



الْبَيْتُ وَالْأُكُوفُ وَمَعَالِمُ النِّظَامِ الْمُسْلِمِ فِي الْكُوَيْتِ

الدكتور زين العابدين ناصر
الأستاذ المساعد بكلية الحقوق والشرعية
جامعة الكويت

الطبعة الثالثة

٢٠٠٦

إصدار مجلة الحقوق والشرعية (العدد الثاني)
كلية الحقوق والشرعية - جامعة الكويت



الْبَيْتُ وَالْأُكُوتُ وَمَعَالِمُ النِّظَامِ الْمَسَاكِينِ فِي الْكُوَيْتِ

الدكتور زين العابدين ناصر
الأستاذ المساعد بكلية الحقوق والشرعية
جامعة الكويت

الطبعة الثانية

١٩٩٤

إصدار مجلة الحقوق والشرعية (العدد الثاني)
كلية الحقوق والشرعية - جامعة الكويت

البترول ومَعَالِم النظام المالي في الكويت

الدكتور زهير العابدين ناصر

الطبعة الثانية

١٩٩٤

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الفصل الأول

الدراسة النظرية لمشاكل
البتروال الكويتي
ودوره في صياغة هيكل
نظامها المالي

مقدمة

ليس هناك أكثر من المسائل المالية أهمية وحساسية بالنسبة للفرد فما بالنا حينما يتعلق الأمر بمالية الدولة ، وهي ذلك الجهاز السياسي المركب الذي يضم عددا ضخما من الوزارات والهيئات والمؤسسات ، وكلها كيانات كبيرة تضطلع بمهام خطيرة من أجل تحقيق درجات مالية من الكفاءة في التدخل الذي تمارسه عند سعيها الى اشباع عدد لا نهائي من الحاجات والمتطلبات العامة .

وهذا التدخل الذي تمارسه الدولة بأجهزتها ومؤسساتها المختلفة ، تتسع آفاقه على مر الزمن ، فبعد ان اجتازت الدولة مرحلة « الدولة الحارسية » وبدأت عصر « التدخل المتزايد » في حياة الافراد ، وتجاوزته في بعض البلاد والنظم الاقتصادية الى السيطرة على كل او معظم وسائل الانتاج ، اصبح من الضروري لانجاح ابعاد هذا الدور المالي العظيم ان تكون هناك نظم وقواعد تستند الى نظريات ومبادئ وتتبع بالنسبة لها اجراءات معينة ، تكفل الوصول بالاهداف المرسومة الى بر الامان .

ولعل الامر لا يقتصر على الجوانب الفنية ذات الطابع الاقتصادي والمالي البحت ، اذ ان انجاح هذه الجوانب يكون ضروريا من أجل العمل على امكن رسم البنيان الاداري لمختلف وزارات الدولة وهيئاتها ومؤسساتها ومراقبتها ، وحسن

صياغة قواعد الاختصاص والمسؤولية واختيار العمالة اللازمة للأنشطة العامة في ضوء معايير موضوعية سليمة ، وتجنب اساليب الروتين العقيم والبيروقراطية عند أداء المرافق العامة لمهامها ، الى غير ذلك من الامور التي ترتبط ارتباطا وثيقا بعمليات التدخل ذاتها حتى تؤتي النفقات العامة للدولة ثمارها المرجوة ، وحتى يمكن تحقيق نوع من الاستغلال الامثل لطاقت البلاد ومواردها ، وحتى تجيء قواعد الموازنة العامة للدولة وخططها المالية والاقتصادية ، منسجمة في التطبيق مع تلك الاسس ومفضية بالفعل الى تقدم مطرد تحرزها الدولة سنة بعد سنة ومرحلة بعد اخرى .

واذا كان من الاهمية بمكان ان تحكم قواعد الربط بين الاجهزة المالية والاقتصادية من جانب وباتي الاجهزة الاخرى ، سواء ما يتناول منها الحياة الادارية او السياسية او الاجتماعية من جانب اخر ، فان السؤال الذي يطرح نفسه بعد ذلك يدور حول عنصرين هامين يعتبران محور الارتكاز في بحثنا هذا ، حيث نتناول بالتحليل الايراد من البترول باعتباره من اهم صور الايرادات العامة المختلفة في دولة الكويت ، ثم بيان اتجاهات النفقات العامة بها واخيرا نتناول اهم القواعد والاحكام التي تنظم الموازنة العامة للدولة وما يتصل بهذا الموضوع الاخير من دراسة للاساليب المتبعة في دولة الكويت بالنسبة للرقابة المالية وقواعد اعداد حسابات الدولة الختامية .

غير ان البحث يقتضي منا الرجوع بعيدا الى الوراء لننتبع كيف كان بترول الكويت باعتباره يقع ضمن منطقة الخليج ، محلا لممارسة سيطرة تقليدية لقوى اجنبية ، لنرى كيف تطورت مصالح تلك القوى نحو تحقيق سيطرتها على بترول المنطقة ، ثم نحاول دراسة الوضع الحالي لنفط الكويت في ضوء التيارات الاقتصادية العالمية المحيطة بها ، ثم نصل بعد ذلك الى دراسة للتطورات النفطية المعاصرة في منطقة الخليج وتأثيرها على الكويت ، حتى يمكننا فهم طبيعة التطورات الاخيرة للاوضاع النفطية في هذه الدولة . ونستطيع ان نفهم في ضوء هذه التطورات ، الاتجاهات الحديثة لحجم الايرادات والنفقات العامة في ميزانياتها .

وبعد ذلك نقوم بدراسة القواعد والاحكام التي تتعلق بالموازنة العامة للدولة ، متعرضين لشرح القواعد القانونية والدستورية التي تحكم هذا الموضوع في الكويت ، مع التعرض كذلك للدور الذي تقوم به وزارة المالية الكويتية في سبيل السيطرة على اساليب اعداد وتنفيذ ابواب الميزانية العامة وبنودها المختلفة .

المبحث الأول

الدور النفليدي للسيطرة الاجنبية على احتكارات البترول في منطقة الخليج

تأصيل تاريخي :

منذ زمن بعيد كانت الاحتكارات البريطانية تتجه بتوسعاتها الاستعمارية كما هو معروف في الهند وكانت تشعر بحاجتها الى متنفس اقتصادي من خلال مياه الخليج ومن ثم عمدت القوات البريطانية الى شن ثلاث حملات على عرب الخليج مع بداية القرن التاسع عشر كانت نهايتها تلك الحملة الضخمة التي تمخضت عن توقيع المعاهدة العامة في سنة ١٨٢٠ والتي دخل فيها آل خليفة (حكام امارة البحرين) - وكانت امارة قطر تابعة لها آنذاك - وشيوخ قبائل ساحل عمان تحت الحماية البريطانية (١) .

ومع تطور نمو المصالح الاقتصادية والتجارية للبريطانيين ، بدأ تدخلهم في شؤون المنطقة ينمو ويتزايد . فكان أن وقعت اتفاقيات هدنة كان اولها الاتفاق السنوي الاول سنة ١٨٣٣ ثم اصبح اتفاقا يمتد لعشر سنوات حتى سنة ١٨٤٣ ، ثم تطور هذا الاخير فصار تعبرا عن هدنة دائمة سنة ١٨٥٣ ، مما حمل معه قيام القوة البريطانية بالسيطرة على المنطقة . ثم كان ان الزمت الامارات بعد ذلك بالتوقيع على معاهدة الامتناع عن تجارة الرقيق سنة ١٨٤٧ ثم معاهدات حماية خطوط التلغراف . واخيرا تم التوقيع قبيل نهاية القرن التاسع عشر على المعاهدة الهامة المانعة والتي وقعها شيخ البحرين سنة ١٨٨٢ ثم طرا عليها بعض التعديل سنة ١٨٩٢ ، وشملت التوقيعات الى جانب شيخ البحرين مرة اخرى شيوخ الساحل الاخرين . وقد تضمنت هذه المعاهدة عددا من النصوص

(١) انظر نص المعاهدة في مؤلف الدكتور سيد نوفل : الخليج العربي - دار المطبعة ١٩٦٩ - الباب الثاني ، وراجع الدكتور محمد الرميحي : البترول والتغير الاجتماعي في الخليج العربي ١٩٧٥ . مطبوعات معهد البحوث والدراسات العربية .

الهامة التي تلقى الضوء على ابعاد الاستغلالات البترولية والاقتصادية التي وضعت منذ البداية لصالح القوات البريطانية(١) . ويهمننا أن نشير الى بنود اساسية في هذا المجال توضح مدى التبعية والارتباط والتقييد الذي انطبع تاريخيا على المنطقة :

١ — التزام شيوخ المنطقة بعدم الدخول بأي حال من الاحوال — في اتفاقية او تراسل مع اية حكومة اخرى فيما عدا الحكومة البريطانية .

٢ — الالتزام بعدم الموافقة على اقامة اي وكيل لاية حكومة اخرى في الامارة دون موافقة الحكومة البريطانية .

٣ — التمتع بعدم التنازل أو البيع أو الرهن أو غيرها والالتزام بعدم قبول اي احتلال لاي جزء من الامارة الا أن يكون ذلك بواسطة الحكومة البريطانية .

وهكذا تتضح من الناحية التاريخية ابعاد الصلة والارتباط بين منطقة الخليج واماراته بالسلطات البريطانية التي كانت تتعامل معها من خلال شركة الهند الشرقية حتى سنة ١٨٥٦ حيث قامت ثورة الهند وحدثت في اعقابها تغيرات في الادارة البريطانية . وفي سنة ١٩٥٨ اصبح الاتصال بالخليج يتم عن طريق حكومة « بومباي » التي أصبحت ممثلة الانجليز في المنطقة ، ثم آل الامر بعد ذلك الى حكومة الهند البريطانية سنة ١٨٧٣ واستمر ذلك حتى سنة ١٩٤٧ عندما استقلت شبه القارة الهندية ، حيث تم الحاق المنطقة ومسؤوليتها بوزارة المستعمرات البريطانية حينما من الزمن ثم بوزارة الخارجية البريطانية بعد ذلك(٢) .

اما بالنسبة لكل من الكويت وقطر فانهما بالمقارنة للامارات الاخرى تأخرتا نسبيا في الدخول تحت سيطرة البريطانيين فالشيخ مبارك الصباح حاكم « الكويت » وقع سنة ١٨٩٩ مع بريطانيا معاهدة ماثلة لتلك المعاهدات المانعة التي وقعت من قبل مع شيوخ الامارات الاخرى ، ثم معاهدة اخرى في السنة التالية تتعلق

(١) تم توقيع هذا الاتفاق بواسطة الشيخ عجمان حميد بن راشد وشيخ ام القيوين احمد بن عبد الله وشيخ راس الخيمة حميد بن عبد الله وراشد بن مكرم شيخ دبي ، زايد بن خليفة شيخ ابو ظبي ، وصقر بن خالد شيخ الشارقة والشيخ عيسى بن علي حاكم البحرين ..
انظر مؤلف الدكتور محمد الربيعي ، المرجع السابق ص ١٤ .

(٢) انظر محمد امين عبد الله : ابو ظبي وساحل عمان في موكب التطور ، ص ١٦ .

يحظر تجارة الاسلحة (١). وكذلك ايضا نجد الشيخ محمد بن ثاني باعتباره رئيسا

(١) انظر التمس العربي لمعاهدة حاكم الكويت الشيخ مبارك بن صباح (المعاهدة رقم « ٣٦ » بتاريخ ٢٣-١-١٨٩٩ في مؤلف الدكتور عثمان عبد الملك : نظام الحكم واجهزته في الكويت . مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ص ٢٦ وما بعدها . ويذكر المؤلف تفسيراً لعقد تلك المعاهدة خشية حاكم الكويت في ذلك الوقت من هجوم خارجي كان يهدد الكويت من جانب الدولة العثمانية او بتحريض منها ، مشيراً الى محاولات العثمانيين بالفعل ضد الكويت في هذا السبيل ، فيما كان اتجاه بريطانيا بعد انتصارها على القرصنة على ساحل عمان يميل الى التوسع ، والتدخل في شؤون امارات الخليج ، مع ملاحظة رغبة البريطانيين في اتباع سياستهم التقليدية اثناء القرن التاسع عشر للمحافظة على الاوضاع الراهنة لامراء الخليج في ذلك الحين .

وهو الامر الذي شجع هؤلاء على طلب الحماية البريطانية من تلقاء انفسهم . وكانت الحكومة البريطانية قد رفضت من قبل طلب مبارك بن صباح حاكم الكويت في ايلول ١٨٩٧ وضع الكويت تحت الحماية البريطانية ورفضت انجلترا ذلك عندئذ مكتفية برغبتها في استتباب الامن في المنطقة والعمل على ذلك بالوسائل الاخرى غير فرض الحماية . ثم عادت بريطانيا ففرت رايها في سنة ١٨٩٩ وارتبطت مع الكويت بتلك المعاهدة . وكان حاكم الكويت يهدف الى الاستناد الى دولة قوية تحميه من غارات المعتدين العثمانيين وتمكنه من بسط نفوذ اكبر في المنطقة .

بينما كانت انجلترا تسعى الى عقد الاتفاق مع الكويت سنة ١٨٩٩ لتحقيق اهداف منها ابعادها للنفوذ الالمانى عن منطقة الخليج خاصة بعد ان حصل الالمان على امتياز خط برلين - بغداد من العثمانيين ليخترق هذا الخط اراضي الدولة العثمانية ماراً ببغداد وكان التصور ان ينتهي عند راس كاظمة على « جون الكويت » فيكون لهم في الخليج ميناء طبيعي لبوارجهم يهددون به مواصلات الامبراطورية البريطانية . وبالفعل كتبت معاهدة الكويت مع بريطانيا حائلاً دون حصول الالمان على موافقة مبارك بن صباح على هذا المشروع وكذلك الحال بالنسبة لاهداف بريطانيا فيما يتعلق بابعاد النفوذ الروسي عن منطقة الخليج حيث كان القنصل الروسي في بغداد قد طلب من العثمانيين السماح لشركة روسية بمد خط حديدي من سواحل الشام الى الكويت وانشاء ميناء للفحم فيها وهو ما افزع الحكومة البريطانية فارادت سد الابواب عن طريق عقد المعاهدة المشهورة مع الكويت في سنة ١٨٩٩ .

انظر في تفصيلات ذلك : خزعل : تاريخ الكويت السياسي . الجزء الثاني ص ١٢ ، ١٢٥ ، ١٢٢ ، ١٢٣ . وراجع على حيدان : رسالته للدكتوراه المقدمة لجامعة باريس سنة ١٩٦٧ بعنوان : L'avenir politique des principautés pétrolières du golfe persique ص ١٢ ، ١٣ ، ١١٦ .

الداود : الخليج العربي والعلاقات الدولية (١٨٩٠ - ١٩١٤) .
مطبوعات جامعة الدول العربية . القاهرة . سنة ١٩٦١ .

راشد الفرغان : مختصر تاريخ الكويت . القاهرة . مكتبة المروية ١٩٦٠ ، ص ١٢٨ .
قدري قلمجي : اضاء على تاريخ الكويت . دار الكتاب العربي ، ص ٥٣ .
ديكسون : الكويت وجاراتها (الترجمة العربية) . الطبعة الاولى ١٩٦٤ . ص ١٢٣ - ١٢٥ .
ود. عثمان عبد الملك الصالح : رسالته للدكتوراه المقدمة لجامعة باريس ١٩٧٣ ص ٢١ .
وهي بعنوان :

Le système politique Koweïtien. (Formation historique; études juridiques, économiques, socio-politiques).

لشيوخ قبائل « قطر » يعقد مع بريطانيا في سبتمبر سنة ١٨٦٨ معاهدة على اثر تدخلها في النزاع بين قطر والبحرين ، وحيث نص الاتفاق على ان يعود الشيخ محمد الى « الدوحة » بعد ان كان قد هجرها على ان تحال اية خلافات بينه وبين جيرانه الى المقيم السياسي ، وكان هذا اول اتصال رسمي بين آل ثاني والانجليز . وجدير بالملاحظة ان « قطر » لم توقع اتفاقا كوحدة مستقلة الا سنة ١٩١٦ حيث وقع الشيخ عبد الله بن جاسم مع بريطانيا معاهدة مشابهة للمعاهدات المانعة الاخرى في نوفمبر (١٩١٦) .

وكان طبيعيا ازاء هذه الارتباطات التاريخية ان تكون الادارة البريطانية صاحبة السلطة في توجيه وتشكيل مستقبل دول المنطقة ، خاصة انها استطاعت الحصول على التعهدات والالتزامات من جانب حكامها بما يحقق لها الاحتكار الكامل للثروات الطبيعية واستغلالها على النحو الذي يحقق مصلحتها هي دون مصلحة اصحابها الشرعيين . ومن ثم كانت لبريطانيا سلطة اصدار القرار السياسي على المستويين الداخلي والخارجي ، كما تمتعت بالسيطرة التامة على جوانب الانشطة الاقتصادية والمالية والمواصلات والتجارة الخارجية ، فضلا عن تدخلها حتى في شؤون القضاء والادارة .

واذا كانت دول الخليج قد ارتبطت بالخضوع للسيطرة البريطانية على النحو المتقدم فانه كان من الطبيعي ان تكون تجارتها الخارجية وظروفها الاقتصادية متشابهة الى حد بعيد ، حيث كانت الزراعة نادرة ومعظم سكان المنطقة يعملون بالتجارة حول البحر أو يغوصون بحثا عن الرزق ، حتى تم اكتشاف آبار النفط على فترات مختلفة ، فأصبح هو المورد الاساسي للانفاق .

تطور المصالح الاجنبية والسيطرة على بترول الخليج :

مع بداية القرن الحالي أصبح الخليج العربي منطقة تهتم بها السلطات البريطانية وتحرص على السيطرة على مقدراته بشتى الطرق . ومن مظاهر هذه السيطرة ما يكشف عنه التقرير المشهور لـ : اللورد « لاندون » Lansdowne الذي أعلنه في ٥ مايو ١٩٠٣ حول الخليج في مجلس اللوردات البريطاني والذي كان نواة ومحور ارتكاز لاعلان وزير خارجية بريطانيا F. GREY سنة ١٩٠٧ . ونصت هذه التصريحات صراحة على ان « البريطانيين يعتبرون اقامة اية قاعدة بحرية أو اية موانئ محصنة في الخليج الفارسي من قبل اية قوة ، على انه تهديد عظيم للمصالح البريطانية ويتوجب مقاومته بكل الطرق » .

ومن هنا يجمع الباحثون على أن تصرفات بريطانيا منذ بداية القرن وبعد ذلك حتى عقب زيارة اللورد « كيرزن » نائب الملك في الهند الى سواحل الخليج سنة ١٩٠٣ ، كانت تهدف الى ابراز عدم موافقتها على اشتراك أحد منها في الخليج وذلك لعدة اسباب سياسية واقتصادية قد لا تتعلق بالخليج نفسه فقط ، وانما باعتباره مفتاح المحافظة على الممتلكات البريطانية في الهند ومنع وقوع الخليج كمر هام في يد أحد من الطامعين سواء من الاوروبيين كالفرنسيين او الالمان او الروس .

ولكن الاعتبارات المتعلقة بالخليج كسوق تجاري فضلا عن كونه ممرًا مائيا أدت الى جعله مصدرا للتنافس ومحطا للاطماع من جانب القوى المتصارعة .

وبدا ذلك على وجه الخصوص عندما بدأ النفط يتفجر في مسجد سليمان في جنوب فارس سنة ١٩٠٨ وأخذت الحكومة البريطانية زمام المبادرة في احتكار هذا المورد الهام .

وعندما صادق البرلمان الانجليزي في ١٧-٦-١٩١٤ على شراء اغلبيه الاسهم في شركة البترول البريطانية الفارسية صرح « ونستون تشرشل » أن ذلك سوف يحرر البحرية الانجليزية من الاعتماد على الاحتكار النفطي للشركتين العالميتين « ستاندرد اويل » ، و « شل » .

وعلى ذلك أصبحت بريطانيا طرفا في سباق الاحتكارات البترولية ثم اتجهت بعد ذلك الى احتكار مصادر النفط المحتملة على الشاطئ العربي في الخليج فأوعزت الى شيوخ المنطقة بالكتابة الى السلطات البريطانية في الخليج عارضين عليها احتكار مصادر الثروات والمعادن في باطن الارض . وبالفعل كتب شيخ « البحرين » الشيخ عيسى بن علي آل خليفة في مايو سنة ١٩١١ الى المقيم السياسي البريطاني يخبره انه لن يقوم باستخراج البترول شخصيا وانه لن يعطي الحق في الاستخراج لاية جهة الا بعد موافقة الحكومة البريطانية . وكذلك كتب شيخ الكويت الشيخ مبارك الصباح في اكتوبر سنة ١٩١٣ في نفس الاتجاه الى المقيم السياسي الانجليزي ، وتبعه شيخ الشارقة خالد بن احمد في فبراير سنة ١٩٢٢ ثم شيخ « دبي » سعيد بن مكتوم في مايو سنة ١٩٢٢ أيضا . وسار في نفس الخط شيوخ ابو ظبي وعجمان وأم القيوين .

ومن ثم أصبحت هذه الرسائل والتعهدات المعطاة من جانب حكام المنطقة للبريطانيين بمثابة رهن مسبق للثروات الوطنية المحتملة في يد بريطانيا ، وهو ما

جعل هذه الأخيرة تتجه الى ربط هؤلاء الشيوخ والحكام بعدد من المعاهدات والاتفاقيات من اجل توطيد اوضاعها الخارجية ، كما هو الشأن في معاهدتها مع « قطر » سنة ١٩١٦ ، واتفاق الحدود بين الامارات على النحو الذي تم في مؤتمر « العجير » سنة ١٩٢٢ الذي تم فيه رسم الحدود الكويتية السعودية العراقية . واخذت الحكومة البريطانية تمهد وترسخ اقدامها في المنطقة ايضا من خلال ترتيب الاوضاع الداخلية في تلك البلاد بطريقة تسمح لها باستمرار السيطرة ، بحيث اخذت تنحى عن الحكم من تكشف انه غير موال لسياستها . وعلى سبيل المثال ما لجأت اليه انجلترا عند تنحية الشيخ عيسى بن علي آل خليفة حاكم البحرين سنة ١٩٢٢ واتت بابنه « حمد » الذي كان اكثر مرونة وتمشيا مع سياسة البريطانيين .

ومع انتهاء الحرب العالمية الاولى اصبح النفوذ الانجليزي اكثر قوة واشد بأسا ولم تعد السيطرة قاصرة على مياه الخليج وبعض اراضيه فقط بل اتسع مجالها لتشمل شمال العراق من الناحية العسكرية وقلب الجزيرة من الناحية السياسية .

واذا كان لنا ان نصور مدى المركز الذي اصبح يتمتع به الانجليز فاننا نذكر نصا اورده ادوارد ماكي ادجار Sir Edward Mackay Edgar رئيس مجموعة البترول البريطانية حينما كتب يقول سنة ١٩١٩ (١) :

« ان الوضع البريطاني بالنسبة للبترول الآن مطلق ، كل ما هو معروف محتمل او متوقع من آبار البترول خارج الولايات المتحدة في يد بريطانيا او تحت ادارة بريطانية او مستثمر بأموال بريطانية . والامريكان عليهم الآن ان يشتروا من شركات بريطانية . العالم الخارجي محصن ضد هجوم المصالح الامريكية ... نحن ممسكون بقوة بالذي لا بد ان يصبح حالا نصيب الاسد من المواد الخام التي لا يمكن لاية دولة صناعية في العالم ان تستغنى عنها » .

الصراع بين احتكارات بريطانيا والولايات المتحدة حول الامتيازات البترولية في المنطقة :

ازاء الوضع المتميز الذي تمتعت به بريطانيا بالنسبة لاحتكارات المصالح

(١) انظر البترول والتغير الاجتماعي في الخليج ، للدكتور محمد الرميحي ، المرجع السابق ص ١٩ وانظر :

E. H. Davenport and S. R. Cooke
Oil Trust & Anglo-American Relations. 1923.

البتروولية في الخليج حاولت الاحتكارات البتروولية الامريكية الحصول على حق المشاركة مع الاحتكارات البريطانية فلجأت الى تصعيد حرب خفية ضد امتيازات منابع البترول التي حصلت عليها بريطانيا ، وكانت الحكومة الامريكية بطبيعية الحال خلف شركاتها فبدات ملامح الصراع تبدو اذن بين الحكومتين وكان ذلك عبر الحرب العالمية الاولى وبصفة خاصة بالنسبة للاكتشافات البتروولية التي ظهرت في « ايران » والتي اخذت تتدفق على الاسواق مرورا بالعراق وامارات الخليج وشرق الجزيرة العربية . وبدأت جولة الصراع الاولى بين الانجليز والامريكان حينما قررت الحكومة الايرانية في نوفمبر ١٩٣٢ - متأثرة بالتقارب الايراني الامريكي الجديد - الغاء امتياز « دارسي » الذي منح له سنة ١٩٠١ لاستغلال بترول ايران والذي تحول بعد ذلك سنة ١٩٠٨ الى شركة «سميث» وهي شركة بترول فارسية بريطانية . وكان الدافع عند الحكومة الايرانية لالغاء الامتياز سالف الذكر رغبتها في مضاعفة دخلها من النفط بمقولة ان ايران لو كانت قد استولت على حقها الطبيعي من ضرائب على ما ادخلته الشركة العاملة في اراضيها من بضائع بين سنة ١٩٠٥ وسنة ١٩٣٢ لكانت عائداتها الضريبية حوالي ضعف ما آل اليها من ايراد خلال تلك الفترة . ولكن تحدي ايران لحكومة بريطانيا لم يكتب له النجاح هذه المرة بسبب تحالف أصحاب المصالح في الدولتين (ايران وانجلترا) مما أمكن معه الوصول الى اتفاق جديد سنة ١٩٣٣ نص على رفع عائدات ايران ، وبذلك خسرت الاحتكارات الامريكية المعركة الاولى ضد الاحتكارات البريطانية .

غير ان الصراع اخذ يستمر انتظارا لفرصة جديدة يمكن فيها للاحتكار الامريكي ان يحقق مشاركة في نفط الخليج ، وكان ان اتجهت انظار امريكا الى منطقة «العراق» التي كانت منذ الحرب محلا للسيطرة من جانب المصالح البريطانية سواء من خلال العملاء او بطريق الاحتلال المباشر .

وكان امتياز البترول العراقي محل نزاع قبل الحرب العالمية الاولى بين المصالح البريطانية والمصالح الالمانية ثم أمكن الوصول الى اتفاق بينهما لاستغلال بترول ما بين النهرين ثم أسست شركة سميث شركة البترول التركية T.P.C . ساهمت فيها الحكومات البريطانية والتركية والالمانية والهولندية ومجموعة « دارسي » . ولكن المصالح البريطانية كانت لها الكفة الراجحة نتيجة للحرب بالنسبة للمصالح الالمانية وبذلك كانت الفرصة تبدو سائحة امام مشاركة للجانب الامريكي مع الجانب الانجليزي الذي أصبح يرتع في حصة الالمان والأتراك المهزومين . وعقب مؤتمر « سانت ريمو » الذي وزعت فيه

مراكز النفوذ الغربي في الشرق الاوسط ، بدأت الحكومة الامريكية تمارس الضغط للحصول بدورها على امتيازات بترولية في اراضي الانتداب الفينسية بالنفط . وكانت انجلترا قد حصلت في مارس سنة ١٩٢٥ على امتياز جديد لصالح شركة البترول التركية التي تقع تحت سيطرتها وذلك من حكومة العراق الواقعة تحت نفوذها ايضا ، الا ان المصالح الامريكية بدأت تتدخل وتحارب هذا الامتياز الجديد بسبب عدم مشاركتها فيه ، ومن ثم لجأت شركة « ستاندرد اويل اوف كاليفورنيا » الى التفاوض من جهة اخرى مع الشركة الانجلو ايرانية وحيث بدأت حوارا مع الشركة التركية T.P.C. نيابة عن الشركات التسع الكبرى في الولايات المتحدة ، غير ان ذلك لقي معارضة ايضا من جانب الحكومة البريطانية . واستمر النقاش والتفاوض طويلا بين الحكومتين البريطانية والامريكية حتى امكن الوصول الى اتفاق تم فيه تقسيم المغانم في يوليو سنة ١٩٣٨ حيث أعيدت عملية توزيع أسهم شركة البترول التركية T. P. C. لكي تدخل المصالح الامريكية فيها وبذلك أصبحت الاسهم موزعة على خمس مجموعات نالت أربع مجموعات منها حصصا متساوية وهي المجموعات التالية والتي تضم المجموعة الامريكية معها : —

- (١) مجموعة دارسي (الشركة الانجلوفارسية) .
- (٢) شركة البترول الانجلوسكسونية (مجموعة شركة شل الهولندية الملكية) .
- (٣) شركة البترول الفرنسية (المجموعة الفرنسية) .
- (٤) شركة تطوير الشرق الاوسط (المجموعة الامريكية) .

وكانت نسبة اسهم كل من هذه المجموعات الأربع ٢٣٫٧٥٪ من اسهم شركة البترول التركية T. P. C. التي سميت بعد ذلك بشركة البترول العراقية .

ثم أعطيت الـ ٥٪ الباقية من الاسهم لغولبنكيان الذي كان يمتلك هذه النسبة في شركة البترول التركية السابقة نتيجة لوساطة مع الحكومة التركية (١) .

(١) انظر في تفصيلات النزاع بين الانجليز والامريكان على الساحة العراقية : مؤلف الدكتور الرميحي المرجع السابق ص ١٨ وما بعدها البترول والتغيرات الاجتماعية . وكذلك :

Stocking G. W: Middle East Oil Aelan lane 1971, p. 17, s.

وانظر : Kent M. R. British Government interest in the Middle East Oil Concessions 1900 — 1925.

وكان واضحا أن دخول المصالح الأمريكية في البترول العراقي على النحو الأخير لم يكن مصحوبا بحصولها على امتيازات بترولية في مناطق أخرى من الخليج ، إذ أن الاحتكارات البريطانية كانت قد احتاطت لهذا الأمر لتمنع المصالح الأمريكية من بسط نفوذها أكثر ، فكان أن اتجهت من أجل هذا الهدف الى احياء اتفاقية قديمة عرفت باتفاقية الخط الاحمر التي كانت موقعة في مارس سنة ١٩١٤ بين ممثلي الحكومة البريطانية والامانية والبنك القومي التركي ومجموعة « دارسي » . وبمقتضى تلك الاتفاقية كان الاطراف في شركة البترول التركية T.P.C. يلتزمون بعدم التدخل منفردين بصورة مباشرة أو غير مباشرة في انتاج أو صناعة البترول ، في أراضي الامبراطورية العثمانية في قارتي اوربا واسيا . وكانت الاتفاقية قد استثنت بعض المناطق ومنها الكويت . وكانت المناطق المتفق عليها موضحة ومحددة على خريطة باللون الاحمر وهو ما أدى الى اطلاق اسم اتفاقية الخط الاحمر ، على تلك المعاهدة . ومن هنا كان احياء هذه الاتفاقية القديمة بالنسبة لمساهمي الشركة الجديدة (شركة البترول العراقية I.P.C.) يحمل في طياته ابعاد المصالح الأمريكية عن التدخل غير المحدود في الخليج أو الجزيرة العربية ، وحدث أيضا ان اضيف شرط اخر الى الاتفاقية التزم بموجبه اية شركة مساهمة في شركة البترول العراقية الجديدة T.P.C. بعدم التدخل منفردة أو مع مجموعة أخرى في انتاج أو صناعة البترول في حدود الخط الاحمر الا مع بقية الشركاء أو بعد الحصول على الاقل على موافقتهم ، وكان هذا الشرط محققا كما هو واضح للمصالح البريطانية في احتكار بترول المنطقة أساسا وهي التي كان لها من الاصل حق التصرف في البترول الموجود في حدودها . حسبما جاء في الرسائل المتبادلة بين شيوخ منطقة الخليج والحكومة البريطانية التي سبق لنا الإشارة إليها .

واذا ما أردنا الاسترسال في دراسة تطوّر الصراع بين البريطانيين والأمريكيين في منطقة الخليج والجزيرة العربية بعد ان لاحظنا كيف بدأ في الشمال (العراق) ، لوجدنا ان هاتين المنطقتين (الخليج والجزيرة) كانتا كذلك محطاً لانظار وأطماع المهتمين بالمصالح النفطية من تلك القوتين الكبيرتين . إذ من الثابت ان ضابطا استراليا من أصل انجليزي كان يدعى « الميجر فرانك هولز » كان قد طاف بالمنطقة مع بداية العشرينات بحثا عن امتيازات بترولية لصالح شركة بريطانية صغيرة كانت تسمى (استرن آند جنرال سندكيت) . وقد تمكن هذا الضابط الاسترالي من الحصول على امتياز التنقيب عن النفط في المنطقة الشرقية من جزيرة العرب سنة ١٩٢٣ مباشرة بعد مؤتمر «العجبر»

من الامير عبد العزيز عبد الرحمن فيصل آل سعود الذي كان حاكما لنجد وتوابعها في ذلك الحين .

وكان هذا الامتياز قد منح لمدة خمس سنوات في المنطقة الشرقية ، غير انه بنهاية تلك المدة سنة ١٩٢٨ ودون أن تحقق الشركة شيئا يذكر انتقلت المصالح البترولية السعودية الى احتكارات امريكية بعد ذلك . وبذلك بدأت المصالح الامريكية البترولية تقوى في المنطقة .

وبالنسبة لمنطقة البحرين كان « هولز » الاسترالي من اصل انجليزي قد حصل على امتياز سنة ١٩٢٥ للتنقيب عن البترول من حاكم البحرين (الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة) وبتأييد من السلطات البريطانية ثم باع هذا الامتياز الى شركة امريكية هي « شركة جلف اويل كوربوريشن G.O.C. » ، غير ان هذه الشركة كانت مرتبطة بشركة البترول التركية في العراق والتي كان مساهمها قد وضعوا اتفاقية الخط الاحمر التي اشرنا اليها ، وحيث ان البحرين كانت تدخل ضمن هذا الخط ، فقد عجزت G.O.C. (جلف اويل كوربوريشن) عن التنقيب عن البترول في البحرين ولذلك اتجهت بدورها الى بيع الامتياز الممنوح مرة اخرى الى شركة امريكية اخرى ليست عضوا في شركة البترول التركية وكانت تسمى « استندر اويل كوميتي S O C A L » ومن ثم استطاعت ممارسة التنقيب عن البترول في البحرين بسبب عدم التزامها بقيود اتفاقية الشركة التركية والخط الاحمر .

غير ان الحكومة البريطانية اخذت تعارض وتقاوم الامتياز الذي تمارسه شركة S O C A L الامريكية في البحرين ووجدت في الاتفاق السابق سنة ١٩١٤ بين حاكم البحرين والحكومة البريطانية ما يتيح لها الفرصة بسبب سابقة التزام الحاكم بعدم اعطاء امتياز للنفط الا لطرف ترضى عنه الحكومة البريطانية ، ومن ثم بدأت استنادا الى اتفاق سنة ١٨١٤ تقف في وجه الشركة الامريكية لمنعها من استغلال النفط في البحرين . ثم حدثت مفاوضات بين حكومتى بريطانيا وامريكا انتهت بموافقة الحكومة البريطانية على الامتياز الممنوح للشركة الامريكية في « البحرين » بشروط معينة من اهمها قيام هذه الشركة الامريكية بتوظيف بريطانيين في معظم وظائف الشركة وان يكون اتصال الشركة بحاكم البحرين عن طريق موظف بريطاني ترضى عنه الحكومة البريطانية . وتم بالفعل تسجيل الشركة الجديدة التي تعمل وحيدة حتى الان في البحرين باسم

« شركة نفط البحرين » سنة ١٩٣٢ على أساس الشروط التي صاغتها السلطات البريطانية (١) .

أما بالنسبة لأمارة «قطر» والإمارات الخليجية الأخرى فإنها كانت مسرحاً لسيطرة المصالح البريطانية في بداية فترة البحث عن البترول في تلك البلاد . من ذلك ما نلاحظه من قيام شركة بترول العراق I.P.C. باحتكار الامتياز في «قطر» وأقامتها شركة سميث شركة بترول قطر المحدودة Q.P.C. حيث ظهر البترول حول جبل دخان في بداية الحرب العالمية الثانية ، ثم توقفت الأعمال بسبب ظروف الحرب وعادت تستأنف بعدها حيث تم انجاز وحفر تسع آبار في آخر سنة ١٩٤٩ في سفوح جبل دخان على الشاطئ الشمالي للامارة ، ثم تم مد خطين من الانابيب الى البحر (بسبب ضحالة المياه هناك) لسحب النفط الى ميناء « أم سعيد » حيث تم تدشين أول حاملة من النفط تخرج من «قطر» في اليوم الثاني من فبراير سنة ١٩٥٠ بواسطة الشيخ عبد الله بن قاسم آل ثاني ، ثم أنشئ بعد ذلك بخمس سنوات مصنع صغير لتكرير الزيت في هذا الميناء نفسه لخدمة الاستهلاك المحلي في «قطر» . وقد زاد انتاج «قطر» من البترول ، حيث بلغ ٢٢ مليون طن يومياً سنة ١٩٧٣ بعد ان كان يمثل في سنة ١٩٤٩ (٨٠٠.٠٠٠ ألف طن فقط في اليوم) . وبذلك أصبح الانتاج النفطي يغذي ٩٥٪ من إيرادات الميزانية القطرية . وهناك شركات أخرى الى جانب « شركة نفط قطر » حصلت على امتيازات البحث واستخراج وانتاج ونقل البترول وهي : شركة الزيت القطرية المحدودة (اليابان) ، شركة الزيت البلجيكية ، شركة ثل قطر المحدودة ، وهناك شركة « ونسرش وكرخ » التي حصلت على امتياز جديد للبحث عن البترول في المناطق المتخلى عنها من «شركة نفط قطر » وذلك في نوفمبر سنة ١٩٧٣ (٢) .

وفي ٢٢/٤/١٩٧٢ ، قامت الحكومة بتأسيس « شركة قطر الوطنية العامة

(١) كانت البحرين تعتمد على النفط في اقامة الهياكل الأساسية لاقتصادها الوطني ، وتم شحن النفط للمرة الأولى ١٩٣٤ للأسواق الخارجية . ولكن الكميات المنتجة في البحرين لم تكن مماثلة لانتاج دول الخليج الأخرى . وبلغت مساهمة إيرادات البحرين من النفط في ميزانيتها العامة عند بداية استخراجه ١٩٣٤ - ١٩٣٥ . ٢٢٪ تقريباً ثم ارتفعت في سنة ١٩٦٩ الى حوالي ٦٠٪ ثم بلغت ٦٢٪ من إيرادات الدولة عن سنة ١٩٧٣ .

(٢) انظر مؤلف الدكتور الرميحي ، المرجع السابق والمراجع الآتية المشار إليها في نفس المرجع .
القليل - سكان الكويت - الشيباني محمد شريف - قطر في السبعينات . ص ٨٤ .

للبتترول » وذلك اعمالا للقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٢ . لتكون هذه الشركة مملوكة كلها للحكومة القطرية ولكي تضطلع بالاشراف على كافة المراحل التي تمر بها صناعة النفط ومشتقاته ومختلف منتجاته ، وقد ابيع لهذه الشركة الوطنية ان تقوم بتأسيس شركات فرعية .

فاذا ما بحثنا عن الحال بالنسبة للامارات العربية المتحدة (الساحل المتصالح او ساحل الهدنة كما كانت تسمى في ذلك الحين) فلم تكن هناك اهتمامات من جانب المصالح البريطانية ولا الاميركية في اوائل القرن العشرين بهذه المنطقة وذلك على عكس ما نراه بالنسبة لمناطق اخرى (الكويت - قطر - البحرين) ويرجع ذلك الى اتجاه تلك المصالح بارجاء البحث والتنقيب الى وقت متأخر تكون الامارات قد اجتازت فيه مرحلة التخلف . ولكن لم تدم فترة الجمود طويلا حيث بدا التنافس على استخراج واستغلال النفط في سنة ١٩٣٥ حيث تكونت شركة البترول العراقية I.P.C. التي كانت تضم كما هو معروف مصالح البريطانيين والامريكان والفرنسيين والهولنديين ، حيث قامت هذه الشركة بتأسيس شركة فرعية باسم : شركة الامتيازات البترولية المحدودة لاستغلال نفط الساحل العماني ، ثم كونت هذه الشركة الفرعية بعد عام واحد شركة فرعية اخرى باسم : شركة تنمية بترول عمان المحدودة براسمال قدره ١٠٠.٠٠٠ جنيه استرليني ، وكان لهذه الشركة نشاطها منذ البداية حيث اخذت عن طريق ممثلها في زيارة المنطقة (ساحل عمان او الامارات) للاتفاق مع المسؤولين او الحكام على أسلوب دفع العائدات مقابل امتياز التنقيب عن النفط واستغلاله . ومن الطبيعي ان نذكر ضالة المبالغ التي كانت الشركة تعرضها مقابل ذلك مستغلة طبيعة الفقر وسوء الاحوال الاقتصادية التي كانت تعانيها منطقة الامارات (الساحل العماني) ومن ثم اتجه حكام امارات «دبي» و « الشارقة » و «رأس الخيمة» الى توقيع عقود استغلال النفط في اقليم اماراتهم في مقابل رسوم سنوية زهيدة تلتزم الشركة بدفعها . غير ان حاكم اماره «ابو ظبي» (الشيخ شخبوط بن سلطان آل نهيان) رفض في اول الامر العروض المقدمة من الشركة ثم عاد فوافق في يناير ١٩٣٩ على توقيع الاتفاق مع الشركة طبقا لنفس الشروط المتفق عليها مع بقية الامارات . وكان طبيعيا الا تهتم تلك الشركة بتنمية موارد بترول الساحل العماني بما يحقق مصالح المنطقة ذاتها في المدى القريب والبعيد ، ولكن الهدف البعيد لاحتكارات الشركة كان يتمثل في تعميق البعد الاحتكاري للشركات من السيطرة على عملية احتكار استخراج النفط وتسويقه عالميا بالاسعار والشروط التي تكون ملائمة من وجهة نظرها . وبذلك لم يكن اجراء تصدير البترول العماني الا تحت وطاة

ارتفاع حجم الطلب عليه تلبية لحاجة الدول الصناعية اليه باعتباره مصدرا للطاقة وكونه مادة خاما تلزم لعدد كبير من الصناعات في تلك الدول .

وفي اكتوبر سنة ١٩٦٠ اعلن عن اكتشاف كميات تجارية من البترول في «ابو ظبي» الامر الذي ادى بشركة تنمية بترول عمان الى تخليها عن امتيازاتها في امارات الساحل الاخرى ، واعلان تغيير اسمها الى « شركة نفط ابوظبي ADPC وذلك في يوليو سنة ١٩٦٢ حيث بدأت تصدر للسوق العالمي البترول الظبياني بكميات هائلة .

ومع بداية الستينات من هذا القرن ، بدأت الامور تتجه لصالح الدول المنتجة للبترول بالنسبة لتطور الوضع القانوني لاساليب وصور الامتيازات البترولية . ومن هنا نجد الحكومة في «ابو ظبي» تتمكن من منح الامتياز النفطي في المناطق الساحلية ، والمناطق المتخلى عنها من الشركة المشار اليها سابقا (شركة تنمية بترول عمان) للشركة العالمية للبترول . غير ان هذه الاخيرة تنازلت عن امتيازها لشركة اخرى هي : شركة ابو ظبي للمناطق الساحلية وهي شركة مملوكة بدورها لكل من شركة البترول البريطانية B.P (بمقدار ثلثي الاسهم) ، والشركة الفرنسية للبترول (بمقدار الثلث الاخير من الاسهم) . وفي اول سنة ١٩٦٧ حصلت شركة بترولية اخرى مكونة من عدد من الشركات البريطانية والأمريكية على امتياز استغلال النفط في المناطق الداخلية لابوظبي بعد ان تنازلت شركة نفط ابوظبي عنها .

اما في اماره «دبي» فقد آل الامتياز الذي كان لشركة تنمية بترول عمان ، الى « شركة دبي المحدودة » وذلك للتنقيب في مناطقها الداخلية ، بينما ترك (امتياز البحث عن البترول في المناطق الساحلية) الى مؤسسة تدعى : مؤسسة مناطق دبي البحرية المحدودة التي بدأت انتاجها منذ سنة ١٩٦٩ وتستمر حتى الان في الانتاج والتصدير .

ولم تدخل الامارات الاخرى الباقية ، الميدان بالنسبة لانتاج البترول فسي صورته التجارية . وتتمتع شركة نفط راس الخيمة بحق الامتياز في راس الخيمة في المنطقة الداخلية والساحلية ، بينما تشترك شركة « جون دبليو مالكوم » ، وشركة الزيت النقي في عقد الامتياز بالنسبة لكل من اماره « الشارقة » و « عجمان » و « ام القيوين » .

موقف الكويت الحديث من الصراع على ثرواتها النفطية :

إذا ما استعرضنا الموقف بالنسبة للكويت من التنافس بين الاحتكارات البريطانية والأمريكية لاحظنا بادىء ذي بدء أنها (اى الكويت) كانت خارج ما سميناه على الخريطة بالخط الأحمر (التي كانت قد وقعت سنة ١٩١٤ بين الحكومة الألمانية والبريطانية والبنك القومي التركي ومجموعة دارسي حسبما سبق ان اشرنا) ومن ثم كانت الساحة متاحة أمام الشركات الأمريكية للحصول على امتياز البحث عن البترول ، وبالفعل أخذت شركة « جلف أويل كوربوريشن G O C » الأمريكية تمارس نشاطها في هذا الخصوص ولكن بريطانيا أخذت تدخل في المنافسة مع أمريكا حيث تمسكت الأولى (بريطانيا) بالتعهد الذي كان قد أعطاه شيخ الكويت سنة ١٩١٣ حول امتيازات النفط ، ولذلك استمرت الشركتان الأمريكية (جولف أويل كوربوريشن) والبريطانية (الانجلوفارسية) تتنافسان على الامتيازات البترولية الكويتية . الا ان الشركتين ما لبثتا ان وحدتا مصالحهما حفاظا عليها في المدى الطويل ، وقدمتا عرضا مشتركا واحدا لشيخ الكويت ، الشيخ احمد الجابر الصباح للحصول على الامتياز البترولي . وبالفعل حصلت الشركة المسماة بشركة الكويت للبترول K O C التي تكونت مناصفة بين الجلف الأمريكية والانجلو — البريطانية ، على امتياز البحث عن البترول في ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٣٣ لمدة خمسة وسبعين عاما (٧٥ سنة) برأسمال قدره مائتا ألف من الجنيهات الاسترلينية (٢٠٠.٠٠٠ جنيه استرليني) . واستطاعت الشركة ان تحقق قبل الحرب العالمية الثانية اكتشافا بتروليا بكميات تجارية في حقل « برقان » ثم توقف الانتاج خلال الحرب وعادت الشركة فاستأنفت أعمال الحفر عند نهاية سنة ١٩٤٥ .

وأصبحنا نجد الى جانب شركة بترول الكويت K O C شركات أخرى بترولية : شركة البترول الأمريكية المستقلة وتتكون من مجموعة من الشركات يبلغ عددها ثمانية ، وكانت قد اعطيت امتياز البحث عن النفط في يوليو سنة ١٩٤٨ ولدة ستين عاما وذلك في المنطقة المحايدة بين الكويت والسعودية . وفي ١٢/١٢/١٩٤٩ منحت الشركة نفسها حق التنقيب عن البترول في جزيرة كبر . والشركة الثالثة الى جانب الشركتين المتقدمتين هي الشركة العربية الأمريكية المتحدة ويشمل امتيازها الجرف القاري للمنطقة المحايدة بين السعودية والكويت والشركة الرابعة هي شركة بترول شل الكويتية المحدودة وقد منحت الامتياز

في يناير ١٩٦١ للبحث عن البترول في المناطق البحرية عدا الجزر . واخيرا هناك الشركة الكويتية الاسبانية للبترول والتي منحت امتيازها في مايو ١٩٦٧ لمدة خمسة وثلاثين عاما في «المناطق المتخلّية عنها» وهي تلك المناطق التي تخلت عنها شركة بترول الكويت .

وتمتلك شركة البترول الوطنية ٥١٪ من اسهم هذه الشركة الاخيرة .

وقد انشئت شركة البترول الوطنية بغرض تحقيق المساهمة الوطنية في صناعة النفط باعتبارها من اهم الصناعات الوطنية ، وذلك منذ سنة ١٩٦٠ برأسمال قدره (٧٥ مليون دينار كويتي) تمتلك الحكومة الكويتية ٦٠٪ من اسهمها ويمتلك الباقي (٤٠٪ من الاسهم) مساهمون كويتيون ، وقد ارتبط بشركة البترول الوطنية القيام بأعمال التسويق المحلي لانتاج مصفاة شركة البترول الكويتية K O C وعندما تخلت الاخيرة في مايو ١٩٦٢ عن بعض الاراضي الخاضعة لامتيازها قامت شركة البترول الوطنية بالحصول على امتياز استغلال تلك الاراضي منذ اكتوبر سنة ١٩٦٢ .

ونظرة الى ارقام وبيانات الانتاج الكويتي من النفط توضح كيف ان التطور كان هائلا وكيف انه كان السبب في استثمارات واسعة المدى وذلك حينما استخدمت بعض عائدات النفط منذ منتصف الخمسينات في بناء الهيكل الاساسي للحياة الاقتصادية والاجتماعية في الكويت . ويكفي ان نشير الان في عجلة — انتظارا لتفصيلات تأتي فيما بعد — الى ان الانتاج البترولي في الكويت قد تضاعف خلال العشرين سنة الاولى من ١٩٤٦ — ١٩٦٦ بمقدار ١٨٠ ضعفا كما ارتفع حجم الإيرادات النفطية من حوالي ستين مليونا من الدنانير عام ١٩٥٣ الى اكثر قليلا من ٢٤٠ مليونا عام ١٩٦٦ — ١٩٦٧ ثم مالبت ان تقفز الى ارقام خيالية بدأت بـ ٢٩٧٧ مليونا في سنة ١٩٧٠ — ١٩٧١ ثم الى ٣٥٤١ مليونا في ١٩٧١ / ١ / ١٩٧٢ ثم الى ٥٠٦ ملايين في ١٩٧٢ — ١٩٧٣ ، ثم الى ٥٤٣٩ مليونا في ١٩٧٣ — ١٩٧٤ ، ثم الى ٢٤٠٣٦ ملايين في ميزانية ١٩٧٤ — ١٩٧٥ .

ويشير الكتاب الى اعتبار فترة الحرب العالمية الثانية فاصلا تاريخيا في علاقات الاحتكارات الغربية في مناطق انتاج البترول بالخليج ، حيث استمرت حتى ١٩٤٨ صناعة البترول في منطقة الخليج بها فيها « ايران » و « العراق » حكرا للشركات البترولية السبع (من هذه خمس شركات امريكية وواحدة انجليزية هولندية مشعركة والسابعة انجليزية) . ومنذ سنة ١٩٤٨ بدأت شركات اخرى تدخل ميدان المنافسة حيث حصلت شركة البترول المستقلة « امنويل » على امتياز

من الكويت في ارض ومياه المنطقة المحايدة الكويتية السعودية ، وحصلت شركة « باسفك وسترن اويل كمباني » والتي كانت تسمى « جيتي اويل » سنة ١٩٥٦ على امتياز سعودي في المياه الاقليمية للمنطقة المحايدة السعودية الكويتية .

وجدير بالذكر ايضا ان عام ١٩٤٨ شهد سقوط اتفاقية الخط الاحمر رسميا وكذلك توصلت حكومة « فنزويلا » الى اتفاق مع الشركات البترولية العالمية العاملة في اراضيها حول مناصفة الارباح ، واخذت السعودية في تطبيقه سنة ١٩٥٠ ، ثم تلتها الشركات العاملة في الكويت وقطر والبحرين . كما بدأت « اليابان » في الدخول الى مبدان المنافسة على الامتيازات البترولية في المنطقة حيث حصلت شركة الزيت العربية المحدودة « اليابان » ١٩٥٧ - ١٩٥٨ على امتياز سعودي / كويتي للبحث عن النفط في الشاطئ المقابل للمنطقة المحايدة .

ولا يفوتنا ان نشير بصفة خاصة الى التطور الضخم الذي حدث ايضا مع بداية الستينات الذي بدأت به مرحلة جديدة لطبيعة العلاقات بين الشركات والدول المنتجة للبترول . وكان من الواضح - استنتاجا مما سبق - ان الشركات كانت تعمل على تحقيق مصالحها الاقتصادية على حساب شعوب الدول المنتجة ذاتها ، من ذلك ما عمدت اليه تلك الشركات من خفض للاسعار العلنة مرتين في عام ١٩٥٩ - ١٩٦٠ وبدون الرجوع الى الدول . ومن هنا بدأت هذه الاخيرة (الدول المصدرة للبترول) تستشعر فداحة المخاطر التي سوف تتعرض لها ان استمر الحال على هذا النحو ، فكان ان بدأ تجمع بعض الدول يسفر عن لقاء موسع في مؤتمر عقد ببغداد سنة ١٩٦٠ ادى الى نشوء « منظمة الاقطار المصدرة للبترول » (اوبك) ، لتقف في وجه الشركات المحتكرة للنفط في اراضيها ، بصورة جماعية تحقق اعتبارات القوة والفعالية من اجل الانتصار لمصالح شعوب ودول النفط ذاتها . وتكونت في اعقاب ذلك ايضا منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول من تجمع للدول العربية النفطية ، في اطار مماثل لتحقيق اهداف مشتركة لمصالح الدول العربية .

ومع هذا التطور بدانا نرى ظهور شركات بترول وطنية في كل من « السعودية » و « الكويت » و « العراق » و « ابو ظبي » كي تعد نفسها للحلول محل الشركات الاجنبية المستغلة او المحتكرة للنفط داخل تلك الدول ، تحقيقا للمصالح الوطنية العليا لشعوبها .

ومن جهة اخرى بدأت حكومات دول الخليج تفكر في انتزاع جزء كبير من حقوقها عن طريق التفكير في مبدأ « المشاركة » في شركات النفط العاملة في اراضيها . وكان الاتجاه عاما في عدد من الدول الخليجية ، حيث وقعت « قطر »

على سبيل المثال في يناير ١٩٧٣ اتفاقاً مع كل من شركة « شل » وشركة « نفط قطر » بالمشاركة بـ ٢٥ ٪ تتدرج حتى تصل الى ٥١ ٪ سنة ١٩٨٢ . ويسود الاتجاه الان في دول الخليج نحو السيطرة الكاملة على مواردها النفطية واخذ حقوقها بالكامل من الشركات العاملة في اراضيها .

من ذلك ما حدث في الكويت كمثال واضح منذ عام ١٩٧٣ حيث تم التوصل الى اتفاق خلال سنة ١٩٧٤ بالمشاركة في ٦٠ ٪ من شركة بترول الكويت ، ولم ينته عام ١٩٧٤ - ١٩٧٥ الا بسيطرة الكويت الكاملة على صناعتها النفطية (١٠٠ ٪) وذلك باعلانها في ٥ مارس ١٩٧٥ تملك الـ ٤٠ ٪ الباقية من عمليات شركة نفط الكويت . وبذلك اصبحت الكويت رائدة في مجال السيطرة الكاملة على موارد البلاد النفطية ، كما كانت رائدة في رفع نسبة المشاركة من ٢٥ ٪ الى ٦٠ ٪ . وتنتجه دول الخليج الاخرى الى السر في نفس الاتجاه حيث اعلنت « البحرين » عزمها على اتخاذ خطوة مماثلة ، كما بات مؤكدا ان تسيطر المملكة العربية السعودية بالكامل على شركة « ارامكو » .

وبهذا نصبح امام ظاهرة معقدة نتجت عن ارتفاع حجم الموارد النفطية لدول البترول وهو الامر الذي يدعو الى تفاعل مع اوضاع اقتصادية عالمية تحيط بالمنطقة الخليجية بصفة عامة ، كما تحيط بدولة الكويت بصفة خاصة .

ويكون من الواجب التعرض لبحث الاثار الناتجة عن ارتفاع حجم الموارد وما نتج عنها من « فوائض » في ضوء مشكلات الاقتصاد العالمي .

ثم يكون من الواجب دراسة الهيكل المالي لدولة الكويت والتعرف على اتجاهات عناصر ماليتها العامة وموازنتها في ضوء تلك الظروف والتطورات .

المبحث الثاني

تقديم :

لا يستطيع الباحث ان يتعرض لموضوع يتعلق باقتصاد دولة او منطقة بعينها دون ان يتطرق - ولو بالقدر المناسب - لبحث الجو الاقتصادي العام الذي يسود العالم من حولنا . ذلك ان من الظواهر الاقتصادية التي تحدث على المستوى المحلي بمعناه الضيق او الواسع ما يولد اثارا وانعكاسات تمتد الى العالم بأسره ، وليس هناك اكثر وضوحا من ظاهرة حرب اكتوبر ١٩٧٣ وما صاحبها من استخدام « البترول » كسلاح في المعركة بين العرب من جانب واسرائيل واعوانها من الجانب الاخر . فارتفاع اسعار النفط وقرارات خفض الانتاج من جانب الدول المصدرة للبترول كانت لها ردود فعل واسعة بالنسبة للدول الصناعية المتقدمة والدول النامية على حد سواء .

ونريد ان نركز بصفة اساسية على ظاهرة « البترول » ودوره في الاقتصاد العالمي بصفة عامة ، ثم نحاول ان نبحث في الدور الذي حققته ايرادات النفط بالفعل في الاقتصاد الكويتي وما يمكن ان يحققه في المستقبل القريب والبعيد . وربما تقودنا هذه النقطة الى تصور دور الكويت - كدولة تمثل احدى الدعائم الاساسية في تصدير النفط - في تنمية العالم العربي من خلال عمليات التمويل التي تقوم بها نحو عدد غير قليل من البلدان العربية ودول العالم الثالث .

التيارات الاقتصادية العالمية الحديثة المحيطة بالكويت :

منذ حرب اكتوبر ١٩٧٣ حدثت تطورات سريعة في الاقتصاد العالمي ، حيث بدأت تبدو ملامح ضخمة للتحويل في ميزان القوة الاقتصادية والمالية نتيجة للتعديل الذي حدث في اسعار البترول . وصاحبت هذا التطور الهام ظاهرة زيادة العجز في موازين مدفوعات الدول غير المصدرة للبترول في فترة كان يسودها عالميا معزل كبير للتضخم ، مع ظاهرة ركود اقتصادي اخذت حده تنزايد في الدول الصناعية .

ونظرة الى الجدول الاتي توضح نسبة التغير الذي طرأ على أسعار الاستهلاك في مجموعة الدول المتقدمة والدول المصدرة للنفط والدول النامية (١) .

الدولة	١٩٧٢	١٩٧٣	١٩٧٤
العالم	٥٩	٩٦	١٢٩
الدول الصناعية	٤٥	٧٦	١٢٥
الولايات المتحدة	٣٣	٦٢	— ١١
اليابان	٤٨	١١٨	٢٢٧
فرنسا	٥٩	٧٣	١٣٧
المانيا	٥٥	٦٩	— ٧
إيطاليا	٥٧	١٠٨	١٩١
هولندا	٧٨	— ٨	٩٧
سويسرا	٦٧	٨٧	٩٨
انجلترا	٧١	٩١	— ١٦
الدول المصدرة للنفط	٤٧	١١٣	١٨٢
الدول النامية	١٢٨	٢١٢	

وصاحب ذلك ايضا اشتداد أزمة النقد في العالم مما جعل العالم كله يتطلع الى عودة الثقة من جديد الى نظامه النقدي الدولي ، حيث اخذت المؤسسات الدولية تتجه نحو حل المشاكل الجديدة التي تهم الجزء الاكبر من العالم وحدث ان حلت لجنة المنبرين لاصلاح النظام النقدي الدولي وحل محلها لجنتان هما :

١ — لجنة مجلس المحافظين المؤقتة للشؤون النقدية العالمية . ولهذه اللجنة سلطات استشارية ورقابية واسعة ومهمتها التصدي للازمات الاقتصادية المفاجئة التي تهدد النظام النقدي الدولي . وشغلت اللجنة على وجه الخصوص في أول

(١) انظر International financial Stat. May-June 1975. وانظر الكويت اليوم العدد ١٠٥٥ السنة ٢١ .

عهدها يبحث اقتراحات قدمها المديرون التنفيذيون لتعديل قوانين اتفاق الصندوق وذلك لتحقيق نوع من الإصلاح النقدي الذي يتوق اليه العالم في الوقت الراهن .

٢ — اللجنة الوزارية المشتركة لنقل الموارد الى البلاد النامية والتي سميت بلجنة التنمية وهي لجنة مشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير . وقد أخذت هذه اللجنة كجزء أساسي من اهتماماتها وضع الحلول لمسألة نقل الموارد الحقيقية الى البلاد النامية .

كما حدث تطور آخر أدى الى تقدم حقوق السحب الخاصة خطوة أخرى نحو القبول الدولي ليس فقط كوحدة حسابية ولكن من ناحية كون الرصيد يمثل احتياطا رئيسيا ، بحيث أصبح حق السحب الخاص ، يقيم منذ أول يوليو ١٩٧٤ على أساس سلة من ست عشرة عملة رئيسية ، غير أن هذا الأسلوب الجديد من التقييم يعتبر مجرد جزء من النظام المؤقت وليس تقييما دائما . وتشمل سلة العملات هذه عملات الدول التي ساهمت بنسبة لا تقل عن ١ ٪ من حجم التجارة الدولية وذلك في الفترة بين عامي ١٩٦٨ — ١٩٧٢ . ومن ثم أدى هذا التحديد الى اقتصار السلة المذكورة على عملات الدول الصناعية وهو أمر كما قلنا مؤقت ويخضع لاحتمالات التغيير في ضوء التطورات التي تحدث في النظام . وقد بدأت الدول المصدرة للبترول على اثر ضعف الدولار الأمريكي ، في تغيير نظام حساب قيمة عملاتها فأخذ بعضها يربط عملاته بحقوق السحب الخاصة او بسلة أخرى من العملات . وربما تتطور الأمور نحو استخدام وحدة حسابية كبديل عن الدولار في حساب سعر البرميل من النفط .

وثمة ملاحظة أخرى في هذا الخصوص تتعلق بموقف الذهب ، إذ انه على الرغم من بقاءه في النظام النقدي الدولي ، إلا أن التفكير قد بدأ لاتخاذ خطوات نحو تقييم هذا المعدن على أساس واقعي وعلمي ، وتبين خلال عمليات اصلاح النظام ان دور الذهب كرصيد احتياطي سوف يضعف مستقبلا . وخلال صيف ١٩٧٤ ازداد الميل نحو إلغاء السعر الرسمي للذهب وبصفة خاصة بعد ان سمح لاطاليا باستخدام رصيدها من الذهب كضمان لقرض من المانيا واستخدمت اسعارا قريبة من سعر السوق (٧٥ ٪ من سعر السوق) وكذلك قامت فرنسا في يناير ١٩٧٥ بعد اتفاق المارتينيك مع الولايات المتحدة باعادة تقييم احتياطياتها من الذهب بأسعار قريبة من سعر السوق (١٧٠ دولارا للاوقية) . وقد أوصت لجنة الاربعة والعشرين في يناير ١٩٧٥ ايضا بإلغاء السعر الرسمي للذهب وإلغاء المدفوعات الاجبارية بالذهب لصندوق النقد الدولي .

وتمشيا مع هذه التطورات كلها قامت اللجنة المؤقتة لاصلاح نظام النقد الدولي بالتوصية بتغيير حصص المساهمة في صندوق النقد الدولي وتمت الموافقة على زيادة مجموع حصص الدول المصدرة للنفط الى حوالي ١٠ ٪ وهي لا تزال اقل من النسبة التي تعطي هذه الدول حق النقض (١٥ ٪) . مما يمكن معه القول بأن الاتجاه من خلال هذه الخطوة اصبح يهدف الى توسيع دائرة النفوذ في الصندوق اكثر من ذي قبل .

وتشير التقارير الاقتصادية فضا لعمما تقدم الى ظاهرة الركود الاقتصادي وانخفاض اجمالي الناتج القومي الحقيقي للدول الصناعية خلال سنة ١٩٧٥ ، وهو اطول ركود اقتصادي منذ الحرب العالمية الثانية ، يجيء في اعقاب فترة طويلة ومستمرة من الرخاء شهدتها الدول الصناعية . وتتوقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ان ينخفض الناتج القومي الاجمالي لمجموعة الدول الاعضاء بنسبة ١١/٢ ٪ في حين كانت تقديرات عام ١٩٧٤ تشير الى نسبة انخفاض قدره ١/٢ ٪ فقط . وقد ارتفعت نسبة البطالة في الدول الصناعية فبلغت ٨.٢ ٪ من القوة العاملة في الولايات المتحدة في يناير ١٩٧٥ .

كما اثر الركود الاقتصادي ايضا في موازين الدول الصناعية ، حيث ادى خفض الانتاج وانخفاض واردات البترول الى تحسن الميزان التجاري في الولايات المتحدة وسجل فائضا قدره ٢١ بليون دولار خلال الربع الاول من عام ١٩٧٥ .

تقديرات معدلات النمو لبعض الدول الصناعية (١) خلال عام ١٩٧٥

الدولة	التقديرات الرسمية	تقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
امريكا	- ٣.٣ ٪ - ٣.٥ ٪	- ٤ ٪ - ٤.٥ ٪
المانيا الغربية	+ ٢ ٪	اقل من + ٢ ٪
بريطانيا	-	+ ١ ٪
فرنسا	-	+ ٢.٥ ٪

(١) انظر تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية O.E.C.D.

أثار موضوع العوائد النفطية انتباه العالم على اثر التعديل الذي طرأ على أسعار البترول سنة ١٩٧٣ وفي بداية عام ١٩٧٤ مما زادت معه الإيرادات العامة الإجمالية للدول النفطية لمعدلات لم تكن في الحسبان ، بحيث أخذ العالم كله يتطلع الى الحجم الضخم من الموارد الذي خيل للبعض كاتها ثروة نزلت من السماء على الدول المصدرة للبترول . ورأى العالم المتقدم في حجم تلك الموارد ما يزيد عن حاجة الدول التي تحققت لها ، مما جعل اصطلاح «الفوائض» النفطية يسود الاوساط الاقتصادية والمالية في مختلف انحاء العالم . ولعل الهدف الاول من تعمد اشاعة هذا الاصطلاح «الفوائض النفطية» لدول الاوبك ، كان يتجه اساسا الى ابراز حقيقتين اقتصاديتين هما :

اولا : ان هذه الفوائض التي تحققت لدول «الاوبك» من النفط بعمد حرب ١٩٧٣ وبالنظر الى الظروف التي سادت عند حدوثها ، تمثل أموالا غير منتجة .

ثانيا : وما دامت هذه الفوائض تتسم بعدم الانتاجية فانها لا شك تصبح مصدر تهديد خطير لاقتصاد العالم .

ومصدر الخلط في هذين الدعويين ان تضخم حجم موارد الدول النفطية قد تحقق بسرعة اثارت الانتباه ، كأن الامر لم يكن متوقعا مع التطور الطبيعي لاقتصاديات هذه الدول . ومن ثم فان الاقوال اخذت تنطلق لمواجهة الآثار التي يمكن ان تترتب وبصفة خاصة في غير صالح العالم الصناعي المتقدم . كل ذلك في ضوء النظرة السريعة خلال المدى القصير الذي اعقب زيادة كمية الموارد النفطية . وكان من الواجب الا تؤخذ الامور هذه الصورة ، لان كلمة «فوائض» انما تعنى الزيادة عن حاجة البلاد المصدرة للنفط وصاحبة الموارد المتزايدة من ثرواتها النفطية ، في حين ان معظم هذه البلدان لا يزال يمر بمراحل التنمية وامامها اشواط طويلة حتى تصل الى المستوى المعقول من النمو الاقتصادي والاجتماعي . ومن المؤكد ان متطلبات التنمية الاقتصادية في البلاد المصدرة للبترول سوف تكون في حاجة ماسة الى استيعاب اضعاف عائداتها المتحققة ، في المدى الطويل . وايا ما كان الامر فان نقاشا طويلا وجادا أخذ يدور حول التحولات الضخمة التي يمكن ان تنتج عن تعديل اسعار البترول في وسائل الدفع بين الدول الصناعية المستهلكة للبترول وبين الدول المنتجة من اعضاء منظمة الاوبك . وساد شعور عميق عند عدد من الحكومات والمنظمات

المالية ، وذلك كله من خلال التحليلات الاحصائية والارقام التي تبنتها معظم المنظمات الدولية التي كانت تبدو متضاربة .

فاحصاءات البنك الدولي للانشاء والتعمير كانت تشير في بداية عام ١٩٧٤ الى ان تراكم ايرادات النفط في دول منظمة الاوبك سوف يصل الى حوالي ٦٥٠ بليون دولار مع نهاية عام ١٩٨٠ ، على ان تزيد الارصدة المالية الخارجية لهذه الدول بمعدل ١٠٠ مليون دولار سنويا . وعلى ذلك فان هذه الارصدة تتجه للزيادة حتى تصل الى ١٢ ترليون دولار عند نهاية عام ١٩٨٥ .

ومن جهة اخرى فان توقعات منظمة التعاون والتنمية لحجم ارصدة دول الاوبك بلغت حوالي ٣٠٠ بليون دولار في نهاية ١٩٨٠ ، ولكن بمعدل زيادة سنوية قدره ١٥ بليون دولار فقط فيما بعد . ولكن تبين ان البنك الدولي عاد وخفض تقديراته لتراكم حجم الايرادات الى ٤٦٠ بليون دولار عند نهاية عام ١٩٨٠ . وانعكس هذا التضارب في التقديرات الى بيانات حجم العجز في موازين مدفوعات الدول الصناعية ، حيث تبين من اللجنة الخاصة بموازين مدفوعات دول منظمة التعاون والتنمية ان حجم العجز في عام ١٩٧٥ كان من المتوقع ان يصل الى ٢٧ بليون دولار فقط بالمقارنة مع عجز قيمته ٣٣ بليون دولار توقعته المنظمة لنفس الفترة في بداية العام . كما ابان التقدير نفسه ان حجم العجز الكلي لدول المنظمة خلال عام ١٩٧٤ بلغ ٣٣ بليون دولار فقط مقابل عجز قدره ٣٨ بليون دولار اوردته نفس اللجنة في العام السابق . ولا شك ان هذا التضارب كان يرجع الى اخطاء في الافتراضات التي بنيت عليها الاحصائيات، كان من اهمها التقديرات المنخفضة لقدرة دول «الاوبك» على زيادة حجم وارداتها من هذه الدول ، وتأثير معدلات التضخم العالية في الدول الصناعية على اسعار واردات دول «الاوبك» .

والجدول الاتي يبين نسبة الزيادة المثوية في واردات دول الاوبك من بعض الدول الصناعية في عام ١٩٧٤ عن نفس الفترة من عام ١٩٧٣ :

المتيا	اليابان	امريكا	
٧٣	١٠٠	٩٦	١٩٧٤
٥١	٥٥	٤١	الربع الاول
٧٣	٨٩	٨٠	الربع الثاني
٨٠	١١٦	١١١	الربع الثالث
١١١	١٢١	١١٤	الربع الرابع

اما صادرات الولايات المتحدة الامريكية فقد زادت بالنسبة الى كل من الكويت والسعودية وقطر ودولة الامارات بنسبة ٨٠٪ في الجزء الاخير من عام ١٩٧٤ عن نفس الفترة من عام ١٩٧٣ كما زادت واردات هذه الدول نفسها من اليابان بنسبة ١٢٤ ٪ .

ومعنى ذلك ان هناك تحسنا في حركة التجارة الخارجية مما يجعل الدول الصناعية مطمئنة الى مراجعة تقديراتها لحجم المعجز في موازين مدفوعاتها وما يؤكد الرأى القائل ان دول منظمة التعاون والتنمية تستطيع ان تستعيد توازنها في عام ١٩٨٠ وان المعجز في موازين مدفوعات هذه الدول مما يمكن السيطرة عليه باسرع مما كان متوقعا . كما يشير التراجع في تقديرات حجم المعجز والفوائض الى ان تدفق هذه الاموال بعيدا عن الدول الصناعية لن يؤدي الى انهيار الاسواق العالمية ولا كذلك الى الكساد العالمي كما يدعى البعض .

ويدور جدل كبير — ازاء هذه التغييرات — حول (الفوائض البترولية) حيث شكلت هذه الفوائض جزءا هاما من المناقشة الخاصة بالتقديرات المختلفة لحجم المعجز والفائض الناجمين عن زيادة اسعار البترول . وكان طبيعيا ان تصبح الدول المنتجة للنفط في الشرق الاوسط بالذات محط الانتظار في هذا الصدد حيث تستحوذ حسب التقديرات الاخيرة على حوالي ٧٥٪ من فوائض دول الاوبك لعام ١٩٧٤ والتي قدرت بـ ٦٥ بليوناً من الدولارات .

وهناك اتجاه يذهب الى ان هذه الاموال قد تراكمت في صورة فوائض تبحث عن كون عائدات هذه الدول من البترول قد زادت بنسبة اسرع من درجة النمو في الطاقة الاستيعابية والهابة لاقتصاديات هذه البلدان .

بينما يذهب راي آخر الى ان الافتراضات التي بني عليها مفهوم «الفائض» ان هي الا مجرد افتراضات خاطئة وذلك لانها قد اعتمدت على اقترب استاتيكي لمفهوم التنمية الاقتصادية والتي تتميز كما هو معروف بتطورها الديناميكي .

وبعبارة اخرى فان انصار مفهوم «الفائض» على النحو المتقدم قد اخطأوا اساسا في محاولتهم ربط ارصدة هذه الدول بكل سنة مالية مأخوذة وحدها على حدة ، بينما كان من الواجب ربط العوائد النفطية بعدد لا نهائي من متطلبات واحتياجات الاقتصاديات المحلية او الوطنية بالنسبة لكل بلد على حدة على النحو الذي تقتضيه خطط التنمية الاقتصادية سواء ما يعمل فيها وما هو مرسوم في المستقبل . ومن ثم يكون قياس هذه العوائد وربطها بالامكانيات المتوفرة في اقتصاد كل بلد عربي منتج للبترول وكذلك بالامكانيات اقتصاديات العالم العربي ككل وعلى الاخص في المدى الطويل ، مؤديا الى القول بأن حجم هذه العوائد لن يكون كافيا لمواجهة مفهوم التنمية الاقتصادية العربية على نحو شامل .

بذل الجهود الدولية لمواجهة الآثار المترتبة على الفوائض البترولية :

بدات المؤسسات الدولية والقومية تواجه مع بداية ١٩٧٤ مشكلة « تدوير الفوائض النفطية » وبدا التفكير في خلق اجهزة متعددة الاطراف وتحت اشراف هذه المؤسسات لمواجهة هذه الفوائض وتوجيهها لسد العجز في موازين مدفوعات الدول نتيجة لزيادة اسعار النفط . وكانت المؤسسة الاولى في هذا المضمار صندوق النقد الدولي الذي حاول منذ البداية الاقتراض من منظمة الاوبك في اطار خلق ظاهرة عرفت فيما بعد بظاهرة «التسهيلات النفطية» وذلك لاقتراض الدول النامية التي فوجئت بعدم قدرتها على الدفع نتيجة لتعديل اسعار البترول ، وبفرض انها لا تستطيع الالتجاء للاقتراض من السوق العالمي .

وقد امكن لصندوق التسهيلات النفطية هذا ان يحصل على التزامات من تسعة اعضاء من دول الاوبك بلغت حوالي ٣٧ بلايين من الدولارات (٣٠٤).

بليون وحدة من حقوق السحب الخاصة) . ومع نهاية عام ١٩٧٤ تم اقراض ما قيمته بليونان من الدولارات (٢ بليون دولار = ١٧ بليون وحدة من حقوق السحب الخاصة) .

وفي سبتمبر ١٩٧٤ تقدم وزير الخزانة البريطاني باقتراح بتوسيع حجم التسهيلات النفطية لصندوق النقد الدولي بحيث تعالج مشكلة تدوير الفوائض البترولية في نطاق عالمي بدلا من تحديدها بالدول النامية ، بمعنى ان تمنح الدول الصناعية حق الاقتراض من تلك التسهيلات لمعالجة التدهور في موازين مدفوعاتها .

وتقدمت الولايات المتحدة الامريكية عن طريق وزير خارجيتها «كيسنجر» ايضا باقتراح ينص بانشاء جهاز لمعالجة مشاكل العجز بعيدا عن اشراف صندوق النقد الدولي . ويبدو ان مشروع «كيسنجر» لم يكن يهدف الى انشاء جهاز يقوم بعملية تدوير الفوائض بقدر ما كان يمثل من محاولة لاعادة توزيع العجز والفائض في موازين مدفوعات منظمة التعاون والتنمية الاوروبية فقط .

ومن العجيب انه على الرغم من كون الموضوع كله يدور حول ما عرف «بتدوير الفوائض» فان الاقتراحات المقدمة بشأنه لم تكن تعطي الدول صاحبة هذه الفوائض من اعضاء منظمة الاوبك ما تستحقه من صوت او وزن كاف في المشروعات المقدمة . وعلى الجانب الاخر فان احساس الدول العربية النفطية بتواضع دورها ووزنها في صندوق النقد الدولي بالصورة التي لا تتناسب البتة مع التغير الذي طرأ على حجم مساهمتها في مجريات الامور المالية ، لم يكن هذا الاحساس يحول بينها وبين دفع الجزء الاكبر من التسهيلات النفطية للصندوق لعام ١٩٧٤ .

واذا ما نظرنا على سبيل المثال الى الانماط والاساليب التي اتبعتها دول النفط بالنسبة لتدوير فوائضها عام ١٩٧٤ لاحظنا انها قامت بتوزيع مبلغ قدره ٧ بليون من الدولارات (سبعين) على النحو الاتي :

(١) ٤ بلايين دولار : مساعدات في شكل منح وقروض للدول النامية فيما عدا المساعدات عن طريق صندوق النقد الدولي .

(٢) ٤ بلايين دولار : سداد ديون مستحقة + حركة رؤوس الاموال الخاصة صافي مدفوعات مقابل الواردات .

(٣) ٢ بليون دولار : قروض لصندوق النقد الدولي من اجل التسهيلات النفطية لعام ١٩٧٤ .

(٤) ٥ بلايين دولار : اقراض مباشر لمؤسسات رسمية في الدول الصناعية المتقدمة باستثناء امريكا وبريطانيا .

(٥) ٢١ بليون دولار : ودائع في سوق اليورودولار .

(٦) ٧ بلايين دولار : استثمارات في شكل مستحقات على المملكة المتحدة .

(٧) ١١ بليون دولار : استثمارات في شكل مستحقات مباشرة على الولايات المتحدة الامريكية .

(٨) ١٦ بليون دولار : تسهيلات ائتمانية لشراء النفط .

٧٠ المجموع (سبعون بليوناً من الدولارات) .

وتوزيع الفوائض على هذا النحو من جانب الدول الرئيسية المصدرة للنفط ، يوضح كيف انها قامت بمسئولياتها تجاه العالم . اذ على الرغم من انصراف جزء كبير من الارصدة الى سوق «اليورو دولار» والى الاستثمارات المباشرة في الولايات المتحدة وبريطانيا وكذلك في صورة ودائع في البنوك التجارية لهذين البلدين (امريكا + انجلترا) الا ان الدول النفطية قد وجهت جزءا كبيرا من هذه العائدات الى الدول النامية ، حيث بلغ حجم المساعدات لهذه الدول في شكل منح وقروض حوالي ٤ بلايين دولار لعام ١٩٧٤ ، ولكن اذا ما اضعنا الى هذه المبالغ القروض لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والتي توجه اساسا لصالح الدول النامية فان المبلغ يصل الى ٨ بلايين من الدولارات عند نهاية عام ١٩٧٤ .

وقد سلكت الكويت مسلكا يبرز دورها لصالح تنمية دول العالم النامي على وجه العموم عندما زادت من رأس مال الصندوق الكويتي للتنمية من ٢٠٠ مليون دينار كويتي الى ١٠٠٠ مليون من الدينارات الكويتية في منتصف ١٩٧٤ ثم عمدت الى تعديل قانون الصندوق بحيث يشمل جميع الدول النامية

بعد أن كان يقتصر فقط على الدول العربية .

ونظرة الى المقارنة بين مدى مساهمة كل من دول النفط والدول الصناعية لمساعدة الدول النامية توضح ان ٧٦٪ من عائدات دول «الايوك» تذهب الى تسع دول يبلغ متوسط دخل الفرد فيها ٥٠ دولارا فقط في السنة ، وهذا المتوسط يعتبر اقل من ١٠٪ من متوسط الدخل الفردي في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والذي يبلغ ٦٠٠ دولار للفرد . كما ان حوالي ٤٣٪ من عائدات منظمة الايوك تذهب الى خمس دول ما زال متوسط دخل الفرد فيها ٩٠٠ دولار في السنة بعد زيادة أسعار النفط مثل ايران والعراق ونيجريا واندونيسيا والاكوادور . وبلغ حجم المساعدات المقدمة من دول منظمة التعاون والتنمية خلال عام ١٩٧٤ (١١) بليون دولار في شكل منح وقروض سهلة للدول النامية اي بواقع ١٣ دولارا من متوسط الدخل الفردي البالغ ٦٠٠ دولار سنويا في دول المنظمة . وكان البعض قد طالب مع بداية عام ١٩٧٤ ان تخصص دول الايوك ١٠ بلايين دولار سنويا لمساعدة الدول النامية ، وكان هذا يعني ان يدفع كل فرد ٣٧ دولارا من متوسط دخل فردي يبلغ ٥٠٠ دولار في السنة بينما بلغت مساهمة الفرد من دول الايوك لعام ١٩٧٤ نفي المساعدات لدول العالم الثالث حوالي ٥٢ دولارا للفرد وبلغت نسبة المساعدات التي التزمت بها دول الايوك عام ١٩٧٤ للدول النامية اكثر من ١٠٪ من النتائج القومي الاجمالي بينما دفع منها فعلا ٢٥٪ من الناتج القومي لدول الايوك .

وذلك كله في الوقت الذي لم تصل فيه مساهمة دول منظمة التعاون والتنمية في اية فترة الى ٠.٧٪ من الناتج القومي الاجمالي للدول الصناعية الكبرى . ففي خلال المدة من ١٩٦٢ - ١٩٧٢ لم تتجاوز هذه النسبة ٠.٤٪ ، بينما في عام ١٩٧٣ لم تزيد عن ٠.٣٪ مقابل التزامات من دول الايوك لنفس العام بلغت نسبتها ٤٪ . الناتج القومي الاجمالي دفع منها فعلا ١.٤٪ من الدخل القومي لهذه الدول .

التطورات النفطية المعاصرة في منطقة الخليج وتأثيرها على الكويت :

مع بداية ١٩٧٤/١٩٧٥ بدأنا نلاحظ عددا من التغيرات العميقة التي بدأت تطرا على صناعة النفط عالميا . وكان الاتجاه الجديد من جانب دول الايوك للسيطرة المتزايدة على العمليات النفطية بحيث أصبح لها دور أساسي في اتجاه

الضرب على ايدي شركات النفط العالمية بالنسبة لتحديد الاسعار والانتاج البترولي . وكان ان ادى هذا الاتجاه من جانب دول الخليج العربي الى عقد اتفاقيات مشاركة الحكومة بنسبة ٦٠٪ في معظم بلدان المنطقة ، ثم قررت الكويت في ٥ مارس سنة ١٩٧٥ الماضي الى ما هو ابعد من المشاركة وذلك بالسيطرة الكاملة على نفطها — كما سوف يتبين في موضع لاحق من هذا البحث — كل ذلك اقضى الى انهيار نظام السعيرين السعر المعلن وسعر السوق ، وبرز نظام السعر الموحد والمحدد من جانب الدول المنتجة وبذلك بدانا نلاحظ غروبا وتقلصا للدور الذي لعبته فكرة الاسعار المعلنه طوال ربع القرن الماضي . وكان من الطبيعي ان هذا التطور كله مكن دول الاوبك من الحد من الارباح التي كانت تحققها شركات النفط الكبرى ، والتمكين في نفس الاتجاه لدواعي القدرة التنافسية لشركات النفط الوطنية والمستقلة في الاسواق البترولية .

وقد توصلت حكومات دول الاوبك الى هذا النظام تدريجيا عن طريق سد الفجوة بين سعر السوق والسعر الذي تدفعه الشركات لقاء حصتها (وهي تمثل عندئذ ٤٠٪ من الانتاج) وذلك بزيادة الضريبة على هذه الحصة ، وادت هذه الزيادات في منطقة دول الخليج الى ارتفاع نسبة ضريبة الدخل من ٥٥٪ الى ٨٥٪ وارتفاع الربح من ١٢ر٥٪ الى ٢٠٪ اما بالنسبة للاسعار المعلنه التي كانت تطبق على حصة الشركات فقد اتسمت بالاستقرار النسبي خلال العام المالي ١٩٧٥/٧٤ بعد ان كانت قد تضاغت خلال الربع الاخير من عام ١٩٧٣ بحوالي ثلاث مرات ، اذ جمدت هذه الاسعار عند مستواها في اول عام ١٩٧٤ باستثناء تخفيضها بحوالي ٤٠ سندا للبرميل عند نهاية تلك السنة .

وكل هذه العوامل المتعلقة بتطور مستويات الاسعار — وعوائد النفط المصدره ، مع ما صاحبها من ركود اقتصادي في الدول الصناعية الرئيسية ، ادت الى انخفاض في الطلب العالمي على النفط ، وظهور في الامدادات منذ منتصف سنة ١٩٧٤ . وكان من الممكن ان يؤدي هذا الانخفاض في الطلب الى هبوط اسعار البترول من جديد ولذلك قامت الكويت والعراق وليبيا والجزائر وفنزويلا بخفض انتاجها بنسبة ملحوظة . فالكويت مثلا قامت بتخفيض انتاجها من النفط خلال عام ١٩٧٤ بنسبة ١٥ر٧٪ وهي نسبة ليست هينة .

وازاء هذه التطورات يكون من الواجب ان نتصدى لبحث ظاهرة الطلب والعرض العالميين للنفط في الفترة الاخيرة السابقة وما طرأ على اسعار وعوائد

البتترول في دول منطقة الخليج العربي ، ثم نبحت بعد ذلك في اتفاق مشاركة حكومة الكويت بـ ٦٠ ٪ ، وقرارها الاخير بالاستيلاء الكامل على ثروتها النفطية (بنسبة ١٠٠ ٪) وذلك بتأميم مصالح شركة (بي بي وجلف) في شركة نفط الكويت .

فكرة عن الطلب العالمي على النفط وتطوره في الفترة من ١٩٧٢ حتى ١٩٧٤

اذا القينا نظرة على الاحصائيات ، نلاحظ انخفاضاً في الطلب على المنتجات النفطية في بلدان اوروبا الغربية والولايات المتحدة واليابان خلال عام ١٩٧٤ عن العام السابق عليه بنسبة واضحة قدرت ٤٤ ٪ حيث انخفض من ٣٢ مليون برميل لليوم الى ٣٠.٥ مليون برميل لليوم .

ونلاحظ ان هذا الانخفاض في الطلب على النفط يحدث للمرة الاولى ، حيث كان قد سجل في عام ١٩٧٣ زيادة بلغت ٧ ٪ بينما كان معدل نموه في الفترة السابقة من ١٩٦٢ حتى ١٩٧٢ حوالي ١٠ ٪ (١) . واذا ما قارنا دول اوروبا الغربية والولايات المتحدة واليابان ، لاحظنا نسبة الانخفاض اشد في الاولى منها في الثانية او الثالثة اذ بلغت النسبة بالنسبة لدول اوروبا الغربية الرئيسية (النمسا — بلجيكا — فرنسا — المانيا — ايطاليا — هولندا — اسبانيا — المملكة المتحدة) ٦.١ ٪ ، بينما نسبة الانخفاض في الولايات المتحدة الامريكية ٣.٩ ٪ واليابان ٢.٨ ٪ . وكانت معدلات الزيادة في طلب هذه المناطق خلال عام ١٩٧٣ عن العام السابق هي : ٦.٩ ٪ ، ٥.٥ ٪ ثم ١٣.٩ ٪ على الترتيب .

(١) انظر. US Bureau of Mines, international petroleum Annual, 1972. P. 22—23.

والجدول الاتي يبين طلب البلدان الصناعية التي اشرنا اليها من المنتجات النفطية على اساس ان الارقام المشار اليها في الجدول تشير الى الطلب بمليون البرميل في اليوم .

طلب بعض الدول الصناعية من المنتجات النفطية (١)

المنطقة او البلد	١٩٧٤	١٩٧٣	١٩٧٢	نسبة التغير % ١٩٧٣ عن ١٩٧٢	نسبة التغير % ١٩٧٤ عن ٧٣
اوربا الغربية	٩٧	١٠٤	٩٧	٦٩	٦٩ —
الولايات المتحدة	١٦٨	١٧٥	١٦٦	٣٩	٣٩ —
اليابان	٤	٤١	٣٦	١٣٩	٢٨ —
المجموع	٣٠٥	٣٢	٢٩٩	٧	٤٤ —

واذا ما بحثنا في الاسباب التي ادت الى حدوث هذا الانخفاض في الطلب وجدنا من أبرزها ما يأتي : —

١ — تضاعف اسعار النفط الخام حوالي ثلاث مرات في اواخر عام ١٩٧٣ واوائل عام ١٩٧٤ ، مع زيادة ملحوظة في الضريبة على النفط ، أعلنتها البلاد المصدرة خلال عام ١٩٧٤ وقد قامت شركات النفط العالمية بالتخلص من جزء كبير من هذه الزيادة الضريبية ونقله الى كاهل المستهلكين .

٢ — حدوث نقص في امدادات النفط في أعقاب خفض الانتاج ، مع الحظر العربي في أعقاب حرب اكتوبر ١٩٧٣ ، حيث لم يظهر اثر هذين العاملين حتى بداية ١٩٧٤ نظرا للمخزون النفطي المرتفع في عدد كبير من البلدان المستهلكة للبتروال ، ونظرا ايضا لاعتبارات الوقت الذي يستغرقه النفط من الخليج العربي .

(١) البيانات الخاصة باوروبا واليابان مأخوذة من تقديرات الولايات المتحدة الامريكية .

Petroleum Industry trends Feb. 17, 1975, chase Manhattan Bank,
Petroleum situation. jon 31---1975.

٣ — القيود التي فرضتها بعض البلدان المستهلكة على مبيعات منتجات النفط ، وقد صاحبت هذه القيود جهود أخرى من جانب المستهلكين أنفسهم للتوفير والاقتصاد في استخدام الطاقة . وقد استمرت هذه الاتجاهات حتى بعد انتهاء الحظر العربي تقريبا في مارس ١٩٧٤ .

٤ — كان الشتاء عام ١٩٧٤ يتسم بالاعتدال مما أدى الى التخفيف من استعمال زيوت البترول في أغراض التدفئة .

٥ — حدث ركود في مظاهر النشاط الاقتصادي في البلاد الصناعية الرئيسية منذ اوائل ١٩٧٤ وتشير الاحصائيات الى انه بينما قفز الرقم القياسي للانتاج الصناعي في الدول المتقدمة غير الشيوعية من ١٠٩ سنة ١٩٧٢ (باعتبار سنة الاساس ١٩٧٠ = ١٠٠) الى ١١٩ عام ١٩٧٣ ، والى ١٢٣ قبل الربع الاخير من ذلك العام ، لم يتجاوز في النصف الاول من عام ١٩٧٤ الـ ١٢١ . وتصدق نفس الملاحظة الى حد بعيد بالنسبة لكل من المجموعات الاقتصادية الثلاثة الاخيرة : امريكا الشمالية ، السوق الاوروبية المشتركة ، منظمة التجارة الحرة الاوروبية .

وادت هذه الاسباب كما رأينا الى انخفاض حجم الطلب على النفط ، ويات من المنتظر ان ينشط هذا الطلب من جديد ولو بصورة تدريجية مع بدء زوال حالة الركود الاقتصادي الذي عانت منه كثير من تلك الدول في الاعوام السابقة ، ولعل من المعروف ان الطلب على النفط يتباطأ عادة بمعدل أسرع من تباطؤ النشاط الاقتصادي ، ويزداد بازدياد هذا النشاط ولكن بسرعة اكبر كذلك . لذا كان من المتوقع ان يرتفع الطلب على النفط بصورة اكثر حدة من ارتفاع النشاط الصناعي لمجرد ان يبدأ هذا النشاط بالنهوض (١) .

ومع ذلك يسود الاعتقاد بأن الطلب على النفط سيبطل عند مستوى أقل مما

كانت تشير اليه التوقعات قبل او ابان زيادة اسعاره في اواخر سنة ١٩٧٣ (١)
وفلك لسببين : —

١ — الاثار الطويلة الابد للارتفاع الحالي في الاسعار .

ب — الاجراءات والجهود التي تبذلها الدول المستهلكة للتوفير في استخدام الطاقة والنفط وتنمية مصادرها المحلية ، حيث يبدو ان بعض هذه الاجراءات قد اتخذت صفة الدوام رغم نشوئها اساسا عن وضع طارئ كما هو معروف (٢) .

ومن هنا كان من الواضح ازاء التوقعات تلك ان تبرز ضرورة وضع برنامج لتحديد الانتاج في دول الاوبك للحيلولة دون استمرار هبوط الاسعار الحالية للنفط والمحافظة كذلك على احتياطي النفط حتى لا يضيق هباء مقابل اسعار زهيدة . وكل هذا من شأنه ان يظهر ايضا ضرورة عمل منظمة الاوبك على تدعيم نفسها والوقوف بشكل جماعي لحماية مصالحها . ومما كان يشجع اكثر على وضع هذا البرنامج ، ان من الدول المنتجة للبترول والتي تتمتع بثقل وأهمية معينة من كانت تستطيع خفض انتاجها الى حد ملموس دون ان يشكل ذلك ضغطا يذكر على كفاية مواردها المالية المخصصة لميزانياتها العادية والاستثمارية على حد سواء .

(١) من ذلك ما يقال عن قيام منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بنفي توقعاتها الخاصة بما فيه حاجة بلدانها الاربعة والعشرين الى النفط المستورد في عام ١٩٨٠ من ٤٠ الى ٢٠ مليون برميل / اي الى اقل من الـ ٢٥ مليون برميل / يوم المستورد عام ١٩٧٢ . وتستند المنظمة في ذلك الى افتراضين (١) زيادة النفط المستفرج من بلدان المنظمة نفسها بنسبة ٦٠٪ الى ٢٢ مليون برميل / يوم (٢) عدم ارتفاع اجمالي استهلاك اقطارها النفط بقدم عام ١٩٨٠ الى اكثر من ٤٢ مليون برميل / يوم اي بزيادة سنوية طفيفة عن مستواه في عام ١٩٧٢ حيث كان ٣٨ مليون برميل / يوم . ويتبين ذلك مع ما ورد في تقرير خبراء الاوبك في مارس ١٩٧٥ من ان واردات المنظمة المذكورة يمكن ان تنخفض ١٠ مليون برميل / يوم عام ١٩٨٠ .

(٢) ويذكر في هذا الخصوص ما قرره الحكومة الفرنسية من وضع حد اقصى للاموال المخصصة لوارداتها من النفط التي توقعت خفضها في سنة ١٩٧٥ وكان الامر لم يحدث اي شك في هذا الانخفاض بنسبة ١٠ — ١٥٪ ، وكذلك ما اقترحه هولندا من برنامج شامل للتحول لاستخدام الغاز الطبيعي لتخفيض استهلاكها من النفط بنسبة ١٢٪ — ١٣٪ وذلك في عام ١٩٧٤ .

انتاج النفط

كان من الضروري اذن ازاء انخفاض طلب البلدان الصناعية على النفط ان يحدث هبوط في الانتاج النفطي في الدول غير الشيوعية خلال سنة ١٩٧٤ بحوالي ١٦ ارب حيث بلغ ٤٥١ مليون برميل / يوم مقابل ٤٥٨ مليون برميل / يوم سنة ١٩٧٣ (١) . ويأتي هذا الانخفاض في الانتاج ، وهو الاول منذ اكثر من عقد من الزمن ، بعد زيادة مرتفعة في عام ١٩٧٣ بلغت ٩٥٪ او معدل نمو سنوي في الفترة ١٩٦٢ — ١٩٧٢ بلغ ٧٥٪ (٢) وقد ساهمت في هذا الانخفاض في الانتاج النفطي دول عدة من أهمها : الولايات المتحدة الامريكية اذ نقص انتاجها بنسبة ٤١٪ وفنزويلا التي نقص انتاجها بنسبة ١١٦٪ وليبيا التي نقص انتاجها بنسبة كبيرة بلغت ٣١٨٪ والكويت بنسبة ١٥٧٪ والعراق بنسبة ٥٣٪ .

(١) Petroleum Intelligence Weekly, Feb. 17, 1975

(٢) British Petroleum statistical Review, 1973.

ونستعرض الان الجدول الاتي الموضح لانتاج النفط الخام في دول العالم غير الشيوعي (١) .

(الف برميل / يوم)

المنطقة/البلد	١٩٧٤	١٩٧٣	١٩٧٢	نسبة التغير	
				٧٣/١٩٧٤	١٩٧٢/٧٣
الولايات المتحدة	٨٨١٢	٩١٨٧	٩٤٥١	— ٤١	— ٢٨
كندا	١٦٦٠	١٧٩٧	١٥٣٥	— ٦٠	١٧١
فنزويلا	٢٩٧٦	٣٣٦٦	٣٢٢٥	— ١١٦	٤٥
ليبيا	١٤٩١	٢١٨٨	٢٢١٥	— ٣١٨	—
نيجيريا	٢٢٥٦	٢٠٥٦	١٨١٧	٩٧	١٣٢
اندونيسيا	١٣٩٣	١٣٣٩	١٠٦٠	٤٠	٢٦٣
الشرق الاوسط	٢١٤٥١	٢٠٨٨٧	١٧٨٠٦	٢٧	١٧٣
بلدان اخرى	٤٩٩١	٤٩٨٨	٤٧١٢	٠١	٥٩
العالم غير الشيوعي	٤٥٠٦٠	٤٥٨٠٨	٤١٨١٦	١٦	٩٥

فاذا ما نظرنا الى منطقة الشرق الاوسط والمشار اليها جملة في الجدول السابق نلاحظ ارتفاعا في معدل انتاجها خلال عام ١٩٧٤ بنسبة ٢٧٪ اذ بلغ حوالي ٢١ مقابل ٢٠٩ مليون برميل / يوم في عام ١٩٧٣ . غير ان هذه الزيادة تقل كثيرا عنها في عام ١٩٧٢ حيث كانت ١٧٣٪ وكذلك عن معدل

(١) انظر المصدر : للكويت : وزارة النفط ، والبلدان الاخرى .

Petroleum Intelligence Weekly, Feb. 17, 1975

وانظر تقرير بنك الكويت المركزي بالكويت . التقرير السنوي السادس عن السنة المنتهية نسي ٢١ مارس ١٩٧٥ ، الكويت حيث يتضمن هذه البيانات بالتفصيل . ولا تشمل هذه الارقام انتاج الغازات الطبيعية السائلة .

الزيادة السنوي في الفترة ١٩٦٢ - ١٩٧٢ ، والذي بلغ ١١٣٪ اما حصة المنطقة في انتاج العالم غير الشيوعي فلا تزال في تصاعد اذ بلغت حوالي ٤٨٪ خلال عام ١٩٧٤ مقابل ٤٦٪ في عام ١٩٧٣ ، ٤٣٪ في عام ١٩٧٢ . ولعل ذلك يرجع بالدرجة الاولى الى الهبوط الملحوظ في انتاج مناطق هامة مثل الولايات المتحدة الامريكية وكندا وفنزويلا وليبيا (١) .

فاذا ما تأملنا في تحليل الارقام او البيانات وجدنا المملكة العربية السعودية وايران وابوظبي من اهم البلاد التي اسهمت في زيادة الانتاج خلال سنة ١٩٧٤ ، حيث بلغت نسبة الزيادة فيها على الترتيب : ١١٦٪ ، ٢٧٪ ، ٨٦٪ . وقد فاقت هذه الزيادات النقص في انتاج الكويت (١٥٧٪) والعراق (٥٣٪) . غير ان معدلات نمو الانتاج بالنسبة لجميع هذه البلاد قد هبطت بشكل ملموس عنها في سنة ١٩٧٣ حيث كانت ٢٦٤٪ بالنسبة للسعودية ، ١٦٧٪ بالنسبة لايران ، ٢٣٥٪ بالنسبة لابوظبي ، ٣٥١٪ بالنسبة للعراق ، ٨٠٪ بالنسبة للكويت .

(١) يرجع انخفاض الانتاج في بعض تلك الدول الى مايلي:

- ١ - تحديد الانتاج للمحافظة على الاحتياطي في عدة بلاد نتيجة هامة مثل الكويت - ليبيا - فنزويلا (حيث خفضت اعتبارا من ١٥-١٩٧٤ انتاجها هـ بالمائة لتجنب الهدر في الغاز المرافق للنفط) - وكندا (التي وضعت قيودا شديدة فيما يتعلق بصادراتها النفطية وحيث انخفض انتاجها خلال عام ١٩٧٤ بنسبة ٦ بالمائة) .
- ٢ - الصعوبات التي واجهتها بعض البلدان مثل : ليبيا وفنزويلا وبدرجة اقل العراق وذلك بالنسبة لتسويق خاماتها المتقولة عبر مسافات قصيرة والتي بدت باهظة الاثمان نسبيا نظرا لهبوط الاسعار الخاصة بالنمن بسبب الفائض في عرض النفط .
- ٣ - خفض الانتاج في عدد من الدول مثل الكويت محافظة على الاسعار العالية للنفط من الهبوط.
- ٤ - خفض الانتاج والحظر النفطي العربي الذي استمر جزء منه خلال الربع الاول من سنة ١٩٧٤
- ٥ - هبوط انتاج الولايات المتحدة من حقولها الحالية ، وتأخر الانتاج التجاري من منحدر الاسكا الشمالي .

والجدول الآتي يبين انتاج دول الشرق الاوسط من النفط الخام خلال السنوات من ١٩٧٢ الى ١٩٧٤ ونسب التغير الذي طرأ خلال تلك المدة :

انتاج دول الشرق الاوسط من النفط الخام (١)

(الف برميل / يوم)

نسبة التغير	١٩٧٢	١٩٧٣	١٩٧٤	البلد
١٩٧٢/٧٣ %	١٩٧٣/٧٤			
٨٠. —	١٥٧ —	٣٢٨٣	٣٠٢٠	٢٥٤٧ الكويت
٢٦٤	١١٦	٦٠١٥	٧٦٠٠	٨٤٧٩ السعودية
١٦٧	٢٧	٥٠٢١	٥٨٦٠	٦٠٢١ ايران
٣٥١	—	١٤٤٦	١٩٥٤	١٨٥٠ العراق
٢٣٥	٨٦	١٠٥٤	١٣٠٢	١٤١٤ ابو ظبي
١٨٣	—	٤٨٢	٥٧٠	٥١٨ قطر
٣٩	—	٢٨٢	٢٩٣	٢٩٠ عمان
٤٣٨	١٠٠	١٥٣	٢٢٠	٢٤٢ دبي
—	—	٧٠	٦٨	٦٧ البحرين
—	—	—	—	٢٣ الشارقة
١٧٣	٢٧٧	١٧٨٠٦	٢٠٨٨٧	٢١٤٥١ المجموع

انتاج الكويت من النفط :

لمحة عن التطور : بدأ انتاج النفط الخام في دولة الكويت منذ عام ١٩٤٦ بعد ان انتهت الحرب العالمية الثانية حيث لم تعد آبار البترول معرضة للغارات الجوية باعتبارها من الاهداف الرئيسية التي كان يمكن ان تتجه اليها خطط العسكريين في الدول المتحاربة . وقد ادت تلك الحرب الى ان تتوقف عمليات شركة نفط الكويت . وبعد انتهاء الحرب توفرت للشركة امكانية استئناف

(١) انظر : Petroleum intelligence Weekly, Feb. 17, 1975
British petroleum statistical Review; 1973

نشاطها في حقول البترول التي تأكد فيها العثور على الكميات التجارية اللازمة وفي يونيو ١٩٤٦ احتفل برعاية المغفور له الشيخ أحمد الجابر الصباح بتصدير أول شحنة . وقد كانت الكميات المصدرة في العام المذكور ١٧٩ ر ٩٢٧ره برميلا امريكا اي بمعدل انتاج يومي قدره ٣٢٠٠٠ برميل وفي العام التالي ارتفع الانتاج بنسبة ١٧٣ر٧٥ ٪ ، وبحلول عام ١٩٥٠ تخطت الشركة المائة مليون برميل ، ولكن القفزة الكبرى في الانتاج حدثت في عام ١٩٥٤ اذ بلغ ٣٤٧ر٣ مليون برميل وقد كانت الدوافع وراء هذا التوسع في الانتاج تكمن فيما أدت اليه أزمة النفط الإيراني التي حررت شركة «جالف» (الشريك الثاني في شركة نفط الكويت) من الجمود الذي ألزمها اياه توقيعها اتفاقية عام ١٩٣٣ مع الشركة البريطانية - الفارسية حيث التزمت بقبول تعويضها عن حقها في نفط الكويت من النفط الذي تنتجه الشركة البريطانية في كل من ايران والعراق او اى مصدر آخر . وجاء التأمين في ايران ليحرم الشركة البريطانية من هذا التحكم الذي هياه لها دعم الحكومة البريطانية وموقفها ازاء محاولات الحصول على امتياز أراضي الكويت من قبل الآخرين . وبمناقشة الاحصائيات والبيانات نلاحظ انه في ضوء سنوات الانتاج ابتداء من عام ١٩٤٦ نجد ان الفترة من ١٩٥٠ - ١٩٥٤ تمتاز بأعلى متوسط للزيادة في الانتاج اذ تصل الى ٣٢ ٪ . اما الفترة من ١٩٥٥ - ١٩٥٩ فتصل نسبة الزيادة الى ٨٨ ٪ ، وفي السنوات ٦٠ - ١٩٦٤ كانت الزيادة بنسبة ٩٩ ٪ .

وفي الجدول التالي نوضح كميات الانتاج للشركات المنتجة في الكويت من الفترة من عام ١٩٤٦ — حتى عام ١٩٧٠ .

انتاج النفط الخام في الكويت والمنطقة المحايدة (١)

(الكمية بملايين البراميل الامريكية)

الانتاج

السنة	شركة نفط الكويت المحدودة	شركة النفط الامريكية المستقلة	الشركة العربية المحدودة (اليابانية)	جملة نصيب الكويت من انتاج النفط	الزيادة المثوية السنوية في نصيب الكويت
١٩٤٦	٥ر٩	—	—	٥ر٩	—
١٩٤٧	١٦ر٢	—	—	١٦ر٢	١٧٤ر٠
١٩٤٨	٤٦ر٥	—	—	٤٦ر٥	١٨٧ر٠
١٩٤٩	٨٩ر٩	—	—	٨٩ر٩	٩٣ر٠
١٩٥٠	١٢٥ر٧	—	—	١٢٥ر٧	٣٩ر٠
١٩٥١	٢٠٤ر٩	—	—	٢٠٤ر٩	٦٣ر٠
١٩٥٢	٢٧٣ر٤	—	—	٢٧٣ر٤	٣٣ر٠
١٩٥٣	٣١٤ر٦	—	—	٣١٤ر٦	١٥ر٠
١٩٥٤	٣٤٧ر٣	٢ر٤	—	٣٤٩ر٨	١١ر٠
١٩٥٥	٣٩٨ر٤	٤ر٣	—	٤١٢ر٨	١٥ر٠
١٩٥٦	٣٩٩ر٩	٥ر٦	—	٤٠٥ر٥	٠ر٦
١٩٥٧	٤١٦ر٠	٨ر٨	—	٤٢٤ر٨	٤ر٧
١٩٥٨	٥٠٩ر٤	١٣ر٠	—	٥٢٢ر٤	٢٣ر٠
١٩٥٩	٥٠٤ر٩	٢١ر٠	—	٥٢٥ر٩	٠ر٦
١٩٦٠	٥٩٤ر٣	٢٤ر٨	—	٦١٩ر٢	١٧ر٧

(١) انظر وزارة النفط بالكويت ، شؤون النفط .

١٩٦١	٦٠.٠٢	٢٩ر٣	٧ر٢	٦٣٣ر٣	٢ر٢
١٩٦٢	٦٦٩ر٣	٣٤ر٣	٢١ر٩	٧١٤ر٢	١٢ر٨
١٩٦٣	٦٧٥ر٤	٣٥ر٦	٤٨ر٣	٧٦٥ر٢	٧ر٠
١٩٦٤	٧٧٤ر٨	٣٥ر٥	٦٣ر٦	٨٤٣ر٢	١٠ر٠
١٩٦٥	٧٩١ر٩	٣٦ر٥	٦٦ر٢	٨٦١ر٥	٢ر٣
١٩٦٦	٨٣٠ر٥	٢٩ر٦	٤٦ر٥	٩٠.٦٦	٥ر٢
١٩٦٧	٨٣٦ر٧	٢٤ر٨	٥٠ر٩	٩١٢ر٤	٠ر٦
١٩٦٨	٨٨٦ر١	١٥ر٣	٥٥ر٢	٩٥٦ر٦	٤ر٨
١٩٦٩	٩٤٠ر٠	١٢ر٩	٥٨ر٨	١٠.١١ر٧	٥ر٨
١٩٧٠	٩٩٨ر١	٢٩ر٩	٦٢ر٦	١٠.٩٠ر٦	٧ر٨

ويمثل نصيب الكويت مجموع انتاج شركة نفط الكويت المحدودة وانتاج شركة الزيت الامريكية المستقلة ونصف انتاج شركة الزيت العربية المحدودة العاملة في البحر في المنطقة المحايدة بين دولة الكويت والمملكة السعودية .

ثم نأتي بعد ذلك لدراسة ظاهرة انخفاض الانتاج من النفط الكويتي في الفترة الاخيرة بعد سنة ١٩٧٠ تمشيا مع الظاهرة العامة المترتبة على انخفاض الطلب العالمي على النفط كأثر لزيادة الاسعار . ونلاحظ في هذا الخصوص انخفاض الانتاج خلال ١٩٧٤ حيث بلغ ٩٢٩ر٤ مليون برميل (بمعدل ٢ر٥٥ مليون برميل / يوم) مقابل ١١.٢٥ مليون برميل (٣.٠٢ مليون برميل / يوم) عام ١٩٧٣ اى بنقص قدره ١٥٧٪ . وكان الانتاج الكويتي قد نقص في عام ١٩٧٣ عن العام السابق بحوالي ٨٣٪ وذلك بعد ان ظل يتزايد في الفترة من ١٩٦٢ — ١٩٧٢ بمعدل سنوي قدره ٥ر٥٪ انتاج .

ونستعرض فيما يلي استكمالا للجدول السابق ، وتمشيا مع بحث ظاهرة انخفاض انتاج البترول في دول الشرق الاوسط ، انتاج الكويت من النفط ما بين سنة ١٩٧١ - سنة ١٩٧٤ .

جدول : انتاج الكويت من النفط في السنوات الاخيرة بعد ١٩٧٠ بملايين البراميل(١)

الشركة	١٩٧٤	١٩٧٣	١٩٧٢	١٩٧١	١٩٧٤	١٩٧٣	١٩٧٢	نسبة التغير الكلية %
شركة نفط الكويت	٨٢.٧	١٠٠.٤	١٠٩.٧	١٠٦.٧	—	—	٢.٨	
شركة الزيت الامريكية المسطرة	٢٠.١	٢٥.٨	٢٨.١	٢٣.٣	١٦.٧	—	—	
شركة الزيت العربية	٦٨.٦	٧١.٨	٧٥.٠	٦٥.٣	—	—	١٤.٨	
المجموع	١٦٩.٤	١٩٧.٢	٢١٢.٦	١٩٥.٣	١٦.٧	٨.٢	٢.٠	

ويرجع انخفاض الانتاج الكويتي خلال ١٩٧٤ الى السياسة التي قررتتها الحكومة بشأن خفض الانتاج بنسبة ١٥ ٪ بمقتضى قرار الاوبك الصادر في اكتوبر ١٩٧٣ والذي ظل ساريا طيلة عام ١٩٧٤ . كما يعود ذلك ايضا الى الرغبة في تحديد حجم الناتج للحيلولة دون هبوط اسعار النفط العالمية تحت وطأة الفائض في العرض من البترول واخيرا ما فرضته الحكومة من قيود على الانتاج طبقا لخطة معينة اتبعتها للحفاظ على الاحتياطي النفطي في البلاد ، من ذلك ما نجده في تحديد حجم الانتاج بالنسبة لشركة نفط الكويت بـ ٣ ملايين برميل / يوم كحد اقصى .

وتشير الدراسات الى ان البترول الكويتي قد ساهم في تغطية نسبة عالية من احتياجات اوروبا الاستهلاكية وفي سد الاحتياجات العسكرية الامريكية في جنوب شرق آسيا . وقد كانت اتجاهات التصدير في معظمها تذهب الى الدول الصناعية مباشرة او لغرض مواجهة احتياجاتها خارج اوطانها . ويمكن ان

(١) انظر وزارة النفط الكويتية وتقرير البنك المركزي الكويتي عن السنة المالية المنتهية في ٣١ مارس ١٩٧٥ ، وتشير الاحصائيات الواردة في التقرير الشهري لانتاج النفط الى معدل الانتاج اليومي لسنة ١٩٧٥ على اساس مقارنة المعدلات الانتاجية في عام ١٩٧٥ ببثلاثتها ، عام ١٩٧٤ .

نشير في مجال تعاضل أهمية نفط الكويت باعتباره جزءاً هاماً من نفط الشرق الأوسط الى عبارة وردت في تقرير لمؤسسة أبحاث صناعة النفط الأمريكية عن النفط والمصلحة القومية حيث تقرر :

« انه لمن الضروري الالتفات الى المجازفات السياسية التي يخلقها الاعتماد على نفط الشرق الأوسط اعتماداً شديداً وطويل المدى » .

وتشير إحصائيات وزارة النفط في الكويت الى إطراد تزايد نسبة الصادرات البترولية الى أوروبا الغربية والأمريكتين على حساب التصدير لآسيا والدول العربية ودول العالم الأخرى . ومع ذلك فإن جزءاً كبيراً من الصادرات الى آسيا وجزءاً من الصادرات الى أوروبا قد وجه خلال الفترة من ١٩٦٦ الى ١٩٧٠ لخدمة المصالح الأمريكية المباشرة في تلك المناطق (١) .

١ فمثلاً صدرت شركة نفط الكويت في عام ١٩٦٥ (١٩٦٣/٧٧٣ طناً / من إنتاجها الى جزر « كنارى » و ٢٧.٢٣ طناً الى الملايو ، ١١.٧٢٦ طناً الى فورموزا ولا يمكن بآية حال الجزم بأن هذه الكميات قد صدرت لاستهلاكها من قبل المناطق وإنما نستطيع التكهن بأنها قد استخدمت من قبل القوات الأمريكية في تلك البلاد .

مجموع انتاج دولة الكويت

نسبة الزيادة المئوية	معدل الانتاج اليومي ١٩٧٥	الانتاج ١٩٧٤ بالبراميل	الانتاج ١٩٧٥ بالبراميل
٢٠.٨٧+	٢٧١٢ر١٤٤	٦٧٣١٢ر٩٥٤	٨١٣٦٤ر٣٠ سبتمبر
١٧ر٣٠—	٢١٧٤ر٢١٠	٧١٧٧٠ر٣٦٢	٥٩٣٥٩ر٤٦٤ يناير

شركة نفط الكويت

٢١ر٨٢+	٢٤٠.٦ر٢٢٩	٥٩٢٥٩ر٢٩٢	٧٢ر١٨٦ر٧٨٩ سبتمبر
١٨ر٥١—	١٩١٩ر٠.٤٩	٦٤٢ر٨٩٣ر٣٨٣	٥٢٣ر٩٠.٠٤٤١ يناير

شركة الزيت الامريكية المستقلة

١٨ر٤٤—	٨٢ر٢٨٢	٣٥٤٥ر٢٢٤	٢٤٧١ر٤٤٨ سبتمبر
٣ر٩٢+	٨٤ر٠.٨١	٢٢ر٠.٨٧ر٣٠.٥	٢٢ر٩٥٤ر١٧٧ يناير

شركة الزيت العربية المحدودة

(اليابان) x x

٣٣ر٨٩+	٢٢٣ر٥٣٣	٥٠.٠٨ر٤٣٨	٦ر٧٠.٦ر٠.٣ سبتمبر
١١ر٤١—	١٧١ر٠.٨٠	٥٢ر٧٢.٠٦ر٧٤	٤٦ر٧٠.٤ر٨٤٦ يناير

x مسحوبات مصنفة الشعبية من هذا الانتاج = ٤٧٩٨ر٢٦٢ برميلا
x x حصة الحكومة الكويتية البالغة نصف انتاج الجرف القاري للمنطقة الكويتية السعودية
والارقام المذكورة لهذه الشركة للاستعمال الفني فقط .

وقد اتجهت هذه المعدلات الى التغير في اتجاه النقصان في شهر نوفمبر سنة ١٩٧٥ حيث اصبح معدل الانتاج اليومي لسنة ١٩٧٥ على أساس احصائيات شهر نوفمبر ١٧٨٩٢٨٢ برميلا وبلغ هذا المعدل ١٩ر٨١٤ر٢٠٨١ على أساس الفترة من يناير الى نوفمبر من سنة ١٩٧٥ .
ونستعرض الان الجدول الذي نشر في ادارة الشؤون الفنية من وزارة النفط عن تقريرها الشهري .

مجموع انتاج دولة الكويت (بالبراميل)

الانتاج ١٩٧٥	الانتاج ١٩٧٤	معدل الانتاج اليومي ١٩٧٥	النسبة المئوية للزيادة او النقصان
نوفمبر ٥٣٦٧٨٤٥١	٧٦٤٨٠٠٦٤٧	١٧٨٩٠٢٨٢	٢٩٨١—
يناير ٦٩٦١٩٥٩٤٠	٨٥٧٩٧٠٩١٠	٢٠٨١٤١٩	١٨٨٦—
نوفمبر			

شركة نفط الكويت

نوفمبر ٤٦٢٠٨٤٣٦	٦٨٠٦٠٢٠٣	١٥٤٠٢٨١	٣٢١١—
يناير ٦١١٩١٨٢٧٦	٧٦٦٩٨٥٥٧٤	١٨٣٢٠٩٠	٢٠٢٢—
نوفمبر			

شركة الزيت الامريكية المستقلة

نوفمبر ٢٥٦٨٠٨٦	٢٦٥٠١٨٧	٨٥٦٠٣	٣١٠—
يناير ٢٨٠٩٩٩٩٠	٢٧٤٥٥٧١٩	٨٤١٣٢	٢٣٥+

شركة الزيت العربية المحدودة

(البيان) x x

نوفمبر ٤٩٠١٩٢٩	٥٧٧٠٢٥٧	١٦٣٣٩٨	١٥٠٥—
يناير ٥٦١٧٧٦٧٤	٦٣٥٢٩٦١٧	١٦٨١٩٧	١١٥٧—

x مسحوبات مصفاة الشصية من هذا الانتاج — ٢٨٨٣٦٦ برميل .

x x حصة الحكومة البالغة نصف انتاج الجرف القاري للمنطقة الكويتية السمودية ، القسومة والارقام المذكورة لهذه الشركة للاستعمال الفني فقط ، ويشير تصريح اخير لوزير النفط الكويتي انه بعد انخفاض حجم الانتاج عاد المعدل الى التزايد وبلغ متوسط معدل الانتاج اليومي في الشهور الثلاثة الاولى من سنة ١٩٧٧ — ١٦٥٤٠٠٠ برميل يوميا .

وتؤكد الدراسات الاقتصادية على ان هناك نوعا من عدم التناسب بين انتاج النفط في البلاد العربية والاحتياطي منه اذ بينما كان يصل الاحتياطي الثابت وجوده الى حوالي ٣٠١ بليوناً عن عام ١٩٦٦ (حوالي ٥٦٥٪ من مجموع الاحتياطي العالمي) لم يزد انتاج النفط العربي عن ٦٥٥ مليون طن في السنة اي حوالي ٢٧٣٪ من انتاج النفط العالمي . وهذا يكشف عن الدور الذي تلعبه الشركات في تجميد تركيب الانتاج العالمي وتوزيعه الجغرافي على نحو يحقق مصالحها دون الالتفات لما يلحقه ذلك بالاقتصاد القومي من اضرار .

وقد بلغ الاحتياطي من النفط الكويتي حسب الارقام المنشورة في ١٩٧٠/٧/١ (٦٨٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠ برميل كذلك يلاحظ عدم التناسب بين صادرات النفط الخام والصادرات من المنتجات المكررة فقد بلغت صادرات الكويت من النفط الخام لعام ١٩٧٠ ما يقرب من ١٠٩٠٦ مليون برميل في حين لم تزد الصادرات من المنتجات المكررة على ١٣٨ مليون برميل . وهذا يعود الى اتجاه الشركات الى قصر دور الدول المنتجة على الاعمال الاستخراجية دون الصناعات التحويلية او البتروكيماويات . ومن هنا يصبح من الضروري على الدول المنتجة بصفة عامة والكويت بصفة خاصة ان تفتن لهذا الامر وتعمل جاهدة على دخول مرحلة التصنيع التحويلي والمضي قدما بمساعدة جاراتها من الدول النفطية الاخرى نحو اقامة صناعة متطورة في مجال البتروكيماويات . وجدير بالذكر ان مجهودات مالية تبذل من جانب حكومة الكويت في هذا الاتجاه حيث نلاحظ ان مجلس الوزراء الكويتي وافق في جلسته بتاريخ ١٩٧٧/٣/٢٧ على مبدأ اقامة مشروع مجمع للعطريات على ان يتم الاتصال بدول عربية اخرى في الخليج للتنسيق بينها في هذا الصدد ، كما اعتمد المجلس مشروع قيام اسطول نقل المنتجات النفطية المصنعة ، على ان يكون هذا الاسطول تابعا لشركة البترول الوطنية .

وهناك نشاط تيزل من اجل مشروع جديد للغاز المسيل ومشروع اخر لانتاج البروتين البترولي .

التطورات النفطية الاخيرة في منطقة الخليج وتأثيرها على

التطور الكويتي

من الاهمية بمكان ان نشير الى تطور هام حدث في بلدان الخليج العربي خلال ١٩٧٤/١٩٧٥ يقضى باتفاقيات جديدة تقرر مشاركة الحكومة لشركات النفط

العالمية العاملة في دول المنطقة بنسبة ٦٠٪ في معظم هذه الدول ، ثم التطور الذي كانت الكويت رائدة بالنسبة له والذي أدى الى صدور قرارها بالامتلاك الكامل لشركة نفط الكويت ، وإلى جانب هذه الاتجاهات التي تقرر زيادة في سيطرة الدول المنتجة على ثرواتها البترولية ، هناك اتجاهات أخرى مارست بشأنها الدول المنتجة حقها السيادي بصورة اكبر حينما قررت الزيادات المتلاحقة في الضريبة على حصة الشركات الاجنبية من النفط ، وتجميد الاسعار المعلنة خلال الجزء الاعظم من تلك السنة .

اولا : اتفاقيات المشاركة :

ساد نمط جديد في علاقة معظم دول الخليج بالشركات النفطية ، بحيث بدأنا نرى خلال سنة ١٩٧٤ عقد اتفاقيات مشاركة الحكومة بنسبة ٦٠٪ في كل من الكويت والمملكة العربية السعودية ، أبو ظبي ، قطر ، عمان ، وقد حلت اتفاقيات المشاركة هذه والتي طبقت بأثر رجعي اعتبارا من ١/١/١٩٧٤ محل اتفاقية مشاركة سابقة بنسبة ٢٥٪ والتي كانت سارية المفعول في السعودية وأبو ظبي وقطر اعتبارا من ١/١/١٩٧٣ ، وكانت الكويت في الواقع من اول الداعين الى زيادة نسبة المشاركة من ٢٥٪ الى ٦٠٪ ثم تزعمت أيضا الاتجاه الابعد نحو تحقيق السيطرة الكاملة على مواردها النفطية حيث لم ينته عام ١٩٧٤ ١٩٧٥ الا وكانت الكويت قد سيطرت على صناعتها النفطية وذلك بأعلانها في ١٩٧٥/٣/٥ تملك نسبة ٤٠٪ الباقية من عمليات شركة نفط الكويت . وتسير دول الخليج الأخرى في نفس الاتجاه الذي سارت فيه الكويت ، من ذلك ما أعلنته دولة « البحرين » من عزمها على اتخاذ خطوة مماثلة ، كما بات مؤكدا ان تضع المملكة العربية السعودية يدها بالكامل على شركة « ارامكو » بعد ان سارت المحادثات في هذا السبيل شوطا بعيدا نعتقد انه قارب الوصول الى غايته .

ثانيا : زيادة الضريبة على نفط الشركات :

لم يقتصر الامر على عقد اتفاقيات مشاركة بين الحكومات وشركات البترول العالمية العاملة في اراضيها ، بل اخذت حكومات عدد كبير من دول الخليج : الكويت ، السعودية ، العراق ، وايران ، وأبو ظبي وقطر في النصف الاخير من ١٩٧٤/١٩٧٥ ، تفرض زيادات متلاحقة في معدلات الضريبة على حصة الشركات الاجنبية من النفط ادت الى رفع معدل الربح من ١٢ر٥٪ الى ٢٠٪ . وزيادة

ضريبة الدخل من ٥٥٪ الى ٨٥٪ ثم الى توحيد السعر الذي تدفعه الشركات عما يتبناه من نفط سواء من حصتها او من حصة الحكومة .

ومن المعروف انه منذ عقد اتفاقيات المشاركة اصبح هناك ثلاثة اسعار للنفط الخام في الخليج :

- (١) السعر المعلن والمطبق على حصة الشركات .
 - (٢) سعر اعادة البيع الخاص بها تسترجعه الشركات من حصة الحكومة والذي تراوح بين ٩٣٪ و ٩٥٪ من السعر المعلن .
 - (٣) سعر السوق الخاص بها تبينه الحكومة من حصتها لطرف ثالث . وهو يعادل او يزيد قليلا عن سعر اعادة البيع .
- وفي الوقت الذي كنا نرى فيه التكلفة الضريبية التي كانت تتحملها الشركات لقاء حصتها (٤٠٪ من الانتاج) حتى ١٩٧٤/٧/١ تمثل حوالي ٦٠٪ من السعر المعلن بلغ سعر السوق الذي تدفعه الشركات الوطنية والمستقلة حوالي ٩٣٪ من السعر المعلن ، ومعنى ذلك ان الشركات كانت تحصل على هامش ربح كبير على حصتها هو الفرق بين كلفة البرميل من حصتها وسعره في السوق الحرة . وقد ادى هذا الفرق في صالح الشركات الكبرى النفطية الى اضعاف القدرة التنافسية للشركات الوطنية والمستقلة وذلك في مجالات التسويق والشحن والتكرير . وترتب على ذلك ان تمكنت شركات النفط الكبرى من بيع نفطها بأسعار تقل عن سعر السوق الذي كانت تطلبه الشركات الوطنية ، ومما زاد من حدة الصعوبات الناتجة عن تلك الظاهرة ماكان يواجه الشركات الوطنية من فائض في الامدادات وركود نسبي في الطلب العالمي على النفط .

كل ذلك ادى الى ان تتجه حكومات دول الخليج بالضرورة الى فرض زيادة ضريبة على حصة الشركات الكبرى وذلك لتحقيق عدد من الاهداف :

- (١) تدعيم القدرة التنافسية للشركات الوطنية والمستقلة من خلال تضيق حدة الفارق بين سعر السوق وتكلفة النفط للشركات الكبيرة .
- (٢) زيادة عائد الحكومة من البرميل تعويضا عن جزء من نسبة التضخم العالمي وخاصة في أسعار السلع المصنعة .

(٣) الحد من ارباح الشركات الكبرى الباهظة نتيجة وجود الفارق الذي اشرنا اليه بين سعر السوق وسعر التكلفة بالنسبة لتلك الشركات .

٤) عدم تحميل المستهلك عبء الزيادة المذكورة وذلك بفرضها على ارباح الشركات وليس على الاسعار المعلنة والتي جمدت في الاشهر العشرة الاولى من عام ١٩٧٤/١٩٧٥ ثم خفضت بواقع ٤٠ سنتا للبرميل من ١/١١/١٩٧٤ حتى ١٩٧٥/١/٣٠ .

ونظرة الى القرارات المتعددة التي اصدرتها دول الخليج توضح كيف انها استطاعت فرض الزيادات في الضريبة المذكورة وهو مانسرده الان بالترتيب الزمني طبقا للخطوات التالية : —

(ا) القرار الاول ويقضي بزيادة ضريبة الربح من ١٢ر٥٪ الى ١٤ر٥٪ اعتبارا من ١٩٧٤/٧/١ وتجديد الاسعار المعلنة للربح الثالث من العام بموجب قرار مؤتمر الاوبك المنعقد بين ١٥-١٧ يونيو في « كيتو » بالاكوادور (ومن الملاحظ ان الاسعار المعلنة كانت قد جمدت للربعين الاول والثاني في مؤتمرين سابقين للاوبك) وقد عدل هذا القرار من الفارق في ضريبة الربح بين دول الخليج حيث كانت ١٢ر٥٪ واعضاء آخرين في الاوبك مثل : فنزويلا والاكوادور حيث كانت تصل الى ١٦٪ من السعر المعلن .

(ب) زيادة ضريبة الدخل من ٥٥٪ الى ٦٥ر٧٥٪ والربح من ١٤ر٥٪ الى ١٦ر٦٧٪ اعتبارا من ١٩٧٤/١٠/١ وتجديد الاسعار المعلنة خلال الربع الاخير من العام وذلك في مؤتمر الاوبك الطارئ الذي انعقد ١٢/٩/١٩٧٤ في « فيينا » وتعادل هذه الزيادة نسبة ٣٣ سنتا من اجمالي عائد الحكومة من البرميل ، اي معدل عائد الحكومة من حصة الشركات وعما تسترجعه الشركات من حصة الحكومة) . وهي تمثل نسبة التضخم للربح الاخير من العام على اساس معدل سنوي لتضخم الاسعار في الدول الصناعية قدرته اللجنة الاقتصادية للاوبك بحوالي ١٤٪ حينذاك . ومن الملاحظ ان المملكة العربية السعودية لم تشارك في اول الامر في تطبيق هذين القرارين انتظارا لنتائج مفاوضاتها بخصوص امتلاك شركة « ارامكو » ، الا انها عادت وطلبت في اواخر سبتمبر من ذلك العام تطبيقها على نقطها بأثر رجعي .

(ج) زيادة ضريبة الدخل من ٦٥ر٧٥٪ الى ٨٥٪ والربح من ١٦ر٦٧٪ الى ٢٠٪ وتخفيض السعر المعلن بمقدار ٤٠ سنتا للبرميل (النقط القياسي السعودي الخفيف) اعتبارا من ١٩٧٤/١١/١ بموجب قرار مؤتمر « ابو ظبي » المنعقد في الفترة من ١١ — ١٣ نوفمبر ١٩٧٤ . وكان توقيع هذا القرار بواسطة ثلاث دول فقط من الدول الست التي حضرت المؤتمر وهي : السعودية ، وابو ظبي

قطر . بينما رأت دول الكويت والعراق وايران ارجاء قرارها الى انعقاد مؤتمر الاوبك العادي في ديسمبر ١٩٧٤ .

(د) توحيد السعر الذي تدفعه الشركات ثمنا لما تسلمته من النفط (سواء من حصتها في الانتاج في ظل المشاركة او مما تسترجعه من حصة الحكومة) على اساس عائد حكومي مقداره ١٠.١٢٠ دولار للبرميل اي بسعر مقداره ١٠.٢٤ دولار للبرميل للنفط السعودي الخفيف) اعتبارا من ١/١/ حتى ٩/٣٠/ ١٩٧٥ وبأثر رجعي اعتبارا من ١/١/١٩٧٤ . وكان ذلك في مؤتمر الاوبك المنعقد في « فيينا » بين ١٢ — ١٣ ديسمبر ١٩٧٤ . ويعتبر هذا القرار متوازيا في اثره المالية بالنسبة للحكومات المضيفة وللشريك الاجنبي مع القرار السابق لمؤتمر « أبو ظبي » .

وطبقا لهذا القرار ارتفعت معدلات تكلفة البرميل المباع للشركات العاملة ٣٨ سنتا (وتمثل الفرق بين السعر الموحد الجديد ١٠.٢٤ دولار للبرميل والسعر الذي كانت تدفعه الشركات في ١/١٠/١٩٧٤ أي ٩.٨٦ دولار للبرميل . وهو المتوسط بين ما يكلفها البرميل من حصتها وهو حوالى ٧١٪ من السعر المعلن وكلفة البرميل من النفط الذي تسترجعه من حصة الحكومة وتبلغ ٩٣٪ من السعر المعلن) . وبعبارة أخرى يكون القرار قد انقص هامش ربح الشركات الى ٢٢ سنتا للبرميل هي الفرق بين السعر الموحد الجديد وهو ١٠.٢٤ دولار للبرميل (١٠.١٢ دولار كعائدة + ١.١٢ دولار تكلفة انتاج) . وسعر السوق البالغ ١٠.٤٦ دولار للبرميل (الذي يمثل ٩٣٪ من السعر المعلن) وذلك للنفط السعودي الخفيف المتخذ أساسا للقياس وكان في تقدير واضعي القرار استمرار هذا الهامش على هذا المعدل حتى تسيطر الحكومات بالكامل على مواردها النفطية . وثمة نتيجة أخرى لهذا التخفيض في ربح الشركات الكبرى ، حيث يقل لديها الحافز لشراء وتسويق النفط لطرف ثالث أي لغير الشركات التابعة لها مباشرة مما يقلص من شبكة اسواقها ويتسع بالتالي المجال امام الشركات الوطنية والمستقلة للدخول في منافسة معها في تلك الاسواق بقدرة اكبر .

وفضلا عن ذلك فان نظام السعر الموحد الجديد الذي تبنته دول الاوبك بموجب قرارها الاخير يلغي من الناحية العملية الفرق في السعر الذي تدفعه الشركات ثمنا لحصتها من الانتاج والسعر الذي تدفعه مقابل ما تسترجعه من حصة الحكومة ومن ثم يصبح عائد الحكومة موحدا من هاتين الفئتين من النفط ويتوحيد عائد الحكومة من البرميل يفقد السعر المعلن الى حد كبير دوره في تحديد عائد الحكومة وهو الدور الذي ظل يمارسه طيلة فترة الامتيازات السابقة وعلى اية حال فان السعر المعلن لن يستمر صالحا بعد سيطرة البلدان المنتجة

بالكامل على نفعلها وحيث تقوم الحكومة صاحبة المصلحة الوحيدة في نفط بلادها بتحديد السعر في ضوء اعتبارات العرض والطلب السائد في الاسواق .
ومن الناحية الحسابية يمثل معدل العائد الموحد الجديد المتوسط المرجح لمعدلين هما :

(١) عائد البرميل من حصة الشريك الاجنبي على اساس ٢٠ ٪ ريع ٨٥ ٪ ضريبة دخل .

(٢) عائد البرميل من حصة الحكومة (وهو سعر اعادة البيع أي حوالي ٩٣ ٪ من السعر المعلن ناقصا كلفة الانتاج بحوالي ١٠ سنتات للبرميل) .

أما الترجيح فيتم على اساس نسبة المشاركة (في ظل اوضاع المشاركة) بنسبة ٤٠ ٪ لحصة الشركات و ٦٠ ٪ ، لحصة الحكومة .

ونستعرض الان من خلال الجدول الاتي كيف كان معدل عائد الحكومة . طبقا للقرارات والنظم التي اشرنا اليها في اول يناير ١٩٧٥ — من جملة النفط المبيع بواسطة الاجنبي (بنسبة ٤٠ ٪ حصة الشريك + ٦٠ ٪ حصة الحكومة) هو ١٠.٧ دولار للبرميل يؤدي باضافة كلفة الانتاج البالغة اي ٨ سنتات للبرميل للشريك الاجنبي . يقل هذا السعر عن سعر السوق البالغ ١٠.٣٧ دولار للبرميل الى سعر موحد مقداره ١٠.١٥ دولار للبرميل وهو معدل كلفة البرميل (اي ٩٢ ٪ من السعر المعلن) و ٢٢ سنتا للبرميل هو هامش الربح المتروك للشريك الاجنبي . وبمقارنة هذا الوضع مع مثيله في اكتوبر ١٩٧٤ يتبين ان معدل عائد الحكومة من الشريك الاجنبي وبالتالي معدل كلفة هذا الشريك قد ارتفع بحوالي ٣٩ سنتا للبرميل اي بنحو ٤ ٪ بينما نجد سعر السوق قد انخفض بمقدار ٣٧ سنتا للبرميل (بنسبة ٣٤ ٪ نتيجة انخفاض السعر المعلن بمقدار ٤٠ سنتا للبرميل بنسبة ٤ ٪) . أما بالنسبة لسعر البيع لاطراف ثالثة فأصبح ١٠.٣٦٥ و ابتداء من ١٩٧٥/٦/١ الى نهاية سبتمبر ١٩٧٥ . خلاصة القول نلاحظ ان القرار الاخير قد خفض السعر المعلن وسعر السوق بينما زاد من معدل عائد الحكومة والسعر أو التكلفة التي كان يدفعها الشريك الاجنبي ، وهذا ماكانت الحكومات المنتجة تهدف الى تحقيقه والوصول الى افادة المستهلك بتخفيض اعباء الاسعار بالنسبة له واطرافه الى عائق الشركات بزيادة الضريبة على ارباحها الباهظة . والجدول الاتي يبين بالارقام هذه الامور :

جدول بيان السعر الموحد وعائد البرميل من نفط الكويت كثافة ٣١ درجة (١)

الفرق في يناير ٧٥		دولار / برميل		عائد الحكومة من	
عن أكتوبر ١٩٧٤		يناير ٧٥	أكتوبر ٧٤	سنت / نسبة	برميل مئوية
		ب			
		٩٧٤	٨٢٠	١٥٤	١٨٨
		١٠٢٩	١٠٦٦	٣٧	٣٥٨
		١٠٠٧	٩٦٨	٣٩	٤
		٠٠٨	٠٠٨	—	—
		١٠١٥	٩٧٦	٣٩	٤
		١٠٣٧ (من السعر المعلن)	١٠٧٤	—	—
		١١١٤٥	١١٥٤٥	—	—

أما ما يتعلق بالتطور في الاسعار المعلنه وفي الضريبة على حصة الشريك الاجنبي طبقا للقرارات التي سبقت فيمكن تصويرها من خلال جدول آخر ، يشرح لنا كيف ان السعر المعلن قد ارتفع من ٢٨٨٤ دولار/البرميل في ١٠/١/١٩٧٣ الى ١١٥٤٥ دولارا للبرميل في ١٠/١/١٩٧٤ . وهذا هو التطور الهام في الاسعار بعد حرب ١٩٧٣ — ثم انخفض بـ ٤٠ سنتا الى ١١١٤٥ دولارا للبرميل في ١١/١/١٩٧٤ حيث تقرر تثبيته عند هذا المستوى حتى نهاية سبتمبر ١٩٧٥ . اما عائد الحكومة من البرميل فقد ارتفع بين هذه الفترات من ١٧١٦ دولار الى ٦٩٥٨ دولار ثم الى ٩٧٤٠ دولار على الترتيب طبقا لتلك التواريخ المشار اليها . ومن ثم تكون نسبة عائد البرميل الى السعر المعلن قد ارتفعت من ٦٠ ٪ في ١٠/١/١٩٧٣ الى حوالي ٨٧ ٪ في ١١/١/١٩٧٤ ويرجع ذلك الى زيادة ضريبة الربع من ١٢٥ ٪ الى ٢٠ ٪ وضريبة الدخل من ٥٥ ٪ الى ٨٥ ٪ كما اشرنا من قبل .

(١) انظر تقرير البنك المركزي الكويتي عن السنة المالية المنتهية ٣١ مارس ١٩٧٥ ص ٤٢ .

(ا) على اساس ٢٠ ٪ ضريبة الربح و ٨٥ ٪ ضريبة الدخل .

(ب) على اساس ١٦٦٧ ٪ ضريبة الربح و ٦٥٧٥ ٪ ضريبة الدخل .

(ج) سعر السوق ناقص سعر التكلفة .

جدول يبين السعر المعلن وعائد الحكومة من حصة الشريك الاجنبي

من نفط الكويت كثافة ٣١ درجة (١)

دولار / للبرميل (١)

١٩٧٥	١٩٧٤			١٩٧٣			
١/١	١١/١	١٠/١	٧/١	١/١ (١٠/١٦ ب)	١٠/١		
١١١١٤٥	١١١١٤٥	١١٥٤٥	١١٥٤٥	١١٥٤٥	٤٩٠٢	٢٨٨٤	السعر المعلن
	(ج)						
٢٠	٢٠	١٦٦٧	١٤٥	١٢٥	١٢٥	١٢٥	ضريبة الربح % من السعر
							المعلن
							ضريبة الدخل (د)
٨٥	٨٥	٦٥٧٥	٥٥	٥٥	٥٥	٥٥	% من الدخل
٩٧٤٠	٩٧٤٠	٨٢٠٢	٧٠٦٢	٦٩٥٨	٢٩٢٩	١٧١٦	عائد الحكومة
							(هـ)
٨٧	٨٧	٧١	٦١	٦٠	٦٠	٦٠	نسبة عائد الحكومة الى السعر المعلن %

(١) انظر تقرير البنك المركزي الكويتي عن السنة المالية المنتهية في ٣١/٢/١٩٧٥ ص ٤٢ .

(أ) أي من ٤٠٪ من انتاج شركة نفط الكويت اعتباراً من ١/١/١٩٧٤ .

(ب) حدثت تعديلات طفيفة بين هذين التاريخين .

(ج) مطبق باثر رجعى ، أما السعر المعلن الرسمي فقد استمر حتى نهاية العام ١١٥٤٥ دولاراً للبرميل

(د) الدخل = السعر المعلن - ضريبة الربح - تكلفة الانتاج .

(هـ) على اساس كلفة الانتاج المقدرة بـ ٦ سنت / للبرميل حتى ١/١/١٩٧٤ وحوالي ٨ سنت / لبرميل بعد ذلك .

دراسة لاهم المشاكل التي احاطت بدول الاوبك :

بدات دول الاوبك تفكر في الوسائل التي تكفل لها المحافظة على القيمة الحقيقية لاسعار وعائدات النفط الخام بصفة خاصة حين تطورت الامور بعد ١٩٧٣ ، وارتفعت ارقام تلك العائدات ، ومن ثم فكان من الضروري ان تعمل الدول على الاحتفاظ بمكاسب التطور حتى تتجنب الدخول في خضم المشاكل العالمية وتطورات الاسعار وبوادر التضخم العالمية . وقد اكتسبت هذه الموضوعات اهميتها المتزايدة مع تعاظم اتجاهات السيطرة من جانب الدول النفطية على مواردها البترولية والوقوف في وجه الشركات والاحتكارات العالمية البترولية في سبيل انتزاع حقوقها المشروعة ومن ثم اخذت تفكر في مواجهة مسؤولياتها الجديدة في تحديد الاسعار وحجم الانتاج . وكانت هناك جوانب ثلاثة هامة استحوذت على المسؤولين في الدول النفطية : —

(١) المحافظة على قيمة التطور الحقيقي لاسعار النفط ومنعها من الهبوط ازاء فائض العرض وانخفاض حجم الطلب العالمي على النفط كما رأينا .

(٢) المحافظة على قيمة الاسعار الحقيقية وسط تيارات التضخم العالمية وبصفة خاصة الارتفاعات المستمرة في السلع الصناعية .

(٣) مواجهة المشكلة الناتجة عن انخفاض سعر الدولار الامريكي الذي اتخذ اساسا لتحديد اسعار النفط ، ولم تكن هناك خطط مشتركة لمواجهة هذه المشكلات غير ان تصورات قد طرحت من خلال المؤتمرات الوزارية المختلفة لمنظمة الاوبك وكذلك في مؤتمر القمة النفطية الذي عقد بالجزائر من ٤ — ٦ مارس ١٩٧٥ ، وكانت الفكرة من عقد هذا المؤتمر ان يكون تمهيدا لمؤتمر باريس المقترح للدول المصدرة والدول المستهلكة . وقد برزت اقتراحات وحلول مسن اهمها :

١ — قيام دول الاوبك بتخفيض الانتاج على مراحل لمواجهة الفائض الراهن في امدادات النفط العالمية مع اجراء دراسات مشتركة لتوزيع الانتاج بين اعضاء المنظمة بما يكفل تحقيق التوازن بين العرض والطلب على النفط ويكفل قيمة مرتفعة لبترول دول الاوبك . ولكن لم يكن الامر سهلا فالخبراء الاقتصاديون لم يروا التعرض لحل حاسم بشأن هذه النقطة وكانت الحساسيات حول طريقة توزيع الانتاج بين الاعضاء حائلا دون طرح الموضوع حتى في عدة مؤتمرات

سابقة للمنظمة وكانت ترى باستمرار ترك حرية الاختيار لكل دولة تخفيض انتاجها بالمقدّر الذي تراه هي مناسباً لتوازن العرض الكلي مع الطلب الكلي واستطاعت بالفعل بعض دول المنظمة مثل الكويت - العراق - فنزويلا ان تخفض انتاجها للمحافظة على الاسعار . وكانت هذه الاسعار قد حافظت على معدلها عند بداية ١٩٧٤ باستثناء تخفيضها بحوالي ٤ سنتا للبرميل (وهو الانخفاض الذي عوضته حينئذ زيادة عائد الحكومة من البرميل الناتجة عن رفع الضريبة على ارباح الشركات) في ١٩٧٤/١١/١ ، وبعض التخفيضات الهامشية الخاصة بعلاوات النوعية والمسافة وبعض خامات ابو ظبي وليبيا على سبيل المثال .

ب - التفكير في ربط اسعار النفط بمعدل التضخم العالمي ، وكان الدافع الى هذا الاقتراح ما شعرت به دول النفط من عنت بسبب الارتفاع المستمر في اسعار السلع الصناعية المستوردة من جانب الدول المتقدمة . ومن ثم اصبح رفع قيمة عائدات النفط معرضاً الى افراغه من قيمته ونفعه للدول النفطية طالما كانت الدول الصناعية سوف تمتص من جديد اي زيادة في اسعار النفط بزيادة اسعار صادراتها من السلع الى دول البترول ونذكر في هذا الخصوص الاتجاه الذي دعت اليه « الجزائر » حين طالبت بتجميد الاسعار النفطية خلال سنة ١٩٧٥ ثم ربطها بنسبة ٩٠٪ بمعدل التضخم العالمي خلال عامي ١٩٧٦ ، ١٩٧٧ ثم بنسبة ١٠٠٪ بالتضخم في اسعار السلع الاخرى بعد ذلك . وكان من شأن هذا الاقتراح الجزائي ان يؤدي الى بعض النقص في قيمة العائدات النفطية خلال السنوات الثلاث الاولى . ومع ذلك فانه كان يهدف الى المحافظة على تلك القيمة بوجه عام فضلاً عن توفير نوع من الاستقرار النسبي لاسعار البترول حتى نهاية السبعينات .

ج - التفكير في انهاء ربط اسعار النفط بالدولار والاستعاضة عنه بوحدة حسابية اكثر ثباتاً كحقوق السحب الخاصة ، او سلة اخرى من عملات اهم البلاد المصدرة لدول الاوبك . وكانت هذه التوصية قد اعتمدت رسمياً من قبل اللجنة الاقتصادية للاوبك التي رعتها الى مؤتمر وزراء المنظمة في ١٩٧٥/٦/٩ . والتي اقرت اساساً في اجتماع خبراء النقد في المنظمة في اوائل ابريل ١٩٧٥ . وكانت الكويت قد دعت في فبراير ١٩٧٥ الى عقد مؤتمر طارئ لبحث حماية القدرة الشرائية للعائدات النفطية ازاء انخفاض قيمة الدولار التي بلغت حوالي ٦٪ من يناير ١٩٧٤ ويناير سنة ١٩٧٥ .

وقرر مؤتمر وزراء المنظمة في اجتماعه الطارئ الذي عقد في فيينا من ٢٥ - ٢٧ فبراير من تلك السنة احوالة الموضوع على اللجنة الاقتصادية لدراسته وتقديم تقرير عنه ، وهذا الموضوع على جانب كبير من الحساسية ولم يكن من المتوقع ان يصدر قرار بشأن العملة التي تتخذ أساسا لتحديد اسعار النفط او بخصوص ربط هذه الاسعار بمؤشر للتضخم العالمي قبل التوفر على دراسات متعددة يجريها المتخصصون حول الآثار ومختلف الجوانب التي تحيط بالموضوع . وكذلك لقيت فكرة اعتماد برنامج واضح لتحديد الانتاج بين دول المنظمة تجنباً لخلق فائض في الامدادات البترولية ، بعض الصعوبات الخاصة بتوزيع تخفيضات الانتاج المقترحة بين الدول الاعضاء . ولايزال الامر متروكا لكل دولة تقرر بنفسها على حدة ما تراه مناسبا ، ولكن يظل الاهتمام المشترك بالموضوع قائما . وتتوفر لدى منظمة الاوبك الحوافز والقدرات لاجراء مثل تلك التخفيضات نظرا للزيادة الضخمة ، عائدات الدول من ناحية . ونظرا للركود السائد في الطلب العالمي على النفط مع ما يصاحب ذلك كله من ضغوط تمارس في اتجاه تخفيض الاسعار من ناحية اخرى .

موقف منظمة الاوبك من مشاكل الاسعار :

ولكن موضوع الاسعار ظل دائما على رأس اهتمامات البلدان الاعضاء في الاوبك وكان من المفروض ان تطور دول الاوبك اسعار النفط في ضوء الارتفاع العالمي للأسعار ومعدلات التضخم السائدة ، غير ان الموضوع كان يدعو الى توحيد في الخطط والاتجاهات . وبذلك محاولات لعقد مؤتمر دول الاوبك في الدوحة في ديسمبر ١٩٧٦ ، وفوجيء الجميع بانقسام في الرأي ، فبينما كان معظم الدول الاعضاء يريد رفع الاسعار بنسبة ١٥٪ على الاقل ، اذا بالسعودية تقف حجر عثرة أمام رفع الاسعار بهذا المعدل ، وصممت على رفع أسعارها فقط بنسبة ٥٪ . بينما اتجه باقي الاعضاء فيها عدا دولة الامارات التي سارت في اتجاه السعودية ، الى رفع السعر بنسبة ١٠٪ حتى يونيو ثم التفكير في رفع السعر بعد ذلك الى ١٥٪ . ولعل ما حدث في مؤتمر دول الاوبك الاخير بالدوحة يشكل ظاهرة خطيرة باعتباره يحمل دلالة لاول مرة على الانقسام في الرأي وعدم وحدة الاتجاه والقرار في أمور البترول وهي على جانب كبير من الحساسية . وكانت وجهة نظر السعودية ربط اسعار البترول بالقضايا السياسية وعدم رغبتها في تصعيد موجات التضخم العالمية اكثر من ذلك . ولكن باقي الدول رأت في رفع الاسعار الحد الأدنى للرد على مزاعم الدول الصناعية التي عمدت الى رفع اسعار صادراتها بنسبة كبيرة تأثرت بها دول النفط.

والكويت بصفة خاصة بنسبة ٤٦٪ تقريبا خلال الفترة الاولى من عام ٧٧) وأشار عدد كبير من الدراسات الى بؤادر انقسام في وحدة مواقف دول الاوبك ، وانعكاس ذلك بالنسبة للأسعار ان الشركات سوف تحصل على النفط الخام بسعرين : السعر الذي يتبع في السعودية والامارات بزيادة ٥٪ فقط وهما يملكان حصة الثلث في سوق البترول الخام الذي تعرضه الاوبك ، والسعر الاعلى الذي تباع به الاحدى عشرة دولة الاخرى ، ثم تقوم بعرضه بسعر جديد وسط بين السعرين فتكون النسبة التي زادت بها الاسعار من الناحية العملية ٨٪ او ٨ر٥٪ .

ومن ناحية اخرى امكن ان نتصور ان الدول ذات السعر الاعلى سوف تواجه مواقف صعبة عند تسويق نفطها ، وسوف تزداد حدة الصعوبات اذا ما قدرت السعودية زيادة الانتاج وتغطية الطلب المتزايد على نفطها وهذا بفرض حدوثه . يمكن ان يؤدي الى مشاكل تسويقية امام الدول الاخرى في الاوبك . ومن ثم يمكن ان نتصور امام هذه الظروف اما ان تقوم الدول الاخرى بتخفيض سعر بترولها والرجوع جزئيا عن الزيادة التي قررتا ، واما ان تخفض الانتاج ، وكلا الامرين صعب ، وهكذا نلاحظ ان ارقام الانتاج في يناير ١٩٧٧ بلغت في الكويت على سبيل المثال ادنى مستوياتها .

ويبقى ان تخرج الدول المتضررة من انقسام الراى في الاوبك ، بدرس من مؤتمر الدوحة فتدرك خطر الاعتماد على مورد واحد لدخلها القومي ، مهما كان هذا المورد مأمونا وأسعاره مضمونة ، الا ان اقتصاد السلعة الواحدة دائما يكون عرضة لاية عثرات . ومن ثم يكون من الواجب المضي في خطط التنمية الاقتصادية وتنويع مصادر الدخل القومي في المدى المتوسط الاجل والطويل الاجل .

والواقع ان ما حدث اخيرا من انقسام في مؤتمر الدوحة بدولة «قطر» حقق حلما قديما ، كثيرا ما راود قادة شركات البترول العالمية . ففي عام ١٩٦١ ذكرت مجلة «شيكاغو صنداي تايمز الامريكية» ان هؤلاء القادة يأملون ان تؤدي الخلافات بين البلدان المنتجة للنفط الى تأخير حلول الايام المسيرة ، ذلك انه كلما زادت الخلافات كانت غنائم الاحتكارات اكبر . . . ومن المعروف تاريخيا ان منظمة الاوبك قامت اصلا على اساس اجتماع راي الدول المنتجة والمصدرة للنفط في العالم من اندونيسيا في اقصى الشرق الى فنزويلا في اقصى الغرب ، بعد ان كانت تعاني الكثير من عمليات المغالطة والنهب غير المشروع لثرواتها الطبيعية . . حيث كانت الشركات تغالط في الاسعار ، فتفرض سعرين سعر

تحاسب به حكومات الشرق الاوسط ، وسعر تحاسب به حكومة الولايات المتحدة الامريكية التي كانت مشتريه للنفط لحساب مشروع «مارشال» بعد الحرب العالمية الثانية فكان السعر الذي تحاسب به الحكومة السعودية مثلا من أجل اغراض ضريبة الدخل ١٤٣ سنتا أو (١٤٣ دولار) ، والسعر الذي تحاسب به الحكومة الامريكية من أجل نقل النفط الى اوروبا الغربية ومساعدة الدول التي تهدم اقتصادها بعد الحرب ١٧٥ سنتا عن البرميل (١٧٥ دولار) وكانت حكومات الدول المتخلفة ضعيفة واقعة تحت سيطرة الشركات النفطية التي تقف من خلفها الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا ، وكانت هذه ذات نفوذ سياسي واسع المدى من خلال عمليات الحماية أو الانتداب التي تمتع بها في منطقة الوطن العربي . في هذه الظروف ادركت دول الاوبك أهمية تجميعها وتكوين المنظمة في صيف سنة ١٩٦٠ حيث لم تستطع الشركات في ذلك الحين تخفيض الاسعار عما كانت عليه في أغسطس ١٩٦٠ حتى عام ١٩٧٠ . وعلى ذلك ظل سعر النفط كما هو لم يتغير على الرغم من ارتفاع السعر في كل شيء . ثم خشيت الشركات ان تتخذ قرارات من جانب واحد من جانب الدول المصدرة للنفط بوصف كونها دولا مستقلة تملك السلطة في تحديد اسعار صادراتها على النحو الذي يتفق مع القيمة الحقيقية للنفط المصدر والفوائد التي تجنى منه في ضوء تكلفة المواد الاخرى البديلة والتي تعد من مصادر الطاقة (كالفحم والرمل النفطي وحجر السجيل) وفي عام ١٩٧٣ تقرر رفع اسعار النفط بما يعادل أربع مرات عما كان عليه في عام ١٩٧٢ وتعتبر نسب رفع اسعار النفط على هذا النحو بعد ١٩٧٣ ، هو الحد الأدنى لتصحيح الاوضاع السعرية . فالعالم المتقدم بنى ازدهاره وتقدمه على حساب الطاقة الرخيصة (البترول) المستوردة من دول فقيرة ومتخلفة وهي الدول الاعضاء في منظمة الاوبك ، وكلنا نعرف ان الولايات المتحدة الامريكية واوروبا الغربية واليابان كانت تبني سياساتها على توفير الطاقة الرخيصة سواء من المصادر المحلية أو الخارجية حتى تتمكن من تحقيق معدلات عالية من النمو والتقدم وزيادة في حجم المشروعات على حساب العالم النامي أو الفقير (وهو الذي يتمثل في الدول المصدرة للنفط) ومع التحول الذي حدث اصبح من الواضح الان ان تكلفة الطاقة ترتبط باسعار المواد التي يمكن استخلاصها كبديل للمواد البترولية وهي : النفط من الفحم — النفط من الرمل النفطي والنفط من حجر السجيل . والان ومع التطور الذي حدث في اسعار النفط عام ١٩٧٣ تضررت الصورة وبدأ الميزان يميل ولو من الناحية النظرية والمنطقية لصالح تحقيق العدالة ازاء الدول النفطية ، بحيث اصبحت تكلفة المادة البديلة ضعف السعر الحالي للنفط وكان من الممكن ان تطالب الدول النفطية بسعر أعلى

للبرميل من البترول في حدود ٢٢ دولارا على الاقل لان سعره المستخلص من حجر السجيل تكلف ٢٥ دولارا . ومع ذلك لم تفعل دول البترول ولم تطالب الا بالحد الأدنى الذي يجعل السعر معقولا نسبيا .

ومن هنا بدأت الاتجاهات الاحتكارية الاميركية تفكر في وسيلة تفرق بها مؤسسة الاوبك وتفريق صفوفها بعد ان تبين ان لولا وجود الاوبك لما زاد سعر النفط عن ثلاثة دولارات بأية حال . ومن ثم يكون من الواجب حماية وحدة الاوبك من المخاطر والعمل بكل الوسائل على الاحتفاظ بكيان واحد لتلك الدول داخل المنظمة .

ويتحدث الخبراء والمتخصصون عن وجود حرب خفية غير معلنة بين منظمة «الاوبك» ولجنة الطاقة الدولية التي تكونت بواسطة المستهلكين للنفط غداة رفع اسعاره ابتداء من عام ١٩٧٣ وتمثل هذه اللجنة جماعة المستهلكين في اوروبا واليابان والولايات المتحدة الاميركية وعددا كبيرا من جماعة O.E.C.D. وهي منظمة التعاون الاقتصادي الاوروبية للتنمية حيث تعمل هذه على محاربة الاوبك واضعاف قوتها التفاوضية ، فقرروا مثلا ضرورة ان تقوم كل دولة من دول اللجنة السبع عشرة بتوفير مخزون من النفط لديها يكفي لمدة ثلاثة اشهر بحيث تتمكن هذه الدول من الصمود فترة طويلة ، والتلاعب بهذا المخزون في اسواق النفط ، واحباط محاولات المقاطعة او خفض الانتاج من جانب الدول المصدرة ، وقد اتخذت عدة قرارات من شأنها ان تمنع الدول المصدرة من تصنيع النفط حيث منعوا بيع معامل التكرير والمعامل البتروكيميائية كما منعوا بيع الاسمدة الصناعية وعهدوا أيضا الى رفع قيمة الخدمات بحيث تصبح اكبر كلفة مما يقف في سبيل مشروعات التنمية في الدول المصدرة للبترول . من ذلك ما فكرت فيه الجزائر حين اقامت معبلا للتكرير في بلدة «ارزو» سنة ١٩٧١ كلفها سبعين مليونا من الدولارات ، ارادت الاستثمار في توسعته فطلبت الدولة البائعة منها خمسة اضعاف التكلفة السابقة .

وليس صحيحا ما تدعيه الدول المتقدمة من ان ارتفاع أسعار السلع المصنعة ان هو الا نتيجة لارتفاع أسعار النفط في أعقاب سنة ١٩٧٣ ، وانما ترجع ظاهرة التضخم في الدول الصناعية والتي تصدرها الى غيرها من الدول ، الى اسباب داخلية تتعلق بتركيب اقتصاديات تلك الدول ، وحيث وصلت الى درجات ومراحل متقدمة من النمو بحيث ان تحقيق زيادات في معدل النمو لم يعد ممكنا « كان في سنوات الاربعينات » ذلك ان انماط تركيب نمو الاقتصاد ومعدلاته قد اختلف في الدول الغربية عما كان عليه من قبل في الاربعينات ومن شأن ذلك

ان يؤثر في التحليل الاقتصادي . وتشير دراسات عديدة الى ان ظاهرة التضخم المصاحبة لظاهرة البطالة تتعدى الظواهر المستخدمة التي ترجع في أسبابها وتحليلها الى عوامل داخلية تتصل بتصميم عملية تقييم اقتصاديات الدول الغربية وبما حققته من معدلات للنمو . ولا يخفى ان هذا النمو في تلك الاقتصاديات يكون على حساب الدول الفقيرة أصلا . أما ما يثار بشأن الارتباط بين زيادة أسعار البترول وزيادة أسعار السلع فإنه يجب التمييز بين أمرين : هناك الارتفاع في معدل الاسعار ، وهناك التضخم الحادث داخل الدول . فالارتفاع الخاص بالسلع التي تستوردها الدول النامية وعلى وجه الخصوص دول الاوبك (لكي تتفصح صورة المقارنة) قد يكون صحيحا . فمثلا نلاحظ ارتفاع معدلات التضخم السنوي في الولايات المتحدة بنسبة ٧٪ تقريبا ، غير ان السلع التي تستوردها دول النفط من امريكا زادت أسعارها - على ما هو واضح - بنسب اكبر بكثير من ذلك وتختلف نسبة الارتفاع حسب نوع السلعة . فالأسلحة زادت بأكثر من ٥٠٪ كما زادت بعض المعدات كالمصانع وغيرها بما يفوق هذه النسبة . وارتفعت أيضا تكلفة الخدمات التكنولوجية كثيرا فضلا عن السلع النادرة وغيرها . ومن ثم نجد في التحليل الاخير ان أسعار معظم السلع ارتفعت بنسب ضخمة جدا لا يمكن ان تقارن بالنسبة التي اثر بها النفط على معدل الاسعار . والواقع ان قيمة الطاقة لم تكن لتمثل أكثر من خمسة عشر بالالف من قيمة البضائع ، فلو أننا حصلنا من الغرب على سلع قيمتها ١٠٠٠ دينار فإن قيمة الطاقة التي صنعت هذه السلع لا تتجاوز الـ ١٥ دينارا ، ولو افترضنا الان انها زادت باربعة اضعاف ، فان التكاليف تصل الى ستين بالالف ، وهذه من الحقائق الثابتة التي يذكرها المتخصصون ، حيث كانت معدلات الطاقة رخيصة جدا بالنسبة للتكاليف . وثمة ملاحظة أخرى تتعلق بالبدائل في ميدان الطاقة ، حيث نلاحظ ان «حجر السجيل» الذي قورنت على أساسه أسعار النفط ، كانوا يتصورون انه يتراوح بين ٥ ، ١٠ ، ١١ دولارا في سنة ١٩٧٣ ، في حين انه لوحظ ان بعض المصانع قد اغلقت ابوابها في الولايات المتحدة وهي تصنع البنزين أو مادة البترول الخام من حجر السجيل . وقيل انها لن تتمكن من الاستمرار الا اذا سحبت الحكومة بأن تبيع انتاجها بما قيمته ٢٢ دولارا داخل الولايات المتحدة ، حيث تضاعفت التقديرات التي بنيت على أساسها أسعار النفط في عام ١٩٧٣ .

وفي ضوء هذه الاعتبارات المتعلقة بمدى وجود ردود فعل اقتصادية بين أسعار النفط وأسعار المواد المصنعة ، تدور تساؤلات حول المعدل الذي يجب ان يكون عليه حجم الانتاج من جانب دول النفط ، وخصوصا ان من الممكن اذا استمرت الدول في زيادة انتاجها ان تتحول ثرواتها النفطية ذات الطبع

الاستراتيجية الى مجرد دولارات ينخفض سعرها يوما بعد اخر . وحول هذه المسألة وازاء التطور الاخير في مؤتمر الدوحة وفي ظل نظام السعريين ترددت تكهنات بأن المملكة العربية السعودية وهي التي اكتفت بزيادة قيمتها ٥ ٪ فقط ، اذا لم تزد انتاجها ، فان ازمات حادة قد تعانيتها الولايات المتحدة الاميركية وانها اذا لم ترفع انتاجها بحيث يتناسب مع الطلب العالمي ، فان ازمة حادة ستقع لا تقل جسامه عن منع النفط عن العالم الغربي . غير ان المنطق المجرد يقضي في مجال الرد على هذه الدعاوى بأن انتاج دولة ما يجب ان يستهدف في الاساس مصالح هذه الدولة ذاتها ومصالح شعوبها ومن ثم فلا يمكن لدولة كالسعودية مثلا ان تضحي بمصالح اجيالها المقبلة (وهي في غنى عن ذلك اذ لديها احتياطي نقدي يقدر بـ ٢٦ مليونا و ٢٤٠ مليون دولار) من اجل الترفيه عن مصالح امريكا واوروبا الغربية واليابان . لا سيما وان الولايات المتحدة تملك اكبر احتياطي من الفحم في العالم يكفيها ما يقارب من ثلاثمائة سنة ويمكنها ان تقوم بتحويله الى نفط وتستعمله في كافة وجوه صناعتها ، ومع ذلك فهي تفضل ان ترجىء هذا وتتركه لاجيالها القادمة . ولذلك يكون من المنطق ان تسلك الدول المنتجة سياسة تربط فيها انتاجها من النفط باحتياجاتها الفعلية وليس باحتياجات شعوب بلاد أخرى ، ذلك ان النفط ليس مادة حرارة وانما هو ذخيرة كيميائية . وجدير بالذكر ان البرميل من النفط اذا بيع لاغراض الكيمياء فانه يحقق زيادة تصل الى خمسين ضعفا بالنسبة للبرميل الذي يستعمل كمصدر للحرارة .

ومعنى ذلك ان بعض دول النفط كالكويت مثلا ربما لا تكون في حاجة الى انتاج مليوني برميل يوميا ، كما ان السعودية تنتج حاليا ثمانية ملايين ونصف برميل يوميا في حين انها ليست في حاجة الا لثلاثة ملايين ونصف برميل في اليوم لتنفيذ خطط التنمية وتطوير خدماتها العامة في شتى المجالات . ومن ثم يرى الباحثون بحق ان القدر الزائد عن هذه الاحتياجات المادية الفعلية يتم استخراجه تحت تأثير اعتبارات ودوافع سياسية دولية تريد فيها دول النفط الا تفقد ارتباطها الوثيق بمصالح الغرب . وهذا يدعونا الى ايجاد تصور لكميات الانتاج يتحقق معها التوازن بين الاحتياجات المادية الفعلية ومستوى معين من

التعاون بين الدول المنتجة والدول المستهلكة في مجال التغلب على مشاكل الطاقة (١) .

التطورات الأخيرة للأوضاع النفطية في الكويت :

قدما ان الكويت حققت خلال عام ١٩٧٤/١٩٧٥ السيادة الكاملة على ثروتها النفطية وذلك بموجب اعلانها الصادر في ٥ مارس ١٩٧٥ امتلاك مصالح كل من شركتي «بريتش بتروليوم» و «جلف اويل» في شركة نفط الكويت البالغة ٤٠٪ والتي تقرر من قبل بمقتضى اتفاقية المشاركة السابقة التي بدأ تنفيذها مع بداية عام ١٩٧٤ . وكان من الطبيعي ان تدخل الحكومة الكويتية

(١) اصبح لدى الكويت سنويا فائض يقدر ببـلـغ ٧٢٠٠٠٠٠٠٠٠ (سبعة بلايين ومائتا مليون دولار) بعد كل مصروفاتها . وقد تجمع هذا الفائض بسبب قيامها بإنتاج مليوني برميل يوميا في المتوسط حيث انها لا تحتاج الى كل هذا الفائض .

ان من مصلحة الكويت ان تدفع سنويا بليون دولار كما تدفع السعودية ثلاثة ملايين دولار من الأربعة والعشرين بليوناً الفائض عندها ، لإقامة وكالة دولية لتطوير مصادر أخرى للطاقة وسوف ينتج من ذلك ان النفط الذي لا يستعمل كمصدر للحرارة سوف يستعمل كمصدر للكيماويات ولبلاستيك الكيماوية ليقطع النفط اطول ، وبدلاً من ان يقتصر على اربعين او خمسين سنة ، فانه يصبح ثلاثمائة سنة كمصدر دخل للبلاد ، وبصفة خاصة انها بلاد لا تمتلك موارد أخرى غير هذا المورد الذي يجب العمل بحكمة بالغة على المحافظة عليه وحسن استغلاله واستثمار فوائضه فيما يعود على الاجيال القادمة بافضل اسباب التقدم والازدهار، وخلاصة القول اننا امام تحد حقيقي يفرض على منظمة الاوبك موقفاً واحداً تزول فيه اسباب الخلاف بين الدول الاعضاء في المنظمة ، ولننذكر دائماً اسباب قيامها ونجاحها في السير نحو تحقيق قدر من المصالح التسيبية للشعوب المنطقة وغيرها من البلاد النامية التي ترتبط بها . ولا بد ان ندرك جيداً اننا في عصر تحديات فرضتها التكتلات المالية . فالى جانب الدولتين الاعظم هناك عدد من التكتلات اقامتها الدول الصناعية لتحقيق نوع من السيطرة على اقتصاديات الدول المنتجة للنفط وللتحكم في اسعار المواد الخام بالإضافة الى فرض سيطرتها عن طريق الاحتكارات المالية التي استطاعت ان تفرض بمقتضى امكانياتها الجبارة شروطاً مجحفة على الدول المنتجة للمواد الخام وبصفة خاصة النفط . ولنتنظر على سبيل المثال ما حدث في اعقاب الحرب العالمية الثانية من انشاء الاتحاد بين بلجيكا وهولندا ولوكسمبرج ، وما حدث في سنة ١٩٥٠ من اقامة اتحاد للمخفومات الأوروبية بين دول غرب أوروبا وما تلا ذلك من انشاء عدة اتحادات منها : منظمة الحديد والصلب الأوروبية ثم السوق الأوروبية المشتركة والتعاون الاقتصادي بين دول كولومبو ومنطقة التجارة الحرة لدول أمريكا اللاتينية التي اقيمت في يونيو ١٩٦١ حيث ضمت دولاً عديدة :

كولومبيا - البرازيل - أرجواي - شيلي - بيرو - المكسيك - اكوا دور - انظر في تفصيلات ذلك الآراء التي قيلت بندوة جريدة الوطن الكويتية حول هذه الموضوعات بتاريخ ٢٥ ،

١٩٧٦-١٢-٢٦ .

في سلسلة من المفاوضات مع الشركتين المذكورتين للوصول الى اتفاق حول شروط تنفيذ قرار التملك الذي اعتبر نافذا من تاريخ اعلانه . وقد نص القرار الاخير على الملكية الكاملة للحكومة الكويتية في جميع عمليات وحقوق الشركتين الاجنبيتين في شركة نفط الكويت وتشمل انتاج النفط الخام والتكرير وتسييل الغاز الطبيعي كما نص على حق الحكومة في جميع المنشآت والمرافق والمعدات المتعلقة بهذه العمليات ، كما سنرى بعد قليل عند دراسة الموقف الحالي في ضوء شروط تنفيذ اعلان التملك والسيطرة على ثروة البلاد النفطية .

غير انه من الواجب — خاصة ان عهدنا ليس ببعيد — التعرض للاتفاقية السابقة والخاصة بتمكين الدولة من المشاركة بنسبة ٦٠٪ في شركة نفط الكويت، بشيء من التفصيل للوقوف على حقيقة الاوضاع النفطية بين الحكومة والشريك الاجنبي ، وطبيعة العلاقة بين الدولة والشركات في ظل فترة المشاركة قبل الوصول الى دراسة مفصلة للوضع الحالي الذي أصبحت الدولة فيه تمارس حقها الكامل بالنسبة لثروتها النفطية كما قلنا .

اتفاقية المشاركة : وقعت هذه الاتفاقية من قبل الحكومة في ١٩٧٤/١/٢٩ ووافق عليها البرلمان الكويتي في ١٩٧٤/٦/١٤ وطبقت بأثر رجعي منذ بداية تلك السنة . وتقضي بمشاركة الحكومة الكويتية بنسبة ٦٠٪ في شركة نفط الكويت . وكانت الكويت قبل غيرها من الدول الخليجية قد تحمست لمبدأ المشاركة من قبل بنسبة ٢٥٪ ثم تزعمت حركة رفع هذه النسبة الى ٦٠٪ . وكان لهذا التطور اثره الواضح في منطقة الخليج . ولا يزال هذا الاثر يتضح شيئا فشيئا ، ويسير في الاتجاه الموصل للسيطرة الكاملة للدولة على ثرواتها البترولية . وفي ١٩٧٤/٨/٢٣ وقعت اتفاقية أخرى ، وبشروط مشابهة بين الدولة وشركة الزيت العربية (اليابان) طبقت ايضا بأثر رجعي ابتداء من اول ١٩٧٤ وسيطرت الحكومة على ٦٠٪ من حقوقها في هذه الشركة التي تعمل في المنطقة المحايدة والتي تتقاسمها مناصفة كل من الكويت والمملكة العربية السعودية . أما شركة الزيت الامريكية المستقلة التي تكرر انتاجها بالكامل والذي يبلغ ٨٠.٠٠٠ برميل يوميا فلم تخضع لنظام المشاركة الا ان معدلات الربح والضريبة على انتاجها قد زيدت لكي تتماشى مع الزيادات التي اجريت بالنسبة للشركتين الاخيرتين .

ونظرة على نصوص اتفاقية المشاركة نجدها تنص على مسائل هامة كما يأتي :

(١) تنصب حصة الحكومة بمقتضى هذه الاتفاقية على ٦٠٪ من جميع عمليات

الشركة بما فيها من مرافق الانتاج والتكرير واسالة الغاز .

(٢) يكون تعويض الحكومة للطرف الاخر (الشركتين) حسب القيمة الدفترية الصافية اى بمبلغ ١١٢ مليون دولار .

(٣) تقوم كل من الحكومة والشركتين بتحديد احتياجاتهما من النفط الخام من اصل حصتهما في الانتاج ويوضع الرصيد من حصة كل منهما بمتناول الطرف الاخر بالشروط التجارية التي يتفق عليها .

(٤) يشكل الطرفان لجنة ادارية مشتركة تتولى تقرير جميع مسائل السياسة الادارية الرئيسية . وتتكون هذه اللجنة من اربعة اعضاء يعين اثنان منهم من قبل الحكومة وواحد من قبل كل من الشركتين ، وتوزع حقوق التصويت بنسبة ٦٠٪ للحكومة و ٢٠٪ لكل من الشركتين ، على ان يتم اتخاذ القرارات بأكثرية ٧٥٪ من مجموع حقوق الضرائب .

(٥) تسير العمليات — بتوجيه من اللجنة الادارية المشتركة — في شكل شركة كويتية مساهمة يكون للحكومة ٦٠٪ من رأسمالها و ٢٠٪ لكل — من الشركتين . ويكون رئيس اللجنة الادارية ورئيس الشركة العاملة من المواطنين الكويتيين .

(٦) تعوض الحكومة عن ١٩٧٣ مبلغا مساويا لما كان سيستحق لها بموجب ترتيبات المشاركة المماثلة لتلك السارية بوجه عام خلال تلك السنة في بلدان منطقة الخليج العربي .

(٧) مدة الاتفاقية تتحدد بست سنوات حتى نهاية ١٩٧٩ وتراجع العلاقات بين الطرفين قبل نهاية ذلك العام .

وواضح ان مسؤوليات الدولة بدأت تتزايد ازاء رغبتها في السيطرة على توجيه الامور بالنسبة لثروتها القومية ، ومن ثم كان من الضروري التفكير في انشاء هيئة تتولى رسم السياسة العامة للثروة البترولية وتوجيهها في اطار الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي العام للدولة . وبالفعل تقرر في اغسطس ١٩٧٤ انشاء المجلس الاعلى للبترول برئاسة رئيس الوزراء وعضوية اربعة وزراء اخرين هم وزير المالية والنفط ووزير الخارجية ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ووزير التجارة والصناعة ، ثم صار العدد خمسة بعد

فصل وزارة النفط عن وزارة المالية في فبراير ١٩٧٥ . وتم في نفس الفترة — وتمشيا مع الاتجاه نفسه — تكوين شركة حكومية باسم : شركة الكويت للنفط والغاز والطاقة لإدارة وتسويق حصة الحكومة في المشاركة ، وكذلك حصصها في جميع الصناعات المعتمدة على النفط والغاز أو الطاقة في المستقبل . وإلى جانب قيام شركة الكويت للنفط بهذه المسؤولية عن حصص الحكومة في نفط المشاركة قامت أيضا بتولي حصة الحكومة في عدد من الشركات المحلية مثل : شركة البترول الوطنية الكويتية : وكان للحكومة فيها ٦٠٪ من رأسمالها ثم صارت مملوكة للدولة بالكامل في أبريل ١٩٧٥ ، وشركة الصناعات البتروكيمياوية ، وشركة الاسمدة الكيماوية التابعة لها ، ثم شركة الملاحة والنقل العربية ، ومشروع الحوض الجاف اللتين انشئنا في إطار الاويك العربية . كما انيط بالشركة المسؤولية عن مشروع الكويت لاستخدام الغاز الذي يقدر ان يكلف أكثر من ٣٠٠ مليون دولار وان يبدأ انتاجه في ١٩٧٨ .

وجدير بالذكر ان انشاء وزارة خاصة للنفط في الكويت كان يمثل سبيل الدولة في اتجاه السيطرة الكاملة ، ولمواجهة التوسع في مسؤوليات الحكومة ازاء هذا التطور الضخم والهائل في اعقاب المشاركة ثم اتجاه الامتلاك الكامل للثروة البترولية ، والاشراف على كافة المشروعات المتصلة بها في إطار من التخصص والتركز .

كيف سارت عمليات الانتاج وسياسات الاسعار في ظل فترة المشاركة :

كان من الطبيعي ان تتوفر للدولة بموجب حصتها في المشاركة والتي كانت تمثل ٦٠٪ كما قلنا ، كميات كبيرة من النفط ثم عرضها اما للتسويق المباشر او عرضتها الحكومة في إطار حق اعادة البيع للشريك الاجنبي ، او قامت الحكومة باستخدام جزء لمواجهة الاحتياجات الاستهلاكية المحلية . وقد اتجهت الحكومة خلال ١٩٧٤ غداة تقرير مبدأ المشاركة ، الى اجراء تسويق حصتها في ضوء المؤشرات او الاجراءات الاتية :

(١) اعيد بيع كامل حصة الحكومة (الـ ٦٠٪) في انتاج شركة الزيت العربية الى الشريك الاجنبي .

(٢) قامت الحكومة باعادة بيع ٨٤٪ من نصيبها في انتاج شركة نفط الكويت الفعلي الى الشريك الاجنبي (اي الى شركتي بي بي و جلف) اما باقي

حصتها (١٦٪) فقد خصصت لسد احتياجات السوق المحلي بالكويت وتزويد مصفاة شركة البترول الوطنية الكويتية او اعدت للتسويق المباشر .

(٣) احجبت الحكومة في النصف الاخير من عام ١٩٧٤ عن انتاج ٤٠ ٪ تقريبا من أصل حصتها من الانتاج المقرر في شركة نفط الكويت وهو ٢٥ مليون برميل ، مما جعل الانتاج الفعلي للشركة ينخفض في هذا النصف من العام الى حوالي ١٩٨ ٢٥٨ مليون برميل في اليوم (في النصف الاول من العام) . وكان الدافع الى هذا الاحجام من جانب الحكومة عدم توفر عروض مناسبة للشراء طبقا للاسعار المطلوبة حينذاك .

(٤) كان توزيع الانتاج الفعلي للشركة خلال ١٩٧٤ نتيجة لذلك هو بنسبة ٥٥٪ للحكومة و ٤٤٪ للشريك الاجنبي ، وذلك مقابل نسبة مشاركة الى ٦٠٪ - ٤٠٪ الاساسية (وهي نسبة الحصتين الى الانتاج المقرر) .

(٥) بلغ انتاج شركة نفط الكويت خلال عام ١٩٧٤ حوالي ٢٢٨ مليون برميل في اليوم كانت حصة الشريك الاجنبي منها نحو ١٠٢ مليون برميل في اليوم (٤٤٪) والحكومة ١٢٦ مليون برميل في اليوم (٥٥٪) . اما نسبة ما اعيد الى الشريك الاجنبي من حصة الحكومة فقد بلغ ١٠٦ مليون برميل / يوم (٤٦٪ من الانتاج) مما ادى الى ان يبلغ اجمالي مستلمات الشركات ٢٠٨ مليون برميل في اليوم اي ٩١٪ من الانتاج . اما باقي الانتاج البالغ حوالي ١٩٩ الف برميل يوميا (ويمثل ٨٪) فقد استخدم لسد حاجة الطلب المحلي وللتسويق المباشر لاطراف ثالثة .

(٦) كان البيع لاطراف ثالثة (وكانت تتمثل في شركات وطنية في الدول المستهلكة) يمثل نسبة ضئيلة . وقد بدأ في مارس ١٩٧٤ بحوالي ١٧٧ الف برميل في اليوم ، وانخفض في سبتمبر الى حوالي ٤٤ الف برميل في اليوم تحت وطأة المنافسة الشديدة من جانب شركات النفط الكبرى في وجه الشركات الوطنية ، الا ان هذه الكميات قد ارتفعت بشكل ملموس الى ٣٠٠.٠٠٠ برميل في اليوم في الربع الاول من عام ١٩٧٥ على اثر قرار دول الاوبك خفض ارباح الشركات الكبرى الى حوالي ٢٢ سنتا للبرميل .

اما سعر اعادة البيع بالنسبة للنفط المعاد الى شركتي « بي بي ، جلف » من حصة الحكومة فقد بلغ ٩٤٪ من السعر المعلن (١.٨٥ دولار للبرميل) في

الفترة من يناير - مايو ، وحوالي ١٤٨٥ (١٠.٩٥ دولار للبرميل) في الفترة من يونيو - سبتمبر ، ثم ٩٣٪ في الربع الأخير من عام ١٩٧٤ . وقد استعملت نفس هذه النسب بالنسبة لاسعار اعادة البيع لشركة الزيت العربية ايضا . اما عائد الحكومة من النفط المعد ببيع (والذي يساوي اجمالي سعر اعادة البيع ناقص حوالي ٨ سنتات للبرميل كلفة انتاج) فقد انخفض من حوالي ١٠.٧٨ دولار للبرميل في الفترة من يناير - مايو الى ١٠.٢٩ دولار للبرميل في الفترة من نوفمبر - ديسمبر ١٩٧٤ . وبالمقارنة يتضح ان العائد من حصة الشركتين قد ارتفع بين نفس الفترتين المشار اليهما حالا من ٦.٩٦ الى ٩.٧٤ دولار للبرميل (ويرجع ذلك الى الزيادات التي اجرتها دول الاوبك في معدلات الربع والضريبة على حصة الشركات وبالمقابل تخفيض السعر المعلن وسعر اعادة بيع حصة الحكومة كما سبق ان لاحظنا في موضع سابق) .

واذا تأملنا الارقام الاولى في الربع الاول من ١٩٧٥ وجدناها تشير الى ان انتاج شركة نفط الكويت كان بمعدل ١.٩٤ مليون برميل في اليوم من هذا الانتاج . وقد تم الاتفاق على ان تتسلم شركتا «بي بي» و«جلف» خلال هذا الربع ما معدله ٧.١ مليون برميل في اليوم (وهي عبارة عن حصة الشركتين مضافا اليها المسترجع من حصة الحكومة) . وقد حددت الحكومة لهذه الكمية سعرا موحدا مقداره ١٠.١٥ دولار للبرميل اي بحسم قدره حوالي ٢٢ سنتا للبرميل عن سعر الـ ١٠.٣٧ دولار للبرميل الذي تطلبه من طرف ثالث وذلك طبقا لهيكل الاسعار الذي اقترته الاوبك بعد ذلك .

ومن ناحية اخرى تشير الدراسات التي تمت في هذا الخصوص الى ان عقودا للتسويق طويلة الاجل قد ابرمت بين الحكومة وشركتي شل واكسون يصل مجوعها الى حوالي ٥٠٠.٠٠٠ برميل يوميا . اما الكمية التي اتفق على بيعها لشركة شل فتقدر بـ ١٠٠.٠٠٠ برميل في اليوم في فبراير ، اخذت تتزايد تدريجيا حتى تصل الى ٤٠٠.٠٠٠ برميل في اليوم في اكتوبر ١٩٧٥ على ان تستمر طبقا للاتفاق على هذا النحو لمدة ثلاث سنوات . اما شركة «اكسون» فكانت قد تعاقدت على شراء حوالي ٥٠.٠٠٠ برميل في اليوم اعتبارا من اول مارس ، ترتفع الى ١٠٠.٠٠٠ برميل في اليوم في ١/٧/١٩٧٥ لمدة ثلاث سنوات ايضا واتفق ان يكون السعر الذي تدفعه كل من الشركتين هو ١٠.٣٧ دولار للبرميل خاضعة للتعديل اللاحق ، وان تكون مهلة السداد من يوم .

والذا الخيف الى هذه الكميات ٣٠٠.٠٠٠ برميل يوميا اتجهت الحكومة الى اعتزام بيعها الى شركات مستقلة صغيرة من عملاتها ، وحوالي ٢٥٠.٠٠٠ برميل يوميا لسد حاجة مصافي التكرير المحلية ، كان مجموع ما عزمت الحكومة على تسويقه لاطراف ثلاثة يبلغ حوالي ١.٠٥ مليون برميل في اليوم . ومعنى ذلك ان الحكومة لم تكن لتبيع مستقبلا لشركتي بي بي وجلف أكثر من مليون برميل يوميا ، اذا ما تمت المحافظة على الانتاج المسموح به بمعدل ٢ مليون برميل يوميا وذلك مقابل ١.٧ مليون برميل لهاتين الشركتين في الربع الاول من سنة ١٩٧٥ .

واذا كنا قد استعرضنا انماط الانتاج بالنسبة لحصة الحكومة في ظل المشاركة، فان سؤالا قد يثور بشأن العائدات الاجمالية التي آلت الى الدولة من نفطها الخام على اثر هذا التحول خلال عام ١٩٧٤/١٩٧٥ . وتشير الاحصائيات ان عائدات الحكومة في هذه السنة بلغت ٢.٣٨ بليون دينار اي زيادة أكثر من ثلاثة اضعاف عنها في السنة السابقة عليها (١٩٧٤/٧٣) حيث كانت حوالي ٥٧٧ مليون دينار . ووضح ان هذه الزيادة كانت نتيجة زيادة موازية تقريبا في عائد الحكومة من البرميل نجمت بالدرجة الاولى عن تضاعف الاسعار المعلنة حوالي ثلاث مرات في اواخر ١٩٧٣ واول ١٩٧٤ ، كما نجمت الزيادة بدرجة اقل عن الزيادة المتلاحقة التي فرضت على ارباح الشركات في النصف الاخير من سنة ١٩٧٤ . اما انتاج النفط الخام فقد هبط في ١٩٧٤/١٩٧٥ ، بحوالي ١٨ ٪ عنه في ١٩٧٣ / ١٩٧٤ (١)

هذا عن العلاقة بين الحكومة والشركات في ظل اتفاقية المشاركة فماذا بعد ؟ قدمننا ان الدولة لم تتخذ من المشاركة الا خطوة في سبيل السيطرة الكاملة على ثروتها البترولية ، فما هي ابعاد العلاقة التي تقوم بين الحكومة والشركات في اعقاب صدور اعلان الدولة قرارها في ٥ مارس عام ١٩٧٥ امتلاك مصالح شركتي British Petroleum Gulf Oil بى بى وجلف في شركة نفط

(١)وردت هذه الارقام في تقرير البنك المركزي عن السنة المالية المنتهية في ٣١-٣-١٩٧٥ بينما تشير الارقام الواردة في البيان المالي لمشروع ميزانية ١٩٧٥ - ١٩٧٦ في مجال مقارنة جميع إيرادات الحكومة من النفط في السنتين ١٩٧٤ - ١٩٧٥ ، ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ان إيرادات السنة الاولى (٧٤ - ٧٥) من النفط بلغت ٩١٩٦ مليون دينار ، بينما بلغت في تقديرات ميزانية ٧٥ - ١٩٧٦ مبلغ ١٦٨٩٧ مليون دينار منها ٢٤٧٢ مليون دينار من ضريبة الدخل من شركات النفط و ١٩٦٣ مليون دينار من رسوم الامتياز المقررة على انتاج تلك الشركات من سنة ١٩٧٥ .

الكويت ؟ هذا ما نناقشه الان حتى تكتمل سلسلة التطور في العلاقة بين الدولة والشركات .

تنفيذ قرار الحكومة الكويتية بتملك شركة نفط الكويت بالكامل :

كان من اهداف السياسة الاقتصادية لحكومة الكويت ان تحقق السيطرة الكاملة للدولة على استغلالها ثروتها النفطية . وقد انتهزت الحكومة كل فرصة تسمح بها التطورات العالمية لصناعة البترول لتحقيق هذا الهدف ، وكانت اخر خطواتها في هذا المضمار اتفاقية المشاركة الموقعة في ٢٩ يناير ١٩٧٤ والتي تمت الموافقة عليها بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٧٤ والتي نقلت للحكومة ٦٠٪ من حقوق الامتياز والعمليات والمرافق البترولية التي كانت لشركتي بيه سي (الكويت المحدودة) وشركة جلف كويت . وفي سبيل المحافظة على حرية الحكومة في العمل على مواصلة تحقيق ما تصبو اليه من سياسات، نص في الاتفاقية المذكورة (اتفاقية المشاركة) على ان تراجع العلاقة بين الحكومة والشركتين المعنيتين قبل عام ١٩٧٩ ، كلما سححت الظروف بذلك (المادة السابعة من اتفاقية المشاركة) . وتطبيقا لهذا النص طرحت الحكومة على الشركتين ضرورة مراجعة علاقتها بهما - في ضوء ما جد من تطورات جوهرية في صناعة البترول العالمية - بهدف اتمام سيطرة الدولة كاملة على استغلال ثروتها النفطية . وكان ان تجاوزت الشركتان واستجابتا لما اعلنته الحكومة في ١ ديسمبر ١٩٧٥ ، ومن ثم احوالتهما الحكومة الى مجلس الامة الكويتي اعمالا لنص المادة ١٥٢ من الدستور الكويتي .

ونستعرض الان اهم الاحكام التي وردت في هذه الاتفاقية الاخيرة .

١ - نص المادة الاولى من الاتفاقية بأنه اعتبارا من تاريخ ٥ مارس ١٩٧٥ قد آلت الى الحكومة جميع المصالح المتبقية للشركتين في الحقوق (بما في ذلك حقوق الامتياز) والعمليات والمرافق في الكويت فيما يتعلق بالبترول . شاملة مرافق التكرير وتسييل الغاز وموجودات البترول في ذلك التاريخ .

وبهذا النص تتحقق الامنية الوطنية في انتهاء جميع حقوق الشركتين المعنيتين انهاء كاملا ، وذلك بالغاء الامتياز الذي منحه بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٣٤ وما لحقه من اتفاقيات اخرى ، وعلى وجه الخصوص اتفاقية المشاركة الموقعة بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٧٤ .

٢ - ولما كانت اتفاقية تنفيق العوائد لسنة ١٩٦٧ واتفاقية المشاركة النفطية

لسنة ١٩٧٤ قد تمت المصادقة على كل منها بقانون ، فقد اقتضى الامر الغاء هذين القانونين وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من القانون .

٣ - حددت المادة الثانية من الاتفاقية العوض الذي تدفعه الحكومة للشركتين عن جميع ما تبقى من حقوقهما ومصالحهما النفطية في الكويت والتي آلت الى الحكومة بموجب المادة الاولى شاملة حقوق الامتياز بمبلغ مقطوع مقداره (٥٠٠.٥٠٠.٠٠٠) خمسون مليوناً وخمسمائة الف دولار بعملة الولايات المتحدة (الامريكية) ، يضاف اليه فائدة يتفق عليها من الفترة من ٥ مارس ١٩٧٥ الى تاريخ الدفع .

٤ - ترتب على الغاء الامتياز واولولة جميع ما تبقى للشركتين من حقوق ومصالح نفطية في الكويت الى الحكومة ، تصفية مساهمتها في شركة نفط الكويت (ش م ك) التي انشئت في اطار اتفاقية المشاركة لمباشرة عمليات الانتاج البترولي ذاتها فنصت المادة الثالثة على التزام الشركتين بتحويل كامل ملكيتهما من الاسهم في الشركة المذكورة لقاء حصولهما على القيمة الاسمية لهذه الاسهم ، وقد ترتب على ذلك انهاء تمثيل الشركتين في مجلس ادارة شركة نفط الكويت (ش م ك) ليصبح تشكيل هذا المجلس من صلاحيات الحكومة المطلقة . كما ينتهي تمثيل الشركتين في اللجنة الادارية المشتركة التي كانت تباشر في اطار اتفاقية المشاركة سلطة اتخاذ القرارات الاساسية للادارة العليا .

٥ - تقرر المادة الرابعة من الاتفاقية اتفاق الحكومة والشركتين على الدخول في ترتيبات بشأن تزويد الشركتين على اسس تجارية بالنفط الخام الكويتي وما يتعلق بذلك من مسائل كتأجير الناقلات الكويتية وتزويد الوقود للسفن التي تحمل النفط الكويتي .

ويكفل هذا النص تأمين صادرات النفط الكويتي واستمرار تدفقه الى اسواقه العالمية التقليدية . كما يؤكد النص ان هذه الترتيبات التعاقدية المشار اليها هي ترتيبات تبنى على الاسس التجارية المعتادة من عقود بيع النفط وتتم بموافقة الحكومة عليها في حينه وتراعى فيها اوضاع صناعة وتجارة البترول العالمية وتطوراتها .

٦ - واذا كانت الاتفاقية تطوى صفحة من تاريخ الكويت النفطي ، فكان لزاما تصفية جميع المسائل المعلقة بين الحكومة والشركتين ، ولذلك فقد نصت المادة الخامسة من الاتفاقية على اعتبارها تسوية تامة ونهائية للمطالب المعلقة بكل

منها حتى ٤ مارس ١٩٧٥ . وهو تاريخ اليوم السابق مباشرة على تاريخ ايلولة حقوق الشركتين ومصالتهما الى الدولة ، على انه يستثنى من هذه التسوية ما هو مترتب على الشركتين من التزامات خاصة بضريبة الدخل وهي التزامات تسوى نهائيا وفقا لاحكام مرسوم ضريبة الدخل .

٧ - واخيرا تنص المادة السادسة على ان تصبح الاتفاقية نافذة المفعول عند التصديق عليها وفقا للدستور ومتى تم ذلك التصديق سرت احكامها وترتيب آثارها اعتبارا من ٥ مارس ١٩٧٥ .

الاتجاهات الاخيرة لليرادات العامة والنفقات العامة في ميزانية الكويت على اثر التطورات (١) النفطية السابقة :

شهدت السنوات الاخيرة الماضية تطورات جذرية في تصوير الميزانية العامة الكويتية وتشير الدراسات الى حدوث هذا التطور في اعقاب حرب اكتوبر ١٩٧٣

(١) جاء بالوثيقة الدستورية الصادرة ١٩٣٨ : ان واجب المجلس تشريعي ان يشرع قانون الميزانية وان يقوم بتنظيم جميع ايرادات البلاد ومصروفاتها وتوجيهها بصورة عادلة الا ما كان من املك اسرة « الصباح » (الاسرة الحاكمة) الخاصة فليس للمجلس حق التدخل فيها .

ولم تكن هناك قبل الحكم النيابي في الكويت ادارة مالية تتولى رعاية الشؤون المالية للبلاد والاشراف عليها وادارة اقتصادياتها ، غير ان المجلس التشريعي قد استند الى نص المادة الثانية من الوثيقة الدستورية الصادرة في ٢ يوليو سنة ١٩٣٨ (جمادى الاولى سنة ١٣٥٧ هجرية) فبدأ انشاء اول دائرة للمالية في الكويت للاشراف على ايرادات البلاد واساليب انفاقها ولادارة شؤون الاقتصاد القومي وتوجيهه . ولذلك كان طبيعيا ان الكويت لم تكن لتعرف ازاء هذا الموضوع فكرة « الميزانية العامة للدولة » ، ولم تكن لها دراية بالاسس التي تقوم عليها ، حتى جاء عهد الحكم النيابي حيث بدأنا نرى اول ميزانية عامة مستقلة عن ميزانية الحاكم . ونستطيع الآن ان نبين من عرض بنود الميزانية في الكويت ضالة اوجه الإيرادات وكونها لم تكن تعتمد في البداية على النفط وانما اعتمدت على صور اخرى مثل ايرادات الجمارك وهي نوع من الضرائب الجمركية كانت تقدر في ميزانية الكويت عند بداية العهد النيابي وبداية الاخذ بالنظم المالية بـ ١٥٠.٠٠٠ روبية هندية ، ثم الرسوم المتحصلة من تصدير الرمل والصلبوخ الى عبادان وكانت تقدر بـ ١٠٠.٠٠٠ روبية ، وبديل احتكار تصدير الرمل الى العراق بـ ٤٠٠٠ روبية، وبديل امتياز شركات : الفور ، الثلج ، السيارات الكويتية العراقية بـ ٤٥٠ ، وزكاة البئر ووارد الجوازات والمحكم وباقي الرسوم الاخرى كانت كلها تقدر في الميزانية بـ ٥٠٠ روبية فيكون مجموع حجم الإيرادات ٢٦٣.٠٠٠ روبية هندية .

فاذا ما نظرنا الى اوجه الانفاق لا نجد الا ما كان يخص لرواتب افراد الاسرة الحاكمة وتابعيهم ببلغ ٢٠٠.٠٠٠ روبية هندية في السنة ، ثم رواتب جميع موظفي الحكومة التي كانت تقدر بـ ٤٠.٠٠٠ في السنة وبذلك يكون مجموع حجم الانفاق على الرواتب ٢٤٠.٠٠٠ روبية =

ومن ثم يجب ان نبحث في الظروف التي سادت بعد ١٩٧٣ وما اتجهت اليه الكويت في ادارة شئونها المالية في ضوء ما احاط بها من ظروف خارجية ومطية . ونلاحظ في هذا الخصوص ان عام ١٩٧٤ كان يمثل امتدادا للاضطرابات الاقتصادية العالمية التي شهدتها الاعوام القليلة السابقة ، ولم تتمكن الدول الصناعية من كبح جماح التضخم الذي اخذ يتزايد بمعدلات مرتفعة منذ ذلك الحين ، واخذت نتائج المضاربات التي تمت في اسواق العملات العالمية تتبلور من خلال اشهار بعض المؤسسات والشركات الكبرى افلاسها ، فيما اعلن البعض الاخر من تلك المؤسسات الصناعية الضخمة الصعوبات التي تواجهها ، واخذت الفوائد العالمية ترتفع اسعارها نتيجة لسياسات الانكماش الائتماني التي تبنتها معظم البنوك المركزية في الدول الصناعية، ومن ثم ادت الى تساؤل واضح في الاصدارات الجديدة ، كما تقلص حجم التعامل بسبب الانخفاض في قيمة الاوراق المالية ذات الفوائد الثابتة . وكل ذلك ادى الى تطلع العالم كله الى نظام نقدي يكون اكثر ثباتا واستقرارا . وفي ضوء ذلك عانت الكويت خارجيا من مشاكل التفكير في استثماراتها المالية وهي دولة من دول الفائض تحرص في سلوكها المالي على انهاء حجم دخلها القومي من خلال مراعاة الحرص الكامل ازاء مشاكل الاقتصاد العالمي . وفي ضوء تلك المتغيرات ، بادرت الكويت الى تطبيق سياسة استثمارية حذرة اخذت طابع الانجاء نحو الاستثمارات في العقارات والموجودات الملموسة الاخرى والتي ترتفع قيمتها بصورة مستمرة وتدر عوائد اكبر . وكان هذا الاتجاه منطلقا من جانب حكومة الدولة ، طالما ان عنصر السيولة لم تعد له الصدارة في ضوء ما حدث من تعاظم حجم العوائد النفطية . وكل ما في الامر ان الكويت اخذت تراعي الحذر والدقة في توفير الضمانات لاستثماراتها تلك ازاء مختلف المخاطر التي يمكن ان تتعرض لها ، ومن ثم اخذت تفكر في اختيار اوجه الاستثمار التي لاتكون معرضة لمخاطر او تكون

ومن ثم يكون المتبقى من حجم الايرادات العام الكلى بعد ذلك مبلغ زهيد قيمته ٢٣.٠٠٠ روبية هي التي كانت تصرف لاجل الاعمال الاصلاح والممران وتشبيد وفتح الدوائر الجديدة ومواجهة النفقات الحكومية الطارئة . وقد كان للجلس التشريعي في ظل الحكم التيايبي بعد ذلك اثره الواضح في إلغاء الاحتكارات الضارة والمغاء الضرائب على الصادرات والتي كانت تصل الى ٢٠ بالمائة ، كما ألغى عوائد الاستيراد على الفلكهة والخضروات والفى كذلك ضريبة اللؤلؤ التي كانت تصل الى ثلث الدخل كما ألغى الضرائب العينية التي كانت مفروضة على صاندي الاسماك وبائسي اللحوم .

راجع د. عثمان عبد الملك : نظام الحكم واجهزته في الكويت . دراسة للتطور التاريخي والنظام المعاصر ، مطبوعات كلية الحقوق والشرية - جامعة الكويت - الفصل الدراسي ١٩٧٥ - ١٩٧٦ . ص ٦٢ .

معرضة لاقبل قدر ممكن منها مع الاحتياط دائما للعواقب . ونلاحظ كذلك اتجاهها لدى حكومة الكويت الى نقل استثماراتها الى البلاد العربية تحقيقا لاعتبارات التكامل الاقتصادي العربي والمشاركة في تنمية هذه الدول من خلال المساهمة في تنشيط الهيكل الاقتصادية فيها ووضع الوسائل المناسبة نحو مساعدة تلك الدول على تخطي المصاعب التي تواجهها في ظل الظروف الدولية الحديثة والصعبة (١) .

إما في الاطار المحلي فقد تأثرت الكويت بتيارات الركود التي سادت اسواق العالم مع اختلاف في الاسباب التي ادت الى ركود السوق الكويتي عنها في العالم الخارجي . ذلك ان الطفرة التي سادت سنة ١٩٧٣ والتي نجم عنها ارتفاع حاد في اسعار الاوراق المالية فاقت التوقعات المحسوبة ، وكان لا بد للحكومة ازاء هذه الظاهرة ان تتخذ موقفا فاصدرت قرارها بتحديد اصدار الموافقات للشركات الجديدة واصبحت تتطلب تحويلا اكثر عند منح اجازات تأسيس الشركات المساهمة الجديدة حتى يمكن السيطرة على اختيار المشروعات الاقتصادية الاكثر فعالية وجدوى للبلاد . وصاحبت هذه الظاهرة ظاهرة اخرى تتعلق بالنمو البطيء للودائع بالدينار الكويتي بالنظر الى استقطاب اسعار الفائدة المرتفعة للعملاء الاجنبية جزءا كبيرا من الارصدة المالية الكويتية التي توجهت لكى تستثمر فيها . فضلا عن ذلك فان زيادة الفعاليات التجارية ادت الى زيادة الطلب على السلف والقروض ، في حين ان البنوك لم تعد قادرة على تقديم نفس المستوى من التمويل للاستثمارات المالية — من هنا بدانا نلاحظ ركودا في الحركة

(١) تبلغ جملة القروض التي دفعها الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية حتى اخر ديسمبر ١٩٧٤ ١٦.٥ مليون دينار كويتي سحبت الدول المقرضة منها ٨.٣٧ ملايين كما تبلغ الاقساط المسددة من اصل المدفوع ٢٣.٩ مليون دينار ، كما بلغت جملة القروض المقدمة لبعض الدول العربية من المال الاحتياطي حتى اخر ١٩٧٤ — ١٣١.٩ مليون دينار سدد من جملة اصولها حتى ذلك التاريخ ٣٢.٥ مليون دينار . وتقوم الحكومة الكويتية باداء دور في دعم بعض دول الخليج ، اذ اختصت الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي بمبلغ ٩٧ ملايين لمواجهة انشطتها ومشروعاتها في مجالات الثقافة والصحة العامة والشؤون الاجتماعية مقابل ٤ ملايين دينار في ميزانية السنة المالية ٧٤ — ١٩٧٥ .

كما عقدت عدة اتفاقيات اقتصادية مع حكومات دولة الامارات والبحرين وسوريا ، والسعودية ومصر لاقامة مشروعات صناعية وسياحية مشتركة . وقدرت مساهمة الكويت في هذا المجال بحوالي ١٣٠٠ مليون دولار ، وتم تشكيل لجان مشتركة لتنفيذ ، وقد بذل مجلس الوحدة الاقتصادية العربية دورا في هذا المجال حيث تم انشاء شركتين مشتركين اهداها لتنمية الثروة الحيوانية في البلاد العربية براسمال قدره خمسون مليون دينار ، وشركة اخرى لتنمية الثروة المعدنية براسمال قدره مائة مليون دينار .

خلال ١٩٧٤ وتدهورا في الاسعار . ثم ظهرت في الافق بعض بوادر التحرك نحو الافضل في بعض الاوراق المختارة (١) .

فاذا ما نظرنا الى القطاع الحكومي نرى الحكومة تستثمر حتى اخر ١٩٧٤ حوالى ٢٩٤٨ مليون دينار في المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي بزيادة مقدارها ١٢٨٥ مليون دينار عما استثمر فيها في نهاية ١٩٧٣ ، اختص الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية منها بمبلغ ١١٩٩ مليون دينار دعما لدوره في تنمية ومساعدة الدول العربية والنامية ، كما اختص بنك التسليف والادخار بـ ٨٦ ملايين دينار حتى يتمكن من مواجهة نشاطه في مجال الاقتراض العقاري .

الاحتياطي المالي الكويتي :

تشير بيانات وزارة المالية الكويتية الى ان رصيد المال الاحتياطي قد بلغ حتى نهاية ١٩٧٤ حوالى ١٠٩٥٤ مليون دينار مقابل ٨٩٠٣ مليون دينار في نهاية ١٩٧٣ اي بزيادة قدرها ٢٠٥٨ مليون دينار تمثل ٢٣٪ (٢) . ويمثل الجزء المستثمر محليا بالكويت حتى ذلك التاريخ ما نسبته ٢٥٪ ينصرف الى استثمارات في اسهم الشركات الكويتية المساهمة وقروض ممنوحة لها ، وودائع لدى البنوك الوطنية وشركات الاستثمار الكويتية بالاضافة الى رأس المال المستثمر في المؤسسات العامة الكويتية ذات الطابع الاقتصادي التي تقدم خدماتها للكويت . بينما تمثل الاستثمارات والاستخدامات المالية في الاسواق الخارجية — غير تلك المستخدمة في العالم العربي — في الاسهم والسندات

(١) قامت الحكومة خلال ١٩٧٤ بالموافقة على تأسيس ١٧٢ شركة بمختلف انواعها منها شركات مساهمتان طرحت اسهما للاكتتاب العام . وبلغت مشاركة الحكومة في بعض الشركات ودعمها لشركات اخرى حتى اخر ديسمبر ١٩٧٤ مبلغ ٢٣٠٧ مليون دينار منها ١٠٦٤ مليون قيمة مساهمة في رأس المال ، ١٢٤٣ مليون بمثابة قروض . كل هذا مقابل ١٤٣٤ مليون دينار وجهت لهذه الاغراض حتى اخر ١٩٧٣ .
راجع البيان المالي للحكومة المقدم من وزير المالية عن مشروع الميزانية العامة للسنة المالية ١٩٧٥ — ١٩٧٦ . ص ١٥ .

(٢) طبقا لآخر الاحصائيات التي وصلتنا من واقع بيانات الميزانية عن السنة ٧٦ — ١٩٧٧ يبلغ رصيد المال الاحتياطي في ٢١-١٢-١٩٧٥ ، حوالي — ٣٢٠٦ مليون دينار بزيادة مقدارها ٢١١٠٦ مليون عن اخر سنة ١٩٧٤ .

والودائع والعقارات ، نسبة قدرها ٤٤ ٪ من رصيد المال الاحتياطي عند ذلك التاريخ . وتختص المساهمات والاشتراكات في المؤسسات والصناديق الدولية بنسبة ١٥ ٪ على وجه التقريب .

وقد بلغ المستثمر من رصيد المال الاحتياطي في بعض الدول العربية مائتيه ١٦ ٪ من هذا المال ويتمثل في ودائع لدى بنوك عربية وقروض مباشرة لبعض تلك الدول بالإضافة الى رأس المال المستثمر في أنشطة الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية الذي يقدم خدماته لتلك الدول .

وفي نهاية ١٩٧٤ بلغت فوائد وارباح استثمارات المال الاحتياطي خلال تسعة اشهر تنتهي في ذلك التاريخ حوالي ٦٠ مليون دينار وتمثل ٦٨ ٪ منها فوائد وارباح الجزء الجيد من الاستثمارات في الخارج والذي يشكل ٤٣٣ ٪ من رصيد المال الاحتياطي كما ذكرنا سلفا . وبالإضافة الى ذلك تشير احصاءات البيان المالي للحكومة الكويتية عن سنة ١٩٧٥/١٩٧٦ الى مبلغ قدره ١٢٤ مليون دينار يمثل عائد استثمار الحسابات الجارية بالعملة الاجنبية خلال الاشهر التسعة الاخيرة من سنة ١٩٧٤ . ومن الطبيعي ان تبذل الحكومة جهودا غير عادية من اجل استثمار اموالها الاحتياطية ورغم الزيادة التي طرأت على الرصيد في حدود نسبة ٢٣١ ٪ ، الا ان الفوائد والعوائد وصلت نسبتهما الى ما يقرب من ٢٧٩ ٪ عن مثيلتها في آخر ١٩٧٣ . ولعل بحث هذا الموضوع يحتاج الى تفكير دائم وسعي متواصل نحو الوصول الى افضل اساليب استثمار فوائض الدولة المالية واحتياطياتها ، وثمة حديث طويل يدور الان حول استخدام الفوائض المالية لدول النفط في العالم الغربي ، وما تتعرض له هذه الاحتياطيات والفوائض من مخاطر . وربما يكون البحث اجدى نحو استخدام حركة رؤوس الاموال هذه في مشروعات عديدة مشتركة تعطى الدول النفطية عوائد اكبر ، وتحدث في الوقت ذاته تنمية حقيقية للدول العربية المحتاجة الى رؤوس اموال لاستخدامها في عمليات التنمية ، وكل هذا يحدث في اطار من التكامل الاقتصادي العربي البناء . فالدول النفطية لديها رؤوس اموال ضخمة ويمكنها ان توجهها الى بلاد عربية اخرى لديها طاقات استيعابية اكبر بفرض وجود كافة النظم التي تكفل الحماية ضد المخاطر ، وتحقق لهذه الارصدة ورؤوس الاموال قدرا اكبر من الضمانات . ولعل العمل على توفير مناخ الثقة والاطمئنان السائدة في العالم العربي ، غنيه وفقيره ، والايمان بفكرة المصير المشترك وحقايقه مما يؤدي الى نتائج افضل في هذا المجال .

تمثل العمليات المالية التي تقوم بها الدولة في النظام المالي الكويتي أهمية خاصة وتعتبر بمثابة المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي نظرا لتعاظم حجم المبالغ التي تدفع بها الحكومة في اتجاه الانتاج المحلي . ويمكن ان نضرب مثالا لذلك بحجم الاتفاق العام الذي بلغ رقما مقداره ٦١٢ مليون دينار في السنة المالية ١٩٧٥/٧٤ باستثناء التحويلات الخارجية ، وهو ما يمثل نسبة ٨٢٪ من الناتج المحلي الاجمالي بعد استبعاد قطاع النفط .

ويتكون هيكل النظام المالي للدولة من ثلاثة انواع من الميزانيات وثلاثة انواع من الحسابات ، تتم من خلالها جميعا العمليات المالية للقطاع الحكومي .

ونظرة الى انواع الميزانيات ، نجد الميزانية العامة للدولة تأتي في المقدمة والى جانبها نجد النوعين الآخرين : وهما : الميزانيات الملحقه والميزانيات المستقلة (١) أما الحسابات المالية فيوجد لدينا في الكويت : الحساب العام ومنه تمول الميزانية العامة للدولة وفيه تصب الدفعات النقدية المتأتية من احد الحسابين الآخرين (الحساب المستقل وحساب المال الاحتياطي) وكذلك رسوم الامتياز المفروضة على شركات النفط والايادات الخاصة بالوزارات والادارات الحكومية .

أما الحساب المستقل : فقد انشئ ليتلقى الدفعات الضريبية المستحقة على ارباح شركات النفط الأجنبية ليحتفظ بها ويستثمرها قبل ان يتم تحويلها الى الحساب العام ولكن ربما تؤثر سيطرة الدولة الكاملة على قطاع النفط على وجود هذا الحساب المستقل او استمراره اذ من المتوقع ان يزول تلقائيا .

أما الحساب الاخير فهو خاص بالمال الاحتياطي : الذي تحول اليه الفوائض النقدية المتأتية من الفرق بين الإيرادات العامة واجمالي الاتفاق العام بالإضافة الى جميع فوائد القروض وفوائد الاستثمار . ونلاحظ انه على الرغم من اعتماد ميزانية سنوية لاغراض الاتفاق العام الا انه يجري تمويل بعض العمليات من حساب المال الاحتياطي وذلك من خلال القوانين الخاصة التي تصدر بأنواع من الصرف خلال السنة المالية لم تكن قد اعتمدت لها نفقات في الميزانية ، ومن امثلة هذا النوع من النفقات المساعدات التي تقدم للدول العربية والنفقات الخاصة باغراض الدفاع .

(١) الميزانيات الملحقه : ميزانية مجلس الامة ، وبلدية الكويت ، نزع الملكية .
الميزانيات المستقلة : بنك الكويت المركزي - بنك التسليف والادخار - الهيئة العامة للشعبية الصناعية - الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية - جامعة الكويت - الهيئة العامة للخليج والجنوب العربي - الخطوط الجوية الكويتية .

ويجدر بنا الآن أن نلقى بعد هذا التقديم للآطار العام لمالية الدولة في الكويت بعض الضوء على جانبي الميزانية العامة للدولة سواء بالنسبة للإيرادات أو المصروفات العامة من وجهة نظر التقديرات الفعلية للميزانية في الفترة الأخيرة متعرضين لمقارنات التطور في الأرقام بين السنوات المالية المختلفة بقدر الإمكان .

ونظرة الى الميزانية العامة للسنة المالية ١٩٧٦/٧٥ نلاحظ ما يأتي :

(١) بالنسبة لتقديرات الإيرادات العامة في الميزانية العامة للدولة :

يقدر صافي الإيرادات الخاصة بالميزانيات العامة — بصفة اجمالية — في مشروع ميزانية ١٩٧٦/٧٥ بمبلغ ١٧٧٦٣ مليون دينار مقابل ٩٧٢٤ مليون دينار في الميزانية السابقة (١٩٧٤ — ١٩٧٥) أي بزيادة صافية قدرها ٨٠٣٩ ملايين دينار بنسبة ٨٢٧٪ . ونلاحظ ان هذه البيانات تدخل فيها تقديرات إيرادات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية والإيرادات الذاتية للهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة فيما عدا ميزانية مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية والتي تقدر بالنسبة لسنة ١٩٧٥ بمبلغ ١٩٥ مليون دينار مقابل ١٦٣ مليون دينار عن سنة ١٩٧٤ (١) .

وإذا ما نظرنا الى المقارنة بالنسبة لميزانية الوزارات والادارات الحكومية فقط وجدنا زيادة مقدارها ٧٧٦٨ مليون دينار ، بينما تمثل الزيادة المتعلقة بالإيرادات الذاتية للهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة مبلغا قدره ٢٦٨٨ مليون دينار عن المقرر لها في الميزانية السابقة ١٩٧٤ / ١٩٧٥ .

ويحسن ان نعطي الان الخطوط العريضة لتلك التقديرات المتعلقة بالإيرادات على سبيل التمييز بين إيرادات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية عن إيرادات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة .

الخطوط العريضة لإيرادات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية :

يشير البيان المالي لوزارة المالية عن ميزانية ١٩٧٥ — ١٩٧٦ ان إيرادات

(١) تشير تقديرات ميزانية ١٩٧٦ — ١٩٧٧ الى ان صافي إيرادات الميزانيات العامة يبلغ ٢٢٢٣ مليون دينار بزيادة قدرها ٤٦٧٧ مليون دينار (٢٥٢٪) عن تقديرات ١٩٧٥ — ١٩٧٦ .

ميزانية الوزارات والادارات الحكومية في الكويت تبلغ تقديراتها ١٧٣٦ر٧ مليون دينار مقابل ٩٥٩ر٩ مليون دينار في ميزانية السنة المالية ١٩٧٤ - ١٩٧٥ وبالتالي تكون قد حققت زيادة صافية مقدارها ٧٧٦ر٨ مليون دينار بنسبة ٨٠ر٩٪ (١) .

وتساهم ايرادات الدولة من البترول في تكوين الجزء الاكبر من هذه الايرادات حيث تمثل نسبة مقدارها ٩٧٪ من جملة ايرادات الدولة في ميزانية السنة المالية ١٩٧٥ - ١٩٧٦ ، وحيث تقدر ايرادات النفط هذه بـ ١٦٨٦ر٧ مليون دينار . غاذا بحثنا في عناصر هذه الايرادات النفطية ، وجدناها تتكون من :

٣٤٧ر٢ مليون دينار من ضريبة الدخل من شركات النفط .

١٩٦ر٣ مليون دينار من رسوم الامتياز المقررة على انتاج تلك الشركات
عن ١٩٧٥

١١٤٣ر٢ مليون دينار من مبيعات النفط الخام والغاز .

وكل ذلك مقابل ٩١٩ر٦ مليون دينار للايرادات النفطية في ميزانية السنة المالية السابقة ١٩٧٤ - ١٩٧٥ ، مما ينتج عنه زيادة في الايرادات النفطية مقدارها ٧٦٧ر١ مليون دينار بنسبة ٨٣ر٤٪ . كما تمثل هذه الزيادة في الايرادات النفطية ٩٨ر٨٪ من جملة الزيادة في تقديرات السنة المالية ١٩٧٥ - ١٩٧٦ . بينما تقدر الايرادات الاخرى للوزارات والادارات الحكومية في ميزانية السنة المالية نفسها بمبلغ ٥٠ مليون دينار اي بنسبة ٢٩٪ من جملة تقديرات ايرادات الميزانية ، مقابل ٤٠ر٣ اي بزيادة صافية مقدارها ٩ر٧ ملايين دينار بنسبة مقدارها ٢٣ر٨٪ . وترجع الزيادة في تقديرات ايرادات النفط هذه خلال السنة المالية ١٩٧٥ - ١٩٧٦ الى التحول الكبير في اقتصاد الكويت النفطي حيث تم وضع العلاقة بين الدولة وشركات النفط العاملة في البلاد على اساس جديدة انبثقت من التفريعات الجوهرية في الظروف الموضوعية لصناعة النفط الدولية وللأسواق العالمية . واسفر ذلك عن عقد اتفاقيات المشاركة التي تم التصديق عليها بواسطة المجلس النيابي وصدرت بالقانون ٩ لسنة ١٩٧٤ والتي آلت بموجبها لحكومة الكويت اعتبارا من اول يناير سنة ١٩٧٤ ٦٠٪ من العمليات والحقوق البترولية للشركتين : البترول البريطانية (الكويت) و « جلف كويت » كما وقعت اتفا

(١) تشير تقديرات الميزانية ٧٦ - ١٩٧٧ الى انها تقدر بمبلغ ٢١٧١ر٩ مليون دينار .

مماثلة مع شركة الزيت العربية (اليابان) في ٢٣ اغسطس ١٩٧٤ على ان يعمل بها — كسابقتها — من اول يناير ١٩٧٤ بأثر رجعي ، هذا الى جانب التغيرات التي طرأت على استثمار النفط الخام ومنتجاته ، على النحو الذي سبقت لنا الاشارة الى تفصيلات بشأنها .

وتقدر حصيللة الإيرادات من انتاج شركة نفط الكويت من ضريبة الدخل ورسوم الامتياز ومن اعادة البيع او من البيع المباشر للنفط الخام والغاز ، بمبلغ ١٤١٣٣ مليون دينار مقابل حصيللة مقدارها ٨٣٨٣ مليون دينار في ميزانية السنة ١٩٧٤ — ١٩٧٥ .

كما تبلغ تقديرات الإيرادات من حصة الكويت ٥٠٪ من انتاج شركة الزيت العربية (اليابان) من ضريبة دخل ورسم امتياز ، ومن اعادة البيع او من البيع المباشر للنفط الخام والغاز بمبلغ ٢١٧٢ مليون دينار مقابل حصيللة تبلغ ٦٥١ مليون دينار في ميزانية السنة ٧٤ — ١٩٧٥ . وتصل تقديرات الإيرادات من انتاج شركة الزيت الامريكية المستقلة من ضريبة دخل ورسم امتياز مبلغ ٥٦٢ مليون دينار مقابل حصيللة مقدارها ١٥٢ مليون دينار في ميزانية السنة ٧٤ — ١٩٧٥ ، أما حصيللة الضرائب والرسوم الاخرى على الانتاج والاستهلاك بعد استبعاد رسوم الامتياز من شركات النفط فقد قدرت في ميزانية ٧٥ — ١٩٧٦ بمبلغ ١٦٥ مليون دينار مقابل ١٠٩ مليون دينار في ميزانية ٧٤ — ١٩٧٥ أي بزيادة قدرها ٦ ملايين دينار . وتتركز هذه الإيرادات في الضرائب والرسوم الجمركية ورسوم نقل الملكية ومقا مؤشرات زيادة الوارد من البضائع والسلع والنشاط المتصل بالاتجار في العقارات .

وتبلغ تقديرات إيرادات الخدمات ٢٩٦ مليون دينار مقابل ٢٥٤ في ميزانية ٧٤ — ١٩٧٥ أي بزيادة قدرها ٤٢٪ مليون دينار . وأهم هذه الزيادة ٢٦ مليون دينار في خدمات النقل والمواصلات التي ترجع الى زيادة إيرادات النقل والتخزين ورسوم الميناء (بسبب زيادة عدد السفن القادمة لنشاط تجارة الترانزيت) وزيادة إيرادات اتصالات « التلكس » والهاتف اللاسلكي وزيادة عدد قنوات المحطة الأرضية للاثمار الصناعية . هذا الى جانب زيادة مقدارها ٩/١ من المليون من الدنانير في خدمات الكهرباء والماء لزيادة إيرادات بيع التيار الكهربائي والمياه العذبة .

وتقدر الإيرادات والرسوم المتنوعة والإيرادات من بيع الاراضي واملاك الدولة بمبلغ ٢ مليون دينار ، ١٧ مليون دينار على الترتيب .

هذا عن الإيرادات العامة لميزانية الوزارات والادارات في السنة المالية ٧٥ - ١٩٧٦ فماذا عن المصروفات العامة في ميزانية هذه الوزارات والادارات الحكومية ؟

تبلغ المصروفات العادية للوزارات والادارات الحكومية في ميزانية السنة المالية ٧٥ - ١٩٧٦ مبلغا قدره ٦٢٥ مليون دينار من اجمالي تقديرات الإيرادات مقابل - ٣٩٤ مليون في ميزانية السنة المالية السابقة ٧٤ - ١٩٧٥ بزيادة مقدارها - ٢٣١ مليون بنسبة ٥٨٦٪ . كما تختص المشروعات الانشائية والاستهلاكات العامة في مشروع الميزانية لسنة ٧٥ - ١٩٧٦ بمبلغ - ٢٨٥ مليون من الفائز مقابل - ١٨٠ مليون في ميزانية ٧٤ - ١٩٧٥ اي بزيادة قدرها ١٠٥ ملايين دينار بنسبة ٥٨٣٪ .

وعلى ذلك تكون الميزانية للسنة المالية ٧٥ - ١٩٧٦ قد اوضحت زيادة الإيرادات عن المصروفات بمبلغ ٨٢٦٧ مليون دينار (اي ما يعادل ٤٧٦٪) تضاف الى المال الاحتياطي مقابل ٣٨٥٩ مليون دينار اضيفت الى هذا المال في ميزانية ٧٤ - ١٩٧٥ .

ايرادات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة (١) :

تقدر ميزانية ٧٥ - ١٩٧٦ الإيرادات الذاتية للهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة بمبلغ ٤٣٦ مليون دينار مقابل ١٦٨ مليون دينار في ميزانية ٧٤ - ١٩٧٥ بزيادة صافية قدرها ٢٦٨ مليون دينار منها : ١١ مليون في تقديرات إيرادات البنك المركزي نظرا لما هو متوقع من زيادة في حجم الاموال المستثمرة من العملات الاجنبية و ١٦١ مليون دينار في تقديرات الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية بسبب الزيادة في حجم محفظة الاستثمار و $\frac{3}{1}$ من المليون دينار في إيرادات بنك التسليف والادخار ، وتخفيض مقداره $\frac{1}{3}$ من المليون دينار في الإيرادات الذاتية لجامعة الكويت .

وبعد هذا العرض للإيرادات العامة في ميزانية الكويت ، يحسن ايضا ان نستعرض الخطوط العريضة لاتجاه النفقات العامة فيها ، ونميز في هذا الخصوص

(١) تشير تقديرات مشروع ميزانية ٧٦ - ١٩٧٧ الى ان تقديراتها تبلغ ٥٥٨ مليون دينار محققة بزيادة مقدارها ١٢٢ مليون دينار معظمها في إيرادات البنك المركزي .

بين اتفاق الميزانيات العامة للوزارات والادارات ، وبين الاعتمادات المتعلقة بالهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة .

(٢) اتجاهات الانفاق العام في الميزانيات العامة للدولة : (١)

يقدر صافي انفاق الميزانيات العامة عن السنة المالية ٧٥ - ١٩٧٦ بمبلغ ٩٢٤١ مليون دينار مقابل ٥٧٩٦ مليون دينار عن السنة السابقة بزيادة صافية مقدارها ٣٤٤٥ مليون دينار أي بنسبة ٥٩٤٪ ويشمل حساب صافي اتفاق الميزانيات العامة صافي اعتمادات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية بما فيها تقديرات المشروعات الانتشائية والاستهلاكات العامة وقد اختص هذا الصافي بمبلغ ٣١٨٢ مليون دينار من صافي زيادة الانفاق . ويشمل كذلك صافي اعتمادات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة الذي اختص بمبلغ ٢٦٣ مليون دينار من صافي زيادة الانفاق . ولا يدخل في الحساب اعتمادات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية التي يقدر اجمالها بمبلغ ١٩٥ مليون دينار مقابل ١٥٧ مليون دينار لاختلاف سنتها المالية . ويختص صافي الاتفاق الجاري الذي يتمثل عادة في : المرتبات والاجور والمصروفات الدورية العامة وغير المبوبة بمبلغ ٤٤٨ مليون دينار بنسبة ٤٨٪ مقابل ٢٩٩١ مليون دينار بنسبة ٥١٦٪ وتبلغ المدفوعات التحويلية الى كل من القطاع الاهلي والمشتري الداخلي وقطاع الالتزامات الخارجية مبلغ ١٧٨ مليون دينار بنسبة ١٩٣٪ مقابل ٩٥٧ مليون دينار بنسبة ١٦٪ واختصت الاستهلاكات العامة بمبلغ ٥٠ مليون دينار ، بنسبة ٥٤٪ مقابل ٣٥ مليون دينار في السنة السابقة بنسبه ٦٪ . ويقدر لصافي الاتفاق على المشروعات الانتشائية مبلغ ٢٤٨١ مليون دينار بنسبة ٢٦٨٪ مقابل ١٤٩٨ مليون دينار بنسبة ٢٥٩٪ .

واهم ما تلاحظه على الاتجاه التخصيصي لمجموعات الاتفاق العام : اعطاء الاولويات اهتماما واضحا من جانب الدولة في قطاعات الخدمات الاجتماعية التي تهدف الى رفع مستوى الفرد التعليمي والثقافي وتوفير الرعاية الصحية الوقائية والعلاجية وتوفير السكن الصحي الملائم وتزويده بالكهرباء والماء ، وما يتعلق ايضا برفع كفاءة المرافق العامة لمواجهة الاحتياجات المتزايدة للمجتمع . ومغنى ذلك ان الاتفاق العام الحكومي يستهدف توفير بنية اساسية سليمة للحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ولا تخفى اهمية ذلك بالنسبة لحياة الامراد داخل المجتمع وتمكنهم

(١) تشير تقديرات مشروع ميزانية ٧٦-١٩٧٧ الى ان صافي الاتفاق العام يبلغ - ١١٥٧٧ مليون دينار .

من ممارسة دورهم الانتاجي الذي يستهدف صالحهم وصالح المجتمع الذي ينتمون اليه . وترصد الدولة ايضا اعتمادات اخرى لتجنيب الافراد الارتفاع المستمر في تكاليف المعيشة وتوفير السلع الضرورية بأسعار مناسبة ، وقد خصصت ميزانية ١٩٧٦-٧٥ لهذه القطاعات مبالغ تقدر بـ ٥٤٩٣ مليون دينار اي بنسبة ٥٩٪ من صافي الاتفاق (وذلك لاهميتها الضخمة في تسير شؤون المجتمع من مختلف الجوانب) مقابل ٣٤٢٧ مليون دينار في ميزانية السنة السابقة ٧٤ - ١٩٧٥ اي بزيادة مقدارها ٢٠٦٦ ملايين دينار وهو اعتماد ليس بالقدر الهين .

وثمة خدمات اخرى تقدمها الدولة في مجالات الادارة والتنظيم والخدمات المالية ومجالات الامن والدفاع وتوفير دواعي الاستقرار والاطمئنان لدى الافراد حتى يأمنوا على انفسهم وعلى اموالهم ، وتتوفر لهم العدالة في ظل الحريات العامة التي امنها الدستور للافراد ، وكل ذلك خصصت الميزانية من اجله ٢١٤٩ مليون دينار بنسبة ٢٣٪ من صافي الاتفاق عن السنة المالية ٧٥ - ١٩٧٦ مقابل ١٣٠٥ مليون دينار سنة ٧٤ - ١٩٧٥ اي بزيادة مقدارها ٨٤٩ مليون دينار .

اما الخدمات الاقتصادية لدعم وزيادة قدرات وسائل النقل والاتصال الداخلي والخارجي عن طريق البر والبحر والجو ، واستمرار دعم ورفع مستوى الزراعة والثروة السمكية وتوفير مختلف الخدمات اللازمة للصناعات المحلية ، فقد خصص لها في ميزانية ٧٥ - ١٩٧٦ مبلغ ٨٥٩ مليون دينار بنسبة ٩٢٪ من صافي الاتفاق مقابل ٥٨ مليون دينار عن السنة السابقة ٧٤ - ١٩٧٥ .

والى جانب ذلك فقد عنيت الميزانية بتخصيص اعتمادات تكفل تغطية المسؤوليات التي تقع على عاتق الدولة في ميدان التعاون والتضامن مع الدول العربية الاخرى وغيرها من الدول الصديقة والنامية . ولذلك نجد في ميزانية ٧٥ - ١٩٧٦ تخصيصا لمبلغ ٧٧٣ مليون دينار من صافي الاتفاق لدعم دول المواجهة وفقا لمقررات مؤتمر الخرطوم سنة ١٩٦٧ الى جانب الاعانات والمساهمات التي تقدم لبعض الدول العربية والصديقة لتطويرها أو لتخفيف حدة الظروف الصعبة التي قد تواجهها . ويمثل هذا المبلغ ١٠٠٪ من صافي الاتفاق . وكذلك الحال تتضمن الميزانية تنفيذ المرسوم بقانون ١ لسنة ١٩٧٥ الخاص بتنفيذ مقررات مؤتمر الرباط المنعقد في ٢٦-١٠-١٩٧٤ حيث سمح للحكومة بأخذ ما يعادل ٥٠ مليون دولار امريكي من المال الاحتياطي وتخصيصه لدعم دول المواجهة ومنظمة التحرير الفلسطينية ، ولمساعدة جمهورية الصومال الديمقراطية وجمهورية موريتانيا الاسلامية والجمهورية العربية اليمنية ، وجمهورية اليمن

الديمقراطية الشعبيه . ومن ثم يبرز الدور الرائد الذي تقوم به الكويت في الدعم المالي لدول العالم العربي والاسلامي والصادق .

وبعد ان استعرضنا اتجاهات عامة للاتفاق الخاص بالميزانيات العامة في دولة الكويت في السنة المالية السابقة ، يجدر بنا ان نعطي بعض المؤشرات التي تتعلق بالخطوط العريضة لاتجاهات الاتفاق الخاص بميزانية الوزارات والادارات الحكومية ، ثم بيان اعتمادات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة ، وذلك تمشيا مع التقسيم الوضعي الداخلي في الميزانية العامة للدولة .

(١) الاتجاهات المتعلقة باعتمادات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية (١)

تقدر جملة هذه الاعتمادات في ميزانية السنة المالية ٧٥ — ١٩٧٦ بمبلغ ٩١٠ ملايين دينار مقابل ٥٧٤ مليون دينار في ميزانية السنة السابقة ٧٤ — ١٩٧٥ اي بزيادة قدرها ٣٣٦ مليون دينار بنسبة ٥٨٪ . ويلاحظ من الاحصاءات ان هذه النسبة من الزيادة تفوق اجمالي الزيادات في اعتمادات السنوات المالية الخمس السابقة .

والسؤال الان عن اسلوب توزيع هذه الاعتمادات على الابواب المختلفة . ومن المعروف في هذا الخصوص ان لدينا عدة ابواب تشمل العناصر الاتية : المرتبات والاجور — المصروفات العامة — المشروعات الانشائية — الاستهلاكات العامة — المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية . وسوف نستعرضها تباعا لائقاء الضوء على الصلة الواقعية بين عملية تقدير الاعتمادات والعناصر الموضوعية التي تتصل بطبيعة « الباب » محل البحث ومن ثم تكون امثلة للدراسة .

اولا : المرتبات والاجور :

اختصت تقديرات اعتمادات المرتبات والاجور في ميزانية الوزارات والادارات الحكومية عن السنة المالية ٧٥ — ١٩٧٦ بمبلغ ٢٤٧ مليون دينار بنسبة ٢٧٪ من جملة تقديرات الاعتمادات وذلك مقابل ١٧٧ مليون دينار عن السنة المالية

(١) تشير تقديرات مشروع الميزانية عن السنة المالية ٧٦ — ١٩٧٧ الى ان هذه الاعتمادات تبلغ قيمتها ١.٥٦٦ مليون دينار .

٧٤ - ١٩٧٥ أي زيادة صافية تبلغ ٦٩٥ مليون دينار بنسبة ٣٩٢٪ اقتضتها الزيادة في عدد الوظائف (بمقدار ١١٠٠٠ وظيفة لموظفين من فنية وإدارية ولستخدمين وعمال) (١) .

ويمكن تحليل اسباب الزيادة في هذه الاعتمادات من خلال ابراز الملاحظات الآتية :

١ - كان لتنفيذ القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٤ بشأن تقرير علاوة غلاء المعيشة وزيادة العلاوة الاجتماعية عن الاولاد سببا في الزيادات الحتمية في ميزانية ٧٥ - ١٩٧٦ بما قيمته ٣٩ مليون دينار ، كما كانت مواجهة العلاوات الدورية المستحقة للعاملين في مختلف الادارات والجهات الحكومية والتكلفة المالية الاضافية في العلاوة الاجتماعية مما استلزم زيادة بمقدار ٨٥ ملايين دينار .

٢ - تتوقع الميزانية عادة ما يلزم من اعتمادات لمواجهة التبعينات المتوقعة من الخريجين الكويتيين سواء من الجامعات او المعاهد المتوسطة والمدرسين الكويتيين الذين تعقد لهم دورات تدريبية متنوعة بواسطة ديوان الموظفين . وكان من اللازم لمواجهة هذا البند ان تعتمد الدولة ٧ ملايين دينار ادرج منها ٤ ملايين دينار بالاعتمادات التكميلية الملحقه بالديوان منه مبلغ ٣٣ مليون دينار موزعة على درجات ، ٢١ مليون في صورة « اعتماد تكميلي » اجمالي تواجه منه عملية انشاء الوظائف اللازمة اذا دعت الحاجة الفعلية ، ومن المعروف ان هذا الاعتماد لا يتم الصرف منه الا بعد شغل الوظائف التي يتم انشاؤها بالجهات الحكومية المختلفة ، والباقي وقدره ٢٥ مليون دينار تكلفة الوظائف التي انشئت وضمنت مخصصاتها المالية اعتمادات الجهات الحكومية المختلفة لاستيعاب باقي الخريجين والمدرسين .

ويتضح من ذلك ان الميزانية تواجه دائما التطورات التي تتوقع خلال السنة المالية بالنسبة للتبعينات او التدريبات الوظيفية ومن ثم تكون هناك اعتمادات تصرف عند اللزوم ، وكل ما في الامر ان تكون الضوابط مراعاة بدقة حتى لا تصرف الاعتمادات في غير موضعها . ومن ثم يكون من اللازم الاحتجاج عند تقدير هذه الوظائف بالبيانات والكشوف التي ترد الى ديوان الموظفين من جامعة الكويت

(١) تبلغ اعتمادات المرتبات والاجور في ميزانية ٧٦-٧٧ مبلغ - ٢٠٥ مليون دينار .

وزارة التربية بشأن الخريجين سنويا من الجامعات والمعاهد العليا والمتوسطة، وتشير الاحصاءات على سبيل المثال الى ان سنة ٧٥ - ١٩٧٦ كان يتوقع معها ثلاثة الاف خريج .

٣ - تواجه الميزانية ما تتطلبه الحكومة من توظيف ذوي الخبرات الفنية مثل الاطباء والمهندسين والمدرسين وافراد هيئات التمرير لمواجهة التوسع المستمر في الخدمات التي تقدمها الدولة في المجالات المتصلة بتخصصات هؤلاء . كما يلزم الاحتياط عند التقدير للترقيات وزيادة البدلات والمكافآت التي تلحق بهذه الوظائف . وقد تضمنت ميزانية ٧٥ - ١٩٧٦ لذلك مبلغا قدره ١٣١ مليون دينار . كما قدرت الميزانية ١٩٩ مليون دينار لمواجهة عمليات نقل الموظفين والمستخدمين الذين كانوا معينين بصفة مؤقتة على اعتمادات المشروعات الانشائية ثم اخذت اعمالهم صفة الدوام ، الى باب « المرتبات والاجور » ، وكذلك لاجراء ما يلزم من تسوية لاوزاع المعينين على بند الرواتب المقطوعة من الحاصلين على اجازات علمية واخرين على وظائف المستخدمين وتسمح اوضاعهم للتعين على الوظائف الدائمة للموظفين . كما تضمنت ميزانية ٧٥ - ١٩٧٦ ادراج مبلغ ٢٧٧ مليون دينار لمواجهة تكاليف المكافأة التشجيعية التي كان قد اقترح منها لضباط وضباط صف وافراد الشرطة والبدلات الاضافية الاخرى المقترح منحها لقوة الشرطة .

ثانيا : المصروفات العامة :

وهنا نلاحظ ان تقدير الميزانية لهذا الباب يتأثر بعدد من المعطيات التي تحيط بطبيعة مصروفاته . فما يحدث من زيادة عالمية لاسعار السلع والمهمات والخدمات يؤثر في زيادة التقديرات ، وكل ما في الامر ان نكون مقيدين بالاطار العام الذي يكفل التقيد بالاحتياجات الحقيقية دون اسراف او تقصير حتى تتحقق المنفعة العامة عند المستوى المعقول ، مع ادراك ما تريد الدولة الوصول اليه من مستوى الخدمات التي تقدمها في كل قطاع ، ومجاراة الرغبة في التوسع الراسي والامقي . ومن ثم نلاحظ ان ميزانية الدولة للسنة المالية ٧٥ - ١٩٧٦ تتضمن ٦٤ مليون دينار مقابل ٤٤٥ مليون في ميزانية ٧٤ - ١٩٧٥ بزيادة تقدر نسبتها بـ ٤٣٨٪ (١) . واذا القينا نظرة على الدوافع التي ادت الى زيادة هذه التقديرات في ضوء الظروف والتطورات الواقعية ، وجدناها ترجع الى التوسع في الخدمات التعليمية والثقافية

(١) تقدر اعتمادات المصروفات العامة في ميزانية ٧٦ - ٧٧ بمبلغ ٨٨٣ مليون دينار .

والصحية حيث كان نصيب هذين القطاعين يزيد على نصف الزيادة الحادثة في التقديرات التي ذكرناها فقد رصدت الاعتمادات مثلا لمواجهة افتتاح ٢٥ مدرسة جديدة وزيادة عدد الفصول في المدارس القائمة في مختلف مراحل التعليم ، وكذلك لمواجهة تجهيز ثلاثة مجتمعات صحية جديدة ، ومستوصف جديد والتوسعات المقرر اجراؤها في مستشفى الامراض الصدرية بزيادة ٢٤٠ سريرا ، وافتتاح جناحين جديدين في مستشفى الصليخات بزيادة ٣٠٠ سرير ولمواجهة العجز الحالي في وسائل العلاج والادوية والعقاقير . وكذلك الحال بالنسبة لما تطلبته اجهزة الاعلام من اجراء تطوير شامل في وسائل وبرامج الاذاعة المرئية والمسموعة ، وانشاء وكالة للانباء الكويتية وتجديد وتطوير مطبعة الحكومة وتزويدها بأحدث الآلات . وقد تطلب قطاع الكهرباء والماء ايضا جهودا من اجل مواجهة اعمال الصيانة اللازمة لشبكات الكهرباء والماء وشبكات الغاز وحقول آبار المياه الجوفية مع اتساع رقعة شبكات الانارة ، وكذلك الاتفاق على مشروع توزيع المياه بعد ان اتسع نطاق العمل بالنسبة لساعات التشغيل بمحطات الشويخ والشعيبة الشمالية والجنوبية لمواجهة الزيادة المستمرة في استهلاك الكهرباء والماء . والى جانب ذلك نلاحظ ما حدث من توسع في ميناء الشويخ واستخدامه بعد منح تسهيلات لعدد من الدول المجاورة بالاستعانة به لاستقبال بضائعها حيث ادى ذلك الى زيادة عدد الارصفة العاملة بالميناء من ١٤ الى ٢٤ رصيفا ، هذا بالإضافة الى تجهيز ميناء جديد وامداده بمختلف الوسائل والتجهيزات والرافعات من برية وبحرية ، ومن ثم كان من الضروري التوسع في الاتفاق العام اللازم لصيانة الميناء والاحواض والآلات والمعدات . واذا ما نظرنا الى اعتمادات الاتفاق العام في الميزانية الخاصة بالسنة المالية ٧٥ - ١٩٧٦ وجدنا قطاع التعليم والثقافة يستأثر بنسبة ٣٤,٩٪ من جملة اعتمادات المصروفات العامة ويليه قطاع الخدمات الصحية الذي يختص بنسبة ١٦,٧٪ ثم قطاع الكهرباء والماء ويختص بنسبة ١١,٧٪ ، ومن ثم تكون هذه القطاعات الثلاثة قد اختصت بنسبة ٦٣,٣٪ من جملة تقديرات باب المصروفات عن تلك السنة المالية وهو ما يعادل مبلغ ٤٠٥ مليون دينار .

ثالثا : المشروعات الإنشائية :

وفي هذا الخصوص نلاحظ اتجاها للتوسع من جانب الميزانية العامة للدولة في تخصيص اعتمادات متزايدة بالنسبة للمشروعات الإنشائية للوزارات والادارات الحكومية حيث ارتفعت تقديرات هذه الاعتمادات في السنة المالية ٧٥ - ١٩٧٦ الى ٢٣٥ مليون دينار بنسبة ٢٥,٨٪ من جملة الاعتمادات بعد ان كانت ١٤٥

مليون دينار في ميزانية السنة المالية السابقة عليها (٧٤ - ١٩٧٥) اي بزيادة قدرها - ٩٠ مليون دينار بنسبة (٦٢٪ تقريبا) . (١)

وكان من الطبيعي ان يراعى في اعداد تلك التقديرات ما تتطلبه عمليات الانجاز والاستكمال للمشروعات التي تم التعاقد عليها وتكون تحت التنفيذ بالفعل وكذلك المشروعات التي اتخذت الاجراءات اللازمة ل طرحها في مناقصات عامة . وكان نصيب هذا النوع من المشروعات في ميزانية ٧٥ - ١٩٧٦ اعتمادا قدره ١٥١ مليون دينار اي بنسبة ٨١٫٦٪ من اجمالي الاعتمادات المقررة لتنفيذ المشروعات خلال تلك السنة .

اما المشروعات الجديدة التي ادرجت في ميزانية السنة مع التنسيق بينها في الاولويات وتوفير المواقع اللازمة لها ، فقد قدرت اعتماداتها او تكاليفها الاجمالية بمبلغ ٢١٩٤ مليون دينار ادرج منها لمواجهة تنفيذها خلال السنة المالية المذكورة بمبلغ قدره ٣٤١ مليون دينار .

وباب المشروعات الانشائية من الابواب الذي يتطلب احتياطا خاصا لا بد من التحسب له فكثيرا ما يبدأ تنفيذ المشروع ثم تطرأ تغيرات في الاسعار تؤدي الى زيادة التكاليف الاجمالية خلال السنة . ولذلك تعمل ميزانية الدولة على مواجهة هذه الاحتمالات حتى لا يتعطل سير المشروعات وهي من الامور الحيوية لكونها تمثل خلق استثمارات رؤوس اموال جديدة تزيد من الطاقة الانتاجية للبلاد . ولذلك نجد ميزانية ٧٥ - ١٩٧٦ تدرج مبلغا قدره ٥٠ مليوناً من الدناير كاحتياطي لمواجهة اي ارتفاع في الاسعار اثناء التنفيذ ، وكل ما في الامر ان الصرف من هذا الاعتماد لا يكون الا بموافقة مجلس الوزراء . وهذه ضمانة لحسن استخدام المبلغ في غرضه الاصلي وعدم التوسع فيه باتخاذ الاجراءات المبسطة او العادية ، باعتبار ان عملية التقدير للاعتماد الاصلي ، مفروض فيها ان تكفي لمواجهة اعباء التنفيذ . وكل ما في الامر اننا نحتاج للاحتياطيات غير العادية في ارتفاع الاسعار ومن ثم يكون من الواجب تحرى الدقة والتأكد من اتجاهات الاسعار العالمية فاذا ما كان الامر يتطلب مواجهة بالسعر الاعلى فيتمين استصدار موافقة مجلس الوزراء .

وقد تكون هناك مشروعات سبق اعتمادها من قبل ولكن نظرا للارتفاع المستمر في اسعار الخامات والمعدات ترتفع تكلفتها الاجمالية ومن ثم نرى ميزانية ٧٥ -

(١) تقدر اعتمادات هذه المشروعات في ميزانية ٧٦ - ١٩٧٧ بمبلغ ٢٦٢٣٣ مليون دينار .

١٩٧٦ تواجه تلك المشروعات التي سبق اعتمادها حتى ٧٤ - ١٩٧٥ فترتفع تكاليفها الاجمالية الى ٧٢٤ مليون دينار ، واذا نظرنا للتوزيع الكلي لاعتمادات المشروعات الانشائية ، وجدنا قطاعات الكهرباء والماء والنقل والمواصلات البرية والجوية والبحرية تمثل المركز الاول ، وهذا امر طبيعي في رأينا لتعلقها بالمشروعات الاساسية او الهيكلية ولارتباطها الوثيق بالمشروعات الاخرى . ونلاحظ ان تلك القطاعات رصد لها اعتماد بمبلغ ١٢٥٢ مليون دينار في سنة ٧٥ - ١٩٧٦ ، وبلي هذه القطاعات قطاع الخدمات الاجتماعية لتأمين التعليم والثقافة والصحة والشؤون الدينية والاجتماعية وقد خصص لها ٣٢٥ مليون دينار ، كما خصص لقطاعي الاسكان والامن والعدالة على الترتيب ١١٨ مليون دينار ، ١٢٢ مليون دينار .

رابعا : الاستهلاكات العامة : (١)

تشير ارقام الميزانية للسنة المالية ١٩٧٦/٧٥ الى ان الاستهلاكات العامة قد اختصت بمبلغ - ٥٠ مليون دينار مقابل ٣٥ مليون دينار في السنة المالية ١٩٧٥/٧٤ ، منها مبلغ ٤٣٢ مليون دينار للدفعات الفورية ومبلغ ٦٨ ملايين للاقساط المستحقة الدفع خلال السنة ، واقتضى القانون ٢٦ لسنة ١٩٧٤ تخصيص ١٠٠ مليون دينار لمواجهة صيغ استهلاك بعض العقارات داخل المدينة وخارجها والتي سبق ان صدرت الا ان اجراءات نزع ملكيتها لم تكن بعد قد اتخذت .

خامسا : المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية : (٢)

وقد بلغت جملة تقديراتها ٣١٤ مليون دينار في ميزانية السنة المالية ١٩٧٦/٧٥ مقابل ١٧٢ مليون دينار في ميزانية السنة السابقة ١٩٧٥/٧٤ اي بزيادة صافية مقدارها ١٤٢ مليون دينار بنسبة ٨٢٦٪ .

(١) تقدر اعتماداتها في مشروع ميزانية ٧٦-٧٧ بمبلغ - ٨٠ مليون دينار .

(٢) تقدر اعتماداتها في ميزانية ٧٦ - ١٩٧٧ بمبلغ - ٣٢٠ مليون دينار .

وقد تمثلت الزيادة في الاعتمادات الخاصة بهذا الباب في عدد من الاغراض التي تمثل الامور الاتية :

١ - دور الحكومة في التدخل لخفض تكاليف المعيشة ومواجهة الاسعار الخاصة بالسلع الغذائية حيث خصص لهذا الغرض ٧٥ مليون دينار بعد ان كان فقط عشرة ملايين دينار .

٢ - زيادة اعتمادات وزارة الدفاع بمقدار ٢٥٤ مليوناً لتصبح جملتها ٦٢ مليون دينار لرفع المقدرة الدفاعية والكفاءة القتالية للقوات المسلحة .

٣ - اعباء المساعدات والاعانات الخارجية ، والمينية والنقدية ، التي تقدمها الكويت لبعض الدول العربية والاسلامية والصديقة في حالة تعرضها لبعض الكوارث الطبيعية ، ولكي تزيد الكويت ايضا مساهماتها في توفير ما تحتاجه بعض الانشطة في تلك البلاد الى المعدات والوسائل التقنية الحديثة . وقد اعتمد لهذا الغرض مبلغ ١٧٥ مليون دينار .

٤ - تعويض بعض الميزانيات الملحقه والمستقلة بمبلغ ١٧٤ مليون دينار منها ٧٧ ملايين دينار لجامعة الكويت لمقابلة التوسع في انشطة الجامعة ومواجهة تكاليف انشاء كلية الهندسة والبتترول والطب ، ومبلغ ٤٧ ملايين دينار لبلدية الكويت ، ومبلغ - ٥ ملايين دينار لهيئة الجنوب والخليج العربي ومبلغ ٢٠ مليون دينار في المصروفات الطارئة لمواجهة مختلف الطوارئ غير المنظورة خلال السنة المالية ١٩٧٦/٧٥ ، ومبلغ ٣ ملايين دينار زيادة في المخصص لاعانات داخلية تقوم بصرفها وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لمواجهة زيادة قيمة المساعدات العامة بنسبة ١٠٠ ٪ اعمالاً لنص المادة ٣ من القانون ١٤ لسنة ١٩٧٤ ، ومبلغ ٢٥ مليون دينار للزيادة في دعم معهد الابحاث العلمية ، ومبلغ ٣٤ قيمة الزيادات الاخرى في نفقات المؤتمرات والمهمات الرسمية الخارجية والمؤتمرات المحلية والدورات الرياضية والبعثات الدراسية ومكافآت تدريب الكويتيين .

(٢) اعتمادات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة : (١)

الاعتمادات هذه في ميزانية السنة المالية ١٩٧٦/٧٥ بمبلغ ٦٣

(١) تقدر اعتمادات هذه الهيئات في مشروع ميزانية ٧٦ - ١٩٧٧ بمبلغ ١٦٤٢ مليون دينار .

مليون دينار مقابل ٣٦٨ مليون دينار عن السنة المالية السابقة ١٩٧٥/٧٤ بزيادة قدرها ٢٦٣ مليوناً نشأت عن ٩٨ ملايين دينار زيادة في الرواتب والاجور حيث تقدر بمبلغ ٣٢١ مليون دينار ، ٤٨ ملايين دينار زيادة في المصروفات العامة ، التي تقدر بمبلغ ١٠٤ ملايين دينار ، ١١٤ مليون دينار في المشروعات الانشائية لهذه الهيئات والمؤسسات لتصبح جملة اعتماداتها ١٩٦ مليون دينار و $\frac{3}{4}$ مليون دينار في المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية لتصبح اعتماداتها مليون دينار .

وتقدر اعتمادات الهيئات ذات الميزانيات الملحقه عن السنة المالية ١٩٧٦/٧٥ بمبلغ ٢٠٦ مليون دينار بزيادة مقدارها ٥ ملايين دينار عن جملة اعتماداتها في السنة المالية السابقة ١٩٧٥/٧٤ . وتتركز كل الزيادة تقريبا في اعتمادات ميزانية بلدية الكويت للمرتبات والاجور والمصروفات العامة .

بينما تقدر اعتمادات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانية المستقلة بمبلغ ٤٢٥ مليون دينار مقابل ٢١٢ مليون دينار عن السنة المالية السابقة ١٩٧٥/٧٤ اي بزيادة قدرها ٢١٣ مليوناً اهمها : ٧١ ملايين دينار في اعتمادات الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية يخصص معظمها لانشاء وتجهيز مبنى مكمل للمبنى الحالي له لمواجهة التوسع المتظر في مشروعاته ، ومبلغ ٧١ ملايين دينار في اعتمادات جامعة الكويت لمواجهة انشاء وتجهيز الكليات الجديدة (الطب - البترول - الهندسة) بمبلغ ٩٤ ملايين دينار في اعتمادات الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي وتتركز معظمها في المشروعات الانشائية التي تتولى الهيئة انجازها في بعض امارات الخليج من مستشفيات ومدارس ومراكز اجتماعية ومستوصفات ، ومليون دينار في اعتمادات بنك الكويت المركزي لمواجهة تجهيز مبنى البنك الجديد .

خاتمة :

هذا استعراض شامل وسريع لوجه الإيرادات والنفقات في ميزانية دولة الكويت وقد اعتمدنا في عرضها على البيانات الواردة في البيان المالي للحكومة عن ميزانية السنة المالية ١٩٧٦/٧٥ وقد اخترنا هذه السنة لما لها من أهمية باعتبارها تقع في منتصف الفترة من ١٩٧٠ - ١٩٨٠ وتأتي في اعقاب تحولات هامة زاد فيها الإيراد العام النفطي للدولة وزادت فيها بشكل واضح اعباء النفقات في مختلف المجالات . وكان للارقام والمقارنات التي اجريناها فضل

في اعطاء الباحث فكرة عن التطور وحجم النشاط العام في ضوء الظروف والملايسات التي تمر بها الدولة بالنسبة لكل مجال من مجالات التدخل في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع الكويتي سواء من ناحية محلية او عربية او دولية .

ومن العرض السابق لاحظنا مدى تعاظم كميات الانفاق العام في مختلف المجالات وعلى الاخص في مجال المشروعات الانشائية ، حيث تضاعفت هذه النفقات اكثر من اربعة اضعاف في غضون الاعوام الخمسة الماضية . ويعتبر الانفاق الحكومي المحلي ولا سيما الجزء الخاص منه بالمشروعات الانشائية ، المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي المحلي كما انه يشكل المصدر الرئيسي لدخل القطاع الخاص . ولا شك ان ذلك يمثل اهتمام الدولة المتزايد بتطوير النشاط الاقتصادي الحقيقي في البلاد عن طريق اعطاء الاولوية في الانفاق العام للمشروعات الانشائية وذلك ضمن خطتها الرامية لتوسيع القاعدة الاقتصادية وتنويع مصادر الدخل ، بالإضافة الى اهتماماتها بتطوير نفقاتها المحلية الجارية على الرواتب والاجور والمصروفات العامة والاستهلاكات والمصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية . وكل ما في الامر اننا نرجو ان تكون خطة الحكومة في صياغة اعتماداتها بالانفاق قائمة على تصور سليم ودقيق لسلم الاولويات بحيث يستهدف الانفاق تحقيق نمو متوازن عن طريق التوسع ما امكن في الانفاق فعلا على المشروعات الانشائية التي من شأنها تهيئة المناخ والظروف الملائمة لتشجيع الأنشطة الاقتصادية المنتجة والتحكم ما امكن في التوسع في اوجه الانفاق على المجالات الاخرى غير المنتجة .

واذا كانت الوفرة في المورد المالي الكويتي الناتجة عن زيادة ايراداتها النفطية، مما يغري او يدفع الى زيادة النفقات باستمرار في الموازنة بهدف تحقيق خطة الدولة الرامية الى توسيع القاعدة الاقتصادية وتنويع مصادر الدخل ، فانه يكون من الواجب ان تظن السياسة المالية للدولة الى القيود التي تحد من فرص التوسع في الانفاق على المشروعات الانشائية ومعظم هذه القيود تنبع من طبيعة البنية الهيكلية للاقتصاد المحلي الكويتي . ذلك ان ضيق القاعدة الاقتصادية ومحدودية الطاقة الاستيعابية المحلية من شأنها ان يحددا اختناقات واعناق زجاجات للمشروعات الانشائية الطموحة . ومما يزيد من حدة هذه الاختناقات عدم توفر الايدي العاملة بالاسلوب وفي الظروف الطبيعية المتاحة كما هو معروف . ومن ناحية اخرى فاننا نرى ان الطبيعة المكشوفة للاقتصاد الكويتي واعتماده في معظم احتياجاته على العالم الخارجي لما يعرضه باستمرار

للتقلبات الاقتصادية العالمية ، ومن ثم يكون التضخم المالي وتصور العرض عن تلبية الطلب على كثير من السلع في الاسواق العالمية عاملاً يخلق ارتباكات لعدد كبير من مشروعات الدولة ، وقد يؤدي الى تأخير تنفيذها ، وهذا مما يزيد اعباء النفقات ويخلق العديد من المشاكل . فضلاً عن ذلك فالكويت شأنها شأن غيرها من البلاد النامية لا تزال — رغم كونها من اغنى الدول — تعاني من «الفجوة التقنية» التي تفصلها عن العالم الصناعي المتقدم ، ومن ثم لا يزال أمامها شوط طويل ينبغي لها ان تقطعه حتى تتمكن من الوصول الى تطبيق الاساليب التقنية الحديثة في الادارة وتصريف اعمال المشروعات الانمائية الضخمة والمعقدة .

ومهما يكن من امر فان واجب الانصاف يقتضي منا الاعتراف بالمجهود الكبير الذي بذلته الدولة وتحاول بذله ، وهو ما يتضح من الانجازات التي تحققت بموازنة الدولة المالية عن سنة ١٩٧٦/٧٥ ، سواء من حيث جملة المبالغ المعتمدة او من حيث مستوى التنفيذ او الاداء وخاصة فيما يتعلق بنشاط وزارتي الاشغال العامة والمواصلات ، وقد بلغت نسبة الصرف الفعلي للمبالغ المعتمدة في موازنتها ٩٢٪ و ٩١٪ على التوالي ، وان كانت نسبة من الزيادة في المصروفات الفعلية تعود الى ارتفاع التكلفة بسبب زيادة الاسعار . اما بالنسبة للجهة الرئيسية الثالثة التي تشرف على تنفيذ المشروعات الانشائية وهي وزارة الكهرباء فانه على الرغم من مضاعفة الاعتمادات المدرجة في موازنتها الانشائية لسنة ١٩٧٦/٧٥ ، لاكثر من مرتين وثلاث المرة ، كما تضاعفت المصروفات الفعلية اكثر من مرتين ، الا ان نسبة الصرف للمبالغ المعتمدة بلغت ٧٥٪ ، ونعرف ان الوزارات الثلاث تلك (الاشغال — المواصلات — الكهرباء) تقوم بالاشراف على تنفيذ الغالبية العظمى للمشروعات الانشائية التي يجري اعتمادها وتنفيذها في الكويت حيث استحوذت على اكثر من ٩٧٪ من اجمالي اعتمادات المشروعات الانشائية في ميزانية ١٩٧٦/٧٥ و ٩٩٪ من اجمالي المبالغ المصروفة بالفعل على هذه المشروعات خلال نفس العام . اما المشروعات الاخرى فان تنفيذها تقوم بالاشراف عليه وزارة الخارجية ، والادارة العامة للطيران المدني ، وبلدية الكويت ومجلس التخطيط .

بعد هذا العرض التحليلي نستعرض الجدولين الاتيين لاعطاء القارئ الصورة الكاملة عن ايرادات ومصروفات الميزانيات العامة خلال الفترة ١٩٦١/٦٠ حتى ١٩٧٦/٧٥ .

الجدول الاول
ايرادات الميزانيات العامة
(الى اقرب مليون دينار)

نسبة متحصلات الحساب الختامي الى تقديرات الميزانية %	الحساب الختامي		الميزانية		السنة المالية
	نسبة الزيادة %	متحصلات	نسبة الزيادة %	تقديرات	
١٠٨ر١		١٧٣ر٩		١٦٠ر٩	١٩٦١/٦٠
١٠٤ر٩	٤ر٠	١٨٠ر٨	٧ر١	١٧٢ر٤	١٩٦٢/٦١
١٠٨ر٥	٩ر١	١٨٩ر٨	٨ر٧	١٧٤ر٩	١٩٦٣/٦٢
١٠٦ر٢	٢٠ر٤	٢٠٩ر٤	٢٢ر٥	١٩٧ر١	١٩٦٤/٦٣
١٠٨ر٨	٢٩ر٧	٢٢٥ر٥	٢٨ر٨	٢٠٧ر٢	١٩٦٥/٦٤
١٠٦ر٦	٤٣ر٨	٢٥٠ر١	٤٥ر٨	٢٣٤ر٦	١٩٦٦/٦٥
١٠١ر٩	٤٨ر٤	٢٥٨ر٠	٥٧ر٤	٢٥٣ر٣	١٩٦٧/٦٦
١٠٩ر٤	٨٢ر٤	٣١٧ر٢	٨٠ر٢	٢٩ر٠	١٩٦٨/٦٧
١٠٣ر٦	٥٦ر٨	٢٧٢ر٧	٦٣ر٦	٢٦٣ر٢	١٩٦٩/٦٨
١٠١ر٩	٨٠ر٦	٣١٤ر١	٩١ر٤	٣٠ر٨	١٩٧٠/٦٩
١٠٧ر٨	١٠٢ر٦	٣٥٢ر٣	١٠٣ر٠	٣٢٦ر٧	١٩٧١/٧٠
١٠٧ر٠	١٢٥ر٣	٣٩١ر٨	١٢٧ر٥	٣٦٦ر٠	١٩٧٢/٧١
١٠٢ر٩	٢٢٢ر٣	٥٦٠ر٥	٢٣٨ر٤	٥٤٤ر٥	١٩٧٣/٧٢
١٠٤ر٦	٢٤٦ر٩	٦٠٣ر٢	٢٥٨ر٥	٥٧٦ر٨	١٩٧٤/٧٣
			٥٠٤ر٤	٩٧٢ر٤	١٩٧٥/٧٤
			١٠٠٤ر٠	١٧٧٦ر٣	١٩٧٦/٧٥

(مشروع ميزانية)

- السنة المالية ١٩٦١/٦٠ سنة الاساس .
- تتضمن صافي الايرادات لميزانية الوزارات والادارات الحكومية والايرادات الذاتية للميزانيات الملحقة والمستقلة .
- تقدر ايرادات مؤسسة الخطوط الجوية للسنوات من ١٩٦٨ الى ١٩٧٥ على التوالي الى اقرب مليون دينار ٦٩ر٠ ، ٩٧ر٠ ، ١١٦ر٦ ، ١٣٢ر٢ ، ١٤٨ر٨ ،

١٤٩١ ، ١٦٣٣ ، ١٩٥٥ اما الإيرادات الفعلية من ١٩٦٨ الى ١٩٧٣ على التوالي الى اقرب مليون دينار : ٨٤٠ ، ١١٠٠ ، ١٣٣٠ ، ١٣٩٠ ، ١٥٧٠ ، ١٧١٠ .
 • المصدر : وزاره المالية — الكويت — ادارة الميزانية : البيان المالي لوزير المالية عن مشروع ميزانية سنة ١٩٧٥/١٩٧٦ .

الجدول الثاني

نفقات الميزانيات العامة

(الى اقرب مليون دينار)

السنة المالية	الميزانية		الحساب الختامي		نسبة مصروفات الحساب الختامي الى تقديرات الميزانية %
	تقديرات	نسبة الزيادة %	المصروفات	نسبة الزيادة %	
١٩٦١/٦٠	١٥١٧		١٣٥١		٨٩٠
١٩٦٢/٦١	١٥٥٢	٢٣	١٦١٧		١٠٤٢
١٩٦٣/٦٢	١٧٣١	٤١	١٦٥٢		٩٥٤
١٩٦٤/٦٣	١٨٠٣	١٨٨	١٧٦٧		٩٨٠
١٩٦٥/٦٤	٢٠١٧	٣٢٩	١٨٢٥		٩٠٥
١٩٦٦/٦٥	٢٢٣٢	٤٧١	٢٤٩٠		١١١٥
١٩٦٧/٦٦	٢٤٣٢	٦٠٣	٢٩٢٣		١٢٠٢
١٩٦٨/٦٧	٢٨٥٧	٨٨٣	٣٢٥٤		١١٣٩
١٩٦٩/٦٨	٢٥٦٦	٦٩١	٢٦٤٢		١٠٢٩
١٩٧٠/٦٩	٣٠٢٤	٩٩٣	٢٨٦٧		٩٤٨
١٩٧١/٧٠	٣٢٢٨	١١٢٨	٣٠٦٩		٩٥١
١٩٧٢/٧١	٣٥٨٢	١٣٦١	٣٥١٢		٩٨٠
١٩٧٣/٧٢	٤١٤٧	١٧٣٤	٣٩٧٨		٩٥٩
١٩٧٤/٧٣	٤٥٣١	٢٠٠	٥٣٨٦		١١٨٩
١٩٧٥/٧٤	٥٧٩٦	٢٨٢١			
١٩٧٦/٧٥	٩٢٤١	٥٠٩٢			

(مشروع ميزانية)

- ١ - السنة المالية ١٩٦١/٦٠ سنة الاساس .
- ٢ - يتضمن اتفاق الميزانيات العامة اعتمادات ومصروفات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية بما فيها المشاريع الانشائية والاستثمارات العامة واعتمادات ومصروفات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة فيما عدا مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية لاختلاف سنتها المالية .
- ١- تقدر اعتمادات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية للسنوات من ١٩٦٨ الى ١٩٧٥ على التوالي الى اقرب مليون دينار بمبلغ ٧٥٠ ، ٩٩٠ ، ١١١٠ ، ١٢٦٠ ، ١٤٤٠ ، ١٥٧٠ ، ١٩٥٠ . اما المصروفات الفعلية من ١٩٦٨ الى ١٩٧٣ على التوالي الى اقرب مليون دينار فقد بلغت ٧٨٠ ، ٩٨٠ ، ١١٦٠ ، ١٢٥٠ ، ١٤٦٠ ، ١٤٥٠ .
- المصدر : وزارة المالية - الكويت - ادارة الميزانية : البيان المالي لوزير المالية عن مشروع ميزانية ١٩٧٦/٧٥ .

الفصل الثاني

القواعد والأحكام المتعلقة
بالميزانية العامة في الكويت

القواعد والاحكام التي تتعلق بالموازنة العامة للدولة

وقد مرت هذه القواعد بتطورات هامة بدأت بصور المرسوم الاميري رقم ١ لسنة ١٩٦٠ ثم احكام الدستور الكويتي المنظمة لبعض المسائل المالية في الميزانية ثم القواعد الادارية التي تصدرها وزارة المالية في هذا الخصوص .

أولاً : دراسة الوضع في ظل المرسوم الاميري رقم ١ لسنة ١٩٦٠ :

ونبدأ ببيان اهم القواعد العامة التي تحكم اعداد موازنة الدولة في الكويت ، وتلك التي تتعلق بالرقابة على تنفيذها ، ثم نستعرض اهم قواعد الحساب الختامي ، وهي القواعد التي تضمنها جميعا المرسوم الاميري رقم ١ لسنة ١٩٦٠ .

وقد هدف القانون المذكور الى صياغة عدد من القواعد والمبادئ الثابتة التي تحكم اعداد ميزانية الدولة والحساب الختامي والرقابة على التنفيذ . والذين مارسوا التجارب التي مرت بها الادارة المالية في الكويت ، استطاعوا ان يصلوا من خلال سير العمل بالادارات المالية الى انشاء عدد من القواعد ثبت من الناحية العملية مدى صلاحيتها ومدى الحاجة الى وضعها في اطار تشريعي لتكون قواعد ثابتة ومستقرة يمكن على اساسها ان تسير الادارات المالية وسائر جهات الحكومة التي تتدخل في ميدان اشباع الحاجات العامة للمجتمع الكويتي .

وغنى عن البيان ان مفهوم الموازنة العامة الكويتية ينصرف كما هو الحال في سائر النظم المالية المقارنة ، الى مجموع حجم الإيرادات العامة المقدر تحصيلها ، ومجموع النفقات العامة المزمع انفاقها بواسطة الإدارات والهيئات العامة خلال السنة المالية . وقد اخذ القانون الكويتي حينذاك بالاتجاه السائد في بعض الدول حينما اعتبر السنة المالية اثني عشر شهرا تبدأ من أول أبريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من هذا العام المالي نفسه . وكان اندانع السي اجراء هذا التعديل في بداية ونهاية السنة المالية بالكويت خروجاً عما هو سائد الرغبة في مراعاة ظروفها المالية الخاصة . اذ من المستقر فقها ان القاعدة في اعداد الموازنة العامة لاي دولة ان يكون البدء بتقدير النفقات — كما قلنا — ثم تقدير الإيرادات الواجب تحصيلها لتغطية اعباء النفقات العامة المطلوبة ، ولكن الوضع في دولة الكويت يجري على غير ذلك تماماً بالنظر الى وضعها المالي الخاص والتميز . ذلك ان مورد الدولة الاساس من النفط وهو يمثل قدراً عظيماً يمكن معه الاطمئنان لدرجة كافية واكثر — في ضوء الظروف الحالية والمستمرة الى حين آخر من الزمن — الى تسيير كائنة أوجه النشاط العام وتغطية اعباء نفقاته العامة ، فضلاً عن تحقق فائض ضخم يتم التفكير باستمرار نحو خلق أوجه عديدة لاستثماره وخلق دخول جديدة منه . وطالما كان هناك ضمان بالنسبة لجانب الإيراد العام والاعتماد عليه أساساً في تسيير كافة الأوجه فانه كان من المنطقي بالنسبة للكويت ان يكون البدء بتقدير إيرادات الدولة المتوقع تحصيلها خلال السنة المالية ، ثم تقدير جانب النفقات العامة بعد ذلك في ضوء حجم الإيراد العام وما يراد اجراؤه على الطبيعة .

ومن هنا نستطيع ان نقرر ان الوضع في النظام المالي الكويتي يجري أعمالاً لبدأ اولوية الإيراد العام (بالنظر لثروة البلاد من النفط) بالنسبة للانفاق العام ، على حين ان الوضع يسير في غيرها من الدول على عكس ذلك وحيث تكون للنفقات العامة اولوية على الإيرادات العامة وذلك بالنظر الى الظروف الطبيعية للدولة والتي تلزمها بالتدخل في كل ما يهم شؤون الجماعة خلال السنة وتدبير الموارد اللازمة بطريقة او اخرى لتمكن من تغطية عبء النفقة العامة فسي مجموعها (الإيرادات السيادية من ضرائب ورسوم وغيرها لها أهميتها في الدول الاخرى اكثر منها في الكويت لان دولة الكويت يغنيها إيرادها من النفط عن تحميل الأفراد اعباء مالية اخرى) .

ومن هنا اتجه التشريع المالي في الكويت بادىء ذي بدء الى ان يتم تقدير الإيرادات العامة للدولة في ديسمبر من كل عام .

ثم تبدأ السلطات المختصة في تقدير النفقات العامة لدوائر الحكومة المختلفة ، ثم يتم بعد ذلك اتخاذ ما يلزم نحو اصدار قانون بالموازنة العامة خلال الاشهر الثلاثة الاولى من السنة (يناير - فبراير - مارس) لكي تبدأ السنة المالية في ضوء هذا الوضع في الاول من شهر ابريل وتنتهي في شهر مارس من السنة التالية . اما الان فتبدأ السنة المالية من أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو من السنة التالية . ثمة ظرف آخر جعل الدولة تتجه أولا الى هذا التوقيت ازاء ظروف الكويت الخاصة والتي دعت مختلف الادارات الحكومية والعامة المختلفة تقدر نفقاتها العامة في الشهور الثلاثة الاخيرة من السنة (اكتوبر - نوفمبر - ديسمبر) وهي الاكثر ملائمة لاعداد تلك التقديرات اذا ما قورنت بفترة الصيف السابقة وما يصيب الحياة العامة بالكويت خلالها من ركود بسبب ظروف المناخ الحار - كما هو معروف - وبسبب تغيب كبار المسؤولين في الدولة في اجازاتهم الصيفية خلال تلك الفترة ، مما كان يصعب معه العمل على اعطاء تصور علمي دقيق وواقعي لمختلف جوانب النشاط المالي للدولة . ومن هنا كان منطقيا ان تبدأ الدولة نشاطها المالي بالنسبة لاعداد تقديرات المصروفات في وقت مناسب تكون الحركة والحياة تسد بداتا في كافة جوانب الأنشطة .

ونستعرض الان في ثلاثة مباحث متتالية الخطوات التي تمر بها الموازنة في الكويت ابتداء من عملية التقدير ثم التنفيذ وانتهاء ببيان قواعد الحساب الختامي .

المبحث الأول

الخطوات التي تمر بها تقديرات الإيرادات والنققات في الميزانية

إذا ما تأملنا في النظام المالي الكويتي وجدنا كما أشرنا اهتماما أوليا بتقدير موارد الدولة العامة أولا ثم في ضوء هذا يكون الاهتمام بأوجه الانفاق المختلفة

أولا : بالنسبة للإيرادات العامة :

ونظرة الى القانون المالي الخاص بقواعد اعداد الموازنة العامة في الكويت ، نجد المادة الثانية من المرسوم الأميري رقم « ١ » لسنة ١٩٦٠ تشير الى ان عملية تقدير الإيرادات كانت في ظل احكامه تتم خلال شهر ديسمبر السابق على بداية السنة المالية (١) . بحيث تقوم الادارة المالية باجراء هذا التقدير بعد أن تكون قد تبينت حجم الدخل المتحقق للدولة من « النفط » . وبعد أن تكون قد أجرت الاتصالات اللازمة بالدوائر الحكومية المختلفة التي تحقق من خلال نشاطها إيرادا للدولة ، وذلك كله لكي تقف على تصور عام إجمالي لحجم الإيراد العام الكلي . وغني عن البيان أن عملية التقدير هذه تكون مصحوبة بالبيانات والإحصاءات والأرقام التي تكون أساسا لها ، وكذلك يكون من واجب الادارة المالية أن تقف على العوامل المختلفة التي قد يكون من شأنها التأثير بدرجة أو باخرى على حجم الإيراد المتوقع تحصيله خلال السنة المالية . وربما يكون ضروريا كذلك أن يكون بيان تقدير إيرادات الدولة المختلفة مصحوبا بتقديرات هذه الإيرادات في السنة المالية السابقة مع دراسة للأسباب التي أدت الى وجود فروق سواء كانت هذه الفروق بالزيادة أو النقصان عن الفترة السابقة . ومن البديهي أن يأخذ القانون المالي الكويتي بالاتجاه السائد في

(١) من الطبيعي أن هذه القواعد الخاصة بالرسوم رقم ١ لسنة ١٩٦٠ بالنسبة لمواعيد اعداد التقديرات ، قد ورد بشأنها تعديل السنة المالية حيث صدر القانون ٤ لسنة ١٩٧٦ بنهي يجعل بداية السنة المالية من أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو من السنة التالية

المالية العامة المقارنة من التمويل على الإيرادات العامة الفعلية أو من احتساب نفقات التحصيل بالنسبة لمختلف أوجه الإيرادات ضمن تقدير المصروفات العامة للدولة ، وذلك أعمالاً للمبدأ العام المشهور في هذا الصدد وهو مبدأ تخصيص الاعتماد بالانفاق واعتبار نفقات تحصيل الإيرادات من الاعتمادات الواجب ادراجها بالنسبة لصور النفقات المختلفة ومن ثم لا يجوز إجراء أية مقاصة بين إيراد يتم تحصيله وانفاق تقوم به الجهة القائمة بالتحصيل ، وذلك كله أعمالاً للانضباط الواجب توفره في صياغة قواعد مالية الدولة .

وقد وضع القانون الكويتي قاعدة أساسية تقضي بالالتزام أولاً عند أعداد الميزانية ، باقتطاع نسبة مئوية من مجزوع الإيرادات التي يتم تقديرها لكي تضاف إلى المال الاحتياطي للدولة . وتتغير هذه النسبة المئوية التي تقتطع من حجم الموارد من سنة إلى أخرى ، ولذلك فقد ترك القانون تحديدها في كل سنة مالية إلى مرسوم . ومن الطبيعي أن تتقدم الإدارة المالية (١) بمقترحاتها بصدد هذه النسبة إلى « رئيس المالية » الذي يتقدم بدوره إلى المجلس الأعلى (٢) بما يراه في هذا الخصوص ، ثم يصدر بعد ذلك المرسوم بتحديد تلك النسبة المئوية ويحدد القانون أساليب استثمار المال الاحتياطي المتكون من النسب المئوية التي تقتطع سنوياً من الإيرادات العامة المتوقعة تحصيلها ، وكذلك أساليب التصرف فيه ، إذ المعروف أن هذا المال الاحتياطي يعد بمثابة أموال مدخرة من الواجب النظر في خير الوسائل لاستثمارها وعدم المساس بها إلا إذا كانت هناك ضرورة ملحة تقضي باللجوء إليه لسد حاجة طارئة معينة .

والى جانب هذه النسبة المئوية التي تضاف إلى « الاحتياطي العام للدولة » ينص القانون على اقتطاع نسبة مئوية أخرى تخصص للإنشاءات والمشروعات

(١) يقصد بإدارة المالية في سياق نصوص المرسوم الأمري لسنة ١٩٦٠ وزارة المالية . وكل ما في الأمر أن التنظيم الإداري للدولة كان يطلق اصطلاح إدارة « بدلا من وزارة » لقلة حجم النشاط في أول الأمر . وهذه التسمية شائعة في معظم أمارات الخليج .

(٢) شكل المجلس الأعلى قبل الاستقلال بمدة قصيرة وكان يضم رؤساء الإدارات وكلهم أفراد من الأسرة الحاكمة وكان بمثابة هيئة استشارية للحاكم ، وكان يقود اجتماعاته أسبوعياً ، وبمبدأ أن الإدارة كانت في النظام الإداري والسياسي السابق مثل الوزارة في النظام الحديث ، ونظراً لكون رئيس الإدارة كان يعد بمثابة « وزير » لذلك صار المجلس الأعلى يمثل إلى حد كبير مجلس الوزراء . فهو أعلى هيئة استشارية ينظر في مشروعات القوانين ويرفع توصياته بشأنها للأمر لالت فيها بصورة نهائية .

الانتاجية التي يقوم بها مجلس الانشاء والتنمية الاقتصادية ، ويتم تحديد هذه النسبة المئوية أيضا كل سنة بناء على مرسوم . وتدرج هذه النسبة المئوية التي تقتطع سنويا في ميزانية هذا المجلس ، وتخرج عن اطار الميزانية الاصلية ، لتكون ميزانية عامة مستقلة تلحق بميزانية الدولة . وهذه الميزانية الملحقه والخاصة بمجلس الانشاء والتنمية الاقتصادية ، يتم اعدادها بواسطة المجلس بعد التفاهم مع ادارة المالية . ومن الطبيعي ان يتم تحديد النسبة المئوية التي تقتطع سنويا لحساب المجلس طبقا لنفس القواعد التي اشرنا اليها والتي تتعلق بالنسبة المئوية التي تضاف الى الاحتياطي ، حيث تتقدم الادارة المالية باقتراحاتها في هذا الخصوص الى رئيس ادارة المالية بعد اخذ راي مجلس الانشاء والتنمية الاقتصادية ، ثم يتقدم (رئيس المالية) الى (المجلس الاعلى) بها يراه ثم يصدر المرسوم في ضوء ذلك كله بتحديد قيمة تلك النسبة .

وفي ضوء معرفة حجم الايرادات المتوقع تحصيلها وما يتم اقتطاعه من النسبتين المئويتين المتقدمتين ، يخصص ما ينبغي بعد ذلك من ايرادات لتغطية اوجه النفقات العامة المختلفة في الميزانية العامة الكويتية .

ثانيا : بالنسبة للنفقات العامة :

يشير القانون المالي (المرسوم الامري رقم ١ لسنة ١٩٦٠) في مادته الثامنة، الى تحديد الاطار العام الذي يكون اساسا لتنظيم بيان مصروفات الدولة العامة في مختلف الواجه . ويمثل هذا الاطار العام من حيث الشكل في ضرورة تقسيم المصروفات الى اقسام ثم تقسيم الاقسام الى فروع والفروع الى فصول . وكان من الطبيعي ان تبين هذه التقسيمات لصلتها الوثيقة بالجهات التي تقوم بالاتفاق على مستوى الدولة . اذ المعروف ان هناك جهات رئيسية تضم كل منها ما يكون تابعا لها من مصالح وما يلحق بها من شعب مختلفة . وهنا تبدو الصلة الطبيعية واضحة بين معالم النظام المالي للدولة وطبيعة شكل البنيان الاداري لها والذي يتمثل في وزاراتها وهيئاتها ومؤسساتها العامة المختلفة . وما تقيمه هذه الجهات او الاقسام الكبيرة من فروع وفصول ، ذلك ان عمل الجهاز المالي وعناصره المختلفة انما يبدو من خلال نشاط كل وزارة بتقسيماتها مثلا الى ادارات وفروع ، وكلما كان التقسيم الاداري محكما ومنضبطا محققا لدرجات عالية من الكفاءة والمرونة في اشباع الحاجات العامة ، كان الجهاز المالي ناجحا وكاثف النفقات . لجهة التي تصدر عن تلك الجهات محتقة الغرض منها ومغضية عدلات الاداء الحكومي والعام بالنسبة لمختلف اوجه النـفـقـات

ومن هنا تكون مراجعة هيكل النظام الإداري للدولة من حين لآخر . من الأمور الضرورية لضبط سير النشاط العام وبالتالي لضبط تسيير أوجه النفقات العامة في صورها المتعددة . وهذا هو ما اتجه إليه المشرع المالي الكويتي حينما أشار في المذكرة التفسيرية للقانون الى ضرورة إعادة النظر في تقسيم الدوائر الحكومية وادماج الدوائر غير الرئيسية في الدوائر الرئيسية .

ومن ثم فقد نص القانون على أن يصدر مرسوم بتحديد هذه الأقسام والفروع والفصول التي تتخذ أساساً لتقسيم أوجه النفقات العامة بالنسبة لمختلف الدوائر والإدارات . وكذلك الأمر بالنسبة للمصروفات الأميرية والمصروفات غير المنظورة .

ويتضمن كل قسم أو فرع أو فصل ثلاثة أبواب جرى العمل على تضمينها في موازنة المصروفات : الباب الأول ويخصص للمرتبات والأجور ، والباب الثاني ويتناول المصروفات العامة ، والباب الثالث ويخصص لبيان الأعمال الجديدة التي لا تدخل في أعمال مجلس الإنشاء والتنمية الاقتصادية وهي بطبيعتها أعمال تواجهها الدوائر الحكومية خلال السنة وتكون أهميتها محدودة أو أقل أهمية من الأعمال الجديدة الضخمة التي تدخل في الموازنة المستقلة والخاصة بمجلس الإنشاء والتنمية الاقتصادية ، ومن ثم تترك هذه للإدارة الحكومية مباشرة وحيث تتوفر لها الوسائل التي تلزم لانجازها .

وينقسم كل باب من الأبواب المتقدمة الى عدة بنود حسبما تتطلب طبيعته مقتضيات هذا الباب والحاجات الخاصة لكل دائرة أو مصلحة ، بشرط أن تتقرر البنود التي ينقسم إليها كل باب بمعرفة الإدارة المالية . (المادة ٩) .

الخطوات التي يمر بها تقدير المصروفات :

تبدأ عملية التقدير بالنسبة للمصروفات العامة في الموازنة بأن تقوم كل دائرة من الدوائر الحكومية المختلفة بتقدير مبدئي لمصروفاتها مقسما على الأيواء والبندود المختلفة ، متبعة في هذا الخصوص كافة ما تصدره الإدارة المالية من تعليمات .

وتتناول هذه التعليمات توجيهات الإدارة ونصائحها والأساليب التي تعد التقديرات طبقا لها والمواعيد التي ترسل خلالها . وتبين التقديرات أنواع المصروفات بابا بابا وبندا بندا مع الإشارة الى مثلاتها في السنة المالية السابقة ، وبيان الأسباب التي دعت الى زيادة أو الغاء في الوظائف أو زيادة أو تخفيض في الاعتمادات الأخرى المقررة للمصروفات . وتكون الإشارة الى المبلغ الذي يدرج في الموازنة العامة لراتب الموظف هو متوسط درجته .

ويكون من واجب الإدارات والدوائر الحكومية ان ترسل تقديرها للمصروفات الى إدارة المالية خلال شهر ديسمبر السابق على بداية السنة المالية ، وذلك بافتراض انها قضت في اجراء عملية التقدير الشهور الثلاثة السابقة (أكتوبر — نوفمبر — ديسمبر) وهي فترة أكثر ملاءمة للإدارة من الميعاد الذي كانت تتطاه حينما كانت السنة المالية تبدأ في يناير من كل عام . ومع ذلك منذ صدر أخيرا في ١٩٧٦/١/٢٤ القانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٦ حيث أحدث تعديلا على الجدول الزمني للسنة المالية التي كانت قبله تبدأ من أول ابريل الى آخر مارس بحيث أصبحت السنة المالية تبدأ حاليا من أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو من السنة المالية (١) . وإذا حدث ان تأخرت إحدى الدوائر في تقديم تقديراتها للإدارة المالية من الموعد المحدد ، فان الإدارة المالية تتدخل أولا بمراجعتها ثم حثها على تقديم تلك التقديرات ، فان أصرت الدائرة على التجاوز والتأخير رغم الإخبار ، فان الإدارة المالية تتصدى لاجراء التقديرات بنفسها مسترشدة في ذلك بموازنة السنة الجارية للدائرة المتخلفة مع مراعاة ما تم ادخاله على ميزانية تلك الدائرة من تعديلات خلال السنة وما قد يكون هناك من اعتبارات أخرى خاصة بنشاط الدائرة كأن تكون في توسع أو نمو مطردين ويكون من الواجب مواجهة ذلك .

(١) وكان من الطبيعي ان تمتد السنة المالية ١٩٧٥ — ١٩٧٦ بصورة استثنائية الى خمسة عشر شهرا ، وقرر ان يجري الاتفاق خلال الشهور الثلاثة الاضائية على اساس زيادة ٢٥ ٪ على الاعتمادات الاصلية لسنة ١٩٧٥ — ١٩٧٦ .

وقد نأخذ على المشرع في هذا الخصوص اتجاهه الى احلال الادارة محل الدائرة المتخلفة وقيامها باجراء التقدير وربما يكون هذا بعيدا عن التصور الواقعي لنشاط الدائرة خلال السنة المقبلة ، ومن ثم كان يجدر بالمشرع ان يقرر نوعا من المشاركة للدائرة المتخلفة ولو بطريق ندب أحد المسؤولين بها للاشتراك في عملية التقدير التي تتصدى لها الادارة المالية ومناقشة الاعتبارات التي قد تبرر تعديل المصروفات بالزيادة عن موازنة السنة الجارية .

ويحرص قانون الموازنة العامة الكويتي على تقرير المبادئ التي تقديس مبدأ توازن الميزانية وكان الامور كلها بالنسبة للنفقات محكومة سلفا بعدم تجاوزها الحجم المخصص لها من إيرادات الدولة العامة . وبعبارة اخرى فإن الدولة تحدد سلفا جزءا من إيراداتها العامة يكون الحد الأقصى لما يغطي حجم النفقات العامة . وربما يكون هذا الاتجاه من جانب المشرع المالي الكويتي متفقا مع ما كان معروفا في ظل المالية الكلاسيكية والتي كان لا يتصور في ظلها عدم تجاوز حجم الانفاق العام الكلي حجم الإيراد العام الكلي ، وكل ذلك — كما هو معروف في تطور علم المالية العامة — كان يرجع الى انكماش دائرة التدخل من جانب الدولة ، من جانب وهو الامر الذي كان يحدد حجم النفقات عند الرقم الذي يحقق التوازن مع حجم الإيرادات ، كما كان يرجع من ناحية اخرى الى فلسفة المذهب الحرفي صورته التقليدية . غير انه مع التطور اخذت هذه الفلسفة تغرب واخذ ميدان تدخل الدولة في حياة الافراد يتسع واخذت المشاكل الاقتصادية والاجتماعية تثور على نحو ادى الى ضرورة الخروج على منطق التوازن التقليدي او التلقائي الذي عرفه رجال المالية التقليديون . وبدا التفكير في مسابقة ركب التطور ومطالبة الدولة بعدم الوقوف مكتوفة اليدين امام حجم المشاكل التي اصبحت تفرض نفسها على المجتمعات الحديثة بحيث اصبحت نرى امكانية الالتجاء الى نظريات التمويل بالعجز بل وتعهد احداث هذا العجز في الميزانية كلما كان ذلك ضروريا لتحقيق اعتبارات التوازن الاقتصادي او التوازن الاجتماعي . كل هذا بالإضافة الى عدم الرغبة في تحديد حجم النشاط العام سلفا بما يتفق مع حجم الامكانيات المادية لموارد الدولة العامة . ولعلنا في هذا الصدد نشير الى مبدأ اولوية النفقات العامة في ظل المالية الحديثة اذا ما كان المقصود من وجود الدولة مجرد التدخل وعدم التقاعس عن اشباع الحاجات العامة حتى وان كان حجم إيراداتها العامة يقصر بصفة اولية عن تحقيق تغطية كافة المتطلبات .

وكاننا في هذا المقام نلاحظ المالية العامة لدولة الكويت تقوم على منطق المالية التقليدية التي كانت من ناحية تعطى للإيرادات العامة اولوية مطلقة بالنسبة

للنفقات العامة كما كانت من ناحية أخرى تقدر التوازن التقليدي بين الإيرادات والنفقات ، ولا تسمح بالخروج قيد أنملة عن منطق هذا التوازن . وفي هذا المعنى تنص المادة الثالثة عشرة من القانون على أنه : —

« إذا زاد مجموع التقديرات المبدئية للمصروفات على ما خصص من الإيرادات للميزانية العامة ، عينت إدارة المالية لكل جهة من جهات الصرف حدا أقصى للمصروفات لا تجاوزه ، بحيث لا يزيد مجموع المصروفات على المبالغ المخصصة من الإيرادات » .

وعلى ذلك فلو أن الإدارة المالية تلقت من الدوائر المختلفة تقديراتها ، فإن من الواجب أولا العمل على ملاحظة التوازن في مجموع هذه التقديرات وبين ما تأمت الإدارة بتخصيصه من مجموع الإيرادات لمواجهة المصروفات العامة على مستوى أنشطة الدولة كلها . فإذا كان مجموع تقديرات الدوائر متجاوزا المقدار الذي خصصته الإدارة المالية من مجموع إيرادات الدولة لمواجهة المصروفات ، وهو الأمر الذي يغلب حدوثه حسبها تقرر المذكرة الإيضاحية للقانون ، فإن الإدارة المالية لا بد أن تواجه أخطر مسؤولية تقع على عاتقها وهي « مشكلة موازنة الميزانية » . وإمام هذا الوضع لا تجد الإدارة المالية مناصا من تحقيق تقديرات الدوائر إلى أن يتعادل مجموعها مع المخصص مع مجموع الإيرادات . ومن العجيب أن المشرع في المذكرة التفسيرية للقانون يشير إلى أن الإدارة المالية تصل إلى هذا التخفيض بعد إجراء التشاور والتفاهم مع الدوائر المختلفة . ولنا أن نثير تساؤلا حول كيفية التشاور والتفاهم بين الإدارة المالية المهيمنة وبين الدوائر الحكومية التي ما كانت لتتصور ممارستها لنشاطها خلال السنة المقبلة إلا بناء على حد أدنى من الاعتمادات المطلوبة على النحو الذي بعثت عليه تقديراتها . ولكن الإجابة قد تبدو سهلة إذا ما كان منطق القانون مفهوما من الأصل بحيث كان يراد تسيير النشاط العام للدولة في جوانبه المتعددة ورغم التطور الذي لحق بالعصر ، طبقا لمنطق تقليدي يصر على إخضاع الاتفاق العام لمنطق وإمكانيات الإيراد العام مهما كانت النتائج . وكنا ننصوّر بحسب الأصل أن الإيرادات العامة للدولة الكويت طالما أنها تتسم بالوفرة فلم يكن ثمة ضرر من خضوع النفقات العامة لها ، غير أن هذا المبدأ الأصلي أدى بوضوح النص في القانون إلى التطرف والمغالاة — في رأينا — بحيث بدأ بتحديد حجم معين من الإيرادات يجب ألا تتجاوزه تقديرات الدوائر المختلفة على أية حال ومهما كانت الظروف ولو أن الأمر كان يدعو إلى فتح نافذة يمكن الخروج منها بحل أزاء الأوضاع التي قد تحتم عدم تخفيض تقديرات النفقات الواردة من جانب الدوائر المختلفة . وذلك إذا ما كانت الحاجات

العامة لا تشبع على النحو المرجو الا باتفاق مبلغ قد يربو أو يزيد عن الحد الأقصى المقرر لحجم الإيرادات .

وأصبحنا في ظل الوضع التشريعي القائم أمام وضع تحدد فيه الإدارة المالية لكل دائرة حداً أقصى من المصروفات لا تجاوزه ، مراعية في ذلك الظروف الخاصة لكل دائرة وملزمة بالألا تزيد التقديرات بالمصروفات على ما خصص من الإيرادات .

ولعل مما يخفف من حدة اثر نقدنا لهذا الوضع الذي تمثلناه مخالفاً للاتجاهات العلمية الحديثة ، انه يتعلق بحالة خاصة لدولة الكويت التي تصدر في تخصيص جزء من مواردها عن قدر من السعة أو الوفرة ، بحيث يمكن ان تستوعب حجم الاتفاق العام لختلف جوانب نشاط الدولة مهما اتسع نطاقه ، وكلنا نعلم أن الدولة غنية اصلاً بمواردها بسبب ثروتها النفطية وتنفق قدراً كبيراً من هذه الموارد على تدخلها في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، سواء داخل حدودها أو خارجها مساهمة كذلك في برامج التنمية للدول الفقيرة . وكل هذا حمل الدولة والمشرع — على الأقل ، الوضع الراهن — الى تصور أن الإيراد العام الوفير هو المنطلق لسياسة الدولة في الاتفاق العام ، ومن ثم كان على هذا الآخر ان يخضع — على الأقل ازاء هذه الظروف — لمقتضيات الاول . غير أن دوافع النقد لا تزال في رأينا محل اعتبار على الأقل من الناحية النظرية المجردة وفي ضوء تطور النظام المالي الكويتي في المدى الطويل .

والسؤال الآن ، هل ينتهي الامر عند هذا الحد ، وبعد أن تفرغ الإدارة المالية من التأكد من توازن الموازنة ؟ لا بد من خطوات أخرى يتم فيها الاتفاق على توزيع الابواب والبنود التي تدرج في موازنة الدولة تفصيلاً . وقد رأينا حالاً أن الامر ينتهي (في اطار التوازن العام للموازنة) الى تحديد حجم معين للنفقات العامة لكل دائرة من دوائر الدولة ، ومن ثم يكون منطقياً أن تكون الخطوة التالية هي توزيع هذا الحجم الخاص بكل دائرة على الابواب الثلاثة المعروفة في جانب نفقات الدولة العامة :

الباب الاول : المرتبات والاجور .

الباب الثاني : المصروفات العامة .

الباب الثالث : الاعمال الجديدة .

فهل يكون قول الدائرة في توزيع البنود بالنسبة لكل من هذه الابواب هو القول الفصل ؟ لا شك ان الادارة المالية لها دور كبير لا يزال من حقها ان تمارسه ، اذ اعطى لها القانون سلطة فحص البابين الثاني والثالث (المصروفات العامة والاعمال الجديدة) مع كل دائرة للوصول الى اتفاق حول البنود الخاصة بها . اما فحص بنود الباب الاول فان القانون المالي يترك امره **لدائرة شؤون الموظفين** التي يرسل لها جملة اعتمادات هذا الباب الاول لبحث تفصيلاته مع الدائرة المختصة . واذا ما وقع خلاف بين كل من الدائرة المختصة ودائرة شؤون الموظفين حول دقة المسائل الخاصة بالوظائف والموظفين ، فان الخلاف بين الجهتين يرغع الى رئيس ادارة المالية للفصل فيه بعد التشاور مع رئيس الدائرة المعنية . ومن الطبيعي كما هو واضح ان دائرة شؤون الموظفين ، هي الجهة التي تتولى تطبيق قوانين الوظائف العامة على مستوى الدولة ولديها كافة التصورات عن الوظائف والدرجات والقواعد الخاصة بشلفها ، ومن ثم كان من **الطبيعي** ان تكون هي المهيمنة على تقديرات بنود الباب الاول حتى يكون التطبيق **واحدًا** على مستوى الدولة في هذا القطاع الحساس ، وكل ذلك بطبيعة الحال يتم تحت بصر واعين الادارة المالية . (وزارة المالية) .

واذا ما انتهت الادارة المالية من اعداد نفقات جميع الدوائر على مستوى الدولة في شكل ابواب وبنود ، فاننا بذلك نكون امام مشروع للميزانية العامة يتقرر في اطار متكامل بالنسبة لجانبي الإيرادات العامة والنفقات العامة ، ومن ثم يكون من الواجب اتخاذ اللازم نحو دفعه في سلسلة الاجراءات النهائية التي توصله الى نهاية الشوط . ولذلك يشير القانون الى ضرورة عرض المشروع على رئيس ادارة المالية (وزير المالية) بوصفه المسؤول الاول عن ميزانية الدولة ، فان وافق عليه قام بأعداد تقرير عنه .

وبعد التقرير الذي يعده وزير المالية بمثابة الوثيقة التي تعتبر من اهم وثائق الدولة ، ذلك انها لا تقتصر على بيان عناصر الموازنة العامة ذاتها ، ولكنها تتطرق الى الصلات الوثيقة بين برامج الموازنة وكافة جوانب الاحوال المالية والاقتصادية للبلاد ، ومن ثم ترى من خلال الاطلاع على بيانات الحكومة عن الموازنة السنوية تحليلًا دقيقًا وتفصيليًا للخطوط الرئيسية لسياسة الدولة المالية والاقتصادية ويوضح مدى ما قطعه البلاد من اشواط في هذه السياسة وما قامت باحرازه من نتائج وما تتطلع اليه في مستقبل سنواتها .

وعلى اثر اعتماد وزير المالية وضع التقرير التفصيلي ، يعرض مشروع الموازنة على مجلس الوزراء ، فاذا انتهى المجلس من اقرار المشروع وكان نص المادة ١٧ من المرسوم ١ لسنة ١٩٦٠ توجب الانتهاء من اقرار الموازنة قبل ابتداء السنة المالية بشهر على الاقل حتى يمكن ان يخصص هذا الشهر لاجراءات الاعتماد ووصول الموازنة الى الدوائر فانه يعرض المشروع على سمو الامير لاعتماده بقانون ، ثم يجري بعد ذلك توزيع الموازنة على الدوائر المختلفة للعمل بها ابتداء من اول السنة المالية . اما الان فانه طبقا لنص المادة ١٤٠ من الدستور تلتزم الحكومة بوضع المشروع وتقديمه الى مجلس الامة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الاقل اي في موعد نهايته شهر ابريل حيث تبدأ السنة المالية في ظل القانون الاخير ٤ لسنة ١٩٧٦ من اول يوليو وتنتهي في يونيو من السنة التالية .

ويحدث لسبب او لآخر ان يتراخى صدور قانون اعتماد الموازنة عن بداية السنة المالية ، وفي هذه الحالة يشير القانون الى وجوب العمل بالميزانية السابقة ، في الفترة التي تسبق صدور القانون باعتماد الموازنة الجديدة ، وذلك بالنسبة لباب المرتبات والاجور ، باب المصروفات العامة (الباب الاول والثاني) . ومن ثم فلا يمكن العمل بالميزانية السابقة بالنسبة لبنود الباب الثالث وهي التي تتعلق بالاعمال الجديدة ، حيث يكون من الواجب بالنسبة لاعتمادات هذا الباب الانتظار حتى صدور القانون باعتماد الموازنة الجديدة وذلك باعتبار ان لكل سنة مالية اعمالها الجديدة الخاصة بها وبالتالي لا يكون من المناسب العمل بموازنة الاعمال الجديدة في الميزانية السابقة والتي ينتفى عنها منطقيا وصف « الاعمال الجديدة » .

المبحث الثاني

تنفيذ الموازنة العامة

وندرس في هذه المناسبة القيود التي ترد على الدوائر الحكومية بشأن تعديل الابواب والبنود الواردة في الموازنة . اذ لا يكفي أن تتقرر القواعد الخاصة باعداد الموازنة العامة للدولة واقرارها وصدر قانون باعتمادها ، وانها يكون من الواجب ايضا رسم اطار لعدد من المبادئ التي تكفل حسن تنفيذ الموازنة . ومن هنا كان القانون المالي حريصا على تبيان عدد من القواعد العامة التي يتعين على الدوائر المختلفة الالتزام بها اثناء تنفيذ الابواب الخاصة بالميزانية .

ويكون من واجب الادارة المالية ان تهيمن على مسائل الرقابة على أسلوب تنفيذ الميزانية .

وهنا يكون من الاهمية بمكان — ونحن بصدد عرض قواعد الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في الكويت — ان نميز بين انواع ثلاثة من القواعد نستعرضها تباعا .

١ — **النوع الاول** : قواعد تتعلق بمدى امكانية تعديل ابواب الميزانية وبنودها وهنا يشير القانون الى التمييز بين احكام تتعلق بكل من الباب الاول والثاني والثالث . اما الباب الاول وهو الذي يتعلق بالمرتبات والاجور وينصب اساسا كما هو معروف على الوظائف فان الدوائر المعنية أو ذات الشأن ، لا يجوز لها أن تمسه عن طريق تعديل عدد الوظائف أو تعديل درجاتها ، الا بعد استصدار قانون مماثل للقانون الذي تم به اعتماد الموازنة . والحكمة من هذا المنع عدم الاخلال بالصورة التي قامت السلطة التشريعية باعتماد الموازنة على اساسها بالنسبة لصلب باب المرتبات والاجور .

ولا يقتصر الامر في هذا الخصوص على تعديل عدد الوظائف أو تعديل

الدرجات ، وانما يتمتع على الدوائر أن تعين موظفا على حساب وفر فسي الموازنة حيث يحمل هذا في طياته زيادة غير مباشرة لعدد الوظائف ، كما لا يجوز للدائرة أن ترقى موظفا الى درجة اعلى من درجته بصفة شخصية على حساب الوفر المتحقق في الموازنة ، ولا أن تقيد على درجة ادنى من درجته اذ يتضمن مثل ذلك كله تعديلا بأسلوب غير مباشر في درجة الوظيفة ، التي تحدد بحسب الاصل في الباب الاول عند اعتماد الموازنة على نحو معين لا يكون من السائغ أو الجائز المساس بها . فاذا ما واجهنا **الباب الثاني** الخاص بالمصروفات العامة فانه لا يكون ممكنا مجاوزة الاعتمادات الواردة به الا اذا وجد وفر مقابل في اي من البابين الاخرين في الميزانية (الباب الاول أو الباب الثالث) ، وبشرط أن تحصل الدائرة مقدما على اذن من رئيس المالية . هذا بالنسبة لامكانية مجاوزة الباب نفسه ، أما اذا كان الامر يتعلق بمجاوزة الاعتمادات الواردة ببند هذا الباب (باب المصروفات العامة) ، فانه لا تصح مجاوزة اعتماد البند اذا وجد وفر مقابل في اعتماد بند آخر ، وبعد الحصول مقدما على اذن من رئيس الدائرة ذات الشأن واطار ادارة المالية . وواضح اذن الفرق في الحالتين الاخيرتين ، ذلك أن تجاوز اعتمادات الباب نفسه اخطر من مجاوزة اعتمادات البند داخل نفس الباب ، فيلزم كما راينا في الخالة الاولى وجود وفر في باب آخر (الباب الاول أو الثالث) كما يجب ان توافق على ذلك مقدما سلطات الرئاسة في المالية ، أما بالنسبة للحالة الثانية (حالة تجاوز البند داخل الباب نفسه) ، فيكفي أن يكون هناك وفر في بند آخر ، وبعد الحصول على موافقة رئيس الدائرة المعنية واطار ادارة المالية .

أما بالنسبة **للباب الثالث** وهو يتعلق بالاعمال الجديدة فانه لا يكون في الامكان مجاوزة اعتماد البند الا اذا وجد وفر مقابل في اعتماد بند آخر وبشرط الحصول مقدما على اذن من رئاسة المالية . وقد واجه المشرع حالة ما اذا لم يتم انجاز عمل من الاعمال الجديدة خلال السنة المالية ، حيث اجاز ترحيل ما يتبقى من اعتماد مخصص لهذا العمل الى السنة المالية التالية بشرط الحصول على اذن مسبق من رئاسة الادارة المالية . ومن ثم يكون من الميسور استئناف انجاز العمل بعد ذلك دون حاجة الى اجراءات جديدة لاعتماد نفقات جديدة .

وبهذه المجموعة من قواعد النوع الاول تكون كل دائرة قد احاطت بالقيود التي ترد على حركتها اثناء السنة المالية بالنسبة لميزانيتها سواء فيما يتعلق بالابواب أو البنود داخل تلك الابواب ، ومن ثم فلا تستطيع الخروج عليها واجراء اي تجاوز لاعتمادات الباب أو البند الا طبقا لهذا الاطار من القواعد التي أوردها

المشرع لضبط حركة تنفيذ الموازنة ، وتجنباً لاية اساءة في استعمال السلطة . ومن ناحية أخرى يحرم القانون كهداً عام على الدائرة ابرام عقد يترتب عليه التزام مالي يجاوز السنة المالية الى سنة مقبلة حتى لا يمكن الادارات من التزام الدولة ماليا في ميزانية آتية لم يسبق اعتمادها . وقد استثنى المشرع من هذا الحكم العقود التي تبرم عادة لأكثر من سنة ، وهي عقود الاستخدام والإيجار والصيانة والتوريدات ، فأباح للدائرة أن تبرم بالنسبة لهذه الأنواع عقداً لمدة لا تزيد على الثلاث سنوات ، فان زادت المدة على ذلك كان من واجب الدائرة الحصول مقدماً على إذن من رئيس ادارة المالية ، ويكون من الواجب أيضاً ادراج الاعتمادات اللازمة لمواجهة الالتزامات المالية الناشئة عن هذه العقود في ميزانيات السنوات المقبلة .

وتأسيساً على القواعد المقدمة المتعلقة بالتنفيذ ، تبقى اعتمادات الموازنة لا يجوز المساس بها **لو تعديها** الا طبقاً لهذه القواعد والاجراءات ، ومن ثم فإذا تم صرف **الاصحاح** في الغرض المخصص له ، أو تقرر صرفه ولو لم يصرف بالفعل بأن أدرج في حساب الامانات تحت التسوية ، فان الصرف يكون صحيحاً . أما اذا لم يصرف الاعتماد ولم يتقرر صرفه خلال السنة المالية فإنه يكون متميناً بإبطال العمل به ، وإذا ما كانت هناك حاجة لاعادة اعتماده في الميزانية المقبلة فإنه لا بد من اتباع اجراءات جديدة بشأنه .

ولا محل لتصور امكانية الالتجاء الى الاعتمادات الاضافية بواسطة احدى الدوائر في حالة ما اذا ارادت أن تتفق أكثر من الاعتماد الاصلي في أي من الابواب الثلاثة ، ويكون من الواجب اذا ما كان هناك مبرر للحصول على مثل هذه الاعتمادات الاضافية ان تتخذ الاجراءات لاستصدار قانون مماثل للقانون الاصلي باعتماد الموازنة .

وفضلاً عن ذلك فإنه يكون من الواجب أيضاً التأكد من وجود وفورات في مجموع نفقات الموازنة العامة تقابل الاعتمادات الاضافية المطلوبة .

٢ - النوع الثاني : يتضمن النوع الثاني من القواعد عدداً من **الاجراءات العملية التي تلزم عند قيام الدوائر بتنفيذ ابواب الميزانية وبنودها** . وقد نص القانون المالي الكويتي (المرسوم الأميري رقم ١ لسنة ١٩٦٠ في مادته الثامنة والعشرين على أن تقوم كل دائرة وكل جهة للصرف بفتح سجلات تتفق مع ابواب الميزانية وقيودها المتعلقة بها ، ثم تقدم الى ادارة المالية بياناً بالمصروفات

والايرادات عن كل شهر وذلك خلال الاسبوع الاول من الشهر الذي يليه ،
فبالنسبة لما قامت به الدائرة من نفقات او ايرادات خلال شهر يناير مثلا ،
فان كشفا يقدم عن هذه النفقات والايرادات خلال الاسبوع الاول من شهر
فبراير ، وهكذا . والحكمة من ذلك ايجاد نوع من الرقابة على الدوائر بحيث
تطمئن ادارة المالية اولا بأول على حسن قيام كل دائرة بتنفيذ موازنتها على
الوجه السليم . وقد احالت المادة ٢٩ من نفس القانون سالف الذكر ، عمليات
تنظيم المراجعة المالية على قانون آخر يتولى بيان اهم احكامها ، مشيرة الى
ان ادارة المالية تقوم بتعيين مفتشين لهذا الغرض يتولون مراجعة كل البيانات
الواردة بسجلات الصرف وذلك للتأكد من ان ما جاء بالسجلات يطابق الواقع ،
ومن ان تنفيذ الابواب والبنود الواردة في الميزانية يتم في اطار المبادئ
والقواعد المقررة وعلى وجه الخصوص تلك القواعد التي تنظم اجراءات التعديل
في ابواب وبنود الموازنة ومراعاة القيود التي ترد على حرية الدوائر في هذا
الخصوص (التأكد من وجود الوفر المقابل اجراءات الحصول على الاذن المالي
سواء من ادارة المالية بالنسبة لتجاوز اعتمادات الابواب ، او موافقة رئيس
الدائرة واطار ادارة المالية بالنسبة لتجاوز الاعتمادات الواردة بالبنود) والتأكد
من التزام الدوائر بمبدأ تخصيص الاعتمادات بالنسبة لكل وجه من اوجه
الانفاق .

وحتى يتمكن المختصون بمسائل المراجعة المالية ، اوجب القانون على رؤساء
الحسابات وجميع المسؤولين عن المسائل المالية في مختلف الدوائر والمصالح
الحكومية ان يقدموا كافة التيسيرات اللازمة لمفتشي المالية عند قيامهم بأداء
واجبهم ، بأن يقوموا بأطلاعهم على كافة السجلات والاوراق والمستندات التي
تتصل بعملهم ويرون فحصها او الاطلاع عليها ، ويقدموا لهم كافة البيانات التي
تطلب منهم .

وقد تطورت قواعد هذا النوع الثاني بحيث ادت الى انشاء ديوان المحاسبة
ليكون الجهاز المتخصص في الرقابة المالية .

النوع الثالث : ويتعين بيان المبادئ والقواعد المتعلقة بالصرف والتحصيل .

وفي هذا الخصوص يبرز المشرع الدور الرئيسي لادارة المالية ، فهي التي
تتدخل لكي تتيح للدوائر المختلفة صرف المبالغ اللازمة للصرف منها . ذلك ان كل
ما ينفق من ميزانيات الدوائر وجهات الصرف المختلفة يكون بواسطة ادارة

المالية ، وتقوم هذه الادارة صاحبة الاختصاص الرئيسي في تقرير الصرف باتباع أسلوب السلفة المستندية ، وهي عبارة عن مبلغ تقرر وضعه تحت تصرف الدائرة على سبيل السلفة بصفة دائمة لكي تتولى الاتفاق منه حتى يتم تسوية اجراءات الصرف طبقا للاعتمادات الواردة بموازنة الدائرة .

أما بالنسبة للإيرادات العامة فان الإدارة المالية هي التي تتولى قبضها أيا كان نوعها ويدخل في ذلك الرسوم والغرامات التي تحصلها الدوائر المختلفة ، اذ تورد كافة هذه المبالغ للخزانة العامة عن طريق الادارة المالية طبقا للقواعد التي تقررها هذه الادارة .

المبحث الثالث

القواعد المنظمة للحساب الختامي للدولة

بعد أن أوضح القانون المالي الكويتي القواعد التي تنظم خطوات تقدير الإيرادات والمصروفات ، وإبان أهم ما يجب مراعاته عند تنفيذ الموازنة بواسطة الدوائر المختلفة أبواباً وبنوداً ، كان من دواعي استكمال البناء التشريعي أن يوضع القانون — وهو بسبيل إيجاد نوع من الرقابة المالية على التنفيذ — التزاماً آخر لا تكتمل الصورة أو الدورة المالية إلا به ، ألا وهو بيان ما أسفر عنه التطبيق الفعلي أو الواقعي عند تنفيذ الموازنة . ولعلنا ندرك في هذا الخصوص أن الموازنة التي أشرنا من قبل إلى تقديراتها وما يتعلق بأجراءات تنفيذها ، أن هي إلا تصور تقديري وبيان لخطة الدولة المالية عن سنة مقبلة ، ومن ثم كان من اللازم — كما رأينا — تقديم هذه الخطة أو تلك التقديرات للموازنة قبل بداية السنة المالية ، لكي يعمل بها عند بداية هذه السنة وحتى نهايتها . ومن ثم فإنه يكون من دواعي استكمال الصورة أن نعرف ما حدث بالفعل واثناء السنة المالية بالنسبة لتقديرات الإيرادات والنفقات التي احتوتها الموازنة وبعبارة أخرى يكون من الواجب معرفة ما قامت الدولة بتحصيله بالفعل من إيرادات وما قامت بأجرائه بالفعل من مصروفات .

وفي هذا الخصوص كان لا بد للمشرع من بيان الأحكام والقواعد المتعلقة بحساب ختامي يقدم بعد نهاية السنة المالية . فنصت المادة الثالثة والثلاثون من المرسوم الأميري رقم ١ لسنة ١٩٦٠ على أن تقوم كل دائرة حكومية بأعداد حسابها الختامي للإيرادات والمصروفات عن السنة المالية المنقضية، ويقدم حساب كل دائرة إلى إدارة المالية في موعد لا يجاوز شهرين من انقضاء هذه السنة . ويكون هذا الحساب الختامي متضمناً عنصريين هامين :

العنصر الأول : بيان مجموع ما تم تحصيله من إيرادات في كل قسم من الأقسام ، وبيان المقارنة بين ما تم تحصيله وما قدر في الميزانية ، مع تحليل للأسباب التي أدت إلى زيادة ما حصل عما قدر ، أو التي أدت إلى نقص

عنه ، مع ضرورة الإشارة كذلك الى ما لم يتم تحصيله من ايرادات بواسطة الدائرة والاسباب التي أدت الى ذلك .

العنصر الثاني : بيان مجموع المصروفات الواردة في اعتمادات كل بند من بنود الموازنة وما يكون قد طرأ عليها من تعديلات خلال السنة المالية ، ثم بيان ما قامت الادارة بانفاقه بالنسبة لكل بند ، وتحليل للاسباب التي تؤدي الى وجود فروق بين ما تم انفاقه بالفعل والاعتمادات التي سبق تقديرها .

وقد اشارت المادة السادسة والثلاثون الى أن المبالغ التي لم تصرف بالفعل ولكن صرفها كان قد تقرر قبل انتهاء السنة المالية ، تحسب ضمن المبالغ التي تم صرفها بالفعل . وكان المشرع في هذا الخصوص يقصد مجرد وجود قرار بصرف المبالغ الواردة في الاعتمادات بالموازنة ، قبل انتهاء السنة المالية لكي تدرج ضمن المبالغ المصروفة فعلا ، ولو لم تكن قد صرفت بعد .

وطالما كان أمر اعداد الحساب الختامي للدولة يتطلب الكثير من التوضيحات والتفاصيل التي ترشد الدوائر الى أسلوب قيامها بواجباتها المالية في هذا الأمر البالغ الدقة والحساسية ، وخاصة ما يتعلق بفتح عدد من الحسابات واتخاذ عدد من الاجراءات التي تناسب كل عنصر من العناصر التي قد تكون معلقة ، ويكون من الواجب اتباع خطوات معينة بشأنها تساعد على تصوير المركز المالي الحقيقي للدولة في ختام سنتها المالية ، فان المشرع اناط بالادارة المالية — وهي التي تهيم مركزيا على شؤون الدولة المالية قاطبة — وضع كافة القواعد والتسميمات التفصيلية اللازمة التي يجب على كافة الدوائر اتباعها في شأن اعداد حسابها الختامي ، وكذلك تحديد العناصر والبيانات الواجب على كل دائرة ان توضحها في شأن **الحسابات تحت التسوية** والديون التي تكون مستحقة للحكومة ، وأموال الحكومة المودعة بالبنوك أو الجهات الأخرى وكذلك كافة الاجراءات التي يكون من واجب الدوائر اتباعها عند عمليات الجرد الوجوبية للخزائن الحكومية ، وجرد محتويات كل مخزن حكومي، وغير ذلك من القواعد التي تكفل اظهار الصورة الواقعية لمركز الدولة المالي عقب انتهاء السنة المالية المنتضية .

فاذا ما قامت الدوائر الحكومية المختلفة بأجراء حساباتها الختامية طبقا للقواعد القانونية والتعميمات الادارية الصادرة من الادارة المالية المركزية ، فان هذه الادارة التي تجمع عندها كافة الحسابات الختامية للدوائر ، تتولى دراستها

ومراجعتها ، ثم تقديم تقرير عنها لكي يكون هذا التقرير اساساً للعرض على الجهة التشريعية التي تتولى بدورها اصدار قانون باعتماد الحساب الختامي للدولة . ولم يحدد القانون ميعاداً لصدور القانون باعتماد الحساب الختامي ، ولعل المشرع اتجه في هذا الصدد الى تقرير نوع من المرونة لتتمكن الادارة المالية في وقت كاف لدراسة هذا الحساب الختامي في ضوء الظروف المتعلقة بكل سنة من السنوات المالية .

وكل ما في الامر أن يحقق التطبيق التشريعي لتلك القواعد الانضباط المالي والاستقرار المنشود للاوضاع المالية التي تحددها الموازنة وتسفر عنها عملية اعداد الحساب الختامي ، ومن ثم تكون سياسة الدولة المالية قائمة على اساس راسخة من الوضوح ودواعي الثقة والائتمان .

القواعد الدستورية المنظمة لبعض المسائل الهامة

في الموازنة العامة للدولة :

وهنا نلاحظ أن الدستور الكويتي أورد بعض النصوص المتعلقة بإجراءات تقديم مشروع الموازنة بواسطة السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية . وما تتبعه هذه الأخيرة لاصدار قانون الميزانية ، ثم بيان القيود التي ترد على السلطة التنفيذية عند بدء العمل بهذا القانون . وتعتبر هذه النصوص الدستورية معدلة لإجراءات صدور الموازنة وملغية لما يتعارض معها من نصوص سابقة (١) .

أولاً : مناقشة مشروع الميزانية :

تعد الحكومة مشروع الميزانية وتقدمه الى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل (٢) .

(١) وسوف نلاحظ من هذا العرض للقواعد الدستورية أن الكثير من نصوص المرسوم الأميري رقم ١ لسنة ١٩٦٠ لم تعد في صياغتها أو مضمونها متفقة مع الأوضاع الدستورية والإدارية والمالية المتطورة في الكويت . ومن هنا فإننا نهيب بالمشرع الكويتي أن يبادر الى التصدي من جديد لوضع قواعد قانونية حديثة بدلاً من النصوص القائمة لتكون متسقة مع نصوص الدستور الكويتي ومع الأوضاع الحالية من كافة جوانبها .

(٢) المادة ١٤٠ من الدستور .

وفي ظل القانون ٤ لسنة ١٩٧٦ وحيث تبدأ السنة المالية في اول يوليو وتنتهي في يونيو من السنة المالية ، يكون من واجب الحكومة تقديم مشروع الميزانية في موعد اقصاه اخر ابريل .

وبعد تقديم المشروع الى مجلس الامة يحيله رئيس المجلس الى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية فوراً .

وبعد ان تقوم اللجنة بدراسة المشروع تقدم للمجلس تقريراً يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي يقوم عليها المشروع وبياناً مناسباً عن كل قسم من أقسامه مع التنبؤ به بالملامح والافتراضات التي يقدمها أعضاء المجلس أو اللجنة بشأنها ، وذلك في ميعاد لا يجاوز ستة أسابيع من تاريخ إحالة المشروع الى اللجنة — فإذا انقضت هذه المهلة دون أن تقدم اللجنة التقرير المذكور وجب أن تبين أسباب ذلك للمجلس ، وللمجلس أن يمنحها مهلة أخرى لا تجاوز أسبوعين . فإذا مضى الاجل — جاز للمجلس أن يناقش مشروع قانون الميزانية بالحالة التي ورد بها من الحكومة .

والامر جوازي للمجلس فله ان يبدأ المناقشة وله ان ينتظر تقرير اللجنة حتى ولو تأخر عن ثمانية أسابيع .

وتنص المادة ٦٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الامة على ان يكون نظر الميزانية في المجلس ولجانه بطريق الاستعجال ، وتحيل لجنة الشؤون المالية والاقتصادية الابواب التي تنتهي من بحثها الى المجلس لنظرها تباعاً .

اقترح تعديلات على مشروع الميزانية :

للجنة الشؤون المالية والاقتصادية ، أن تقترح أي تعديل في مشروع الميزانية وذلك بقيددين :

١ — أن تستطلع رأي الحكومة في التعديل المقترح وأن تنوّه عن رأي الحكومة في تقريرها عن مشروع الميزانية الذي تقدمه للمجلس .

٢ — اذا كان التعديل المقترح يتضمن زيادة في اعتمادات النفقات ونقصاً في الإيرادات الواردة بمشروع الميزانية . فيجب أن يكون ذلك اما بموافقة الحكومة

أو بتدبير ما يقابل هذا التعديل من إيراد آخر أو نقص في النفقات الأخرى (١) .

وتكون مناقشة الميزانية أمام المجلس بابا بابا ، فلا يجوز أن تناقش الميزانية جملة واحدة ، ويقترح المجلس على كل باب بعد الانتهاء من مناقشته ولا يجوز للمجلس أن يقر بندا بندا . وعلى هذا فإن الحكومة لا تملك النقل من باب إلى آخر ولكنها تملك حرية التصرف داخل الباب الواحد ، فتنتقل داخله من بند إلى بند أو من نوع إلى نوع .

ثانيا : صدور الميزانية :

تصدر الميزانية بقانون . فهي تخضع إذن لكل إجراءات القانون من موافقة مجلس الأمة وتصديق رئيس الدولة وإصدار ونشر ثم يبدأ العمل به بعد ذلك .

وقد نص الدستور في المادة ١٤٥ على أنه « إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره ، وتجبي الإيرادات وتنفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة ، وإذا كان مجلس الأمة قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب (٢) » .

ولا يجوز فض دورة الانعقاد العادي لمجلس الأمة قبل انتهائه من اعتماد الميزانية (المادة ٨٥ من الدستور) .

وتخصص إيرادات الدولة في مجموعها لنفقات الدولة في مجموعها ، وهذا ما تعبر به عن فكرة وحدة الميزانية وعموميتها — فالقاعدة عدم تخصيص الإيرادات — ولكن الدستور أجاز ذلك استثناء وبقانون خاص . فقد نصت المادة ١٤١ من الدستور على أنه « لا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون ، كأن تخصص إيرادات المخالفات للمرور لاصلاح الطرق وإيرادات المحاكم لاصلاح دور القضاء . ولا يجوز تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة مالية واحدة إلا بقانون ، وتدرج عندئذ في الميزانيات المتعاقبة الاعتمادات الخاصة بكل منها أو توضع لها ميزانية استثنائية لأكثر من سنة مالية .

(١) المادة ١٦٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

(٢) انظر التعميم رقم ٥ لسنة ١٩٧٥ بشأن الصرف حتى يتم إصدار قوانين الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة والمستقلة للسنة المالية ١٩٧٦-٧٥ ، الصادر في ١٧-٣-١٩٧٥ وزارة المالية — إدارة الميزانية العامة .

وقد أجاز الدستور هذا الخروج الاستثنائي فنص في المادة ١٤٢ منه على انه يجوز أن ينص القانون على تخصيص مبالغ لأكثر من سنة واحدة ، اذا اقتضت ذلك طبيعة الصرف ، على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الاعتمادات الخاصة بكل منها ، أو توضع لها ميزانية استثنائية لأكثر من سنة مالية .

ولا يجوز أخيراً أن يتضمن قانون الميزانية إلا أحكاماً مالية خالصة ، بحيث لا يقرر حكماً موضوعياً جديداً لا صراحة ولا ضمناً . فلا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة ، أو زيادة في ضريبة موجودة ، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون بشأنه (المادة ١٤٣ من الدستور) .

ثالثاً : الميزانيات العامة المستقلة والميزانيات الملحقّة :

نص الدستور في المادة ١٤٨ منه على أن « يبين القانون الميزانيات العامة المستقلة والملحقّة وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة » .

ومن أمثلة الميزانيات العامة المستقلة في الكويت : ميزانية الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية ، وبنك التسليف والادخار ، ومؤسسة الخطوط الجوية الكويتية ، وبنك الكويت المركزي ، وجامعة الكويت — والهيئة العامة للشعبية الصناعية — والهيئة العامة للخليج والجنوب العربي .

والميزانيات العامة الملحقّة مثل مجلس الامة والبلدية وإدارة نزع الملكية .

والفرق بين الميزانية المستقلة والميزانية الملحقّة ، أن الأولى تحتفظ بالوفورات التي تحققها في نهاية السنة المالية ، بينما تترد وفورات الثانية الى الميزانية العامة للدولة .

فكافة الأحكام الخاصة بمناقشة الميزانية العامة للدولة وإصدارها تسري على الميزانيات المستقلة والملحقّة ، وكذلك الاعتمادات الإضافية الخاصة بها وكذلك ما يتعلق بالنقل من باب الى آخر من أبوابها . وما يتصل بحسابها الختامي (المادة ١٧٠ من اللائحة الداخلية) .

رابعاً : القيود المتعلقة بتنفيذ الميزانية :

يتعين على السلطة التنفيذية بعد صدور قانون الميزانية احترام توزيع أوجه الاتفاق على النحو الذي وردت به . ولا يكون لها الحق في تجاوز تقديرات الاتفاق الواردة بها أو بالقوانين المعدلة لها الا بقانون . ويصدر هذا القانون لفتح اعتماد اضافي يغطي النقص الذي يظهر في الاعتماد الاصلي أو يواجه وجه الاتفاق الجديد(١) .

كما لا يجوز للسلطة التنفيذية نقل مبلغ من باب الى اخر الا بقانون (المادة ١٤٦ من الدستور) ولا تجوز مخالفة التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية بمراسيم بقوانين .

(من المعروف ان هذه المراسيم بقوانين تصدر فيما بين ادوار انعقاد مجلس الامة او في فترة حله . انظر المادة ٧١ من الدستور) .

وتنص المادة ١٤٩ من الدستور الكويتي على وجوب تقديم الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي الى مجلس الامة خلال اربعة اشهر التالية لانتهاؤ السنة المالية للنظر فيه واقراره . ومن المسلم به أن السلطة التشريعية تمارس من خلال ذلك رقابة مالية على الحكومية حينما تفرض ما اسفرت عنه السنة المالية المنقضية من تحقيق الانجازات التي تمت حسب الارقام والبيانات الموضحة بالحساب الختامي الذي يبين ما تم تحصيله مثلاً من إيرادات وما تم إنفاقه بالفعل في مختلف المجالات .

القواعد والتعميمات الادارية التي تصدرها وزارة المالية في شأن اعداد وتنفيذ الميزانية :

تمثل جهود وزارة المالية الكويتية حجر الزاوية في التطبيق العملي بالنسبة لاجراءات اعداد تقديرات الموازنة وتنفيذها سواء فيما يتعلق بجانب الإيرادات العامة أو النفقات العامة .

(١) انظر المادة ١٤٦ من الدستور الكويتي وتنص المادة ١٤٩ من الدستور على وجوب تقديم الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة من العام المنقضي ، الى مجلس الامة خلال اربعة اشهر التالية لانتهاؤ السنة المالية للنظر فيه واقراره .

ونستعرض فيما يلي نصوص التعميمات التي أصدرتها هذه الوزارة اخيرا بمناسبة اعداد موازنة الدولة من السنة المالية ١٩٧٧ - ١٩٧٨ . وقد دأبت الوزارة على صياغة هذه القواعد كل سنة (١) سعيا الى مواصلة التطوير في النظم والاساليب المالية والاخذ بكل ما يستحدث منها أولا بأول ، للوصول الى نظام مالي رشيد . وكانت الوزارة قد اجرت اعادة لتقسيم وتبويب الميزانية في السنة المالية ١٩٦٧ - ١٩٦٨ ، الا انها اخذت تحرص على عملية اعادة التبويب واعادة صياغة الانماط بالميزانية لتحقيق الاهداف الاتية : —

١ — اختصار التبويب السابق وتوفير ميزة الوضوح حتى يمكن ان تسهل عمليات الرقابة المالية وتحدد المسؤوليات الادارية الملقاة على عاتق منفذي الميزانية .

٢ — تحقيق رفع الكفاءة في التنفيذ ومستوى الاداء في مختلف الوزارات والادارات والوصول بها الى أعلى مستوى ممكن من الكفاءة والمرونة ربما يساعد ايضا على تحقيق اغراض التحليل الاقتصادي .

٣ — البدء مرحليا بما يمكن ان تسمح به الامكانيات الفنية والبشرية المتاحة من تنفيذ منهج حديث في ادارة شؤون الميزانية وصولا الى الاخذ بميزانية البرامج والاداء .

وواضح ان هذه الاهداف تمثل اهمية كبرى في الميزانيات الحديثة والنظم المالية العصرية ، ومن ثم بدأت الادارة الكويتية تدرك اهمية ملاحقة التطور بشأنها ، فأخذت تدعو — اعتبارا من وضع قواعد ميزانية الدولة الاخيرة عن ١٩٧٧ — الى مزيد من الدقة والتعمق في الدراسة مع الاسترشاد بالتعليمات الادارية والايضاحات التي ترد بها ، وبحيث يكون تحديد المتطلبات والاحتياجات العامة المزمع انجازها خلال السنة المالية الجديدة ، وسواء ما يتعلق فيها بالنواحي التقليدية الحتمية أو أوجه التدخل الجديدة ، على أساس الدقة في

(١) انظر على سبيل المثال التعميم رقم (٦) لسنة ١٩٧٤ بشأن اعداد تقديرات ميزانية السنة المالية ٧٥ - ١٩٧٦ والتعليمات والقواعد التي ينبغي اتباعها في اعدادها.وزارة المالية الكويتية والشؤون المالية — ادارة الميزانية العامة .

وانظر التعميم رقم (٩) لسنة ١٩٧٥ بشأن اعداد التقديرات للسنة المالية ٧٦ - ١٩٧٧ نفس المصدر (ادارة الميزانية العامة — وزارة المالية) .

تقرير الاولويات بأسلوب منطقي والعمل كذلك على توفير دواعي الانسجام وجوانب الارتباط والتكامل بين مختلف ابواب النفقات العامة .

وتشير التوجيهات الاساسية لوزير المالية ، الصادرة في ٢٣ - ١١ - ١٩٧٦ ، الى ضرورة التزام كل الوزارات والادارات والهيئات العامة المختلفة بأرسال مشروعات ميزانياتها الى وزارة المالية وكذلك الى الجهاز الفني بوزارة التخطيط وديوان الموظفين في المواعيد المحددة على ان تكون مستوفية لكافة البيانات الايضاحية ومعدة وفق النماذج المعدة لهذا الغرض والتي تبعثها الوزارة مرفقة بتعميماتها . كما يكون من واجب الادارات المختلفة تجنب ارسال مقترحات اضافية او لاحقة للمشروعات الاصلية ، حتى تتمكن الجهات المسؤولة (وزارة المالية - الجهاز الفني بوزارة التخطيط - ديوان الموظفين) من مباشرة الدراسة وانجاز مشروع الميزانية على نحو حاسم ومستقر ومنضبط في الفترة الزمنية المعقولة التي تحددها القواعد القانونية .

التعليمات والقواعد واجبة الاتباع عند اعداد التقديرات الخاصة بالميزانية :

تبدا التعميمات الصادرة من وزارة المالية ببيان عدد من القواعد الاساسية التي تلزم لعملية تقدير الميزانية ككل ثم توضح قواعد التقدير بالنسبة للايرادات العامة والمصروفات العامة .

القواعد العامة : وتمثل الاطار العام لاجراءات تقديرات الموازنة بوجه عام . وتتخلص هذه القواعد في أن تشكل لجنة بكل وزارة أو ادارة لاعداد تقديرات ميزانية السنة المالية الجديدة على ان تضم هذه اللجنة ممثلين عن ادارة الميزانية العامة بوزارة المالية ، والجهاز الفني بوزارة المالية ، والجهاز الفني بوزارة التخطيط وديوان الموظفين . وتشترك اللجنة في استيفاء البيانات والنماذج المطلوبة ، ويقوم عملها على أساس الاستفادة من الخبرات المتبادلة بين الاعضاء ويجب أن ينتهي عمل اللجان الادارية داخل الوزارات او الادارات في اقرب وقت ممكن حتى يمكن موافاة وزارة المالية بثلاث نسخ من مشروع الموازنة ، وارسال نسخة من مشروع الباب الاول الى ديوان الموظفين مباشرة ، وذلك في موعد اقصاه ٣١ يناير من السنة المالية الجارية ، وتقديم تقديرات المشروعات الانشائية بصور مفصلة الى وزارة التخطيط في موعد اقصاه ١٥ يناير من هذه السنة وذلك بالنسبة لمتطلبات المشروعات الجديدة ، اما التزامات

المشروعات المعتمدة فتقدم في موعد اقضاه ١٥ فبراير من السنة المالية (١). ويجب ان تراعي الوزارات الادارات المختلفة الالتزام بتقديم كل ما يطلب منها من بيانات من جانب ادارة الميزانية العامة بوزارة المالية أو الجهاز الفني بوزارة التخطيط أو ديوان الموظفين . ونظرا لاهمية تقرير الاولويات بواسطة وزارة المالية ، عند تقديم اقتراحات بتعديلات على هيكل الميزانية ، يكون من الضروري ، افن حصر طبيعة هذه التعديلات والتميز بصدها بين ما اذا كان التعديل المقترح حتميا أو جديدا وتوضيحها كلا على حدة بالنسبة لمقترحات كل نوع من انواع بنود ابواب الميزانية . وتضع تعميمات وزارة المالية الاطار التوضيحي لكل من التعديلات الحتمية والتعديلات الجديدة على النحو الاتي : —

١ — **التعديلات الحتمية** : وهي تعديلات يكون من الواجب التصدي لها لتمشيها مع طبيعة السير العادي للنشاط العام للدولة طبقا لتنفيذ القوانين والقواعد السارية خلال السنة . وتكون في حالة من الاحوال الاتية : —

- تعديلات تمت بناء على تنفيذ قرارات وقوانين صدرت خلال السنة .
- درجات واعتمادات منقولة من جهات معينة الى جهات اخرى .
- اعتمادات ملغاة او مخفضة طبقا لتاثيرات الميزانية .
- اضافة أو خفض اعتمادات في ضوء حالة الاتفاق الفعلي .
- العلاوات الدورية (الفترتان) .

ب — **التعديلات الجديدة** : وتكون هذه التعديلات بمناسبة احد الاحتمالات الاتية :

- درجات واعتمادات لازمة لتشغيل مشروعات او خدمات جديدة تمت .
- درجات واعتمادات مطلوبة للتوسع في خدمة قائمة امتدادا لنشاطها الاصلي (توسع افقي) وتحسين مستوى خدمة قائمة (توسع رأسي) .

(١) تشير التعميمات الى ضرورة التزام الوزارات والادارات بالمواعيد المذكورة . وجدير باللاحظة ان الجزء على عدم الالتزام بها يتمثل في قيام وزارة المالية بتطبيق ما تقضى به المادة ١٢ من المرسوم الاميري رقم ١ لسنة ١٩٦٠ وهو ما سبق ان تعرضنا له في هذه الدراسة .

— درجات واعتمادات لتحسين مراكز الموظفين والمستخدمين والعمال ، ويتم التصنيف وفقا للنماذج الخاصة وبمراعاة هذه الاولويات .

ويجب على كل حال ان تتقيد الوزارات عند اجراء هذه التعديلات بالقوانين والمراسيم الاميرية والتعليمات المالية المحاسبية .

ويكون من الضروري ان تتقيد الادارات بعدم طرح اية مناقصات خاصة بالمقترحات الجديدة في ميزانية السنة القادمة قبل التصديق عليها ، فاذا ما كانت هناك ضرورة ملحة لطرح مناقصة قبل التصديق على الميزانية ، فيتمتعين على الوزارة أو الادارة المعنية الحصول على موافقة وزارة المالية بعد ايضاح الاسباب .

ويكون تقسيم الاعتمادات على الادارات المستخدمة لها على مستوى المجموعات والبنود طبقا للنموذج الخاص الذي ترسله وزارة المالية مرفقا بتعليماتها العامة . وكذلك توضح الاعداد المخصصة من الوظائف لكل ادارة والاعتمادات المقابلة لها في ميزانية السنة المالية الجديدة .

المبحث الأول

التعليمات المالية بالنسبة لإعداد تقديرات الإيرادات العامة

تحدد وزارة المالية بالنسبة لهذا النوع من القواعد ما يضمن لها التعرف على أرقام منضبطة لتقديرات الإيرادات طبقا لما ينظمها من قوانين أو قرارات أو قواعد في إطار المبادئ المالية العامة .

وعلى ذلك تشير الوزارة الى ضرورة تقدير الإيرادات على اسس علمية سليمة مع الاسترشاد بحالة التحصيل الفعلي في السنوات الثلاث السابقة والمتوقع تحصيله خلال السنة المالية الحالية ، على أن يؤخذ بعين الاعتبار جميع العوامل التي يكون من شأنها التأثير على تقدير الإيرادات سواء كانت عوامل خاصة بالإيراد ذاته لتغير فيه أو بسبب عوامل تؤثر على اتجاهاته (مثل العامل الاقتصادي أو الطبيعي أو الاجتماعي) .

ويجب أن تستند الإدارات في تقديراتها للإيرادات على معايير ومعدلات من واقع العناصر الأساسية التي يتم تحصيل الإيراد طبقا لها . وبديهي أن تكون هناك إشارات واضحة الى القوانين والقرارات والقواعد الخاصة بكل نوع من الإيرادات ، كما يجب ألا تجري الإدارات أية عمليات خصم للمصروفات الخاصة بالتحصيل من المبالغ المتوقع تحصيلها وأن تكون بيانات الإيرادات المقدرة مرفقا بها مذكرة إيضاحية تفصيلية بالاسس التي بنيت عليها التقديرات والإحصائيات التي أخذت في الاعتبار عند إجراء عملية التقدير ، وبيان تفصيلي بالمبالغ المحصلة فعلا في الثلاث سنوات السابقة والفترة المنتهية من السنة المالية الجارية مقارنا بالمبالغ التي تم تحصيلها في نفس هذه الفترة من السنة السابقة والمتوقع تحصيله خلال الفترة المتبقية من السنة المالية الحالية . كما يجب أن تقدم التقديرات الخاصة بالإيرادات طبقا للابواب والمجموعات والبند الواردة بالتقسيم النمطي في ميزانية الدولة (يتم إرسال نماذج بهذه التقسيمات النمطية للوزارات والإدارات المختلفة مرفقة بالتعليمات) .

المبحث الثاني

التعليمات المالية بالنسبة لإعداد تقديرات مصروفات الدولة

تتناول وزارة المالية بالتفصيل الضخم القواعد التي تم على أساسها تقدير الاعتمادات بالانفاق في ضوء طبيعة وجوه الانفاق ، وما يمكن أن تضبط على أساسه عملية التقدير .

وتختلف القواعد باختلاف ابواب المصروفات المختلفة :

أولا : بالنسبة للبواب الاول : المرتبات والاجور :

توزع تعليمات الوزارة على كافة الادارات والوحدات التنظيمية التابعة لها للاسترشاد بها عند اعداد مقترحاتها للسنة المالية الجديدة ، وعليها أن توضح بصفة خاصة بيان اختصاصات كل ادارة او وحدة تنظيمية رئيسية وعدد العاملين بكل منها في مختلف الفئات (موظف - مستخدم - عامل) طبقا لوظائفهم مع تحديد احتياجاتها الجديدة وتأييد ذلك بالاسباب الداعية الى ذلك . والى جانب ذلك توضع بيانات التعديلات التي تقترح الادارة او الوحدة التنظيمية التابعة لها ادخالها على المراقبات والاقسام التابعة لها سواء من حيث استحداث بعض منها او الغاء او ادماج البعض الآخر . وكذلك توضح التغييرات المقترحة على مسميات الوظائف للسنة المالية الجديدة سواء بالتعديل او الاضافة او الالغاء . ثم يجري بعد ذلك تجميع البيانات الواردة من مختلف الادارات والوحدات التنظيمية لدراسة ما ورد بها من مقترحات ، واجراء عملية التنسيق بينها ومحاولة ضغطها بقدر الامكان ، بحيث لا يدرج بمشروع الموازنة الا الوظائف والاعتمادات اللازمة بالفعل لحسن سير العمل . وعند اجراء تعديل يعاد اعداد البيانات الخاصة بكل ادارة او وحدة تنظيمية على حدة وفقا للنموذج (١/٣) المعد لذلك . وعلى هذا النحو نصل الى ضرورة اعداد مشروع الميزانية لاي جهة بما يمثل احتياجاتها ككل بالنسبة للسنة المالية الجديدة ، على أن تراعى الادارات تقديم كشوف هذا المشروع على نحو مطابق تماما للنماذج والتقسيم

النمطي المعدة بواسطة وزارة المالية لهذا الغرض والتي ترسلها هذه الوزارة الى كل ادارة او وزارة مرفقة بتعميماتها .

وتشير التعليمات ايضا الى ضرورة تقسيم الوظائف الدائمة الى الحلقات الاربعة الاتية (١) : —

الحلقة الاولى : وتتضمن الوظائف العليا طبقا للقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٢ والجدول المبين بالمادة الاولى من القانون ٢٥ لسنة ١٩٦٢ والجدول المرافق للقانون ٣١ لسنة ١٩٧١ .

الحلقة الثانية : وتتضمن الوظائف العالية طبقا للجدول رقم ٢ الملحق بالمرسوم الاميري ٧ لسنة ١٩٦٠ ، و جدول المرتبات وفئات العلاوة الاجتماعية المرافق للقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧١ ، والجدول المرافق للقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧١ والمادة الثالثة من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٢ .

الحلقة الثالثة : وتتضمن الوظائف المتوسطة طبقا للجدول رقم ٣ الملحق بالمرسوم الاميري ٧ لسنة ١٩٦٠ و جدول الدرجات والمرتبات وفئات العلاوة الاجتماعية المرافق للقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧١ والجدول المرافق للقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧١ .

الحلقة الرابعة : وتتضمن وظائف المستخدمين طبقا للجدول رقم ٤ الملحق بالمرسوم الاميري ٧ لسنة ١٩٦٠ وكشف المستخدمين والعمال المرافق للقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧١ والجدول المرافق للقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧١ .

(١) انظر المادة الثالثة من قانون الوظائف المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ والقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٢ الخاص بتحديد مرتبات الوزراء ، والمادة الاولى من القانون ٢٥ لسنة ١٩٦٢ الخاص بتعديل جداول الدرجات والمرتبات ، والقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧١ بتعديل جداول مرتبات الموظفين والمستخدمين والعمال الكويتيين وفئات العلاوة الاجتماعية المقررة لهم ، والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧١ في شأن العلاوات السنوية ومدد البقاء في الدرجات بالنسبة للموظفين والمستخدمين والعمال الكويتيين ، والقانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٢ بتعديل بعض احكام القانون ٣١ لسنة ١٩٧١ ولعل هذه القوانين والتصوص توضح مدى اهمية الربط بين صياغة الظواهر المالية وغيرها من الظواهر الادارية .

واعمالاً لنص المادة الاولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٦٣ بتعديل قانون العمل في القطاع الحكومي ، والمادة الاولى من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧١ والمادة الاولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧١ ، يراعى تقسيم فئات العمال الدائمين ودرجاتهم طبقاً للجدولين الملحقين بهذين القانونين .

كما تقسم فئات عمال اليومية ودرجاتهم طبقاً لما هو مبين بالمادة الخامسة من القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٠ الخاص بالعمل في القطاع الحكومي .

وثمة ملاحظة هامة تتعلق بضرورة مراعاة الاساس الذي يعتد به في تقدير درجة الوظيفة الا وهو واجبات العمل ومسؤولياته وطبيعته مع تجنب المبالغات الضارة بسير العمل ، بحيث يتم تقدير درجات الوظائف المقترحة في ضوء مستوى صعوبة اعمال الوظيفة ومسؤولياتها ، كما يراعى عدم رفع درجات الوظائف لجرد الرغبة في مساعدة الافراد وتحسين اوضاعهم الشخصية . وهنا تبرز اهمية الاعتبارات الموضوعية في تقديرات الدرجات الوظيفية في ضبط سير العمل من ناحية وضبط النفقات الخاصة بها في الميزانية من ناحية اخرى ، ومن ثم يعبر السلوك الاداري المنضبط عن سلوك مالي رشيد ومنضبط بالتالي .

وتدعو وزارة المالية الادارات والوزارات الاخرى الى عدم تضخيم الرئاسات على حساب الدرجات الصغيرة باعتبار ذلك متنافياً مع مقتضيات العمل ومبادئ التنظيم الاداري السليم ، كما تشير الى ضرورة اعداد النموذج الخاص بكل درجة ونوع وجنسية (كويتي غير كويتي) على حدة (النموذج ١/٤) وذلك بالنسبة للوظائف الدائمة للموظفين ولكل درجة وجنسية على حدة بالنسبة للوظائف الدائمة للمستخدمين والعمال الدائمين وعمال اليومية . كما يكون من الضروري ان تراعى الادارات حساب ربط الدرجات للبنود الثلاثة الاولى على اساس متوسط المربوط لكل درجة بالنسبة لكل من الكويتيين وغير الكويتيين مع بيان صافي اعتمادات كل بند منها على حدة بعد خصم او اضافة فروق المرتبات والاجور التي تصرف طبقاً للنموذج الخاص بذلك (النموذج رقم ١/٥) والى جانب هذا النموذج هناك نموذج آخر (١/٦) يرفق بالمشروع ويبين عدد الموظفين والمستخدمين والعمال حسب الجنسية (بمعنى كويتي - غير كويتي) بكل من البنود الثلاثة الاولى كل وفق حلقاته ووظائفها ونوعها والمدة التي قضيت في الدرجة الحالية حتى ٣٠ يونيو من السنة المالية .

ومن الامور الهامة كذلك بالنسبة لقواعد تقدير المرتبات والاجور (اعتمادات الباب الاول) ان تتطلب وزارة المالية من كل ادارة أن ترفق بمشروعها مذكرة تفسيرية تتضمن تفصيلات لعدد من البيانات بالنسبة لكل نوع في كل درجة وجنسية (كويتي — غير كويتي) كلاً على حدة .

وتتعلق هذه البيانات بأمر كثيرة هي :

١ — عدد ومسميات الوظائف المقترحة ومبررات اقتراحها ووصف موجز لها مع تحديد الشروط والمؤهلات والخبرات التي يتعين توافرها فيمن يشغلها .

٢ — عدد ومسميات الوظائف المقترح انشاؤها في الميزانية الجديدة للترقية بالاقدمية والاختيار والاستثناء كل حدة مع بيان المدة التي قضاها شاغلوها في درجاتهم الحالية حتى ٣٠ يونيو من السنة المالية الحالية وتواريخ شغلها على وجه التحديد والمؤهلات والخبرات التي يتعين توافرها فيمن يشغلها .

٣ — بيان باسماء المعينين على الاعتمادات التكميلية مكلفين بالعمل بالجهة الحكومية ووظائفهم ومؤهلاتهم وتواريخ تعيينهم .

٤ — بيان بعدد ومسميات الوظائف المقترح نقل شاغلها من والى الجهة الحكومية الى جهة حكومية اخرى ومنها .

٥ — عدد ومسميات الوظائف المشغولة والشاغرة المقترح الابتاء عليها او الفاؤها لعدم الحاجة اليها ، مع مراعاة أن كل اقتراح بالغاء بعض الوظائف او تخفيضها يعتبر قائماً حتى صدور الميزانية الجديدة .

٦ — البيانات التفصيلية عن وظائف ذوي العقود وذوي الرواتب المقطوعة بما يتفق وطبيعة هذين البندين .

٧ - اقتراحات بتحويل ذوي الرواتب المقطوعة الى درجات فيما عدا العاملين بالبلدية والبعثات التمثيلية بالخارج ، مع ارفاق بيان بأسمائهم ووظائفهم ومؤهلاتهم وتواريخ الحصول عليها وتواريخ تعيينهم ومراتبهم الشاملة وحالاتهم الاجتماعية (١) .

ولا يقتصر الامر عند هذه الحدود ، بل يكون من الضروري ان تصل وزارة المالية الى معرفة الهيكل التنظيمي للجهة الحكومية من واقع خريطة توضح هذا الهيكل وتبين معها التقسيمات القائمة بالادارة وعدد العاملين فيها ودرجاتهم . كما يكون من الواجب ان تدرج تقديرات العلاوات والبدايات الاضافية في البند السادس من الباب الاول طبقا للقوانين والقرارات والتعميمات المنظمة لهذه العلاوات والبدايات على النحو الموضح بالنماذج المعدة لذلك ، بشرط ان يتضمن نوع البند رقم ٧ علاوات وبدلات اخرى مثل منح الزواج للعمال الكويتيين . وكذلك الحال بالنسبة لتقديرات المكافآت في البند السابع من الباب الاول اذ يجب ان تدرج طبقا لنفس القوانين والقرارات والقواعد المنظمة لها وعلى النماذج المعدة لهذا الغرض .

والى جانب اعتمادات الرواتب والاجور وما يتصل بها على النحو المتقدم ، فقد رأت وزارة المالية ان تضمن تعميماتها القواعد المتعلقة بالمصروفات التي يمكن ان تطرأ في اطار الباب الاول (المرتبات والاجور) وذلك في الحالات التي تضطر الدولة فيها الى تحمل مبالغ او مصروفات من اجل العاملين ودون ان تكون لهذه المبالغ صفة الرواتب او الاجور ان كانت تعد مصروفات مكملة وملحقة بالاجور او الرواتب ، مثل مصروفات الاغذية والملابس وتذاكر السفر ونفقات الاسكان وحصص التأمينات من اجل الموظفين او العاملين .

ولذلك نجد وزارة المالية تطلب من الادارات ان تقوم بتقدير اعتمادات الاغذية للموظفين والمستخدمين والعمال حسب طبيعة كل وزارة او ادارة على النحو الذي جرى به العمل في السنوات المالية السابقة ، والاسترشاد بمصروفات السنوات الثلاث السابقة مع تقديم الشرح والتبريرات الكافية لاقتناع وزارة

(١) تعد هذه المذكرة التي تطلب من الادارات مع مشروع الموازنة عند تقديرات الباب الاول بمثابة وثيقة تمكن من الرقابة المالية والادارية اثناء التنفيذ ، حيث تتضمن البيانات شروطا ومواصفات تصبح بعد المراجعة والاتفاق مع ديوان الموظفين قيда على استخدام الوظائف والدرجات والاعتمادات التي ترد بالميزانية .

المالية ، حتى لا يكون الباب مفتوحا على اطلاقه لحدوث تجاوز او خلل في نفقات هذا الوجه . اما بالنسبة للملابس فان نموذجا خاصا يعد بواسطة الادارة ويوضح به العدد والمعدل للفرد سنويا وبيان الملابس التي تعطى للعاملين ، مع ايضاح طبيعة العمل بالنسبة لمن تصرف لهم ملابس رسمية واجراء التفرقة بين الكسوى التي تعطى للموظفين والمستخدمين والعمال والرواتب المقطوعة اما بالنسبة لتذاكر السفر التي تتحمل الدولة نفقاتها من اجل سفر العاملين ، فان الادارة من واجبها صياغة النموذج المعد لذلك والخاص بتذاكر سفر العاملين الذين يتم التعاقد معهم في الخارج بموجب العقد حرف «ا» وذلك عند حضورهم لأول مرة وفي نهاية العقد ، وكذلك تذاكر سفر ذوي العقود الخاصة حرف «ج» وخبراء الامم المتحدة .

اما بالنسبة لاعتمادات الاسكان للموظفين فان تقديرات هذه الاعتمادات الخاصة بكل وزارة او ادارة تدرج ضمن مصروفات ادارة املاك الدولة والخدمات . مع ملاحظة انه قد اضيف لها النوع رقم (٥) « مصروفات متنوعة » ليدرج به مصروفات مواد التنظيف والغسيل وغيرها .

اما حصة الحكومة في التأمينات الاجتماعية فان حسابها يتم طبقا لما يأتي : —

أ — عن الفترة من ١ — ٧ — ١٩٧٧ الى ٣٠ — ٩ — ١٩٧٧ تحسب حصة الحكومة في صندوق التقاعد للكويتيين بنسبة ٥ ٪ من المرتب الاساسي .

ب — عن الفترة من ١ — ١٠ — ١٩٧٧ الى ٣٠ — ٦ — السنة المالية التالية (١٩٧٨ مثلا) تحسب حصة الحكومة في التأمينات الاجتماعية للكويتيين بنسبة ١٠ ٪ من المرتب الاساسي مضافا اليه علاوة الانتقال والعلاوة الاجتماعية بها في ذلك العلاوة المقررة عن الاولاد وعلاوة غلاء المعيشة وذلك طبقا لاحكام المادة ١١ من الامر الاميري ٦١ لسنة ١٩٧٦ بأصدار قانون التأمينات الاجتماعية .

ثانيا : بالنسبة للباب الثاني : المصروفات العامة :

وفي هذا الباب تحرص وزارة المالية الكويتية على صياغة عدد من القواعد التي تكفل للادارات ضبط عملية تقدير المبالغ التي تنفقها في كل وجه من اوجه

الانفاق المتعلقة بالمصروفات العامة . وقد يثور جدل عن صور هذه المصروفات وأنواعها .

ومن ثم فيكون من الواجب اعطاء كافة التصورات المختلفة بالنسبة لأنواع النفقات التي تأخذ شكل « مصروفات عامة » . وهناك عدد من البنود ، ثم داخل كل بند تتعدد الصور أو النوعيات ، وكلها مما يعرض للإدارات المختلفة عند ممارسة نشاطها . غير أن الضابط العام يجب أن يكون واضحا ، وهو ما يتعلق بضرورة تقيد عملية التقدير الخاصة بالمصروفات العامة أيا كان البند أو النوع داخل البند ، بمراعاة حقيقة المتطلبات ، الفعلية للنشاط ، فلا يكون المبلغ المقدّر متجاوزا لحجم هذه المتطلبات والا كان هناك إخلال بمبدأ أساسي من معايير الانفاق العام ألا وهو مبدأ المنفعة . إذ المنفعة لا تتحقق إلا إذا كان ما ينفق يمثل وحدات نقدية ضرورية لمواجهة إنجاز معين ، ففي حدود هذه الإنجازات المطلوب تحقيقها ينبغي للإدارة أن تتقيد عند تقديرها لتكاليف الانفاق عليها من مصروفات . فضلا عن ذلك فإن معيار المنفعة يقترن دائما بمعيار آخر يتعلق بضرورة الاقتصاد عند إجراء الانفاق ، ومن ثم يكون من الواجب كذلك العمل على ضغط المصروفات ما أمكن والوصول بها إلى أقل قدر ممكن يلزم لتحقيق مستويات ملائمة من الأداء الحكومي في قطاعي الخدمات والإنتاج . فالحد الفاصل إذن بين الاستمرار في انقاص أو خفض تقدير المصروفات العامة أو التوقف عند حد معين هو ضمان عدم المساس بمستوى الخدمات التي تضطلع بها المرافق والمؤسسات العامة أو مستوى الإنتاج الذي تمارسه هذه الهيئات .

وتتعدد أساليب تقدير المصروفات العامة الخاصة بمختلف البنود والأنواع ، ويمكن أن نرد هذه الأساليب إلى حالات يكون فيها اعتماد المبالغ في ضوء الالتزامات الفعلية ، أو طبقا لنظرة الإدارة الخاصة وسلطتها في تقدير الأمور ، كما يمكن أن تتم عملية التقدير وفقا لمقاييس خاصة ، أو وفقا لمقاييس مخزنية ، الأمر يعود في هذه الأساليب إلى طبيعة المسائل التي تدعو إلى تقدير المصروفات ، أو الاعتمادات .

١ - الاعتمادات التي تقدر على أساس التزامات فعلية :

ويمكن تقدير المبالغ المتوقع صرفها منها تقديرا أقرب ما يكون إلى الدقة لإبعد الحدود الممكنة ، ذلك أن التزامات الوزارات أو الإدارات المختلفة لهذا النوع من الاعتمادات إنما يقوم على أساس عقود أو ارتباطات بمبالغ محددة أو اشتراكات معروفة . ومن الأمثلة على هذا النوع من الاعتمادات قيمة اشتراك الهاتف

والقيمة الايجارية للمباني او الاراضي واجرة السيارات المستأجرة للاعمال ،
والاشتراك في المجلات والصحف والنشرات وفي وكالات الانباء .

٢ - الاعتمادات التي تقدر على اساس تقديري :

ويتم تقدير هذا النوع من الاعتمادات على اساس المبالغ المنتظر صرفها خلال
السنة المالية المقبلة ، وتستطيع الادارة الوصول الى رقم ما تقدره في ضوء
المبالغ التي صرفت في الجزء المنقضي من السنة التي تعد خلالها الميزانية ومتوسط
المصروف في السنوات الثلاث الاخيرة ، مع مراعاة العوامل التي تدعو الى
تعديل هذا الاساس كأن تكون اعمال الوزارة قد نمت او تكون هناك فروع
او وحدات جديدة تم انشاؤها ، او ان يكون قد حدث توسع في بعض المشروعات .
ويمكن ان تعطى كمثال على هذا النوع ، اعتمادات المخابرات الخارجية ،
واعتمادات البرق والبريد .

٣ - الاعتمادات التي تقدر على اساس مقاييس خاصة :

ويتعلق هذا النوع من الاعتمادات بالبنود التي ترد في الميزانية وتكون منصرفه
الى خدمة اغراض اتخذت الدولة بشأنها سياسات مقبلة للتقيد بالعمل بها :
مثل مشروعات صيانة الطرق والممرات وصيانة شبكات المجاري والشبكات
الكهربائية وصيانة المباني والمنشآت والاعتمادات الخاصة ببرامج الاذاعة
والتلفزيون . فمثلا هذه المشروعات او الاعمال يمكن مواجهتها سلفا واجراء
المقاييس التفصيلية لها وفي ضوء المقاييس يمكن تحديد المبالغ او تقدير
المصروفات الخاصة بها .

٤ - الاعتمادات التي تقدر في ضوء المقاييس المخزنية :

وتتعلق هذه الاعتمادات بشراء سلع مثل : الوقود والزيوت وقطع الغيار
والاغذية والملابس ، والادوات الكتابية وادوات النظافة . ويجب بالنسبة لتقدير
هذه المصروفات ان تجري الوزارات او الادارات بشأنها كل عام مقاييس تحدد
ما يلزم لها من هذه الانواع من السلع خلال السنة المقبلة وتحديد الكميات
المطلوبة منها والمبالغ التي تلزم لاعتماداتها المالية في الميزانية .

وتضع وزارة المالية امام الادارات المختلفة صورة للنموذج رقم ١٨ ، لكي
يكون الاطار الذي يحتوي على تقسيمات المصروفات العامة للباب الثاني طبقا

للمجموعات والبنود على اساس ما يصرف على خدمات من القطاعين الحكومي والاهلي (١) .

كما تقوم كل وزارة ايضا بأعداد النموذج ٢/١٩ موضحة به مقترحات الباب الثاني للسنة المالية الجديدة ، على ان تتجنب المغالة في التقدير بحيث تسترشد بمعدلات الصرف بالنسبة لكل نوع من انواع المصروفات ، وما تم صرفه فعلا للثلاث سنوات السابقة مع اعمال الظروف او التغيرات التي تؤخذ بعين الاعتبار عند اجراء التقديرات . وجدير بالملاحظة ان مدى الانضباط في اجراء هذا النوع من المقاييس السنوية لاعداد المخازن وتمويلها يتوقف عليه حسن سير العمل طوال السنة في الوزارة او الادارة المعنية بالامر ، اذ يكون من واجب واضعي المقاييس ان يضعوا في اعتبارهم تجنب وجود عجز في المواد او الاصناف التي تلزم للحكومة حتى لا تتوقف عجلة السير في انشطتها ، كما يكون من الواجب كذلك تجنب عمليات المغالة والاسراف في تقدير الاحتياجات حتى لا تواجه بتكدس بالنسبة لبعض الاصناف لا تجني منه مالية الدولة الا الضياع والتسبب ، فضلا عن المظهر السيء الذي يحيط بمخازن الوزارات ، وكلنا نعرف مدى حدة مشاكل التخزين في البلاد المتخلفة .

وقد حاول القائمون على ادارة شؤون مالية الدولة في الكويت صياغة عدد من القواعد والاجراءات لضبط هذه المقاييس المخزنية . وطبقا لهذه القواعد تحرر المقاييس بواسطة لجنة مكونة من أمين المخزن المختص وموظف القسم المطلوب له الاشياء او الاصناف ثم موظف من قسم المحاسبة وذلك تحت اشراف مدير المخازن .

أما عملية تقدير كميات المقاييس فأنها تتم على النحو الاتي :

١ — تستخرج الكميات المستهلكة في الثلاث سنوات الاخيرة .

٢ — يؤخذ متوسط الصرف في الثلاث سنوات الاخيرة ثم يضاعف هذا المقدار

(١) انظر النموذج رقم ٢/١٨ من التعميمات المالية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٦ . وزارة المالية والنموذج رقم ٢/١٦ من التعميمات المالية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٦ . والنموذج رقم ٢/٢٠ من التعميمات المالية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٦ . والنموذج رقم ٢/٢١ من التعميمات المالية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٦ .

ليصبح مثلا لاحتياجات المخزن لمدة سنتين : السنة التي تعد فيها الميزانية والسنة المقبلة .

٣ - يطرح من هذا الرقم كمية الاصناف التي تخص العام الحالي ، اي العام الذي تعد فيه المقاييسات ، وجملة الاصناف الموجودة بالمخازن في اول هذا العام .

٤ - يخفض طلب الكميات في الاصناف التي قل استعمالها كما يراعى زيادة الكميات المطلوبة ، مع اثبات اسباب التخفيض او الزيادة عند تدوين الملاحظات .

٥ - تعتبر الاسس السابقة لبيان الحد الاقصى في اعداد المقاييسات ، ويكون من المرغوب فيه ، طبقا لطبيعة المسائل في هذا المجال ، العمل على انقاصه الى الحد الذي يتفق مع حاجة العمل الفعلية او الحقيقية اما بالاستغناء او التخفيض بما يعادل الهبوط بالاسعار مع بيان الوفر الناتج عن تخفيض الكميات والوفر الناتج عن هبوط الاسعار كل على وجه الاستقلال .

ويكون من الضروري لتحقيق هذا الغرض ان تفكر الادارة في اصلاح الاصناف الموجودة لديها بالمخازن او العمل على تبديلها لامكانية الانتفاع بها والوصول بالتالي الى خفض الاعتمادات المطلوب تقديرها . واذا تعلق الامر بمادة يتم صرفها طبقا لاعداد معينة مثل الملابس والاغذية والوقود ، فيجب ان تقدر الاحتياجات في ضوء المتوقع صرفه بالفعل طبقا للاعداد الحقيقية او المنضبطة ، والا اصبحنا امام فائض من هذه المواد لا تتحقق معه الضوابط الموضوعية ولا الشكلية لاجراء النفقات العامة . ولذلك يكون من الضروري الحرص اولا بأول على الاستفادة بجدية كاملة من الاصناف الزائدة او الراكدة بالمخازن والسيطرة عليها لامكان توزيعها على جهات اخرى قد تكون في حاجة اليها ومن ثم استبعادها من المقاييسات التي تقدم من جانبها .

٦ - يكون تقدير الاعتمادات اللازمة لشراء الاصناف الواردة في المقاييسات طبقا لاسعار الشراء في العقود الاخيرة (والمفروض ان هذه الاسعار جادة وكانت قد اتبعت بالنسبة لها عمليات التمهيص الكافية) الا اذا كان هناك مبرر لاجراءات تعديل في الاسعار او لامكان التفكير في الحصول على السلع او الاصناف بطريق اخر .

ويجب في جميع الاحوال ان تكون هناك مذكرة وافية ببيان اسباب الزيادة او النقصان بالنسبة لكل بند من البنود التي تعد عنها المقاييسات (١) .

والى جانب ذلك فان التعليمات الادارية المالية تضع عددا كبيرا من الضوابط بالنسبة لكل بند من بنود المصروفات او لكل نوع من الانواع داخل البند . ونستعرض الان هذه التعليمات التي يتعين على الادارات مراعاتها :

البند الاول : ويتعلق بالمعدات والتجهيزات وينقسم بدوره الى انواع :

١ - وسائل نقل برية .

٢ - وسائل نقل بحرية .

٣ - آليات ثقيلة .

وتراعي الادارة بالنسبة لهذه الانواع من السيارات على اختلاف انواعها ، أن توضح عند تقديرها ما يأتي : تفصيلات بعدد الوحدات التي تمتلكها الوزارة وانواعها وما يراد بيعه لعدم صلاحيته والباقي، وذلك على النموذج ٢/٢٠ ، ثم عدد الوحدات التي ستباع وانواعها وطرازها وتاريخ الشراء وأسباب البيع على النموذج ٢/٢١ ثم عدد الوحدات المطلوب شراؤها وانواعها وطرازها وقيمتها وأسباب الشراء والاعمال اللازمة لها على النموذج ٢/٢٢ ، على أن تراعى في هذه البيانات فكرة تقسيم الادارة داخل الوزارة .

البند الثاني : ويتضمن الانواع الآتية :

١ - وسائل نقل برية ٢ - وسائل نقل بحرية ٣ - آليات ثقيلة

٤ - قطع غيار آلات وتجهيزات ٥ - قطع غيار أخرى

٦ - عدد وادوات صغيرة

وهذه الانواع ، يتم تقدير اعتماداتها طبقا لاسلوب المقاييسات المخزنية .

(١) وانظر النموذج رقم ٢/٢٢ عن اعداد مقاييسات السنة المالية ١٩٧٧ - ١٩٧٨ والتعليمات المالية المشار اليها في السابق . ١٥ لسنة ١٩٧٦ - ادارة الميزانية بوزارة المالية الكويتية .

البند الثالث : ويتعلق بالوقود والزيوت والقوى المحركة . ويُقصد بالقوى المحركة الكهرباء والبخار والغاز اللازم للتشغيل .

وتقدر اعتمادات الوقود والزيوت والشحومات على أساس أحد هذين الأسلوبين : أما ضرب عدد الوحدات من كل نوع في معدل الاستهلاك ، أو طبقا للمقاييس المخزنية . أما القوى المحركة فيتم تقدير اعتمادها على أساس تقديري مع مراعاة متوسط الصرف في الثلاث سنوات السابقة والعوامل التي تؤثر في الزيادة أو النقصان .

البند الرابع : ويتناول المياه والانارة . وبالنسبة لاعتمادات هذا البند يجب أن يوضح معدل الاستهلاك السنوي ، (صيفا وشتاء) من المياه بالجالونات التي حدد على أساسها الاعتماد المقترح موزعا على الإدارات التابعة للوزارة وذلك مراعاة للنموذج ٢/٢٦ . كما يراعى معدل الاستهلاك السنوي من التيار الكهربائي الذي حدد على أساسه الاعتماد المقترح مع المستندات المؤيدة لذلك ما أمكن وذلك على النموذج ٢/٢٧ .

البند الخامس : ويتعلق بالمواد والخامات . وهناك عدة أسس يجب مراعاتها عند تقدير اعتمادات هذا البند ، فيجب أولا : تقدير الكمية التي ينتظر وجودها بالمخازن في ٦/٣٠ من السنة المالية المنتهية ، وثانيا : تقدير الكمية اللازمة لاستهلاك الجهة خلال السنة المالية الجديدة . وذلك على أساس دراسة دقيقة لاحتياجات وحدات العمل الذي تتألف منه .

وينقسم هذا البند بدوره الى الأنواع الآتية ، ونشير الى أسلوب تقدير الاعتماد بالنسبة لكل من هذه الأنواع .

١ — أدوية وعقاقير ٢ — مواد كيميائية ومبيدات ٣ — الكتب والكراسات

ويتم التقدير بالنسبة لها على أساس المقاييس المخزنية .

ويجب التقيد بطلب شراء ما يلزم من هذه الكتب للإدارة وما يتصل فعلا بعملها مع بيان اسم الكتاب وموضوعه والعدد المطلوب والقيمة حسب تقسيم الإدارات وذلك في إطار النموذج ٢/٢٨ .

٤ - **الصحف والمجلات** : ويتمين ايضا التقيد بها لهذه الصحف من علاقة او ارتباط يعمل الوزارة او الادارة مع مراعاة ضغط تقديراتها الى اقصى حد ممكن . ولعل الدولة تخشى المبالغة في طلب صحف ومجلات لا تكون لازمة بالفعل لحسن سير العمل بقدر ما تكون لازمة لاشخاص العاملين والتسلى بها اثناء عملهم الوظيفي او الاستفادة منها على حساب الوظيفة العامة . وعلى اية حال توجب التعليمات توضيح اسماء الصحف والمجلات وقيمة الاشتراك والعدد المطلوب على أن يكون التقسيم بحسب الادارات وطبقا للنموذج المعد لهذا النوع (النموذج ٢/٢٩) .

٥ - **النشرات والافلام والاشربة المسجلة** : ويقصد بها ما يكون لازما لاداء خدمات تعليمية ويجب ان توضح بشأنها الاسباب المباشرة لطلب هذه التقديرات .

٦ - **الاغذية والملابس** : ويذكر تحت هذا النوع الاغذية والملابس اللازمة لغير الموظفين والعمال ، والملابس الرياضية وغذاء الدواب والطيور . ويتم تقدير الملابس طبقا للعدد والمعدل مع بيان الملابس التي تعطى لكل فرد في المذكرة التفسيرية (النموذج ٢/٣٠) اما الاغذية فانها تقدر على اساس العدد والمعدل المحدد من وزارة الصحة العامة .

٧ - **الادوات المكتبية والقرطاسية** : ويتم تحديد تقديراتها على اساس المقاييس المخزنية مع مراعاة ضغط هذه التقديرات الى اقصى حد ممكن ، شأنها في ذلك شأن الصحف والمجلات ، للاعتبارات التي اوردناها .

٨ - **المطبوعات** : ويقصد بها طبع السجلات والاوراق الرسمية اللازمة لعمال الوزارة او طبع الطوابع . وتقدر اعتماداتها طبقا للمصروفات الخاصة بالسنوات الثلاث السابقة ، الا اذا كانت هناك اسباب تدعو الى الزيادة عن السنة السابقة فيكون من الواجب توضيح هذه الاسباب . ويندرج تحت هذه الاعتمادات ما يدفع من مصروفات للطبع سواء في وزارة الاعلام او في المطابع الخاصة ، الا انه بالنسبة لمصروفات الطبع في هذه المطابع الخاصة ، يجب العمل على ضغط النفقات الى اقصى حد ممكن ، تحقيقا للضوابط الموضوعية للانفاق العام ونفيا للشبهات التي تكون من وراء المغالة في تقدير هذا النوع .

٩ - **الخامات** : ويقصد بها المهمات الكهربائية ومهمات التصوير ، والورق ولوازم التجليد والاسلاك والاخشاب الى غير ذلك من الخامات الماثلة . ويتم

تقدير اعتمادات هذا النوع طبقا للمقاييسات المخزنية على ان يتم توضيح الاتواع المطلوبة والعدد والسعر .

١٠ - مواد متنوعة : ويتصدد بها الخيام ، والشبابيك ، والستائر والاثار القديمة حسبها هو موضح في التقسيم النمطى للمصروفات . ويتم تقدير اعتماداتها طبقا لاحتياجات الجهة او الادارة المعنية وحسب مقاييسات مخزنية للانواع التي تكون لها ارصدة في مخازن تلك الجهات او الادارات او الوزارات .

البند السادس : النقل والمواصلات : وينقسم هذا البند ايضا الى عدة انواع :

١ - الانتقال والنقل : يتضمن هذا النوع اجور سفر موظفي البعثات وعائلاتهم وترحيل المبعدين ، وتكليف نقل الخمر لاعدامها واجور نقل البريد الجوي والسطحي ونقل العاملين في السلك الدبلوماسي وعائلاتهم . ويجب بالنسبة لهذه المصروفات ان تتقيد الادارة بالمصروفات خلال الفترة المنتهية من السنة التي تعد خلالها الميزانية ومتوسط المصروفات في السنوات الثلاث الاخيرة مع مراعاة العوامل الاخرى . واذا توافرت الاعداد او الكميات فيمكن ان يكون التقدير على اساس ضرب الاعداد او الكميات في التكلفة .

٢ - البرق والهاتف .

٣ - البريد

ويتم تقدير اشترك الهاتف على اساس عدد التليفونات الموجودة وانواعها مضروبا في قيمة الاشتراك . واذا ما كان هناك طلب يتعلق بزيادة عدد التليفونات فان الادارة لا بد ان توضح الاسباب التي تدعو الى تحقيق هذا الطلب مع ضرورة الاشارة في هذه الحالة الى اجور التركيب بين الاعتمادات المطلوب تقديرها . وتوصى بضرورة العمل من جانب الوزارات والدوائر المختلفة على ضغط اعتمادات هذا البند الى ابعد الحدود الممكنة .

اما تقديرات الاعتمادات الخاصة بالخبرات الخارجية والبرقيات والبريد فانها توضع على اساس معدل النفقات الشهرية التي حددت على اساسها الاعتمادات مع توضيح الاسباب التي تدعو الى زيادتها ان كانت هناك ثمة مبررات لتقرير الزيادة في التقديرات .

البند السابع — الاجارات :

ويتضمن هذا البند انواعا متعددة تتعدد بحسب اختلاف صور ما تقوم الادارات عادة بتأجيره للتمكن من ممارسة النشاط العام .

فهناك المباني والاراضي ، ووسائل النقل البرية والبحرية والجوية ، والاليات الثقيلة ، والالات والتجهيزات ، وخطوط قنوات الاذاعة والاتصال ، وغير ذلك مما قد تضطر الادارة الى استئجاره من اجل تحقيق اشباع الحاجة العامة في المجال او القطاع الذي تعمل فيه .

ويكون من واجب الادارات ان ترفق بمشروع الميزانية كافة الكشوف التوضيحية للايجارات القائمة بمختلف انواعها وقيمتها وتاريخ بدء الاجار ونهايته وتاريخ استحقاقه او دفعه ، كل ذلك موزعا بحسب الادارات . وكذلك يلزم ان تبين في كشوف مستقلة الاجارات الجديدة والادارات المطلوبة لها والاسباب التي تبرر التأجير . وهناك النماذج المعدة لهذه الاغراض (النموذج ٢/٣١ ، ٢/٣٢) .

وتضع وزارة المالية امام الادارات بعض المبادئ التي تسترشد بها بالنسبة لاعتمادات هذا البند ، بأن تطلب من هذه الاخيرة ان تراعى عند استئجار المباني موقع البناء ومساحته ونوعه وعدد ما يحتويه من غرف ، وان تكون القيمة الاجارية معادلة للايجارات السائدة ان لم تكن اقل باعتبار انه مؤجر للحكومة ، وبأن تقوم الادارة بدفع القيمة الاجارية طبقا لشروط التعاقد . وتتطلب وزارة المالية تحرير كشوفات من كل نوع من الانواع التي تستأجرها الادارات وفق تبويب المصروفات وموزعا حسب الادارات . وبديهي ان وزارة المالية — شأنها دائما بالنسبة للهدف من القواعد التي تضعها — ان تراقب حسن استخدام الاعتمادات المطلوب تقديرها وان تتبع في التطبيق معايير اجراء المصروفات العامة للتأكد من تحقيق المنفعة القصوى في كل وجه من وجوه الانفاق باستخدام اقل قدر ممكن من النفقات .

البند الثامن : الصيانة : ويشمل هذا البند عدة انواع :

١ — وسائل النقل البرية والبحرية .

٢ — الاليات الثقيلة .

وبالنسبة لهذين النوعين تشير وزارة المالية في تعليماتها الى ان اعتماداتها تحدد بضرب عدد الوحدات الموجودة بالفعل المطلوب اضافتها بالمعدل المحدد لكل نوع من هذه الوحدات ويجب الاشارة الى ان صيانة وسائل النقل البرية والبحرية يقصد بها قيمة الاصلاح في الورش او (الكاراجات) الخارجية .

٣ — الآلات والتجهيزات

٤ — الاثاث

وتحدد اعتمادات هذين النوعين طبقا لمتوسط نفقات الثلاث سنوات السابقة ، الا اذا كانت هناك عقود ثابتة للصيانة يمكن تقدير الالتزام على اساسها .

٥ — المنشآت والمرافق : ويقصد بهذا النوع ما يتعلق بصيانة الطرق والممرات والشبكات السلكية واللاسلكية ، وشبكات المجاري والكهرباء ، وما يتصل بالمباني . . . الى غير ذلك مما قد يكون موضحا في التقسيم النمطي للمصروفات . ويقدر الاعتماد اللازم لممارسة هذا النوع طبقا لمقاييس خاصة مع مراعاة متوسط الانفاق في الثلاث سنوات السابقة والعوامل التي تدعو الى زيادة الاعتماد او انقاصه .

البند التاسع : الخدمات الخاصة والفنية :

ويشمل هذا البند عدة انواع ايضا بحسب الاختلاف في طبيعة هذا النوع من الخدمات التي تقدمها الدولة في قطاعات متعددة . فهناك الخدمات الثقافية والاعلامية والتدريبية والخدمات الصحية والاجتماعية والدينية .

ففي هذه الحالات تقدر الاعتمادات طبقا لاحد اساسين :

١ — اما على اساس المبلغ المصروف في الجزء المنتضي من السنة المالية التي تعد خلالها الميزانية ومتوسط مصروف السنوات الثلاث الاخيرة مع اعمال العوامل التي قد تبرر التعديل في هذا الاساس كأن يكون هناك اتجاه من جانب الدولة للتوسع في نوع او اخر من تلك الخدمات بالنظر الى ظروف المجتمع او احتياجاته خلال السنة المالية الجديدة .

٢ — واما على اساس الالتزام الفعلي ، كان تكون الادارة على علم مسبق بالتكلفة وتصرفها في عدد الوحدات ، كما هو الحال في البعثات الدراسية لوزارة

التربية اذ تقرر اعتماداتها على اساس عدد الطلاب المبعوثين او المنتظر ارسالهم في بعثات في السنة المقبلة مضروباً في تكلفة كل طالب حسب البلد الذي يوفد اليه .

وتشير تعليمات وزارة المالية الى ضرورة الا تتضمن هذه الانواع المتقدمة سوى تكاليف الانشطة الثقافية والاعلامية والتدريبية والصحية والاجتماعية لغير العاملين في الدولة . حتى تكون النفقات العامة منصرفه الى وجوها الصحيحة ومفضية الى تحقيق الخدمة العامة للمجتمع في تلك المجالات .

اما اعتمادات انواع الخدمات الاخرى التي تتخذ صورة الابحاث او الدراسات والاستشارات ، فانها تقدر على اساس الالتزامات الفعلية. اذا كانت تقوم على عقود او ارتباطات ، او على اساس مقاييس خاصة اذا حددت الابحاث المراد اعدادها في السنوات المقبلة .

وهناك ايضا اعتمادات لخدمات اخرى تكون لها طابع السرية ، ومن المعروف ان المصروفات السرية تكون ضرورية لنشاط بعض الوزارات او الادارات بالنظر الى طبيعة النشاط الذي تقوم به ، ومن ثم يكون تقرير اعتماداتها على اساس مصروفات السنوات الثلاث السابقة مع تحليل لاسباب الزيادة ان كان ثمة داع الى ذلك .

ولا يفوتنا ان نذكر ضرورة قيام وزارة المالية بأعمال كافة صور الرقابة على وضع هذه الاعتمادات في الحدود التي لا تخل بطابع السرية لعمل الوزارات او الادارات التي تعتمد لها هذه الانواع من المصروفات السرية . وكل ما نخشاه ان تضيق اعتبارات المصلحة العامة وضوابط الانفاق تحت ستار الطابع السري الذي قد لا يسمح بالخوض في تفصيلات نشاط الجهة القائمة بالانفاق . ولعل الرقابة اللاحقة بمعرفة الاجهزة المختصة وهي التي يمكن ان تحافظ على السرية تكون اكثر فاعلية من الرقابة المسبقة او المعاصرة للتنفيذ . ويبقى كضمان اكيد لحسن استخدام هذه المصروفات السرية ان تكون الجهات القائمة بالانفاق ذاتها مما لا يتطرق الشك الى القائمين عليها او المسؤولين عنها . وحسن اختيار العمالة مع وضوح طبيعة المهام الملقة على عاتق الادارة او الوزارة والاخلاص لاداء الرسالة تمثل في راينا الضمانات الاكيدة والاكثر فاعلية بالنسبة لهذه الانواع من الاعتمادات .

وهناك ايضا اعتمادات اخرى لها ايضا طابع خاص مثل نفقات المعارض المحلية او الخارجية ، ونفقات الشعب البرلمانية والقنصلية الفخرية او تكاليف الوفود الرسمية لوزارة الخارجية في الخارج ، وهي كلها اعتمادات تترك لطبيعة الاتفاق الخاصة وتحدد طبقا لما تمليه هذه الطبيعة ، ولا تكون هناك خشية طالما كنا امام جهات تدرك مسؤولية تحقيق المصالح العامة وتحرص على عدم تضيق المال العام .

البند العاشر :

ويتعلق بامور خاصة بالخدمات التي تطرأ ولا تندرج تحت اي بند من البنود السابقة ، اولا تنسح لها تلك البنود طالما انها محدودة كما رأينا تحديدا وثيقا . ومن هنا تنفسح الادارة المالية المجال لعناصر الخدمات الاخرى في هذا البند الخاص . وقد تتنوع هذه الخدمات بدورها .

فهناك ما يتعلق باعتمادات التأمين والعمولات : كما هو الحال في تأمين الطوابع البريدية عند شحنها ، وتأمين سيارات البعثات ، وتأمين المباني والمنشآت المملوكة للدولة في الخارج ، وعمولات بائعي الطوابع واية مبالغ تدفع على سبيل التأمين او العمولة . وتقدر الاعتمادات الخاصة بها على اساس الالتزامات الفعلية اذا كانت بموجب عقود مع اضافة الالتزامات الجديدة وبيان اسبابها ، وكذلك يمكن اجراء التقدير طبقا لمتوسط المصروفات خلال السنوات الثلاث السابقة .

اما ما يتعلق بالضرائب والرسوم الجمركية فيتم تقديرها على اساس ما هو مستحق بهذا الوصف (كرسوم ارضية او كضريبة جمركية) طبقا للقوانين والقرارات المعمول بها .

وتقدر مصروفات الاعلان على اساس متوسط المصروفات في السنوات الثلاث السابقة بحيث تبين الادارة المعنية الغرض من الاعلان وطبيعته تسهيلا للرقابة المالية وللتأكد من جدية اجراء صرف الاعتماد .

وهناك اعتمادات تتعلق بنفقات تلزم لغير الموظفين او العمال مثل الاتعاب والمكافآت التي تدفع على الانتاج بالنسبة لمرافق الاذاعة او التلفزيون ومصروفات الجوائز والمكافآت التي تمنحها هذه المؤسسة ، ونفقات تعهدات تنظيف الوزارات ومكافآت اعضاء المجلس الاستشاري للايتام ، وغيرها من المبالغ التي تماثلها في

الطبيعة . وكل هذه الاعتمادات تقدر على اساس الالتزام الفعلي .

وفضلا عن ذلك كله هناك ما يدخل تحت نوع « الخدمات المتنوعة » اذا كان المصروف يتعلق بشان لا يتصل بأي من الانواع المتقدمة . مثل اقامة الولايم والضيافة ومصروفات تقديم المشروبات (مثل الشاي والقهوة) . وهذه يتم تقدير اعتماداتها طبقا لمتوسط المصروفات خلال السنوات السابقة .

هذه هي النوعيات المختلفة لبنود الانفاق المختلفة في الباب الثاني الخاص بالمصروفات العامة ، وهي كما راينا من التعدد والتشعب بحيث يصعب السيطرة عليها . وترجع اهميتها الى كونها تمثل محور الارتكاز الذي يقوم عليه نشاط الدولة من خلال وزاراتها واداراتها المتعددة في شتى قطاعات التدخل ومجالاته .

ثالثا : باب المصروفات غير المئوية والمدفوعات التحويلية :

ويقصد بهذا النوع من المصروفات والمدفوعات تلك المبالغ التي تدرج لمصروفات بعض الجهات او تخصص لبعض الاغراض ولا تبوب تحت اي من البابين الاول والثاني ، لاعتبارات السياسة العامة او تحقيق الصالح العام ، او لكونها من حيث طبيعتها الذاتية تختلف عن المصروفات الاخرى لكونها ذات طبيعة تحويلية . اما المدفوعات التحويلية بالمعنى الفني فهي مبالغ تدفع ويترتب عليها انتقال الاموال بلا عائد واضح او مباشر يرتبط بالمنتج النهائي او الخدمة النهائية .

وربما تلقي تقسيمات هذا الباب في ميزانية الدولة ضوءا على طبيعة الاعتمادات التي تدرج في باب المصروفات غير المئوية او المدفوعات التحويلية . فهناك داخل هذا الباب عدة اقسام تتناول :

— مخصصات رئيس الدولة (قسم ١) .

— ديوان الموظفين — البعثات (قسم ٤ — ٤)

— وزارة الدفاع (قسم ٩ — ١)

— وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل : الاعانات الداخلية (قسم ١٥)

— المصروفات غير المئوية والمدفوعات التحويلية الاخرى وتنقسم الى بنود وانواع طبقا للتقسيم النمطي بالميزانية .

رابعاً : المشروعات الانشائية :

تمثل المشروعات الانشائية ركنا هاما في الميزانية العامة لدولة الكويت ، كما هو الحال في اي بلد اخر ، وذلك بالنظر الى انعكاساتها البعيدة على حجم النشاط الاقتصادي وارتباطها الوثيق بالاستثمارات ومستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي الذي يراد تحقيقه . وفي هذا المجال يكون من المنطقي ، بل ومن الضروري اجراء عمليات الربط الوثيقة بين تحديد اولويات المشروعات الجديدة او الانشائية والاستثمارية ، والخطة الخمسية الاقتصادية في الدولة . كما يراعى من ناحية اخرى الربط المحكم بين حجم المشروعات المقترحة والامكانيات والطاقات التي تتمتع بها الاجهزة التي تقوم بالتنفيذ .

واذا نظرنا الى اجراءات تقدير اعتمادات هذا الباب الخبير في حياة البلاد الاقتصادية نجد ان طبيعة المشروعات الانشائية تفرض نفسها على هذه الاجراءات سواء من حيث خطوات عملية التقدير والمراحل الزمنية والصلة بين السنوات المالية المختلفة في صدد كل مشروع انشائي من حيث صياغة الاعتمادات وتتبعها ، وكذلك من حيث الارتباط الوثيق بعملية التخطيط الشامل الذي تتولاه هيئة مركزية على مستوى الدولة ككل . وعلينا الان ان نتتبع سير عملية تقدير الاعتمادات وما يتخللها من مسائل من الواجب مراعاتها في هذا النوع من المشروعات الانشائية .

وتبدأ الاجراءات بأن تقدم الوزارات والادارات المعنية مقترحاتها عن المشروعات الانشائية التي تهتمها بصورة متصلة الى وزارة التخطيط على نموذج خاص اعدته وزارة المالية وارغمته مع تعليماتها الادارية لكل وزارة ، وذلك في موعد اقصاه ١٥-١ من السنة المالية الجارية بالنسبة لمتطلبات المشروعات الجديدة . أما التقديرات الخاصة بالتزامات المشروعات المعتمدة فانها تقدم في موعد اقصاه ١٥-٢ من السنة المالية الجارية .

ويكون من الضروري الالتزام بهذه المواعيد حتى تتمكن وزارة التخطيط من اجراء بحوثها ودراساتها الفنية العميقة للمشروعات المطلوب انجازها ، ولكي يتحقق من خلال المشاركة مع وزارة المالية وديوان الموظفين مدى الترابط والتاثير بين المتطلبات الانشائية ومقترحات كل من البابين الاول والثاني . وهذا الارتباط جوهرى بالنسبة لهذه المشروعات ومن ثم يكون ضروريا تحقيقه بأحكام تام . ومن الطبيعي ان تكون بيانات تكاليف المشروعات الانشائية واضحة ، وكذلك مدى الالتزام الذي تتحمله الخزائن العامة بشأنها في السنوات المالية اللاحقة . ومن ثم تبرز اهمية التأكد من دقة هذه المسائل ومراجعتها بالاتفاق مع وزارة التخطيط . واذا ما كانت هناك عدة مشروعات انشائية وردت الى الوزارة المعنية من

اداراتها المتعددة ، فيكون من واجب هذه الوزارة اجراء ترتيب مقترحاتها بشأن تلك المشروعات طبقا لاولوياتها ، من حيث تصورها للاهمية بالنسبة لكل مشروع مقترح ، ثم ادراجها تحت بنودها آخذة بعين الاعتبار التقدير الزمني لمراحل تنفيذ كل مشروع على أساس ان ترتب جميع الاعمال المقدر اتمامها في سنة واحدة اي حتى نهاية السنة المالية تحت بند « مشاريع جديدة لم تتم خلال السنة » .

اما المشروعات التي لم يتم تنفيذها خلال السنة المالية الجارية وتتطلب اعتمادات لاستكمالها فانها تدرج تحت بند « تكمة مشاريع عن سنوات سابقة » .

كذلك يكون من اللازم ملاحظة ما اعتمد للمشروع من مبالغ وما صرف حتى تاريخه في السنة المالية الجارية ، وما ينتظر صرفه حتى نهاية السنة لتتم دراسة دقيقة للمشروع وما تم انجازه منه وما يتطلبه من اعتمادات لاتمامه ، فاذا لم يكن رصيد الاعتماد السابق كافيا تطلب له زيادة في الاعتماد مع تحليل للاسباب التي تدعو الى هذه الزيادة .

اما المشاريع التي يتطلب تنفيذها عدة سنوات فانها تدرج تحت بند « مشاريع يمتد تنفيذها الى عدة سنوات » .

ويجب ان تبعث الوزارات المعنية بالنسبة لهذه المشروعات الى وزارة التخطيط البيانات التالية :

١ — الالتزامات المالية المترتبة على مشروعات تحت التنفيذ .

٢ — الالتزامات المالية المترتبة على مشروعات تحت التنفيذ ويكون هناك اتجاه لطلب رفع تكلفتها الكلية مع بيان للاسباب التي دعت الى طلب الزيادة .

٣ — الالتزامات المالية المترتبة على مشروعات جديدة مقترحة لأول مرة في السنة المالية القادمة .

وتراعى عملية توضيح كل من هذه الالتزامات في بيان مستقل ثم اجراء تجميعها في بيان اجمالي .

وكذلك تقوم الوزارة بأرفاق كشوف تبين اسماء الموظفين الذين يتقاضون مخصصاتهم خصما على اعتماد المشروعات وقيمة هذه المخصصات واية ميزات

أخرى وتاريخ بداية وانتهاء عقد كل منهم . وعند الانتهاء من تنفيذ اية مشروعات انشائية فان رواتب واجور الموظفين الذين ترغب الوزارة في نقل خدماتهم لإدارة وتشغيل مشروع من تلك المشروعات فان من واجب هذه الوزارة نقل مخصصاتهم خصما على اعتمادات الباب الاول من ميزانيتها وكذلك فانه بالنسبة لاستثمار السيارات اللازمة لعمال التشغيل ، يراعى عدم تحميلها على اعتمادات المشروع (الباب الثالث) بل يكون تحميلها على اعتمادات الباب الثاني .

ومضلا عن ذلك كله فان وزارة التخطيط باعتبارها طرفا هاما في عملية انجاز المشروعات الانشائية فانها بدورها قد رفعت عددا من التعليمات التي ينبغى على الوزارة المعنية مراعاتها تحقيقا لدواعي التقسيم والاحكام والارتباط بين مختلف الاطراف وهو ما يضمن تحقيق الصالح العام . وتنقسم تعليمات وزارة التخطيط الى نوعين ، فهناك تعليمات موجهة للوزارات صاحبة المشروع الانشائي، وهناك تعليمات أخرى موجهة للوزارات المنفذة للمشروعات الانشائية.

بالنسبة للوزارات صاحبة المشروعات الانشائية :

يجب على الوزارات صاحبة المشروع الانشائي الا تلجأ الى ادخال تغييرات على المتطلبات الخاصة بالمشروع بعد تقديمه لوزارة التخطيط ، الا عند الضرورة القصوى .

ولا يكون من حق الوزارة صاحبة المشروع كذلك التقدم بطلبات جديدة بمعد مناقشة مشروع الميزانية الانشائية من جانب الجهات المعنية بالامر من وزارة التخطيط وبعد رفعه الى مجلس الوزراء في الموعد الدستوري . فاذا ما كانت هناك حالات اضطرارية تدعو اي وزارة او ادارة الى اجراء اي تعديل على متطلبات مشروعاتها ، فيكون من واجبها عرض الامر على وزارة التخطيط لدراسة هذه الامور اولا من جانبها ، حيث تحيل هذه الوزارة ، اذا ما توفرت لديها قناعة كافية بجدوى التعديلات وفعاليتها الموضوع معذلا بعد ذلك الى مجلس الوزراء. ومن ثم لا يكون من حق الوزارة صاحبة المشروع التوجه بالتعديلات مباشرة الى مجلس الوزراء ، متخطية وزارة التخطيط .

وهناك نماذج واستمارات مخصصة للمشروعات الانشائية تتضمن عددا من النقاط والعناصر والبيانات (مثل البيان المتعلق بالموقع المخصص للمشروع من جانب بلدية الكويت) وغيرها من المتطلبات الجوهرية يكون من اللازم ان تتقيد

الإدارة المعنية بها بالنسبة لكل مشروع انشائي تطلبه . وإذا كانت هناك برامج سبق إقرارها من جانب السلطات العليا المعنية بأمور المشروعات الانشائية ، فينبغي التقيد بربط متطلبات الوزارات بما يكون واردا في تلك البرامج .

ونلاحظ ان وزارة التخطيط لا تتطلب تقديم استثمارات من جانب الوزارات صاحبة المشروع بالنسبة للأعمال الانشائية الصغيرة والمتشابهة والتي تتمثل في مجرد اضافات او توسعات للمرافق القائمة بالفعل ، ويكفي بشأنها ان تقدم البيانات في كشوف تتضمن تفاصيل ومبررات كافية لمثل هذه الاعمال المطلوبة وهذا مسلك منطقي من جانب التعليمات موضوع البحث ، تدرك فيه الإدارة طبيعة التفرقة بين المشروعات الصغيرة والمشروعات الضخمة .

بالنسبة للوزارات المنفذة :

تلتزم هذه الوزارات القائمة بتنفيذ المشروعات الانشائية بأن تقدم مشروع ميزانية انشائية بحيث توضع التزامات المشروعات التي تكون قيد التنفيذ منفصلة عن المشروعات المستحدثة ، والمبالغ التقديرية المطلوبة لكل مشروع . كما يكون من واجبها التقدم بمذكرة شاملة تشرح فيها بالتفصيل المراحل التي تمولها عملية تنفيذ المشروع الانشائي ونسب الاعمال التي تم انجازها ، كما تلتزم ايضا ببيان تفاصيل العقود الرئيسية التي تتعلق بكل مشروع من المشروعات الكبرى او الضخمة . وتشير وزارة التخطيط في تعليماتها الى ضرورة قيام الوزارة المنفذة بتقديم جداول منفصلة بالمشروعات المتعددة المطلوب تعديل تكاليفها الاجمالية مع بيان المبررات والتفصيلات الواضحة بالنسبة لكل مشروع على حدة .

وفضلا عن ذلك فان على الوزارة المنفذة ان تبين المبررات الخاصة بحدوث تأخير في التنفيذ او الخاصة بعدم اجراء الصرف على المشروعات المعتمدة من قبل منذ سنتين او اكثر ويكون مطلوبا تدويرها في الميزانية .

وهكذا تتمكن وزارة التخطيط من ممارسة مسؤولياتها بشأن المشروعات الانشائية بعد ان تكون قد حصلت على ما يلزمها من بيانات وتفاصيل من جانب الوزارة صاحبة المشروع ومن جانب الوزارة التي تضطلع بمهام التنفيذ ، وتكون قد سيطرت على عملية التقديرات المتعلقة بهذا النوع من المشروعات الانشائية في ضوء الارتباط المحكم والدقيق بين الماضي والحاضر والمستقبل بالنسبة لهذا النوع من المشروعات التي تمثل اهمية كبرى في تطوير المجتمع من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية .

خامسا : تقديرات اعتمادات الاستهلاكات العامة :

تشير وزارة المالية الى بعض القواعد التي يجب مراعاتها بالنسبة لتقديرات اعتمادات الاستهلاكات العامة في الميزانية بالنسبة لميزانية السنة المالية الجديدة .

ومن اهم هذه القواعد ان يكون تقدير هذه الاعتمادات على اساس المساحات المطلوب استهلاكها بواسطة الدولة مضروبة في القيمة التقديرية للمتر المربع الواحد . وبالنسبة لاعتمادات الاستهلاكات التي صدرت بشأنها قوانين ، فانها تقدر على الاسس الاتية :

١ - يجب ان تبين المصروفات الفعلية منذ صدور القانون بالاستهلاك حتى ٣٠ يونيو من السنة المالية السابقة .

ب - يجب ان توضح المصروفات من ١-٧ من السنة المالية السابقة حتى ٣١-١٢ من السنة نفسها .

ج - يجب ان تذكر المصروفات المتوقعة حتى نهاية السنة المالية السابقة بما في ذلك المبالغ التي سيتم تعليتها على سبيل الامانات ، وتتوافر بشأنها شروط اجراء هذه العملية سواء من الناحيتين المالية والقانونية .

د - بيان الاعتماد الباقي ويمثل الفرق بين الاعتماد الاجمالي والمصروفات المبينة في الفقرتين ب ، د المتقدمتين .

هـ - بيان الاعتماد اللازم للسنة المالية الجديدة ويتكون من عنصرين هما :
١ - الاقساط المستحقة ٢ - الدفعة الفورية

وكذلك تقدر اعتمادات التثمين المتعلقة بالقوانين التي ينتظر صدورها، وتتضمن الدفعة الفورية للاماكن المنتظر انتهاء معاملاتها خلال السنة المالية الجديدة . ويراعى عند اعداد التقديرات ان تكون مشتملة على جميع انواع الاستهلاكات كما يجب ان تقدم مذكرة شارحة ووافية بشأن تدعيم تلك البيانات .

الوضع بالنسبة للميزانيات الملحقه والمستقلة : تشير وزارة المالية في تعليماتها الى سريان هذه التعليمات والقواعد بالنسبة للميزانيات الملحقه والمستقلة ، الا اذا كان هناك تعارض بين هذه التعليمات والقواعد ، وبين القوانين او اللوائح

المنظمة للهيئات، او الجهات صاحبة تلك الميزانيات الملحقه او المستقلة .

اما ما يتعلق بالتقسيم والتبويب بالميزانية ، فانه يجب ان يكون متفقا وملائها مع طبيعة عمل الهيئة او الادارة التي تكون لها ميزانية ملحقه او مستقلة ، بعد الحصول على موافقة وزارة المالية .

ومن هنا يبرز الدور الضخم لوزارة المالية في اعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقه والمستقلة . ونظرا لتعدد الصياغة الخاصة بمشروع الميزانية وتقسيمات الإيرادات والمصروفات بأبوابها وبنودها المختلفة ، تعمل الوزارة (المالية) على صياغة النماذج والجداول الايضاحية والتقسيمات النمطية للإيرادات والمصروفات وكافة الايضاحات المتعلقة بها وذلك تسهيلا لعملية تقدير بيانات الميزانية ، في اطار من وضوح المبادئ والخطوات والاجراءات التي تكفل تصوير المركز الحقيقي لمتطلبات النشاط العام للدولة خلال السنة المالية المقبلة . وبالتالي لا تكون الشكلية الواضحة او المطبوعة على موقف وزارة المالية الكويتية مقصودة لذاتها ، بقدر ما تكون في رايها ضرورية ولازمة لابرار موازنة الدولة العامة في صورة محققة لدواعي الانسجام والتنسيق وضامنة لاعتبارات الجدية عند تقدير الإيرادات والمصروفات العامة للدولة .

التعليمات والقواعد واجبة الاتباع عند تنفيذ الميزانية :

وكما فعلت وزارة المالية بالنسبة لاعداد تقديرات الميزانية فانها اتجهت كذلك الى وضع عدد من القواعد والتعليمات الادارية الهامة في شأن تنفيذها . وقد نرى بعض هذه القواعد يتضمن اعمالا لنصوص سبقت لنا دراستها عند التعرض للقواعد القانونية البحتة التي اصدرها المشرع الكويتي في شأن اعداد الميزانية وتنفيذها كما رأينا . ولكن استكمالا للفائدة وحتى تكتمل الصورة امام الباحث ، رأينا استعراض اهم القواعد التي اصدرتها وزارة المالية عن طريق ادارة الميزانية بها لكي ترشد الوزارات والادارات المختلفة عند التنفيذ ، باعتبار مرحلة التنفيذ هذه من المراحل الهامة في مثلث دورة الميزانية . وتمثل هذه القواعد والتعليمات اهمية كبرى لتحقيق مستوى رفيع من مستويات الانجاز سواء في العمل المالي البحت او المحاسبي وتؤمير دواعي الانضباط بالنسبة لهما ، وذلك كله خدمة لاهداف تدخل الدولة بطريقة مثالية للوصول الى تصوير حقيقي عند تقديم حساب الدولة الختامي الذي يظهر محصلة تنفيذ الميزانية سواء من جانب الإيرادات او المصروفات .

واذا نظرنا الى مجموعة القواعد التي اصدرتها وزارة المالية في هذا الخصوص نجدها تتضمن عددا من القواعد العامة ثم عددا من القواعد التي تحكم تنفيذ وسير ابواب الإيرادات والمصروفات العامة في صورها المتعددة وما يتصل بالحسابات والسجلات والمخازن التي تستخدمها الوزارات لضبط عملية التنفيذ اثناء السنة المالية .

اولا : القواعد العامة :

١ - بالنسبة للارتباط والتعاقد والصرف والتوريد :

يتمين على الادارات مراعاة القواعد الآتية :

١ - لايجوز صرف اي اعتماد في غير الغرض المخصص من أجله كما لايجوز الخصم بمصروف على غير النوع والبند والباب المختص ويجب اضافة الإيرادات المحصلة الى النوع والبند والباب المحدد في الميزانية .

٢ - يجب على الادارات المختلفة اتباع أحكام القوانين والقرارات واللوائح والتعليمات المعمول بها فيما يتعلق بكل اعتماد .

٣ - يجب على كل وزارة او هيئة التقيد بالتحفظات الواردة على اعتمادات بعض انواع وبنود مصروفات الميزانية .

٤ - لايجوز ابرام عقد يترتب عليه التزام مالي يجاوز السنة المالية الى سنة مالية مقبلة . ومع ذلك يجوز ابرام عقود الاستخدام والإيجار والصيانة والتوريدات لمدة تجاوز السنة المالية بشرط الا يترتب على التعاقد زيادة في اعتمادات مصروفات الميزانية في السنوات المقبلة وبشرط ان لا تزيد مدة التعاقد على ثلاث سنوات . فان زادت وجب الحصول مقدما على اذن من وزير المالية . (١)

٥ - تخضع المناقصات الخاصة بالتوريدات والاشغال العامة وكذلك كل مشروع ارتباط او عقد يكون من شأن ابرامه ترتيب حقوق والتزامات مالية للدولة

(١) وهذا بعد مظهرًا وانسحاب السلطة الموسعة لوزير المالية ، حينما يتعلق الأمر بأحد الظروف التي تدعو الى الخروج على مبدأ السنوية واستقلال السنوات المالية .

إذا بلغت قيمة المناقصة أو الارتباط أو الاتفاق أو العقد (٢٠) عشرون ألف دينار
مأكثر ، للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة (م ١٣ ، ١٤) من قانون انشاء ديوان
المحاسبة ١٩٦٤/٣٠) .

٦ — لايجوز للوزارات والادارات الحكومية ان تستورد اصناما او ان تكلف
مقاولين باجراء اعمال الا بمناقصة عامة عن طريق لجنة المناقصات المركزية اذا
زادت قيمة العقد على الف دينار (القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤) .

٧ — لايجوز لاية جهة حكومية ابرام او اجازة اي عقد في موضوع تزيد قيمته
على خمسة وسبعين الف دينار الا بعد عرضه على ادارة الفتوى والتشريع
(المرسوم الامرى رقم ١٢ لسنة ١٩٦٠)

٨ — يجب على كل وزارة او هيئة او ادارة ان تنفق اعتماداتها فيما تقتضيه
ضرورة حسن سير الاعمال بدون اسراف بحيث تنجز الاعمال او تؤدي الخدمات
على احسن وجه ويقلل تكلفة .

ويجب ان تتجنب كل وزارة او ادارة او هيئة ملتبجا اليه في الاشهر الاخيرة من
السنة من الارتباطات على اعمال او خدمات او مشتريات بطريقة عاجلة لا يتوفر
فيها البحث والحراسة بغية استنفاد الارصدة المتبقية من اعتمادات مصروفات
الميزانية .

٩ — لايجوز التقدم الى مجلس الوزراء لاستصدار قرارات او قوانين ترتب
اعباء مالية على الميزانية الا بعد اخذ رأى وزارة المالية .

ب — الاعتمادات الإضافية والمقولة : ويجب ان تلتزم الادارات بصدها بما
يأتى : —

١ — لايجوز تجاوز الحد الاقصى لتقديرات المصروفات الواردة في قانون ربط
الميزانية والقوانين المعدلة له ..

٢ — كل مصروف غير وارد في الميزانية او زائد على التقديرات الواردة بميزانيتها
يجب ان يكون بقانون وكذلك نقل اي مبلغ من بلب الى اخر من ابواب مصروفات
الميزانية .

٣ — لايجوز تجاوز اعتماد نوع من بنود مصروفات الميزانية الا اذا قبله وفر في اعتماد نوع آخر من نفس الباب ، وبعد الحصول مقدما على اذن سابق من الوزير المختص واطار وزارة المالية ، مع بيان اسباب النقل .

٤ — ان اي تجاوز لاعتمادات اي من ابواب مصروفات الميزانية او انواع بنودها المختلفة قبل الحصول على ترخيص من السلطة المختصة يعتبر مخالفة مالية .

٥ — على كل وزارة او ادارة او هيئة عدم اللجوء الى طلب اعتمادات اضافية او اجراء تعديل في مصروفاتها الا في حالة الضرورة القصوى ويجب في حالة الاحتياج الفعلي القيام بدراسة جدية مسبقة عن حالة الاعتمادات ، على ان تتقدم كل وزارة بطلباتها الى وزارة المالية مشفوعة بالمبررات والبيانات الوافية وفي وقت يسمح باتمام الاجراءات اللازمة ، بحيث يمكن الانتفاع بالاعتمادات فيما طلبت من اجله قبل نهاية السنة المالية .

ولا يجوز تقديم طلبات الاعتمادات الاضافية او طلبات تخصيص مبالغ او طلبات اقرار صرف الى مجلس الوزراء مباشرة ، بل تحال هذه الطلبات الى وزارة المالية لتقوم بدراستها ومن ثم احوالها الى الجهات المختصة .

ثانيا : المرتبات والاجور :

وتتلخص القواعد الادارية التي يجب على الادارات مراعاتها بماياتي : —

١ — لايجوز — بغير قانون — تعديل عدد الوظائف المدرجة بالميزانية او تعديل درجاتها ، ولا يجوز تعيين موظف على حساب وفر الميزانية او ترقيته بصفة شخصية او قيده على درجة ادنى من درجته . كما يجب على كل وزارة او ادارة او هيئة مراجعة ديوان الموظفين فيما يختص بالدرجات الواردة بالميزانية ولا يجوز ترقية اي موظف على احدى هذه الدرجات الا بعد موافقة الديوان مع عدم الاخلال بأحكام اللائحة التنفيذية لقانون الوظائف العامة المدنية .

٢ — اذا صدر قرار من السلطة المختصة بالغاء احدى الوظائف او خفض درجاتها او نقلها من وزارة او ادارة او هيئة الى اخرى ، ينبغي تنفيذ القرار مع مراعاة اجراء هذا التعديل في مشروع الميزانية للسنة المالية التالية .

٣ - لايجوز استخدام فروق المرتبات والاجور الا في مواجهة الزيادة في مصروفات البنود التي ادرجت لها تلك الفروق فقط . وذلك مع التقيد بما نصت عليه المادتان ٢١ ، ٣٥ من المرسوم الاميرى رقم ١ لسنة ١٩٦٠ .

٤ - تصرف المرتبات والاجور في مواعيد استحقاقها .

٥ - مرتبات واجور الاجازات التي تصرف اثناء الشهر يجب ان تقيد في حساب عهد مصروفات تمت تسويتها على انواع مصروفات الميزانية .

٦ - تورد استقطاعات صندوق التقاعد وحصة الحكومة في صندوق التقاعد الى وزارة المالية شهريا .

كما يجب توريد اي استقطاعات اخرى في حينها الى الجهات المعنية .

٧ - لا يجوز اجراء خصم او توقيع حجز على المبالغ الواجبة الاداء من الحكومة للموظفين الا وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء او لاداء دين حكومي او لاسترداد ما سبق صرفه بغير وجه حق ، وذلك تنفيذا لنص المادة ٦٤ من قانون الوظائف العامة المدنية . ويستثنى من ذلك خصميات منظمة التحرير الفلسطينية والضمان الصحي لغير الكويتيين .

٨ - لا يجوز منح قروض للموظفين والمستخدمين والعمال وذلك تنفيذا لتعميم وزارة المالية رقم ٣/١٩٦٠ .

ثالثا : المصروفات العامة : وبالنسبة لها يجب مراعاة ما ياتي : -

١ - تقوم ادارة اموال الحكومة والخدمات بتزويد الوزارات والادارات باجهزة التدفئة والتبريد وذلك في حدود الاعتمادات المخصصة بمصروفاتها .

٢ - يجب مراعاة ضغط استهلاك القرطاسية والمطبوعات بقدر الامكان ويجري التزويد بالمطبوعات بواسطة وزارة الاعلام ، ويجوز اخذ موافقتها على الطبع بالمطابع الخاصة وذلك في حالات الضرورة القصوى .

٣ - سفر الموظفين على حساب الدولة يكون على طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية او بواسطتها .

٤ - يجب أن تتضمن عقود الاستيراد من الخارج مع مختلف الهيئات والمؤسسات والشركات بندا خاصا ينص على ضرورة أن يكون الشحن عن طريق مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية كلما أمكن ذلك .

رابعاً : المشروعات الإنشائية :

وتتطلب طبيعتها أن تقوم الوزارات بمراعاة الأمور الآتية : -

١ - يتم فتح كتب الاعتمادات الخاصة بالمشروعات الإنشائية بواسطة وزارة المالية .

٢ - تخصص وزارة المالية سلطة شهرية للوزارات المعنية لمقابلة بعض المصروفات على المشروعات الإنشائية ، على أن تقدم هذه الوزارات كشفاً بمقبوضات ومدفوعات تلك المشروعات ، في الأسبوع الأول من الشهر التالي حتى يمكن تعويضها .

٣ - لا يجوز لأي وزارة اعتماد أحد المشروعات الإنشائية إلا إذا قبله وفر في اعتماد مشروع آخر في نفس الباب بشرط عدم تجاوز التكلفة الإجمالية للمشروع ويتم التشاور عليه مع الجهاز الفني بمجلس التخطيط وبعد الحصول مقدماً على إذن من وزير المالية .

٤ - يجب التقيد بكافة الشروط الواردة في العقود المبرمة مع المتهدين .

٥ - عدم تعيين موظفين للمشروعات على الباب الأول ، بل يجب أن تحمل المشروعات ذاتها المرتبات سواء كان ذلك برواتب مقطوعة أو بمقود حرف (د) بالنسبة لكبار الفنيين والمستشارين .

خامساً : المصروفات غير المبررة والمحفوفات التحويلية الأخرى : وتتبع بشأنها التعليمات الآتية : -

١ - جميع المصروفات الخاصة بهذا القسم تكون عن طريق وزارة المالية ، إما في حالة تعذر ذلك وضرورة الصرف من قبل الوزارة أو الإدارة المعنية ، فيجب الحصول مسبقاً على موافقة وزارة المالية . ويتم الصرف في حدود الارتباط المحدد من قبل الوزارة .

٢ - يجب أن يرفق بكتب طلبات الصرف المستندات الأصلية مع صورة على الأقل .

٣ - يجب أن تكون كتب طلبات الصرف الخاصة بحصة أو اشتراك دولة الكويت في أي هيئة أو منظمة أو اتحاد عن طريق وزارة الخارجية .

٤ - في حالات إيفاد موظفين إلى الخارج يجب بيان ما إذا كان الموظف موفدا في مهمة رسمية أو لحضور مؤتمر .

سائلا الإيرادات :

يجب على الإدارات أن تلتزم بشأنها بالقواعد والضوابط الآتية : -

١ - لا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه الصرف الأبقاقون .

٢ - لا يجوز استحداث أي بند أو نوع جديد من الإيرادات إلا بعد الحصول مسبقا على موافقة وزارة المالية .

٣ - يجب اتباع الخطوات التالية في إيداع الإيرادات المحصلة : -

أ - تودع الوزارات والإدارات المختلفة في حسابها لدى بنك الكويت المركزي ، جميع ما يصلها من شيكات ، بحيث لا يتأخر ذلك عن اليوم الثالث من تاريخ استلامها .

ب - تودع الوزارات والإدارات المختلفة في حسابها لدى بنك الكويت المركزي ، جميع المبالغ النقدية المحصلة حال استلامها والانتفاء من تدقيق حساباتها .

ج - تستخدم الوزارة والإدارة في عمليات الإيداع قسائم الإيداع الخاصة ببنك الكويت المركزي .

د - تصدر الوزارة أو الإدارة كتابا إلى بنك الكويت المركزي كل أسبوع لتحويل ما تم توريده في حسابها (شيكات أو نقدا) إلى حساب وزارة المالية

— بنك الكويت المركزي موزعا حسب ابواب الايرادات المختلفة — وترسل صورة من هذا الكتاب الى وزارة المالية مع مراعاة توريد ما تم تحصيله في الايام الاخيرة من الشهر (جزء من الاسبوع) في اليوم الاخير من الشهر وذلك حتى تتساوى جملة المبالغ المحصلة وجملة المبالغ الموردة لحساب وزارة المالية .

هـ — يقوم بنك الكويت المركزي بأشعار وزارة المالية والوزارات او الادارة المعنية باتهام التحويل وفقا للكتاب المشار اليه في الفقرة (د) .

و — تقوم وزارة المالية باجراء القيود اللازمة في سجلاتها عند استلامها صورة كتاب الوزارة او الادارة واشعار بنك الكويت المركزي المثبت للتحويل .

٤ — تحصل المبالغ المستحقة من الافراد والشركات او الهيئات اما بشيك او نقدا ولا يجوز أن يدفع جزء بشيك وجزء من المعاملة نقدا او بالعكس .

٥ — المبالغ التي تحصل من الافراد والشركات والهيئات بشيكات يجب الا تقل عن مائة دينار ، فاذا كانت تقل عن ذلك يجب ان تدفع نقدا .

٦ — يجب عدم التأخير في المطالبة بالايرادات المستحقة ، كما يجب متابعة تحصيلها أولا بأول مع اضافتها الى النوع ، والبند المحدد بإيرادات الميزانية .

٧ — يجب حصر المتأخرات الواجبة التحصيل واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتحصيلها والعمل على تلافي اسباب ذلك مستقبلا .

٨ — لا يجوز اجراء مناقصة بين المصروفات التي تنفقها الدولة وبين الايرادات التي تحصلها (المادة ٤ من المرسوم الاميري رقم ١ / ١٩٦٠) .

٩ — يجب احكام الرقابة على صرف دفاتر التحصيل واستعمالها واعادتها .

١٠ — يجب عدم اضافة اي مبلغ غير محصلة لحساب الايرادات وانما يجب أن تقيد المبالغ المستحقة في حساب نظامي .

١١ — لا يعفى أحد من الضرائب كلها أو بعضها في غير الاحوال المبينة بالقانون ولا يجوز تكليف احد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف الا في حدود القانون (المادة ١٣٤ من الدستور) .

سابعاً : الحسابات :

تتطلب هذه الحسابات اعداد اجراءات معينة تتلخص فيما يأتي : —

١ — تقوم كل وزارة او ادارة بتحصيل او دفع المستحق من والى شركات النفط العاملة نظير الخدمات المتبادلة مباشرة الى تلك الشركات دون توسط وزارة المالية .

٢ — تكون المكاتب المالية المتبادلة بين الوزارات والادارات والمرفقات من اصل وصورة على الاقل .

٣ — يكون الصرف بموجب المستندات الاصلية مع ارفاق المستندات المؤيدة للقيود المحاسبية لاستهارة اعتماد الصرف والتيد والتوريد .

٤ — يجب ان تصرف المبالغ المستحقة بموجب اذن الصرف الى الشخص المبين اسمه في الاذن او الى الممثل القانوني للجهة او الشركة المستحقة ويوقع بالاستلام حسب النموذج في ظهر الاذن .

ويجوز الصرف للوكيل عن الشخص الصادر لصالحه الاذن اذا كان هذا الوكيل مفوضا بقبض المبالغ المستحقة للاصيل من خزانة الدولة وذلك بموجب توكيل عام او خاص رسمي . واذا دعت الضرورة العملية احيانا كما في حالة توكيلات المرتبات والاجور ومستحقات بدل السفر . . . ويكتفي في ذلك بتوكيل غير رسمي بالقبض موقع عليه من الشخص الصادر لصالحه الاذن وان يوقع الوكيل بالقبض ويرفق التوكيل بمستندات الصرف ، كل ذلك بشرط اعتماد التوقيع من وكيل الوزارة المساعد او المدير المالي ، وان يتحقق القائم بالصرف بنفسه من صحة التوقيع وان يكون مسؤولا عن ذلك .

٥ — على الوزارات او الادارات او الهيئات ان تتقدم شهريا بمطالبتها عن الخدمات التي تؤديها لمختلف الوزارات والادارات ، كما تتقدم بمطالبتها عن الاعمال التي تقوم بتنفيذها مختلف الجهات فور الانتهاء منها .

٦ — يقوم بنك الكويت المركزي بحفظ حسابات الوزارات والادارات والهيئات بالدينار الكويتي .

٧ - يجب على مختلف الجهات اجراء جرد مفاجيء للصندوق على فترات خلال السنة المالية ويشترط اجراء الجرد الختامي في ٣١ مارس من كل عام مع مراعاة اجراء المطابقات الدورية اليومية بين كشف حركة الصندوق وسجل اليومية العامة .

٨ - لا يجوز الصرف من المبلغ المخصص للسلفة الشهرية لوزارة ما على جهة اخرى تابعة لها ، كما لا يجوز تجاوز المبلغ المخصص للسلفة الشهرية الا بعد الرجوع الى وزارة المالية .

٩ - تقوم كل وزارة او ادارة بفتح كتب الاعتمادات ودفع المسحوبات وتعديل قيمة الاعتمادات ، ودفع التحويلات الخارجية من حسابها الجاري بالدينار الكويتي . ويحمل نوع البند المختص في ميزانيتها بقيمة الاعتماد او السحب .

١٠ - جميع المبالغ التي تحصل لحساب امانات او تأمينات يجب توريدها الى حساب وزارة المالية .

١١ - تأمينات المناقصات والمقاوالت المؤقتة والنهائية التي يقدمها المناقصون والمقاولون في صورة كفالات مصرفية (شيكات مصرفية - خطابات ضمان) يجب ان تقيد في حساب نظامي (بنك - خطابات ضمان - تأمينات) مع مراعاة التعميم ١٩٧٣/٩ .

١٢ - يجب مطابقة الايرادات والمصروفات والحسابات الخارجية عن ابواب الميزانية مع الاقسام بوزارة المالية مطابقة شهرية وتسوية الفروقات اولا بأول .

١٣ - يجب اجراء فحص دوري لحسابات التسوية - الامانات والفهمد بأنواعها - واجراء التسويات اللازمة للحد من تضخم ارصدها .

١٤ - يجب على كل وزارة او هيئة في نهاية كل سنة مالية اجراء القيسود الخاصة باقتال حساب جاري وزارة المالية . (التعميم ١٩٧٣/١١) .

١٥ - يجب عرض اي خلاف بين وزارات وادارات الدولة بشأن تسوية المعاملات المالية على وزارة المالية للبت فيه وعرضه على الجهات المختصة اذا اقتضى الامر .

١٦ - يراعى التقيد بالتعميمات رقم ٣/١٩٧٠ ، ١١/١٩٧٣ ، ١٦/١٩٧٣ بشأن الحسابات الخارجية عن أبواب الميزانية . ويجب اجراء فحص دوري لحسابات التسوية والامانات والمهد بانواعها واجراء التسويات اللازمة للحد من تضخم ارصدها .

١٧ - يتم اسقاط المبالغ المستحقة للغير ، ما عدا التأمينات ، من السجلات بعد خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق ، ويتم صرف المبالغ المستحقة خصما على حساب الايرادات اذا تمت المطالبة به في نفس السنة التي تمت بها التسوية او خصما على التزامات عن سنوات سابقة ، وبالنسبة للمصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية الاخرى فيما لو تمت المطالبة بها ، وثبت الحق قبل مضي خمس عشرة سنة من تاريخ الاستحقاق وتقدم الحق في هذه الحسابات هو خمس عشرة سنة من تاريخ الاستحقاق علما بان الحقوق المستحقة للوزارات والادارات المختلفة قبل بعضها لا يلحقها اي تقادم ويجب تسويتها طبقا للقواعد القانونية والتعليمات المطبقة بهذا الشأن كما هو موضح بالتعميم رقم ١٦/١٩٧٣ .

ثامنا : السجلات :

وتقوم الادارات بشأنها بمراعاة ما يأتي : -

١ - تقوم كل وزارة او ادارة او هيئة بفتح سجلاتها المحاسبية الاساسية للايرادات والمصروفات وفقا لدليل العمل بالنماذج المالية والمحاسبية (تعميم وزارة المالية رقم ٨/١٩٧٣) مع مراعاة التقسيم والتبويب الذي صدرت به الميزانية ووجوب الالتزام بهذا التبويب في جميع الكشوف والبيانات والمراسلات .

كما يجب ان يكون القيد في السجلات حسب الانواع الواردة في ميزانية الوزارة او الادارة باستثناء الثلاثة بنود الاولى من المرتبتات والاجور فيكون القيد حسب كل بند وليس كل نوع .

٢ - يجب مسك السجلات واجراء القيد باللغة العربية ، وذلك استنادا للمادة ٣ من الدستور .

٣ - يجب الانتظام في القيد في مختلف السجلات المحاسبية اولا بأول .

٤ — يجب اتباع الدقة والحرص في تسليم وحفظ مجموعة الدفاتر ذات القيمة وهي الدفاتر التي تصرف أو تحصل بمقتضاها نقود أو تستخدم في اغراض ذات قيمة نقدية .

تاسعا : المخازن :

وينبغي على الادارة التقيد في خصوصها بما يأتي : —

١ — يجب اتباع الاسلوب العلمي السليم لتموين المخازن والتصرف في الاصناف ، بما لا يسمح بتكديس الاصناف فيها وركودها أو تلفها ، ولا يشتري من الاصناف الا ما تدعو اليه حاجة العمل الفعلية .

ويجب أن يكون العاملون بالمخازن على مستوى من الكفاية يسمح باحكام الرقابة السليمة .

٢ — يجب بيع المواد الزائدة التي يستغنى عنها من موجودات المخازن وغيرها بالزاد العلني ، طبقا لما نص عليه التعميم رقم ٣ لسنة ١٩٧٥ والمعدل بالتعميم رقم ٦ لسنة ١٩٧٥ .

عائرا : عمليات المتابعة :

يجب تنظيم اجراءات الصرف والتوريد تنظيما سليما يراعى فيه « التسلسل » بما لا يتعارض مع خطوات العمل الموضحة بالتعميم رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ ، كما يكون من الضروري متابعة حالة الصرف والارتباط على مختلف انواع وبنود المصروفات ، ومن ثم تازم التعليمات المالية الادارات بتقديم كشف الايرادات والمصروفات والحسابات الخارجية من ثلاث نسخ عن الفترة أو الفترات الربع سنوية الى وزارة المالية (ادارة الميزانية العامة) في موعد اقصاه اليوم العاشر من الشهر الرابع للفترة ، وذلك بعد اجراء المطابقة اللازمة مع الاقسام المختصة ويجب انتظام ورود هذه الكشوف واستيفاء البيانات الواردة بها وفق نصوص التعميم رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ .

هذه باختصار اهم النقاط الضرورية التي تحقق لوزارة المالية السيطرة والهيمنة على تنفيذ الميزانية العامة والميزانيات الملحقه والمستقلة ، وهي من الاهمية بمكان على النحو الذي تظهره كافة عناصرها وموضوعاتها .

الرقابة على تنفيذ الميزانية : —

إذا ما انقضت السنة المالية تعين على الحكومة ان تبين لمجلس الامة ما تم فعلا في شأن الميزانية ، وهل حصلت الإيرادات على النحو الوارد بها وهل انفقت المصروفات فعلا في الاوجه المخصصة لها . وقد نص الدستور على أن تقدم الحكومة الى مجلس الامة الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي وذلك خلال أربعة الأشهر التالية لانتهاء السنة المالية (المادة ١٤٩ من الدستور) .

• وقد نص الدستور في المادة ١٥١ منه على أن « ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكلل القانون استقلاله ، ويكون ملحقا بمجلس الامة ويعاون الحكومة ومجلس الامة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وانفاق مصروفاتها في حدود الميزانية » ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الامة تقريرا سنويا عن أعماله وملاحظاته .

وتنفيذا لهذا النص الدستوري صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ على أن تنشأ هيئة مستقلة للمراقبة المالية تسمى « ديوان المحاسبة » وتلحق بمجلس الامة .

ولا شك أن في الحاق ديوان المحاسبة بمجلس الامة بوصفه السلطة التشريعية فيه ضمان كبير لاستقلال هذا الديوان ، وتمكنه من ممارسة الرقابة دون تأثير من احد ويمثل « ديوان المحاسبة » على هذا النحو الجهاز الفني الذي يتولى الرقابة المالية على أعمال الإدارة والهيمنة على حسن تحصيل الموارد واستخدام النفقات والاموال العامة بما يضمن صيانتها وعدم المساس بها . ويقدم هذا الجهاز تقريره السنوي عن نشاطه وعن مدى سلامة الحساب الختامي للدولة عن السنة المالية المنقضية .

خاتمة

بهذا نكون قد وصلنا في هذا البحث الى نهايته وكل ما اردناه ، ان نعطي صورة عن الاوضاع المالية بالكويت من خلال دراسة ايراد الدولة من النفط باعتباره محور الارتكاز الذي تدور حوله كل مظاهر انشطة الدولة في الكويت ، وهو الامر الذي دعانا الى بحث التطور التاريخي والصراع على بترول المنطقة وكيف آلت الثروة النفطية الى اهلها وطبيعة الانعكاسات التي ترتبت عليها ، والارتباطات التي ظهرت بين هذا المورد الاساسي الهام وبين هيكل الدولة المالي من خلال دراسة الاتجاهات العامة لميزانيتها العامة سواء من حيث توزيع اوجه الإيرادات أو النفقات العامة على المظاهر المختلفة لتدخل الدولة في كائنة الميادين .

وكان علينا ان نتصدى الى جانب الدراسة النظرية لدراسة تطبيقية بحثة نبرز اسلوب تطبيق القواعد الخاصة باعداد الموازنة العامة للدولة في الكويت ، متعرضين للقواعد القانونية والدستورية في هذه المسائل المالية وكذلك للدور الذي تقوم به وزارة المالية في الهيئة على اعداد تقديرات الإيرادات والنفقات وتنفيذها بواسطة الوزارات والادارات الحكومية المختلفة .

وإذا كان لنا ان نختتم هذا البحث بكلمة ، فانه لا بد للمرء ان يتطلع دائماً الى مزيد من التنظيم المالي المحكم اكثر واكثر . فقطاع المال من القطاعات الحيوية والحساسة التي يتوقف على نجاحه واحكامه نجاح وتقدم الدولة في شتى مظاهر هيئاتها .

والكويت وان سارت في طريق التطور المالي وقطعت شوطا بعيدا في ميدان التقدم ، لا تزال في رايضا مطالبة بوضع المزيد من القواعد والاجراءات لدفع عجلة الاقتصاد القومي بطريقة افضل ولتجنب البلاد مشاكل التضخم وارتفاعات الاسعار المتوائمة شبه الدائمة سواء بالنسبة للجانب المستورد منه أو ذلك الذي ينبع من مشاكل الاقتصاد والسوق المحلي في الكويت .

وعلى الرغم من الوفرة في المال ، لا تزال الكويت بلدا من البلدان التي تمر بمراحل الاطوار الاولى من نموها الاقتصادي . ومن هنا يكون من الواجب

الاهتمام بتطلعات التنمية في اطار من النظم المتكاملة التي توضح اولويات الاستثمار ، وطرق واساليب التفكير والسلوك ، مع الاحتياط اكثر للمستقبل البعيد ووضع كافة التصورات البديلة لموارد الدولة من البترول . ولن يتأتى ذلك في رايانا الا عن طريق وضع نظام مالي دقيق للاستخدام الامثل لفسوائض الدولة المالية واحتياطياتها ثم اجراء تنويع منطقي في هيكل القطاعات الصناعية والاهتمام اكثر بالصناعات التحويلية وغيرها ، مما يحقق نموا حقيقيا وذاتيا للاقتصاد الكويتي ، في اطار من الاستقرار والثبات . وربما يكون على نفس الدرجة من الاهمية ان تعمل الدولة على رسم سياسات تحقق عدالة اكبر في التوزيع تحقيقا لاعتبارات التوازن الاجتماعي بين مختلف فئات المجتمع وطبقاته . وخطواتها السابقة من اجل حماية ذوي الدخل المحدود جديرة بالاعجاب في شتى اتجاهاتها ولكن الظواهر الحديثة التي تعبر عن اختلال هيكل الاجور بالنسبة للاسعار في ضوء حلقات التضخم والارتفاع المستمر في الاسعار ، تدعو الى تصحيح دائم ورقابة مستمرة .

وجدير بالفكر ان جهودا تبذل حاليا من جانب وزارة المالية الكويتية لاعداد مشروع قانون جديد يتولى فيه المشرع الكويتي تعديل الامور او الموضوعات الواردة بالقانون الحالي (المرسوم الاميري رقم ١ لسنة ١٩٦٠) ، وهو ما اشرنا اليه في دراستنا حيث لفتنا الانتظار الى عدم ملائمة العديد من نصوصه مع الاوضاع المالية الجديدة والمتطورة .

ونهيىب بالمشرع الكويتي ان يولي اهتمامه موضوع صندوق احتياطي الاجيال القادمة والذي صدر بشأنه المرسوم بقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ ، ورسم الاطار المحدد للصلة بين الميزانية السنوية للدولة وتمويل هذا الاحتياطي عن طريق بيان النسبة المئوية التي تحول اليه من مجموع الايراد الذي يقدر في الميزانية ، مضافا اليها الايرادات الناتجة عن استثمار المال الاحتياطي وايرادات الاموال الاخرى المستثمرة بواسطة الدولة .

وتتجه السياسة المالية الحديثة الى اضافة نوع من المرونة بالنسبة لتقدير النفقات العامة بالميزانية ، بحيث يكون التركيز على الدراسات الفنية والملاحظات الموضوعية ومن ثم نرى ان يتضمن القانون الجديد كافة التعديلات التي تمنح الفرصة لحرية الحركة وعدم الالتزام بالشكليات والاجراءات المنصوص عليها في "قانون الحالي . ونرى كذلك سرعة تعديل المواد ١٥ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٨ من

القانون الحالي لكي تتفق مع الاوضاع الجديدة من الناحيتين الادارية والدستورية، حيث اصبح وزير المالية هو الذي تعنيه تلك المواد في تسميتها له (رئيس ادارة المالية) ، وحيث اصبح مجلس الوزراء في ظل الدستور الكويتي هو الذي يعرض عليه مشروع الميزانية بواسطة وزير المالية ، لكي يقوم بدوره باحالة المشروع الى مجلس الامة قبل انتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الاقل وذلك اعمالا لنص المادة ١٤٠ من الدستور . ومن ثم يكون من الضروري اعادة النظر في القانون الحالي بصورة شاملة حتى يتحقق الانسجام والتلاؤم بين نصوص الدستور واوضاع الادارة المالية المتطورة في عصرنا الحاضر ، وبصفة خاصة ما يتعلق منها بابرار الدور الاداري في القانون لوزير المالية الذي يتحمل مسؤوليات ضخمة في مجالات التحضير والتنفيذ بالنسبة لابواب وبنود الميزانية .

ونحن في ختام هذا البحث ، نعقد الكثير من الامل على التطور التشريعي في الشؤون المالية الكويتية بصفة عامة وشؤون ميزانياتها وحساباتها الختامية واجهزة الرقابة المالية بصفة خاصة ، راجين ان تأتي القواعد الجديدة والمتطورة بما يسد الحاجة اليها ، ويكمل تحقيق اعتبارات المصلحة العامة للدولة على النحو الامثل . هذا عن طموحات السياسة المالية والتنظيم المالي في الكويت ، وحتى يمكن ان نطمئن في المستقبل القريب الى احكام مظاهر تنظيم البيت من الداخل من مختلف جوانبه . وهناك محاذير اخرى تتردد في هذه الظروف حول موضوع الفوائض المتحققة من موارد البترول في دول النفط ، والكويت من اهم هذه الدول ، وبودنا الا توجه فوائض البترول الكويتية لتحقيق المصالح المطلقة للدول الصناعية المتقدمة في اوربا والولايات المتحدة الاميركية . فهناك العديد من مظاهر النمو الاقتصادي الداخلي في الكويت نفسها ، مما يمكن التفكير فيه بعق ، وعلى الاخص من خلال عمليات تطوير الصناعات والتنسيق مع دول الخليج الاخرى في هذه القطاعات ، ثم تأتي بعد ذلك ارتباطات الكويت بالعالم النامي بصفة عامة والعالم العربي الذي هو جزء لا يتجزأ منه ، بصفة خاصة .

ومن هنا نتطلع باصرار الى اعادة النظر في سياسات الكويت المتعلقة باستثمار فوائضها البترولية في ضوء الظروف والسياسات المتغيرة التي يمر بها العالم من حولنا . ولعل الوقت لا يطول بنا لنرى تلك الفوائض والاموال قد اسهمت في تقدم دولة الكويت اولا ثم البلاد التي ترتبط بها مصيريا ثانيا وذلك بدلا من ان تعود ثمار تلك الثروات على العالم الصناعي المتقدم وهو كما نعرف لا يفكر الا في زيادة تقدمه ورماهيته ولو كان ذلك على حساب الفقراء والاغنياء من شعوب العالم النامي او المتخلف ويعتبر الدور الذي قامت به الكويت حتى الان من خلال

جهود حكومتها ومن خلال الصندوق الكويتي للتنمية ، والمجموعات الاستثمارية الاقتصادية بها ، رائدا - بحق - في المساهمة في انشاء الدول الفقيرة ونسبي مساعدتها على استيراد وتمويل عمليات نقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة ، من ذلك ما نراه من خطوات الكويت ، في اطار التكامل الاقتصادي الخليجي ، في البحرين واليمن وسلطنة عمان . وعلى سبيل المثال ما حدث مؤخرا من الاتفاق على اقامة مشروعات مشتركة للتنمية العقارية بين الكويت واليمن الشمالي ، للقيام بمختلف الانشطة العقارية ، وانشاء قطاع السياحة ، وحل مشاكل الاسكان وانشاء صناعات متعددة لمختلف مواد البناء مثل اقامة مصنع الاسمنت الذي تقرر ان ينتج ٥٠٠.٠٠٠ طن سنويا وكذلك الحال بالنسبة للاشتراك في مد خطوط انابيب جديدة لتزويد « صنعاء » و « تمز » بالبتترول من ميناء « الحديد » في جنوب غرب اليمن واقامة مصرف كويتي - يمني براسمال قدره مائة مليون من الدولارات لتمويل صناعة النسيج . ويتعاضد هذا الدور اذا ما اكتمل برسم السياسة المالية التي يتطلع اليها بالنسبة لموضوع الفوائض ، واسلوب توجيهها لتحقيق الاهداف الاكثر طموحا والتي اشرنا اليها .

ونستطيع ان نختم هذه المؤثرات بالاستشهاد بصيحة قيمة وصريحة وردت في تعقيب على محاضرة للاستاذ « روبرت هوكنز » استاذ ادارة الاعمال بجامعة « نيويورك » والمستشار للخزانة الاميركية القيت اخيرا في الكويت بمقر منظمة الاقطار العربية المصدرة للبتترول حول اهمية ودور سوق المال العالمية بالنسبة للدول النفطية ، حيث ردد وزير المالية الكويتي (السيد عبد الرحمن سالم العتيقي) بحق كيف ان دول البترول تلزم بواجباتها الانسانية تجاه العالم من خلال التزاماتها بتأمين حاجة العالم الى الطاقة ، دون نظر الى انسب الحلول من وجهة نظرها هي (موضحا كيف ان من صالح دول النفط اقراض براميل البترول واخذ نسبة عليها بدلا من عوائده ، وهذا ما يحقق لها من الارباح اضعاف اضعاف ما تحصل عليه الان) ، ومن خلال اداء دورها في مساعدة الدول الفقيرة في الوقت الذي لا نرى فيه العالم الصناعي يفعل شيئا ويكتفي بالنظرة الذاتية المحضة الى مصالحه دون تفكير في صالح الآخرين . وقد استشهد وزير المالية الكويتي بموقف مؤتمر القمة الاقتصادي الذي انعقد مؤخرا (اوائل شهر مايو سنة ١٩٧٧) في « لندن » الذي لم يكن الاهتمام فيه موجها نحو البحث عن حلول اقتصادية لمشاكل العالم ، ولا الى التفكير في مساعدة الدول الفقيرة ، وانما كان البحث منصرفا في الالباس نحو تأكيد وتأمين رفاهية المجتمعات الخاصة بالدول الغربية المتقدمة صناعيا . ومن ثم فان استمرار مثل هذا النوع من السلوك لا يؤدي الى الوصول الى حلول ، كما ان العالم

لن يستمر طويلا على نحو ينقسم فيه الى قسمين ، احدهما للاسياد والثاني
للعبيد .

وكلمة اخيرة في ختام هذا البحث ، نتطلع من خلالها الى انشاء مجلس اعلى
للشؤون المالية والنفطية ليكون جهازا غنيا متخصصا يتولى دراسة كافة المسائل
المتعلقة بموارد الدولة ومصرفاتها في شتى القطاعات ، في ضوء النظريات العلمية
والسياسات التطبيقية المناسبة ، ويقوم بدراسة التطوير الذي نراه ضروريا
بالنسبة لقواعد اعداد الميزانية واجراء الربط الواجب بينها وبين الخطط
الاقتصادية للدولة ونظمها الادارية ، كما يتولى تحديد السياسة البترولية التي
تسر عليها الدولة طبقا لحاجاتها الفعلية ومصالحها الحقيقية سواء من حيث
المشاكل المتعلقة بالانتاج او الاسعار او تكوين الاحتياطيات . فضلا عن ذلك
كله فان لهذا الجهاز الذي تقترحه دورا هاما في توجيه سياسة استثمار فوائض
الدولة من البترول بما يحقق الاهداف التي اشرنا اليها . ومن ثم يكون من
الضروري لتحقيق ذلك كله ان يضم هذا الجهاز عددا من الخبراء المتخصصين في
صياغة ميزانية الدولة من الناحية المالية البحتة ، وعددا اخر من المهتمين بضبط
النشاط الاداري للدولة ومرافقها العامة وعددا من رجال التخطيط الاقتصادي
والمالي ، واساتذة الجامعات المهتمين بعلم الاقتصاد ومالية الدولة العامة ولا بأس
من ان يضاف الى هؤلاء نفر قليل من الشخصيات العامة في المجتمع التي تكون لها
اهتمامات بسير الامور وتطوير الاوضاع المالية والاقتصادية للدولة من كافة
جوانبها الى افاق بعيدة .

وربما تصبح هذه التجربة رائدة من جانب دولة الكويت ، التي كان لها دور
رائد في مجال السيطرة على ثروتها النفطية ، والوقوف في وجه شركات البترول
لنيل حقوقها ، وهو الامر الذي بدأ يسود منطقة الخليج كلها . ان المجالس
الوطنية التي تهيمن على رسم السياسات المالية الداخلية لدول الخليج وصياغة
الخطط والبرامج من اجل استثمار فوائضها البترولية ، انها تمثل الخطوة الاولى
على طريق التنسيق المالي والاقتصادي بين دول الخليج ، وبالتالي تمثل اهمية
قصوى على طريق التكامل الاقتصادي العربي الذي نتطلع اليه .

المراجع العامة

رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الاول : النفقات العامة ، الكتاب الثاني : الإيرادات العامة دار النهضة العربية ١٩٧١ .

اعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية ، دار النهضة العربية ١٩٦٨

احمد جامع : علم المالية العامة : الجزء الاول ، فن المالية العامة ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٧٥ .

عبد الحكيم الرفاعي وحسين خلاف : مبادئ النظرية العامة للضريبة ، اسباب ازدياد النفقات العامة في مصر ، رسالة دكتوراه من حقوق القاهرة ١٩٤٨ ، دار نشر الثقافة بالاسكندرية .

محمود ريلض عطية : موجز في المالية العامة ، دائرة المعارف بمصر ١٩٦٥

محمد حلمي مراد : مالية الدولة ، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة ، ١٩٦٤ .

محمد لبيب شقير : علم المالية العامة ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ١٩٦٤ .

ALLIX Traité élémentaire de science des finances et législation financière françaises 1931.

BASTABLE Public finance. London 1895.

BAUDHUIN Précis de finances publiques. Bruxelles 1975.

DALTON Principles of public finance. London 1947.

DAVIN Tendances actuelles des finances publiques. Paris 1955.

DELBEZ Eléments de finances publiques. Paris 1955

LAUFENBURGER (Henry) — L'impôt 1945.

— Traité d'économie de législation financière; capital et impôt. 4 vol Recueil Sirey 1950.

- Finances comparées. Sirey 1956.
- LHOMME**, La notion de justice fiscale 1946.
- MALEZIEUX** (Raymond); Finances publiques (science et législation financière) 1949.
- MAURICE DUVERGER**, Finances publiques. Thémis 1963. Institutions financières 1960.
- PIGOU**, A study of public finance. London 1928; 3ème édition 1949.
- PLOQUIN** L'étranger et l'impôt. Paris 1934.
- SELIGMAN** — Essais sur l'impôt 1914; 2 Vol.
 Traduction de son ouvrage en anglais "Essays in taxation. New York Macmillan 1925.
 — "L'impôt progressif en théorie et en pratique. 1909"
 — Studies in public finance 1925.
- STAMP** — The fundamental principles of taxation in the light of modern development. London 1921.
 — Wealth and taxable capacity 1922.
- TROTABAS** (Louis) Précis de science et législation financière. Dalloz 1951:
 Les finances publiques et les impôts de la France 1953.
 Institutions financières; Paris; Dalloz 1962.
 Finances publiques, précis. Dalloz 1964.

المراجع الخاصة

عبد العزيز الرشيد : تاريخ الكويت (بيروت ١٩٦٣)

برهان غزال — د. عادل الزعيم : التطور الصناعي للكويت (مكتبة الدراسات والبحوث للشؤون العربية والافريقية) الكويت ١٩٧٣ .

عبد الحميد مصطفى — عثمان فضل الله : دراسات عن الكويت والخليج العربي .

د. محمد علي الفراء : التنمية الاقتصادية بدولة الكويت . جامعة الكويت ١٩٧٣

التقرير السنوي لبنك الكويت المركزي عن السنة المالية المنتهية في ١٩٧٥/٣/٣١

التقرير السنوي لبنك الكويت المركزي عن السنة المالية لعام ١٩٧٥ .

جريدة الكويت اليوم العدد ٩٨٢ .

ملحق العدد ١٠٥٥ ، ١٠/١١/١٩٧٥ .

مجلة نفط العرب ١٩٧٣

بيانات وزير المالية عن مشروعات الميزانية العامة للدولة عن السنوات المالية من ١٩٧٠ حتى ١٩٧٦ — ١٩٧٧ .

الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة والمستقلة للسنوات المالية ١٩٧٤ — ١٩٧٥ ، ٧٥ — ١٩٧٦ ، ٧٦ — ١٩٧٧

نقيرير البعثتين اللتين نظهما البنك الدولي للانشاء والتعمير بطلب من حكومة الكويت عن : التنمية الاقتصادية في الكويت . ترجمة الدكتور صلاح الدين الدباغ المكتب العربي للطباعة والنشر والتوزيع بالكويت .

تعليمات وزارة المالية بالكويت : ادارة الميزانية العامة .

— التعميم رقم ٩ لسنة ١٩٧٥ —

— التعميم رقم ١٥ لسنة ١٩٧٦ بشأن اعداد تقديرات ميزانية السنة المالية ٧٧ — ١٩٧٨ ، والتعليمات والقواعد التي ينبغي اتباعها في اعدادها .

— قواعد تنفيذ الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقه والمستقلة .

فهرس

● الفصل الاول :

٥	الدراسة النظرية لمشاكل البترول الكويتي ودوره في صياغة هيكل نظامها المالي
٧	مقدمة
	— البحث الاول :
٩	الدور التقليدي للسيطرة الاجنبية على احتكارات البترول في منطقة الخليج
١٢	تطور المصالح الاجنبية والسيطرة على بترول الخليج
١٤	الصراع بين احتكارات بريطانيا والولايات المتحدة حول الامتيازات البترولية في المنطقة
٢٢	موقف الكويت الحديث من الصراع على ثروتها النفطية
	— البحث الثاني :
٢٦	تقديم
٢٦	التيارات الاقتصادية المالية الحديثة المحيطة بالكويت
٣٣	بذل الجهود الدولية لمواجهة الازار المترتبة على الفوائض البترولية
٣٦	التطورات النفطية المعاصرة في منطقة الخليج وتأثيرها على الكويت
٣٨	فكرة عن الطب المالي على النفط وتطوره في الفترة من ٧٢ حتى ٧٤
٤٢	انتاج النفط

٥٤	التطورات النفطية الأخيرة في منطقة الخليج وتأثيرها على التطور الكويتي
٦٢	دراسة لاهم المشاكل التي احاطت بدول الاوبك
٦٤	موقف منظمة الاوبك من مشاكل الاسعار
٧٠	التطورات الأخيرة للأوضاع النفطية في الكويت
٧٣	كيف سارت عمليات الإنتاج وسياسات الاسعار في ظل فترة المشاركة
٧٧	تنفيذ قرار الحكومة الكويتية بتملك شركة نفط الكويت بالكامل
	الاتجاهات الأخيرة للإيرادات العامة والتفقات العامة في
٧٩	ميزانية الكويت على اثر التطورات النفطية السابغة
٨٢	الاحتياطي المالي الكويتي
٨٥	الخطوط المريضة لإيرادات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية
٨٨	ايرادات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة
٩١	١ - الاتجاهات المتعلقة باعتمادات ميزانية الوزارات والادارات الحكومية
٩٧	٢ - اعتمادات الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقه والمستقلة
٩٨	خاتمة

● الفصل الثاني :

١٠٥	القواعد والاحكام المتعلقة بالميزانية العامة في الكويت
١٠٧	القواعد والاحكام التي تتعلق بالوازنة العامة للدولة
	- المبحث الاول :
١١٠	الخطوات التي تمر بها تقديرات الإيرادات والتفقات في الميزانية
١١٤	الخطوات التي يمر بها تقدير المصروفات