منظمة العمل الدولية

Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي

تكلفة التراخي:
ضعف التعليم في العراق وإمكانيات برامج الحماية الاجتماعية التنموية لتعزيز مخرجات التعليم

د. أمجد رابي
ناثالي بوث

7 آذار 2023

ورقة عمل
WP/2023/01

تم تمويل هذه الورقة بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. محتوياتها هي مسؤولية المؤلفين وحدهم ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الاتحاد الأوروبي. التفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الورقة تخص المؤلفين ولا تعكس بالضرورة سياسات أو وجهات نظر منظمة العمل الدولية أو الأمم المتحدة. هذه ورقة عمل، وقد تم إعدادها بغية تسهيل تبادل المعرفة وتحفيز النقاش. لم يتم تحرير النص وفقًا لمعايير النشر الرسمية ولا تتحمل منظمة العمل الدولية أي مسؤولية عن الأخطاء.

مقدمة

يعد العراق الان في المرحلة الأولى من «نافذة الفرص الديمغرافية» لما يتمتع به من تزايد في اعداد الشباب والقوى العاملة. ومع ذلك، لم يتمكن العراق من تحويل هذه الهبة الديموغرافية الى نافذة فرص اقتصادية لضعف القدرة على توليد وظائف كافية لتلبية الطلب المتزايد على العمل. وفي المقابل، يواجه جيل الشباب الملتحق بالقوى العاملة من «الحرمان من التعليم»، حيث إن 51 بالمائة فقط من االذكور و 45 بالمائة من الفتيات فقط ملتحقون بالتعليم الثانوي، مع معدلات إتمام أقل.

هذه الفجوة التعليمية تؤدي إلى العديد من التكاليف، على الأفراد أنفسهم، ولكن أيضًا على المجتمع والاقتصاد ككل. وتهدف هذه الورقة إلى تقدير أحد هذه التكاليف العديدة - تكلفة خسارة العوائد من سوق العمل - وبالتالي تمثل النتائج تقديرًا متحفظًا للتكلفة التي يدفعها العراق نتيجة فجوة التعليم هذه. ويمكن أن تلعب الحماية الاجتماعية دورًا مهمًا في ردم هذه الفجوة، استئناسا بالخبرات المتراكمة في تصميم مثل هذه البرامج في دول اخرى.

وفي إطار برنامج ممول من الاتحاد الأوروبي لإصلاح الحماية الاجتماعية، تقدم منظمة العمل الدولية المساعدة التقنية لحكومة العراق ضمن الجهود المبذولة لتعزيز كفاية وتغطية واستدامة نظم الضمان والحماية الاجتماعية.

و تشكل هذه الورقة جزءًا من سلسلة من أوراق العمل التي تم إنتاجها في إطار هذا البرنامج من قبل الفريق القطري لمنظمة العمل الدولية في العراق والتي تهدف إلى دعم اتخاذ الحكومة للقرارات المتعلقة بإصلاح نظم الضمان والحماية الاجتماعية. وتُغذي هذه الأوراق المناقشات الهامة حول أولويات الإصلاح واتجاهاته. ويشمل ذلك منصة الحوار التي أنشأتها منظمة العمل الدولية ووزارة التخطيط والتي تجمع قادة الفكر والأكاديميين وصناع القرار وشركاء التنمية لمناقشة القضايا والأولويات الرئيسية المتعلقة بالسياسة الاجتماعية والعمل في العراق.

ونتوجه بالشكر إلى المؤلفين على إعداد هذا الورقة، وإلى سانتوش خاتري من اليونسكو للتعليق على المسودة.

الدكتورة مها قطّاع
المنسقة القطرية
مكتب منظمة العمل الدولية في العراق

المحتويات

1. مقدمة وملخص **2**
2. التركيبة السكانية وسوق العمل **3**
2.1. نافذة الفرص الديموغرافية في العراق 3
2.2. قضايا سوق العمل 7
3. العوائد المجتمعية والفردية للتعليم **9**
3.1. العائد المجتمعي للتعليم: التعليم والإنتاجية والنمو الاقتصادي 10
3.2. العائد الفردي للتعليم من سوق العمل 12
4. احتساب تكلفة التراخي في سد فجوة التعليم في العراق **14**
5. إمكانيات برامج الحماية الاجتماعية التنموية لتعزيز مخرجات التعليم: الدروس المستفادة من التجربة العالمية **18**
المراجع **23**

الجداول

الجدول 1: طول الهبة الديموغرافية بالسنوات، دول مختارة 5
الجدول 2: سرعة الشيخوخة مقاسة بالسنوات، دول مختارة 6
الجدول 3: العوائد الفردية والاجتماعية للتعليم 9
الجدول 4: عوائد التعليم حسب مجموعة الدخل ومستوى التعليم، نسبة مئوية 9
الجدول 5: القيمة الحالية للتدفقات النقدية المستقبلية المخصومة والتي كان من الممكن توليدها إذا أكملت مجموعة من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و 26 عامًا تعليمهم الثانوي الأدنى بنفس معدل أقرانهم في البلدان المتوسطة الدخل، مليار دينار عراقي، 2023 17

الرسوم البيانية

الشكل 1: الهرم السكاني، 1980 - 2050 3
الشكل 2: عدد المعالين لكل 100 فرد في سن العمل (64-15)، 1950-2010 4
الشكل 3: معدلات النمو السكاني حسب الفئات العمرية الرئيسية، النسبة المئوية، ونافذة الفرص الديمغرافية (فترة البداية والنهاية)، 2000-2100 5
الشكل 4: السكان بعمر 65 فما فوق كنسبة مئوية من إجمالي السكان، 1950-2050 6
الشكل 5: معدلات المشاركة في القوى العاملة (الرسم البياني الأيسر) ومعدل البطالة (الرسم البياني الأيمن)،2021 7
الشكل 6: السكان حسب حالة العمل، بالملايين، 2022 7
الشكل 7: فاتورة الأجور العامة والتشغيل العام، بلدان مختارة، 2020 8
الشكل 8: محددات النمو الاقتصادي في المدى الطويل 10
الشكل 9: مؤشر رأس المال البشري، مقارنات الدول، 2018 11
الشكل 10: متوسط الدخل الشهري للموظفين حسب المستوى التعليمي، دينار عراقي، 2021 13
الشكل 11: معدل إتمام التعليم الثانوي في العراق مقارنة بالبلدان المتوسطة الدخل، 2018 14
الشكل 12: تطور الفوج بناءً على الاسقاطات لديموغرافية والمشاركة في القوى العاملة 2018-2061 15
الشكل 13: إسقاط المجموعة محل التركيز: الأشخاص العاملون الذين تتراوح أعمارهم بين 26-19 عام 2023 والذين لم يكملوا تعليمهم الثانوي الأدنى في العراق بما يزيد عن متوسط معدلات إتمام الدراسة في البلدان المتوسطة الدخل، بالآلاف، 2023-2061 15
الشكل 14: متوسط الدخل الشهري للموظفين عند إتمام المرحلة الثانوية، 2021، دينار عراقي 16
الشكل 15: افتراضات معدلات النمو، الرقم القياسي لأسعار المستهلك وإنتاجية العمالة،%، 2021-2061 17
الشكل 16: الحماية الاجتماعية للطفل والأسرة (التحويل النقدي) المضمنة في القانون، حسب نوع النظام، 2023 أو أحدث البيانات المتاحة 18

1. مقدمة وملخص

بدأ العراق مؤخرا بالتمتع ببيئة ديموغرافية مؤاتية نسبيًا تتميز بنمو السكان في سن العمل بمعدل أعلى من النمو الإجمالي عدد السكان. بيد انه لم ينجح العراق كثيرًا في ترجمة هذه الفرصة الديمغرافية إلى مسار نمو اقتصادي مستدام، والحد من الفقر، وتحقيق تنمية في الأبعاد غير المتعلقة بالدخل من صحة وتعليم وغيره. بيد انه لا يزال العراق في مرحلة مبكرة من نافذة فرصته الديمغرافية.

ويشكل انخفاض معدل إتمام المرحلة الثانوية في العراق تحديا خاصا لمسيرة العراق التنموية، وتعمد هذه الورقة على تقدير الخسائر الاقتصادية الوطنية من حيث التدفق النقدي المحتمل من سوق العمل الذي كان يمكن أن يتولد إذا تلقى الشباب العراقي التعليم على نفس المستوى من أقرانهم في البلدان المقارنة. ولتحقيق ذلك, تم تطوير نموذج رياضي يتتبع مجموعة من الشباب العراقيين الذين تتراوح أعمارهم بين 19-26 على مدى 38 عامًا (حتى التقاعد). ووفقًا لمجموعة من الافتراضات المتحفظة، تُقدر تكلفة الاجور والعوائد الضائعة فقط من سوق العمل بما يتراوح بين 17.65 و 29.95 نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2023.

ومن المهم أن نفهم كيف يمكن تفسير هذا الرقم. اذ انه لا يعني أنه إذا تلقى شباب العراق تعليمًا، فستكسب البلاد على الفور 17.65 - 29.95 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. لكنه يشير فقط الى انه إذا أكملت الفئة العمرية من الشباب العراقي الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و 26 عامًا تعليمهم الثانوي بنفس معدل البلدان المماثلة (البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى)، فإن التدفق النقدي المحتمل على مدى سنوات انخراطهم بسوق العمل سيكون في المتوسط أعلى من الوضع الحالي. و الفرق بين هذه التدفقات النقدية يصل إلى 17.65 - 29.95 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. بأي معيار يؤخذ بعين الاعتبار، هذا رقم كبير جدًا.

وتجدر الإشارة أيضًا إلى أن الدراسة ركزت على الحرمان من التعليم وما يترتب عليه من خسارة في الدخل نتيجة هذه الفجوة التعليمية. ومع ذلك، فإن الافتقار إلى التعليم له تكاليف مهمة أخرى (مثل المشاكل الاجتماعية، واعتلال الصحة، والوفيات، والحرمان النفسي، وما إلى ذلك). وهذه الحقيقة، إلى جانب الافتراضات المتحفظة المستخدمة في الدراسة، تعطي أسبابًا للأعتقاد أن تقديرات الدراسة لا تمثل سوى الحد الأدنى للتكلفة المحتملة لفجوة التعليم في العراق.

وتمثل برامج الحماية الاجتماعية أداة قوية لتعزيز الوصول إلى التعليم، من خلال معالجة بعض الحواجز المالية التي يواجهها الأطفال في سن المدرسة. وتشير الأدلة من دول متعددة إلى العديد من ميزات التصميم لهذه البرامج والتي يمكن أن تعزز مثل هذه التأثيرات الايجابية، والتي يمكن استخلاص الدروس منها بغية الاستفادة منها في برامج الحماية الاجتماعية في العراق.

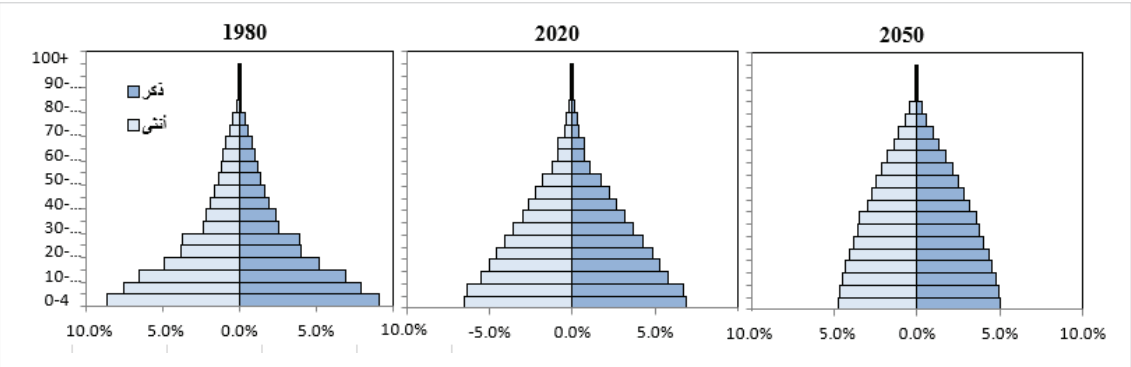
2. التركيبة السكانية وسوق العمل

2.1. نافذة الفرص الديموغرافية في العراق

وفقًا لإسقاطات عام 2019 للتوقعات السكانية المعدة من قبل الامم المتحدة، قُدر عدد سكان العراق بنحو 42.165 مليون نسمة في عام 2022. وعلى مدى السنوات العشر الماضية، نما عدد سكان العراق بمعدل 2.97 في المائة سنويًا، وهو أعلى بكثير من نمو السكان لمجموعة الدول متوسطة الدخل (1.09 في المائة بالمتوسط) ودول غرب آسيا (1.84 في المائة بالمتوسط). وبحلول عام 2050، سيظل معدل النمو إيجابيًا عند 1.45 في المائة (الأمم المتحدة، 2019). ويمكن تفسير نمط النمو السكاني الطبيعي (باستثناء الهجرة) المرتفع ولكن بصورة متناقصة بعاملين أساسيين: معدلات الخصوبة ومعدلات الوفيات. ومقارنة بعام 1950، انخفض معدل الخصوبة الإجمالي (TFR) بنحو 60 في المائة، من 8.11 طفل لكل امرأة إلى 3.45 طفل لكل امرأة في عام 2022. ومن المتوقع أن ينخفض أكثر ليصل إلى 2.61 طفل لكل امرأة بحلول عام 2050 (الأمم المتحدة، 2019). اما العامل الثاني فهو معدل الوفيات، والذي أظهر تحسنًا خلال نفس الفترة، اذ انخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بشكل كبير من معدل 365.0 حالة وفاة لكل 1000 مولود حي في عام 1957 إلى 26.3 حالة وفاة لكل 1000 مولود حي في عام 2020. وبالتالي، ارتفع متوسط العمر المتوقع عند الولادة بشكل مطرد ووصل إلى 70.8 عامًا سنة 2020، أي أكثر من ضعف متوسط العمر المتوقع عام 1950 (34.9 سنة). ومن المتوقع كذلك أن يزداد أكثر ويضيف 4.5 سنوات أخرى بحلول عام 2050 (الأمم المتحدة، 2019). وبالإضافة إلى التغير الطبيعي للسكان (الخصوبة والوفيات)، شكلت الهجرة الصافية أيضًا سمة رئيسية للخصائص الديموغرافية للعراق. على سبيل المثال، في فترة الخمس سنوات بين 2005 و 2009، غادر العراق ما معدله 240 ألف عراقي سنويًا (ما مجموعه 1.2 مليون في فترة الخمس سنوات هذه).

وبدمج هذه العوامل معًا (الخصوبة والوفيات والهجرة)، تغير الهيكل السكاني في العراق خلال العقود القليلة الماضية بصورة ملحوظة. ومع ذلك، لا تزال سمة «المجتمع الفتي» تمثل الخاصية الديموغرافية الرئيسية التي تميز المجتمع العراقي. بيد ان القاعدة العريضة للهرم السكاني تتضاءل بينما يتوسع القسم الأوسط من الهرم السكاني في العراق.

الشكل 1: الهرم السكاني، 1980 – 2050

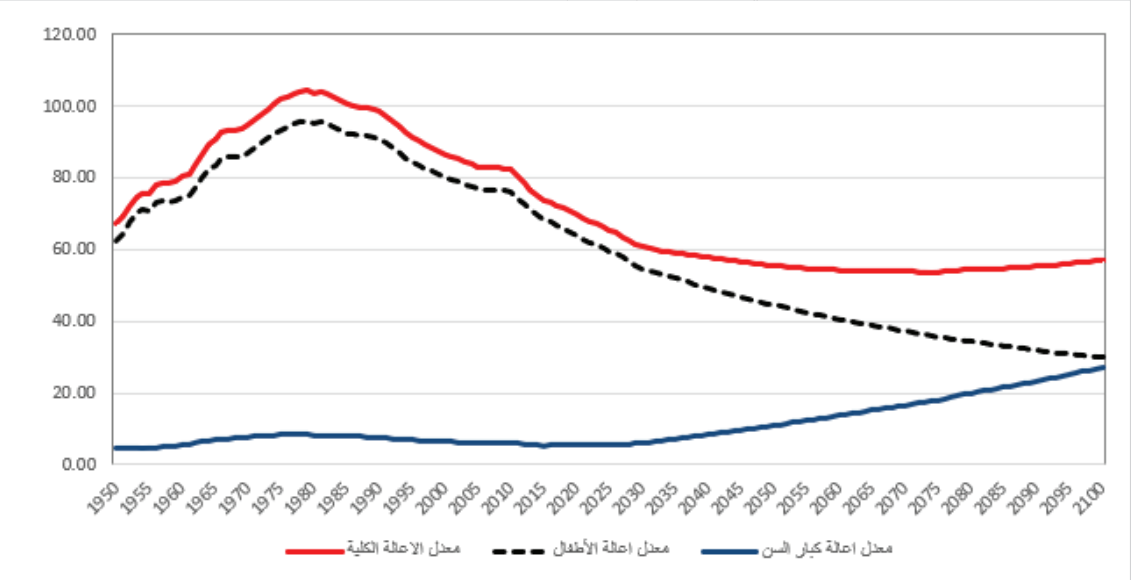


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

ولديناميكيات السكان المشار اليه أعلاه جملة من التبعات الهامة المحتملة ومنها:

أولاً، تناقص نسبة إعالة الاطفال (نسبة الأطفال دون سن 15 عامًا لكل شخص في سن العمل) ونسبة الإعالة الإجمالية (نسبة الأطفال دون سن 15 عامًا وكبار السن الذين تزيد أعمارهم عن 65 عامًا لكل شخص في سن العمل). وهذا التناقص شيء إيجابي، لكن لا تزال نسب الاعالة مرتفعة عند 69.94 معالًا (الأطفال دون سن 15 وكبار السن فوق 65) لكل 100 شخص في سن العمل اعتبارًا في العام 2020 (الأمم المتحدة، 2019).

الشكل 2: عدد المعالين لكل 100 فرد في سن العمل (15-64)، 1950 - 2010

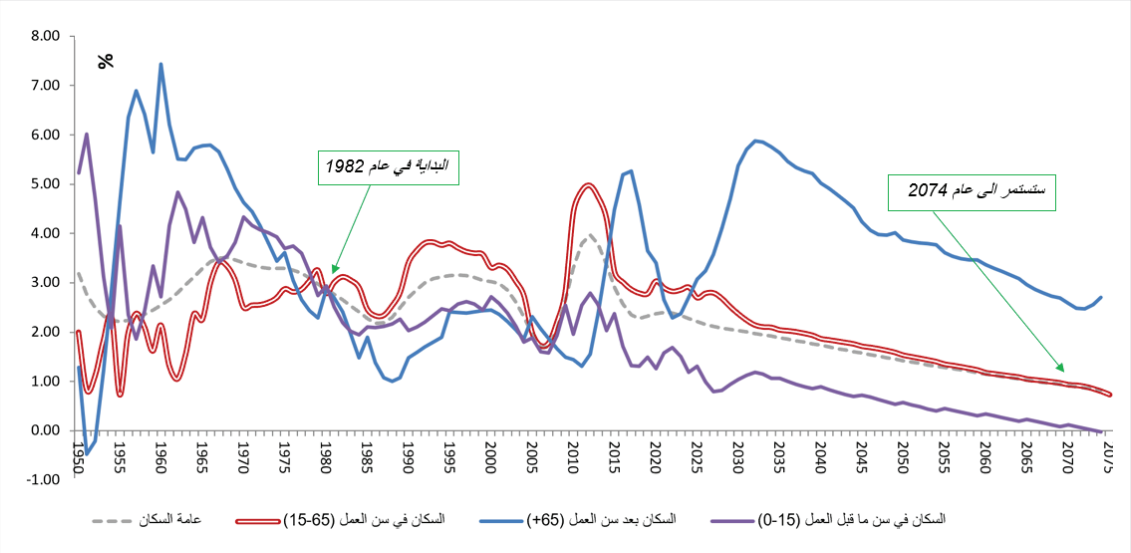


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

ثانيًا، احتمال النمو السكاني المطرد على الرغم من انخفاض معدل الخصوبة. وتُعرف هذه الظاهرة باسم "الزخم الديموغرافي"، والذي يحدث بسبب حقيقة أن المزيد من النساء في سنوات الإنجاب. قد يدخل هذا حيز التنفيذ في المستقبل القريب في العراق، وسيترجم إلى زيادة في وتيرة النمو السكاني لفترة محددة.

ثالثًا، يشير توسع القسم الأوسط من الأهرامات السكانية وتراجع نسبة الاعالة في العراق إلى أن العراق يتمتع بما يُشار إليه على نطاق واسع باسم "**نافذة الفرص الديمغرافية**". ويحدث هذا عندما يتوسع السكان في سن العمل بمعدل أعلى من عموم السكان، حيث أن التوسع في السكان في سن العمل، وما يصاحب ذلك من توسع في القوى العاملة، يمكن أن يمثل حالة مواتية لمسار النمو الاقتصادي المستدام إذا استطاع الاقتصاد الوطني على خلق فرص عمل كافية لاستيعاب الدخول المضطرد السريع إلى سوق العمالة (سيتم مناقشته لاحقًا).

الشكل 3 : معدلات النمو السكاني حسب الفئات العمرية الرئيسية، النسبة المئوية، ونافذة الفرص الديمغرافية (فترة البداية والنهاية)، 2000 - 2100

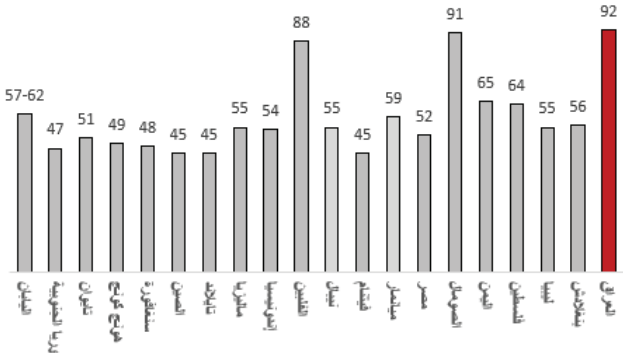


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

بالمقارنة مع البلدان الأخرى على مستويات مختلفة من التنمية، فإن طول نافذة الفرص الديموغرافية للعراق ملفت للنظر.

الجدول 1: طول الهبة الديموغرافية بالسنوات، دول مختارة

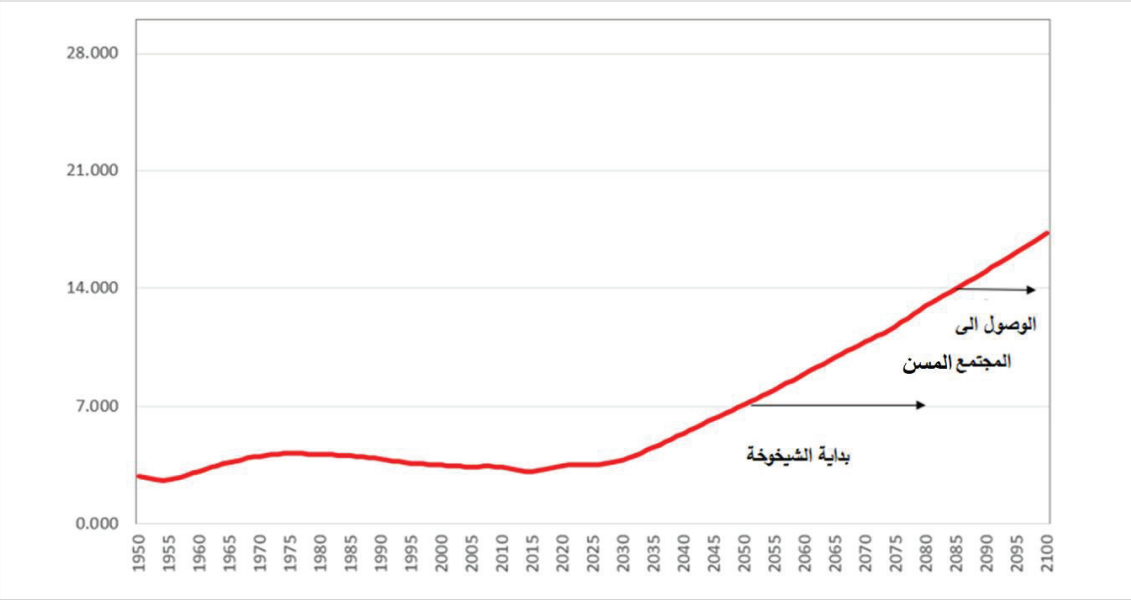
	السنة		المدة بالسنوات
	البداية	النهاية	
اليابان	1930-35	1992	60
كوريا الجنوبية	1966	2013	47
تايوان	1963	2014	51
هونج كونج	1961	2010	49
سنغافورة	1964	2012	48
الصين	1965	2010	45
تايلاند	1968	2013	45
ماليزيا	1964	2019	55
إندونيسيا	1971	2025	54
الفلبين	1964	2052	88
نيبال	1991	2046	55
فيتنام	1969	2014	45
ميانمار	1968	2027	59
مصر	1989	2041	52
الصومال	2009	2100	91
اليمن	1991	2056	65
فلسطين	1991	2055	64
ليبيا	1978	2033	55
بنغلادش	1978	2034	56
العراق	1982	2074	92



المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من الأمم المتحدة (2019). فيما يخص اليابان، تايوان، كوريا الجنوبية، سنغافورة وتايلاند تم اقتباس (Ozimi, 2013)

رابعًا، نتيجة لانخفاض معدل الخصوبة وإطالة متوسط العمر المتوقع، فإن التحول السكاني في العراق سوف يحول سمة المجتمع الفتي المشار اليها سابقا إلى الولوج في مرحلة الشيخوخة في مرحلة معينة اسوة بالدول الاخرى. اذ تشير حسابات الدراسة إلى أن العراق سوف يبدأ مرحلة الشيخوخة (يتم دخولها عندما يشكل السكان بعمر65 فما فوق ما نسبته 7 في المائة من إجمالي السكان) بحلول عام 2050. ومع ذلك، لن يتم استكمال مرحلة الشيخوخة والوصول الى وصف "مجتمع مسن" (يتم تحديدها عندما يشكل السكان بعمر65 فما فوق ما نسبته 14 بالمائة من إجمالي السكان) الا مع مرحلة لاحقة في العام 2086.

الشكل 4: السكان بعمر 65 فما فوق كنسبة مئوية من إجمالي السكان، 1950 - 2050

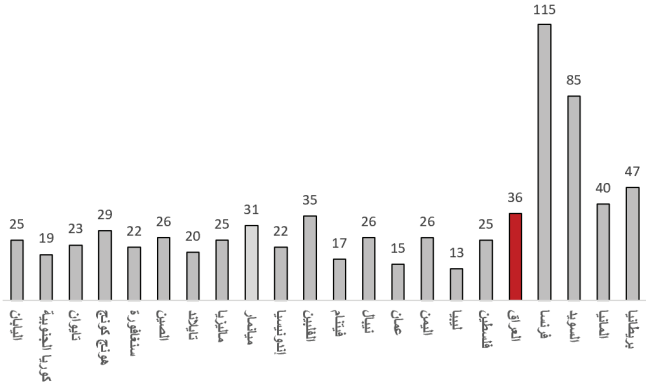


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019)

وبالمقارنة مع الدول الأخرى، فإن سرعة الشيخوخة المتوقعة في العراق ستكون اسرع من تجربة الدول التاريخية. فمثلا، بينما استغرقت عملية الانتقال من بداية مرحلة الشيخوخة إلى استكمالها في فرنسا 115 عامًا، فمن المتوقع أن يقوم العراق بذلك في غضون 36 عامًا فقط. ومع ذلك، يبدو أن شيخوخة المجتمع السريع هي سمة مشتركة للبلدان النامية اليوم عبر مختلف المناطق.

الجدول 2: سرعة الشيخوخة مقاسة بالسنوات، دول مختارة

	السنة		المدة بالسنوات
	7%	14%	
اليابان	1970	1995	25
كوريا الجنوبية	1999	2018	19
تايوان	1994	2017	23
هونج كونج	1984	2013	29
سنغافورة	1999	2021	22
الصين	2001	2027	26
تايلاند	2002	2022	20
ماليزيا	2020	2045	25
ميانمار	2024	2055	31
إندونيسيا	2023	2045	22
الفلبين	2035	2070	35
فيتنام	2016	2033	17
نيبال	2028	2054	26
عمان	2041	2056	15
اليمن	2054	2080	26
ليبيا	2032	2045	13
فلسطين	2048	2073	25
العراق	2050	2086	36

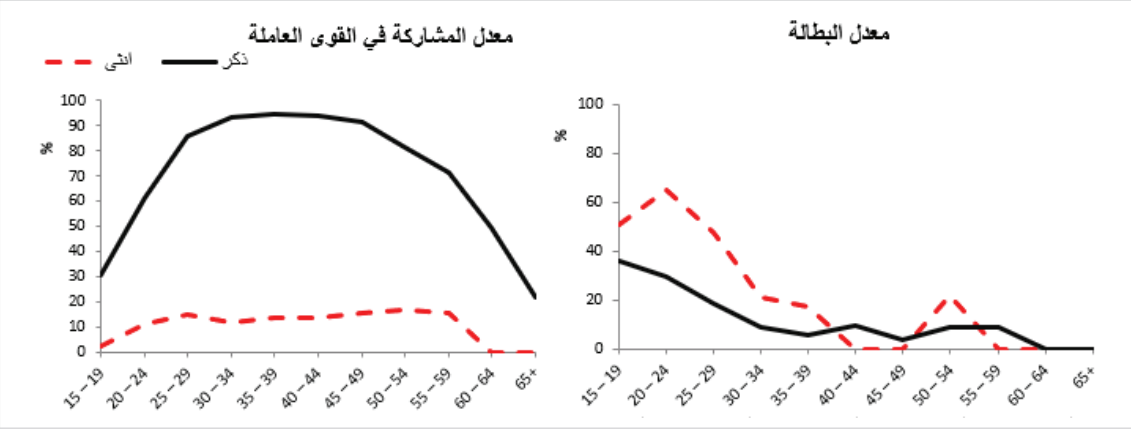


المصدر: حساب الدراسة بناءً على بيانات من الأمم المتحدة (2019). فيما يخص اليابان، تايوان، كوريا الجنوبية، سنغافورة وتايلاند تم اقتباس (Ozimi, 2013)

2.2. قضايا سوق العمل

في حين أن التوسع في عدد السكان في سن العمل كما نوقش سابقا، والتوسع المصاحب للقوى العاملة، يمكن أن يكون المحرك للنمو الاقتصادي المستدام، فإن عدم قدرة العراق على خلق فرص عمل كافية لاستيعاب القوة العاملة المتزايدة بسرعة قد أدى إلى موجات من الاضطرابات الاجتماعية. وبشكل خاص، تعد بطالة الشباب (من سن 15-24) مقلقة والتي تقدر بنحو 32.1 في المائة و 62.1 في المائة للمشاركين في القوى العاملة من الذكور والإناث، على التوالي (حكومة العراق، 2022). ويقترن هذا البعد العمري والجنساني لمعدلات البطالة في العراق بانخفاض معدل المشاركة من المواطنات في سوق العمل، حاليًا عند 10.6 في المائة فقط مقارنة بعمالة الذكور بنسبة 68 في المائة (حكومة العراق، 2022).

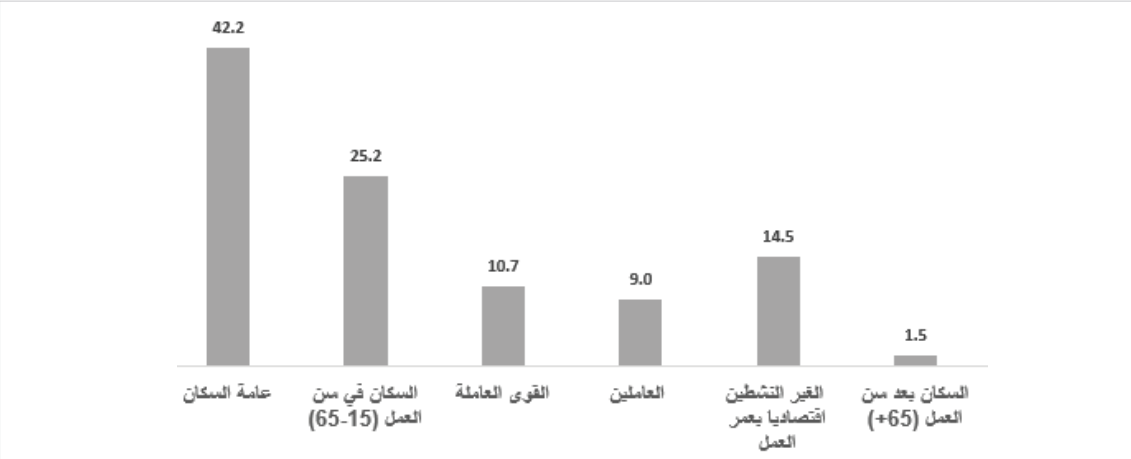
الشكل 5 : معدلات المشاركة في القوى العاملة (الرسم البياني الأيسر) ومعدل البطالة (الرسم البياني الأيمن)، 2021



المصدر: بناء على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019) و (حكومة العراق، 2022)

هذان العاملان (معدلات المشاركة المنخفضة بين المواطنات وارتفاع معدل البطالة) لم يمكنا العراق من ترجمة الهبة الديمغرافية إلى نافذة اقتصادية للفرص. اذ انه من بين 25.21 مليون من السكان في سن العمل، هناك 9.01 مليون عامل فقط (الأمم المتحدة، 2019) (حكومة العراق، 2022).

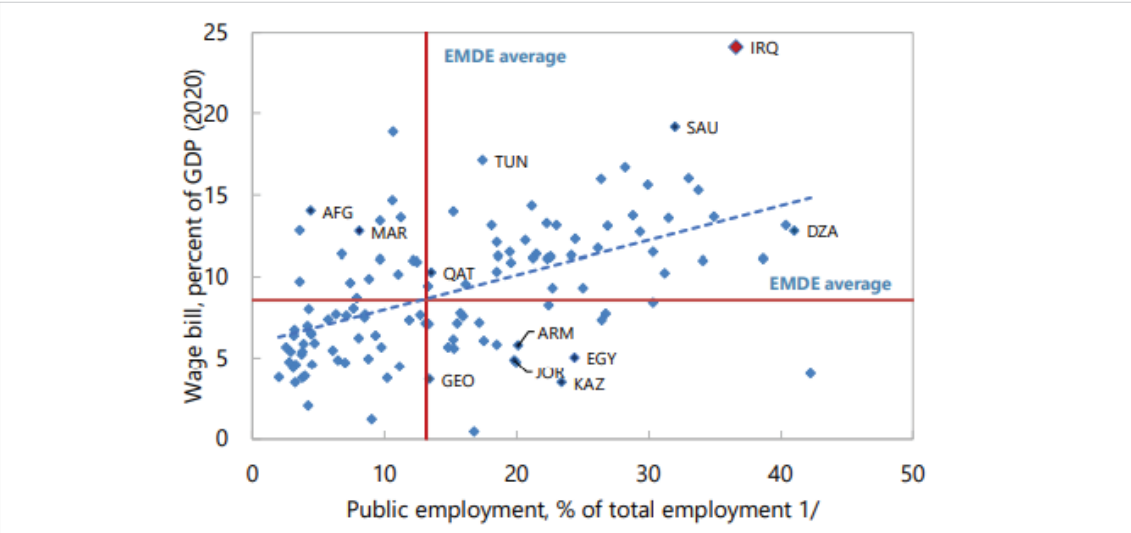
الشكل 6: السكان حسب حالة العمل، بالملايين، 2022



المصدر: بناء على بيانات من (الأمم المتحدة، 2019) و (حكومة العراق، 2022)

وعلى الرغم من هذا الكم الهائل من الوعاء المحتمل للتشغيل، لا تزال نسبة التشغيل في القطاع الخاص منخفضة عند حدود 61.6 في المائة فقط من العاملين (مقارنة بحوالي37.9 في المائة من العمالة في القطاع العام) (حكومة العراق، 2022). وهذا التشوه (ضعف التشغيل بالقطاع الخاص) مرده الى تفضيل العمل في القطاع العام مدفوعة بسخاء مزايا التشغيل (اجور ومنافع التأمينات الاجتماعية والصحية) في هذا القطاع، مما يضر بتنافسية القطاع الخاص وقدرته على التشغيل وتوليد الفرص. ومن عواقب هذا التشوه كذلك ارتفاع فاتورة الأجور للقطاع العام مقارنة بالدول النظيرة (صندوق النقد الدولي، 2021).

الشكل 7: فاتورة الأجور العامة والتشغيل العام، بلدان مختارة، 2020



المصدر: (صندوق النقد الدولي، 2021).

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة الى المغالاة و الدرجة العالية من الطابع غيرالنظامي لسوق العمل العراقي. اذ تشير التقارير إلى أن حوالي اثنين من كل ثلاثة عمال لديهم وظائف غير نظامية (حكومة العراق، 2022). ويتعلق أحد أوجه القصور في العمل اللائق بتغطية الضمان الاجتماعي المحدودة للعاملين في القطاع الخاص والغير منظم منه بصفة أساسية، والذي يتسم بشكل عام بالأجور المنخفضة، والحقوق المحدودة في العمل، وضعف حماية الوظيفة والدخل.

3. العوائد المجتمعية والفردية للتعليم

يمكن الحصول على عوائد استثمارات رأس المال البشري، وتحديداً عوائد التعليم، على الصعيدين الاجتماعي والخاص. فالعوائد الاجتماعية للتعليم هي تلك العوائد التي تعود على المجتمع بأسره مثل العوائد المترتبة على وجود قوى عاملة متعلمة ومجتمع المواطنين المتعلمين. اما العوائد الخاصة للتعليم فتتحقق على المستوى الفردي مثل ارتفاع الأجور وانخفاض مخاطر البطالة.

الجدول 3: العوائد الفردية والاجتماعية للتعليم

	على مستوى المجتمع	على المستوى الفردي (الاسرة)
عوائد مادية	زيادة الإنتاجية نمو اقتصادي أسرع الحد من الفقر تنمية طويلة المدى	احتمالية أعلى للتشغيل إنتاجية أكبر أرباح وأجور أعلى تقليل الفقر
عوائد غير مادية	زيادة الحراك الاجتماعي مؤسسات تقدم خدمات تعمل بشكل أفضل مستويات أعلى من المشاركة المدنية تماسك اجتماعي أكبر تقليل العوامل الخارجية السلبية	صحة أفضل تحسين تعليم وصحة الأطفال / الأسرة مزيد من المرونة والقدرة على التكيف مواطنة أكثر انخراطًا اختيارات أفضل في الحياة مزيد من الرضا عن الحياة

المصدر: (البنك الدولي، 2019)

ويمكن أن تشكل هذه العوائد (المجتمعية والفردية) قيم مرتفعة جدا. اذ أظهرت مراجعة عالمية لأكثر من 60 عامًا من التقديرات لعوائد التعليم في 139 دولة أن متوسط معدل العائد الفردي والذي مرده إلى سنة إضافية من الدراسة يبلغ بالمتوسط حوالي 9 بالمائة سنويًا وهذا العائد مستقر للغاية على مدى عقود عدة. فبالنسبة للتعليم الثانوي، تصل معدلات العوائد للتعليم بالمتوسط 15.1 في المائة و 11.8 في المائة للعوائد الفردية والمجتمعية على التوالي (Psacharopoulos & Patrinos، 2018).

الجدول 4: عوائد التعليم حسب مجموعة الدخل ومستوى التعليم، نسبة مئوية

مستوى الدخل	عوائد فردية		عوائد مجتمعية	
	التعليم الثانوي	التعليم العالي	التعليم الثانوي	التعليم العالي
منخفض	18.7	26.8	18.1	13.2
متوسط	17.7	20.2	12.8	11.4
عالي	13.2	12.5	10.3	9.7
متوسط	15.1	15.8	11.8	10.5

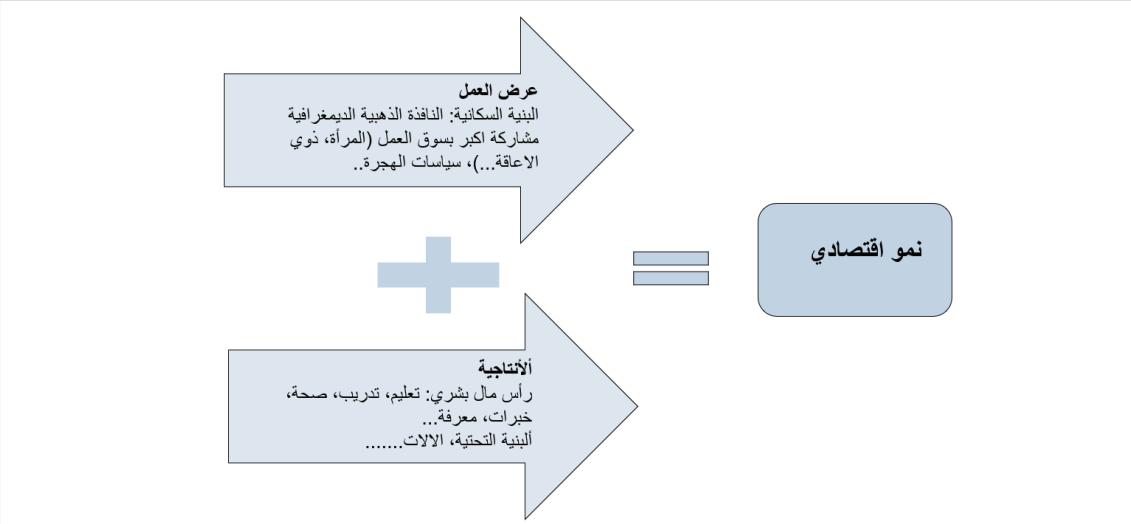
المصدر: (Psacharopoulos & Patrinos، 2018).

3.1. العائد المجتمعي للتعليم: التعليم والإنتاجية والنمو الاقتصادي

يشير العائد المجتمعي للتعليم إلى العوائد الاقتصادية والاجتماعية والتي يتم توليدها للمجتمع ككل نتيجة للاستثمار في التعليم. اذ يمكن أن تشمل هذه العوائد تحسين النمو الاقتصادي، وتقليل الفقر وعدم المساواة، وزيادة الحراك الاجتماعي، وتحسين النتائج الصحية. وقد أظهرت العديد من الدراسات أن الاستثمار في التعليم يمكن أن يوفر معدل عائد مجتمعي مرتفع. فعلى سبيل المثال، وجدت دراسة أجراها البنك الدولي أن كل سنة دراسية إضافية يمكن أن تؤدي إلى زيادة بنسبة 10 في المائة في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي للبلد (Montenegro & Patrinos, 2014).

ولفهم هذه الإمكانات في سياق العراق، تستعين الدراسة بنموذج النمو الاقتصادي الكلاسيكي الجديد (The Neoclassical long-run path of economic growth model)، والذي يقسم النمو الاقتصادي إلى مكونين اساسيين: معدل نمو السكان العاملين ونمو إنتاجية العمل.

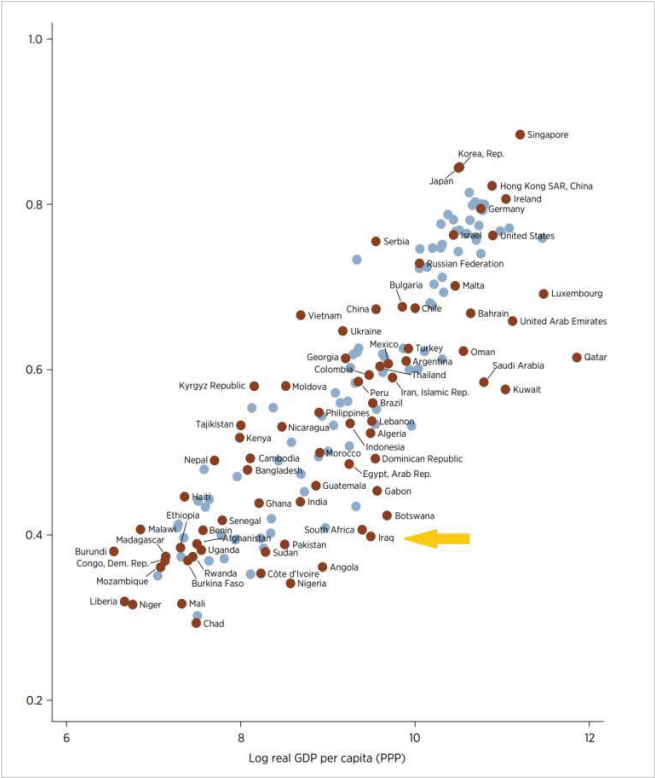
الشكل 8: محددات النمو الاقتصادي في المدى الطويل



ففي حين أن الديناميكيات الديموغرافية في العراق تسلط الضوء على النمو القوي في عدد السكان في سن العمل، وما يترتب عليه من زيادة في عرض العمل والتي يمكن استخدامها لدعم النمو الاقتصادي إذا تم توفير وظائف كافية، فإن الإنتاجية (الشق الثاني من الشكل اعلاه) هي المحرك الأساسي لمسار النمو طويل الأجل الهادف لردم هوة الدخل والتقارب مع اقتصاديات دول الدخل المرتفع. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة الى ان ارتفاع إنتاجية العمل شكّل ما لا يقل عن نصف نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي في الفترة بين عام 1990 و عام 2000 (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي، 2017). بيد ان مستويات الإنتاجية في العراق في مدى بعيد عن هذا الهدف اذ انها تتخلف عن نظيرتها من الدول النظيرة. والأمر الأكثر إثارة للقلق هو أن مؤشر رأس المال البشري [1] (الذي يقيس إنتاجية الجيل القادم من العمال بالنسبة لمعيار التعليم الكامل والصحة الكاملة) للعراق هو أقل بكثير مما هو متوقع لمستوى الدخل الذي يتمتع به العراق.

1 يتراوح مؤشر رأس المال البشري بين 0 و 1. ويقاس المؤشر من حيث إنتاجية الجيل التالي من العمال بالنسبة لمعيار التعليم الكامل والصحة الكاملة. الاقتصاد الذي يحقق فيه العامل العادي كلاً من إمكانات الصحة والتعليم الكاملة سيحرز قيمة 1 على المؤشر. لمزيد من التوضيح، يرجى زيارة تقرير عن التنمية في العالم 2021: بيانات من أجل حياة أفضل

الشكل 9: مؤشر رأس المال البشري، مقارنات الدول، 2018



المصدر: (البنك الدولي، 2019)

ولإطلاق العنان لإنتاجية العمل، وبالتالي النمو الاقتصادي، يعد التعليم أداة فعالة. و هناك ثلاثة مبررات محتملة:

1. السلسلة السببية من التعليم إلى المهارات إلى إنتاجية أكبر للعمال ومن ثم نمو متزايد للدخل القومي.
2. دور التعليم في تعزيز الابتكار في الاقتصاد ككل (نظريات النمو الذاتية).
3. البعد الابتكاري ولكن من منظور الانتشار أكثر من منظور الخلق، اذ ان وجود السكان المتعلمين عامل حاسم لنشر وتوطين المنتجات والتقنيات الجديدة.

وكون العراق في مرحلة مبكرة من نافذة الفرص الديمغرافية لديه، كما نوقش سابقًا، هذا الامر يسلط الضوء على أن قدرته على التعامل مع جودة قوته العاملة هي في صميم الاستفادة المثلى من هبته الديموغرافية. وهذا يتطلب وبصورة ملحة معالجة الفجوات في التعليم لإطلاق العنان لمسار النمو الاقتصادي للأمة والحفاظ عليه.

وبالإضافة إلى العائد الاجتماعي للتعليم المرتبط بزاوية الإنتاجية، يلعب التعليم دورًا أساسيًا في الاستثمار في السلام والنظام. ويمكن أن يساعد التعليم في الحد من الجريمة والاضطراب الاجتماعي من خلال توفير فرص عمل أفضل للأفراد وتقليل احتمالية مشاركتهم في الأنشطة الغير القانونية.

3.2. العائد الفردي للتعليم من سوق العمل

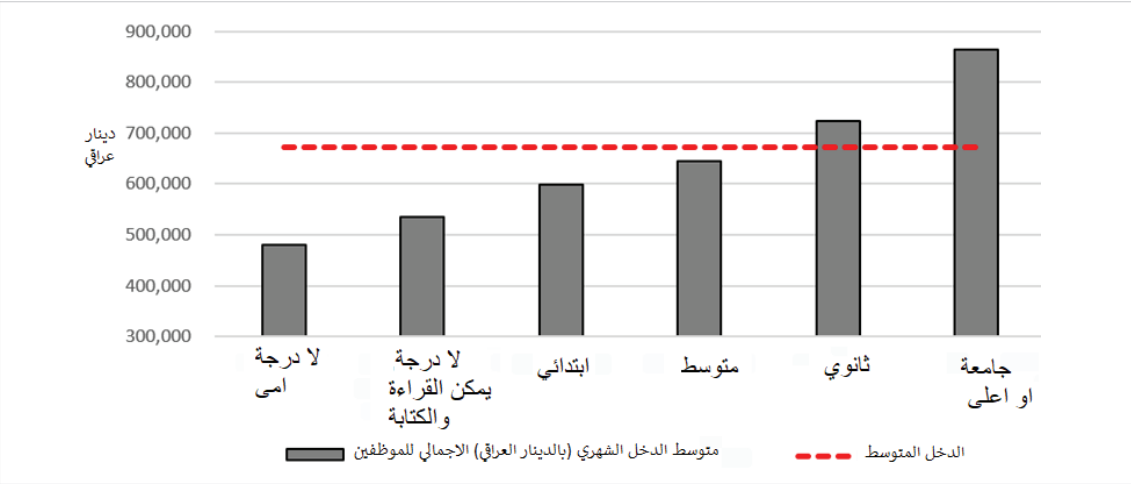
على المستوى الفردي، هناك علاقة راسخة بين التحصيل الدراسي والأجر. ففي المتوسط، يميل الأفراد ذوو المستويات التعليمية الأعلى إلى كسب أجور أعلى من أولئك الذين لديهم مستويات تعليمية أقل. وهذا مرده الى أن المستويات الأعلى من التعليم تؤدي غالبًا إلى اكتساب المعرفة والمهارات المتخصصة التي يطلبها أصحاب العمل بشكل كبير، والتي تؤدي بدورها الى زيادة إنتاجية الفرد ومساهمته في سوق العمل. وقد أظهرت الدراسات بصورة لا لبس فيها أنه كلما زاد تعليم الفرد، زادت إمكاناته في الكسب. على سبيل المثال، وفقًا لبيانات من مكتب إحصاءات العمل الأمريكي، في عام 2020، كان متوسط الدخل الأسبوعي للعاملين الحاصلين على درجة البكالوريوس 1305 دولارات أمريكية، بينما كان متوسط الدخل الأسبوعي للعاملين الحاصلين على دبلوم المدرسة الثانوية 781 دولارًا (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2021). وبالمثل، فإن العمال الحاصلين على درجات علمية متقدمة، مثل درجة الماجستير أو الدكتوراه، يكسبون عادة رواتب أعلى.

وهناك أيضًا قدر كبير من الأدبيات والدراسات الرصينة حول عوائد إكمال التعليم الثانوي [2]، والتي تشير إلى الفوائد الاقتصادية التي يحصل عليها الأفراد والمجتمع ككل من الاستثمار في التعليم الثانوي. ففي إحدى الدراسات المهمة حول هذا الموضوع وهي تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم 2018، والذي يركز على دور التعليم في تعزيز النمو الاقتصادي والحد من الفقر، وجد التقرير أن الاستثمار في التعليم الثانوي يمكن أن يكون له تأثير كبير على التنمية الاقتصادية، حيث يمكن أن يساعد الأفراد على اكتساب المهارات والمعرفة التي يحتاجون إليها للوصول إلى وظائف ذات رواتب أعلى والمساهمة في اقتصاد بلدهم (البنك الدولي، 2018). ودراسة أخرى رصينة حول عوائد التعليم الثانوي هي تقرير "عوائد الاستثمار في التعليم: تحديث إضافي" الصادر عن البنك الدولي كذلك، والذي يحلل الفوائد الاقتصادية للتعليم عبر العديد من البلدان والفترات الزمنية. اذ وجد التقرير أن الاستثمار في التعليم الثانوي يمكن أن يوفر معدل عائد مرتفع، بمتوسط 15 في المائة كعائد على الاستثمار سنويًا في البلدان النامية (انظر الجدول 3). كما وجدت العديد من الدراسات الأخرى عوائد إيجابية للتعليم الثانوي.

في العراق، كما هو الحال في معظم البلدان النامية، تكون مكاسب الدخل المتوقعة من سنوات التعليم الإضافية مرتفعة. اذ تظهر الأدلة من سوق العمل بوضوح أن أجور المشاركين في القوى العاملة تزداد تدريجياً مع التحصيل التعليمي الأفضل. على سبيل المثال، العامل الذكر الذي حصل على تعليم عالٍ يحصل على أجر يعادل ضعف أجر العامل الأمي (حكومة العراق، 2022).

2 من المهم ملاحظة أن العلاقة بين التعليم والأجر ليست دائمًا خطية أو مباشرة. هناك العديد من العوامل الأخرى التي يمكن أن تؤثر على إمكانات الكسب للفرد، مثل القطاع الذي يعملون فيها، وخبراتهم الوظيفية، وظروف سوق العمل المحلية. بالإضافة إلى ذلك، هناك قضايا منهجية، مثل التمييز، يمكن أن تؤثر على الأجور وفرص التقدم الوظيفي لمجموعات معينة، حتى لو كانت لديهم مستويات تعليمية مماثلة للعمال الآخرين.

الشكل 10: متوسط الدخل الشهري للموظفين حسب المستوى التعليمي، دينار عراقي، 2021



المصدر: (حكومة العراق، 2022).

وتجدر الإشارة إلى أن عوائد التعليم لا تقتصر فقط على المزايا المتولدة في سوق العمل (في شكل مكاسب أعلى، أو علاوة أجر للتعليم وقابلية أفضل للتشغيل)، ولكن يمكن أيضًا أن تعود بفوائد عديدة على الأفراد، مثل:

- **تحسين مهارات القراءة والكتابة والحساب:** تساعد الدراسة الأفراد على تطوير مهارات القراءة والكتابة والرياضيات الأساسية. هذا يمكن أن يسهل عليهم التنقل في المهام اليومية والتواصل بشكل فعال.
- **تحسين النتائج الصحية:** يرتبط التعليم بتحسين النتائج الصحية، بما في ذلك معدلات أقل من الأمراض المزمنة، وتحسين الصحة العقلية، والعمر المتوقع الأطول
- **زيادة الحراك الاجتماعي:** يمكن للتعليم أن يزود الأفراد بالمهارات والمعرفة التي يحتاجون إليها للتقدم في حياتهم المهنية والارتقاء في السلم الاجتماعي والاقتصادي.

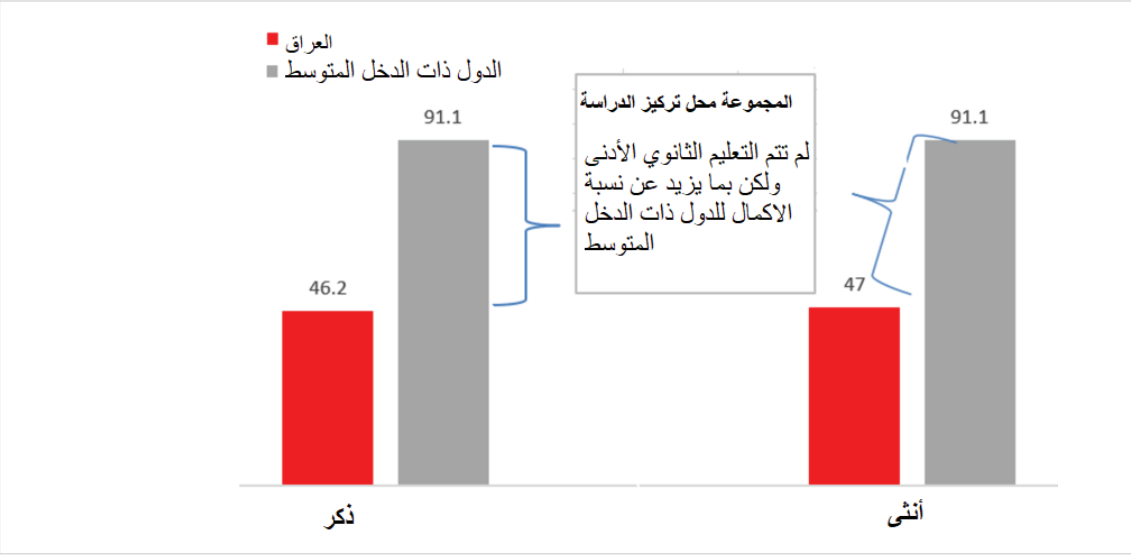
4. احتساب تكلفة التراخي في سد فجوة التعليم في العراق

تأثرت معدلات التحصيل الدراسي في العراق بعدة عوامل على سبيل المثال الفقر والصراعات والأعراف. وعلى الرغم من التحديات، تعددت الجهود البذولة من قبل الحكومة لتحسين مخرجات التحصيل الدراسي. ووفقًا لبيانات المسح العنقودي متعدد المؤشرات (MICS) لعام 2018، بلغ إجمالي معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي في العراق حوالي 93 في المائة لكل من الأولاد والبنات في عام 2018. ومع ذلك، ينخفض هذا الرقم بشكل كبير في التعليم الثانوي، مع نسبة الالتحاق الإجمالية عند حدود 51 في المائة للأولاد و 45 في المائة للفتيات في نفس العام. وقُدِّر معدل إتمام المرحلة الإعدادية من التعليم الثانوي بنحو 46.2 في المائة و 47.0 في المائة للبنين والبنات على التوالي (حكومة العراق، 2019) – اي ما يقارب من نصف المعدل في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى (UMIC)، المقدر بنحو 91.0 في المائة (البنك الدولي، 2022).

وينتج عن هذه الفجوة الكبيرة بين التحصيل الدراسي في العراق وإمكاناته كدولة ذات الدخل المتوسط الأعلى تكاليف اجتماعية وفردية (كما تمت مناقشته سابقًا). وفي هذا الفصل، تعمل الورقة على تقدير الخسارة في الدخل نتيجة لهذه الفجوة في التحصيل الدراسي. بيد انه تجدر الاشارة الى ان التقديرات المقدمة في هذه الورقة لا تمثل سوى الحد الأدنى للتكلفة المحتملة لفجوة التحصيل التعليمي في العراق لأن الافتقار إلى التعليم له تكاليف مهمة أخرى (مثل المشاكل الاجتماعية، واعتلال الصحة، والوفيات، والحرمان النفسي، وما إلى ذلك).

وقد تم بناء النموذج المستخدم في الدراسة استنادا على نهج يتتبع فوج (جيل) من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و 26 عامًا في عام 2023. وباستخدام البيانات المذكورة أعلاه لمعدلات إتمام المدرسة حسب الجنس، يتم تقسيم هذه المجموعة بعد ذلك إلى مجموعتين: من اكمل مرحلة التعليم الثانوي الأدنى ومن لم يكمل التعليم الثانوي الأدنى. وتقسم الدراسة كذلك المجموعة التي لم تكمل التعليم الثانوي إلى جزأين: الأول، المجموعة التي لم تحصل على تعليم ثانوي بما يتماشى مع البلدان التي لها نفس مستوى الدخل (UMIC). اما المجموعة الثانية فهي التي لم تتم التعليم الثانوي الأدنى ولكن بما يزيد عن نسبة الاكمال للدول ذات الدخل المتوسط. وهذه المجموعة الأخيرة هي محل تركيز الدراسة، حيث أن هذه المجموعة تشير الى انه كان من الممكن أن تحصل على تعليم ثانوي ادنى لو كان لدى العراق نفس معدلات الإكمال مثل البلدان النظيرة الأخرى.

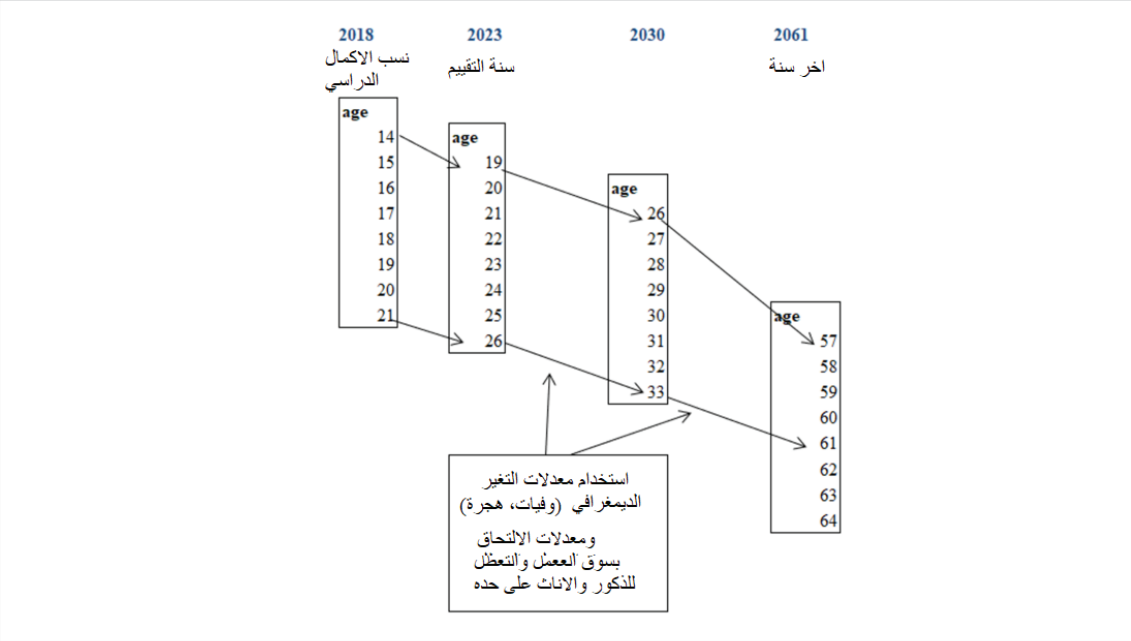
الشكل 11: معدل إتمام التعليم الثانوي في العراق مقارنة بالبلدان المتوسطة الدخل، 2018



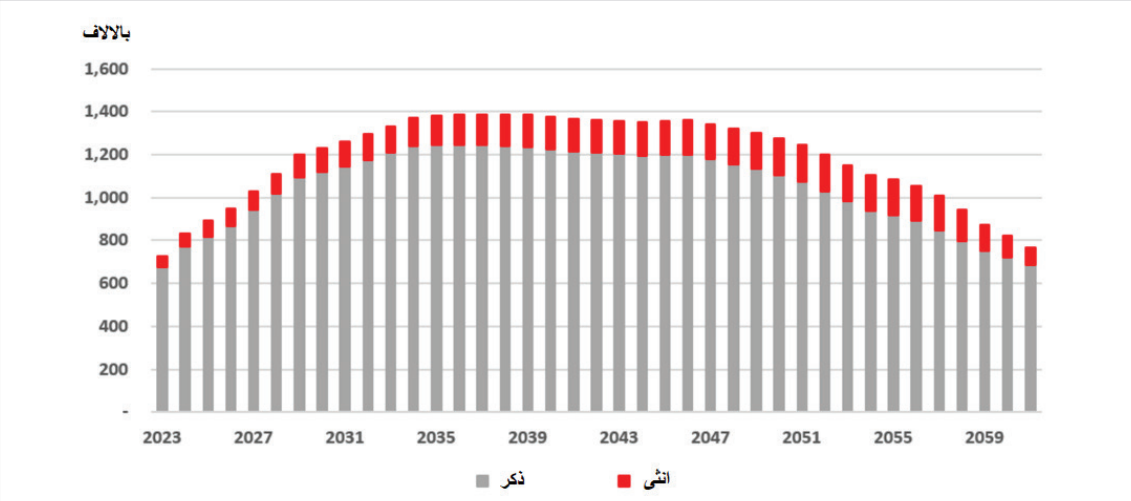
المصدر: بناء على بيانات من (البنك الدولي، 2022) و (حكومة العراق، 2019)

هذه المجموعة محل التركيز (أولئك الذين لم يكملوا تعليمهم الثانوي الادنى في العراق بما يزيد عن متوسط معدلات إتمام الدراسة في البلدان المتوسطة الدخل) يتم تتبعها بعد ذلك لمدة 38 عامًا، من عام 2023 إلى عام 2061. واستخدمت الدراسة منهج الإسقاط من طريقة الفوج method cohort (سنة واحدة و سن واحد) والذي يستخدمه قسم السكان في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة في ظل الإسقاط السكاني المتغير المتوسط. وفي ظل تطبيق معدلات المشاركة في القوى العاملة للفئات العمرية التي تم الحصول عليها من مسح القوى العاملة لعام 2021 على إسقاط الفوج خلال فترة الاسقاطات ينتج عنه إسقاط للأشخاص العاملين من بين المجموعة محل التركيز خلال حياتهم المهنية حتى عام 2061. ويوضح الرسم البياني التالي الطريقة المطبقة طوال فترة الإسقاط والتوقعات الناتجة عن تتبع المجموعة محل التركيز.

الشكل 12: تطور الفوج بناءً على الاسقاطات لديموغرافية والمشاركة في القوى العاملة 2018-2061

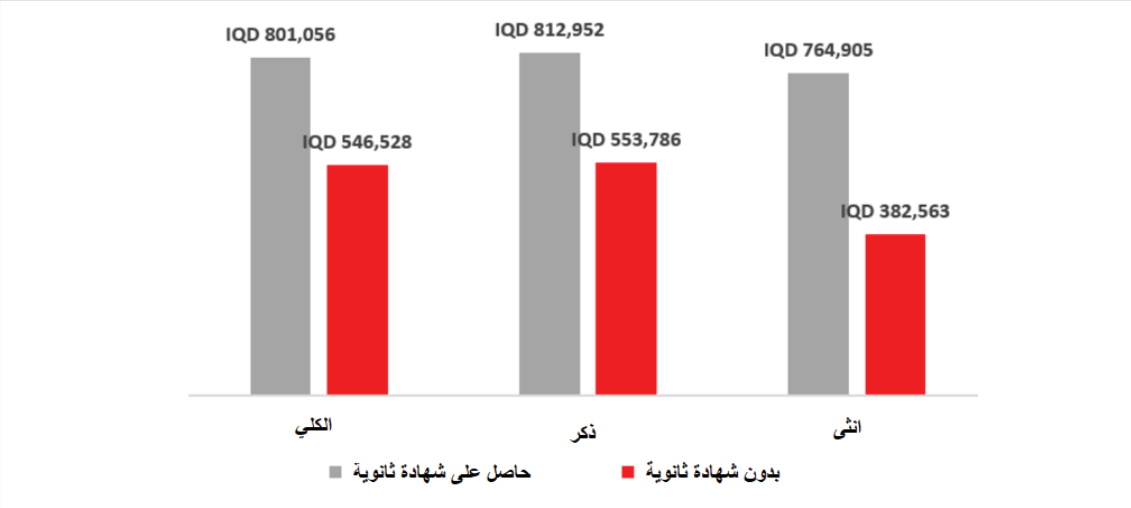


الشكل 13: إسقاط المجموعة محل التركيز: الأشخاص العاملون الذين تتراوح أعمارهم بين 19-26 عام 2023 والذين لم يكملوا تعليمهم الثانوي الأدنى في العراق بما يزيد عن متوسط معدلات إتمام الدراسة في البلدان المتوسطة الدخل، بالآلاف، 2023-2061



وكما أوضحنا سابقًا، يقلل الحرمان من التعليم التدفق المستقبلي للدخل المحتمل (انظر الشكل 10). وقد تم تحديد فرق الأجور بين من أكملوا التعليم الثانوي الادنى ومن لم يكملوا التعليم الثانوي الادنى لعام 2021 حسب بيانات مسح القوى العاملة العام، والذي وصل 254,528 دينار عراقي، مع فارق أعلى بين الدخول للأناث العاملات (تقدر الفجوة في الدخول بـ 382,341 دينار عراقي).

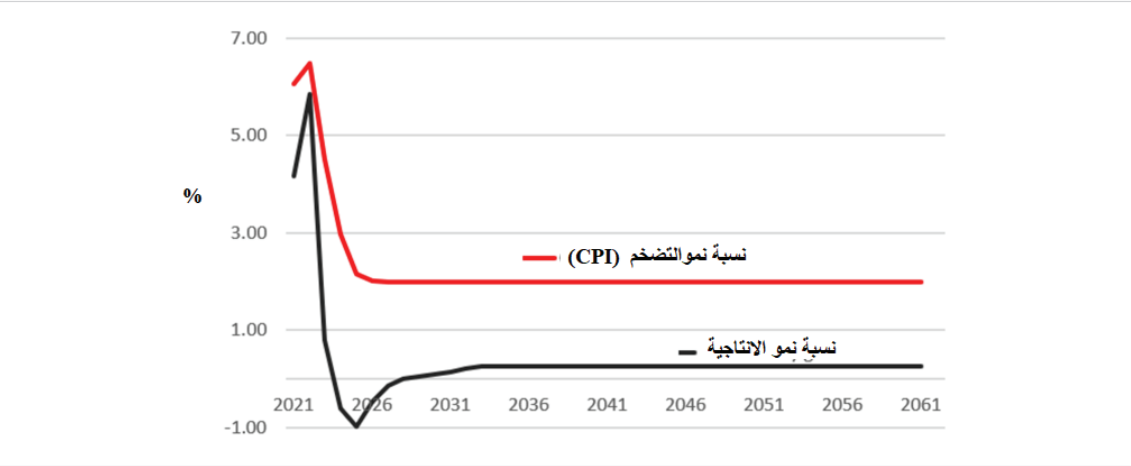
الشكل 14: متوسط الدخل الشهري للموظفين عند إتمام المرحلة الثانوية، 2021، دينار عراقي



المصدر: (حكومة العراق، 2022).

بالنسبة لأسقاط النموذج الاقتصادي، تفترض الدراسة نمو الأجور الحقيقية مع معدل الإنتاجية. و تستخدم الدراسة أحدث توقعات متوسطة الأجل لصندوق النقد الدولي لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومعدل التضخم، والتي تغطي حتى عام 2027. ويتم حساب نمو الإنتاجية لهذه الفترة على أنه قيمة نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي الزائدة عن نسبة نمو السكان العاملون . وبأحتساب نسبة نمو الانتاجية لفترة توقعات متوسطة الأجل لصندوق النقد الدولي، يتبين أن نمو الإنتاجية كان سالبًا خلال الفترة الماضية نتيجة COVID 19. لذلك، تفترض الدراسة أن هذا المعدل سيرتفع إلى 0 بحلول عام 2028 ثم يرتفع تدريجياً ليصل إلى 0.25 في المائة بحلول عام 2033 ويبقى كما هو حتى نهاية فترة الإسقاط في العام 2061. أما بالنسبة لمعدل التضخم (CPI)، تفترض الدراسة أن معدل 2027 سيظل كما هو خلال فترة التوقع. و تفترض الدراسة ان معامل انكماش الناتج المحلي الإجمالي (GDP Deflator) مرتبط بمؤشر أسعار المستهلك، وبدءًا من عام 2028 يتم معادلة نمو المعدلين.

الشكل 15: افتراضات معدلات النمو، الرقم القياسي لأسعار المستهلك وإنتاجية العمالة،%، 2021-2061



وبأستخدام معدل التضخم المشار اليه اعلاه، يتم احتساب الأجور بالاسعار الجارية (وكذلك تطور فجوة الاجور بالاسعار الجارية المشار اليها سابقا) لجميع فترة الإسقاط بأكملها. ومن خلال ضرب فجوة الاجور بالاسعار الجارية مع اسقاطات اعداد المجموعة محل التركيز المشار اليها سابقًا (انظر الشكل 14) نحصل على التدفق النقدي الذي كان من الممكن تحقيقه لو أكملوا التعليم الثانوي الادنى على نفس المستوى من البلدان النظيرة ذات نفس مستوى الدخل .

وتستخدم الدراسة ثلاثة معدلات خصم اجتماعي (5 و 7 و 9 في المائة) لإحتساب التدفق المستقبلي بالقيمة الحالية لعام 2023. وبخصم سلسلة التدفقات النقدية، يوضح الجدول أدناه المبلغ الإجمالي بالدينار العراقي وكذلك كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2023.

الجدول 5: القيمة الحالية للتدفقات النقدية المستقبلية المخصومة والتي كان من الممكن توليدها إذا أكملت مجموعة من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و 26 عامًا تعليمهم الثانوي الأدنى بنفس معدل أقرانهم في البلدان المتوسطة الدخل، مليار دينار عراقي، 2023

	معدل الخصم الاجتماعي		
	5%	7%	9%
القيمة الحالية للتدفقات المخصومة، مليار دينار	118,964	89,613	70,117
القيمة الحالية % من الدخل المحلي الاجمالي	29.95	22.56	17.65

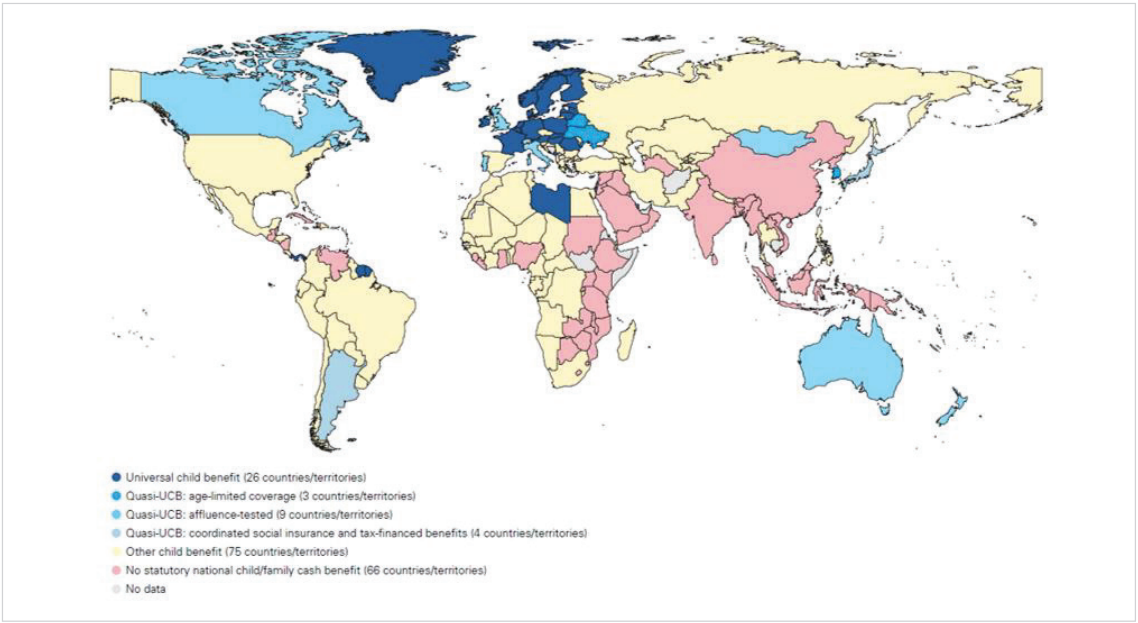
بيد انه من الاهمية الاشارة الى كيفية تفسير هذا الرقم. اذ انه لا يعني أنه إذا وصلت معدلات إتمام التعليم الثانوي في العراق إلى نفس المستوى من متوسط البلدان ذات الدخل المتوسط، فسوف تكسب البلاد على الفور 17.65 - 29.95 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ولكن يشير فقط إلى أنه إذا حصلت مجموعة من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 19 و 26 عامًا على تعليم ثانوي مماثل لأقرانهم في البلدان المتوسطة الدخل، فإن التدفق النقدي المحتمل على مدى سنوات إنتاجهم سيكون في المتوسط أعلى مما هو عليه في الوضع الحالي. وبخصم الفرق بين هذه التدفقات النقدية فتصل الوفورات إلى 17.65 - 29.95 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2023. على أي حال، هذا رقم كبير للغاية.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفجوة الكبيرة بين التحصيل الدراسي في العراق وإمكاناته كدولة ذات دخل متوسط أعلى لها تكلفة اجتماعية وخاصة (كما تمت مناقشته سابقًا). ففي هذا الفصل، كان التركيز فقط على تقدير الخسارة في الدخل نتيجة لهذه الفجوة التعليمية. لذلك، فإن التقديرات المقدمة لن تمثل سوى حد أدنى للتكلفة المحتملة لفجوة التحصيل الدراسي في العراق حيث أن نقص التعليم له تكاليف مهمة أخرى (كما هو مذكور أعلاه).

5. إمكانيات برامج الحماية الاجتماعية التنموية لتعزيز مخرجات التعليم: الدروس المستفادة من التجربة العالمية

يتخلف العراق عن العديد من نظرائه من الدول ذات مستويات الدخل المماثلة عندما يتعلق الأمر بشمولية وتغطية نظام الحماية الاجتماعية، بما في ذلك فيما يتعلق بتوفير الحماية الاجتماعية للأطفال. في الواقع، لا يوجد برنامج في العراق منصوص عليه في القانون يهدف على وجه التحديد إلى توفير حماية الدخل لهذه الفئة. فبرنامج المساعدات الاجتماعية الوحيد الذي يوفر دعم الدخل الذي يمكن للأسر التي لديها أطفال الوصول إليه هو برنامج شبكة الحماية الاجتماعية، وهو برنامج يعتمد على الية استهداف الفقر، بيد انه يعاني من بعض اوجه القصور مما يحد من التأثير المحتمل للبرامج على رفاهية الطفل. فمن أجل دعم الأسر التي لديها أطفال بشكل فعال وتعزيز الوصول إلى التعليم، من المهم اعتماد نهج يراعي الطفل ويضمن الشمولية، ويستهدف نقاط الضعف الأساسية التي يواجهها الأطفال بشكل أكثر وضوحًا، ويعزز رأس المال البشري.

الشكل 16: الحماية الاجتماعية للطفل والأسرة (التحويل النقدي) المضمنة في القانون، حسب نوع النظام، 2023 أو أحدث البيانات المتاحة



المصدر: (منظمة العمل الدولية واليونيسيف، 2023)

ولهذا، يمكن لنظام الحماية الاجتماعية في العراق أن يدمج الدروس المستفادة والأدلة الناشئة من تجارب البلدان الأخرى والتي أظهرت تأثيرًا إيجابيًا على الالتحاق بالمدارس. ويتم حاليا تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية التي توفر دعم الدخل للأسر التي لديها أطفال في عدد كبير من الدول لتحقيق جملة من الأهداف كالحد من فقر الأطفال او تعزيز التغذية أو تحسين معدلات الخصوبة الكلية. ويمكن أن يتخذ تصميم مثل هذه البرامج أيضًا أشكالًا عديدة، مع وجود اختلافات من حيث معايير الأهلية ومعدلات التغطية المستهدفة، أو مبالغ المنافع، أو تكامل شروط الاهلية أو الخدمات التكميلية. وبغض النظر عن الأهداف أو اعتبارات التصميم، تشير الأدلة من عدد من الدول إلى الآثار الإيجابية لمنافع التحويلات النقدية التي تغطي الأسر التي لديها أطفال على فقر الأطفال وضعفهم (منظمة العمل الدولية واليونيسيف، 2023). و يمكن لمثل هذه البرامج أيضًا معالجة العديد من العوائق المالية أمام اتمام التعليم، بما في ذلك ما يتعلق بالتكاليف المباشرة للالتحاق أو الحضور (مثل تكلفة الرسوم أو المواد المدرسية على سبيل المثال) وتكاليف الفرصة البديلة للالتحاق بالمدرسة (انظر (اليونيسف، 2021) للحصول على نظرة عامة شاملة).

وبالتالي، تشير الأدلة المتوفرة إلى المساهمة القوية التي تقدمها برامج الحماية الاجتماعية في الالتحاق بالمدارس، في حين أن الأدلة على التأثيرات الإيجابية (والهامة) على نتائج التعلم والتنمية المعرفية محدودة ولكنها متزايدة (اليونيسف و ODI، 2020).

الدرس الأول: اعتبارات تصميم البرامج لها اهمية خاصة

تشير الأدلة إلى ان ميزات تصميم معينة لها تأثير قوي على تعزيز الأثر الايجابي لبرنامج الحماية الاجتماعية على رفاهية الأطفال، بما في ذلك من حيث الوصول إلى التعليم والحد من انتشار عمالة الأطفال (انظر (اليونيسف و ODI، 2020) ؛ (منظمة العمل الدولية واليونيسيف، 2022) ؛ (منظمة العمل الدولية واليونيسيف، 2023) ؛ (منظمة العمل الدولية، 2013) التي يُستند إليها أدناه). فعلى سبيل المثال، تميل مبالغ المنافع الأعلى إلى إحداث تأثيرات أقوى على مجموعة من النتائج، بما في ذلك تلك المتعلقة بتعليم الأطفال وعمالة الأطفال، حيث إنها تقدم مساهمات أكبر في الحد من الفقر، والذي غالبًا ما يكون محركًا لعمالة الأطفال وانخفاض معدلات الالتحاق بالتعليم. من المحتمل أيضًا أن يكون للبرامج ذات التغطية الأكبر (على سبيل المثال الشاملة لجميع الاطفال أو المعتمدة فقط على اختبار الثراء بدلاً من استمارة الدخل البديل او الاستهداف الصريح للفقر) تأثيرات أقوى، حيث تصل إلى نسبة أكبر من السكان من الأطفال عن طريق الحد من أخطاء الاستبعاد. ويرتبط انتظام المدفوعات بصورة دورية أيضًا بتأثيرات أقوى، حيث تسمح التحويلات المنتظمة للأسر المتلقية بوضع الميزانية والتخطيط بشكل أكثر فعالية. كما وجد أن البرامج ذات مدة المشاركة الأطول لها تأثيرات أقوى على نتائج التعليم والتنمية المعرفية، وتقليل أقوى في عمالة الأطفال. وتعتبر البرامج المنصوص عليها قانونا أكثر استدامة من البرامج الاخرى، وتزود الأسر المتلقية بقدرة أفضل على التخطيط. كما يمكن أن يؤدي تكامل التدخلات التكميلية التي تهدف إلى معالجة الدوافع غير المالية لعدم الالتحاق أو عمالة الأطفال إلى تعزيز التأثيرات، اعتمادًا على جودتها ومدتها وأهميتها. ففي حالة عمالة الأطفال على سبيل المثال، وجد أن التوعية حول الآثار السلبية طويلة المدى للأعمال الخطرة بين الأطفال تلعب مساهمة إيجابية. والأهم من ذلك، أن الاستثمارات في جودة وتوافر خدمات التعليم وحماية الطفل ضرورية أيضًا، لأن تدخلات الحماية الاجتماعية (التي تؤثر عادةً على الطلب على الخدمات) سيكون لها تأثير محدود في دعم الوصول عندما يكون العرض غير كافٍ. من ناحية أخرى، فإن الدليل على المنافع المشروطة على نتائج التعليم وعمالة الأطفال أكثر غموضًا، مع وجود أدلة محدودة حتى الآن تشير إلى مساهمات ايجابية للشروط في تأثيرات البرنامج، بيد ان ذلك يسهم بحد كبير بزيادة التكاليف الادارية مثل التكاليف المتعلقة بمراقبة الامتثال للشروط ؛ وكذلك التكاليف التي تتحملها الاسر المستفيدة للامتثال لبعض الشروط. وقد يؤدي الفشل في تلبية الشروط - بما في ذلك عندما يكون ناتجًا عن فجوات في العرض - إلى الاستثناءات التي قد تزيد لاحقًا من عدم المساواة.

الإطار 1: المعايير الدولية الناظمة

هناك العديد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي تتضمن أحكامًا تتعلق بحق الأطفال في الحماية الاجتماعية، بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل (CRC) التي تنص على أن "تعترف الدول الأطراف لكل طفل بالحق في الاستفادة من الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي، وتتخذ التدابير اللازمة لتحقيق الإعمال الكامل لهذا الحق وفقاً لقانونها الوطني "(المادة 26). وبالمثل، يدعو العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الدول إلى توفير أكبر قدر ممكن من الحماية والمساعدة للأسرة، لا سيما فيما يتعلق برعاية الأطفال المعالين وتعليمهم (المادة 10 (1)).

وتعد معايير الضمان الاجتماعي الدولية أيضًا جزءًا أساسيًا من إطار العمل المعياري للأمم المتحدة، بما في ذلك اتفاقية منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم 102 لعام 1952، اذ يحدد الجزء السابع من الصك المعايير الدنيا لمنافع الأسرة (أو الطفل) الإعانات في شكل إعانة نقدية دورية أو مزايا عينية (بما في ذلك الطعام أو الملبس أو السكن) أو مزيج من الاثنين معًا. بالإضافة إلى ذلك، تنص التوصية رقم 202 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية الصادرة عن منظمة العمل الدولية لعام 2012 على أنه ينبغي أن يحصل جميع الأطفال على مستوى أساسي على الأقل من الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الوصول إلى الرعاية الصحية وأمن الدخل، مما يسمح بالحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي شيء آخر ضروري، مما يسمح بالحياة بكرامة.

المصدر: (منظمة العمل الدولية واليونيسيف، 2023)

الدرس 2: الحماية الاجتماعية يمكن أن تبقي الفتيات في سن المدرسة الثانوية في المدرسة

هناك مجموعة فرعية من تدخلات الحماية الاجتماعية المصممة خصيصًا لدعم الفتيات في سن المدرسة الثانوية للبقاء في المدرسة. ففي بعض الحالات، تم تصميم دعم الفتيات للبقاء في المدرسة كوسيلة لمعالجة القضايا الأخرى القائمة على النوع الاجتماعي، بما في ذلك زواج الأطفال أو الزواج المبكر.

ويمكن أن تتخذ مثل هذه البرامج عدة أشكال. فعلى سبيل المثال، في عام 2018، أدخلت ولايات متعددة في الهند منافع للأطفال تستهدف الفتيات على وجه التحديد لمكافحة عدم المساواة بين الجنسين، حيث توفر ما يصل إلى 738 دولارًا على عدة مدفوعات يتم سدادها في نقاط محددة في مسار الحياة، بما في ذلك الولادة وإكمال التعليم الثانوي والتخرج من الجامعة (منظمة العمل الدولية واليونيسيف، 2023). اما في باكستان، يقدم برنامج "تعليم واظاف" المستحدث في العام 2020 "منحة تعليمية" لمتلقي برامج الحماية الاجتماعية في البلد. اذ يتلقى المستفيدون من برنامج "التحويل النقدي لدعم الدخل من بينظير" مدفوعات إضافية لأطفالهم في المدرسة، مع زيادة قيمة المنفعة مع مستوى التعليم الذي يحضره الطفل وأعلى للفتيات منه بالنسبة للبنين (المرجع نفسه).

ونوع آخر من النهج هو إدخال برامج التحويلات النقدية المشروطة والتي تستهدف بشكل خاص الفتيات في سن المدرسة الثانوية، حيث يتم سداد مدفوعات منتظمة طالما بقي المستفيدون في التعليم (سواء كان التعليم الثانوي أو التعليم والتدريب التقني والمهني أو أي تعليم اخر). من هذه البرامج برنامج مساعدة المدارس الثانوية للإناث (FFSAP) المنفذ في بنغلاديش منذ العام 1994، اذ يستهدف البرنامج الفتيات في سن الدراسة الثانوية اللاتي يعشن في المناطق الريفية، حيث يتم دفع مدفوعات شهرية مباشرة إلى الفتيات المشاركات بشرط أن يحققن ما لا يقل عن 45 في المائة في درجات الاختبار على مستوى الفصل، وحضرن 75 في المائة من أيام الدراسة، وظلوا غير متزوجين حتى الانتهاء من المدرسة الثانوية. كما يتم دفع إعانات التعليم للمدارس التي التحقت بها الفتيات المؤهلات. وعلى المدى القصير، زاد البرنامج من معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية بين الفتيات، ووسع تعليم الفتيات

المشاركات لمدة عامين، بينما ارتفع العمر عند الزواج الأول (Khandker، Samad، Fuwa، Hong & Sarr، 2012) (Hayashi، 2021 . اما على المدى الطويل، فتشير الأدلة على أن البرنامج كان له تأثيرات اجتماعية واقتصادية أكبر بكثير على المستفيدين من ما ذكر اعلاه، بما في ذلك زيادة احتمالية انخراط المستفيدين في العمل الحر والعمالة غير الزراعية (من بين العاملين) (Khandker وآخرون، 2021). وقدرت نفس الدراسة أن الفوائد الاجتماعية والاقتصادية للبرنامج فاقت التكلفة بأكثر من 200 في المائة، مما يبرز اهمية الاستثمار الذي يمثله مثل هذا البرنامج.

وغالبًا ما لوحظ أن برامج الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية الأخرى تعزز بعضها البعض في دعم رفاهية الأطفال. ففي ملاوي على سبيل المثال، جمع برنامج "إبقاء الفتيات في المدرسة" بين تحويل نقدي منتظم إلى مقدمي الرعاية من المشاركين مع تدخلات لتحسين التجربة المدرسية والبيئة الداعمة، بما في ذلك تدريب لتعزيزدور المعلمات، وتدريب الذكور لأخذ دور ايجابي، وتعزيز لجان حماية الطفل. وكان الدفع مشروطًا بصورة ضمنية على الالتزام بالدوام المدرسي، ولكن تمت إحالة المشاركين المتسربين خلال هذه الفترة إلى مجموعات محددة لتحديد ومحاولة معالجة الأسباب الكامنة وراء التسرب، وقد اشارت الدراسات الى اثر البرنامج على الحد من التسرب من المدرسة مع زيادة احتمالية وصول المشاركات لامتحانات ما بعد الثانوية (Save the Children، 2020). وبالمثل، في كينيا، تم تنفيذ برنامج تجريبي لدراسة آثار التدخلات المتعددة القطاعات لدعم تعليم الفتيات، وتحسين الوضع الاقتصادي، و تعزيز الحماية والصحة الإنجابية. وفي هذه التجربة التي استمرت لمدة عامين، تم تقسيم المشاركين السبعة آلاف الذين تتراوح أعمارهم بين 11 و 14 عامًا إلى أربع مجموعات، كل منها تلقى حزمة مختلفة من الدعم. وبعد عامين من انتهاء البرنامج، كان التأثير الإيجابي للجمع بين التدخلات متعددة القطاعات واضحًا، مع تأثيرات أقوى على الالتحاق بالمدارس والتحصيل في المجموعات التي تم فيها دمج الخدمات الاجتماعية والصحية مع التحويلات النقدية (Austrian, et al., 2022) . وقد زاد التحويل النقدي أيضًا من دافع المستلمين للدراسة وطموحهم في الالتحاق بالجامعة (المرجع نفسه).

و الخلاصة أنه في حين أن برامج الحماية الاجتماعية التي تغطي الأسر التي لديها أطفال تؤثر على التعليم، فإن وجود أهداف واضحة فيما يتعلق بالنوع الاجتماعي، وتبسيطها من خلال معايير تصميم البرنامج مع نية واضحة قد تم العثور على تأثير أقوى للفتيات (منظمة العمل الدولية واليونيسيف، 2023).

الدرس 3: يمكن تصميم برامج الحماية الاجتماعية للحد من انتشار أو كثافة عمالة الأطفال

اشارت الدراسات كذلك على ان برامج الحماية الاجتماعية عندما يتم تصميمها بعناية تعد أدوات قوية لمكافحة عمل الأطفال (منظمة العمل الدولية، 2013). ومع ذلك، هناك عدد قليل من برامج الحماية الاجتماعية المنفذة في جميع أنحاء العالم والتي تم تصميمها خصيصًا لمعالجة عمالة الأطفال، مع وجود عدد قليل منها يكون هذا هدفًا ثانويًا. فمن أحد الأمثلة القليلة في هذا الصدد هو برنامج القضاء على عمالة الأطفال (أو Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)) في المناطق الريفية في البرازيل و النفذ في العام 1996 والذي تم لاحقا ادماجه مع برنامج Bolsa Família في عام 2006 (منظمة العمل الدولية، 2013). وقد جمع البرنامج بين التحويل النقدي المشروط (الذي يتطلب حضورًا مدرسيًا بنسبة 80 في المئة كحد أدنى) مع الحضور الإجباري في برنامج ما بعد المدرسة والذي ضاعف بشكل فعال طول اليوم الدراسي. ووجد تقييم للبرنامج أن المشاركة في البرنامج قللت من الوقت الذي يقضيه الأطفال في الأنشطة الاقتصادية والعمالة بما يتراوح بين 4.5 و 25 نقطة مئوية، اعتمادًا على الموقع الجغرافي، بينما زادت أيضًا نسبة الالتحاق بالمدارس بما يتراوح بين 5 و 50 نقطة مئوية (مرة أخرى، اعتمادًا على الموقع) (Yap, Sedlacek, & Orazem, 2009).

الدرس الرابع: اتباع نهج دورة الحياة

في حين أن هناك العديد من خيارات التصميم للبرامج التي تستهدف الأطفال، فمن الضروري أيضًا التعرف على الرفاهية وأمن الدخل للعائلات التي يكون الاطفال جزء منها. اذ يعيش معظم الأطفال في محيط أسري ويعتمدون عليهم في بقائهم على قيد الحياة، وبالتالي فإن رفاهية الأسرة تحدد بشدة رفاهية الطفل. فعلى سبيل المثال، عندما يفقد المعيل عمله ودخله، تتعرض أسرته بأكملها لخطر الوقوع في براثن الفقر إذا لم يكن لديهم إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية الكافية. وبالمثل، فإن الجهود المبذولة لدعم البالغين في سن العمل الذين يعيشون في فقر للحصول على عمل لائق مع دخل ثابت يمكن أيضًا أن يدعم أسرهم للخروج بشكل مستدام من الضعف والفقر، مع آثار إيجابية مستدامة على التعليم.

ويشير هذا إلى الأهمية الحاسمة لتعزيز نظام الحماية الاجتماعية بشكل أكثر شمولاً وضمان مجموعة كاملة من الحماية الاجتماعية الكافية للأسر، بما في ذلك المزايا المقدمة للبالغين في سن العمل وكبار السن وكذلك الأطفال في سن ما قبل المدرسة. إن تعزيز الروابط مع الخدمات التكميلية - بما في ذلك الرعاية الصحية ورعاية الأطفال ودعم التوظيف - أمر مهم أيضًا لتعظيم الآثار على الفقر، وبالتالي الوصول إلى التعليم. ففي حالة العراق، يتضمن ذلك توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لملايين العمال غير المحميين حاليًا، وسد الثغرات في التغطية لمن هم خارج سوق العمل ؛ وسد الثغرات في نطاق تغطية الضمان للمنافع، بما في ذلك ما يتعلق بالتأمين ضد البطالة ؛ وتعزيز جودة وتوافر السياسات الاجتماعية وسياسات التوظيف الأوسع وربطها بالحماية الاجتماعية لتعزيز الوصول.

المراجع

Ann-Kathrin Scheuermann. (2013). *Equity in Education in Nepal: Spotlight on Access, Attainment and Retention*. Kathmandu: UNICEF Nepal Country Office.

Claudio E. Montenegro، و Harry Anthony Patrinos. (2014). *Comparable Estimates of Returns to Schooling Around the World*. Washington DC: The World Bank.

George Psacharopoulos، و Harry Anthony Patrinos. (2018). *Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature> Policy Research Working Paper No. 8402*. Washington, DC: The World Bank.

Government of Iraq. (2019). *Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) 2018*. Baghdad: Government of Iraq. تم الاسترداد من https://mics.unicef.org/news_entries/125/IRAQ-2018-MICS-DATASETS,-SURVEY-FINDINGS-REPORT,-AND-SNAPSHOTS-RELEASED

Government of Iraq. (2022). *Iraq Labour Force Survey 2021*. Baghdad: ILO. ،2011 تاريخ الاسترداد من http://www.ilo.org/

ILO & ESCWA. (2021). *Towards a Productive and Inclusive Path*. Beirut: UN. تم الاسترداد من https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_817042/lang--en/index.htm

ILO. (2013). *World Report on Child Labour: Economic Vulnerability, Social Protection and the Fight against Child Labour*. ILO.

ILO. (2017). *Key Indicators of the Labour Market 2015* . من ،2011 تاريخ الاسترداد http://www.ilo.org/

ILO and UNICEF. (2022). *The Role of Social Protection in the Elimination of Child Labour: Evidence Review and Policy Implications*. ILO and UNICEF.

ILO and UNICEF. (2023). *One billion reasons: The urgent need to build universal social protection for children*. ILO and UNICEF.

IMF. (2021). *Iraq: 2020 ARTICLE IV CONSULTATION, STAFF REPORT; AND STATEMENT BY THE EXECUTIVE DIRECTOR FOR IRAQ*. Washington, D.C.: IMF . doi:file:///C:/Users/amjad/Downloads/1IRQEA20210021)20%).pdf

IMF. (October, 2022). World Economic Outlook Database. 24 تاريخ الاسترداد June, 2016، من http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/201601//weodata/index.aspx

Karen Austrian، Erica Soler-Hampejsek، Nicole Maddox، Rachel Sapire، Yohannes Dibaba Wado، Benta Abuya، . . . John Maluccio. (2022). *Impacts of multisectoral cash plus programs after four years in an urban informal settlement: Adolescent Girls Initiative-Kenya (AGI-K) randomized trial*.

OECD. (April, 2017). *Education at a Glance 2009*. تم الاسترداد من http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/educationataglance2006-home.htm

Save the Children. (2020). *Keeping Girls in School: A Cash Plus for Education Programme in Malawi*. Save the Children.

Seo Yeon Hong، و Leopold Remi Sarr. (2012). *Long-term Impacts of the Free Tuition and Female Stipend Programs on Education Attainment, Age of Marriage, and Married Women's Labor Market Participation of in Bangladesh*. World Bank.

Shahidur Rahman Khandker، Hussain Akhterus Samad، Nobuhiko Fuwa، و Ryotaro Hayashi. (2021). *The Female Secondary Stipend and Assistance Program in Bangladesh: What Did it Accomplish*? Asian Development Bank.

The Wolrd Bank. (2022). *World Development Indicators (WDI).* تم الاسترداد من http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators

The World Bank. (2013). *Nepal Human Development Note: Access, Equity,and Quality in the education, Health and Social Protection Sectors*. Washington: Human Development Unit, South Asia Region.

The World Bank. (2018). *World development Report 2018: Learning, to Realize Education Promise*. Washington DC: The World Bank. تم الاسترداد من https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018

U.S. Bureau of Labor Statistics. (June, 2021). *Data on display*. تم الاسترداد من Education pays, 2020: https://www.bls.gov/careeroutlook/2021/data-on-display/education-pays.htm

UN. (2016). Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2010 Revision, CD-ROM Edition.

UN. (2019). Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2020 Revision, CD-ROM Edition.

UNICEF. (2021). *Mapping Social Protection Intervention Pathways to Address Barriers to Girls' Education: A Visual Guide*. UNICEF.

UNICEF and ODI. (2020). *Universal Child Benefits: Policy Issues and Options*. UNICEF and ODI.

WB. (2017). *World Development Indicators (WDI).* تم الاسترداد من http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators

World Bank. (2016). *Malaysia Economic Monitor: The Quest for Productivity Growth*. Kuala Lumpur: The World Bank.

World Bank. (2019). The World Development Report (WDR) 2019: The Changing Nature of Work. Washington D.C.: World Bank. تم الاسترداد من https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019

Yoon-Tien Yap، Guilherme Sedlacek، و Peter Orazem. (2009). Limiting child labor through behavior based income transfers: An experimental evaluation of the PETI program in rural Brazil. تأليف Peter Orazem، Guilherme Sedlacek، و Zafiris Tzannatos، *Child Labour and Education in Latin America: An Economic Perspective*. Palgrave MacMillan.

منظمة العمل الدولية

Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي