



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center for Studies and Planning

ورقة بحثية

صندوق التقاعد بين تحديات العجز وفرص الاستثمار

رسل عباس فاضل



إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

الملخص التنفيذي

يواجه صندوق التقاعد العراقي تحديات متزايدة تتعلق بتفاقم العجز المالي نتيجة ارتفاع النفقات التقاعدية وتباطؤ نمو الإيرادات، في ظل بيئة اقتصادية تتسم بتقلب أسعار النفط وتباطؤ التنويع الاقتصادي. تشير البيانات المالية الأولية إلى فجوة متنامية بين الإيرادات والمصروفات، ما يهدد قدرة الصندوق على الوفاء بالتزاماته المستقبلية وي طرح تساؤلات جوهرية حول استدامته المالية.

في المقابل، يمتلك الصندوق فرصاً واعدة لإعادة هيكلة محفظته الاستثمارية عبر تنويع الأصول وتبني أدوات مالية مبتكرة، مثل السندات التنموية والشراكات مع القطاع الخاص، والاستفادة من التجارب الدولية الرائدة في إدارة صناديق التقاعد. إن دمج إصلاحات مؤسسية وقانونية مع تحسين الحوكمة والشفافية سيُسهم في تعزيز كفاءة الاستثمار وتقليل المخاطر المالية طويلة الأجل.

تخلص الورقة إلى حزمة من السياسات المقترحة، تشمل إصلاحات قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى، تهدف إلى تحقيق التوازن بين ضمان حقوق المتقاعدين من جهة، وتعزيز الاستدامة المالية والتنمية الاقتصادية من جهة أخرى، بما ينسجم مع أهداف الإصلاح المالي والرؤية الاقتصادية للعراق.

المقدمة

يُعدّ نظام التقاعد من المكونات الجوهرية لشبكات الحماية الاجتماعية وأدوات الاستقرار الاقتصادي الكلي في أي دولة، إذ يوفّر مظلة أمان مالي للأفراد بعد انتهاء حياتهم الوظيفية، ويسهم في تعزيز العدالة الاجتماعية وتخفيف التفاوت الاقتصادي بين فئات المجتمع. وفي السياق العراقي، يكتسب صندوق التقاعد أهمية استراتيجية مزدوجة، ليس

فقط لضمان الحقوق المالية لشريحة واسعة من موظفي القطاع العام والمتقاعدين، بل أيضاً لدوره المحتمل في تعبئة المدخرات الوطنية وتوجيهها نحو قنوات استثمارية تساند جهود النمو والتنمية.

غير أنّ هذا الدور الحيوي يواجه تحديات بنيوية متصاعدة نتيجة التحولات الديموغرافية المتمثلة في اتساع قاعدة المتقاعدين وارتفاع معدلات الإعالة، إلى جانب هشاشة البنية التمويلية للصندوق التي تعتمد بدرجة شبه كاملة على مساهمات الموظفين والدعم الحكومي الممول أساساً من إيرادات النفط، ما يجعله عرضة للصدمات الخارجية وتقلبات الأسواق العالمية. وقد أدى هذا الواقع إلى بروز فجوة تمويلية هيكلية تهدد الاستدامة المالية للصندوق وتقيد قدرته على تلبية التزاماته المستقبلية.

تهدف هذه الورقة إلى تقديم تشخيص اقتصادي ومالي معمق لواقع صندوق تقاعد موظفي الدولة، وتحليل التحديات المؤسسية والقانونية التي تعيق كفاءته، مع استكشاف خيارات الإصلاح المالي والاستثماري الممكنة، بما يحقق توازناً استراتيجياً بين متطلبات العدالة الاجتماعية، وضمان الاستدامة المالية، ودعم مسارات التنمية الاقتصادية الشاملة في العراق.

أولاً: الإطار القانوني لصندوق تقاعد موظفي الدولة

يُعدّ قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 محطة مفصلية في إعادة هيكلة النظام التقاعدي في العراق، إذ جاء استجابةً لتنامي الالتزامات المالية للدولة والحاجة إلى إطار تشريعي موحد يضمن كفاءة الإدارة واستدامة التمويل. وبموجب أحكام هذا القانون، تأسس صندوق تقاعد موظفي الدولة بوصفه كياناً اقتصادياً يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ليضطلع بمهام إدارة الاشتراكات التقاعدية واستثمار

أموال الصندوق وصرف الرواتب التقاعدية، مع التركيز على تعظيم العوائد المالية وتقليل الاعتماد على الموازنة العامة.

وقد حدّد البند رابعاً من القانون ذاته المهام الرئيسة للصندوق، التي تشمل احتساب مبالغ التوقيفات التقاعدية وجبايتها، وصرف الحقوق التقاعدية للموظفين المحالين إلى التقاعد ابتداءً من 1/1/2008، بما يضمن انتظام التدفقات المالية وتحقيق العدالة في توزيع المنافع التقاعدية، ويدار من قبل مجلس إدارة ويكون رئيس الهيئة هو رئيس مجلس الإدارة ونائب الرئيس هو مدير عام الصندوق أمّا الأعضاء فهم مديرون عامّون من (الدائرة القانونية، دائرة الموازنة) أمّا الممثلون عن الوزارات الأخرى فلا تقل درجتهم الوظيفية عن درجة (مدير عام) يمثلون (وزارة الدفاع، وزارة الداخلية، وزارة التخطيط، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، البنك المركزي العراقي).

وحددت مهام مجلس إدارة الصندوق برسم السياسة العامة للصندوق مع وضع الخطط المالية والإدارية والموازنات السنوية ومتابعة تنفيذ سياسة وخطط الصندوق وإعداد الحسابات الختامية والتقرير السنوي. في المقابل، ترجع جذور هيئة التقاعد الوطنية إلى عام 1921، بوصفها الجهاز المركزي المسؤول عن تطبيق التشريعات التقاعدية، وإدارة شؤون المتقاعدين المدنيين والعسكريين، وتطوير الإجراءات الإدارية والقانونية ذات الصلة. ومع صدور قانون 2006، أصبحت الهيئة الإطار المؤسسي الأعلى، فيما يمثل الصندوق الذراع المالي والاستثماري للمنظومة التقاعدية.

الجدول (1) أبرز الفروق ما بين هيئة التقاعد وصندوق تقاعد موظفي الدولة

البعد	هيئة التقاعد الوطنية	صندوق تقاعد موظفي الدولة
التأسيس	جهاز حكومي تنظيمي، جذوره تعود إلى عام 1921	تأسس بموجب قانون التقاعد الموحد 2014 كذراع مالي للهيئة
الطبيعة القانونية	جهة إدارية مرتبطة بوزارة المالية	مؤسسة اقتصادية مستقلة مالياً وإدارياً ضمن تشكيلات الهيئة
المهام الرئيسة	الإشراف، إدارة معاملات التقاعد	جباية الاشتراكات، الاستثمار، صرف الرواتب التقاعدية
الهدف الاستراتيجي	تطوير النظام الإداري وضمان الحقوق التقاعدية	تحقيق الاستدامة المالية وتنويع مصادر الدخل
الحقوق التقاعدية	المحالون إلى التقاعد قبل عام 2008، بالإضافة إلى جميع المشمولين بقوانين العدالة الانتقالية، ومكافأة نهاية الخدمة. وتصرف جميعها من الخزينة العامة للدولة	المحالون إلى التقاعد بعد 1/1/2008

المصدر: من إعداد الباحثة¹

تُعدّ صناديق التقاعد أحد الأعمدة الرئيسة في منظومة الحماية الاجتماعية، إذ تضمن دخلاً ثابتاً ومستقراً للمتقاعدين، بما يسهم في الحدّ من الفقر، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي. فوجود نظام تقاعدي فعّال يقلّل من المخاطر الاجتماعية المصاحبة لتقلبات الدخل، ويرسخ الثقة بين المواطن والدولة، كما يمكن الحكومات من تبني سياسات مالية أكثر استدامة، لاسيما في أوقات الأزمات الاقتصادية أو التحولات الديموغرافية. وإضافةً إلى دوره الاجتماعي، يوفّر الصندوق قاعدة مالية ضخمة

1. اعتماداً على: وزارة المالية، الهيكل التنظيمي لصندوق تقاعد موظفي الدولة - هيئة التقاعد العامة، <https://www.mof.gov.iq/>

يمكن أن تُستخدم في دعم الاستثمارات الوطنية، بما يعزّز النمو الاقتصادي ويخلق فرص عمل جديدة.

ثانياً: تحليل واقع عمل هيئة التقاعد وصندوق تقاعد موظفي الدولة

تعكس البيانات الواردة في الجدول (2) حجم الإنفاق على فئة المتقاعدين، سواء المتقاعدين الذين يتم تمويل رواتبهم من قبل الهيئة العامة للتقاعد (الخزينة العامة للدولة) أو الذين يتم تمويل رواتبهم التقاعدية من قبل صندوق تقاعد موظفي الدولة. ويُعد تحليل هذه الأرقام خطوة أساسية لتقييم كفاءة نظام التقاعد، وتحديد التحديات التي قد تواجهه، مثل استدامة الصندوق، والتوازن بين الموارد المتاحة والالتزامات المستقبلية. كما أن فهم هذه البيانات يساعد في صياغة سياسات إصلاحية تضمن حقوق المتقاعدين وتدعم الاستقرار المالي للدولة على المدى الطويل، إذ بلغ إجمالي عدد المتقاعدين (2,725,754) متقاعدًا سنة (2023)، وتُشير الأرقام إلى أن عدد المتقاعدين الخلف (الورثة) يمثل الأغلبية بنسبة تقارب (61%) من إجمالي المتقاعدين، وهو ما يدل على أن شريحة كبيرة من المبالغ المصروفة تذهب إلى ورثة المتقاعدين الأصليين، وليس فقط للمتقاعدين الأحياء، وبلغ إجمالي الرواتب التقاعدية المصروفة (20,138) ترليون دينار سنة (2023) والجزء الأكبر منها للحقوق التقاعدية المصروفة من قبل هيئة التقاعد الوطنية هو رقم ضخم يعكس العبء المالي الكبير على ميزانية الدولة.

الجدول (2) العدد الإجمالي للمتقاعدين والمبالغ المصروفة من قبل هيئة التقاعد الوطنية وصندوق تقاعد موظفي الدولة لسنة (2023)

البيان	الفقرة
1,059,561 متقاعداً	المتقاعدون على قيد الحياة
1,666,195 متقاعداً	متقاعد خلف
2,725,754 متقاعداً	المجموع الكلي للمتقاعدين
20,138 ترليون دينار	مجموع رواتب المتقاعدين

المصدر: من إعداد الباحثة²

ثالثاً: التشخيص المالي والاستثماري لصندوق تقاعد موظفي الدولة

يُعدّ التشخيص المالي والاستثماري لصندوق تقاعد موظفي الدولة مدخلاً أساسياً لفهم الديناميكيات المالية التي تحكم أداء النظام التقاعدي في العراق، خاصة في ظل الضغوط المتزايدة على المالية العامة وارتفاع الالتزامات طويلة الأجل.

تشير البيانات لعام 2023، إلى أن الصندوق يواجه فجوة متزايدة بين التزاماته المالية والإيرادات المتحققة، نتيجة اتساع قاعدة المتقاعدين وضعف تنويع مصادر التمويل، إذ بلغ إجمالي الإيراد للصندوق (5.132) ترليون دينار التي مصدرها مساهمات التوقيفات التقاعدية وعوائد الاستثمارات. وفي المقابل أنفق الصندوق رواتب تقاعدية بلغت (6.143) ترليون دينار مما أدى إلى ما مقداره (1.011) ترليون دينار بسبب عدم انتظام عملية تحصيل مبالغ التوقيفات التقاعدية وتسييل الأصول لتوفير الأموال لدفع الرواتب التقاعدية، وإن الإيرادات المتأتية من الاستثمارات بلغت ما نسبته (5%) من إجمالي الإيرادات الكلية، وبدوره فإن هذا العجز يعكس تحدياً هيكلياً مزدوجاً: فمن

2. بالاعتماد على، هيئة التقاعد الوطنية، بيانات غير منشورة.

ناحية، يعتمد الصندوق على اشتراكات الموظفين ومساهمات الدولة كمصدرين أساسيين للإيرادات، فيما يشكّل تقلب أسعار النفط ضغطاً إضافياً على قدرة الموازنة العامة في تمويل العجز.

الجدول (3) نفقات الصندوق وإيراداته للسنوات (2020-2023) (ترليون دينار)

السنة	مدفوعات الصندوق	إيرادات الصندوق	الفائض / العجز
2020	5,031	4,408	(623)
2021	5,053	4,232	(821)
2022	5,442	4,482	(960)
2023	6,143	5,132	(1,011)

المصدر: من إعداد الباحثة³

ومن ناحية أخرى، فإنّ هيكل المحفظة الاستثمارية يُظهر تركّزاً عالياً في الأصول منخفضة المخاطر والعوائد، وفقاً لبيانات الصندوق نجد أن أغلب الاستثمارات هي ودائع ثابتة في المصارف الحكومية مثل (مصرف الرافدين، مصرف الرشيد، المصرف العقاري، المصرف الصناعي، مصرف النهرين الإسلامي) وبأجل مختلف. إذ بلغ متوسط العائد على الاستثمار في هذه المصارف ما بين (2-3%) وتوجه أيضاً للاستثمار في مجال الأسهم والسندات الحكومية، في عام 2019 اشترى أسهم مصرف النasek الإسلامي وهو من مصارف القطاع الخاص وأسهم الشركة العراقية لضمان الودائع. أمّا الودائع فلقد قام الصندوق بشراء سندات إنجاز لوزارة المالية لأجل 8 سنوات وبنسبة عائد 8% على الاستثمار، ولابد من التنويه إلى أن أول توظيف لهذه الاستثمارات كان في عام 2011 وقبل هذه السنة كانت أموال الصندوق مودعة في حسابات جارية كأموال عاطلة لا يمكن الاستفادة منها في أي نوع من الاستثمارات فضلاً عن أن استثمارات الصندوق الحالية في تلك المصارف

3. اعتماداً على التقرير السنوي لصندوق تقاعد موظفي الدولة لعام 2023.

قد وُظِّفت في عمليات مصرفية تعتمد على إقراض المواطنين وأصحاب المشاريع وهذه العملية يمكن تفسيرها بمنظور الاقتصاد الكلي على أنها تحريك لعجلة الاقتصاد خاصة عندما يتم إنفاق هذه القروض في مشاريع استثمارية متعلقة في قطاعات البناء والتشييد والزراعة والصناعة.

رابعاً: التحديات البنيوية أمام صندوق تقاعد موظفي الدولة

يواجه صندوق تقاعد موظفي الدولة في العراق مجموعة من الاختلالات البنيوية التي تهدد الاستدامة المالية للنظام التقاعدي وقدرته على تأمين التزامات طويلة الأجل في بيئة اقتصادية وقانونية معقدة. ويمكن تصنيف أبرز هذه التحديات ضمن أربعة محاور مترابطة:

1- فجوة التمويل وتصاعد الالتزامات التقاعدية

تشير المؤشرات المالية إلى اتساعٍ مقلقٍ في فجوة التمويل بين التدفقات النقدية الداخلة، المتمثلة في الاشتراكات التقاعدية ومساهمات الخزينة العامة، وبين المدفوعات التقاعدية الخارجة، التي تتنامى بوتيرة متسارعة نتيجة الارتفاع المستمر في أعداد المتقاعدين، وامتداد متوسط الأعمار المتوقعة، والتوسع في شمول فئات جديدة ضمن المظلة التقاعدية.

الجدول (4) أعداد المتقاعدين والمستفيدين من الرواتب التقاعدية ونسبة النمو للعدد الكلي للسنوات (2010-2023)

السنة	عدد المتقاعدين	الزيادة السنوية	نسبة النمو (%)
2010	57,127		
2011	89,887	32,760	57.30%
2012	110,226	20,339	22.60%
2013	142,826	32,600	29.60%
2014	172,910	30,084	21.10%
2015	229,321	56,411	32.60%
2016	304,724	75,403	32.90%
2017	365,523	60,799	20.00%
2018	412,181	46,658	12.80%
2019	466,319	54,138	13.10%
2020	544,007	77,688	16.70%
2021	606,675	62,668	11.50%
2022	670,796	64,121	10.60%
2023	732,275	61,479	9.20%

المصدر: إعداد الباحثة⁴

تشير بيانات الجدول إلى ارتفاع عدد المتقاعدين من (57,127) في عام 2010 إلى (732,275) في عام 2023، أي زيادة تراكمية بما يقارب (1170%) خلال 13 عاماً، مع تسجيل أعلى نمو سنوي بلغ (57.3%) في 2011 وانخفاضه إلى (9.2%) فقط في 2023، ويعود السبب لتطبيق قانون التعديل الأول لقانون التقاعد رقم (26) لسنة 2019 المتمثل في إحالة من هو في سن (60) عاماً إلى التقاعد بعد ما كان (63) عاماً، هذا التغيير قاد إلى هذه النتائج الواضحة في الجدول أعلاه. وإن التوسع السريع في قاعدة المستفيدين، مقابل محدودية الإيرادات المعتمدة أساساً على مساهمات الموظفين والتحويلات الحكومية، يعمّق ما يُعرف بـ «العجز الهيكلي» في نظام التقاعد. كما أن الالتزامات طويلة الأمد،

4. اعتماداً على التقرير السنوي لصندوق تقاعد موظفي الدولة 2023 غير منشور.

نتيجة زيادة الأعمار وارتفاع نسب الإعاقة، تجعل الصندوق عرضة لضغوط مالية مستمرة.

أما فيما يتعلق بالفئات العمرية للمتقاعدين بما فيهم الأصيل والوريث فإن أعلى فئة عمرية بين المتقاعدين الأصليين هم (61-70) سنة بعدد (315,518) متقاعداً ما نسبته (44.2%) من الإجمالي لعام 2023.

أما أعلى فئة عمرية بين المتقاعدين الورثة هي أيضاً ذات الفئة بعدد (63,195) وريثاً أي ما يعادل (20.6%) من إجمالي الورثة لعام 2023.

وإن الذكور يشكلون أعلى نسبة من المتقاعدين الأصليين بنسبة (53.4%) مقارنة بالإناث (46.6%) أما الورثة المستفيدون فكان للإناث الحظوظ الأعلى بنسبة (79.3%) من إجمالي المستفيدين مقارنة بالذكور (20.7%). هذا التوزيع يعني أن التزامات الصندوق التقاعدي لا تتوقف عند وفاة المتقاعد الأصلي، بل تمتد لفترات طويلة لصالح الورثة، وغالباً للإناث، ما يزيد العبء المالي والاكتواري على الصندوق ويؤخر إغلاق ملفات الرواتب التقاعدية.

أما فيما يتعلق بأعداد الموظفين المحالين على التقاعد بعد إكمالهم السن القانوني، فقد وضع الصندوق كشفاً بأعداد الموظفين الذين سيحالون إلى التقاعد وكالاتي:

الجدول (5) كشف أعداد الموظفين المحالين إلى التقاعد المركزي + ذاتي للسنوات (2024-2028)

نوع التمويل	2024	2025	2026	2027	2028	المجموع
مركزي	18,363	20,677	22,601	23,952	24,837	110,430
ذاتي	6,811	7,377	7,971	8,727	9,677	40,563
المجموع	25,174	28,054	30,572	32,679	34,514	150,993

المصدر: من عمل الباحثة، اعتماداً على المصدر السابق

تشير البيانات في الجدول أعلاه إلى وجود اتجاه تصاعدي ملحوظ في أعداد الموظفين المحالين إلى التقاعد خلال السنوات 2024-2028، سواء في المؤسسات ذات التمويل المركزي أو دوائر التمويل الذاتي، وهو ما يعكس ضغطاً متنامياً على صندوق التقاعد من حيث التدفقات النقدية المستقبلية والالتزامات طويلة الأجل. فقد ارتفع العدد الإجمالي للمحالين من نحو 25,174 موظفاً في عام 2024 إلى ما يقارب 34,514 موظفاً في عام 2028، أي بزيادة نسبتها نحو 37% خلال فترة الخمس سنوات، مع ملاحظة أن عامي 2027-2028 وحدهما يستحوذان على نحو 44% من إجمالي الإحالات، ما يعني أن الصندوق سيواجه موجة تقاعد جماعية في نهاية الفترة.

وعلى مستوى نوع التمويل، تكشف الأرقام هيمنة القطاع العام المركزي الذي يمثل أكثر من (72%) من إجمالي المحالين، مقابل 28% فقط للجهات ذات التمويل الذاتي، غير أن معدل النمو في الإحالات لدى دوائر التمويل الذاتي (42%) يفوق نظيره لدى المؤسسات الممولة مركزياً (35%) خلال الفترة ذاتها، ما قد يخلق مخاطر مرتبطة بضعف الامتثال أو تأخر تحويل الاشتراكات إلى الصندوق. وإن هذا التوسع في أعداد المتقاعدين سيؤدي إلى اتساع نسبة الإعالة التقاعدية (عدد المتقاعدين إلى عدد المساهمين النشطين)، ما لم يتم تعويضهم بتعيينات جديدة تضمن استمرارية تدفق الاشتراكات، وفي حال ثبات معدلات التوظيف، فإن قاعدة المساهمين ستتقلص تدريجياً، الأمر الذي يرفع الضغوط على موارد الصندوق وقدرته على تحقيق التوازن المالي.

2- هشاشة الماكرو-اقتصادية وتقلبات بيئة التمويل

يعتمد الصندوق، شأنه شأن المالية العامة في العراق، على قطاع نفطي عالي التقلبات، ما يجعل التدفقات المالية عرضة إلى مجموعة من الصدمات الخارجية المرتبطة بأسعار النفط العالمية. إلى جانب ذلك، يفاقم التضخم من تآكل القيمة الحقيقية للرواتب

التقاعدية والعوائد الاستثمارية، في حين يحدّ تباطؤ النمو الاقتصادي من قدرة الصندوق على تعبئة المدخرات الوطنية وتوجيهها نحو قنوات استثمارية عالية العائد. من الجدول أدناه، يتضح بأن هنالك توسعاً كبيراً في أعداد المتقاعدين، من نحو (57,127) ألفاً في عام 2010 إلى (670,796) ألفاً في عام 2022، مما أدى إلى حدوث تضخم هائل في كلفة الرواتب التقاعدية بأكثر من 22% وأن هذا النمو المتسارع رفع نسبة الرواتب إلى الناتج المحلي الإجمالي من (0.15%) إلى ذروة (2.33%) في 2020، وخاصة خلال فترات الركود وأزمات أسعار النفط، ما زاد الضغط على المالية العامة وأدى إلى تقليص الحيز المتاح للإنفاق الاستثماري، وبالتالي تفاقم عجز الموازنة.

الجدول (6) نسبة الرواتب التقاعدية المدفوعة من الصندوق إلى الناتج المحلي الإجمالي للسنوات (2010-2022)

السنة	عدد المتقاعدين	إجمالي الرواتب المدفوعة	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	نسبة إجمالي الرواتب إلى الناتج %
2010	57,127	245,465	162,064.566	0.15%
2011	89,887	428,524	217,327,107	0.20%
2012	110,226	467,797	254,225.491	0.18%
2013	142,826	691,429	273,587.529	0.25%
2014	172,910	1,095	266,332.655	0.41%
2015	229,321	1,935	194,680.972	0.99%
2016	304,724	3,079	196,924.142	1.56%
2017	365,523	2,934	221,665.710	1.32%
2018	412,181	3,268	268,918.874	1.22%
2019	466,319	3,607	276,157.868	1.31%
2020	544,007	5,031	215,661.517	2.33%
2021	606,675	5,053	301,152.819	1.68%
2022	670,796	5,442	383,064.152	1.42%

المصدر: إعداد الباحثة، اعتماداً على تقرير صندوق تقاعد موظفي الدولة 2023 غير منشور

يتضح من الجدول أعلاه أن استمرار نمو أعداد المتقاعدين يمنح النظام التقاعدي طابعاً دورياً، إذ تتصاعد نسبته إلى الناتج المحلي في فترات الانكماش الاقتصادي نتيجة ثبات الالتزامات المالية وتذبذب الإيرادات النفطية، ما يضاعف الضغوط خلال الأزمات كجائحة كوفيد-19 عام 2020 وانهيار أسعار النفط عام 2014. ويؤدي تمويل هذه الالتزامات عبر الاقتراض أو الإصدار النقدي إلى تعزيز المخاطر التضخمية وتقويض الاستقرار النقدي على المدى الطويل، لا سيما مع ارتفاع متوسط الأعمار وزيادة أعداد الورثة، ما خلق التزامات مستقبلية متنامية دون مصادر تمويل مستقرة. كما يعكس تضخم فاتورة التقاعد استمرار هيمنة القطاع العام على سوق العمل وضعف نمو القطاع الخاص (Crowding-out) الأمر الذي يحد من إمكانات النمو الاقتصادي ويعيق جهود التنويع، حيث تتحول الموارد العامة نحو الإنفاق الجاري على حساب الاستثمار في البنية التحتية ورأس المال البشري المنتج.

3- التعقيد التشريعي وتوسع قاعدة المستفيدين

أدت التعديلات التي أدخلت على قانون التقاعد الموحد رقم (26) لعام 2019 إلى تعميق التعقيد التشريعي في بنية النظام التقاعدي، إذ لم يقتصر الأمر على تحديث بعض المواد، بل شمل توسيعاً ملحوظاً لقاعدة المستفيدين عبر إدخال فئات جديدة مثل المتعاقدين وأصحاب العقود المؤقتة وبعض حالات الإعاقة والوفاة، ما أدى إلى زيادة غير مسبقة في الالتزامات المالية على صندوق التقاعد.

إذ نص التعديل على إدخال منحة تحسين المعيشة (100) ألف دينار عراقي لمن لا يزيد مجموع ما يتقاضاه من راتب تقاعدي ومخصصات عن مليون دينار شهرياً، ليصبح الحد الأدنى للراتب التقاعدي (500) ألف دينار للمتقاعدين الأصغر، ويكون الحد الأدنى للراتب التقاعدي للوريث (320) ألف دينار، مع خفض سن الاستحقاق إلى (45) سنة

وبخدمة 15 سنة مقارنة بسن الاستحقاق قبل التعديل وهو (50) سنة وبحد أدنى من الخدمة (15) سنة ويمكن ملاحظة الأعباء المالية التي تولدت خلال شهر تشرين الثاني وكانون الأول 2023 عن تنفيذ قرار مجلس الوزراء رقم (23599) لسنة 2023 وكالآتي: -

الجدول (7) الرواتب التقاعدية التي تحملها الصندوق عن تنفيذ قرار مجلس الوزراء (23599) لسنة 2023

الشهر	مدني		عسكري		المجموع	
	عدد	مبلغ	عدد	مبلغ	عدد	مبلغ
تشرين الثاني	449,750	44,975,000,000	103,034	10,303,400,000	552,784	55,278,400,000
كانون الأول	456,378	45,588,930,000	105,216	10,508,713,333	561,594	56,097,643,333
المجموع	906,128	90,563,930,000	208,250	20,812,113,333	1,114,378	111,376,043,333

المصدر: إعداد الباحثة، اعتماداً على المصدر السابق

تشير بيانات الجدول إلى أنَّ مجموع المتقاعدين المدنيين والعسكريين بلغ نحو (1,114,378) متقاعداً حتى نهاية كانون الأول، فيما وصل إجمالي المبالغ المصروفة إلى أكثر من (111) مليار دينار خلال الشهرين، بزيادة شهرية بلغت حوالي 1.5% بين تشرين الثاني وكانون الأول، غير أنَّ قرار مجلس الوزراء بتخصيص منحة المعيشة، على الرغم من أهميته في دعم القوة الشرائية للمتقاعدين، أضاف التزامات مالية جديدة لم تكن مدرجة ضمن التقديرات الاكتوارية للصندوق، إذ لم يقابلها أي توسّع في مصادر التمويل أو تحسين في الإيرادات. هذا الوضع فاقم العجز المتوقع للصندوق، حيث اتسعت الفجوة بين النفقات المتزايدة والإيرادات الثابتة ومن المتوقع زيادة أعداد المستفيدين من هذه المنحة في الأشهر المقبلة وهو ما حصل فعلاً خلال عام 2024 و2025 بسبب تلقي طلبات شمول أعداد إضافية من الذين تنطبق عليهم الشروط وهذا ما يسرّع من عملية نفاذ

احتياطات الصندوق ولا بد من الإشارة إلى أن احتساب مبلغ المنحة يكون على أساس مقدار استحقاق المستفيد من أيام الشهر.

أمّا فيما يتعلق بجانب الرواتب التقاعدية التي تصنف على أنها خارج المعادلة التقاعدية، فقد حددت فقرات القانون على أن هنالك استثناءات من معادلة احتساب الراتب التقاعدي دعماً لفئات معينة تقديراً لوضعهم العام مثل (القضاة، أعضاء مجلس المفوضين، موظف الخدمة الجامعية، السفراء، الطيارين) وبنسب مختلفة من المخصصات تتراوح ما بين (100%-200%).

4- فجوة الحوكمة والكفاءة التشغيلية

تكشف البنية المؤسسية لصندوق التقاعد في العراق عن فجوة عميقة في مجالي الحوكمة والكفاءة التشغيلية، وخاصة فيما يتعلق بإدارة الاستثمارات وتقييم المخاطر المالية طويلة الأجل، فعلى الرغم من أن القانون نصّ صراحةً على إجراء مراجعات اكتوارية دورية كل خمس سنوات لتقدير الوضع المالي ورسم السياسات التصحيحية اللازمة، فإن التطبيق الفعلي لهذه المراجعات ظلّ محدوداً وغير منتظم، ما انعكس سلباً على دقة التقديرات المالية وآخر التدخلات الإصلاحية الضرورية لضمان الاستدامة المالية للصندوق.

وفي محاولة لمعالجة هذه الثغرات، جاء قرار مجلس الوزراء رقم (551) في 11/8/2025، استناداً إلى المادة (80) من الدستور، ليفصل بوضوح بين مهام هيئة التقاعد الوطنية وصندوق التقاعد، وليعيد تنظيم الهيكل الإداري والوظيفي من خلال استحداث وحدات وأقسام جديدة متخصصة، منها:

1- إدارة الدفع الإلكتروني وقواعد البيانات لتسريع المعاملات وتقليل التدخل

البشري.

2- أقسام التدقيق والرقابة الميدانية لتعزيز الحوكمة المالية والإدارية ومتابعة تنفيذ الملاحظات الرقابية الصادرة عن ديوان الرقابة المالية.

3- قسم التخطيط المالي والاستثمار لوضع سياسات استثمارية واضحة تعظم العوائد وتنظم إدارة الأصول المالية.

4- أقسام تكنولوجيا المعلومات لتحديث أنظمة الحاسبة وربط الفروع بالمركز إلكترونياً وتوحيد قواعد البيانات.

كما شمل التعديل توحيد أنظمة الاحتساب والصرف وربطها إلكترونياً بما يضمن دقة أعلى في البيانات وسرعة في الإجراءات، فضلاً عن إعادة تنظيم فروع الصندوق في المحافظات غير المنتظمة في إقليم لتقديم الخدمات مباشرة للمستفيدين. وبذلك يسهم القرار في تعزيز الشفافية والكفاءة التشغيلية وضبط عملية احتساب الحقوق التقاعدية لجميع الفئات، بما فيها المدنيون والعسكريون وذوو الشهداء وذوو الاحتياجات الخاصة، مع ربط التخصيصات المالية إلكترونياً لضمان الحوكمة الرشيدة والاستدامة المالية.

بدائل سياساتية مقترحة

تعتمد صناديق التقاعد حول العالم على الاستثمار لتعظيم مواردها. عندما يتم تخفيض سن التقاعد، يصبح لدى الصندوق تدفقات نقدية أقل من الاشتراكات، مما يقلل من حجم الأموال المتاحة للاستثمار. هذا يؤثر سلباً على قدرة الصندوق على تحقيق عوائد استثمارية، ويجعله يعتمد بشكل أكبر على الدعم الحكومي أو على احتياطاته المالية. وإن استثمار أموال التقاعد بفاعلية يمثل حجر الزاوية في ضمان استدامة صناديق التقاعد وتوليد عوائد إضافية بدلاً من الاعتماد فقط على اشتراكات الموظفين والدعم الحكومي، ويجب ألا تقتصر الاستثمارات على الأصول التقليدية مثل السندات الحكومية، بل يمكن

أن تشمل الأسهم، العقارات، والاستثمار في المشاريع التنموية التي منها على سبيل المثال الاستثمار في مشاريع الطاقة الشمسية، وهو ما يعود بالنفع على الاقتصاد المحلي ويسهم في خلق فرص عمل جديدة، ويعدُّ صندوق التقاعد الكندي من النماذج الرائدة عالمياً في الاستثمار المباشر في البنية التحتية والأسهم الخاصة. إذ يمتلك الصندوق حصصاً في مطارات ومشاريع طاقة عالمية، مما يضمن له عوائد مستقرة ومجزية على المدى الطويل. وأخيراً يمكن للصندوق أن يصدر سندات استثمارية للمواطنين والشركات، مما يتيح لهم فرصة المشاركة في تمويل المشاريع الوطنية مع الحصول على عائد مضمون، وهذا يسهم في الوقت نفسه في تعظيم موارد الصندوق.

الخاتمة

يتضح أنَّ صندوق تقاعد موظفي الدولة في العراق يقف أمام منعطف حاسم يتطلب إصلاحات هيكلية عميقة لضمان استدامته المالية وتعزيز دوره الاقتصادي والاجتماعي. فقد أظهر التحليل أنَّ التحديات البنيوية، المتمثلة في فجوة التمويل، وتصادد الالتزامات التقاعدية، والتعقيدات التشريعية، وضعف الحوكمة، تجعل استمرار الوضع الحالي خياراً غير ممكن على المدى الطويل. ومن هنا، يصبح من الضروري تبني حزمة من الإصلاحات المتكاملة تشمل إعادة هيكلة مصادر التمويل، وتنويع المحفظة الاستثمارية، وتحديث البنية المؤسسية والتقنية للصندوق، فضلاً عن ضبط التشريعات بما يوازن بين العدالة الاجتماعية والكفاءة المالية. إنَّ التحرك العاجل في هذا الاتجاه لن يحافظ فقط على حقوق المتقاعدين، بل سيحوّل الصندوق إلى أداة فاعلة لدعم الاستقرار المالي والتنمية المستدامة في العراق.

المصادر

1. جريدة الوقائع العراقية، العدد 4566، التعديل الأول لقانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة (2014).
2. جريدة الوقائع العراقية، العدد 4834، النظام الداخلي لتقسيمات هيئة التقاعد الوطنية ومهامها رقم (2) لسنة (2025).
3. قرار مجلس الوزراء رقم (23599) لسنة (2023).
4. وزارة المالية، الهيكل التنظيمي لصندوق تقاعد موظفي الدولة – هيئة التقاعد العامة، <https://www.mof.gov.iq/>
5. وزارة المالية، التقرير السنوي لصندوق تقاعد موظفي الدولة لعام 2023.

هوية البحث

اسم الباحث: رسل عباس فاضل - باحثة في الشأن الاقتصادي والمالي

عنوان البحث: صندوق التقاعد بين تحديات العجز وفرص الاستثمار

تأريخ النشر: تشرين الأول - أكتوبر 2025

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org