة من المدارس الريفية)¹³² إلى الربط بخدمات المياه والصرف الصحي. ويتمثل التحدي الآخر في تقديم خدمات النظام التعليمي في أن المعلمين ليس لديهم ساعات كافية في اليوم الدراسي لتغطية المناهج الدراسية، نتيجة النقص في المباني المدرسية، حيث تعمل غالبية المدارس بنظام الفترتين.

ضعف نظام الرعاية الصحية

132. في العقد الماضي، كان للزيادة في الإنفاق الأمني بسبب النزاعات الإقليمية والمحلية تأثير كبير على الاقتصاد وقدرته على تقديم الخدمات العامة في إقليم كردستان. جعلت أزمة النزوح من الصعب على الحكومة تقديم الخدمات الأساسية. وبسبب النزاعات المتعددة، استضاف إقليم كردستان حوالي 1.8 مليون نازح ولاجئ، مما تسبب في قيود على الوصول إلى الخدمات العامة، وبخاصة الصحة والتعليم. وقد أثر ذلك على محصلات رأس المال البشري وأدى إلى زيادة الفقر والهشاشة، لا سيما في محافظة دهوك التي تستضيف غالبية السكان النازحين. إن جميع سكان إقليم كردستان العراق لهم الحق في الحصول على رعاية صحية مجانية تقريباً في المستشفيات العامة ومراكز الرعاية الصحية الأولية، ولكن المشكلة هي أن معظم المستشفيات والمراكز مثقلة بالأعباء ولا تقدم الخدمات بكفاءة.

133. المستشفيات العامة في إقليم كردستان بحاجة في الوقت الحاضر إلى التجديد والتزود بمعدات حديثة جديدة لما أصابها من الإهمال جراء الأزمة المالية التي تسببت في محدودية تقديم الخدمات. في معظم المستشفيات، نجد أن المعدات الطبية قديمة، والمباني بحاجة للتوسع والتطوير، لما تُفني به الإقليم من أزمات عدة وتوقف الاستثمار في البنية التحتية منذ عام 2015. علاوة على ذلك، تواجه إقليم كردستان العديد من مشاكل القدرات في تقديم الخدمات بما في ذلك خدمات الرعاية الصحية. فعلى سبيل المثال، بعض المعدات في المستشفيات جديدة ولكنها لا تعمل بسبب نقص الخبرة لدى الطاقم الطبي. وفي الإقليم تتناقص أعداد وفيات المواليد والوفيات المبكرة، بينما تشكل الأمراض غير الإنتقالية السبب الرئيسي للوفيات، الأمر الذي يتطلب جهوداً موجهة لتعزيز المراقبة والوقاية. ويحمل هذا التحول تأثيراً على قدرة القطاع الصحي على الاستجابة لمتطلبات الرعاية الصحية المتغيرة والمتزايدة.

نظام الحماية الاجتماعية قيد التطوير


134. تحتاج فئات الفقراء والضعفاء من السكان في إقليم كردستان إلى الحماية. لجأت حكومة كردستان إلى تعليق العمل بالاستهداف الفئوي لشبكة الأمان الاجتماعي في عام 2015 بسبب نقص الموازنة، وفي الوقت الحاضر فإن البرنامج النشط الوحيد هو التحويلات النقدية الذي تديره وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ويقتصر على الأشخاص ذوي الإعاقة. وهناك حالياً حوالي 72000 فرد معاق يتلقون معونة نقدية من وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وهناك حوالي 40000 شخص على قائمة الانتظار. في عام 2022، اضطلعت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بصياغة لائحة تعليمات جديدة لشبكات الأمان الاجتماعي تستهدف الفقراء والضعفاء بناءً على مؤشرات الفقر، ولكن لم تتم الموافقة عليها بعد من قبل مجلس الوزراء. وتتضمن الخطوات الإضافية التي اتخذتها حكومة إقليم كردستان لإصلاح الحماية الاجتماعية في المنطقة بدعم من المجتمع الدولي إطلاق برنامج جديد في عام 2022 لإصلاح نظام الحماية الاجتماعية في الإقليم، ورفع قدرته على مواجهة الصدمات الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك، على سبيل المثال، الجهود المبذولة نحو رقمنة نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) ودمجه مع سجل وطني واحد وإنشاء البنية التحتية للبيانات في مديرية تكنولوجيا المعلومات لتحسين إدارة خطط الحماية الاجتماعية والتأكد من توافقها مع الاستراتيجيات الحكومية.

135. قدرة نظام الحماية الاجتماعية في إقليم كردستان محدودة، والخدمات المقدمة لا تغطي فئة كبيرة من السكان الفقراء والضعفاء. كما أشرنا آنفاً فقد تم إيقاف الاستهداف الفئوي لبرنامج التحويلات النقدية بسبب الأزمة المالية في عام 2015. ويتمثل التحدي الآخر الذي يواجه نظام الحماية الاجتماعية في إقليم كردستان في ضعف دور الأخصائيين الاجتماعيين، ويرجع ذلك جزئياً إلى التغييرات في القوانين والتعليمات وعدم كفاية عدد الموظفين. علاوة على ذلك، فإن غياب مشاركة المواطنين يزيد من تعقيد المشكلة لأن معظم برامج وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ليست مصممة لتأخذ في الحسبان آراء وملاحظات المواطنين، والأسر ليست على دراية كافية بنظام الحماية الاجتماعية في الإقليم¹³³. لقد وضعت الحكومة استراتيجيات وخططاً للمساهمة في الحد من الفقر من خلال تعزيز المزيد من تكافؤ الفرص للوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية وتسهيل الاستهلاك. مع ذلك، لا يزال هناك الكثير مما يتوجب القيام به لحماية رأس المال البشري وتعزيز نظام الحماية الاجتماعية في إقليم كردستان. بما في ذلك إنشاء برنامج جديد يعتمد الفقر كأساس للتأهل للحصول على مزايا شبكة الأمان الاجتماعي. ويمكن أن يكون هذا البرنامج بمثابة عنصر حاسم في معالجة أوجه القصور في نظام الحماية الاجتماعية وضمان وصول أكثر إنصافاً إلى الخدمات للسكان الفقراء والضعفاء في الإقليم.

٥ - ٣: الطريق إلى الأمام لمعالجة المعوقات المنهجية التي تواجه تنمية رأس المال البشري

136. يقدم الفصل التالي مساراً مفصلاً للمضي قدماً نحو الأمام مع توصيات محددة للسياسات ذات الأولوية، والتي، في حالة تنفيذها، يمكن أن تساعد العراق على تحقيق محصلات أفضل لرأس المال البشري. يتطلب هذا المسار للتحرك نحو الأمام اتخاذ إجراءات على المدى القصير والمتوسط والطويل بشأن ثلاث ضرورات شاملة (ومتداخلة) للسياسات - وهي تعزيز الحوكمة والمساءلة، وسد فجوات تقديم الخدمات، وتسخير الهبة الديموغرافية (نوقشت آنفاً في الفصل السابق). تغطي بعض الإصلاحات المقترحة قطاعات متعددة وستتطلب نهجاً يشمل الحكومة بأكملها والمجتمع بأسره. وعلى وجه الخصوص، التحسينات في بيئة الحوكمة والمساءلة في العراق ستؤدي أيضاً إلى تحسينات في محصلات رأس المال البشري في البلاد. ويمكن لخطة التنمية الوطنية 2024-2028 تكريس رأس المال البشري كأولوية قصوى للعراق للسنوات القادمة، وتوجيه تنفيذ الاستراتيجيات القطاعية وما بين القطاعية الأخرى والسياسات والقوانين الوطنية. هناك حاجة أيضاً إلى اتخاذ إجراءات متضافرة لسد الفجوات الحالية في تقديم الخدمات لمعالجة المسببات الرئيسية لمحصلات رأس المال البشري غير المتكافئة في العراق (الشكل 30)، والتي تعترض طريق تعظيم الوعد الاقتصادي لرأس المال البشري وتحقيق نمو أكثر إنصافاً يحركه المواطنون.

خارطة رأس المال البشري في العراق: التحديات والتبنيات



سن العمل

توجد فوارق كبيرة عبر المحافظات وتتمثل وفقاً لفئة الثروة الخمسة في :

« معدلات البطالة »

« معدلات المشاركة في القوى العاملة »




الشباب

توجد فوارق كبيرة عبر المحافظات وتتمثل وفقاً لفئة الثروة الخمسية في :

« معدلات الحضور وإتمام المرحلة الثانوية »

« معدلات الشباب الذين هم ليسوا في التعليم أو العمل أو التدريب »



الأطفال

توجد فوارق كبيرة بين المحافظات وتتمثل وفقاً لفئة الثروة الخمسية في :

« معدلات الالتحاق وإتمام المرحلة الإعدادية »

الطفولة المبكرة

توجد فوارق كبيرة عبر المحافظات وتتمثل وفقاً لفئة الثروة الخمسية في :

« معدلات وفيات الأطفال دون : سن الخامسة . »

« الالتحاق بالتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة »

ظروف سوق العمل

« انعدام التوازن في سوق العمل في العراق يقلل من قدره القطاع الخاص على خلق فرص العمل ويؤدي إلى تفاقم مشكلة العجز . »

« ضعف القاعدة الصناعية وعدم تنوعها، إلى جانب عدم وجود بيئة الأعمال الداعمة، وانخفاض الطلب المحلي، والصراعات السياسية، وقلة الاستثمار . »

« كما ساهم إعطاء الأولوية المحفوعات رواتب القطاع العام على حساب الاستثمار العام في البنية التحتية الاقتصادية في تفاقم مشكلة البطالة »

التعليم

« لا يقوم نظام التعليم بإعداد الطلاب بشكل كافٍ للمتطلبات سوق العمل، مما يؤدي في ارتفاع معدلات بطالة الشباب والبطالة الجزئية »

التعليم

« معدلات الحضور وإتمام المرحلة الثانوية »

« التعليم أو العمل أو التدريب هم ليسوا في »

« العدد المحدود والتوزيع غير الكافي للبنية التحتية الوظيفية للمدارس »

« عدم كفاية توزيع القوى العاملة . »

« تقديم غير فعال للتعليمات، التعليمية »

« تخصيص غير كاف للمعلمين وممارسات »

« عدم توافيق المهارة مع سوق العمل »

« محدودة برامج الالتحاق من الدراسة إلى العمل »

التعليم

« العدد المحدود والتوزيع غير الكافي للبنية التحتية الوظيفية للمدارس »

« قلة المعلمين المؤهلين والمتخصصين وعدم كفاية توزيع القوى العاملة »

« تقديم غير فعال للتعليمات التعليمية »

« تخصيص غير كاف للمعلمين وممارسات غير فعالة للتوظيف المعلمين »

الصحة

« الوصول المحدود إلى خدمات الرعاية الصحية الجيدة »

« الاعتماد على الرعاية الثانوية »

« التوزيع غير الكافي للموارد البشرية والبنية التحتية »

« قيود الحكومة والتنسيق »

التعليم

« عدم وجود بيئة تعليمية مدرسية مناسبة وبخاصة في مرحلة ما قبل الابتدائي . »

« نقص المعلمين المؤهلين والمتخصصين »

« تخصيص غير فعال للخدمات التعليمية »

« تخصيص غير كاف للمعلمين وممارسات غير فعالة لتوظيف المعلمين »

المسببات الشاملة

الفقر والهشاشة

« أدت الأزمات الاقتصادية الأخيرة في العراق إلى زيادة الفقر والهشاشة، مما أثر بشكل غير متناسب على شرائح معينة من السكان . »

« تعتبر التفاوتات في نواتج رأس المال البشري نتيجة للفقر ومحددة له، حيث كشفت المحافظات ذات الأداء المنخفض أيضاً عن معدلات فقر عالية »

« تنتشر الهشاشة في العراق، وتؤثر على 42 بالمائة من السكان وجوالي نصف الأطفال . »

« يرتبط الفقر والهشاشة بالتفاوتات في الوصول إلى الصحة والتعليم »

الحماية الاجتماعية

« تشمل التحديات التي تواجه زيادة الحماية الاجتماعية في العراق تحديث الأدلة الخاصة بمستويات الفقر، وتحديث خطط الحماية الاجتماعية، وتأمين الحيز المالي و بلوغ التقارب في برامج التحويلات النقدية . »

« يتطلب تحديث الأدلة الخاصة بمستويات الفقر إجراء مجموعة من المسوح الأسرية وتقييمات البيانات الإدارية . »

« تعد التحديات على النقطة الحماية الاجتماعية ضرورية لمعالجة المشكلات المحددة من خلال الاسترشاد بالأدلة الناتجة عن التقييمات المحدثة »

« يتطلب تأمين الحيز المالي لها مرحلتاً تدريجياً بتمويل مقيماً ميسر الأجل وتحديث الأولويات، ومعالجة أوجه القصور المالية على المدى المتوسط وتعد برامج التحويلات النقدية المقارنة ضرورية لإنشاء نظام حماية اجتماعية متنااسك يستفيد منه الأفراد المعفاء من المجتمع . »

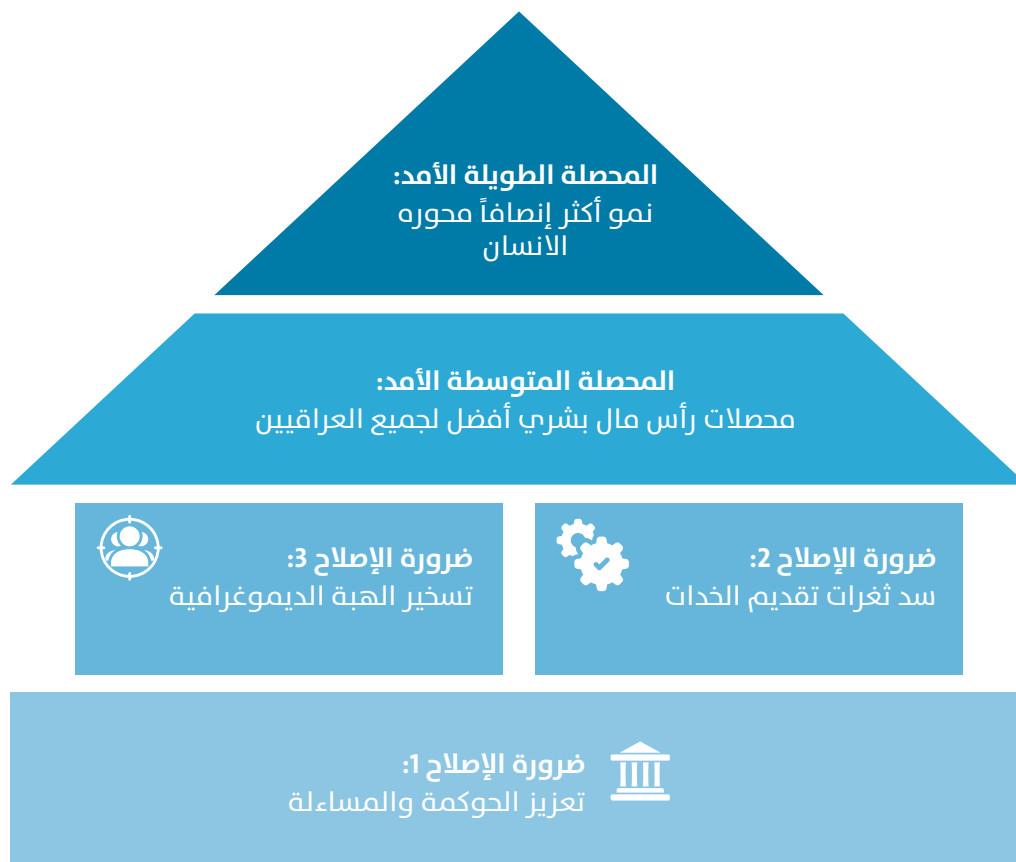


الفصل السادس: الطريق إلى الأمام: ضرورات الإصلاح لتعزيز رأس المال البشري في العراق

- ترسم مراجعة رأس المال البشري طريقاً للمضي قدماً يمكن أن يفضي الى بلوغ محصلات أفضل لرأس المال البشري لجميع العراقيين على المدى المتوسط، بل ويساعد في وضع العراق على مسار نمو أكثر إنصافاً يحركه السكان على المدى الطويل. وتشمل ضرورات الإصلاح الرئيسية لهذا المسار في سد فجوات تقديم الخدمات وتسخير الهبة الديموغرافية، استناداً الى أسس تعزيز الحوكمة والمساءلة التي تتجاوز حدود قطاعات التنمية البشرية التقليدية (الشكل 31). ويقدم هذا الفصل عينة من إجراءات السياسة المتسلسلة وذات الأولوية - موزعة في شكل أولويات إصلاح محددة - يمكن أن تساعد العراق على تحقيق هذه الضرورات نحو بلوغ محصلات أفضل لرأس المال البشري. ويمكن أن تكون خطة التنمية الوطنية 2024-2028 نقطة انطلاق نحو ترسيخ مكانة رأس المال البشري بين الأولويات الاستراتيجية العليا للعراق وبناء إجماع وطني حول مجموعة من الإصلاحات العاجلة الحاسمة لتعزيز رأس المال البشري. وسوف تتطلب ترجمة الإصلاح من الورق الى تنفيذ فعلي جهداً من المجتمع بأسره ومن الحكومة بأكملها عبر العديد من القطاعات والحكومات المتتالية المتعددة.

الشكل ٣١:

ضرورات الإصلاح فيما يتعلق برأس المال البشري



٦ - ١: ضرورة الإصلاح ١: تعزيز الحوكمة والمساءلة

137. يتمثل أساس التنفيذ الناجح للسياسات في بيئة تمكينية من الإدارة الفعالة والمساءلة تسمح بترجمة سياسات واستراتيجيات البلد إلى نتائج ملموسة. في العراق، غالباً ما كانت جهود الإصلاح السابقة تخفق في تحقيق النتائج المرجوة لأسباب تتراوح من مخصصات الموازنة غير الكافية التي لا يمكن التنبؤ بها إلى التنسيق الضعيف بين الوزارات وبين مستويات الحكومة. سوف تتطلب معالجة القيود الملزمة والتحديات الشاملة المحددة في الفصل الخامس، والتي تكمن أسبابها خارج نطاق قطاعات التنمية البشرية التقليدية، عملاً منسقاً بين العديد من الوزارات والدوائر والمستويات الحكومية. ومن بين الأولويات التي حددها مراجعة رأس المال البشري بهدف تعزيز البيئة التمكينية لتحسين محصلات رأس المال البشري يمكن الإشارة الى بناء إجماع وطني حول أهمية الاستثمار في الناس، والتأكيد على رأس المال البشري كأولوية في الوثائق الاستراتيجية الوطنية التي ستنفذها الحكومات المتعاقبة، ومضاعفة الجهود لاستئصال جذور الفساد، وإنشاء آليات المساءلة التي تحفز النتائج وتكافئها.

138. تشمل أولويات الإصلاح الرئيسية لتعزيز الحوكمة والمساءلة ما يلي:

- ترجمة التخطيط الاستراتيجي إلى تنفيذ فعال للسياسة من خلال ضمان الاستمرارية عبر الحكومات المتعاقبة ومعالجة المحسوبية، ضعف اليات المساءلة
- اعتماد نهج «الحكومة بأكملها» في التعامل مع قضايا رأس المال البشري من خلال تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وتوضيح الأدوار والمسؤوليات، وبناء قدرات الجهات الفاعلة المحلية،
- ضمان التمويل العام الملائم والفعال والعدل لتنمية رأس المال البشري من خلال التركيز على المساءلة عن النتائج وتحسين استخدام البيانات في توجيه عملية صنع القرار.

أولوية الإصلاح 1 – 1:

ترجمة التخطيط الاستراتيجي إلى تنفيذ فعال للسياسات من خلال ضمان الاستمرارية عبر الحكومات المتعاقبة ومعالجة المحسوبية ضعف اليات المساءلة

139. يعتبر تكريس رأس المال البشري كأولوية قصوى في خطة التنمية الوطنية للعراق 2024-2028 أمراً بالغ الأهمية. يمكن أن يؤدي ذلك إلى وضع خطة عمل وطنية مفصلة لتحسين محصلات رأس المال البشري على المدى المتوسط والطويل. وسيطلب ذلك استمرار الالتزام الواضح برأس المال البشري عبر الحكومات المتعاقبة وعدم تسييس الإصلاحات المطلوبة لتحقيق تحسينات رأس المال البشري – ذلك أنها أولوية وطنية تعتمد عليها الآفاق الاقتصادية المستقبلية للعراق بغض النظر عن من هو في السلطة. وأما مضاعفة الجهود لمكافحة الفساد – وهذا هو أحد التحديات الشاملة الحاسمة – فسوف يتطلب التنفيذ الكامل لتدابير مكافحة الفساد المنصوص عليها في البرنامج الحكومي الذي أعلن عنه في تشرين الأول (أكتوبر) 2022 إلى جانب عمليات تدقيق مستقلة موثوقة للحالات المحتملة لإهدار الأموال العامة وإساءة استخدامها.

المدى القصير (سنة واحدة)	المدى المتوسط (2-3 سنوات)	المدى الطويل (أكثر من 4 سنوات)
ضرورة الإصلاح 1: تعزيز الحوكمة والمساءلة		

أولوية الإصلاح 1.1:

ترجمة التخطيط الاستراتيجي إلى تنفيذ فعال للسياسات من خلال ضمان الاستمرارية عبر الحكومات ومعالجة المحسوبية وضعف اليات المساءلة

الإجراءات ذات الأولوية الأعلى	ترسيخ رأس المال البشري كأولوية قصوى في خطة التنمية الوطنية للعراق 2024-2028	اعتماد وتنفيذ خطة عمل مفصلة لتحسين مخرجات رأس المال البشري في العراق إعداد سياسة تحسين رأس المال البشري في العراق.	ضمان استمرارية الالتزام الصريح بتحسين نتائج رأس المال البشري عبر الحكومات المتعاقبة.
الإجراءات ذات الأولوية العالية	التنفيذ الكامل لإجراءات مكافحة الفساد المنصوص عليها في البرنامج الحكومي تشرين الأول (أكتوبر) 2022.	من خلال هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، تحديد القنوات الرئيسية لإهدار وسوء استخدام الأموال العامة التي تؤثر على القطاعات الاجتماعية والتوصية بإجراءات للقضاء عليها.	تقليل عدد وظائف القطاع العام الممنوحة بشكل لا يركز على الكفاءة (أي الارتباطات السياسية) والانتقال إلى نظام التوظيف القائم على المؤهلات مع معايير اختيار شفافة.
الإجراءات ذات الأولوية المتوسطة	عدم تسييس الإصلاحات لتعزيز رأس المال البشري من خلال التأكيد على أنها أولوية وطنية تعتمد عليها آفاق مستقبل العراق الاقتصادية بغض النظر عن من في السلطة.		

أولوية الإصلاح 1 – 2:

اعتماد نهج «الحكومة بأكملها» في التعامل مع رأس المال البشري من خلال تعزيز التنسيق عبر القطاعات، وتوضيح الأدوار والمسؤوليات، وبناء قدرات الجهات الفاعلة المحلية

140. يمكن لآلية مشتركة رفيعة المستوى ما بين الوزارات أن تساعد في تنسيق إجراءات الحكومة بشأن جدول أعمال رأس المال البشري¹³⁴. من خلال هذه الآلية، يمكن تعزيز التنسيق بين الوزارات - وهو تحد شامل آخر - من خلال هذه الآلية التي يمكن أن تكون بمثابة نقطة اتصال واحدة لتحديد أولويات رأس المال البشري للحكومة عبر قطاعات متعددة. يجب تحديد الاتجاه المستقبلي للامركزية في قطاعي الصحة والتعليم بشكل نهائي. وهذا يتطلب توضيح الأدوار والمسؤوليات بين مختلف الوزارات والمستويات الحكومية المكلفة بتمويل الصحة والتعليم وتقديم الخدمات. إن تعزيز قدرة الجهات الفاعلة المحلية سيمكنها من القيام بذلك بطريقة أكثر تماسكاً عبر مختلف القطاعات والمناطق في العراق.

المدى القصير (سنة واحدة)	المدى المتوسط (2-3 سنوات)	المدى الطويل (أكثر من 4 سنوات)
ضرورة الإصلاح 1: تعزيز الحوكمة والمساءلة		

أولوية الإصلاح 1 – 2 :

اعتماد نهج «الحكومة بأكملها» تجاه رأس المال البشري من خلال تعزيز التنسيق عبر القطاعات، وتوضيح الأدوار والمسؤوليات، وبناء قدرات الجهات الفاعلة المحلية

الإجراءات ذات الأولوية الأعلى	تحديد آلية واحدة رفيعة المستوى مشتركة بين الوزارات لتنسيق العمل بشأن رأس المال البشري مع عضوية وأدوار ومسؤوليات وجدول زمنية واضحة ونتائج متوقعة.	تعزيز التنسيق بين الوزارات بشأن رأس المال البشري من خلال اجتماعات تنسيقية على مستوى صناع السياسة والمستوى الفني، وحيث يكون لكل مستوى جدول أعمال وأهداف واضحة، ويشتمل ذلك على المشاورات واتخاذ القرارات بشأن أولويات رأس المال البشري للحكومة.	العمل على إعداد برنامج حكومي واحد لتحسين رأس المال البشري يتم تنفيذه بشكل مشترك من قبل عدة وزارات مع تحديد أدوار ومسؤوليات واضحة لكل منها.
الإجراءات ذات الأولوية العالية	اتخاذ قرار حول الاتجاه المستقبلي للامركزية في تقديم الخدمات وترتيبات التمويل في قطاعي الصحة والتعليم.	ترشيد ترتيبات اللامركزية من خلال توضيح الأدوار والمسؤوليات بين الوزارات المختلفة والمستويات الحكومية المكلفة بتمويل الصحة والتعليم وتقديم الخدمات.	توحيد المسؤولية عن تخطيط الاستثمار الرأسمالي والتنفيذ داخل الإدارات المركزية أو إدارات المحافظات، مع ضمان السلطة المناسبة والقدرة على التنفيذ.
الإجراءات ذات الأولوية المتوسطة	تحديد احتياجات بناء القدرات لجميع مؤسسات القطاع العام المشاركة في تنفيذ سياسة رأس المال البشري.	بناء قدرات السلطات الحكومية على جميع المستويات والقطاعات لتنفيذ سياسات تعزيز رأس المال البشري بطريقة متماسكة.	

أولوية الإصلاح 1 – 3:

ضمان التمويل العام الملائم والفعال والعدل لتنمية رأس المال البشري من خلال التركيز على المساءلة عن النتائج وتحسين استخدام البيانات في توجيه عملية صنع القرار

141. قدم تقرير البنك الدولي «مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية»¹³⁵ لعام 2021 قائمة طويلة من التوصيات المفصلة لتعزيز كفاءة وعدالة الإنفاق العام. من المفترض أن تُقرأ «مراجعة رأس المال» هذه جنباً إلى جنب مع «مراجعة الإنفاق العام على قطاعات التنمية البشرية»، التي تكمل التحليل والتوصيات الواردة هنا من خلال جدول أعمال للمالية العامة أكثر شمولاً فيما يتعلق برأس المال البشري في العراق. وبإيجاز، يتعين على الحكومة العمل على زيادة التمويل العام المتاح للصحة والتعليم، لا سيما لفئات الإنفاق التي تعاني حالياً من نقص التمويل (الاستثمار الرأسمالي والنفقات الجارية غير المتعلقة بالرواتب)¹³⁶. ويجب تعزيز الروابط بين الإنفاق والنتائج

134 يمكن للمجلس الوزاري للتنمية البشرية أن يلعب هذا الدور، ولكن الأمر يتطلب وضوحاً أكبر لأهداف المجلس وتوسيع عضويته (بما في ذلك مشاركة وزارتي التخطيط والمالية، وحيث يرأس المجلس رئيس الوزراء على الأرجح)

135 البنك الدولي 2021c

136 زادت موازنة الثلاث سنوات التي تم تبنيها في حزيران 2023 بشكل كبير من فرص العمل في القطاع العام، ولكنها لم تفعل الكثير لتوسيع الإنفاق الاستثماري اللازم لسد فجوة البنية التحتية التي تؤثر على العديد من القطاعات. انظر، على سبيل المثال: <https://www.thenatio- /nalnews.com/mena/iraq/2023/06/13/iraq-budget-raises-concerns-for-countrys-economic-future-experts-say>

من أجل تعزيز المساءلة - وهو تحدٍ شامل يؤثر على القطاع العام بأكمله - وهناك حاجة إلى بيانات أفضل للسماح بمراقبة النتائج بمزيد من الدقة في الوقت المناسب وبتفاصيل أكبر.

المدى القصير (سنة واحدة)	المدى المتوسط (2-3 سنوات)	المدى الطويل (أكثر من 4 سنوات)
ضرورة الإصلاح 1: تعزيز الحوكمة والمساءلة		

ضرورة الإصلاح 1 - 3:

ضمان التمويل العام الملائم والفعال والعاقل لتنمية رأس المال البشري من خلال التركيز على المساءلة عن النتائج وتحسين استخدام البيانات لتوجيه عملية صنع القرار

الإجراءات ذات الأولوية الأعلى	ضمان الصرف الكافي لموارد الموازنة الاستثمارية للمشاريع الرأسمالية في الصحة والتعليم.	ضمان مساحة مالية كافية للتوسعات التدريجية في الإنفاق العام على الصحة والتعليم وشبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة لتحسين تغطية الفقراء والضعفاء (ويفضل أن يكون ذلك من خلال إطار مالي متوسط الأجل أو خطة عمل محددة التكلفة).	الموافقة على الأهداف الوطنية والعمل على تحقيقها فيما يتصل بالمستويات المرغوبة من التمويل العام للصحة والتعليم (مثل رفع حصة الإنفاق الحكومي الإجمالي على التعليم إلى 16 بالمائة بحلول عام 2031، كما هو متوقع في الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق 2022-2031).
الإجراءات ذات الأولوية العالية	الإعلان عن نية تعزيز المساءلة عن نتائج رأس المال البشري بين مؤسسات القطاع العام على المستويين الوطني والمحلي.	إعداد واعتماد مقاييس الأداء لجميع مؤسسات القطاع العام المشاركة في تقديم خدمات رأس المال البشري، مما يسمح بجمعها وتخضع للمساءلة عن نتائج محددة.	النظر في اعتماد آلية الدفع مقابل الأداء التي تكافئ مؤسسات القطاع العام على تحقيق تحسينات في محصلات رأس المال البشري. ويمكن تعزيزها بآلية تكافؤ لتوفير تمويل إضافي للكيانات التي تحتاج إلى دعم إضافي (مثل المحافظات ذات النسب العالية من السكان الضعفاء).
الإجراءات ذات الأولوية المتوسطة	وضع خطة وطنية لتعزيز استخدام البيانات في صنع القرار (إما أن تكون مقتصرة على القطاعات الاجتماعية أو تغطي القطاع العام بأكمله) مع خطط لواحدة أو أكثر من لوحات البيانات المفتوحة open data dashboards التي تسهل الوصول إلى بيانات القطاع العام لصانعي القرار والمواطنين.	استكمال جهود جمع بيانات التعداد الوطني والمسح الأسري (IHSES III) وتحليل ونشر النتائج جنباً إلى جنب مع البيانات الجزئية الأساسية. توسيع المشاركة في برامج جمع البيانات الدولية المتعلقة برأس المال البشري (مثل DHS وTIMSS).	استخدام البيانات المتوفرة حديثاً - مع تحسين التوقيت والتغطية والتفصيل - لمراقبة أداء مؤسسات القطاع العام ومساءلتها عن النتائج (بما في ذلك من خلال الآليات المحتملة للدفع مقابل الأداء).

٦ - ٢: ضرورة الإصلاح ٢: سد فجوات تقديم الخدمات

142. يعاني كل قطاع من القطاعات الاجتماعية في العراق من مشاكله الفريدة في تقديم الخدمات كما هو مبين في

الفصل 5. إذ يعاني نظام التعليم من الهشاشة وانخفاض في الإنفاق العام، وهو غير قادر على سد فجوة البنية التحتية الهائلة وتقليص فجوة التفاوتات بين المحافظات. ويواجه النظام الصحي أيضاً نقصاً في البنية التحتية والموظفين وانعدام المساواة الجغرافية، فضلاً عن التوزيع المنحرف للموارد التي تعطي الأولوية للرعاية الثانوية على مراكز الرعاية الصحية الأولية. وعلى الرغم من أن نظام الحماية الاجتماعية يحظى بتمويل سخّي فإنه لا يتمتع بقدرة استهداف جيدة، وغالباً ما يخفق في الوصول إلى أفقر الفئات وأكثرها ضعفاً. ويؤدي انعدام التطابق بين برامج التدريب التي تمد سوق العمل بالمهارات من جانب والمهارات المطلوبة للوظائف الحالية من جانب آخر إلى ظهور محصلات سيئة في سوق العمل للعديد من الشباب العراقي. ولذلك، يجب معالجة تحديات تقديم الخدمات هذه في آن واحد معاً من قبل القطاعات المعنية المكلفة بالإشراف على كل من هذه الأنظمة.

143. تشمل أولويات الإصلاح الرئيسية لسد الفجوات في تقديم الخدمات ما يلي:

- تحسين فعالية وكفاءة شبكة الأمان الاجتماعي الحالية لتعزيز رأس المال البشري للفقراء والضعفاء،
- ضمان الوصول العادل إلى الخدمات الصحية الجيدة وتحسين استخدامها لجميع العراقيين،
- ضمان الوصول العادل إلى خدمات التعليم الجيد التي تعمل على تحسين التعلم التأسيسي لجميع العراقيين.

أولوية الإصلاح 2.1:

تحسين فعالية وكفاءة شبكة الحماية الاجتماعي الحالية لتعزيز رأس المال البشري للفقراء والضعفاء

144. تحسين نظام الحماية الاجتماعية في العراق أمر ضروري للحد من الفقر والهشاشة وانعدام المساواة. هناك في العراق العديد من برامج الحماية الاجتماعية، ولكنها غالباً ما تخفق في الوصول إلى العديد من الأسر الفقيرة والضعيفة. ويتعين على الحكومة تحسين آليات الاستهداف لضمان وصول برامج المساعدة الاجتماعية إلى من هم في أمس الحاجة إليها. ويمكن أن يشتمل ذلك على إجراء تقييم شامل للفقر والهشاشة لتحديد المجتمعات والأفراد الأكثر تضرراً والعوامل الكامنة التي تساهم في ضعفهم. ومن الضروري أيضاً تزويد برنامج الحماية الاجتماعية بأنظمة محسنة لجمع البيانات وطرق التحقق من صحتها، وتحديد المناطق الجغرافية التي تشتمل على أعلى مستويات الفقر والهشاشة وتبسيط الإجراءات الإدارية للمستفيدين. يمكن أيضاً تعزيز فعالية برامج الحماية الاجتماعية من خلال توفير خدمات تكميلية مثل «النقود الإضافية» للأسر الفقيرة لتحسين الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية والتعليم والتدريب على المهارات. ويتعين على الحكومة أيضاً تطوير استراتيجية «تخرج» تربط المستفيدين من التحويلات النقدية ببرامج التوظيف من أجل: (أ) تعزيز سبل العيش المستدامة وتقليل الاعتماد طويل الأجل على برامج الحماية الاجتماعية، (ب) تحسين نوعية التوظيف للسكان المستضعفين، ولا سيما النساء والشباب، الذين يتأثرون في كثير من الأحيان بشكل غير متناسب بالفقر والبطالة، (ج) زيادة تأثير وفعالية برامج الحماية الاجتماعية من خلال تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية. يمكن أن توفر برامج التوظيف أيضاً خدمات التدريب والتوظيف، وتعزيز ريادة الأعمال، وتقديم خدمات دعم أخرى لمساعدة الأفراد على تحقيق الاستقلال الاقتصادي والاكتفاء الذاتي.



المدى القصير (سنة واحدة)	المدى المتوسط (2-3 سنوات)	المدى الطويل (أكثر من 4 سنوات)
ضرورة الإصلاح 2: ردم فجوات تقديم الخدمات		

أولوية الإصلاح 2 – 1:

تحسين فعالية وكفاءة شبكة الحماية الاجتماعية الحالية في تعزيز رأس المال البشري للفقراء والضعفاء

الإجراءات ذات الأولوية الأعلى	<p>إجراء المسوحات والتقييمات الأسرية ذات الصلة اللازمة لتوجيه إصلاحات الحماية الاجتماعية وتحديث البيانات الإدارية لتوجيه تصميم البرامج المستهدفة للفقير والضعف</p>	<p>الاستمرار في تحديث / تطوير استراتيجية جديدة للحد من الفقر. يجب أن تكون هذه الإستراتيجية قائمة على الأدلة وأن تستجيب للاحتياجات المختلفة للفقراء، وشبه الفقراء</p> <p>تصميم خطة تعويض للتخفيف من تأثير إصلاحات الإعانات المحتملة على السكان.</p> <p>تعزيز القدرة المؤسسية للحكومات المحلية لتنفيذ البرامج في استراتيجية الحد من الفقر.</p>	<p>وضع خطة تنمية وطنية جديدة تسعى إلى التخفيف من حدة الفقر والضعف وتخلق تنوعات اقتصادية، مع الحفاظ على حماية البيئة، من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص والتعاون الدولي.</p> <p>الابتعاد عن الإعانات الشاملة والتحول نحو شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة، بناءً على نهج مرحلي تدريجي، وإدخال خطة التعويضات</p>
الإجراءات ذات الأولوية العالية	<p>الاستمرار في تنفيذ برامج التحويلات النقدية بهدف توسيع نطاق التغطية وتحسين الاستهداف وتعديل مدى كفاية المزايا بناءً على البيانات المحدثة.</p> <p>تصميم استراتيجية «تخرج» للمستفيدين من التحويلات النقدية تعزز الإنتاجية وتسمح بتحسين الإدماج.</p> <p>إدخال تدخلات «النقود الإضافية» لاستكمال التحويلات النقدية وتقديم دعم إضافي للأسر الفقيرة والضعيفة للوصول إلى التعليم المناسب والتدريب المهني وتنمية المهارات والخدمات الصحية لتعزيز نتائج رأس المال البشري.</p>	<p>تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية، من خلال الاستثمار في تطوير البنية التحتية وبناء القدرات والتعاون بين المؤسسات.</p>	<p>تنفيذ استراتيجية «تخرج» لربط المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية ببرامج التوظيف التي تلبي احتياجاتهم الخاصة وتدعم رحلتهم نحو تحقيق الاكتفاء الذاتي الاقتصادي.</p>
الإجراءات ذات الأولوية المتوسطة	<p>إجراء تقييمات محدثة لخطط الحماية الاجتماعية والمستفيدين لتوليد الأدلة والإبلاغ عن التعديلات اللازمة لمعالجة الشواغل الناشئة للأزمات الحالية.</p>	<p>معالجة التسرب المالي وعدم الكفاءة في نظام الحماية الاجتماعية لضمان استخدام الموارد بفعالية وكفاءة.</p> <p>تعزيز التنسيق والتكامل بين برامج الحماية الاجتماعية المختلفة لتجنب التشتت وضمان اتباع نهج متماسك لتقديم الفوائد إلى شرائح السكان الأكثر ضعفاً.</p>	<p>بناء قدرة نظام الحماية الاجتماعية على الاستجابة للصدمات والأزمات، مثل الأزمات الاقتصادية الأخيرة وجائحة كوفيد – 19، من خلال وضع خطط للطوارئ والاستعانة بأساليب مرنة.</p> <p>إجراء تقييمات منتظمة لفعالية برامج الحماية الاجتماعية وتأثيرها على نتائج رأس المال البشري للتأكد من أنها تلبي احتياجات السكان وتحقق أهدافها المرجوة.</p>

أولوية الإصلاح 2 - 2:

ضمان الوصول العادل إلى الخدمات الصحية الجيدة وتحسين استخدامها لجميع العراقيين

من أجل تحسين تقديم الخدمات في قطاع الصحة، يجب معالجة الأولويات المتعددة دفعة واحدة. إن رفع مستوى كفاءة التخطيط والمشتريات والتمويل في القطاع من شأنه أن يُترجم إلى توافر أفضل للخدمات الطبية والإمدادات والدواء للسكان. وسوف تؤدي إجراءات رفع مستوى الوعي والوقاية التي تستهدف أكثر المسببات شيوعاً للأمراض غير الانتقالية إلى تقليل من عبء الأمراض التي يواجهها العديد من العراقيين. كما إن تبسيط التدريب والترخيص ونشر الموارد البشرية الصحية سوف يساهم في معالجة ندرة المدخلات الأكثر قيمة في النظام الصحي العراقي. أخيراً، ستؤدي زيادة نطاق الاختيار والمساءلة من خلال مؤسسة اعتماد مستقلة إلى توسيع نطاق مجموعة مقدمي الرعاية الصحية المؤهلين في العراق وتحسين التصورات حيال جودة الرعاية الصحية، وبالتالي زيادة مستويات الاستفادة (وبخاصة الرعاية الصحية الأولية).

المدى القصير (سنة واحدة)	المدى المتوسط (2-3 سنوات)	المدى الطويل (أكثر من 4 سنوات)
ضرورة الإصلاح 2: ردم فجوات تقديم الخدمات		

أولوية الإصلاح 2 - 2:

ضمان الوصول العادل إلى الخدمات الصحية الجيدة والاستفادة منها بشكل أفضل لجميع العراقيين

الإجراءات ذات الأولوية الأعلى	تطوير دليل تشغيلى لتطبيق قانون الضمان الصحي لعام 2020، بما في ذلك تفاصيل الوظائف والأنشطة الأساسية وسير العمل للوكالة الوطنية للتأمين الصحي.	تسجيل المستفيدين من الضمان الصحي بناءً على آليات الاستهداف الحالية لتحديد الأفراد الفقراء والضعفاء. اختيار شبكة من مقدمي الرعاية الصحية لتقديم حزمة أساسية واضحة من خدمات الرعاية الصحية الأولية للمستفيدين. إنشاء أنظمة الفواتير والمطالبات لمعالجة مطالبات الضمان الصحي للمستفيدين المؤمن عليهم.	تأمين الموازنة للتوسع التدريجي في دعم الضمان الصحي للقطاع غير الرسمي / الأفراد القريبين من الفقر، والتوسع التدريجي في حزمة المزايا، وخفض مستوى رسوم المستخدم / المدفوعات المشتركة في مقدمي الرعاية الصحية بشكل تدريجي.
الإجراءات ذات الأولوية العالية	وضع خارطة طريق لرقمنة جهود جمع البيانات في الخطوط الأمامية / السكانية (على سبيل المثال، السجلات الطبية الإلكترونية، [EMRs] والوصفات الطبية والأوامر المخبرية وبيانات المراقبة) لتحقيق نطاق أوسع لتكامل واستخدامات بيانات قطاع الصحة (على سبيل المثال، إدارة مطالبات الضمان الصحي، تخصيص الموازنة، ومقاييس التنفيذ والجودة والأداء).	الاستثمار في رقمنة أنظمة المعلومات الصحية وفقاً لخريطة الطريق، بما في ذلك تنفيذ تدفقات الأعمال الجديدة والسياسات التي تدعم إدخال البيانات والتحويل والتحقق وعمليات إعداد التقارير. إعطاء الأولوية لطرح السجلات الطبية الإلكترونية ونظام إحالة وظيفي لتتبع المرضى عبر مستويات الرعاية. إنشاء وحدة تحليلات الرعاية الصحية وتدريب الموظفين المتخصصين لإجراء التحليلات المختلفة لتوجيه تخصيص الموارد، ومراقبة الأداء، والرقابة على القطاع	توسيع قدرة تحليلات الرعاية الصحية بشكل تدريجي واستخدامها في اتخاذ القرار.
الإجراءات ذات الأولوية المتوسطة	تحديد متطلبات التعليم المستمر / التطوير المهني للعاملين في مجال الرعاية الصحية بما في ذلك متطلبات إعادة الترخيص. تحديث مناهج التدريب / التعليم الطبي للعاملين في مجال الرعاية الصحية، بما في ذلك تطوير شهادات للاحتياجات الجديدة / الناشئة في الترميز السريري، والتحقق من المطالبات والفواتير الطبية، وعلوم البيانات / تحليلات الرعاية الصحية، وما إلى ذلك..	تطوير حزمة حوافز لتحسين الإنتاج والتوزيع والجودة للعاملين في الرعاية الصحية، وخاصة التخصصات ضعيفة التمثيل / المجالات الناشئة في مجال الرعاية الصحية.	معالجة العوائق التشريعية والتنظيمية التي تحول دون إعداد مهنيين جدد في مجال الرعاية الصحية، وتحقيق مزيج وتوزيع أكثر توازناً للموارد البشرية، وزيادة إنتاج الموارد البشرية الصحية وتوافرها، وتطبيق نفس المعايير التنظيمية على مقدمي الرعاية الصحية من القطاعين العام والخاص.

أولوية الإصلاح 2 - 3:

ضمان الوصول العادل إلى خدمات التعليم الجيد التي تعمل على تحسين التعلم التأسيسي لجميع العراقيين

145. تتمثل الأولوية القصوى على المدى القصير في البدء في التنفيذ الفعال لأستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم العالي في العراق 2022-2031. إذا ما تم تمويلها بالكامل وتنفيذها بشكل فعال، يمكن لهذه الاستراتيجية أن تساعد في توسيع الوصول إلى التعليم قبل الابتدائي والمتوسط والإعدادي في المناطق المحرومة وتحسين التعلم الأساسي في الصفوف المبكرة. ولذلك، يجب توفير التمويل الكافي، وخاصة للبنية التحتية للمدارس، والمحافظة عليه خلال فترات الازدهار والانحيار في دورة أسعار النفط. كما تتطلب الاستثمارات في جودة التعلم - بما في ذلك من خلال توزيع أكثر إنصافاً للمعلمين الأكفاء - تمويلاً إضافياً. وهناك حاجة إلى استخدام أوسع للبيانات والأدلة لغايات اتخاذ القرارات، وسيطلب ذلك تحقيق تحسينات في جمع البيانات وأنظمة مراقبة الأداء في القطاع - مثل نظام معلومات الإدارة EMIS. علاوة على ذلك، يمكن إقامة روابط أقوى بين التدريب المهني وبرامج التعليم العالي وسوق العمل من خلال الشراكات مع القطاع الخاص للحد من انعدام تطابق المهارات وتحسين قابلية الخريجين للتوظيف.

المدى القصير (سنة واحدة)	المدى المتوسط (2-3 سنوات)	المدى الطويل (أكثر من 4 سنوات)
ضرورة الإصلاح 2: سد فجوات تقديم الخدمات		

أولوية الإصلاح 2 - 3:

ضمان الوصول العادل إلى خدمات التعليم الجيد التي تعمل على تحسين التعلم التأسيسي لجميع العراقيين

الإجراءات ذات الأولوية الأعلى	البدء في التنفيذ الفعال للإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق 2022-2031.	توسيع تغطية التعليم ما قبل الابتدائي من خلال الجمع بين الخدمات العامة والخاصة (بما في ذلك عن طريق تسهيل دخول مقدمي الخدمات من القطاع الخاص إلى السوق تحت رقابة صارمة على الجودة).	بناء قدرات الجهات المحلية الفاعلة تدريجياً لتنفيذ المشاريع الاستثمارية الرأسمالية من خلال توفير التدريب والدعم للمحافظات في تخطيط الموازنة وإدارة أفضل لموارد التعليم.
الإجراءات ذات الأولوية العالية	تنفيذ السياسة الوطنية للبنية التحتية للمدارس لمعالجة النقص والتفاوتات في البنية التحتية للمدارس من خلال تقليل الدوام المزدوج والثلاثي، تنفيذ سياسة تخصيص المعلمين لضمان التوظيف الكافي في المناطق المحرومة والمحافظات المتأخرة.	تطوير نظام للمنح المدرسية لتحفيز المدارس على تحسين الأداء من خلال قدر أكبر من الاستقلالية في استخدام الموارد، ومحاسبة المدارس عن طريق مراقبة الأداء من خلال نظام معلومات إدارة التعليم	إضفاء الطابع المؤسسي على صنع القرارات القائمة على الأدلة من أجل تحسين التعلم من خلال نظام معلومات إدارة التعليم لمراقبة أداء الطلاب والتعليم الأساسي الآخر.
الإجراءات ذات الأولوية المتوسطة	تزويد المعلمين بالتدريب والتوجيه، ودعم التقويم التكويني، والدروس الموجهة.	تطوير برامج هادفة تعزز قابلية الشباب للتوظيف عبر التسلح بمهارات ذات صلة بسوق العمل بالتعاون مع القطاع الخاص.	تطوير مناهج تتماشى مع الاحتياجات المتغيرة لسوق العمل وإقامة شراكات بين المؤسسات الفنية والمهنية والقطاع الخاص لتزويد الطلاب بالخبرة العملية وفرص العمل.

٦ - ٣: ضرورة الإصلاح رقم ٣: تسخير الهبة الديموغرافية

146. يمثل شباب العراق المتزايدة أعدادهم فرصة مؤطرة زمنياً لتحقيق أقصى قدر من النمو الاقتصادي في المستقبل للبلاد. كما ناقشنا ذلك في الفصل الرابع، فإن تسخير هذه «الهبة الديموغرافية» سيتطلب إبطاء النمو السكاني من خلال معالجة المسببات الأساسية للخصوبة العالية. كما سيتطلب استثمارات في رأس المال البشري تزيد من الإمكانات الإنتاجية للعاملين في المستقبل - مثل زيادة الوصول إلى التعليم الثانوي وإتمامه. وإلى جانب ذلك، سيتطلب طريقة أكثر فاعلية لاستخدام رأس المال البشري هذا من خلال استراتيجية قوية لخلق فرص العمل يفوقها إلى حد كبير القطاع الخاص. وإذا تم القيام بذلك بنجاح، فأنه سيكون من الممكن النظر إلى شباب العراق وتزايد أعدادهم على أنهم يمثلون فرصة أكثر مما يشكلون تحدياً - ليصبحوا بعد ذلك الحافز للنمو الاقتصادي الذي يحركه الناس، كما رأينا في العديد من البلدان الأخرى.

147. تشمل أولويات الإصلاح الرئيسية لتسخير الهبة الديموغرافية ما يلي:

- إبطاء الزيادة السكانية من خلال تحسين الوصول إلى خدمات تنظيم الأسرة والاستفادة منها.
- زيادة إتمام التعليم الثانوي، خاصة في المحافظات المتأخرة والمجتمعات المحرومة.
- تحفيز خلق فرص العمل وتحسين فرص سوق العمل وخاصة للنساء والشباب.

أولوية الإصلاح 3.1:

إبطاء الزيادة السكانية من خلال تحسين الوصول إلى خدمات تنظيم الأسرة والاستفادة منها

148. تعزيز خدمات تنظيم الأسرة يتطلب اتباع نهج متعدد الجوانب. يجب أن يشمل ذلك توسيع العيادات في المناطق المحرومة، تدريب مقدمي الرعاية الصحية، زيادة الوعي، خفض التكاليف، إزالة الحواجز القانونية، تحقيق التكامل مع خطط التنمية الوطنية، خلق بيئة داعمة، ضمان الاستدامة، تحسين جودة البيانات، ودمج الخدمات في أنظمة الرعاية الصحية، تمكين المتميزين - «الأبطال»، مراقبة حقوق الزبائن، وإجراء البحوث من أجل فعالية البرنامج وتحسينه.

المدى القصير (سنة واحدة)	المدى المتوسط (2-3 سنوات)	المدى الطويل (أكثر من 4 سنوات)
ضرورة الإصلاح 3: تسخير الهبة الديموغرافية		

أولوية الإصلاح 3 - 1:

إبطاء الزيادة السكانية لتحسين رأس المال البشري من خلال ضمان الوصول إلى خدمات تنظيم الأسرة عالية الجودة

الإجراءات ذات الأولوية القصوى	زيادة توافر خدمات تنظيم الأسرة في المناطق الريفية والمحرومة من خلال زيادة عدد عيادات تنظيم الأسرة، وتدريب مقدمي الرعاية الصحية بشكل أفضل على أساليب تنظيم الأسرة، وضمان تقديم خدمات تنظيم الأسرة بطريقة سرية ومحترمة، وزيادة الوعي الأسري حيال خيارات التخطيط بين النساء والأزواج من خلال حملات التثقيف العامة والتوعية الإعلامية وبرامج التوعية المجتمعية.	خفض تكلفة خدمات تنظيم الأسرة من خلال تقديم إعانات لتنظيم الأسرة أو إتاحتها مجاناً.	إزالة الحواجز القانونية والتنظيمية التي تحول دون تنظيم الأسرة. دعم مراجعة التشريعات الوطنية لضمان وجود بيئة قانونية مواتية لبرامج تنظيم الأسرة القائمة على الحقوق. متابعة تنفيذ السياسة السكانية 2023
الإجراءات ذات الأولوية العالية	دمج تنظيم الأسرة في التخطيط الوطني للتنمية من خلال إدراج أهداف تنظيم الأسرة في خطط التنمية الوطنية وتخصيص الموارد لبرامج تنظيم الأسرة. خلق بيئة داعمة لتنظيم الأسرة. يمكن تحقيق ذلك من خلال تعزيز المساواة بين الجنسين، والحد من الفقر، وتحسين التعليم والرعاية الصحية. ضمان استدامة برامج تنظيم الأسرة. يمكن القيام بذلك من خلال بناء قدرات وزارة الصحة على إدارة برامج تنظيم الأسرة وتأمين التمويل طويل الأجل لبرامج تنظيم الأسرة.	تحسين جودة بيانات تنظيم الأسرة من خلال تعزيز قدرة وزارة الصحة على جمع وتحليل بيانات تنظيم الأسرة. تعزيز قدرة وزارة الصحة على إدارة برامج تنظيم الأسرة من خلال توفير التدريب لموظفي وزارة الصحة على إدارة برنامج تنظيم الأسرة وتقديم المساعدة الفنية لوزارة الصحة في تنفيذ برنامج تنظيم الأسرة.	دمج خدمات تنظيم الأسرة في نظام الرعاية الصحية. يمكن القيام بذلك عن طريق تدريب جميع مقدمي الرعاية الصحية على طرق تنظيم الأسرة وإتاحة خدمات تنظيم الأسرة في جميع مرافق الرعاية الصحية.
الإجراءات ذات الأولوية المتوسطة	تحديد الأفراد المتميزين (الأبطال) المحتملين في جميع قطاعات المجتمع، وتزويدهم بالتدريب والدعم، وتمكينهم من اتخاذ الإجراءات، والاحتفال بنجاحاتهم لبناء قدرات المناصرين في مجال الدعوة لتنظيم الأسرة.	بناء قدرات المجموعات النسائية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى على رصد انتهاكات حقوق الزبائن والوصول إلى خدمات تنظيم الأسرة.	تقييم تأثير برامج تنظيم الأسرة من خلال إجراء بحث حول كفاءة برامج تنظيم الأسرة واستخدام هذه المعلومات لتحسين تصميم وتنفيذ البرامج المستقبلية.

أولوية الإصلاح 3.2:

زيادة معدلات إتمام التعليم الثانوي، خاصة في المحافظات المتأخرة والمجتمعات المحرومة

149. لزيادة معدلات إتمام التعليم المتوسط والأعدادي، ينبغي تركيز الموارد والاهتمام على المجتمعات والمناطق في العراق التي تكون فيها معدلات الالتحاق منخفضة. يتمثل أحد المتطلبات التشريعية الأساسية في توسيع تعريف التعليم الإلزامي لكي يشمل على الأقل مستوى الدراسة المتوسطة حتى الصف التاسع. وعندما يصبح هذا المتطلب إلزامياً بموجب القانون، يجب توجيه موارد الاستثمار والموازنة الجارية نحو المناطق المحرومة - مع إتباع مساءلة واضحة عن النتائج. يمكن تشجيع المحافظات على التنافس على زيادة معدلات الالتحاق وإكمال الدراسة ضمن إطار صلاحياتها من خلال برنامج الحوافز المستهدفة. ويمكن أن يساهم التعاون الوثيق مع القطاع الخاص فيما يتعلق ببناء و / أو تشغيل مرافق التعليم في سد الفجوات الحالية في تقديم الخدمات. ويمكن أن تشجع التدخلات الخاصة بجانب الطلب على التحاق المتعلمين المهمشين (على سبيل المثال، الفتيات في المناطق الريفية، والمتعلمين من ذوي الإعاقة، والأطفال من الأسر الضعيفة، والنازحين) من خلال خلق بيئات تعليمية آمنة وصحية بما يتماشى مع الركيزة 1 من الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق الجديدة.

المدة القصير (سنة واحدة)	المدة المتوسطة (2-3 سنوات)	المدة الطويل (أكثر من 4 سنوات)
ضرورة الإصلاح 3: تسخير الهبة الديموغرافية		

أولوية الإصلاح 3 - 2:

زيادة إتمام التعليم الثانوي، وبخاصة في المحافظات المتأخرة والمجتمعات المحرومة

الإجراءات ذات الأولوية القصوى	توسيع تعريف التعليم الإلزامي ليشمل التعليم المتوسط حتى الصف التاسع.	زيادة حجم موارد الموازنة الاستثمارية المتاحة لبناء المدارس وإعادة تأهيلها من أجل بلوغ التمويل الكامل لسياسة البنية التحتية للمدارس الوطنية الجديدة في العراق.	الامتثال لبيان الالتزام الوطني العراقي الذي تم تسليمه في قمة الأمم المتحدة لتحويل التعليم في أيلول - سبتمبر 2022، والتي تنص على أنه « بحلول عام 2030 ستكون حصة التعليم في الموازنة العامة 16 بالمائة» (بما يتوافق مع استراتيجية التعليم الوطنية العراقية 2022-2031).
الإجراءات ذات الأولوية العالية	تقييم الإجراءات المتخذة فيما يتعلق بالنطاق الكامل للتوصيات المقدمة من خلال «النهج الاستراتيجي لتعزيز الالتحاق بالمدارس وتقليل الرسوب والتسرب في مدارس العراق، 2020-2023» الذي وضعه المجلس الثقافي البريطاني ووزارة التربية، وإعادة ترتيب أولويات التوصيات حسب الحاجة. الاستفادة من إمكانات القطاع الخاص لتوسيع المعروض من المرافق التعليمية من خلال تخفيف القيود لتشجيع مشاركة القطاع الخاص في بناء و / أو تشغيل المدارس، مع ضمان الرقابة والامتثال لمعايير الجودة.	بني فعاليات تعتمد جانب الطلب لتشجيع التحاق المتعلمين المهمشين (على سبيل المثال، الفتيات في المناطق الريفية، والمتعلمين ذوي الإعاقة، والأطفال من الأسر الضعيفة، والنازحين) من خلال خلق بيئات تعليمية آمنة وصحية بما يتماشى مع الركيزة 1 من الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق 2022-2031.	زيادة جودة التعليم الثانوي وملاءمته لسوق العمل بما يتماشى مع الأولويات المحددة في الإستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في العراق 2022-2031.
الإجراءات ذات الأولوية المتوسطة	تشجيع المحافظات علناً على التنافس لزيادة معدلات الالتحاق بالمدارس وإتمام الدراسة ضمن نطاق صلاحياتها، وتسهيل الضوء على قصص النجاح لتحفيز الآخرين.	توجيه انتباه الجمهور، وكذلك الموارد المالية والبشرية، نحو المناطق والمجتمعات ذات معدلات الالتحاق المنخفضة بالمرحلة الثانوية، تنفيذ سياسة تخصيص المعلمين الجديدة لضمان التوظيف الكافي للمدارس في المناطق المحرومة.	تطوير وتنفيذ آليات المساءلة بهدف ربط الموارد التي تتلقاها المحافظات من الموازنة الاتحادية بتحقيق نتائج محددة، مثل زيادة الالتحاق بالتعليم الثانوي وإتمامه.

أولوية الإصلاح 3.3:

تحفيز خلق فرص العمل وتحسين فرص سوق العمل، وخاصة للنساء والشباب

150. لتحفيز خلق فرص العمل وتحسين فرص سوق العمل في العراق، يتعين على البلد معالجة الأسباب الكامنة وراء أوضاع **الانحطاط، والبطالة، والبطالة الجزئية**. يجب أن تشمل الإجراءات الحكومية السياسات التي تعزز خلق القطاع الخاص لوظائف أكثر وأفضل، وتسهل التكيف لدى القوى العاملة، والاستثمار في رأس المال البشري، ومعالجة التفاوتات بين الجنسين، وتحسين تنقل العمالة، وضمان سبل العيش المستدامة.

المدى القصير (سنة واحدة)	المدى المتوسط (2-3 سنوات)	المدى الطويل (أكثر من 4 سنوات)
ضرورة الإصلاح 3: تسخير الهبة الديموغرافية		

ضرورة الإصلاح 3 3:-

تحفيز خلق فرص العمل وتحسين فرص سوق العمل، وخاصة للنساء والشباب

الإجراءات ذات الأولوية القصوى			
<p>يتعين على العراق اعتماد وتنفيذ إستراتيجية وظائف متكاملة بشكل عاجل بهدف تسريع معدل خلق فرص العمل في القطاع الخاص، وزيادة جودة الوظائف المتاحة اليوم، والمساعدة في ربط الفئات الضعيفة بالوظائف ومساعدتها على الانتقال من وظائف منخفضة الإنتاجية إلى أخرى عالية الإنتاجية.</p> <p>جذب استثمارات القطاع الخاص لتعزيز دخول الشركات ونموها لخلق وظائف مستدامة وجيدة. يمكن أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، دعم الاستثمارات لتقليل مخاطر الاستثمار الناجمة عن حالة انعدام اليقين حيال التطورات السياسية المحلية والإقليمية. من المهم أيضاً الشروع في الحوار والإجراءات القانونية لإطلاق إصلاحات متوسطة الأجل بشكل عاجل لتحسين المالية العامة الكلية، والتجارة، وبيئة الأعمال.</p> <p>تنفيذ برامج توظيف الشباب الهادفة والمصممة بشكل جيد، والتي تستجيب لاحتياجات القطاع الخاص. يمكن أن يشمل ذلك على حزمة مخصصة من الخدمات التي تستهدف فرص العمل بأجر (على سبيل المثال، تنمية المهارات، والتوظيف / الوساطة، وتقنيات البحث عن عمل) أو تعزيز التوظيف الذاتي (على سبيل المثال، الوصول إلى التمويل، وخدمات تطوير الأعمال، والتوجيه، والتدريب، وبرامج التدريب والوصول إلى الأسواق والموردين).</p>	<p>ضمان بيئة أعمال مناسبة تجذب استثمارات طويلة الأجل من القطاع الخاص وتسمح للشركات بالدخول والنمو. ويمكن أن يشمل ذلك تحسين جودة البنية التحتية، وضمان سياسة تجارية ملائمة وإطار تنافسي وما إلى ذلك.</p> <p>بالتعاون الوثيق مع القطاع الخاص، الاستثمار في التعليم والتدريب المهني لتحسين المهارات وقابلية التوظيف للقوى العاملة العراقية بناءً على الطلب، وخاصة للشباب والنساء. سيساعد ذلك في تقليل الفجوات في المهارات وتحسين جودة وملاءمة رأس المال البشري لاحتياجات القطاع الخاص.</p>	<p>تنويع الاقتصاد العراقي الذي يعتمد بشكل كبير على قطاع النفط. سيساعد تنويع الاقتصاد من خلال الاستثمارات في قطاعات أخرى مثل التصنيع والزراعة والسياحة على خلق فرص عمل منتجة جديدة.</p> <p>ضمان الحوكمة الرشيدة والمؤسسات الفعالة لخلق بيئة مواتية من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة وسيادة القانون وكذلك تحسين كفاءة وفعالية المؤسسات العامة.</p>	
<p>تحسين بيئة وبرامج التمويل الأصغر لتوفير الوصول إلى التمويل لرياديين الأعمال وأصحاب المشاريع الصغيرة، وخاصة للنساء والشباب الذين قد يواجهون عقبات كبيرة في الحصول على الائتمان. يجب تعزيز هذه البرامج بخدمات تطوير الأعمال والتوجيه / التدريب.</p> <p>دعم أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة من خلال المنح والقروض والمساعدات الفنية. يمكن أن يساعدهم ذلك في توسيع أعمالهم وخلق وظائف جديدة.</p>	<p>إنشاء نظام لتحسين فعالية وكفاءة خدمات التوظيف لضمان المطابقة الكافية بين الباحثين عن العمل والفرص المتاحة.</p> <p>دعم الابتكار وريادة الأعمال من خلال توفير الوصول إلى التمويل والمساعدة الفنية وبرامج حضانات الأعمال / التسريع. يمكن أن تكون مثل هذه البرامج في القطاعات الرقمية والتقنية، والاستفادة من الوظائف المتاحة في الاستعانة بمصادر خارجية على الصعيد العالمي والإقليمي.</p>	<p>تحسين تصميم برامج التأمين الاجتماعي وقانون العمل لتحسين جودة الوظائف الموجودة. يمكن أن يشمل ذلك إصلاحات للحد الأدنى للأجور، وإعانات البطالة، وأنظمة الضمان الاجتماعي.</p>	
<p>الاستثمار في برامج الأشغال العامة التي تخلق دعماً مؤقتاً للدخل مع تحسين البنية التحتية.</p>			<p>الإجراءات ذات الأولوية المتوسطة</p>

- Al-Ani, H. G. 2022. "Impact of COVID-19 Pandemic on Antenatal Healthcare in Al-Ramadi city, Iraq." *Al-Anbar Medical Journal* 18 (1): 33–36.
- Al-Mosawi, A. J. 2020. "Iraq Healthcare System: An Update." *LOJ Medical Sciences* 4 (3). <http://dx.doi.org/10.32474/LOJMS.2020.04.000190>.
- Andrabi, T., B. Daniels, and J. Das. 2021. "Human Capital Accumulation and Disasters: Evidence from the Pakistan Earthquake of 2005." *Journal of Human Resources* (June 9). doi: 10.3368/jhr.59.2.0520-10887R1J.
- Arab Barometer. 2021. Arab Barometer VI: Iraq Country Report. <https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/Iraq-Arab-Barometer-Public-Opinion-2021-ENG.pdf>.
- Bandiera, Luca, Vandana Chandra, Jasmine Fosque, Jan von der Goltz, Teresa Maria Peterburs, Nadia Piffaretti, Joseph Saba, and Collette Wheeler. 2018. 'Jobs in Iraq: A Primer on Job Creation in the Short-Term.' Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/31319>.
- Becker, G. S. 1962. "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis." *Journal of Political Economy* 70 (5): 9–49. <http://www.jstor.org/stable/1829103>.
- Becker, G. S. 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (1st ed.). <https://www.nber.org/books-and-chapters/human-capital-theoretical-and-empirical-analysis-special-reference-education-first-edition>.
- Belhaj, F., R. Gatti, D. Lederman, E. J. Sergenti, H. Assen, R. Lotfi, and M. E. Mousa. 2022. *A New State of Mind: Greater Transparency and Accountability in the Middle East and North Africa. MENA Economic Update*; October 2022. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38065>.
- Bongaarts, J., and S. W. Sinding. 2009. "A response to critics of family planning programs." *International perspectives on sexual and reproductive health*, 35(1), 39–44.
- British Council and Ministry of Education, Republic of Iraq. 2019. *Strategic Approach for Strengthening School Enrolment and Reducing Repetition and Dropout in Iraq Schools, 2020–2023*. Prepared by Members of the Working Group on Increasing enrolment and reducing repetition and dropout rates as part of the European Union-funded programme in Iraq "Capacity building in primary and secondary education - Improving Quality and Equality in Education."
- CSO (Central Statistical Organization of Iraq), KRSO (Kurdistan Region Statistics Office), and ILO (International Labor Organization). 2022. *Iraq Labor Force Survey 2021 (LFS 2021)*. July 5, 2022. <https://iraq.un.org/en/189026-iraq-labour-force-survey-2021>.
- CSO. 2020. *Iraq Population Estimates. Executive Report*.
- CSO, KRSO, and UNICEF. 2018. *Iraq Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) 2018*. <https://mics.unicef.org/files?job=W1siZiZlIwMTkvMDMvMDEvMTkvMjMvMTgvNTg5LOVvZ2xpc2gucGRmI1d8sha=aea1de7cc6f6ec09>.
- CSO, KRSO, Iraq MOH, and KRG MOH. 2022. *Iraqi Women Integrated Social and Health Survey (IWISH2): Summary of Key Findings*. April 1, 2022.
- D'Souza, R., A. Kraay, S. Sabarwal, N. Schady, and A. Yi Chang. Forthcoming. "Estimating the Impacts of COVID-19 on Learning-Adjusted Years of Schooling."
- El-Saharty, S., H. Nassar, S. Shawky, A. Elshalakani, M. M. Hamza, Y. Zhang, N. Zeitoun, eds. 2022. *Achieving the Demographic Dividend in the Arab Republic of Egypt: Choice, Not Destiny*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/37933>.
- Flabbi, L., and R. Gatti. 2018. "A Primer on Human Capital." Policy Research Working Paper No. 8309, World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29219>.
- GOI (Government of Iraq). 2023. *National Education Strategy for Iraq 2022–2031*.
- ILO. 2023. "Cost of Inaction: Education Deprivation in Iraq and the Potential of Social Protection to Reverse it." Working Paper WP/2023/01. https://www.ilo.org/beirut/information-resources/WCMS_873037/lang--en/index.htm.

IOM (International Organization for Migration). 2022. Protracted Displacement in Iraq: District of Displacement Profiles. February 2022. https://iraqdtm.iom.int/files/DurableSolutions/20222793631_iom_DTM_District_of_Displacement_Profiles.pdf.

Kraay, A. 2018. "Methodology for a World Bank Human Capital Index." Policy Research Working Paper No. 8593, World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30466>.

KRSO, IOM, and UNFPA. 2018. The Demographic Survey of the Kurdistan Region of Iraq. <https://iraq.unfpa.org/en/publications/demographic-survey-kurdistan-region-iraq>.

MOE and UNICEF. 2019. Grade 4 National Mathematics and Science Assessment Report Summary.

MOE (Ministry of Education, Republic of Iraq) and World Bank. 2022. A National School Infrastructure Policy for Iraq.

MOH (Ministry of Health, Republic of Iraq). 2021. COVID-19 Dynamic Infographic Dashboard. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNjIjMDhiYmItZTlhMS00MDhLTG3MjltMDNmM2FhNzE5NmM4IiwidCI6ImY2MTBjMGI3LWJk-MjQtNGl3OS04MTBiLTNkYzI4MGFmYjU5MCIslmMiOj9>.

Muslim, F. H., and F. W. Khudiar. 2021. "Evaluation of Antenatal Care Services during Covid-19 Pandemic in Primary Health Care Centers of Al-Najaf Al-Ashraf City." *Annals of the Romanian Society for Cell Biology* 25 (6): 13654–13670.

Pennings, S. M. 2020. "The Utilization-Adjusted Human Capital Index (UHCI)." Policy Research Working Paper No. WPS 9375, World Bank, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/630311600204533950/The-Utilization-adjusted-Human-Capital-Index-UHCI>.

Ruppert Bulmer, E., K. Pela, and A. Elzir Assy. 2022. "The Impact of Climate Change on Iraq's Workers." Background note to the Iraq Country Climate and Development Report (CCDR). World Bank, Washington, DC.

Schady, N., A. Holla, S. Sabarwal, J. Silva, and A. Yi Chang. 2023. *Collapse and Recovery: How the COVID-19 Pandemic Eroded Human Capital and What to Do about It*. Washington, DC: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital/publication/collapse-recovery-how-covid-19-eroded-human-capital-and-what-to-do-about-it>.

Smith, A. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Book 2. https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf.

SPIAC-B (Social Protection Interagency Cooperation Board). 2021. Key COVID-19 Lessons and Recommendations for Working towards Universal Social Protection. SPIAC-B Joint Statement. October 2021.

Supreme Population Council, Republic of Iraq. 2023. National Document for Population Policy.

UNESCO. 2020. "UNESCO, the Ministry of Education of the Kurdistan Region and the European Union continue to reach out to students at home for learning never stops." <https://www.unesco.org/en/articles/unesco-ministry-ed-ucation-kurdistan-region-and-european-union-continue-reach-out-students-home>.

UNESCO, UNICEF, and World Bank. 2021. COVID-19 Learning Losses: Rebuilding Quality Learning for All in MENA. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380118>.

UNICEF. 2018. *Child Poverty in the Arab States. Analytical Report of Eleven Countries*. <https://www.unicef.org/mena/reports/child-poverty-arab-states>.

UNICEF. 2021. Data: Monitoring the Situation of Children and Women. https://data.unicef.org/indicator-profile/NT_ANT_HAZ_NE2/.

UNICEF and World Bank. 2020. *Assessment of COVID-19 Impact on Poverty and Vulnerability in Iraq*. <https://www.unicef.org/iraq/reports/assessment-covid-19-impact-poverty-and-vulnerability-iraq>.

United Nations. 2022. *World Population Prospects 2022*. UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/World-Population-Prospects-2022>. Data: <https://population.un.org/wpp/>.

United States Department of State. 2019. 2019 Investment Climate Statement: Iraq. <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/iraq/#>!

WHO (World Health Organization). 2015. *Noncommunicable Diseases Risk Factors STEPS Survey Iraq 2015*. <https://extranet.who.int/ncdsmicrodata/index.php/catalog/420>.

WHO. 2022. Iraq—Priority areas: Noncommunicable diseases. <https://www.emro.who.int/iraq/priority-areas/noncommunicable-diseases.html>.

World Bank. 2012. *Resilience, Equity, and Opportunity: The World Bank 2012–2020 Social Protection and Labor Strategy*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12648>.

World Bank. 2016a. Decentralization and Subnational Service Delivery in Iraq: Status and Way Forward. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24757>.

World Bank. 2016b. KRI Reforming the Economy for Shared Prosperity and Protecting the Vulnerable.

World Bank. 2018. The Human Capital Project. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498>.

World Bank. 2020a. The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432>.

World Bank. 2020b. Breaking out of Fragility: A Country Economic Memorandum for Diversification and Growth in Iraq. Washington, DC: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/country/iraq/publication/breaking-out-of-fragility-a-country-economic-memorandum-for-diversification-and-growth-in-iraq>.

World Bank. 2021a. The Human Capital Project: Frequently Asked Questions. Updated October 8, 2021. <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital/brief/the-human-capital-project-frequently-asked-questions>.

World Bank. 2021b. Investing in Human Capital for a Resilient Recovery: The Role of Public Finance. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35840>.

World Bank. 2021c. Addressing the Human Capital Crisis: A Public Expenditure Review for Human Development Sectors in Iraq. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35648>.

World Bank. 2021d. Building Forward Better to Ensure Learning for All Children in Iraq: An Education Reform Path. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36060>.

World Bank. 2022a. Iraq Economic Monitor: Harnessing the Oil Windfall for Sustainable Growth (Spring 2022). Washington, DC: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/country/iraq/publication/iraq-economic-monitor-spring-2022-harnessing-the-oil-windfall-for-sustainable-growth>.

World Bank. 2022b. Iraq Gender Landscape. Country Gender Landscape. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099103007012273561/IDU0a3080879042db046d60ac5a05023175aac31>.

World Bank Group. 2018. Iraq Reconstruction and Investment: Damage and Needs Assessment of Affected Governorates. Washington, DC: World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29438>.

World Bank Group. 2021. Country Partnership Framework for the Republic of Iraq for the Period FY2022–FY2026. Washington, DC: World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36107>.

World Bank and World Food Programme. 2021. Iraq High Frequency Phone Survey (IHFPS) to Monitor Socioeconomic Trends during COVID-19. Results from October, November, December 2020, and January 2021 Rounds. <https://www.worldbank.org/en/country/iraq/publication/iraq-high-frequency-phone-survey-ihfps-to-monitor-impacts-of-covid-19-january-2021>.





يقدم هذا الملخص المكون من صفحتين مؤشر رأس المال البشري لعام 2020 الصادر في أيلول (سبتمبر) 2020، الى جانب مجموعة من المؤشرات المكملة له. يقيس مؤشر رأس المال البشري مقدار رأس المال البشري الذي يمكن أن يتوقع الطفل المولود اليوم بلوغه في سن الثامنة عشرة. وهو يقدم إنتاجية الجيل التالي من العمال مقارنة بنقاط مرجعية لإتمام التعليم والصحة الكاملة. وعلى الرغم من أن تأثيرات جائحة كوفيد - 19 على مؤشر رأس المال البشري لم يتم قياسها بعد بسبب نقص البيانات، فإننا نتوقع أن يكون المؤشر بعد الجائحة أدنى نسبياً بسبب خسائر التعلم العميق والخسائر الصحية على مستوى العالم. **وستبقى جهود جمع البيانات من أجل بلوغ تحديثات لمؤشر رأس المال البشري أمراً بالغ الأهمية لجميع البلدان فيما يتعلق بتوجيه السياسات والبرامج لمعالجة النكسات التي تواجه رأس المال البشري.**

مؤشر رأس المال البشري

الطفل الذي ولد في العراق قبل جائحة كوفيد - 19 مياشرة سيبلغ 41 بالمائة من إنتاجيته عندما يكبر كما يمكن أن يكون عليه الأمر إذا حصل على خدمات كاملة للتعليم والصحة. وهذا أقل من المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (56 بالمائة) والبلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى (56 بالمائة).

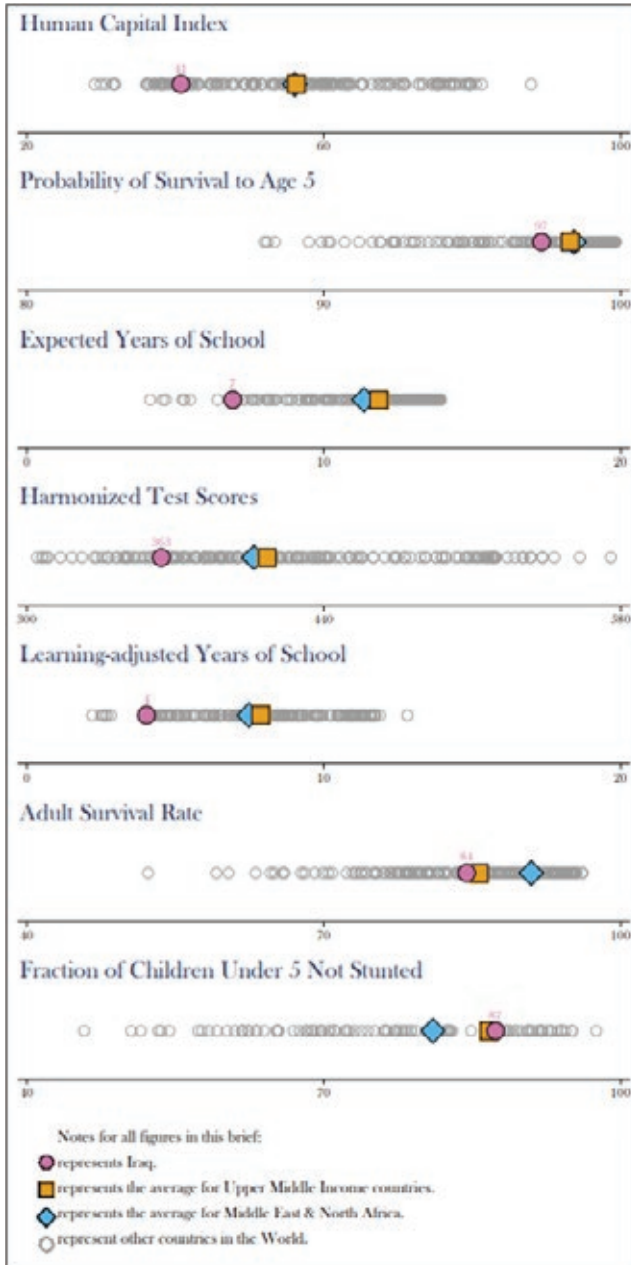
مكونات مؤشر رأس المال البشري

- **احتمالية البقاء على قيد الحياة حتى سن الخامسة:** إن 97 طفل من أصل 100 يولدون في العراق يبقون على قيد الحياة حتى سن الخامسة.
- **سنوات الدراسة المتوقعة:** في العراق، يمكن للطفل الذي يبدأ المدرسة في سن الرابعة أن يتوقع أن يكمل 6.9 سنوات من المدرسة بحلول عيد ميلاده الثامن عشر.
- **درجات الاختبارات المتوافقة:** يحصل الطلاب في العراق على 363 درجة على مقياس تمثل فيه 625 درجة التحصيل المتقدم و300 درجة الحد الأدنى من التحصيل.
- **سنوات الدراسة المعدلة حسب التعلم:** إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار ما يتعلمه الأطفال بالفعل، فإن سنوات الدراسة المتوقعة هي 4 سنوات فقط.
- **معدل بقاء البالغين على قيد الحياة:** في جميع أنحاء العراق، سيعيش 84 بالمائة من الأطفال البالغين من العمر 15 عاماً حتى سن الستين. هذه الإحصائية هي مؤشر لمجموعة المخاطر الصحية التي قد يتعرض لها الطفل المولود اليوم كشخص بالغ في ظل الظروف الحالية.
- **نسبة الأطفال دون سن الخامسة غير المصابين بالتقزم:** 87 طفل من كل 100 لا يعانون من التقزم. 13 طفل من كل 100 يكونون معرضين لخطر المحدوديات الإدراكية والجسدية التي يمكن أن تستمر مدى الحياة.

اختلافات في مؤشر رأس المال البشري بين الجنسين والمجموعات الاجتماعية والاقتصادية

- في العراق، يظهر مؤشر رأس المال البشري للإناث أعلى منه بالنسبة للذكور. يوضح الجدول أدناه توزيع الجنس لكل مكون من مكونات مؤشر رأس المال البشري. ولكن لا توجد بيانات كافية لتصنيف مؤشر رأس المال البشري حسب المجموعات الاجتماعية والاقتصادية.

مؤشر رأس المال البشري ومكوناته	الذكور	الإناث	الإجمالي
مؤشر رأس المال البشري	0.40	0.42	0.41
البقاء على قيد الحياة حتى سن الخامسة	0.97	0.98	0.97
سنوات الدراسة المتوقعة	6.7	7.2	6.9
درجات الاختبارات المتوافقة	353	377	363
سنوات الدراسة المعدلة حسب التعلم	3.8	4.4	4.0
معدل بقاء البالغين على قيد الحياة	0.82	0.87	0.84
معدل انعدام التقزم	0.88	0.87	0.87



يتصف رأس المال البشري، وهو مكون أساسي للنمو الاقتصادي، بكونه متعددة الأبعاد ويتواصل بناؤه بشكل تراكمي على مدى دورة الحياة. ونظراً لطبيعة الحركة البطيئة لمؤشر رأس المال البشري، فأن هناك مجموعة إضافية من المؤشرات التكميلية لرأس المال البشري تقدم لمحة سريعة عن الأبعاد التقريبية لرأس المال البشري في العراق والتي يمكن مراقبتها لقياس التقدم المتزامن في المحصلات المرطبة. تستند هذه المؤشرات المختارة إلى أحدث البيانات المتاحة (مائلة وتظهر بين قوسين) ويتم قياسها بالمقارنة مع متوسطات مجموعة الدخل الخاصة بالبلدان والمنطقة. وهي تسلط الضوء على النطاق التي تبرز فيه الحاجة إلى الاستثمار في الأفراد في كل مرحلة من مراحل الحياة وجمع البيانات والتحديثات من أجل صنع السياسات القائمة على الأدلة.

الطفولة المبكرة

- **وفيات الأطفال حديثي الولادة (الوفيات لكل 1000 ولادة حية).** معدل وفيات حديثي الولادة هو 14 لكل 1000 ولادة حية (2020)، أعلى من كل من المتوسط الإقليمي (9) وبلدان فئة الدخل (9)
- **الأطفال الذين يتلقون الحد الأدنى من تكرار الوجبات (بالمائة).** معدل تكرار الوجبات الكافية للأطفال البالغة أعمارهم من 0 إلى 23 شهراً، يبلغ 74 بالمائة (2018)، أعلى من المتوسط الإقليمي (66 بالمائة) وبلدان فئة الدخل 68 بالمائة
- **الاتصال بعد الولادة مع مقدم الرعاية الصحية (بالمائة).** 78 بالمائة (2018) من المواليد الجدد لديهم اتصال ما بعد الولادة بمقدمي الخدمات الصحية خلال اليومين الأولين من حياتهم، مقارنة بـ 71 على المستوى الإقليمي و84 على مستوى بلدان فئة الدخل

سن الدراسة

- **التطعيم ضد التهاب الكبد B (بالمائة).** تبلغ تغطية لقاح التهاب الكبد (ب) **48 بالمائة** (2021). وهذا أقل من المتوسط الإقليمي (87 بالمائة) ومتوسط بلدان فئة الدخل (84 بالمائة)
- **إتمام المرحلة الابتدائية (بالمائة).** لا تتوفر بيانات قابلة للمقارنة دولياً حول معدل إتمام المرحلة الابتدائية للعراق.
- **فقر التعلم (بالمائة).** لا تتوفر بيانات قابلة للمقارنة دولياً حول فقر التعلم في العراق.

سن الشباب

- **خصوبة المراهقات (مواليد / 1000 امرأة).** معدل خصوبة المراهقات، أي عدد المواليد لكل 1000 امرأة تتراوح أعمارهن بين 15 و19 عاماً، هو 72 (2020). وهذا أعلى من المتوسط الإقليمي (25) ومتوسط بلدان فئة الدخل (43)
- **بطالة الشباب (بالمائة).** تبلغ نسبة بطالة الشباب **63 بالمائة** (2022)، وهي أعلى من المتوسط الإقليمي (36 بالمائة) ومتوسط بلدان فئة الدخل (28 بالمائة)
- **بطالة الشباب الذكور (بالمائة).** تبلغ نسبة البطالة بين الشباب **22 بالمائة** (2022)، وهي أعلى من المتوسط الإقليمي (20 بالمائة) ومماثلة لمتوسط وبلدان فئة الدخل (22 بالمائة)

البلوغ والشيوخ

- **مشاركة الإناث في القوى العاملة (بالمائة).** تبلغ نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة **14 بالمائة** (2022)، وهي أقل من المتوسط الإقليمي (32 بالمائة)، ومتوسط بلدان فئة الدخل (50 بالمائة)
- **مشاركة الذكور في القوى العاملة (بالمائة).** تبلغ نسبة مشاركة الذكور في القوى العاملة **83 بالمائة** (2022)، وهي أعلى من المتوسط الإقليمي (81 بالمائة) ومتوسط بلدان فئة الدخل (76 بالمائة).
- **العمر المتوقع عند الولادة (بالسنوات).** متوسط العمر المتوقع عند الولادة **71 عاماً** (2020)، أقل من المتوسط الإقليمي (76 عاماً) وبلدان فئة الدخل (74 عاماً).

