الاختبـاء وراء الظـلال

نمـــو الاقتصـــاد الخفـــي

فريدريك شنايدر
مع دومينيك إنستي

Hiding in the Shadows
The Growth of the Underground Econ
(El Arabic)

قضايـــــــــــا اقتصاديـــــــــة ٣٠

الاختبـاء وراء الظـلال

نمـــو الاقتصـــــاد الخفـــي

فريدريك شنايدر
مع دومينيك إنستي

صنـــــــــدوق النقـــــــــد الدولـــــــــي
واشـنطن العاصمـة

© صندوق النقد الدولي ٢٠٠٢

رئيس تحرير السلسلة
جيريمي كليفت
إدارة العلاقات الخارجية بصندوق النقد الدولي

تصميم وتنفيذ الغلاف
مسعود اعتمادي وجاك فيديريتشي
وشعبة البيانيات بالصندوق

ISBN 1-58906-153-5
ISSN 1020-5098
صدر في مارس ٢٠٠٢

للحصول على مطبوعات صندوق النقد الدولي،
يرجى الاتصال بالعنوان التالي:
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C., 20431 , U.S.A.
هاتف: 623-7430 (202) فاكس: 623-7201 (202)
بريد إلكتروني :Publications@imf.org
إنترنت: http://www.imf.org

تمهيد

تهدف سلسلة "قضايا اقتصادية" إلى إطلاع الجمهور العريض من القراء غير المتخصصين على جانب من البحوث الاقتصادية التي يصدرها صندوق النقد الدولي حول أهم قضايا الساعة. ويتم استخلاص المادة العلمية التي تحتويها هذه السلسة من أوراق العمل الصادرة عن الصندوق بصفة أساسية، وهي دراسات متخصصة يقوم بإعدادها خبراء الصندوق والعلماء الزائرون، وكذلك من الدراسات البحثية المختلفة المتعلقة بالسياسات.

ويعتمد هذا العدد من سلسلة "قضايا اقتصادية" على المادة التي تحتويها في الأصل ورقة العمل رقم 00/26 الصادرة عن صندوق النقد الدولي في فبراير ٢٠٠٠ بعنوان "Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences". وتتضمن ورقة العمل الأصلية مقتطفات من البحوث المشار إليها في هذه النشرة، ويمكن للقراء شراء نسخة من ورقة العمل (بمبلغ ١٠ دولارات) من إدارة خدمات النشر والمطبوعات بصندوق النقد الدولي، أو تحميلها من موقع صندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت وعنوانه *www.imf.org*. وقد قامت بإعداد النص لهذا الكتيب راشيل ويفنغ، وقام بروفيسور شنايدر بتحديث بعض البيانات الواردة فيه، بما في ذلك حجم العينة.

اقتصادات الظل

عامل في مصنع يقود سيارة أجرة بدون ترخيص أثناء الليل على سبيل العمل الإضافي؛ وسبّاك يقوم بإصلاح ماسورة مياه تالفة لعميل ويحصل على أتعابه نقدا لكنه لا يقر بهذا الإيراد لمحصل الضرائب؛ وتاجر مخدرات يتوسط في عملية بيع لعميل على ناصية شارع ... هذه هي بعض أمثلة الاقتصاد الخفي أو اقتصاد الظل – وهي أنشطة مشروعة وغير مشروعة تصل قيمتها سنويا إلى تريليونات الدولارات التي تظل "خارج السجلات" بعيدا عن أعين رجال الضرائب والإحصائيين الحكوميين.

وعلى الرغم من أن الجريمة وأنشطة اقتصاد الظل تعد من حقائق الحياة منذ عهد بعيد، وبالرغم من تزايد معدلاتها في جميع أنحاء العالم، فإن معظم المجتمعات يحاول السيطرة على نموها لدرء ما يمكن أن تنطوي عليه من عواقب وخيمة:

- فازدهار اقتصاد الظل ينال من موثوقية الإحصاءات الرسمية (عن البطالة وقوة العمل الرسمية والدخل والاستهلاك)، وهو ما قد يجعل السياسات والبرامج التي تستند إليها غير ملائمة ولا طائل من ورائها.
- وقد يؤذن نمو اقتصاد الظل ببدء دورة مدمرة. فالمعاملات التي تتم في إطار اقتصاد الظل تتهرب من الضرائب، وبالتالي تظل الإيرادات الضريبية أقل من الممكن في الظروف العادية. وإذا تآكلت الأوعية الضريبية أو تناقص الامتثال الضريبي، قد تلجأ الحكومات إلى زيادة المعدلات الضريبية – مما يشجع على زيادة هروب الأنشطة الاقتصادية إلى اقتصاد الظل، فيزداد تفاقم قيود الميزانية على القطاع العام. (ومن ناحية أخرى، نجد أن نسبة لا تقل عن ثلثي الدخل المكتسب في اقتصاد الظل تُنفَق على الفور في الاقتصاد الرسمي، مما يُحدث تأثيرا حافزا قويا على الاقتصاد الرسمي.)

- وقد يؤدي تنامي اقتصاد الظل إلى إيجاد حوافز قوية لجذب العمالة المحلية والأجنبية بعيدا عن الاقتصاد الرسمي.

ما هو اقتصاد الظل؟

يسمى اقتصاد الظل أيضا بالاقتصاد الخفي، أو الاقتصاد غير الرسمي، أو الاقتصاد الموازي، وهو لا يشمل الأنشطة غير المشروعة فقط بل يشمل أيضا أشكال الدخل التي لا يُبلّغ بها والمتحصلة من إنتاج السلع والخدمات المشروعة، سواء من المعاملات النقدية أو المعاملات التي تتم بنظام المقايضة. ومن ثم فإن اقتصاد الظل يشمل جميع الأنشطة الاقتصادية التي تخضع للضريبة بشكل عام إذا ما أُبلغت بها السلطات الضريبية. أنظر الجدول (١).

ومع ذلك، فمن الصعب جدا التوصل إلى تعريف دقيق لاقتصاد الظل لأنه يتطور باستمرار حسب التغيرات التي تطرأ على النظام الضريبي واللوائح التنظيمية.

الجدول (١) – أنواع الأنشطة الاقتصادية الخفية

نوع النشاط	المعاملات النقدية	المعاملات غير النقدية
الأنشطة غير المشروعة	الاتجار في السلع المسروقة؛ والاتجار في المخدرات وتصنيعها؛ والدعارة؛ والقمار؛ والتهريب؛ والاحتيال.	مقايضة المخدرات والسلع المسروقة أو المهربة. إنتاج المخدرات أو زراعة النباتات المخدرة للاستعمال الشخصي. السرقة للاستعمال الشخصي.

	التهرب الضريبي	تجنب دفع الضرائب	التهرب الضريبي	تجنب دفع الضرائب
الأنشطة المشروعة	دخل الأعمال الحرة الذي لا يتم الإبلاغ به. الأجور والمرتبات والأصول التي يحصل عليها الفرد من الأعمال غير المبلغ بها والتي تتصل بالخدمات والسلع المشروعة.	التخفيضات والمزايا الإضافية التي تمنح للموظفين.	تبادل الخدمات والسلع المشروعة.	جميع الأعمال التي يقوم بها الفرد بنفسه والمساعدة التي يحصل عليها من جيرانه.

هيكل الجدول مأخوذ من دراسة Lippert and Walker, *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*. Vancouver, B.C., The Frazer Institute, 1997.

ما هو حجم اقتصاد الظل؟

من الصعب تقدير حجم اقتصاد الظل. فالذين يشتغلون بالأنشطة الخفية يبذلون قصارى جهدهم للتستر عليها. غير أن صانعي السياسات والإداريين في الدوائر الحكومية يحتاجون إلى معلومات عن عدد الأفراد الذين يزاولون أنشطة في اقتصاد الظل، وعن مدى تواتر هذه الأنشطة الخفية وحجمها، كي يمكنهم اتخاذ القرارات المناسبة بشأن تخصيص الموارد.

وبالتالي، أجرى الاقتصاديون والإحصائيون الحكوميون مجموعة من الحسابات لقياس مدى ضخامة اقتصاد الظل.

ولتقدير حجم اقتصاد الظل، ركّز الباحثون على عينة من ٨٤ بلدا، مستخدمين في ذلك مجموعة من طرق التقدير. وتوضح النتائج أن القيمة المضافة في اقتصاد الظل بلغت مستوى شديد الارتفاع في جميع بلدان العينة.

الجدول (٢) – اقتصاد الظل كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي الرسمي، ١٩٨٨–٢٠٠٠

مجموعة البلدان	٪ من إجمالي الناتج المحلي
البلدان النامية	٣٥–٤٤
بلدان التحول الاقتصادي	٢١–٣٠
بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	١٤–١٦

تعكس هذه النسب طرق التقدير المختلفة التي استخدمتها المصادر المختلفة. أما طرق التقدير الشائعة فسوف يتعرض لها هذا الكتيب في مكان لاحق.

ويوضح الجدول (٢) التقديرات المتوسطة لمجموعات البلدان الثلاث الرئيسية – البلدان النامية، واقتصادات التحول، و ٢١ اقتصادا متقدما عضوا في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتبقى المقارنات بين البلدان تقريبية إلى حد ما نظرا لاختلاف طرق التقدير المستخدمة فيها.

البلدان النامية

طبقا لمسح أجري في إفريقيا خلال الفترة ١٩٩٨–١٩٩٩، تبلغ أنشطة اقتصاد الظل أعلى مستوياتها في نيجيريا ومصر، حيث تصل إلى ما يعادل ٧٧٪ و ٦٩٪ من إجمالي الناتج المحلي، على التوالي؛ وعلى النقيض من ذلك، تبلغ نسبة اقتصاد الظل في جنوب إفريقيا ١١٪ فقط من إجمالي الناتج المحلي. وفي آسيا خلال نفس الفترة، تصدرت تايلند قائمة البلدان التي يمارس فيها اقتصاد الظل بنسبة بلغت ٧٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، بينما تذيلت القائمة كل من سنغافورة ومنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة التابعة لجمهورية الصين الشعبية، وسنغافورة، بنسبة بلغت ١٤٪ من إجمالي الناتج المحلي. وفي أمريكا اللاتينية خلال الفترة ١٩٩٨–١٩٩٩، كان أكبر اقتصاد ظل يوجد في بوليفيا، بنسبة ٦٧٪ من إجمالي الناتج المحلي والأصغر في شيلي بنسبة ١٩٪.

بلدان التحول الاقتصادي

كانت جورجيا صاحبة أكبر اقتصاد ظل بين دول الاتحاد السوفيتي السابق خلال الفترة ١٩٩٨–١٩٩٩ بنسبة بلغت ٦٤٪ من إجمالي الناتج المحلي، وتلتها روسيا بنسبة ٤٤٪، وأخيرا أوزبكستان صاحبة أصغر اقتصاد ظل بنسبة ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي. أما في بلدان التحول الاقتصادي في أوروبا الوسطى والشرقية خلال نفس الفترة، فقد كان اقتصاد الظل في بلغاريا هو الأكبر بنسبة ٣٤٪ من إجمالي الناتج المحلي وكان الأصغر في سلوفاكيا بنسبة ١١٪.

بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢١ بلدا) خلال الفترة ١٩٩٩–٢٠٠١، انفردت اليونان وإيطاليا بأكبر اقتصاد ظل في المجموعة بنسبة ٣٠٪ و ٢٧٪، على التوالي. وكانت النسبة متوسطة في البلدان الاسكندنافية، بينما بلغت أقل مستوياتها في الولايات المتحدة والنمسا بواقع ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، وفي سويسرا بواقع ٩٪ منه.

إلى أي مدى توسع اقتصاد الظل؟

وسع اقتصاد الظل بخطى متلاحقة في معظم بلدان التحول الاقتصادي وجميع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي شملتها الدراسة. (لا يمكن الحكم بدقة على الاتجاه العام في البلدان النامية كمجموعة نظرا لقصور البيانات.) وقد نما اقتصاد الظل بمعدل أسرع بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٨ في دول الاتحاد السوفييتي السابق – حيث ارتفعت نسبته من حوالي الرُبع إلى أكثر من الثُلث – وإن ظل ثابتا أو يكاد عند مستوى خُمس إجمالي الناتج المحلي في دول أوروبا الوسطى والشرقية.

وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الاحدى والعشرين التي شملها المسح، كان اقتصاد الظل في حالة نمو طوال السنوات الثلاثين الماضية – حيث تضاعف من أقل من ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في معظم هذه البلدان في ١٩٧٠ إلى ٢٠٪ أو أكثر من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٠٠ في بلجيكا والدانمرك وإيطاليا والنرويج وإسبانيا والسويد. كذلك حدث نمو في البلدان التي يعد اقتصاد الظل فيها أصغر حجما. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تضاعف اقتصاد الظل من ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٧٠ إلى ٩٪ في عام ٢٠٠٠.

وبالنسبة لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، سجل اقتصاد الظل أسرع معدلات النمو في عقد التسعينات من القرن العشرين. ففي بلدان المجموعة ككل، ارتفعت نسبة اقتصاد الظل من ١٣٪ في الفترة ١٩٩٠–١٩٩٣ إلى ١٧٪ في ١٩٩٩–٢٠٠٠. وفي أواخر ذلك العقد، كان اقتصاد الظل لا يزال في حالة نمو في معظم بلدان المجموعة.

القوى العاملة في اقتصاد الظل

لا تزال المشاركة في سوق العمل باقتصاد الظل في تزايد مستمر أيضا. وتشمل سوق العمل في اقتصاد الظل جميع الحالات التي يَعمَد فيها أصحاب العمل أو العاملون، أو كلاهما، إلى إبقاء أوضاعهم في الظل من حيث الإنتاج للسوق – بصرف النظر عما إذا كانت هذه الأوضاع مسجلة أم غير مسجلة. ويلجأ بعض العاملين في اقتصاد الظل إلى القيام بأشغال إضافية بعد ساعات عملهم الرسمي العادية، بل وأحيانا خلال ساعات العمل الرسمي، بينما يعمل آخرون في اقتصاد الظل فقط، إما لأنهم يجدونه أكثر إدرارا للربح أو لأنهم ممنوعون من العمل في الاقتصاد الرسمي – كما هو الحال بالنسبة للمهاجرين غير القانونيين على سبيل المثال.

وفي الاتحاد الأوروبي في أواخر تسعينات القرن العشرين، كان عدد من يمارسون أنشطة في اقتصاد الظل ٢٠ مليون شخص، بينما كان عددهم في جميع البلدان

الأوروبية الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي نحو ٣٥ مليون شخص. ويعتبر حجم القوى العاملة في اقتصاد الظل كبير للغاية في بعض فرادى البلدان. ففي إيطاليا، تراوحت نسبتهم بين ٣٠٪ و ٤٨٪ من مجموع القوى العاملة (في ١٩٩٧)؛ وفي إسبانيا تراوحت بين ١٢٪ و ٣٢٪ (في ١٩٩٧–١٩٩٨)؛ وفي السويد، بلغت ٢٠٪ (في ١٩٩٧–١٩٩٨). وقد اقترنت هذه النسب المرتفعة في كثير من البلدان بمعدلات بطالة رسمية مرتفعة أيضا.

وقد ارتفع حجم القوى العاملة في اقتصاد الظل ارتفاعا كبيرا خلال العقدين الماضيين في البلدان الأعضاء بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ففي الدانمرك، على سبيل المثال، تضاعفت نسبة مجموع القوى العاملة في اقتصاد الظل خلال خمس عشرة سنة من ٨٪ في ١٩٨٠ إلى ١٥٪ في ١٩٩٤. ولا يختلف الأمر في كل من ألمانيا وفرنسا. ففي ألمانيا، استقرت النسبة إلى حد ما بين ٨٪ و ١٢٪ في الفترة ١٩٧٤–١٩٨٢، ولكنها تضاعفت خلال السنوات الست عشرة التالية لتصل إلى ٢٢٪ في ١٩٩٨؛ أما في فرنسا، فقد تراوحت النسبة بين ٣٪ و ٦٪ في ١٩٧٥–١٩٨٢ ثم تضاعفت لتصل إلى ما بين ٦٪ و ١٢٪ في ١٩٩٧–١٩٩٨.

لماذا تنمو اقتصادات الظل؟

عادة ما يكون حجم اقتصاد الظل أصغر في البلدان التي تكون معدلاتها الضريبية منخفضة نسبيا، وعدد قوانينها ولوائحها التنظيمية محدودا، وحكم القانون فيها راسخا.

وتشير دراسات النماذج الاقتصادية الكلية والجزئية القائمة على بيانات عدة بلدان إلى أن القوة الدافعة الرئيسية وراء حجم اقتصاد الظل ونموه هي تزايد أعباء المدفوعات الضريبية ومدفوعات الضمان الاجتماعي، مع خضوع سوق العمل الرسمية لقيود متزايدة. كذلك تقوم معدلات الأجور في الاقتصاد الرسمي بدور في هذا الصدد.

الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي

تضيف الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي إلى تكلفة العمالة في الاقتصاد الرسمي، وبالتالي فهي من العوامل الرئيسية التي تساعد على نمو اقتصاد الظل. وكلما

ازداد الفرق بين التكلفة الكلية للعمالة في الاقتصاد الرسمي وصافي إيرادات العمل بعد خصم الضرائب، قويت الدوافع لدى أصحاب العمل والعاملين على تجنب هذا الفرق والمشاركة في اقتصاد الظل. ويمكن أن يكون هذا الفرق كبيرا جدا؛ ففي ألمانيا والنمسا، على سبيل المثال، تصل مدفوعات الضرائب والضمان الاجتماعي التي تتحملها المؤسسات والعاملون إلى مستوى مساو للأجور التي يحصل عليها العاملون فعليا. ولما كان هذا الفرق يعتمد اعتمادا كبيرا على نظام الضمان الاجتماعي والنظام الضريبي، يعد الضمان الاجتماعي والضرائب من أهم محددات اقتصاد الظل.

وقد أسفر العديد من الدراسات عن وجود أدلة قوية على تأثير النظام الضريبي على اقتصاد الظل. ففي النمسا، كان لعبء الضرائب المباشرة (بما في ذلك مدفوعات الضمان الاجتماعي) أقوى الأثر على نمو اقتصاد الظل، يليه عدد اللوائح التنظيمية التي تؤثر على المؤسسات والعاملين، ثم التعقيدات التي يتسم بها النظام الضريبي. وقد كشفت دراسات أخرى عن نتائج مماثلة بالنسبة للبلدان الاسكندنافية وألمانيا والولايات المتحدة. ففي الولايات المتحدة، تشير التحليلات إلى أنه كلما ارتفع المعدل الحدي لضريبة الدخل الشخصي الفيدرالية بنسبة نقطة مئوية واحدة، أدى ذلك إلى نمو اقتصاد الظل بنسبة ١,٤ نقطة مئوية – في حالة ثبات العوامل الأخرى. كذلك أظهرت التحليلات في الولايات المتحدة أن الإبقاء على المعدل الحدي الأقصى لضريبة الدخل عند مستوى منخفض قد يحول دون نمو اقتصاد الظل.

وقد أوضحت دراسة أجريت في مدينة كيبيك الكندية أن السكان سريعو التنقل بين الاقتصاد الرسمي واقتصاد الظل، وأنه كلما ارتفع صافي الأجور في الاقتصاد الرسمي قل عملهم في اقتصاد الظل. وتؤكد هذه الدراسة أيضا أنه حيثما يتصور الناس أن معدل الضريبة شديد الارتفاع، تؤدي أي زيادة في معدل الضريبة (الحدي) إلى انخفاض في الإيرادات الضريبية.

اللوائح الحكومية

يمكن أن تؤدي اللوائح الحكومية إلى زيادة كبيرة في تكلفة العمالة التي تتحملها المؤسسات في الاقتصاد الرسمي. ومن بين هذه اللوائح اشتراطات الترخيص، ولوائح سوق العمل، والحواجز التجارية، والقيود المفروضة على عمل الأجانب. وحين تقوم وجهات العمل في الاقتصاد الرسمي بنقل عبء معظم التكاليف الإضافية ذات الصلة إلى العاملين فيها، فهي تعطيهم حافزا قويا على الانتقال إلى اقتصاد الظل.

ويوضح العديد من الدراسات أن البلدان التي تكثر فيها اللوائح المنظمة لشؤونها الاقتصادية يكون حجم اقتصاد الظل فيها كبيرا. وعلى سبيل المثال، في عينة من ٨٤ بلدا من البلدان النامية وبلدان التحول الاقتصادي والبلدان المتقدمة، تبين أن زيادة نقطة واحدة على مؤشر التنظيم (الذي يتضمن درجات من ١ إلى ٥) تقترن بزيادة في اقتصاد الظل نسبتها ١٠٪.

واللوائح المنظمة لسوق العمل، على وجه الخصوص، لها تأثير كبير على التكاليف التي تتحملها جهات العمل وعلى حوافز العاملين. ففي كثير من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يمثل ارتفاع تكلفة العمل الكلية سببا مهما لارتفاع معدلات البطالة الرسمية، كما يمثل في نفس الوقت سببا مهما لتوسع اقتصاد الظل الذي تعمل فيه أعداد كبيرة من العاطلين عن العمل في الاقتصاد الرسمي.

وقد لجأت بعض الحكومات (مثل فرنسا) وبعض نقابات العمال (كما في ألمانيا) إلى تقييد عدد ساعات العمل المسموح بها في الاقتصاد الرسمي، وذلك في محاولة لتخفيض مستوى البطالة. والغرض من ذلك هو إعادة توزيع كمية العمل المحدودة بمزيد من الإنصاف، ولكن التخفيضات المفروضة على ساعات العمل في الاقتصاد الرسمي قد تدفع الأفراد إلى اقتصاد الظل. فعلى سبيل المثال، بعد أن قررت شركة فولكس فاجن في ألمانيا تخفيض ساعات العمل، لوحظ أن عمليات إعادة البناء والتجديد للمساكن الواقعة في المنطقة التي يقيم بها موظفو الشركة قد ازدادت عن المشاهد في المناطق الأخرى.

حسن ممارسة السلطات

يميل حجم اقتصادات الظل إلى الصِغَر في البلدان التي تتسم المؤسسات الحكومية فيها بالقوة والكفاءة. وقد أظهرت بعض الدراسات بالفعل أن ارتفاع المعدلات الضريبية في حد ذاته ليس هو السبب وراء زيادة حجم اقتصاد الظل، بل السبب هو انعدام الكفاءة واستخدام السلطة التقديرية في تطبيق الحكومات للنظام الضريبي واللوائح التنظيمية.

وتجد أنشطة الظل أرضا خصبة بالفعل في أي اقتصاد مثقل باللوائح تتسم فيه الحكومات بعدم الكفاءة والتعويل على السلطة التقديرية في تطبيق القانون. وهذه هي أيضا الظروف التي ينتعش فيها الفساد.

ولا يوجد إلا بضع دراسات تجريبية تبحث في العلاقة بين الفساد واقتصاد الظل، ولكنها تفيد جميعا بأن حجم اقتصاد الظل يكون كبيرا نسبيا في البلدان التي ينتشر فيها الفساد. والفساد في جوهره هو استغلال السلطة العامة في تحقيق مآرب خاصة.

وفيما يلي بعض الأنشطة التي تتيح الفرص أمام الفساد:

- وضع إجراءات تنظيمية أو إصدار تراخيص لمزاولة أنشطة معينة (كفتح المتاجر أو قيادة سيارات الأجرة)؛
- تقسيم الأراضي وغير ذلك من القرارات الرسمية المماثلة؛
- إدارة السلع والخدمات العامة، أو تيسير الحصول عليها؛
- الرقابة على القرارات المتصلة بعقود الاستثمارات العامة؛
- الرقابة على تقديم الحوافز الضريبية؛
- الرقابة على عمليات التعيين والترقية في القطاع العام.

وقد كشفت عدة دراسات عن وجود ارتباط مباشر بين تخفيض مستوى الفساد في أي بلد ونطاق اقتصاد الظل فيها. وخلصت جميع الدراسات إلى أن حجم اقتصاد الظل يزداد كلما ارتفع مستوى الفساد.

وتشير إحدى هذه الدراسات إلى أن "بعض البلدان الأكثر ثراء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وكذلك بعض البلدان في أوروبا الشرقية، تجد نفسها في حالة توازن موات يجمع بين الأعباء الضريبية والتنظيمية المحدودة نسبيا، والتعبئة الكبيرة للإيرادات، والمستوى الجيد من حكم القانون ومكافحة الفساد، والاقتصاد غير الرسمي صغير الحجم (نسبيا). وعلى النقيض من ذلك، تُبدي بعض البلدان في أمريكا اللاتينية والاتحاد السوفييتي السابق بعض خصائص التوازن غير المواتي: فتطبيق الضرائب واللوائح التنظيمية يستند إلى السلطة التقديرية ويفرض أعباء ثقيلة على كاهل المؤسسات، وحكم القانون ضعيف، والرشوة متفشية، ونسبة كبيرة من الأنشطة تتم في الاقتصاد غير الرسمي."[١]

[١] راجع دراسة Johnson, Simon; Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton, "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy," *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, 1998.

الآثار على الاقتصاد الرسمي

يمكن أن يؤدي تغير حجم اقتصاد الظل إلى التغيرات التالية:

- المؤشرات النقدية: فمعظم المعاملات تتم نقدا في اقتصاد الظل. وبالتالي فإن زيادة النشاط في اقتصاد الظل من المرجح أن تؤدي إلى زيادة الطلب على النقود.
- معدلات المشاركة في سوق العمل وساعات العمل: قد تنخفض معدلات المشاركة في الاقتصاد الرسمي نظرا لتزايد أعداد العاملين في القطاع الخفي. وبالمثل، قد يقل عدد ساعات العمل في الاقتصاد الرسمي مع تزايد ساعات العمل في القطاع الخفي.
- إحصاءات الناتج: كلما ازداد نمو اقتصاد الظل، نزحت مدخلات الإنتاج لا سيما العمالة أو جزء منها على الأقل إلى خارج الاقتصاد الرسمي. وقد يؤدي ذلك إلى إضعاف معدل نمو الاقتصاد الرسمي.

تأثير اقتصاد الظل على النمو الاقتصادي

لا تخلص الدراسات النظرية والتجريبية إلى تفسير قاطع لكيفية تأثر النمو الاقتصادي بزيادة حجم اقتصاد الظل أو القطاع غير الرسمي. وطبقا لبعض الدراسات، يؤدي اقتصاد الظل إلى كبح نمو إجمالي الناتج المحلي. وتدفع هذه الدراسات بأن انكماش اقتصاد الظل سوف يؤدي إلى زيادة الإيرادات الضريبية، مما يستحث زيادة الإنفاق العام، وخصوصا على البنية التحتية والخدمات التي تعزز التوسع في الإنتاج، مما يؤدي إلى زيادة في معدل النمو الاقتصادي الكلي.

والرأي المضاد هو أن القطاع غير الرسمي يتفوق على القطاع الرسمي في كفاءته وقدرته على المنافسة، وبالتالي فإن أي زيادة في اقتصاد الظل سوف تؤدي إلى تنشيط النمو الاقتصادي.

ومن المؤكد أن الدراسات التجريبية قد أظهرت أن ما لا يقل عن ثُلثي الدخل المكتسب في اقتصاد الظل يتم إنفاقه بسرعة في الاقتصاد الرسمي. ففي كل من ألمانيا والنمسا، تبين أن ثلثي القيمة المضافة التي تتحقق في اقتصاد الظل ما كان لها أن تتحقق لولا وجوده. وفي المملكة المتحدة ساعدت الإيرادات التي حققها اقتصاد الظل خلال الفترة ١٩٦٠–١٩٨٤ على تحقيق زيادة كبيرة في الإنفاق الاستهلاكي، وخصوصا على السلع المُعمرة والخدمات. ومن المؤكد أن الآثار الإيجابية لهذا الإنفاق على النمو

الاقتصادي وعلى إيرادات الضرائب غير المباشرة هي آثار تستحق أن تؤخذ في الحسبان.

آثار الظل على الخدمات العامة

إن معاملات اقتصاد الظل، وليس الاقتصاد الرسمي، تجعل إيرادات الدولة عند مستوى أقل مما كان يمكن أن يحدث في غير وجودها، مما يؤدي بدوره إلى الحد من قدرة الحكومات على توفير السلع والخدمات. وقد يكون رد فعل الحكومات هو رفع المعدلات الضريبية على الأفراد والشركات. ولكن زيادة الضرائب – خصوصا إذا اقترنت بتدهور واضح في نوعية الخدمات العامة والإدارة العامة، أو بقصور الاستثمار في مرافق البنية التحتية العامة – من شأنها خلق حوافز أقوى لدى الشركات والعاملين للانتقال إلى اقتصاد الظل، مما يؤدي إلى استدامة هذه الحلقة المفرغة.

التحويلات الاجتماعية

تخلق إعانات البطالة السخية حافزا سلبيا قويا يثني المنتفعين بها عن الاشتغال في الاقتصاد الرسمي. فقد تؤدي هذه التحويلات إلى زيادة دخلهم الكلي بدرجة ملحوظة ولا تحول دون اشتغالهم بالأنشطة الخفية.

قياس اقتصاد الظل

يتعين أن يعرف المحللون وواضعو السياسات أن تقديرات اقتصاد الظل يمكن أن تتباين تباينا كبيرا حسب الطريقة المتبعة في التقدير. وليست هناك طريقة تقدير "مثلى"؛ فكل منهج يتسم بجوانب قوة وضعف متفردة، ويخلص إلى رؤى ونتائج متميزة. ويوضح الجدول (٣) بعض المناهج الشائعة، ومنها *الطلب على النقود* و*المتغير الكامن* اللذان يعتبران الأوسع انتشارا.

الجدول (٣) – أساليب قياس اقتصاد الظل: الطرق المختلفة[١]

الطريقة	أهم السمات
المناهج المباشرة	
المسح بالعينة	تقدير حجم اقتصاد الظل من واقع بيانات المسح.
تدقيق الحسابات الضريبية	تقدير حجم اقتصاد الظل من واقع قياس الدخل غير المبلغ به الخاضع للضريبة.
المناهج غير المباشرة	
إحصاءات الحسابات القومية	تقدير النمو في اقتصاد الظل على أساس التفاوت بين إحصاءات الدخل والإنفاق في الحسابات القومية أو في البيانات الفردية.
إحصاءات القوى العاملة	تقدير النمو في اقتصاد الظل على أساس الانخفاض في مشاركة العمالة في الاقتصاد الرسمي، على افتراض أن القوى العاملة تشارك بنسبة ثابتة عموما.
المعاملات	استخدام البيانات الخاصة بالحجم الكلي للمعاملات النقدية في الاقتصاد من أجل حساب إجمالي الناتج المحلي الاسمي الكلي (غير الرسمي والرسمي)، ثم تقدير حجم اقتصاد الظل بطرح إجمالي الناتج المحلي الرسمي من إجمالي الناتج المحلي الاسمي الكلي.
الطلب على النقود	تقدير حجم اقتصاد الظل من واقع الطلب على السيولة، على افتراض أن معاملات الظل تتم نقدا وأن الزيادة في اقتصاد الظل سوف تزيد من الطلب على السيولة.
المدخلات المادية (استهلاك الكهرباء)	تقدير النمو في اقتصاد الظل من واقع استهلاك الكهرباء، على افتراض أن استهلاك الكهرباء هو أفضل مؤشر مادي للنشاط الاقتصادي ككل، ثم طرح معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الرسمي من معدل نمو استهلاك الكهرباء الكلي، وإرجاع الفرق بينهما إلى نمو اقتصاد الظل.
النماذج	
منهج المتغير الكامن	تقدير حجم اقتصاد الظل كدالة للمتغيرات المشاهَدة التي يفترض تأثيرها على اقتصاد الظل – كالعبء الضريبي، وعبء القواعد التنظيمية الحكومية – والمتغيرات التي تتأثر بأنشطة اقتصاد الظل، كالسيولة، وساعات العمل الرسمية، والبطالة، وما إلى ذلك. وتتميز هذه الطريقة عن غيرها لكونها تنظر في العديد من الأسباب والآثار في آن واحد.

[١] للاطلاع على وصف تفصيلي للطرق المختلفة، راجع دراسة Friedrich Schneider and Dominik Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences," *The Journal of Economic Literature*, 2000, 38/1, pp 77-114.

وتؤكد المقارنات أن الطرق المختلفة قد تولد انطباعات شديدة الاختلاف عن حجم اقتصاد الظل ونموه في أي بلد في فترة معينة. ويعني ذلك أن على صانعي القرارات توخي الحرص عند استخدام تقديرات تقوم على طريقة واحدة فقط. كذلك تؤكد المقارنات ضرورة توخي الحذر عند إجراء مقارنات بين البلدان أو مقارنة حالة اقتصاد الظل في بلد واحد عبر فترات مختلفة، حيثما تكون التقديرات مستخلصة باستخدام طرق مختلفة.

الانعكاسات على صعيد الإجراءات المتخذة

سبق التنويه إلى أن زيادة حجم اقتصاد الظل من المرجح أن تؤدي إلى انخفاض إيرادات الدولة، مما يؤدي بدوره إلى خفض نوعية السلع والخدمات العامة والكم المعروض منها. ويمكن أن يؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى زيادة معدلات الضرائب على المؤسسات والأفراد، مع اقتران ذلك في كثير من الحالات بتدهور نوعية وإدارة السلع العامة التي توفرها الحكومة من قبيل الطرق والمستشفيات.

ومن ناحية أخرى، يُنفَق على الفور ثلثا الدخل المكتسب من اقتصاد الظل في الاقتصاد الرسمي، وهو ما يمكن أن يعطي دفعة للاقتصاد الرسمي وقد يؤدي إلى زيادة النمو الاقتصادي ككل. ونستخلص من ذلك أن نمو اقتصاد الظل يمتد تأثيره ليشمل الجميع. ولكن من الصعب تقييم ما إذا كان اقتصاد الظل يؤثر في النهاية على الاقتصاد الرسمي بشكل إيجابي أم سلبي.

ويمكن للحكومات أن تتخذ إجراءات لكبح اقتصاد الظل. وتشير البحوث إلى أن اقتصاد الظل يتضاءل في البلدان التي تكون إيراداتها الضريبية مرتفعة بسبب انخفاض معدلاتها الضريبية (مما يساعد على زيادة الامتثال الضريبي)، والتي يكون عدد القوانين واللوائح التنظيمية فيها أقل مع مستوى متسق من الإنفاذ ودرجة أقل من الرشوة التي تواجهها الشركات.

ويبدو أن القوى الدافعة الرئيسية وراء حجم اقتصاد الظل ونموه هي تزايد العبء الضريبي ومدفوعات الضمان الاجتماعي، مع اقتران ذلك بكثرة اللوائح التنظيمية التي تضعها الدولة. ويؤدي الضعف والعشوائية في إنفاذ القوانين واللوائح التنظيمية إلى تشجيع أنشطة اقتصاد الظل؛ وتشير النتائج إلى أهمية حكم القانون في كبح الفساد وما يرتبط به من نشاط في اقتصاد الظل.

وتشير نتائج الدراسات إلى بعض الانعكاسات المهمة بالنسبة لصانعي السياسات:

- إن إجراء تخفيضات حتى وإن كانت كبيرة في المعدلات الضريبية لن يؤدي إلى انكماش كبير في اقتصاد الظل وإن كان يمكن أن يؤدي إلى تثبيته.
- إن المعدلات الضريبية الحدية تؤثر في قرارات الأفراد المتعلقة بالعمل في اقتصاد الظل أكثر من تأثير المعدلات الضريبية المتوسطة؛ ومن غير المرجح أن تؤدي الاستعاضة عن الضرائب المباشرة بالضرائب غير المباشرة إلى تحسين مستوى الامتثال الضريبي.
- إن إجراء عمليات تدقيق أكثر تواترا للحسابات الضريبية وتشديد العقوبات على التهرب الضريبي قد تؤدي إلى تقليص حجم اقتصاد الظل.
- إنه ينبغي للحكومات أن تزيد من اهتمامها بإباحة بعض أنشطة اقتصاد الظل، من خلال تحرير سوق العمل على سبيل المثال.
- إن الإصلاحات التي تؤدي إلى تحرير اللوائح التنظيمية وزيادة قدرة الاقتصاد على المنافسة تساعد على تقليل مغريات الفساد، وتشجع المؤسسات على الانتقال من اقتصاد الظل إلى الاقتصاد الرسمي.
- إنه ينبغي للحكومات التأكيد على حكم القانون وعلى الإنفاذ الدقيق لمجموعة من اللوائح التنظيمية تمثل الحد الأدنى الضروري، بدلا من زيادة عدد اللوائح التنظيمية.

سلسلة قضايا اقتصادية

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zuliu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Svstemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu .1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.

17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better*. Pietro Garibaldi and Paolo Mauro. 2000.
21. *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*. Thomas Wolf and Emine Gürgen. 2000.
22. *The Challenge of Predicting Economic Crises*. Andrew Berg and Catherine Pattillo. 2000.
23. *Promoting Growth in Sub-Saharan Africa: Learning What Works*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis, and Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Full Dollarization: The Pros and Cons*. Andrew Berg and Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Controlling Pollution Using Taxes and Tradable Permits*. John Norregaard and Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *Rural Poverty in Developing Countries: Implications for Public Policy*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *Tax Policy for Developing Countries*. Vito Tanzi and Howell Zee. 2001.
28. *Moral Hazard: Does IMF Financing Encourage Imprudence by Borrowers and Lenders?* Timothy Lane and Steven Phillips. 2002.
29. *The Pension Puzzle: Prerequisites and Policy Choices in Pension Design*. Nicholas Barr. 2002
30. *Hiding in the Shadows: The Growth of the Underground Economy*. Friedrich Schneider with Dominik Enste. 2002.

فريدريك شنايدر يعمل استاذا في الاقتصاد بجامعة يوهانز كيبلر في لينز بالنمسا. وهو حاصل على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة كونستانز، وله كتابات عديدة في موضوعات اقتصاد الظل والنظم الضريبية والاقتصاد البيئي.

دومينيك إنستي درس الاقتصاد والاجتماع وعلم النفس الاجتماعي/الاقتصادي في جامعة كولون وكلية ترينيتي بجامعة دبلن. وقد أجرى دراساته العليا بقسم السياسة الاقتصادية في جامعة كولون، كما عمل دارسا باحثا بجامعة جورج ميسُن (مركز دراسات الاختيار العام) وساعد في كتابة هذه الدراسة في تلك الأثناء.

يمكن الاطلاع على النص الكامل لورقة العمل الأصلية، مع الجداول واللوحات البيانية المصاحبة، في موقع الصندوق على شبكة الإنترنت وعنوانه

http://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/CAT/shortres.cfm