الخروج من دائرة الظل

من الحكمة أن تقلص الحكومات الرشيدة اقتصادها الخفي عن طريق تحسين المؤسسات حتى تحقق النمو الشامل للجميع

أنوب سينغ، وسونالي جين–تشاندرا، وعادل محمد

تأتي الزيادة الحادة على مستوى العالم في احتجاجات الشعوب على الحكم السئ وغياب النمو الشامل للجميع، كتذكرة في حينها بأهمية إنشاء مؤسسات قوية وتوسيع حجم الاقتصاد الرسمي لتشجيع النمو الاقتصادي والحصول على الفرص.

ففي حالات كثيرة للغاية، يؤدي سوء إدارة المؤسسات والإفراط في التنظيم إلى إرغام العاملين والمشاريع التجارية الصغيرة على الدخول في القطاع غير الرسمي — الذي يطلق عليه اقتصاد الظل أو الاقتصاد الخفي — حيث تنتج سلع وخدمات قانونية ولكن تخفى عمدا عن السلطات لتجنب الضرائب ومعايير العمالة وغير ذلك من المتطلبات القانونية.

ويؤكد بحثنا أن المشاريع التجارية التي تواجه بيئة من التنظيم المجحف والفساد والتمييز في تطبيق القانون يكون لديها دافع لإخفاء أنشطتها في الاقتصاد الخفي. ونخلص إلى أن المؤسسات محدد أهم لحجم الاقتصاد الخفي من ارتفاع معدلات الضريبة أو التضخم أو مستويات الدخل.

ومثلما يقول دارون أجيمولو وجيمس روبنسون في كتاب لماذا تفشل الأمم *(Why Nations Fail)*، يكمن الفرق الرئيسي بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة في المؤسسات السياسية والاقتصادية التي هي من صنع الإنسان، وليس في ثقافتها أو خصائصها الجغرافية. ويبين الكتاب بحجج دامغة أن الأمم تزدهر حين تضع مؤسسات شاملة للجميع تعمل على تعزيز النمو وأنها تخفق حين تحقق مؤسساتها مصالح نخبة محدودة بدلا من خلق منافع اقتصادية وسلطة سياسية يتم تقاسمها على نطاق واسع.

المزايا والعيوب

تفرض الاقتصادات الخفية الكبيرة مشكلات متعددة لصنع السياسات. فضعف المؤسسات ووجود قطاع غير رسمي كبير يمكن أن يتفاعلا معا في حلقة مفرغة ليقوضا بدرجة أكبر جودة المؤسسات التي تحكم النشاط الاقتصادي وتشجعه، أي سيادة القانون وغياب الفساد والحد ما أمكن من العبء التنظيمي غير الضروري.

وعلاوة على ذلك، يتسبب كبر حجم الاقتصادات غير الرسمية في عدم موثوقية أو اكتمال الإحصاءات الرسمية، مما يعقد عملية صنع السياسات المبنية على معلومات. وتعني محدودية المشاركة في الاقتصاد الرسمي ضمنا أن المنافع التي يحققها الاقتصاد الرسمي — مثل حماية حقوق الملكية، وإمكانية النفاذ إلى أسواق الائتمان، وكفاية معايير العمالة – يمكن ألا يستفاد منها على نطاق واسع. ويؤدي ذلك بدوره إلى تثبيط النمو الاقتصادي وحرمان الكثير من الأشخاص من الفرص الاقتصادية.

ومن منظور أكثر إيجابية، يضطلع القطاع غير الرسمي بدور مهم، لا سيما في الاقتصادات النامية، حيث يمكن اعتباره حضّانة للنمو الاقتصادي المستقبلي في الاقتصاد الرسمي. فهو يمثل هامش أمان مهم للوقاية من حالة عدم اليقين الاقتصادي وقصور النمو في القطاع الرسمي بتوفير سبل عيش لشرائح كبيرة من السكان. ويزيد فعليا حجم الاقتصادات غير الرسمية بدرجة كبيرة في البلدان الفقيرة والصاعدة عليه في البلدان الأكثر ثراء.

إلا أن الشركات التي تعمل في القطاع غير الرسمي تواجه مجموعة من القيود المختلفة تجعل من الصعب عليها أن تزاول عملها وتنمو. ويمكن أن تكون هذه القيود متصلة بالبنية التحية، مثل إتاحة الكهرباء والأراضي والمياه؛ أو تكون مؤسسية، وهو ما نعنى بتقصيه في بحثنا؛ أو متصلة بالاستفادة من التكنولوجيات الجديدة والوساطة المالية وغيرها من المنافع المرتبطة بالمشاركة في الاقتصاد الرسمي. وعلى سبيل المثال، بخلاف ما يحدث في البلدان التي توجد فيها نظم ناضجة لحقوق الملكية حيث يمكن استخدام رأس المال بصورة واسعة للأنشطة الإنتاجية، غالبا ما تكون هناك صعوبة

كبيرة في البلدان النامية تحديد حقوق واضحة للملكية في المقام الأول، دع عنك التمتع بمنافعها، مثل قدرة الفرد على استثمار مدخراته وحماية الملكية الرسمية.

ونقوم في هذا البحث بتقصي العلاقة بين جودة المؤسسات وحجم القطاع غير الرسمي في الاقتصاد ونخلص إلى نتيجة ربما لا تكون مستغربة هي أن مواطن الضعف المؤسسي مثل التنظيم المفرط وضعف سيادة القانون غالبا ما تكون مرتبطة بوجود اقتصادات غير رسمية أكبر.

إنشاء المؤسسات

تعبر كلمة "مؤسسات" تعبيرا واسعا يغطي مجموعة مترابطة من القواعد التي تحكم التفاعلات الاجتماعية. ونقصد هنا المؤسسات الرسمية التي تحكم النشاط الاقتصادي وتؤثر عليه، مع التركيز بدرجة أكبر على سيادة القانون وغياب الفساد والحد ما أمكن من العبء التنظيمي غير الضروري، وهي مؤسسات تفيد بشكل فعال في تشجيع النشاط الاقتصادي وحمايته.

وثمة صلة متبادلة بين التحديات التي ينطوي عليها إنشاء مؤسسات قوية وزيادة حجم الاقتصاد الرسمي. فتعزيز المؤسسات يتطلب القدرة على إنفاذ قواعد وحماية حقوق مع الحفاظ على الدوافع الاقتصادية. وحتى تتمكن الدولة من تحسين جودة مؤسساتها يجب أن تتوافر لديها موارد وقدرات كبيرة.

أما الاقتصاد الذي يكون موبوءا بحصة كبيرة من القطاع غير الرسمي فقد لا يتوافر له ما يكفي من الموارد لإدخال التحسينات اللازمة على القدرات المؤسسية للحد من نطاق النشاط غير الرسمي. وإذا حاولت الحكومة زيادة الموارد برفع الضرائب فقد يؤدي ذلك إلى نمو الاقتصاد غير الرسمي مع سعي الشركات إلى تجنب الضرائب الأعلى والانتقاص بدرجة أكبر من قدرة الدولة. ويؤدي ذلك إلى حدوث حلقة مفرغة يمكن أن تطيل أمد "الاختلال السئ" المترتب على ضعف المؤسسات ومحدودية تطوير القطاع الرسمي.

مد يد المساعدة

شارك صندوق النقد الدولي في دعم إنشاء مؤسسات اقتصادية في سياق تقديم مشورة تتعلق بالرقابة ومساعدة فنية إلى أعضائه. وكان الصندوق في طليعة إصلاح الإطارين التنظيمي والرقابي للقطاع المالي في أعقاب الأزمة المالية العالمية. ولمكافحة مشكلة الاقتصاد الخفي بصورة مباشرة دأب الصندوق على دعم أعضائه بتقديم مساعدة فنية في السياسات المعنية بغسل الأموال وتمويل الإرهاب وفي مسائل أكبر تتعلق بالحوكمة والمؤسسات في الحالات التي يعتقد أن القطاعات الخفية الكبيرة لها انعكاسات على الاقتصاد الكلي.

مدى العمق

ليس من السهل تقدير حجم القطاع غير الرسمي، نظرا لأن عين الغرض من العمل في الخفاء هو تجنب الاكتشاف، ولأن البلدان يمكن أن تفتقر إلى القدرة على رصد النشاط الخفي. وعلى الرغم من عدم وجود قياسات مباشرة لحجم الاقتصاد الخفي وتكوينه، فإن هناك عددا من طرق القياس غير المباشرة، بما في ذلك استنباط بيانات من الطلب المفرط على النقد، أو استهلاك الكهرباء بشكل غير مفسر، أو اتجاهات أسواق العمل. وتشير هذه المناهج غير المباشرة لقياس حجم اقتصاد الظل إلى أنه كبير في كثير من البلدان (راجع الخريطة).

وتخلص التقديرات لعام ٢٠٠٦ إلى تراوح اقتصاد الظل في معظم الاقتصادات المتقدمة بين ١٤ و ١٦٪ من إجمالي الناتج المحلي، و٣٢–٣٥٪ في الاقتصادات الصاعدة (Schneider, Buehn, and Montenegro, 2010). وتبلغ الاقتصادات الخفية حجما أكبر بكثير في أمريكا اللاتينية وأمريكا الوسطى وإفريقيا — أكثر من ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي لدى كثير من البلدان — بينما تتراوح في الشرق الأوسط وآسيا النامية بين ٢٥ و ٣٥٪ من إجمالي الناتج المحلي. ولا تزال اقتصادات الظل كبيرة برغم تقلصها على مدى الوقت.

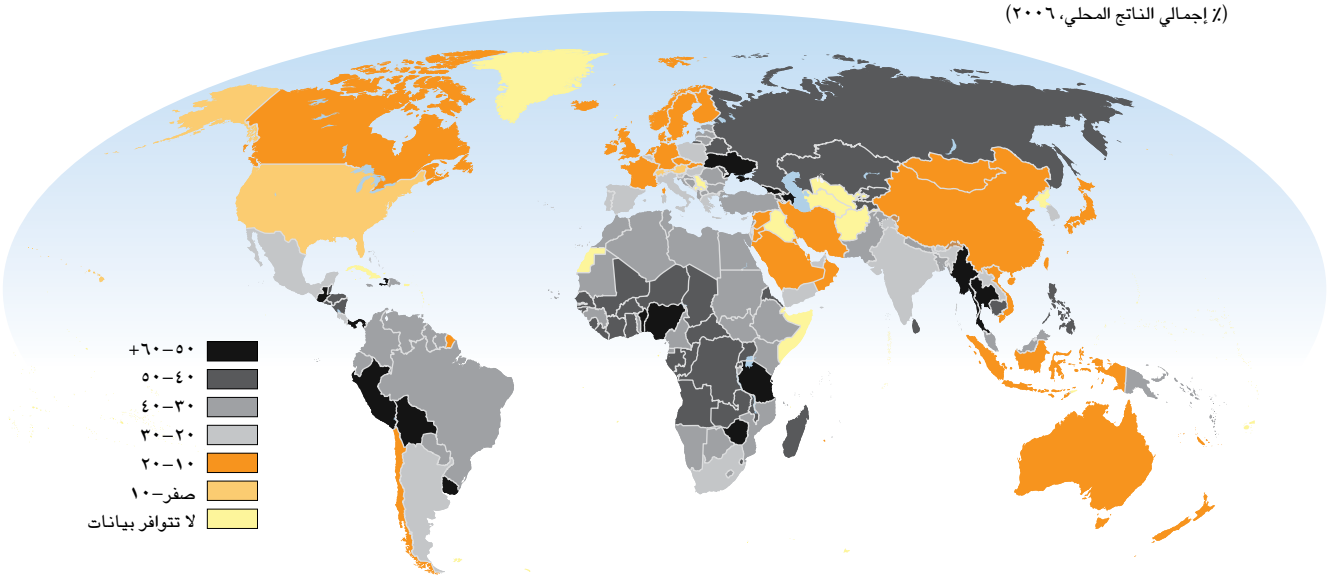
ويمكن أيضا أن يختلف حجم القطاع غير الرسمي في الاقتصاد حسب القطاع داخل البلدان، حسب طبيعة النشاط. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون قطاع الخدمات، مثل خدمات البيع بالتجزئة في الشوارع/للسلع الرخيصة وخدمات الأسر المعيشية، وزراعة الكفاف، قطاعا غير رسمي بالكامل، يتطلب رأسمال محدودا و/أو مستويات مهارة منخفضة. ويمكن أن تكون شركات التصنيع كثيفة الاستخدام

إسكافي يعمل على جانب الطريق في هراري، زمبابوي.

إلقاء ظل طويل

الاقتصاد الخفي موجود بشكل كبير في أجزاء كثيرة من العالم.

(٪ إجمالي الناتج المحلي، ٢٠٠٦)



المصدر: دراسة Schneider, Buehn, and Montenegro (2010).

ملحوظة: لا يقصد بالحدود أو الألوان أو التسميات أو أي معلومات أخرى على الخريطة الإشارة إلى رأي صندوق النقد الدولي في الوضع القانوني لأي من الأراضي أو الأقاليم، أو إلى تأييدها لهذه الحدود أو الموافقة عليها.

للعمالة جزءا من القطاع غير الرسمي بدرجة كبيرة. أما الأنشطة التي تتطلب مستويات مرتفعة من المهارة ورأس المال فإنها تحدث بالدرجة الأولى في القطاع الرسمي.

أوقات الضرائب

ثمة جدل كبير حول الطريقة التي يؤثر بها رفع الضرائب على نشاط الاقتصاد الخفي.

فهناك رأي يقول إن نظم الضرائب التي تشكل أعباء أكبر (بما في ذلك ارتفاع المعدلات الضريبية والإدارة الضريبية) يمكن أن تدفع الشركات إلى العمل في الخفاء لتجنب الضرائب وإعطاء دفعة للأرباح.

المؤسسات هي أهم محدد لحجم الاقتصاد الخفي.

وتشير التقديرات إلى أنه إذا أصبح العبء الضريبي في تصور الشركات أكثر إجحافا، يزيد حجم اقتصاد الظل بمقدار ١١,٧ نقطة مئوية (دراسة Johnson, Kaufmann, and Zoido-Lobaton, 1998).

ويقابل هذا الرأي أن رفع الضرائب يمكن أن يرتبط أيضا بانحسار حجم الاقتصاد الخفي، حيث يمكن أن يؤدي رفع الضريبة إلى زيادة الإيرادات وتوفير سلع عامة أفضل، بما في ذلك تعزيز البيئة القانونية على نحو يشجع الشركات على العمل في القطاع الرسمي.

وهناك رأي بديل يقول إن المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية هي عوامل الدفع الرئيسية لنشاط القطاع الخفي. ويوجد فعليا ارتباط بين العبء التنظيمي وزيادة الفساد وضعف البيئة القانونية معا في جانب وزيادة حجم الاقتصاد غير الرسمي في جانب آخر. ويشمل العبء التنظيمي وجود تكاليف تتصل بالامتثال للقيود على التراخيص ويؤدي إلى زيادة التكاليف على الشركات، وهو ما قد يشجع على دفعها إلى اقتصاد الظل. وترتبط زيادة بمقدار نقطة مئوية واحدة في العبء التنظيمي (حسب قياس مؤشر Heritage Foundation) بزيادة مقدارها ١٢٪ في حجم القطاع الخفي (دراسة Friedman and others, 2000).

وغالبا ما تؤدي القيود المعقدة المفروضة على أسواق العمل إلى زيادة في أنشطة توظيف العمالة في القطاع غير الرسمي ومن ثم تغذية الاقتصاد الخفي. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن أكثر من ٧٠٪ من العاملين في البلدان النامية يعملون خارج الاقتصاد الرسمي، حتى وإن كان الاقتصاد الخفي يشكل حصة أقل بكثير في حدود ٣٥٪ من إجمالي الناتج المحلي.

أما التنظيمات المتعلقة بسوق العمل، المفرطة في صرامتها، فتترتب عليها نتيجة غير مقصودة هي تشجيع ترتيبات العمل في القطاع غير الرسمي نظرا لأنها ترفع تكلفة التعيين على الشركات. فالقيود المفروضة على التعيين والفصل من أجل حماية العاملين تؤدي بدلا من ذلك إلى إثناء الشركات عن تعيين العمالة في سوق العمل الرسمية نظرا لارتفاع تكاليف الامتثال وتعقده في الغالب. وتلجأ الشركات بدلا من ذلك إلى تعيين عاملين بطريقة غير نظامية، بأجور تدفع لهم من تحت المائدة، وتتجنب توفير التأمين الصحي وغيره من المزايا.

وينطوي العمل في القطاع غير الرسمي على عيب آخر هو انعدام قدرة الشركات والأشخاص على النفاذ إلى القطاع المالي الرسمي. وفي عدد كبير من البلدان النامية، يقل عدد الأشخاص الذين لديهم حساب في مؤسسة مالية عن نصف عدد السكان، ويقل هذا العدد في بعض البلدان ليصل إلى أسرة واحدة من بين كل خمس أسر معيشية. ويؤدي عدم قدرة الشركات على الحصول على تمويل إلى وقوعها في شرك العمليات منخفضة الإنتاجية وإدامة حالة عدم المساواة مع اعتمادها على مواردها الخاصة بها التي غالبا ما تكون محدودة لبدء مشاريعها التجارية.

النظرية بالأرقام

يخلص بحثنا الذي يستند إلى بيانات لنحو ١٠٠ بلد إلى النتائج التالية:

- تحسن المؤسسات يرتبط بانحسار كبير في اقتصاد الظل. فتحسن الجودة الكلية للمؤسسات بمقدار انحراف معياري واحد يؤدي

إلى تقلص اقتصاد الظل بنحو ١١ نقطة مئوية. وعلاوة على ذلك، يرتبط حدوث تحسن مماثل في سيادة القانون بتقلص بمقدار ٨ نقاط مئوية في حصة اقتصاد الظل.

- المؤسسات هي أهم محدد لحجم الاقتصاد الخفي. فبمجرد تحييد أثر المؤسسات، لا تعود للعوامل الأخرى، مثل المعدلات الضريبية والتضخم ونصيب الفرد من الدخل، دلالة إحصائية. وليس ارتفاع المعدلات الضريبية في حد ذاته ليس هو الذي يزيد حجم اقتصاد الظل وإنما ضعف المؤسسات وسيادة القانون. وتكون للمشاريع حافز للعمل في الخفاء لا لتجنب الضرائب المرتفعة وإنما لتجنب التنظيمات وما تفرضه عليها من عبء إداري.
- البلدان التي يزيد فيها الفساد غالبا ما تحتوي على اقتصادات خفية أكبر. وتؤدي زيادة صغيرة نسبيا في الفساد إلى زيادة أكبر بكثير في حجم اقتصاد الظل.

اتخاذ إجراء

يشكل الاقتصاد الخفي جزءا كبيرا في اقتصادات عدد كبير من البلدان ويمثل فرصة نمو حيوية، وخصوصا للبلدان النامية. ونظرا للمشكلات المختلفة التي تواجه النشاط الاقتصادي غير الرسمي، يمكن أن يؤدي استمرار قطاعات غير رسمية كبيرة إلى انخفاض الإنتاجية وانخفاض النمو في القطاعات التي تسود فيها، مما يقتضي من السياسات علاج هذه المشكلة. ويتطلب تعظيم النمو الشامل للجميع فهما للحوافز التي تحرك الاقتصاد الخفي، حتى يعمل أكبر قدر ممكن من الأشخاص في الاقتصاد الرسمي. وتعرض الدراسات المعنية بهذا الموضوع بعض الأفكار بشأن الكيفية التي يمكن بها تحرير القطاع غير الرسمي من قيوده، ودمجه في القطاع الرسمي. وعلى سبيل المثال، يمكن للحكومات الراغبة في تقليص اقتصاد الظل التركيز على تعزيز سيادة القانون، وإتاحة النفاذ إلى الاقتصاد الرسمي، والاقتصار على الإنفاذ الصارم للحد الأدنى اللازم من التنظيمات.

وأحد الشروط الأساسية لتمكين أنشطة القطاع الخاص من الازدهار وضع نظام لحقوق الملكية يعمل بشكل جيد. إذ يمكن للشركات العاملة في الاقتصاد الرسمي المتمتعة بهذه الحقوق والحمايات أن تضخ أصولا في رأس المال العامل وتنمي مشاريعها التجارية. وترى دراسة De Soto, 2000 أن الإقرار بأصول القطاع غير الرسمي كملكية يمكن أن يساعد على تحويل هذه الأصول إلى رأسمال يمكن استخدامه في الاستثمار. وينبغي بوجه عام أن يتضمن الإصلاح المؤسسي تدابير لتخفيف الأعباء التنظيمية حيثما يمكن وتعزيز سيادة القانون من أجل الإنفاذ الفعال للحد الأدنى اللازم من مجموعة من التنظيمات. وستؤدي خصوصية ظروف كل بلد وكل قطاع بالطبع إلى توجيه البلد إلى المسار الدقيق والتسلسل المرغوب في تدابير السياسة، التي يتوقع أن تتنوع بصورة ملموسة.

وبالنظر إلى هذا الدور المركزي للمؤسسات في تثبيط نمو الاقتصادات الخفية وحفز النمو الاقتصادي طويل الأجل، يتعين أن تكون التنمية المؤسسية في بؤرة الاهتمام. وإضافة إلى وضع إطار قانوني وقضائي قوي كأساس للمؤسسات الجيدة، من المهم أيضا إعطاء الأولوية لإنشاء وتعزيز المؤسسات الاقتصادية، التي تحدث بدورها تأثيرا قويا على الاستقرار الاقتصادي الكلي وإعمال حقوق الملكية وتأمينها، والتجارة الحرة. ■

أنوب سينغ هو مدير إدارة آسيا والمحيط الهادي في صندوق النقد الدولي. وسونالي جين–تشاندرا اقتصادي أول، وعادل محمد اقتصادي، في تلك الإدارة أيضا.

المراجع:

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson, 2012, Why Nations Fail: Origins of Power, Prosperity, and Poverty *(New York: Crown Publishing).*

De Soto, Hernando, 2000, The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else *(New York: Basic Books).*

Friedman, E, S. Johnson, D. Kaufmann, and P. Zoido-Lobaton, 2000, "Dodging the Grabbing Hand: the Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries," Journal of Public Economics, *Vol. 76, pp. 459–93.*

Johnson, S., D. Kaufmann, and P. Zoido-Lobaton, 1998, "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy," American Economic Review, *Vol. 88 (May), pp. 387–92.*

Schneider, F, A. Buehn, and C. Montenegro, 2010, "New Estimates for the Shadow Economies All Over the World," International Economic Journal, Vol. *24, No. 4, pp. 443–61.*