الأمم المتحدة

E/C.16/2004/7

Distr.: General
17 February 2004
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة
الدورة الثالثة
نيويورك، 29 آذار/مارس- 2 نيسان/أبريل 2004
البند 3 من جدول الأعمال المؤقت*
تنشيط الإدارة العامة

البيانات الأساسية المتعلقة بالإنفاق الحكومي والضرائب الحكومية

تقرير الأمين العام**

موجز

يشكل هذا التقرير استكمالا وتوسيعا لنطاق الأعمال السابقة التي اضطلعت بها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، ويبحث في مسألة النفقات والإيرادات على المستويات الحكومية الأدنى وأيضا على المستويات الخاصة بالحكومة المركزية. ويأسف التقرير لعدم وجود حسابات حكومية عامة وموحدة، ويوصي بأن تعطى الأولوية لتجميعها ولا سيما فيما يتعلق بالإنفاق حسب الوظائف.

* E/C.16/2004/1.
** تأخر تقديم هذا التقرير بسبب الحاجة إلى بيانات إضافية.

100304 100304 04-24266 (A)
0424266

المحتويات

الصفحة	*الفقرات*		
3	13-1		مقدمة
7	31-14	أولا -	الاستهلاك الحكومي
20	38-32	ثانيا -	نفقات الحكومة المركزية
25	44-39	ثالثا -	الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية
30	51-45	رابعا -	الإنفاق الحكومي والضرائب الحكومية على المستوى دون الوطني (المحلي)
33	55-52	خامسا -	إجمالي الإيرادات الضريبية الحكومية
38	57-56	سادسا -	التوصيات
40		المرفق -	جداول التذييل

مقدمة وعرض موجز

1 - يتكون القطاع العام من الحكومة، التي تعمل خارج السوق، إضافة إلى المؤسسات العامة التي تعمل داخل نطاق السوق. وتقوم الحكومة بتحصيل الضرائب، وتقدم الإعانات للقطاع الخاص والمؤسسات العامة، وتحول الدخول لبعض الفئات من قبيل العاطلين عن العمل، أو أصحاب المعاشات التقاعدية، أو الحائزين على سندات حكومية، وتوفر العديد من السلع والخدمات مجانا (أو بأسعار لا تذكر من الناحية الاقتصادية). وتشارك المؤسسات العامة في طائفة متنوعة من الأنشطة المفيدة، تتراوح ما بين إنتاج الصلب وتوليد الكهرباء إلى تشغيل النظم البريدية، لكن لأنها تفرض رسوما على ما تقدمه من سلع وخدمات، فهي لا تعتبر جزءا من الحكومة، وهي مستثناة من الإحصاءات التالية[1].

2 - ويستكمل هذا التقرير مؤشرات القطاع العام التي جمعتها منذ أربع سنوات شعبة الشؤون الاقتصادية العامة والإدارة العامة التابعة للأمانة العامة بالأمم المتحدة، والمتاحة في شكل إليكتروني على الموقع (www.unpan.org)، وفي شكل مطبوع (باعتبارها الجزء الثاني من *تقرير القطاع العام في العالم، 2001: العولمة والدولة*)[2]. ويتوسع في هذا العمل السابق من خلال النظر إلى نفقات ودخل المستويات الأدنى للحكومة إضافة إلى نفقات ودخول الحكومات المركزية. وفي الوقت نفسه، فهي أقل شمولا لأنها تركز على تدفقات النقدية وتغفل العمالة. وقد فرض ذلك حالة توفر البيانات: فالبيانات عن النفقات والضرائب الحكومية ناقصة، لا سيما على المستويات الحكومية الأدنى، لكنها في أغلب الأحوال لا تكون موجودة بالنسبة للعمالة في القطاع العام. وجميع البيانات مستمدة من الجدول *العالمي* لجامعة بنسلفانيا (Penn World Table)[3]، و*الإحصاءات المالية الدولية* لصندوق النقد الدولي، و*الإحصائيات المالية الحكومية* لصندوق النقد الدولي. وجرى بيان وتحليل هذه البيانات بالنسبة للأعوام من 1990 وحتى عام 2002 في خمس فئات رئيسية هي: (أ) الاستهلاك الحكومي (وهو شكل من أشكال الإنفاق)؛ (ب) إنفاق الحكومة المركزية؛ (ج) الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية؛ (د) الإنفاق والضرائب على مستوى الحكومة المحلية؛ (هـ) إجمالي الإيرادات الضريبية الحكومية.

3 - والاستهلاك الحكومي هو مجموعة فرعية من إجمالي الإنفاق الحكومي ويشمل جميع مستويات الحكومة. وفي نطاق تعريفه الواسع، يتكون من السلع والخدمات التي تقدمها الحكومة للجمهور. ولا يشمل الإعانات والتحويلات النقدية، مثل مدفوعات المعاشات التقاعدية لكبار السن أو الفائدة التي تسدد عن الدين العام. أما في نطاق تعريفه الضيق، فهو معروف بوصفه الاستهلاك الحكومي *الفعلي*، ويقتصر على الإنفاق على الخدمات الجماعية التي يستفيد منها المجتمع ككل دون أفراد أو مجموعات أفراد بعينهم. وهذا التعريف الضيق لا يستعمل إلا نادرا، ولكن تقديرات الاستهلاك الحكومي استنادا إلى التعريف العام متاحة على نطاق واسع.

4 - ورغم أن الناتج المحلي الإجمالي يوصف أحيانا بأنه "الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق" إلا أن هذا الوصف تعوزه الدقة الكاملة. فالاستهلاك الحكومي هو أحد عناصر الناتج المحلي الإجمالي ولا يقاس بأسعار السوق (وهي أسعار صفرية)، ولكن بالأحرى بما تنفقه الحكومة لتزويد الجمهور بالسلع والخدمات "مجانا". وحينما تقوم شركة في القطاع الخاص بتوفير خدمة مجانية للجمهور، تخصم تكاليفها من الناتج المحلي الإجمالي لأن سعر السوق صفر: أما حينما تقدم الحكومة خدمة مجانية، تدرج التكاليف في الناتج المحلي الإجمالي. وهكذا، فحينما تتحول محطة إذاعة تجارية توفر الخدمات الإذاعية للمستمعين مجانا من محطة خاصة إلى الملكية الحكومية غير التجارية، فإن الناتج المحلى الإجمالي الذي يقاس على هذا الأساس سوف يرتفع.

5 - ويبين هذا التقرير أن نسبة الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي، لدى قياسها من حيث الأسعار المحلية، كشفت عن اتجاه متواضع خلال السنوات الأخيرة، حيث لوحظ أن المعدل الوسيط أو نقطة الوسط في 101 بلد زاد فقط من 15.2 في المائة في عام 1990 إلى 15.6 في المائة في عام 2002. *وما* حدث بالفعل أنه طرأ تناقص على مدى التباعد، بمعنى أن البلدان أصبحت تميل إلى الالتقاء عند نقاط مماثلة فيما يتعلق بهذا البند الإحصائي. ورغم زيادة التداخل بين مجموعات البلدان، لا تزال هناك فجوة كبيرة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية: فقد تجاوز المعدل الوسيط لنسبة الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتقدمة

النمو 18 في المائة، في حين كان هذا المعدل الوسيط في البلدان النامية أقل من 14 في المائة (انظر الجدول 1).

6 - ولا ينبغي أن يغيب عن البال أنه لدى دراسة عناصر الناتج المحلي الإجمالي، قياسا على الأسعار المحلية في كل بلد، أن الأسعار النسبية تتباين من بلد إلى آخر. وحيث أن أنشطة من قبيل الحلاقة، أو الرعاية الصحية، أو التعليم المدرسي، أو الشؤون الإدارية عموما، نادرا ما يتاجر فيها دوليا، فإن تكلفتها تميل إلى أن تكون في أسفل المستوى الأدنى للأجور. أما السلع، مع جهة أخرى، فغالبا ما يتاجر بها دوليا، ومن ثمَّ، فإن أسعارها تميل إلى أن تكون مماثلة عبر البلدان بغض النظر عن الاختلافات في الأجور. وبالنظر إلى أن الاستهلاك الحكومي يغلب عليه طابع الخدمات، فإن أسعارها النسبية تكون مرتفعة كلما ارتفعت مستويات الأجور.

7 - وتصحح تقديرات تعادل القوة الشرائية الاختلافات في الأسعار النسبية، حيث تقيس الناتج المحلي الإجمالي كما لو أن أسعار السلع والخدمات هي نفسها في كل مكان. وفي حالة تحديد الأسعار وفقا لتعادل القوة الشرائية، ينعكس ترتيب كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، حيث يصبح المعدل الوسيط لنسبة الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتقدمة النمو 16 في المائة، وفي البلدان النامية 21 في المائة. وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تصل نسب الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي أعلى معدلات لها على الإطلاق لدى قياسها على أساس الأسعار المحسوبة وفقا لتعادل القوة الشرائية.

8 - وتتوافر البيانات عن الإنفاق الحكومي على نطاق كبير شأنها في ذلك تقريبا شأن البيانات عن الاستهلاك الحكومي، ولكن لا تتوافر الحسابات الموحدة بنفس القدر إلا بالنسبة للحكومات المركزية، وهي التي يبلغ عنها عادة بوصفها "إنفاقا حكوميا". ورغم أن هذه الإحصاءات لا تتوافر إلا بالأسعار المحلية (وليس بأسعار تعادل القوة الشرائية)، وتغفل بذلك نسبة كبيرة ومتغيرة من إجمالي الإنفاق الحكومي، يجري بيانها في هذا التقرير بشيء من التفصيل. ويحذو إنفاق الحكومة المركزية نمط الاستهلاك الحكومي بالأسعار المحلية، ويميل إلى الارتفاع، كنسبة من الناتج المحلي

الإجمالي، في البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، عنه في البلدان النامية. ويكاد أن يكون هذا النمط هو نفسه بالنسبة لإيرادات الحكومة المركزية من الضرائب، ولكن الإيرادات من الضرائب على التجارة الدولية فلها أهميتها الخاصة في البلدان النامية، ولا سيما في أفريقيا وآسيا، في حين تشكل الضرائب على المرتبات مصادر هامة للإيرادات في البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

9 - وبالنسبة لـ 68 بلدا فقط، أي ما يتجاوز بقليل نصف عدد البلدان التي تتوافر بشأنها بيانات عن الاستهلاك الحكومي أو إنفاق الحكومة المركزية، لا تكاد تتوافر *أي* معلومات عن الإنفاق حسب المستويات الحكومية الدنيا عن الأعوام التي تبدأ من عام 1990. ويحفز توافر هذه البيانات على إضافة الإنفاق المحلي والإنفاق الحكومي للحصول على رقم يمثل *إجمالي* الإنفاق الحكومي؛ بيد أنه بالنظر إلى عدم توحيد هذه الحسابات، ستنطوي هذه الممارسة على قدر كبير من الحساب المزدوج والتقدير الزائد لإجمالي النفقات الحكومية. وإيرادات الضرائب (وليس الإيرادات العامة، التي تشمل التحويلات داخل المستويات الحكومية) أقل تأثرا بعدم توحيد الحسابات، فمن المعروف أن مختلف المستويات الحكومية لا تعلن عن قيامها بتحصيل نفس الضرائب. ولذا فإن قيمة الإيرادات الضريبية لكل مستوى حكومي توفر تقديرا دقيقا، أو على الأقل منصفا، لإجمالي الإيرادات الضريبية.

10 - وللحصول على فكرة عن التغيرات التي طرأت على مر الوقت على قيمة الإيرادات الضريبية المحصلة، جرى تقسيم العينة على مرحلتين، 1990-1995 و 1996-2001، وحساب متوسط نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي لكل فترة. وبالنسبة إلى 48 بلدا فقط كانت هناك على الأقل ملاحظة واحدة تتعلق بكل فترة من الفترتين: فقد صنف 21 بلدا من هذه البلدان بوصفها بلدانا متقدمة النمو، و 14 كبلدان تمر بمرحلة انتقالية، و 13 كبلدان نامية. وبالنسبة لكامل بلدان العينة الـ 48، لم تطرأ إلا زيادة طفيفة على المعدل الوسيط لنسبة الضريبة حيث زادت من 33.5 إلى 33.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي فيما يتعلق بالاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. بيد أنه لا بد من التأكيد على أن هذه العينة من البلدان لم تكن عينة عشوائية، وكانت البلدان النامية الثلاثة عشر التي تم اختيارها تمثل البلدان المتوسطة الدخل أكثر مما تمثل البلدان النامية المنخفضة الدخل.

11 - وكثيرا ما يشار إلى نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي باعتبارها مقياسا "للعبء الضريبي"، لكن هذا التعبير يعد تسمية خاطئة لسببين. الأول، هو أن الحكومات يمكن أن تثقل كاهل المواطنين بالأعباء بدون أن تحصل سنتا واحدا كضرائب. وأحد الأمثلة البارزة على ذلك حكومة سنغافورة التي ترغم العمال على المساهمة بنسبة 40 في المائة من أجورهم في صندوق ادخار مركزي تديره الحكومة بدلا من الضرائب على المرتبات، وهي منعدمة تقريبا. واليابان مثال آخر على ذلك، حيث قامت حتى عهد قريب بحظر استيراد الأرز. وأدى ذلك إلى زيادة الأسعار المحلية على المستهلكين، ومع ذلك لم يحقق أي إيرادات ضريبية للحكومة. ومع أن العبء الضريبي الظاهر لهذه السياسة كان منعدما، فإن تقييد الصادرات كان له أثره الفعلي كضريبة مفروضة على الأرز حصل على عائدها منتجو الأرز المحليون وليس الحكومة. وهناك أمثلة أخرى كثيرة على الأعباء المماثلة التي تفرضها الحكومة على المستهلكين والعمال في كل بلد تقريبا من بلدان العالم.

12 - والسبب الثاني في أن نسب الضريبة لا تعد مقياسا للعبء الضريبي هو أن هذه النسب لا تأخذ في الاعتبار الفوائد المستمدة من الإنفاق الحكومي، ومن ثمَّ فهي تفترض ضمنا أن الإيرادات التي يتم تحصيلها لا يعود منها شيء على دافع الضرائب بصورة أو بأخرى. وإذا كانت الحكومة فاسدة أو تعوزها الكفاءة، فمن الممكن تماما أن تشكل أدنى نسبة ضريبية عبئا كبيرا على دافعي الضرائب الذين لا يحصلون إلا على النزر اليسير أو لا يحصلون على شيء على الإطلاق مقابل أموالهم. وبمعنى آخر، فإن كفاءة الإنفاق الحكومي لها تأثيرها. وحينما ينطوي الإنفاق على تحويلات نقدية وقسائم يمكن استبدالها بمواد غذائية، ومأوى، وخدمات أخرى في السوق، فإن قياس الكفاءة يكون بصورة مباشرة هو الرد على السؤال: "ما هي تكلفة إدارة البرنامج، وهل تصل التحويلات النقدية أو العينية إلى المقصودين بها؟" وحينما تقوم الحكومة نفسها بتقديم الخدمات، لا يكون هناك اختبار سوقي، وبالتالي يصعب قياس الكفاءة، لكنه ليس بالأمر المستحيل.

13 - وينبغي أن يكون من بين الأولويات إعداد تجميع للحسابات الحكومية العامة الموحدة، ولا سيما فيما يتعلق بالإنفاق حسب المهام. وبمجرد أن تتوافر هذه الحسابات لدى بلد ما، يمكن تركيز الاهتمام على المشاكل المتبقية

من قبيل التحديد الكمي للإنفاق الضريبي، والأثر شبه الضريبي للقيود النظامية والتجارية، والحاجة إلى الانتقال من الإبلاغ النقدي إلى الإبلاغ على أساس الاستحقاق عن الإنفاق في القطاع العام[4]. وجميع هذه المشاكل، على أهميتها، تعد مشاكل ثانوية بالمقارنة مع مشكلة الانعدام التام لوجود حسابات حكومية عامة موحدة في جميع البلدان، وعدم وجود أي حسابات على الإطلاق بالنسبة للمستويات الحكومية الدنيا في معظم البلدان النامية. وإذا لم تكن لدى المحللين فكرة عما تنفقه الحكومة، وعن السلع والخدمات الموجه إليها هذا الإنفاق، فسوف يتعذر حتى البدء في تحليل مدى فعالية أو كفاية هذا الإنفاق.

أولا - الاستهلاك الحكومي

14 - يعتبر الاستهلاك الحكومي من المعايير الأكثر توافرا على نطاق واسع لقياس النشاط الحكومي، ولكنها أيضا أقلها فهما. وهو متاح على نطاق واسع لأن الاستهلاك الحكومي هو أحد عناصر الطلب على الناتج المحلي الإجمالي؛ ولذلك، يجري تقديره عادة باعتباره جزءا من حسابات الدخل القومي. والمتطابقة الحسابية الشهيرة لأوليات علم الاقتصاد الكلي هي:

$$\text{ن م إ} = \text{س} + \text{ث} + \text{ح} + (\text{ص} - \text{و})$$

أو:

الناتج المحلي الإجمالي= الاستهلاك الخاص + الاستثمار+ الاستهلاك الحكومي+(صافي الصادرات)

15 - وبمعنى آخر، فإن الناتج المحلي الإجمالي هو حاصل مجموع الاستهلاك الخاص، زائدا الاستثمارات الإجمالية، زائدا الاستهلاك الحكومي، زائدا صافي الصادرات. ويشير الاستهلاك الخاص إلى استهلاك الأسر المعيشية للسلع والخدمات النهائية فقط. والسلع الوسيطة، التي تعتبر مدخلات في إنتاج السلع النهائية، لا تحسب بصورة مستقلة لأن قيمتها مشمولة أصلا بسعر السلع النهائية. وليست هناك تسمية اصطلاحية للاستهلاك المتعلق بالأعمال التجارية لأن الشركات لا تستهلك إلا سلعا وسيطة. والعمال والمديرون وحملة الأسهم هم من مستهلكي السلع والخدمات النهائية؛ ولكن

الشركات ليست كذلك. ويشمل الاستثمار تكوين رأس المال في القطاعين العام والخاص.

16 - والاستهلاك الحكومي لا يُفهم حق فهمه، ويعزى ذلك جزئيا إلى أن نظام الحسابات القومية لا يعطينا تعريفا واحدا بل تعريفين اثنين، أحدهما ضيق والآخر أوسع نطاقا. واختيار أحد التعريفين دون الآخر لا يؤثر على قياس مجموع الناتج المحلي الإجمالي، لأن المحاسبين القائمين على تقدير الدخل القومي ينسبون إلى الاستهلاك الخاص جميع الإنفاق المتعلق بالاستهلاك غير المنسوب إلى الحكومة. ويشير كلا التعريفين إلى الاستهلاك الحكومي العام، بما في ذلك استهلاك الحكومات على مستوى البلديات وليس فقط على مستوى الحكومة المركزية.

17 - والتعريف الضيق للاستهلاك الحكومي، والذي يعرف بموجبه على نحو غير مفيد إلى حد ما على أنه الاستهلاك النهائي الفعلي للحكومة[5]، يقصر هذا الاستهلاك على إنفاق الحكومة على الخدمات الجماعية التي تفيد المجتمع ككل، ويحدد أنه "على الرغم من أن الخدمات الجماعية تفيد المجتمع ككل، أو قطاعات معينة منه، وليس الحكومة، فإن الاستهلاك الفعلي لهذه الخدمات لا يمكن توزيعه على فرادى الأسر المعيشية، ولا حتى على فئات من الأسر المعيشية، مثل القطاعات الفرعية لقطاع الأسر المعيشية". (نظام الحسابات القومية، 1993، الفقرة 9-91). وهذا التعريف يقصر الاستهلاك الحكومي بشكل فعال على الإدارة العامة والسلع الاستهلاكية الجماعية الأخرى مثل النظام العام والدفاع. وفي إطار هذا التعريف، يصنف الإنفاق الحكومي على الرعاية الصحية والتعليم بوصفه استهلاكا خاصا لأن الخدمات تقدم إلى مرضى وطلاب بعينهم وليس إلى المجتمع بأي معنى جماعي.

18 - أما التعريف الأعم للاستهلاك الحكومي، الذي يعرف بموجبه على أنه الإنفاق الحكومي على الاستهلاك النهائي، فهو يعتبر أن الاستهلاك الحكومي يعادل الاستهلاك النهائي الفعلي للحكومة (أي الإنفاق على الخدمات الجماعية) زائدا الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات الاستهلاكية الفردية كالرعاية الصحية والتعليم. ومع ذلك، فإن هذا الاستهلاك يكون أقل من الإنفاق الحكومي لأنه يستبعد النقود المحولة وكذلك مخصصات الاستثمار.

19 - ِلماذا تصنف أي سلع أو خدمات يستهلكها الأفراد في نطاق الاستهلاك الخاص بوصفها من نفقات الاستهلاك الحكومي؟ إن المبدأ الكامن وراء التعريف العام للاستهلاك الحكومي هو أن الاستهلاك لا يكون خاصا إلا عندما تكون الأسر المعيشية حرة في أن تختار كيف تنفق الدخل أو ما إذا كان لها أن تنفقه[6]. ومن ثم، فإن التحويلات الحكومية العينية، مثل الأغذية والسكن والرعاية الصحية والمدرسة، تصنف بكونها استهلاكا حكوميا. ويكون الشخص حرا في الاستفادة من الرعاية الصحية أو عدم الاستفادة منها، ولكنه لا يكون حرا في تخفيض الاستفادة من الرعاية الصحية المجانية لزيادة مدخراته أو استهلاكه للملابس. وسواء كانت المؤسسة التي تقدم السلعة أو الخدمة خاصة أم عامة فهذا لا يحدث أي فرق. إذ كل ما يهم هو أن الحكومة تمول الاستهلاك المعني. وإذا سدد المستهلك شيئا من ماله، مثل الرسوم الدراسية للتعليم، أو رسما محددا على أي زيارة لمصحة أو مستشفى، فإن جزءا من تلك النفقات يخصص عندئذ للاستهلاك الحكومي وجزءا آخر للاستهلاك الخاص. فإن لم يدفع المستهلك شيئا، فإن النفقات بمجموعها تخصص لنفقات الاستهلاك الحكومي، بصرف النظر عما إذا كانت المدرسة أو المستشفى أو المصحة خاضعة للإدارة العامة أو الخاصة.

20- وتُنشر أرقام نفقات الاستهلاك الحكومي النهائي بالنسبة لعدد كبير من البلدان شهريا ضمن الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي، استنادا للتعريف العام للاستهلاك الحكومي. وترد تلك الأرقام بالأسعار المحلية، باعتبارها أحد عناصر الناتج المحلي الإجمالي. وتختلف تكلفة الاستهلاك الحكومي بالقياس إلى تكلفة سائر عناصر الإنتاج المحلي الإجمالي من بلد لآخر، مما يجعل المقارنات بين البلدان تتسم بالصعوبة. ونادرا ما تدخل الخدمات، كالخدمات المدرسية أو التمريض أو الإدارة العامة، في التجارة الدولية، ولهذا فإن تكلفتها تكون أقل في البلدان التي تنخفض فيها الأجور. أما السلع فتصدر وتستورد، ولذلك فإن تكلفتها وأسعارها تميل نحو التشابه بين البلدان بصرف النظر عن مستوى الأجور. وبعبارة أخرى، يكون السعر النسبي للخدمات منخفضا في البلدان التي تنخفض فيها الأجور. وتهيمن الخدمات على الاستهلاك الحكومي، وبالتالي فإن تقسيم نفقات الاستهلاك الحكومي (بالأسعار المحلية) على الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار المحلية أيضا) يؤدي إلى انخفاض تقديراتنا لنصيب الاستهلاك الحكومي من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المنخفضة الدخل.

21 - وقد عالج برنامج المقارنات الدولية الذي ينسقه البنك الدولي هذه المشكلة من خلال تقدير الناتج المحلي الإجمالي لبلدان مختارة وسنوات مختارة بأسعار بلد تتخذ عملته عملة مرجعية، وهو في هذه الحالة الولايات المتحدة الأمريكية. وتعرف هذه الأسعار باسم أسعار تعادل القوة الشرائية لأن الدولار الواحد من دولارات الولايات المتحدة له نفس القوة الشرائية في أي مكان من العالم بالنسبة لسلة موحدة من السلع والخدمات[7]. ولاحظ فريق من الباحثين بعض أوجه الاطراد بين حصص عناصر النفقات الرئيسية في الناتج المحلي الإجمالي مقيسة بالأسعار المحلية وحصص تلك العناصر ذاتها مقيسة بأسعار تعادل القوة الشرائية. واستعمل الفريق تقنيات إحصائية لاستنباط تقديرات تعادل القوة الشرائية بالنسبة لسنوات وبلدان غير مشمولة ببرنامج المقارنات الدولية. وتُعْرف النتائج باسم الجدول العالمي لجامعة بنسلفانيا، على نحو ما ذكر أعلاه. وتتضمن آخر نسخة من ذلك الجدول إحصاءات تخص 168 بلدا بالنسبة لبعض أو كل السنوات الممتدة من 1950 إلى 2000[8].

22 - ومن دواعي الأسف أن النسخة الحالية من الجدول العالمي تنطوي على ما يبدو أنه نقيصة خطيرة: وذلك أنها لا تطبق تعريفا متسقا للاستهلاك الحكومي. فإذا كانت معظم الملاحظات تعكس بوضوح استعمال تعريف عام للاستهلاك الحكومي، فقد جرى تطبيق التعريف الضيق على بعض البلدان المتقدمة النمو بالنسبة إلى بعض السنوات الأخيرة. ففي حالة السويد، مثلا، يفيد الجدول العالمي 6-1 بالنسبة للسنوات 1990-2000 عن التقديرات التالية للاستهلاك الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي:

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
24.9	25.0	26.0	7.7	7.4	6.8	6.9	6.8	6.6	6.6	23.9

23 - وليس ثمة ما يحمل على الاعتقاد بأن الاستهلاك الحكومي في السويد انخفض انخفاضا حادا في عام 1993 ثم ارتفع من جديد، ارتفاعا حادا كذلك، في عام 2000. ولا بد أن يكون ما حدث هو أن المسؤولين عن تجميع بيانات الجدول العالمي استعملوا تعريفا ضيقا للاستهلاك الحكومي (الاستهلاك الحكومي النهائي الفعلي) في الحالات القليلة التي أمكن فيها ذلك، بينما طبقوا تعريفا عاما (نفقات الاستهلاك الحكومي) في جميع الحالات

الأخرى. وهذا ينفي إمكانية مقارنة الاستهلاك الحكومي عبر البلدان، وهذا هو ما يفترض أن تسهله تقديرات تعادل القوة الشرائية، على وجه التحديد.

24 - ولهذه المشكلة، لم نستعمل تقديرات تعادل القوة الشرائية والجدول العالمي للاستهلاك الحكومي، بل استعملنا تقديرات الجدول العالمي لسعر الاستهلاك الحكومي بالقياس إلى سعر الناتج المحلي الإجمالي. ثم قمنا بتقسيم نفقات الاستهلاك الحكومي بالأسعار المحلية في الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي على السعر النسبي للاستهلاك الحكومي في الجدول العالمي للحصول على تقدير لنفقات الاستهلاك الحكومي بأسعار تعادل القوة الشرائية. ولا يختلف هذا التقدير عن تقدير الجدول العالمي إلا عندما تختلف بيانات الأسعار المحلية في الجدول العالمي عن بيانات الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي، أو بمعنى آخر عندما تُنقح الحسابات القومية بالأسعار المحلية، أو عندما يستعمل الجدول العالمي تعريفا ضيقا للاستهلاك الحكومي بدلا من التعريف العام. ومن المشاكل العويصة التي لم يتأت لنا إيجاد حل لها أن حسابات تعادل القوة الشرائية تقيس الأسعار، ولكنها لا تضع في الاعتبار أن انخفاض الأسعار قد يكون ناجما عن ضعف في جودة الخدمات في البلدان المنخفضة الدخل.

25 - ويتضمن الجدول ألف - 1 في التذييل (للاطلاع على قائمة جداول التذييل، انظر المرفق، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع www.unpan.org/statistical_database-publicsector.asp) الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي، وبيانات الجدول العالمي 6-1 مصنفة حسب البلدان بالنسبة لسنوات مختارة تبدأ في عام 1990، فضلا عن نتائج حساب نفقات الاستهلاك الحكومي هذا بأسعار تعادل القوة الشرائية[9]. وتبدو تقديرات تعادل القوة الشرائية المترتبة عن ذلك معقولة، باستثناء حالات قليلة، مثل الانخفاض الحاد الذي يصعب تصديقه في الاستهلاك الحكومي بالنسبة لعام 2000 في كل من آيسلندا ونيوزيلندا وإسبانيا. ومن المأمول فيه أن تعالج هذه المشكلة في النسخة القادمة من الجدول العالمي.

26 - ويقدم الجدول 1 قياسات موجزة عن عام 2000 بالنسبة لعينة كاملة تتألف من 119 بلدا وبالنسبة للمجموعات الرئيسية الخمس قيد الاهتمام (البلدان المتقدمة النمو، والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، وبلدان أفريقيا

النامية، وبلدان أمريكا اللاتينية النامية، وبلدان آسيا النامية). وقد أفيد عن المعدل الوسيط (نقطة الوسط) من كل توزيع عوضا عن العدد المتوسط (المتوسط البسيط) لأن المعدل الوسيط يمثل قياسا أفضل للاتجاه الرئيسي للبيانات التي تتضمن قيما قصوى. فالاستهلاك الحكومي الأوسط بالأسعار المحلية، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي كان يبلغ 18.9 في البلدان المتقدمة النمو وبلغ ما يقرب من ذلك، 18.5، في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، أما البلدان النامية فقد بلغت فيها تلك النسبة 13.7 □7. وكان السعر النسبي للاستهلاك الحكومي أكثر ارتفاعا في البلدان المتقدمة النمو؛ ومن ثم فإن البلدان النامية سجلت، بأسعار تعادل القوة الشرائية، نسبا أعلى في مجال الاستهلاك الحكومي بالقياس إلى الناتج المحلي الإجمالي. بل إن الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية سجلت نسبا أعلى من تلك في مجال الاستهلاك الحكومي بالقياس إلى الناتج المحلي الإجمالي، وذلك نتيجة لاقتران ارتفاع النسب بالأسعار المحلية بانخفاض الأسعار النسبية بالنسبة للاستهلاك الحكومي.

الجدول 1

الاستهلاك الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية وأسعار تعادل القوة الشرائية، مجموعات البلدان المختلفة، 2000 0 (أ)

(بالقيم الوسيطة)

	عدد البلدان	*الأسعار المحلية*	*السعر النسبي للاستهلاك الحكومي*	*أسعار تعادل القوة الشرائية*
عينة كاملة	119	15.6	0.72	20.8
البلدان المتقدمة النمو	24	18.9	1.13	16.2
الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية	14	18.5	0.65	26.4
البلدان النامية	81	13.7	0.60	21.0
أفريقيا	32	13.9	0.70	20.9
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	28	14.6	0.60	21.2
آسيا وأوقيانوسيا	21	11.4	0.54	24.2

المصدر: التذييل، الجدول ألف-1.

(أ) سنوات سابقة بالنسبة لعشرة بلدان.

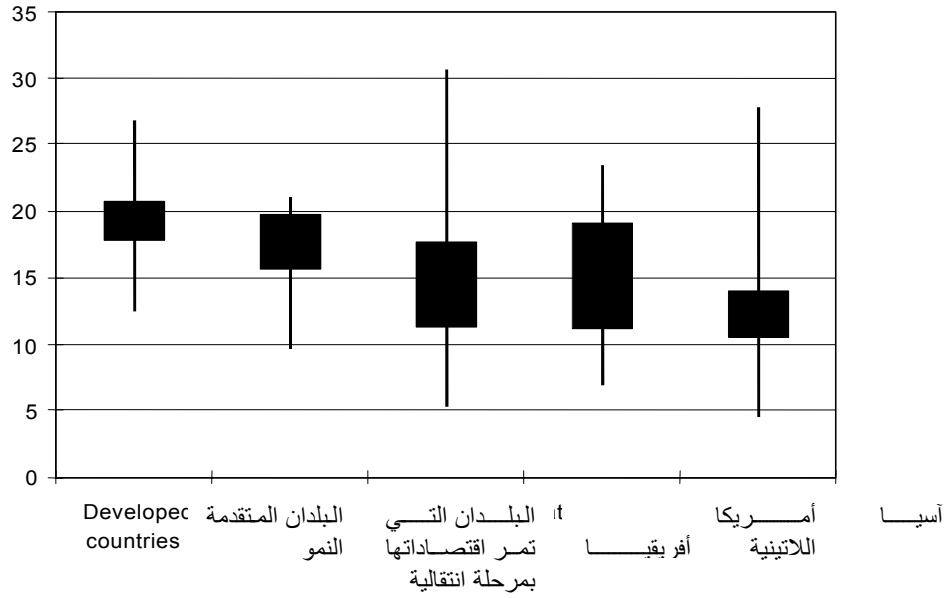
27 - ومن النتائج الرئيسية المعروضة في الجدول 1 أن نصيب الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي، بالأسعار المحلية، ينحو إلى أن يكون أكبر في البلدان النامية؛ وانعكست تلك النتيجة بأسعار تعادل القوة الشرائية التي بينت أن أنصبة الاستهلاك الحكومي أكبر كثيرا في البلدان النامية. ومثل ذلك نتيجة جديرة بالاهتمام وممكنة، ومع ذلك ينبغي توخي الحذر في قبولها. ففي حين أنه ليس هناك شك في أن الأسعار المحلية لا تعبر بالقدر الكافي عن أهمية الاستهلاك الحكومي في البلدان المنخفضة الدخل، قد تؤدي تقديرات تعادل القوة الشرائية إلى إيجاد تحيز في الاتجاه المعاكس. والخدمات التي توفرها الحكومات لا تباع في الأسواق المحلية، ناهيك عن بيعها في الأسواق الدولية. وبالتالي فإن قيمتها تقاس بالنفقات على المدخلات؛ وعلاوة على ذلك، من الصعوبة بمكان تصحيح الاختلافات في النوعية. فمعلمو المدارس والإداريون في بوركينا فاسو يتلقون أجورا تقل

كثيرا عن معلمي المدارس والإداريين في الولايات المتحدة. فهل هناك إذن تطابق في مستوى عملهم وإنتاجيتهم؟ تفترض تقديرات تعادل القوة الشرائية ذلك إذا تساوى عدد سنوات التدريب، وهي بالتالي لا تعدل أرقامها إلا بحساب الاختلافات في متوسط سنوات الدراسة التي يقضيها هؤلاء العاملون قبل عملهم في وظائفهم.

28 - وتلخص الأشكال الأول والثاني والثالث بيانات جدول التذييل ألف - 1 لعام 2000 بطريقة مختلفة. وتتضمن الأشكال رسوما بيانية معدلة من نوع "المخطط الصندوقي" أو "الصندوق والخط الطولي". وقد عدلت لأنها لا تبين الخطوط الوسيطة الواردة في الجدول 1. ويتضمن كل مخطط صندوقي خطا رأسيا يمتد من أدنى قيمة في المجموعة إلى أعلى قيمة. وهذا هو "الخط الطولي" في الرسم البياني الذي يوضح خطيا النطاق الكامل من الملاحظات على أي مجموعة. ويمثل قاع الصندوق المئين الخامس والعشرين وقمته المئين الخامس والسبعين. وبالتالي يتضمن الصندوق الربعين الأوسطين: أي نسبة الـ 50 في المائة الوسطى من الملاحظات لكل مجموعة من البلدان. والمخططات الصندوقية غالبا ما تستخدم لتحديد القيم الخارجة: فالخط الطولي الطويل جدا بالنسبة إلى ارتفاع الصندوق قد يشير إلى وجود قيمة خارجة واحدة على الأقل في البيانات. وفي هذا الصدد، يتسم الصندوق بأهمية أكبر من الخط الطولي، ذلك لأنه قياس واسع للمنحى المركزي. ويوضح ارتفاع الصندوق نطاق الملاحظات، مع غياب نسبة الـ 25 في المائة الأصغر ونسبة الـ 25 في المائة الأكبر. وإذا قمنا بترتيب الملاحظات لـ 24 بلدا بطريقة تصاعدية حسب الحجم، فإن نطاق الـ 6 بلدان الأصغر يحدد الخط الطولي الأسفل، ويحدد نطاق الـ 12 بلدا التالية الصندوق، ويحدد نطاق الـ 6 بلدان الأكبر الخط الطولي الأعلى في الرسم البياني.

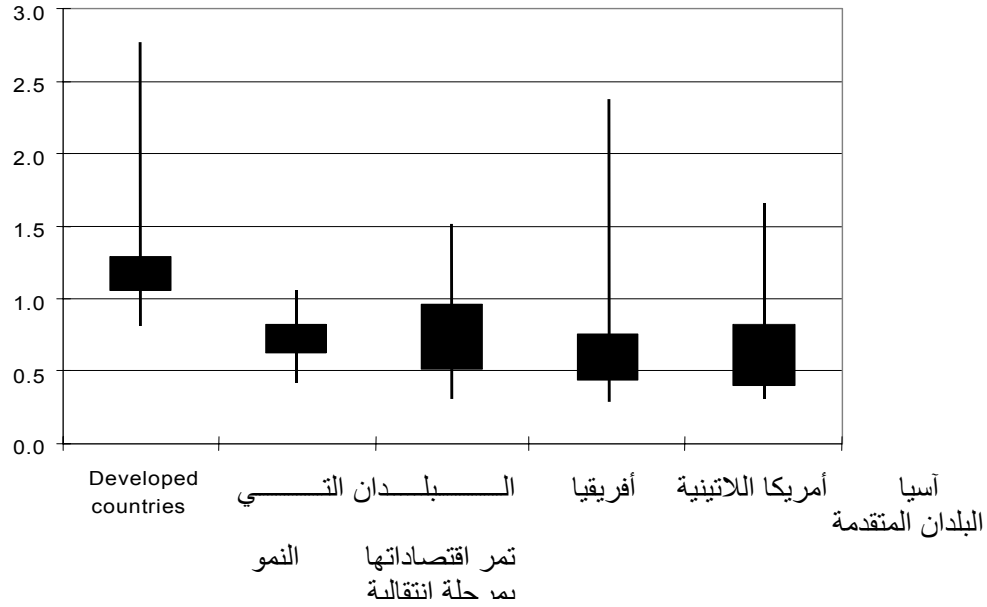
الشكل الأول

نسبة الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية لمختلف البلدان في عام 2000 (نسبة مئوية)



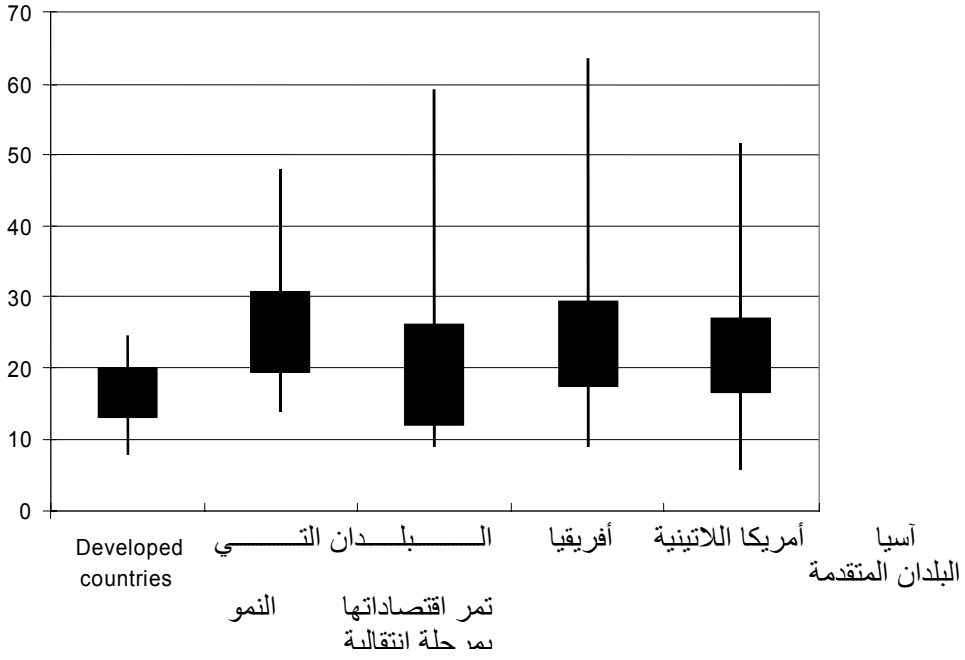
الشكل الثاني

نسبة الرقم القياسي للاستهلاك الحكومي للرقم القياسي للناتج المحلي الإجمالي لمختلف مجموعات البلدان في عام 2000



الشكل الثالث

نسبة الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي بأسعار تكافؤ القوة الشرائية لمختلف مجموعات البلدان في عام 2000



29 - وبالنظر إلى الخطوط الطولية في الأشكال الأول والثاني والثالث، فإن ما يثير الانتباه هو التداخل الكبير بين الملاحظات. فالشكل الأول، على سبيل المثال، يبين أن نسب الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي في بعض البلدان النامية في أفريقيا وآسيا كانت أكبر من أكبر نسبة في البلدان المتقدمة النمو، رغم أن المنحى المركزي للنسب كان أقل، بالأسعار المحلية، في البلدان النامية. وبالنظر إلى الصناديق، هناك بعض التداخل، إلا أنه أقل كثيرا. وفي الشكل الأول، يتسم الربعان الأوسطان لآسيا بوجود نسب أقل كثيرا فيهما للاستهلاك الحكومي إزاء الناتج المحلي الإجمالي بالمقارنة مع النسب للبلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وبأنهما يحتويان على تشتت أقل كثيرا بالمقارنة مع المجموعتين الأخريين من البلدان النامية. وفي الشكل الثاني، (نسب الأسعار)، فإن الصندوق الخاص بالبلدان المتقدمة النمو يرتفع كثيرا عن الصناديق الخاصة بالتجمعات الأربعة الأخرى، بدون وجود تداخل فيه. وفي الشكل الثالث (نسب الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي بأسعار تعادل القوة

الشرائية) ، هناك تداخل كبير، باستثناء صندوقي البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

30 - ويورد الجدول 2، الذي يعنى بالأسعار المحلية، النسب الوسيطة للاستهلاك الحكومي إزاء الناتج المحلي الإجمالي لـ 101 من البلدان في الأعوام 1990 و 1996 و 2002، ولـ 114 بلدا في عامي 1996 و2002. ولم تستبق سوى البلدان التي بها ملاحظات لفترتي الوقت على السواء، بغية الاستدلال إلى شيء عن التغيرات في الاستهلاك الحكومي مع مرور الوقت. أولا: توضح مقارنة الأرقام لعامي 1990 و2002 أن الاستهلاك الحكومي الأوسط كحصة من الناتج المحلي الإجمالي لـ 101 من البلدان لم يسجل سوى زيادة طفيفة، من 15.2 في المائة إلى 15.6 في المائة، وأن أمريكا اللاتينية أظهرت زيادة عالية جدا، من قيمة وسطى تبلغ 12.9 في المائة في عام 1990 إلى 14.6 في المائة في عام 2002. وفي الفترة من عام 1996 إلى عام 2002، فإن الاستهلاك الحكومي الوسيط كحصة من الناتج المحلي الإجمالي للعينة الكاملة التي تشمل 101 من البلدان لم يسجل سوى زيادة طفيفة، من 15.3 في المائة إلى 15.7 في المائة، وسجلت البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية انخفاضا بنقطتين مئويتين، من 20 في المائة إلى 18 في المائة، في حين أن القيمة الوسيطة لكل مجموعة من مجموعات البلدان النامية الثلاث سجلت زيادات تزيد عن نقطة مئوية كاملة.

الجدول 2

الاستهلاك الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية في مختلف المجموعات القطرية؛ للأعوام 1990، و1996، و 2002

(القيم الوسيطة)

2002[أ]	*1996*	*1990*	عدد *البلدان*	
15.7	15.3		114	العينة الكاملة
15.6	14.3	15.2	101	ناقصا البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية
19.1	19.4	18.9	24	البلدان المتقدمة النمو

	عـــــدد البلدان	1990	1996	2002[أ]
البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	13		20.0	18.0
البلدان النامية	77	14.2	12.7	14.0
أفريقيا	26	15.1	12.8	14.7
أمـريكا اللاتينـية ومـنطقة الـبحر الكاريبي	25	12.9	13.4	14.6
آسيا وأوقيانوسيا	26	12.2	11.7	13.0

المصدر: جدول التذييل ألف - 1.

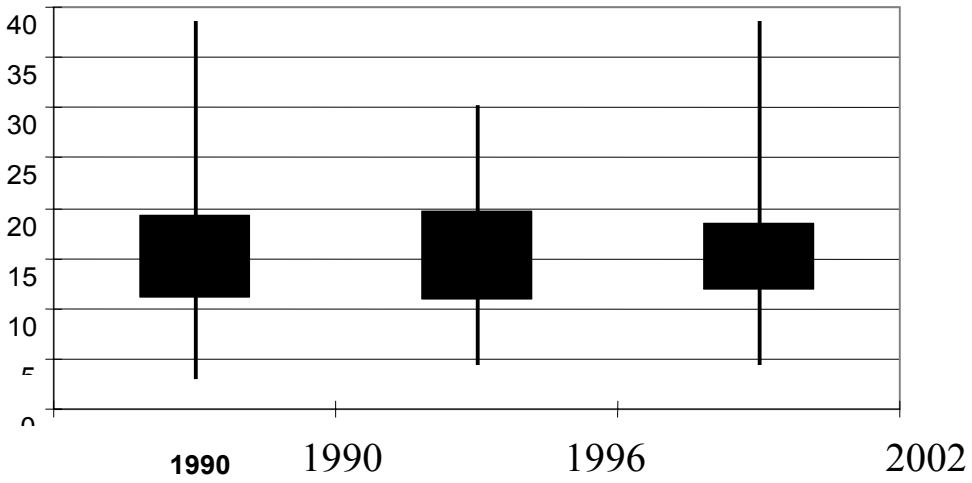
(أ) أحدث البيانات (2000، 2001)

31 - والأشكال من الرابع إلى السابع تحلل البيانات نفسها التي يحللها الجدول 2، باستخدام المخطط الصندوقي بدلا عن الخط الأوسط. ويوضح الشكل الرابع مرة أخرى عدم حدوث تغير يذكر في المنحى المركزي للاستهلاك الحكومي بالنسبة للعينة الكاملة من البلدان بين عامي 1990 و 2002، إلا أن ارتفاع الصندوق انخفض، مما يشير إلى تقارب في نسب الإنفاق الحكومي إزاء الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للربعين الأوسطين في التوزيع. ويتضح من الأشكال الخامس والسادس والسابع أن هذا التقارب كان شديدا بصفة خاصة بالنسبة للبلدان المتقدمة النمو، إلا أنه حدث أيضا في البلدان النامية، وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في الفترة بين عامي 1996 و2002. وعند تسجيل الملاحظات حسب المنطقة بالنسبة للبلدان النامية التي يبلغ عددها 77 بلدا (لم يورد ذلك)، يتضح وجود تقارب بالنسبة لأمريكا اللاتينية وآسيا، ولكن ليس بالنسبة لأفريقيا. وهذا نسق جدير بالاهتمام يدعو إلى إجراء المزيد من الدراسة. فإلى أي مدى يكون التقارب الملحوظ في منتصف التوزيع حقيقيا؟ وإلى أي مدى يمكن أن يستدل منه على وجود تقارب في المعايير الوطنية لحساب الدخل؟ ولم لا تبين النطاقات الكاملة للبيانات (الخطوط الطولية) تقاربا مماثلا؟

الشكل الرابع

العينة الكاملة: نسبة الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية في 101 بلد، الأعوام 1990، 1993 و 2002

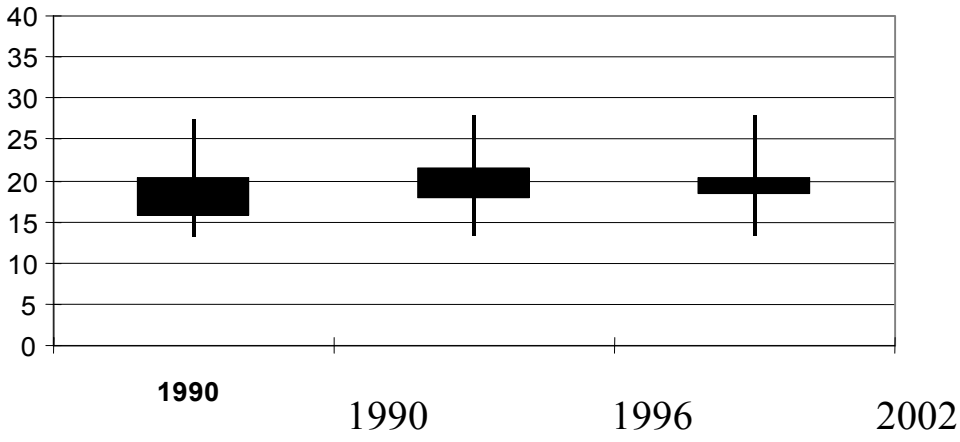
(نسبة مئوية)



الشكل الخامس

البلدان المتقدمة النمو: نسبة الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية، في 24 بلدا، الأعوام 1990، و 1996 و 2002

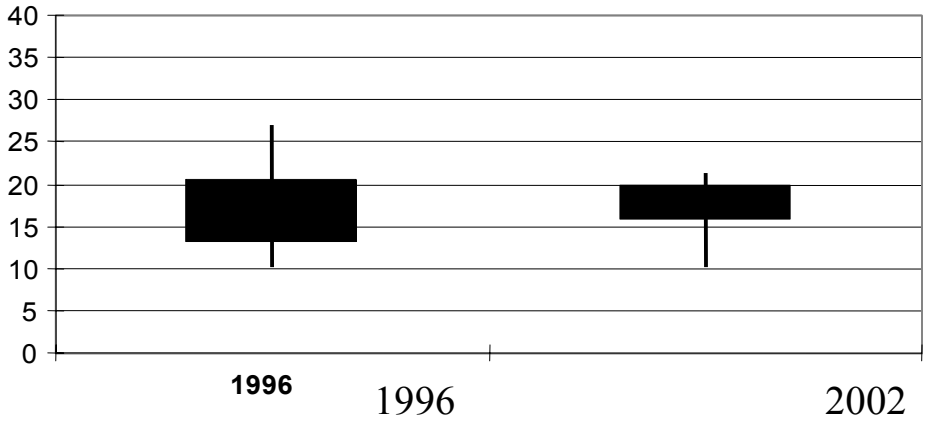
(نسبة مئوية)



الشكل السادس

البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية: نسبة الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية، في 13 بلدا، في عامي 1996 و 2002

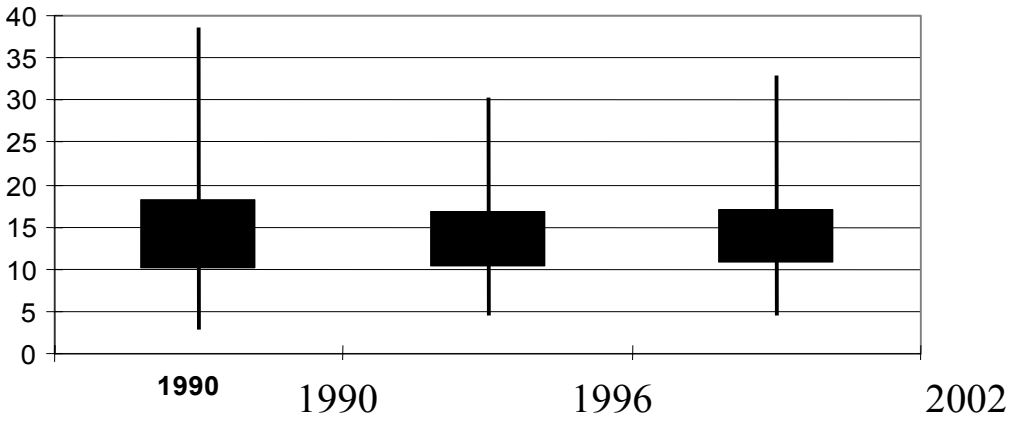
(نسبة مئوية)



الشكل السابع

البلدان النامية: نسبة الاستهلاك الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الحكومية، في 77 بلدا، الأعوام 1990، 1996، و 2002

(نسبة مئوية)



ثانيا - نفقات الحكومة المركزية

32 - هناك طريقة ثانية لقياس النشاط الحكومي وذلك، بأن يتم إلى جانب قياس إنفاق الحكومة المركزية على المشتريات، قياس نفقاتها الواردة في شكل تحويلات مالية ومعونات نقدية أو في شكل استثمارات . وتنطوي هذه الإحصاءات المتوافرة والمستخدمة على نطاق يكاد يعادل نطاق توافر واستخدام إحصاءات الإنفاق الحكومي على المشتريات، على أوجه قصور ثلاثة . أولها أنها تدون النفقات الاستثمارية دون خصم ما يسقط من قيمتها بحكم التقادم، فهي لا تعرض جميع المصاريف التي تنفق، مثلا،على شق طريق سريعة، أو بناء ميناء جديد بقيمتها في السنوات التالية على بدء استخدام الطريق أو الميناء بصورة فعلية، وإنما تعرضها بقيمتها في سنة الإنجاز. وثانيها، أنها لا تشمل سوى التحويلات المالية لفائدة المستويات الحكومية الأدنى، وتتجاهل ما تنفقه حكومات المقاطعات (الولايات) أو البلدية من مصاريف بتمويل ذاتي. وثالثها أنها لا تشمل النفقات الضريبية، أي المعونات والتحويلات المالية التي لا تمنح نقدا أو عينا وإنما في شكل خصوم للتخفيف من عبء الضرائب.

33 - وترد في الجدول ألف ـ 2 من التذييل جميع البيانات المتاحة بشأن إنفاق الحكومة المركزية في كل بلد كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي للسنوات من عام 1990 إلى عام 2002. وقد استمدت البيانات المتعلقة بالإنفاق من الإحصاءات المالية الحكومية لصندوق النقد الدولي، بينما استمدت البيانات المتعلقة بإجمالي الناتج المحلي من الإحصاءات الدولية لصندوق النقد الدولي . وتختلف في عدد من البلدان السنة المالية لحسابات الدخل القومي عن السنة المالية للحسابات المالية للحكومة وتعدل في هذه الحالات أرقام إجمالي الناتج المحلي بما يعطي لإجمالي الناتج المحلي رقما تقريبيا يتفق مع الرقم المقابل له في السنة المالية للحسابات المالية للحكومة. فإذا كانت مثلا السنة المالية لحسابات الدخل القومي توافق السنة التقويمية وكانت السنة المالية للحسابات المالية للحكومة تمتد 12 شهرا حتى نهاية أيلول/ سبتمبر، تم حساب إجمالي الناتج المحلي للسنة المالية 1999/ 2000 بإضافة ربع إجمالي الناتج المحلي لعام 1999 إلى ثلاثة أرباع الناتج المحلي لعام 2000.

34 - وترد في الجدول 3 نسبة القيم الوسيطة للنفقات إلى إجمالي الناتج المحلي لفئات البلدان في الفترتين 1990-1995 و1996-2002. وقد اختلفت العينتين في الفترتين من حيث حجم العينة وتكوينها، ولذا ينبغي ألا تعطي أي أهمية لأي مقارنة بين فترة زمنية وأخرى. ذلك أنه في كلتا الفترتين، كان متوسط نفقات الحكومة المركزية إلى إجمالي الناتج المحلي للبلدان المتقدمة النمو يفوق إلى حد ما المتوسط المقابل له في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ويفوق كثيرا المتوسط المقابل له في البلدان النامية.وكانت نفقات الحكومة المركزية في البلدان النامية الأعلى نسبيا في منطقة أفريقيا حيث سجلت قيمة وسيطة وصلت نسبتها إلى إجمالي الناتج المحلي إلى 30 في المائة في السنوات من عام 1990 إلى 1995 وإلى 29 في المائة في السنوات من عام 1996 إلى عام 2002.

35 - ويلخص الشكل الثامن الوارد في المخطط الصندوقي نفس البيانات، ولكنه لا يتناول سوى الفترة 1996-2002. ويتضح هنا أيضا بشكل جلي أن نسب إنفاق الحكومة المركزية إلى إجمالي الناتج المحلي عادة ما تكون أعلى في البلدان المتقدمة النمو من نسبها المقابلة في البلدان النامية. ويلاحظ عدم وجود تداخل بين البيانات الواردة في مربعات البلدان النامية والفئات الثلاث

من البلدان المتقدمة النمو (البيانات المقابلة للربعين الثاني والثالث من التوزيع). في حين أن هناك تداخلا كبيرا بين البيانات الواردة في مربعات فئات البلدان النامية الثلاث جميعها ينزع عن أفريقيا صفة المنطقة الوحيدة التي ترتفع فيها نفقات الحكومات المركزية.

36 - ويلخص الجدول 4 (أ) توزيع نفقات الحكومات المركزية بحسب الوظائف كحصة من إجمالي نفقات جميع بلدان العينة وفئات البلدان. وما هذه البيانات سوى بيانات متوسطة استمدت من الجدول ألف 3 من التذييل، وهي بيانات تنسحب على كامل الفترة 1990-2002 جمعت تحت أربعة عناوين رئيسية هي: الوظائف التقليدية للدولة، والوظائف الحديثة للدولة، ومدفوعات الفوائد، والنفقات الأخرى. والنفقات التقليدية هي النفقات المتعلقة بالإدارة العامة والعدالة والشرطة والدفاع. ومعظم هذه النفقات ينفق على سلع الاستهلاك الجماعي. أما الوظائف الحديثة للدولة فتشمل التحويلات العينية، التي يذهب معظمها إلى التعليم والرعاية الصحية، مضافا إليها التحويلات النقدية والإعانات. ومن ثم فإن النفقات الحديثة توجه إلى فرادى الأسر المعيشية والمؤسسات الإنتاجية: وتشكل الأساس الذي تقوم عليه الدولة الراعية الحديثة. أما مدفوعات الفوائد فهي ليست بحاجة إلى إيضاح، ولكن ينبغي ملاحظة أنها تمثل مدفوعات الفوائد الإسمية. وفي حالة البلدان التي يتسم فيها معدل التضخم بالارتفاع، قد يكون من الأنسب تصنيف جزء كبير من هذه المدفوعات في فئة تسديد الديون وليس في فئة خدمة الديون، شريطة أن تكون الديون محسوبة بالعملة المحلية. ويعرض الجدول 4 (ب) نفس هذه الإحصاءات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية.

الجدول 3

إنفاق الحكومة المركزية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية للفترتين 1990-1995 و1996-2002

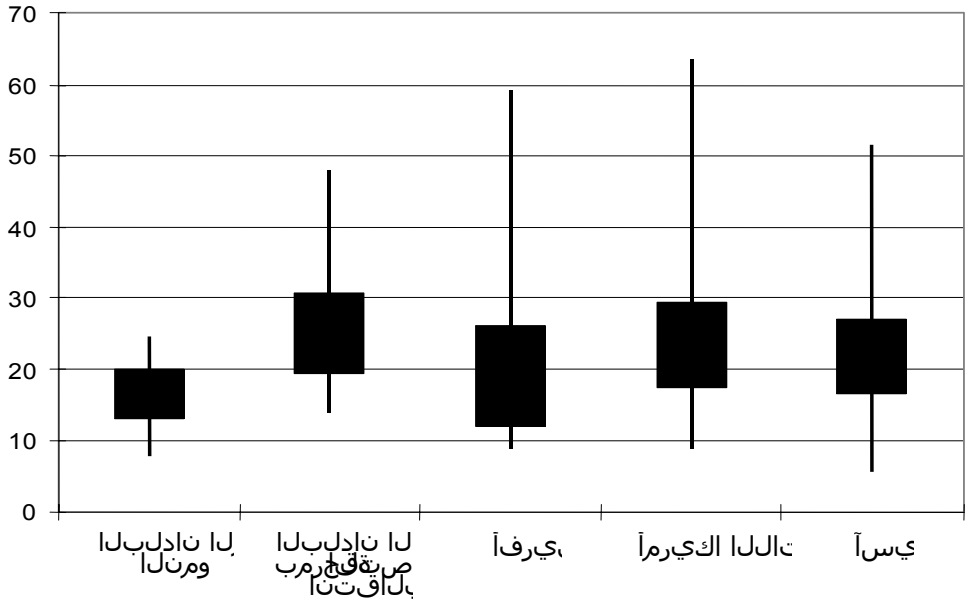
(القيمة الوسيطة لكل فترة)

	1995-1990		*2002-1996*	
	عدد البلدان	*القيمة الوسيطة*	*عدد البلدان*	*القيمة الوسيطة*
العينة الكاملة	123	28.7	111	29.2

	1995-1990		*2002-1996*	
	عدد البلدان	*القيمة الوسيطة*	*عدد البلدان*	*القيمة الوسيطة*
البلدان المتقدمة النمو	23	39.6	22	36.8
البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	16	34.9	19	32.3
البلدان النامية	84	25.2	70	24.1
أفريقيا	30	29.8	23	28.6
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	25	21.8	19	21.0
آسيا وأوقيانوسيا	29	26.0	28	23.6

المصدر: الجدول ألف 2 من التذييل.

الشكل الثامن
نسبة إنفاق الحكومات المركزية إلى إجمالي الناتج المحلي لمختلف فئات البلدان للفترة 1996-2002
(النسبة المئوية)



الجدول 4 (أ)
إنفاق الحكومة المركزية بحسب الوظائف كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق، مختلف فئات البلدان للفترة 1990-2002
(متوسطات بسيطة)

	العينة الكاملة	*البلدان المتقدمة النمو*	*البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية*	*البلدان النامية*	*أفريقيا*	*آسيا*	*أمريكا اللاتينية*
الوظائف التقليدية للدولة	**20.1**	**11.2**	**14.1**	**24.4**	**25.7**	**27.5**	**19.2**
الإدارة العامة والنظام العام	11.1	5.8	6.9	13.7	15.4	12.8	13.3
الدفاع	9.0	5.3	7.2	10.6	10.3	14.7	5.9
الوظائف الحديثة للدولة	**60.5**	**70.3**	**65.0**	**56.4**	**50.1**	**54.9**	**64.1**
التعليم	12.8	7.8	7.2	15.9	16.1	15.1	16.7

	العينة الكاملة	البلدان المتقدمة النمو	البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	البلدان النامية	أفريقيا	آسيا	أمريكا اللاتينية
الصحة	8.2	10.9	8.0	7.6	6.1	6.3	10.6
الخدمات الاجتماعية الأخرى	23.5	42.0	36.4	14.5	10.1	12.3	21.3
الخدمات الاقتصادية	16.1	9.9	13.5	18.6	18.1	21.3	15.7
مدفوعات الفوائد	10.6	9.8	7.7	11.6	13.4	9.4	12.8
نفقات أخرى	8.5	7.9	12.8	7.4	10.4	8.1	3.7
عدد البلدان	**120**	**21**	**23**	**76**	**22**	**30**	**24**

المصدر: الجدول ألف ـ 3 من التذييل.

ملاحظة: حذفت من هذا الجدول الموجز الملاحظات المتعلقة ببلجيكا وتشيكوسلوفاكيا.

37 - ويصل متوسط حصة الوظائف الحديثة للدولة في ميزانيات الحكومة المركزية إلى 70 في المائة في البلدان المتقدمة النمو، و65 في المائة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وهو ما يدل على وجود تقليد راسخ في تلك البلدان في مجال النفقات الاجتماعية. ومما يسترعي الاهتمام أن الوظائف الحديثة للدولة استأثرت أيضا بنسبة كبيرة من ميزانيات البلدان النامية حيث وصلت إلى أكثر من نصف نفقات الحكومة المركزية في أفريقيا وآسيا، ووصلت إلى قرابة ثلثي هذه النفقات في أمريكا اللاتينية. فقد خصصت البلدان النامية حصة كبيرة من ميزانياتها للتعليم مقارنة بما خصص له في نفقات الحكومة المركزية في البلدان المتقدمة النمو، وإن كان ذلك يعزى في جانب منه إلى أن مسؤولية التعليم غالبا ما تحول في البلدان المتقدمة النمو إلى مستويات حكومية أدنى. وكانت الحصة التي خصصت من الميزانية إلى النفقات العسكرية عالية جدا في المتوسط في البلدان النامية الآسيوية (15 في المائة) والأفريقية (10 في المائة) مقارنة مع حصتها في أمريكا اللاتينية (6 في المائة) والبلدان المتقدمة النمو (5 في المائة).

الجدول 4(ب)

إنفاق الحكومة المركزية بحسب الوظائف كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية في مختلف فئات البلدان للفترة 1990-2002

(متوسط بسيط)

	العينة الكاملة	*البلدان المتقدمة النمو*	*البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية*	*البلدان النامية*	*أفريقيا*	*آسيا*	*أمريكا اللاتينية*
الوظائف التقليدية للدولة	**5.3**	**3.9**	**3.8**	**6.1**	**6.2**	**7.7**	**3.9**
الإدارة العامة والنظام العام	2.9	2.1	1.9	3.4	3.9	3.5	2.8
الدفاع	2.4	1.8	1.9	2.7	2.4	4.3	1.1
الوظائف الحديثة للدولة	**17.8**	**25.0**	**22.1**	**14.5**	**14.3**	**15.1**	**13.9**
التعليم	3.6	2.9	2.5	4.1	4.6	4.1	3.6
الصحة	2.5	3.8	3.1	2.0	1.8	1.8	2.3
الخدمات الاجتماعية الأخرى	7.4	14.9	12.4	3.9	3.2	3.8	4.7
الخدمات الاقتصادية	4.3	3.5	4.1	4.5	4.8	5.3	3.3
مدفوعات الفوائد	3.0	3.4	2.4	3.0	3.7	2.4	3.0
نفقات أخرى	2.1	2.6	3.0	1.7	2.5	1.9	0.7
عدد البلدان	**111**	**21**	**19**	**71**	**21**	**28**	**22**

المصدر: الجدولان 2 ألف و 3 ألف من التذييل.

ملاحظة: حذفت من هذا الجدول الموجز الملاحظات المتعلقة ببلجيكا وتشيكوسلوفاكيا.

38 - وهناك إغفال مهم في هذه البيانات وهو أنها لا تتضمن النفقات الضريبية التي قد تكون لها أهميتها الكبيرة في بعض الحالات. فالرعاية الصحية الشاملة في الولايات المتحدة مثلا لا تنسحب سوى على الذين تزيد أعمارهم على 65 عاما. وهناك لحوالي 70 في المائة من المقيمين ممن سنهم دون ال65 تأمين صحي مع مؤسسة خاصة، وجميع هؤلاء تقريبا يغطي نفقات تأمينهم الصحي رب العمل. فالولايات المتحدة تخصم أقساط تأمينهم الصحي المستحقة على رب العمل من إيراداتهم الخاضعة للضريبة. وهذه النفقات الضريبية التي تزيد على 90 بليون دولار سنويا، لا ترد في إحصاءات الحسابات المالية للحكومات[10].

ثالثا - الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية

39 - يورد الجدول ألف - 4 من التذييل جميع البيانات المتاحة بشأن الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي للسنوات من عام 1990 إلى عام 2002. والمصادر المستعان بها هي نفس المصادر المستعان بها في بيانات النفقات (الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي، والإحصاءات المالية الحكومية لصندوق النقد الدولي) بينما عدلت أرقام الناتج المحلي الإجمالي على نحو ما عدلت في حالة البلدان التي تختلف فيها السنة المالية لحسابات الدخل القومي عن السنة المعتمدة للحسابات المالية للحكومة. وغالبا ما تكون الإيرادات الآتية من الضرائب أقل من النفقات لأن الحكومات كانت لها مصادر للإيرادات غير الضرائب. فهي تفرض رسوما على التراخيص وعلى استخدام الأملاك العامة، وتجبي إتاوات على استخراج النفط والمعادن، كما أنها تقترض الأموال.

40 - وترد في الجدول 5 القيم المتوسطة لنسب الإيرادات الآتية من الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي لفئات البلدان للفترتين 1990-1995 و1996-2002. وليس ثمة أي وجه للمقارنة بين الفترتين لاختلافهما من حيث حجم العينتين وتكوينهما. ففي كلتا الفترتين، كان متوسط الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية في البلدان المتقدمة النمو أكبر إلى حد ما من المتوسط المقابل في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية وأكبر بكثير من المتوسط المقابل في البلدان النامية.

الجدول 5

الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية لمختلف فئات البلدان للفترتين 1990-1995 و 1996-2002

(القيمة الوسيطة لكل فترة)

	1995-1990		*2002-1996*	
	عدد البلدان	*القيمة الوسيطة*	*عدد البلدان*	*القيمة الوسيطة*
العينة الكاملة	123	20.3	111	20.2
البلدان المتقدمة النمو	24	30.8	23	31.3

	1995-1990		*2002-1996*	
	عدد البلدان	*القيمة الوسيطة*	*عدد البلدان*	*القيمة الوسيطة*
البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	16	28.4	19	25.4
البلدان النامية	83	17.3	69	15.7
أفريقيا	28	19.2	22	17.4
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	25	17.3	19	15.2
آسيا وأوقيانوسيا	30	16.6	28	15.2

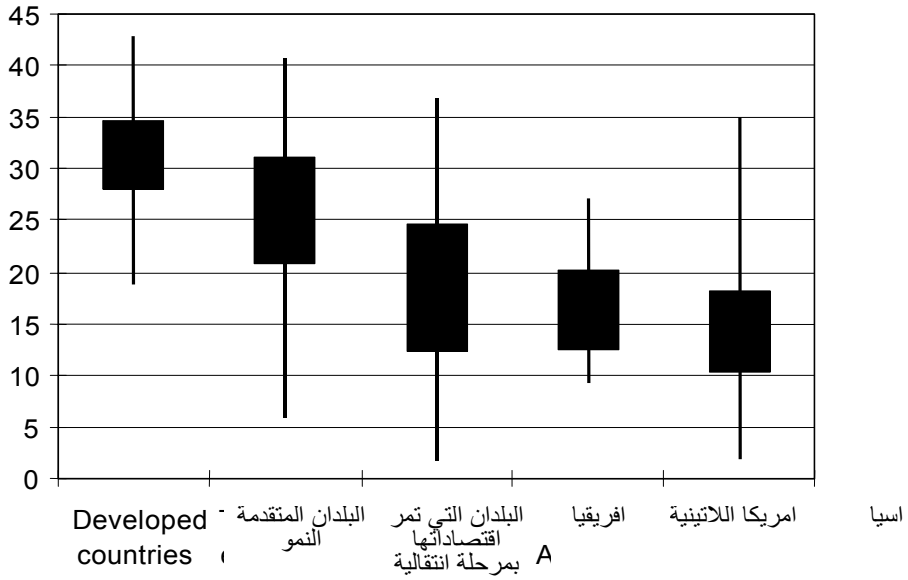
المصدر: الجدول ألف 4 من التذييل ب.

41 - ويلخص الشكل التاسع الوارد في المخطط الصندوقي نفس البيانات المتعلقة بالبلدان التي اتخذت عينة للفترة 1996- 2002. وتماثل نمط نسب الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي نسب إنفاق الحكومة المركزية إلى الناتج المحلي الإجمالي: فهي الأعلى في البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والأدنى في البلدان النامية. غير أن هذه الفروق تبدوا أكثر ما تبدو، عندما يكون التباين أكبر بين البيانات الواردة في مربع البلدان المتقدمة النمو والبيانات الواردة في مربعات الفئات الثلاث الأخرى للبلدان النامية.(انظر الشكل الثامن).

42 - وترد في الجدول 5 من التذييل بيانات الفترة من عام 1990 إلى عام 2002 المتاحة بشأن الحجم الإجمالي للإيرادات الآتية لكل بلد من أربعة أنواع من الضرائب وهي: الضرائب المباشرة المفروضة على الدخل والثروة، والضرائب على الأجور، والضرائب على المبيعات (بما فيها ضريبة القيمة المضافة) والضرائب على التجارة الدولية. وترد في الجدول 6 (أ) القيمة المتوسطة لفئات البلدان حسب متوسط كل بلد من تلك البلدان على امتداد تلك السنوات. وحجم العينة المكونة من 139 بلدا أكبر بكثير من حجم العينة المتعلقة بنسب الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي للفترتين 1990-1995 و1996-2002. وهناك سببان لذلك. أولا أن هناك بعض البلدان التي لم تسجل أي ملاحظات بشأنها إلا في الفترة الأولى وهناك بلدان أخرى لم تسجل ملاحظات بشأنها إلا في الفترة الثانية. وهذه الملاحظات تدرج في متوسط الفترة 1990-2002 ولكنها لا تنسحب إلا على أحد شطريها. وثانيا أن بعض البلدان أبلغت عن إيرادات حكوماتها المركزية الآتية من الضرائب ولم تبلغ عن ناتجها المحلي الإجمالي مما مكن من إدراجها في الجدول 5 ألف من التذييل ولم يمكن من إدراجها في الجدول ألف 4.

الشكل التاسع: نسبة الإيرادات الضريبية للحكومات المركزية إلى الناتج المحلي الإجمالي لمختلف فئات البلدان للفترة 1996-2002

(نسبة مئوية)



الجدول 6 (أ)

الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية، كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات الضريبية لمختلف فئات البلدان، متوسطات الفترة 1990-2002

(القيمة الوسيطة للمتوسطات البسيطة)

	عدد البلدان	*الضرائب المباشرة*	*الضرائب على الأجور*	*الضرائب على المبيعات*	*الضرائب على التجارة*
العينة الكاملة	139	27.1	5.9	34.8	14.6
البلدان المتقدمة النمو	24	34.8	28.5	28.1	0.5
البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	23	17.7	33.3	38.9	6.2
البلدان النامية	92	27.6	0.7	33.0	24.9
أفريقيا	32	27.2	0.2	30.7	33.0

	عدد البلدان	الضرائب المباشرة	الضرائب على الأجور	الضرائب على المبيعات	الضرائب على التجارة
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	27	22.1	5.1	38.9	13.7
آسيا وأوقيانوسيا	33	34.1	0.0	34.8	25.6

المصدر: الجدول 5 ألف من التذييل.

43 - وتظهر التدابير الموجزة المبينة في الجدول 6 (أ) نمطا ضرائيبيا مميزا. وتعد الإيرادات الضرائبية من التجارة العالمية ذات أهمية بالغة للحكومات في البلدان النامية وخاصة الحكومات في أفريقيا وآسيا، ولكنها ضئيلة الأهمية بالنسبة للبلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ويكشف نصيب الضرائب المباشرة على الدخل والثروة في إجمالي الإيرادات الضريبية عن درجة أقل من التباين، ولكنه يميل إلى الانخفاض في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية وفي أمريكا اللاتينية. وشكلت ضرائب المبيعات مصدرا هاما للدخل لدى الحكومات في كل مكان. ويعد نصيب الضرائب على المرتبات والتي تشمل الاشتراكات الإلزامية الخاصة بالضمان الاجتماعي، نصيبا مرتفعا في إجمالي الإيرادات الضريبية في البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ولكنه منخفض للغاية في البلدان النامية، ولا سيما بلدان أفريقيا وآسيا. والواقع أن القيمة الوسيطة للضرائب على المرتبات في 33 بلدا آسيويا كانت صفرية، مما يشير إلى أن الحكومة المركزية في نصف هذه البلدان على الأقل لم تحصّل ضرائب على الأجور على الإطلاق. وترد تلك الإحصائيات ذاتها بوصفها نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية في الجدول 6 (ب)، وهي تعكس نفس الأنماط.

الجدول 6 (ب)

الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية حسب نوع الضريبة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار المحلية في مختلف مجموعات البلدان، متوسطات الفترة 1990-2002

(*القيمة الوسيطة للمتوسطات البسيطة*)

	عدد البلدان	*الضرائب المباشرة*	*الضرائب على المرتبات*	*ضرائب المبيعات*	*الضرائب على التجارة*
العينة الكاملة	129	5.4	1.1	7.0	2.0
البلدان المتقدمة النمو	24	9.9	8.9	8.7	0.1
البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	18	5.5	8.7	11.2	1.6
البلدان النامية	87	4.3	0.1	5.2	3.0

الضرائب على التجارة	ضرائب المبيعات	الضرائب على المرتبات	الضرائب المباشرة	عدد البلدان	
5.0	5.2	0.0	4.6	30	أفريقيا
2.6	4.0	0.0	4.8	32	آسيا وأوقيانونسيا
2.1	5.6	1.1	3.4	25	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

المصدر: الجدولان ألف ـ 4 وألف ـ 5 من التذييل.

44 - ومن شأن إجراء مقارنات بين الضرائب على المرتبات بين البلدان أن يعطي نتائج خادعة تماما، إذ أن السياسات القائمة تشمل الضرائب على المرتبات في كل شيء ولكن دون إعطائها هذا الاسم. فالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، على سبيل المثال، تتيح للعمال أن يختاروا الانضمام إلى خطط المعاشات التقاعدية الحكومية المتصلة بالأجور شريطة أن يشتركوا في خطة خاصة. والفارق ضئيل من وجهة نظر العامل: ففي كل حالة يخفض الأجر الصافي مقابل الوعد بمعاش تقاعدي عند الكبر. بيد أن الاشتراكات في الخطط الحكومية تسجل على أنها ضرائب على المرتبات، سواء كانت اشتراكات إلزامية في المشروع الخاص أم لا. وتبدو البلدان التي لا تسمح لذوي الأجور بأن يتخلوا عن جزء من الضمان الاجتماعي، وكأنها تتحمل عبئا ضريبيا أثقل في كشوف المرتبات، مما يخالف الحقيقة. والمثال الصارخ على ذلك هو سنغافورة، فبينما تبلغ الضرائب على المرتبات صفرا، إلا أن كل من يحصل على أجر يتعين عليه أن يساهم بـ 40 في المائة من راتبه في صندوق الادخار. وتنشأ هذه الحسابات الفردية لكي تقدم للعمال أموالا عند التقاعد، وتقدم الرعاية الصحية وغير ذلك من المزايا التي توافق عليها الحكومة. وهو شيء مماثل لما يعرف في بلدان أخرى بالضمان الاجتماعي، ولكن أيا من هذه المساهمات لا تسجل كإيراد من جانب حكومة سنغافورة، ومن ثم يبدو "عبء" خطة المعاشات التقاعدية وكأنه صفر.

رابعا ـ الإنفاق الحكومي والضرائب الحكومية على المستوى دون الوطني (المحلي)

45 - إن المعلومات المتاحة عن أنشطة الحكومات على المستوى دون الوطني أقل كثيرا من المعلومات المتوافرة عن أنشطة الحكومة المركزية، وخاصة في البلدان النامية. وكانت المعلومات عن المستويات الحكومية الأدنى متوافرة على الأقل لبعض سنوات في الفترة من 1990 إلى 2002 بالنسبة لـ 68 بلدا. وهـــذه البيانات مسجلة في الجدول ألف - 6 الوارد في التذييل، كنسبة مئوية من النفقات الحكومية المركزية. وقد أسفرت المعدلات المأخوذة من كل بلد عن أي من السنوات التي أتيحت معلومات عنها والتي تتعلق بنسب إنفاق الحكومات المحلية وإيراداتها من الضرائب مقارنة بإنفاق الحكومات المركزية وإيراداتها من الضرائب عن التوصل إلى 68 ملاحظة. وكما يرد في الجدول 7 فإن شمول الملاحظات للاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية كان جيدا (22 ملاحظة و 24 ملاحظة على التوالي)، ولكن قلة عدد الملاحظات المتعلقة بالبلدان النامية تبين أن التصنيف حسب المناطق لا أهمية له. وبلغ المعدل الوسيط للعينة بكاملها، وهو النقطة التي تتمتع فيها نصف البلدان بمعدل أعلى والنصف الآخر بمعدل أدنى 31 في المائة. وكان المعدل الوسيط أكثر ارتفاعا بالنسبة للاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ولكن المعدل الوسيط بالنسبة لـ 22 بلدا ناميا كان أدنى كثيرا إذ بلغ 14.5 في المائة.

46 - ولا تشكل البيانات الموجودة عن إنفاق الحكومات المحلية بالنسبة لـ 22 بلدا ناميا عينة عشوائية. وكانت البلدان الصغيرة التي لا يحتمل أن تكون لديها حكومات محلية كبيرة، مثل سنغافورة وبليز وفيجي غائبة بشكل واضح، ولذلك كان من المنطقي الاستنتاج بأن المعدل الوسيط للملاحظات عن عينة أكبر من البلدان النامية، سيكون أقل من ذلك. ومن ثم تشير الدلائل بقوة إلى نتيجة مفادها أن الحكومة في بلد نام تقليدي تتسم بقدر كبير من المركزية مقارنة بالحكومة في بلد متقدم النمو وفي بلد يمر اقتصاده بمرحلة انتقالية.

الجدول 7

إنفاق وضرائب الحكومية المحلية كنسبة مئوية من إنفاق وضرائب الحكومية المركزية، لمختلف مجموعات البلدان (متوسطات الفترة 1990-2002 القيمة الوسيطة)

النسبة المئوية الوسيطة	*الإنفاق الحكومية*			*الإيرادات الضرائبية*
	المجموع	*التعليم*	*الصحة*	
العينة الكاملة	31.5	185.8	69.1	14.2
البلدان المتقدمة النمو	38.5	185.8	78.7	21.2
البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	32.1	199.0	119.4	23.3
البلدان النامية	14.5	44.4	22.9	6.7
عدد الملاحظات				
العينة الكاملة	68	53	53	67
البلدان متقدمة النمو	22	17	17	22
البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	24	24	24	24
البلدان النامية	22	12	12	21

المصدر: الجداول ألف ـ 6 وألف ـ 7 وألف ـ 8 وألف ـ 9 من التذييل.

47 - وتوافرت معلومات عن توزيع الإنفاق الحكومي المحلي حسب الوظائف بالنسبة لـ 53 بلدا من بين الـ 68 بلدا، منها 12 بلدا من البلدان النامية. وليس من المعروف أي جزء من هذه النفقات جرى تمويلها من الضرائب المحلية ومن الاقتراض بدلا من تمويله من المستويات الحكومية الأعلى. واكتسب التعليم والرعاية الصحية أهمية خاصة، نظرا لأن الإنفاق الحكومي على هذه الخدمات طغى في الغالب على التمويل الحكومي المحلي. ويسجل الجدولان ألف ـ 7 وألف ـ 8 الواردان في التذييل هذه البيانات كنسبة مئوية من إنفاق الحكومة المركزية في نفس الفئة. ويلخص الجدول 7 النتائج إذ يسجل متوسط الملاحظات عن معدلات النسب المتاحة عن كل بلد في الفترة 1990-2002. وهي ليست حسابات موحدة، نظرا لأن أي نفقات تمول عن طريق تحويلات من الحكومة المركزية تضاف لكل من العدد والمؤشر المتعلقين بهذه النسبة. وكما هو متوقع، كانت المعدلات الوسيطة لهذه الفئات من النفقات أعلى كثيرا من معدلات النفقات الكلية، ومرة أخرى كانت المعدلات الوسيطة أعلى كثيرا بالنسبة للبلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية عنها في عينة البلدان الـ 12 النامية

والتي هي فعلا عينة صغيرة. وثمة نتيجة هامة أخرى تتمثل في أن المعدلات الوسيطة كانت أعلى كثيرا بالنسبة للتعليم أكثر من الصحة، مما يشير إلى أن التعليم يميل لأن يكون أكثر لا مركزية من الرعاية الصحية.

48 - وكانت هناك معلومات متوافرة عن الإيرادات الضريبية للحكومات المحلية بالنسبة لـ 67 بلدا من بين الـ 68 بلدا، وأغفلت الملاحظة المتعلقة بأوروغواي.

49 - وتماثل النتائج الموجزة للإيرادات الضريبية التي ظهرت في الجدول 7 أيضا النتائج الموجزة للنفقات. وقد تجاوزت نسبة الإيرادات الضريبية للحكومات المحلية إلى الإيرادات الضريبية للحكومات المركزية 20 في المائة في المتوسط في البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ولكنها بلغت 6.7 في المائة فقط في البلدان النامية، وهي مؤشر على أن الإنفاق الحكومي يميل لأن يكون أكثر مركزية في البلدان النامية. ومما يدل على كبر حجم المدفوعات المحولة من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية أن المعدلات الوسيطة للإيرادات الضريبية أقل كثيرا من المعدلات الوسيطة للنفقات.

50 - ويسجل الجدول 8 البلدان العشرة التي تتسم بأكبر المعدلات لنفقات الحكومات المحلية بالنسبة للحكومات المركزية وهذه النفقات لا تشكل حسابات حكومية موحدة، ولذلك ظهرت جميع التحويلات من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية كنفقات للحكومات المركزية ونفقات للحكومات المحلية معا. وبهذا المقياس، كانت هذه البلدان أكثر البلدان مركزية بين الـ 68 بلدا التي توافرت لدينا عنها بيانات. وباستثناء الدانمرك والأرجنتين، ربما لم تحمل القائمة أي مفاجآت. وتتمتع الوحدات دون الوطنية في أستراليا وألمانيا وسويسرا وكندا والهند والولايات المتحدة، وهي دول اتحادية هامة، بقدر كبير من الإدارة الذاتية المحلية. وعلى الرغم من أن الصين ليست دولة اتحادية، فإنها بلد ضخم يحتاج إلى تطبيق اللامركزية لكي يعمل بكفاءة. أما هولندا وجزر الأنتيل، فهما بلدان صغيران، ولكن السكان فيهما مبعثرون في خمس جزر، ولكل جزيرة منها حكومتها المحلية الخاصة.

الجدول 8

البلدان التي لديها أعلى نسبة للنفقات الحكومية المركزية وترتيبها حسب نسبة النفقات الحكومية المحلية إلى النفقات المركزية على الصحة والتعليم ونسبة الإيرادات الضريبية الحكومية المحلية إلى الإيرادات الضريبية الحكومية المركزية

ترتيب معدلات الإيرادات الضريبية للحكومة المحلية بالنسبة للإيرادات الضريبية للحكومة المركزية	*ترتيب معدلات إنفاق الحكومية المحلية بالنسبة لمعدلات إنفاق الحكومة المركزية*		*إجمالي الإنفاق (النسبة المئوية للإنفاق الحكومية المركزية)*	*البلد*	*الترتيب*
	التعليم	*الصحة*			
3	3	3	137.1	كندا	1
2	4	1	123.1	الصين القارية	2
1	15	29	120.6	جزر الأنتيل الهولندية	3
8	5	24	93.1	سويسرا	4
9	2	25	88.8	الولايات المتحدة	5
7	6	17	84.5	الهند	6
11	32	4	80.4	الدانمرك	7
5	16	11	74.6	الأرجنتين	8
21	22	22	72.5	أستراليا	9
14	1	33	65.3	ألمانيا	10

المصدر: الجداول ألف ـ 6 وألف ـ 7 وألف ـ 8 وألف ـ 9 من التذييل.

51 - وما يبعث على الدهشة، أن ثلاثة بلدان فقط من البلدان العشرة الأكثر لا مركزية من حيث مجموع الإنفاق الحكومي صنفت أيضا ضمن أكثر 10 بلدان لا مركزية من حيث الإنفاق الحكومي على الصحة، بينما صنفت 6 بلدان فقط من بين البلدان العشرة الأكثر لا مركزية من حيث الإنفاق على التعليم. وفيما يتعلق بالإيرادات الضريبية، كان هناك تماثل أكبر مع إجمالي النفقات، على الرغم من أن مستوى اللامركزية بالنسبة لكل من ألمانيا وأستراليا (وهو 14 و 21 على التوالي) كان منخفضا إلى حد كبير. وحيث أن مختلف المستويات لا تقوم بتحصيل الإيرادات الضريبية في آن واحد، خلافا لما هو الحال بالنسبة للنفقات، فقد كان ذلك من الدلائل على حدوث تحويلات كبيرة من عائدات الحكومة المركزية إلى مستويات الحكومة الأدنى في ألمانيا وأستراليا.

خامسا ـ إجمالي الإيرادات الضريبية الحكومية

52 - هناك ما يحث على إضافة إنفاق الحكومة المحلية إلى إنفاق الحكومة المركزية بغية الحصول على تقدير عام للنفقات الحكومية. ومن المؤسف أن هذه الممارسة قد ينتج عنها درجة كبيرة من التفاوت والحساب المزدوج، نظرا لأن حسابات الحكومات المحلية وحسابات الحكومات المركزية ليست موحدة في أي مكان. ويعني ذلك أن بندا معينا من بنود الإنفاق على التعليم، على سبيل المثال، يمكن حسابه ثلاث مرات على الأقل، المرة الأولى حينما تقوم الحكومة المركزية بتحويل الأموال إلى مستوى المقاطعة، ومرة أخرى حينما تقوم المقاطعة بتحويل الأموال إلى الإدارة البلدية أو إلى المنطقة التعليمية، والمرة الثالثة حينما تقوم المنطقة التعليمية نفسها أو الإدارة البلدية بإنفاق هذه الأموال.

53 - ولا تتأثر إيرادات الضرائب بعدم توحيد الحسابات، لأن مختلف المستويات الحكومية لا تحصل على نفس الإيرادات، شريطة أن تكون إيراداتها متحصلة من الضرائب وليس من الهبات الحكومية الدولية ومن ثم فإن إضافة الضرائب المحصلة من مختلف المستويات الحكومية إلى بعضها قد يوفر تقديرا معقولا لإجمالي الضرائب التي تحصلها الحكومة.

54 - ويبين الجدول ألف ـ 10 من التذييل النتائج التي أسفرت عنها هذه الممارسة، التي تظهر الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. وكان هناك 56 بلدا لديها بيانات تخص سنة أو أكثر في الفترة 1990-1995 و 53 بلدا لديها بيانات في الفترة 1996-2001. وباستخدام المعدل البسيط لكل بلد في كل فترة، كان المعدل الوسيط الذي ظهر في الجدول 9 هو 31.9 في الفترة الأولى و 33.8 في الفترة الثانية. إلا أن المرء لا يمكنه أن يستنتج أن متوسط نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي قد زادت، لأن كل عينة كانت مختلفة من حيث الحجم والتكوين. والواقع أن البلدان التي سجلت عليها ملاحظات في الفترتين كان عددها 48 بلدا فقط، فإذا قصرنا التحليل على تلك البلدان الـ 48 فقط، فلن يحدث تغيير تقريبا في الإيرادات الضريبية، والتي بلغت قيمتها الوسيطة 33.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 1990-1995 و 33.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 1996-2001. وثمة طريقة أخرى لتناول تحليل هذه البيانات وتتمثل في تحديد عدد البلدان التي ارتفعت فيها نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي وعدد البلدان التي انخفضت فيها هذه النسبة في الفترتين. وسيتضح أن عدد البلدان التي ارتفعت فيها النسبة أكبر من عدد البلدان التي انخفضت فيها النسبة (28 مقابل 20)، على الرغم من أن الاختلاف في حجم المجموعتين كان بسيطا. وهناك نهج ثالث

يتمثل في دراسة المربعات التي يتضمنها الشكل العاشر والتي أصبحت مألوفة الآن. ويظهر هذا النهج أيضا بعض الميل إلى الارتفاع في الإيرادات الضريبية مقترنا بالزيادة الآتية من أسفل التوزيع لا من قمته. ويمكننا أن نستنتج إذن، أن هناك دليلا على زيادة متواضعة في نسبة الإيرادات الضريبية الحكومية العامة إلى إجمالي الناتج المحلي في هذه العينة التي تشمل 48 بلدا.

55 - أما في مجموعتين من مجموعات البلدان الثلاث - مجموعة البلدان المتقدمة ومجموعة البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية - فكانت رياح التغيير أقوى بكثير. إذ أن نسبة الضرائب التي جُبيت بين عامي 1990 و 1995 وعامي 1996 و 2001، ارتفعت ارتفاعا حادا في البلدان المتقدمة (مما متوسطه 38 في المائة إلى 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، في حين أنها هبطت حتى بشكل أكثر حدة في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية (مما متوسطه 35 في المائة إلى ما متوسطه 31 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وثمة أدلة إضافية على ذلك ألا وهي أنه من أصل البلدان المتقدمة الـ 21، سجلت في 18 بلدا زيادة في نسبة الضرائب التي جبيت في حين أنه من أصل البلدان الـ 14 التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، سجل في 12 بلدا هبوط فيها. ويعكس الرسمان البيانيان الحادي عشر والثاني عشر صورة مماثلة. ولم تسجل في البلدان النامية الـ 13 إلا زيادة طفيفة جدا في نسب الضرائب التي تم تحصيلها، إذ ارتفعت نسبتها مما متوسطه 18.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة الأولى إلى 19.2 في المائة في الفترة الثانية. وكذلك الأمر، سجلت في 8 بلدان من أصل البلدان الـ 13 زيادة في نسب الضرائب التي تم تحصيلها، بينما سجل في البلدان الـ 5 الأخرى هبوط فيها. ويبين الرسم البياني أيضا اتجاها تصاعديا في كل من المربع البياني (المربعان المتوسطان من التوزيع) والرسم البياني الطولي (طائفة الملاحظات برمتها).

الجدول 9

مجموع الإيرادات الضريبية[أ] كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لمختلف فئات البلدان للفترة 1990-1995 و 1996-2001 (القيمة الوسيطة للمتوسطات البسيطة)

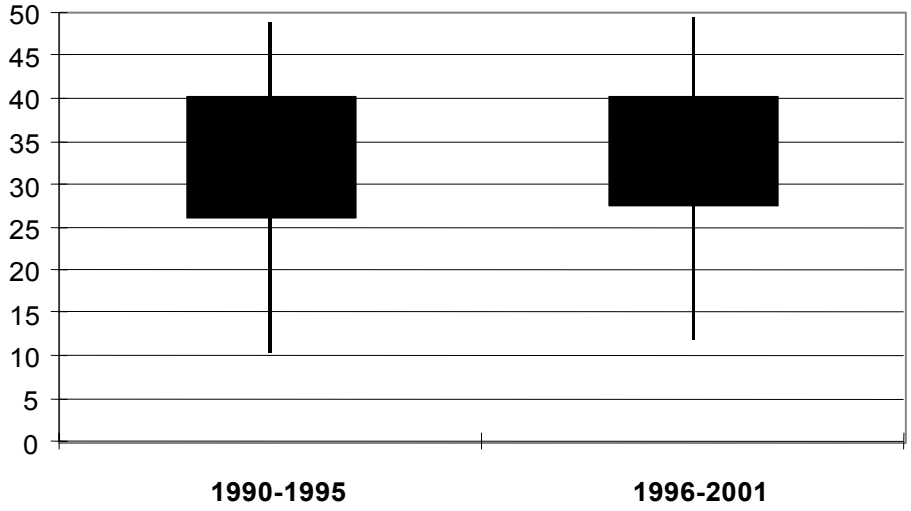
	1995-1990		2001-1996		اتجاه التغيير	
	عدد البلدان	النسبة	عدد البلدان	النسبة	تنازلي	تصاعدي
عينات منفصلة	56	31.9	53	33.8		
عينة موحدة	48	33.5	48	33.8	20	28
البلدان المتقدمة النمو	21	37.8	21	40.1	3	18
البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	14	34.7	14	31.4	12	2
البلدان النامية	13	18.7	13	19.2	5	8

المصدر: الجدول الملحق ألف-10.

(أ) مجموع إيرادات الضرائب المحلية إضافة إلى الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية.

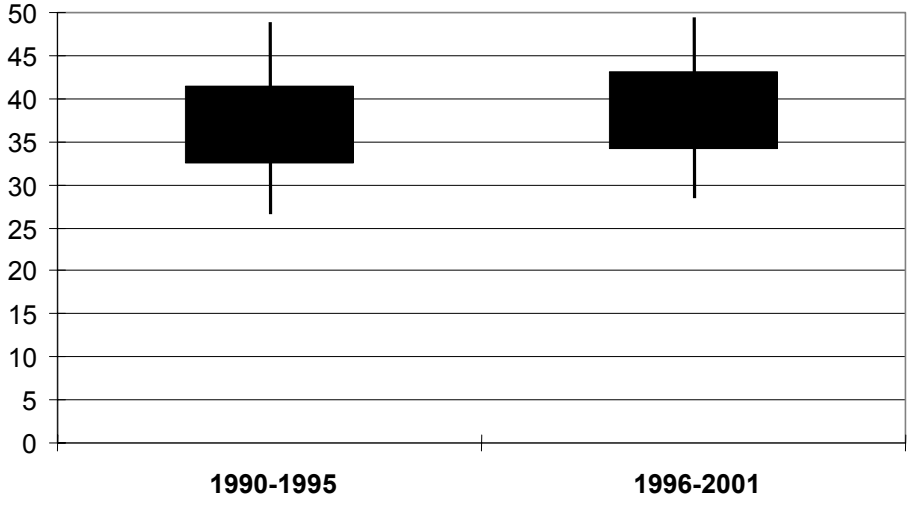
الشكل العاشر

عينة كاملة: نسبة مجموع الإيرادات الضريبية الحكومية مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي (النسبة المئوية، 48 بلدا، للفترتين 1990-



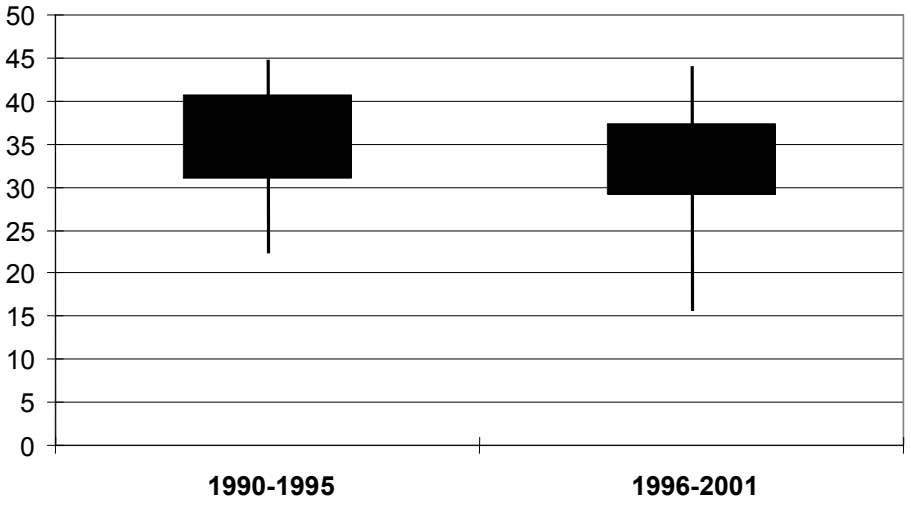
الشكل الحادي عشر

البلدان المتقدمة النمو: نسبة مجموع الإيرادات الضريبية الحكومية إلى الناتج المحلي الإجمالي في 21 بلدا للفترتين 1990-1995 و 1996-2001 (نسبة مئوية)



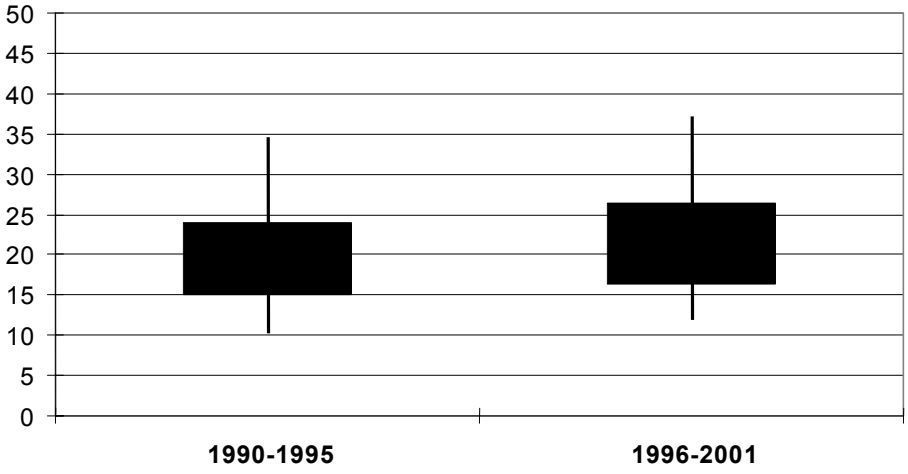
الشكل الثاني عشر

البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية: نسبة مجموع الإيرادات الضريبية الحكومية إلى الناتج المحلي الإجمالي في 14 بلدا، للفترتين 1990-1995 و 1996-2001 (نسبة مئوية)



الشكل الثالث عشر

البلدان النامية: نسبة مجموع الإيرادات الضريبية الحكومية إلى الناتج المحلي الإجمالي في 13 بلدا للفترتين 1990-1995 و 1996-2001 (نسبة مئوية)



سادسا - التوصيات

56 - بالنظر إلى عدم وجود أي حسابات حكومية عامة موحدة في كل مكان، لا سيما عدم وجود أي حسابات على الإطلاق على المستويات الحكومية الأدنى في معظم البلدان النامية، ينبغي إيلاء الأولوية لجمعها. ومن المفيد بصفة خاصة توافر حسابات للإنفاق الحكومي العام بحسب الوظيفة، لأنها ضرورية لضمان الفعالية والجدوى في الإنفاق الحكومي. وفور قيام كل بلد بجمع هذه الحسابات، يمكنه تركيز انتباهه على المشاكل المتبقية من مثل حساب النفقات الضريبية، وإجراء تقديرات للأثر المالي الذي تتركه إلى حد ما النظم والقيود التجارية، ونقل حسابات القطاع العام من أساس نقدي إلى أساس تراكمي.

57 - وفي الوقت نفسه، توصي الأمانة العامة بالمضي قدما في تحديث كل مؤشر من المؤشرات التالية على أساس ملائم من حيث الوقت:

- الاستهلاك الحكومي.
- إنفاق الحكومة المركزية.
- الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية.
- إنفاق وضرائب الحكومات المحلية.
- مجموع الإيرادات الضريبية الحكومية.

- النفقات الحكومية الموحدة، كلما توافرت بياناتها.

الحواشي

(1) هذا التعريف للحكومة يحذو حذو التعريف الوارد في نظم الحسابات القومية، 1993 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.94.XVII.4)

(2) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.01.II.H.2.

(3) Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 6.1, Centre for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002.

(4) المحاسبة على أساس الاستحقاق هي المعمول بها في القطاع الخاص، في حين أن المحاسبة النقدية هي المعمول بها في الشؤون المالية الحكومية. والمحاسبة النقدية تبخس كثيرا قيمة الأجور المدفوعة للمدرسين وغيرهم من موظفي الخدمة المدنية إذا حدث، كما هو شائع، أن أرجئت نسبة كبيرة من أجورهم وسددت في شكل معاشات تقاعدية غير ممولة فيما بعد الخدمة. بيد أننا نؤجل مناقشة هذه المشكلة إلى تقرير مقبل عن التمويل الحكومي.

(5) ربما كان تعبير "الاستهلاك الجماعي" وصفا أكثر تعريفا.

(6) وفقا لما ورد في نظام الحسابات القومية لعام 1993،"في حين أن الذين يحصلون على التحويلات النقدية الجارية يمكنهم أن يتصرفوا فيها كما يريدون، فإن الذين يتلقون التحويلات الاجتماعية العينية، ينعدم أمامهم هذا الخيار أو يكاد" (الفقرة 8-100). بيد أنه ينبغي ملاحظة أن مُعدي نظام الحسابات القومية لا يراعون أن التحويلات الاجتماعية هي من المنقولات. فالذين يحصلون على التعليم المجاني، على سبيل المثال، كانوا سينفقون جزءا من دخلهم على الأقل على التعليم المدرسي في حالة عدم توفير الحكومة له، ومن ثم، فإن النفقات الحكومية على التعليم تسهم في نهاية المطاف في مدخرات الأسر المعيشية وفي استهلاكها من السلع والخدمات الأخرى.

(7) انظر World Comparisons of Real Gross Domestic Product and Purchasing Power, 1985: Phase V of the International Comparison Programme, Series F, Non-publication, Sales No. E.94.XVII.4 and Corr.1).

(8) انظر Robert Summmers and Alan Heston. "The Penn World Table (Mark 5): An expanded set of international comparisons, 1950-1988". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2 (May 1991).
صدرت النسخة الحالية (6-1) في تشرين الأول/أكتوبر 2002 ويمكن استنساخها عن طريق الإنترنت من موقع مركز المقارنات الدولية بجامعة بنسلفانيا (http:/pwt.pwt.econ.upenn.edu) أو الاطلاع عليها عن طريق الإنترنت على موقع جامعة تورنتو، الحساب الإلكتروني في العلوم الإنسانية والاجتماعية (http://datacentre2.chass.utoronto.ca/pwt).

(9) يلاحظ في القراءة المتأنية للجدول ألف-1 أن السعر النسبي للاستهلاك الحكومي في البلد الذي تتخذ عملته عملة مرجعية (الولايات المتحدة) يفوق الواحد الصحيح بما يزيد على 20 في المائة. وهذا ممكن لأن مستويات الأسعار في الجدول العالمي معبر عنها بالقياس إلى العالم لا بالقياس إلى الولايات المتحدة. ومن ثم فإن مؤشرات الأسعار القياسية المتعلقة بعناصر الدخل المحلي الإجمالي بالنسبة للولايات المتحدة تختلف عن واحد صحيح، رغم أن مؤشر الأسعار بالنسبة لناتجها المحلي الإجمالي عموما هو واحد صحيح من حيث التعريف.

United States Congressional Budget Office. *The Tax Treatment of Employment-Based Health* (10)
r-The importance of group cove“Thomasson, . and Melissa A*;)1994, March .C.Washington, D(Insurance*
September (4 . No: 93. vol*American Economic Review* , ”health insurance. S.how tax policy shaped U: ager
. 1384-1373. , pp) 2003

المرفق

جداول التذييل[أ]

ألف 1 - الاستهلاك الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

ألف 2 - إنفاق الحكومة المركزية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

ألف 3 - إنفاق الحكومة المركزية: التوزيع بحسب الوظائف (النسبة المئوية من مجموع الإنفاق)

ألف 4 - الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

ألف 5 - الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية بحسب نوع الضريبة (النسبة المئوية من مجموع الإيرادات الضريبية)

ألف 6 - نسبة إنفاق الحكومات المحلية إلى نفقات الحكومة المركزية (نسبة مئوية)

ألف 7 - نسبة إنفاق الحكومات المحلية على التعليم إلى نفقات الحكومة المركزية عليه (نسبة مئوية)

ألف 8 - نسبة إنفاق الحكومات المحلية على الرعاية الصحية إلى نفقات الحكومة المركزية عليها (نسبة مئوية)

ألف 9 - نسبة الإيرادات الضريبية للحكومات المحلية إلى الإيرادات الضريبية للحكومة المركزية (نسبة مئوية)

ألف 10 - مجموع الإيرادات الضريبية الحكومية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي

(أ) تتوافر هذه الجداول في الموقع www.unpan.org/statistical-database-asp.publicsector- جرى الاطلاع عليه في 3 آذار/مارس 2004.