

الاقتصاد الكويتي المخاطر والمخارج

ملتقى الكويت المالي
اتحاد مصارف الكويت ومجموعة الاقتصاد والأعمال
4-5 أبريل 2017

جاسم خالد السعدون

أولاً- مقدمة

1. المطلوب هو الإجهاد في التعرف على مخاطر المستقبل المحتملة التي ستواجه الاقتصاد الكويتي، وهي ليست استثناء مما يواجه كل الاقتصادات التي أدمت الاعتماد على النفط.
2. والمطلوب أيضاً البحث عن مخارج لخفض تبعات تلك المخاطر إن وجدت.
3. لذلك، سوف أحصر كلمتي في ثلاث محاور، الأول هو أداء الاقتصاد في الماضي القريب، ليس بغرض محاكمته، وإنما للتعريف بوضع الحاضر الصعب ومسبباته، لعلنا نستفيد من خطايه من أجل التخطيط للمستقبل. المحور الثاني سوف يغطي قناعة أو اجتهاد المحاضر حول مخاطر المستقبل، يليه المحور الثالث وفيه المبادئ العامة وفق قناعات المحاضر لمواجهة تلك المخاطر أو خفض تداعياتها على أقل تقدير.

المحور الأول بعض الماضي القريب

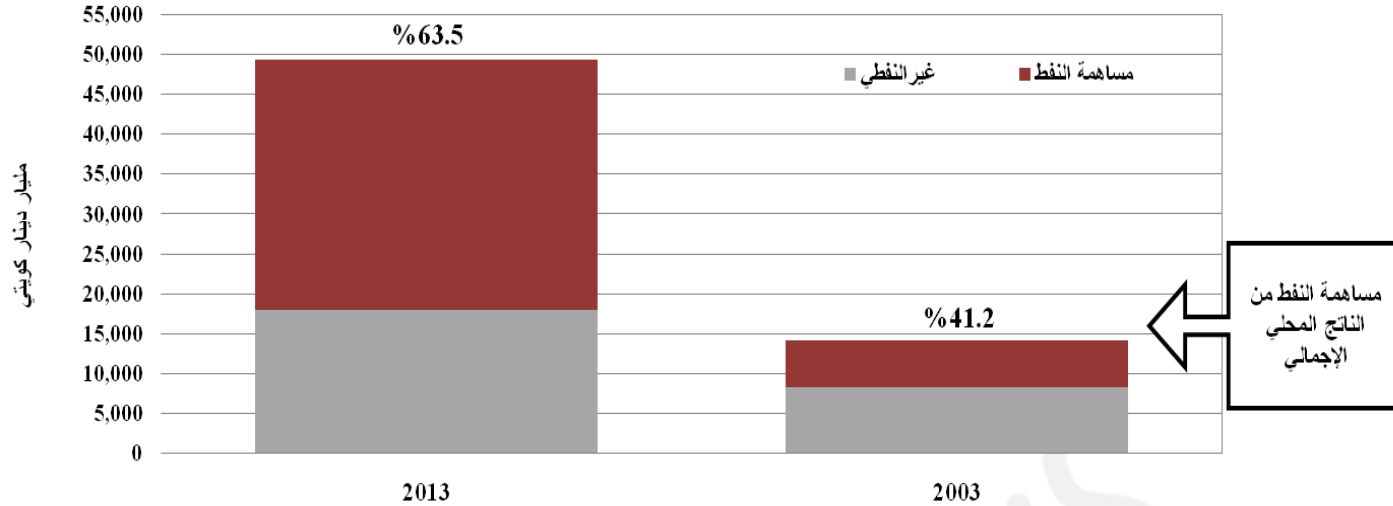
المحور الأول – بعض الماضي القريب

- الاقتصاد الكويتي للأسف اقتصاد مالية عامة، والمالية العامة تعتمد بنسبة طاغية على أوضاع سوق النفط، والمفارقة هي أن الاقتصاد يفقد تنافسيته، وتسوء قواعده، وتهتز أساساته، في زمن رواج سوق النفط.
- في الحقبة 1990-2003، زادت إحتياجات الكويت في بداياتها من أجل تمويل نفقات إعادة الإعمار، ورغم ذلك، كان النمو السنوي المركب للإنفاق العام في تلك الحقبة بحدود 3.6%، وكان كافياً.
- في الحقبة 2004-2014، ومع بدء زيادة أسعار النفط، بلغ النمو السنوي المركب للنفقات العامة 13.1%، أي 3.6 ضعف معدل النمو السنوي المركب للحقبة السابقة لها، وبالأرقام المطلقة، كان حجم المقدر في الموازنة للنفقات العامة في السنة المالية 2003/2004 نحو 6 مليار دينار كويتي، وأصبح نحو 21 مليار دينار كويتي في السنة المالية 2013/2014، وبلغ نحو 20 مليار دينار كويتي للسنة المالية الحالية 2017/2018، أي تضاعف 3.3 ضعف.
- السؤال هو، هل تحققت أهداف خطط التنمية مع تلك الزيادة أم تراجعتم؟
من المؤكد أنها تخلفت، فالتعليم تخلف، والعلاقة بين المكافأة أو الأجر، والإنتاجية، فقدت معامل الارتباط الموجب، وأصبحت الكلفة عالية والإنتاجية ضعيفة، والخدمات الصحية داخلية وخارجية تخلفت وفسدت، وتضخمت الإدارة العامة وأصبح هناك موظف حكومي مقابل كل كويتي بالغ، وأصبح لدينا أكبر حكومة في العالم بتأسيس نحو ضعفين ونصف الضعف رديف لوزارات الدولة من الهيئات والمؤسسات والمجالس واللجان، معظمها بتكلفة باهظة وبلا عمل حقيقي. وتخلفت الكويت في مؤشر التنافسية، ومؤشر بيئة الأعمال، ومؤشر مدركات الفساد، وأصبحت خارج نطاق التغطية فيما يتعلق بهدفها المعلنين، أي التحول إلى مركز مالي ومركز تجاري.
- وماذا حدث للفتوحات الهيكلية في الاقتصاد؟
كلها إزدادت إتساعاً، والرسومات البيانية الأربعة تشرح ما حدث لها من تطور خلال حقبة التوسع المالي.

المحور الأول – بعض الماضي القريب

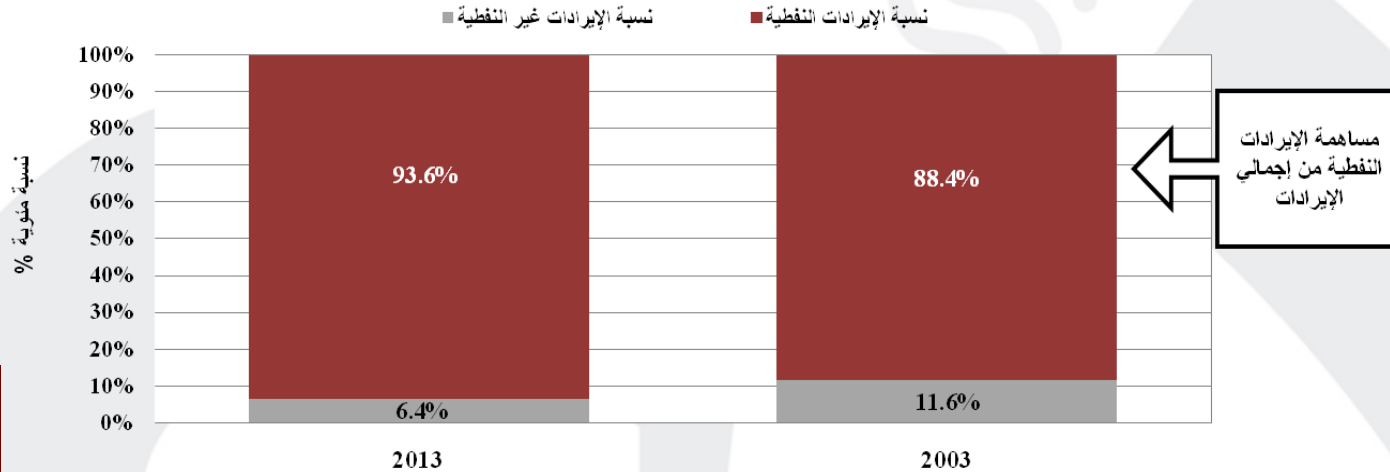
رسم بياني رقم (1): الخلل الإنتاجي

مساهمة النفط في الناتج المحلي الإجمالي في عام 2003 وعام 2013



رسم بياني رقم (2): الخلل المالي

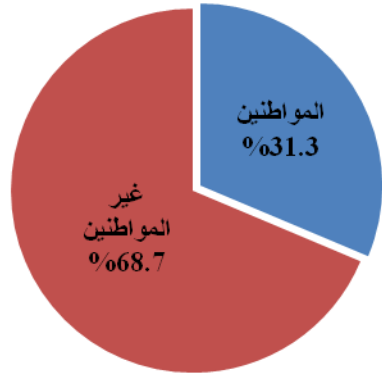
نسبة اعتماد تمويل الموازنة على الإيرادات النفطية عام 2003 وعام 2013



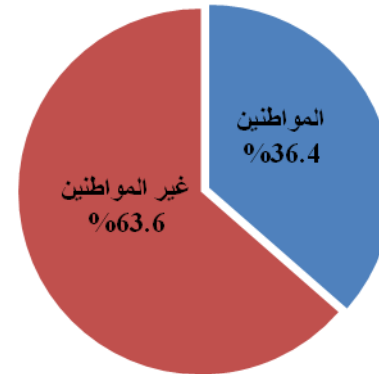
المحور الأول – بعض الماضي القريب

رسم بياني رقم (3): الخلل السكاني

توزيع السكان في دولة الكويت



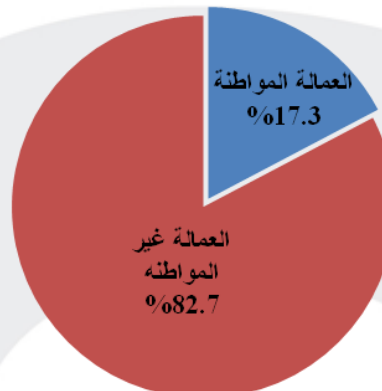
2013



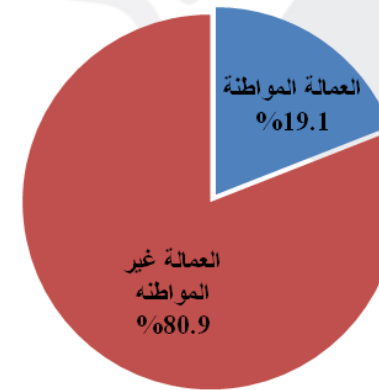
2003

رسم بياني رقم (4): خلل سوق العمل

سوق العمل في دولة الكويت



2013



2003

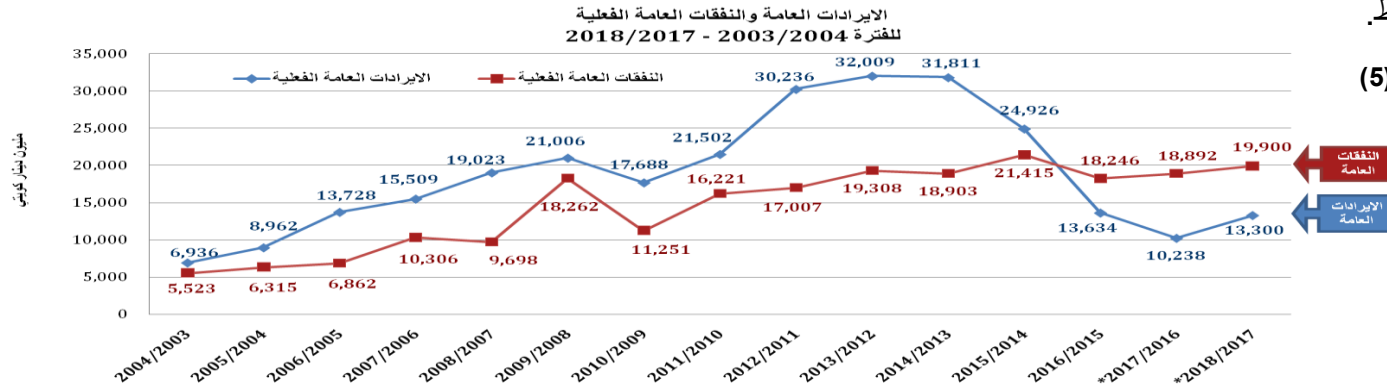
المحور الأول – بعض الماضي القريب

- ماذا كان يمكن أن يكون عليه وضع الكويت لو أن الإدارة العامة إستمعت للتحذيرات بأن رواج سوق النفط لن يدوم؟ على سبيل المثال، لو حافظت الحكومة على نمو للنفقات العامة في زمن رواج سوق النفط بنفس معدل نموها للحقبة 1990-2003، أو 3.6%، لبدأنا عام 2015، وهو العام التالي لأزمة سوق النفط، بحجم للنفقات العامة بحدود 7.9 مليار دينار كويتي، ومع تراكم وفر النفقات في الصندوق السيادي، كان حجمه سيبلغ نحو 814 مليار دولار أمريكي، أو حجم قريب من صندوق النرويج السيادي، ومع إضافة وفورات المؤسسات الأخرى، كان سوف يقترب من الـ 900 مليار دولار أمريكي.
- والخلاصة هي، أنه في زمن ركود سوق النفط، أي بدءاً من عام 2015، كان من الممكن أن تكتفي الكويت بتغطية نفقاتها العامة من نحو 75% من إيرادات النفط عند مستوى إيرادات السنة المالية 2016/2017، أو من دخل الصندوق السيادي فقط.
- الغرض مما تقدم، ليس التباكي أو حتى المحاسبة على ما فات وإن كانا مستحقان، وإنما التأكيد على أمر بالغ الأهمية، وهو الأهمية القصوى للسياسات الإستباقية من أجل المستقبل، فالقرار الاقتصادي الحصيف، ليس القرار الذي يوصف مشكلة قائمة ويبحث لها عن حلول، وإنما ذلك القرار الذي يمنع مشكلة قادمة، ومخاطر المستقبل أكبر بكثير من مخاطر الحاضر.

المحور الثاني المخاطر

المحور الثاني - المخاطر

- بينما كان من السهل جداً زيادة النفقات العامة مع كل زيادة للإيرادات العامة، كان من الصعب جداً خفض النفقات العامة بنسب قريبة من انخفاض الإيرادات العامة، والرسم البياني رقم (5) يشرح قوة وضعف معامل الارتباط ما بين الإيرادات والنفقات في حقتين مختلفتين لسوق النفط.



رسم بياني رقم (5)

*بيانات 2017/2016 و 2018/2017 من إتمادات الموازنة العامة.

- مر على عصر النفط منذ إحتلاله لأعلى نسبة إستهلاك ضمن مكونات الطاقة، نحو قرن من الزمن، خلالها مر بأكثر من حقبة رواج إما نتيجة زيادة الأسعار، أو زيادة الإنتاج، أو بخليط منهما، ومع كل حقبة رواج، كانت خطايا التوسع المالي السابق تحمى، ولا يتم الإستفادة من دروسها.
- والمخاطر المحتملة كلها كامنة في أننا قد لا نرى حقبة رواج قادم لسوق النفط، وربما تبدأ حقبة، حتى وإن طالت عشرات السنين، لبداية النهاية لهيمنة النفط على سوق إستهلاك الطاقة.
- أول، وربما أهم العوامل لضعف طویل الأمد لسوق النفط، هو أن النفط غير التقليدي بات يضع سقفاً أعلى لسعر برميل النفط، حالياً بحدود 60 دولار أمريكي، ولكنه قابل للهبوط أيضاً مع التطور التكنولوجي، وبذلك، وعند ذلك السقف أو قريب منه، ينتقل قرار التحكم بالأسعار من المنتجين للنفط التقليدي، إلى المستهلكين له والمنتجين للنفط غير التقليدي، وفي الوقت الراهن، بات القرار في يد الولايات المتحدة الأمريكية.
- هذا التطور، أدى أيضاً إلى فكاك إستراتيجي بين دول منطقة الخليج النفطية والولايات المتحدة الأمريكية التي تدخلت مرتين في الماضي في عامي 1986 و1998 لدعم سوق النفط خوفاً من إنفراط إستقرار المنطقة الحاضنة لمعظم احتياطات النفط التقليدي القابل للتصدير، وما نراه من فوضى في إقليمنا حالياً، ربما هو مؤشر على هذا الفكاك الإستراتيجي.

المحور الثاني - المخاطر

- تلوث البيئة، أو سخونة الأرض، باتت حجة الدول المتقدمة لخفض إستهلاك الوقود الإحفوري، ومؤتمر باريس مثال، وتطور تقنيات ووقود قطاع المواصلات، عامل آخر ضاغط في المستقبل على جانب الطلب على النفط، وقطاع المواصلات مسئول عن نحو 25% من إستهلاك النفط.
- عامل آخر هو، نمو الاقتصاد العالمي كماً ونوعاً ما بعد أزمة عام 2008، الذي بات أيضاً عامل سلبي ضاغط على نمو الطلب على النفط، فالإقتصاد العالمي قد يفقد في المستقبل نحو ربع مستوى النمو التاريخي له حتى ما قبل أزمة عام 2008، والصين المسؤولة عن نحو 30% - 9 مليون برميل يومياً من الزيادة في الطلب على النفط للحقبة 1980-2014، سوف تفقد نحو 40% من معدلات نموها التاريخي، إضافة إلى أنها غيرت تماماً من نموذجها التنموي ليصبح أقل اعتماداً على المواد الأولية، وإستبدلت طغيان الاستثمار الأجنبي والصادرات السلعية كمحرك نمو، بالإستهلاك الداخلي.
- عجز الكويت عن خفض مستوى إستهلاك الطاقة عامل رابع، وتبني سياسات تؤدي إلى مزيد من النمو في معدلات الإستهلاك مثال التوسع الإسكاني الأفقي وأثره على زيادة فجوة السكان والعمالة، سوف يضاعف من الإستهلاك المحلي للنفط ليصل إلى ثلاثة أضعاف مستواه الحالي، أو مليون برميل يومياً بحلول عام 2030 وفقاً لتصريحات رسمية، وذلك يفتتق نحو 30% من المتاح للتصدير بما يقلل من مستوى الإيرادات العامة.
- عامل خامس، هو التوجه للسوق العالمي أو المحلي للإقتراض لتمويل العجز، أي ترحيل لأزمة العجز من الحاضر إلى المستقبل عندها يتضخم بند سداد أقساط القروض وفوائدها في جانب النفقات العامة للموازنة، أو تمويل العجز بالسحب من الإحتياطي، ويعني تآكل الصندوق السيادي، بشقيه العام والأجيال القادمة.
- عامل أخير هو إحتمال إنفراط التوافق ضمن أوبك، وأوبك والمنتجين خارجها، ويعجزوا عن إستمرار إلتزامهم بإتفاق خفض الإنتاج بما يهدد دائماً بخفض الأسعار إلى حدود الـ 30 دولار أمريكي للبرميل.

المحور الثاني - المخاطر

- ومن باب الإختصار الشديد، سوف أختزل تلك المخاطر المحتملة في عامل واحد، وأترك لخيالكم حرية تقدير حجمها.
- بعد 70 سنة من عمر النفط، بلغ حجم قوة العمل المواطنة نحو 420 ألف، توظف الحكومة نحو 75% منهم، نصفهم بطالة مقنعة، وتدعم ماعداهم، ومعها بلغ حجم النفقات العامة حدود 20 مليار دينار كويتي.
- وفي 15 سنة قادمة، سوف يدخل سوق العمل نحو 420 ألف شابة وشباب مواطنون، ومع إنحسار أهمية النفط، ومع إستمرار نمط إدارة اقتصاد المالية العامة الحالي غير المستدام، ومع إنحدار مستوى التعليم وقيم العمل والإنتاج، سوف نعجز حتماً عن توفير الحد الأدنى من فرص العمل لهم، وأدبيات الدول الفاشلة تبدأ من هنا، أي مع ارتفاع معدلات البطالة.

المحور الثالث المخارج

المحور الثالث- المخارج

- الأولوية إذاً هي لإطفاء حريق المالية العامة، ومن دونه لا ضمانة في المستقبل لمواجهة ضرورات البشر، ولا يمكن بدء العمل لتحقيق أهداف التنمية أياً كانت، إذا فقدنا القدرة على ضمان الإستقرار السياسي والاجتماعي.
- وإطفاء حريق المالية العامة يتطلب تبني مبادئ لإستدامتها، وذلك أمر بالغ الصعوبة، ولكن ممكن التحقيق إن كانت هناك قناعة، بأن المخاطر المحتملة لم تعد تترك لنا خيار سوى سلوك الطريق الصعب، وأن أي تأخير في سلوك ذلك الطريق ولو لمدة شهر واحد، يعني تكاليف إصلاح أعلى وفرص نجاح أقل.
- ولا بد من الوعي بأن تحقيق ذلك الهدف لن يحدث حالياً، ولكن تدريجياً وعلى مدى السنوات الخمس القادمة، وهي مهلة أكثر من كافية، وتضمن للكويت هبوط آمن في المستقبل.
- أولى الخطوات لضمان الإستدامة، هي وضع سقف ملزم للنفقات العامة بحدود 16 مليار دينار كويتي، أو نحو 4 أضعاف مستوى نفقات عام 2000، وذلك بحدود الممكن بإلغاء نحو 90% من هيئات ومؤسسات ومجالس حقبة الطفرة المالية، إلى جانب الوفرة في الهدر -نفقات علاج الخارج ونفقات التسليح ومشروعات البنى التحتية المكلفة وغير المستدامة مثال-، وكله لن يصيب ضرورات الناس.
- ثاني الخطوات هي في التغيير الجوهرى في أولويات مصادر تمويل المالية العامة، وإعطاء الأولوية للدخل المستدام، وحسنة حقبة رواج سوق النفط الوحيدة هي، تراكم ما بين 500-600 مليار دولار أمريكي لدى الهيئة العامة للاستثمار وخارجها.
- والحقبة القادمة تتطلب مركزية تجمع كل ما هو متوفر من الأموال تحت صندوق واحد، وتغيير جوهرى في وظيفته وإستراتيجيته وأهدافه وإدارته، وبإفترض وضع معدل دخل نقدي مستهدف بحدود 6%، أو ما هو مماثل لما هو مطلوب من صناديق التقاعد، سوف يوفر قاعدة للدخل المستدام بحدود 9-10 مليار دينار كويتي، أو نحو 60% من المطلوب لتغطية النفقات العامة، وذلك كله مشروط بعدم المساس بأصل الصندوق أو الإفترض بضمانه.
- زيادة الإيرادات غير النفطية تدريجياً من 1.6 مليار دينار كويتي إلى 4 مليار دينار كويتي، ذلك يأتي من تعديل رسوم الإنتفاع، ويأتي من بيع لأصول عامة غير ضرورية، ويأتي من الضرائب مثل القيمة المضافة، ولاحقاً من تعديل تدريجي للضرائب السلبية، أي الأسعار المدعومة للسلع والخدمات العامة.
- ثم يأتي أخيراً دخل النفط غير المستدام لموازنة الموازنة فقط أسوة بالتجربة النرويجية، يبدأ الإقتطاع منه مرتفعاً قليلاً، ثم ينخفض مع ارتفاع الإيرادات الأخرى، ويتم تحويل كل الفائض للصندوق السيادي لتعزيز حجمه ثم دخله المستدام، وخلالها تكون إستثماراته قد خضعت لإعادة غرلة بما يخدم وظيفته الجديدة.

خاتمة



- ما تقدم، أو أي مقترح أفضل يعتمد مبدأ الاستدامة، ليس خياراً، وإنما تحول ملزم إن أردنا لهذا البلد الطيب أن يجتنب حالة حتمية من عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.
- قرار الإصلاح ليس بالضرورة صحيح لأن مضمونه صحيح، الأهم هو أن يكون توقيتته صحيح، وإستباق الأزمة من أجل إجتناؤها أهم بكثير من مواجهتها عندما تحدث، ولنا في تجربة حقبة رواج سوق النفط وتداعياتها الحالية دليل قاطع، فقد كان من الممكن إجتناؤها أزمة المالية العامة الحالية، لو إتخذنا القرار الصحيح في توقيتته الصحيح.
- أخيراً، لا بد وأن يتصدى لعملية إصلاح ملزم وسريع وجوهري، إدارة كفؤة ونظيفة وقوية، فكل تجارب البناء والإصلاح على مر التاريخ، كان البشر، أو الإدارة العامل الأهم في نجاحها.

وشكراً جزيلاً

