تقدير الآثار متوسطة الأجل لبرنامج الإصلاح المالي بدولة الكويت باستخدام نموذج للمالية العامة والاقتصاد الكلى*

معتز خورشيد**
يوسف الإبراهيم***

ABSTRACT

Estimating Medium Term Impact Of Fiscal Reform Program in Kuwait Using a Public Finance Economy Wide Model

To investigate the economy wide impact of the recently adopted fiscal reform policy program in Kuwait, a multi-sector economic public finance interaction model is constructed and implemented. The model is technically composed of three basic components; a) a central static within-period economy wide simulation model based on the social accounting matrix principles, b) an inter-period sub-model directed to generate the dynamic path of the economy and c) a public finance sub-model designed to capture the specific features of the Kuwaiti government finance system. Results of applying the reform policies have shown a considerable growth of income from the sales of public goods and services and a significant increase in the share of non-oil income to total public revenues from 16% in 2000 to about 29% in 2005. From the economic side, the reform package has contributed to reducing public sector resource gap, improving the macroeconomic balance and accelerating the restoration of government assets held abroad. The public finance program has nevertheless generated negative impact on economic growth and social welfare of Kuwaiti citizens. To overcome these disadvantages, the adopted public finance policies need to be integrated with a more comprehensive economic reform program.

* اعتمدت هذه الدراسة على مخرجات مشروع بحثى مشترك بين كلية العلوم الإدارية جامعة الكويت ووزارة التخطيط. ويتقدم الباحثان بالشكر لكل من د/ محمد السقا ود/ نايف المطيرى بكلية العلوم الإدارية لمساهمتهم فى مناقشة بعض الجوانب المنهجية والتطبيقية للورقة الحالية.

** كلية الحاسبات والمعلومات ـ جامعة القاهرة.
*** كلية العلوم الإدارية ـ جامعة الكويت.

(١) المقدمة

فى إطار الجهود الرامية إلى تصحيح مسار الاقتصاد الوطنى ومعالجة مشكلة عجز الموازنة العامة ــ التى بفعل الانعكاسات السالبة لحرب الخليج الثانية ــ أقرت الحكومة الكويتية ــ في يناير ١٩٩٩ ــ وثيقة أو برنامجاً للإصلاح المالي يتضمن مجموعة متكاملة من الإجراءات تهدف إلى الارتفاع بحصيلة الإيرادات العامة وتنويع مصادرها من ناحية، وترشيد جوانب الإنفاق الحكومى من ناحية أخرى.

وقد تركزت إجراءات البرنامج المالى فى الآتى:

- ترشيد الإنفاق العام عن طريق إعادة تسعير بعض السلع والخدمات العامة مثل: إمدادات الكهرباء والمياه والمنتجات النفطية وبعض الخدمات الصحية.
- الارتفاع بحصيلة الدولة من إيرادات الرسوم المفروضة على بعض الخدمات الحكومية مثل: رسوم تجديد رخص السيارات واستبدال وثائق السفر والمخالفات المرورية ورسوم مغادرة الموانئ البرية والجوية والبحرية ..الخ.
- الارتفاع بحصيلة الدولة من الضرائب غير المباشرة من خلال زيادة الرسوم الجمركية على مجموعة مختارة من السلع المستوردة.

وحيث إن هذا البرنامج يمثل السياسات المالية للخطة الاقتصادية والاجتماعية القادمة (٢٠٠٠-٢٠٠٥)، وبالأخذ فى الاعتبار أهمية الدور الحكومى فى التأثير على مستويات النشاط الاقتصادى بدولة الكويت، فإنه يتعين على متخذ القرار دراسة وتقييم نتائج تطبيق إجراءات الوثيقة على أداء قطاع المالية العامة من ناحية، وباقى القطاعات الاقتصادية، من ناحية أخرى. ولما كانت إجراءات البرنامج تتسم بدرجة عالية من التفصيل فضلاً عن اعتمادها على خصوصية هيكل الدخل والإنفاق العام بدولة الكويت، فإن عملية قياس الانعكاسات المستقبلية للسياسات المتضمنة بالوثيقة تتطلب تطوير نموذج اقتصادى يحقق المعايير التالية:

أ- صياغة مجموعة متسقة ومتكاملة من العلاقات الرياضية والحسابية تعكس من ناحية هيكل الاقتصاد الكويتي وآليات اتخاذ القرار السائدة به، وتساهم من ناحية أخرى في قياس التشابكات بين قطاعاته الإنتاجية والمؤسسية.

ب- تمثيل السمات الخاصة بنظام المالية العامة الكويتي وآليات العمل الحاكمة له، بما يسمح بتتبع التطورات المستقبلية في الموارد والاستخدامات المالية وقياس مدى تأثيرها في هيكل الإيرادات والإنفاق الحكومي من ناحية، وحجم العجز بالميزانية العامة من ناحية اخرى.

ج- ربط بنود أو عناصر الخل والإنفاق الحكومي بباقي متغيرات الاقتصاد الوطني، بحيث يمكن تقييم الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة لسياسات البرنامج المالي على مسار الاقتصاد الكويتي في المدى المتوسط.

بناء على ما سبق، تتلخص أهداف هذه الدراسة في الآتي:

أولاً: بناء نموذج اقتصادي متعدد القطاعات الإنتاجية والمؤسسية يركز على سياسات المالية العامة ويحقق المعايير الفنية السابقة.

ثانياً: استخدام النموذج في تقدير الزيادة المتوقعة في الإيرادات العامة بفعل إجراءات الوثيقة (أو البرنامج المالي) ومن ثم التغيرات المنتظرة في هيكل الموازنة العامة للدولة.

ثالثاً: استخدام النموذج في اختبار الآثار المباشرة وغير المباشرة لتطبيق البرنامج المالي المقترح على معدلات الأداء الاقتصادي في المدى المتوسط.

وتنقسم الورقة إلى أربعة أجزاء. يلخص الجزء الثاني ــ بعد المقدمة ــ هيكل وسمات النموذج المقترح للاقتصاد الكويتي وقاعدة معلوماته. في حين يقدم الجزء الثالث مكونات وعناصر برنامج الإصلاح المالي ويعرض تقديرات النموذج للإيرادات المتوقعة من تطبيقه. أما الجزء الأخير، فيختص بتقدير الانعكاسات متوسطة الأجل للأخذ بسياسات البرنامج على أداء قطاع المالية العامة وحجم فجوة

الموارد الاقتصادية ومستويات النمو الاقتصادى ومعدلات الرفاه والـــثروة بدولـــة الكويت.

(٢) هيكل وسمات النموذج الكويتى

بهدف تقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة لبرنامج الإصلاح المـــالى علـــى معدلات الأداء الاقتصادى فى المدى المتوسط، وبالأخذ فى الاعتبـــار مســـتويات التفصيل المطلوبة لتحليل سياسات المالية العامة كما وردت بالبرنامج، فإنه يتعيـــن تصميم نموذج اقتصادى "كلى ــ جزئي" يركز جانبه الجزئى على صياغة وتقديـــر متغيرات المالية العامة بشكل تفصيلى فى حين يتناول جانبـــه الكلـــى المتغـــيرات الاقتصادية الكلية. ويمكن الرجـــوع إلـــى Khorshid (١٩٩٨) للتعـــرف علـــى التفاصيل الخاصة بالعلاقات الرياضية وقاعدة بيانات النموذج.

(٢-١) الإطار المنهجى للنموذج:

يوضح الشكل رقم (١) الإطار المنهجى والمكونات الرئيسية للنموذج المقترح والتى يمكن تلخيصها فى الآتى:

أ - نموذج اقتصادى استاتيكي للتـــوازن العـــام (Robinson 1991, Taylor 1990, Drud 1986, and Dervis 1982) يعتمد على مصفوفة للحســـابات الاجتماعية (Khorshid 1985, 1988 and Pyatt 1985) ويختص بقيـــاس العلاقات التشابكية بين أجزاء الاقتصاد الكويتى وآلية اتخاذ القرار السائد بـــه، والتى تنعكس فى هيكل النموذج لتشمل ثلاثة نماذج رياضية فرعية على النحو التالي:

- نموذج فرعى يعكس العلاقات السلوكية للوحدات الإنتاجية والمؤسسات الوطنيـــة العاملة على مستوى الاقتصاد الكويتى، من حيث تخصيص المـــوارد وتقديـــر مستويات الإنتاج والاستثمار والادخار على المستوى الكلى والقطاعى. ويقســـم النموذج المؤسسات الوطنية إلى القطاع العائلي والشركات العامة والخاصة ذلك

بالإضافة إلى قطاع الخدمات الحكومية، كما يفرق النموذج بين قطاعات الإنتاج النفطى والأنشطة غير النفطية.

- نموذج فرعى لتقدير علاقات التوازن بين العرض والطلب فى أسواق السلع والخدمات وأسواق عوامل الإنتاج، وآلية اتساق مستويات الادخار/الاستثمار على المستوى الاقتصادى الكلى.

- نموذج فرعى يختص بقياس العلاقات المحاسبية للمتغيرات الاقتصادية على المستويين الكلى والقطاعى. وتتمثل هذه العلاقات ــ على سبيل المثال ــ فى مصادر واستخدامات الناتج المحلى الإجمالى وعلاقات تولد الدخل القومى واستخدامه وحسابات ميزان السلع والخدمات وحساب مدخلات ومخرجات العملية الإنتاجية.

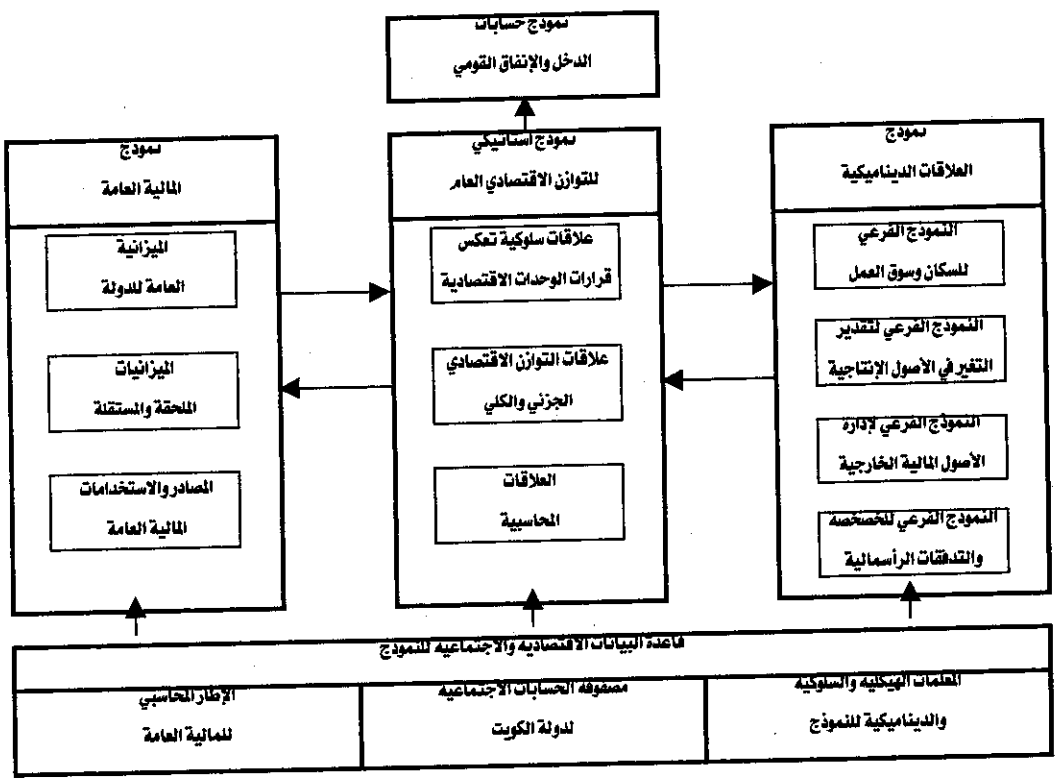
ب – نموذج ديناميكى يسعى إلى قياس العلاقات الديناميكية المؤثرة على مسار الاقتصاد الكويتى فى المدى المتوسط، وينقسم إلى نم ذج للسكان وسوق العمل ونموذج لتقدير حجم الأصول الثابتة الإنتاجية ,نموذج يختص بإدارة أصول الكويت الخارجية بالإضافة إلى نموذج لبرنامج الخصخصة.

ج – نموذج تفصيلى للمالية العامة يركز أساساً على تقدير متغيرات الدخل والإنفاق الحكومى ويسعى ــ بشكل خاص ــ إلى تمثيل السياسات المالية العامة وربطها بباقى المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية لدولة الكويت. ويقوم هذا النموذج بإعداد الاسقاطات المستقبلية للميزانية الحكومية وتقدير مجمل المصادر والاستخدامات المالية العامة، كما سيرد بيانه بصورة أكثر تفصيلاً فى هذه الورقة.

ويعتمد النموذج المقترح على إطار محاسبى متسق يتضمن ثلاثة مكونات (كما يوضح الشكل رقم ١) هى:

شكل (١)

الإطار المنهجي للنموذج الاقتصادي



- مصفوفة للحسابات الاجتماعية تعكس العلاقات التبادلية بين أجزاء الاقتصاد الوطنى فى سنة الأساس كما تظهرها أنماط الدخل والإنفاق بين المؤسسات الوطنية والقطاعات الإنتاجية.
- إطار محاسبى متكامل للمالية العامة سيتم تناوله فى الأجزاء التالية من الورقة.
- مجموعة المعلمات الهيكلية والسلوكية التى يتم تقديرها بالاستعانة بالأطر المحاسبية وبأساليب الاقتصاد القياسى.

(٢-٢) لنموذج الاقتصادى متعدد القطاعات:

تتركز العلاقات الاقتصادية الكلية فى كل من النموذج الاستاتيكى للتوازن العام ونموذج العلاقات الديناميكية (شكل رقم ١)، وهى علاقات تمثل نظاماً اقتصادياً يتكون من قطاعين إنتاجيين (النفط الخام والقطاعات غير النفطية)، أربع مجموعات من السلع (سلع محلية ومستوردة ومصدرة ومعاد تصديرها)، خمس مؤسسات وطنية (القطاع العائلى الكيوتى وغير الكويتى والشركات الخاصة والعامة والخدمات الحكومية) ذلك بالإضافة إلى حساب العالم الخارجى.

ويمكن تقسيم علاقات النموذج الكلى إلى العلاقات الحاكمة لسلوك الوحدات الاقتصادية وعلاقات توازن أسواق السلع والخدمات، ثم العلاقات الديناميكية.

سلوك الوحدات الاقتصادية:

تتحدد العلاقات السلوكية للمؤسسات الوطنية والوحدات الإنتاجية على النحو التالى:

أ - يتعامل النموذج مع إنتاج وأسعار النفط الخام كمتغيرات خارجية تعتمد على معدلات أداء الأسواق العالمية للنفط، فى حين تتحدد مخرجات القطاعات الإنتاجية الأخرى بتفاعل قوى العرض والطلب السائدة فى أسواق السلع

والخدمات. هذا ويقدر النموذج مدخلات العملية الإنتاجية باستخدام دالة إنتاج متعددة المستويات، كما يوضح شكل رقم (٢).

ب- يتحقق حجم الطلب الكلى على السلع والخدمات عن طريق تجميع عناصر الطلب النهائى والوسيط ثم باستخدام دوال ذات مرونة إحلال غير كاملة بين السلع المحلية والواردات. وبافتراض مرونة كاملة لدالة العرض الخاصة بالسلع المستوردة. كذلك تستخدم دالة إنتاج ذات مرونة ثابتة لتوجيه الإنتاج المحلى إلى الاستهلاك المحلى وإلى أسواق الصادرات، فيما عدا قطاع النفط الخام والذى يتمثل حجم صادراته فى الفرق بين كمية الإنتاج (متغير خارجى فى النموذج) والاستهلاك المحلى.

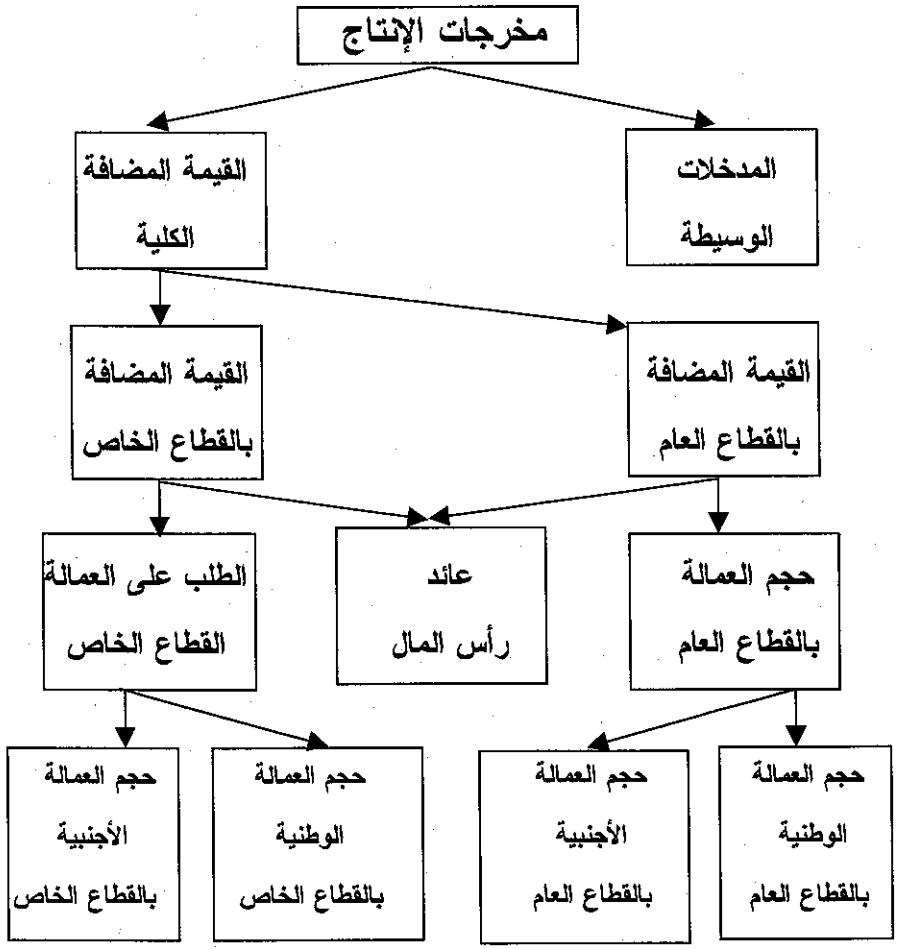
ج- يقوم النموذج بتقدير مصادر الإيرادات ونمط إنفاق المؤسسات الوطنية بشكل مفصل من خلال تتبع دورة توزيع الدخل القومى بين أجزاء الاقتصاد الوطنى فى ظل عدد من السياسات البديلة. وتتكون إيرادات المؤسسات الوطنية من تعويضات العاملين وفائض التشغيل والتحويلات فيما بين المؤسسات وبعضها البعض، فى حين ينقسم الإنفاق الجارى إلى شراء سلع ومستلزمات نهائية وتحويلات محلية وأجنبية. وبالتالى فإن الفرق بين مجموع دخول المؤسسات الوطنية وإنفاقها الجارى يمثل حجم الادخار الذى يوجه بالأساس إلى الإنفاق الاستثمارى لشراء الأصول الثابتة.

توازن أسواق السلع والخدمات:

من أجل ضمان اتساق قرارات الوحدات الاقتصادية على المستوى الكلى، يتضمن النموذج مجموعة من العلاقات التوازنية التى تختص بقواعد إغلاق أسواق السلع والخدمات وأسواق عوامل الإنتاج والتوازن الاقتصادى الكلى. ويمكن توصيف هذه العلاقات التوازنية على النحو التالى:

شكل (٢)

هيكل دوال الإنتاج بالقطاعات غير النفطية



أ – يتحدد حجم الطلب المحلى على النفط الخام بتفاعل دالة الطلب (التى تمثل المدخلات الوسيطة لصناعة تكرير البترول) مع المستوى السائد للأسعار. وحيث إن النموذج يتعامل مع حجم إنتاج النفط كمتغير خارجى، فإن كمية الصادرات النفطية يتم حسابها كمتبقى.

ب– تتحدد كميات الإنتاج والأسعار بالقطاعات غير النفطية من خلال تفاعل قوى العرض والطلب فى أسواق تلك السلع.

ج– يتم تقسيم سوق العمل بالنموذج حسب النشاط الإنتاجى (نفطى وغير نفطى) والقطاع الاقتصادى (خاص وعام) والجنسية (كويتى ووافد). هذا ويقدر حجم الطلب على العمالة الكويتية بالقطاع الحكومى كأحد سياسات التوظيف الحكومية (التى تتحدد خارج النموذج) وبالتالى فإن الطلب على العمالة الوافدة ــ فى هذا القطاع ــ يتم تقديره بالحجم المتبقى من الوظائف المتاحة بالقطاع الحكومى. أما حجم العمالة بالقطاع الخاص وتوزيعها بحسب الجنسية، فإنه يتحدد وفق القواعد الاقتصادية ودول الإنتاج الحاكمة لعمل هذا القطاع.

د– على المستوى الاقتصادى الكلى، يقوم النموذج بحساب حجم مدخرات القطاع العائلى والشركات كنسبة من جملة إيراداتهم، فى حين يتحدد الادخار الحكومى بالفرق بين الإيرادات العامة وحجم الإنفاق الحكومى الجارى. وبمعلومية حجم الاستثمار (كمتغير خارجى بالنموذج) يمكن قياس حجم ادخار العالم الخارجى (أو عجز ميزان المدفوعات) كحساب متبقى.

العلاقات الديناميكية:

في سبيل تتبع وقياس التغيرات المستقبلية فى معدلات أداء الاقتصاد الكويتى، فإنه يتعين صياغة مجموعة من العلاقات الديناميكية التى ترتبط بالنموذج الاستاتيكى للتوازن العام وبنموذج المالية العامة. وتتحدد هذه العلاقات إما كمتغيرات خارجية تصاغ فى شكل سيناريو مستقبلى بواسطة مستخدم النموذج،

أو كعلاقات رياضية يقوم بحسابها النموذج الديناميكى. هذا وينقسم النموذج المقترح إلى أربعة نماذج فرعية على النحو التالى:

- نموذج فرعى للسكان وسوق العمل صمم بغرض تقدير حجم السكان الكويتيين وعرض قوة العمل الوطنية من ناحية، وقياس حجم الطلب على العمالة غير الكويتية كدالة فى احتياجات سوق العمل وسياسات النمو الاقتصادى، من ناحية أخرى. وبذلك يمكنه قياس أثر السياسات الاقتصادية والمالية على هيكل قوة العمل وحجم السكان بدولة الكويت.
- نموذج فرعى لحساب التغيرات فى حجم الأصول الإنتاجية بالقطاعات الاقتصادية كدالة فى حجم الاستثمارات ومعدلات الإهلاك وبرامج الخصخصة.
- نموذج فرعى لإدارة أصول الكويت الخارجية يستخدم فى تتبع التغيرات فى حجم الاستثمارات الحكومية والخاصة بالخارج، ومن ثم تقدير عوائد هذه الاستثمارات وتوزيعها على المؤسسات الوطنية.
- نموذج فرعى لقياس انعكاسات برنامج الخصخصة على هيكل القطاعات الإنتاجية من ناحية، وعلى حجم التدفقات الرأسمالية بين القطاعات المؤسسية من ناحية أخرى.

(٢-٣) نموذج المالية العامة:

يختص نموذج المالية العامة بدراسة متغيرات الدخل والإنفاق الحكومى ووسائل تمويل الموازنة العامة للدولة والانعكاسات الاقتصادية لسياسات الحكومة فى هذا المجال (Hyman 1996, Dornbusch 1994). هذا وقد أظهرت دراسة برنامج الإصلاح المالى وأسلوب تركيب الميزانيات العامة بدولة الكويت عدداً من النقاط المنهجية يتعين أخذها فى الاعتبار عند صياغة علاقات نموذج المالية العامة (Khorshid 1998, 1991):

أولاً: أن نظم المالية العامة تتباين وتختلف بحسب الهدف التحليلى المرغوب. فعند دراسة ميزانية الدولة كأحد أدوات السياسة الاقتصادية على سبيل المثال، فإن جهود التحليل توجه بالأساس إلى كيفية استخدامها فى التأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية بغية دعم الخطط التنموية. فى حين أن استخدام الميزانية كأداة لتوفير بدائل لتمويل عناصر الإنفاق العام يتطلب بالضرورة اتباع سياسات رامية إلى تعظيم الإيرادات والحد من الإنفاق لتقليص العجز المالى. ويتضح هذا التباين عند تقييم أنماط استخدام مؤشرات الميزانية العامة للدولة فى كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط. فبرغم اهتمام وزارة المالية بتحقيق توازن الإيرادات والمصروفات العامة فإن وزارة التخطيط تنظر إلى الميزانية كوسيلة لدعم التوجهات الاستراتيجية والسياسات الاقتصادية الكلية المتضمنة بالخطة.

ثانياً: يؤدى التباين السابق فى الأهداف التحليلية إلى حدوث تباين مماثل فى المفاهيم الأساسية والنظم المتبعة فى إعداد الميزانية العامة للدولة. فعلى المستوى الاقتصادى، تفرق نظم المحاسبة القومية بين حساب الخدمات الحكومية (مثل الصحة والتعليم والدفاع والأمن) وحساب وحدات القطاع العام التى تمثل جزءاً من النشاط الإنتاجى. ومن هنا فإن الخدمات الحكومية يخصص لها حساب منفصل يطلق عليه اسم "منتجو الخدمات الحكومية"، فى حين يتم التعامل مع وحدات القطاع العام كجزء من حساب الأنشطة الإنتاجية. وينبع هذا التقسيم ــ أساساً ــ من محاولة تحديد الدور الاقتصادى لوحدات القطاع الحكومى سواء لتقديم الخدمات العامة أو للمشاركة فى الإنتاج السلعى. أما حسابات الحكومة كما تظهر بميزانية الدولة، فهى لا تتبع بالضرورة هذا المفهوم عند تسجيل المعاملات المالية للوحدات التى تملكها الحكومة. إذ تظهر بيانات الميزانية العامة بدولة الكويت ــ على سبيل المثال ــ تضمنها لحسابات بعض الوحدات الإنتاجية (مثل إنتاج الكهرباء والماء) وعدم تضمنها لبيانات بعض الخدمات الحكومية (مثل جامعة الكويت ومعهد الكويت للأبحاث العلمية).

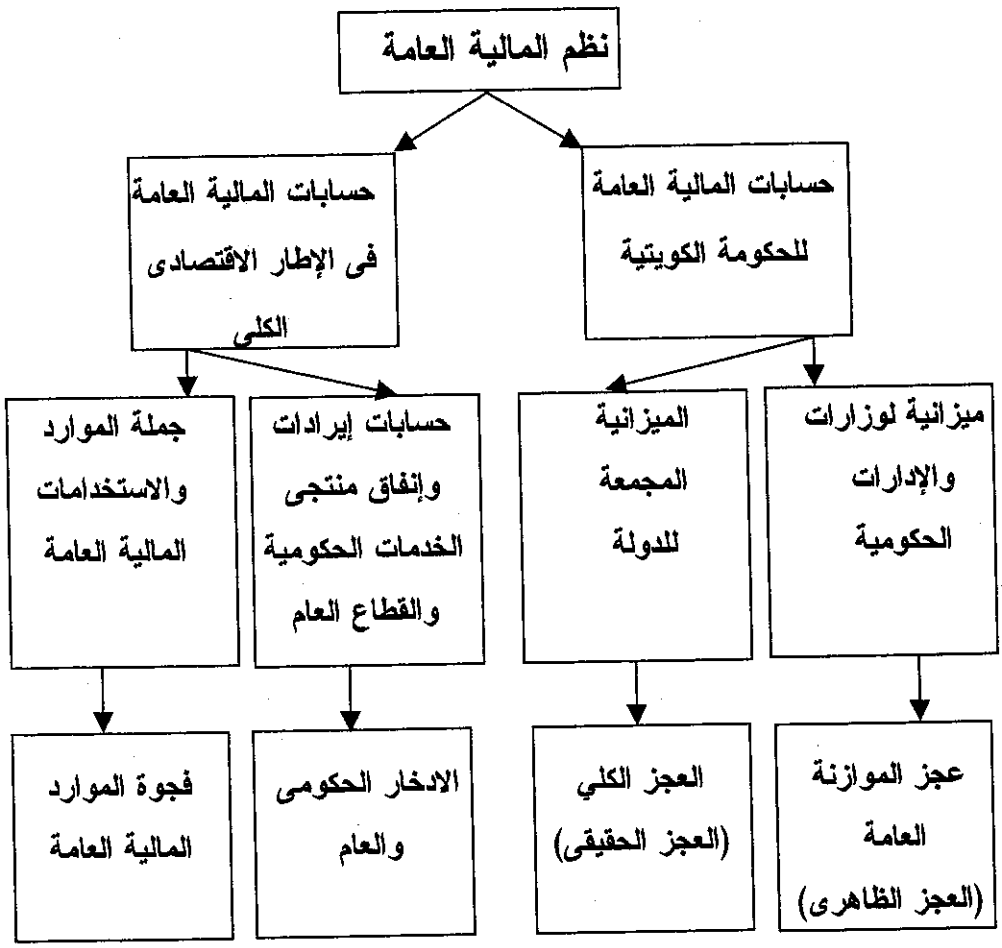
ثالثاً: ينتج عن هذه الخلافات فى توجهات ومنهجية وأسلوب تسجيل بيانات الحكومة فى كل من نظم المحاسبة القومية ونظم المالية العامة، تباين مماثل فى النظم المحاسبية المطبقة فى كل منهما. ونظراً للدور المزدوج الذى يسعى النموذج إلى تحقيقه من حيث تمثيله الواقعى لنظام المالية العامة بدولة الكويت من ناحية، وقدرته على تقييم انعكاسات سياسات الإصلاح المالى على الأداء الاقتصادى الكلى من ناحية أخرى، فقد تم صياغة علاقاته لتعكس الصورة المتكاملة لنظم المالية العامة بشقيها المالى والاقتصادى على حدٍ سواء.

ويوضح شكل (٣) المكونات الرئيسية لنظم حسابات المالية العامة كما تظهر فى النموذج الكويتى، حيث يفرق النموذج بين الحسابات المالية عند تسجيلها فى ميزانيات الدولة وعند استخدامها فى التحليل الاقتصادى الكلى على النحو التالى.

تتمثل الحسابات المالية الخاصة بدولة الكويت فى ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية والميزانية المجمعة. ففى حين تركز ميزانية الوزارات والإدارات على أنماط الدخل والإنفاق بالهيئات التابعة للإدارات الحكومية المركزية ولا تتضمن الجهات الحكومية المستقلة أو الملحقة، فإن الميزانية المجمعة تشتمل على معظم الحسابات المالية للدولة. فكما يوضح شكل (٣)، تنتهى حسابات ميزانية الوزارات والإدارات بعجز (أو فائض) الميزانية العامة ــ الذى يطلق عليه "العجز الظاهرى" لعدم شموله لبعض عناصر الدخل والإنفاق الحكومى الأخرى ــ فى حين تأخذ الميزانية المجمعة معظم المعاملات المالية للحكومة فى الاعتبار وتنتهى بمقياس أكثر شمولاً للعجز (أو الفائض) الكلى للموازنة.

شكل (٣)

أسلوب معالجة نظم المالية العامة بالنموذج الاقتصادى



ويمكن تلخيص عناصر الإيرادات والإنفاق العام كما تظهر في ميزانية الوزارات والإدارات والميزانية المجمعة للدولة في الشكل رقم (٤)، حيث يشير العمود الأول إلى عناصر الدخل والإنفاق في حين يظهر العمودان الثاني والثالث بيانات السنة المالية (١٩٩٤/١٩٩٥). ويعكس شكل (٤) عدداً من السمات الخاصة بدولة الكويت نوجزها على النحو التالي:

أ – لا تتضمن الإيرادات العامة بميزانية الوزارات والإدارات عوائد الاستثمارات الخارجية والداخلية للحكومة، بينما تسجل هذه الإيرادات من العالم الخارجي في حسابات الميزانية المجمعة. وبالتالي فإن رصيد ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية لا يتضمن أحد المصادر الرئيسية لإيرادات الكويت من العالم الخارجي.

ب– تمثل الإيرادات النفطية أهم مصادر الدخل في كل من ميزانية الوزارات والإدارات والميزانية المجمعة على حدٍ سواء، إذ تقدر هذه الإيرادات بنحو (٩٠%) من إيرادات ميزانية الوزارات وما يقارب (٧٢% من الدخل الكلي للميزانية المجمعة.

ج– لا تتعدى الإيرادات الضريبية نسبة (٧%) من إيرادات الميزانية ونحو (٢٩%) من الإيرادات غير النفطية. وهو ما يعكس تدني دور الإيرادات الضريبية وتعاظم دور الإيرادات النفطية كمصدر لتمويل الموازنة العامة.

د – ينقسم الإنفاق الحكومي الجاري إلى مخصصات الرواتب والأجور (١٠٦٦ مليون دينار) ومشتريات السلع والخدمات (٢٩٣ مليون دينار) ومصروفات متنوعة وتحويلات (٢٤١٠ مليون دينار). هذا ويمثل الإنفاق الرأسمالي ما قيمته (٤٢٤) مليون دينار فقط. وتشير هذه البيانات إلى أن نسبة الإنفاق الجاري إلى جملة الإنفاق الحكومي تصل إلى (٩٠%) في المتوسط. ويعود ذلك بالأساس إلى تعاظم الوزن النسبي للمصروفات التحويلية (نحو ٥٧% من جملة الإنفاق) إلى جانب ارتفاع قيمة فاتورة الأجور الحكومية. وحيث إن بند

المصروفات المتنوعة والتحويلات يتضمن الإنفـــاق العســـكرى ومصروفـــات وزارة الدفاع وتحويلات الحكومة إلى المؤسسات العامة، فإنه يكون من المتوقع زيادة وزنها النسبى إلى جملة الإنفاق العام.

شكل (٤أ)

هيكل الحسابات المالية لحكومة الكويت

(الإيرادات ــ مليون دينار)

مسلسل	عناصر الإيرادات	سنة (١٩٩٤/١٩٩٥)	
		ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية	الميزانية المجمعة
١	الإيرادات النفطية	٢٧٨٥	
٢	الإيرادات الضريبية	٩٣	
	– ضرائب مباشرة	٢٣	
	– ضرائب غير مباشرة	٧٠	
٣	مبيعات السلع والخدمات العامة (إيرادات الخدمات)	٢٢٣	
٤	إيرادات رأسمالية		
٥	جملة الإيرادات غير النفطية (٢+٣+٤)	٣١٦	
٦	إيرادات الميزانية العامة	٣١٠١	٣١٠١
٧	عوائد الاستثمارات الخارجية		٤١٤
٨	عوائد الاستثمارات المحلية		٣٧٤
٩	جملة إيرادات الميزانية المجمعة		٣٨٨٩

شكل (٤ب)
هيكل الحسابات المالية لحكومة الكويت
(الإنفاق ــ مليون دينار)

مسلسل	عناصر الإيرادات	سنة (١٩٩٤/١٩٩٥)	
		ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية	الميزانية المجمعة
١	الإنفاق الجاري:	٣٧٦٩	
	مخصصات الرواتب والأجور	١٠٦٦	
	مشتريات السلع والخدمات	٢٩٣	
	مصروفات متنوعة وتحويلات	٢٤١٠	
٢	الإنفاق الرأسمالى	٤٢٤	
٣	جملة إنفاق الميزانية العامة	٤١٩٣	٤١٩٣
٤	مخصصات صندوق الأجيال القادمة	٣١٠	
٥	رصيد ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية	(١٤٠٢)	
٦	خدمة الدين العام		٢٦٥
٧	تمويل مؤسسات عامة		٣٣٥
٨	جملة إنفاق الميزانية المجمعة		٤٧٩٣
٩	رصيد الميزانية المجمعة		(٩٠٤)

هـ- يلاحظ أن ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية تضيف مخصصات صندوق الأجيال القادمة إلى عناصر الإنفاق بالموازنة، فى حين لا يظهر هذا البند فى الميزانية المجمعة. ويمثل هذا المبلغ التزام حكومة الكويت بتحويل جزء من إيراداتها النفطية إلى رصيد أجيالها القادمة.

و- تتضمن الميزانية المجمعة عناصر إنفاق إضافية بالمقارنة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية وهى:

- خدمة الدين العام المحلى والأجنبى.
- تمويل بعض المؤسسات العامة (مثل المؤسسة العامة للإسكان).

ز- يخلص الشكل رقم (٤) إلى وجود نوعين من العجز بميزانيات الدولة هما عجز ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية ويقدر بنحو (١٤٠٢) مليون دينار وعجز الميزانية المجمعة ويصل إلى (٩٠٤) مليون دينار. وتعكس النوعية الأولى من العجز زيادة الإنفاق عن الإيرادات فى ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية. أما النوعية الثانية فتمثل فجوة الموارد الحكومية بعد الأخذ فى الاعتبار حسابات الميزانيات الملحقة والمستقلة وبعد إضافة عوائد الاستثمارات الخارجية.

أما الحسابات المالية العامة التى تستخرج من نظم المحاسبة القومية ومصفوفة الحسابات الاجتماعية ــ التى تمثل قاعدة معلومات النموذج الاقتصادى ــ فإنها تتمثل فى ثلاثة نظم على النحو الموضح بشكل (٣):

أ - هيكل إيرادات وإنفاق منتجى الخدمات الحكومية التى تتضمن حسابات الخدمات السيادية (مثل الأمن والدفاع) والخدمات الاجتماعية (مثل الصحة والتعليم والبحث العلمى) وخدمات تنمية المجتمع (مثل خدمات البنية التحتية).

ب- نمط مدخلات ومخرجات وحدات القطاع العام الإنتاجى (قطاع إنتاج النفط والكهرباء وخدمات النقل والمواصلات)، حيث يرتكز الاهتمام فى هذه النوعية من الحسابات على تولد القيمة المضافة وتقدير المتطلبات الوسيطة وتحديد النظام المتبع لتسعير المنتجات.

ج- جملة الموارد والاستخدامات المالية العامة على مستوى دولة الكويت والتى تساهم فى التعرف على الصورة الكلية للموارد المالية واستخداماتها المتعددة، بالإضافة إلى حجم فجوة الموارد المالية والوسائل المتبعة لتمويلها.

نخلص مما سبق أن نموذج المالية العامة يسمح بدراسة سياسات الدخل والإنفاق الحكومى من خلال التعامل مع نظام الحسابات المالية الخاص بدولة الكويت ومفهومه الاقتصادى كما ينعكس فى مصفوفة الحسابات الاجتماعية وبما يساهم فى قياس الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة للسياسات المالية على الأداء الاقتصادى الكلى فى المدى المتوسط.

(٣) برنامج الإصلاح المالى

يسعى هذا الجزء من الورقة إلى توصيف خصائص برنامج أو وثيقة الإصلاح المالى وعناصره الرئيسية كما يقوم ــ فى نفس الوقت ــ بتقديرات حجم الإيرادات المتوقعة من تطبيق هذا البرنامج فى المدى المتوسط (٢٠٠٠-٢٠٠٥). ويمثل ذلك خطوة أولية سيرتكز عليها تحليل الآثار الاقتصادية فيما بعد.

(٣-١) الملامح العامة للبرنامج:

تنطلق وثيقة الإصلاح المالى من أن تناقص الموارد المالية المتاحة لدولة الكويت أصبح يقتضى ضرورة تغيير طبيعة الدور الذى تؤديه الحكومة (وزارة المالية ١٩٩٩). وهو ما يعنى إعادة صياغة دور الدولة بحيث يقتصر على تأدية مهامها التقليدية التى تتركز حول الآتى:

- ضمان البيئة الملائمة لإحداث التنمية الاقتصادية وتأمين استدامتها.
- تحفيز الاستثمار الخاص والارتفاع بمعدلات مساهمته فى جهود التنمية.
- خلق فرص عمل للشباب الكويتى دون الالتزام بتوفيرها داخل القطاع الحكومى.

هذا وتقوم عملية الإصلاح المقترحة على دعامتين رئيسيتين تشكلان معاً فلسفة التغير المستهدف فى الهياكل المالية للموازنة:

- الالتزام بجعل التكلفة الاجتماعية لسياسات الإصلاح عند حدودها الدنيا.
- الحرص على تجنب المساس بذوى الدخل المحدود.

وبفحص عناصر برنامج الإصلاح المالى نجد أن مجموعة السياسات المدرجة فى وثيقته تتمحور حول جانبين رئيسيين هما:

أولاً: جانب الإنفاق: ويهدف إلى تخفيض تكلفة بعض السلع التى تنتجها الحكومة عن طريق تحميل المستهلك بجانب أكبر من تكلفتها الحقيقية، وذلك من خلال اتباع ما يلى:

- تخفيض الإنفاق العام على الدعم السلعى والخدمى.
- اتخاذ التدابير اللازمة لترشيد استهلاك بعض السلع والخدمات العامة.
- تقليل الإنفاق على الاستثمارات العامة فى المجالات موضع التعديل نتيجة لانخفاض الطلب الناجم عن ترشيد الاستهلاك.

ثانياً: جانب الإيرادات: ويهدف إلى تنويع وزيادة إيرادات الدولة من الخدمات عن طريق الارتفاع بمعدلات الرسوم، وكذلك السعى إلى زيادة إيرادات الدولة من إدارة الأملاك العامة فى مقابل حقوق الانتفاع الممنوحة للغير، ذلك بالإضافة إلى رفع معدلات الضريبة الجمركية على مجموعات مختارة من السلع المستوردة.

وبناء على التوجهات السابقة لبرنامج الإصلاح المالى فإنه يمكن حصر إجراءاته على النحو التالى:

أ – إعادة تسعير بعض الخدمات العامة التى تقدمها الدولة بغرض تخفيض الدعم الحكومى الموجه إلى القطاعات التى تقدم هذه الخدمات. ومن أهم الخدمات التى شملتها عمليات إعادة التسعير هى:

- زيادة أسعار الكهرباء فى قطاعات الإسكان الاستثمارى والنشاط التجارى والقطاع والسكن الخاص.
- اقتراح شرائح تصاعدية موحدة لقطاعات السكن الخاص والاستثمارى والتجارى.
- فرض رسوم على الخدمات العلاجية الأساسية بالنسبة لمراجعى المراكز الصحية والمستشفيات، وأجور بعض الخدمات الطبية ورسوم الإقامة بالمستشفيات.
- تعديل اشتراكات وخدمات تركيب الهواتف المنزلية والتجارية وزيادة سعر خدمات البريد المحلى.
- زيادة أسعار بيع البنزين الخصوصى والممتاز والكيروسين والديزل بالسوق المحلى.
- زيادة إيجارات القسائم الصناعية والتجارية والخدمية والحرفية، بالإضافة إلى بعض أملاك الدولة الأخرى.

ب– الارتفاع بحصيلة الدولة من إيرادات الرسوم التى تقع معظمها فى نطاق عمل وزارة الداخلية، مثل رسوم تجديد رخص السيارات ورخص القيادة واستبدال جوازات السفر ورسوم المغادرة.

ج– الارتفاع بحصيلة الدولة من الضرائب غير المباشرة ومن أهمها زيادة الرسوم الجمركية على بعض السلع المستوردة وإعادة تسعير ما يقارب ١٨٠ خدمة من الخدمات التى تقدمها وزارة التجارة والصناعة لقطاعات الشئون التجارية والصناعية والتموين. كذلك اقترح فرض رسوم على منح وتجديد تراخيص مزاولة المهن الطبية ومكاتب إدارة العمالة المنزلية.

(٣-٢) الإيرادات المتوقعة من تطبيق البرنامج

بالنظر إلى تضمن وثيقة الإصلاح المالى العديد من الإجراءات الرامية إلى الارتفاع بحصيلة الإيرادات الحكومية، فإنه يكون من المفيد ــ قبل البدء فى تقييم الآثار المتوقعة لتطبيق البرنامج المالى ــ أن يتم حصر وتقدير للإيرادات المتوقعة عند تطبيق البرنامج فى المدى المتوسط وحتى نهاية الخطة الخمسية القادمة (٢٠٠٠-٢٠٠٥).

ويوضح جدول (١) تطور حجم الإيرادات العامة بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية فى ظل تطبيق برنامج الإصلاح المالى المقترح خلال الفترة (٢٠٠٠-٢٠٠٥)، حيث يمكن استقراء النتائج التالية:

أ – يؤدى تطبيق سياسات برنامج الإصلاح المالى إلى تزايد الإيرادات غير النفطية من (٤٥٩) مليون دينار فى عام ٢٠٠٠ إلى (١٠٢٢) مليون دينار فى عام ٢٠٠٥، أى بمعدل نمو سنوى يقدر بنحو (١٧,٤%) فى المتوسط.

ب– عند الأخذ بمبدأ تحييد أسعار النفط ــ الذى تتبناه حكومة الكويت عند إعداد خططها الإنمائية وصياغة سياساتها الاقتصادية ــ فإن تطبيق برنامج الإصلاح يؤدى إلى زيادة الوزن النسبى للإيرادات غير النفطية فى جملة الإيرادات العامة من (١٥,٧%) فى سنة الأساس إلى نحو (٢٨,٥%) فى نهاية فترة التنبؤ (عام ٢٠٠٥).

ج– يحتل النمو فى الدخل من الخدمات الحكومية الجزء الأكبر من حجم الزيادة فى الإيرادات غير النفطية. حيث تشير نتائج الجدول (١) إلى ارتفاع العائد من الخدمات العامة إلى (٣٨١) مليون دينار فى نهاية ٢٠٠٥، وبما يمثل نحو (٦٨%) من حجم التغير الكلى فى الإيرادات غير النفطية. كما يتوقع أن ترتفع حصيلة الضرائب غير المباشرة (التى تتركز أساساً فى الرسوم الجمركية) بما يقارب (١٨١) مليون دينار.

جدول (١)

تطور الإيرادات العامة في ظل سيناريو الإصلاح المالي

المؤشرات المالية* (مليون دينار)	سنة الأساس ٢٠٠٠		سنة التنبؤ ٢٠٠٥		الزيادة أو النقص	متوسط معدل النمو السنوي٪
	القيمة	النسبة (%)	القيمة	النسبة (%)		
أولاً: الإيرادات النفطية	٢٤٥٦	٨٤,٣	٢٥٥٢	٧١,٤	٩٦	٠,٨
ثانياً: الإيرادات غير النفطية	٤٥٩	١٥,٧	١٠٢٢	٢٨,٦	٥٦٣	١٧,٤
١- إيرادات الخدمات**	٢٩٩	١٠,٣	٦٨٠	١٩,٠	٣٨١	١٧,٩
٢- الضرائب غير المباشرة	١٢٩	٤,٤	٣١٠	٨,٥	١٨١	١٩,٢
٣- الضرائب المباشرة	٣٠	١,٠	٣١	٠,١	١	٠,٧
٤- الإيرادات الرأسمالية	١	–	١	–	٠	–
جملة الإيرادات العامة	٢٩١٥	١٠٠	٣٥٧٤	١٠٠	٦٥٩	٤,٢

* سنوات مالية.

** تشتمل على الإيرادات والرسوم المتنوعة (الباب السابع).

د - يوضح الجدول (١) عدم حدوث أى زيادة ملحوظة فى الضرائب المباشرة ــ بكافة أنواعها ــ فى ظل برنامج الإصلاح المالى.

ومن هنا فإنه يتضح من نتائج النموذج أن برنامج الإصلاح المالى قد ركز بشكل أساسى على زيادة عائد مبيعات السلع العامة (إيرادات الخدمات)، فى حين يتراجع دور السياسات الضريبية فى تحقيق الارتفاع المرغوب فى الإيرادات العامة لمعالجة الخلل المالى بالموازنة.

(٣-٣) التغير فى هيكل إيرادات الخدمات

لدراسة مصادر الزيادة فى إيرادات الخدمات التى نتجت عن تطبيق السياسات المالية المقترحة، يوضح الجدول (٢) التغير فى الدخل المتوقع من تلك الإيرادات بحسب التقسيم الوظيفى للخدمات الحكومية خلال فترة التحليل، حيث يمكن استخلاص النتائج التالية:

أ -حققت الخدمات الاقتصادية أعلى مستوى للزيادة فى الإيرادات العامة، حيث ارتفعت بنحو (٢٩٥) مليون دينار فى عام ٢٠٠٥ وبما يمثل (٧٨%) من جملة الزيادة فى إيرادات الخدمات. ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى الزيادة المقترحة فى أسعار الكهرباء والماء من ناحية، والإيرادات المتوقعة من زيادة رسوم النقل والمواصلات من ناحية أخرى.

ب-يؤدى ارتفاع رسوم وأجور الخدمات الصحية والتعديلات المقترحة على القيم الايجارية للقسائم الصناعية والتجارية، إلى نمو إيرادات الخدمات الاجتماعية بمعدل يصل إلى (٤٣%) سنوياً وبما يحقق زيادة كلية تصل إلى (٦٩) مليون دينار حتى نهاية ٢٠٠٥.

جدول (٢)

تطور إيرادات الخدمات بالميزانية العامة في ظل سيناريو الإصلاح المالي

المؤشرات المالية* (مليون دينار)	سنة الأساس ٢٠٠٠		سنة التنبؤ ٢٠٠٥		الزيادة أو النقص	متوسط معدل النمو السنوي٪
	القيمة	النسبة (%)	القيمة	النسبة (%)		
أولاً: الخدمات الاقتصادية:	٢١٦,١	٨٨,٢	٥١١,٤	٨٢,٣	٢٩٥,٣	١٨,٨
١- الكهرباء والماء.	٥٩,٦	٢٤,٣	٣٠٣,٦	٤٨,٨	٢٤٤,٠	٣٨,٥
٢- النقل والمواصلات.	١٢٥,٠	٥١,٠	١٧٣,٨	٢٨,٠	٤٨,٨	٦,٨
٣- الطوابع المالية	٣١.٥	١٢,٩	٣٤,٠	٥,٥	٢,٥	١,٥
ثانياً: الخدمات الاجتماعية:	١٣,٩	٥,٧	٨٣,٢	١٣,٤	٦٩,٣	٤٣,٠
١- الخدمات التعليمية والثقافية.	٤,٠	١,٦	٤,٤	٠,٧	٠,٤	١,٩
٢- الخدمات الصحية.	٠,٩	٠,٤	٣٤,٢	٥,٥	٣٣,٣	١٠٧,٠
٣- خدمات الإسكان والمرافق	٩,٠	٣,٧	٤٤,٦	٧,٢	٣٥,٦	٣٧,٧
ثالثاً: خدمات الأمن والعدالة وأخرى.	١٤,٩	٦,١	٢٧,١	٤,٣	١٢,٢	١٢,٧
جملة الإيرادات العامة**	٢٤٤,٩	١٠٠	٦٢١,٧	١٠٠	٣٧٦,٨	٢٠,٥

* سنوات مالية.

** لا تتضمن الإيرادات والرسوم المتنوعة (الباب السابع).

ج –ساعدت الزيادة الشاملة فى رسوم الخدمات التى تقدمها وزارة الداخلية إلى الارتفاع بحصيلة الخدمات الأمنية بنحو (١٢) مليون دينار خلال الفترة (٢٠٠٠–٢٠٠٥) وبما يمثل معدل نمو سنوى يصل إلى (١٢,٧%) فى المتوسط.

د –عند ترتيب الخدمات الحكومية من حيث مدى مساهمتها فى الارتفاع بحصيلة الإيرادات الحكومية كنتيجة لبرنامج الإصلاح المالى، فإن الخدمات الاقتصادية تحقق النصيب الأعلى من الإيرادات وبنسبة تصل إلى (٨٠%)، فى حين تأتى عوائد الخدمات الاجتماعية فى المرتبة الثانية وبنسبة تصل إلى (١٣%) فى المتوسط.

(٤) مسار الاقتصاد الكويتى فى ظل الإصلاح المالى

يمكن قياس الآثار الاقتصادية لبرنامج الإصلاح المالى عن طريق استخدام النموذج فى دراسة المسار المستقبلى لدولة الكويت مرة بافتراض عدم تطبيق البرنامج (السيناريو المرجعى) ومرة أخرى بافتراض تبنى الحكومة للسياسات المتضمنة بالبرنامج (سيناريو الإصلاح المالى). وحيث إنه من المتوقع أن يؤثر تطبيق برنامج الإصلاح المالى فى العديد من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، فإننا سنبدأ ــ فى خطوة أولى ــ بتحديد الإطار المنهجى للتحليل، ثم بتقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة للبرنامج فى خطوة ثانية.

(٤–١) الإطار المنهجى للتحليل

أولاً: يظهر التأثير المباشر لبرنامج الإصلاح فى الارتفاع بحصيلة الإيرادات الحكومية وترشيد الإنفاق الحكومى ومن ثم تقليص العجز المالى، كذلك تساهم سياسات البرنامج فى معالجة بعض الاختلالات الهيكلية بالموازنة العامة. ومن هنا فإن نقطة البدء فى دراسة انعكاسات برنامج الإصلاح، لابد وأن توجه إلى تقييم أداء قطاع المالية العامة بدولة الكويت.

ثانياً: حيث إن برنامج الإصلاح المالى يركز بالأساس على توفير وزيادة الموارد المالية للدولة، فإنه يكون من المتوقع أن يصاحب عملية تطبيق البرنامج تحسن فى حجم فجوات الموارد المالية والاقتصادية والتى تتمثل فى الآتى:

- زيادة الاستخدامات المالية العامة عن الموارد المتاحة (فجوة الموارد المالية العامة).
- زيادة الإنفاق الاستثمارى عن حجم المدخرات الوطنية (التوازن الاقتصادى الكلى).
- زيادة الواردات عن الصادرات السلعية (ميزان السلع والخدمات).
- زيادة المدفوعات إلى العالم الخارجى عن الإيرادات المحصلة من الخارج (العجز فى ميزان المدفوعات أو التوازن مع العالم الخارجى).

ثالثاً: بالإضافة إلى التأثير المباشر لإجراءات البرنامج على أداء قطاع المالية العامة وفجوة الموارد الاقتصادية، فإنها تساهم أيضاً فى مستويات الأسعار المحلية. حيث تؤدى الزيادة فى معدلات الرسوم الجمركية ــ على سبيل المثال ــ إلى ارتفاع أسعار السلع المستوردة من العالم الخارجى فى السوق المحلى. وحيث إن الواردات السلعية تمثل أحد المدخلات الرئيسية للنشاط الإنتاجى المحلى فمن الممكن أن يؤثر ذلك بشكل سالب فى مستويات الطلب على السلع والخدمات وبالتالى فى معدلات النمو الاقتصادى. ومن هنا فإن تتبع انعكاسات برنامج الإصلاح المالى على هيكل الأسعار المحلية يمثل أحد المداخل الرئيسية لدراسة الآثار غير المباشرة للسياسات المالية بالبرنامج.

رابعاً: بما أن الحجم الأكبر من زيادة الإيرادات العامة يتركز فى رسوم الخدمات الحكومية، فإنه يتعين تتبع الآثار غير المباشرة الناجمة عن الارتفاع فى رسوم الخدمات. حيث يؤدى تناقص الدخل المتاح للقطاعات الاقتصادية ــ بفعل زيادة رسوم الخدمات ــ إلى انخفاض معدلات الادخار ومن ثم تناقص مستويات

الاستثمار والنمو الاقتصادى. ومن هنا فإن تتبع نتائج تطبيق سياسات البرنامج المالى على تناقص دخول المؤسسات الوطنية لابد وأن يمثل أحد محاور تقييم البرنامج.

خامساً: تؤدى مجموعة الانعكاسات السابقة إلى تأثيرات متباينة فى باقى أجزاء الاقتصاد الوطنى يمكن تتبعها من خلال تقييم مؤشرات الرفاه والثروة واختلالات سوق العمل.

بمراعاة النقاط السابقة سنقوم فى الأجزاء التالية من الورقة بتقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة لبرنامج الإصلاح المالى على أوضاع المالية العامة وفجوة الموارد الاقتصادية ومستويات النمو الاقتصادى، إلى جانب مؤشرات الرفاه والثروة وهيكل سوق العمل، كما يلخصها الجدول التجميعى رقم (٣).

جدول (٣)

المؤشرات والمجاميع الرئيسية للمتغيرات الاقتصادية والمالية

فى ظل السيناريو المرجعى وسيناريو الإصلاح المالى

المؤشرات الاقتصادية والمالية (مليون دينار)	سنة الأساس ٢٠٠٠	سنة التنبؤ ٢٠٠٥					
		السيناريو المرجعى			سيناريو الإصلاح المالى		
		القيمة	النسبة إلى الناتج المحلى %	متوسط معدل النمو السنوى %	القيمة	النسبة إلى الناتج المحلى %	متوسط معدل النمو السنوى %
أولا: تولد الدخل القومى							
- الناتج المحلى النفطى*	٢٨٨٥	٢٨٨٥	٣٢,٤	٠	٢٨٨٥	٣٣,٠	٠
- الناتج المحلى غير النفطى*	٥٤٠٧	٦٠٢٨	٦٧,٦	٢,٢	٥٨٦٥	٦٧,٠	١,٦
- خاص*	٢٦٨٧	٣٠٩١	٣٤,٧	٢,٨	٢٩٧٩	٣٤,٠	٢,١
- عام*	٢٧١٩	٢٩٣٦	٣٢,٩	١,٥٥	٢٨٨٥	٣٣	١,١٩
صافى دخول عوامل الإنتاج	١٤٥٩	١٠٩٤	١٢,٥	-٥,٦	١٥٥٦	١٧,٦	١,٣
الناتج القومى الإجمالى	١٠١١٣	١٠٥٩٠	١٢١	٠,٩	١٠٧٤٣	١٢٢	١,٢

تابع جدول (٣)

المؤشرات والمجاميع الرئيسية للمتغيرات الاقتصادية والمالية

فى ظل السيناريو المرجعى وسيناريو الإصلاح المالى

المؤشرات الاقتصادية والمالية (مليون دينار)	سنة الأساس ٢٠٠٠	سنة التنبؤ ٢٠٠٥					
		السيناريو المرجعى			سيناريو الإصلاح المالى		
		القيمة	النسبة إلى الناتج المحلى %	متوسط معدل النمو السنوى %	القيمة	النسبة إلى الناتج المحلى %	متوسط معدل النمو السنوى %
ثانياً: استخدامات الناتج المحلى							
الاستهلاك النهائى الخاص	٤٣١٤	٤٩٠٤	٥٦,٠	٢,٦	٤٤٦٦	٥١,٩	٠,٧
الاستهلاك النهائى العام	٢٤٨٩	٢٥٨١	٢٩,٤	٠,٧٢	٢٥٨١	٣٠,٠	٠,٧٢
جملة الاستهلاك النهائى	٦٨٠٣	٧٤٨٥	٨٥,٤	١,٩	٧٠٤٧	٨١,٩	٠,٧١
الصادرات	٤٠٨٠	٤٢٢٥	٤٨,٢	٠,٧	٤٢١٤	٤٨,٩	٠,٦٥
الواردات	٤٠٤١	٤٤٠٢	٥٠,٢	١,٧	٤١١١	٤٧,٨	٠,٣٤
ثالثاً: فجوة الموارد الاقتصادية والمالية:							
– الادخار الوطنى	٢٦٨٣	٢٤٢٦	٢٧,٦	٢,٠-	٢٩٢١	٣٦,١	١,٧
– ميزان السلع والخدمات	١٤٨	٢٤٠-	٢,٧	٥٢-	٣٨,٥	٠,٤٨	٢٣,٦-
– فائض ميزان المدفوعات	١٤٥٩	١٠٩٥	١٢,٥	٥,٦-	١٥٥٦	١٩,٢	١,٣
– رصيد الموازنة العامة	١٦٠٦-	١٨٦٨-	٢١,٣-	٣,١-	١٤٠٢-	١٧,٣-	٢,٧
– فجوة الموارد المالية العامة	١٦٢-	٤٧٧-	٥,٤-	٢٤,١-	١٩٤	٢,٤	٤٤,٠
رابعاً: الإيرادات العامة			(٠)			(٠)	
الإيرادات النفطية	٢٤٥٦	٢٥٥٢	٨٣,١	–	٢٥٥٢	٧١,٤	–
الإيرادات غير النفطية	٤٥٩	٥٢٠	١٦,٩	٢,٥	١٠٢٢	٢٨,٦	١٧,٤
– إيرادات الخدمات	٢٩٩	٣٥١	١١,٤	٣,٣	٦٨٠	١٩,٠	١٧,٩
– الضرائب المباشرة	١٢٩	١٣٧	٤,٤	١,٢	٣١٠	٨,٥	١٩,٢
– الضرائب غير المباشرة	٣٠	٣٢	٠,١	١,٣	٣٢	٠,١	١,٣
جملة الإيرادات العامة	٢٩١٤	٣٠٧٢	١٠٠	١,٠٦	٣٥٧٤	١٠٠	٤,٢

تابع جدول (٣)

المؤشرات والمجاميع الرئيسية للمتغيرات الاقتصادية والمالية في ظل السيناريو المرجعي وسيناريو الإصلاح المالي

المؤشرات الاقتصادية والمالية (مليون دينار)	سنة الأساس ٢٠٠٠	سنة التنبؤ ٢٠٠٥					
		السيناريو المرجعي			سيناريو الإصلاح المالي		
		القيمة	النسبة إلى الناتج المحلى %	متوسط معدل النمو السنوى %	القيمة	النسبة إلى الناتج المحلى %	متوسط معدل النمو السنوى %
خامساً: مؤشرات الرفاه والثروة							
– نصيب الفرد من الناتج المحلى*	٣٤٩٩	٣٢٩٢	–	١,٢–	٣٢٨٥	–	١,٣–
– نصيب الفرد من الناتج القومى	٣٢٥٤	٣٩٧٩	–	٤,١	٤١٠٢	–	٤,٧
– نصيب الكويتى من الدخل العائلى	٤٤٨٤	٤٦٩٠	–	٠,٩	٤٦٠٣	–	٠,٥
– نصيب الكويتى من الاستهلاك النهائى*	٣٦٧٧	٣٧٣١	–	٠,٣	٣٥١٩	–	٠,٩–
– نصيب الكويتى من الأصول الخارجية	٢١٦٧٥	١٧٩١٣	–	٣,٧–	٢٠٨٨١	–	٠,٧– (٠)
سادساً: سوق العمل:							
– نسبة الكويتيين بالقطاع الخاص	١,٧٧	١,٧٦	–	–	١,٧٧	–	–
– نسبة الكويتيين بالقطاع العام	٧١,٠	٨٠,١	–	٢,٤٤	٨٠,٢	–	٢,٤٧
– معدل البطالة	٢,٥٨٧	٣,٨٢	–	٨,١	٤,٠١٩	–	٩,٢

* بالأسعار الثابتة لعام ١٩٩٥. (٠) النسبة إلى جملة الإيرادات العامة.

(٤-٢) أوضاع المالية العامة:

بتتبع انعكاسات السياسات الإصلاحية على عناصر ورصيد الميزانية العامة (ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية) والميزانية المجمعة، يمكن تقدير حجم الآثار على أداء المالية العامة بدولة الكويت. وتتمثل هذه الانعكاسات فى النقاط التالية:

أ - يشير الجدول رقم (٣) إلى ارتفاع حصيلة الإيرادات غير النفطية ــ بفعل إجراءات البرنامج ــ بنحو (٥٠٢) مليون دينار فى عام ٢٠٠٥، وهو ما يمثل معدل نمو إجمالى يقدر بنحو (٩٧%) خلال فترة التنبؤ. ونظراً لمحدودية التغير فى عناصر الإنفاق العام فإن العجز المالى (أو عجز ميزانية الوزارات والإدارات) يتناقص فى عام ٢٠٠٥ من (١٨٦٣) مليون دينار فى السيناريو المرجعى إلى ما يقارب (١٤٠٢) مليون دينار عند تطبيق سيناريو الإصلاح المالى، وبما يساهم فى انخفاض هذا العجز ــ كنسبة من الناتج المحلى الإجمالى ــ من (٢١%) إلى نحو (١٦%) فى نفس السنة.

ب-توضح نتائج النموذج، تزايد عوائد الاستثمارات الخارجية والمحلية ــ فى ظل سيناريو الإصلاح المالى ــ بنحو (١١٧) مليون دينار و(٤٣) مليون دينار فى عام ٢٠٠٥. ويعود التحسن المستقبلى فى عائد الاستثمارات الخارجية إلى تقلص العجز المالى ومن ثم تزايد القدرة على إعادة بناء الأصول الحكومية الخارجية وارتفاع العائد المتحقق منها. وبالنظر إلى أن عائد الاستثمارات المحلية يمثل ــ فى معظمه ــ الأرباح المحولة من مؤسسة البترول الكويتية إلى حسابات الحكومة، فإن زيادة الأسعار المحلية للمنتجات النفطية ــ كما وردت فى برنامج الإصلاح المقترح ــ ينتج عنها هذا التحسن فى الأداء.

ج-حيث إنه من غير المتوقع حدوث زيادة فى عناصر الإنفاق الإضافية بالميزانية المجمعة (خدمة الدين العام وتمويل مؤسسات)، فقد أظهرت النتائج تحولاً فى رصيدها من حالة العجز ــ فى ظل السيناريو المرجعى ــ إلى حالة الفائض

عند تطبيق سيناريو الإصلاح المالى (يقدر حجم الفائض فى الميزانية المجمعة بنحو ١٩٤ مليون دينار فى نهاية عام ٢٠٠٥).

(٤-٣) فجوة الموارد الاقتصادية

يؤدى التحسن فى معدلات أداء المالية العامة وما صاحبه من تناقص فى العجز المالى، إلى حدوث تطورات إيجابية فى فجوات الموارد الاقتصادية على النحو التالى:

أ -يؤدى الارتفاع الملحوظ فى حجم الادخار الحكومى إلى زيادة مماثلة فى حجم الادخار القومى فى المدى المتوسط. فعلى الرغم من تناقص معدلات الادخار الكلى ــ فى ظل السيناريو المرجعى ــ يحقق سيناريو الإصلاح المالى معدلات نمو موجبة تقدر بنحو (١٠٧%) سنوياً فى المتوسط خلال فترة التحليل.

ب-تساهم إجراءات وثيقة الإصلاح فى المحافظة على استمرار حالة الفائض فى ميزان السلع والخدمات (الفرق بين جملة الصادرات والواردات) وذلك برغم حدوث عجز فى هذا الميزان فى ظل السيناريو المرجعى. بيد أن حجم هذا الفائض من المتوقع أن يشهد تناقصاً يقدر بنحو (١٠٩) مليون دينار خلال فترة التنبؤ. ويمكن تفسير هذا التناقص التدريجى نتيجة لارتفاع معدلات الأسعار وزيادة قيمة الواردات (بالأسعار الجارية) بفعل الزيادة المتوقعة فى الرسوم الجمركية.

ج- يؤدى التحسن النسبى فى أداء ميزان السلع والخدمات مع الارتفاع المتوقع فى صافى عوائد الاستثمارات الخارجية، إلى زيادة الفائض الجارى بميزان المدفوعات خلال عام ٢٠٠٥، من (١٠٩٤) مليون دينار ــ فى ظل السيناريو المرجعى ــ إلى نحو (١٥٥٩) مليون دينار عند الأخذ بسيناريو الإصلاح المالى.

نخلص مما سبق إلى أن تطبيق برنامج الإصلاح سيؤدى ــ بشكل عام ــ إلى حدوث تحسن فى فجوة الموارد المالية والاقتصادية يمكن إيجازه فى المؤشرات المركبة التالية لعام ٢٠٠٥:

- ارتفاع نصيب الادخار القومى من الناتج المحلى الإجمالى من (٢٨%) إلى نحو (٣٦%).
- زيادة نسبة فائض ميزان المدفوعات إلى الناتج المحلى الإجمالى من (١٢,٥%) إلى ما يقارب (١٧,٧%).
- تزايد نصيب صافى دخول عوامل الإنتاج من الخارج إلى الناتج الإجمالى من (٢٠%) إلى نحو (٢٢%).

(٤-٤) مستويات النمو الاقتصادى

من المتعارف عليه أن سياسات الإصلاح المالى وما تمثله من ارتفاع فى الأسعار (بفعل زيادة الضرائب والرسوم) وتناقص فى مستويات الدخول المتاحة (بفعل زيادة رسوم الخدمات العامة)، ستؤدى ــ بشكل أو بآخر ــ إلى تراجع فى مستويات النشاط الاقتصادى حيث تشير النتائج إلى تراجع معدل نمو الناتج المحلى غير النفطى (بالأسعار الثابتة) من (٢٠٢%) سنوياً ــ فى ظل السيناريو المرجعى ــ إلى نحو (١,٦%) فقط عند تطبيق سياسات الإصلاح المالى خلال الفترة (٢٠٠٠-٢٠٠٥). ويعود هذا التناقص بالأساس إلى تراجع معدلات النمو السنوية فى كل من القطاع الخاص والعام الإنتاجى ــ على حد سواء ــ من (٢,٨%) إلى (٢,١%) ومن (٢,١%) إلى (١,٣%) على التوالى.

ويتضح من إسقاطات النموذج أن العامل الرئيسى المؤثر فى تراجع معدلات النشاط الاقتصادى، يكمن أساساً فى انخفاض معدلات الطلب النهائى، وعلى وجه الخصوص معدلات الاستهلاك النهائى الخاص. إذ تشير النتائج إلى انخفاض

معدلات نمو الاستهلاك النهائى الخاص (بالأسعار الثابتة) من (٢,٦%) فى ظل السيناريو المرجعى إلى نحو (٠,٧%) فقط عند الأخذ بسيناريو الإصلاح المالى، وبما يؤدى إلى تناقص نسبته فى الناتج المحلى الإجمالى من (٥٦%) إلى ما يعادل (٥٢%) فى نهاية عام ٢٠٠٥.

(٤-٥) مستويات الرفاه والثروة

يؤدى تطبيق سياسات الإصلاح المالى إلى تأثيرات متباينة على مستويات الرفاه والثروة. إذ تظهر نتائج النموذج حدوث تراجع ملحوظ فى كل من نصيب الفرد من الناتج المحلى الحقيقى ونصيب المواطن الكويتى فى الدخل العائلى، فى حين يتحسن أداء نصيب الفرد من الناتج القومى الإجمالى وما يخص الفرد الكويتى من الأصول الحكومية الخارجية.

فمن ناحية تساهم سياسات البرنامج فى تراجع مستويات النشاط الاقتصادى متمثلة فى الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى ودخول القطاع العائلى ومعدلات الطلب على السلع والخدمات، مما يؤدى إلى حدوث تراجع مماثل فى نصيب الفرد من الناتج والدخل. إذ يشير الجدول (٣) إلى تناقص نصيب الفرد من الناتج المحلى الحقيقى خلال عام ٢٠٠٥ من (٣٢٩٢) دينار فى ظل السيناريو المرجعى إلى نحو (٣٢٨٥) دينار عند الأخذ بسيناريو الإصلاح المالى. كذلك ينخفض نصيب الفرد الكويتى من الدخل العائلى بفعل سياسات برنامج الإصلاح.

من ناحية أخرى، يساهم التحسن التدريجى فى عائد الاستثمارات الحكومية بالخارج ــ بفعل سياسات زيادة الدخل الحكومى ــ فى زيادة معدلات نمو الناتج القومى الإجمالى، بما ينتج عنه من تحسن فى نصيب الفرد من هذا المؤشر فى المدى المتوسط من (٣٩٧٩) دينار فى ظل السيناريو المرجعى إلى نحو (٤١٠٢) دينار عند تطبيق السياسات المالية. وحيث إن أدوات السياسة المالية تسعى بالأساس إلى تخفيض مستويات العجز المالى فإنه يتوقع زيادة نصيب الفرد الكويتى

من الأصول الخارجية بنحو (٢٩٦٨) دينار فى عام ٢٠٠٥ بفعل هذه السياسات، وبما يؤكد الآثار الموجبة لبرنامج الإصلاح المقترح فيما يخص توجه حكومة الكويت لإعادة بناء أصولها الخارجية.

(٤-٦) هيكل سوق العمل

تعتبر الاختلالات الهيكلية فى سوق العمل ــ المتمثلة فى تركز العمالة الوطنية بالقطاع الحكومى وتدنى مشاركتها فى أنشطة القطاع الخاص ــ أحد الاهتمامات الرئيسية لصانعى السياسات الاقتصادية والاجتماعية بدولة الكويت. وحيث إن برنامج الإصلاح المالى ينتج عنه حدوث تراجع فى مستويات النشاط الاقتصادى فمن المتوقع أن يؤثر ذلك بشكل سالب على مستويات التوظيف بكل من القطاع العام والنشاط الخاص على حد سواء. ونظراً لأن مستويات التشغيل بالقطاع الحكومى تتحدد أساساً بسياسات توظيف العمالة الوطنية من ناحية، وإحلالها محل العمالة الوافدة من ناحية أخرى، فإن أثر تراجع مستويات النشاط الاقتصادى يتركز بالأساس فى انخفاض الطلب على العمالة بالقطاع الخاص. ولما كانت سياسات الوثيقة تسعى إلى ترشيد الإنفاق العام ومن ثم الحد من معدلات نمو فاتورة الأجور الحكومية، فإن الانخفاض المتوقع فى الطلب على العمالة بالقطاع الخاص يتوقع له أن ينعكس فى شكل ارتفاع معدلات البطالة للسكان الكويتيين. حيث يشير الجدول (٣) إلى تزايد معدلات البطالة فى العمالة الكويتية من (٣,٨%) إلى (٤,٠%) فى عام ٢٠٠٥ عند الانتقال من السيناريو المرجعى إلى سيناريو الإصلاح المالى.

(٥) الخلاصة

بهدف اختبار السياسات المقترحة ببرنامج الإصلاح المالى ــ الذى يجرى دراسته فى الوقت الراهن بدولة الكويت ــ تم بناء واستخدام نموذج اقتصادى متعدد القطاعات يركز ــ بشكل تفصيلى ــ على خصائص وسمات نظام المالية العامة بدولة الكويت وعلاقاته التبادلية مع باقى المتغيرات الاقتصادية الكلية والقطاعية. ونظراً لأهمية الدور الحكومى فى تنشيط وإدارة عجلة النشاط

الاقتصادى بدولة الكويت، وبالأخذ فى الاعتبار توجه حكومة الكويت إلى تطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادى والتصحيح الهيكلى فى إطار خطة إنمائية متوسطة الأجل للفترة (٢٠٠٠-٢٠٠٥)، فإنه تم استخدام نموذج رياضى للإجابة على الأسئلة التالية:

- ما هى الخصائص المميزة لبرنامج الإصلاح المالى؟ وما نوعية سياسات المالية العامة المتضمنة به؟
- ما هو حجم الإيرادات الحكومية المتوقعة من تطبيق سياسات البرنامج المالى؟ وما هى انعكاسات البرنامج على هيكل ورصيد الميزانية العامة للدولة؟
- ما هى الآثار المباشرة وغير المباشرة لتطبيق إجراءات البرنامج المالى على مسار الاقتصاد الكويتى فى المدى المتوسط؟

وقد أوضحت اسقاطات النموذج أن تطبيق البرنامج قد أدى إلى ارتفاع حصيلة الإيرادات غير النفطية من (٤٥٩) مليون دينار فى عام ٢٠٠٠ إلى (١٠٢٢) مليون دينار فى عام ٢٠٠٥ وبمعدل نمو سنوى يصل إلى (١٧,٤%) وبما يساهم فى زيادة الوزن النسبى لتلك الإيرادات فى جملة الدخل الحكومى إلى نحو (٢٨%). غير أن هذه الزيادة فى الإيرادات قد تحققت أساساً من خلال التركيز على العوائد المتحققة من مبيعات السلع والخدمات العامة (إيرادات الخدمات)، فى حين تراجع دور السياسات الضريبية فى تحقيق الارتفاع المرغوب فى الإيرادات بهدف القضاء على الخلل المالى بالموازنة.

كذلك أظهرت نتائج النموذج أن البرنامج قد نتج عن تطبيقه العديد من الآثار الموجبة فيما يخص تنويع مصادر الإيرادات العامة وتخفيض مستويات العجز المالى وإعادة بناء الأصول الحكومية وتقليص الفجوات الاقتصادية بأشكالها المختلفة والارتفاع بحجم الفوائض المالية ومعدلات الادخار القومى. بيد أن

سياسات البرنامج قد ساهمت ــ من ناحية أخرى ــ فى تراجع معدلات النمو الاقتصادى وحجم الطلب على السلع والخدمات (بفعل تناقص الدخل المتاح للمؤسسات والارتفاع المتوقع فى الأسعار) ومن ثم تناقص مستويات الرفاه، علاوة على استمرار ــ بل وتزايد ــ الاختلالات الهيكلية فى سوق العمل. إلا أن هذه النتائج السالبة تعود ــ فى حقيقة الأمر ــ إلى عدم ربط إجراءات البرنامج المالى المقترح بحزمة متكاملة من السياسات التى تتعلق بجوهر عملية الإصلاح الاقتصادى مثل تفعيل دور القطاع الخاص وزيادة مساهمته فى جهود التنمية ومعالجة اختلالات سوق العمل وإعادة النظر فى الدور التنموى للقطاع الحكومى. وهو أمر يتطلب بالضرورة صياغة برنامج أكثر تكاملاً للإصلاح المالى والاقتصادى.

المراجع

أ - المراجع الأجنبية:

1- Dervis,K. ,J. DeMelo and S. Robinson(1982) "General Equilibrium Models for Development Policy." Cambridge University Press, New York

2- Drud, A. , W. Grais and G. Pyatt (1986) "Macroeconomic Modeling based on Social Accounting Principles" Journal of Policy Modeling, Vol.8, No.1:111- 145.

3- Dornbusch, Ii and S. Fisher (1994) "Macroeconomics" Sixth Edition, Mc Graw-Hill Inc, New York

4- Hyman, >.D. (1996) "Public Finance-A Contemporary Application of Theory to Policy," Fifth Edition, the Bryden Press, New York

5- Khorshid, M. (2000) "A Prototype Labor Market Economic Interaction Model for A Gulf Cooperation Council Country" Proceedings of the Seventh Annual Conference of the Economic Research Forum, Aman, October.

6- Khorshid, M. (1998) "An Issue-Oriented Multi-sector Economy-wide Simulation Model for Kuwait-Database, Economic Rationale and Mathematical Specifications" Unpublished Technical Report, the Ministry of Planning, Kuwait.

7- Khorshid, M. (1991) "A Social-accounting-matrix-based Long-Term Model for a Gulf Cooperation Council Country-The case of Kuwait" Economic Systems Research, Vol.3, No.3: 229-313.

8- Khoshid, M. (1990) "A Dynamic Macroeconomic Model for Kuwait-Analysis of the Medium-term Path," Energy Economics, Vol.12, No.4:289-301.

9- Khorshid, M. (1988) "A Consistent Accounting Framework for the Kuwaiti Economy-the Social Accounting Matrix for 1983", Kuwait Institute for Scientific Research, Kuwait.

10- Khorshid, M. (1985) "The Computerized TV Approach to Economic Modeling" The IBK Papers, No.18, the Industrial Bank of Kuwait, Kuwait.

11- Pyatt, G. and J. Round (1985) "Social Accounting Matrix: A Basis for Planning" The World Bank, Washington D.C., USA.

12- Robinson S. (1991) "Macroeconomics, Financial Variables and Computable General Equilibrium Models" Wold Development, Vol. 19, No. 11:1509- 1522.

13- Taylor, L. (1990) "Socially Relevant Policy Analysis: Structuralist CGE Models for the Developing World," MIT Press, Cambridge.

ب- المراجع العربية:

١-معتز خورشيد ويوسف الإبراهيم (٢٠٠٠) "المسار المستقبلى للاقتصاد الكويتى فى أعقاب الأزمة الآسيوية ـ تقدير حجم الخسائر والفرص الضائعة" المجلة العربية للعلوم الإدارية، مجلد ٧، عدد ٣، سبتمبر.

٢-معتز خورشيد (١٩٨٥) "الحسابات القومية ومصفوفة الحسابات الاجتماعية ـ تطبيق على الاقتصاد الكويتى" المال والصناعة، بنك الكويت الصناعى، عدد ٧، ديسمبر.

٣-وزارة التخطيط (١٩٩٥) "الإطار العام لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٩٥/١٩٩٤ ـ ٢٠٠٠/١٩٩٩ "دولة الكويت".

٤-وزارة المالية (١٩٩٩) "وثيقة الإصلاح المالى والاقتصادى لدولة الكويت" الكويت، يناير.