

عجز الموازنة العامة في دولة الكويت: الأسباب، النتائج وأساليب المواجهة

د. يوسف حمد الابراهيم**

مقدمة:

حدد آدم سميث ثلاث مهام رئيسية للدولة، وقد أوضح في المهمة الثالثة دور الحكومة في خلق وصيانة المؤسسات والأعمال الحكومية، التي هي بالرغم من أهميتها القصوى للمجتمع إلا أن القطاع الخاص لا يرغب القيام بها نتيجة لانخفاض العائد عليها^(١).

بالرغم من أن آدم سميث قد غطى في تعريفه هذا مجالات واسعة للنشاط الحكومي إلا أن دور هذا القطاع قد أخذ بالتوسع، وبخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث أخذت الحكومات على عاتقها إدارة اقتصاداتها من خلال أدوات السياسة المالية والنقدية، ليس فقط على المستوى المحلي إنما تخطاها أيضاً للعالم الخارجي (على سبيل المثال لحماية سعر صرف عملتها)^(٢).

إلا أن هذا التطور في دور الحكومة في النشاطات الاقتصادية سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية (بغض النظر عن مستويات دخولها) قد أدى الى ظهور عجز في موازنتها العامة نتيجة لنمو مستوى الانفاق الحكومي بمعدلات تزيد عن مستوى الإيرادات، كما يلاحظ أن مقدار هذا العجز في الموازنات العامة قد أخذ ينمو بمعدلات متسارعة، وبخاصة خلال العقد الماضي والحالي، وبدأ يستحوذ على نسبة أعلى من الناتج المحلي الاجمالي (جدول ١).

(*) هذا البحث نسخة معدلة من بحث قدم في ندوة "عجز الموازنة العامة للدولة: الأسباب والنتائج وطرق المواجهة" في المعهد العربي للتخطيط - الكويت في الفترة ٢٨-٢٦ نوفمبر ١٩٨٩.

(**) قسم الاقتصاد - جامعة الكويت

(١) Adam Smith, An Inquiry Into the Nature and Causes of The Wealth of Nation. Edited by Edwin Cannan, (١) 1976 Edition, the University of Chicago Press, volume tow, p.244

(٢) بالرغم من ظهور توجهات جديدة مع بداية الثمانينات لتقليص دور الحكومة في النشاط الاقتصادي متمثلة في سياسة الرئيس السابق ريغن (Reagonomics) في الولايات المتحدة الامريكية وسياسة الخصخصة (Privatization) في بريطانيا وانتشارها في العالم، إلا أن هذا الدور ما زال كبيراً.

وإن كان يمكن بشكل عام الاتفاق على أن أسباب هذا العجز هو النمو في معدلات الاتفاق العام الذي لم يصاحبه نمو مماثل في الإيرادات، بل كان هناك انخفاض في مصادر هذه الإيرادات، إما نتيجة لتخفيض الضرائب أو لانخفاض أسعار الصادرات من مواد أولية أو مصنعة. وهناك اختلاف كبير في نتائج هذا العجز على اقتصادات الدول وأساليب مواجهته. وذلك ناجم عن مبررات عديدة منها طبيعة وحجم هذا العجز، مصادر تمويله، طبيعة النشاطات الاقتصادية، دور وحجم أسواق رأس المال المحلية.

جدول (١)
نسبة العجز للنتائج المحلي الاجمالي

١٩٨٥	١٩٧٦	
- ١١٧	+ ٢٨	الدول العربية
- ٦١	- ٢٦	الدول النامية
- ٢٣	- ٢٩	الدول الصناعية

المصدر: التقرير الاقتصادي العربي المحدث ١٩٨١ (ص ٢٨٤) و١٩٨٩ (ص ١٠٩)
TMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1988. (ص ٩٦).

ان الكويت، التي كانت تعتبر من الدول النفطية ذات الفائض المالي قد انضمت الى تلك الدول التي تعاني من عجز في موازناتها العامة منذ عام ١٩٨٢/٨١، حيث أظهرت ميزانية الحكومة لتلك السنة عجزاً استمر حتى ميزانية العام الحالي ١٩٩٠/٨٩.

ستحاول هذه الورقة أن تقدم تحليلاً لأسباب ونتائج هذا العجز في الموازنة العامة لدولة الكويت، وأن تناقش الأساليب المتبعة والمقترحة لمواجهة هذا العجز، قبل ذلك ستقدم الورقة موجزاً للنظام المالي للحكومة في دولة الكويت، كما ستستعرض دور الحكومة في النشاط الاقتصادي وتطوره بمنظور الأهداف الثلاث الكلاسيكية للسياسة المالية (التوزيع والتخصيص والاستقرار).

النظام المالي الحكومي : عرضاً موجزاً :

تمثل الادارة المالية احدى النشاطات الهامة والرئيسية في الادارة الحكومية، حيث تتعلق بإدارة الموارد المالية المتوفرة للدولة، ولا يقتصر دور وأثر الادارة المالية على الجانب المحاسبي فقط، وإنما يتعداه الى الجانب السياسي والاقتصادي والاداري^(١)، وتمثل الميزانية العامة في الكويت، التي تقوم باعدادها ادارة الميزانية العامة في وزارة المالية، نتاج الادارة المالية للحكومة.

وقد بدأ أول تنظيم للميزانية لدولة الكويت في عام ١٩٣٨، عندما أصدر مجلس الأمة التشريعي الأول قانون الميزانية والذي ينص على: «تنظيم جميع واردات البلاد ومصروفاتها وتوجيهها بصورة عادلة، إلا ما كان من أملاك «الصباح» الخاصة فليس للمجلس حق التدخل فيها»^(٢).

وقد شهدت الميزانية العامة تطورات هائلة من حيث تطور الأساليب والنظم المتبعة في إعدادها والرقابة على تنفيذها (قانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨).

تعتبر الميزانية العامة بمثابة البرنامج الاقتصادي للحكومة، حيث انها تعكس برنامج عمل الحكومة خلال سنة، ويتم اصدار مشروع الميزانية ضمن «بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والادارات الحكومية والميزانيات الملحقة والمستقلة» لكل سنة مالية.

وتعرف الميزانية بأنها خطة مصروفات وإيرادات لسنة مالية تبدأ في أول يوليو وتنتهي في ٣٠ يونيو من السنة اللاحقة والنظام المحاسبي المعتمد لها هو الأساس النقدي المعدل (Cash Basis).

وتشتمل الميزانية العامة لدولة الكويت على ثلاث ميزانيات هي :

١ - ميزانية الوزارات والادارات الحكومية :

وهي التي تحدد تمويل النشاطات الحكومية، وتضم ميزانية وزارات وادارات الدولة، وهي تشتمل على ٢٤ قسمًا تضم ١٧ وزارة، بالإضافة الى مخصصات رئيس الدولة، الديوان الأميري، ديوان المحاسبة، مجلس الوزراء، ادارة الفتوى والتشريع، ديوان الموظفين والحرس الوطني، ويصدر بهذه الميزانية قانون واحد، يبين مقدار الإيرادات العامة والجانب المقابل لها من المصروفات والمخصصات ونتيجة الموازنة بين الجانبين.

(١) لمزيد من التفصيل انظر: محمد موافي فريد، تطور الادارة المالية الحكومية لدولة الكويت. وزارة المالية، ١٩٨١.

(٢) انظر خالد سليمان العدساني، نصف عام من الحكم النيابي في الكويت الطبعة الثانية ١٩٧٨، ص ٢٥-٢٧.

٢ - الميزانيات الملحقه :

وهي مكونة من ١٢ جهة، منها على سبيل المثال جامعة الكويت، الهيئة العامة للاستثمار، والهيئة العامة للاسكان، وتمارس تلك الجهات نشاطاً متميزاً يوجب أن تتمتع بقدر من حرية التصرف الاداري ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة. ويصدر لكل جهة قانون مستقل بميزانيته يوضح ايراداتها ومصروفاتها.

٣- الميزانيات المستقلة :

وتشمل ١١ جهة، منها على سبيل المثال بنك الكويت المركزي، معهد الكويت للأبحاث العلمية، وبيت الزكاة، وتمثل تلك الجهات الادارات والهيئات والمؤسسات العامة التي يغلب على نشاطها الطابع الاقتصادي، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، ولها ذمة مالية مستقلة، ويصدر لكل جهة قانون مستقل بميزانيته يوضح ايراداتها ومصروفاتها.

وتنقسم مصروفات الميزانية الى خمسة أبواب هي :

- ١ - الباب الأول: المرتبات والأجور.
- ٢ - الباب الثاني: المستلزمات السلعية والخدمات.
- ٣ - الباب الثالث: وسائل النقل والمعدات.
- ٤ - الباب الرابع: المشاريع الانشائية والاستثمارات العامة.
- ٥ - الباب الخامس: المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية.

بينما تتكون الايرادات من :

- ١ - الايرادات النفطية: تشتمل على مبيعات النفط الخام والغاز الطبيعي الى مؤسسة البترول الكويتية، وضريبة الدخل، ورسوم الامتياز من شركة الزيت العربية المستقلة.
- ٢ - الايرادات غير النفطية: تتكون من ضريبة الدخل من غير شركات النفط، الضرائب والرسوم على الممتلكات وعلى السلع والخدمات وعلى التجارة والمعاملات الدولية، ايرادات الخدمات، الايرادات والرسوم المتنوعة والايرادات الرأسمالية.

ويلاحظ في ايرادات الميزانية أنها لا تتضمن الايرادات من استثمارات الاحتياطي المالي للحكومة، سواءً كانت داخلية أو خارجية. كما تجدر الإشارة الى أن ١٠٪ من اجمالي ايرادات الميزانية يتم اقتطاعها لحساب احتياطي الأجيال القادمة.

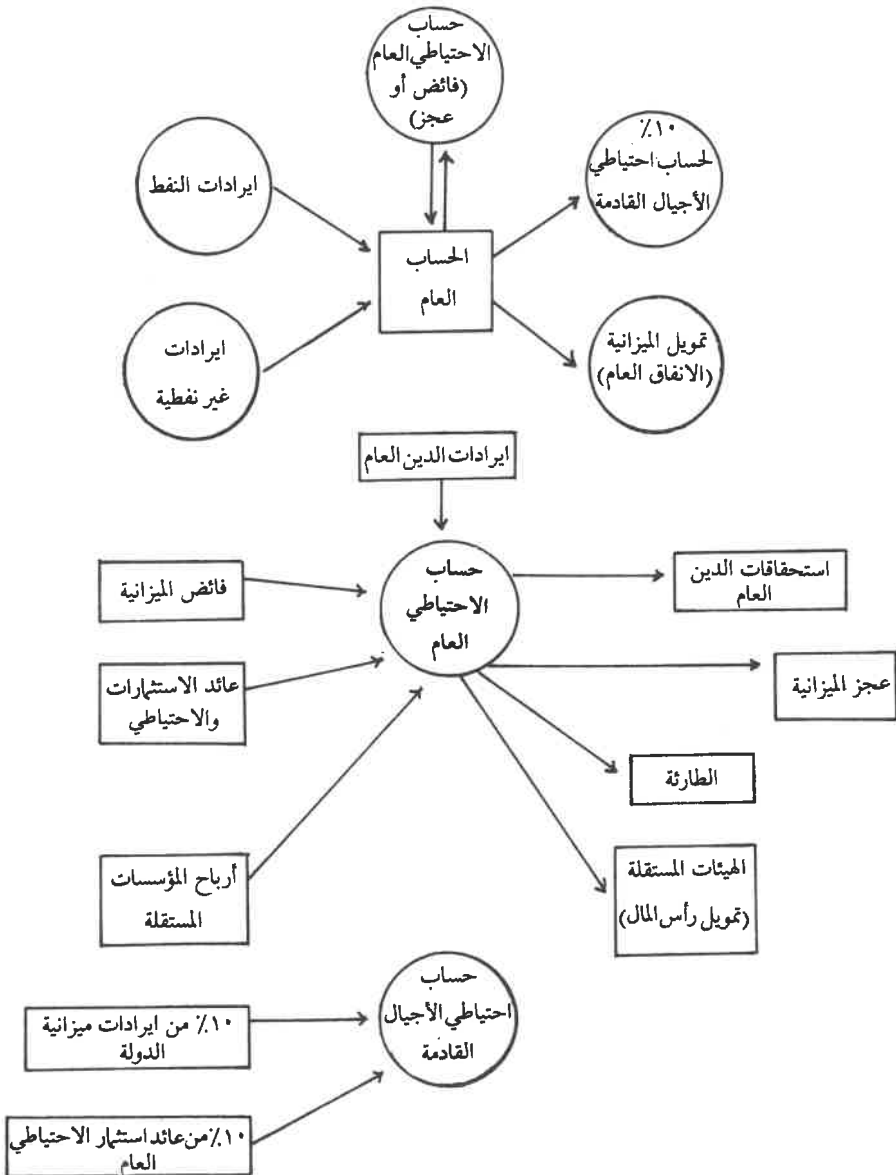
وتتكون الحسابات الحكومية من ثلاثة حسابات (انظر شكل ١):

١ - الحساب العام: مصدر الدخل لهذا الحساب هو إيرادات المبيعات من النفط الخام والغاز الطبيعي لمؤسسة البترول الكويتية والإيرادات الضريبية وغير الضريبية، ويتم تمويل الأبواب الخمسة للميزانية من هذا الحساب، كما يتم اقتطاع ١٠٪ من هذا الدخل لحساب احتياطي الأجيال القادمة.

٢ - حساب الاحتياطي العام: تم إنشاء هذا الحساب مع بداية تراكم فوائض الميزانيات العامة التي مثلت مصدراً أساسياً لإيرادات هذا الحساب، ويدخل ضمن مصادر إيرادات هذا الحساب الفوائد والعائدات من الأصول المالية المستثمرة، وأرباح الهيئات المستقلة، وكذلك إيرادات بيع أدوات الدين العام، وتمثل أوجه صرفه في تمويل عجز الميزانية، تمويل الزيادة في رأس مال الهيئات المستقلة، دفع المصروفات الطارئة للحكومة وتسديد استحقاقات الدين العام.

٣ - حساب احتياطي الأجيال القادمة: تم إنشاء هذا الحساب في عام ١٩٧٦ بقانون رقم (١٠٦)، بهدف تكوين احتياطي بديل للثروة النفطية، وقد نص القانون على خصم ٥٠٪ من حساب الاحتياطي العام في تلك السنة إلى هذا الحساب (٥٣٤٦ مليون دينار) بالإضافة إلى اقتطاع ١٠٪ من الإيرادات العامة للدولة لصالح هذا الحساب سنوياً، كما نص القانون في المادة الثالثة على عدم جواز تخفيض هذه النسبة أو استقطاع أي مبلغ من هذا الحساب.

شكل (١)
رسم توضيحي للحسابات الحكومية



دور الحكومة في النشاط الاقتصادي :

بالرغم من أن النظام الاقتصادي في الكويت يقوم على مبدأ الاقتصاد الحر إلا أن الحكومة لا تمتلك الثروة النفطية فحسب بل أيضاً لديها السيطرة الكاملة على جميع النشاطات النفطية من تنقيب وإنتاج وتكرير ونقل وتسويق (اندجنت في عام ١٩٨٠ ضمن مؤسسة البترول الكويتية) . وقد كفل الدستور في المادة (٢١) هذه الملكية للثروة النفطية ، كما ساعدت قرارات المشاركة والامتلاك الكامل لحصص الشركات الأجنبية والقطاع الخاص في السبعينات على استكمال السيطرة على هذه النشاطات .

وقد ترتب على هذا الوضع أن تكون الحكومة هي المالك الوحيد لثروة ضخمة أدى إلى ارتفاع أسعارها في العقد السابع إلى تولد إيرادات مالية كبيرة تفوق حجم الإنفاق الحكومي ، مما خلق ما يسمى بالفوائض النفطية ، التي أصبحت استثماراتها بعد ذلك أملاً جديداً أضيف إلى ثروة الحكومة .

ونتيجة لتوفر هذه الموارد المالية ، ولضعف أدوات السياسة المالية الأخرى (الضرائب ، الدين العام) برز الإنفاق العام كأداة رئيسية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، كما أصبح الأداة المؤثرة على مستويات ومعدلات نمو النشاط الاقتصادي المحلي بما في ذلك حجم العمالة ومستوى السيولة المحلية .

ويمكننا التعرف على دور الحكومة في النشاط الاقتصادي من خلال استعراض برامج الإنفاق الحكومي التي تدرج أهدافها ضمن الأهداف الكلاسيكية الثلاث للسياسة المالية^(١) : التوزيع ، التخصيص ، والاستقرار ، حيث تعكس هذه البرامج والأهداف المرجو تحقيقها فلسفة السياسة الاقتصادية للحكومة ضمن معطيات الاقتصاد الكويتي الذي يمكن تمييزه بأنه اقتصاد صغير مفتوح على مورد آحادي ناضب .

١ - التوزيع (Distribution)^(٢) :

يسعى هذا الهدف إلى تحقيق العدالة والمساواة في توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع ، وذلك من خلال برامج الإنفاق الحكومي والنظام الضريبي ، ويحدد طبيعة النظام

(١) انظر R.A. Musgrave: "A Multiple Theory of the Public Household". In B.S. Sahni (ed.) Public Expenditure Analysis: Selected Readings. 1981, pp 36-61.

(٢) حاول J.Paterba تقديم استعراض أولي لهذه البرامج ضمن تلك الأهداف من خلال ورقة بعنوان "Analyzing Fiscal

"Policy in Kuwait" ضمن دراسة مسار الاقتصاد الكويتي (دراسة غير منشورة) التي قام بها فريق مكون من مجموعة CMT الدولية ، ومن باحثين من معهد الكويت للأبحاث العلمية وجامعة الكويت .

السياسي والاجتماعي السائد مقاييس هذه العدالة والمساواة .

ففي الكويت تسعى الحكومة لتوزيع عوائد الثروة النفطية بالعدل والمساواة من جانبين :
الجانب الأول بين أفراد الجيل الحاضر، والجانب الثاني بين الجيل الحاضر والأجيال القادمة،
فبين أفراد الجيل الحاضر (Intrageneration) يتم تحقيق ذلك من خلال برامج الدعم
الاستهلاكي والإنتاجي لعدد كبير من السلع والخدمات، سواء كانت منتجة محلياً أو مستوردة،
كذلك من خلال برامج التحويلات الخاصة والإعانات وبرنامج الاستملاكات العامة، والذي
يتمثل بشراء الحكومة لأراض مملوكة للأفراد بأسعار مرتفعة نسبياً، وذلك من أجل إقامة مشاريع
البنية الأساسية للدولة، وتعمل هذه البرامج على إعادة توزيع عائدات الثروة النفطية، رفع
مستوى الدخل الحقيقي، وزيادة القوة الشرائية بين أفراد المجتمع، أما الجانب الآخر لهذا
الهدف والذي هو بين الأجيال (Intergenerations)، فيتم تحقيقه من خلال برامج الإنفاق
الاستثماري في البنية الأساسية، برامج الإنفاق على الصحة والتعليم، برنامج الدعم لنظام
التأمينات الاجتماعية، واقتطاع ١٠٪ من الإيرادات الحكومية لحساب صندوق احتياطي الأجيال
القادمة، كما يشمل هدف التوزيع جانباً آخر هو إعادة توزيع جزء من الدخل والثروة للشعوب
العربية والإسلامية من خلال برنامج المساعدات والتحويلات الخارجية .

٢ - التخصيص (Allocation) :

تعمل الحكومة من خلال هذا الهدف على توفير السلع الهامة التي لا يمكن تقديمها من
خلال نظام السوق، وكذلك على توفير المزيج الأمثل منها ومن السلع الخاصة، ففي الكويت
هناك برامج عديدة من الإنفاق تقع أهدافها ضمن إطار هذا الهدف، فكمما في دول العالم تعد
برامج الإنفاق على الدفاع، الداخلية، العدل والبنية الأساسية أمثلة للبرامج التي تسعى إلى
توفير السلع العامة التي يعجز نظام السوق عن توفيرها، كذلك هناك برامج الإنفاق الاستثماري
والإنفاق على التعليم والصحة، حيث تهدف هذه البرامج إلى تنمية المورد البشري من أجل
تقليل حدة اعتماد الاقتصاد على النفط وتخصيص هذه الموارد لقطاعات اقتصادية منتجة
ومتجددة، كما أن هناك برنامج الدعم للسلع المنتجة محلياً بهدف زيادة الإنتاج المحلي من السلع
الخاصة وتقليل الاعتماد على الخارج .

٣ - الاستقرار (Stabilization) :

يتمثل هذه الهدف في تحقيق الاستقرار لمستوى العمالة ومستوى الأسعار، تحقيق معدل نمو

اقتصادي مستقر للاقتصاد، ومنع أو تخفيف الآثار السلبية للصدمات المحلية والخارجية على الاقتصاد المحلي، ونتيجة لطبيعة الاقتصاد الكويتي المتميزة بالانفتاح على العالم الخارجي والاعتماد على الواردات والإيرادات من الصادرات النفطية فإن هذا الهدف يحتل أهمية كبيرة، ولكن تحقيقه يعتبر أمراً صعباً وذا تكلفة عالية، وتتمثل برامج الإنفاق الحكومي في الكويت التي تسعى إلى تحقيق هذا الهدف في برامج الدعم الاستهلاكي، وبخاصة للسلع الأساسية المستوردة، وبرامج الدعم للسلع الأولية في الصناعة، وذلك بهدف تخفيف أثر التضخم العالمي على مستوى الأسعار المحلية، كذلك يعتبر الاستمرار في معدلات مرتفعة من الإنفاق الحكومي، بالرغم من انخفاض الإيرادات النفطية، مثلاً آخر لمنع تأثير الصدمات الخارجية على النشاطات الاقتصادية المحلية، كما تعتبر برامج الدعم للقطاع المالي لحمايته من الانهيار مثلاً لمنع الآثار السلبية للصدمات المحلية، كذلك يعتبر الإنفاق الحكومي على الباب الأول في الميزانية، باب الأجور والمرتبات، مثلاً لبرنامج الحكومة لتوفير فرص العمل للعمالة الكويتية ومنع ارتفاع نسبة البطالة في الاقتصاد.

لقد تم مناقشة تلك البرامج ضمن إطار هذه الأهداف دون الدخول في تفصيلاتها أو تقييم مدى نجاحها، حيث أن ذلك يعتبر خارج نطاق هذه الورقة، إلا أن ماتود أن تؤكد هذه الورقة أن معدلات النمو في هذه البرامج لتحقيق تلك الأهداف قد ترتب عليه تطور دور حجم الحكومة في النشاط الاقتصادي، وفيما يلي بعض المؤشرات التي تعكس هذا الدور:

- ١ - ارتفاع نسبة الإنفاق الحكومي من الناتج المحلي الإجمالي من ٢٣٪ في عام ١٩٧٥ إلى ٣٦٪ و ٥٢٪ في عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٥ على التوالي.
- ٢ - ارتفاع حجم العمالة في القطاع الحكومي حيث بلغت ٣٦٤٪ من إجمالي قوة العمل، و ٨٧٪ من القوة العاملة الكويتية، حسب تعداد ١٩٨٥، وتشير أرقام صدرت مؤخراً عن وزارة التخطيط أن النسبة الأخيرة قد وصلت إلى ٩٢٪.
- ٣ - ارتفاع نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي بالأسعار الجارية من ٨٣٢ ديناراً في عام ١٩٧٥ إلى ١٩٩٠ ديناراً في عام ١٩٨٠ وانخفض إلى ١٨٣٠ ديناراً في عام ١٩٨٥ حيث يمثل هذا الارتفاع للفترة ٧٥ - ١٩٨٠ ما نسبته ١٣٩٪ بينما كان نمو السكان لنفس الفترة يساوي فقط ٣٧٪.
- ٤ - تزايد معدلات الإنفاق الحكومي بنسبة عالية، حيث ارتفعت بنسبة ٢٤٠٪ و ٢٠٦٪ و ٦٪ خلال الفترات ٧٠ - ١٩٧٥، و ١٩٨٠ - ١٩٨٥ على التوالي. وإن كان قد صاحب ذلك ارتفاع كبير في الإيرادات النفطية خلال الفترتين ٧٠ - ١٩٧٥ و ٧٥ - ١٩٨٠ (٦١٤٪).

و١٠٨٪ على التوالي)، إلا أنه كان هناك انخفاض في تلك الإيرادات مقداره ٥٣٪ خلال الفترة ١٩٨٠ - ١٩٨٥.

العجز في الموازنة العامة:

تمثلت انعكاسات تزايد دور الحكومة في النشاط الاقتصادي في العقدين الأخيرين بنمو الانفاق الحكومي بمعدلات عالية، وقد صاحب ذلك ارتفاع أكبر في الإيرادات وبالأخص الإيرادات النفطية، إلا أنه في مطلع هذا العقد تراجعت تلك الإيرادات بشكل كبير مما ترتب عليه أن تظهر موازنة ٨١ - ١٩٨٢ عجزاً لأول مرة (ما عدا موازنة عامي ٦٦ - ١٩٦٧ و٦٧ - ١٩٦٨)، ويوضح الرسم البياني رقم (١) مقدار النمو في الانفاق الحكومي والإيرادات الحكومية منذ عام ٧٠ - ١٩٧١ حتى ميزانية العام الحالي ٨٩ - ١٩٩٠، وتجدد الإشارة هنا إلى أن هذه الأرقام تمثل الحساب الختامي لميزانية الوزارات والادارات الحكومية (ما عدا ميزانية عام ٨٩ - ١٩٩٠)، كما تتضمن تلك الأرقام ضمن جانب الانفاق مخصص حساب احتياطي الأجيال القادمة.

وقبل الحديث عن تطور وأسباب هذا العجز وتحليل آثاره على الاقتصاد يجب علينا أولاً تعريف مفهوم العجز وكيفية قياسه، حيث إن ذلك سيمكننا من معرفة الحجم الحقيقي وآثاره على الاقتصاد.

وإذا كان من الطبيعي أن يؤخذ بالمقاييس الحكومية الرسمية المنشورة للعجز إلا أن أدبيات الاقتصاد في المالية العامة تشير إلى أن هناك مؤشرات قياسية عديدة للعجز تختلف باختلاف الهدف من قياسه، وتتركز أوجه الاختلاف الرئيسية بينها في درجة الشمولية، حساب أثر التضخم، والبعد الزمني^(١). كما تشير تلك الأدبيات أيضاً إلى اختلافات عديدة لتعريف

(١) من الأمثلة على تلك المؤشرات مؤشر «متطلبات الاقتراض العام Puplic Sector Borrowing Requirement حيث يعتبر هذا مؤشراً شاملاً لجميع أوجه الانفاق (ما عدا المبالغ المخصصة لدفع أصل الدين العام) وجميع مصادر الإيرادات، مؤشر «العجز الفعلي» (Operational Deficit) الذي يأخذ بعين الاعتبار أثر التضخم، مؤشر العجز الدوري "Cyclical Deficit" الذي يقيس العجز الناجم عن تقلبات الدورة الاقتصادية ومؤشر «العجز البنيوي» (Structural Deficit) الذي يقيس العجز عند المستوى الطبيعي للاقتصاد بعد استبعاد الآثار المؤقتة للتقلبات الاقتصادية، لمزيد من التفصيل حول تلك المؤشرات ومؤشرات قياسية أخرى للعجز انظر:

The World Bank, World Development Report 1988, P.56-57. M.Boskin, "Concepts and Measures of Federal Deficits and Their Impact on Economic Activity". In: K. Arrow and M.Boskin (ed.) The Economics of public Debt, 1988 pp. 77-112, R. Gordon: Macroeconomics. Fourth Edition, 1987. Ch. 15 and R. Barro: Macroeconomics, 1984. Ch 15.

مفهوم ونطاق نشاط «الحكومة» في الاقتصاد وبرامج الانفاق ومصادر الإيرادات التي تتضمنها الموازنة العامة^(١).

تلك الاختلافات تنطبق على الاقتصاد الكويتي أيضاً. فعلى الرغم من توفر مقياس رسمي حكومي للعجز إلا أنه من الأهمية بمكان استعراض مؤشرات أخرى تختلف في درجة الشمولية ونطاق «الحكومة»، حيث سينعكس ذلك على حجم العجز والوضع المالي للحكومة، ففي تعريف مفهوم العجز في الموازنة يمكن التمييز بشكل أساسي بين ثلاث تعريفات:

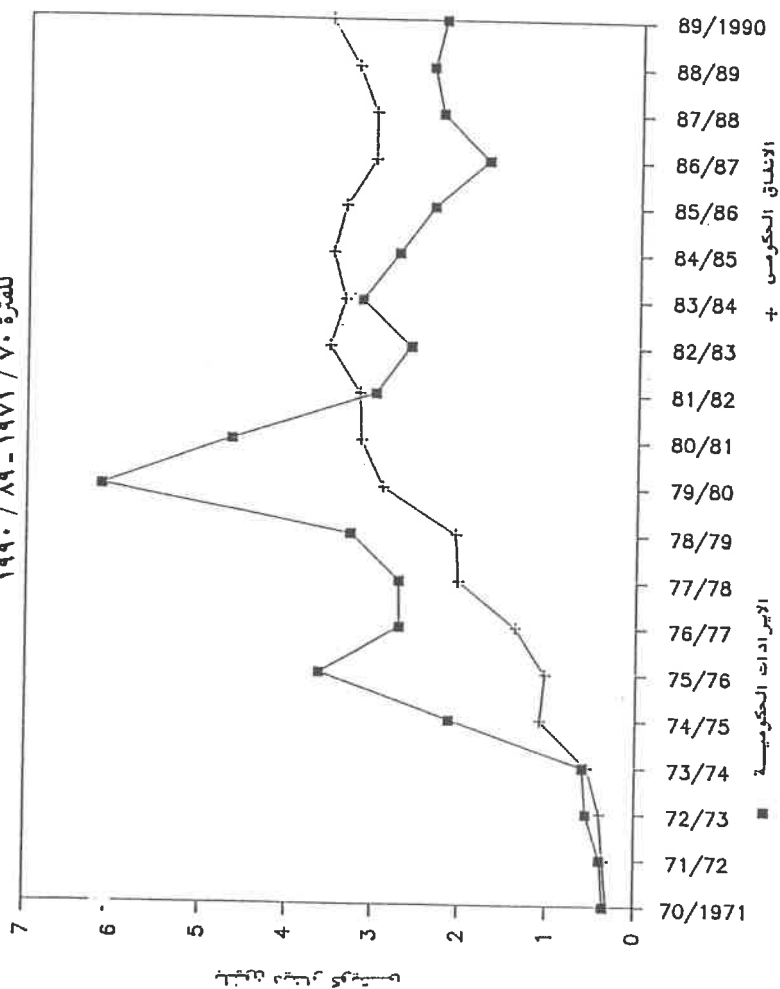
١- العجز الرسمي

وهو متمثل بزيادة المصروفات على أبواب الانفاق الخمسة بالإضافة الى مخصصات حساب صندوق احتياطي الأجيال القادمة وزيادة رأسمال الصندوق الكويتي للتنمية^(٢) عن الإيرادات النفطية وغير النفطية (لا تتضمن إيرادات استثمارات الاحتياطي المالي للحكومة)، ويلاحظ في هذا التعريف أنه يشمل بند مخصصات صندوق احتياطي الأجيال القادمة وزيادة رأسمال الصندوق الكويتي للتنمية ضمن جانب المصروفات، بالرغم من أن هذه المخصصات هي في الواقع مدخرات تم توجيهها لحسابات أخرى، لكي يتم استثمارها وتقع ضمن الاحتياطيات المالية للدولة، كذلك يستبعد هذا التعريف من جانب الإيرادات بند إيرادات استثمارات حساب الاحتياطي العام وحساب صندوق احتياطي الأجيال القادمة.

ويمكن تفسير السبب في ادخال واستبعاد بعض البنود في الموازنة بأن موازنة الحكومة كانت دائماً موازنة فائض (وخاصة بعد ارتفاع أسعار النفط) حيث كانت الإيرادات تفوق المصروفات، وسوف نتناول هذه النقطة بتفصيل أكثر عند الحديث عن أساليب مواجهة العجز.

(١) لتوضيح تلك الاختلافات حول مفهوم ونطاق نشاط الحكومة وانعكاسها على حجم وآثار هذا العجز انظر: H. Chorney (مرجع سابق) "The Deficit, Hysteria and the Current Economic Crisis" Canadin Center for Policy Alternatives Working Papers.
(٢) في الواقع تلك المخصصات لا تدرج ضمن أبواب الانفاق، إنما تستقطع من الإيرادات قبل تخصيصها لأبواب الانفاق، حيث يمكن أن نصور هذه العلاقة بأن الإيرادات الحكومية هي إيرادات محصلة يتم استقطاع تلك المخصصات منها بشكل ضريبة، والمتبقي هو الإيرادات المتاحة للانفاق (القابلة للصرف).

الرسم البياني رقم (١)
تطور حجم الموازنة العامة لدولة الكويت
للفترة ٧٠ / ١٩٧١ - ٨٩ / ١٩٩٠



٢- العجز المحدود:

يكون العجز في هذا التعريف مطابقاً للتعريف الرسمي ما عدا استبعاد مخصصات حساب صندوق احتياطي الأجيال القادمة ورأس المال الصندوق الكويتي للتنمية من جانب المصروفات، ويمكن دعم ذلك، كما ذكرنا أعلاه، بأن هذا البند من المصروفات هو في الحقيقة مدخرات لم يتم صرفها على أبواب الانفاق خلال سنة الموازنة، بل تم استثمارها في أصول.

٣- العجز «الشامل»:

هذا التعريف يستكمل الصورة الشاملة لبند المصروفات والإيرادات في الموازنة، وذلك بإضافة تعديل آخر على تعريف العجز المحدود، وهو إضافة بند الإيرادات من استثمارات حساب الاحتياطي العام وحساب صندوق احتياطي الأجيال القادمة إلى جانب الإيرادات، حيث يمثل هذا البند عوائد لأصول مالية تملكها الحكومة يجب أن يحسب ضمن إيراداتها.

وهناك تعديلات أخرى يمكن إجراؤها على بنود الموازنة الحكومية، أو فيما يتعلق بنطاق الحكومة في تعريف الموازنة، ونحصل من خلال هذه التعديلات على مفاهيم قياسية أخرى للعجز، ولكن لا نرغب الخوض فيها ضمن هذه الورقة.

أمثلة من هذه التعديلات هو استبعاد جزء من الانفاق الانشائي (الباب الرابع) حيث إن ذلك يمثل انفاقاً استثمارياً للمستقبل، تعديل آخر يتعلق بنطاق الحكومة في هذه الموازنة، حيث تمثل هذه الموازنة الوزارات والإدارات الحكومية، ولا تتضمن الجهات الملحقة والمستقلة، ما عدا إن العجز في موازنة تلك الجهات يتم تمويله من الباب الخامس من حساب المصروفات لموازنة الوزارات والإدارات الحكومية.

يوضح جدول رقم (٢) تطور العجز في الموازنة الحكومية منذ بدئه في السنة المالية ٨١ - ١٩٨٢، حيث ميزانية السنة المالية ٨٩ - ١٩٩٠، كذلك يوضح الجدول انعكاس التعديلات في تعريف العجز الرسمي على حجم العجز، حيث يلاحظ أن هذا العجز يتلاشى ويتحول إلى فائض عند الأخذ بتعريف العجز الشامل.

كما يتضح من التعريفين المحدود والشامل للعجز تحسن الوضع المالي للحكومة مقارنة بالتعريف الرسمي الذي هو في حقيقة الأمر لا يعكس الوضع المالي الحقيقي للحكومة، إلا أنه لتحقيق هدف هذه الورقة في دراسة آثار وسبل معالجة عجز الموازنة سيتم استخدام المفهوم الرسمي للعجز مع الإشارة إلى المفهومين الآخرين من حين إلى آخر.

لقد بدأ حجم العجز عند مستوى ١٨١ مليون دينار في سنة ٨١ - ١٩٨٢، ووصل الى ١٣٠٢ مليون دينار كحد أعلى في موازنة ٨٦ - ١٩٨٧، ألا أن حجم هذا العجز قد أخذ يستقر عند مستوى لا يقل عن ٧٦٥ مليون دينار كحد أدنى، وقد بلغ أعلى معدل نمو سنوي للعجز في عام ٨٢ - ١٩٨٣ حيث بلغ ٤١٧٪. بينما بلغ أكبر انخفاض في معدلته في عام ٨٧ - ١٩٨٨ حيث انخفض بنسبة ٤٠٪، فالأول قد نجم عن استمرار نمو الانفاق الحكومي (١٢٪) لتلك السنة، بينما الأخير كان نتيجة لتحسن مستوى الإيرادات بالنسبة للسنة السابقة (٣٠٪)، كما بلغ حجم العجز المتراكم خلال تلك السنوات الثمان أكثر من ٦ بليون دينار كويتي، ويمثل هذا الرقم أكثر من ٢٠٪ من اجمالي أصول الاحتياطي العام واحتياطي الأجيال القادمة (تقدر بحوالي ٢٧ بليون دينار).

ويلاحظ أن معدلات التغير في مقدار العجز متذبذبة وليس لها نمط متناسق في التغير، ويعود ذلك لتذبذب مستوى الإيرادات النفطية الناجم عن عدم استقرار سعر النفط في السوق العالمية، فقد تذبذبت تلك الإيرادات في سنوات عجز الموازنة بأكثر من ٥٠٪ حيث وصلت الى أعلى مستوى لها في موازنة ٨٣ - ١٩٨٤ (٢٩٢٣ مليون دينار)، والى أدنى مستوى لها في موازنة ٨٦ - ١٩٨٧ (١٤٨٤ مليون دينار)، وقد صاحب ذلك محاولات للضغط في جانب الانفاق لتجنب تأثيرات تلك التذبذبات في الإيرادات النفطية، حيث أخذت معدلات نموه اتجاهًا سالبًا خلال السنوات ٨٣ - ١٩٨٤ (-٤٧٪) و ٨٥ - ١٩٨٦ (-٤٪) و ٨٦ - ١٩٨٧ (-١٠٪). وموجبًا بسيطًا خلال السنوات ٨٤ - ١٩٨٥ (٤١٪) و ٨٧ - ١٩٨٨ (صفر) و ٨٨ - ١٩٨٩ (٣٤٪).

بعد عرض حجم ومعدلات نمو هذا العجز يقدم جدول رقم (٣) مؤشرات قياسية نسبية لحجم العجز، وعند تسليط الضوء على أهم نتائج هذا الجدول، نرى أن أعلى نسبة للعجز مقارنة بالإيرادات الحكومية قد وصلت ٧٥٪ في عام ٨٦ - ١٩٨٧، وهذا يعني أن الإيرادات الحكومية تحتاج موارد مالية إضافية مقدارها ٧٥٪ من حجمها في تلك السنة لموازنة المصروفات بالإيرادات، كما تتراوح نسبة العجز للنتائج المحلي الإجمالي ١٣٪ في المتوسط (أعلى من متوسط الدول العربية في عام ١٩٨٥)، وكانت أعلى نسبة لهذا المؤشر قد بلغت ٢٥٪ في عام ٨٦ - ١٩٨٧ وذلك نتيجة للانخفاض الكبير في الإيرادات النفطية. كذلك تستنزف مستويات هذا العجز قدرًا كبيراً من عائدات الاستثمارات الحكومية من حساب الاحتياطي العام واحتياطي الأجيال القادمة، حيث بلغت هذه النسبة ٧٦٪ في عام ٨٧ - ١٩٨٨ ونتيجة أن العجز في الموازنة العامة يتم تمويله من حساب الاحتياطي العام فإن تلك النسبة تمثل الفرصة الضائعة من العوائد على تلك الإيرادات التي لم يتم تدويرها، أيضاً تبين نتائج الجدول الحجم المطلوب من

جدول رقم (٢)

تطور المعجز في الموازنة العامة للفترة ١٩٨٢/٨١ - ١٩٩٠/٨٩
(مليون دينار بالأسعار الجارية)

النمو	المعجز "الشامل"	النمو	المعجز "المحدود"	النمو	النمو	العجز الرسمي	السنة المالية
-	١٤٩٨ر٨	-	١٩٤ر٨	-	-	(١٨١ر١)	١٩٨٢/٨١
٣٢ر٨ -	١٠١٠ر٨	٤٣٢	(٦٤٦ر٤)	٤١٧	٤١٧	(٩٣٦ر٤)	١٩٨٣/٨٢
٤٦ر٥	١٤٤٠ر٥	١٢٣ر٥ -	١٥١ر٥	٧٩ -	٧٩ -	(١٩٦)	١٩٨٤/٨٣
٥ر٨ -	٦٩٣ر٧	٤٠٣ر٨	(٤٦٠ر٣)	٢٩٠	٢٩٠	(٧٦٤ر٨)	١٩٨٥/٨٤
١٤٩ر٧	١٧٣٢ر٣	٦٥ر٣	(٧٦٠ر٨)	٣٤	٣٤	(١٠٢٥ر٣)	١٩٨٦/٨٥
٦٠ر٨ -	٦٧٨ر٨	٤٨ر٢	(١١٢٩ر٢)	٢٧	٢٧	(١٣٠٢ر٣)	١٩٨٧/٨٦
٣٠ر٦ -	٤٧٠ر٧	٥٠٩ -	(٥٥٤ر٣)	٤٠ -	٤٠ -	(٧٧٩ر٥)	١٩٨٨/٨٧
٦٨ر٧	٧٩٤ر٢	١٢ر٨	(٦٣٠ر٨)	١١ر٣	١١ر٣	(٨٦٧ر٦)	١٩٨٩/٨٨
-	-	٧٣ر٦	(١٠٩٥ر٥)	٥ر٩	٥ر٩	(١٣١٨ر٦)	١٩٩٠/٨٩

المصدر: بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والادارات الحكومية والميزانيات الملحقة والمستقلة.
سنوات مختلفة. بنك الكويت المركزي - التقرير الاقتصادي - سنوات مختلفة.

جدول (٣)

حجم الميزر ونسبته المئوية الى بعض المؤشرات الاقتصادية الرئيسية
(مليون دينار بالأسعار الجارية)

السنة	المعجم	البيانات الحكومية	%	النتائج المحلى الاجمالي	%	عائد الاستثمارات	%	المصادر	%
٨٢/٨١	١٨١ر١	٢٠٠ر٨٦	٦٠٢	٧٠٢ر٨٨	٢ر٥٧	١٢٦٤	١٢ر٢٨	٤٥٥٢ر٥	٢ر٩٨
٨٢/٨٢	٩٢٦ر٤	٢٦٠ر٢ر١	٢ر٥ر٩٩	٦١١ر٤ر٢	١٥ر٠٧	١٦٥٧	١٥ر٥١	٢١٥٢ر٤	٢٩ر٦٧
٨٤/٨٣	١٩٦	٢١٧ر٥ر٤	٦ر١٧	٦٠٨٢ر٤	٢ر٢٢	١٢٨٩	١٥ر٢١	٢٣٧٢ر٦	٥ر٨١
٨٥/٨٤	٧٦٤ر٨	٢٧٤ر٤ر٧	٢٧ر٨٦	٦٤٢ر٤ر٦	١١ر٩٠	١١٥٤	٦٦ر٢٧	٢٦٢٢ر٤	٢١ر٠٥
٨٦/٨٥	١٠٢ر٥ر٢	٢٢٤ر٥ر١	٤٢ر٧٢	٦٤٤ر٩	١٥ر٩٠	٢٤٩٢	٤١ر١٢	٢١٥١ر٩	٢٢ر٥٢
٨٧/٨٦	١٢٠ر٢ر٢	١٧٢٠ر٩	٧ر٥ر٢٤	٥١٤٠ر٧	٢٥ر٢٣	١٨٠٨	٧٢ر٠٢	٢١٠ر٤ر٢	٦١ر٨٩
٨٨/٨٧	٧٧٩ر٥	٢٢٥١ر٧	٢٤ر٦٢	٥٨٥٦ر٧	١٢ر٢١	١٠٢٥	٧٦ر٠٥	٢٢٣٠	٢٣ر٤٥
٨٩/٨٨	٨٦٧ر٦	٢٢٦٧ر٨	٢٦ر٦٤	٥٥٧١ر٤	١٥ر٥٧	١٤٢٥	٦٠ر٨٨	١٩٩٨	٤٢ر٤٢

- بيانات الناتج المحلي والصادرات وعائد الاستثمارات للسنوات ٨٧ - ١٩٨٨ هي لسنوات ميلادية تعادل النصف الأول من السنة المالية (الناتج المحلي للسنة المالية ٨١ / ٨٧ هو للسنة الميلادية ١٩٨١).

المصادر:

الادارات الحكومية والميزر: بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والادارات الحكومية والبراريات المحقة والمستقلة. سنوات مختلفة).
الناتج المحلي الاجمالي: الادارة المركزية للاحصاء - وزارة التخطيط.

عائد الاستثمارات: للسنوات ٨١ / ٨٢ - ٨٦ / ٨٧ من جدول الميزر العامة (تضمن فقط عائد الاستثمارات الحكومية الخارجية).
للسنوات ٨٧ / ٨٨ - ٨٨ / ٨٩ من جدول ميزان المدفوعات (تضمن فقط عائد الاستثمارات الحكومية الخارجية).

القطع الأجنبي المحصل من تصدير النفط لتمويل هذا العجز، فقد بلغت أعلى نسبة له في عام ١٩٨٧-٨٦، حيث وصلت الى حوالي ٦٢٪ من اجمالي القطع الأجنبي المحصل، وكان انخفاض حجم وأسعار الصادرات النفطية، وانخفاض سعر صرف الدولار بالاضافة الى ارتفاع حجم العجز هي الأسباب وراء ارتفاع هذه النسبة في تلك السنة.

من هذا العرض يمكننا القول بتلخيص أن العجز في الموازنة قد بدأ بصورة مفاجئة، وأخذ حجمه يتنامى حتى استقر عند مستويات كبيرة مقارنة بمؤشرات اقتصادية رئيسية، وباستخدام مفاهيم العجز الأخرى واستبعاد التعريف الرسمي نرى أن صورة الوضع المالي للحكومة وعلاقته بالمؤشرات الاقتصادية الرئيسية تتحسن.

أسباب العجز:

من الحقائق المعروفة عن اقتصاديات الدول النفطية أن الزيادة في الإيرادات النفطية في عقد السبعينات قد فكت قيود الانفاق الحكومي وخلقت زخماً لنموه، ففي الكويت كان معدل الزيادة الكلية في الإيرادات النفطية خلال ذلك العقد ١٨٩٦٪، والذي أدى الى تزايد الانفاق الحكومي بمعدل كلي قدره ٨٥٤٪ خلال نفس الفترة، ويمكن ايعاز سبب هذا الارتفاع في الانفاق الحكومي الى النمو المتزايد لدور الحكومة في الاقتصاد المحلي كما ذكرناه سابقاً، وقد كان من الممكن لهذا النمو أن يتزايد بمعدل أكبر لولا وجود القيود الادارية والهيكلية في الاقتصاد.

وبالرغم من اتجاه الإيرادات النفطية مع بداية عقد الثمانينات الى الانخفاض فإن الانفاق الحكومي لم ينخفض بنفس المعدل، بل حافظ على معدلات نمو موجبة في بعض السنوات المالية من هذا العقد (كما ذكرنا سابقاً)، فقد كان معدل انخفاض الإيرادات النفطية حوالي ٥٠٪ خلال الفترة ٨٠/٨١ - ٨٩/٨٨ بينما حقق الانفاق الحكومي نمواً قدره ٢٠٪ لنفس الفترة، وهذا يعكس حقيقة أن تزايد حجم الانفاق الحكومي لا يقيد بشكل أساسي إلا الوضع المالي للحكومة، بينما تقيد انخفاضه عوامل اجتماعية وسياسية أخرى عديدة تأتي في المقام الأول قبل الوضع المالي، ويعزى أسباب ذلك الى الآثار السلبية على النطاق الاقتصادي والاجتماعي والسياسي التي سوف تترتب على تخفيض الانفاق الحكومي بمعدلات كبيرة، كذلك الالتزامات الحالية والمستقبلية التي التزمت بها الحكومة نتيجة لنمط الانفاق السابق، بالاضافة الى تباطؤ النشاط الاقتصادي في نفس الفترة، مما صعب موقف السياسة المالية في اتباع سياسة انكماشية، فعلى سبيل المثال فإن حجم ونمو الباب الأول (المرتبات) في المصروفات قد خرج من سيطرة الحكومة، وأصبح نموه أمراً واقعاً نتيجة لدور هذا الباب في توفير فرص العمل للعمالة الوطنية، فقد ارتفع حجم هذا الباب من ٣٢٩ مليون دينار، أي ما نسبته ١٩٪ من المصروفات في عام

٧٨ / ١٩٧٩ ، الى ٧٥٧ مليون دينار، أي ما نسبته ٤٤٪ من المصروفات في عام ٨٦ / ١٩٨٧ ، كذلك ارتفع الباب الرابع (المشاريع الانشائية) الذي يستخدم كأداة لتحريك النشاط الاقتصادي المحلي خلال نفس الفترة من ٣٠٥ مليون دينار، أي ما نسبته ١٨٪ من اجمالي المصروفات الى ٥٠٢ مليون دينار، أي ما نسبته ٢٩٪ من اجمالي المصروفات .

لقد ترتب على هذا الوضع والمتمثل بانخفاض الإيرادات النفطية الحكومية والتي لم يواكبها انخفاض مماثل في الانفاق الحكومي الى زيادة المصروفات عن الإيرادات وظهور عجز في الموازنة العامة في عام ٨١ / ١٩٨٢ .

بتفصيل أكثر، لقد نجم هذا العجز في الموازنة والتذبذب في مستوياته نتيجة لارتباط الإيرادات الحكومية بالإيرادات النفطية حيث أن تلك الإيرادات هي إيرادات غير منتظمة وتتأثر بعوامل كثيرة خارج السيطرة الى حد كبير، كذلك ظهر هذا العجز نتيجة لعدم اتباع سياسة «تعقيم» (Sterilization) لمنع أو تخفيف أثر تلك التقلبات في الإيرادات النفطية، بالارتفاع أو الانخفاض على الإيرادات الحكومية، وبالتالي على حجم الانفاق الحكومي، كما تعتبر صعوبة تخفيض حجم الانفاق الحكومي لمواجهة هذا التراجع في الإيرادات نتيجة لاعتماد النشاط الاقتصادي المحلي عليه عاملاً آخر لظهور هذا العجز .

استشراف حجم العجز :

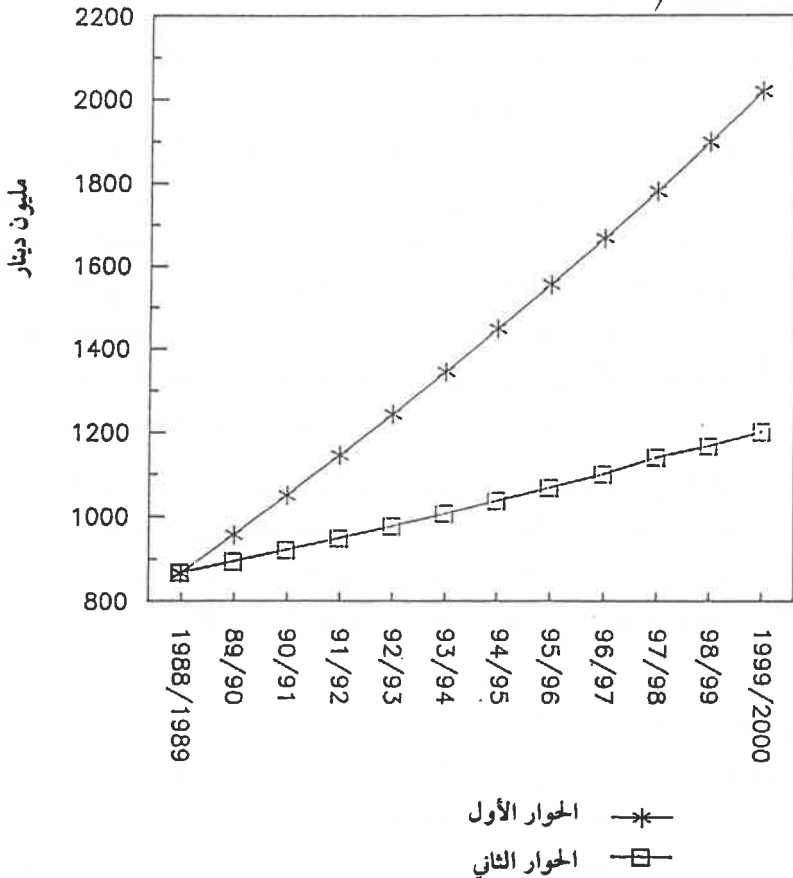
اعتماداً على هذه «الأوضاع» أو «الأسباب» التي نجم عنها العجز في الموازنة، يمكننا رسم حوار مستقبلي لاستشراف حجم هذا العجز الى نهاية هذا القرن، بناء على افتراضات تتعلق بمستويات الانفاق والإيرادات، وستتبع في هذا الاستشراف حوارين، الأول هو ثبات الإيرادات النفطية عند مستواها الحالي (انخفاض قيمتها الحقيقية) مع ارتفاع قدره ٣٪ في الإيرادات غير النفطية، بينما ينمو الانفاق الحكومي بنفس معدل نمو السكان بنسبة ٣٪، أما الحوار الثاني فيفترض نمو الإيرادات، نفطية وغير نفطية، بمعدل ٣٪ سنوياً، وأن يتم ذلك نتيجة لارتفاع في أسعار النفط، أو كمية انتاجه، أو سعر صرف الدولار، وأن يرتفع كذلك معدل نمو الانفاق الحكومي بمعدل ٣٪ مساوياً لمعدل نمو السكان^(١) .

(١) هذه الافتراضات مشابهة لافتراضات دراسة الاقتصاد الكويتي - جزء المالية العامة : H. Leonard In collaboration

With J. Crowley, Y. AL-Ebraheem, S. Salih and F. Weston: Examining Public Finance Policies in Kuwait. June 1988. (Unpublished).

ويوضح الرسم البياني رقم (٢) نتائج الحوارين، حيث تشير نتائج الحوار الأول الى أنه نتيجة لثبات الإيرادات النفطية سيستمر النمو في حجم العجز حتى يصل الى مستوى أعلى من ٢٠٠٠ مليون دينار كويتي في نهاية هذا القرن، وهذا المستوى من العجز يمثل ٨٢٪ من إجمالي الإيرادات و٤٥٪ من إجمالي الانفاق الحكومي في عام ١٩٩٩ / ٢٠٠٠، بينما كان مستوى العجز في عام ٨٨ / ١٩٨٩ يمثل ٣٧٪ من إجمالي الإيرادات و٢٧٪ من إجمالي الانفاق الحكومي.

الرسم البياني رقم (٢)
استشراف حجم العجز في الموازنة العامة



أما في الحوار الثاني فبالرغم من نمو الإيرادات النفطية بنفس نسبة نمو الانفاق الحكومي، إلا أن عجز الموازنة يستمر في النمو حتى نهاية هذا القرن وإن كان بمعدلات أقل من نموه في الحوار الأول، حيث يصل أعلى مستوى له عند ١٢٠٠ مليون دينار في عام ١٩٩٩ / ٢٠٠٠، وهذا يمثل انخفاضاً قدره ٤١٪ عن حجم العجز في الحوار الأول لنفس العام.

غير أن الاتفاق المشترك بين هذين الحوارين هو استمرار نمو العجز، ويشكل حجمه نسبة كبيرة من الإيرادات الحكومية والانفاق الحكومي.

أساليب تمويل العجز والآثار المترتبة عليها:

يشير موضوع عجز الموازنة، وبالأخص تمويله عن طريق الدين العام، الكثير من الجدل والنقاش في أدبيات الاقتصاد، فالبعض يرى أن العجز سيخلق دفعاً تضخيمياً في الاقتصاد، ويرى فريق ثان أنه سياسة توسعية، كما يرى (ثالث) أن ذلك سيؤدي إلى تحويل الانتاج بعيداً عن الاستثمار وصافي الصادرات، بينما يستبعد آخرون أي تأثير للعجز على النشاط الاقتصادي^(١)، وما زال هذا الجدل مستمراً، وكل رأي يحاول أن يسند رأيه بالدراسات التجريبية (Empirical Studies) وبطبيعة الحال يمتد هذا الجدل إلى أثر عجز الموازنة على الاقتصاد الكويتي، مع الأخذ بعين الاعتبار الحالة الخاصة به، وسنحاول فيما يلي إعطاء تصورات حول طبيعة هذه الآثار، بالاستناد إلى فهمنا لطبيعة هذا الاقتصاد والبيانات المتاحة، وتجدر الإشارة إلى أن تلك الآراء غير مدعومة بدراسات تجريبية نتيجة لغياب البيانات التفصيلية الكافية، ولقصر الفترة الزمنية لهذا العجز.

في الاقتصاد الكويتي يتم تمويل الانفاق الحكومي المحلي عن طريق بيع الحكومة لموجوداتها الأجنبية إلى البنك المركزي مقابل حصولها على الدينار، وتمثل الإيرادات النفطية المصدر الرئيسي لوعاء الموجودات الأجنبية الحكومية الذي يمول من خلاله الانفاق الحكومي، وينعكس دور هذا التمويل، بالإضافة إلى صافي تحويلات القطاع الخاص، على حجم الموجودات الأجنبية لدى البنك المركزي.

وقد أدى ظهور العجز في الموازنة الناجم عن انخفاض الإيرادات النفطية مع مطلع عقد الثمانينات إلى تقلص حجم الاحتياطي الأجنبي للحكومة مقابل استمرار الانفاق الحكومي عند مستواه أو انخفاضه بمعدل أقل من الانخفاض في حجم العائدات النفطية، وقد انعكست تلك

(١) انظر: M.Boskin (مرجع سابق) ص ٧٧، كذلك انظر R.Barro, Macroeconomics Ch.15 وبالأخص فيما يتعلق بالرأي الأخير ونظرية Barro-Ricardian Equivalence Theorem التي تلخص في أن تمويل العجز عن طريق الاقتراض المحلي أو زيادة الضرائب سيكون لها نفس الأثر على الاقتصاد.

التطورات على حجم الموجودات الأجنبية لدى البنك المركزي، فانخفضت من أعلى معدل لها (١٥٧٣ مليون دينار) في عام ١٩٨٢ الى ١٣٢٣ مليوناً، ١١٩٢ مليوناً، ١٣٧٦ مليوناً، ١٣٨٠ مليوناً و٩١٤ مليوناً خلال السنوات ٨٣ - ١٩٨٧. الى أن وصلت الى مستوى ٤٠٠ مليون دينار في عام ١٩٨٨ لتمثل أقل مستوى لها منذ عام ١٩٧٣^(١).

ولمواجهة هذا العجز في الموازنة فقد اتبعت الحكومة اسلوبيين مختلفين: الأول وهو تمويل العجز عن طريق السحب من حساب الاحتياطي العام، وذلك منذ بداية ظهور العجز في الموازنة حتى نوفمبر ١٩٨٧، أما الاسلوب الثاني فهو عن طريق اصدار أدوات الدين العام والذي بدأ في نوفمبر ١٩٨٧ ويستمر حتى الآن.

أولاً: تمويل العجز عن طريق السحب من حساب الاحتياطي العام:

في هذا الاسلوب قامت الحكومة بتمويل هذا العجز من إيرادات الاستثمارات، ومن تسهيل أصول تلك الاستثمارات، وذلك حسب حجم العجز، ويتمثل الأثر الرئيسي لهذا الاسلوب في تآكل إيرادات وأصول الاستثمارات الحكومية، وتعتمد سرعة تآكلها على حجم ومعدل نمو العجز المطلوب تمويله بهذا الاسلوب، كذلك اذا كانت تلك العوائد هي بالعملة الأجنبية فإن بيعها على البنك المركزي للحصول على دنانير سيزيد من حجم الموجودات الأجنبية لدى البنك المركزي، وسيؤدي الى زيادة كمية عرض النقود في الاقتصاد يمكن أن تؤدي الى ارتفاع نسبة التضخم فيه، كما أن الحكومة ستعيد ضخ تلك النقود مرة أخرى في الاقتصاد عن طريق الانفاق الحكومي، حيث سيتم تحويل جزء منها الى الخارج، إما بشكل تحويلات خاصة، أو لتمويل الواردات، مما سيزيد الطلب على العملة الأجنبية لدى البنك المركزي، وإلى انخفاض حجم موجوداته الأجنبية، وقد يضطر البنك المركزي الى تخفيض سعر صرف الدينار مقابل الدولار حتى تحصل الحكومة على كمية أكبر من الدنانير مقابل الدولار عند تحويل موجوداتها الأجنبية وإيراداتها النفطية، وكذلك ترفع تكلفة التحويلات الخارجية والواردات.

إن أثر هذا الاسلوب مماثل لأثر اسلوب الاقتراض الخارجي من الأسواق العالمية، حيث يترتب عليه استنزاف الاحتياطي من العملات الأجنبية للدولة، اتساع العجز في الحساب الجاري، وارتفاع سعر الصرف الحقيقي، أما في حالة استخدام إيرادات استثمارات الأصول

(١) يمكن أيضاً أرجاع سبب هذا الانخفاض في الموجودات الأجنبية لدى البنك المركزي الى استمرار التحويلات الخارجية للقطاع الخاص، وذلك نتيجة لاستمرار دورة الدخل بالنسبة للقطاع الخاص الناجم عن استمرار النمو في الانفاق الحكومي، وكذلك نتيجة للأوضاع السياسية والاقتصادية في المنطقة.

المحلية فإن ذلك لن يزيد من كمية عرض النقود في المحصلة النهائية، انما يغير فيمن يملكها فقط.

ثانياً: تمويل العجز عن طريق اصدار أدوات الدين العام:

بدأ الأخذ في هذا الاسلوب في نوفمبر ١٩٨٧ بموجب المرسوم بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٧، والذي أذن للحكومة بالاقتراض من السوق المحلية بحد أقصى قدره ١٤٠٠ مليون دينار، وقد تم رفع هذا السقف الى ٣٠٠٠ مليون دينار في مارس ١٩٨٩، وذلك بموجب المرسوم بقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٨٩، وبحسب القانون يقوم البنك المركزي باصدار سندات الخزنة وأذونات الخزنة لصالح الحكومة، وقد أصدر البنك منذ نوفمبر ١٩٨٧ حتى نهاية عام ١٩٨٨ ما قيمته ٣٩٣٠ مليون دينار، استحق منها ما قيمته ٢٥٣٥٠٥ مليون دينار، وعليه فإن الرصيد القائم لهذا الدين قد بلغ في نهاية عام ١٩٨٨ ما قيمته ١٣٩٤٠٥ مليون دينار موزعاً بين أذونات الخزنة (٧٧٠ مليون دينار)، وسندات الخزنة (٦٢٤٠٥) مليون دينار^(١)، وقد ارتفع هذا الرصيد الى ٢٠١٠ مليون دينار موزعة بين أذونات الخزنة (١٥٦٥) مليون دينار، وسندات الخزنة في نهاية شهر سبتمبر ١٩٨٩^(٢).

والجدير بالذكر أن النظام المحاسبي للدين العام في الكويت يختلف عن النظام المحاسبي التقليدي بأن تكلفة وايرادات الدين العام لا تظهر ضمن أبواب المصروفات والايادات في الموازنة الحكومية، حيث يقوم البنك المركزي بتحويل ايرادات الدين العام وتحصيل تكاليفه من حساب الاحتياطي العام المدار من قبل الهيئة العامة للاستثمار، ومن هذا الحساب يتم تغطية العجز، ضمن هذا النظام المحاسبي ونتيجة لصعوبة الحصول على معلومات منشورة لحساب الاحتياطي العام للحكومة فإنه من الصعب احتساب التكلفة المالية والاقتصادية للدين العام، وبالأخص على الموازنة العامة إلا أنه يمكن عرض الآثار الاقتصادية المترتبة على هذا الأسلوب لتمويل العجز مع طرح المحاذير المترتبة على استمرارية وتضخم حجم هذا الأسلوب من التمويل.

سيحقق هذا الاسلوب مصدر ايرادات لتمويل العجز الحكومي دون الحاجة الى استخدام ايرادات استثمارات الاحتياطي، وبالتالي سيوقف استنزاف تلك الاحتياطيات

(١) بنك الكويت المركزي - التقرير الاقتصادي ١٩٨٨ . ص ٣٤ - هامش ١ .

(٢) بنك الكويت المركزي - النشرة النقدية الشهرية - سبتمبر ١٩٨٩ - ص ١١ .

وبخاصة الأجنبية منها، كما أن تكلفة هذا الأسلوب في التمويل ستكون أقل من تكلفة تسييل أصول استثمارية، وذلك في الأمد القصير على الأقل، ويعتبر هذا الأسلوب سياسة مالية توسعية لتمويل الانفاق الحكومي عند مستوياته الحالية، بدلاً من فرض ضرائب أو رسوم إضافية في ظل ظروف تباطؤ النشاط الاقتصادي المحلي، كما أن الاقتراض من السوق المحلية سيؤدي إلى امتصاص فائض السيولة في الاقتصاد المحلي، وإعادة ضخها عن طريق الانفاق الحكومي، لتنشيط حركة الاقتصاد المحلي من خلال أثر مضاعف الانفاق الحكومي، من ناحية أخرى يوفر هذا الأسلوب فرصاً استثمارية جديدة للمدخرات المحلية، ويشجع رؤوس الأموال على البقاء في داخل الاقتصاد، وبخاصة إذا كان العائد عليها مجزياً مقارنة بالأسواق العالمية، كما كان مؤملاً أن تجلب هذه الفرصة الاستثمارية الجديدة رؤوس الأموال المستثمرة في الخارج غير أن احصائيات البنك المركزي لعام ١٩٨٨ تشير إلى عدم حدوث ذلك بل استمر خروج رؤوس الأموال وذلك نتيجة ارتفاع معدلات العائد في الخارج نسبة إلى الدينار، مما أدى إلى قيام البنك المركزي برفع سعر الفائدة في ديسمبر ١٩٨٨، وهذا الأسلوب من التمويل قد خلق دوراً جديداً للسياسة النقدية من خلال عمليات السوق المفتوحة، حيث تتيح هذه الأداة للبنك المركزي التحكم في كمية عرض النقود وخلق الاستقرار النقدي عن طريق تحديد هدف أو مجال النمو النقدي.

إلا أن الزيادة المتسارعة لحجم هذا الدين، والتي بلغت ٤٤٪ خلال التسعة شهور الأولى من عام ١٩٨٩، والتي صاحبها مضاعفة لسقف الاقتراض المسموح به بنسبة ١١٤٪، ستؤدي إلى خلق سلبيات عديدة، من هذه السلبيات أن الاقتراض العام سيدخل منافساً مع استثمارات القطاع الخاص في الطلب على المدخرات المحلية، مما يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية من خلال ما يسمى بأثر الطرد الخارجي (Crowding out effect) الذي يترتب عليه في المحصلة النهائية انخفاض حجم الاستثمارات الخاصة، ارتفاع تكلفة الدين العام وتباطؤ النشاط الاقتصادي المحلي، كما أن زيادة حجم مديونية الحكومة للقطاع الخاص ستؤدي إلى إثارة قلق المستثمرين من إمكانية قيام الحكومة بفرض ضرائب ورسوم، من السلبيات الأخرى لهذا التسارع عجز المؤسسات المالية عن شراء وتداول ذلك الحجم من الدين العام، سواء في السوق الأساسي أو الثانوي، وذلك نتيجة لصغر محدودية حجم سوق رأس المال المحلي، مما سيخلق ضغطاً على السياسة النقدية، وبالأخص على هيكل أسعار الفائدة وعلى درجة فاعلية أداة عمليات السوق المفتوحة.

كما أن استخدام هذا الدين لتمويل انفاق جارٍ سترتب عليه ارتفاع نسبة التضخم وزيادة حجم الواردات، وانخفاض حجم الموجودات الأجنبية لدى البنك المركزي.

ان الدين العام ما هو إلا التزامات مستقبلية على الدولة، تم استخدام عائده لتمويل انفاق حاضر، ويتطلب ذلك رفع مستوى الإيرادات، أو إيجاد مصادر جديدة تساهم في تمويل سداد هذا الدين، حيث انه من الخطورة أن يتم سداؤه عن طريق اصدار ديون جديدة، والوقوع فيما يسمى بفتح الدين العام، ولتفادي الوقوع في هذا الفخ تقترح أدبيات الاقتصاد في العادة ربط معدل نمو الدين العام بمعدل نمو الناتج القومي الاجمالي، مما يعني أن نسبة الدين للناتج القومي ثابتة، أو تشترط أن يكون معدل الفائدة الحقيقي على الدين العام مساوياً لمعدل النمو الحقيقي في الاقتصاد، حتى لا تنشأ ديون جديدة من جراء ارتفاع الفائدة على الدين الحكومي^(١).

وعند تطبيق هذه المعايير على الوضع في الكويت لعام ١٩٨٨ نرى أن معدل الفائدة الحقيقي على الدين العام في المتوسط بلغ ٦.٨٪، بينما النمو الحقيقي للناتج المحلي لم يتجاوز ٢.٣٪^(٢)، مما يشير الى ضخامة الفجوة بينهما، وتجدر الاشارة الى خاصية الاقتصاد الكويتي من حيث إن معدل النمو في الناتج المحلي يتأثر تأثيراً كبيراً بمتغيرات خارجية، وبخاصة في قطاع النفط، وهذا النمو في الناتج المحلي لن ينعكس في نمو الإيرادات الحكومية بنفس القدر، وذلك نتيجة لغياب النظام الضريبي في الاقتصاد.

بعد استعراض أساليب تمويل العجز والآثار المترتبة عليه سنتنقل الى الجزء الأخير من الورقة والمتعلق بأساليب مواجهة هذه الأزمة، لمنع آثاره السلبية على الاقتصاد.

سبل مواجهة العجز:

يمكن القول ان العجز في الموازنة في الأجل القصير، آخذين في الاعتبار المفهوم المحاسبي لها، لا يشكل أزمة «مالية» حادة ومباشرة في الاقتصاد الكويتي، حيث أن الوضع المالي للحكومة قادر على تغطية هذا العجز، وأي ارتفاع في الإيرادات النفطية نتيجة لارتفاع الأسعار أو زيادة حصة الانتاج ستؤدي الى اغلاق هذه الفجوة و«انتهاء هذه الأزمة» ويمكن اقتراح سلسلة من الاجراءات «التقليدية» لمواجهة هذا العجز، مثل فرض رسوم أو ضرائب (بأشكالها المختلفة) وترشيد الانفاق، إلا أن نظرة الأجل القصير والسبل التقليدية ضمن الاطار المحاسبي الحكومي المتبع تعتبر حلولاً غير ملائمة لطبيعة الاقتصاد الكويتي ودور الحكومة فيه، حيث ان تلك الحلول

(١) في الولايات المتحدة الامريكية في الثمانينات كان معدل الفائدة الحقيقية للسندات الحكومية ٥٪ بينما كان معدل النمو

الحقيقي في الاقتصاد ٢.٥٪. انظر — R.Gordon, Macroeconomics, P.460

(٢) بنك الكويت المركزي التقرير الاقتصادي ١٩٨٨ ص ١٣ وص ١٧ للبيانات المتعلقة بمعدل نمو الناتج المحلي ومعدل التغير في أسعار التجزئة وصحيفة الوطن اعداد مختلفة لاحتساب متوسط سعر الفائدة على الدين العام.

لا توضح الأزمة الحقيقية الكامنة في الموازنة العامة والتي تتمثل في اختلال تركيبة الأصول المملوكة للحكومة (والمجتمع) من جهة واختلال التوازن بين موارد تلك الأصول والتزامات الحكومة في الأجل الطويل من جهة أخرى، مثال للتدليل على هذه الأزمة أن العجز الحالي في الموازنة هو نقص «سيولة» لتمويل المصروفات، وهي قضية تتعلق بإدارة محافظ الأصول (Port-folio Management) لتوفير السيولة المطلوبة لهذه المصروفات، ويمكن معالجتها بطرق مختلفة، إلا أن الأزمة الحقيقية هي في التزامات الحكومة في الأجل الطويل بنمط انفاقي يكتسب زخماً مع مرور الوقت نتيجة للنمو السكاني وعوامل سياسية واجتماعية أخرى، وفي المقابل موارد أصول لا تنمو بالقدر نفسه حتى تستطيع تمويل هذه المستويات من الانفاق، كما أن هذه الأصول نفسها مقيدة بالاستجابة لهذه التطورات في الانفاق إما نتيجة للقوانين التي تحكمها أو طبيعة توظيفها في استثمارات طويلة لأجل.

ما هو مطلوب حيال هذه الأزمة، هو اعداد اطار متكامل وشامل يحدد لنا نطاق الحكومة والأصول المملوكة لها وعوائدها عبر فترة زمنية، وكذلك الالتزامات عليها ونموها خلال نفس الفترة، حيث سيساعد هذا الاطار، كما سنرى لاحقاً، في اتساع رؤية متخذ القرار، وبالتالي ترشيد قراراته، سأحاول في هذا الجزء تقديم الجانب النظري لهذا الاطار ومميزاته بالمقارنة مع النظام الحالي للموازنة. يمكن تعريف الاطار المقترح، والمسمى بإطار ادارة الثروة (Framework Asset Management)^(١) بأنه نظام محاسبي يوضح قيم جميع الأصول المملوكة والعائد منها، وكذلك جميع أوجه الانفاق سواء الانفاق الاستهلاكي أو الانفاق الاستثماري عبر مدى زمني يتعدى السنة المالية

ويتكون اطار ادارة الثروة من أربعة أجزاء (حسابات): الأول يوضح مكونات وقيمة ثروة الحكومة، حيث تتكون الثروة من النفط، الاحتياطيات المالية في حساب الاحتياطي العام واحتياطي الأجيال القادمة، كذلك استثمارات مؤسسة البترول الكويتية، الأصول العامة (البنية الأساسية في المجتمع) ورأس المال البشري، وبالطبع فإن تحديد مكونات وقيم هذه الثروة سيكون موضع نقاش وخلاف^(٢)، أما الجزء الثاني فيتعلق بالايادات والمصروفات (Re-venues and Expenses) حيث يتضمن جميع ايرادات الأصول سواء الناجمة كعوائد أو من ارتفاع قيمة الأصل مستبعداً العائد من بيع أي أصل من تلك الأصول، وتتضمن المصروفات الانفاق الحكومي الاستهلاكي فقط وتستبعد الانفاق الاستثماري، حيث أن ذلك يعتبر تحويلاً

(١) ان الأفكار الرئيسية لهذا الجزء مستمدة من دراسة تفصيلية للمالية العامة في الكويت والتي هي جزء من دراسة مسار الاقتصاد الكويتي (هامش رقم ١٠).

(٢) يشير (Boskin (1988 الى دراسات مختلفة في تقويم أصول الحكومة الامريكية والاختلافات والمشاكل في هذا التقويم.

من أصل الى آخر، ويفيد هذا الحساب في توضيح صافي ادخار وملاءة القطاع الحكومي، أما الجزء الثالث فيوضح «الموارد والاستخدامات» للقطاع الحكومي (Sources and Uses) من خلال تتبع التدفقات من الأصول (Funds) الى أوجه الاستخدامات المختلفة بغض النظر عن كونها استهلاكية أو استثمارية، والتدفقات الى تلك الأصول من موارد الدخل المختلفة، ويعني هذا الجزء بتوضيح وضع السيولة لدى الحكومة، أما الجزء الأخير فيكمل الصورة من حيث معرفة تأثير «الايرادات والمصروفات» و«التدفقات والاستخدامات» خلال تلك الفترة على حجم ومكونات اجمالي الأصول.

عند مقارنة هذا الاطار المقترح، «اطار ادارة الثروة»، بالنظام الحالي للموازنة نرى أنه يتمتع بمزايا عديدة توسع من فهمنا لدور الحكومة في النشاط الاقتصادي والوضع المالي لها. والقصد من هذه المقارنة ليس القفز فوق قضية العجز المالي في الموازنة العامة إنما هو لتكوين صورة أكثر شمولية لتقويم هذه القضية.

١ - ان الموازنة العامة في اطارها الحالي تسعى الى تحقيق التوازن بين الايرادات والمصروفات في الأجل القصير، وحيث ان الايرادات المتضمنة في الموازنة محدودة بالايرادات النفطية وغير النفطية وتستبعد عوائد أصول كثيرة فإن هذه الموارد المحدودة تخلق ضغطاً لتقليص بعض برامج الانفاق التي من الممكن أن يكون لها دور في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمجتمع في الأجل الطويل، وبخاصة برامج الانفاق الاستثمارية التي تتطلب تكاليف باهظة عبر مدى زمني يتعدى سنة مالية، فوجود اطار محاسبي مثل الاطار المقترح سيقدم صورة أفضل للموارد المتاحة لدى الحكومة، وكذلك العائد من تلك البرامج.

٢ - ان النظام المحاسبي الحالي لا يتضمن عند تقويم الوضع المالي للحكومة مصادر دخل رئيسية لأصول مملوكة للحكومة (العائد من الاحتياطيات المالية على سبيل المثال)، وكذلك لا يتضمن التراكمات في تلك الأصول، وان كان هذا النظام يهدف من وراء هذا، حسب رأي الكثيرين، الى اظهار الوضع المالي للحكومة بهذا الشكل حتى يضع بعض القيود على مناخ الانفاق المتزايد، وان يضع بعض المعايير في تضمين أو استبعاد بعض المشاريع ضمن الموازنة، لكن التخوف من أن يغيبنا هذا النظام عن الوضع المالي الحقيقي للحكومة مما يترتب عليه تقويم ناقص من خلال تلك المعايير، فاستبعاد بعض مصادر الدخل من الايرادات الحكومية قد تم عن طريق قانون وضع خلال ظروف تختلف تماماً عن الظروف الحالية، ويمكن تغيير هذا القانون متى ما رأت الحاجة ذلك، إلا أنه لا ينبغي أن يفهم أنها دعوة لتغيير القانون فقط، إنما هي في الحقيقة دعوة الى خلق أداة توفر لمتخذ القرار رؤية

كاملة ودينامية للوضع المالي للحكومة حتى لا نقع في شرك نحن نصبنه عن العجز في الموازنة.

٣ - عند رسم برنامج الانفاق الحكومي الذي يسعى الى تحقيق أهداف خطط التنمية لا يتم احتساب عوائد تلك الأصول وتراكمها ضمن الموارد المتاحة لتنفيذ تلك البرامج، بالرغم من أن تلك الأهداف وبرنامج الانفاق يمتد الى فترة زمنية أكثر من سنة، أيضاً هذا الوضع يخلق رؤية غير كاملة للموارد المتاحة، ويؤثر على مدى فعالية الخطط الانمائية في تحقيق أهدافها، ان الاطار المقترح يجعل تلك الأصول ضمن أصول الحكومة، لكنه لا يشترط استخدامها بأسلوب يختلف عن ما هو عليه الآن، بل يوضح الإطار المقترح لوجودها ضمن أصول الحكومة.

٤ - نتيجة أن الإيرادات النفطية متقلبة ضمن ظروف خارجية فإن النظام المحاسبي الحالي يقدم صورة ضيقة وغير مستقرة لحجم السيولة المتاحة لدى الحكومة كأداة للحد من تأثير هذه التقلبات على حجم ونمط الانفاق الحكومي وبالتالي على مستوى النشاط الاقتصادي المحلي، ان الاطار المقترح يتغلب على هذه المشكلة، من خلال حسابات الموارد والاستخدامات، بالتعرف على حجم السيولة المتاحة لدى الحكومة من خلال حركة التدفقات من الأصول الى الاستخدامات، ومن الموارد الى الأصول، وبالتالي يعطي متخذ القرار مزيداً من الحرية في الاستمرار بمعدلات الانفاق العام وتمويلها من مصادر أخرى حسب وضع السيولة المتاحة إذا اقتضى الأمر وحسب البرنامج الزمني المرغوب.

من الممكن أن يستخلص القارئ مما سبق أن هذا الإطار سيفتح نافذة الأصول وعوائدها الحالية والمستقبلية على مصراعيها لتمويل جميع برامج الانفاق دون حدود أو قيود، وهذا شيء وارد إذا لم نركز على الجانب الآخر من هذا الإطار، ألا وهو الالتزامات من حيث الحجم والمكونات، إذ ان تلك الالتزامات تمثل مطالب على أصول الحكومة وعلى إيراداتها المستقبلية، ويتيح الاطار المقترح معرفة تلك المطالب على أصول الحكومة ومقدار التغير فيها (نموها أو نقصانها) خلال فترة زمنية وكيفية التعامل معها وخلق التوازن بينها.

ان اطار «ادارة الثروة» بهذا الشكل يمثل أداة تخطيطية توضح الموارد المتاحة والمطالب عليها خلال فترة زمنية تتعدى السنة متى ما تم تحديد تلك الأصول وعوائدها ومعدلات النمو في المطالب عليها، هذا الاطار لا يحدد ماذا نختار من محفظة أصول أو برامج الانفاق، إنما يضعها في اطار شامل تسهل معه مهمة الاختيار بالنسبة لمتخذ القرار.

واجهت الكويت عجزاً في موازنتها الحكومية منذ عام ٨١ - ١٩٨٢، وذلك نتيجة لانخفاض إيراداتها النفطية، دون أن يصاحبه انخفاض مائل في الانفاق الحكومي، وقد لجأت الحكومة الى تمويل هذا العجز في فترات الأولى عن طريق السحب من الاحتياطي العام، إلا أنه مع استمرارية هذا العجز وتآكل الاستثمارات الحكومية لجأت الحكومة الى الاقتراض من السوق المحلي، عن طريق اصدار أدوات الدين العام في نوفمبر ١٩٨٧، وقد ترتب على هذا الأسلوب العديد من الايجابيات، أهمها وقف استنزاف احتياطيات الدولة، والحصول على مصدر تمويل بتكلفة سوقية أقل، وكذلك تعزيز دور السياسة النقدية في الاقتصاد المحلي باضافة أداة عمليات السوق المفتوحة، إلا أن النمو المتسارع في حجم الدين العام في السنوات الأخيرة، ومن استشراف مستوياته لنهاية هذا القرن، سترتب عليه كثير من السلبيات، منها تآكل الموجودات الأجنبية لدى البنك المركزي، ارتفاع أسعار الفائدة، وانخفاض الاستثمارات الخاصة، وكذلك ارتفاع تكلفة الدين العام.

إن هذا العجز لا يحمل أية خطورة في الأمد القصير، إلا أن مكن خطورته في الأمد الطويل، حيث تتسع الفجوة بين الموارد المتاحة والالتزامات، إن المطلوب لمواجهة هذا العجز هو رسم اطار شامل يحدد تلك الموارد المتاحة للحكومة والمطالب عليها، حتى يتمكن راسم السياسة من اتخاذ القرار الرشيد حول برامج الانفاق التي تحقق أهداف هذا المجتمع وحول الموارد المتاحة التي يجب تنميتها وعدم استنزافها بدون هدف.

المراجع

المراجع العربية :

- ١ - الصندوق العربي للاغناء الاقتصادي والاجتماعي وآخرون. التقرير الاقتصادي العربي الموحد. سنوات مختلفة.
- ٢ - بنك الكويت المركزي، التقرير الاقتصادي. سنوات مختلفة.
- ٣ - بنك الكويت المركزي، النشرة الاحصائية الفصلية. اعداد مختلفة.
- ٤ - وزارة المالية، بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والادارات الحكومية والميزانيات المحلقة والمستقلة. سنوات مختلفة.
- ٥ - بنك الكويت المركزي، النشرة النقدية الشهرية - سبتمبر ١٩٨٩. الكويت ١٩٨٩
- ٦ - خالد سليمان العدساني، نصف عام من الحكم النيابي في الكويت (الطبعة الثانية) ١٩٧٨.
- ٧ - محمد موافي فريد، تطور الادارة المالية الحكومية لدولة الكويت. وزارة المالية، الكويت، ١٩٨١.

المراجع الأجنبية :

- (1) Barro, R.J.: *Macroeconomics*, John Wiley and Sons, Inc., 1984.
- (2) Boskin, M.: "Concepts and Measures of Federal Deficits and Their Impact on Economic Activity". In: Arrow, K. and Boskin, M. (ed). *The Economics of Public Debt*, 1988.
- (3) Chorney, H.: "The Deficit; Hysteria and the Current Economic Crisis". *Canadian Center for Policy Alternatives Working Papers*, 1985.
- (4) Gordon, R.: *Macroeconomics* (Fourth Edition), Little Brown and Company, Boston, 1987.
- (5) International Monetary Fund: *Government Finance Statistics Yearbook 1988*.

- (6) Leonard, H. In collaboration with J. Crowley, Y. Al-Ebraheem, S. Salih and F. Weston: *Examining Public Finance Policies in Kuwait*. June 1988. (Unpublished).
- (7) Musgrave, R.A.: "A Multiple Theory of the Public Household". In: B.S. Sahni (ed). *Public Expenditure Analysis: Selected Readings*. 1981.
- (8) Paterba, J.: "Analyzing Fiscal Policy in Kuwait", June 1988. (Unpublished).
- (9) Smith, A.: *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edited by Edwin Cannan. (1976 Edition). The University of Chicago Press, Volume Two.
- (10) The World Bank: *World Development Report 1988*.

الملاحق

ملحق رقم (١)

التطورات في حجم الموازنة العامة للفترة ٧٠ / ١٩٧١ - ٨٩ / ١٩٩٠ *

السنة	الايرادات الحكومية	الانفاق الحكومي (١)	الفائض (العجز)
٧١/٧٠	٢٤٣ر٨	٣٠٤ر٧	٢٩ر١
٧٢/٧١	٢٨٢ر٤	٢٤٨ر٣	٣٥ر١
٧٣/٧٢	٥٤٨ر٥	٣٩٨ر٤	١٥٠ر١
٧٤/٧٣	٥٨٨	٥٣٨ر٤	٤٩ر٦
٧٥/٧٤	٢١٢١ر٢	١٠٨٧ر٢	١٠٣٤
٧٦/٧٥	٢٦٢٤ر٥	١٠٣٤ر٩	٢٥٩٩ر٦
٧٧/٧٦	٢٧٠٦ر٣	١٣٧٧ر٩	١٣٢٨ر٤
٧٨/٧٧	٢٧١٢ر٣	٢٠٢٤ر٦	٦٨٧ر٧
٧٩/٧٨	٢٢٨٥ر٤	٢٠٥٦ر٨	١٢٢٨ر٦
٨٠/٧٩	٦١٤٥ر٦	٢٩٠٧ر٨	٣٢٢٧ر٨
٨١/٨٠	٤٦٧٥ر٨	٣١٧٠ر٤	١٥٠٥ر٤
٨٢/٨١	٣٠٠٨ر٦	٣١٨٩ر٧	(١٨١ر١)
٨٣/٨٢	٢٦٠٢ر٢	٢٥٣٨ر٥	(٩٣٦ر٤)
٨٤/٨٣	٣١٧٥ر٤	٣٣٧١ر٤	(١٩٦)
٨٥/٨٤	٢٧٤٤ر٧	٣٥٠٩ر٥	(٧٦٤ر٨)
٨٦/٨٥	٢٣٤٥ر١	٢٣٧٠ر٤	(١٠٢٥ر٣)
٨٧/٨٦	١٧٣٠ر٩	٢٠٢٣ر٢	(١٣٠٢ر٣)
٨٨/٨٧	٢٢٥١ر٧	٢٠٣١ر٢	(٧٧٩ر٥)
٨٩/٨٨	٢٣٦٧ر٨	٢٢٣٥ر٤	(٨٦٧ر٦)
٩٠/٨٩	٢٢٣٠ر٥	٣٥٤٩ر١	(١٣١٨ر٦)

* ميزانية الوزارات والادارات الحكومية.

(١) يتضمن استقطاع ١٠٪ لحساب احتياطي الأجال القادمة ودفعه لرأس مال الصندوق الكويتي للتنمية.
المصدر: بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والادارات الحكومية الملحقه والمستقلة. سنوات مختلفة.

ملحق رقم (٢)
استشراف حجم العجز في الموازنة
(الحوار الأول)

السنة	الايادات النفطية	الايادات غير النفطية	اجمالي الايادات	الانفاق الحكومي	العجز
١٩٨٩/٨٨	٢١٣١	٢٢٦٨	٢٢٦٧٨	٢٢٣٥٤	٨٦٧٨
٩٠/٨٩	٢١٣١	٢٤٣٩	٢٣٧٤٩	٢٣٣٢٥	٩٥٧٦
٩١/٩٠	٢١٣١	٢٥١٢	٢٣٨٢٢	٢٤٣٢٤	١٠٥٠٢
٩٢/٩١	٢١٣١	٢٥٨٨	٢٣٨٩٨	٢٥٣٥٤	١١٤٥٦
٩٣/٩٢	٢١٣١	٢٦٦٥	٢٣٩٧٥	٢٦٤١٥	١٢٤٤
٩٤/٩٣	٢١٣١	٢٧٤٥	٢٤٠٥٥	٢٧٥٠٧	١٣٤٥٢
٩٥/٩٤	٢١٣١	٢٨٢٧	٢٤١٣٧	٢٨٦٣٢	١٤٤٩٥
٩٦/٩٥	٢١٣١	٢٩١٢	٢٤٢٢٢	٢٩٧٩١	١٥٥٦٩
٩٧/٩٦	٢١٣١	٢٩٩٩	٢٤٣٠٩	٤٠٩٨٥	١٦٦٧٦
٩٨/٩٧	٢١٣١	٣٠٨٩	٢٤٣٩٩	٤٢٢١٥	١٧٨١٤
٩٩/٩٨	٢١٣١	٣١٨٢	٢٤٤٩٢	٤٣٤٨١	١٨٩٨٩
٢٠٠٠/٩٩	٢١٣١	٣٢٧٧	٢٤٥٨٧	٤٤٧٨٥	٢٠١٩٨

- مليون دينار بالأسعار الجارية .

- بيانات عام ٨٨ / ١٩٨٩ فعلية .

- افتراضات الحوار الأول : ١- زيادة الانفاق بمعدل نسبة زيادة السكان في حدود ٣٪ .

٢- الايرادات النفطية ثابتة والايادات غير النفطية تنمو بمعدل ٣٪ .

ملحق رقم (٣)
استشراف حجم العجز في الموازنة
(الحوار الثاني)

السنة	الايرادات الحكومية	الانفاق الحكومي	العجز
١٩٨٩/٨٨	٢٢٦٧٨	٢٢٣٥٨٤	٨٦٧٦
٩٠/٨٩	٢٤٣٨٨	٢٣٣٢٥	٨٩٣٧
٩١/٩٠	٢٥١٢	٢٤٣٢٤	٩٢٠٤
٩٢/٩١	٢٨٨٧٤	٣٥٣٥٤	٩٤٨
٩٣/٩٢	٢٦٦٥	٣٦٤١٥	٩٧٦٥
٩٤/٩٣	٢٧٤٤٩	٣٧٥٠٧	١٠٠٥٨
٩٥/٩٤	٢٨٢٧٣	٢٨٦٣٢	١٠٣٥٩
٩٦/٩٥	٢٩١٢١	٣٩٧٩١	١٠٦٧
٩٧/٩٦	٢٩٩٩٥	٤٠٩٨٥	١٠٩٩
٩٨/٩٧	٣٠٨٩٤	٤٢٢١٥	١١٣٢
٩٩/٩٨	٣١٨٢١	٤٣٤٨١	١١٦٦
٢٠٠٠/٩٩	٣٢٧٧٦	٤٤٧٨٥	١٢٠٠٩

- مليون دينار بالأسعار الجارية .
- بيانات عام ٨٨ / ١٩٨٩ فعلية .
- افتراضات الحوار الثاني : زيادة الانفاق الحكومي بمعدل نسبة زيادة السكان في حدود ٣٪ .
- ٢- الايرادات النفطية تنمو بمعدل ٣٪ .

