الاقتصاد الكويتي... المسار وتحديات الألفية الثالثة:
دراسة تحليلية

عبدالله محمد العبيدان

البحوث والدراسات

الاقتصاد الكويتي... المسار وتحديات الألفية الثالثة: دراسة تحليلية

عبدالله محمد العبيدان
جامعة الكويت – دولة الكويت

الملخص:

أصبح من الواضح أن الحكومة لا يمكن أن تظل القابض والمسير والمحرك الأوحد لاقتصاد الدولة. وتبين أن استمرار الدعم والحماية والانغلاق الاقتصادي لم يكن مجدياً، كما أنه لم يعد ممكناً في ظل الاتفاقات التجارية الدولية واجتياح موجة العولمة. ومع أن السياسات المالية والاقتصادية التي اتبعتها الدولة خلال الحقبة السابقة خلقت ما يعرف باسم دولة الرفاه، إلا أن ذلك تسبب في انخفاض كفاءة استغلال الموارد الوطنية، وظهور واستمرار وتراكم عجز فعلي في موازنة الدولة، واختلال العلاقات الإنتاجية والاستهلاكية والمالية في الاقتصاد الوطني. وتبعاً لذلك، تعرض هذه الدراسة تحليلاً شاملاً لمكونات الاقتصاد الوطني، وتبين مواطن الخلل فيها، وتحلل خطة الحكومة لتعديل المسار الاقتصادي، وتعرض للمسئولين بعض الجوانب التي يؤمل أن تساهم في رفع كفاءة الاقتصاد الوطني، وتساهم في إنجاح الخطة الخمسية بغية تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

المقدمة:

اعتمد الاقتصاد الكويتي قبل ظهور النفط على التجارة والغوص، واتسم بالمبادرة الفردية، وعدم تحاشي المخاطر، والمثابرة والانفتاح على العالم الخارجي. ولكن بعد ظهور النفط وارتفاع إيراداته في السبعينيات تنامى دور

– تم تسليم البحث في سبتمبر ٢٠٠١، وأجيز للنشر في مارس ٢٠٠٢.
– يشكر الباحث الدكتور عباس علي المجرن، قسم الاقتصاد، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت على ملاحظاته القيمة على النسخة الأولى من هذه الدراسة، كما يخص بالشكر الدكتور طارق البرادعي مستشار قانوني بالصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية على قيامة بالمراجعة اللغوية للدراسة.

الدولة بشكل واضح في المجتمع وذلك من خلال تقديمها للخدمات الأساسية لمواجهة احتياجات السكان المتزايدة. وأدى تدخل الدولة بشكل مباشر في الاقتصاد إلى تملكها كل الأنشطة الاقتصادية الأساسية، وأضحت بذلك المحرك الرئيسي للاقتصاد الوطني، والوعاء الرئيسي للعمالة الوطنية. وقد ترتب على ذلك تهميش دور القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية. ويعزى ذلك إلى أسباب عديدة لعل من بينها عدم وجود نظام مؤسسي متطور للقطاع الخاص قبل حقبة النفط، وبالتالي غياب القطاع الخاص القادر على لعب دور قيادي في اقتصاد ما بعد النفط. ومهما كانت مبررات السياسات المالية والاقتصادية التي انتهجتها الدولة خلال العقود الأربعة السابقة، فقد أصبح من الواضح أن الحكومة لا يمكن أن تظل القابض والمسير والمحرك الأوحد لاقتصاد الدولة. وقد تبين أن استمرار الدعم والحماية والانغلاق الاقتصادي لم يكن مجدياً، كما أنه لم يعد ممكناً في ظل الاتفاقات التجارية الدولية واجتياح موجة العولمة. ومع أن السياسات المالية والاقتصادية التي اتبعتها الدولة خلال الحقبة السابقة خلقت ما يعرف باسم دولة الرفاه، وأمطرت المواطن والمقيم بعيش رغيد، إلا أن ذلك تسبب في انخفاض كفاءة استغلال الموارد الوطنية، وظهور واستمرار وتراكم عجز فعلي في موازنة الدولة، واختلال العلاقات الإنتاجية والاستهلاكية والمالية في الاقتصاد الوطني. ويجب التنويه منذ البداية أنه من غير المعقول أن يلام مسئول أو حكومة بعينها على الطريق المسدود الذي وصل إليه الاقتصاد الوطني. والأصح أن نعتبر أن المسار الاقتصادي (وليس التجاوزات) كان نتاج ظروف محلية وتفاعلات وتراكمات معقدة. ومن جهة أخرى، أصبح من الواضح ضرورة وضع برنامج متكامل للإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري يناسب طبيعة المرحلة الحالية، ويتوافق مع خصوصية الاقتصاد الوطني. وتبعاً لذلك، تعرض هذه الدراسة لمحة موجزة عن الجوانب الرئيسية للاقتصاد الكويتي، وتبين مواطن الخلل، وتوجز توجهات التنمية على المستوى العالمي، وتحلل خطة الحكومة لتعديل المسار الاقتصادي، وتعرض

للمسئولين بعض الجوانب التي يؤمل أن تساهم في رفع كفاءة الاقتصاد الوطني، وتساهم في إنجاح الخطة الخمسية بغية تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

نظرة موضوعية للجوانب الرئيسية في الاقتصاد الكويتي:

يعرض هذا الجزء من الدراسة تقييماً شاملاً لهيكل الناتج المحلي الإجمالي، ويناقش التطور التاريخي لهيكل الموازنة العامة للدولة. ويتبين من خلال العرض أهمية وجود برنامج متكامل للتنمية الاقتصادية المستدامة، وضرورة قيام الحكومة باتخاذ خطوات عملية جادة تجاه ترشيد الإنفاق الحكومي، ورفع كفاءة الإدارة والرقابة المرتبطة باستغلال الموارد الوطنية.

هيكل الناتج المحلي:

لم يطرأ تغير جذري يذكر على هيكل الناتج المحلي الإجمالي لدولة الكويت خلال الأربعين سنة السابقة. ولا يزال البترول ومشتقاته المورد الأساسي لدخل الدولة، والمحرك الرئيسي للاقتصاد الكويتي. وتبعاً لذلك، يساهم قطاع البترول ومشتقاته بحد أدنى بنحو ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، ونحو ٩٥٪ من إجمالي الصادرات، وحوالي ٨٠٪ من إيرادات الموازنة العامة للدولة. ويهيمن القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية الأساسية في البلاد، والتي تشمل البترول، والمواصلات، والاتصالات، والطاقة، والأنشطة المالية، الأمر الذي ساهم في تهميش دور القطاع الخاص خلال العقود الأربعة السابقة. وأضحت الحكومة مسيطرة بشكل مباشر على حوالي ٦٥٪ من مصادر الناتج المحلي الإجمالي. وتبعاً لذلك، انحصر دور القطاع الخاص الإنتاجي في الاقتصاد الكويتي بشكل أساسي في بعض الصناعات التحويلية لإحلال الواردات. واعتمدت تلك الصناعات على الحماية والدعم المالي من قبل الحكومة. كما استحوذت خدمات التجارة والمقاولات وما يرتبط بهما من أعمال على اهتمام القطاع الخاص في البلاد. وقد ترتب

على كل ما تقدم تدني القيمة المضافة لأنشطة القطاع الخاص، وانخفاض مساهماته في التكوين الرأسمالي للأنشطة الاقتصادية.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن الهزات المالية التي شهدتها البلاد خلال العقود الأربعة السابقة ساهمت في إرباك توجهات الدولة الرامية لتحقيق نوع من التنمية الاقتصادية. ولعل من أبرز تلك الهزات أزمة المناخ التي عصفت بالاقتصاد الوطني خلال السنوات الأولى من عقد الثمانينات والتي تطورت فيما بعد الغزو العراقي الغاشم على دولة الكويت إلى ما يعرف بأزمة المديونيات الصعبة. ويجدر الذكر أن حجم المديونيات الصعبة بلغ حوالي ٦,٧ مليار دينار، كما بلغت تكاليف التحرير من براثن الاحتلال حوالي ٢٠ مليار دينار كويتي.

ولسداد تكاليف التحرير استخدمت الحكومة احتياطيات الدولة المالية في الداخل والخارج. واضطرت الحكومة إلى سحب مبالغ ضخمة من مدخراتها، الأمر الذي أدى إلى فقدان بعض مصادر الدخل للدولة. وازدادت المشكلة تعقيداً بسبب النمو المتثاقل للقطاعات غير البترولية والذي بلغ في المتوسط حوالي ٢٪ سنوياً، وتدهور العائدات على الاستثمارات الحكومية بسبب انخفاض مستوى إدارتها، وضعف نظم الرقابة والمتابعة المرتبطة بتلك الاستثمارات. وقد أدت تلك الأزمات والمشاكل المالية إلى تعطيل تنفيذ العديد من مشروعات البنية الأساسية. وترتب على ذلك أن تراوح حجم الإنفاق الرأسمالي الحكومي خلال السنوات السابقة عند حدود ٦٪ من إجمالي الناتج المحلي.

ومما لا شك فيه أن القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر، والبيروقراطية، وضعف الأنظمة الحكومية المرتبطة بمهام التخطيط والرقابة والمتابعة لموارد الدولة، واعتماد الاقتصاد الوطني على قطاع البترول، والذي بدوره يخضع لظروف السوق المتقلبة، وعدم وجود برنامج متكامل للتنمية الاقتصادية المستدامة، والذي يرتبط ببرنامج زمني للتنفيذ، وبجهاز للرقابة والمتابعة، وبكفاءات بشرية مؤهلة للقيام بكل ما يرتبط بذلك البرنامج من

مهام، كل تلك العوامل ساهمت في تباطؤ نمو وتطور القطاع الخاص، وأدت إلى التدني المستمر لكفاءة استغلال موارد الدولة، الأمر الذي أدى إلى تدهور نمو الناتج المحلي الإجمالي. ويبين الجدول رقم (١) التدهور الكبير في معدلات نمو الناتج الإجمالي الذي انخفض خلال السنتين ١٩٩٧ و١٩٩٨ على التوالي بحوالي (٠,٩٪) ونحو (١٥,٢٪). وبفضل ارتفاع أسعار النفط العالمية ظهر تحسن ملحوظ في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بلغ حوالي ١٧٪ في عام ١٩٩٩ عن السنة السابقة لها وفقاً للأسعار الجارية في حين تشير تقديرات صندوق النقد الدولي المعروضة في الجدول رقم (٢) إلى أن معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي كان سالباً بنحو (-٢,٤٪). وقد ترتب على كل ما تقدم تدني مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على نحو يثير القلق حيث إنه انخفض من حوالي ٥٠٤٥ دينار كويتي في سنة ١٩٩٥ إلى حوالي ٣,٩٧٢ دينار كويتي في سنة ١٩٩٩.

جدول رقم (١)

المؤشرات الاقتصادية الرئيسية خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩

بأسعار السوق الجارية (مليون دينار كويتي)

البيان	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩
الناتج المحلي الإجمالي	٧٣٤٩,١	٧٩٥٥,٣	٩١٧٨,٢	٩,١٠٦,٦	٧,٧١٨,١	٩,٠٣٢,٨
معدل نمو الناتج الإجمالي (٪)	١,٦٪	٨,٢٥٪	١٥,٤٪	(٠,٩٪)	(١٥,٢٪)	١٧٪
الناتج القومي الإجمالي	٩٦٧٩,٠	٨٥٧٢,١	١٠٧٢٩,٠	١١,٠١٠,٦	٩,٥٠٦,١	١٠,٦٠٩,٨
الدخل القومي المتاح	٧٣٥٩,٠	٨٦٠١,٦	٩٦١٢,٧	٩,٨٥٣,١	٨,٢٥٧,٧	٩,٩٥٥,٢
متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (د.ك)	٥٠٠٣,٠	٥٠٤٥,٠	٤٨٤٥,٠	٤,٢٣٠	٣,٤٤٨	٣,٩٧٢
متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي (د.ك)	٥٨٣٦,٠	٦١٤٢,٠	٥٦٥٥,٠	٥,١١٥	٤,٢٤٧	٤,٦٦٦

المصدر: قطاع الإحصاء والمعلومات – وزارة التخطيط.

ومعنى ذلك أن نصيب الفرد من الناتج الإجمالي قد انخفض بمعدل بلغ حوالي ٢١٪ خلال خمس سنوات وفقاً للاسعار الجارية (الجدول رقم ١). وفي حالة احتساب متوسط نصيب الفرد من الناتج الإجمالي وفقاً للأسعار الثابتة لعام ١٩٨٤ ينخفض نصيب الفرد من الناتج من حوالي ٤,٧١٦ دينار كويتي في سنة ١٩٩٥ ليصل إلى حوالي ٤,٠٣٦ دينار كويتي في نهاية عام ١٩٩٩، أي بانخفاض بلغ حوالي ١٤٪ خلال الفترة المذكورة (الجدول رقم ٢). والمحصلة النهائية للمؤشرات الاقتصادية المعروضة في الجدولين (١) و(٢) أنه في حالة استمرار النهج الاقتصادي للدولة على نفس منوال العقود الأربعة السابقة، فإن ذلك سيؤدي إلى استمرار تدني المستوى الاقتصادي للمواطن ليصل إلى مستويات منخفضة. ولمعرفة العوامل الرئيسية التي تسببت في التدهور المستمر للاقتصاد الكويتي نعرض في الفقرات التالية تحليلاً موجزاً لهيكل الموازنة العامة للدولية.

جدول رقم (٢)
المؤشرات الاقتصادية الرئيسية خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩

(مليون دينار كويتي)

البيان	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	٧,٩٢٥	٩,٣٠٣	٩,١٦٣	٦,٦٧١	٩٠٠٢
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٤	٩,٢٣٨	٨,٩٣٢	٩,١٣٧	٩,٣٢٠	٩,١٠٢
نسبة التغير السنوية للناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٤ (٪)	١,١	٣,٣	٢,٣	٢,٠	٢,٤-
متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (د.ك)	٤,٠٤٥	٤,٤٤٣	٤,١٤٨	٣,٣٧٨	٣,٩٩٢
متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٤ (د.ك)	٤,٧١٦	٤,٢٦٥	٤,١٣٦	٤,١٠٤	٤,٠٣٦
نسبة التغير السنوية لمتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٤ (٪)	١٦,٤-	٩,٦-	٣,٠-	٠,٨-	١,٧-

المصدر: Country Profile 2000-Kuwait page 41

هيكل الموازنة العامة:

بتحليل الجوانب الرئيسية للموازنة العامة للدولة يتضح أن الهيكل العام لتلك الموازنة لم يطرأ عليه تغير جذري يذكر خلال العقود الأربعة السابقة. ولا يزال قطاع النفط هو المصدر الرئيسي لإيرادات الدولة، والتي تصرف بشكل أساسي لتغطية المصروفات الجارية والتحويلات والنفقات غير المبوبة. وعلى سبيل المثال لا الحصر عند مراجعة البنود الرئيسية لجانب الإيرادات في موازنة الدولة المعروضة في الجدول رقم (٣) نجد أن إجمالي مساهمة قطاع النفط بلغ حوالي ٦٦٪ من إجمالي إيرادات الدولة خلال السنة المالية ١٩٩٥-١٩٩٦، وحوالي ٦٠٪ خلال السنة المالية ١٩٩٧-١٩٩٨، وحوالي ٦٠٪ خلال السنة المالية ١٩٩٨-١٩٩٩. وفي المقابل تلتهم المصروفات الجارية، والذي يأخذ الأجور والرواتب حصة الأسد فيها، حوالي ٨٥٪ من إجمالي إيرادات الدولة خلال السنة المالية ١٩٩٥-١٩٩٦، وحوالي ٦٥٪ من إجمالي إيرادات الدولة خلال السنة المالية ١٩٩٧-١٩٩٨، وحوالي ٩٠٪ من إجمالي إيرادات الدولة خلال السنة المالية ١٩٩٨-١٩٩٩. وقد ترتب على ذلك ظهور عجز فعلي

جدول رقم (٣)

الموازنة العامة للدولة

(مليون دينار كويتي)

السنة المالية	٩٦-١٩٩٥	٩٧-١٩٩٦	٩٨-١٩٩٧	٩٩-١٩٩٨
إجمالي الإيرادات العامة	**٤,٧٢٩**	**٥,٨٥٥**	**٥,٤٣٩**	**٣,٩٦٤**
منها:				
الإيرادات النفطية	٣,١١٤	٣,٩٦٣	٣,٢٠٨	٢,٢٥٤
دخل الاستثمارات وتحويلات المؤسسات العامة	١,٣٨٠	١,٥٨٤	١,٨٨٧	١,٤١٩
أخرى	٣٢٥	٣٣٥	٢٥٤	٢٩٠

تابع/ جدول رقم (٣)
الموازنة العامة للدولة

(مليون دينار كويتي)

السنة المالية	٩٦-١٩٩٥	٩٧-١٩٩٦	٩٨-١٩٩٧	٩٩-١٩٩٨
إجمالي النفقات	**٤,٤٩٨**	**٤,٠٢١**	**٤,٠٦٤**	**٤,٠٥١**
منها:				
المصروفات الجارية	٤,٠٣٠	٣,٤٨٨	٣,٥٥٧	٣,٥٧٥
تتكون من:				
الأجور والمرتبات	١,١٩٦	١,٢٩٣	١,٣٩٦	١,٤٧٣
السلع والخدمات	١,٢٦٨	١,٠٧٥	٩٥٩	٨٦٦
فوائد على ديون محلية	٤٠٨	٣١٦	٢٩١	٢٦٩
فوائد على ديون خارجية	٨١	٢٩	٥	٧
تحويلات خارجية	٢١٩	٨٢	٩٧	٩٤
دعم وتحويلات	٨٥٨	٦٩٣	٨٠٩	٨٦٦
الإنفاق الرأسمالي	٤٦٨	٥٣٣	٥٠٧	٤٧٦
الميزان الكلي	٢٣١	١,٨٣٤	١,٢٨٥	٨٧-
الميزان الكلي غير متضمن دخل الاستثمارات	١١٤٩-	٢٥٠	٦٠٢-	١٥٠٦-
نسبته من إجمالي الناتج المحلي	١٣,٨-	٢,٧	٧-	١٧,٩-
سعر برميل النفط (دولار)	١٧	١٧,٦	١٣,٧	١٣
النسبة المئوية من إجمالي الناتج المحلي				
إجمالي الإيرادات	**٥٨,٨**	**٦٤,١**	**٦٢,٢**	**٤٧,٢**
الإيرادات النفطية	٣٧,٤	٤٣,١	٣٧,٣	٢٦,٩
دخل الاستثمارات	١٦,٦	١٧,٤	٢٢	١٦,٩
دخل آخر	٢,٨	٣,٧	٣	٣,٥
النفقات العامة	**٥٤**	**٤٤,١**	**٤٧,٣**	**٤٨,٣**
منها:				
النفقات الجارية	٤٨,٤	٣٨,٢	٤١,٤	٤٢,٦
الأجور والمرتبات	١٤,٤	١٤,٢	١٦,٢	١٧,٦
الدعم والتحويلات	١٠,٣	٧,٦	٩,٤	١٠,٣
الإنفاق الرأسمالي	٥,٦	٥,٨	٥,٩	٥,٧

المصدر: صندوق النقد الدولي.

في موازنة الدولة بلغ حوالي ٦٠٠ مليون دينار خلال السنة المالية ١٩٩٧ – ١٩٩٨، ثم ارتفع ذلك العجز ليصل إلى حوالي ١,٥١ مليار دينار في نهاية السنة المالية ١٩٩٨–١٩٩٩. وعلى الرغم من التوجه نحو تقليص بند المصروفات الجارية التي مرت بفترات من الشد والجذب بين الجهات التنفيذية والجهات التشريعية، وبين فترات اتسمت بالجدية في تعديل الخلل، وأخرى تميزت بالاسترخاء والتأجيل خلال السنوات السابقة، يظل الهيكل العام للموازنة ضمن إطاره المعهود.

الوضع الراهن لموازنة الدولة:

بدراسة هياكل الموازنات العامة للدولة خلال الفترة ١٩٩٩–٢٠٠٢ التي يعرض الجدول رقم (٤) المؤشرات الرئيسية المرتبطة بها يتضح أن النهج الاقتصادي المتبع في استغلال الموارد المتاحة لم يطرأ عليه تغير إيجابي يذكر حيث ما زالت الإيرادات النفطية تستحوذ في المتوسط على حوالي ٨٠٪ من إجمالي الإيرادات العامة، وتصرف نسبة كبيرة نسبياً من تلك الإيرادات على المصروفات الجارية مثل الرواتب والأجور والتي تستحوذ في المتوسط على حوالي ٥١٪. وقد ترتب على إشكالية المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية تداعيات خطيرة حيث إنها تلتهم في المتوسط نحو ٨٠٪. وقد أدى كل ذلك إلى بلوغ العجز في الموازنة العامة للدولة إلى مستويات مرتفعة ومتزايدة إذ ارتفع ذلك العجز من ١,٥ مليار دينار في نهاية السنة المالية ١٩٩٨–١٩٩٩ ليصل إلى حوالي ٢,٢ مليار دينار في نهاية السنة المالية ١٩٩٩–٢٠٠٠، أي بزيادة تبلغ حوالي ٤٧٪ عن السنة السابقة لها. ومن المتوقع أن ينخفض العجز إلى حوالي ١,٨ مليار دينار خلال السنة المالية ٢٠٠١–٢٠٠٢. ويجدر الذكر أن التحسن النسبي في عجز الموازنة يرجع بصفة رئيسية إلى تغيير السعر التأشيري لبرميل النفط من حوالي ١٣ دولار إلى حوالي ١٥ دولار خلال السنة المالية ٢٠٠١–٢٠٠٢ (انظر الجدول رقم ٤). ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن بند المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية بمفرده أكبر من حجم العجز الذي تكبدته الدولة خلال السنة المالية ٢٠٠٠–٢٠٠١ (بعد خصم مخصص

الأجيال القادمة)، كما يتوقع أن تصل قيمة ذلك البند حوالي ١٣٩٪ من حجم العجز المتوقع خلال السنة المالية ٢٠٠١-٢٠٠٢ (بعد خصم مخصص الأجيال القادمة).

جدول رقم (٤)
المؤشرات الرئيسية للموازنة العامة للدولة

(مليون دينار كويتي)

السنة المالية	١٩٩٩-٢٠٠٠	٢٠٠٠-٢٠٠١	٢٠٠١-٢٠٠٢
إجمالي الإيرادات العامة	٢٢٢٤	٢٨٦٨,٥	٣٨٣١,٥
مخصص احتياطي الأجيال القادمة	٢٢٢,٤	٢٨٦,٨٥	٣٨٣,٢
إجمالي النفقات	٤٢٥٠	٤٦٣٥	٥٢٧٤
العجز قبل خصم مخصص الأجيال القادمة	**(٢٠٢٦)**	**(١٧٦٦,٥)**	**(١٤٤٢,٥)**
العجز بعد خصم مخصص الأجيال القادمة	**(٢٢٤٨,٤)**	**(٢٠٥٣,٤)**	**(١٨٢٥,٧)**
المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية	٢٢٠٠	٢٢٧٦	٢٥٣٤
نسبة الإيرادات النفطية من إجمالي الإيرادات (٪)	٧٩	٨٣	٨٥
نسبة إجمالي الإنفاق من إجمالي الإيرادات (٪)	١٩١	١٦٢	١٣٨
نسبة الرواتب والأجور من إجمالي الإيرادات (٪)	**٦٠**	**٥٣**	**٤١**
نسبة المستلزمات السلعية من إجمالي الإيرادات (٪)	١٦	١٥	١٥
نسبة وسائل النقل والمعدات من إجمالي الإيرادات (٪)	١	١	١
نسبة المشاريع الإنشائية من إجمالي الإيرادات (٪)	١٦	١٤	١٥
نسبة المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية من إجمالي الإيرادات (٪)	**٩٨**	**٧٩**	**٦٦**
نسبة المصروفات المختلفة من العجز قبل خصم مخصص الأجيال القادمة (٪)	١٠٩	١٢٩	١٧٦
نسبة المصروفات المختلفة من العجز بعد خصم مخصص الأجيال القادمة (٪)	٩٨	١١١	١٣٩
السعر التأشيري لبرميل النفط (دولار أمريكي)	**١٣**	**١٣**	**١٥**

المصدر: وزارة المالية.

وبناء على ما تقدم تصبح جهود الحكومة الرامية إلى خفض العجز في الموازنة عن طريق تخفيض بند الأجور والرواتب، وتقليص الدعم الحكومي على السلع والخدمات غير مجدية في ظل استمرار ارتفاع النفقات على المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية. ومما لا شك فيه أن التوجه الحالي في تخفيض الدعم الحكومي، وبخاصة المتصل منه بسلع وخدمات أساسية مثل الماء والكهرباء، وزيادة إيرادات الدولة من خلال فرض الضرائب والرسوم لن يؤدي إلى تحقيق توازن يذكر في موازنة الدولة دون قيام الحكومة باتخاذ خطوات عملية جادة تجاه ترشيد الإنفاق الحكومي المتعلق ببنود المصروفات المختلفة، ورفع مستوى كفاءة نظم الإدارة والرقابة والمتابعة الحكومية المرتبطة ببنود المصروفات الجارية والموارد المالية والمادية الأخرى.

القطاع المصرفي:

يشتمل القطاع المصرفي في دولة الكويت على ستة بنوك تجارية: البنك الأهلي الكويتي، وبنك الكويت والشرق الأوسط، وبنك برقان، والبنك التجاري، وبنك الخليج، وبنك الكويت الوطني. إضافة إلى ذلك، يختص البنك العقاري الكويتي بشكل أساسي بقطاع العقار، أما بنك الكويت الصناعي (مملوك بالكامل من قبل الحكومة) فيختص بتوفير القروض الميسرة للمشروعات الصناعية الخاصة، ويهتم بيت التمويل الكويتي بتوفير القروض والتسهيلات التجارية وفقاً للشريعة الإسلامية. وقد بلغ إجمالي إيرادات البنوك التجارية مجتمعة نحو ٨٠٨ مليون دينار كويتي[١] في نهاية السنة المالية لعام ١٩٩٨، أي ما يعادل نحو ٢٢٪ من إجمالي الإيرادات الحكومية، وحوالي ٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي البالغ نحو ٩,٢١٢ مليار دينار كويتي[٢] في نهاية السنة المالية ١٩٩٧–١٩٩٨. كما بلغ إجمالي الأصول المستثمرة في القطاع المصرفي نحو ١٢,٨ مليار دينار كويتي[٣]، وهي بالتالي تعادل نحو ١٣٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة المذكورة. ومما لا شك فيه

أن القطاع المصرفي في دولة الكويت يمثل أحد أهم الأنشطة الاقتصادية في البلاد، ويعول عليه آمال كبيرة ليكون أحد أهم مصادر الدخل المتجدد للدولة، خاصة أن طموحات الحكومة كانت وما تزال تهدف إلى جعل الكويت مركزاً تجارياً ومالياً يعتد به.

إلا أن الرياح جاءت بما لا تشتهيه السفن، حيث يعاني ذلك القطاع من هزات مالية كادت أن تقضي عليه لولا الدعم المالي الكبير من قبل الحكومة. ومن أبرز تلك الهزات ما يعرف بأزمة المناخ خلال عام ١٩٨٢. إضافة إلى ذلك، فقد تسبب الغزو العراقي الغاشم على دولة الكويت في تدمير ونهب المؤسسات والبنية الأساسية للدولة. وقد أدى كل ذلك إلى تردي الأوضاع المالية للقطاع المصرفي في دولة الكويت.

ولتحسين الأوضاع المالية للقطاع المصرفي قامت الحكومة باستبدال الديون الصعبة لذلك القطاع بسندات حكومية خلال عام ١٩٩١. ومن جانبه، قام بنك الكويت المركزي وبخاصة ما بعد الغزو العراقي الغاشم، أي منذ عام ١٩٩٥، باتخاذ وتنفيذ العديد من الإجراءات القانونية الحازمة بهدف تحسين المركز المالي للقطاع المصرفي في البلاد. ومن بين تلك الإجراءات: التعليمات الخاصة بكفاية رأس المال، وتنظيم وترشيد السياسة الائتمانية والسياسة الاستثمارية لدى البنوك المحلية، وإصدار تعليمات بشأن سياسة تصنيف التسهيلات الائتمانية، إضافة إلى إصدار تعليمات بخصوص أنظمة الرقابة الداخلية، وأنظمة أداء وقياس المخاطر لدى البنوك المحلية. وقد ساهمت تلك الإجراءات في تدعيم الثقة بالجهاز المصرفي. ومع ذلك، وفي ظل الحماية من المنافسة الأجنبية لأكثر من ثلاثة عقود، والدعم المالي من قبل الدولة، وكذلك عدم مرونة التشريعات والقوانين والنظم الإدارية المنظمة للعمل المصرفي، فقد استمرت البنوك الكويتية التجارية في تقديم الخدمات المصرفية التقليدية في السوق المحلي دون تطوير يذكر على أدواتها المالية أو خدماتها التجارية والاستثمارية. واستنفدت تلك البنوك إمكانية رفع كفاءة إدارة واستغلال

الموارد المتاحة. وقد بلغ متوسط العائد على حقوق الملكية للبنوك التجارية الكويتية خلال الفترة ١٩٩٦-١٩٩٩ حوالي ١٣٪[٤]. ويعتبر العائد المذكور منخفضاً نسبياً في القطاع المصرفي. إضافة إلى ذلك، تشير نتائج دراسة تطبيقية إلى أن الكفاءة الاقتصادية الكلية في البنوك التجارية الكويتية بلغت في المتوسط نحو ٣٨٪ خلال العقد السابق[٥]. وقد ترتب على كل ما تقدم تعاظم مشكلة محدودية السوق المحلي، وتردي قدرات البنوك التجارية الوطنية على النمو والتطور والمنافسة في الأسواق العالمية التي تزداد اكتظاظاً ببنوك عالمية عملاقة تطبق استراتيجية الصيرفة الشاملة، وتقدم خدمات مالية واستثمارية متنوعة وبتكاليف تنافسية.

تطور الأوضاع الاقتصادية والمالية على الساحة العالمية:

شهد العقد السابق تطورات دولية كبيرة برزت خلالها تجمعات اقتصادية عملاقة مثل الاتحاد الأوروبي، ومنطقة التجارة الحرة لشمال أمريكا، ونمو وتطور التجمع الاقتصادي لدول شرق آسيا، وبروز منظمات دولية تهتم بتحرير التجارة الدولية مثل منظمة التجارة الدولية، ودخول معظم الدول (بما فيها دولة الكويت) في اتفاقات دولية لتحرير التجارة الدولية. وقد ترتب على ذلك قيام العديد من الدول بتغيير نهج سياستها الاقتصادية والمالية تغييراً جذرياً لمواكبة التطورات الاقتصادية على الساحة الدولية. وبينما كانت السياسات الاقتصادية خلال عقد السبعينيات تقيد الاستثمار الأجنبي المباشر، وتشجع صناعات إحلال الواردات سعياً وراء الاكتفاء الذاتي، وتدعم دور الدولة المباشر في الاقتصاد من خلال تملك الدولة للأنشطة الاقتصادية الرئيسية، تميزت السياسات الاقتصادية خلال العقدين السابقين بتبني معظم الدول سياسات تحرير اقتصادها الوطني من القيود البيروقراطية التي أعاقت تطوره، وتشجيع الاستثمار الأجنبي، وتنفيذ برامج الخصخصة، والدخول في تحالفات إقليمية لتعزيز دورها في الاقتصاد العالمي. وتدل الدراسات التطبيقية في هذا المجال على ارتفاع مستوى كفاءة اقتصاديات الدول التي

قامت بتطبيق برامج إصلاح مالية واقتصادية تراعي الظروف المميزة لكل دولة، وتساهم في تفعيل دور القطاع الخاص في التنمية المستدامة[٦].

وفي المجال المالي يتضح أن التطور الكبير الذي شهدته الصناعة المصرفية العالمية خلال العقدين السابقين والذي شمل خدماتها، وأدواتها المالية، والتشريعات القانونية المنظمة لنشاطها المالي والتجاري خلق ما يعرف بنظام الصيرفة الشامل الذي تجاوز نطاق وحدود نظام الصيرفية التقليدي. ومن المعروف أن نظام الصيرفة التقليدي ينحصر في نطاق خدمات مالية محدودة. ومن بين الأنشطة التقليدية الأساسية التي تقوم بها البنوك التجارية التقليدية: قبول الودائع بأنواعها في شكل حسابات جارية أو حسابات توفير أو ادخار أو حسابات استثمارية لآجال محددة أو غير محددة، وتوفير أدوات التمويل المناسبة وبآجالها المختلفة لكافة القطاعات الاقتصادية، وتقديم الخدمات المصرفية الأخرى مثل إصدار الشيكات العادية والسياحية، وتحصيل وتمويل الأموال، وتوفير خدمات الاعتمادات المستندية، والكفالات، وبطاقات الائتمان... إلخ. وما يميز نظام المصارف الشاملة من المصارف التجارية التقليدية هو أن الأولى توفر بالإضافة إلى الخدمات المالية التقليدية مجموعة من خدمات بنوك الاستثمار مثل تمويل المشاريع الاستثمارية في مختلف القطاعات الاقتصادية والمساهمة فيها والمشاركة في إدارتها، وتأسيس الشركات ذات الأنشطة المختلفة، والتعامل بكافة الأدوات الاستثمارية، والتوسع في إدارة المحافظ المالية وخدمات الأمانة (Trust)، والمساهمة في إنشاء صناديق الاستثمار المشترك، ومؤسسات ضمان الاكتتاب. وقد أدى ذلك التطور إلى بروز بنوك عالمية عملاقة سواء من ناحية حجم أصولها المستثمرة، أو من ناحية تنوعها الجغرافي، أو تنوع خدماتها المالية. ومعنى كل ذلك أن قدرة البنوك التجارية، أياً كان مقرها، على الاستمرار والمنافسة والنمو متوقفة وبدرجة كبيرة على قدرتها في اختيار مزيج المدخلات المالية والاستثمارية المناسب، وقدرتها على الحصول على

الموارد المالية المطلوبة، وتمكنها من الدخول في تحالفات استراتيجية لتعزيز قدرتها التنافسية(٧). ويتطلب ذلك ترتيب أوضاع البنوك التجارية الكويتية لتتمكن من مجاراة التنافس الشديد في عالم يزداد اكتظاظاً ببنوك عالمية عملاقة تعرض خدمات مصرفية واستثمارية متنوعة ومتطورة وبتكاليف تنافسية. وتبعاً لذلك سوف تعرض هذه الورقة بعض التوصيات التي يؤمل أن تساهم في تحسين المستوى التنافسي للقطاع المصرفي الكويتي.

مشروع الحكومة لتعديل المسار الاقتصادي:

تشتمل خطة الحكومة الإنمائية الخمسية ٢٠٠٠/٢٠٠١-٢٠٠٤/٢٠٠٥ على الإطار العام والبرامج التنفيذية لتلك الخطة. وتهدف هذه الخطة إلى تحقيق التوازن بين إيرادات الدولة ومصروفاتها، من خلال زيادة إيرادات الدولة، وتخفيض المصروفات الجارية وبخاصة المرتبط منها ببنود الرواتب والأجور والدعم الحكومي للسلع والخدمات، ورفع كفاءة الإدارات الحكومية، وتفعيل دور القطاع الخاص، وإيجاد فرص عمل متجددة للكوادر الوطنية المتزايدة. ومما لا شك فيه فإن الاقتصاد الوطني في أمسِّ الحاجة إلى منظومة متكاملة ومتجانسة للإصلاح المالي والاقتصادي والإداري، على أن تكون قابلة للتطبيق العملي، وعلى أن تراعي كذلك الواقع الفعلي للاقتصاد الكويتي. وعلى الرغم من أن الخطة المذكورة تتضمن بعض البنود الهامة التي سيؤدي التطبيق السليم لها إلى تعديل بعض جوانب الخلل في الاقتصاد الوطني إلا أن هناك العديد من الأمور التي لا تزال تحتاج إلى المزيد من المعالجة. وتبعاً لذلك سوف نركز في الفقرات التالية على جوانب القصور في الخطة الإنمائية الخمسية.

أولاً: الإصلاح المالي والتطوير الإداري:

١ - تتضمن الخطة بعض البنود المرتبطة بإحداث درجة من التوازن بين جانبي الإيرادات والمصروفات في موازنة الدولة. ويتضمن البند رقم ٢ من الخطة ضرورة توفير أسس جديدة للتعامل مع أصول الثروة الوطنية

(النفطية، والمالية) على نحو يحافظ على هذه الأصول ويعزز فرص استثمارها. وغني عن الذكر أن أصول الثروة الوطنية وخاصة المرتبط منها بالاستثمارات قد تعرض لخسائر فادحة وسوء استغلال خلال السنوات السابقة على نحو يتطلب اهتماماً أكبر للتمكن من تحقيق الزيادة المرجوة في جانب الإيرادات لموازنة الدولة. وتبعاً لذلك، توجد حاجة ملحة إلى التوجه نحو إعادة البناء المؤسسي لجميع المؤسسات، والشركات، والجهات المرتبطة بها. ويتضمن ذلك الهياكل التنظيمية، والتوصيف الوظيفي، ونظم التعيين والترقية والحوافز، ونظم الرقابة والمتابعة. ويتطلب الأمر أيضاً وضع استراتيجية واضحة لاستثمار المال العام على نحو يحقق نوعاً من التوازن بين المخاطر والعوائد المستهدفة.

٢ – يتطرق البند رقم ٣ إلى مسألة «استكشاف فرص ممكنة لزيادة تنويع الإيرادات غير النفطية»، ويتضمن البند رقم ٤ موضوع «ضبط مستويات المال العام استناداً إلى مبدأ الكلفة والعائد... مع تركيز مخصصات الإنفاق على الأجور والمرتبات وعلى برامج الدعم الحكومي، وبصفة خاصة غير المباشر منه». ويتضح أن البند رقم ٣ يتعلق بشكل وثيق بمسألة تنويع الإيرادات العامة في موازنة الدولة نظراً لارتباطه برفع العوائد على أصول الدولة وممتلكاتها. ويرتبط البند رقم ٤ بموضوع ترشيد المصروفات العامة في موازنة الدولة. ويتصل هذان البندان بآلية تنفيذية تم التطرق لها في الخطة ضمن البرامج التنفيذية. وعلى الأخص يرتبط البندان رقم ٣ و ٤ بالبرامج الفرعية التالية:

أ – تطبيق تعرفة جديدة لإمدادات الكهرباء والماء.

ب – تنمية الإيرادات الضريبية وغير الضريبية.

ج – الارتقاء بكفاءة الإنفاق العام.

ويتبين من خلال التحليل السابق للهيكل العام لموازنة الدولة، وكذلك من خلال العرض المرتبط بتطور الأوضاع الاقتصادية على الساحة العالمية

أن البندين رقم ٣ و٤ يعتبران أحد أهم الركائز الأساسية لموضوع الإصلاح المالي والاقتصادي. وغني عن القول أننا من حيث المبدأ نؤيد مسألة إعادة النظر في الجوانب التي يتضمنها البندان. بل نؤكد أنه ليس من الممكن تحقيق التوازن المستهدف في موازنة الدولة دون إيجاد صيغة عملية ومجدية لتلك الجوانب. والاختلاف في وجهات النظر ينصب في هذه الحالة على الكيفية التي سيتم بواسطتها تحقيق هدف التوازن في موازنة الدولة وصولاً إلى هدف التنمية المستدامة للاقتصاد الوطني. وتبعاً لذلك سنتناول في الفقرات التالية الجوانب المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي لموارد الدولة، ثم نعرض النواحي المتعلقة بتصحيح الاختلالات في الموازنة العامة للدولة، وسوق العمل، والبرامج المرتبطة بالخطة الاقتصادية للحكومة خلال المرحلة القادمة.

الجوانب المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي:

من المعروف أن الإدارة الاستراتيجية لموارد الدولة حدث عليها تغيير جذري كبير خلال العقدين السابقين في كثير من الدول بهدف مواكبة التطورات الاقتصادية على الساحة الدولية. فقد تغير دور الدولة من تشجيع صناعات إحلال الواردات سعياً وراء الاكتفاء الذاتي، ودعم دور الدولة المباشر في الاقتصاد من خلال تملك الأنشطة الاقتصادية الرئيسية، إلى تبني معظم الدول سياسات تحرير التجارة الدولية، وتشجيع الاستثمار الأجنبي، وتفعيل دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية المستدامة. وتبعاً لذلك، أضحى الدور الرئيسي للدولة منصب على توافر عناصر المنافسة والعدالة في سوق العمل. وعلى إثر ذلك يصبح من الضروري أن تتضمن الإدارة الاستراتيجية لموارد الدولة عند تخطيطها لاستغلال تلك الموارد الجوانب الرئيسية التالية:

١ – من الأهمية بمكان أن لا تقتصر التوجهات الاستراتيجية للحكومة على خلق التوازن بين جانبي الإيرادات والمصروفات في الموازنة العامة للدولة فقط،

بل يجب أن تتضمن تلك التوجهات المجالات الاستراتيجية الواعدة التي يمكن أن تحل محل المصدر الرئيسي للدخل والمتمثل في الإيرادات النفطية. وتبعاً لذلك، يجب أن تبين الخطط الإنمائية المتعاقبة للحكومة وبشكل ثابت وجلي المجالات التي تود أن يكون للقطاع الخاص دور فعال فيها، والتي يجب أن تتصف بارتفاع القيمة المضافة لمنتجاتها وخدماتها. وتشكل تلك المجالات مجتمعة جزءاً هاماً في عملية التخطيط الاستراتيجي لموارد الدولة المالية، والمادية، والبشرية، بحيث تشتمل الخطط الإنمائية المتعاقبة وبشكل ثابت ومستقر على بنود كافية للتحفيز المتوازن لتلك المجالات.

٢ – من الضروري أن يكون التوجه الاستراتيجي المستقبلي للدولة نحو تقليص دور الحكومة المباشر (من خلال التملك) في مجالات الإنتاج والخدمات بحيث يصبح الدور الرئيسي لها منصب على سن القوانين ورقابة ومتابعة الأنشطة الاقتصادية، والحرص على توافر عناصر المنافسة والعدالة في سوق العمل. وبالطبع من الضروري أن تحتفظ الدولة ببعض الجوانب الاقتصادية الهامة المتعلقة بإنتاج النفط الخام، والاستمرار في الاحتفاظ بالحقوق المطلقة على الثروات النفطية والمعادن الأخرى الكامنة في باطن الأرض، إضافة إلى الاستمرار في تقديم العون للفئات الاجتماعية المحتاجة، ورعاية بعض المجالات التي لا يتوقع أن تلقى الاهتمام الكافي من قبل القطاع الخاص مثل الفنون والآداب.

الجوانب المرتبطة بتصحيح الاختلالات في الموازنة العامة للدولة:

تطرق البرنامج الفرعي المتصل بإمدادات الكهرباء والماء إلى مسألة «تطبيق تعرفة جديدة لإمدادات الكهرباء والماء من بداية السنة الثانية للخطة (٢٠٠١/٢٠٠٢)، وبفئات سعرية تندرج في الزيادة وفق شرائح الاستهلاك المحسوبة لأصحاب السكن الخاص، وبفئة سعرية متماثلة لجملة الاستهلاك في كل من قطاع السكن الاستثماري والحكومي والتجاري والصناعي». ومع اعترافنا بأن تعرفة الكهرباء والماء الحالية غير مجدية حيث إنها تساهم في

هدر المال العام، وتدفع باتجاه السلوك الاستهلاكي المفرط، إلا أننا نود أن نبين النقاط التالية:

١ – أنه من الضروري أن يتضمن التوجه بشكل واضح موضوع رفع الكفاءة التشغيلية والإدارية والمالية المرتبطة بجوانب الإنتاج والصيانة والتوزيع وتحصيل رسوم الخدمات العامة (مثل خدمات المياه والكهرباء)، وكذلك رفع كفاءة الأعمال والمهام المرتبطة بتخطيط وتنفيذ مشاريع الخدمات العامة. فمن المعروف أن التكاليف الحدية المتعلقة بتلك الخدمات مبالغ فيها، والتكاليف الاستثمارية لمشروعات المياه والكهرباء تفوق بكثير المخصصات المالية المبنية على تقديرات معقولة. وتبعاً لذلك، تصبح مسألة إعادة هيكلة خدمات الكهرباء والماء، وتخليصها من القيود البيروقراطية من الأولويات التي يجب أن تصاحب إعادة النظر في تعرفة تلك الخدمات بغية تحديد التكاليف الحدية على نحو سليم لتكون أحد الأسس المستخدمة لتحديد مستوى التعرفة المناسب. ويتطلب كل ذلك أن يتضمن الإطار العام للخطة وبشكل كلي الجوانب العملية المرتبطة بإعادة الهيكلة. ويشمل ذلك وضع الإطار العام، والبرنامج الزمني المرتبط بمسألة إعادة الهيكلة لمؤسسات الخدمات العامة. ومن المعروف أن هناك العديد من البدائل التي يمكن دراسة جدواها، وتنفيذ ما يتناسب وظروف المرحلة الراهنة. ويشمل ذلك دون حصر:

أ – إعادة الهيكلة على نحو يحقق الاستقلال المالي والإداري للخدمات العامة دون الحاجة إلى نقل الملكية لمسئولية القطاع الخاص.

ب – تخصيص بعض مراحل الخدمات العامة دون سواها .

ج – فصل المؤسسة الواحدة إلى عدة مؤسسات وتخصيص بعضها أو تخصيص كل وحدات المؤسسة.

د – نقل الملكية بالكامل إلى مسئولية القطاع الخاص.

٢ – من الأهمية بمكان أن يتضمن برنامج إعادة هيكلة قطاع الخدمات الحكومية

العامة التوجه نحو تشكيل جهاز مختص وتزويده بكافة الكوادر والمعلومات والمعدات المطلوبة ليقوم بمهمة الدراسة الدورية لتعرفة تلك الخدمات والتي تتضمن خدمات الماء والكهرباء. وغني عن القول أن طبيعة هذا القطاع الاحتكارية تحتم ضرورة أن لا تخضع تعرفة الخدمات العامة لظروف السوق أو التحديد غير المدروس لمستوياتها. وهو توجه اتبعته العديد من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. ومن أهداف ذلك الجهاز التوصية بمستويات تعرفة للخدمات العامة على أسس علمية. ومن شأن ذلك أن يساهم في تحديد مستويات التعرفة التي تكفل حسن استغلال الموارد المتاحة لمؤسسات الخدمات العامة بحيث تكون قادرة على مواجهة التزاماتها المالية وتحقيق عائد مالي مناسب على استثماراتها، إضافة إلى أخذ الجوانب الاجتماعية والاقتصادية الأخرى للتعرفة بعين الاعتبار.

٣ – من الملاحظ أن هيكل التعرفة أدرج استهلاك السكن الاستثماري والحكومي والتجاري ضمن فئة سعرية واحدة. من جهة أخرى، تختلف أهداف وطبيعة ومشاكل القطاعات التي تم دمجها في فئة سعرية واحدة، الأمر الذي يتطلب التعامل مع كل قطاع وفقاً لظروف ذلك القطاع والمصلحة العامة للاقتصاد الوطني. فعلى سبيل المثال لا الحصر هل يجوز أن نتعامل مع قطاع الخدمات الطبية أو التعليمية، بالرغم من أنه من المعروف أن الدولة تشجع دخول القطاع الخاص فيهما، مثل تعاملنا مع السكن الاستثماري؟

٤ – من الأهمية بمكان إيجاد علاقة تكاملية بين توجه الدولة في توفير الرعاية السكنية، ومستوى التعرفة لقطاع السكن الخاص. وتبعاً لذلك، من الضروري أن يكون مستوى التعرفة المطبق متفقاً ومتناسقاً مع مؤشرات الاقتصاد الكلي الأخرى.

تضمنت البرامج الفرعية لتحقيق التوازن بين إيرادات الدولة ومصروفاتها برنامج **تنمية الإيرادات الضريبية وغير الضريبية**. وفي هذا المجال نود بيان الملاحظات التالية:

١ – أن الدول المتقدمة تستخدم منظومة متناسقة من الضرائب والرسوم، والتي تكون في الغالب المورد الوحيد الذي يمكن الدول من القيام ببعض البرامج الاجتماعية، وتنفيذ مشاريع البنية الأساسية. وعادة تكون تلك البرامج والمشاريع محددة المعالم والأهداف والتكاليف. والوضع في دولة الكويت، كما هو الحال في سائر دول مجلس التعاون الخليجي، مختلف للغاية. فالدولة تمتلك وتسيطر على أكبر مورد اقتصادي متمثل بطبيعة الحال بقطاع النفط ومشتقاته. ومن غير المعقول أن تلجأ الدولة إلى جباية الأموال من خلال فرض الرسوم والضرائب، والتي ستكون نسبتها ضئيلة جداً مقارنة بالإيرادات النفطية الضخمة، قبل أن تقوم الحكومة باتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع كفاءة استغلال الموارد التي تسيطر عليها. وبالتالي يجب أن يكون استخدام الدولة لموارد الرسوم والضرائب بعد استنفاد جهودها الرامية لرفع كفاءة الموارد المتاحة النفطية منها وغير النفطية.

٢ – أن الاقتصاد الوطني يمر بفترة ركود اقتصادي خانقة خلال السنوات السابقة. وقد اتضح من خلال التحليل السابق لأوضاع الاقتصاد الوطني أن الأنشطة الاقتصادية غير النفطية تعاني من تباطؤ النمو الذي لم يتعد في المتوسط حدود ٢٪. وعادة تقوم الخطط الاقتصادية في مثل هذه الظروف بتخفيض الضرائب والإعفاء منها في بعض الحالات وليس زيادتها. وبالتالي تعتبر مسألة التوقيت في فرض الضرائب والرسوم أحد أهم العوامل المحددة لنجاح أو فشل ذلك الإجراء.

٣ – تمثل الضرائب أحد أدوات السياسة المالية (Fiscal Policy) التي عادة تستخدمها الدولة لتوجيه الموارد المتاحة إلى مجالات مجدية، ورفع كفاءة استثمارها واستغلالها. ونظم الضرائب في معظم الدول لا تتضمن فقط جباية الأموال بل وعدم جبايتها في بعض الحالات، وتقديم العون المالي في حالات أخرى (Tax credit, Tax repay) لتشجيع الاستثمار في مجالات تكتسب الدولة فيها ميزة تنافسية. ومن جهة أخرى، يعتبر اجتذاب

المستثمر الأجنبي من خلال منح العديد من المغريات والتي من بينها الإعفاء من الضرائب والرسوم أحد الأهداف التي تسعى خطة الحكومة لتحقيقها. إضافة إلى ذلك، يعتبر هدف تحويل الدولة إلى مركز مالي وتجاري يعتد به من الأهداف التي كانت وما تزال تراود الحكومة. وبالتالي يتطلب كل ذلك التفكير في منظومة متناسقة من الإجراءات التي تساهم في إعطاء مؤشرات إيجابية للمستثمر الوطني والأجنبي على حد سواء.

٤ – أن الخطة قد أوضحت أن الاهتمام سوف ينصب «في زيادة الضرائب غير المباشرة... من خلال تعديل الرسوم على الواردات». ومع أن ذلك قد يكون مفيداً في بعض الأحيان لتحييد سياسات الإغراق للأسواق التي تقوم بها بعض الدول، علاوة على أنها من الممكن أن تساعد في ترشيد الاستهلاك، إلا أن فرض الرسوم على الواردات قد يؤدي أيضاً إلى خلق مناخ استثماري غير رشيد يدفع باتجاه الحماية لإنتاج سلع وخدمات لا تكتسب الدولة فيها ميزة تنافسية. وبالطبع سوف يؤدي ذلك إلى هدر الموارد الوطنية المتاحة. كل ذلك يعزز ما أسلفنا بيانه من أنه في حالة حتمية اللجوء إلى فرض الرسوم والضرائب لا بد من التأكد من أنها ضمن مجموعة متكاملة ومتناسقة بحيث تساهم في إعطاء مؤشرات كلية سليمة، وتكون منسجمة مع الاتفاقات الدولية.

تضمنت البرامج الفرعية لتصحيح الخلل في موازنة الدولة برنامج «**الارتفاع بكفاءة الإنفاق العام**». وقد سبق أن بينا أهمية ذلك البرنامج من خلال مناقشة البرامج الفرعية الأخرى، ومع ذلك فإن هناك بعض الأمور التي تستحق إعطاءها مزيداً ن التفصيل، وهي كما يلي:

١ – يلتهم البند المرتبط «بالمصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية» في المتوسط حوالي ٨٠٪ من الإيرادات العامة للدولة (كما تم بيانه بالتفصيل عند التطرق لهيكل الموازنة العامة للدولة). واستهدفت خطة الحكومة الخمسية ضبط معدل النمو لهذا البند عند حدود ٠,٠٥٪ فقط. ولا يعتبر

المستوى المستهدف مجدياً خاصة عند معرفة أن قيمة هذا البند بمفردها تفوق قيمة العجز المالي في موازنة الدولة للسنة المالية ٢٠٠١-٢٠٠٢. ومن المعروف أن ذلك البند يتضمن العديد من البنود التي تشتمل على الدعم المالي الكبير لبعض المؤسسات العامة. وبالتالي يتطلب الأمر النظر في جدوى إعادة هيكلتها لرفع مستوى كفاءة استغلال الموارد المتاحة فيها. إضافة إلى ذلك، يشتمل ذلك البند على نفقات تحويلية ضخمة. وتبعاً لذلك، نجد أنه لا مناص من إعطاء قدر أكبر من الاهتمام بجدوى ترشيد الإنفاق في بند «المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية» دون المساس بالجوانب الأمنية أو إلحاق الضرر بمستوى معيشة ذوي الدخل المحدود.

٢ - قامت العديد من الدول بإشراك القطاع الخاص في برامج البنية الأساسية من خلال اتباع أسلوب BOOT (Build Own Operate and Transfer). وقد بين التطبيق العملي لهذا الأسلوب جدواه. وبالإضافة إلى أنه يزيح عن كاهل الدولة بعض الأعباء المالية، ويساهم في تفعيل دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية المستدامة، فهو أيضاً يساهم في رفع كفاءة النفقات الرأسمالية والتشغيلية لمشروعات الدولة. ويتطلب ذلك بطبيعة الحال إزالة العقبات الحكومية البيروقراطية، وإيجاد نظم إدارية متطورة للقيام بمهام التخطيط، والمتابعة، والرقابة، للتمكن من التطبيق السليم لأسلوب BOOT في مشروعات الدولة.

ثانياً: معالجة اختلالات سوق العمل:

تضمنت خطة الحكومة الخمسية العديد من البرامج التنفيذية لمعالجة الاختلالات في سوق العمل من خلال تطبيق بعض البرامج التنفيذية. وتتضمن البرامج التنفيذية استكمال وتنفيذ برامج الخصخصة، وتفعيل دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني، وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. وسوف نتناول في الفقرات التالية أهم الجوانب المرتبطة بتلك البرامج.

أ – برامج الخصخصة:

١ – من الملاحظ أن فوائد نقل ملكية بعض الخدمات إلى مسئولية القطاع الخاص غير واضحة في بعض المجالات. ومثالاً على ذلك اقتراح خصخصة محطات التزود بالوقود والتي بالرغم من أنها لا تعاني من تدني مستوى الخدمات التي تقدمها وبخاصة أن معظمها يعمل بنظام الخدمة الذاتية. وقد يكون من الأجدى التوجه نحو تشجيع القطاع الخاص في هذه المرحلة نحو الاستثمار في إنشاء محطات جديدة، وفتح المجال لذلك القطاع في تلبية الخدمات الأخرى المرتبطة بخدمات التزود بالوقود بما في ذلك خدمات الصيانة في المحطات التابعة للحكومة. وميزة ذلك التوجه أنه يساهم في تبديد التخوف من احتكار تلك الخدمات، كما أنه يفتح المجال أمام القطاع الخاص للمساهمة الفعالة في خدمات محطات التزود بالوقود.

٢ – إعادة النظر في جدوى طريقة التخصيص السابقة، وبخاصة المرتبط منها بأسلوب تجزئة الملكية المعروضة للبيع بين الاكتتاب العام والمزاد العلني.

٣ – ضرورة إلزام المشتري الاستراتيجي بالاحتفاظ بالأسهم المشتراة لفترة زمنية بحيث لا يمكن التصرف فيها إلا بعد مضي تلك الفترة.

٤ – العمل على استقطاب المستثمر ذي النظرة بعيدة المدة والذي يهدف إلى الربح عن طريق تطوير الشركات الحكومية، والبعد عن أهداف المضاربة قصيرة الأجل.

وبالطبع لابد أن يتواكب مع برامج الخصخصة الإصلاحات التالية:

- اتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع مستوى الكفاءة في سوق الأوراق المالية.
- وضع برنامج متكامل لتنظيم قطاع وسوق العقار.

ب – تفعيل دور القطاع الخاص:

ب–١: القطاع الإنتاجي:

١ – تدل تجارب العديد من الدول على أنه من المجدي أن تساهم الحكومة في تحديد المجالات التي تود أن يكون للقطاع الخاص دور فيها، والتي

بطبيعة الحال تتصف بارتفاع القيمة المضافة إلى منتجاتها وخدماتها. ويتم ذلك من خلال إعداد دراسات أولية في تلك المجالات، وتوجيه البرامج التعليمية، وبرامج التدريب لتوفير الكوادر المطلوبة، والمساهمة في توفير البنية الأساسية المطلوبة.

٢ – من الضروري أن يتم توجيه الاهتمام والمساندة الحكومية للمشروعات التي تكتسب فيها الدولة ميزة نسبية، وتساهم في زيادة القيمة المضافة، وتكون موجهة بشكل أساسي للتصدير بدلاً من إحلال الواردات.

٣ – تقييم تجربة المؤسسات التي توفر قروض ميسرة لمشروعات القطاع الخاص مثل البنك الصناعي، وإعادة هيكلتها إذا تطلب الأمر ذلك لتحسين مستوى استغلال الموارد المتاحة، وتفعيل دورها في تشجيع الصناعات والخدمات التي تمتلك الدول ميزة تنافسية فيها.

٤ – اتخاذ الخطوات اللازمة لدعم التوجه نحو تفعيل دور المساهمين لرفع كفاءة الإدارة في مجالات التخطيط والتنفيذ والمتابعة والرقابة في مؤسساتهم.

٥ – إعادة النظر في نظام الكوارد الفنية المعمول به في الوقت الحاضر بغية تشجيع انخراط الكفاءات الوطنية الفنية في المجالات العملية التي ترتبط بتخصصاتهم.

٦ – وضع نظام متكامل لمزاولة المهن الفنية يشمل متطلبات مزاولة تلك المهن، والجوانب المرتبطة بتنظيم العلاقة بين الأطراف المتعاملة لتحسين مستوى خدمات تلك المهن، ورفع مستوى استغلال الموارد البشرية والمادية لتلك الخدمات.

٧ – إعادة النظر في المعايير والنظم المرتبطة بمزاولة نشاط التدريب بغية رفع مستوى البرامج التدريبية.

٨ – ربط البرامج التدريبية بالاحتياجات الفعلية.

٩ – إيجاد ميكانيكية مناسبة لتحديد مساهمة البرامج التدريبية في رفع الكفاءة الإنتاجية بغية تحسين مستوى استغلال الموارد المخصصة لأغراض التدريب.

ب-٢: القطاع المالي:

بعد إسدال الستار على حقبة الحماية اللامحدودة للمؤسسات الوطنية في معظم الدول، والتسليم بحتمية التعامل بشكل إيجابي مع متطلبات العولمة، وبروز بنوك عملاقة تمارس استراتيجيات التنوع في خدماتها المالية على المستوى العالمي، تصبح قدرة البنوك التجارية، أياً كان مقرها، على الاستمرار والمنافسة والنمو متوقفة بدرجة كبيرة على قدرتها في اختيار مزيج المدخلات والخدمات المالية والاستثمارية المناسب، وقدرتها على الحصول على الموارد المالية المطلوبة، وتمكنها من الدخول في تحالفات استراتيجية لتعزيز قدرتها التنافسية. وقد بينت الدراسات التطبيقية في هذا المجال[٧] أن التوجه العالمي يسير نحو التكتل وضخامة حجم الإمكانات المالية بحيث تصبح البنوك التجارية الصغيرة ذات القدرات المالية والفنية المتواضعة محصورة ضمن نطاق خدمات محلية محدود، الأمر الذي يجعل قدرتها على تحقيق عائد مالي مناسب أمراً في غاية الصعوبة.

وعلى المستوى المحلي ساهمت الجهود الكبيرة التي قام بها بنك الكويت المركزي، ومنذ نحو عقد من الزمان في دعم المراكز المالية للبنوك الوطنية. إلا أنه ما زال هناك قصور واضح في مسألة تطوير التشريعات والقوانين المنظمة للعمل المصرفي في دولة الكويت لكي تتواكب مع متطلبات استراتيجيات الصيرفة الشاملة الذي أضحى الصفة المميزة للبنوك العالمية ذات الكفاءة العالية في إدارة مواردها المالية. كما أن جهود البنك المركزي الرامية لحث وتشجيع البنوك الوطنية للدخول في تحالفات لزيادة أحجامها لم يحالفها التوفيق. وما زالت البنوك التجارية الكويتية تعاني من صغر أحجامها مقارنة مع المصارف الأخرى في الأسواق الإقليمية والعالمية. فعلى سبيل المثال لا الحصر، عند مقارنة حجم أكبر بنك كويتي بأحد أكبر البنوك العربية نجد أن إجمالي موجودات بنك الكويت الوطني في نهاية عام ١٩٩٩ بلغت حوالي ١٢,٤٨٢ مليون دولار أمريكي[٨]، وهي بالتالي تعادل حوالي

٦٠٪ من إجمالي موجودات البنك السعودي الأمريكي البالغة حوالي ٢٠,٥٤٨ مليون دولار أمريكي خلال نفس الفترة(٩). وبالمثل، يعتبر Citigroup أحد أكبر البنوك على المستوى العالمي حيث بلغت إجمالي موجوداته حوالي ٧١٦,٩٣٧ مليون دولار أمريكي في نهاية عام ١٩٩٩(١٠). وتبعاً لذلك، يعادل إجمالي موجودات بنك الكويت الوطني نحو ٢٪ من إجمالي موجودات Citigroup. وعند معرفة أن إجمالي موجودات البنوك الكويتية الثمانية المذكورة مجتمعة تعادل نحو ٣٥,٩٢٢ مليون دولار أمريكي(١١)، وهي بالتالي تعادل نحو ٥٪ من إجمالي موجودات Citigroup، يتضح لنا ضآلة حجم البنوك الوطنية بمثيلاتها العالمية.

ومن جهة أخرى، يتضح أنه بالرغم من اتباع الدولة لسياسات الدعم المالي والحماية من المنافسة الأجنبية للبنوك الوطنية لأكثر من ثلاثة عقود – ومهما كانت مبررات تلك السياسات– إلا أن تلك الحماية لم تكن مجدية، كما أنها لم تعد ممكنة في الوقت الراهن. وباستثناء بعض التحديث في مرافقها ونظم تعاملها مع عملائها، استمرت البنوك الكويتية التجارية في تقديم الخدمات المصرفية التقليدية في السوق المحلي دون تطوير يذكر لأدواتها المالية أو خدماتها التجارية والاستثمارية، الأمر الذي أدى إلى تعاظم مشكلة محدودية السوق المحلي، وتردي قدرتها على النمو والتطور والمنافسة في الأسواق العالمية. واستنفدت تلك البنوك إمكانية رفع كفاءة إدارة واستغلال أموال الغير. ونتيجة لمحدودية السوق المحلي الاستيعابية، وضيق نطاق الخدمات التي تقدمها البنوك الوطنية تناقصت منافع أنشطتها المصرفية المحلية التقليدية، وتدني مستوى كفاءتها الاقتصادية.

بناء على ما تقدم يتضح أنه يصعب على البنوك الوطنية التنافس والنمو في عالم يزداد اكتظاظاً ببنوك عالمية عملاقة (Mega-Banks/ Universal Banks) تعرض خدمات مصرفية واستثمارية متنوعة (الصيرفة الشاملة) ومتطورة ومتجددة وبتكاليف تنافسية. كما أن استمرار الحماية والدعم المالي من قبل

الدولة لن يكون ممكناً في ظل الاتفاقات المنظمة للأنشطة التجارية والمالية الدولية، وكذلك في ظل التوجه الحالي لتقليل مصادر الهدر في المصروفات العامة للدولة. ولرفع كفاءة البنوك الوطنية يصبح من المفيد أن تدعم الحكومة التوجهات التالية:

١ – إعادة النظر في القوانين والتشريعات والإجراءات المنظمة للقطاع المصرفي والاستثماري لإزالة عقبات ممارسة استراتيجية الصيرفة الشاملة ومنع الاحتكار.

٢ – اتخاذ الخطوات اللازمة لتوسيع دائرة ملكية البنوك التجارية سواء من قبل مستثمرين من مواطني الدولة أو العرب أو الأجانب بهدف تكوين قاعدة عريضة من الملاك لتعزيز دورهم الفعال في التأثير الإيجابي في إدارة البنك، وكذلك لزيادة موارده المالية، واكتساب القدرات الفنية المطلوبة.

٣ – اتخاذ الخطوات اللازمة للفصل بين إدارة البنك والملاك لفض اشتباك الاختصاصات، ولإتاحة المجال لتكوين إدارة فنية لديها الصلاحيات اللازمة لإدارة البنك.

٤ – اتخاذ الإجراءات العملية من قبل إدارة البنك لترتيب أوضاعه الإدارية والفنية والمالية، ويشمل ذلك دون حصر:

- تأهيل الكوادر البشرية القادرة على مواكبة متطلبات التطور.
- تحديث الهياكل الإدارية لتتمشى مع متطلبات التقدم المهني والتكنولوجي.
- إعادة النظر في نظم التوظيف، والتحفيز، والترقية.
- النظر في إمكانية وجدوى الدخول في تحالفات محلية و/أو إقليمية و/أو عالمية.

٥ – دعم استقلالية البنك المركزي ليتمكن من اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تؤمن الاستقرار المالي والاقتصادي للدولة.

٦ – ضرورة إعادة النظر في نظام التأمين المجاني لكامل حقوق المساهمين على حساب المال العام، ودراسة إمكانية تكوين جهة متخصصة للقيام بذلك الدور دون الحاجة لهدر المال العام.

٧ – وضع برنامج زمني لرفع الحماية والدعم المالي، والسماح للبنوك الأجنبية بممارسة أعمال الصيرفة في البلاد.

٨ – إزالة الحواجز القانونية والإدارية بين دول مجلس التعاون الخليجي ليتسنى للمؤسسات المالية التوسع الأفقي في تلك الدول، والعمل على إزالة الحواجز بين الدول العربية وفتح المجال أمام المؤسسات المصرفية العربية لتوسيع نطاق خدماتها والاستفادة من الموارد والفرص المتاحة في تلك الأسواق.

ج – الاستثمار الأجنبي المباشر:

تطرقت خطة الحكومة الخمسية إلى مسألة تشجيع الاستثمار الأجنبي. ونود أن نبدي بعض الملاحظات من خلال دراسة الجوانب الرئيسية المرتبطة بالقانون رقم ٨ لسنة ٢٠٠١ في شأن تنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي في دولة الكويت. وغني عن القول إن نتائج الاستثمار الأجنبي في الدول المضيفة لم تكن كلها إيجابية. ودون الحاجة للدخول في تفاصيل دقيقة يكفي أن نذكر على عجالة أن الاستثمار الأجنبي في بعض دول أمريكا اللاتينية أدى إلى الاحتكار وسوء استغلال الموارد الوطنية. كما أن المستثمر الأجنبي في العديد من الحالات ابتدع طرقاً محاسبية وإدارية لترحيل الأرباح وحرمان الشريك الوطني بشكل خاص، والدولة المضيفة بشكل عام، من الاستفادة المادية والفنية والتكنولوجية التي كان من المؤمل أن تكون مصاحبة للاستثمار الأجنبي في تلك الدول. وفي المقابل، هناك العديد من الحالات التي تبين إيجابيات الاستثمار الأجنبي المباشر. وعلى سبيل المثال لا الحصر ساهم المستثمر الأجنبي وبخاصة في دول جنوب شرق آسيا في سد الفجوة بين الطلب على رأس المال والمعروض منه، ورفع المستوى الفني والتكنولوجي والتنافسي للدول المضيفة في تلك المنطقة.

وعلى الرغم من أن النتائج المستهدفة لجذب المستثمر الأجنبي متقاربة إلى حد بعيد سواء أكانت الدول المضيفة متقدمة أو نامية إلا أن الدراسات في هذا المجال تشير إلى أن تحقيق النتائج المرجوة يعتمد اعتماداً كبيراً على الإعداد المسبق والتخطيط والتنفيذ والمتابعة السليمة للجوانب المالية والاقتصادية والفنية والقانونية والإدارية المرتبطة بعملية الاستثمار الأجنبي المباشر. وتبعاً لذلك يعتبر مشروع قانون تنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي أحد أهم المتطلبات اللازمة لتحقيق النتائج الإيجابية المستهدفة من المستثمر الأجنبي.

وعلى ضوء ما تقدم، نستعرض فيما يلي النقاط التي تساهم في جعل قانون تنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي يراعي الظروف الاقتصادية والمالية لدولة الكويت، ويرفع من كفاءة التعاون مع المستثمر الأجنبي، ويجنب قدر الإمكان من احتمالات حدوث آثار سلبية في اقتصادنا الوطني.

١ – يختلف الاستثمار الأجنبي المباشر (Foreign Direct Investment) عن الاستثمار في الأوراق المالية (Portfolio Investment) في أن الأول ينطوي على الاستثمار في أصول ثابتة (Fixed Assets) في حين يختص الثاني بالاستثمار في الأوراق المالية. وتبعاً لذلك يتصف الاستثمار المباشر بأنه مرتبط بمدة زمنية طويلة نسبياًو تتجاوز في معظم الأحيان عقداً من الزمان. وفي المقابل يتميز الاستثمار في الأوراق المالية بأن للمستثمر مرونة أكبر في تحديد العمر الزمني لاستثماره حيث يمكن تسييل استثماراته خلال مدة زمنية قصيرة نسبياً لا تتجاوز ساعات أو أياماً محدودة في أغلب الأحيان. ونتيجة لذلك ينصب اهتمام المستثمر في حالة الاستثمار المباشر في معرفة النظام الضريبي الحالي والتوجهات المستقبلية لذلك النظام، وخاصة خلال العمر الافتراضي لمشروعه. ومعنى ذلك أن إنجاز قانون الاستثمار الأجنبي المباشر بمفرده لن يطمئن

المستثمر بالقدر الكافي وبالشكل الذي يشجعه على اتخاذ قرار استثماري طويل الأمد. ومن ثم فإن الأمر يتطلب دراسة نظام الضرائب الكويتي المرتبط بالشركات، وإجراء ما يلزمه من تعديلات بحيث يحقق للمستثمر الأجنبي الاطمئنان الكافي، ويساهم في خلق مناخ استثماري مناسب يسنح بدفع عجلة التنمية الاقتصادية الوطنية المستدامة.

٢ – ترتبط مشروعات الاستثمار الأجنبي المباشر بالإنفاق الرأسمالي الطويل الأمد. ونتيجة لذلك تتطلب تلك المشروعات دراسات جدوى تفصيلية تشمل الجوانب الفنية، والمالية، والاقتصادية، والقانونية. وتتأثر جدوى المشروع بدرجة كبيرة بالمناخ الاستثماري للدولة المضيفة. وبطبيعة الحال يتكون المناخ الاستثماري من تفاعلات متشابكة بين الجوانب المالية والاقتصادية والقانونية والإدارية للبلد المضيف. ومعنى كل ذلك أنه على الرغم من أهمية إنجاز قانون الاستثمار الأجنبي المباشر، وبالرغم من ضرورة إجراء ما يلزم من تعديلات على قانون الضرائب المتعلق بالشركات يبقى مناخ الاستثمار الإيجابي للدولة المضيفة، واستقراره العامل المهم في اتخاذ القرار الاستثماري. ومعنى كل ذلك أن النهج الاقتصادي للدولة، ودرجة الوضوح والشفافية، وما يتولد عن كل ذلك من مؤشرات مالية واقتصادية تمثل أحد أهم العوامل المؤثرة في قرار المستثمر الأجنبي.

٣ – الهدف الأساسي من جذب المستثمر الأجنبي يتمثل في رفع المستوى الفني والتكنولوجي والتنافسي للاقتصاد الوطني بغية زيادة صادرات الدولة من السلع والخدمات وتقليل الاعتماد شبه الكلي على تصدير النفط. وما دام الأمر كذلك، فمن غير المجدي السماح بأن يقوم المستثمر الأجنبي بإقامة المشاريع الهادفة لإحلال الواردات والتي من المعروف أنها ستكون بحاجة إلى الدعم المادي والمالي وعلى حساب المال العام. ولعل ذلك يجعل من المفيد إعادة النظر في صياغة المادة الثانية من قانون

تنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي بحيث تشير صراحة إلى ضرورة أن تكون طبيعة الاستثمار الأجنبي تهدف إلى زيادة القيمة المضافة، وموجهاً بشكل أساسي لإنتاج سلع وخدمات للتصدير.

٤ – نصت المادة الأولى على تكليف وزارة التجارة والصناعة بمهام تطبيق قانون الاستثمار الأجنبي المباشر. كما أن المادة ١٣ من القانون أجازت للجنة الاستثمار، والتي بينت المادة الخامسة من القانون أن تشكيلها سيكون بقرار من مجلس الوزراء وبرئاسة وزير التجارة، منح المستثمر الأجنبي تسهيلات مادية ومالية بما فيها الإعفاء من الضرائب لمدة عشر سنوات. وقد يبدو الأمر منطقياً حيث تعتبر وزارة التجارة الجهة التي تختص بجميع العمليات التجارية سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي أو العالمي. ولكن من جهة أخرى، تختص وزارة المالية بجميع الجوانب المالية والاقتصادية والإدارية المتصلة بمسألة الضرائب والمالية العامة للدولة. ومن بين المكاسب المالية والتي من المؤمل أن يتم الحصول عليها من المستثمر الأجنبي إيرادات الضرائب التي ستؤول للمالية العامة للدولة. كما أن المزايا المالية والمادية التي سيتم منحها للمستثمر، والتي تعتبر بمثابة تكلفة مالية على موازنة الدولة، يجب أن تكون متناسبة مع المنافع المالية والاقتصادية للاستثمار الأجنبي، والتي ستنعكس نتائجها في نهاية الأمر على الموازنة العامة للدولة.

يتبين مماسبق ضرورة وجود وحدة مركزية تصب فيها النتائج النهائية للاستثمار الأجنبي، ويسترشد بتلك النتائج لاتخاذ السياسات والقرارات المناسبة تجاه المستثمر بما فيها المزايا المادية والمالية المذكورة في المادة ١٣ من قانون الاستثمار. كما يتضح ضرورة أن تكون وزارة المالية ممثلة وبشكل فعال إلى جانب وزارة التجارة في التعامل مع عملية الاستثمار الأجنبي المباشر. وعلى الرغم من أن قانون تنظيم الاستثمار الأجنبي يشير في المادة الخامسة منه إلى تشكيل لجنة للاستثمار الأجنبي المباشر،

وبالرغم من أن المادة السادسة من نفس القانون تحدد اختصاصات تلك اللجنة، إلا أن الأمر يحتاج إلى إعادة النظر لإيجاد الصيغة المناسبة لتفعيل دور وزارة المالية، وكذلك خلق مستوى عال من التنسيق بين وزارة المالية ووزارة التجارة بالشكل الذي يكفل تحقيق التناسب بين المزايا الممنوحة للمستثمر الأجنبي والمنافع المستهدفة منه، وعلى النحو الذي يكفل تجنب البيروقراطية والروتين الحكومي، ويساهم في سرعة الإنجاز.

٥ – أجاز القانون للجنة الاستثمار الأجنبي المباشر منح مزايا وتسهيلات مادية ومالية للمستثمر الأجنبي مع مراعاة مساهمة المشروع في تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية في دولة الكويت. وتشجيعاً لتشغيل العمالة الوطنية تطرقت المادة ١٣ من قانون تنظيم الاستثمار المباشر إلى ضرورة أن يكون منح كل أو بعض الامتيازات في ضوء ما يوفر المستثمر الأجنبي من فرص عمل للعمالة الوطنية. وعلى الرغم من أن مبدأ ربط الامتيازات بمتطلبات معينة يعتبر إضافة قيمة ومفيدة، إلا أن الأمر يحتاج إلى إعادة النظر. ولعله من المفيد أن نذكر أن الإضافة تركز الجوانب الكمية في التوظيف دون إعطاء أي وزن لمساهمة المستثمر الأجنبي في رفع المستوى الفني والتنافسي للاقتصاد الوطني. وبالتالي يكون المستثمر الأجنبي مستوفياً لشروط الحصول على المزايا، والتي سبق أن بينا أنها تمثل عبئاً على موازنة الدولة، لمجرد توظيفه لعمالة وطنية هامشية. ولذلك، يتطلب الأمر أن تكون الامتيازات الممنوحة متناسبة مع مساهمة المشروع في تحقيق الهدف الأساسي للاستثمار الأجنبي، والذي يتمثل في زيادة القيمة المضافة، وزيادة حجم نسبة صادرات المشروع من السلع والخدمات المنتجة، إضافة إلى مساهمته في رفع المستوى الفني والتقني للعمالة الوطنية.

٦ – لم يفرق القانون بين مشروعات أجنبية جديدة (Green Field)، ومشروعات أجنبية بواسطة الدخول في شراكة مع شركات أو مؤسسات

قائمة (Joint Venture). وتجدر الإشارة إلى أن المشروعات الجديدة تنطوي على مخاطر استثمارية أكبر، كما أنها قد توظف رأس مال أكبر مقارنة بمشروعات الشراكة. إضافة إلى ذلك تساهم الأولى في زيادة المنافسة المحلية بينما قد تؤدي الثانية إلى زيادة نسبة التركز وخلق نوع من الاحتكار. وقد تفتح المشروعات الأجنبية الجديدة آفاقاً جديدة وواعدة للاقتصاد الوطني تساهم في زيادة نسبة نموه وتطوره. ومعنى كل ذلك أنه من الأجدر إعطاء حوافز مالية ومادية أكبر للمشروعات الجديدة، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في المزايا المادية والمالية التي تضمنتها المادة ١٣ من القانون المذكور.

الخلاصة:

عرضت الدراسة موجزاً لجوانب الخلل في الاقتصاد الكويتي الذي تمثل في هيمنة القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية الأساسية للدولة بحيث أضحت الحكومة القابض والمسير والمحرك الأوحد لاقتصاد الدولة، والوعاء الرئيسي للعمالة الوطنية. وبينت الدراسة أنه بالرغم من أن السياسات المالية والاقتصادية التي اتبعتها الدولة خلال العقود الأربعة السابقة خلقت ما يعرف باسم «دولة الرفاه»، وأمطرت المواطن والمقيم بعيش رغيد، إلا أن ذلك تسبب في انخفاض كفاءة استغلال الموارد الوطنية، وظهور واستمرار وتراكم عجز مالي فعلي في موازنة الدولة. كما ساهم النهج الاقتصادي المتبع من قبل الحكومة في تهميش دور القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية المستدامة. وقد تدارك المسئولون في الدولة مؤخراً عدم جدوى الاستمرار في اتباع نفس النهج الاقتصادي. وعلى إثر ذلك، أصبح من الضروري وضع برنامج متكامل للإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري يناسب طبيعة المرحلة الحالية، ويتوافق مع خصوصية الاقتصاد الكويتي، ويتمشى مع الاتفاقات الدولية، ويتعامل بشكل إيجابي مع متطلبات العولمة.

وبناء على ما تقدم، تعكف الحكومة في الوقت الراهن على تفعيل خطة

إنمائية خمسية للسنوات المالية ٢٠٠١/٢٠٠٢ – ٢٠٠٤/٢٠٠٥. وتهدف هذه الخطة إلى تحقيق التوازن بين إيرادات الدولة ومصروفاتها، ورفع كفاءة الإدارات الحكومية، وتفعيل دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية، وإيجاد فرص عمل متجددة للكوادر الوطنية المتزايدة. وعلى الرغم من أن الخطة المذكورة تتضمن بعض البنود الهامة التي سيؤدي التطبيق السليم لها إلى تعديل بعض جوانب الخلل في الاقتصاد الوطني، إلا أن هناك العديد من الأمور التي لا تزال تحتاج إلى المزيد من المعالجة. وتبعاً لذلك، عرضت الدراسة تحليلاً موجزاً لخطة الحكومة لتعديل المسار الاقتصادي، وتطرقت إلى العديد من التوصيات المرتبطة بالخطة وبالمسار الاقتصادي للدولة بغية رفع مستوى كفاءة استغلال الموارد الوطنية، وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية المستدامة، والتعامل بشكل إيجابي مع متطلبات العولمة. وشملت التوصيات الجوانب المرتبطة ببرامج الإصلاح المالي والتطوير الإداري، وبرنامج الخصخصة، وقانون الاستثمار الأجنبي المباشر، والجوانب المرتبطة بتفعيل دور القطاع الخاص الإنتاجي والمالي. وبينت الدراسة أنه من الأجدى أن يبنى المسار الاقتصادي والمالي للدولة على أربعة توجهات رئيسية:

التوجه الأول: ضرورة أن لا تقتصر التوجهات الاستراتيجية للحكومة على خلق التوازن بين جانبي الإيرادات والمصروفات في الموازنة العامة للدولة فقط، بل يجب أن تتضمن تلك التوجهات المجالات الاستراتيجية الواعدة التي يمكن أن تحل محل المصدر الرئيسي للدخل والمتمثل في الإيرادات النفطية. وتبعاً لذلك، يجب أن تبين الخطط الإنمائية المتعاقبة للحكومة وبشكل ثابت وجلي المجالات التي تود أن يكون للقطاع الخاص دور فعال فيها والتي يجب أن تتصف بارتفاع القيمة المضافة إلى منتجاتها وخدماتها. وتشكل تلك المجالات مجتمعة جزءاً هاماً في عملية التخطيط الاستراتيجي لموارد الدولة المالية، والمادية، والبشرية، بحيث تشتمل الخطط الإنمائية المتعاقبة وبشكل ثابت ومستقر على بنود كافية للتحفيز المتوازن لتلك المجالات.

التوجه الثاني: ضرورة أن يكون التوجه الاستراتيجي المستقبلي للدولة نحو

تقليص دور الحكومة المباشر (من خلال التملك) في مجالات الإنتاج والخدمات بحيث يصبح الدور الرئيسي لها منصبًّا على سن القوانين، ورقابة ومتابعة الأنشطة الاقتصادية، والحرص على توافر عناصر المنافسة والعدالة في سوق العمل. وبالطبع من الضروري أن تحتفظ الدولة ببعض الجوانب الاقتصادية الهامة المتعلقة بإنتاج النفط الخام، والاستمرار في الاحتفاظ بالحقوق المطلقة للثروات النفطية والمعادن الأخرى الكامنة في باطن الأرض، إضافة إلى الاستمرار في تقديم العون للفئات الاجتماعية المحتاجة، ورعاية بعض المجالات التي لا يتوقع أن تلقى الاهتمام الكافي من قبل القطاع الخاص مثل الفنون والآداب.

التوجه الثالث: ضرورة إعادة النظر في القوانين والتشريعات والإجراءات المنظمة للقطاع المصرفي في دولة الكويت وخاصة المتعلق منها بإزالة معوقات ممارسة البنوك التجارية الوطنية لنظام الصيرفة الشامل.

التوجه الرابع: ضرورة تطبيق منظومة متناسقة من الإجراءات التي يؤمل أن تساهم في إعطاء مؤشرات كلية للمستثمر الوطني والأجنبي على حد سواء، وتكون منسجمة مع الاتفاقات الدولية.

الهوامش

١ – The Economist Intelligence Unit, Country, Country Profile ‘‘Kuwait - 1999-2000’’, 15 Regent St, London SW1Y 4LR, United Kingdom, P21.

٢ – The Economist Intelligence Unit, Country, Country Profile ‘‘Kuwait - 1999-2000’’, 15 Regent St, London SW1Y 4LR, United Kingdom, P21.

٣ – The Economist Intelligence Unit, Country, Country Profile ‘‘Kuwait - 1999-2000’’, 15 Regent St, London SW1Y 4LR, United Kingdom, P21

٤ – Financial Operating ‘‘Research Unit, Institute of Banking Studies, Report 1996-1999’’, P.O.Box 1080, Safat, Code no. 13011, State of Kuwait.

٥ – للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى الدراسة التي قام بها د. عبدالله محمد العبيدان (٢٠٠١) بعنوان: «كفاءة الأداء في البنوك التجارية الكويتية في ظل الصيرفة الشاملة»، تحت النشر **المجلة العربية للعلوم الإدارية**، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.

٦ – للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

– Foreign Direct Investment and Spillover Efficiency in the Developing Countries, Abdullah M. Al-Obadian، **المجلة العربية للعلوم الإدارية** المجلد السابع، العدد الأول، يناير، ٢٠٠٠، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.

– Kholdy, Shady, 1995, Causality between fioreign direct investment and spinover efficiency, Applied Economics, 27, pp. 745-749.

٧ – للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى الدراسة التي قام بها د. عبدالله محمد العبيدان بعنوان:

"Net Economic Gain from Divesification in the Commercial Banking Indusrty", *Applied Financial Economics,* 1999, 2, pp. 343-354.

٨- Research unit, Institute of Banking Studies - Kuwait - "Financial Operating Report", 1996-1999, P.O.Box 1080 Safat 13011, State of Kuwaitm Page no. 83.

٩- The Banker, Published by Financial Times ltd, Maple House, 149 Tottenham Court Road, London W1P 9LL, United Kingdom, page no. 184.

١٠- The Banker, Published by Financial Times ltd, Maple House, 149 Tottenham Court Road, London W1P 9LL, United Kingdom, page no. 178.

١١- Research unit, Institute of Banking Studies - Kuwait - "Financial Operating Report", 1996-1999, P.O.Box 1080 Safat 13011, State of Kuwait, page no. 37.

المراجع

المراجع العربية:

- Foreign Direct Investment and Spillover Efficiency in the Developing Countries, Abdullah M. Al-Obadian، **المجلة العربية للعلوم الإدارية** المجلد السابع، العدد الأول، يناير ٢٠٠٠، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.
- عبدالله محمد العبيدان (٢٠٠١). بعنوان: «كفاءة الأداء في البنوك التجارية الكويتية في ظل الصيرفة الشاملة»، تحت النشر «**المجلة العربية للعلوم الإدارية**»، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.

المراجع الأجنبية:

- Abdullah M. Al-Obaidan (1999). ''Net Economic Gain from Diversification in the Commercial Banking Industry'', *Applied Financial Economics,* 2, pp. 343-354.
- Amirahamadi, Hooshang and Weiping Wu, January (1994). ''Foreign Direct Investment in Developing Countries'', *The Journal of Developing Areas,* Volume 28, Number 2, 167-190.
- Blomstrom, M. and Persson. H. (1983). ''Foreign investment and spillover effeciency in an underdeveloped economy: evidence from the Mexican manufacturing industry, *Workd Development,* 2 (6), 493-501.
- Hughes, Joseph, P.; William Lang; Loretta J. Mester; Choon-Geol Moon, 1996, Efficient banking under interstate branching, Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 28, No. 4 (November, Part 2), pp. 10451071.
- Hughes, Koseph, P.; William Lang; Loretta J. Mester; Choon-Geol Moon, (September, 1995), Recovering technologies that account for generalized managerial preferences: An application to non-tisk-neutral banks, working paper no. 95-8/R, Frderal Reserve Bank of Philadelphia. Humphrey, D. L, and Lawrence B. Pulley, (1997) ''Banks' responses to deregulation: Profit, technology, and effi-

ciency'' *Journal of Money Credit, and Banking,* Vol., 29, No. 1, February, pp. 73-92.
- Kholdy, Shady, 1995, Causality between foreign direct investment an spinover efficiency, Applied Economics, 27, pp. 745-749.
- Lucas, R. E. (1990). ''Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries'', *American Economic Reviwe*. Papers and Proceedings, Vol. 80, pp. 92-6.
- The Banker, July 1990-2000. Published by: Financial Times Business ltd, Maple House, 149 Tottenham Court Road, London W1P 9LL, United Kingdom.
- The Economist Intelligence Unit, Country Profile ''Kuwait - 1999-2000'' 15 Regent St, London SW1Y 4LR, United KLingdom.
- Timme, S. G. and W. K. Yang, (1991). ''On the Use of A direct Measure of Efficiency in Testing Structure-Performance Relationshipls'', working paper (Geprgia State University, Atlanta, GA).
- Yue, P., 1992, Data envelopment analysis and commercial bank performance: A primer with applications to Missouri banks, Federal Reserve Bank of St. Lous Review 74, 31-45.

عبدالله محمد العبيدان، دكتوراه الفلسفة في إدارة الأعمال – تمويل – جامعة تكساس، الولايات المتحدة الأمريكية، عام ١٩٨٧، أستاذ مساعد بقسم التمويل والمنشآت المالية بكلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت، ومستشار مالي واقتصادي بالصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، وله اهتمامات بحثية ومهنية تشمل الاستثمار، البنوك، الإدارة المالية، الاقتصاد الدولي، إعادة الهيكلة المالية والاقتصادية، وتطبيق النماذج الإحصائية، ونماذج الاقتصاد الرياضي لدراسة وتحليل واقع المال والأعمال.