

سلسلة مذكرات خاصة عن سياسات المالية العامة للاستجابة لجائحة كوفيد-19

هذه واحدة من سلسلة مذكرات تصدرها إدارة شؤون المالية العامة لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي لحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا. وتعتبر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارة الصندوق العليا.

تخضير التعافي الاقتصادي

سياسة المالية العامة في مختلف بلدان العالم أصابت في تركيزها على مكافحة الأزمة الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19. ولكن أزمة تغير المناخ لا تزال قائمة، وكذلك الحاجة لاتخاذ إجراءات حاسمة على مستوى السياسات لمعالجتها. ولا شك أن ما يتم اتخاذه من قرارات في الوقت الحالي للتصدي لأزمة كوفيد-19 ربما يحدد ملامح المناخ وصحة الإنسان لعقود قادمة. وهذا ما يستدعي تدخل صناعات سياسة المالية العامة من أجل "تخضير" استجاباتهم للأزمة لتجنب الخروج من أزمة إلى أخرى. وقد يكون التأييد الجماهيري أكبر لمثل هذه التدابير بعد زوال أزمة كوفيد-19.

يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات على هذه المذكرة إلى cdsupport-macrofisc@imf.org

أولاً- السياق: أزمة فيروس كورونا لن تتسبب في تغير المناخ، وإنما الاستجابات لمواجهتها

الأزمة الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19 لا تغير التحدي الأساسي الذي يفرضه المناخ، ولا الاستجابات السليمة أيضا. وحتى الركود العالمي لفترة مطولة لن يخلف إلا أثر محدودا على إجمالي انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في الغلاف الجوي. وبالتالي فإن رفع تكلفة الانبعاثات، الضروري لمعالجة مشكلة العوامل الخارجية التي تحتل موقع الصدارة في تغير المناخ، لا يزال يمثل مطلباً أساسياً. ولا تزال الإجراءات المطلوبة على مستوى السياسات كذلك تتسم بالطموح، فعلى سبيل المثال يلاحظ أن احتواء الاحترار العالمي عند 2 درجة مئوية أو أقل يتطلب سرعة التدرج في تطبيق تدابير بما يعادل ضريبة عالمية قدرها 75 دولارا للطن على الأقل بحلول عام 2030، حيث يبلغ متوسط السعر العالمي الحالي للكربون 2 دولارا للطن.¹

ما يتم اتخاذه من قرارات في الوقت الحالي سيحدد ملامح المناخ لعقود قادمة. الأثر الكلي لوقوع أزمة صحية واقتصادية يشكل تهديدا خطيرا على الاقتصادات والأرواح، وأدى بالشكل الملائم إلى اتخاذ إجراءات سريعة واستثنائية على صعيد السياسات في أنحاء العالم. ويعني عمق الأزمة ونطاق الاستجابة لها أن ما يتم اتخاذه من إجراءات على صعيد السياسات في الوقت الحالي ستكون له على الأرجح آثار دائمة على الاقتصاد العالمي وسيحدد ملامح المجتمعات لعقود قادمة. وسيؤثر ذلك بدوره على الانبعاثات والمناخ. وعلى سبيل المثال، ما لم يتم تحديد الأسعار الصحيحة للطاقة، فإن الاستثمارات الإضافية التي تحفزها الدفعة التنشيطية سيتم توزيعها على نحو غير سليم بين القطاعات التي تستخدم منتجات الطاقة النظيفة وتلك التي تستخدم المنتجات غير النظيفة.

¹ استنادا للدراسات الموجزة في عدد أكتوبر 2019 من تقرير "الراصد المالي" الصادر عن صندوق النقد الدولي.

لذا ينبغي أن يعمل صناع السياسة المالية العامة على خلق تعافٍ "أخضر". وفي المرحلة الآتية لاحتواء الأزمة، قد يكون المجال متاح لذلك الأمر محدوداً، نظراً لأن الأولوية الأساسية الضرورية هي توفير المساعدة الطارئة للأسر والشركات، والتي لا ينبغي للاعتبارات المناخية أن توجّلها أو تضعفها. ولكن مع استقرار أوضاع الاقتصادات وإرخاء قيود الإغلاق التام، سيتسع المجال لدفعة تنشيطية واسعة النطاق من السياسة العامة وتزداد الحاجة إليها، وخاصة لدعم الإجراءات الخضراء التي تعزز الطلب الكلي وتوظيف العمالة على حد سواء. وحتى خلال مرحلة احتواء الأزمة، قد تكون هناك إجراءات على مستوى السياسات لا تزال قائمة لدعم الأهداف المناخية دون إضعاف فعالية سياسات احتواء الأزمة.

التأييد الجماهيري للسياسات الخضراء قد يرتفع بعد زوال أزمة كوفيد-19. وسيتمكن صناع السياسات من تقديم الحجة على ما يلي، كما في حالة الجوانح: (1) أن أزمات المناخ قد تحدث سريعاً رغم أنها قد تبدو بعيدة، و(2) أن الاستعداد لمواجهة ضروري ويستغرق سنوات، و(3) أن تكلفة الاستعداد لمواجهة أقل كثيراً من تكلفة عدم الاستعداد. ولا شك أن كبح الانبعاثات سيحد على الأرجح من مخاطر أمراض الجهاز التنفسي (على سبيل المثال، من تلوث الهواء).²

وينبغي أن تهدف وزارات المالية إلى جعل هذه السياسات والمشروعات "جاهزة للتنفيذ". فالحزم التنشيطية المالية جاري العمل بالفعل على صياغتها وسوف يتعين الإسراع بتجهيز هذه السياسات والمشروعات المراعية للمناخ بحيث يمكن إدراجها فيها. وقد تتطوي هذه المرحلة التمهيديّة أيضاً على بناء القدرات في وزارات المالية للمساهمة في إدارة مرحلة تنفيذ الجوانب الخضراء من الدفعة التنشيطية.

ثانياً - الإجراءات: تدابير على مستوى السياسات لتخضير التعافي الاقتصادي

لا شك أن الوضع سيختلف من بلد لآخر، مثلاً من حيث الأوضاع الاقتصادية الكلية، والحيز المالي، والمستوى الفعلي لتنفيذ حزم الدفعات التنشيطية واسعة النطاق، والقدرة على استيعاب الاعتبارات المناخية، ودرجة الطموح في الالتزامات المناخية، ومدى الأهمية الموجهة للأهداف الأخرى على مستوى السياسات. ولكن هناك بعض المبادئ التي لا يزال بإمكان صناع سياسات المالية العامة الاستعانة بها في إضفاء الأخضرار على استجاباتهم لأزمة كوفيد-19.

إعطاء الأفضلية للأنشطة الخضراء بدلاً من البنية

▪ تركيز مشروعات الاستثمار العام على ما يلي:

◀ تعزيز البنية التحتية الذكية مناخياً (مثل الطاقة المتجددة، وتحديث شبكة الكهرباء، والمواصلات العامة، وتحسين البنية التحتية الرقمية للبناء على التجارب العالمية في العمل من بُعد)

◀ تطوير واعتماد التكنولوجيا الذكية مناخياً (مثل بطاريات احتجاز الهيدروجين والكريون)

◀ دعم التكيف (مثل، الحماية من الفيضانات، وبناء الطرق والمباني ذات الصلابة)

◀ تجنب الاستثمارات كثيفة الانبعاثات الكربونية (مثل الطاقة المستمدة من الوقود الأحفوري والسيارات ذات الانبعاثات العالية)

▪ برامج الأشغال العامة لتوفير دعم الدخل للفقراء المتضررين من الأزمة يمكن توجيهها للمشروعات الداعمة للتكيف (مثل الري).

▪ إعطاء الأفضلية في توفير ضمانات الديون وغيرها من أشكال الدعم للصناعات/الأنشطة الخضراء على الصناعات/الأنشطة البنية.

² راجع على سبيل المثال، الفصل الثالث من عدد أكتوبر 2017 من تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي"، وعدد يونيو 2018 من مجلة "التمويل والتنمية"، الصادرين عن صندوق النقد الدولي.

اشتراط إحراز تقدم على مستوى المناخ لحصول الأنشطة البنينة على الدعم

- يمكن اشتراط تقديم دعم مواجهة الأزمة للصناعات/الشركات كثيفة الانبعاثات الكربونية بتقديم التزامات بالوفاء بأهداف تخفيض الانبعاثات و/أو ضمان تحقيق التحول العادل نحو اقتصاد منخفض الكربون (على سبيل المثال، بالدفع لإغلاق مناجم الفحم وتوفير فرص التقاعد المبكر وإعادة التدريب للعاملين فيها، وتحديد حصص من المبيعات للسيارات عديمة الانبعاثات، وإنتاج وقود نظيف لوسائل النقل الدولي).
- ومن الممكن اشتراط الإفصاح عن البصمة الكربونية بالنسبة للشركات الكبيرة التي تحصل على الدعم العام الأطول أجلا.

تسعير الكربون على النحو الصحيح

- أسعار النفط المنخفضة والحاجة لإعادة بناء مراكز المالية العامة تجعل الفرصة مواتية حاليا بصفة خاصة لزيادة ضرائب الكربون (أو الأدوات وثيقة الصلة، مثل ضرائب الوقود) وإلغاء إعانات الدعم على أسعار الوقود الأحفوري. وبالنسبة لكثير من البلدان، فإن فرض ضريبة على الكربون قدرها 75 دولارا للطن سيرفع الأسعار في محطات الوقود بأقل من مقدار الهبوط الأخير في أسعار النفط العالمية.
- ومن الممكن تعزيز ضرائب الكربون بشكل مفيد من خلال بعض التدابير مثل نظم الرسوم والتخفيضات لتشجيع استخدام السيارات عديمة الانبعاثات وزيادة كفاءة استخدام الطاقة، وينبغي دعمها بتدابير لمساعدة الأسر منخفضة الدخل والعمالة والمجتمعات المتضررة بالدرجة الأكبر.
- ولا ينبغي تقديم الدعم لقطاع النقل وغيره من القطاعات الأكثر تأثرا مباشرة على نحو يضعف أهداف تسعير الكربون، مثل تخفيض مصروفات الوقود أو غيرها من المصروفات المتعلقة بالرحلات.

تقييم أثر تدابير الدعم على المناخ

- ينبغي تفحص التدابير التنشيطية للتأكد من آثارها على المناخ، سلبا وإيجابا على السواء. ولا ينبغي التساهل في المعايير البيئية.
- ومن الممكن اشتراط تقييم التدابير التنشيطية من حيث أثرها على المناخ وقيد نتائج ذلك التقييم في الميزانية، شريطة ألا يترتب على ذلك أي تأخير كبير. (وبوجه أعم، ينبغي أن تتجنب البلدان وقف جهودها نحو "إعداد ميزانيات خضراء" - بإدراج الأبعاد البيئية والمناخية في عملية إعداد الميزانية).

تخصير التمويل

- مراعاة تمويل الإنفاق الإضافي المتعلق بالمناخ باستخدام سندات خضراء.
- إمكانية تعبئة موارد التمويل الخاص للاستثمارات الخضراء (على سبيل المثال من خلال الضمانات الموجهة والشفافية).
- اشتراط إفصاح البنوك المتلقية للدعم العام عن درجة استعداد حافظات استثماراتها للمشاركة المناخية.

وضع خطة مناخية طموحة جديدة للأجل المتوسط

- من الممكن أن تعمل وزارات المالية مع الوزارات الأخرى لتقديم خطة معدلة للانبعاثات ("المساهمات المحددة وطنيا") تعكس آفاق وسياسات الانبعاثات الجديدة لبلدانها قبل انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المؤجل، ولكنه حيوي، حول تغير المناخ.

تنسيق الجهود مع البلدان الأخرى ودعمها

- للتعجيل من تخفيف حدة الآثار وتجنب إضعاف جهود البلد الواحد نتيجة تصرفات بلدان أخرى، يمكن للبلدان ذات الفكر المتماثل أن تتفق على وضع حد أدنى لتسعير الكربون، مع ارتفاع درجته بالنسبة للبلدان المتقدمة. ويمكن النظر أيضا في إضافة عنصر مكمل للحد الأدنى لتسعير الكربون في شكل "تعديل سعر الكربون عبر الحدود" بحيث يطبق على المحتوى الكربوني للواردات من البلدان التي لا تأخذ خطوات كافية فيما يتعلق بتخفيف الآثار.

■ ومن الممكن زيادة الدعم المالي من البلدان ذات الدخل الأعلى إلى البلدان منخفضة الدخل والمعرضة للمخاطر لمساعدتها على تخفيض الانبعاثات، والتكيف مع تبعات تغير المناخ، والأهم من ذلك، تجديد موارد صناديقها المخصصة لمواجهة الكوارث والتي قد تكون نضبت بسبب الاستجابة لأزمة جائحة كوفيد-19.