مؤسسة إنكي للدراسات والبحوث
Enki Foundation for Studies and Research

سلسلة دراسات وحدة الدراسات الاقتصادية

دراسات تطبيقية

إجازة الخمس سنوات بر اتب اسمي: وفر مؤقت أم التزام مؤجل؟

قراءة اكتوارية في أثرها على المالية العامة ونظام التقاعد في العراق

د. حسام عبد العباس الربيعي

المعرف الرقمي لمؤسسة انكي ARKS 42417- NAAN

مستوعب ومجتمع انكي البحثي https://zenodo.org/communities/enki-journal-hss

الملخص

تقيس هذه الورقة الأثر المالي الصافي لإجازة الخمس سنوات براتب اسمي على الخزينة العامة وصندوق تقاعد موظفي الدولة في العراق، بعد انتقالها من نص مؤقت في قوانين الموازنة إلى مشروع قانون دائم عام 2026. وتعتمد نموذج قيمة حالية يقارن كلفة الموظف المجاز بكلفته لو بقي في الخدمة، مطبقاً على سبعة ملفات موظفين بُنيت وفق سلم الرواتب والمخصصات المقررة قانوناً.

توصلت الورقة إلى أن الإجازة تحقق وفراً حقيقياً لكنه محدود: نحو 15.9 مليون دينار بالقيمة الحالية لكل مجاز، ونحو 1.2 تريليون دينار لـ76 ألف مجاز مدني. وهذا الوفر هش، إذ يتلاشى عند تعيين بديل لربع المجازين تقريباً. كما تبيّن أن صندوق التقاعد لا يتضرر ما دامت التوقيفات تُسدَّد كاملة. وتُظهر المقارنة مع ثماني تجارب دولية وعربية أن الأدوات التي نجحت مالياً كانت نهائية لا مؤقتة.

الكلمات المفتاحية: إجازة الخمس سنوات، الكلفة الاكتوارية، القيمة الحالية، قانون التقاعد الموحد، الإحلال الوظيفي، فاتورة الرواتب.

1. المقدمة ومشكلة البحث

تتفق الأدبيات على أن فاتورة الرواتب أصبحت العقدة المركزية في المالية العامة العراقية. فقد تضاعف التوظيف الحكومي ثلاث مرات تقريباً بين 2004 و2014 بمعدل نمو سنوي مركب بلغ 11.3% (Tabaqchali, 2020)، وتجاوزت الزيادة في الإنفاق بين 2015 و2025 نسبة 200%، وكلها نفقات تشغيلية (مركز روورداو للدراسات، 2026). وقد ارتفع سعر النفط اللازم لتوازن الموازنة من 54 دولاراً عام 2020 إلى نحو 84 دولاراً عام 2024، ودعا صندوق النقد الدولي إلى إصلاح شامل لفاتورة الأجور وتقييد التعيين الإلزامي واعتماد قواعد الاستنزاف الطبيعي (IMF, 2025). أما الورقة البيضاء الحكومية فقد استهدفت خفض حصة الرواتب من 25% إلى 12.5% من الموازنة الاتحادية خلال ثلاث إلى خمس سنوات (خلية الطوارئ للإصلاح المالي، 2020).

وفي هذا السياق قُدّمت إجازة الخمس سنوات براتب اسمي بوصفها أداة لتخفيف العبء عن الموازنة، إذ يعيد المجاز مخصصاته إلى الخزينة ويحتفظ بحقوقه التقاعدية. وقد أكمل مجلس النواب القراءة الثانية لمشروع قانون مستقل لها عام 2026 (المدى، 2026ب). غير أن النقاش العام ينقسم بين خطاب تشريعي يرى فيها مصدراً لرفد الخزينة، وقراءات اقتصادية تقدّر كلفتها بنحو 12 تريليون دينار (المدى، 2026أ). ويعود التناقض

إلى غياب إطار قياس موحد: فالأول يحسب ما يُستعاد، والثاني يحسب ما يُدفع، ولا أيٌّ منهما يقارن بما كان سيُدفع لو لم تُمنح الإجازة.

> **مشكلة البحث:** غياب تقدير اكتواري منشور للأثر الصافي للإجازة على الخزينة وصندوق التقاعد، رغم انتقالها إلى مسار تشريعي دائم.

> **فرضية البحث:** لا يتحدد الأثر المالي للإجازة بنسبة الراتب المصروف أثناءها، بل بشرطين تنفيذيين: حظر تعيين البديل، وتحصيل التوقيفات التقاعدية كاملة.

> **أهداف البحث:** قياس الأثر الصافي للإجازة بالقيمة الحالية، ومقارنة القانون النافذ بصيغتي مشروع القانون، وتحديد نسبة الإحلال التي يتلاشى عندها الوفر، واستخلاص دروس التجارب الدولية المشابهة.

2. الإطار القانوني للإجازة والتقاعد

لم تصدر الإجازة الطويلة براتب اسمي بقانون خاص، بل بنصوص متعاقبة في قوانين الموازنة: أربع سنوات في موازنة 2017 (المادة 38/أولاً)، ثم خمس سنوات في موازنة 2021 (المادة 26/أولاً)، ثم في قانون الموازنة رقم 13 لسنة 2023 (المادة 27/أولاً). وقد انتقدت دراسة قانونية من جامعة بغداد إدراج أحكام دائمة الأثر في قانون موازنة سنوي مؤقت، وغموض مدة الإجازة وحدود الصلاحية في منحها. ثم طُرح عام 2026 مشروع قانون مستقل، نصّت قراءته الأولى على 50% من الراتب الاسمي، واستقرت قراءته الثانية على الراتب الاسمي كاملاً.

وحددت ضوابط وزارة المالية شروط التنفيذ، وأبرزها ثلاثة: منع تعيين أي موظف على عنوان المجاز، وتنزيل المخصصات من التمويل الشهري، واحتساب الإجازة لأغراض التقاعد بشرط دفع الموظف التوقيفات التقاعدية كاملة، مع السماح له بالعمل في القطاع الخاص.

أما قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 فيقرر أن التوقيفات 25% من الراتب الوظيفي، يتحمل الموظف 10% منها والخزينة 15% (المادة 17)، وأن الراتب التقاعدي يساوي معدل الراتب لآخر 36 شهراً × 2.5% × سنوات الخدمة (المادة 21).

ويترتب على ذلك أمر جوهري: بما أن الراتب التقاعدي يُحتسب على الراتب الوظيفي لا على المخصصات، وبما أن مدة خدمة المجاز الإجمالية لا تتغير، فإن احتساب الإجازة لأغراض التقاعد لا يرتّب التزاماً تقاعدياً جديداً. فالموظف يستحق الراتب التقاعدي نفسه الذي كان سيستحقه لو بقي في الخدمة، والخطر الوحيد على الصندوق هو نقص الإيراد المقابل، أي التوقيفات.

3. منهجية القياس

منطق الحالة المضادة: الموظف المجاز موظف قائم أصلاً، وراتبه الاسمي التزام كان سيُدفع في الحالتين. لذلك تقارن الورقة بين حالتين لكل مستفيد: بقاؤه في الخدمة، إذ تدفع الخزينة راتبه الاسمي ومخصصاته وحصتها من التوقيفات؛ ومنحه الإجازة، إذ تدفع الراتب الاسمي (كاملاً أو نصفه) وحصتها من التوقيفات إن لم يتحملها المجاز، وقد تعيّن بديلاً عنه.

◆ المعادلات الأساسية:

◆ الوفر السنوي للخزينة = 12 × الراتب الاسمي × [(1 + نسبة المخصصات) + 15%] − 12 × الراتب الاسمي × (النسبة المصروفة + حصة الخزينة من التوقيفات).

◆ القيمة الحالية لخمس سنوات تُحسب بمعامل دفعة متنامية بمعدل نمو 2% ومعدل خصم 8%، وقيمته 4.143.

◆ صافي الأثر لكل مجاز = الوفر المخصوم − نسبة الإحلال × صافي كلفة البديل، وتشمل كلفة البديل راتبه ومخصصاته ثلاثين سنة وراتبه التقاعدي عشرين سنة.

◆ نسبة الإحلال الحرجة = الوفر لكل مجاز ÷ كلفة البديل الواحد.

ملفات الموظفين: بدلاً من متوسط عام يخلط الأجهزة الأمنية والدرجات الخاصة بالموظفين المدنيين، بُنيت سبعة ملفات نموذجية، لكل منها راتبه الاسمي وفق جدول قانون الرواتب رقم 22 لسنة 2008 المعدل، ومخصصاته المقررة قانوناً: مخصصات الشهادة (المادة 11: 25% للإعدادية حتى 100% للدكتوراه)، والزوجية 50 ألف دينار ومخصصات الأطفال 10 آلاف عن كل طفل (المادة 14، بافتراض طفلين)، والمخصصات الهندسية 35% لمهندسي المقر [8]، وخطورة الحاسوب ضمن مدى 20–30% (المادة 13) واستُخدم 25%.

الافتراضات الرئيسة: الموظفون المدنيون نحو 1.52 مليون، إذ يقارب عدد موظفي الدولة 4 ملايين منهم 62% في الأجهزة الأمنية؛ ويُفترض أن 5% منهم يستفيدون، أي 76 ألف مجاز. ورُجّحت الملفات بالإقبال المتوقع لا بتركيبة الملاك، لأن من كانت مخصصاته قليلة خسر أقل فكان أكثر إقبالاً، وهو ما نبّه إليه النائب رائد المالكي. ويُفترض أن البديل يُعيَّن براتب 60% من راتب المجاز.

4. النتائج

◆ 4.1 الوفر لكل ملف موظف

◆ الجدول (1): الوفر من الإجازة وفق سلم الرواتب والمخصصات القانونية (القانون النافذ)

الملف	الدرجة	الراتب الاسمي (دينار)	المخصصات القانونية (دينار)	نسبة المخصصات	القيمة الحالية للوفر لكل مجاز
إعدادية – إداري	7	296,000	144,000	%49	9.4 مليون
دبلوم فني	6	362,000	196,700	%54	12.5 مليون
بكالوريوس – إداري	5	429,000	263,050	%61	16.3 مليون
بكالوريوس – مستخدم حاسبة	5	429,000	370,300	%86	21.6 مليون
مهندس (المقر)	4	509,000	477,200	%94	27.5 مليون
ماجستير	3	600,000	520,000	%87	30.3 مليون
دكتوراه	2	723,000	793,000	%110	44.8 مليون
المتوسط المرجح بالإقبال	**الدرجة**	**394,110**	**256,526**	**%65**	**15.7 مليون**

المصدر: حسابات الباحث

يتفاوت الوفر بين الملفات نحو خمسة أضعاف: من 9.4 ملايين لخريج الإعدادية إلى 44.8 مليوناً لحامل الدكتوراه. لكن الملفات الأعلى وفراً هي الأقل إقبالاً على الإجازة، لأنها الأكثر خسارة. ويضاف إلى الوفر عائد ضريبي صغير من عمل بعض المجازين في القطاع الخاص، فيبلغ صافي المكسب لكل مجاز نحو 15.9 مليون دينار بالقيمة الحالية، مقابل صافي كلفة 63.8 مليون لكل بديل يُعيَّن مكانه.

◆ 4.2 الأثر الكلي بحسب السيناريوهات

◆ الجدول (2): صافي الأثر لـ76 ألف مجاز (مليار دينار، قيمة حالية؛ الموجب وفر)

المؤشر	القانون النافذ	مشروع القانون	نصف الراتب	التسرب
الافتراض: حصة المجاز من التوقيفات	%25	%10	%10	%10
الافتراض: نسبة الإحلال	%0	%10	%10	%30
أثر الخزينة	1,211	456	1,201	(382)
أثر صندوق التقاعد	0	46	46	(86)
صافي الأثر على المالية العامة	**1,211**	**502**	**1,247**	**(468)**
«الكلفة» بطريقة المدفوعات الإجمالية	1,797	1,797	899	1,797
نسبة الإحلال الحرجة	%25.0	%20.3	%35.7	%20.3

المصدر: حسابات الباحث. في سيناريو التسرب لا تُسدَّد حصة الخزينة من التوقيفات.

وتبرز ثلاث نتائج. أولاً، القانون النافذ أكفأ من مشروع القانون لأنه يُلزم المجاز بالتوقيفات كاملة؛ وإعادة حصة الدولة (15%) إلى الخزينة تخفض نسبة الإحلال الحرجة من 25% إلى 20%. ثانياً، صيغة نصف الراتب أكثر مقاومة للإحلال، لكنها أقل جاذبية للموظفين. ثالثاً، الصندوق لا يخسر إلا في سيناريو التسرب، حين تُحتسب خدمة لم تُسدَّد توقيفاتها.

◆ 4.3 حساسية النتائج لنسبة الإحلال

كل زيادة بعشر نقاط مئوية في نسبة المجازين الذين يُعيَّن مكانهم بديل تُنقص صافي الأثر بنحو 485 مليار دينار، في جميع السيناريوهات. وهذا يفوق أثر تغيير نسبة الراتب المصروف: فالفرق بين صيغتي الراتب الكامل ونصفه (نحو 745 مليار) يعادل أثر 15 نقطة فقط من الإحلال. بعبارة أخرى، ينصبّ النقاش البرلماني على المتغير الأقل تأثيراً ويغفل المتغير الحاسم.

لماذا تختلف النتائج عن تقدير الـ12 تريليون؟ يعتمد ذلك التقدير طريقة المدفوعات الإجمالية: عدد المستفيدين × الراتب المصروف × المدة [3]. وهي طريقة تُغفل أن الراتب الاسمي كان سيُدفع أصلاً، وتجمع مبالغ ممتدة زمنياً دون خصم. لكنها تصيب في جوهر التحذير: فالإجازة تتحول إلى كلفة إذا اقترنت بالإحلال، وهو ما تحدده هذه الورقة بدقة.

5. ماذا تقول التجارب الدولية؟

لم تطبّق دولة أخرى صيغة مطابقة للإجازة العراقية، لكن دولاً عديدة استخدمت أدوات من العائلة نفسها: إخراج الموظف من الخدمة الفعلية مع إبقاء جزء من دخله أو حقوقه.

◆ **الجدول (3): مقارنة تجارب مختارة**

الدولة	الأداة	الدخل أثناء الخروج	الحكم
المغرب 2005	مغادرة طوعية بتعويض	تعويض مقطوع	نجاح مالي، إخفاق مؤسسي [13]
اليونان 2011–2014	احتياط وظيفي وتنقّل	60% من الأساسي	إخفاق نسبي [14] [15]
إيطاليا	قوائم الإتاحة للفائضين	80% لمدة 24 شهراً ثم الإنهاء	نجاح محدود [16]
الدنمارك 1994	إجازات تفرّغ وتعليم	70–100% من إعانة البطالة	إخفاق ثم تقليص [17]
تونس 2018	مغادرة اختيارية	حتى 36 أجراً مقطوعاً	غير محسوم [18]
الأردن 2026	إجازة دون راتب مفتوحة المدة	لا راتب	محايد مالياً [19]
مصر 2018–	تجميد التعيين والاستنزاف الطبيعي	لا ينطبق	الأكثر استدامة [20]

المغرب: قُبل نحو 38,600 طلب مغادرة (7.6% من الملاك) بكلفة 10.5 مليار درهم، واستُرد الإنفاق خلال أربع إلى خمس سنوات، وانخفضت فاتورة الأجور من 11.8% إلى 10.2% من الناتج. لكن الدراسة التقييمية عدّت «الانتقاء العكسي» أخطر عيوب البرنامج، إذ غادر الأقدم والأكفأ، ثم عادت الحكومة إلى حجمها السابق بتعيينات لاحقة.

اليونان: وُضع الموظف الفائض في «الاحتياط» براتب 60% من الأساسي، لكن صندوق النقد لاحظ أن الخروج جاء من فئات ضيقة لا على أساس الأداء، بسبب القيود الدستورية على الفصل.

الدنمارك: أتاحت عام 1994 إجازات مدفوعة بهدف إحلال العاطلين محل المجازين، فبلغ عدد المجازين نهاية العام نحو 80 ألفاً، أي أربعة أضعاف المتوقع، ولم يُعوَّض سوى نصفهم تقريباً، وظهرت اختناقات في قطاع التمريض.

◆ الدروس للعراق:

1. الأدوات التي نجحت مالياً كانت نهائية لا مؤقتة، كالمغادرة الطوعية وتجميد التعيين. أما الإجازة العراقية فيعود بعدها الموظف بكامل حقوقه، فوفرها مؤقت بطبيعته.
2. الانتقاء العكسي حاضر بصيغة معاكسة: في المغرب غادر الأعلى أجراً لأن الحافز تناسب مع الراتب، وفي العراق يُتوقع أن يُقبل أصحاب المخصصات المنخفضة لأنهم الأقل خسارة.
3. الإقبال الفعلي يتجاوز التوقعات كما في الدنمارك، فيزيد الضغط على الصحة والتعليم والدافع إلى الإحلال.
4. الإحلال نقطة الإخفاق المشتركة: عاد المغرب إلى حجمه بالتعيين، وعوّضت الدنمارك نصف المجازين، ويجيز الأردن ملء الشاغر صراحةً لأن إجازته بلا راتب.

6. الاستنتاجات والتوصيات

◆ الاستنتاجات

1. إجازة الخمس سنوات بشروطها النافذة أداة لتحقيق وفر حقيقي لكنه محدود: نحو 15.9 مليون دينار بالقيمة الحالية لكل مجاز، ونحو 1.2 تريليون دينار لـ76 ألف مجاز مدني بلا إحلال.
2. الوفر هش: يتلاشى عند إحلال ما بين 20% و36% من المجازين بحسب السيناريو، لأن كل بديل يرتّب التزاماً يمتد خمسين سنة.
3. احتساب مدة الإجازة لأغراض التقاعد لا يرتّب التزاماً تقاعدياً جديداً، والخطر الوحيد على الصندوق هو التسرب في تحصيل التوقيفات.

4. تقدير الـ12 تريليون دينار يخلط المدفوعات الإجمالية بالكلفة الحدّية، وإن صدق في التحذير من الإحلال.

5. الإجازة بصيغتها العراقية أداة مرونة وظيفية أكثر منها أداة لخفض الإنفاق، وقد أكدت الفرضية: الأثر يتحدد بشرطي حظر الإحلال وتحصيل التوقيفات، لا بنسبة الراتب المصروف.

◆ التوصيات

- ◆ تضمين القانون حظراً صريحاً للإحلال مع تجميد الدرجة الوظيفية للمجاز في الملاك طوال الإجازة.
- ◆ الإبقاء على إلزام المجاز بالتوقيفات كاملة (25%) كما في القانون النافذ.
- ◆ إلزام الحكومة بإرفاق تقدير اكتواري بأي تشريع يرتّب حقوقاً تقاعدية أو يمس فاتورة الرواتب.
- ◆ تحصيل التوقيفات آلياً من الراتب الاسمي قبل إطلاقه، وربط سجل المجازين بسجل التعيينات للتحقق من عدم الإحلال.
- ◆ نشر بيانات سنوية عن عدد المجازين والمخصصات المستعادة والتوقيفات المحصلة عنهم، إذ لا تتوفر حالياً سلسلة بيانات موثقة لنظام التقاعد.
- ◆ تحديد سقف سنوي للإجازات في كل وزارة، واشتراط موافقة مركزية في الاختصاصات الصحية والتعليمية النادرة.
- ◆ عرض خيار الاستقالة بتعويض مقطوع على المجاز في نهاية إجازته، فيتحول جزء من الوفر المؤقت إلى وفر دائم.
- ◆ إدراج الإجازة ضمن تدقيق الأداء بثلاثة مؤشرات: نسبة الإحلال الفعلية، ونسبة تحصيل التوقيفات، وصافي الوفر المحقق.

مؤسسة انكي للدراسات والبحوث

سلسلة دراسات وحدة الدراسات الاقتصادية

المعرف الرقمي لمؤسسة انكي ARKS 42417- NAAN

مستوعب ومجتمع انكي البحثي https://zenodo.org/communities/enki-journal-hss

مؤسسة إنكي للدراسات والبحوث
Enki Foundation for Studies and Research