دور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية مع الاشارة إلى دولة الكويت

دكتور عبد الهادي النجار
استاذ الاقتصاد والمالية العامة المساعد
بكلية الحقوق والشريعة بجامعتي المنصورة والكويت

مقدمة عامة

يواجه كل مجتمع مشكلة اقتصادية، تتمثل في وجود حاجات انسانية متعددة ومتنوعة من ناحية، وموارد اقتصادية محدودة من ناحية أخرى. وللتغلب على هذه المشكلة، فإن المجتمع يتوافر على انتاج وتوزيع السلع والخدمات اشباعا للحاجات الانسانية.

ولأن الحاجات الانسانية متعددة، فإن اشباعها يتم في شطر منها عن طريق النشاط الاقتصادي الخاص، وفي الشطر الآخر منها عن طريق النشاط الاقتصادي الحكومي.

وتسمى الحاجات التي يتم اشباعها عن الطريق الأول بالحاجات الفردية أو الحاجات الخاصة Individual wants، والحاجات التي يتم اشباعها عن الطريق الثاني بالحاجات الاجتماعية أو الحاجات العامة. Collective wants

والحاجة شعور بالحرمان يقتضي من صاحبه القضاء على هذا الشعور، حيث تتحدد الحاجة الانسانية بالنظر الى تكوين الشخص الذي يشعر بها طبيعيا وحضاريا، ولهذا فهي حالة نسبية تختلف باختلاف الظروف البيئية والطبيعية التي يعيش معها صاحب هذه الحاجة، أي باختلاف الزمان والمكان وما يحيط بهما من نمط للحياة.

المرحلة التالية «بالدولة الحارسة» L' Etat Gendarme، و يقتصر دور الدولة الحارسة على تهيئة اطار عام يقوم الأفراد في داخله بممارسة نشاطهم بحرية تكاد تكون كاملة.

و بديهي أن هذا التطور يجد نفسه في بريطانيا قبل غيرها باعتبارها مهد الثورة الصناعية، وخاصة في كتابات آدم سميث عن المجالات التي تتحرك فيها الدولة دون غيرها من المجالات، حماية للملكية الفردية، واطلاقا لطاقات الأفراد في عهد الحرية الاقتصادية، ولهذا ينحسر دور الدولة الى المجالات الآتية: (٢)

١ ــ تدخل الدولة لحماية الأمن الخارجي، أي حماية المجتمع من كل عدوان خارجي.

٢ ــ تدخل الدولة لتحقيق الاستقرار الداخلي من خلال تقديم خدمات الأمن الداخلي في صورة أجهزة البوليس والقضاء، و يقرر آدم سميث في ذلك أن هذه الوظيفة جوهرها حماية الملكية الفردية من أي عدوان داخلي عليها.

٣ ــ القيام بالمشروعات التي تمد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية للانتاج مثل مشروعات الطرق، والكباري، وخدمات التعليم، والثقافة، والصحة العامة، والري... الخ.

ومع اقتصار الدولة على هذه المجالات المحددة طبقا لفلسفة الدولة الحارسة على نطاق نشاط الدولة المالي تبعا لقلة عدد الوظائف التي أصبح يتعين عليها أن تقوم بها، ومن ثم كان للمالية العامة دورا محايدا، أي لا يهدف الا للحصول على الايرادات اللازمة لتغطية نفقات هذه المجالات ودون أن يكون لها أي غرض اقتصادي واجتماعي.

على انه مع تطور العملية الانتاجية في الاقتصاد الرأسمالي، وتعرضه للأزمة الاقتصادية التي بلغت ذروتها مع الكساد الكبير عام ١٩٢٩، بدأت الدولة تتدخل بصورة أكبر في الحياة الاقتصادية، حيث باشرت وظائف اقتصادية جديدة تخرج بها عن نطاق الدور التقليدي في ظل الدولة الحارسة، وعاد بالتالي نطاق النشاط المالي للدولة الى التوسع من جديد حيث تدخلت في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

---

(٢) أنظر:

Adam Smith, An Inquiry Into the Nature and Causes of Wealth of Nations, Methuen & Co., Fourth Edition, London 1925 vol. PP. (186 - 2L4).

والواقع أن الكساد الكبير السالف الاشارة اليه قد لفت نظر كينز Keyns الذي خرج على فكر المدرسة التقليدية التي كانت تعتقد بأن النظام الرأسمالي الحر قادر على تحقيق العمالة الكاملة، وأن اي تقلبات تنعكس في وجود بطالة، أو عدم استخدام للموارد، أو تضخم، تخرج عن طبيعة النظام، حيث لا يلبث أن يعود النظام الى طبيعته. نقول أن الكساد الكبير لفت نظر كينز الذي قرر بأن مستوى التشغيل يتحدد بمستوى الطلب الكلي الفعال، وذلك على فرض أن نوع وكمية العمل ورأس المال ومستوى الفن الانتاجي.. وغير ذلك من الظروف التي تؤثر على درجة ومستوى العمالة.. كلها عوامل معطاة Given.

ومنذ أن ازداد تدخل الدولة في الاقتصاد الرأسمالي في بداية الثلاثينيات، نشطت بعض الأفكار التي تستهدف تقرير سياسة مالية تسهم في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية استهداء بالمباديء التي ترسمها النظرية العامة للمالية العامة ومنذ ذلك الوقت تطورت السياسة المالية سواء في جانبها المتعلق بسياسة النفقات العامة، أو جانبها المتصل بالسياسة الايرادية للدولة.

وطبيعي أن يزداد الاهتمام بعد الحرب العالمية الثانية بعملية التطوير الاقتصادي في الدول المتخلفة خاصة بعد حصول كثير منها على الاستقلال السياسي واستجلاء حقيقة أن الدول الاستعمارية لم تكن تهتم بهذه القضية قدر اهتمامها بمصالحها الذاتية. ومع ذلك كانت نقطة البدء لدى معظم الكتاب حول عملية التطوير هذه تنبثق من التحليل الكينزي باعتباره التحليل السائد في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم. وفي هذا لم تكن دراسة النشاط المالي للدولة بمعزل عن هذا الاتجاه، حيث تم تجاهل اختلاف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية للدول المتخلفة، ومن ثم أهداف السياسة الاقتصادية وما يتبعها من سياسة مالية.

السياسة المالية:

يختلف تحديد مفهوم السياسة المالية باختلاف هدف هذه السياسة والهيكل الاقتصادي والاجتماعي المراد الوصول اليه، وذلك على أساس أنها وسيلة الدولة في تحقيق أهدافها في مجتمع معين وفي مدة معينة وفي ظل ظروف اجتماعية وتكنولوجية معينه.

الرأسمالي المتقدم فيما يتعلق بكل من: عدم التخصيص الامثل للموارد، سوء نمط توزيع الدخول والثروات، وأخيرا عدم الاستقرار الاقتصادي.

أولا ــ عدم التخصيص الامثل للموارد :

ينشغل علم المالية العامة بعملية اشباع الحاجات العامة واشباع هذه الحاجات العامة يعنى قيام الدولة باجراء نفقات عامة، وتخصيص بعض الموارد لتغطية هذه النفقات.

ولكن تخصيص جانب من الموارد بهدف اشباع الحاجات العامة من خلال انفاق عام معين يعنى انقاص المتاح من هذه الموارد لاشباع الحاجات الخاصة في مجتمع لايزال يعاني من الندرة النسبية في الموارد، ومن ثم يثور سؤال مؤداه هو على أي أساس يتم تقسيم الموارد المتاحة، على فرض الاستغلال الكامل لها، بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة في مجتمع رأسمالي متقدم؟

الواقع أننا سنقتصر في هذا المقام على طرح منهج معالجة هذه المشكلة، أي على تحديد الشروط اللازم توافرها لكي يتحقق التخصيص الأمثل للموارد من وجهة نظر أصحاب هذا المنهج. فلقد حاول بعض الكتاب مثل بيجو Pigou، ودالتون Dalton من بعده أن يربطا بين المنفعة الجدية Marginal utility التي يجنيها أفراد المجتمع من الانتفاع بالسلع والخدمات العامة، وبين المنفعة الحدية السالبة Marginal Disutiluty التي يتحملها هؤلاء الأفراد نتيجة لأداء الضريبة اللازمة للانتفاع من تلك السلع والخدمات العامة، ومن هنا فان المنفعة الحدية السالبة، أو المنفعة الحدية للضرائب المسددة تتحدد بالنقص في اشباع الحاجات الخاصة نتيجة لسداد تلك الضرائب. (٧)

ووفقا لهذه الفكرة فان التخصيص الامثل لهذه الموارد يتحقق بشرطين:

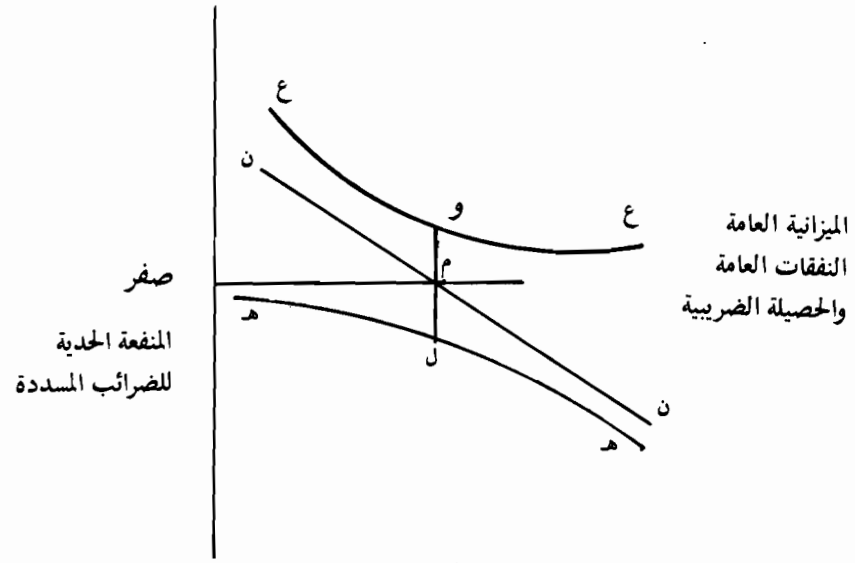
١ ــ توزيع الموارد بين الاستخدامات العامة المختلفة حتى تتساوى المنافع الحدية المترتبة على الاشباع من كل من وجوه انفاق هذه الموارد.

٢ ــ تساوى المنفعة الحدية من اشباع الحاجات العامة مع المنفعة الحدية الخاصة المضحى بها نتيجة سداد الضرائب لتمويل نفقات اشباع هذه الحاجات العامة.

---

(٧) أنظر: Ibid, PP. 113 - 115.
وكذلك: دكتور حامد عبد المجيد دراز، دكتور على عباس عياد، مبادىء الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية ١٩٧٥، صفحة ٤١٥ ومابعدها.

ويمكن تصوير هذه الشروط كما يتضح من الشكل البياني رقم (١) التالي، وفيه يمثل المحور الرأسي (في الجزء الموجب منه) المنفعة الحدية الناتجة عن اشباع الحاجات العامة، كما يمثل الجزء السالب منه (من نقطة الصفر الى أسفل) المشقة الحدية أو المنفعة الحدية السالبة التي يتحمل بها الأفراد نتيجة لسداد الضرائب اللازمة لتغطية نفقات اشباع الحاجات العامة.



شكل رقم (١)

وعلى فرض أنه يتم توزيع النفقات العامة بين الاستخدمات العامة المختلفة بحيث تتساوى المنافع الحدية للانفاق على كل من الاستخدامات العامة، و بافتراض أن المنحنى ع ع يصور المنفعة الحدية للوحدات النقدية المتتابعة من النفقات العامة موزعة توزيعا أمثلا بين الاستخدامات المختلفة، وأن المنحنى هـ هـ يصور المشقة الحدية للضرائب المسددة حيث تم توزيعها كذلك توزيعا أمثلا بين الاستخدامات المختلفة، فانه يلاحظ من هذا الشكل البياني أن كلا من منحنى المنفعة الحدية للسلع والخدمات العامة ع ع، والمشقة الحدية للضرائب المسددة هـ هـ ينحدر من أعلى الى أسفل والى اليمين ليصور تناقص المنفعة الحدية لكل من الانفاق العام والخاص، و يعني ذلك أن انحدار المنحنى ع ع هكذا يعكس تناقص المنفعة

الخاصة والقيم الكلية الحقيقية كلما كانت الوفورات والتحميلات الخارجة External Economies and Diseconomies كبيرة.

وترتيبا على ذلك، فان تخصيص الموارد على أسس نقدية خالصة يؤدي الى توجيه تلك الموارد بحجم أقل مما يجب الى الصناعات التي تنتج وفورات خارجية، و بأكثر مما يجب في الصناعات التي تحتوي على تحميلات خارجية ومن ثم يتعين التخصيص على أساس الموارد الحقيقة الكلية المستخدمة في الانتاج، والناتج الحقيقي الكلي للمشروع.

٢ ــ ضرورة لجوء الدولة للتأميم بالنسبة للمشروعات الاحتكارية، ذلك أن الأرباح الاحتكارية التي يحققها المحتكر الخاص تكون على حساب الدخول الثابتة والمحدودة، الأمر الذي يزداد معه التفاوت في توزيع الدخول والثروات، ولهذا يجد التأميم مبررا للقيام به أولا لتقريب البعد الاقتصادي والاجتماعي بين الدخول من ناحية، ولاستخدام تلك الأرباح الاحتكارية لتمويل النفقات التحويلية لصالح أصحاب الدخول المحدودة من ناحية أخرى، وان كان ذلك مشروطا بعدم تدهور كفاءة المشروع العام والا تحققت من جديد مشكلة عدم التخصيص الأمثل للموارد.

والواقع أن انتقاد الأدوات التحليلية لتخصيص الموارد لا يعني رفضها لأنها أدوات غير مجدية اطلاقا، بل لأنها أدوات لا تصلح مدخلا للتحليل بالنسبة للدول المتخلفة، ومن ثم يتعين تطويرها لتحقيق الأهداف المطلوبة بهذه الدول وعلى ضوء نقد هذه الأدوات بالاقتصاد الرأسمالي ذاته.

ومن هنا فان تخصيص الموارد، أي تجنيب جانب منها لتطوير الموارد الأخرى يظل في نظرنا قائما كوظيفة Function، ولكنه لا يعتبر مدخلا للتنمية في الدول المتخلفة، خاصة وأن قياس الموارد الاقتصادية يتم من خلال عائدها الاقتصادي والاجتماعي على أساس أن عملية التنمية تتضمن الكيف وليس الكم فقط، فاذا كان رأس المال لا يعطي العائد المطلوب، فهو ليس موردا كاملا، اذ القياس يتم بمقدرة هذا المورد أو أى مورد آخر، على المساهمة الفعالة في عملية التنمية المطلوبة في الدول المتخلفة.

ثانيا ــ سوء نمط توزيع الدخول :

يقصد بنمط توزيع الدخل القومي الكيفية التي يوزع بها بين الطبقات والفئات الاجتماعية، والتي تحدد نصيب كل من هذه الطبقات والفئات.

و يتحدد نمط توزيع الدخل القومي كقاعدة عامة بطبيعة طريقة الانتاج. ولأن الانتاج الرأسمالي يقوم على الملكية الفردية لوسائل الانتاج، وعلى العمل الأجير، فضلا عن أن قوة المشروع الفردي تختلف باختلاف مدى سيطرته على السوق، واحتكاره لما ينتجه من سلع وخدمات، فان العوامل التي يوزع على أساسها الدخل القومي بين الفئات والطبقات الاجتماعية المختلفة في الاقتصاد الرأسمالي تتحدد أساسا بما يلي:

١ ــ مقدار ما يمتلكه الفرد من وسائل انتاج تمكنه من أن يختص بجزء من الناتج يزداد بزيادة حجم ما يمتلكه من هذه الوسائل.

٢ ــ مقدار العمل ومستوى انتاجية هذا العمل، وتلعب الخبرة والظروف المعيشية ومقدار التعليم العام والفني دورها في التأثير على الانتاجية.

٣ ــ النفوذ الشخصي أو السياسي الذي يسمح لبعض الأفراد بالحصول على نصيب من الدخل لا يتناسب ومقدار ما يبذلون من عمل أو جهد.

وتؤثر هذه العوامل مجتمعة في نمط توزيع الدخل القومي ليتسم بانعدام العدالة، ومن ثم يكون هذا النمط في غير صالح أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة والطبقات العاملة عموما.

ومع هذا فقد تعمل الدولة في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم، وتحت ضغط التنظيمات النقابية للعمال، على التخفيف من حدة انعدام العدالة في التوزيع، خاصة وأنه كلما ازداد التفاوت في توزيع الدخول كلما قلت انتاجية الأفراد وذلك لسببين:

الأول : أن هناك أفرادا قادرين على العمل ولكنهم يؤثرون التعطل طالما كان في وسعهم التمتع بكل مزايا المجتمع المادية ودون جهد بسبب ثرائهم.

الثاني: قد تكون كمية السلع والخدمات التي يستطيع بعض ذوي الدخول المحدودة الحصول عليها أقل مما هو ضروري لاحتفاظهم بقدرتهم الانتاجية وانمائها. ومن

ناحية أخرى، يؤدي التفاوت في توزيع الدخول الى الحد من النشاط الانتاجي، اذ من المعلوم أن سوء توزيع الدخول انما يؤدي الى تزايد المدخرات النقدية وتضخمها لدى الأفراد في شرائح الدخل العليا بما يزيد عن فرص الاستثمار الحقيقية، الأمر الذي يترتب عليه هبوط في مستوى الدخل القومي في الفترة الطويلة، في حين أن الحد من التفاوت في توزيع الدخول يؤدي الى الانتقاص من حجم هذه المدخرات النقدية المتضخمة، بما يحفز على الاستثمارات نتيجة للتوسع في الطلب الفعال على السلع الاستهلاكية والخدمية عن طريق زيادة دخول الأفراد في شرائح الدخل الدنيا، حيث أن الميل الحدي للاستهلاك أكبر منه في شرائح الدخل العليا.

وتباشر الدولة تأثيرها في الاقتصاد الرأسمالي على نمط توزيع الدخل القومي اما من خلال النفقات العامة أو الضرائب التصاعدية، وذلك بصفة رئيسية:

١ــ أثر النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي:

اذا كان أثر النفقات العامة كأداة مالية يكتسب أهمية خاصة في هذا المجال وأن ادراك هذا الدور لايكون كاملا الا بعد دراسة أثر الايرادات العامة والميزانية، لأنه لامعنى لاعادة التوزيع بالنسبة لطبقة أو فئة معينة مثلا الا بعد المقارنة بين ماتدفعه هذه الفئة من ضرائب وماتحصل عليه من منافع نتيجة هذه النفقات العامة، فاذا كان مايحصل عليه الشخص أقل مما يدفعه، فمعنى ذلك أنه دفع الى غيره جزءا من دخله، واذا حدث العكس استفاد من عملية اعادة التوزيع، وذلك على الرغم من الصعوبة الفعلية في اجراء هذه المقارنة.

وتستطيع الدولة أن تؤثر في توزيع الدخل اما عن طريق التأثير على التوزيع الأولى للدخل أي التوزيع القائم بين الأفراد الذين يسهمون في العملية الانتاجية، أو عن طريق التأثير على التوزيع النهائي للدخل من خلال التأثير على التوزيع الأولى بغرض إعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد بصفتهم مستهلكين.

وتحدد الدولة في حالة التوزيع الأولي مكافآت عناصر الانتاج سواء كانت في صورة أجور وأرباح أو فائدة أو ريع، كما يمكن لها أن تحدد أثمان عناصر الانتاج، و يتسع بالطبع دور الدولة في ذلك باتساع تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

و يتسنى للدولة أن تحدد نمط توزيع الدخل القومي بالنسبة للتوزيع النهائي من خلال النفقات العامة عموما، وعلى وجه الخصوص النفقات العامة الناقلة أو التحويلية التي سلفت الاشارة اليها.

على أن الأثر الذي تحدثه النفقات العامة في هذا الخصوص يتوقف على معرفة كيفية تمويل هذه النفقات، ذلك أنه يشترط أن تكون الضرائب المباشرة والتصاعدية على نحو ماسنعرفه تفصيلا بعد ذلك هي المصدر الاساسي للايرادات التي تغطي هذه النفقات، فمثلا يضيع مفعول الآثار التي تحدثها النفقات العامة بالنسبة لفرد من مجموعة أفراد عن طريق زيادة القوة الشرائية لديهم من خلال إنفاق ناقل كالاعانة مثلا، اذا اتبعت سياسة ايرادية تتعلق بضرائب تصيب هؤلاء الافراد على نحو معين.

كما أنه اذا تم تمويل النفقات العامة من خلال خلق عجز في الميزانية تتم تغطيته بقرض يسمح بزيادة تيار الانفاق النقدي بمعدل يزيد عن تيار السلع والخدمات التي تنتج، فان ارتفاع المستوى العام للأثمان قد يصل الى حد التضخم اذا ازداد الطلب على العرض في الاقتصاد القومي(٩).

ومن ناحية أخرى فان أثر النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي يكون مباشرا اذا ترتب على هذه النفقات زيادة القوة الشرائية لدى بعض الافراد كما هو الحال في الاعانة، و يكون هذا الاثر غير مباشر اذا تم الانفاق العام عن طريق تزويد فئات معينة ببعض السلع والخدمات بثمن أقل من ثمن نفقاتها كما هو الحال في دفع اعانة الاستغلال.

و يترتب على تأثير النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي تغيير في نمط الانفاق الخاص حيث يزداد الانفاق لدى الافراد الذين تزداد دخولهم عن طريق النفقات العامة مما يؤدي الى تغيير في نمط طلبهم على السلع والخدمات فيزداد هذا الطلب على بعض السلع بينما ينقص على البعض الآخر.

---

(٩) ونتيجة لذلك تنخفض الدخول الحقيقية للفئات التي تحصل على الاجور، الامر الذي يعكس ارتفاعا في النصيب النسبي للربح على حساب هذه الاجور، ومن ثم يتغير نمط توزيع الدخل القومي ، خاصة وانه لا تزداد الاجور بعد ارتفاع الاثمان الا بفترة معينة.

وجدير بالذكر أن اعادة توزيع الدخل القومي في النهاية هي عبارة عن المقابلة بين بعض الاعتبارات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، و يتوقف ذلك على القيم التي تدين بها الجماعة، وقد رأينا أساسياتها في المجتمع الرأسمالي على ضوء الكيفية التي يوزع بها الدخل القومي.

٢ــ أثر الضرائب التصاعدية على نمط توزيع الدخل القومي:

ونستطيع الآن أن نشير الى كيفية وحدود التخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية عن طريق الضرائب التصاعدية في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم، فالضرائب التصاعدية تؤدي، خاصة اذا ارتفع سعرها، إلى التخفيف من حدة التفاوت في الدخول من خلال استقطاع جزء من الدخول بما يؤثر على الاستهلاك، وفي هذا لا يكفي وجود ضريبة تصاعدية مع غلبة الضريبة النسبية على هذا الهيكل.(١٠)

ومن ناحية ثانية، فان الضريبة التصاعدية لاتحقق هذا الهدف بسبب صعوبة نقل القوة الشرائية التي يتم الحصول عليها من ذوي الدخول المرتفعة الى ذوي الدخول المنخفضة، ولايتم ذلك الا اذا قامت الدولة بمنح اعانات مباشرة لذوي الدخول المحدودة أو بتقديم خدمات اجتماعية لهم بالمجان، ومن ثم يعود الأمر من جديد الى دور النفقات العامة في هذا الشأن.

وأخيرا فان المعدلات المرتفعة من الضريبة التصاعدية تحد من الاستثمار الخاص، وتضعف الحافز الخاص على ذلك، وهو لب العملية الانتاجية في ظل مجتمع يقوم على الملكية الفردية والنشاط الخاص.

ومن هنا فان النتيجة العملية لأثر الضريبة التصاعدية في التأثير على انعدام العدالة في توزيع الدخل القومي تكون محدودة، و يكون تأثير النفقات العامة في هذا الخصوص أشد فعالية على نحو ماسلفت الاشارة اليه.

ثالثا: عدم الاستقرار الاقتصادي:

يبرز دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي Economic Stability في

(١٠) أنظر: دكتور محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالى، المرجع السابق، صفحة ٣٦٨.

الاقتصاد الرأسمالي منذ تحليل كينز في الدخل والعمالة، بحيث أصبحت السياسة المالية تؤثر على مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق تأثيرها على مستوى الطلب الكلي الفعال، و بذلك اعتبرت السياسة المالية أهم الأسلحة في علاج البطالة والتخفيف من حدة التضخم.

و يتضمن دور السياسة المالية الكينزية التأكيد على أن المالية العامة ذات طبيعة وظيفية، ذلك أن النفقات العامة والايرادات العامة ليست مجرد كميات معينة، وانما ذات وظيفة تؤثر في العمالة، وفي التضخم خاصة في ارتباطه بالايرادات العامة. فلتحقيق مستوى مرتفع من العمالة في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي، فانه يتعين أن تتدخل الدولة باجراء استثمارات عامة لتعويض هبوط هذا النشاط الناتج عن قصور الاستثمار الفردي، و يتم ذلك من خلال الانفاق الحكومي الذي يؤثر على الانفاق الخاص على الاستهلاك، من خلال توليد دخول في يد الافراد تستخدم في تنشيط الاستهلاك.

ولايتحقق التأثير على الانفاق الخاص على الاستهلاك من جانب الانفاق العام على الاستثمار فقط، بل يمكن أن يتحقق هذا التأثير كذلك من خلال الاعانات التي تدفع للأفراد ولهيئات التعليم كانفاق عام على الاستهلاك، وفي هذا لايعتمد هذا النوع من الاستهلاك على مستوى الدخل كما هو الحال بالنسبة للانفاق الخاص على الاستهلاك، وانما على قرارات مستقلة عن مستوى الدخل، الأمر الذي يمكن معه أن يلعب الانفاق العام على الاستهلاك دورا مهما خاصة في وقت ينخفض معه مستوى دخول الأفراد وحيث يقل طلبهم على السلع الاستهلاكية.

واذا كان الهدف الاساسي للسياسة الاقتصادية ومعها السياسة المالية هو تحقيق زيادة في مستوى الدخل القومي، واستقرار ذلك الدخل و بالتالي ثبات مستوى البطالة، فان معظم الاقتصاديين حتى الكساد الكبير في فترة الثلاثينيات اهتموا بالهدف الأول حيث رأوا أنه يتحقق من خلال زيادة الاستثمارات، أما بعد هذه الفترة فان مشكلة البطالة أصبحت هي المسيطرة، ومن ثم اقتنع الكتاب بأن يكون الهدف الأول للسياسة المالية هو الاستقرار الاقتصادي والاحتفاظ بمستوى مرتفع من العمالة.

ولايعني ذلك اهمال هدف النمو، رغم أن الهدفين قد يتعارضان خاصة عندما يكون المعدل المرتفع للاستثمار هو وسيلة النمو السريع في الدخل القومي بحيث اذا انخفض

هذا المعدل وقع الاختلال وعدم الاستقرار الاقتصادي، ولذلك فان السياسة المالية ينبغي أن تقيم التوازن بين الهدفين في الفترة الطويلة حتى لايتحقق هذا الاختلال الاقتصادي(١١)

و يكتسب الانفاق العام على الاستثمار ــ في تحليل كينز ــ أهمية كبرى لأنه يضيف الى السلع الاستهلاكية ــ عن طريق احداث المضاعف لأثره ــ وذلك دون أن يضيف الى عرض السلع الاستهلاكية المتزايد في فترة الكساد.

وفي ذلك يتعين أن يمثل هذا الانفاق العام على الاستثمار انفاقا صافيا لا أن يمثل مجرد بديل لانفاق آخر، أي لامجرد انفاق يحل محل الانفاق الخاص، وان كان تحقيق ذلك يتوقف على أسلوب تمويل الانفاق العام سواء من خلال الضرائب أو القروض من الافراد أو التمويل التضخمي(١٢)

فبالنسبة للانفاق العام على الاستثمار الذي يتم تمويله عن طريق الضرائب، فانه يمثل عادة انفاقا يحل محل انفاق آخر، اذ ينقص الانفاق الخاص عن طريق الضرائب و يزيد الانفاق العام عن طريق الاستثمار العام.

ولأن الضرائب تحدث آثارا انكماشية عن طريق اقتطاع جزء من دخول الأفراد، فانه اذا أريد تحقيق آثار توسعية ذات أهمية في الدخل القومي النقدي، فانه يكون من المستحسن تجنب الضرائب كوسيلة لتمويل الانفاق العام على الاستثمار.

ومع ذلك، فان الآثار الانكماشية التي تترتب على فرض الضرائب تختلف باختلاف نوع الضريبة، فاذا تم تمويل الانفاق العام على الاستثمار عن طريق الضرائب التصاعدية أو الضرائب على الثروة كضريبة التركات، فان الانفاق الخاص على الاستهلاك لن يتأثر كثيرا على أساس أن طلب الأغنياء قليل المرونة في مجموعه، وذلك بشرط عدم رفع سعر الضريبة لدرجة تحد من استهلاك السلع والخدمات من جانب هؤلاء الاغنياء أو تحد من الدافع على الاستثمار من جانب النشاط الخاص، ومن ثم يتأثر الطلب الكلي الفعال.

---

(١١) أنظر: James A. Maxwell, Fiscal Policy, Its Techniques and Institutional Setting Op. Cit P. 302.

(١٢) أنظر: دكتور محمد دويدار، المرجع السابق، صفحة ٣٧٠ ــ ٣٧٤.

أما اذا تم تمويل الانفاق العام على الاستثمار من حصيلة الضرائب غير المباشرة، وهي تلك التي يقوم بدفعها أساسا أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة، والتي كانت تنفق أساسا لاستهلاكهم الخاص، فان ذلك يعني انقاص مقدار الدخول بقدر تلك الضرائب، الأمر الذي يبين أن الانفاق العام لن يزيد من الطلب الكلي الفعال، ولهذا يتحقق مجرد احلال للانفاق العام محل الانفاق الخاص.

ولذلك ، فانه يتعين أن يتم تمويل الانفاق العام على الاستثمار من حصيلة القروض أي عن طريق انفاق يزيد عما تحصل عليه الدولة من ايرادات عادية، أي عن طريق ايرادات استثنائية تغطي عجز الميزانية، وتتمثل في القروض العامة والتمويل التضخمي.

وبالنسبة للقروض العامة، فان الأمر يختلف حسب نوع هذه القروض، فتمويل الانفاق العام على الاستثمار من حصيلة القروض من الأفراد والتي تمثل مبالغ كانوا يحتفظون بها دون انفاق على الاستهلاك أو الاستثمار، هذا النوع من التمويل يؤدي الى زيادة الطلب الكلي الفعال، فاذا لجأت الدولة الى هذه الطريقة على نطاق واسع، فان ذلك يؤدي الى انقاص انفاق الأفراد على الاستهلاك والادخار، ولهذا فانه يكون من الأفضل في هذه الحالة أن تتم تغطية الانفاق العام على الاستثمار عن طريق الاقتراض من البنوك حيث يتم خلق نقود ودائع جديدة لايتم معها التأثير على كل من الاستهلاك الخاص والاستثمار الخاص.

أما بالنسبة للتمويل التضخمي(١٣)، فانه يتحقق ذات الأثر عند قيام الدولة باصدار نقود جديدة، أي التمويل التضخمي من خلال عجز الميزانية. و يشترط في هذه الحالة توافر كل شروط عملية الانتاج من قوة عاملة مدربة، ومواد أولية ونصف مصنوعة، أي أن يكون الجهاز الانتاجي مرنا، ولذلك فان عناصر الانتاج تكون مهيأة للانتاج ولاينقصها الا الدافع الى اتخاذ قرارات الانتاج خاصة وأن توقعات الربح في فترات الكساد يسودها جو من التشاؤم. وفي هذا فان زيادة تيار النقود تخلق الطلب على السلع والخدمات فيبدأ تشغيل الطاقة الانتاجية العاطلة فيزيد الدخل القومي، وان كانت زيادة الدخل القومي هنا تتم

---

(١٣) أنظر في ذلك للكاتب: اقتصاديات النشاط الحكومي مع الاشارة الى دولة الكويت، مذكرات على الاستنسل، الكويت ١٩٨١/٨٠ صفحة ٢٣٠ وما بعدها.

لصالح المنتجين أصحاب المشروعات وعلى حساب الطبقات العاملة التي تحصل على الأجور. وتفسير ذلك أن زيادة تيار النقود الورقية من خلال إصدار نقود جديدة أي التمويل التضخمي، تتم بنسبة أكبر وأسبق من زيادة تيار السلع والخدمات بالرغم من مرونة الجهاز الانتاجي في هذا الاقتصاد، ولذلك ترتفع الأثمان وتنخفض الأجور فترة من الزمن قبل أن تدرك هذه الطبقة حقيقة دخولهم لتبدأ بالمطالبة بزيادة هذه الأجور من جديد. و يعني ذلك مرور فترة من الوقت بعد ارتفاع الأثمان تظل فيها الأجور النقدية كما هي بالرغم من انخفاض قوتها الشرائية الأمر الذي تظل معه نفقة الانتاج منخفضة في الوقت الذي تزيد فيه أثمان السلع المنتجة فيزيد معدل الربح مما يدفع الى الانتاج. وفي هذا فان مرونة الجهاز الانتاجي هي التي تحقق هذه النتيجة في ذلك الاقتصاد.

على أنه مع قرب وصول الاقتصاد الى مرحلة التشغيل الشامل، فانه يتعين عدم استخدام أسلوب التمويل التضخمي، واللجوء من جديد الى الضرائب، والقروض، والا أدى ذلك الى زيادة حدة التضخم، فاذا تحقق ذلك فان اللجوء الى الضرائب والقروض عن طريق زيادة الايراد العام يكون أمرا مواتيا. على انه اذا لم يكف ذلك، فانه لامفر من انقاص الانفاق العام، أي زيادة الايراد العام من ناحية، وانقاص الانفاق العام من ناحية أخرى حتى يمكن التوصل الى موازنة الميزانية العامة أو حتى تحقيق فائض ولو من خلال الدورة الاقتصادية.

واذا كانت السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم تحقق الاستقرار الاقتصادي كمشكلة ترتبط بطبيعة هذا الاقتصاد، فان هذه السياسة لا تستقل بتحقيق هذه النتيجة، وانما تشاركها في ذلك السياسة النقدية في الدولة وليس هنا مجال طرح أبعاد هذه السياسة.

وقد أكدت تجربة الاقتصادات الرأسمالية حتى الستينيات أفكار كينز في هذا الخصوص، الا أنه بعد هذا التاريخ ظهر عدم كفايتها، و برزت الحاجة الى ضرورة اعداد الخطط الاقتصادية والمالية اللازمة لادارة النظام الرأسمالي من جانب الدولة خاصة مع

حدوث متغيرات جديدة تستلزم تدخل الدولة بصورة مركبة، ومن هذه المتغيرات مايلي(١٤):

١ــ نمو درجة تشابك العلاقات الاقتصادية، حيث ظهرت قطاعات ومنتجات جديدة، وتزايد اعتماد بعضها على بعض، الأمر الذي يستلزم التخطيط لهذا النظام حتى لايتعرض أي قطاع لأي خلل يؤثر بدوره على النظام ككل.

٢ــ تركز الانتاج ورأس المال، فقد ازداد الوزن النسبي للأنصبة التي تحوزها مجموعات محدودة من بعض الملاك أو الوحدات الاقتصادية، وفي هذا فانه قبل عام ١٩٦٧ كانت أكبر خمس شركات صناعية أمريكية تحوز أكثر من ١٢٪ من مجموع رأس المال في الصناعة، أما الشركات الخمسين الكبار فكانت تحوز ثلث هذا المجموع، و بالنسبة للـ ٥٠٠ شركة الكبرى فكانت تحوز أكثر من الثلثين(١٥)، و بديهي أن نقرر أن هذا الأمر قد ازداد حدة فيما بعد هذا التاريخ بسبب الاتجاه الاحتكاري الغالب من بعض الشركات العملاقة التي تسيطر على الاقتصاد الرأسمالي(١٦).

٣ــ التقدم العلمي المضطرد، وتطبيق المخترعات العلمية بصورة متتالية، وسرعة انتشارها، بالاضافة الى مايتيحه ذلك من امكانيات كبيرة في التحكم في الانظمة.

٤ــ نمو ملكية الدولة، وتعدد مشروعاتها على المستوى المركزي والمحلي أو الاقليمي، واختلاف أنماط وأبعاد هذه الملكية بدءا بالمشروعات التقليدية، وانتهاء بالمشروعات المختلطة، الأمر الذي يعني زيادة ايرادات الدولة وزيادة نفقاتها، ومن ثم ازدادت أهمية ميزانيات الدولة وسياستها المالية في الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة.

و يعني ذلك أن السياسة المالية في هذه الاقتصادات تحقق أهدافا اقتصادية حلا لمشكلات ترتبط بطبيعتها.

---

(١٤) أنظر: دكتور محمد رضا العدل، المالية العامة في النظرية والسياسات والتخطيط المالي، مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة ١٩٧٦ صفحة ٢٤ ومابعدها.

(١٥) أنظر: Galbraith J.K. The Industrial State, Boston, 1967 PP. 297 - 300.

(١٦) أنظر في تفصيل ذلك للكاتب: الشركات دولية النشاط في العلاقات الاقتصادية الدولية مع الاشارة الى الاقتصاد المصرى (تحت الطبع بمجلة مصر المعاصرة).

والسؤال الذي يثور الآن هو هل يمكن للسياسة المالية أن تستجيب لمشكلات الاقتصاد الرأسمالي المتخلف؟ هذا هو ماسنراه في الفصل الثاني من هذه الدراسة عندما نعرض لدور السياسة المالية في الاقتصاد الكويتي كاقتصاد رأسمالي متخلف.

الفصل الثاني
دور السياسة المالية في الاقتصاد الكويتي
كاقتصاد متخلف

تكمن المشكلة التي تواجه الاقتصادات المتخلفة، ومنها الاقتصاد الكويتي، في ضرورة الخروج من دائرة التخلف بأسرع وقت ممكن خاصة وأن الفجوة تزداد كل يوم اتساعا بين الدولة المتقدمة والدولة المتخلفة.

والسؤال الذي يمكن أن يطرح في هذا الخصوص هو هل يمكن للسياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي عبر تطوره، ومن خلال أفكار كينز، أن تلعب نفس الدور في الاقتصاد المتخلف؟

والواقع أنه يمكن في ذلك أن نشير الى بعض النقاط الرئيسية:

أولا: سبق القول أن النظرية الكينزية لم تعد كافية في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم نفسه، وذلك اعتبارا من الستينيات، ومن ثم تعين الأخذ بالخطط الاقتصادية اللازمة لادارة هذا الاقتصاد على ضوء المتغيرات المتعددة التي حدثت به مثل نمو وتشابك العلاقات القطاعية، وازدياد درجة تركز رؤوس الأموال، واضطراد التقدم العلمي وتطبيق المخترعات الحديثة، وأخيرا نمو درجة ونطاق ملكية الدولة... وذلك على نحو ما أشرنا اليه.

ثانياً: لم توضع النظرية العامة لكينز أصلا للدول المتخلفة، بل لتفسير وعلاج الأزمات الدورية التي تجتاح الدول أو الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة، ولذلك فان الخلفية الأساسية في التحليل الكينزي هي افتراض وجود اقتصاد رأسمالي متقدم، وفي هذا يختلف الأمر عنه بالنسبة للاقتصاد المتخلف الذي تتمثل مشكلته أساسا في قصور الطاقة الانتاجية، أي في قصور الحجم الحقيقي لعرض السلع والخدمات.

ثالثاً: يعتمد التحليل الكينزي على افتراض وجود نظام رأسمالي يعتمد على سوق عالية الكفاءة من حيث ماتزاوله من أثر في توزيع الدخل بين أصحاب عناصر الانتاج، وفي توزيع وتخصيص الموارد بين الاستخدامات المختلفة.

أما جهاز السوق في الدول المتخلفة فيتسم بالتشوه وعدم الكفاءة خاصة في ظل مايعرف بالاستهلاك الذاتي، داخل الوحدات الانتاجية، ومع تدخل الحكومات في هذه الدول من خلال خطط التنمية التي تقوم بها وتؤثر بالتالي في تخصيص الموارد وتوزيع الدخل القومي.

وعلى هذا الأساس فانه يمكن القول أن التحليل الكينزي لايصلح أساسا لتقريب الفجوة بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة، وان كان يصلح أساسا لالقاء الضوء على أهمية الاختلال الذي يحدث بين قوى العرض وقوى الطلب رغم اختلاف مسبباته بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة، اذ هي في الدول الاخيرة تعتبر مشكلة هيكلية تتمثل في قصور عرض السلع والخدمات لعدم مرونة الجهاز الانتاجي ذاته.

واذا كانت الظروف الدولية قد تسهم في التخفيف من حده هذه المشكلة في الدول المتخلفة سواء تم ذلك في صورة معونات أو قروض أو استثمارات أجنبية، فان هذه المصادر لايمكن أن تكون بديلا عن المصادر الداخلية، ولهذا يكون تنظيم الفائض الاقتصادي، وتعبئته لتمويل عمليات التنمية كعملية هيكلية وشاملة هو المهمة الأولى التي تتفرع عنها المهام الأخرى التي تواجه الدول المتخلفة، وفي هذا يبرز بوضوح دور السياسة المالية في هذه الدول.

ولبيان دور هذه السياسة في الاقتصاد الكويتي، فاننا نستطيع أن نشير ابتداء الى خصائص هذا الاقتصاد والمشكلة الأساسية التي تواجهه، وثانيا الى دور هذه السياسة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الكويت.

ويمكن أن نعرض إلى ذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: خصائص الاقتصاد الكويتي وطبيعة المشكلة الأساسية التي تواجهه.
المبحث الثاني : دور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الكويت.

المبحث الأول
خصائص الاقتصاد الكويتي وطبيعة المشكلة الأساسية التي تواجهه

تعتبر الكويت من الدول التي تتمتع بأعلى متوسط للدخل الفردي في العالم، فقد قدر متوسط الدخل الفردي بها عام ١٩٧٦ بمبلغ ٥ر١٥ ألف دولار (١٧)

ورغم ذلك، فان الاقتصاد الكويتي يعتبر من الاقتصادات المتخلفة، فهو يعاني من ضيق القاعدة الانتاجية و بالتالي تواضع دور القطاع الصناعي في الناتج المحلي، ومن ثم يعتمد اعتمادا كبيرا على الواردات في تلبية احتياجاته حيث يتم تمويل هذه الواردات من الموارد النفطية المتزايدة.

وفي هذا، فان الاقتصاد الكويتي يعتبر اقتصادا مفتوحا بالكامل على العالم الخارجي، الأمر الذي يعرضه للتقلبات في أثمان السلع والخدمات من خلال تغير معدل التبادل التجاري لصالح الدول المصدرة لهذه السلع والخدمات، فضلا عن امتصاص جانب من التضخم العالمي بالاضافة الى التضخم الذي يتولد محليا من خلال اقامة المشروعات المحلية المختلفة.

---

(١٧) وقد بلغ هذا المتوسط فى عدد من الدول الاخرى كما يلى : الامارات العربية (١٤)، قطر (٤ر١١)، سويسرا (٩ر٨)، السويد (٧ر٨)، الولايات المتحدة الامريكية (٩ر٧)، ألمانيا الاتحادية (٤ر٧)، السعودية (٥ر٤)، ليبيا(٣ر٦)، اليابان(٩ر٤) ألف دولار في تلك السنة.
أنظر
International Bank For Development & Reconstruction World Atlas 1977, P. 8.

وقد نشر أخيرا أن هذا المتوسط ارتفع في دولة الكويت الى (٧٥٠ر١٥) ألف دولار عام ١٩٨٠. وبديهى أن تقرر أن معيار متوسط الدخل الفردى معيار مضلل، حيث لايعتبر مؤشرا سليما للوقوف على درجة النمو الاقتصادى والاجتماعي، بل ويخفى عادة التفاوت في عملية توزيع الدخل القومى بين الفئات الاجتماعية المختلفة داخل مجتمع معين وفي فترة زمنية معينة.

ولهذا لم يعد يرتكز قياس درجة نمو الاقتصاد المتخلف على هذا المعيار فقط، بل أصبح يرتكز أساسا على مدى تغيير نمط الحياة التقليدية كتغيير حضارى من خلال امتلاك القدرة الذاتية في مجال المعرفة العلمية والتكنولوجية على وجه الخصوص.

أولا ــ أبرز خصائص الاقتصاد الكويتي :

تكمن خصائص الاقتصاد الكويتي أساسا في أهم المتغيرات التالية: السكان والقوى العاملة، أهمية قطاع النفط، دور الصناعة في الناتج المحلي، وأخيرا في الوزن النسبي لقطاع الخدمات في هيكل هذا الاقتصاد.

ونشير الى كل منها تباعا فيما يلي:

وسنشير في هذا الشأن أولا الى أبرز خصائص الاقتصاد الكويتي وثانيا الى طبيعة المشكلة التي تواجهه.

(١) السكان والقوى العاملة :

تضاعف عدد سكان الكويت بأكثر من أربع مرات ونصف منذ عام ١٩٥٧ وحتى عام ١٩٨٠، ومن المتوقع أن يصل عدد السكان عام ١٩٨٥ الى حوالي ١ر٨ مليون نسمة (١٨)

ورغم أن مثل هذه الزيادة السكانية نادرا ماتقع في دولة معينة(١٩)، فان نسبة الكويتيين آخذة في التناقص على أساس أن نسبة الكويتيين الى الوافدين بلغت ٥٥٪ في عام ١٩٥٧، ٥٠٪ في عام ١٩٦٠، ٤٧٪ في كل من السنوات ١٩٦٥، ١٩٧٠، ١٩٧٥.

وفضلا عن ذلك، فقد بين الاحصاء الذي أجرى عام ١٩٨٠ أن نسبة الكويتيين انخفضت الى ٥ر٤١٪، وارتفعت نسبة الوافدين الى ٥ر٥٨٪.

و يرجع ذلك أساسا الى زيادة معدلات الوافدين للكويت، باعتبارها منطقة

---

(١٨) أنظر: وزارة التخطيط المجموعة الاحصائية السنوية، الكويت ١٩٧٧.

(١٩) بلغ معدل الزيادة السكانية في الكويت ٤٪ في المتوسط، وفي العراق ٤ر٣٪، وفي مصر ٣ر٢٪، وفي الهند ٦ر٢٪، وفي الولايات المتحدة ٩ر٥٪ وذلك خلال السنوات ٦٥ ــ ١٩٧٠.

أنظر: U.N. Statistical Office, Demographic Year Book 1974 P. 120

جذب للعمالة منذ ظهور النفط ، وفي هذا يقدر عدد الوافدين منذ اكتشاف النفط وحتى أوائل الستينيات من هذا القرن بحوالي ١٠٠ الف شخص (٢٠)

ولقد ساعد على زيادة الطلب على العمالة الوافدة نمو القطاع النفطي، و بالتالي زيادة امكانية الانفاق على مرافق البنية الأساسية وقطاع التشييد، فضلا عن ضعف مرونة عرض العمال الوطنيين.

وقد بلغت قوة العمل عام ١٩٦٥ حوالي ١٨٤٢٧٨ فردا أي مايعادل ٣٩ر٤٪ من المجموع الكلي للسكان، و يدخل ضمن قوة العمل هذه نسبة بطالة قدرها ١ر١٪ من قوة العمل الكلية، و بذلك تكون قوة العمل النشطة عام ١٩٦٥ في حدود ١٧٩٢٨٤ فردا(٢١).

واذا كانت قوة العمل قد نمت خلال السنوات ٥٧ ــ ١٩٦٥ حيث بلغ معدل نموها ١٦٪ كمتوسط للأسباب السالف الاشارة اليها، فانها قد تناقصت في معدل نموها السنوي في الفترة ١٩٦٥ ــ ١٩٧٠ الى ٦٪، ثم الى ٥٪ في الفترة ٧٠ ــ ١٩٧٥(٢٢)

و يرجع تناقص حجم قوة العمل بهذه الصورة أساسا الى تباطؤ النمو في القطاعات غير النفطية التي تعمل غالبية قوة العمل بها.

وكظاهرة عامة، فان نسبة قوة العمل الى السكان كانت قد بلغت في الستينيات حوالى ٤٠٪، ورغم صغر هذه النسبة فقد انخفضت الى حوالي الثلث في السبعينيات، ويمكن أن نرجع ذلك للأسباب الآتية(٢٣):

---

(٢٠) أنظر: M.W. Khouja and P. G. Sadler, The Economy of Kuwait, Development and Role of International France. The Macmillan Press L T D, London 1979 P. 37.

(٢١) أنظر: بنك الكويت المركزى الاقتصاد الكو يتي في عشرة اعوام، التقرير الاقتصادى للفترة ٦٩ ــ ١٩٧٩ صفحة ١٠.

(٢٢) أنظر: المجموعة الاحصائية مرجع سالف الاشارة اليه، جدول (٢٥،٤٥).

(٢٣) أنظر: أحمد عبد الرحيم أحمد، أولويات الانماء الاقتصادي في الكويت، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ١٩٨٠.

١ــ تحد العوامل الاجتماعية من عمل المرأة، فقد بلغت نسبة مساهمة المرأة في قوة العمل خلال عام ١٩٥٧ حوالي ٥ر٢٪، وان كانت قد ارتفعت هذه النسبة الى حوالي ١١٪ عام ١٩٧٥، وهو اتجاه ايجابي في هذا الشأن.

٢ــ كبر نسبة السكان تحت سن ١٥ سنة الى اجمالي عدد السكان وخاصة في السنوات الماضية، حيث بلغت هذه النسبة حوالي ٤٦٪ خلال عام ١٩٧٥ مقارنة بحوالي ٤٠٪ في عام ١٩٦٥.

٣ــ ارتفاع النسبة المئوية لفئة السكان الذين ليس لهم نشاط وخاصة بين الكويتيين، حيث قدرت في عام ١٩٧٥ بحوالي ٤٢٪ من اجمالي السكان، و بحوالي ٥٨٪ للسكان الكويتيين.

٤ــ اتجاه الوافدين الى اصطحاب عائلاتهم للاستقرار بالكويت، ومعها ترتفع النسبة المئوية تحت سن ١٥ سنة والزيادة في النسبة المئوية للاناث لغير الكويتيين.

أما عن توزيع القوى العاملة بين قطاعات الأنشطة المختلفة، فمن الملاحظ أن العمالة عكس أي متغير آخر لا تفيد الاعتماد شبه المطلق على قطاع النفط بسبب كثافة رأس المال في هذا القطاع، ومن هنا انخفضت قوة العمل بالقطاع النفطي من ٧٢٠٠ فردا عام ١٩٦٥ الى ٤٨٠٠ فردا عام ١٩٧٥، و بالتالي انخفضت نسبة مساهمة القطاع النفطي في استيعاب قوة العمل من ٤٪ الى ١ر٦ للفترة ذاتها(٢٤).

أما بالنسبة للعاملين في قطاع الزراعة وصيد الأسماك ، فقد ارتفع من ١٩٨٣ فردا عام ١٩٦٥ الى ٧٥١٤ فردا عام ١٩٧٥، وهو يعادل نسبة ٥ر٢٪ من القوى العاملة خلال عام ١٩٧٥(٢٥).

و يعتبر قطاع الخدمات القطاع الرائد في استيعابه للقوى العاملة، ذلك أن قوة العمل قد ارتفعت به من ٦٠٪ عام ١٩٦٥ الى ٦٤٪ عام ١٩٧٠، ثم الى ٧٣٪ عام ١٩٧٥(٢٦).

---

(٢٤) أنظر : المجموعة الاحصائية، المرجع، السابق، صفحة ٤٧.

(٢٥) أنظر: بنك الكويت المركزى، الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام، المرجع السابق صفحة ٤٧ ــ ٤٩ .

(٢٦) أنظر: المجموعة الاحصائية، ١٩٧٧، مرجع سابق الاشارة اليه، صفحات ٤٧ ــ ٤٩.

وتمثل قوة العمل المستخدمة في الخدمات الحكومية حوالي ٢٥٪ من اجمالي قوة العمل المستخدمة ككل، ٥/٢ قوة العمل القومية(٢٧).

وترتفع نسبة الكويتيين المستخدمة في قطاع الخدمات الحكومية لتصل الى حوالي ٥٤٪، على أساس أن ذلك يعتبر وسيلة رئيسية لتوزيع الدخول، وان كانت هناك ظاهرة تتمثل في انتقال الكويتيين الى القطاع الخاص في ظل الزيادات في الأجور التي يطبقها هذا القطاع بمعدل أكبر من زيادتها في القطاع الحكومي.

وفضلا عن ذلك، فان هناك اتجاها آخر في زيادة عدد الكويتيين الذين يعملون لحسابهم الخاص، حيث شكلوا نسبة ١٠٪ تقريبا من اجمالي قوة العمل الكويتية خلال عام ١٩٧٥(٢٨).

ومن ناحية أخرى، فان البطالة لاتمثل مشكلة ذات شأن بالاقتصاد الكويتي في ظل ندرة الأيدي العاملة، ولذلك تبلغ البطالة حوالي ٢٪ فقط من قوة العمل، وتنخفض هذه النسبة الى ٦ر٪ مع الوافدين، على أساس أن اقامتهم هي أصلا للعمل، فضلا عن القيود المفروضة على دخول الكويت.

وترتفع نسبة البطالة بين الكويتيين الى ٣ر٥٪، وذلك لعدم ملاءمة الوظائف والأجور بالنسبة لبعضهم وعلى أساس توافر مصادر أخرى للدخل لهم.

(٢) أهمية قطاع النفط :

بدأ تصدير النفط خلال عام ١٩٤٦، ومنذ تلك السنة وتصدير هذا النفط يتزايد بشكل أثر ايجابياً على الاقتصاد الكويتي.

وقد بلغت مساهمة النفط في الناتج الاجمالي المحلي ٦٥٪ في المتوسط خلال الفترة ٧٥ــ ١٩٧٩، وان كان لم يستوعب من قوة العمل الا ٦ر١٪ فقط وذلك طبقا لاحصاءات عام ١٩٧٥ وكما سبقت الاشارة اليه.

---

(٢٧) أنظر: المجموعة الاحصائية ١٩٧٧ مرجع سابق الاشارة اليه، صفحات ٤٧ ــ ٤٩.

(٢٨) أنظر: المجموعة الاحصائية، ١٩٧٧، مرجع سابق الاشارة اليه، صفحات ٤٧ ــ ٤٩.

وتكمن أهمية النفط في أن عائداته شكلت مانسبته ٨٦٪ سنويا في المتوسط من الايردات الحكومية خلال فترة العشر سنوات الماضية. ولعدم توفر الموارد الأولية باستثناء النفط ، فقد تركزت الصناعة الهامة في صناعة تكرير البترول والصناعات البتروكيماوية التي شكلت نحو ٦٠٪ في المتوسط من مساهمة الصناعات التحويلية في الناتج المحلي خلال السنوات الخمس الأخيرة.

وفضلا عن ذلك ، فان صادرات النفط الخام والمكرر شكلت مانسبته ٩٢٪ ــ ٩٦٪ سنويا من اجمالي قيمة الصادرات خلال السنوات العشر الأخيرة، وبالتالي كان البترول ولايزال هو المصدر الرئيسي للفائض في الميزان التجاري خلال تلك الفترة.

(٣) دور الصناعة في الناتج المحلي (٢٩) :

تعتبر مساهمة القطاع الصناعي في الناتج الاجمالي المحلي محدودة، و يرجع ذلك الى حداثة وجود هذا القطاع كقطاع مستقل، بعد أن كان مقصورا على بعض الصناعات مثل الرخام والطوب والأثاث والمشروبات الغازية، وكثيرا ماكان صاحب المصنع يمارس نشاط التجارة كذلك(٣٠).

وبصدور قانون التنمية الصناعية عام ١٩٦٥ اكتسبت الصناعة في الكويت طابعا مستقلا، وقد دعمت الحكومة الصناعية من خلال انشاء البنك الصناعي الذي عهد اليه بتقديم القروض الصناعية.

ومع ذلك، فان الاحصاء الصناعي لعام ١٩٧٤ يشير الى أن ٧٥٪ من المنشآت الصناعية التي تبلغ ٢٩٦٧ منشأة، عبارة عن منشآت صغيرة الحجم تستخدم أقل من ٢٥ عامل.

ورغم هذا، فان قطاع الصناعات التحويلية قد ساهم بنسبة بين ٦ر٥٪ ــ ١ر٦٪ من الناتج الاجمالي المحلي سنويا خلال السنوات ٧٥ــ ١٩٧٩.

---

(٢٩) أنظر: بنك الكويت المركزى، الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام، المرجع السابق، صفحة ١٢، ١٣ .

(٣٠) أنظر: البنك الدولى، التنمية الاقتصادية في الكويت (مترجم) المكتب العربي، الكويت ١٩٦٦، ص ١١٤.

ولتوفر مدخلات الصناعات البتروكيماوية من نفط وغاز، فانها تحتل الجانب الأكبر من القيمة المضافة من قطاع الصناعات التحويلية، وتقدر هذه المساهمة بما نسبته ٦٠٪ كمتوسط سنوي للسنوات من ١٩٧٥ الى ١٩٧٩.

وتساهم كذلك في الناتج المحلي صناعات المنتجات التعدينية غير المعدنية بما نسبته ٩ر٧٪، والأغذية والمشروبات والتبغ، والمنتجات المعدنية المصنعة بنسبة ٩ر٦٪، ٦ر٦٪ على التوالي، كما وتساهم صناعات الخشب ومنتجاته بما نسبته ١ر٦٪ كمتوسط سنوي خلال ذات الفترة.

وتفيد البيانات المتوفرة أن قطاع الصناعات التحويلية يستوعب ٢٢٢٠٩ فردا أي مانسبته ٢ر٨٪ من القوى العاملة عام ١٩٧٥، وتشكل العمالة الوافدة نحو ٩٠٪.

ومن الملاحظ أن حجم ونسبة العمالة في هذا القطاع قد انخفضت عن مستواها عام ١٩٧٠ حيث بلغت ٣٢٠٩١ فردا يشكلون مانسبته ٧ر١٣٪ من القوى العاملة، في الوقت الذي يحتاج فيه الاقتصاد الكويتي الى خلق قاعدة انتاجية قبل انتهاء مرحلة النفط، وان كانت الآراء تختلف حول نوعية التصنيع وحجمه وأهدافه ودوره في المستقبل.

ومن ناحية أخرى، فان القطاع الزراعي يساهم بقدر محدود في الناتج المحلي و بنسبة ٣ر٪ فقط في المتوسط خلال السبعينيات، و يرجع الى أن التربة في معظمها رملية حيث تحتوي على نسبة عالية من مركبات الجير والجبس الذي يذوب في المياه المتسربة من أعلى التربة الى أسفلها مكونا طبقة صماء صلبة عازلة تمنع تسرب الماء الى أسفل التربة(٣١).

وفضلا عن ذلك، فان ندرة المياه الصالحة للزراعة، وعدم ملاءمة ظروف الطقس ونقص العمالة الزراعية كلها عوامل تساعد على تدني النشاط الزراعي في الاقتصاد الكويتي.

(٤) الوزن النسبي لقطاع الخدمات:

رغم تواضع دور القطاع الانتاجي في الاقتصاد الكويتي، فان قطاع الخدمات

---

(٣١) أنظر ــ الدكتور محمد على الفرا، مشكلة انتاج الغذاء في الوطن العربي، الكويت ١٩٧٩.

يوضح الى حد كبير مفهوم اقتصاد الرفاه، فضلا عن استيعابه لأكبر نسبة من قوة العمل الكويتية.

وفيما يلي بعض ملامح قطاع الخدمات في الاقتصاد الكويتي بالنسبة لنشاطات التجارة والتأمين والنقل والمواصلات والفنادق، والنشاط النقدي، وخدمات الصحة والتعليم.

أ) نشاط التجارة:

يمثل عائد الصادرات النفطية فيما يتعلق بالتجارة الخارجية مالايقل عن ٩٠٪ من اجمالي الصادرات، في حين تستورد الكويت معظم احتياجاتها من السلع المختلفة.

وفي هذا تبدو أهمية نشاط قطاع التجارة الخارجية في الاقتصاد الكويتي.

ويميز التجارة الخارجية للكويت عدم ارتباطها بأي قيود نقدية، الى جانب خضوع الواردات لنسبة مخفضة نسبيا من الرسوم الجمركية تبلغ نحو ٤٪ باستثناء المواد الغذائية التي لاتخضع لأي رسوم، وبعض السلع الأخرى التي تتراوح الرسوم الجمركية عليها بين ١٠، ٣٠٪ بهدف حماية وتشجيع الصناعات المحلية .

أما بالنسبة للتجارة الداخلية، فانه يغلب عليها تجارة التجزئة حيث تساهم بنحو ٦٥ر٣٪ من الأجور، ٦٧ر١٪ من الناتج المحلي الاجمالي، ٦٥ر٢٪ من القيمة المضافة، ٦٦ر١٪ من المبيعات، ٥٢ر١٪ من الأصول الثابتة(٣٢).

ب) نشاط التأمين:

تتزايد أهمية نشاط التأمين بتوفر الموارد المالية، وتعدد الأنشطة المختلفة، وتزايد حركة التجارة وما يلازمها من شحن وتفريغ وتخزين، وقد ازداد رأسمال مؤسسات التأمين الى نحو الضعف في الفترة ٧٦ــ ١٩٧٩ ليبلغ ١٦ر١ مليون دينار تسهم الحكومة بحوالي ٣١٪ منه فى نهاية عام ١٩٧٩.

---

(٣٢) أنظر: الدكتور عبد الحميد الغزالى، التخطيط في ظل فائض استثمارى، الحالة الكويتية، دار القلم، الكويت ١٩٧٧ صفحة ١٠٧.

ومع أن الشركات الوطنية للتأمين الأربعة لم يتزايد عددها خلال السنوات الأخيرة، فان ذلك لم يكن له تأثير على وجود بعض وكلاء تأمين أجنبية تباشر نشاطها الى جانب الشركات الوطنية.

و يقوم القطاع العام بالتأمين على نشاطاته لدى الشركات الوطنية للتأمين والتي تقدر عملياتها خلال عام ١٩٧٤ بنسبة ٧٥٪ ارتفعت الى ٨٢٪ عام ١٩٧٨ من اجمالي قيمة المبالغ المؤمن عليها والتي بلغت نحو ٦٠٧٤ مليون دينار عام ١٩٧٨ .

ج) نشاط النقل والمواصلات:

ازدادت كفاءة نشاط النقل والمواصلات من خلال الجهود التي بذلت في ذلك، وقد شملت هذه الجهود زيادة كفاءة خدمات الموانى البحرية بحيث تفي بالمتطلبات المحلية للتصدير والاستيراد، فضلا عن زيادة نشاط اعادة التصدير الذي يخدم الدول المجاورة، وفي هذا ارتفع ما استوعبه ميناء الشويخ من ١ر٨ مليون طن متري من البضائع عام ١٩٧٤ الى ٤ر٧ مليون طن عام ١٩٧٦.

كما شهد الميناء الجوي تحديثا لمبانيه ومعداته بحيث استوعب الزيادة الكبيرة في حركة الطيران حيث ارتفع عدد الطائرات القادمة من ٧٤٨١ طائرة عام ١٩٧٤ الى ١٥٢٠٩ طائرة عام ١٩٧٨ أي بزيادة تقارب ٨٠٪.

و بالاضافة الى ذلك ارتفع عدد خطوط الهاتف من نحو ٦٧ر٢ لكل ألف من السكان عام ١٩٧٢ الى نحو ١١١ر٦ عام ١٩٧٩، وأصبح من اليسير اجراء الاتصالات بمختلف أنحاء العالم.

د) نشاط الفنادق:

ارتفع عدد فنادق الدرجات الأولى الثلاث ــ بالاضافة الى الدرجة الممتازة ــ إلى ١٧ فندقا عام ١٩٧٣ ازدادت الى ٢٢ فندقا عام ١٩٧٩. ومع هذا التوسع الملحوظ في عدد الفنادق، فانه من المتوقع أن تنخفض نفقة الخدمات بسبب المنافسة، وان كانت نسبة اشغال الغرف لفنادق الدرجة الأولى بلغت مايزيد عن ٩٠٪ خلال السنوات الأخيرة.

هـ) النشاط النقدي:

يمكن تلمس تزايد أهمية دور النشاط النقدي في الناتج الاجمالي المحلي من خلال تتبع هذا النشاط خلال السبعينيات، ذلك أن الأوضاع النقدية ترتبط في الكويت بعاملين أساسيين هما: الانفاق العام الذي يتم تمويله أساسا من الايرادات النفطية، والتطورات النقدية والمالية العالمية، إذ تتحكم الأموال التي يجرى ضخها محليا بمستوى النشاط الاقتصادي العام، وتتحدد لذلك اتجاهات النمو في السيولة المحلية.

وتتحكم التطورات المالية المرتبطة بتحركات أسعار الفائدة وسعر صرف العملات بحركة رؤوس الأموال في العالم الخارجي مما يؤثر على اتجاهات النمو في تلك السيولة(٣٣).

واذا كان النشاط النقدي يسهم بدور محدود في توفير فرص العمل، فان أهميته تكمن في الدور الذي يمكن أن يؤديه هذا النشاط لتنمية النشاطات الأخرى في الاقتصاد القومي.

و) الخدمات الصحية والتعليمية (٣٤):

يمكن ملاحظة تطور الخدمات الصحية في الكويت في الفترة بين ١٩٦٧ ــ ١٩٧٦ كما يتضح من الجدول التالي:

جدول رقم (١)

السنة	عدد الأسرة بالمستشفيات	المستوصفات	مراكز رعاية الأمومة والطفولة
١٩٦٧	٣٢٤٧	٣٨	١١
١٩٧٦	٤١٧٨	٤٦	٥٨

المصدر: محمد الرميحى، عبدالله أبوغياش،شكل وتطور وخصائص التطور الاجتماعي والاقتصادي في الكويت مايو ١٩٧٨.

(٣٣) أنظر في تفصيل موضوع السيولة المحلية: تقرير بنك الكويت المركزى، المرجع السابق، ص ٨٨ ــ ٩١.

(٣٤) أنظر في تفصيلات الخدمات الصحية والتعليمة والاسكان: دكتور محمد غانم الرميحى، معوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات الخليج العربى المعاصرة، الكويت نوفمبر ١٩٧٧. صفحة ٦١ ــ ٦٦.

وبرغم هذا التطور في الخدمات الصحية، فانه بعد أن كان عدد المواطنين لكل طبيب حوالي ٨٠٦ شخص عام ١٩٥٧ ارتفع الى ٩٠٠ شخص عام ١٩٧٥، وبعد أن كان عدد الأسرة ٧ر٥ سرير لكل ١٠٠٠ شخص انخفض الى ٤ سرير فقط للفترة ذاتها.

ولعل التطور الأخير في الخدمات الصحية يؤثر ايجابيا على تلك النسبة خاصة بعد افتتاح المستشفيات الخمسة الجديدة حيث بلغت تجهيزاتها ١٦ مليون دينار.

أما التعليم فقد شهد هو الآخر تطورا ملموسا، فبعد أن كان عدد الطلبة لايتجاوز ٣٦٠٠ طالبا وطالبة عام ١٩٤٥ ارتفع الى ٧٨ ألف عام ١٩٦٥، ثم الى ٢٥٠ ألف عام ١٩٧٥. وقد ازداد عدد الطلبة بجامعة الكويت من ٨٧٤ عام ١٩٦٨/٦٧ حيث وصل هذا العدد في الجامعة عام ١٩٧٨/٧٧ في الفصل الدراسي الثاني الى ٩٣١٨ طالبا وطالبة(٣٥).

ثانيا ــ طبيعة المشكلة التي تواجه الاقتصاد الكويتي:

رأينا أن نسبة قوة العمل الى السكان في الكويت قد انخفضت من حوالي ٤٠٪ في الستينيات الى حوالي الثلث في السبعينيات، وأن نسبة قوة العمل في قطاع النفط قد انخفضت من ٤٪ خلال عام ١٩٦٥ الى ٦ر١٪ خلال عام ١٩٧٥.

كما رأينا أن قطاع الخدمات يعتبر القطاع الرائد في استيعابه لقوة العمل خاصة وأن نسبة الكويتيين ترتفع به لتصل الى ٥٤٪.

ومع أن هناك اتجاها لانتقال الكويتيين الى القطاع الخاص، فانه من الملاحظ أن تركيز الكويتيين في قطاع الخدمات مسألة محل نظر، خاصة وأن جانبا من قياداتهم تنقصهم الخبرة المتراكمة.

ومع أن القطاع الانتاجي محدود، فان استيعابه للسكان الكويتيين كان لابد وأن

---

(٣٥) انظر في تفصيل ذلك، جامعة الكويت، قسم الاحصاء، المجموعة الاحصائية للعام الجامعي ١٩٧٨/٧٧.

يكون أكثر من غيره من القطاعات الأخرى لتكوين كادرات انتاجية وإدارية تفيد في مراحل أخرى من تنمية الاقتصاد الكويتي، وهو مالم يتحقق في هذا الاقتصاد.

ولأن الاقتصاد الكويتي اقتصاد ذو فائض، فان المشكلة الأساسية التي تواجهه ليست في نقص رؤوس الأموال، وانما تتمثل في نظر بعض الكتاب في التركيبة السكانية على نحو ما أشرنا اليها، وهي في نظرهم مشكلة ذات شقين: فهناك الرغبة في تنويع الاقتصاد الذي سيسمح باستمرار التنمية الاقتصادية بعد نضوب النفط ، وهناك مشكلة التنمية الاقتصادية ذاتها حيث أن تحقيقها يتطلب أساسا تنمية العناصر البشرية(٣٦).

ومن ناحية أخرى، رأينا الى أي حد يسود قطاع الخدمات هيكل الاقتصاد الكويتي، بما يمثله من رخاء لايتوفر سوى في أكثر الاقتصادات تقدما، ودون المرور بالقطاع الانتاجي.

ولعل أبرز مظاهر هذا الرخاء هو ماسبق أن أشرنا اليه في اطار قطاع الخدمات من تطور نشاطات التأمين والنقل والفنادق، فضلا عن الانفاق السخي على الخدمات الصحية والتعليمية خاصة في السنوات الأخيرة، بالاضافة الى رعاية المعوقين ومختلف الفئات التي لا تتمكن من المشاركة في عملية التنمية.

كذلك يتمثل هذا الرخاء في عدد من المظاهر الأخرى مثل عدد ونوع السيارات، ونوعية الطرق والمنشآت والمرافق العامة.

ولعل ذلك جميعه أوجد ميلا مرتفعا الى الاستيراد من الخارج، لدرجة أصبح معها هذا الميل أكبر منه في جميع أقطار العالم الأخرى، و بالتالي الاعتماد الكامل على الخارج تقريبا سواء بالنسبة لاستيراد السلع أو الخدمات عموما(٣٧).

والواقع أنه رغم أن نوعية القوى العاملة، والاعتماد على الخارج بالكامل تقريبا تعتبر اختناقات في الاقتصاد الكويتي، فانها لاتمثل في نظرنا الا مظهرا للمشكلة الأساسية في هذا الاقتصاد ، ذلك أن المشكلة الأساسية التي تفرض نفسها هي مشكلة التخلف

---

(٣٦) Ragaei El Mallakh, Kuwait, Trade & Investment, Boulder, Colorado, Westview Press, 1979.

(٣٧) أنظر: Ragaei El Mallakh, op. cit. P.

الاقتصادي، أى مشكلة تخلف الشروط اللازمة لتحقيق معدل نمو فعلي يرتكز على قاعدة انتاجية تحقق معدل نمو اقتصادي سريع في ظل توافر فائض بترولي متزايد (٣٨).

ان تحقيق ذلك لايتم الا عن طريق تغيير هيكل الاقتصاد القومي، ومن ثم فانه يتعين ابتداء تغيير هذا الهيكل على نحو تزداد معه وسائل الانتاج الموجودة تحت تصرف المجتمع، و يستلزم ذلك أولا وجود الرغبة في هذا التغيير، وثانيا في توافر القدرة على هذا التغيير.

ولايقتصر التخلف في ذلك على الجوانب الاقتصادية وحدها، بل يتعداه الى الأبعاد الاجتماعية والثقافية والسياسية، ولهذا فان تغيير الهكيل الاقتصادي مرهون بالاستجابة السياسية والاجتماعية التي تزيل القوى المعرقلة للتطور سواء كانت داخلية أو خارجية، وتهيىء أسلوبا للانتاج على نحو يزيد من القاعدة الانتاجية، فيتحقق رفع المستوى المعيشي للغالبية من المجتمع وحيث يتعين أن يتحقق ذلك من خلال توزيع عادل لهذا الناتج.

وتثور في هذا الخصوص نوعية استراتيجية التطوير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، ونرى أن كل جهود هذا التطوير يتعين أن تبدأ من الحاجات الداخلية لمجتمع خليجي متكامل أولا ثم مجتمع عربي متعاون ثانيا.

ان كل دولة خليجية لا تستطيع حماية ثروتها بمفردها، ومن ثم فلابد من تكامل خليجي يستطيع حماية هذه الثروة، و يوجهها لصالح غالبية السكان، وهذا الاتجاه تفرضه الظروف الاقتصادية الراهنة.

وفضلا عن ذلك، فان عصر التكتلات الاقتصادية الراهن يفرض على القوى السياسية الخليجية قيام نوع من التكتل الاقتصادي لا لحماية الثروة النفطية فقط، بل لاستثمارها لصالح غالبية المجتمع الخليجي بدءا بالمشروعات الاقتصادية المشتركة، وانتهاء بالتكامل الثقافي والاجتماعي والسياسي (٣٩).

---

(٣٨) أنظر في تفصيلات ذلك: دكتور محمد لبيب شقير، مفهوم التنمية العربية ومتطلباتها في ضوء الفكر التنموى المعاصر، المعهد العربى للتخطيط، يناير ١٩٨١.

(٣٩) أنظر: دكتور محمد غانم الرميحى، المرجع السابق، صفحة ١٤٢ ومابعدها.

ولايغني مثل هذا التكامل الخليجي عن الجهد العربي المشترك الذي يتعين أن يدور حول: الأمن الغذائي، التصنيع سواء بالنسبة للحديد والصلب أو صناعة البتروكيماويات، تطوير مشاركة الدول العربية في مجالات الشحن والنقل والتسويق الدولي، نقل وتطويع التكنولوجيا من خلال نمط ثقافي قادر على ذلك، خلق نظام لتسوية المعاملات المالية بين دول المنطقة(٤٠).

ان تحقيق هذه الأهداف يعني الاعتماد على الذات أساسا، ومن ثم يتم خلق نوع من الاستقلال عن الاقتصاد الرأسمالي خاصة اذا تم توجيه موارد المنطقة لاشباع حاجات غالبية سكانها الداخلية أساسا، ومن خلال نمط للاستهلاك يرتكز على الحاجات الفعلية، بالاعتماد على مواردها الذاتية وهي كثيرة ومتنوعة. ورغم أنها أهداف تكتنفها صعوبات كبيرة الا أنها تمثل الخيار الوحيد للمنطقة، ومن ثم كان لابد من تبنيها مهما كان الثمن.

ونشير بعد ذلك الى دور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الكويت، في المبحث الثاني من هذا الفصل.

---

(٤٠) أنظر: دكتور محمود عبد الفضيل، النفط والمشكلات المعاصرة للتنمية العربية، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والاداب، الكويت ١٩٧٩ صفحة ٢٠٨ ــ ٢٢٠.
ــ دكتور عبد الحسين وادى العطية، التخطيط للتنمية الزراعية في الوطن العربي، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الحلقة النقاشية السنوية الرابعة، مايو ١٩٨١.

المبحث الثاني
دور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الكويت

تعتبر الميزانية العامة أداة جوهرية للسياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وتكتسب هذه الاداة أهمية خاصة في الاقتصاد الكويتي بالنظر الى الدور المسيطر للايرادات النفطية التي تتم بها تغطية النفقات العامة في الدولة.

و يكمن الهدف الأساسي للسياسة المالية في الكويت في استخدام الثروة ا لنفطية في تحقيق تنمية اجتماعية سريعة، وتكوين البنية الأساسية للاقتصاد القومي.

ومنذ تأميم الثروة النفطية وزيادة أثمان البترول في السبعينيات، تطور دور الدولة في الكويت حيث تدخلت في الحياة الاقتصادية والاجتماعية سواء عن طريق تبنيها لفكرة تحقيق اقتصاد الرفاه أو ملكية وادارة قطاع الصناعات البتروكيماوية.

وفضلا عن ذلك، فان الحكومة شجعت تنمية قطاع خاص نشط في ظل اقتصاد مفتوح من خلال سياستها في نقل رؤوس الأموال أو منح قروض بفوائد منخفضة أو المشاركة في المشروعات كمشروعات مختلطة.

وفي غضون العقد السابع حيث تزايدت النفقات العامة تزايدا كبيرا، أخذت الدولة في الاعتبار آثار زيادة النفقات العامة على الاستقرار الاقتصادي الداخلي، ومع التركيز على النفط، كمورد لتمويل هذه النفقات العامة، رأت الدولة لتحقيق هذا الاستقرار، استصدار المرسوم بقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن احتياطي الأجيال القادمة، وبموجب هذا المرسوم تم اقتطاع ١٠٪ من الايرادات العامة للدولة سنويا اعتبارا من السنة المالية ١٩٧٧/٧٦، و بفتح حساب خاص لتكوين احتياطي بديل للثروة النفطية ترصد فيه هذه الأموال. وتستثمر وزارة المالية تلك الأموال، و يضاف عائد استثماراتها الى هذا الحساب.

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا المجال هو هل هذا الصندوق يساهم فعلا في تحقيق الاستقرار الاقتصادي؟

ان مجرد التفكير في هذا الأمر في حد ذاته مسألة تستحق التقدير، لكن الاجابة على مثل هذا السؤال تقتضي التعرف على حجم ووجوه استثمار أموال هذا الصندوق، وما اذا كانت هذه الأموال تشارك ايجابيا في عمليات تنمية تخدم الاقتصاد الكويتي، أم أن الأمر لايتعدى توظيف هذه الأموال سواء في أوراق مالية أجنبية، أو في شراء عقارات في دول أخرى؟

ان تدخل الدولة باجراء استثمارات عامة في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي، يتحقق معه مستوى مرتفع من العمالة ومن التنمية الاقتصادية عموما، و يتوقف هدف الوصول الى الاستقرار الاقتصادي على امكانية الموازنة بين الهدفين في الفترة الطويلة على التفصيل الذي سلفت الاشارة اليه.

و يعني ذلك أن صندوق الأجيال القادمة يمكن أن يساهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي اذا شارك فعلا في استثمارات عامة لامجرد توظيف أمواله في أوراق مالية أجنبية أو عقارات في دول خارجية، والا كان الاحتفاظ بالبترول في باطن الأرض، أكثر أمانا، وادعى للاستقرار الاقتصادي(٤١).

ومن ناحية أخرى، فان ميكانيكية الميزانية العامة للتأكيد على انتاجية النفقات العامة ومدى تحقيقها للأهداف الاقتصادية والاجتماعية لا تزال غير كافية، بالرغم من أن برنامج الميزانية يعتبر، في الأصل، أداة لخلق الوعي لدى الجهات التي تقوم بالانفاق العام للاهتمام بكفاءة هذا الانفاق.

ومع ذلك، فان المواقف التي ترتكز على الاحساس بيسر عملية التمويل، يمكن أن يتم تغييرها فقط من خلال نظام للايرادات يرتبط بالنفقات، اذا تم معه قياس مدى تحقيق الأهداف المرسومة.

ان النفقات الرأسمالية لاينظر اليها على أنها جزء من خطة أو شريحة سنوية يمكن أن تتحقق ضمن برنامج تنموي يقوم به القطاع العام مثلا، وانما لايزال ينظر اليها على أنها تمويل متزايد للمشروعات الخاصة.

---

(٤١) بلغ احتياطي الاجيال القادمة خلال عام ٧٩/٧٨ مبلغ ٣٢٨ مليون دينار، وفي عامي ١٩٨٠/٧٩، ١٩٨١/٨٠ (ميزانية) ٤٢٤، ٩٢٨ مليون دينار على التوالي.

أما بالنسبة للمستوى القومي، فان برنامج التنمية لايعتبر أداة لتحقيق استراتيجية محددة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولعل قيام مجلس التخطيط باعداد خطتين للتنمية الاقتصادية، الأولى للفترة ١٩٧٢/٧١ ــ ١٩٧٧/٧٦، والثانية للفترة ١٩٧٧/٧٦ ــ ١٩٨١/٨٠ يوضح هذا الاتجاه(٤٢):

فقد قدرت ايرادات الخطة الأولى خلال سنواتها بنحو ٥ر١٣٨٤مليون دينار على أساس تزايد هذه الايرادات بمعدل وسطى قدره ٦٪، وقدرت قيمة اجمالي الاستثمارات بمبلغ ٩١٢ مليون دينار، ومن هنا فلم تكن المشكلة تمويلية كتلك التي تواجه معظم اقتصادات الدول المتخلفة.

وتعتبر الخطة الثانية أكثر تقدما من الأولى لاسيما وأنها صدرت بعد تملك الكويت لثروتها النفطية الأمر الذي ترتب عليه سهولة نسبية في رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية.

ومع ذلك، فانه يؤخذ على هاتين الخطتين مايلي (٤٣):

(أ) انطلقت الخطتان من اعتبار الواقع الاقتصادي والاجتماعي كمعطى، دون اختبار مدى امكانية تحقيق أهداف الخطتين في ظل هذا الواقع، ومن هنا فان الخطتين لم تلقيا أي دعم قانوني يتمثل في إصدارهما بقانون، كما هو الحال ببقية الدول التي تنتهج التخطيط اسلوبا لادارة الاقتصاد القومي.

---

(٤٢) أنظر: مجلس التخطيط خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الاولى، مطبعة حكومة الكويت ــ وزارة التخطيط، خطة التنمية الخمسية ٧٧/٧٦ ــ ١٩٨١/٨٠ الكويت.
وانظر في تفصيل ذلك: دكتور عبد الحميد الغزالى، التخطيط في ظل فائض استثمارى، المرجع السابق.

(٤٣) أنظر: أحمد عبد الرحيم أحمد، أولويات الانماء الاقتصادى فى الكويت، المرجع السابق، صفحة ١١٧.

(ب) لم تعط الخطتان أهمية لمسألة التوزيع العادل للدخل القومي كهدف اجتماعي، خاصة اذا علمنا بأن مؤشر توزيع الدخل في الكويت (مؤشر جنى) بلغ عام ١٩٧٣/٧٢ حوالي (٤٧ر)، وهذا المؤشر يشمل الكويتيين وغير الكويتيين، وهو بين الكويتيين أكثر سوءا. أي ذا قيمة أكبر(٤٤).

(ج) رغم توافر رؤوس الأموال، فان الخطة الأولى قدرت عامل رأس المال/ الناتج خلال سنواتها بنحو (٢ر٨)، وهذا العامل مطابق تقريبا للمعاملات السائدة في بقية البلدان المتخلفة، ونظرا لندرة العمل ووفرة رأس المال، فقد كان من المتوقع أن يكون هذا العامل اكبر نسبيا، وهذا هو ماتداركته الخطة الثانية اذ جعلته (٣ر٦) خلال سنواتها.

(د) اذا كانت عملية التخطيط ليست مجرد عمل فني فقط، بل هي في أصلها عملية سياسية واقتصادية واجتماعية، فان التركيز على وجه واحد فقط من هذه الأوجه يجعل العملية التنموية في اطار التخطيط تضيف الى مشكلات الدول المتخلفة بدلا من أن تساعد على حلها، وهو ماحدث في التجربة الكويتية، ومن ثم تكون المساهمة التخطيطية معها مجرد اسهام نظري منبث الصلة بالواقع السياسي والاجتماعي رغم أن الحكومة تملك في الاقتصادي الكويتي الأدوات الرئيسية للانتاج نتيجة لملكيتها المطلقة لقطاع النفط، فضلا عن القطاع المشترك الذي تملك فيه الحكومة حصة كبيرة.

وجدير بالذكر أن نشير الى أن الاقتصاد الرأسمالي المتخلف، ومنه الاقتصاد الكويتي، يرتبط عضويا بالاقتصاد الرأسمالي المتقدم، ومن ثم فان المشكلات التي تواجه الاقتصاد الأخير تفرض نفسها كذلك في الاقتصاد المتخلف.

وفي هذا رأينا فيما سبق أن انتقاد الأدوات التحليلية لتخصيص الموارد لايعني رفضها على أساس أنها أدوات غير مجدية اطلاقا، بل لأنها أدوات لا تصلح مدخلا للتحليل بالنسبة للدول المتخلفة، فقياس الموارد الاقتصادية يتم من خلال عائدها الاقتصادي والاجتماعي خاصة وأن عملية التنمية ذاتها تتضمن الكيف وليس الكم فقط، أي من خلال مقدرة هذه الموارد على المساهمة الفعالة في عملية التنمية في الدول المتخلفة.

---

(٤٤) انظر: جاسم خالد السعدون، العوامل المؤثرة في تكافؤ توزيع الدخل عن الكويت، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد الثاني عشر، السنة الثالثة، اكتوبر ١٩٧٧ صفحة ٧٩ ــ ١١٥.

كما رأينا أن بعض العوامل تؤثر على نمط توزيع الدخل القومي في الاقتصاد الرأسمال المتقدم حيث تعمل الدولة على التخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية من خلال آثار النفقات العامة أو الضرائب التصاعدية أو هما معا.

ولأن الاقتصاد الكويتي لايتضمن ضرائب تحقق أو تساعد على تحقيق هذا الهدف، فاننا سنقتصر في هذا الخصوص على الاشارة و باختصار الى مدى تأثير النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي بالاقتصاد الكويتي.

النفقات العامة ونمط توزيع الدخل القومي بالاقتصاد الكويتي:

رأينا أن المقصود بنمط توزيع الدخل القومي هو الكيفية التي يتم بها توزيع هذا الدخل بين الفئات والطبقات الاجتماعية المختلفة في مجتمع معين وفي فترة زمنية معينة.

ورأينا كذلك أن هذا النمط يتسم بعدم العدالة في توزيعه في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم، اما بسبب العمل وانتاجيته حيث أن امكانيات تطويره من خلال التعليم العام والفني قائمة، أو مقدار مايتملكه الفرد من وسائل انتاج وهي مركزة في يد بعض الأفراد، أو أخيرا بسبب النفوذ الشخصي أو السياسي الذي يتمتع به بعض الأفراد.

والسؤال الذي يمكن أن يثور الآن هو ما اذا كان نفس النمط يسود في الاقتصاد الكويتي، وما اذا كانت النفقات العامة تلعب دورا فعالا في التخفيف من حدة انعدام العدالة في توزيع الدخل القومي بهذا الاقتصاد على فرض حدوث ذلك ؟

نجيب على ذلك فيما يلي:

أولا : نمط توزيع الدخل القومي في الاقتصاد الكويتي:

كان المجتمع الكويتي قبل النفط يتكون من فئتين، الفئة الأولى وكانت من ملاك السفن حيث كان معظمهم تجارا، وفي نفس الوقت كانوا يقرضون صغار الملاك. والفئة الثانية وكانت تتكون في معظمها من طبقة البحارة أو أصحاب الدخول المتدنية. ونتيجة

للتحول الذي أعقب اكتشاف النفط حدث تحول في طبيعة الأعمال التي تقوم بها كل فئة (٤٥) :

(١) فبسبب زيادة القوة الشرائية في سوق الكويت المفتوح، وجدت شركات أجنبية عديدة الحافز لترويج منتجاتها. وطبقا للتشريعات الكويتية لابد من وكيل كويتي لهذه الشركات للتعامل في السوق المحلية ــ ومن المنطقي أن يقوم بأعمال الوكالة هؤلاء الأكثر تعليما، وخبرة ونفوذا، وهم نفس الفئة الاولى (أ) في مجتمع ماقبل النفط .

أما الفئة الثانية (ب) فقد رضيت بما حصلت عليه من وظيفة في قطاعي النفط والحكومة.

وجدير بالذكر أن نشير الى أن هناك نسبة في تركيز هذه الوكالات ذلك أن ٤ر٨٪ من الوكلاء لها ٣٧ر٩ من اجمالي الوكالات، ولعل نسبة التركيز هذه تكون أكبر اذا أخذ في الحسبان نصيب هذه الوكالات من مبيعات السوق، وان كانت مثل هذه البيانات غير متوفرة.

ولأن الكويت تستورد معظم احتياجاتها من الخارج، فان حجم الواردات يتوقف على حجم ايرادات النفط ، ومن ثم تزايدت بتزايده منذ عام ١٩٤٦، الأمر الذي يمكن معه القول أن الفئة (أ) التي تنشغل بنشاطات الاستيراد والتصدير قد ازدادت دخولها بشكل مضطرد سواء من خلال العمولات التي يحصل عليها أفرادها، أو اعتمادا على سلطاتهم الاحتكارية التي يؤثرون بها على الأثمان.

ومما يؤكد أن هذه الفئة هي ماكانت قبل عصر النفط ، أن الناس في الكويت معروفون بالاسم، وان كان ذلك لايعني اهمال الاستثناءات.

٢ــ منذ انشاء الادارة الحكومية في عام١٩٤٦، كانت الحاجة ماسة الى قياديين اداريين وموظفين عاديين وعمال، وقد تقلد الوظائف القيادية الأكثر تعليما ونفوذا، وقد كانت هذه الفئة (مضافة الى الفئة أ) على علم مسبق بتوجهات السياسة الانفاقية والضريبية، والتأثير فيها لصالحهم الخاص.

---

(٤٥) انظر: جاسم خالد السعدون، المرجع السابق، ٨٧ ــ ٨٨.

ونتيجة لذلك كله.. اتسم نمط توزيع الدخل القومي بالاقتصاد الكويتي بعدم العدالة في توزيعه، الأمر الذي يمكن أن نتساءل معه عما اذا كانت النفقات العامة، وخاصة النفقات التحويلية، ساهمت أو تساهم في التخفيف من حدة التفاوت في توزيع الدخول؟ لنرى ذلك في البند ثانيا.

ثانيا: دور النفقات العامة في الحد من مساوىء توزيع الدخل:

من البديهي أن نقرر أن النفقات العامة تمثل وسيلة تدخل الحكومة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم فهي المجال الاساسي لنشاطها المالي سواء في تحقيق آثار النفقات العامة بالنسبة للانتاج أو لتوزيع الدخل القومي.

وللتعرف على حدود اثار النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومي في الاقتصاد الكويتي، فانه يتعين أن نصنف هذه النفقات عن فترة زمنية معينة ولتكن خلال السنوات من ١٩٧٨/٧٧ الى ١٩٨١/٨٠.

و يوضح الجدول التالى هذا التصنيف عبر تلك السنوات:

جدول رقم (٢)

الى أقرب مليون دينار

البيان	١٩٧٨/٧٧		٩٧٩/٧٨		١٩٨٠/٧٩		١٩٨١/٨٠	
	خ	٪	خ	٪	م	٪	م.م	٪
المرتبات	٣١٠ر١	١٧ر٧	٣٢٩ر٥	١٩ر١	٤٦٦	٢٠ر٧	٤٩٩	١٧ر١
المصروفات العامة	٩٩ر٦	٥ر٧	١٠٢ر٤	٥ر٩	١٢٤	٥ر	١٨٥	٦ر٣
المصروفات الانشائية	٢١٨ر٩	١٦ر٥	٣٠٥ر٦	١٧ر٧	٣٩٥	١٧ر٥	٤٤٤	١٥ر٢
الاستملاكات العامة	١٢٩ر٢	٧ر٣	٩٦ر٢	٥ر٥	١٥٠	٦ر٧	٢٠٠	٦ر٨
المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية	٩٢٥ر٦	٥٢ر٨	٨٩٤ر٦	٥١ر٨	١١١٥	٤٩ر٦	١٥٩٧	٥٤ر٦
الجملة	١٧٥٣ر٤	١٠٠	١٧٢٨ر٣	١٠٠	٢٢٥٠	١٠٠	٢٩٢٥	١٠٠

المصدر: بيان وزير المالية عن مشروع ميزانية الوزارات والادارات الحكومية والميزانيات الملحقة والمستقلة للسنة المالية ١٩٨١/٨٠

خ : حساب ختامي، م : ميزانية ، م . م : مشروع ميزانية.

ويمكن أن نتابع حدود تأثير هذه البنود على نمط توزيع الدخل القومى في الكويت:

أولا: المرتبات:

يتضح من الجدول رقم (٢) أن اعتمادات المرتبات في ميزانية الوزارات والادارات الحكومية في السنة المالية ١٩٨١/٨٠ بلغت ٤٩٩ مليون دينار بنسبة ١ر١٧٪ من جملة الاعتمادات مقابل ٤٦٦ مليون دينار و بنسبة ٧ر٢٠٪ من جملة الاعتمادات في السنة المالية ١٩٨٠/٧٩. وقد كانت هذه النسبة في عامى ١٩٧٨/٧٧، ١٩٧٨/ ١٩٧٩ ومن واقع الحساب الختامى كما يلي على التوالى: ٧ر١٧٪، ١ر١٩٪.

ومن المؤكد أن تكون هذه النسبة أعلى من ذلك اذا أخذ في الاعتبار الوظائف العسكرية.

هذا وتعتبر نفقات هذا الباب مورد الدخل الاساسى للفئة (ب) اذا اعتبرنا أن المجتمع الكويتي ينقسم على نحو ما رأينا الى فئتين: الاولى(أ) من ذوى الدخول العليا، والثانية (ب) من ذوى الدخول المتوسطة والدنيا ومنهم أصحاب الدخول الثابتة والمحدودة، وذلك رغم أن هذا التقسيم ينطوى على جانب من التعميم.

ونظرا لان الميل الحدى للاستهلاك عند الفئة (ب) مرتفع لانخفاض مستوى دخولها، فانها ذات علاقة وثيقة بالفئة(أ) المسيطرة أساسا على نشاط الاستيراد والتصدير وأسواق الجملة.

ورغم زيادة ايرادات الحكومة سواء بسبب ارتفاع أسعار النفط أو الزيادة في انتاجه أو من الاحتياطى النقدى، فان زيادة المرتبات والاجور للفئة (ب) تتم بنسبة محدودة و بصورة نقدية(٤٦)، في الوقت الذى تزداد معه نفقات المعيشة بنسبة أكبر من تلك الزيادة،

---

(٤٦) بلغ متوسط الأجر الشهرى في القطاع الحكومى ١١٧ دينار في عام ١٩٧٢، بينما كان ٧١ دينارا في القطاع الخاص، في حين بلغ متوسط الاجر الشهرى للمتخصصين والحرفيين وحاملى الشهادات العلمية ١٦٠ دينارا في القطاع الحكومى، ١٦١ دينارا للقطاع الخاص.
انظر: جاسم خالد السعدون، المرجع السابق، صفحة ٩٠.
ورغم أن هناك زيادات في المرتبات والاجور، وان كانت ملموسة أكثر في القطاع الخاص. الا أن ذلك لايغير من طبيعة التحليل والنتائج التى تترتب عليه.

و يظل التسابق بين الاجور وارتفاع الاسعار قائما حيث تكون الغلبة في النهاية للاخير، ومن ثم تزداد تضحيات وأعباء الفئة (ب) و يتدنى مستواها اقتصاديا واجتماعيا.

ومما يزيد من هذه التضحيات والاعباء قيام ظاهرة التضخم بالاقتصاد الكويتي حيث بلغ معدله طبقا لبيانات البنك الدولى خلال السنوات ٧٤ ــ ١٩٧٨ حوالى ١٥٪(٤٧)

ان الاقتصاد الكويتي كان ولايزال في حاجة الى مزيد من الهياكل الاساسية والانتاجية، ومن ثم تعمل الحكومة على تأمين هذه الهياكل، كما تولى الخدمات عموما وخاصة التعليمية والصحية والسكنية وغيرها أهمية كبيرة، الأمر الذى تزداد معه بنود الانفاق العام، ومع هذه النشاطات تتولد ضغوط تضخمية تضاف الى التضخم المجسد في السلع المستوردة في اقتصاد مفتوح كالاقتصاد الكويتي.

و بالرغم من محاولات الحكومة التخفيف من حدة هذا التضخم، خاصة من خلال تمويل النفقات العامة بموارد مستمدة تجد مصدرها في زيادة انتاج البترول أو زيادة اثمانه، الا أن الموجه التضخمية المستوردة والمحلية، وعدم مرونة أجهزة الاستيراد مرونة كافية، أكبر من تلك المحاولات، ومن ثم يتأثر بهذا التضخم أساسا أصحاب المرتبات والاجور من الفئة (ب)، حيث تنخفض القوة الشرائية في ايديهم، وتزداد في نفس الوقت في أيدى الفئة (أ) بحكم العلاقة الوثيقة بينهما، و يؤدي ذلك الى أن التضخم يعمق من التفاوت في توزيع الدخل لصالح اصحاب الفئة (أ) وعلى حساب الفئة (ب).

ولعل الاهتمام بانتاجية العمل هو أهم ضمان للحد من سوء توزيع الدخل القومي كهدف اجتماعى، واذا كانت صعوبة تحقيق ذلك مؤكدة في الفترة القصيرة، فان زيادة القاعدة الانتاجية في الفترة الطويلة يمكن أن تخفف من هذا الاثر، الامر الذى ترتفع معه انتاجية الفئة (ب) و يزداد التقارب بينها و بين أصحاب الفئة (أ) حيث يغلب الاهتمام بالنشاط الانتاجى دون النشاط الهامشى أو الطفيلي.

---

(٤٧) أنظر:
The World Bank, Kuwait Survey of Productive services, (Nov. 20, 1979) Draft.

ثانيا: المصروفات العامة :

بلغت نسبة المصروفات العامة من اجمالي اعتمادات النفقات العامة في السنوات من ١٩٧٨/٧٧ الى ١٩٨١/٨٠ كما يلى على التوالى: ٧ر٥، ٩ر٥، ٥ر٥، ٣ر٦. وتتمثل هذه المصروفات فيما تشتريه الحكومة والادارات من سلع وما تتحمله من نفقات خدمات نقل ومواصلات وايجارات وصيانة.. الخ

ومن البديهي ان نقرر ان طلب الحكومة والادارات التابعة لها للسلع التى يغطيها هذا البند انما يرتبط اساسا بدخول الفئة (أ) خاصة اذا اخذنا في الاعتبار التركيز في سوق الجملة السالف الاشارة اليه.

وترتيبا على ذلك فان هذه المصروفات العامة تؤثر اساسا في دخول الفئة(أ)بالزيادة، ومن ثم يزداد التفاوت بينها و بين دخول الفئة(ب) في الاقتصاد الكويتي.

ثالثا: الانفاق الانشائى :

بلغت نسبة المصاريف الانشائية في السنوات السالف الاشارة اليها من جملة الاعتمادات كما يلى على التوالي: ٥ر١٦، ٧ر١٧، ٥ر١٧، ٢ر١٥.

وجدير بالذكر ان نشير الى ان القليل من الشركات التي تقوم بتنفيذ المشروعات الانشائية هي شركات محلية مملوكة للفئة (أ)، كما ان معظم الشركات المنفذة هي شركات عالمية، وترتبط كذلك بالفئة(أ) ارتباطا وثيقا وتتمثل، علاقة هذه وتلك بأفراد الفئة(ب) من خلال توفير فرص للطلب على خدماتهم.

هذا وتبلغ التقديرات الاجمالية للمشاريع الانشائية للوزارات والادارات الحكومية فى مشروع ميزانية ١٩٨١/٨٠ مبلغ ٤٤٤ مليون دينار مقابل ٣٩٥مليون دينار عن السنة المالية ١٩٨٠/٧٩ بزيادة مقدارها ٤٩ مليون دينار كما يتضح من الجدول رقم(٢) .

وتختص قطاعات الخدمات الاقتصادية في مشروع ميزانية ١٩٨١/٨٠ كالنقل والكهرباء والماء والتجارة والزراعة والثروة السمكية بمبلغ ٣٢٨ر٥ مليون دينار بنسبة ٧٤٪ من جملة اعتمادات المشاريع و يلى ذلك قطاع خدمات المجتمع كالخدمات الاعلامية والدينية والمرافق حيث خصه ٣٢ر٩ مليون دينار بنسبة ٧ر٤٪، ثم قطاعات الخدمات الاجتماعية كالخدمات التعليمية والصحية والتكافل الاجتماعي والشئون الاجتماعية وخصص لها

٣٠ر٢ مليون دينار بنسبة ٦ر٨ و يليها قطاعات الخدمات العامة كالخدمات التنظيمية والمالية والامن والعدالة وخصص لها مبلغ ٢٨ر٦ مليون دينار بنسبة ٦ر٤٪ .

رابعا : الاستملاكات العامة :

شكل بند الاستملاكات العامة (شراء الاراضي) حوالى ٤٤ر٨٪ من اجمالى اعتمادات النفقات العامة في الفترة ٦٤/١٩٦٥ ــ ٧٥/١٩٧٦، و بلغت قيمة هذا البند في السنوات من ٧٦/١٩٧٧ الى ٧٩/١٩٨٠ كما يلى طبقا للجدول رقم(٣)ومن واقع الحساب الختامى.

جدول رقم (٣)

الى أقرب مليون دينار

السنة	الحساب الختامى	النسبة ٪
٧٦/١٩٧٧	١٦٦ر٤	١٢ر١
٧٧/١٩٧٨	١٢٩ر٢	٧ر٣
٧٨/١٩٧٩	٩٦ر٢	٥ر٥
٧٩/١٩٨٠	٣٣٠	١٤

المصدر: وزارة المالية، الايرادات والمصروفات في عشر سنوات، ١٩٨٠.

وقد قدر ما خصص للاستملاكات العامة في عدة مناطق داخل المدينة وخارجها خلال السنة المالية ٨٠/١٩٨١ بمبلغ ٢٠٠ مليون دينار بنسبة ٦ر٨٪ من جملة الاعتمادات.

هذا وقد كان المقصود من نظام الاستملاكات العامة في اول الامر مساعدة المواطنين في بناء مساكن جديدة لهم في الضواحى، فضلا عن اعتباره اسلوبا لتوزيع الدخل عن طريق شراء العقارات من الفقراء وذوى الدخل المحدود وفي ذلك تعرض الحكومة ثمنا لتلك العقارات أعلى بكثير من ثمنها بالسوق آخذة في الاعتبار مساحة وموقع هذه العقارات.

ومع ذلك ،فان بعض الدراسات تشير الى ان توزيع النفقات العامة التي تتم بها تغطية بند الاستملاكات العامة لم يشذ عن نمط توزيع الدخل القومى بالاقتصاد الكويتي، مما يعنى ان هذا النظام لم يؤد الى مزيد من العدالة في توزيعه، على اساس ان مزايا هذا النظام قد ذهبت الى قلة من المواطنين تاركة الاغلبية لنصيب اقل(٤٨) .

ولعل ذلك يرجع ــ كما رأينا ــ الى وجود بعض افراد الفئة (أ) في مراكز قيادية في الحكومة، الامر الذى ترتب عليه معرفتهم المسبقة بخططهم لشراء الارض، مما دفعهم الى شراء الاراضي، عامة او خاصة و بأى ثمن، فضلا عن ان هذه الفئة هى التى كانت تملك سلفا المساحات الاوسع ذات المواقع الافضل.

ونتيجة لذلك، اصبح نظام استملاك الارض في معظمه يتم لصالح افراد الفئة (أ)، الامر الذى ازداد معه التفاوت الاقتصادى والاجتماعى بين افراد تلك الفئة وافراد الفئة(ب).

ومع ان افراد الفئة (أ) هم الذين استفادوا اساسا من مزايا هذا النظام، فان بعضهم قد قاموا بتحويل معظم المبالغ التي حصلوا عليها نتيجة تطبيق نظام استملاك الأرض الى الخارج سواء لتوظيفها فى اوراق مالية او شراء عقارات في دول اجنبية و يعني ذلك تسرب هذه المبالغ من دورة الدخل في الاقتصاد الكويتي، ومن ثم لا تفيد هذا الاقتصاد رغم انها قد تولدت به.

ونظرا لان الحكومة تشترى تلك العقارات بثمن يزيد كثيرا عن ثمن السوق، فانها قد خلقت بذلك مجالا للمضاربة في العقارات عموما خاصة وان تصرفها هذا يعنى ضمنيا ان ثمن العقارات لن ينخفض.

ولعل هذا السبب يكمن خلف ارتفاع قيمة الايجارات في الكويت وتفضيل الملاك للبناء الترفى بهدف تعظيم عائدهم من الايجارات عن عقاراتهم التي يقيمونها على اراض مرتفعة القيمة الى حد كبير.

---

(٤٨) انظر في تفصيل ذلك، جاسم السعدون، المرجع السابق، صفحة ٩٣.

خامسا : المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية:

يتضمن هذا الباب ــ طبقا للتعميم رقم ١٤ لسنة ١٩٨٠ بشأن الدليل النمطى للحسابات ــ بنود وانواع مختلفة من المصروفات منها: مخصصات رئيس الدولة ووزارة الدفاع والمؤتمرات والمهمات الرسمية في الخارج، الولائم وضيافة وهدايا ضيوف الدولة و بعض المرتبات والتعويضات وخفض تكاليف المعيشة و بلدية الكويت، ومجلس الامة، وجامعة الكويت، ومؤسسة الخطوط الجوية الكويتية والاشتراكات في الهيئات والمنظمات الدولية.. الخ

وفى عودة الى الجدول رقم (٢) نجد ان الباب الاخير منه يتضمن المصروفات غير المبوبة والمدفوعات التحويلية، وهى ــ كما يظهر من هذا الجدول تتزايد رغم زيادتها فقد بلغت خلال عام ١٩٧٨/٧٧ مبلغ ٩٢٥ر٦ مليون دينار بنسبة ٥٢ر٨ من جملة الاعتمادات وفي عام ١٩٧٩/٧٨ بلغت ٨٩٤ر٦ مليون دينار بنسبة ٥١ر٨ من جملة الاعتمادات، وذلك طبقا للحساب الختامي. أما في عام ١٩٨٠/٧٩ فقد بلغت طبقا للميزانية ١١١٥ مليون دينار بنسبة ٤٩ر٦، وفي مشروع ميزانية ١٩٨١/٨٠ بلغت ١٥٩٧ مليون دينار و بنسبة ٥٤ر٦ من جملة الاعتمادات.

و يعنى ذلك ان مخصصات هذا البند قد بلغت في المتوسط ٥٢ر٢٪ من جملة الاعتمادات، وهى فوق زيادتها الكبيرة هذه تضم محتويات لاتجانس بينها، اى خليطا من النفقات الحقيقية والنفقات الناقلة او التحويلية، وان كانت الاولى اكبر وزنا من الثانية.

وفي هذا كان من المتعين ان يتم فصل النفقات غير المبوبة عن النفقات التحويلية وتنقية النفقات الاخيرة مما يختلط بها من نفقات حقيقية وذلك فضلا عن ترشيد كل من هذه النفقات ككل.

وعلى هذا الاساس فاننا نرى ان الوزن النسبي للنفقات الناقلة او التحويلية التي تؤثر على نمط توزيع الدخل القومى محدود، فضلا ان النفقات الحقيقية تتسم بالتوجه الى الخارج في اول بنودها ومن ثم فان اثر هذا الباب محدود بحدود توجهاته واهدافه الداخلية

و يكفى في ذلك ان نقرر ان البند رقم ١٢ الخاص بخفض تكاليف المعيشة بلغت تقديراته فقط ٥ر٦ مليون دينار في مشروع ميزانية ١٩٨١/٨٠ ومع ذلك فان جميع اصحاب

الدخول من الفئتين (أ)، (ب) يستطيعون الاستفادة من هذا المبلغ دون تخصيص بينهم في ذلك.

قصور السياسة المالية في تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية.

ان قصور السياسة المالية في تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاد الكويتي على نحو ماشرنا اليه تفصيلا يرجع في نظرنا الى ان النفط منذ اكتشافه وتوظيفه، ارتبط بالنظام الاقتصادى العالمي الامر الذي حد من حرية الحركة في توظيفه على المستوى القومى والقطرى. واذا كان استخدام هذا النفط قد حقق قدرا من التحسن في الخدمات الاساسية وفي المرافق العامة كالتعليم والصحة والاسكان.. فان التوجهات التنموية في اجمالها لم تركز على تنويع القاعدة الانتاجية مما افضى الى احداث خلل في التنمية الاقتصادية وازدياد في الاعتماد على الخارج ومن ثم تعميق اواصر التبعية الاقتصادية والاجتماعية الى الاقتصاد الرأسمالي المتقدم.

وفضلا عن ذلك، فان توظيف ايرادات النفط بالصورة التى هي عليها لم تساعد على خلق تكنولوجيا محلية، ولا على استيراد تكنولوجيا ملائمة حقيقية وشاملة.

وفي هذا يتعين اعادة استثمار الاموال النفطية استثمارا يمكن من اشباع الحاجات الداخلية على المستوى القطرى والقومى من خلال عمل عربى مشترك يضمن استمرارية هذه الاستثمارات.

وجدير بالذكر ان نشير الى ان المضى في تبنى انماط الاستهلاك الراهنة يؤدى الى هدر للامكانيات و يعرض الاقتصاد القومى والقطرى لمخاطر كبيرة ولذلك يتعين الربط بين الانتاج والاستهلاك، وربط الاخير بالحاجات الفعلية للمواطنين.

ولعله قد ان الاوان ــ من خلال تحسن الخدمة التعليمية الراهنة ــ ان نربط بين التعليم والتنمية الشاملة التى تنظر للقوى البشرية على انها اهم عوامل التنمية وضمان استمراريتها وفي هذا يتعين ان يخطط للتعليم في اتجاه اكساب الانسان وعيا وفكرا ومهارات تمكن من هذه التنمية.

خاتمة

تلك هي بايجاز حدود السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في اقتصاد رأسمالي متقدم، وفى الاقتصاد الكويتي كاقتصاد رأسمالي متخلف.

وفي هذا رأينا بالنسبة للاقتصاد الاول ان منهج معالجة مشكلة عدم التخصيص الامثل للموارد يتسم بالقصور من خلال التحليل الوحدى على اساس ان تحديد الحد بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة التي يتم تمويل اشباعها من النفقات العامة التي تغطى اساسا بالضرائب هذه المسألةسياسية بالدرجة الاولى، فضلا عن ان امكانيات قياس المنفعة الحدية قياسا كميا امر غيرصحيح باعتبار المنفعة مسألة شخصية ومن ثم يتعذر تحديد نقطة التخصيص الامثل للموارد بين اشباع الحاجات العامة والحاجات الخاصة.

أما بالنسبة لسوء نمط توزيع الدخل القومى بين الفئات والافراد فقد اشرنا الى ان هذا النمط لا تتحقق معه العدالة لاسباب كثيرة منها تركز ملكية وسائل الانتاج والنفوذ الشخصي لبعض الافراد. وفي ذلك تباشر الحكومة تأثيرها على هذا النمط من خلال النفقات العامة والضرائب التصاعديةو وان كان الا ثر الذى تحدثه تلك النفقات يتوقف على ضرورة التعرف على اسلوب تمويل هذه النفقات العامة اذ يتعين ان تكون الضرائب المباشرة والتصاعدية هي المصدر الاساسي لتمويل هذه النفقات، والا ضاع اثرها اذا كانت الضرائب التي يتم بها تغطية هذه النفقات تصيب الافراد انفسهم الذين تستهدفهم ذات النفقات العامة.

وفيما يتعلق بعدم الاستقرار الاقتصادي رأينا ان تجربة الاقتصاد الرأسمالى المتقدم أكدت نجاح افكار كينز حتى الستينيات و بعد ذلك ظهر عدم كفايتها و برزت الحاجة الى ضرورة وضع خطط اقتصادية ومالية لازمة لادارة الاقتصاد الرأسمالي.

وقد تساءلنا بعد ذلك عما اذا كان من الممكن ان تستجيب السياسة المالية لمشكلات الاقتصاد الرأسمالي المتخلف، وفي هذا طرحنا دور السياسة المالية في الاقتصاد الكويتي.

وقد رأينا بادىء بدء ضرورة تشخيص مشكلة الاقتصاد الكويتي من خلال عرض خصائصه وانتهينا الى ان مشكلة هذا الاقتصاد تكمن في التخلف الاقتصادي بمفهومه الشامل اى اجتماعيا وسياسيا واداريا وثقافيا شأن كافة الاقتصادات المتخلفة وان كان يختلف عن معظمها في انه اقتصاد ذو فائض وفي ذلك تبدو اهمية تغيير الهيكل الاقتصادى والاجتماعي، وان كان تغيير هذا الهيكل مرهونا بالاستجابة السياسية والاجتماعية التي تزيل القوى المعرقلة للتطور سواء كانت داخلية او خارجية، بحيث تهيىء أسلوبا للانتاج على نحو يزيد من القاعدة الانتاجية، فيتحقق رفع المستوى المعيشى لغالبية المجتمع ومن خلال توزيع عادل لهذا الناتج.

أما فيما يتعلق بأثر النفقات العامة على نمط توزيع الدخل القومى فان ذلك لم يكن بأفضل من سابقه على اساس ان مجتمع الكويت في عصر ماقبل النفط كان ينقسم الى فئتين: الاولى ذات دخل مرتفع والثانية ذات دخل منخفض وقد استمر هذا الوضع وتجسد اكثر في عصر مابعد النفط، بسبب انشغال الفئة الاولى بأعمال التجارة وحصولها على العمولات في اطار وضعها الاقتصادي الذى مكنها من تركيز اكبر عدد من الوكالات في يدها.

اما الفئة الثانية فقد اكتفى افرادها بالعمل في قطاعي النفط والحكومة .

وفي هذا رأينا ان استراتيجية هذا التطوير الاقتصادي لابد وان تبدأ بالحاجات الداخلية لمجتمع خليجي متكامل اولا ثم مجتمع عربى متعاون ثانيا.

وفي اطار الاستقرار الاقتصادي اشرنا ايضا الى ان الكويت وقد استشعرت اهمية هذا الهدف، استخدمت السياسة المالية اولا من خلال تكوين احتياطى بديل للثروة النفطية عند نفاذها هو احتياطى الاجيال القادمة كما استخدمت ثانيا الخطط الاقتصادية لتحقيق هذا الهدف.

وقد رأينا في ذلك قصور مثل تلك الاجراءات على اساس ان اموال صندوق احتياطى الاجيال القادمة لايتم استثمارها بل يتم توظيفها في اوراق مالية وعقارات في دول اجنبية كما ان الخطط الاقتصادية التي اتخذت في ذلك لم تحقق اهدافها بسبب افراغها من مضمونها الاجتماعي والقانوني.

وفي ذلك لم تستطيع السياسة المالية ــ بوضعها الحالي ــ تغيير هذا الوضع سواء من خلال المرتبات او المصروفات العامة او الانشائية او الاستملاكات العامة او المصروفات المبوبة والمدفوعات والتحويلة وذلك على التفصيل الذى اشرنا اليه في حينه.

و يكفى في هذا المقام ان نبرز دور بند الاستملاكات العامة على اساس أن الحكومة كانت تستهدف منه امرا لم يتحقق في معظمه، ولا تزال تلجأ اليه بصورة اكثر دعما رغم نتائجه السلبية .

لقد قصد بهذا النظام مساعدة بعض المواطنين اجتماعيا، ومع ذلك لم يتحقق هذا الهدف الا جزئيا، على اساس ان قلة من المواطنين اقدر اقتصاديا واجتماعيا هى التى استحوذت على معظم ميزات هذا النظام.

وكان من هؤلاء الذين استفادوا اكثر من غيرهم ان حولوا معظم ماحصلوا عليه من هذا النظام الى الخارج للاستفادة من سعرا لفائدة الذي تصاعد بصورة قياسية. ومن ثم ساهموا في تقليص حجم السيولة .

وفضلا عن ذلك فان موقف الحكومة من هذا النظام قد خلق كما رأينا مجالا للمضاربة في العقارات عموما، على اساس ان ثمن هذه العقارات لن ينخفض عما هو عليه في اسوا الظروف .

ولعل هذا السبب يكمن خلف ارتفاع قيمة الايجارات في الكويت فضلا عن انه يدفع الملاك الى البناء الترفى لتعظيم الربح المتولد من مجرد ملكيتهم لهذه العقارات التي يقيمونها على اراض مرتفعة القيمة وفي تزايد مستمر بسبب دوافع ونتائج هذا النظام.

ان قصور السياسة المالية في تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية في الكويت، يرجع الى ان النفط منذ اكتشافه وتوظيفه ارتبط بالنظام الاقتصادى العالمى الذي حد من حرية حركته.. وان كان قد اصبح من المتعين ان يتم التركيز على تنويع القاعدة الانتاجية وتقليل هذا الاعتماد على الخارج ولن يتحقق ذلك الا اذا كانت الفوائض البترولية يتم استثمارها في المنطقة الخليجية والعربية وهى ذات امكانية استثمارية حقيقة كبيرة.

ان الدول الصناعية المتقدمة بكل امكانياتها واسواقها لا تستطيع ان تقدم للدول النفطية سوى فرصة لزيادة الاصدارات المالية ومن ثم التضخم، على اساس ان عدم استجابة الاستثمارات الحقيقة بالزيادة في هذه الدول نتيجة لاستخدام الفوائض المالية النفطية انما يرجع الى اعتبار متعلق بأوضاع هذه الاقتصادات. فلا يكفي ان تتوافر الموارد المالية حتى تتحول الى استثمارات حقيقية بل لابد من توافر طلب جديد على انتاج هذه الاستثمارات وهو ما يتطلب تعديلا جوهريا في هيكل الطلب في الدول الصناعية وهو امر لم يحدث ولايتوقع ان يحدث تغيير جوهرى في اوضاعها الاقتصادية.

وعلى هذا الاساس فان الدول الصناعية لا تستطيع زيادة الاستثمارات الحقيقة بشكل اساسي، ومجرد توافر التمويل لايكفي لتعديل هيكل اقتصادها. ومن هنا فان الدول المتخلفة الاخرى هي التي تستطيع ان تلعب الدور الاساسي في الطلب المتزايد للاستثمارات الحقيقية في العالم ومن اولاها تلك الدول العربية غير النفطية او شبه النفطية وهو امر فوق انه لايؤدي الى تآكل الفوائض النفطية انما يقدم فرصا للاستثمار الحقيقي لمدخرات الدول النفطية بما يحمى قيمتها من الانهيار من ناحية وما يؤمن احتياجاتها الغذائية وغيرها من ناحية اخرى.