

ءءوءر هككل الإراءاء العامة وسبل ءنمئءها فف الكوءف

عباس المءرن

قسم الاقاءء - ءامعة الكوءف

علف العء الرزاق

الصءءوق الكوءف للءنمعة الاقاءءة العربفة؁ الكوءف

مءءمة

ءءءء منء مءلع عقد الثمانففاء قءرة الإراءاء العامة فف الكوءف على سء
مءءلباء الإنفاق العام؁ وقء نءء ذلك عن أربعة عواءل مباءرة؛ هف: ءءنف قفمة
العائءاء النفطفة بسبب ءءهور الطلب العالمف على النفط؁ وانءفاء أسعاره وآئار
وءبعاء الحرب العراقية / الإيرانية؁ والانعكاساء السلفففة لأزمة سوق الأوراق
المالفة؁ وءضءم بنوء الإنفاق العام.

وفف مءلع عقد التسعفففاء؁ ألقء كارئة الغزو العراقي للبلاد بمزفء من
الأعباء على الموازنة العامة؁ فءءمل ءانب الإنفاق العام أعباء باهظة لمقابلة
الاءزاماء العسكرية؁ ومءءلباء إصلاء البفئة الأساسية؁ وإعاءة بناء قطاع الإنتاج
والءصنع النفطفف؁ بالإضافة إلى نفقاء أخرى.

وقء قءر المءوسط السنوف للإنفاق العام فف الموازنففن اللاءقففن للكارئة
بنءو 90% من الناءء المءلفف الإءمالف لعام 1989. وقء ءرءب على ذلك ظهور
عءءر ءقفف فف الموازنة العامة؁ اضطراء ءءولة معه إلى الاقاءراض من السوففن
المءلففة والأءنبفة؁ بالإضافة إلى اللءوء إلى الااءفاءفاء الءكوفمة (الاءفاءطفف
العام؁ واءفاءطفف الأءفال القاءمة).

ومع استمرار العجز في الموازنة العامة، واستنزافه لقدر كبير من محفظة الأصول الخارجية الحكومية، وعوائدها كذلك، صار الإصلاح المالي مطلباً ضرورياً وملحاً.

وفي سياق الجهود المبذولة حالياً، على طريق هذا الإصلاح، تعالج هذه الدراسة عدداً من البدائل المحتملة لتنمية الإيرادات العامة. وتحاول هذه الدراسة أن تضيف على هذه المعالجة بعداً شمولياً من خلال طرح إطار عام لتوجهات سياسات المالية العامة، في الفترة المقبلة، يقوم على المنطلقات الثلاثة الآتية:

- 1 - أن تُعطى الأولوية عند رسم هذه السياسات المالية إلى اعتبارات النمو، والكفاءة الاقتصادية دون سواها من الأهداف.
- 2 - أن تؤدي السياسات المقترحة إلى إيجاد حلول متوازنة لمشاكل الميزانية العامة في الكويت، تتصف بالديمومة والاستمرارية.
- 3 - أن تتوافق هذه السياسات مع أهداف تحرير الاقتصاد، وقيامه على دعائم المنافسة، والحرية الفردية، وتقليص دور الرعاية الأبوية، الذي لعبته الدولة في الكويت، على مدى العقود الخمسة المنصرمة.

أولاً: التحول في مفهوم دور الدولة في الاقتصاد

دور القطاع العام: يقترن البحث عن سبل تنمية الإيرادات الحكومية بتساؤلات أخرى، تتعلق بماهية الدور المطلوب من القطاع العام، ومدى قدرة الدولة على القيام بهذا الدور. ويندرج دور الدولة في سياق أدبيات المالية العامة ضمن أربع وظائف رئيسية؛ هي: الكفاءة، والتوزيع، والتوازن، والنمو. وتختص الوظيفة الأولى بقرارات الإنتاج وتوزيعها بين القطاعين العام والخاص، وكيفية التأثير على السلوك الإنتاجي والاستثماري للقطاع الخاص. أما الوظيفة الثانية فتهم بكيفية توزيع الدخل والثروة في المجتمع طبقاً لمبادئ العدالة السائدة، في حين تستهدف الوظيفة الثالثة إيجاد نوع من الاستقرار فيما يخص بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية، مثل معدلات التضخم والبطالة. أما الوظيفة الرابعة فتتعلق بتحقيق درجة النمو الاقتصادي المنشودة.

وكان دور الدولة في الاقتصاد موضع جدل دائم بين الاقتصاديين، وقد شهد القرن الحالي تحولاتاً كبيرة في المنظور العام السائد لمثل هذا الدور، فبعد الحرب

العالمية الثانية راجت مبادئ الاقتصاد الاشتراكي حيث ارتبط دور الدولة بالإحلال محل قوى السوق، مما حقق لأسلوب التخطيط المركزي انتشارا واسعا على الصعيدين العملي والأكاديمي، وتبعاً لذلك انتهجت الدول الرأسمالية في العالم الغربي نمط ما يسمى بالاقتصاد المختلط، حيث نشطت الدعوة إلى قيام الدولة باستكمال وتصحيح وظائف السوق، وتبنت العديد من الدول أسلوب التخطيط التأشير، كما نشطت الدعوة إلى حماية المستهلك، ومكافحة الاحتكار، واستئصال البطالة، وتشجيع الاستثمار في القطاعات الرائدة، كما راج أيضاً نموذج دولة الرفاه، حيث تبنت الدولة العديد من الأهداف الاجتماعية، وعملت على تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية، ومكافحة الفقر، وتحقيق تكافؤ الفرص، والعدالة في توزيع الدخل.

ومع نهاية السبعينيات شهد العالم تغييرات سياسية واقتصادية واسعة، أدت إلى تراجع مكانة الأيديولوجيات التي تحبذ توسع دور الدولة، وبرز بالمقابل اهتمام واسع بتقليص وظائف الدولة إلى الحدود الدنيا، تخوفاً من النتائج السلبية التي قد تنجم عن تدخلها في السوق. وقد عارض أنصار الليبرالية الاقتصادية في الثمانينيات التبرير الذي ساقه دعاة الاقتصاد المختلط لدعم مبدأ التدخل في آلية السوق الحرة في الماضي، والذي كان يستند إلى عدد من فرضيات النظرية النيوكلاسيكية التي تبين أن هناك عدداً من أوجه الخلل التي تعترى آلية السوق الحرة، وبالتالي قد تمنعها عن الوصول إلى الحالة المثلى لتخصيص الموارد الاقتصادية، بين استخداماتها البديلة عند توفر شروط وافتراضات معينة، والتي تعرف «بحالة باريتو» (Pareto Optimality State). وقد استند هؤلاء المعارضون من أنصار الليبرالية الاقتصادية إلى عدد من الآراء، كان من أهمها ما يلي:

- 1 - أن التدخل الواسع للدولة يتعارض مع مبدأ الحرية الفردية كغاية بحد ذاتها، وكوسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية (Hayek, 1980; Nozick, 1974).
- 2 - أن معظم الاختلالات التي تلاحظ في السوق الحرة ناجمة عن التدخل الحكومي المباشر، وغير المباشر، في مواضع أخرى من السوق، أو ناتجة عن فشل الحكومة في توفير المقومات اللازمة لضمان تحديد الملكية الخاصة (Seldon, 1980).
- 3 - أن وجود اختلالٍ ما في أداء عمل السوق يكون في معظم الأحيان أمراً

طارثا وآنيا، لا يلبث أن يتلاشى مع مرور الوقت، أما بالنسبة للتدخل الحكومي فهو ذو آثار تراكمية، تزداد حدتها بمرور الوقت (Seldon, 1980).

4 - يرتبط تحقيق التنمية الاقتصادية أساسا - وبشكل مباشر - بما توفره السوق الحرة للأفراد من فرص للتعليم، وتحمل المخاطرة، والقدرة على الاستجابة السريعة للمتغيرات الدائمة، وليس بالتوزيع الأمثل للموارد الاقتصادية، الذي تركز عليه النظرية النيوكلاسيكية. وإن أي ارتباط بين دور الدولة والتدخل الاقتصادي إنما يأتي نتيجة لإخفاق الدولة في تأدية وظيفتها الرئيسية المطلوبة، وهي حماية حقوق الملكية الخاصة، ووضع الأطر والقواعد المناسبة لتعريف وتحديد هذه الحقوق، وتسهيل تبادلها بين الأفراد، وحماية الأفراد من التعسف والجور (Hayek, 1980, 1978).

5 - أن تجربة ملكية الدولة لوسائل الإنتاج لم تحقق أهداف الكفاءة، أو العدالة، أو التوظيف الكامل، حيث انتهت تجربة القطاع العام في معظم الدول إلى تحقيق خسائر مالية، كان لها عواقبها على الاستقرار النقدي والمالي، وعلى معدلات التنمية في الأجل الطويل (Borcherding. et.al., 1982; Kikeri et. al., 1994).

ومما سبق، يمكن تلخيص التحول الذي طرأ على الفكر الاقتصادي تجاه وظائف المالية العامة في اتجاهين أساسيين؛ أولهما إعادة التركيز على دور الدولة في تحقيق الكفاءة الاقتصادية مقارنة بالوظائف الثلاث الأخرى (التوزيع، والتوازن، والنمو)، وثانيهما حدوث تبدل في ماهية مفاهيم الكفاءة، والعدالة، والموازنة المنشودة؛ حيث حل مفهوم الكفاءة الديناميكية، والقدرة على الخلق والإبداع، محل مفهوم الكفاءة الاستاتيكية، التي تقوم على التوزيع الأمثل للموارد، ضمن نطاق النظرية النيوكلاسيكية، كما أعيد تأكيد أهمية المساواة أمام القانون كمبدأ من مبادئ العدالة الاجتماعية، بدلاً من المساواة في الدخل أو في فرص الكسب. وفيما يختص بدور الدولة في تحقيق التوازن، فإن النظرة اتجهت إلى التركيز على معالجة التضخم، عوضاً عن خفض مستوى البطالة كما كان عليه الأمر فيما سبق.

فشل السوق أم فشل الحكومة: المعايير العامة للتدخل:

يمكن بشكل عام وصف انتقادات الاقتصاديين الليبراليين لمبدأ الاقتصاد المختلط بأنها موجهة أساساً ليس إلى صحة تحليلات النظرية النيوكلاسيكية حول

احتمالات حدوث ما يسمى بفشل السوق، ولكنها موجهة بالدرجة الأولى إلى تجاهل هذه النظرية لظاهرة فشل الحكومة، وإخفاق البيروقراطية في العمل من أجل الصالح العام. ومن هنا فإن نظرية فشل السوق لا تزال تشكل الإطار التقليدي للنقاش، عن الدور المعياري (Normative Role) ⁽¹⁾ الذي يجب أن تضطلع به الدولة في الاقتصاد، من أجل تحقيق الكفاءة الاقتصادية، حيث يفترض أن تتدخل الدولة في حالات رئيسة ثلاث ⁽²⁾:

1 - العمل على توفير السلع العامة (Public Goods) التي يُتَوَقَّع أن يَعْرِف القطاع الخاص عن إنتاجها بسبب عدم جدواها المالية، نتيجة لصعوبة تمييز وفصل المستفيدين النهائيين، وبالتالي صعوبة تحصيل الإيرادات منهم، كما هو الحال بالنسبة لمشاريع تجميل المدن.

2 - تصحيح حجم الإنتاج في مجال مايسمى بأشباه السلع العامة Quasi Public Goods حيث إن هذه السلع قد تكون متوفرة في السوق، ولكن بنسب غير مثلى، كنتيجة لوجود مايسمى بالوفورات، والآثار الجانبية المصاحبة مما يستدعي التدخل من قبل الدولة لتصحيح الكمية المعروضة بالسوق، عن طريق فرض الضرائب على حالات الوفورات السالبة (كما في حالات التلوث البيئي) أو عن طريق تقديم الدعم في حالة الوفورات الموجبة (كما هو الحال بالنسبة للتعليم).

3 - تقديم السلع الخاصة ضمن ظروف تنافسية، خاصة وأن الهياكل الإنتاجية لبعض هذه السلع، تمتاز بتكلفة حدية متدنية، وكثافة رأسمالية عالية جداً، مما قد يترتب معه بروز أسواق احتكارية، لهذه السلع، كما هو الحال بالنسبة للكهرباء والاتصالات.

وفي معرض انتقاد تبرير تدخل الدولة، بناء على الاعتبارات السابقة، فإن أنصار الليبرالية الاقتصادية يسوقون عددا من الملاحظات العملية، التي يمكن إيجازها بالآتي:

1 - أن الإخفاقات السابقة - إن وجدت فعلا - فهي مبررات لقيام الدولة بالعمل على توفير السلع والخدمات، وليس قيامها بالإنتاج المباشر لها، حيث إن ذلك يمكن أن يتم من خلال التعاقد، أو من خلال التحويلات المالية (الضرائب والدعم)، أو عن طريق التشريعات والرقابة.

- 2 - أن الارتكاز على مبدأ صعوبة استثناء المستفيدين النهائيين في حالة السلع العامة، قد فقد مبرره في كثير من الحالات التقليدية، بسبب ظهور التقنيات الحديثة، التي تسهل عملية فصل وتمييز هؤلاء المستهلكين.
- 3 - أن تصنيف الخدمات التي يقدمها القطاع العام ضمن مجموعات واسعة، قد يكون مُضللاً في كثير من الأحيان، حيث إنها تتكون من مجموعات أصغر من الخدمات والسلع، غير متجانسة الخصائص، كما هو الحال بالنسبة لقطاع الصحة، مثلاً؛ حيث إنه يتكوّن من خدمات وقائية وتشخيصية وعلاجية وفندقية وتجميلية وصيدلية. وبطبيعة الحال فإن الاتجاه إلى التعميم عند الحديث عن أهمية القطاعات المختلفة، سيؤدي إلى المبالغة في تبرير تدخل الدولة.
- 4 - لقد أصبح ممكناً - بفضل التقنيات الإنتاجية والإدارية الحديثة - إنتاج العديد من السلع والخدمات، التي كان يفترض أن تكون ذات نزعة احتكارية طبيعية، بتكلفة رأسمالية منخفضة نسبياً (الحديد، والصلب، والطيران).
- وكما أشرنا سابقاً، فإن حالات الإختلال المذكورة أعلاه، تشكل أسباباً معيارية (Normative Causes) لتحقيق هدف الكفاءة في السوق، أما عن الأسباب الحقيقية للتدخل فهي تضم بالإضافة إلى ما سبق هدف العدالة الاجتماعية، وأهدافاً أخرى سياسية، مثل تعزيز هيبة الدولة، وتنمية روح الاعتزاز القومي لدى المواطنين، والمحافظة على الاستقرار السياسي، وما إلى ذلك من أهداف ربما لا تتماشى - أو قد تتعارض في حالات كثيرة - مع مبادئ الكفاءة أو العدالة الاجتماعية.
- وإذا ماتفحصنا الدور المالي للدولة ضمن الإطار السابق، فإنه يمكن تقسيم بنود الإنفاق العام على النحو الآتي:
- نفقات إدارية: الإنفاق على الإدارة العامة، والأمن، والعدالة، والدفاع، والتخطيط، والقيام بالدور الرقابي على القطاع الخاص، وهي خدمات يُفترض أن تنتمي إلى ما يُسمّى بالسلع العامة.
- نفقات خدمات اجتماعية: مثل الصحة، والتعليم، والإسكان، والأنشطة الثقافية، والدينية، وهي خدمات يُفترض أن تقوم الدولة بتوفيرها بسبب وجود آثار

جانبية إيجابية، وامتداد تأثيرها على المجتمع، وأيضاً بسبب مقتضيات العدالة الاجتماعية.

نفقات مرافق عامة: مثل خدمات المجاري، والطرق، والحدائق العامة، والبريد، وتوزيع الكهرباء، وهي سلع يُفترض أن تمتاز بوجود آثار جانبية، كما أنها قد تكون بطبيعتها ذات نزعة احتكارية، ولكنها لا تمثل بالضرورة أساسيات لتطبيق العدالة الاجتماعية، كما هو الحال بالنسبة للخدمات الاجتماعية.

نفقات متعلقة بأنشطة اقتصادية: كما هو الحال بالنسبة إلى إنتاج البترول، والكهرباء، والخدمات المالية، والطيران، وما إلى ذلك، حيث إن وجودها بيد الدولة قد يعود إلى أسباب سياسية وتاريخية بالدرجة الأولى.

ثانياً: التطور التاريخي للإيرادات العامة في الكويت

- الإيرادات العامة قبل عام 1946: في النصف الأخير من القرن التاسع عشر، مثلت ضريبة الدخل من الغوص على اللؤلؤ ونسبتها 10٪، بالإضافة إلى رسوم الواردات ورسوم الحراسة أهم مصادر الإيرادات العامة في البلاد.

وفي العقد الأول من القرن العشرين أضيفت ضرائب نقل الملكية ورسم إيجار المحلات. وفي عام 1930 فُرضت البلدية ضرائب تصاعدية على الملكية، وذلك بعد أن قسمت السكان إلى أربع فئات، غير أن صعوبة جباية تلك الضرائب أدت إلى إسقاطها بعد سنة واحدة. وفي عام 1932 فُرضت ضرائب على المحلات التجارية والصناعية والحرفية⁽³⁾.

وشهد عقد الأربعينيات استحداث أنواع أخرى من الضرائب؛ حيث فُرضت على سبيل المثال ضريبة مؤقتة قدرها 50 روبية لكل 100 قدم مربع (خُفِضت إلى 10 روبيات في وقت لاحق)، وضريبة إنتاج نسبتها 2٪ على مواد البناء، وكذلك رسوم أخرى على وسائل النقل والمخازن (الجاسم، 1980).

ولم تكن الضرائب، ولا معدلاتها ثابتة، أو مستقرة؛ إذ كانت عرضة للزيادة، أو الخفض، تبعاً لمتطلبات الإنفاق العام. ففي عام 1931، زادت رسوم الواردات من 4٪ إلى 4.5٪ لمواجهة الانخفاض في الإيرادات العامة، الذي نجم عن إلغاء ضريبة السكن، وفي عام 1936 زادت نسبة هذه الرسوم إلى 5٪ وذلك بغرض توفير أموال كافية للإنفاق على الخدمات التعليمية، ثم تابعت زيادتها في

عام 1941 إلى 5.5 ثم إلى 6.5٪ من أجل مواجهة متطلبات الإنفاق الآخذة في الزيادة على الخدمات التعليمية والصحية (British Government Publications, 1941).

- فائض الإيرادات العامة 1946-1980: شهدت مصادر الإيرادات العامة للبلاد تحولاً جذرياً في الفترة الزمنية اللاحقة لبدء تصدير النفط الخام، عام 1946، إذ حل الدخل من النفط محل الضرائب والرسوم المباشرة، وغير المباشرة، والتي ألغى معظمها بحلول عام 1953. (الجاسم، 1980). وطبقاً لاتفاقية امتياز النفط لعام 1934، كانت حكومة الكويت تحصل على دخل مقداره 90 سنتاً أمريكياً بالإضافة إلى رسوم إعفاء ضريبي قدرها 75 سنتاً مقابل كل طن من النفط الخام يتم إنتاجه (Rose, 1950). وقد جرى تعديل حصيلة الدخل الحكومي من النفط؛ حيث بدأت الشركة المملوكة مناصفة من جانب بريتش بترولיום البريطانية وغالف الأميركية بإضافة مبالغ أخرى إلى التسعين سنتاً مقابل الطن الواحد، بحيث تعادل القيمة الكلية المدفوعة 50٪ من صافي أرباح الشركة (Rose, 1950). وفي عام 1955 جرى وضع قانون جديد لضريبة دخل الشركات (مرسوم ضريبة الدخل لعام 1955)، خضعت له الشركات العاملة في البلاد، والمسجلة في الخارج، ولم يُغيّر ذلك القانون من النسبة التي تحصل عليها المالية العامة من صافي أرباح شركة نفط الكويت⁽⁴⁾. وكان نصيب الكويت من دخل النفط في عام 1946 قد بلغ نحو 760 ألف دولار فقط. غير أن هذا الدخل سرعان ما أخذ يزداد بفعل الزيادة المطردة في إنتاج النفط، ليبلغ نحو 16 مليون دولار عام 1950، ثم ارتفع إلى 57 مليون دولار عام 1952 بعد تعديل حصيلة الدخل الحكومي، لتساوي 50٪ من صافي أرباح الشركة، واستمرت عوائد النفط في الارتفاع، حتى وصلت إلى نحو 467 مليون دولار عشية إعلان استقلال البلاد عام 1961. (Khouja, and Sadler, 1979).

وكانت الموازنة العامة للبلاد حتى عام 1955 أشبه ما تكون بالحساب الختامي، إذ لم تكن النفقات العامة محددة سلفاً، بل يتم صرفها بناء على طلبات واحتياجات الخدمات والدوائر الحكومية المختلفة. وفي محاولة لتخطيط وتنظيم الإنفاق الحكومي استحدث أول نظام للموازنة العامة في البلاد في عام 1956.

وعلى الرغم من الزيادة الهائلة في حجم النفقات العامة الجارية، والإنشائية، لمواكبة التوسع الهائل في الطلب على السلع والخدمات العامة، نتيجة للزيادة المطردة في عدد السكان، وارتفاع معدلات الدخل، والمعيشة، والحاجة

إلى تمويل برامج التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، وتُموّل دور الدولة في النشاط الاقتصادي، إلا أن الموازنة العامة للدولة ظلت - وعلى امتداد عقود الخمسينيات والستينيات والسبعينيات - متميزة بتحقيق فوائض مالية ملموسة⁽⁵⁾.

وحتى عام 1973، كانت الزيادة في الإيرادات العامة تعود إلى الارتفاع المستمر في معدلات إنتاج النفط الخام، إذ كانت أسعار الصادرات الخام مستقرة حتى ذلك التاريخ⁽⁶⁾.

وتميزت الحقبة الزمنية اللاحقة لعام 1973 بزيادات هامة في حجم الإيرادات العامة، نتيجة للزيادات الكبيرة في أسعار النفط الخام، وخاصة خلال عامي 1973 و 1974 وعامي 1979 و 1980، وانتقال ملكية الامتيازات النفطية من أيدي الشركات الأجنبية إلى الدولة عام 1975.

وقد أدى ذلك - على الرغم من التوسع الحاد في بنود الإنفاق العام والتضخم النقدي في أسعار السلع والخدمات - إلى زيادة كبيرة في فائض الموازنة العامة - الذي ارتفعت نسبته - إلى الإيرادات العامة خلال سنوات الطفرة النفطية إلى معدلات قياسية (49٪ عام 1975-74 و 53٪ عام 1980-79).

وبحلول عام 1980 كانت الإيرادات العامة قد تضاعفت تسع مرات، مقارنة بما كانت عليه في عام 1972، كذلك تضاعف الإنفاق العام ثماني مرات، بينما تضاعف فائض الموازنة العامة عشر مرات.

وإجمالاً، ظلت الإيرادات العامة معتمدة طوال العقود الأربعة المنصرمة اعتماداً شبه كلي على دخل النفط، الذي وصل إسهامه في هذه الإيرادات في بعض السنوات إلى نحو 98٪ (ميزانية 1980/79)، ولم يقل عن 86٪ خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات (سجلت نسبة 86٪ إيّان التراجع الحاد في أسعار النفط الخام عام 1986). ومن ثم ظلت إسهامات مصادر الإيرادات الأخرى متواضعة للغاية⁽⁷⁾. (انظر ملحق (1)).

وكان قد استمر منذ مطلع الخمسينيات توجيه فائض الموازنة العامة - بالإضافة إلى أرباح الهيئات العامة المستقلة (انظر ملحق (2)) وإيرادات السندات الحكومية لاحقاً - لتكوين احتياطي عام في صورة أصول مالية متنوعة مستثمرة في الخارج. وقد أسهم في زيادة حجم هذه الأصول استخدام عوائد استثمارها في تنمية هذا الاحتياطي. وفي عام 1976 أنشئ احتياطي للأجيال القادمة، خصص له

نصف الاحتياطي العام في تلك السنة، بالإضافة إلى مانسته 10٪ من حصيلة الإيرادات العامة سنوياً. ونص قانون هذا الاحتياطي على عدم جواز استقطاع أي مبلغ منه أو خفض نسبته من الإيرادات العامة. وتجدر الإشارة إلى أن بيانات الإيرادات العامة لاتتضمن العوائد المتحصلة من استثمار مخصصات الاحتياطي العام، أو احتياطي الأجيال القادمة.

- عجز الموازنة العامة بعد عام 1980: مع بداية عقد الثمانينيات، بدأت الإيرادات النفطية بالتقلص، كنتيجة لتراجع معدلات الطلب العالمي على النفط وانخفاض أسعاره، وتحديد سقف إنتاجي لنفوط دول الأوبك، وقد بلغ مقدار الانخفاض في الإيرادات النفطية خلال عقد الثمانينيات نحو 50٪، وفي المقابل لم ينخفض الإنفاق العام، بل حقق نمواً خلال نفس الفترة، ويمكن تفسير عدم مسايرة الإنفاق العام للإيرادات العامة في هذه الفترة بالاعتبارات التالية:

- 1 - صعوبة خفض بعض بنود الإنفاق العام، لما تمثله من التزام اجتماعي وسياسي (مثل: بند الرواتب والأجور الذي زادت حصة مخصصاته في نهاية العقد عن 40٪ من إجمالي الإنفاق العام).
- 2 - الالتزام الحكومي بتمويل أنشطة ضخمة ومتشعبة، فقد نتج عن النهج التنموي للدولة قيام قطاع عام عملاق مسيطر بالكامل على صناعة النفط والغاز، وباسط ظله على أنشطة أخرى، حيث بلغ إسهامه في الناتج المحلي الإجمالي في قطاع الصحة 96٪، والتعليم 95٪، والاتصالات 90٪، والخدمات الثقافية والترفيهية 77٪، والنقل والتخزين 67٪، وخدمات النظافة 65٪، وخدمات البنوك 30٪.. الخ.
- 3 - تطلبت الظروف الانكماشية التي اتسم بها عقد الثمانينيات، والأزمات الحادة التي رافقتها (الأزمة النفطية، وأزمة سوق الأوراق المالية، والحرب العراقية / الإيرانية) سياسة مالية توسعية.

ونتج عن ذلك - بالطبع - ظهور عجز في الموازنة العامة، بدءاً من موازنة عام 1982/81، بيد أن تمويل العجز السنوي كان أمراً ميسوراً في ذلك الحين، وذلك بفضل توفر دخل الاحتياطي العام، ولجوء الدولة إلى الاقتراض من السوق المحلية، مقابل السندات. ورغم أن قيمة العجز الكلي الذي سجلته الموازنة العامة

خلال عقد الثمانينيات قد زادت على 5.5 مليار دينار كويتي، إلا أن هذا العجز لم يكن مبعث قلق شديد للدولة بوصفه عجزاً ظاهرياً «مؤقتاً».

وفي عام 1990 جاءت كارثة الغزو العراقي الغاشم للبلاد، لترتب أعباء استثنائية تجاوزت قدرة الإيرادات العامة، ودخل الاحتياطي العام - مجتمعين - على تمويلها، فسجلت الموازنة العامة للبلاد خلال الفترة 1991/90-1994/93 عجزاً بلغت قيمته التراكمية نحو 17 مليار دينار كويتي.

وقد أسهم في نمو هذا العجز تضخم الإنفاق العام الذي تَحَمَّل - بالإضافة إلى تكاليف العمليات العسكرية، وإطفاء حرائق آبار النفط، وإعادة تأهيل قطاع النفط، وإصلاح البنية الهيكلية والأساسية، وأنشطة إعادة البناء - أعباءً زيادة كبيرة في بند الرواتب، والأجور، وتعويضات، ومكرّمات سخية، من بينها صرف الرواتب عن فترة الاحتلال العراقي بأثر رجعي، ومنحة الصامدين، وإسقاط القروض الإسكانية، والاجتماعية، والاستهلاكية، وإسقاط مستحقات الكهرباء والاتصالات وأملاك الدولة... الخ.

وقد تم تمويل عجز الموازنة العامة بعد التحرير باستخدام دخل الاحتياطي العام، والسحب من احتياطي الأجيال القادمة، وتسجيل جزء من أصول الاحتياطيات المستثمرة بالخارج، واللجوء إلى الاقتراض من السوق المحلية، بالإضافة إلى اقتراض مبلغ 5.5 مليار دولار من المصارف الدولية، والحصول على تسهيلات ائتمانية إضافية، قدمها عدد من البلدان الصناعية، وعلى هذا النحو: لم يعد عجز الموازنة العامة مجرد عجز مُحاسَبِي ظاهري، بل عجزاً حقيقياً ملموساً، يفرض ضغوطاً على الاحتياطي العام، واحتياطي الأجيال القادمة، بمعدلات لا قبل لهذه الاحتياطيات بها، في المدى الطويل.

وكنتيجة لتفاقم العجز المالي فقد دعت الدولة في غضون السنوات الأربع الأخيرة كلاً من صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، لتقديم اقتراحاتهما بشأن معالجة هذه المشكلة، وقد قدمت الجهتان مجموعة من التوصيات تتعلق بسبل الإصلاح المالي، التي يتوجب على المالية العامة الأخذ بها في الوقت الراهن (World Bank, 1994a; IMF, 1994).

ومما تقدم يمكن تلخيص أهم معالم الموازنة العامة في الكويت في فترة ما قبل النفط في اعتماد الإيرادات بشكل كلي على الضرائب، والرسوم المفروضة

على أنشطة القطاع الأهلي، وفي تميز الإنفاق العام بالتركيز على توفير الخدمات الأساسية؛ مثل العدالة، والدفاع، والأمن، وبعض الخدمات الاجتماعية الضرورية، أما التوسع الحالي في إنفاق الدولة، وتعدد وظائفها، وقيامها بالدور الأبوي الذي تلعبه اليوم، فإنما هو وليد الوفرة النفطية الطارئة، التي صاحبت تدفق العائدات النفطية، خلال العقود الخمسة المنقضية، وتملك الدولة للجزء الأعظم من الموارد الاقتصادية وعناصر الانتاج في البلاد.

ويحاول الجزء اللاحق من هذه الورقة أن يتناول - في هذا الإطار - مشكلة البحث عن مصادر إضافية، أو بديلة للإيرادات العامة في الكويت، وما يحيط بالمصادر المحتملة من مسوغات، أو محاذير نظرية وعملية.

ثالثاً: الإطار العام لتحديد أولويات الإصلاح المالي

عند الحديث عن سبل تنمية الإيرادات فإنه يجب التأكيد أولاً على أن تبويب بعض بنود الميزانية على هيئة نفقات، وإيرادات، إنما يخضع لأعراف محاسبية غير ثابتة، بحيث يصعب الفصل بينهما بدقة، في بعض الأحيان. فعلى سبيل المثال يمكن عرض ماتقدمه الدولة من دعم وإعانات إلى المستهلكين، في صورة إنفاق إضافي، أو عرضه في شكل إيراد سالب، أو مفقود، في جانب الإيرادات، كما يمكن عرض الإعفاءات الضريبية التي تمنحها الدولة إلى المنتجين، في صورة إنفاق إضافي، أو في صورة إيرادات سالبة أيضاً. وإذا ما راعينا هذا المنظور، وتقبلنا بأن الهدف النهائي من الإصلاح المالي هو معالجة العجز، فإن هناك ثلاث مراحل تمثل التتابع المنطقي الأمثل للإصلاح:

- 1 - تقليص الإنفاق الحكومي.
- 2 - زيادة الإيرادات من خلال رسوم الانتفاع.
- 3 - زيادة الإيرادات عن طريق الضرائب العامة.

أولاً: معالجة العجز من خلال تقليص الإنفاق الحكومي:

يعتبر تقليص الإنفاق العام المدخل المنطقي الأول لمعالجة العجز، حيث يتوجب على الدولة طرُق هذا المجال أولاً، وذلك لإثبات مصداقيتها، وجديتها لكي يتسنى لها أن تقلل من زخم المعارضة السياسية والشعبية لأية زيادة في الرسوم والضرائب، في وقت لاحق، ومن أجل رفع الأداء وتحسين الكفاءة

الاقتصادية بشكل عام. وهناك في هذه الحال عدة أوجه رئيسة لخفض الإنفاق في القطاع العام وهي:

- أ - تخفيض التكاليف الجارية والرأسمالية اللازمة لتقديم الخدمات الأساسية، التي يجب على الدولة أن تضطلع بها، ويتم ذلك عن طريق رفع كفاءة الأداء والإنتاجية.
- ب - تقليص نفقات الدعم المالي والتحويلات، وقصرها على الفئات الفقيرة والمستحقة، وعدم استخدامها للاسترضاء السياسي بين مجموعات القوى المختلفة.
- ج - الحد من سياسة الهدر في بعض بنود الإنفاق العام، أو استغلال هذه البنود لأغراض التنفيع (إنشاء اللجان والمكاتب والمواقع الإدارية غير المنتجة، وشراء السلع غير الضرورية، وصرف المكافآت غير المبررة).
- د - التخلص من بعض الأنشطة التجارية غير المربحة وغير المجدية اقتصادياً.
- هـ - تحويل بعض الأنشطة الاجتماعية إلى الجمعيات الأهلية، لكي تُموّل من قِبَل الأفراد والمؤسسات في القطاع الخاص، كما هو الحال بالنسبة للمرافق، والأندية الرياضية، ودور العبادة، وبعض الأنشطة الفنية والثقافية.
- و - بيع الأنشطة التجارية القابلة للتسويق إلى القطاع الخاص (الخصخصة) واستخدام عوائد البيع في دعم الإيرادات.
- ز - دعوة القطاع الخاص للمشاركة في تمويل وإدارة مشاريع البنية الأساسية الجديدة.

وقد يطرح في هذا الموضوع التساؤل الآتي: إلى أي مدى يجب أن تستمر الجهود في التركيز على خفض الإنفاق؟ وهل هناك أي مؤشرات عملية يمكن اللجوء إليها لمعرفة ما إذا كان القطاع العام لا يزال مترهلاً ومتضخماً؟ وفي هذه الحال فإنه لاغنى لنا عن اللجوء إلى البيانات الدولية المقارنة، حيث يمكن على المستوى الجزئي القيام بدراسات عن إنتاجية وكفاءة الإنفاق في الخدمات العامة. أما على المستوى الكلي فإن ذلك يمكن أن يتم من خلال المؤشرات التقليدية الدالة على حجم الدور الذي تلعبه في الاقتصاد، مثل نسبة إجمالي الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة الإنفاق المهلك Exhaustive Expenditure

(الإنفاق على إنتاج السلع والخدمات بدون تضمين التحويلات المالية) إلى الناتج المحلي الإجمالي.

وفي كل الحالات وباستخدام جميع المعايير يجب التأكيد على أن دور الدولة في الكويت لا يزال متضخماً، وأن حجم الإنفاق العام يزيد بكثير عن الحد المعقول، الذي يمكنها من أداء دورها بكفاءة، تتوافق مع الاحتياجات التنموية للدولة العصرية الحديثة. فبمقارنة نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي نجد أن هذه النسبة قد وصلت في الكويت إلى 50٪ تقريباً في عام 1990/89 و 62٪ في عام 1992/91 وهي تقترب - بذلك - أو توازي، أو تزيد عن بعض النسب المقابلة لها في اقتصاديات البلدان الاشتراكية (63٪ في المجر و 42٪ في بولندا في عام 1986) بيانات (وزارة التخطيط في الكويت، والبنك الدولي، 1988).

ثانياً: زيادة الإيرادات:

وإذا ما تناقشنا عن إمكانية تحقيق خفض ملموس في الإنفاق الحكومي، كمرحلة أولى في مواجهة العجز في الموازنة العامة للدولة، وسلمنا جدلاً بوجود اعتبارات إدارية وسياسية تحول دون الاعتماد كلية على هذه القناة، فإن الوسيلة الأخرى لمواجهة العجز هي العمل على زيادة الإيرادات، وفي هذا الصدد يمكن تقسيم الإيرادات الحكومية إلى ثلاثة أنواع رئيسة⁽⁸⁾:

1- رسوم الانتفاع (User Chares)

وتشتمل على الرسوم التي تتقاضاها الدولة مقابل الانتفاع بخدماتها المختلفة، والتي تتضمن الخدمات الاجتماعية، مثل الصحة، والتعليم، وخدمات البنية الأساسية، مثل الكهرباء، والطرق، والمجاري، كما يتضمن هذا البند الإيرادات الإدارية، مثل رسوم إجراء المعاملات الرسمية، وإصدار الرخص التجارية، والمعاملات القضائية، والغرامات، وما شابهها.

ويمكن أن يُضم في هذا البند أيضاً أشباه الرسوم، أو ما يسمى بالضرائب المخصصة (Earmarked Taxes) والتي يتم تحصيلها على بعض السلع المصاحبة لاستهلاك بعض الخدمات الحكومية، بسبب تعذر فرض رسوم مباشرة على تلك الخدمات، كما هو الحال بالنسبة لضريبة الجازولين التي تحصل كبديل لفرض رسوم مباشرة على استخدام الطرق.

2 - الضرائب:

يمكن تمييز الضرائب عن رسوم الانتفاع، بأنها تُفرض - بوجه عام - بشكل غير طوعي، وبدون وجود أي ارتباط بينها وبين الانتفاع من الخدمات الحكومية، ومن أمثلتها: الضرائب المفروضة على السلع (Commodity Taxes)، مثل ضرائب التجارة الخارجية، والاستهلاك، والإنتاج، وضرائب الدخل، وضرائب الثروة والممتلكات، وضرائب الرؤوس على الأفراد.

3 - الإيرادات الذاتية:

يمثل هذا البند نمطا من الإيرادات قلما تتطرق إليه أدبيات المالية العامة، ألا وهي الإيرادات التي تأتي إلى الخزينة العامة نتيجة لتملك الدولة، وإدارتها لبعض الأنشطة ذات الطبيعة التجارية البحتة، كما هو الحال بالنسبة لأنشطة استخراج النفط والمعادن، والأنشطة الإنتاجية في قطاعات التصنيع والزراعة. ويمكن تفهم أسباب هذا التجاهل في ضوء ضآلة الأهمية النسبية لهذه الإيرادات في الدول الصناعية؛ حيث إنه قلما تملك الدولة فيها أصولا من هذا النوع على نطاق واسع.

ونظرا لتعدد أدوات الإيرادات العامة المذكورة أعلاه، فإن أدبيات مبادئ المالية العامة تطرح عددا من المعايير الرئيسة للمفاضلة والتقييم بين هذه الأدوات، ويمكن إدراج هذه المعايير تحت العنوانين الرئيسين الآتيين (Musgrave et. al., 1984).

1 - العدالة:

تهتم معايير العدالة بسؤالين أساسيين: الأول: من يقوم بالدفع؟ والآخر: من يحصل على الخدمات والمزايا الحكومية؟ وفيما يختص بنظام الإيرادات الضريبية فإن هناك نظرتين مختلفتين حول كيفية معالجة موضوع العدالة وهما:

العدالة حسب مبدأ الانتفاع: ويقوم هذا المبدأ على اعتبار أن ما يدفعه كل مواطن من ضرائب يجب أن يتناسب طرديا مع درجة انتفاعه من الخدمات العامة، وهو بذلك أسلوب يضع ضمنا هدف الكفاءة الاقتصادية في المقدمة، ويتجاهل موضوع إعادة التوزيع.

العدالة حسب القدرة على الدفع: خلافا للمبدأ السابق، فإن هذا المبدأ يدعو إلى أن يتم توزيع أعباء تمويل الإنفاق العام على المواطنين بحسب قدراتهم

على تحمل الأعباء، وبمعزل عما يستهلكونه من خدمات. وهناك مفهومان يرتبط ذكرهما بهذا المبدأ وهما:

العدالة الأفقية: وتشير إلى معاملة ذوي الدخل المتماثلة معاملة متساوية، حيث يفترض ألا يؤدي فرض ضريبة مّا إلى أن تقوم فئة مهنية أو اجتماعية ما بتحمل عبء أكبر من فئات أخرى تتمتع بنفس مستوى الدخل.

العدالة الرأسية: وتشير إلى الحد من الفوارق في مستويات الدخل، عن طريق تحميل الأغنياء حصة أكبر في تمويل الإيرادات العامة (أي معاملة ذوي الدخل المختلفة معاملة مختلفة).

2 - الكفاءة:

ينطوي اصطلاح الكفاءة أيضاً على عدد من المفاهيم المختلفة، والتي يمكن إيجازها من حيث أثرها على الأطراف المختلفة على النحو التالي:

أ - سهولة الإجراءات وبساطتها بالنسبة إلى دافعي الضرائب:

إن إحدى الخصائص المطلوبة لوسائل الإيرادات المتوقعة هو ألا تمثل تكلفة الامثال (Compliance Cost) عبئاً باهظاً على المواطنين، وتنطبق هذه الملاحظة بشكل خاص على ضرائب الدخل؛ حيث تتسم بعض الأنظمة بالتعقيد الشديد، مما يتطلب من دافعي الضرائب بذل وقت وجهد كبيرين لتعبئة الإقرارات السنوية المطلوبة.

ب - الكفاءة الإدارية وسهولة التطبيق بالنسبة إلى جباة الضرائب (Administrative Efficiency):

تتباين وسائل الإيرادات من حيث الجهد والتكلفة اللازمين للحصول. وبطبيعة الحال فإن تمويل الإنفاق العام عن طريق الإيرادات الذاتية سوف يكون أقل السبل تكلفة. أما بالنسبة للضرائب فإن التكاليف الإدارية تتفاوت عادة من حوالي 2% من إجمالي التحصيل في حالة ضرائب التجارة الخارجية، وحوالي 5% في حالة ضرائب القيمة المضافة، إلى حوالي 10% في حالة ضرائب الدخل (World Bank, 1988:105).

ج - كفاءة تخصيص الموارد في الاقتصاد (Allocative Efficiency):

تمثل إحدى الاعتبارات التقليدية التي تُراعى عند اختيار أنماط الإيرادات

في مراعاة تأثير كل نمط على تخصيص الموارد في الاقتصاد. ويأتي هذا التأثير كنتيجة للتغيرات التي يخلفها تطبيق الضرائب والرسوم على مستويات الأسعار النسبية والدخول، الأمر الذي يترتب عليه في نهاية المطاف تغيير في سلوكيات المستهلكين والمنتجين والمستثمرين. وبالطبع فإن درجة قبول أو رفض آثار هذه الوسائل المالية سوف ترتبط بمدى قبول الوضع الأولي الذي يترتب على وجود السوق الحرة قبل تطبيق الرسوم. فمثلاً في حالة وجود وفورات سالبة تصاحب إنتاج سلعة مّا، فإن فرض ضريبة على استهلاك هذه السلعة سوف يكون أمراً مرغوباً ومستحسنًا. أما عندما يكون الأمر عكس ذلك فإن فرض الضريبة سوف يؤدي إلى إنقاص منفعة المستهلك بدون مبرر كافٍ.

ورغم أن المبدأ السابق قد يكون مقبولاً من الناحية النظرية، إلا أن تطبيقه ليس بالأمر اليسير، حيث يصعب تحديد مدى قبول الوضع الأولي، ويصعب معه تحديد درجة التصحيح المطلوبة. لذا فمن الملاحظ ضمن سياق معيار الكفاءة التخصيصية أن جهود الإصلاح المالي والضريبي الحديثة، قد اتجهت إلى تبني أدوات تمتاز بمعيار الحيادية وتخلق أقل قدر ممكن من التشوهات في آلية السوق، بحيث يتم التركيز بالدرجة الأولى عند تصميم وتطبيق هذه الأدوات. على هدف تحصيل الإيرادات المطلوبة، وتجنب المغالاة في السعي إلى تحقيق الأهداف «الحميدة»؛ مثل زيادة حجم الاستثمارات، وتعبئة المدخرات، ودعم التعليم، وتوفير المسكن الخاص.

د - كفاءة الإنفاق الحكومي:

ركزت أدبيات المالية العامة اهتمامها التقليدي على معايير الكفاءة الخاصة بالضرائب من خلال تبنيها للرؤية الويبرية (Weberian View)، التي تفترض مبدأ عقلانية البيروقراطية، وتفانيها من أجل الصالح العام، وتجردها من المصالح الذاتية، والأهواء الشخصية⁽⁹⁾، ومن ثم، فإنه قلما أن تطرقت هذه الأدبيات إلى العلاقة بين نمط تحصيل الإيرادات العامة، وكفاءة الإنفاق العام من جهة، وبين مسلك البيروقراطية الحكومية من جهة أخرى. ورغم عدم توفر دراسات كافية في هذا المجال إلا أن الدلائل تشير إلى أن تملك الدولة لنسبة ملموسة من مصادر إيراداتها - كما هو الحال بالنسبة لوضع الإيرادات النفطية في الكويت - له تأثير كبير على كفاءة الإنفاق الحكومي، حيث يؤدي انعدام الشفافية واستقلالية الدولة

ماليا، إلى إضعاف الانضباط المالي، مما يترتب عليه - في نهاية الأمر - إنفاق يتسم بانعدام الكفاءة على المستويين الإنتاجي والتخصيصي. وفي هذا الصدد يمكن التكهن بأن رسوم الانتفاع، والضرائب المخصصة، والضرائب المباشرة، مثل ضرائب الدخل، قد تكون هي البدائل الأفضل.

رابعا: بدائل الإيرادات العامة في الكويت

أولا: إيرادات الخصخصة: يتوجب التأكيد بداية على أن التوجه لتبني برامج الخصخصة، يجب أن يكون مبنيا أساسا على الرغبة في تحسين مناخ الحرية الاقتصادية في البلاد، ورفع وتحسين كفاءة توزيع الموارد الاقتصادية، من خلال زيادة معدلات الإنتاجية والأداء في المؤسسات، والأنشطة المشمولة بهذه البرامج، ومن خلال تحرير أسعار المدخلات والمخرجات في هذه المؤسسات والأنشطة، وليس بهدف تعزيز الإيرادات العامة، أو معالجة العجز في الموازنة. وعلى الرغم من هذا التأكيد فلا يمكننا أن نغفل الدور الذي يمكن أن تلعبه برامج بيع حصص الحكومة في بعض الشركات المساهمة المحلية، وكذلك نقل عدد من مؤسسات وأنشطة القطاع العام إلى يد القطاع الخاص، في خلق إيرادات إضافية في الأجل القصير.

وكانت الحكومة ممثلة في الهيئة العامة للاستثمار قد أعلنت في عام 1994 عن نيتها بيع حصص ملكيتها في الشركات المساهمة المحلية، على أن تحتفظ بنسبة 10٪ من أسهم كل شركة من الشركات المباعة كجزء من محفظتها الاستثمارية. ويتوقع أن يؤدي بيع الحصص الحكومية في هذه الشركات إلى توفير إيراد للدولة قدره نحو 800 مليون دينار، وذلك على مدى السنوات الثلاث المقبلة.⁽¹⁰⁾ وقد بدأت الحكومة بالفعل في تنفيذ برنامجها لبيع هذه الحصص، حيث باعت في الربع الأخير من عام 1994 حصص ملكيتها في كل من شركة التسهيلات التجارية والبنك الأهلي وفندق الهوليداي إن.

من جانب آخر تنوي الحكومة المضي قدما في تنفيذ جزء من توصيات البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، الرامية إلى خصخصة مؤسسات القطاع العام، ذات الطابع الاقتصادي. ولم تُبَدِّ الحكومة تحفظا علنيا إلا على اقتراح مبدئي بخصخصة 25٪ من أنشطة القطاع النفطي. ورشح البنك الدولي مؤسسات

عامة عديدة مثل ناقلات النفط، ووقود الطائرات، والاستكشاف الخارجي، و(سنتافي)، ومحطات تعبئة الوقود التابعة لشركة البترول الوطنية لهذا البرنامج.

أما المشروعات الأخرى المرشحة، فتتضمن الاتصالات الهاتفية، التي تقدر قيمة استثماراتها بنحو 200 مليون دينار، وكانت وزارة المواصلات قد انتهت من إعداد المتطلبات الرئيسية لعملية خصخصة هذا النشاط مثل تقييم الأصول الثابتة والجارية، ووضع القوانين التنظيمية ولوائح الترخيص، وتنتظر الوزارة قرار السلطات الدستورية النهائي، بشأن هذه العملية للشروع في تنفيذها⁽¹¹⁾.

ويلي قطاع الاتصالات في أولوية الخصخصة أنشطة أخرى؛ مثل: توليد وتوزيع الكهرباء، ومحطات تحلية المياه، التي تقدر أصولها بنحو 2.2 مليار دينار بالإضافة إلى الخطوط الجوية الكويتية، التي تقدر أصولها بنحو 420 مليون دينار، وكذلك شركة النقل العام.

ورغم أن أياً من الدراسات المتخصصة السابقة لم تتطرق لمؤسسات القطاع الإعلامي، فلا يوجد ما يحول - من الناحية الاقتصادية - من نقل مشروعات، مثل: محطات التلفزة، ووكالة الأنباء، والمطابع الحكومية إلى القطاع الخاص، وإذا ما تعذر - لسبب ما - مثل هذا النقل، فربما لا يتعذر التعاقد مع القطاع الخاص لإدارتها. وللخصخصة مزايا، أبرزها: تحقيق كفاءة انتاجية وتشغيلية أعلى، بالإضافة إلى ما توفره من موارد مالية للدولة، وما تُسهم به من توسعة أفقية للقطاع الخاص، ومن ثم الوعاء الضريبي الذي يمثله هذا القطاع.

وتحيط بالموارد المتحققة من عملية بيع أسهم الحكومة في الشركات المساهمة وخصخصة مؤسسات القطاع العام بعض المحاذير التي يمكن إيجازها على النحو التالي:

أ - إن هذه الموارد إنما تمثل استبدالاً لأصول تدر دخلاً جارياً بأصول سائلة قابلة للنقد، ومن ثم فإن استخدام موارد بيع الحصص الحكومية في الشركات المساهمة لتمويل بنود الإنفاق العام إنما يحمل في طياته مخاطر جسيمة، ومن هذا المنطلق ينبغي توجيه هذه الموارد إلى الإنفاق على بنود صرف ذات عائد اجتماعي، واقتصادي ملموس، وليس من أجل تعزيز النزعات الاستهلاكية، وجوانب الهدر في الإنفاق العام.

ب - في ظل توفر السيولة النقدية لدى القطاع الخاص، رُبما لا يكون نظام المزاد.

العلني الذي اتبع في بعض عمليات بيع الحصص الحكومية في السابق هو أنسب النظم، ما لم يسبقه تقييم واقعي لقيمة أصول هذه الشركات، وتوقعات نموها في المستقبل. ففي ظل غياب مثل هذا التقييم الواقعي قد تتعرض الإيرادات العامة إلى خسائر بدون مبرر. كما حدث عند بيع أسهم البنك الأهلي؛ إذ بيعت على دفعتين؛ الأولى: بسعر 170 فلس للسهم، والثانية بسعر 171 فلسا للسهم وبلغ العائد الإجمالي للصفقة نحو 10.2 مليون دينار، فيما قفز سعر السهم لاحقا إلى نحو 250 فلسا، أي أن الدولة قد فقدت عائدا محتملا من هذه الصفقة، مقداره 4.8 مليون دينار تقريبا⁽¹²⁾.

ج - قد يؤدي بيع حصص الحكومة في الشركات المساهمة، وخصخصة بعض مؤسساتها، إلى زيادة في تركيز الملكية، وهو أمر رُجِّمًا لا يبعث على التحفظ في حالة وجود سوق حرة ومفتوحة، أما في حالة وجود موانع أو عوائق مؤسسية تحد من الدخول إلى السوق، وتشجع مناخا شبه احتكاري فإن مثل هذا التركيز سوف يتعارض مع أهداف ومبررات الخصخصة. لذا يتوجب على الحكومة - في مثل هذه الحالة - أن تتفادى حدوث تركيز شديد في الملكية عند بيعها لهذه الحصص، وربما كان تحفظ الهيئة العامة للاستثمار على محاولة بعض المستثمرين شراء كامل الحصة المعروضة من شركة التسهيلات التجارية يصب في هذا الاتجاه.

ثانيا: رسوم الانتفاع: لو تصورنا أن نشاط الحكومة كان محصورا في إنتاج وبيع السلع ذات الطبيعة التجارية البحتة (مثل الكراسي الخشبية على سبيل المثال)، والتي لاتخضع لأي من اعتبارات الكفاءة أو العدالة الاجتماعية التي تستدعي تدخل الدولة، لكان أسلوب فرض رسوم البيع هو الحل الأفضل لتغطية الإنفاق العام؛ حيث إن التسعير في هذه الحال يمثل الأسلوب الأمثل لتخصيص الموارد الاقتصادية، فبواسطة الأسعار يمكن معرفة ما إذا كانت نوعية وكمية المنتج مناسبين أم لا، وبواسطتها أيضا يمكن تحديد حجم الاستثمارات المثلى المطلوبة لزيادة الطاقة الإنتاجية. وبالإضافة إلى تماشيها مع مبدأ الكفاءة الاقتصادية، فإن اللجوء إلى تغطية التكاليف عن طريق فرض رسوم البيع له مزايا أخرى تتمثل في سهولة التحصيل، ومراعاة مبدأ الدفع حسب درجة الانتفاع. ومن جانب آخر فإن الاعتماد على مبدأ التسعير يضمن شفافية المالية العامة وبالتالي يشكل عاملاً مهماً

في انضباط الحكومة ماليا مما يؤدي إلى رفع كفاءة إنفاقها، وتخصيصه بين الاستعمالات المختلفة على الوجه الأمثل.

ورغم جميع المزايا السابقة، فإن هناك عددا من الاعتبارات الفنية والاجتماعية التي تدفع الحكومة إلى التحول إلى الضرائب، بدلا من الاعتماد كلية على رسوم الخدمات كمصدر للإيرادات، والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

- 1 - تغطية كامل تكاليف إنتاج السلع العامة، التي يصعب تحديد المنتفعين النهائيين منها، كما هو الحال بالنسبة للإدارة العامة، والدفاع، والأمن.
- 2 - تغطية جزء من تكاليف السلع شبه العامة، التي تحقق وفورات إيجابية تعود فوائدها على المجتمع، كما هو الحال بالنسبة للتعليم.
- 3 - تغطية جزء من التكاليف في حالة السلع الخاضعة لمبدأ العائد المتناقص، والتي يتم تسعيرها اعتماداً على مبدأ التكلفة الحدية.
- 4 - اعتبارات العدالة الاجتماعية، التي تستدعي - من جانب - تأمين مصدر مستقل للتحويلات المالية اللازمة لتحسين أوضاع أصحاب الدخل المنخفضة، كما أنها تقتضي - من جانب آخر - إعفاء هؤلاء من دفع رسوم بعض السلع.

وعلى الرغم من التحفظات السابقة، فإنه يمكن القول بأن التوجهات الحديثة في سياسات المالية العامة تحبذ عموما التوسع في التمويل عن طريق فرض الرسوم كلما أمكن، ورفعها، لتعكس التكلفة الحقيقية للإنتاج (World Bank, 1987).⁽¹³⁾ وبالطبع، فإن هذا المنظور قد برز ليتوافق مع الاهتمام الراهن بالكفاءة الاقتصادية، مقارنة بالوظائف الأخرى. أما هذا المنظور فقد برز ليتوافق مع الاهتمام الراهن بالكفاءة الاقتصادية، مقارنة بالوظائف الأخرى. أما فيما يخص هدف تحقيق العدالة الاجتماعية، فإن التوجهات الحديثة تحبذ تضيق نطاق دعم الخدمات الحكومية، وذلك؛ أولا: عن طريق التركيز على تحقيق الأهداف التوزيعية، بواسطة التحويلات النقدية المباشرة، وثانيا: عن طرق إلغاء أسلوب الدعم الذي يشمل جميع فئات المواطنين، وقصره على الفئات المستحقة فقط⁽¹⁴⁾ (Le Grand, 1982; Aaron and McGuir, 1970). وفي هذا الصدد يستشهد البعض بأن اللجوء إلى الدعم الموسع للخدمات الحكومية قد يتعارض مع مبدأ العدالة الاجتماعية لسببين؛ أولهما: أن الطبقات الموسرة تكون في الظروف الاعتيادية

قادرة على استخدام المرافق والخدمات الحكومية المدعومة بشكل أكثر كثافة، وثانيهما: أن الدعم الموسع سوف يسهم في نقص الأموال اللازمة للاستثمار، كما أنه سوف يؤدي إلى التوسع في الاستهلاك، مما يؤدي في النهاية إلى ظهور نقص في الخدمات الحكومية. وغالباً فإن اللجوء إلى أسلوب التقنين الإداري لتوزيع هذه الخدمات، سوف يُمكن الطبقات الموسرة من الحصول على حصة أعلى، ويزيد بالتالي من عدم المساواة.

وبالنظر إلى وجود شبه إجماع اليوم على ضرورة تخلي الدولة عن الأنشطة التي يغلب عليها الطابع الاقتصادي، فإن التركيز في الحديث عن تنمية دور الرسوم في زيادة الإيرادات ينصب على اشتقاقها من الخدمات الاجتماعية، مثل: الصحة، والتعليم، ومن خدمات البنية الأساسية، مثل: الطرق، والمجاري، والاتصالات، والمياه، ومن بعض الخدمات الإدارية التي يمكن تحميلها على المستهلكين النهائيين.

وتمثل الرسوم المفروضة لدعم البنية الأساسية مصدراً هاماً لزيادة الإيرادات، ومواجهة العجز في كثير من الدول النامية، حيث تنادي دعوات الإصلاح إلى رفع هذه الرسوم وتحسين نظم جبايتها ورفع كفاءة أساليب قياس معدلات الاستهلاك (Anderson, 1987). وينطبق هذا القول إلى حد كبير على الكويت؛ حيث إن مبدأ التسعير شبه معدوم في بعض القطاعات؛ مثل: الطرق والمجاري والنفايات، كما أنه يقل بكثير عن التكلفة الحقيقية في بعض القطاعات الأخرى؛ مثل: الكهرباء والماء.

وتمثل خدمات قطاع المواصلات والطرق - بوجه خاص - أحد المصادر المهمة، التي يتوجب الاهتمام بها في الوقت الحالي في الكويت، حيث يلاحظ مثلاً أن حصة هذه الرسوم وأشباه الرسوم يبلغ ما بين 15% و 25% من حصيلة الإيرادات في الدول النامية في أفريقيا، أما في الكويت فإنها شبه معدومة تقريباً. وكما هو معمول به في العديد من الدول الأخرى فإن هذه الرسوم يمكن أن تأتي من أربعة مصادر رئيسة؛ هي: الضرائب على وقود السيارات، والضرائب المفروضة على المركبات والإطارات بحسب أنواعها وأحجامها، والرسوم الدورية لتجديد رخص المركبات الآلية ورخص القيادة، ورسوم المخالفات المرورية.

أما بالنسبة لقطاعي إنتاج وتوزيع الكهرباء والماء، فينبغي مراعاة مبدأ الكفاءة

التسعيرية إلى جانب العدالة الاجتماعية، بحيث نتفادى الإضرار باصحاب الدخول المتدنية، ويمكن تحقيق ذلك من خلال فرض رسوم تتناسب مع تكلفة الإنتاج الحقيقية المقابلة لكل شريحة من شرائح الاستهلاك، وبحيث يقتصر تقديم الدعم السعري على شريحة معينة تمثل متوسط استهلاك الوحدات السكنية لأصحاب الدخل المحدود. ولمثل هذا التسعير أثر محمود على الإنفاق العام من خلال ترشيد الاستهلاك أكثر مما له من أثر على الإيرادات العامة⁽¹⁵⁾.

وفي فترة لاحقة، ينبغي خصخصة هذه السلع العامة وفق برنامج زمني محدد وذلك لتحقيق أهداف أخرى من بينها زيادة فاعلية هذه الخدمات، ورفع كفاءتها التشغيلية، وخفض تكاليفها الإنتاجية.

وينبغي الحرص - قطعاً - على تجزئة ملكية مشروعات إنتاج هذه السلع ذات الطابع الاحتكاري الطبيعي، من خلال طرحها للمساهمة العامة المفتوحة درءاً لمخاطر تركّز الملكية المباشرة وغير المباشرة، وإخضاع كميات إنتاجها وقنوات توزيعها وسياسات تسعيرها للرقابة الحكومية.

ويقتضي نقل هذه الخدمات والسلع إلى القطاع الخاص - بطبيعة الحال - تطوراً في كفاءة التحصيل، كالتوسع في قراءة العدادات عن بعد، وتخصيص حوافز للسداد المبكر، وفرض غرامات تصاعدية على التأخر في السداد، وعلى عمليات التلاعب المحتملة في قراءة العدادات⁽¹⁶⁾.

ثالثاً: الضرائب:

تشتمل الضرائب على أنواع كثيرة، جرى انتقاء أهمها على النحو التالي:

1 - **الضرائب السلعية:** تفرض هذه الضرائب على التعامل في السلع والخدمات، وهي بذلك يمكن أن تأتي في مواضع مختلفة من الدورة الاقتصادية لهذه المنتجات، بدءاً من الاستيراد، والإنتاج المحلي، وحتى الاستهلاك، والتصدير. وسنتعرض في هذا الموضع إلى نوعين رئيسيين من هذه الضرائب، وهي ضرائب الواردات، وضرائب الاستهلاك.

أ - **ضرائب الواردات:** تلعب ضرائب الواردات دوراً مهماً في الإيرادات في الكثير من الدول النامية، فهي تمثل نحو 24٪ من حصيلة الإيرادات، في دول أفريقيا، والشرق الأوسط، في حين لا تتعدى حصتها في الدول الصناعية 2٪. ويمكن إرجاع أحد أسباب الاعتماد الكبير على هذه الضرائب، في الدول النامية،

إلى السهولة النسبية لتحصيلها، مقارنة ببقية أنواع الإيرادات، كما أن ذلك يأتي أيضاً كنتيجة للترغبة في حماية الصناعات المحلية من المنافسة غير العادلة من جانب واردات الدول الأخرى.

ورغم هذه السهولة النسبية لتحصيل هذا النوع من الضرائب، إلا أن المبالغة في تطبيقها من أجل زيادة الإيرادات يعد أمراً غير محمود؛ فضلاً عن تعارض مثل هذا الإجراء مع بنود الاتفاقية الدولية للتجارة والتعرفة الجمركية (الجات)، فإنه قد يتسبب في إلحاق أضرار بالغة بالكفاءة الاقتصادية، حيث قد يسهم في تحويل الموارد الاقتصادية لدعم صناعات محلية ليست ذات كفاءة، كما أنه قد يؤدي إلى الإضرار بالمستهلكين. وبالطبع فإنه أيضاً في حالة نجاح هذه الضرائب في إحلال المنتجات المحلية محل الواردات فإن حصيلة إيراداتها سوف تتناقص تبعاً. ونتيجة لهذا الارتباط الوثيق بين حصيلة الإيرادات ودرجة الحماية، فإن الاتجاه الحديث يرى أن يكون المقياس الأنسب لتحديد نسبتها مرتبطاً بدرجة الحماية المرغوبة، وليس بحجم الإيرادات، كما تدعو مناهج الإصلاح الاقتصادي الحديثة إلى أن يراعى عند تطبيق ضرائب الواردات تفادي حدوث تباين كبير في النسب المطبقة على السلع المختلفة، وأن يكون تطبيق النسب الاستثنائية مرتبطاً بجدول زمني معلوم مسبقاً (World Bank, 1980:10).

وتسهم ضرائب الواردات بنسبة متدنية في إيرادات الموازنة العامة، فقد بلغت هذه النسبة في عام 1993/92 نحو 2٪، وقد حافظت في معظم السنوات الخمس والعشرين الماضية على معدل مماثل؛ حيث لم يتعدّ متوسط هذه النسبة في السنوات المذكورة ذلك. وينجم انخفاض هذه النسبة عن تدني الرسم المفروض على الواردات وهو 4٪، وكذلك عن وجود إعفاءات واستثناءات واسعة، من بينها على سبيل المثال: واردات الغذاء، والمطبوعات. (انظر ملحق (3))

ولاشك أن زيادة رسوم الواردات على نحو تدريجي وانتقائي بحيث يصل متوسط هذه الرسوم خلال السنوات الخمس المقبلة إلى نحو 10٪ يعد أمر مقبولاً ولايتعارض بشكل جوهري مع الاتجاهات الأخيرة الرامية إلى تعزيز وتحرير التجارة الخارجية، ومن شأن هذه الزيادة في الرسوم بالإضافة إلى توسعة قاعدتها لتشمل الواردات الغذائية التي تشكل نحو 18٪ من إجمالي قيمة الواردات

(المتوسط الإجمالي للفترة 1985-1989) أن تسهم في رفع نصيب هذا البند من بنود الإيرادات إلى نحو 6٪ من إجمالي إيرادات الموازنة العامة.

وينبغي أن توازي سياسة تعديل رسوم الواردات خطوات جادة لإنجاز مشروع المنطقة التجارية الحرة، بهدف المحافظة على الوضع التنافسي للكويت في نشاط تجارة إعادة التصدير.

ب - **ضرائب الاستهلاك**: تطلق هذه التسمية على عدد من الضرائب غير المباشرة والتي تُفرض على استهلاك وبيع السلع؛ مثل ضرائب دورة العمل (Turnover Taxes)، وضرائب المبيعات، وضرائب القيمة المضافة. ومن الناحية العملية فإنه يمكن تطبيق هذه الضرائب على الأسس التالية:

- ضرائب عامة أو ضرائب مفروضة على سلع معينة (Specific or Excise Taxes).
- ضرائب مبنية على وحدات المبيعات، بغض النظر عن قيمتها، أو ضرائب مبنية على قيمة المبيعات.
- ضرائب تضم نسبة موحدة، أو عدداً من النسب حسب أنواع السلع.

وضمن هذه الضرائب فإن ضريبة القيمة المضافة تبدو في الوقت الراهن الأكثر قبولاً ورواجاً؛ حيث إن السنوات الأخيرة قد شهدت تسارعا ملحوظا في تطبيقها في العديد من الدول مقابل انخفاض دور الضرائب الأخرى، وخاصة ضرائب الدخل (Tait, 1988) وتطبق هذه الضريبة بشكل عام على استهلاك السلع والخدمات النهائية، وبغض النظر عما إذ كان منشؤها محليا، أم مستوردا، حيث يتيح تصميم نظامها استرداد الضرائب المفروضة في المراحل الوسيطة من التصنيع والتوزيع والبيع، وهي بذلك تحول دون تكرار دفع الضرائب كما هو الحال بالنسبة إلى ضرائب دورة العمل (Turnover Taxes)، كما أن فرضها على الاستهلاك المحلي أيا كان مصدره يجعلها تتفوق على ضرائب الواردات من حيث التأثيرات التشويهية، وفي الوقت نفسه فإن آثارها لا تمتد إلى الصادرات لكونها معفاة.

وبالإضافة إلى مزايا الكفاءة السابقة فإن عددا من الخصائص والظروف الأخرى قد لعبت دوراً مهماً في رواجها وزيادة شعبيتها مثل:

- 1 - ملاءمتها لتوحيد الأنظمة الضريبية في التكتلات الاقتصادية الإقليمية.
- 2 - اتساع قاعدتها الضريبية، وملاءمتها لتحصيل إيرادات عالية.
- 3 - انسجامها مع مبدأ العدالة الأفقية؛ حيث يمكنها أن تتغلب على مشكلة

التفادي الضريبي الذي قد يصاحب تطبيق ضرائب الدخل، وبعض ضرائب الثروة.

4 - الحاجة إلى تعويض النقص في الإيرادات نتيجة لتراجع دور ضرائب الدخل للأسباب التي سيأتي ذكرها في الفقرة القادمة.

أما أهم معوقات انتشارها في الوقت الحالي فتتمثل في حاجتها إلى الاحتفاظ ببيانات تفصيلية للأنشطة التجارية التي تقوم بها المنشآت، وصعوبة تحصيلها في بعض القطاعات الخدمية، كما أن المعارضة للتوسع في تطبيقها تنبع أيضاً من منطلق سياسي، نظر لانعدام تأثيرها التصاعدي وعدم صلاحيتها كوسيلة لإعادة توزيع الدخل، وتحقيق هدف العدالة الرأسية كما هو الحال بالنسبة لضرائب الدخل.

وكما هو الحال بالنسبة إلى الأنواع الأخرى من الضرائب فإنه يوصى عادة بتطبيقها على جميع السلع بشكل موحد ومتجانس، وبدون أية استثناءات، وعدم إخضاع تطبيقها للاعتبارات الاجتماعية، التي يمكن تحقيقها بشكل أفضل عن طريق سياسات الإنفاق. وفي هذا الموضع يستشهد مؤيدو هذا الرأي بالعديد من الأمثلة التي تبين صعوبة رسم الحدود الفاصلة بين الاحتياجات الضرورية التي يجب استثناءها والاحتياجات العادية الأخرى، التي يمكن أن تخضع لهذه الضرائب.

وبالإضافة إلى ضريبة القيمة المضافة التي تطبق بشكل عام، هناك عدد من الضرائب التي تطبق بشكل إضافي على بعض أنواع السلع وتُبرَّر - عادة - باستهداف الحد من الآثار الجانبية الضارة التي يخلفها استهلاك مثل هذه السلع (السجائر، وبعض أنواع الوقود، والكماليات). وتمثل هذه الضرائب مصدراً هاماً للإيرادات في بعض الدول، غير أنه من الأفضل عدم التوسع في تطبيقها، أو المغالاة في معدلاتها؛ إذ قد يترتب على ذلك توجه نحو بدائل أشد ضرراً، وربما تهريب هذه السلع، أو نشأة سوق سوداء لها.

2 - ضرائب الدخل: رغم تراجع الأهمية النسبية لضرائب الدخل كمصدر من مصادر الإيرادات العامة في السنوات الأخيرة، إلا أنها لا تزال تشكل المصدر الرئيس للإيرادات الحكومية في الدول الصناعية والعديد من الدول النامية. وتضم

ضرائب الدخل ثلاثة أنواع رئيسة؛ هي ضرائب الدخل المفروضة على الأفراد، وعلى الشركات، وعلى دخول العمل.

وبالمقارنة مع الضرائب السلعية مثل ضرائب الواردات، وضرائب الاستهلاك، فإن ضرائب الدخل قد تسبب قدراً أقل من تشوهات الأسعار، كما أنها قد تكون أكثر ملاءمة لتحقيق أهداف الدولة التوزيعية. ويقابل هذه النواحي الإيجابية عدد من السلبيات، التي قد تعتري هذه الضرائب، والتي تتوقف حدتها بطبيعة الحال على تصميم هذه الضرائب. فعلى صعيد ضرائب الأفراد، فإنها قد تشجع على الاستهلاك، والبطالة، وتتحيز ضد العمل والادخار. وبالطبع فإنها أيضاً تحيز ضد العاملين بأجور في القطاعات الإنتاجية المنظمة، مقابل أولئك العاملين لحسابهم الخاص، والعاملين في القطاعات غير المنظمة. وبالنسبة لوضع العمالة في الكويت في الوقت الراهن فقد يترتب على تطبيقها التحيز ضد العمالة الكويتية، مقابل العمالة غير الكويتية. أما فيما يختص بضرائب الشركات فإنها ستؤدي إلى الاعتماد المتزايد لهذه الشركات على التمويل عن طريق الاقتراض بدلا من استخدام المصادر الذاتية، كما أنها قد تحيز ضد الشركات الكبيرة التي تحتفظ بحسابات أكثر دقة. كما أن تحصيل ضرائب الدخل بشكل عام ينطوي على كلفة إدارية عالية لكل من الخزينة ودافعي الضرائب على حد سواء.

وقد برزت في السنوات الأخيرة، وخاصة في الولايات المتحدة بعض الدعوات إلى إلغاء ضريبة الدخل كلية، وإحلال ضرائب الاستهلاك محلها (McLure, 1980)، ولكن الغالبية العظمى من دعوات الإصلاح المالي اليوم تتمثل في الدعوة إلى اتخاذ تدابير تعمل على تخفيف السلبيات المذكورة أعلاه. وتتمثل خطوات الإصلاح المقترحة في تبسيط تصميم هذه الضرائب لتخفيض تكلفة الامتثال والتطبيق، بحيث يتم الاكتفاء بعدد قليل من شرائح الدخل (3-5 شرائح)، وتخفيض المعدل الحدي الأقصى (30-40٪) وخاصة بعد أن بينت التجارب أن الارتفاع المفرط في معدلات الضريبة يؤدي إلى تفشي التهرب الضريبي (Tax Evasion) ويعمل على زيادة تكاليف التحصيل، كما أنه لا يسهم في نهاية الأمر إلا بنسبة بسيطة في زيادة الإيرادات. ويتزامن مع هذه الإجراءات أيضاً الدعوة إلى توسعة القاعدة الضريبية عن طريق تقليل عدد الإعفاءات الممنوحة كما هو الحال بالنسبة

إلى حوافز الاستثمار التي راج استخدامها في كثير من البلدان النامية كوسيلة لتحقيق النمو. ولمراعاة مبدأ العدالة الاجتماعية انحصر التركيز على رفع حدود الدخل الدنيا التي يبدأ بعدها تطبيق الضرائب، بحيث يتم إعفاء ذوي الدخل المحدودة، بدلا من اللجوء إلى رفع المعدل الأقصى. كما ظهرت الدعوة إلى عدد من الإصلاحات الأخرى؛ مثل إلغاء الضريبة على الدخل المتحصل من حسابات الادخار، ومن عوائد الاستثمار في الأدوات المالية، ومراجعة حدود شرائح الدخل سنويا عن طريق ربطها نسبيا بالتغير في بعض مؤشرات الدخل؛ مثل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (Gandhi, 1987: 27-37).

وتمثل ضرائب الدخل في الكويت - إذا ما طبقت وفق معايير وتدابير دقيقة ومدروسة على نحو علمي - مصدرا هاما من مصادر الإيرادات العامة. وكما سبقت الإشارة، ينبغي أن يتصف النظام الضريبي بالبساطة، والبعد عن التعقيد، وعدم المغالاة في منح الاستثناءات الضريبية لأغراض مختلفة. وينبغي لضرائب الدخل على الأفراد - إذا ما استحدثت - ألا تغفل جانب العدالة الاجتماعية، بحيث تأخذ في الاعتبار إعفاء شريحة دخلية مناسبة تشتمل على أصحاب الدخل المتدنية. كما ينبغي توسعة قاعدة ضريبة الدخل على الشركات الوطنية لتشمل جميع أنواع الشركات العاملة في القطاع الخاص.

وإذا كان القطاع الخاص لا يمثل وعاء ضريبياً مناسباً في الوقت الحالي بسبب صغر حجمه وضآلة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، فإن سياسة إطلاق يد القطاع الخاص في مجالات الأنشطة الإنتاجية والخدمية المختلفة ونقل حصص الدولة في الشركات المساهمة إلى الأفراد ونقل عدد كبير من مؤسسات وأنشطة القطاع العام ذات الطابع الاقتصادي إلى القطاع الخاص، من شأنها أن تؤدي إلى توسعة حجم هذا القطاع وزيادة إسهامه على نحو ملموس في الناتج المحلي الإجمالي للبلاد.

وإذا كانت حصيلة إيرادات ضريبة الدخل في موازنة عام 1994/93 لم تسهم إلا بنسبة تقل عن 1% من إجمالي الإيرادات، فإن من شأن التوسع الأفقي في تطبيق هذه الضريبة لتشمل الشركات الوطنية، والتوسع الأفقي في حجم القطاع الخاص ليضم المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي عبر برامج الخصخصة المتوقعة أن يزيد من هذه الحصيلة الضريبية على نحو ملموس.

ولاشك أن نظاماً ضريبياً متطوراً في الكويت يتطلب جهوداً استثنائية، ذلك أن عدم النظر بجدية إلى الضرائب كأداة من أدوات السياسة المالية، وكمورد رئيس من موارد الدخل في الماضي، قد تسبب في غياب المحاولات الجادة لتطوير سياسات ضريبية شمولية في البلاد. ولعل أقرب دليل على ذلك هو المحافظة - حتى الوقت الحاضر - على قانون ضريبة الدخل لعام 1955، والذي كان قد أعد أساساً للتعامل مع دخول شركات النفط الأجنبية، وكذلك عدم الالتفات إلى توصيات البنك الدولي في عامي 1961 و 1963 بتطوير نظام منفصل للضرائب ليصار إلى تطبيقه على الشركات العاملة خارج القطاع النفطي، وعدم تطبيق مشروع ضريبة الدخل البديل، الذي جرت صياغته في النصف الأول من عقد الثمانينيات أو حتى طرحه للتداول العام بشأنه.

3 - ضرائب الثروة: تتميز هذه الضرائب بأنها تُفرض على الأملاك والأصول الثابتة، وليس على الدخل، أو على الاستهلاك. وتضم هذه الضرائب أنواعاً؛ مثل ضرائب العقار، والميراث، والأصول المالية، والماشية، وغيرها. وبشكل عام فإن آثارها الرئيسة تنعكس على الحوافز للاحتفاظ بالثروة، وتفضيل الاستهلاك، وتحبيذ الاحتفاظ بأصول سائلة، وأموال نقدية لاتخضع للضرائب. ونظراً لهذه الآثار السلبية، وبسبب الصعوبات العملية في التطبيق، فإن هذه الضرائب - باستثناء ضرائب العقار - لم تكتسب دوراً بارزاً في الإيرادات في الدول الصناعية.

وتلعب ضرائب ملكية العقار في الكثير من الدول الصناعية دوراً مهماً ربما لاتبرزه أحياناً إحصاءات المالية العامة، نظراً لوقوعها خارج نطاق حسابات الحكومة المركزية، وضمن موازنات الحكومات المحلية. وعلى سبيل المثال تبلغ هذه الضرائب من إجمالي الإيرادات الضريبية في بريطانيا حوالي 10% في حين تبلغ النسبة في استراليا حوالي 5%. وتتميز هذه الضريبة بانخفاض تكلفة تحصيلها كما أن عبئها يتوزع على قاعدة عريضة من السكان. وتتمثل ميزاتها الأخرى في ارتباط إيراداتها ارتباطاً مباشراً بحجم الخدمات العامة المقدمة إلى المناطق السكنية المختلفة، وهي بذلك تمثل أسلوباً عملياً جيداً في استرداد قيمة نفقات بعض بنود هذه الخدمات، مما يجعلها تتشابه في مزاياها مع رسوم الخدمات⁽¹⁷⁾. وتتسبب الضرائب المفروضة على العقارات والأراضي في قدر يسير من التشويه مقارنة

بالأنواع الأخرى من الضرائب وذلك بسبب طبيعة الريع الذي ينجم عن امتلاك هذه الأصول والذي يرتبط أساساً بعوامل الندرة والتزايد السكاني وليس بالكفاءة الانتاجية. ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الحد من المضاربات في الأراضي العقارية كان واحداً من الأهداف التي تسعى الدول إلى تحقيقها من خلال ضرائب العقار.

خامساً: النتائج والتوصيات

يتطلب انتقال المالية العامة في الكويت من خصوصية الارتكاز على الدخل النفطي إلى مرحلة الاعتماد على الإيرادات الضريبية المتنوعة إحداث تحولات هيكلية، من أجل تأهيل الأوعية الضريبية المحتملة في مجمل قطاعات الاقتصاد الوطني، لتصبح قادرة على رفق الموازنة العامة بموارد تتسم بالقدرة على النمو والتوسع عبر الزمن، وتتصف بالديمومة والاستمرارية.

ومما لاشك فيه أن على الدولة بأجهزتها التشريعية والرقابية والتنفيذية أن تنأى - وهي في صدد رسم سياسات الإصلاح المالي - عن منزلق السياسات الضريبية غير المدروسة بصورة شمولية، ذلك أن نافذة السياسات غير المدروسة قد توفر للحكومة قدراً لا بأس به من الموارد المالية في الأجل القصير، ولكنها في الوقت نفسه قد تشرع نوافذ أخرى تتسرب من خلالها أزمات اجتماعية متفاقمة، تتطلب معالجتها تكاليف إضافية، تثقل كاهل المالية العامة بأعباء الإصلاح الاجتماعي، وهي لم تفرغ بعد من أعباء الإصلاح المالي. ويعج سجل السياسات المالية في البلدان النامية بعشرات من أمثلة الإخفاقات، التي تعرضت لها سياسات وإجراءات غير ناضجة.

ولكن الخذر من الانزلاق في هاوية السياسات غير الناضجة لا يبرر من جهة أخرى المبالغة في التردد في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب، فلمثل هذه المبالغة كلفة لا تقل عن كلفة الإصلاح الاجتماعي. ولسنا هنا في معرض التذكير بكم أضاع الاقتصاد الوطني من فرص فريدة، وكم أهدر من موارد هائلة في الماضي، حتى وصل في حاضره إلى مرحلة العجز في الموازنة العامة، وهو مجرد من أسلحة السياسة المالية المتوازنة الكفيلة بعلاجه.

إن تهيئة المجتمع الكويتي لتقبل انتقال المالية العامة من مرحلة الارتكاز النفطي إلى مرحلة التنوع الضريبي يقتضي - أولاً وقبل أي شيء آخر - طرح

برنامج حكومي واضح وصريح، يهدف إلى إثبات جدية التوجهات الحكومية، لمعالجة منافذ الهدر والتسرب في بنود الإنفاق العام، وذلك لتهيئة المواطن نفسياً للمرحلة اللاحقة، وهي مرحلة معالجة العجز من خلال زيادة الإيرادات غير النفطية، فبدون طرح مثل هذا البرنامج لن يكون ميسوراً أن يحظى إسقاط دور الرعاية الأبوية الذي لعبته الدولة على مدى الخمسين سنة الماضية بقبول شعبي. فهذا الدور قد أفرز ظاهرة اتكالية مفرطة لجميع وحدات ومفردات وأنشطة القطاع الأهلي على ما تضخه الدولة من مدفوعات تحويلية وإعانات وألوان دعم شتى.

وينبغي أن يتضمن هذا البرنامج الحكومي خطة عمل تهدف إلى معالجة التضخم في بنود الإنفاق العام، وتحديد مواقع الهدر والضياع في هذه البنود، مع بيان الإجراءات التنفيذية المقررة لمعالجتها، والالتزام بتطبيق هذه الإجراءات وفق برنامج زمني دقيق، تفره السلطة التشريعية الرقابية، وتجعله موضع مساءلة دستورية.

ومن الطبيعي أن يترتب على إحداث التحولات الهيكلية في الاقتصاد الكويتي بهدف تأهيل الأوعية الضريبية المحتملة زيادة في الأعباء المالية المترتبة على الدولة خلال الفترة الانتقالية، فمثل هذه التحولات ترتب عادة نفقات إضافية لم تكن في الحسبان، ولعل المبالغ الكبيرة التي يضخها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في البلدان النامية الأخرى التي تمر بتحويلات مماثلة، تشير إلى مثل هذا الاتجاه.

ومن بين الأسباب التي قد توجب مثل هذه الزيادة في الإنفاق العام الحاجة إلى إعادة تأهيل القوى العاملة في قطاعات الخدمات، والأنشطة الحكومية، وكذلك الحاجة إلى دفع تكاليف التقاعد المبكر من الوظائف الحكومية، لعدد كبير من العاملين المسرحين من أجهزة الدولة المختلفة.

وتتطلب هذه المرحلة الانتقالية كذلك القيام بحملة إعلامية مكثفة يتم خلالها استخدام جميع الوسائل الإعلامية المتاحة، بهدف تثقيف المواطن وتوعيته بطبيعة المخاطر المالية، التي تحيط بالموازنة العامة واحتمالاتها المستقبلية، وبحجم العجز الحقيقي والظاهري، والمعالجات الحكومية على الصعيدين المحلي والاستراتيجي.

وهناك أيضاً الحاجة إلى وضع معايير أداء قابلة للقياس لكافة مؤسسات

وإدارات وأجهزة القطاع العام العاملة في مختلف القطاعات يجري على أساسها تحديد الاحتياجات الحقيقية من الأيدي العاملة في جميع وحدات هذه المؤسسات والإدارات والأجهزة. وينبغي الاعتماد على معايير الأداء المشار إليها أعلاه في اتخاذ قرارات خفض عدد الوظائف العامة، والشاغلين لها.

وسيعزز تنفيذ التوجهات المعلنة بخصخصة عدد لا بأس به من أنشطة ومؤسسات القطاع العام ذات الطابع الاقتصادي مهمة إعادة توزيع بنود الإنفاق العام، لمواجهة ما تتطلبه هذه المرحلة من مخصصات تمويل إضافية.

ومن أجل وضع ضوابط ملزمة على الإنفاق العام فإنه يتعين على السلطات المالية أن تتصدى لمهمة سن تشريعات تحد من التوسع في الإنفاق على بند الرواتب والأجور في المدى القصير، وعلى إجمالي الإنفاق العام، في المدى الطويل، وذلك عن طريق تحديد معدلات النمو السنوية القصوى لهذا الإنفاق، ووضع سقف أعلى لنسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي.

كما يتعين لاستكمال هذه الخطوات وضع قيود تحد من اللجوء إلى أدوات الدين العام في تمويل الموازنة العامة، كما تضع ضوابط على تسهيل الأصول والاحتياجات العامة، ويمكن لمثل هذه التشريعات أن تحدد المعدلات القصوى للاقتراض الحكومي، من خلال ربط هذه المتغيرات بنسب محددة من الناتج القومي الإجمالي. كما يمكن تحديد النسبة التي يمكن للحكومة أن تسيلها سنويا من الاحتياطيات العامة.

ويتوجب أن يتبع ذلك مجموعة من الإجراءات الهادفة إلى توفير مصادر إيرادات بديلة، قادرة على سد العجز في الموازنة العامة من جهة، وتوفير متطلبات الإنفاق على الاحتياجات التنموية من جهة أخرى، وقادرة كذلك على توفير أدوات سياسة مالية فعالة.

ففي المدى القصير ينبغي العمل على تنمية مصادر إيرادات تتميز بالبساطة في التحصيل والكفاءة الاقتصادية؛ مثل رسوم الانتفاع، وضرائب العقار، وضرائب السلع الكمالية، وزيادة رسوم الواردات. ونعني بالمدى القصير الفترة الزمنية اللاحقة للمرحلة الانتقالية، وهي قد تتداخل مع هذه المرحلة بدرجة أو بأخرى. ويعتمد مقدار هذا التداخل على نسبة النجاح الذي تحققه الدولة في إنجاز متطلبات

المرحلة الانتقالية. فكلما زادت نسبة هذا النجاح أدى ذلك إلى قدر أكبر من التداخل بين المرحلتين.

ونظراً لتمييزها بكلفة إدارية متدنية، وخلقها لتشوهات أقل حدة من غيرها، كما استنتجت الدراسة، ينبغي لرسم الانتفاع أن تصدر قائمة إجراءات المدى القصير. وتمثل رسوم الانتفاع من حيث الأهمية الضرائب على الأملاك والعقارات، وذلك لتمييز إجراءاتها بالبساطة، والبعد عن التعقيد؛ شأنها في ذلك شأن رسوم الانتفاع.

كما تمثل زيادة الرسوم على السلع الكمالية الفاخرة (سلع التفاخر والمباهاة) والسلع ذات الآثار الصحية، والاجتماعية الضارة، مثل السجائر، ومصائد الأسماك المستغلة استغلالاً سيئاً (المستنزفة) وملوثات البيئة، وغيرها، مصدراً إضافياً مهماً، يجب استغلاله في هذه المرحلة.

وينبغي أن تشمل إجراءات المدى القصير - بالإضافة إلى ذلك - الزيادة في رسم الواردات من 4٪ إلى نحو 10٪، وهي زيادة ذات أثر محدود على الكفاءة الإنتاجية، كما تبين لنا في سياق هذه الدراسة.

ويجب تفادي فرض ضرائب الدخل على الأفراد، في هذه المرحلة، لما لها من آثار سلبية على جانب الطلب، ولما تتطلبه من تكاليف إدارية عالية، وما تسبب به من تشوهات.

أما في المدى الطويل فنحن بحاجة إلى نظام جباية ضريبي يتميز بالبساطة، والبعد عن التعقيدات الإدارية، ويتسم بالمرونة واتساع أوعيته. ويجب أن يأخذ هذا النظام مزايا الأنظمة الضريبية المتطورة، وأن يتفادى مثالب الأنظمة الأخرى، أي أن يبدأ من حيث انتهت الأنظمة الأخرى، لا من حيث بدأت. ويقتضي ذلك التركيز على ضرائب الاستهلاك، والقيمة المضافة، نظراً لما تتميز به من آثار حميدة على معدلات الادخار.

ولاشك أن ضرائب الاستهلاك - وهي تتوافق مع الاتجاهات الضريبية الحديثة في البلدان الصناعية - تفضل ضرائب الدخل، من حيث أثرها على الكفاءة الإنتاجية، فالأخيرة قد تكون متحيزة للبطالة على حساب العمل، ولوقت الفراغ على حساب الوقت المنتج.

الهوامش

- (1) الدور المعياري Normative Role هو ما ينبغي على الدولة أن تضطلع به من مهام مقارنة مع الدور الذي تمارسه في الواقع Positive Role.
- (2) بالإضافة إلى الأسباب الثلاثة المذكورة فإن تدخل الدولة يمكن أن يبرر أيضاً ضمن مقولة تلاشي أهلية أو سيادة المستهلك، وهو سبب في جوهره يبرر تدخل الدولة لمعالجة مشكلة المعلومات عن طريق التشريع والرقابة على نشاط القطاع الخاص، وليس عن طريق التدخل المباشر، أو المالي عموماً، وبناء على ذلك فإنه لم تتطرق هذه الورقة إلى هذا الموضوع.
- (3) كانت العملة المتداولة في البلاد آنذاك (الروبية الهندية).
- (4) مرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم 3 لعام 1955.
- (5) تحققت الفوائض المذكورة سنوياً باستثناء السنتين الماليتين 1967/66 و 1968/67 حيث سجلت الموازنة العامة خلالها عجزاً طارئاً بفعل الالتزامات المالية التي ترتبت على الدولة تجاه البلدان العربية المتضررة من نتائج الحرب العربية - الإسرائيلية لعام 1967.
- (6) ارتفع النفط الخام الكويتي من 720 مليون برميل عام 1962 إلى 1200 مليون برميل عام 1972، وهو ما يعادل الطاقة القصوى للإنتاج في ذلك الوقت.
- (7) تتمثل مصادر الإيرادات العامة غير النفطية في البنود التالية: ضرائب دخل الشركات غير النفطية، ورسوم نقل الملكية، ورسوم قيد وتسجيل السلع والرسوم الجمركية، وإيرادات الخدمات (الغرامات، والرسوم الإدارية، ورسوم الخدمات العامة وإيرادات الطوابع) والإيرادات الرأسمالية (بيع الأراضي والعقارات).
- (8) لم تتعرض هذه الورقة إلى الإيرادات ذات الطبيعة المالية، والتي يتم الحصول عليها عن طريق الديون سواء من خارج البلاد أو من داخلها، كما لم تتعرض إلى بعض الوسائل غير المألوفة لجمع الإيرادات مثل عمل مسابقات اليانصيب العامة.
- (9) لمزيد من التفصيل حول التصور الويبري لطبيعة البيروقراطية يمكن الرجوع إلى (Weber, 1978).
- (10) أوصى تقرير بعثة البنك الدولي لعام 1993 ببيع حصة الحكومة في 62 شركة مساهمة قسمت إلى 3 مجموعات: (أ) 23 شركة يمكن بيع الحصص الحكومية بها دون مشكلات تذكر، (ب) 6 شركات يمكن تصفيتها، (ج) 33 شركة تتطلب مزيداً من الدراسة لتحديد كيفية نقل الحصص الحكومية بها إلى القطاع الخاص. ويتركز أغلب هذه الشركات (24 شركة) في قطاع البنوك والمال والعقار.
- (11) ورقة عبد الكريم سليم الوكيل المساعد بوزارة المواصلات إلى ندوة فرص الاستثمار بالهيئة العامة للاستثمار، 18 مارس 1995.

- (12) يرى البعض أن توقيت هذه الصفقة لم يكن موفقاً لأنه جرى قبل موعد انتخابات مجلس إدارة البنك المذكور.
- (13) يتوجب التوضيح في هذا الموضوع أن الدعوة إلى رفع الرسوم لتعكس تكلفة الإنتاج تفترض ضمناً أن الحكومة قد أدخلت إصلاحات جادة لرفع أداء مؤسسات القطاع العام التي تنتج السلع موضع التسعير، أما إذا كان الوضع بخلاف ذلك فإن التسعير يجب أن يكون بناء على تكلفة تقديرية، يكون التوصل إليها عن طريق خصم التكلفة الحقيقية بمعامل يمثل نسبة الإنتاجية الفعلية إلى الإنتاجية القياسية لهذه الصناعة.
- (14) شاع مبدأ مجانية الخدمات الاجتماعية مع انتشار نمط دولة الرفاهية بعد الحرب العالمية الثانية، وقد ذهب أنصار الفايعة الاشتراكية في بريطانيا إلى موازنة مبدأ تعميم الدعم والإعانات انطلاقاً من أن قصر الدعم على الطبقات الفقيرة فقط سوف يؤدي إلى ترسيخ التمييز الاجتماعي ضدها وسوف تكون انعكاسات نفسية واجتماعية سيئة.
- (15) استند بيان الحكومة إلى مجلس الأمة في جلسة الثلاثاء 14 مارس 1995 إلى مجموعة من أهداف إعادة تسعير الخدمات العامة، كان في مقدمتها توجيه سلوكيات الأفراد إلى خفض المعدلات العالية لاستخدام السلع والخدمات العامة.
- (16) أعلنت وزارة الكهرباء والماء في شهر يوليو 1994 عن نظام قراءة عدادات الكهرباء عن بعد بالحاسوب الذي يستقبل إشارات لاسلكية، ييها العداد على مسافة 100 متر، عن طريق سيارة مجهزة، تمر في المناطق السكنية.
- (17) يتوجب في هذا الموضوع عدم الخلط بين ضرائب ملكية العقار التي تفرض كنتيجة للتملك، وضرائب بيع العقار (Property Capital Gains Tax) والتي هي في واقع الأمر نوع من ضرائب الدخل التي تتحصل عند تحقيق أرباح رأسمالية كنتيجة لبيع العقار، ويستثنى عادة عند فرض هذا النوع من الضرائب المسكن الرئيس للأفراد على اعتبار أن ارتفاع أسعار شراء مسكن بديل سوف يمتص الأرباح عند بيع المسكن.

المصادر العربية

المجموعة الإحصائية السنوية

(إصدارات عدة سنوات) - وزارة التخطيط، الكويت.

1988 تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم، منشورات البنك الدولي.

عبدالكريم سليم

1995 خصخصة الاتصالات في دولة الكويت، ندوة فرص الاستثمار، الهيئة العامة للاستثمار، مارس.

نجاة الجاسم

1980 بلدية الكويت في 50 عاماً، منشورات بلدية الكويت.

المصادر الأجنبية

Aaron H., McGuire, M.

1970 "Public Goods and Income Distribution", *Econometrica*, Nov., 38, pp907-20.

Al-Abdul-Razzaq, A.

1993 The Market Versus the State: An Investigation into the Nature of Public Intervention and Its Impact on Economic Development in the Case of Kuwait, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Wales, Cardiff.

Al-Mejren, A.

1984 The Impact of Public Incentives and Subsidies on Manufacturing Industry in Kuwait, Ph.D. Dissertation, U. of Exeter, U.K.

Appelby, J.

1992 Financing Health Care in the 1990, Open University Press, Bokingham.

Aguirre, C., Griffith, P. and Yucelik, Z.

1981 Taxation in Sub-Saharan Africa, IMF Occasional Papers No.8, Washington D.C.

Anderson, D.

1987 The Public Revenue and Economic Policy in African Countries: An Overview of the Issues and the Policy Options, World Bank Discussion Paper No.19, World Bank, Washington D.C.

1989 "Infrastructure Pricing Policies and the Public Revenue in African Countries, *World Development*, V.17, No.4, pp.525-542.

Borcherding, T. et al.

1982 "Comparing the efficiency of Private and Public production: The Evidence from Five Countries", in *Zeitschrift fur Nationalokonomie*, 89, pp127-56.

British Government Publications

1941 Notes of the British Political Agent in Kuwait, India Office Library Records.

British Public Records Office

1951 Letters by C.M.Rose, London.

-
- Brown, C. and Jackson, P.
1982 Public Sector Economics, Basil Blackwell, Oxford.
- Gandhi, V. (ed.)
1987 Supply-Side Tax Policy, IMF, Washington D.C.
- Goode, R.
1993 "Tax Advice to Developing Countries: An Historical Survey, World Development, v.2, no 1, pp37-53.
- Hayek, F.
1978 New Studies in Philosophy, Politics and Economics, Routledge and Kegan Paul, London.
- Hayek, F.
1980 Individualism and Economic Order, U. of Chicago Press, Chicago.
- Heggi, I.
1994 Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform World Bank SSATP Working Paper No.8, Washington D.C.
- Herber, B.
1975 Modern Public Finance: The Study of Public Sector Economics, Irwin R. Illinois.
- IMF
1994 Kuwait: Recent Economic Developments, IMF, Washington D.C.
- Kikeri, S; Nellis, J.; Shirley, M.
1994 Privatization: Lessons from Market Economies, The World Bank Research Observer, v9, no2, July 1994, pp.241-272.
- Khouja, M. and P. Sadler
1979 The Strategy of Equality, George, Allen and Unwin, London.
- Le - Grand, J.
1982 The Strategy of Equality, George, Allen and Unwin, London.
- Lewis, S.
1984 Taxation for Development: Principles and Applications, Oxford University Press, NY.
- McLure, C.
1980 The Tax Restructuring Act of 1979: Time for An American Value Added Tax? Public Policy, v28, pp.301-22.
-

-
- Musgrave, R. and Musgrave, P.
1984 Anarchy, The State and Utopia, Blackwell, Oxford.
Seldon, A.
1980 Corrigible Capitalism, Incurrigible Socialism: A New Approach to An Age Old Debate, IEA No.57, London.
Shalizi, Z. and Squire, L.
1988 Tax Policy in Sub-Saharan Africa: A Framework for Analysis, World Bank Research Series No.2, Washington D.C.
Shand, A.
1984 The Free Market Morality Routledge, London.
Tait, A.
1988 Value Added Tax: "International Practice & Problems", I M F, Wash. D.C.
Wang, N. (Ed.)
1976 Taxation and Development, Praeger, NY.
Weber, M
1978 Economy and the Society U of Cal Press.
World Bank
1987 Financing the Health care: An Agenda for Reform, Oxford U. Press, N.Y.
World Bank
1988 World Development Report World Bank, Washington D.C.
World Bank
1994a Kuwait: Country Economic Memorandum, World Bank (Confenditital Report).
World Bank
1994b Jamaica: Tax Administration Reform Project, World Bank Staff Appraisal Report, Washington D.C.

استلام البحث : ابريل 1995.

اجازة البحث : يوليو 1995.

ملحق (1):

تطور النسبة المئوية لإسهامات المصادر الرئيسة
للإيرادات العامة (1970/69-1993/92)

السنة	دخل النفط	الضرائب غير النفطية	الرسوم الجمركية	أخرى	إجمالي الإيرادات (مليون دينار كويتي)
70/69	92.63	0.25	2.47	4.63	315.0
71/70	87.85	0.27	2.18	9.68	365.5
72/71	94.77	0.28	1.51	3.42	528.5
73/72	92.92	0.24	1.65	5.16	578.4
74/73	91.78	0.23	1.79	4.62	636.3
75/74	97.57	0.08	0.66	1.67	2597.8
76/75	96.44	0.05	0.98	2.51	2896.3
77/76	95.90	0.06	1.18	2.60	2703.7
78/77	95.05	0.12	1.67	3.14	2709.2
79/78	95.58	0.05	1.55	2.81	3176.4
80/79	97.57	0.12	0.88	1.40	6088.0
81/80	95.16	0.19	1.47	3.15	4659.3
82/81	92.59	0.42	2.90	4.07	2985.2
83/82	90.96	0.49	3.10	5.43	2566.6
84/83	92.79	0.30	2.13	4.79	3150.6
85/84	90.58	0.64	2.23	6.26	2744.7
86/85	89.32	0.57	2.53	7.56	2345.1
87/86	85.72	1.09	3.44	9.73	1730.9
88/87	88.44	0.69	2.45	8.41	2251.7
89/88	85.95	0.80	2.72	10.52	2367.9
90/89	90.75	0.59	1.93	6.71	3234.6
91/90	90.14	0.73	2.28	6.84	273.0
92/91	67.61	0.71	0.01	22.65	647.4
93/92	90.53	0.32	1.98	7.14	2303.0

المصدر: احتسبت من بيانات المجموعة الإحصائية السنوية الصادرة عن وزارة التخطيط،
إصدارات عدة سنوات.

ملحق (2)

إيرادات ومصروفات الميزانيات المستقلة بالمليون دينار

(1994/93-1970/69)

السنة	الإيرادات	المصروفات	صافي الدخل
70/69	20.5	12.9	7.6
71/70	23.5	15.3	8.2
72/71	24.9	18.2	6.7
73/72	29.7	17.4	12.3
74/73	26.4	19.8	6.6
75/74	68.3	22.3	46.0
76/75	82.4	27.8	54.6
77/76	87.6	65.7	21.9
78/77	141.2	83.4	57.8
79/78	190.2	103.2	87.0
80/79	265.4	138.3	127.1
81/80	377.2	188.6	188.6
82/81	518.1	253.6	264.5
83/82	580.1	349.8	230.3
84/83	550.6	311.6	239.0
85/84	722.0	381.8	340.2
86/85	799.8	381.5	418.3
87/86	772.7	386.5	386.2
88/87	723.5	402.2	321.3
89/88	808.7	469.3	339.4
90/89	912.7	455.3	457.4
91/90	774.3	438.6	335.7
92/91	926.6	519.3	407.3
93/92	1045.3	633.4	411.9
94/93	1159.0	696.4	462.6
(80/79-70/69)	960.1	524.3	435.8
(90/89-81/80)	6765.4	3580.2	3185.2
(94/93-91/90)	3905.5	2287.7	1617.8

المصدر: بيانات المجموعة الإحصائية السنوية الصادرة عن وزارة التخطيط، إصدارات عدة سنوات

ملحق (3)

قيمة الإيرادات العامة موزعة على بنودها المختلفة 1988/87-1994/93

الإيرادات (بالمليون)	1988/87	1989/88	1990/89	1991/90	1992/91	1993/92	1994/93
الإيرادات النفطية	1,991.4	2,035.1	2,935.7	246.1	495.9	2,000.3	2,419.8
ضرائب الدخل:	13.4	16.4	16.2	1.8	2.8	5.0	8.0
* ضريبة الدخل من غير شركات النفط							
الضرائب على الممتلكات:	1.8	1.8	1.9	0.1	0.6	1.5	2.2
* رسوم نقل الملكية							
الضرائب على السلع والخدمات	0.5	0.9	0.9	0.05	1.1	1.0	0.9
* رسوم قيد وتسجيل							
الضرائب على المعاملات الدولية	55.2	64.4	62.7	6.2	0.09	45.6	50.0
* الرسوم الجمركية							
إيرادات الخدمات	6.9	6.8	7.4	0.3	3.1	6.3	14.3
* الأمن والمداولة							
* التعليمية والثقافية	5.4	6.0	7.0	0.8	2.5	3.4	3.6
* الصحية	0.7	0.7	0.6	0.04	0.4	0.6	0.7
* الإسكان والمرافق	9.0	9.4	10.0	1.0	2.0	6.2	6.4
* الكهرباء والماء	59.3	59.7	65.0	7.3	12.6	46.9	52.3
* النقل والمواصلات	75.6	75.8	79.7	6.0	33.0	49.7	77.5
* إيرادات الطوابع المالية	12.5	20.4	21.4	1.9	22.3	18.3	26.0
* خدمات أخرى	0.6	0.5	0.5	0.08	0.2	0.1	0.1
إيرادات ورسوم متنوعة	18.8	68.9	23.0	1.0	70.6	15.3	21.8
إيرادات رأسمالية	0.6	0.9	2.1	0.0	0.2	17.9	30.0
* بيع أراض وعقارات							
الجملة	2,251.7	2,367.9	3,234.6	273.0	647.4	2,218.0	2,713.3

المصدر: بيانات المجموعة الإحصائية السنوية، وزارة التخطيط، عدة إصدارات

Public Revenues in Kuwait: Strategies for Reform

**Abass AL-Megren/ Aly Alabd Al-Razaq
Kuwait University**

The increasing budget deficit in Kuwait caused by the decline in oil revenues since the early eighties and by the effects of the Iraqi invasion in 1990, has prompted the government to take steps to increase its revenues and to seek alternative sources to supplement its falling oil income.

This paper argues that there is a logical sequencing that should be followed in the course of tackling the budget deficit problem in Kuwait. This sequencing is based on three criteria: the measures and policies adopted must be sustainable and enjoy continuity, they must be compatible with growth and efficiency objectives, and finally they should be part of a larger trend towards social, economic and political liberalization.

In this pursuit, the study is divided into five parts. The first part reviews the changing role of the state in the literature, and enumerates the traditional arguments that sought to justify the state's intervention in the economy in the past, and the current counter-arguments which seek to limit such intervention.

The second part discusses the development of the role of public finance in Kuwait and the factors that led to the current setting of the state's fiscal role and its function in the economy. The paper emphasizes that in the pre-oil era, the state revenues in Kuwait were dependent on taxes levied on the private sector, and that its expenditure was restricted to performing minimum social functions. Whereas, the current expansionary policies has emerged as a recent phenomenon that coincided with the booming oil markets and the state ownership of the major sources of revenue in Kuwait.

In part three of the paper a general framework for reforming public

finance is presented under three broad stages: (a) reducing government expenditure, (b) eliminating subsidies and increasing user charges, and (c) resorting to measures for increasing revenues through the imposition of general taxes.

Part four of the study provides a detailed discussion of alternative sources of revenues in Kuwait, namely: capital revenues derived from the sale and liquidation of public assets and enterprises; user charges and fees for public goods and services; and commodity, income, and wealth taxes. The main features of each of these instruments is discussed, as well as weaknesses from the point of view of conventional public finance, and the potential for its application in Kuwait.

Part five of the study suggests a number of recommendations and procedural steps that should be taken into account in the course of fiscal reform.
