

## الفوائض المالية:

### أداة لتسريع الإصلاح أم لتأجيله (1)

إنه لمن دواعي سروري أن أتوجّه بخالص الشكر والتقدير للأخوة الكرام رئيس وأعضاء مجلس إدارة غرفة تجارة وصناعة الكويت على دعوتي للمشاركة مع نخبة من الأخوة الأعزّاء في هذه الحلقة النقاشية بعنوان "الفوائض المالية: أداة لتسريع الإصلاح أم لتأجيله"، وذلك للمساهمة معهم في إلقاء الضوء على بعض جوانب هذا الموضوع الهام، بغية التوصل إلى فهم مشترك وتصوّرات محدّدة تثري الموضوع وتزيده وضوحاً.

ولا يفوتني بداية أن أثنى وأقدّر غرفة تجارة وصناعة الكويت على حسن اختيارها لموضوع الفوائض المالية والإصلاح الاقتصادي، رغم أن موضوع الإصلاح الاقتصادي، وما يتّصل به من الاختلالات الهيكلية القائمة في بعض جوانب اقتصادنا الوطني، قد شبع بحثاً وتنظيراً في العديد من الدراسات والتقارير التي تمّ إعدادها حول ذلك الموضوع على مدى فترة طويلة منذ منتصف ثمانينيات القرن المنصرم.

ومما لا شك فيه أن غرفة تجارة وصناعة الكويت قد وفّقت في طرح موضوع تسريع أم تأجيل الإصلاح الاقتصادي في هذا الوقت بالذات، وذلك للتذكير بأن قضايا الإصلاح وتحدياته مازالت ماثلة أمامنا، وأن الإفرازات السلبية للاختلالات الهيكلية على كفاءة اقتصادنا الوطني وقدرته على النمو الذاتي مازالت آخذة في التعمّق والاتساع، رغم ذلك الكمّ الهائل من الدراسات والتقارير التي أشير إليها آنفاً. كما أن هناك ضرورة أخرى للتطرّق لموضوع الإصلاح الاقتصادي والفوائض المالية، والمتمثلة في تزايد مخاوف بعض المهتمين بشأن اقتصادنا الوطني من أن يؤدي استخدام الفوائض المالية التي تحققت خلال السنوات الأخيرة إلى تعميق

---

(1) كلمة في حلقة نقاشية بمناسبة انعقاد المؤتمر الثاني للقطاع الخاص في الكويت، الذي نظّمته غرفة تجارة وصناعة الكويت يومي 12 و13 مارس عام 2007 تحت عنوان "الإصلاح الاقتصادي في الكويت: كلام مكرّر وقرار مؤجل".

السياسات ذاتها التي تم تبنيها عقب فورة أسعار النفط في عقد السبعينيات من القرن المنصرم، وما ترتب عليها من تشوّهات اقتصادية أدت إلى ظهور اختلالات هيكلية أصبحت تشكل عائقاً صعباً لمسيرة النمو الاقتصادي المستقر في البلاد.

ولعلّه من المفيد أن أركز في بداية كلمتي على بعض المفاهيم الضرورية التي ينبغي التوقّف عندها وتوضيحها قبل الولوج في استخدامها خلال المناقشات. وأبداً أولاً بمفهوم الإصلاح الاقتصادي الذي يعني في حقيقته إزالة معوقات التنمية الاقتصادية، وتقويم الاختلالات الهيكلية المزمنة، ومعالجة التحدّيات التي تعترض مسيرة النمو والتطور في الاقتصاد الوطني بهدف إحداث نقلة نوعية من شأنها تعديل المسار الاقتصادي برمّته، وإيجاد البيئة الملائمة لتحسين معدلات الأداء الاقتصادي. وترتيباً على ذلك، يمكن الإقرار بأنه لا تنمية اقتصادية بدون إصلاح اقتصادي يمثل إستراتيجية مستمرة بعيدة المدى، ومشروعاً وطنياً ينبغي اتفاق السلطتين التنفيذية والتشريعية عليه، ومحوراً أساسياً يتطلب تحقيقه تكاتف ومسؤولية جميع الأطراف المعنية، وهي الحكومة ومجلس الأمة والقطاع الخاص وأفراد المجتمع. هذا إضافة إلى أن الإصلاح الاقتصادي لا يمكن تحقيقه بدون وجود خطة تنمويّة بعيدة الأجل، ومقسّمة إلى عدّة مراحل زمنية وفق طبيعة الأمور التي ينبغي معالجتها.

وفي السياق ذاته، يمكن تناول مفهوم الإصلاح الاقتصادي من الجانب التطبيقي، وذلك من خلال تجارب الإصلاح في الدول المختلفة. وفي هذا الصدد، يمكن التمييز بين نوعين من الإصلاح الاقتصادي: وهما الإصلاح الاقتصادي الاختياري، والإصلاح الاقتصادي الاضطراري الذي يتّسم بمواكبته لأزمة مالية خانقة، قائمة أو وشيكة الوقوع. ففي الإصلاح الاقتصادي الاختياري، كما هو الحال في اقتصادنا الوطني، يتم تحديد مواطن الاختلال

الهيكلية وتشخيص مسبباته ومعالجة التحديات المرتبطة بإزالة تلك المسببات، ثم تقويمها، وكذلك تقويم الاختلالات الهيكلية القائمة من خلال برنامج إصلاح اقتصادي متكامل.

ومن المناسب، لأغراض اهتمامات هذه الحلقة النقاشية، أن أبرز مثلاً علمياً على مفهوم تلك الاختلالات الهيكلية المشار إليها آنفاً، وأتطرق إلى الخلل في سوق العمل المحلي، والتمثل في ضعف القدرة على إتاحة فرص عمل للعمالة الكويتية في خارج القطاع العام، وبالتبعية النظر إلى القطاع العام لأغراض القيام باستيعاب العمالة الوطنية الجديدة. لقد كان ذلك التحدي محدوداً نسبياً عندما بدأنا في الحديث عن الإصلاح الاقتصادي في منتصف الثمانينيات من القرن الماضي، حيث كان الحديث يدور آنذاك حول مشكلة استيعاب بضعة آلاف تتراوح بين 7-8 آلاف مواطن يدخلون سوق العمل سنوياً. أما الآن، فقد تعمقت المشكلة في ظل عدم التصدي المؤثر لها، حيث أصبحنا في عام 2007 نتحدث عن كيفية خلق فرص عمل لنحو 21 ألف مواطن يدخلون هذه السوق سنوياً، وما يترتب عليه استمرار تركيز الجانب الأكبر من العمالة الوطنية في القطاع الحكومي من أعباء مالية متزايدة على الموازنة العامة للدولة.

وعقب أن اتضحت لدينا بعض الجوانب الهامة بشأن مفاهيم الإصلاح الاقتصادي والاختلالات الهيكلية، دعونا ننتقل الآن إلى مفهوم الفوائض المالية التي تحققت خلال السنوات الأخيرة. ولعلكم تتفقون معي بأن هذه الفوائض المالية لم تنجم عن جهد حقيقي للمجتمع، وإنما كانت نتيجة تلقائية لإنتاج النفط بمعدلات تزيد عن متطلبات الموازنة العامة للدولة من جانب، وارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية التي لا يمكن التحكم في اتجاهاتها، من جانب آخر. وعلى ضوء ذلك، ينبغي أن نوظف الموارد المالية الناجمة عن استغلال ذلك المورد الناضب أفضل توظيف ممكن، سواء من خلال توظيفها في زيادة معدلات الإنفاق

الرأسمالي على المشاريع التي تكون منافعها وعوائدها الاقتصادية والاجتماعية واضحة وفقاً للاعتبارات المرتبطة بكفاءة تخصيص الموارد ومعايير الجدوى الاقتصادية، أو من خلال توظيفها في استثمارات مالية مدرّة لعوائد مجزية، وبما يضمن توفير مورد رديف للموارد المالية النفطية. وعلى هذا الأساس يمكن القول: إن استخدام الفوائض المالية المحققة خلال السنوات الأخيرة في تلبية تطلّعات استهلاكية آنية، وذلك بدلاً من استخدامها في زيادة معدلات التراكم الرأسمالي أو المالي، من شأنه أن يؤدي إلى تبديد ثروتنا النفطية الناضبة، ويعمق من حدة الاختلالات الهيكلية القائمة في اقتصادنا الوطني، ويزيد من درجة المخاطر التي يتعرض لها الاقتصاد الكويتي نتيجة لأي تطورات غير مواتية في أسواق النفط العالمية على المدى المتوسط. وثمة مفهوم آخر أراه بشأن الفوائض المالية، فلو نظرنا إلى الالتزامات الكلية في صلب الموازنة العامة للدولة وفي خارجها، فإنني أرى أن هناك عجزاً مالياً حقيقياً حالياً، وعجزاً مستقبلياً ضخماً لا أعرف كيف سيتم علاجه بدون إحداث تصدّعات اجتماعية وسياسية.

إن ما يثير القلق هو أن الارتفاعات والقفزات الكبيرة التي شهدتها الإنفاق العام خلال العشرة أعوام الماضية قد جاءت أساساً نتيجة ارتفاع المصروفات الجارية الفعلية للموازنة، الأمر الذي أدى إلى تكريس هيمنتها على إجمالي المصروفات العامة الفعلية للموازنة، مع ما ينطوي عليه ذلك التكريس من استمرار تهميش الدور التنموي للإنفاق العام في مجال تنمية الطاقات الإنتاجية المحلية، حيث شكلت المصروفات الجارية ما نسبته 69.5% من إجمالي المصروفات العامة للموازنة في السنة المالية 2006/2005، وذلك على حساب استمرار تدني نسبة المصروفات الرأسمالية للموازنة، والتي بلغت نحو 11.8% من إجمالي المصروفات العامة للموازنة في السنة المالية المذكورة.

ولعل أوضح مثال يستدل منه على مدى تشابك الاختلالات الهيكلية هو بيان ما ترتب على الخلل في سوق العمل المحلي، وعلى عدم قدرة القطاع الخاص على استيعاب نسبة ملموسة من أعداد العمالة الكويتية التي دخلت سوق العمل لأول مرة، من انعكاسات على الاختلالات الهيكلية في الموازنة العامة. فلقد أدى تسارع وتيرة الزيادة في المصروفات الفعلية على المرتبات والأجور، وما يرتبط بها من مصروفات ضمن الباب الخامس، إلى بلوغها نحو 43.1% من إجمالي المصروفات العامة للموازنة في السنة المالية 2006/2005، مقارنة بنحو 41.2% للسنة المالية 1996/1995.

وتعكس هذه البيانات حقيقة تتمثل في استمرار تركيز الجانب الأكبر من العمالة الوطنية في القطاع الحكومي، مع ما يترتب على ذلك من أعباء مالية أصبحت تشكل عائقاً أمام تطوير هيكل مستقر وقابل للاستمرار في الموازنة العامة للدولة.

ومن أبرز المؤشرات الأخرى التي يستدل منها على حدة الاختلالات الهيكلية في الموازنة العامة، وفداحة التكاليف التي تنطوي على تأجيل التصدي السريع والحاسم لإفرازاتها، ما تشير إليه البيانات الخاصة بتطور السعر الافتراضي لبيع برميل النفط الخام الكويتي الذي يحقق التوازن بين الإيرادات والمصروفات العامة للموازنة، أو ما يطلق عليه اختصاراً "سعر النفط التوازني". وتشير تلك البيانات إلى ارتفاع ذلك السعر التوازني من نحو 15 دولاراً للبرميل قبل عشرة أعوام (1998/1997)، وذلك إلى نحو 25 دولاراً للبرميل قبل خمسة أعوام (2003/2002)، ثم إلى نحو 48 دولاراً للبرميل للسنة المالية الحالية (2006/2005).

والآن،، أود أن أتناول بشيء من التحديد ما تنطوي عليه العلاقة القائمة بين مفهومي الفوائض المالية والإصلاح الاقتصادي، حيث أن الفوائض المالية قد تؤثر في جهود الإصلاح الاقتصادي بصورة إيجابية أو بصورة سلبية. ويكون التأثير إيجابياً إذا ما استخدمت الفوائض

المالية لأغراض تعزيز جهود الإصلاح الاقتصادي وكأداة لتسريعه، وكذلك لأغراض تجنب التداعيات السلبية لتأجيله، ومنها ارتفاع الكلفة السياسية والاجتماعية والمالية بشأن المعالجة المتأخرة، إضافة إلى التحوط لأي إفرزات أو انعكاسات غير متوقعة. ولن يتأتى تعزيز جهود الإصلاح الاقتصادي إلا إذا تركز إنفاق تلك الفوائض المالية على مشاريع البنية التحتية والتكوين الرأسمالي التي تكون منافعها واضحة من حيث المساهمة في رفع مستوى الكفاءة الاقتصادية والعائد الاجتماعي للاستثمار، وخلق مناخ استثماري جاذب، وتدعيم الظروف المواتية لإيجاد قطاع خاص نشط وقادر على إتاحة فرص عمل لاستيعاب مدخلات سوق العمل من العمالة الوطنية. كما ينبغي أن يتركز الإنفاق على تأهيل وتنمية الثروة البشرية علمياً ومهنياً وثقافياً، وكذلك الإنفاق على الإبداع والابتكار في مجال البحث العلمي والتطبيقي بهدف تطوير الطاقات والقدرات الإنتاجية في الاقتصاد الوطني.

من جهة أخرى، قد يكون تأثير الفوائض المالية سلبياً على جهود الإصلاح الاقتصادي إذا ما استخدمت تلك الفوائض لأغراض مواصلة الهدر في الموازنة العامة من خلال تدعيم الإنفاق العام الجاري، الأمر الذي من شأنه تكريس الميول الاستهلاكية لدى أفراد المجتمع، وتعزيز الطبيعة الريعية للنشاط الاقتصادي المحلي، إلى جانب ترسيخ إحدى المشكلات الأساسية والاختلالات الرئيسية التي يعاني منها الاقتصاد الوطني، والمتمثلة في اختلال الموازنة العامة للدولة. علماً أن الانفاق الجاري يتسم بصعوبة تخفيضه عند مواجهة أي تطوّر سلبي طارئ في الموازنة العامة، الذي يعني تقلص مرونة الموازنة العامة مع مرور الوقت لأغراض مواكبة أي مستجدّات غير متوقّعة، مما يجعل الاقتصاد الوطني أكثر حساسية وعرضة للأزمات المالية والصدمات الاقتصادية المرتبطة بتقلبات أسواق النفط العالمية. يضاف إلى ذلك أن استخدام الفوائض المالية بتلك الصورة من شأنه أن يؤخّر جهود الإصلاح الاقتصادي ويزيد من

تعقيدها، بحيث يصعب تقبل الجمهور للإصلاحات لاحقاً، وتنعدم قدرتهم على التأقلم معها بسهولة. كما قد يفاقم مثل ذلك الإنفاق من الضغوط التضخمية، ويزيد من أعباء السياسة النقدية الهادفة إلى ضمان الاستقرار النقدي في البلاد.

وخلاصة القول أن الفوائض المالية المحققة خلال المرحلة الحالية ينبغي ألا تؤدي إلى الانحراف عن مسار الإصلاح الاقتصادي، بل ينبغي العمل على استغلال تلك الفوائض في تحقيق الإصلاح الاقتصادي المنشود، والذي يرمي إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين على أسس مستدامة. فالإصلاح الاقتصادي مسار حتمي لا بديل عنه، وذلك لتعزيز مناخ الأعمال والاستثمار، وإتاحة فرص ومجالات اقتصادية رحبة لأغراض تنويع القاعدة الإنتاجية في البلاد، وتفعيل دور القطاع الخاص في تنمية الطاقات الإنتاجية المحلية، وفي توفير فرص عمل للمواطنين، وذلك على النحو الذي يخفف من الأعباء المالية الملقاة على عاتق الموازنة العامة للدولة، نتيجة سياسات التوظيف المتبعة في القطاع الحكومي. إن التعجيل في جهود الإصلاح الاقتصادي في ظلّ الفوائض المالية من شأنه أن يقلل من الكلفة المالية والسياسية والاجتماعية لذلك الإصلاح، ويسهل في عملية تطبيقه، وذلك مقارنة بتأجيل جهود الإصلاح الاقتصادي إلى مرحلة لا تتوافر فيها الفوائض المالية.

وهكذا يمكننا التعامل مع الفوائض المالية كأداة فاعلة للإصلاح الاقتصادي، ولقيام مركز مالي وتجاري منشود في دولة الكويت، وذلك من خلال الاستمرار في الإصلاح الاقتصادي بصورة تدريجية، وإعادة ترتيب أولوياته، وتوعية الجمهور بمخاطر الهدر المالي، وحشد الدعم الوطني لبرنامج الإصلاح الاقتصادي المتكامل والمنشود.