

إشكالية الميزانية العامة في دولة قطر

علي خليفة الكواري

قسم الاقتصاد - جامعة قطر

قطر

مقدمة

شهدت الميزانية العامة في قطر وفي الدول الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية ضغوطاً متزايدة، منذ أن نجحت وكالة الطاقة الدولية في إدارة الطلب على النفط وتوصلت إلى تخفيض الطلب العالمي عليه، وتمكنت نتيجة لذلك من تخفيض أسعار الزيت الخام في عام 1986⁽¹⁾. وفي قطر هبط حجم الميزانية العامة نتيجة لانخفاض أسعار النفط، من الرقم القياسي الذي وصل إليه عام 1401هـ (1981) والبالغ 19.2 بليون ريال قطري إلى المستوى التقديري الراهن لميزانية عام 1995/94، الذي تدنى إلى 11.8 بليون ريال قطري فقط⁽²⁾، منها 5.3 بليون ريال عجزاً متوقعاً يجب تغطيته عن طريق الاقتراض الإضافي.

وقد تحولت الميزانية العامة من حالة الفائض الذي شهدته طوال عقد السبعينيات والنصف الأول من عقد الثمانينيات، إلى وضع العجز الدائم منذ أن انهارت أسعار النفط في عام 1986 (انظر الملحق الإحصائي). وكان أعلى مستوى للفائض قد تحقق في ميزانية عام 1400هـ (1980) عندما ارتفعت أسعار النفط فجأة بسبب قيام الثورة الإيرانية، مما أدى إلى زيادة الإيرادات عن النفقات بمبلغ 8 بلايين ريال، إلا أن هذا المستوى من الفائض الكبير ما لبث أن التهمته زيادة النفقات في العام التالي وهبط إلى النصف (4.5 بليون ريال)، وذلك بسبب تصاعد حجم النفقات العامة من 10.9 بليون ريال إلى 14.7 بليون ريال. وبعد ذلك تآكل الفائض بسرعة وتحول إلى عجز سنوي مستمر منذ ميزانية 1407/1406هـ (1987/86). والتي بلغ العجز فيها 4.7 بليون ريال بالرغم من تخفيض النفقات العامة في ذلك العام بمبلغ 4.3 بليون ريال مقارنة بالرقم القياسي الذي بلغت النفقات العامة في

ميزانية 1401 (1981). واستمر العجز بعد ذلك يتفاقم، فبلغ أعلى مستوى له في ميزانية العام التالي 1409/1408 (1989/88)، حيث ارتفع العجز إلى 6.9 بليون ريال، منذراً بأن أزمة العجز في الميزانية العامة ليست مسألة عابرة، يمكن تجاوزها عن طريق السحب من الاحتياطي العام للدولة.

وبالرغم من ذلك العجز، كان من الصعب على الحكومة، في غياب إصلاحات هيكلية وجذرية للميزانية العامة، أن تضغط على الميزانية أكثر مما فعلت، فاستمر مسلسل العجز حتى بلغ مجموع العجز المتراكم من أربع ميزانيات، أكثر من 16 بليون ريال. وبذلك التهم العجز الاستثمارات السائلة، والقابلة للتسييل من الاحتياطي العام للدولة الذي كان يقدر مجموعه المتراكم بحوالي 35 بليون ريال في عام 1985. وقد كان من بين الآثار السلبية لتسييل الاحتياطي العام للدولة، تآكل إيرادات الاستثمارات وذلك بعد أن بدأت تغذي الميزانية العامة بمصدر إيراد إضافي، وتراجعت نتيجة لذلك إيرادات الميزانية العامة من الاستثمار إلى 400 مليون ريال فقط في ميزانية 90/89 بعد أن كانت قد وصلت إلى 2177 مليون ريال في ميزانية 1406/1405 هـ (1986/85).

ومنذ مطلع التسعينيات على وجه الخصوص، دخلت الميزانية العامة في طور حرج، بعد أن تراجعت أسعار النفط مرة أخرى. وقد أكدت هذه الموجة الجديدة من تراجعات الأسعار، أن ظاهرة الزيت الرخيص حقيقة ثابتة سوف تلقي بظلمها الثقيل على سوق النفط في المدى المنظور. وتعود أسباب رخص الزيت إلى عجز الأوبك عن إدارة عرض الزيت غير المصنَّع نتيجة عوامل داخلية، وأخرى خارجية هامة، تتمثل في التقدم التقني وانخفاض تكاليف الإنتاج في مناطق الإنتاج الحدية. وإضافة إلى تراجع الأسعار العالمية، فقد تناقصت إيرادات الميزانية العامة من الزيت الخام أيضاً بسبب ظاهرة ارتفاع تكاليف إنتاج النفط في قطر. ونتيجة لذلك كان لا بد لربع الزيت الخام في قطر من أن يتآكل وأن يصبح ما يصب في خزانة الدولة من إيرادات النفط أقل من حاجة النفقات العامة المتضخمة، هذا بالرغم من إجهاد الحقول والوصول بإنتاج الزيت إلى أقصى طاقة ممكنة.

ويتضح لنا الوضع الحرج الذي تمر به الميزانية العامة للدولة بشكل أوضح، عندما نجد أن الميزانية العامة منذ 1990/89 كان عليها أن تلجأ إلى الاقتراض

الخارجي والداخلي، فضلاً عن اضطرابها إلى تسهيل كل ما يمكن تسهيله من الاحتياطي العام. وبذلك تراكمت الديون على الميزانية العامة، وأصبح عليها في المستقبل أن تتحمل أعباء خدمة تلك الديون من فوائد سنوية وأقساط مستحقة. وفي الوقت الحاضر تقدر الفوائد السنوية التي على الميزانية أن تتحمل أعباءها، بحوالي 700 مليون ريال سنوياً، تضاف إلى أعباء النفقات العامة. ولعل هذا العبء الإضافي ينبه إلى ضرورة الإسراع في تطبيق معيار الجدوى الاقتصادية والاجتماعية على أوجه الإنفاق العام، تمهيداً لتخفيضه تدريجياً، بعد إعادة ترتيب أولوياته في ضوء ذلك المعيار الموضوعي.

وخلاصة القول أن الميزانية العامة في قطر تعاني من خلل هيكلي، وتواجه أزمة حادة وإشكالية معقدة لا تجدي معها الحلول الجزئية ولا تنفع معها المسكنات، ولا يساعد في حلها الانتظار والإرجاء. وإنما يتطلب الوضع المتردي للميزانية العامة التفكير العميق، وسرعة التدبير السليم الذي يأخذ من ناحية ظاهرة تآكل ريع النفط مأخذ الجد، ومن ناحية أخرى يدرك استحالة استمرار اعتماد الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية على الإنفاق العام الذي يعتمد بدوره على ريع النفط.

إن الميزانية العامة في قطر تتكالب عليها اليوم عوامل متعارضة يضاعف بعضها من إمكانيات الميزانية ويقلل من إيراداتها، ويثقل البعض الآخر كاهل الميزانية العامة ويزيد من نفقاتها. فمن جانب تراجعت إيرادات الميزانية العامة من النفط بشكل حاد من 17.5 بليون ريال في ميزانية 1400هـ (1980) إلى المستوى التقديري الحالي لميزانية 1995/94 والمقدر بحوالي 5 بلايين ريال فقط، وإلى جانب هذا خسرت الميزانية العامة إيرادات استثمارات الاحتياطي العام نتيجة تسهيل ما أمكن تسهيله من أصوله المدوّرة للأرباح. ومن الجانب الآخر ارتفعت النفقات المتكررة في الميزانية العامة في نفس الفترة من 6.5 بليون إلى 9.8 بليون⁽³⁾. وذلك بالرغم من كافة إجراءات التقشف والتخفيضات الحادة التي تعرضت لها بعض بنود نفقات الباب الأول والثاني من الميزانية.

ومن هنا تبرز أهمية إصلاح الميزانية العامة وضبط جانب النفقات فيها وتخفيضها تدريجياً في ضوء معايير الجدوى الاقتصادية والاجتماعية من النفقة

ومراعاة مبدأ العدالة عند توزيع المتاح للإنفاق على مختلف أوجه الإنفاق العام. ويحسن بنا - من أجل خلق فهم أفضل لأوجه الخلل الهيكلية في الميزانية العامة - أن نتناول أولاً: نشأة الميزانية العامة وتقلباتها. وثانياً: التركيب الراهن للميزانية العامة. وثالثاً: إشكالية الميزانية العامة في قطر.

نشأة الميزانية العامة وتقلباتها

نشأت الميزانية العامة في قطر مع بداية تدفق عائدات النفط على الحكومة في مطلع الخمسينيات⁽⁴⁾، وكان الغرض من إنشاء نظام الميزانية العامة، هو إنشاء قناة رسمية يعاد من خلالها توزيع عائدات النفط، إضافة إلى هدف الفصل بين الخزينة العامة للدولة والخزينة الخاصة للحاكم. وقد جرى تخصيص عائدات قطر من النفط، وفق نمط تخصيص عائدات النفط الذي كانت تنصح به الإدارة البريطانية، وكان قد جرى تطبيقه في البحرين وفي الكويت⁽⁵⁾. فخصص ربع عائدات النفط للحاكم من خارج الميزانية. وخصص نصف عائدات النفط للصرف على ميزانية الحكومة. وخصص الربع الباقي لتكوين احتياطي عام يستثمر في بريطانيا، ويكون بمثابة صندوق رصيد احتياطي، تستفيد الحكومة من إيراداته عندما ينضب النفط. وقد اعتبرت مخصصات الأسرة الحاكمة، باستثناء الربع المخصص للحاكم، من ضمن أعباء النفقات العامة التي خصص لها نصف عائدات النفط، وكذلك جرت العادة على إضافة فائض الميزانية العامة للحكومة إلى الاحتياطي العام للحكومة⁽⁶⁾.

وقبل إعداد أول ميزانية لحكومة قطر في عام 1373هـ (1953) أعد كشف حساب يبين أوجه تخصيص عائدات النفط في الفترة من 1950-1952. ويوضح هذا الكشف أن عائدات النفط خلال تلك الفترة - والبالغة 75 مليون ريال - خصص منها 25% لخزينة الحاكم الخاصة، وصرف منها على النفقات العامة للحكومة 31.7% متضمنة مخصصات الأسرة الحاكمة، وفاض منها للاحتياطي العام 43.3%⁽⁷⁾.

وبين الحساب الختامي لأول ميزانية وضعت في قطر عام 1373هـ (1953)، أن إجمالي عائدات قطر من النفط في تلك الميزانية بلغت 85.4 مليون ريال، كان نصيب الدولة منها 64 مليون ريال، ومخصصات الخزينة الخاصة للحاكم 21.4

مليون ريال. وقد جرى صرف حوالي 35 مليون ريال على النفقات العامة للحكومة، وأضيف للاحتياطي العام 29 مليون ريال. وكان نصيب النفقات الرأسمالية 22 مليون ريال من النفقات العامة للحكومة، ونصيب النفقات المتكررة 13 مليوناً، منها 4.3 مليون ريال رواتب بقية أفراد الأسرة الحاكمة⁽⁸⁾. وقد استمر نمط تخصيص عائدات قطر من النفط على هذا النحو هو السائد، وسارت الميزانية على نفس المنوال حتى نهاية حكم الشيخ علي عام 1960، وإلغاء منصب المستشار الانجليزي الذي كان على رأس الإدارة الحكومية. وقد حدثت بعض التعديلات الرسمية على نمط تخصيص عائدات النفط بعد ذلك بفترة. منها اقتصار مخصصات الحاكم على ربع عائدات الحقول البرية دون أن يشمل عائدات الحقول البحرية. وكذلك عدم الالتزام بتخصيص ربع عائدات النفط لتكوين الاحتياطي العام، في ضوء تراجع عائدات النفط وتزايد النفقات العامة في النصف الأول من الستينيات. وبالرغم من هذه التغيرات فإن قواعد تخصيص عائدات النفط، ونمط الإنفاق العام ووظيفة الميزانية العامة المتمثلة في كونها قناة رسمية لإعادة توزيع عائدات النفط لم تتغير بشكل جوهري طوال عقد الستينيات⁽⁹⁾.

ويتضح من الحساب الختامي للميزانية العامة للدولة في عام 1391هـ (1971) (انظر الملحق الإحصائي) - وهي آخر ميزانية أعدت قبل الاستقلال - أن عائدات النفط في ذلك العام البالغة 952 مليون ريال قد جرى تخصيصها وفقاً لما يلي: 115 مليون ريال مخصصات الحاكم السابق من خارج الميزانية، وهذا يمثل ربع عائدات شركة نفط قطر فقط، و837 مليون ريال مثَّلت إيرادات الميزانية العامة من النفط. وقد جرى إنفاق 643 مليون ريال قطري منها على النفقات العامة للميزانية، وكان الفائض الذي خصص للاحتياطي العام للدولة يبلغ ثلاثمائة مليون ومليون ريال. وجدير بالذكر أن النفقات العامة لعام 1391هـ (1971) كان نصيب النفقات الرأسمالية - الرئيسة منها والثانوية - 168 مليون ريال ونصيب النفقات المتكررة 475 مليون ريال، منها 127 مليون ريال تمثل باب الرواتب والأجور، و347 مليون ريال تمثل النفقات الجارية والتحويلية (الباب الثاني). ويتضمن هذا الباب الثاني من أبواب الميزانية العامة بدوره بند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة البالغة 103 ملايين ريال، وبند الخدمات المركزية البالغة مائة مليون ومليون ريال. وجدير بالملاحظة أيضاً أن بند الخدمات المركزية يشمل عدداً من النفقات التحويلية التي يتعذر

تحميلها على أي وزارة أو جهاز حكومي مثل استهلاكات الأراضي، ومساعدات الدول العربية، والعطايا والهبات، وأخيرا أضيفت فوائد الديون. هذا إلى جانب النفقات التي لا يحدث تحميلها على أي من البنود لسبب أو لآخر.

وفي عام 1972 بعد أن تولى الشيخ خليفة مقاليد الحكم في البلاد حدث أول تعديل جوهري في المالية العامة في قطر، حيث أصدر سموه المرسوم رقم (3) لسنة 1972 بأيلولة مخصصات الأمير السابق إلى الخزينة العامة للدولة. ودخلت بذلك التعديل، جميع الإيرادات العامة في الميزانية العامة، وألغي حق الخزينة الخاصة للحاكم. وأصبحت الميزانية العامة بموجب هذا التغيير هي القناة الرسمية الوحيدة التي يجب أن تمر من خلالها كل الإيرادات العامة بما في ذلك الاقتراض الخارجي، ولم يعد يوجد دخل عام لا يصب بالضرورة القانونية في الميزانية العامة للدولة.

وبذلك التعديل أيضا، أصبح يدخل تحت أبواب وبنود النفقات العامة، جميع أوجه الإنفاق العام الجاري والتحويلي والرأسمالي دون استثناء. ولذلك فإن الحساب الختامي للميزانية العامة، موزعة على أبوابها وبنودها، كما يظهر مقدار الفائض أو العجز، ويبين المركز المالي للحكومة، ورصيد الاحتياطي العام للدولة، وهيكل استثماراته. وقد كان يُعهد في الماضي إلى مدقق خارجي بتدقيق الحساب الختامي للدولة، إلا أنه منذ منتصف السبعينيات أنشئ ديوان المحاسبة ليقوم بهذه المهمة، ولكن بالرغم من ذلك ظلت حتى الوقت الراهن الحسابات الختامية للميزانية العامة للدولة غير معلنة بكاملها، ولا تنشر تفاصيلها، وإنما ينشر فقط إجمالي الإيرادات والنفقات التقديرية والفعلية فحسب.

وبعد هذه البداية التي امتدت عقدين من الزمن استقر شكل الميزانية وتأكدت وظيفتها؛ فمن حيث الشكل يتم تقسيم الميزانية إلى أربعة أبواب، يتكون كل منها من عدد من البنود، ويجري تقسيم نفقات كل باب وبند، على مجالات مختلفة تتمثل في وزارة أو جهاز حكومي أو هيئة ملحقة. ويبقى بعد ذلك بندان هامان من بنود الباب الثاني، غير محمّلين على أي مجال تكلفة، هما بند

الخدمات العامة، وبند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة. ومن حيث الوظيفة فقد تأكدت وظيفة الميزانية العامة باعتبارها القناة التي يجري من خلالها إعادة توزيع عائدات الدولة من النفط.

وفي ظل استقرار الميزانية العامة من حيث الشكل والوظيفة، فاجأت الطفرات النفطية الميزانية العامة بتدفقات غير معهودة وغير متوقعة، فأربكتها أشد الإرباك، فما كان من القائمين على الميزانية إلا أن وسَّعوا قنوات الإنفاق القائمة، وأضافوا إليها قنوات أخرى تساعد على سرعة توزيع عائدات النفط، فتضخمت النفقات العامة، وتضاعدت النفقات الجارية والتحويلية، في معزل عن النظر إلى الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لأوجه الإنفاق. وقد كان لذلك آثار سلبية على نظم الحوافز وعلى العلاقة الواجب تأكيدها بين المكافأة والجهد. بل إن اتجاه تصاعد النفقات الجارية والتحويلية لم يأخذ في الحسبان يوماً تراجع فيه عائدات النفط، ويتآكل ريع الزيت الخام ويصبحان غير قادرين على تغطية احتياجات النفقات العامة.

لقد كانت مشكلة القائمين على الميزانية هي كيف يعيدون توزيع عائدات النفط من خلال ميزانية الدولة. ونذكر في هذا الصدد نادرة لا بأس من إيرادها؛ يُذكر أن مدير إدارة الشؤون المالية في وزارة المالية والبتترول قد كتب في تقريره السنوي حول الميزانية العامة، لوماً لإحدى الوزارات بأنها قد «تلكأت» في صرف مخصصات ميزانيتها.

ولعل السياسات المالية التي كانت متبعة طوال حقبة اليسر التي صاحبت زيادة أسعار النفط بين عام 1974 وعام 1979، تتضح لنا بشكل جلي من خلال رصدنا للسباق الذي شهدته الميزانية العامة بين النفقات العامة والإيرادات النفطية الذي تفوقت فيه النفقات العامة في النهاية. فقد واكب كل طفرة في الإيرادات النفطية طفرات في النفقات العامة، ما تلبث أن تقضي على الفائض، الذي فاجأ القائمين على الميزانية العامة. فالفائض الذي بلغ 4855 مليون ريال عام 1394هـ (1974) بسبب ارتفاع عائدات النفط فجأة من 1616 مليون ريال عام 1393هـ (1973) إلى 5539 مليون ريال عام 1394هـ (1974)، ثم ما لبث أن تقلص إلى 836 مليون ريال عام 1397هـ (1977). هذا بالرغم من ارتفاع عائدات النفط إلى 7458 مليون ريال في

ذلك العام. وقد كان ذلك نتيجة ارتفاع النفقات العامة، من 1354 مليون ريال عام 1392هـ (1972) إلى 7316 مليون ريال عام 1397هـ (1977). وكذلك حدث التهام الفوائض النفطية التي فاجأت الميزانية في مطلع الثمانينيات عن طريق إطلاق العنان للنفقات العامة. (الملحق الإحصائي).

وتشير بيانات الميزانية إلى أن النفقات العامة قد ارتفعت من 966 مليون ريال في ميزانية 1392هـ (1972) إلى 6472 مليون ريال في ميزانية 1398هـ (1978) لتواكب طفرة الأولى من الأسعار. وارتفعت من ذلك المستوى العالي إلى 14743 مليون ريال في ميزانية 1401هـ (1981)، لتواكب طفرة الأسعار الثانية، عندما تحقق في العام السابق (1400هـ - 1980) فجأة أضخم فائض في الميزانية العامة بلغ 8068 مليون ريال.

ومما هو جدير بالملاحظة والاعتبار أن عائدات النفط عندما بدأت تتراجع نتيجة انحسار الطلب العالمي وتدهور أسعار النفط في عام 1986، لم تتمكن الحكومة من تخفيض النفقات العامة إلى مستوى مطلع السبعينيات، ولا حتى استطاعت الحكومة تخفيضها إلى مستوى نهاية السبعينيات. هذا بالرغم من اختفاء الفائض، وبالرغم من استمرار العجز في الميزانية، وبلوغه أعلى مستوى عام 1408هـ (1989/88)، عندما بلغ عجز الميزانية 6900 مليون ومليون ريال، فقد بقيت النفقات العامة المتكررة عنيدة يصعب تخفيضها عن المستويات التي وصلت إليها. ولذلك فإنه بالرغم من تخفيض النفقات الرأسمالية، وإجراء الصرف على المشروعات الرئيسة والثانوية إلا أن النفقات العامة ظلت في حدود 11 بليون ريال في المتوسط. وفي ميزانية عام 1992/91 - وهي آخر ميزانية تتوفر لدينا عنها أرقام فعلية - كان نصيب النفقات المتكررة 9280 مليون ريال ونصيب النفقات الرأسمالية 2148 مليون ريال. هذا في حين كان نصيب النفقات المتكررة في ميزانية عام 1401هـ (1981) - وهي أعلى ميزانية - 8417 مليون ريال، بينما كان نصيب النفقات الرأسمالية 6317 مليون ريال في ذلك الوقت.

وهكذا نجد أن تقلبات عائدات النفط قد أوقعت الميزانية العامة في مصيدة النفقات المتكررة، التي يصعب الخلاص منها، دون إجراء إصلاح جذري للميزانية، بل إصلاح شامل للاقتصاد والمجتمع القطري. فقد كسبت النفقات العامة السباق وتضاعفت 12.7 مرة في ميزانية 1992/91 مقارنة بمستواها قبل الطفرات

النفطية في ميزانية عام 1392هـ (1972)، هذا بينما زادت الإيرادات النفطية في نفس الفترة 6.4 الأمثال فقط. وهنا يكمن سبب الأزمة المستمرة التي تعاني منها اليوم الميزانية العامة في ظل ضرورة استمرار اعتماد الميزانية العامة على ريع الزيت الذي بدأ يتآكل.. من ناحية. وفي ضوء استمرار اعتماد الاقتصاد والمجتمع القطري على دعم الميزانية العامة التي ترتبت على تدفقها أوضاع، وقامت على نمط تخصيصها مصالح، من ناحية أخرى.

التركيب الراهن للميزانية العامة

ولعلنا نقرب من تحديد أوجه الخلل في الميزانية العامة أكثر فأكثر، ونفهم طبيعة أزمتها الراهنة، إذا عمقنا تحليلنا لجانب الإيرادات وجانب النفقات، (انظر الملحق الإحصائي).

1-2 تركيب الإيرادات العامة:

اعتمدت الميزانية العامة منذ إنشائها على إيرادات النفط بشكل مطلق، بل إن الميزانية العامة - كما سبقت الإشارة - أنشئت بهدف إعادة توزيع عائدات النفط، ولذلك كانت عائدات الحكومة من النفط هي المصدر الهام الوحيد للإيرادات العامة.

وجدير بالتأكيد أن إيرادات النفط فيما يتعلق بالميزانية تتمثل في عائدات النفط السنوية التي تدخل ميزانية الدولة مباشرة، إضافة إلى الأرباح السنوية للفوائض النفطية (الاحتياطي العام)، أو من خلال الاقتراض بضمان مبيعات النفط المستقبلية أو بضمان الحكومة. كل أوجه التمويل هذه مصدرها عائدات النفط، أو أن النفط ضامنهما، وهي بالتالي إيرادات نفطية مباشرة وغير مباشرة. والميزانية العامة منذ نشأتها حتى يومنا هذا تعتمد اعتمادا مطلقا على عائدات النفط الجارية أو الفائضة أو المستقبلية.

وفي ميزانية عام 1991/90 نجد أن إجمالي إيرادات الميزانية، غير ذات العلاقة بعائدات النفط كانت 706 ملايين ريال فقط، من مختلف مصادر الإيرادات الجارية والتحويلية هذا بالرغم من توجه الحكومة الملحوظ إلى زيادة الرسوم، وتحصيل ضرائب الدخل المتاحة وفق القوانين المرعية في قطر. ونجد أن إيرادات

الميزانية العامة ذات العلاقة بعائدات النفط في تلك السنة، قد بلغت 11241 مليون ريال، منها 8968 عائدات النفط السنوية، و273 أرباح استثمارات الاحتياطي العام، وحوالي 2000 مليون ريال قروضا خارجية بضمنان مبيعات الزيت الخام المستقبلية. وجدير بالملاحظة أن التركيب الراهن للإيرادات العامة، فيما يتعلق بمدى الاعتماد على عائدات النفط ليس استثناء. وإنما هو النمط العام، منذ أن تقرّر وضع ميزانية للحكومة في قطر في مطلع الخمسينيات. ففي عام 1374هـ (1954) - على سبيل المثال - بلغت الإيرادات العامة غير ذات العلاقة بإيرادات النفط 2.5٪ من إجمالي إيرادات الميزانية العامة. وفي ميزانية عام 1390هـ (1970) بلغت حوالي 5.3٪. وفي عام 1402 - 1403هـ (83/82) بلغت مساهمة الإيرادات العامة غير ذات العلاقة بعائدات النفط 4.2٪ من إجمالي الإيرادات العامة، وفي عام 1991/90 بلغت النسبة 6.2٪ نتيجة زيادة الحكومة للرسوم.

ويتضح من هذه المقارنة التاريخية أن الإيرادات غير ذات العلاقة بعائدات النفط، لم تؤد في أي وقت من الأوقات دوراً يذكر في تمويل الميزانية العامة. وإنما كانت العائدات النفطية دائماً هي المصدر الأول للإيرادات التي اعتمدت عليها ميزانية الدولة. وقد كانت مساهمة النفط في حدود حوالي 95٪ من إيرادات الميزانية العامة. ويعود هذا الاعتماد المطلق للميزانية العامة في قطر، على عائدات النفط إلى عاملين جوهريين؛ أولهما: ضعف القدرة التكاليفية لمعظم النشاطات المحلية، باستثناء نشاط إنتاج الزيت الخام، وبالتالي عدم إمكانية فرض ضرائب ورسوم عليها تزيد كثيراً على ضعف المستوى الراهن. ثانيهما: أن المستوى المتضخم الراهن من النفقات العامة، وخصوصاً التحويلية منها لا يمكن أن يتحملة سوى اقتصاد ريعي. هذا إلى جانب أن النمط الراهن من الإنفاق العام لا يمكن تبرير تمويله من خلال فرض الضرائب والرسوم، ولا يتسق ذلك مع مبدأ العدالة الضريبية.

2-2 تركيب النفقات العامة:

إذا أمعنا النظر أيضاً في تركيب النفقات العامة لميزانية 1990/89 والبالغة 10525 بليون ريال نجد أن باب الرواتب والأجور (الباب الأول) قد استحوذ على 4555 مليون ريال (43.3٪) من إجمالي النفقات العامة. وجاء مضاهياً له باب النفقات الجارية والتحويلية (الباب الثاني)، الذي استحوذ أيضاً على 4398 مليون ريال (41.8٪) من

إجمالي الإنفاق العام. وبذلك امتصت النفقات المتكررة (الباب الأول والثاني) 85.1٪ من إجمالي ميزانية 1990/89 (آخر ميزانية تتوفر لدينا عنها أرقام فعلية كافية). أما النفقات الرأسمالية فقد كان نصيبها 14.9٪ من إجمالي الإنفاق العام، خصص منها 557 مليون ريال (5.3٪) للمشروعات الرأسمالية الثانوية، كما خصص 1013 مليون ريال (9.6٪) للمشروعات الرئيسة (الباب الرابع).

وجدير بالملاحظة أن الأهمية النسبية لأوجه الإنفاق العام تتغير في وقت اليسر والفائض عنها في وقت العسر والعجز. فنجد الأولوية في الإنفاق في وقت العجز تكون للنفقات المتكررة على حساب النفقات الرأسمالية. لذلك نجد أن نصيب النفقات الرأسمالية قد كان 2860 مليون ريال (49.4٪) في ميزانية 1396هـ (1976)، وكان 6317 مليون ريال (42.8٪) في ميزانية عام 1401هـ (1981). أما في السنوات الأخيرة - عندما بدأ عجز الإيرادات عن النفقات يظهر في الميزانية - فإن نصيب النفقات الرأسمالية تقلص إلى مستوى 15٪ من إجمالي الإنفاق العام. هذا بالرغم من وجود حاجة ماسة للصرف على مشروعات البنية الأساسية المدنية والمنافع العامة. لا سيما الحاجة الملحة لمواجهة نفقات الصيانة التي تتطلبها مشروعات البنية الأساسية التي جرى تشييدها، منذ أن تدفقت عائدات النفط. وجدير بالملاحظة أن التكاليف السنوية لصيانة مشروعات البنية الأساسية يمكن تقدير حاجتها بحوالي 1800 مليون ريال، حيث إن إجمالي ما جرى تخصيصه لمشروعات البنية الأساسية منذ عام 1950 بلغ حوالي 37 بليون ريال.

ويمكننا أيضاً النظر من زاوية أخرى إلى تركيب النفقات العامة، حيث نجد أن نفقات الميزانية العامة، التي تعلن أرقامها التقديرية والفعلية إجمالياً، يجري تفصيل المخصص للوزارات والأجهزة والهيئات المدنية فقط. ويشمل هذا التفصيل توزيع أوجه الإنفاق على أبواب الميزانية وبنودها وإظهار ما حُصص لكل وزارة أو جهاز أو هيئة في الجهاز المدني، ويستثنى من ذلك، الإفصاح عن بندين هامين من بنود الباب الثاني، لا تظهرهما البيانات التفصيلية لميزانيات الجهاز الحكومي المدني، وهذان البندان هما بند الخدمات المركزية، وبند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة. وإضافة إلى هذين البندين فإن البيانات التفصيلية لا تشمل ميزانية الأمن والدفاع. ومن هنا يمكن النظر إلى تركيب إجمالي النفقات

العامّة للدولة من حيث تقسيمها إلى شريحتين أولاهما: مخصصات الجهاز الحكومي المدني ويضم مخصصات كافة الوزارات والأجهزة والهيئات المدنية. وثانيتهما: المخصصات الأخرى التي لا تنشر حسابات تفصيلية عنها تبين نصيب مركز التكلفة من أبواب وبنود نفقات الميزانية العامة. (الملحق الإحصائي).

وإذا نظرنا إلى توزيع نفقات ميزانية 1990/89 بين هاتين الشريحتين من الإنفاق نجد أن نصيب الجهاز الحكومي المدني من إجمالي النفقات العامة كان 4474 مليون ريال فقط (42.5٪)، هذا بينما كان نصيب المخصصات الأخرى (57.5٪). كما يتبين لنا أيضا أن نصيب الجهاز الحكومي المدني النسبي من إجمالي النفقات العامة في ميزانية 1990/89، مقارنة بنصيب شريحة النفقات الأخرى، كان بالنسبة للباب الأول 50.7٪ والباب الثاني 36٪، والباب الثالث 14.2٪ والباب الرابع 49.2٪. وهذا يعني أن شريحة المخصصات الأخرى كان نصيبها 49.3٪ من الباب الأول، و4٪ من مخصصات الباب الثاني، و85.8٪ من الباب الثالث، و51٪ من مخصصات الباب الرابع.

وتوضح المقارنة بشكل جلي أن توزيع المباح من النفقات العامة في قطر يميل في الوقت الحاضر لصالح النفقات المتكررة على حساب النفقات الرأسمالية من ناحية، ومن ناحية ثانية يميل إلى إعطاء أولوية أكبر لشريحة المخصصات الأخرى على حساب المخصص لوزارات وأجهزة الخدمة المدنية، التي تحملت وحدها عبء سياسات التقشف وترشيد الإنفاق بحكم علنيّتها وخضوعها للفتح والتمحيص والاجتهاد. هذا على عكس المخصصات الأخرى التي زاد الصرف المطلق والنسبي عليها.

ولعله من المفيد أيضا عند دراسة تركيب النفقات العامة أن نشير إلى اتجاه النفقات المتكررة (الباب الأول والباب الثاني)، للتضخم في وقت اليسر وتحقيق الفائض، ومقاومتها العنيدة لمحاولات التقشف والترشيد في حالة العسر وظهور العجز.

ويبرز باب الرواتب والأجور (الباب الأول) باعتباره الباب الذي يصعب تخفيضه أو حتى الحد من نموه، بسبب الاعتماد عليه في توظيف قوة العمل من أبناء الوطن، نتيجة غياب فرص العمل المناسبة خارج نطاق العمل في الحكومة وفي مؤسسات القطاع العام. وتميل مخصصات هذا الباب إلى التصاعد في فترات اليسر، تعبيرا عن رغبة الحكومة في تحسين مستوى معيشة المواطنين وإعادة توزيع جزء من ريع الزيت عليهم، كما أن الحكومة تجد نفسها غير قادرة على الحد من مخصصات

هذا الباب في وقت العسر، بالرغم من إجراءات التقشف والترشيد في التوظيف. ويعود ذلك إلى الطلب المستمر على الوظائف الحكومية من قبل المواطنين الداخلين إلى سوق العمل، لا سيما من الخريجين والخريجات الذين ما زالت الدولة - حتى الآن - تضمن لهما الوظيفة الحكومية بعد التخرج. لذلك نجد أن نفقات هذا الباب قد تضخمت خلال فترات اليسر والطفرة النفطية، حيث ارتفعت من 185 مليون ريال (20٪) في ميزانية 1392هـ (1972) إلى 748 مليون ريال (13٪) في ميزانية 1396هـ (1976)، وإلى 2698 مليون ريال (18.3٪) في ميزانية 1401هـ (1981). وبالرغم من تراجع عائدات النفط بعد ذلك إلا أن مخصصات هذا الباب، استمرت في التزايد النسبي والمطلق فأصبحت 3988 مليون ريال (38.4٪) في آخر ميزانيات الفائض 1406/1405هـ (1986/85)، و4555 مليون ريال، أو (44.4٪) من إجمالي الإنفاق العام في ميزانية 1990/89.

ويضاهي الباب الثاني - الذي تتكون مخصصاته من نفقات جارية وتحويلية - الباب الأول في صعوبة تخفيضه في وقت العسر، بل ويتفوق عليه في الميل إلى التصاعد في وقت اليسر. ويضم هذا الباب بند الخدمات المركزية وبند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة اللذين يشكلان نسبة لا تقل عن ثلثي مخصصاته. وقد تضخمت نفقات هذا الباب مجارية في ذلك النفقات العامة في وقت الفائض فارتفعت ميزانيته عام 1392هـ (1972) إلى حوالي 513 مليون ريال (55.4٪) بمجرد ارتفاع دخل الدولة من عائدات النفط في مطلع السبعينيات، ثم وأصلت تضخمها إلى 2169 مليون ريال (37.5٪) في ميزانية 1396هـ (1976) وبلغت 5728 مليون ريال (38.8٪) في ميزانية 1401هـ (1981)، وانخفض هذا المبلغ المطلق المخصص للباب الثاني في ميزانية 1406/1405هـ (1986/85) إلى 4074 مليون ريال بينما ارتفعت النسبة المخصصة لهذا الباب إلى 39.3٪. وبعد ذلك قاومت مخصصات الباب الثاني إجراءات التقشف والترشيد واستمرت في ميلها إلى الزيادة أسوة بالرواتب والأجور. فارتفع المخصص لباب النفقات الجارية والتحويلية (الباب الثاني) إلى 4398 مليون ريال تمثل 41.8٪ من إجمالي الإنفاق العام في ميزانية 1990/89.

وتقف اليوم مخصصات الباب الأول والثاني - التي تمثل النفقات المتكررة في الميزانية العامة - عنيده في وجه إجراءات التقشف والترشيد، حيث تميل إلى الزيادة في أغلب الأحيان بالرغم من استمرار عجز الميزانية، والضغط على النفقات الرأسمالية إلى أقصى حد ممكن ولأطول فترة ممكنة.

إشكالية الميزانية العامة

يتضح من عرضنا لواقع الميزانية العامة في قطر. ومن قراءتنا لنشأتها، وتحليلنا لتركيبها، أن دور الميزانية العامة في قطر مثلما هو في بقية أقطار المنطقة التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام هو امتداد لدور الزيت الخام في الاقتصاد. بل إن الميزانية هي التي يصل من خلالها إلى الاقتصاد والمجتمع معظم تأثير إنتاج وتصدير الزيت الخام.

وجدير بالتأكيد أن تأثير قطاع إنتاج الزيت الخام غير المباشر، من خلال الدور الذي تقوم به الميزانية العامة المعتمدة بدورها على ريعه، أكبر كثيرا من الدور الذي يقوم به قطاع إنتاج وتصدير الزيت الخام مباشرة في تحريك الاقتصاد. . . وبذلك فإن الميزانية العامة في الدول التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام، ليست مجرد أداة من أدوات السياسة المالية يُعَوَّل عليها في ضبط الاقتصاد وتوجيه النشاطات. وإنما هي المرتكز الذي تبدأ منه حركة النشاطات الاقتصادية وتعتمد عليه الدورة الاقتصادية.

إن الميزانية العامة في قطر هي الوعاء الذي تصب فيه عائدات النفط، والتي تشكل في المتوسط حوالي 95% من إيرادات الميزانية العامة، ثم يتحقق من خلالها إعادة توزيع عائدات النفط. وقد زاد عبر الزمن اعتماد الاقتصاد والمجتمع على حجم ونمط الإنفاق الذي وفرته الميزانية العامة، من خلال قنوات وسياسات الإنفاق العام بفضل استمرار تدفق ريع الزيت الخام وتصاعد عائدات الحكومة من النفط. وقد قامت الميزانية العامة بالدور الذي كان يجب أن تقوم به مشروعات الإنتاج المباشر. بل إن معظم مشروعات الإنتاج السلعي والخدمي، باستثناء إنتاج النفط قد اعتمدت على دعم مباشر وغير مباشر من ميزانية الدولة، ولولا هذا الدعم لما قامت لأغلب المشروعات الصناعية الصغيرة والمقاولات والمشروعات الزراعية والصيد والمشروعات التجارية والخدمية، قائمة. بل إن استمرار أغلب هذه المشروعات اليوم مرهون باستمرار تدفق الدعم المباشر وغير المباشر من خلال الميزانية العامة.

ومن هنا يتبين لنا جليا، اختلاف وظائف الميزانية العامة في قطر ودول المنطقة، عن وظائف الميزانية العامة في غيرها من الدول غير الريعية. فالميزانية العامة في الدول النفطية مسئولة بشكل مباشر، عن استمرار توفير فرص العمل لقوة العمل من أبناء الوطن وهي مسئولة عن توليد الدخول وتوفير فائض للاستثمار. وهي المسئولة أيضا عن المحافظة على حجم الإنفاق الذي يتطلبه قيام آلة الدولة بوظائفها. هذا إلى جانب المسؤولية التي ترتبت عليها تجاه المحافظة على

مستويات المعيشة العالية، والتي لا تعتمد على ارتفاع الإنتاجية في المجتمع، ولا ترتبط فيها المكافأة بالجهد، وإنما تمكنت الميزانية من توفيرها بفضل تدفق ريع الزيت الخام الذي شكّل مصدراً سهلاً لتمويل التوسع في الإنفاق العام، لا سيما أثناء فترات اليسر وظهور الفوائض النفطية.

وهنا تكمن إشكالية الميزانية العامة في قطر وغيرها من الدول التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام. فمن جانب نجد أن ريع النفط بدأ يتآكل، وبالتالي تنكمش نتيجة لذلك عائدات الحكومة من النفط، وتراجع الإيرادات العامة ويظهر العجز المتتالي في الميزانيات. وتؤكد - بذلك العجز المستمر في الميزانية العامة - حقيقة تدني القدرة التكاليفية للنشاطات غير النفطية. ويتضح ضعف الطاقة الضريبية، وعدم قدرة اقتصاديات معظم النشاطات الاقتصادية على تحمل عبء الضرائب، ولا حتى على تحمل كل الرسوم التي يجب أن تدفعها مقابل الخدمات العامة التي توفرها الدولة لتلك المشروعات وللعاملين فيها. فيستحيل على الحكومة زيادة الإيرادات غير ذات العلاقة بنشاط إنتاج وتصدير الزيت، لتحل محل عائدات النفط التي انحسرت بشكل متزايد، وأدى انحسارها إلى تفاقم العجز وظهور الأزمة الحادة الراهنة في الميزانية العامة. وفي الجانب الآخر نجد الاقتصاد والمجتمع مستمرين في الاعتماد على الإنفاق العام. وليس هناك بديل في المدى المتوسط يستطيع أن يقوم ببعض مسؤوليات الإنفاق العام.

ومن هنا يمكن القول بأن الميزانية العامة في قطر وفي غيرها من دول المنطقة التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام تواجه إشكاليات حقيقية معقدة. وليس ما تواجهه مجرد مشكلة إدارية أو فنية، أو أزمة يمكن حلها ضمن إطار ومعطيات الواقع الاقتصادي والاجتماعي الراهن. ولعل وجود تلك الإشكاليات قد حدّ من خيارات الدولة كما قيد من حركتها لمواجهة العجز المستمر في الميزانيات العامة والذي اضطر الحكومة بدورها إلى تسييل ما يمكن تسييله من الاحتياطي العام. كما اضطرها إلى الاقتراض وتحمل أعباء الديون مرجئة بذلك القرارات الصعبة المتعلقة بإصلاح الميزانية وإخضاع النفقات لمعايير الجدوى من النفقة العامة. ولكن هذا الإرجاء قد طال والأزمة قد استفحلت ومعطيات النفط الداخلية والخارجية تشير إلى تآكل ريعه وتدني عائدات الحكومة من النفط، وعلى الحكومة أن تفكر وتتدبر أمرها قبل أن تفعل تداعيات الديون مفعولها، ويتدخل البنك الدولي بوصفته المعهودة.

الملحق الإحصائي
إيرادات ونفقات الميزانية العامة
1391هـ (1971) إلى 1992/1991
مليون ريال

(أ) جدول يبين إجمالي الإيرادات العامة وإيرادات النفط وعائدات الاستثمار وفائض أو (عجز) الميزانية العامة

السنة	إجمالي الإيرادات	إيرادات النفط	عوائد الاستثمار	الفائض / (العجز)
1391 هـ	945	+837	40	301
1392	1230	1104	67	304
1393	1735	1616	70	381
1394	7319	5539	206	4855
1395	7135	6623	408	2702
1396	8200	7902	200	3118
1397	8154	7459		836
1398	8225	7421	-	1753
1399	12090	11220	-	3820
1400	19004	17454	-	8068
1401	19243	17189	-	4500
3 / 1402	22442	19032	2545	1770
4 / 1403	12849	10902	1367	331
5 / 1404	13610	11877	1184	1437
6 / 1405	10393	7573	2177	19
7 / 1406	5757	3043	2064	(4664)
8 / 1407	7094	4685	1839	(3279)
9 / 1408	7484	5808	951	(6901)
90 / 1989	7299	6164	403	(3226)
91 / 1990	**12008	8968	273	**619
92 / 1991	**10369	7091	-	** (1404)

(ب) إجمالي النفقات العامة وفقاً لتخصيصها إلى الخدمة المدنية والنفقات الأخرى وموزعة على أبواب الميزانية

السنة	الإجمالي	الباب الأول		الباب الثاني		الباب الثالث		الباب الرابع	
		إجمالي	ج.خ.م	إجمالي	ج.خ.م	إجمالي	ج.خ.م	إجمالي	ج.خ.م
1391 هـ	643	127	102	347++	85	16	9	152	145
1392	926	185	142	513	99	35	23	192	178
1393	1354	228	184	877	127	64	35	185	174
1394	2464	309	262	1478	405	135	64	541	524
1395	4435	465	241	2518	397	169	91	1283	-
1396	5786	748	560	2169	393	412	138	2448	-
1397	7306	-	-	-	-	-	-	-	-
1398	6472	-	787	-	579	-	121	-	2415
1399	8270	1602	921	3745	709	482	102	2441	2328
1400	10937	2109	1209	4401	1060	1138	171	3289	3088
1401	14743	2698	1589	5728	1719	2699	197	3618	3433
3/1402	20672	5394	2955	6840	2903	2823	344	5614	5112
4/1403	12518	3712	1985	4300	1580	1445	136	3600	2749
5/1404	12173	3820	1980	5289	1628	1094	82	1970	1715
6/1405	10374	3988	2043	4074	1633	628	111	1683	1701
7/1406	10421	4402	2182	3508	1432	1027	52	1484	498
8/1407	10374	4293	2038	4075	1463	598	52	1409	1003
9/1408	14385	5194	2471	6565	1739	936	171	1689	1204
90/1989	10525	4555	2312	4398	1584	557	79	1013	498
91/1990	11389	4575	2531	5060	1475	689	175	1065	857
92/1991	11773	4459	-	4821	-	668	-	1485	-

المصادر (للجدول (أ) والجدول (ب))

- Qatar Monetary Agency, Annual Reports, Doha 1990, 1991 And 1992.
- الجهاز المركزي الإحصائي، «المجموعة الإحصائية السنوية»، للسنوات 1982، 1986، 1990، 1993.
- مجلس التخطيط، «دراسة تحليلية للاقتصاد والمجتمع القطري»، الدوحة مايو 1991. (الفصل الثاني)
- علي خليفة الكواري، هموم النفط وقضايا التنمية في الخليج العربي، كاظمة، الكويت 1985. ص 184.

ج.خ.م: نصيب جهاز الخدمة المدنية من مخصصات باب الإنفاق.

-: غير متوفر

*: من 1 محرم 1402 إلى 30 جمادى الثانية 1403. (18 شهراً)

** : إجمالي الإيرادات متضمنة 2000 مليون (قروض)

× من أول رجب 1408 إلى 23 شعبان 1409 (حوالي 13.5 الشهر)

+ تتضمن 115 مليون ريال خصصت للحاكم السابق من خارج الميزانية

وذلك قبل إلغاء مخصصات الحاكم في عام 1972

++ : تتضمن إجمالي نفقات الباب الثاني مخصصات رواتب وخدمات

الأسرة الحاكمة وبند الخدمات المركزية.

وتبين الحسابات الختامية للميزانية العامة للسنوات من 1391 إلى 1396 هـ أن تلك

المخصصات كانت كما يلي: (مليون)

السنة	1391	1392	1393	1394	1395	1396
الخدمات المركزية	103	204	524	916	1717	1222
مخصصات الأسرة	+246	166	188	326	404	417

الهوامش

- (1) British Petroleum., BP Statistical Review of World Energy, July 1989, P14.

(2) انظر أيضا:

- علي خليفة الكواري، استراتيجية وكالة الطاقة الدولية. المستقبل العربي، العدد 127، سبتمبر 1989، ص 115-136.

- (3) جريدة الشرق، الدوحة، 1994/6/2.
- (4) جريدة العرب، الدوحة، 1994/6/2.
- (4) - Cummins, J.W. "Report on the Accounting Establishment and Oranization of the the Government of Qatar, 1955. Cummins, J.W., Private Papers, Durham University, England.
- (5) - A.K. Al-Kuwari, Oil Revenues in the Gulf Emirates, Bowker, 1978 pp 75-76.
- (6) - Cummins, J.W. op. cit. pp. 3-
- انظر أيضا: مصطفى الدباغ، قطر بين الماضي والحاضر، بيروت، 1961، ص 45.
- (7) - Cummins, J.W. op. cit. pp.. 3-6.
- (8) - Ibid., pp. 3-10
- (9) انظر الحسابات الختامية للميزانية العامة للسنوات 1386-1390هـ.

المراجع

علي خليفة الكواري

- 1989 «استراتيجية وكالة الطاقة الدولية» المستقبل العربي، العدد 127، سبتمبر 136-115.

مصطفى الدباغ

- 1961 قطر بين الماضي والحاضر، بيروت ص 45.

استلام البحث: مارس 1995

إجازة البحث: يوليو 1995

Problematic Nature of the Public Budget in the State of Qatar

Ali Khalifa Al - Kuwari
Qatar University

This paper considers that the permanent deficit faced by Qatar's public budget since 1986 is of a problematic nature rather than being an ordinary physical problem. To clarify this, the paper goes back to the early 1950s, when the public budget in Qatar was initiated and assigned the role of channelling oil revenues and re-distributing oil-generated income.

The paper also examines the growth, structure and functions of the public budget over decades of the oil era in Qatar. The research found an overdependence on oil revenues (since about 95% of the total public revenue is oil-derived), as well as an almost total dependency on public expenditure by both the society and the economy.

Thus, when oil prices dropped sharply in 1986 and onward, the government had to draw on its foreign investments to bridge the gap between revenues and expenditures; in the end, the government had to borrow to cover the public budget deficit. Nevertheless, the crisis still remains, and the public budget faces at present conflicting factors. Some of these factors are weakening the potential for financing and are reducing revenues; yet, others are increasing the demand for public expenditures upon which the society and the economy in Qatar are heavily dependent.
