# تدني قيم استغلال المواقع الاستثمارية حق الانتفاع والـB.O.T

**سعد البرازي**
**Saad Albrazi**
**الكويت**

• طالب ماجستير علوم سياسية بجامعة الكويت.

## مقدمة

في الوقت الذي تواجه فيه الكويت عجزًا فعليًا في الميزانية العامة للدولة على مدى السنوات الخمسة الماضية، والمتوقع استمراره للسنتين القادمتين حسب تقرير وزارة المالية (الأنباء 16 يناير، 2020)، نتيجة تراجع العوائد النفطية وعدم تنويع مصادر الدخل؛ تواجه الدولة تحديات في تفعيل آليات الشراكة مع القطاع الخاص، ومن أهم تلك التحديات؛ تدني القيمة الاستغلالية لمواقع عقود حقوق الانتفاع والـB.O.T الاستثمارية، فنجد أن المالية العامة تتكبد مئات الملايين من الدنانير بعدم مراجعة الحكومة لسعر المتر الإيجاري -نسبةً إلى متوسط الأسعار التي تقدرها السوق العقارية- في المواقع الاستثمارية المُستغلة وفق عقود حقوق الانتفاع العيني وعقود البناء والتشغيل والتحويل الـB.O.T. (ديوان المحاسبة، 2019).

تاريخيًا، يعود العمل بعقود الـB.O.T في الكويت إلى سنة 1970 بتكليف شركات خاصة ببناء مواقف سيارات، إلا أن الحاجة الفعلية لهذا الشكل من الشراكة بين القطاع العام والخاص (PPP) كانت في الفترة من 1994 – 2003، والتي يمكن عزوها إلى حاجة الدولة الفعلية لإعادة البناء والتعمير بمساعدة القطاع الأهلي نتيجة التدمير الذي ألحقه الغزو العراقي ببُنى الدولة، ومليارات الدنانير التي تكبدتها المالية العامة للدولة في تحرير الكويت (غرفة التجارة، 2005).

وتنصرف معظم عقود الـB.O.T وحقوق الانتفاع إلى مشاريع التطوير العقاري مثل مراكز تسوق تجارية، وواجهات بحرية، ومواقف سيارات، ومسالخ لحوم وغير ذلك، في حين أن الهدف الأساسي من مثل هذه العقود هو بناء مشاريع حيوية تعجز عن تنفيذها الدولة مثل جسور، ومحطات توليد كهرباء، ومستشفيات وما شابه (غرفة التجارة، 2005). وعلى الرغم من الابتعاد عن هذا الهدف الأساسي فإن العائد المادي لهذه العقود -الوضع الراهن- متدنٍ للغاية نتيجة عدم احتساب قيمة استغلالية عادلة –بتقدير السوق العقارية- للمواقع الاستثمارية، مما يشكل هدرًا يقدره ديوان المحاسبة الكويتي بمئات الملايين من الدنانير على الميزانية العامة، ويحرم الدولة من تنويع مصادر الدخل حسبما تشير له التقارير السنوية لديوان المحاسبة. (2019)

## الاطار العام

تتمثل المشكلة في تدني قيمة استغلال المواقع الاستثمارية حسب عقود الـB.O.T وحقوق الانتفاع، ويرجع سبب التدني في القيمة -إجرائيًا- إلى أمرين حسب تقرير ديوان المحاسبة الكويتي السنوي (2019):

أ-عدم احتساب قيمة عادلة لسعر المتر المساحي نسبةً إلى السعر الذي تحدده مكاتب السوق العقارية؛ إذ أن القطاع العام، لا يراجع سعر المتر المساحي عند تجديد عقود المواقع الاستثمارية التي يستغلها القطاع الخاص.

ب-عدم تحصيل قيم استغلال مستحقة للمساحات الخارجية للمواقع الاستثمارية، حيث أن المستثمر يستغل مساحات خارجية دونما مقابل، بالمخالفة للقانون.

تُعد شركة المشروعات السياحية نموذجًا للمشكلة، وهي شركة حكومية تأسست في العام 1976، بهدف تمكين السياحة عبر تهيئة إقامة مختلف مراكز الترفيه البريء، مثل حدائق النزهة، ومدن الألعاب والفنادق، وغيرها وتتولى الشركة -اليوم- إدارة معظم مرافق الواجهة البحرية من أندية ومطاعم بصورة شراكة مع القطاع الخاص لإقامة

تلك المشاريع، وتُعتبر الشركة من الجهات ذات الميزانيات الملحقة بميزانية الوزارات والإدارات العامة (ديوان المحاسبة، 2019).

وقدر ديوان المحاسبة (2019) -في تقريره عن السنة المالية 2018-2019- خسارة الشركة 353.3 مليون دينار كويتي إزاء تجديدها لعقود استثمارية دون احتساب قيمة عادلة لسعر المتر المساحي نسبةً إلى ما تقرره المكاتب العقارية، وقد شكلت الشركة لجنة في العام 2007 تسترشد برأي ثلاثة مكاتب عقارية لحساب سعر المتر المناسب في الواجهة البحرية، إلا أنها لم تأخذ بتوصية اللجنة مثل ما لم تأخذ بملاحظات الديوان بضرورة مراجعة الأسعار لوقف هدر المال العام (ديوان المحاسبة، 2019).

وكان ناتج إجمالي قيمة الاستغلال عن العقود الممتدة من 2009-2018 حوالي 26،8 مليون د.ك، وتلك قيمة استغلال 32 موقعًا، يقع معظمها في ثلاثة مناطق هي الشِعْب، وشَرْق، وبَنَيدِ القار، 24 موقعًا منها عبارة عن مطاعم ومقاهٍ، بينما القيمة التقديرية المستحقة عن استغلال إجمالي تلك المواقع تشكّل حوالي 380، مليون د.ك، وبذلك تكون الشركة فوتت على ميزانية الدولة إيرادات بقيمة 353،3 د.ك عن استغلال 32 موقعًا فقط خلال مدة العقد إياه. أما فيما يخص عدم أو تأخر تحصيل الشركة لقيم استغلال المساحات الخارجية للمواقع المُستثمرة، كما لو تستغل المطاعم تلك المساحات لوضع طاولات وكراسٍ خارجية، فقد قدر ديوان المحاسبة خسارة 137 مليون د.ك نتيجة هذا الامتناع (ديوان المحاسبة، 2019).

من المهم معالجة المشكلة اليوم لأن الحاجة إلى تنويع مصادر الدخل أصبحت أمرًا واقعًا، خاصة وأن عجز الميزانية العامة يبلغ نحو 40 مليار دينار كويتي في 7 سنوات، 22.7 مليار منها عجزًا فعليًا في آخر خمس سنوات، و17.4 مليار تقديريًا في السنة المالية الحالية والقادمة (الأنباء، 16، يناير 2020)، ولا يزال النفط المصدر الرئيسي للدخل حيث أن حوالي 87.3٪ من الإيرادات هي من بيع النفط الخام والغاز أي نحو 12.6 مليار. وتغطي الحكومة عجز الميزانية -في الوقت الحالي- عبر السحب من صندوق الاحتياطي العام والدين المحلي والعالمي (الأنباء، 16، يناير 2020). يأتي هذا العجز في الوقت الذي كان من المقدر أن يدخل حوالي نصف مليار دينار إلى خزينة الدولة في الفترة من 2009-2018؛ وذلك عن 32 موقعًا فقط عبارة عن مطعم ونادٍ ونحوه (ديوان المحاسبة، 2019)، وهذه الملاحظة رئيسية بصغرها؛ إذ أنها تقدم تصورًا عمّا يمكن تحقيقه بمراجعة قيم استغلال مختلف المواقع الأخرى وتسوية ملاحظات ديوان المحاسبة بشأنها.

من المؤكد أن تداعيات استمرار العجز في الميزانية، واللجوء إلى الدين العام عبر طرح سندات محلية وعالمية، مع الاعتماد على النفط المصدر الرئيسي للدخل، دون بذل أي خطوات تجاه إصلاح هيكلي للاقتصاد، ودون تحقيق استدامة مالية؛ كل ذلك يعني تهديد مباشر لاستقرار الدولة، مثل ما يهدد الأجيال القادمة إذ أن القانون يلزم تخصيص 10٪ من الإيرادات السنوية لصالح صندوق الأجيال القادمة، وتلك نسبة مهددة بسبب العجز المستمر في الميزانية والضغط الهائل على صندوق الاحتياطي العام إذ بلغ السحب منه نحو 42.7 مليار دينار على مدى 5 سنوات (القبس، 19 نوفمبر، 2019).

أضف إلى ذلك، إلى أن من المهم حماية الطبقة الوسطى؛ إذ يستحوذ الباب الأول من الميزانية المتعلق بالمرتبات والدعوم على 71٪ من المصروفات أي 16 مليارًا (الأنباء، 16، يناير 2020)، بينما يتكرر بين الفينة والآخر الحديث عن تخفيض الرواتب أو تحرير السلع والخدمات من الدعوم؛ ذلك أن الاختلال في الميزانية يقع في الباب الأول منها.

تُعد الطبقة الوسطى مهددة دائمًا؛ ذلك أن النظرة الخاطفة إلى معطيات الميزانية العامة تمنح -للوهلة الأولى- انطباعًا بأن الخلل في الميزانية بسبب الرواتب والدعوم، أي يشبه -إلى حدٍ كبير- القول أن الدولة ليس لديها مالًا كافيًا (بسبب) الرواتب والدعوم، نتيجة ارتباط تضخم الإنفاق الجاري -نسبةً إلى الإنفاق الرأسمالي- بالباب الأول من الميزانية، وعلى الرغم من أن ذلك الارتباط حقيقي فإنه ليس ارتباطًا سببيًا، في الواقع؛ إذا أهملنا الصورة الكاملة لمقدرات الدولة وثرواتها، وأوجه الهدر المختلفة؛ يمكن وقتها القول أن الدولة

لن يكون لديها مالًا كافيًا -في زمن ما من المستقبل- لإيداع رواتب الموظفين في حساباتهم المصرفية، لكن من البعيد جدًا عن الدقة القول أن الرواتب هي ما يرهق المالية العامة، في الوقت الذي من الممكن أن يورّد فيه فقط 32 مطعما ونواديًا ونحوه ما يقارب النصف مليار دينار كويتي إلى خزينة الدولة، فماذا لو راجعنا جميع المواقع الأخرى التي أورد ديوان المحاسبة ملاحظات بشأن تدني قيَم استغلالها؟

ومن الناحية التشريعية، لا يوجد نقص في التشريعات يمنع معالجة المشكلة، لكن ثمة ضعف في التكييف القانوني للمشروعات المطروحة، فهناك ثلاثة قوانين أساسية تحكم العلاقة بين القطاعين العام والخاص، يؤدي الاعتماد على أحدها دون الاهتمام بإطار العلاقة الاقتصادية بين المشروع وأهدافه إلى تكبيد الدولة أموالًا طائلة؛ نتيجة ضعف تكييفها القانوني، فمن حيث تنظيم أملاك الدولة هناك القانون رقم (105) لسنة 1980، ومن جانب عمليات البناء والتشغيل والتحويل ثمة القانون رقم (7) لسنة 2008، ثم القانون الأخير وهو الأشمل ويهيأ مناخ الاستثمار وينضد مفاهيم الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وهو القانون رقم (116) لسنة 2014، وعلى سبيل المثال؛ أبدى ديوان المحاسبة (2019) ملاحظة بشأن تدني عائد استغلال مطاعم الواجهة البحرية، التي طرحتها شركة المشروعات السياحية للمزايدة العامة في العام 2018 نتيجة طرح تلك المطاعم وفق القانون رقم (105) لسنة 1980، والذي يسمح باستغلال المواقع لمدة 3 سنوات، بينما كان العائد سيرتفع لو كان الطرح وفق قانون (116) لسنة 2014، الذي يحدد فترة استغلال لا تقل عن 10 إلى 20 سنة، فالمطلوب إذًا تكييف المشروعات المطروحة قانونيًا بما يناسب الأهداف المرجوة، مع ضرورة الرقابة السابقة لديوان المحاسبة على طرح تلك المشروعات وتنفيذ عقودها قبل دخولها حيز التنفيذ.

بإيجاز؛ تمثل شركة المشروعات السياحية بالعراقيل التي تمر بها تحديًا من تحديات تفعيل آليات شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص، ولا يتطلب تجاوز تلك العراقيل سوى تسوية ملاحظات ديوان المحاسبة الكويتي، والالتزام بقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (116) لسنة 2014،

ومن الضرورة الملحة اليوم مراجعة أسعار المتر المساحي، وتحصيل قيم استغلال المساحات المتجاوزة للمرافق، إذ أن وفقًا للشرح المقدّم -المبني على ملاحظات ديوان المحاسبة (2019)- هناك خسارة تقارب 500 مليون دينارًا كويتيًا؛ كان ينبغي أن تُورّد إلى خزينة الدولة في الوقت الذي يشكل فيه عجز الميزانية العامة حوالي 40 مليار دينار كويتي في سنوات، 22.7 مليار منها عجزًا فعليًا في آخر خمس سنوات، و17.4 مليار تقديريًا في السنة المالية الحالية والقادمة (الأنباء، 16 يناير، 2020).

## التوصيات

• لا بد من تفعيل آليات شراكة القطاع العام مع القطاع الخاص (PPP)، على أن تكون تلك الشراكة مربحة للقطاعين معًا، ولعل تبرز الحاجة في الظروف الحالية إلى إحداث تطوير نوعي في طبيعة المشروعات التي تُطلب عادةً من الخاص إنجازها.

• ضرورة تسوية ملاحظات ديوان المحاسبة، ومراجعة الدولة لسعر المتر المساحي، وتحصيل قيم استغلال المساحات المتجاوزة للمرافق.

• تدعيم الميزانية العامة بالعوائد المادية للمواقع الاستثمارية التي يشغلها القطاع الخاص.

• إن تحميل المواطنين تبعات العجز عبر تحرير السلع والخدمات كالكهرباء والوقود والماء، باعتبار أن ما يربو على 70٪ من الإنفاق العام يذهب في الباب الأول من الميزانية والمتعلق بالمرتبات والدعوم، سيعمل على انحسار الطبقة الوسطى ودون الوسطى في المجتمع الكويتي؛ التي تلجأ أصلًا للقروض البنكية لتغطية مصروفاتها المعيشية (الجريدة، 4 سبتمبر، 2019) ، مما سينعكس سلبًا على استقرار المجتمع.

• إن مسألة المحافظة على الطبقة الوسطى وتوسيع حجمها ضرورة تؤكدها النظريات الاقتصادية والاجتماعية، فضلًا على أنها ما يقرره الدستور الكويتي في المادة (20) منه.

ختامًا، إن الاختلال في الميزانية لصالح الباب الأول منها يُفترض منه أن يوّجه الجهود نحو زيادة

الإيرادات غير النفطية، وهذه المعادلة هي ما يضعها ديوان المحاسبة نفسه (2019)، طالما أن الهدف المنشود هو الاستدامة المالية، والتي تحقق -من ضمن نتائجها- استمرار تقديم مخصصات دعم السلع، ومن ثَمّ فإن الحل بتحرير السلع وزيادة الرسوم لخفض مصروفات الباب الأول يقع في تناقض مع توجهات الدولة السياسية والاقتصادية نحو الاستدامة المالية، والتي تتطلب بالضرورة مراجعة فعلية لصورة الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

## لائحة المراجع


- 42.7 مليار دينار سُحبت من الاحتياطي العام في 5 سنوات. (19 نوفمبر، 2019). جريدة القبس. استُرجعت في تاريخ 6 يونيو 2020 من https://alqabas.com/article/5727102-المتبقي-حتى-سبتمبر-الماضي-206-مليار-دينار427-مليار-دينار-سحبت-من-الاحتياطي-العام
- 40 مليار دينار عجز الميزانية في سبع سنوات. (16 يناير، 2020). جريدة الأنباء. استُرجعت في تاريخ 6 يونيو، 2020 من https://www.alanba.com.kw/ar/economy-news/946055/16-01-2020--مليار-دينار-عجز-الميزانية-سنوات/
- ديوان المحاسبة الكويتي. (2019). تقرير ديوان المحاسبة عن نتائج الفحص والمراجعة على تنفيذ ميزانيات الجهات الملحقة وحساباتها الختامية: تابع الجزء الثاني السنة المالية 2018-2019 استُرجعت في تاريخ 6 يونيو، 2020 من https://bit.ly/2Y6lCyE
- غرفة التجارة. (2005) القضايا الاقتصادية التي عالجتها الغرفة عام 2005: التخصيص بنظام البناء والتشغيل والتحويل B.O.T. . اسُترجعت بتاريخ 6 يونيو، 2020 من https://bit.ly/2ASnG5n
- "المركزي": 6511 أمر ضبط وإحضار لكويتيين بسبب القروض. (4 سبتمبر، 2019). جريدة الجريدة. استُرجعت في تاريخ 6 يونيو من https://www.aljarida.com/articles/1567529061174886500/