



## مشروع الشفافية في الإيرادات

دراسة حالة دولة الكويت

## الرقابة على الإيرادات العامة

### ١. مقدمة ..

إذا كانت الرقابة على التصرفات المالية للدولة يعد أمراً بديهياً كشرط أساسي من شروط الأنظمة الديمقراطية في الدول الحديثة وركناً أساسياً في آليات ممارسة الديمقراطية تطبيقاً لشعار لا ضرائب بدون تمثيل الشعب فإن الرقابة المالية في الدول النامية ومن ضمنها الدول العربية تغدو مطلباً أكثر إلحاحاً وضرورة بالنظر لحدثة الدولة وضعف الكيان القانوني ومؤسسات الدولة وهيئات المجتمع المدني بما فيه الإعلام مما يسمع باتساع فرص ضياع وإهدار أموال الدولة العامة وتعرضها للتهديدات والتجاوزات بل في كثير من الأحيان للنهب والسلب وإثراء قوى النفوذ والفساد غير المشروع .

وفي حالة البلاد العربية يغدو أمر تطوير آليات وأجهزة ومؤسسات الرقابة المالية أشد إلحاحاً سواء كشرط لنمو أنظمة ديمقراطية صحية وفعالة وكشرط للمحافظة على أموال الدولة وحسن توجيهها وتوظيفها في ما يدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والوفاء باحتياجات المواطنين .

ومما يزيد الأمر إلحاحاً كون الكثير من البلاد العربية تعتمد إيرادات الدولة على الصناعات الإستخراجية المعدنية والتي يجرى تطويرها واستغلالها بعقود مع شركات دولية إما أنها أبرمت بشروط غير عادلة لم يراعى فيها مصالح الدولة أو أن تنفيذها يضر بتلك المصالح .

وتكون الأسباب في كلا الحالتين إما قلة الخبرة والمعرفة أو فساد المسؤولين أو كلا الأمرين .

وفي مواجهة هذه الأوضاع فإن تطوير آليات ومؤسسات الرقابة المالية بالتلازم مع تطوير الآليات والمؤسسات الديمقراطية أمران ضروريان لحماية مصالح الدول

العربية وشعوبها وضمن توظيف مواردها في دفع عجلة التنمية وتحقيق العدالة في الانتفاع من تلك الموارد .

والكويت كحال بعض الدول النامية تمر بمرحلة تحول ديمقراطي وتجرى عملية التحول الديمقراطي في الكويت في إطار الدستور الذي أصدرته قبل ٤٦ عاماً في نوفمبر ١٩٦٢ جمعية تأسيسية منتخبة ، مما جعله يعتبر وثيقة أو عقد اجتماعي بين العائلة الحاكمة وممثلي الشعب، وهو دستور شبيه بالدستور المصري لعام ١٩٣٢ ويعتبر من أكثر الدساتير العربية تقدماً فقد تضمن نصوصاً تتطابق مع وثيقة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ونص على كافة حقوق المواطن السياسية والاجتماعية مما يجعله إطاراً صالحاً يسمح بتطوير الحياة السياسية نحو نظام ديمقراطي ملكي دستوري ، إلا أن ذلك قد واجه وما زال يواجه تحديات تعيق الوصول إلى ذلك على الرغم من تمسك الشعب الكويتي بدستور عام ١٩٦٢ مما حال دون محاولات تعديله بهدف تقليص صلاحيات البرلمان المنتخب وهذا التمسك الشعبي بالدستور والدفاع عنه يعزز مسيرة الإصلاح والدفع نحو نظام ديمقراطي أكثر فاعلية ، إلا أن عوامل كثيرة ومستجدات سياسية واجتماعية واقتصادية حالت دون تعاضد الزخم الشعبي لدفع عجلة التطوير والتحول الديمقراطي .

## ٢ . الهيكل الاقتصادي

الكويت كبقية الدول العربية المنتجة والمصدرة للنفط وعلى الأخص دول مجلس التعاون الخليجي يعتمد اقتصادها بشكل رئيسي على إنتاج النفط وتصديره فعبر الإنفاق الحكومي تضخ عائدات النفط في أوعية الاقتصاد لتحرك عجلة النشاط الاقتصادي ، ومع ارتفاع عائدات النفط زاد الاعتماد عليها كعمول للإنفاق العام ومحرك للنشاط الاقتصادي .

وقد أدى الارتفاع الكبير في أسعار النفط في الخمس سنوات الأخيرة إلى تضاعف دخل الفرد وارتفاع مساهمة قطاع النفط في الناتج الإجمالي المحلي من ٤١.٨% عام

٢٠٠٢ إلى ٥٩.٨% عام ٢٠٠٦ و ٦٠% عام ٢٠٠٧ . وتراجعت نسبة مساهمة القطاع غير النفطي من ٥٧% عام ٢٠٠٢ إلى ٤٠% عام ٢٠٠٧ ولا يعني ذلك حدوث تقلص في حجم نشاط القطاع غير النفطي إنما يعود ذلك للزيادة الكبيرة في دخل القطاع النفطي نتيجة لارتفاع أسعار النفط ، فقد حقق القطاع غير النفطي معدلات نمو كبيرة لكن لا يضاهي الزيادة التي حصلت في القطاع النفطي .

وأيا كانت نسبة مساهمة القطاع غير النفطي ومعدلات نموه فإن ذلك يتأثر بمعدلات نمو الإنفاق العام ومقارنة النمو في هذا القطاع في الفترة بين ٢٠٠٢-٢٠٠٧ التي وصلت إلى معدل ١٦% سنوياً بالخمس سنوات السابقة التي لم تزد عن ٤% سنوياً ما هو إلا انعكاس ونتيجة لزيادة الإنفاق العام الممول بإيرادات النفط .

وقد شهد القطاع غير النفطي معدلات نمو كبيرة في الخمس سنوات الأخيرة ومن أهم أنشطة القطاع غير النفطي التي حققت معدلات نمو كبيرة قطاع الخدمات المالية والعقارات وخدمات الأعمال الذي تسارع نموه وارتفعت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي من ١٦.٤% عام ٢٠٠٢ إلى ١٨.٥% عام ٢٠٠٦ فيما تراجع النشاط التقليدي تجارة الجملة والتجزئة والفنادق والمطاعم إلى ٤.٣% عام ٢٠٠٦ .

وتبين من المؤشرات الاقتصادية ضآلة الإنتاج السلعي الزراعي والصناعة .

فإذا استثنينا الصناعة النفطية من تكرير وبترو كيماويات لا تشكل مساهمة

الصناعة التحويلية إلا ٢.٨% ، جدول رقم (١)

جدول (١)

الناتج المحلي الإجمالي بملايين الدنانير الكويتية

السنة	2002-2001	2003-2002	2004-2003	2005-2004	2006-2005	2007-2006
الناتج المحلي الإجمالي *K.D	11590	14253	17517	24478	29574	31841
بالدولار الأمريكي US	428830	527361	648129	9056886	1094238	1178119
معدل التغير %	8.3	23	22.9	37.7	20.8	7.66
قطاع النفط K.D	4840	6370	8738	10501	12024	
بالدولار US	17908	23569	323306	388531	444889	
معدل التغير %	2.7	31.6	37.2	20.1	14	
الناتج المحلي %	41.8	44.7	49.2	56.4	58.8	60
قطاعات غير نفطية	6653	7748	8737.7	10501	12024	
معدل التغير	17.9	165	12.8	20.2	14.5	
الناتج المحلي الإجمالي %	57	54.4	49.9	42.9	407	40
الإيرادات :						
ايرادات نفطية	5336	6219	6936	8962	13728	15509
ايرادات غير نفطية	4528	5498	6149	8170	12955	14511
الإنفاق	3188	4927	5522	615.2	6862	10306
التغير	23%	23%	22%	13%	8%	50%

\* دينار كويتي يعادل ٣.٧ دولار امريكي

لقد أدى اكتشاف النفط وإنتاجه قبل ٥٠ عام إلى تحولات عميقة في البنية الاقتصادية والاجتماعية ، فقد تلاشت الأنشطة التقليدية كالغوص على اللؤلؤ والنقل البحري والحرف والمهن وانتقلت قوى العمل المواطنة من هذه الأنشطة إلى العمل في المؤسسات الحكومية فقد توزعت العمالة الوطنية ويقدر عددها ٣٤٠ ألف فرد بين القطاع العام بما يقدر بـ (٢٨٣ ألف فرد) بنسبة ٩٠% وبين القطاع الخاص الذي يبلغ عدد المشتغلين فيه من العمالة الوطنية (٣٨ ألف فرد) بنسبة ١٠% حيث يعتمد القطاع الخاص على العمالة الوافدة بنسبة كبيرة تصل إلى ٩٧% من إجمالي العاملين فيه .  
جدول رقم (٢) .

جدول (٢)

#### القوى العاملة في الكويت

2006	كويتيون	غير كويتيون	مجموع
القطاع العام	284.0	93.4	377.4

977.6	939.2	38.4	القطاع الخاص
489.6	489.6		القطاع المنزلي
1844.6	1522.2	322.4	الاجمالي

وقد أدى ارتفاع الدخل من النفط إلى التحسن في أحوال المعيشة فتحوّلت الكويت إلى مدينة حديثة تتوفر فيها بنية تحتية متطورة من طرق المواصلات ووسائل الاتصالات وخدمات الإسكان والصحة والتعليم وقوة شرائية جيدة للأفراد ، يعكس كل ذلك ارتفاع الدخل الفردي الذي أصبح يضاھي دخل الفرد في الدول الصناعية إذ بلغ ٣٥ ألف دولار عام ٢٠٠٧ جدول رقم (٣) .

### جدول (٣)

#### معدل الدخل الفردي

2006	2005	2004	2003	
9291	8227	5353	5738	الدخل الفردي من الناتج المحلي بالدينار الكويتي
34376	30069.9	19806	21238	الدخل الفردي من الناتج المحلي بالدولار الأمريكي
	9127	7286	6141	الدخل الفردي من الدخل القومي بالدينار الكويتي
	33799	269582	22721	الدخل الفردي من الدخل القومي بالدولار الأمريكي
	2579	2485	2455	المعدل الاستهلاكي الفردي بالدينار الكويتي
	9542	9194	9083	المعدل الاستهلاكي الفردي بالدولار الأمريكي

لقد وفر دخل النفط قدرة شرائية عالية مما مكن المجتمع الكويتي بالتمتع بمعدل إنفاق استهلاكي مرتفع وفي نفس الوقت الاحتفاظ بنسبة عالية للادخار معظمها للقطاع العام ومؤسساته تستثمر في الخارج في ما يسمى بالصناديق الاستثمارية السيادية .

ولكن السمات الايجابية التي جلبها إنتاج النفط ومداخليه صاحبها ظواهر سلبية تثير القلق حول مستقبل استمرار الازدهار الاقتصادي وديمومته منها :-

١. ضعف القاعدة الإنتاجية خارج قطاع النفط إذ لم يتحقق أي نجاح في تنويع القاعدة الإنتاجية بالرغم من مضي ٦٠ عاماً على إنتاج النفط وتصديره .

٢. ارتفاع نسبة الاعتماد على الاستيراد لتلبية الطلب الاستهلاكي والرأسمالي وتبلغ نسبة الإنفاق على الواردات ٤٠.٣% من إجمالي إنفاق المقيمين .
٣. انخفاض الإنفاق على تكوين رأس المال فرغم تسارع معدل زيادته في الخمس سنوات الأخيرة إلا انه لم يتجاوز ١٠% من إجمالي الناتج المحلي .
٤. الخلل في التركيبة السكانية وتركيبية قوة العمل فقد تراجعت نسبة السكان المواطنين إلى ٣٣% من إجمالي السكان والخلل أعمق في تركيبية قوة العمل إذ لا يشكل المواطنون إلا نسبة ١٥% من إجمالي قوة العمل مقابل ٨٥% للعمالة الوافدة .
٥. تدني الكفاءات الإنتاجية لقوة العمل المواطنة التي انتقلت للعمل في مؤسسات القطاع الحكومي الذي استوعب ٩٠% من العمالة المواطنة بينما لا يستوعب القطاع الخاص إلا ١٠% منها .
٦. تكس العمالة الوطنية في القطاع العام بما يتجاوز حاجته أدى إلى تراجع أداء مؤسساته وانخفاض كفاءة العمل وبروز ظاهرة البطالة المقنعة .
٧. خطر الوقوع في ما يسميه الاقتصاديون مصيدة لعنة الاعتماد على الثروة الإستخراجية ، فالاعتماد على الدخل الذي يوفره الثروة النفطية يضعف الاهتمام بالتنمية وتنويع القاعدة الإنتاجية وتطوير القدرات البشرية والأنظمة الإدارية ، وقد يؤدي إلى تنمية مشوهه باستنزاف الثروة الطبيعية دون إيجاد بنية إنتاجية توفر دخل إضافي بديل وفرص عمل ، والنفط ثروة ناضبة لا محالة مهما طال عمرها إضافة إلى أنها مهددة باحتمالات النضوب الفني بتطوير مصادر الطاقة البديلة ، وكونها سلعة عالمية ستبقي أسعارها عرضة للتقلبات ، وقد وصلت الحال في الكثير من الدول المعتمدة على إنتاج النفط أن الإنفاق العام وصل إلى معدلات تتطلب أسعاراً مرتفعة للوفاء بمتطلبات الإنفاق العام في الموازنة للنفط وانخفاضها يؤدي إلى عجز في الميزانيات ، وفي حالة الكويت فان حجم الإنفاق العام في الموازنة العامة يتطلب سعراً برميل النفط لا يقل عن ٥٥ دولار ودون هذا السعر تواجه عجزاً في الميزانية ، وإذا اخذ بعين الاعتبار أن الإنفاق العام يتزايد بمعدل ١٠% سنوياً وهذا

يعني مضاعفة ميزانية الإنفاق كل ٧ سنوات ويمكننا أن نتصور التحدي الذي يلوح في الأفق وخطورة تكمن في أن استنزاف الثروة النفطية للإنفاق على الاحتياجات الجارية هو بمثابة من ينفق من مدخرات موروثة والفرق هنا انه ارث طبيعي مخزون في باطن الأرض .

### ٣ . الإيرادات العامة

تكتسب الإيرادات العامة لدولة الكويت أهمية خاصة لكونها تمول الإنفاق العام الذي يلعب الدور الرئيسي في تحريك عجلة النشاط الاقتصادي ، ومن أهم مصادر الإيرادات عائدات الصادرات النفطية وهي المصدر الرئيسي للإيرادات العامة يلي ذلك من حيث الأهمية دخل استثمارات الدولة في الخارج ولكنه لا يدرج كبنء للإيرادات في الميزانية ثم الإيرادات غير النفطية وأهمها دخل الخدمات وهو ما يستوفى مقابل الخدمات التي تؤديها الدولة والضرائب والرسوم على التجارة والمعاملات الدولية وقد ارتفعت الإيرادات في السنوات الخمس الأخيرة نتيجة لارتفاع أسعار النفط وبلغت إيرادات السنة المالية ٢٠٠٧-٢٠٠٨ ثلاثة إضعاف ما كانت عليه للسنة المالية ٢٠٠٢-٢٠٠٣ كما يبينها جدول رقم (٤) :-

#### جدول (٤)

#### الإيرادات العامة والإنفاق العام (بالمليون دينار كويتي)

السنة المالية	إجمالي	إيرادات	إيرادات	الإنفاق	التغير	الفائض
---------------	--------	---------	---------	---------	--------	--------

		العام	غير نفطية	نفطية	الإيرادات	
1777.3		3188.1	٤٣٧.٤	٤٥٢٨.٠	٤٩٦٥.٤	٢٠٠١-٢٠٠٠
590.2	32.8%	4746.4	٨١١.٦	٤٥٢٥.٠	٥٣٣٦.٦	٢٠٠٢-٢٠٠١
409.2	5.2%	4927.4	٨١١.٦	٤٥٢٥.٠	٥٣٣٦.٦	٢٠٠٣-٢٠٠٢
1413.4	10.3%	5522.8	٧٨٦.٣	٦١٤٩.٩	٦٩٣٦.٢	٢٠٠٤-٢٠٠٣
2646.3	29.2%	6315.2	٧٩١.٠	٨١٧٠.٥	٨٩٦١.٥	٢٠٠٥-٢٠٠٤
6865.5	48.7%	6862.0	٧٧٢.٠	١٢٩٥٥.٥	١٣٧٢٧.٥	<b>2005-2006</b>
5202.9	16.4%	10306.4	٩٩٧.٨	١٤٥١١.٥	١٥٥٠٩.٣	٢٠٠٧-٢٠٠٦
7722.0	22.6%	11300.0	١٣٠٣.٠	١٧٧١٩.٠	١٩٠٢٢.٠	<b>2007-2008</b>

### ٣-١. الإيرادات النفطية :

وتتكون الإيرادات النفطية من إيرادات مبيع النفط الخام والمنتجات المكررة والغاز المسال والمنتجات البتروكيمياوية وضريبة الدخل ورسوم الامتياز على شركات النفط ويحسب تقديرات الإيرادات النفطية بحاصل ضرب الكميات المقدرة لإنتاجها بسعر افتراضي مخصوصاً منها تكاليف الإنتاج .

وفي السنة المالية ٢٠٠٧-٢٠٠٨ بلغ المحصل من مبيعات النفط الخام ومشتقاته

ما يلي :-

### الإيرادات بملايين الدينارين :

٢٠٠٨-٢٠٠٦	٢٠٠٨-٢٠٠٧	بيان
١٠٦٣٤.٩	١٣٢٨١.٦	النفط الخام

منتجات مكررة	٧٧٠٧.٦	٦٠٥٩.٩
الغاز المسال	١٠١٠.٨	٨٠٥.٩
منتجات بتروكيماوية	١٣١٣٦.٧	١١١.٦
نقل بحري	٤١٤.٠	٢٠٦.٠
إيرادات أخرى	٥٧٩.٧	٥٨٢.٠
المجموع	<b>22757.9</b>	<b>١٨٢١٤.٩</b>

بالإضافة إلى مبيعات النفط الخام ومشتقاته تحصل مؤسسة النفط على دخل محفظتها الاستثمارية المالية وإرباح الشركات التابعة وإيرادات فوائد وتقدر قيمتها بمبلغ ٧٩١ مليون دينار .

### ٣-٢. الضرائب على صافي الدخل والإرباح .

١. الضرائب التي تفرض بنسبة ٢.٥% على الشركات الكويتية المدرجة في سوق الأوراق المالية وهي تصنف ضريبة زكاة وقدر ما يمكن تحصيله بمبلغ ٦٠ مليون دينار للسنة المالية ٢٠٠٧-٢٠٠٨ ، وتتولى تحصيلها وزارة المالية.
٢. ضرائب تفرض على صافي دخل الشركات الأجنبية غير النفطية العاملة في الكويت بنسبة ١٥% وبلغ تقدير حصيلتها للسنة المالية ٢٠٠٧-٢٠٠٨ مبلغ ٢٨ مليون دينار وتتولى تحصيل الضرائب وزارة المالية .
٣. الضرائب والرسوم على السلع والخدمات والممتلكات وهي الرسوم التي تتقاضاها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها وقدرت قيمتها ٤٤٨ مليون دينار للسنة المالية ٢٠٠٦-٢٠٠٧ ، واهم بنود هذه المجموعة الرسوم على خدمات الكهرباء والماء وقدرت قيمتها بمبلغ ١٥٣ مليون دينار لعام ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وتحصلها وزارة الكهرباء ، والرسوم على الاتصالات مثل خدمات الطيران المدني والبريد والهاتف

وخدمات الموائى وقدرت قيمتها بمبلغ ١٧١ مليون دينار لعام ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وتقوم بتحصيلها وزارة المواصلات .

### ٣-٣. إيرادات الاستثمار في الصناديق السيادية :

وهي مدخرات الدولة المتراكمة عبر السنين المالية نتيجة لزيادة الإيرادات النفطية عن الإنفاق العام وتحقيق فوائض في الموازنة العامة ، راكمت الكويت هذه المدخرات في صناديق استثمارية داخل الكويت وفي الأسواق المالية العالمية وفي الآونة الأخيرة نتيجة للزيادة الكبيرة في الأسعار تضاعفت قيمة الاستثمارات إلى أن بلغت ٧٠ مليار دينار كويتي (حوالي ٢٥٠ مليار دولار) للسنة المالية ٢٠٠٧-٢٠٠٨ ويصنف الاحتياطي إلى قسمين :-

١. الاحتياطي العام : قدرت قيمته بمبلغ ١٢.٤ مليار دينار كويتي (٤٥ مليار دولار) ، ويستثمر معظمه في داخل الكويت .

٢. احتياطي الأجيال القادمة : ويتكون من تراكم ما يخصم بنسبة ١٠% من الإيرادات السنوية وإضافة دخل استثمارها وتقدر قيمة احتياطي الأجيال القادمة بمبلغ ٥٨ مليار دينار كويتي (٢١٥ مليار دولار) ويستثمر معظمه في الأسواق العالمية .

ويقدر دخل الاحتياطات المستثمرة سنوياً بحوالي ٣.٣ مليار دينار (١٢.٢ مليار دولار) ولا يدرج دخل الاستثمار ضمن إيرادات الموازنة العامة بل يضاف إلى الاحتياطي ولكن عند وجود عجز في الإيرادات عن النفقات في الموازنة يتم اللجوء للسحب من الاحتياطي لتغطية العجز وقد واجهت الموازنة العامة عجزاً في سنوات ١٩٩٨ و ١٩٩٩ عندما تراجعت أسعار النفط وتم تغطية العجز بالسحب من استثمارات الاحتياطي ، علماً بأن الدولة تستطيع الاستدانة من الأسواق الداخلية والخارجية ولكن هذه الأداة نادراً ما تم استخدامها .

ويدير استثمارات الاحتياطي هيئة الاستثمار ويشرف عليها مجلس إدارة يرأسه وزير المالية ويعرض وزير المالية في جلسة خاصة لمجلس الأمة بياناً مالياً عنه ثم

يحال هذا البيان إلى اللجان الخاصة وهي لجنة الميزانيات والحسابات الختامية ولجنة حماية الأموال العامة .

وهيئة الاستثمار تعتبر هي المالكة لحصص الدولة في الشركات والمؤسسات التي تملكها بالكامل أو تملك منها حصص فيها مثل شركة الصناعات الوطنية ، وشركة الاتصالات المتنقلة والخطوط الجوية الكويتية ومؤسسة البترول وبنك برقان وفي حالة خصصة احد هذه المؤسسات كلياً أو جزئياً كما حصل في حالة الصناعات الوطنية تعود حصيلة التخصيص ، من خلال طرحها في مزاد علني إلى صندوق الهيئة .

#### ٤ . الإطار الدستوري والقانوني للرقابة على الإيرادات

تنظم أحكام الدستور الكويتي الشؤون المالية للدولة على أن تصدر قوانين لتنظيم الشؤون المالية ومنها :-

§ إنشاء الضرائب والغائها .

§ تخصيص الأموال العامة وصرفها .

§ عقد القروض العامة لا يكون إلا بقانون .

§ قانون حفظ الأملاك العامة وإدارتها وشؤون التصرف فيها .

§ قانون الميزانية العامة وينص على أن تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها ويعرض على مجلس الأمة لإصدارها بقانون .

§ قانون إنشاء ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استغلاله ويكون ملحقاً بمجلس الأمة ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في مراقبة تحصيل الدولة ومصروفاتها في حدود الميزانية ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته .

§ ونص الدستور على أن تقدم الحكومة إلى مجلس الأمة بياناً عن الحالة المالية للدولة كل سنة .

§ نص الدستور على أن كل التزام باستثمار أي مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من مرافق الدولة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود وان تكفل الإجراءات التمهيدية لتيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة .

§ كما نص الدستور على أن لا يمنح أي احتكار إلا بقانون ولزمن محدود .

§ وقد صدرت كل هذه القوانين ومنها قانون بقواعد الميزانية ورقابة تنفيذها والحساب الختامي .

§ ونص القانون على أن يعد وزير المالية مشروع الميزانية كما يعد بياناً يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي بني عليها المشروع وتحليلاً لما يهدف إليه للعرض على مجلس الوزراء لإقرارها وإحالتها إلى مجلس الأمة .

#### ٥ . الرقابة المالية على الإيرادات

#### ٥-١ . الرقابة البرلمانية أدواتها وآلياتها :

#### مشروع الميزانية :

تعود بداية ممارسة الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة إلى صدور الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ وانتخاب مجلس الأمة (البرلمان) .

ووفقاً لأحكام الدستور لا تكون الميزانية نافذة إلا بعد إقرارها من المجلس النيابي ومصادقة الأمير (رئيس الدولة) عليها .

كما تنص أحكام الدستور على أن تتقدم الحكومة بمشروع قانون الميزانية العامة قبل شهرين من بداية السنة المالية (من ٤/١ - ٣/٣١) مرفقاً ببيان عن الحالة المالية .

وتتكون ميزانية الدولة من ثلاث أجزاء هي الميزانية العامة للوزارات والإدارات الحكومية ، وميزانية الجهات الملحقة وميزانية الهيئات المستقلة .

والجهات الملحقة هي المؤسسات خارج الوزارات تمويل ميزانياتها في ميزانية الدولة ولها استقلال إداري ، والهيئات المستقلة هي المؤسسات التابعة والمملوكة للدولة تتمتع باستقلال مالي وإداري ، وتمول ميزانياتها من رأس المال الذي تخصصه لها

الدولة ومن دخل أنشطتها مثل مؤسسة البترول ومؤسسة الاستثمار والبنك المركزي ومؤسسة التأمينات الاجتماعية .

يحال مشروع الميزانية إلى لجنة خاصة دائمة هي لجنة الميزانية والحسابات الختامية ، وتقوم اللجنة ببحث مشروع الميزانية مع كافة الوزارات والهيئات الملحقة والمستقلة بحضور ممثلين عن كل جهة عند بحث ميزانيتها .

وتقدم إلى اللجنة مذكرات إيضاحية تفسر كل بنود الميزانية لكل وزارة ودائرة أو هيئة أو مؤسسة وللجنة أن تطلب أي معلومات حول أي بند من بنود الميزانية ، كما تتلقى اللجنة اقتراحات الأعضاء بإجراء تعديلات على الميزانية وبناء على الفحص الذي تقوم به اللجنة تتقدم بتقرير إلى المجلس الذي يخصص جلسات خاصة لمناقشة تقرير اللجنة بشأن ميزانية الدولة للوزارات والدوائر الحكومية والهيئات الملحقة والمستقلة .

#### ٥-٢ . الحسابات الختامية

نص الدستور على أن تتقدم الحكومة إلى المجلس النيابي الحساب الختامي للإدارة المالية خلال أربعة اشهر من انتهاء السنة المالية ، ويحال إلى لجنة الميزانية والحسابات الختامية ، كما يقدم ديوان المحاسبة تقاريره عن الميزانيات وتقوم اللجنة ببحث الحساب الختامي بحضور ممثلي الوزارات والهيئات وحضور ممثلي ديوان المحاسبة ، وتقوم اللجنة بتقديم تقريرها إلى المجلس بشأن الحسابات الختامية وتقارير ديوان المحاسبة وملاحظاته حولها ويشترط الدستور الكويتي أن لا يفرض دور انعقاد المجلس إلا بعد إقرار الميزانية مما يوجب على اللجنة وعلى المجلس الانتهاء من بحث وإقرار الميزانية وان تأخر ذلك عن الموعد الدستوري وهو ما يحصل غالباً .

ولا يشترط الدستور موعداً محدداً لإقرار الحسابات الختامية مما أدى إلى تأخر إقرار الحسابات الختامية وتراكم هذه التقارير لعدة سنوات في اغلب الأحيان .

### ٥-٣. أدوات أخرى :-

وبالإضافة إلى مناقشة وفحص الميزانيات والحسابات الختامية يستطيع المجلس ممارسة الرقابة بواسطة تقديم الأسئلة البرلمانية وطلب المعلومات ، وتقديم الاستجوابات وطلب عقد جلسات للمناقشة وتشكيل لجان تحقيق في أي أمر يرى المجلس فيه شبهة المخالفة والتجاوز للتمحيص واستقصاء الحقيقة بشأنه .

وبالإضافة إلى وثائق الميزانية والحسابات الختامية ينص الدستور الكويتي على أن تتقدم بوثائق أخرى يمكن استخدامها كأدوات للرقابة على سياسة الحكومة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص ، فينص الدستور على أن تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجهما إلى مجلس الأمة كما ينص على أن يلقي الأمير في افتتاح دور الانعقاد السنوي خطاباً أميرياً يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام المنقضي وما تعتمزم الحكومة إجراؤه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد .

ويعتبر الخطاب الأميري صحيفة جرد لما جرى في العام المنقضي وبرنامجاً للحكومة في العام الجديد ، ويحال الخطاب الأميري إلى لجنة خاصة يشكلها المجلس لإعداد الرد على الخطاب الأميري تأخذ بعين الاعتبار ملاحظات الأعضاء التي أبدوها عند مناقشة الخطاب الأميري ، وكذلك يعرض مشروع الرد الذي تعده اللجنة على المجلس لمناقشته وإبداء الرأي فيه لإقراره ورفعها إلى الأمير .

كما تلجأ اللجان المختصة إلى دعوة الوزير المختص على سبيل المثال المالية التجارة أو النفط لاستطلاع سياسة الوزارة في أي شأن يتعلق بالشؤون المالية والاقتصادية .

### ٦. فعالية الرقابة

يتبين من العرض السابق أن الإطار الدستوري والقانوني يعطي المجلس صلاحيات واسعة في الرقابة على التصرفات المالية للحكومة ، وفيما لو استخدمت

بحصافة وبدقة فإنها ستؤدي إلى ممارسة رقابة فعالة تساعد في ترشيد التصرفات المالية وتصويب أي انحراف أو خلل والقضاء على أي نوع من أنواع الفساد .  
وفي مجلس الأمة الكويتي حصل تطور لا بأس به في ممارسة الرقابة المالية عبر الأربعين سنة الماضية ولكن ما زال ممارسة الرقابة يعترئها الكثير من أوجه القصور والنقص فهي ما زالت رقابة انتقائية لحالات فردية يقوم بإثارتها بعض الأعضاء ، ويعود ذلك للأسباب والعوامل التالية :-

١ . عدد قليل من النواب يتعامل بجدية وحرص مع الرقابة المالية بما في ذلك بعض الأعضاء الذين حظيو بعضوية لجنة الشؤون المالية والاقتصادية ولجنة الميزانيات والحسابات الختامية ، ويبرر ذلك في عدم التزامهم حتى بحضور جلسات اللجان وكثرة غيابهم عن اجتماعات اللجان .

٢ . عدم توفر الخبرة والمعرفة بالشؤون المالية لدى الكثير من الأعضاء .

٣ . مناقشة مشروع الميزانية وتقرير اللجنة المختصة بشأنه لا يحظى باهتمام أكثر الأعضاء ولا يخصص لها الوقت الكافي - فهي تناقش في آخر دور الانعقاد بطريقة يغلب عليها الاستعجال وقليل من الأعضاء يتطرق للنواحي المالية الفنية أو السياسية المالية والاقتصادية وأثارها ، وكثير من الأعضاء يطرحون أمورا بعيدة عن مضمون الميزانية مما يجعل مناقشة الميزانية اقرب إلى المسألة الشكلية .

٤ . عدم حرص الأعضاء على احترام القوانين واللوائح الانضباطية والدفاع عنها بل أصبح الكثير منهم من دعاة التجاوز على القانون وانتهاك حرمة .

٥ . عدم توفر الدراسات الفنية حول السياسة المالية التي تعكسها الميزانية أو حول بنود الميزانية فعدد المستشارين والمساعدين للجنة قليل وقد لا يتوفر لديهم الخبرة والمعرفة في العديد من الجوانب المالية والاقتصادية والأمور الفنية .

٦ . غياب المؤسسات العلمية ومراكز البحث الأكاديمية في شئون الميزانية والإيرادات .

٧ . لا تحظى الإيرادات بالاهتمام والتمحيص فمناقشات اللجان عادة ما تركز جل اهتمامها على جوانب الأنفاق وربما يعود ذلك إلى أن النسبة الكبرى من الإيرادات

العامة هي دخل قطاع النفط الذي تديره مؤسسات الدولة التي يتم تقدير إيراداتها وفق معادلة بسيطة وهي حجم التصدير مضروباً بالأسعار التقديرية ومخصوصاً منها تكاليف الإنتاج ، ونادراً ما يتطرق النقاش لعمليات التسويق وآلياته .

٨. اختراق الفساد لجسم مجلس الأمة الذي لم يخل ولا يخلو ممن تواطؤوا ويتواطئون مع قوى الفساد ويتصرفون وفقاً لمصالح ذاتيه بالانتفاع المباشر أو لحسابات سياسية ويظهر ذلك في التغاضي عن العديد من المخالفات المالية والتفريط في مصالح الدولة ، ويتعدى ذلك في موافقة المجلس على التفريط بأراضي الدولة التي قدرت قيمتها بالبلايين من أبرزها موافقة المجلس على منح ارض تقدر قيمتها ستة مليار دينار كويتي ما يعادل ٢٠ مليار دولار لشخص واحد بالمخالفة للدستور ولقانون أملاك الدولة ومثل ذلك حالات عديدة وان كانت بحجم وقيمة اقل .

## التحديات وسبل تجاوزها

كما سبق الإشارة إليه فإن الإطار الدستوري والقانوني يوفر آليات جيدة لممارسة رقابة فعالة ويكمن القصور في أداء المؤسسات التي تتصدى لتفعيل الرقابة وحتى الآن لم تستنفذ هذه المؤسسات الفرص والصلاحيات التي يتيحها الإطار الدستوري وهي صلاحيات واسعة حتى الآن ، فالممارسة اقل مما تتيحه القوانين والأنظمة ومن عوامل القصور ما يلي :-

§ ضعف تركيبة المجلس النيابي فأغلبية أعضاء المجلس وصلت إلى المقعد النيابي أما عن طريق الاستناد إلى القبيلة أو الطائفية عن طريق الخدمات التي يؤديها العضو بتسهيل من السلطة أو عن طريق استخدام المال السياسي والرشوة وتغلب على ممارسة الأعضاء مراعاة مصالحهم المادية والسياسية مما جعل وتبقى ممارسة رقابة فعالة مرهون بنشاط أو تحرك فردي لبعض الأعضاء والتي تغيب عنها المنهجية وتغلب عليها الانتقائية أي غياب رؤيا منهجية لتفعيل الرقابة بشكل عام والرقابة المالية بشكل خاص .

§ ضعف الخبرة والمعرفة لدى الأعضاء ويعود ذلك لعاملين الأول أن أغلبية الأعضاء لا يستندون إلى تنظيمات سياسية تمدهم بالدراسات والأبحاث التي تصب في تصور واضح الأهداف وأجندة محددة لتحقيقها أو تغليب الأغراض والمصالح الشخصية وعدم الشعور بالمسؤولية المناط بهم كممثلين للشعب مؤتمنين على مصلحة وأمواله.

§ غياب أجهزة أبحاث ودراسات في المجلس تساعد الأعضاء في توفير المعلومات عن مفردات الموازنات وتبسيط الضوء على مواطن الخلل .

§ غياب الشفافية في توفير المعلومات وتيسير الوصول إلى المعلومة فلا توجد قنوات متعارف عليها لتدفق المعلومات بشكل منتظم وحتى الآن من يسعى للحصول على المعلومات عليه أن ينتزعها انتزاعا من إدراج الحكومة هذا بالإضافة أن الكثير من المعلومات غير موجودة أو لا تتوفر إلا بوقت متأخر فعلى سبيل المثال لا تتوفر

للأعضاء التقارير التي تعدها المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، ولا تتوفر تقارير اقتصادية تحليلية فالتقرير الاقتصادي الذي يصدره البنك المركزي وهو تقرير قيم ويكاد أن يكون الوحيد يصدر متأخر حوالي أربعة إلى ستة أشهر من نهاية السنة ، وهكذا فالمعلومات عن المؤشرات الاقتصادية والمالية أما أنها غير موجودة أو تصدر متأخرة والمصدر الوحيد إلا أن يكاد يكون تقارير البنك المركزي التي تصدر شهرياً وربع سنويا وسنوياً .

§ ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمراكز الأكاديمية التي تتابع شئون الدولة المالية وما هو موجود مازال يحتاج إلى تطوير أنشطته وممارساته .

## المقترحات لتعزيز القدرات الرقابية

- § دليل برلماني لمراقبة الإيرادات .
- § دورات تدريبية للبرلمانيين وموظفي الأجهزة البرلمانية .
- § دورات وندوات مشتركة مع أجهزة الدولة والأجهزة الرقابية .
- § تنشيط مؤسسات الأكاديمية وهيئات المجتمع المدني لممارسة دور فعال في الرقابة على المالية العامة .