

أهمية الدعم الحكومي في ظل تسابق البلدان على اللقاح

لمحة عن مستجدات الرصد المالي

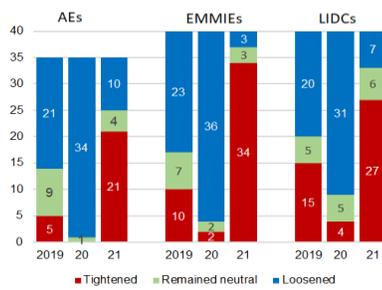
- ساهم الدعم الذي قدمته المالية العامة على مستوى العالم بقيمة ١٤ تريليون دولار أمريكي في إنقاذ الأرواح والأرزاق كما خفف من آثار الجائحة على الاستهلاك والنتاج. وإلى جانب الانكماش الاقتصادي الذي تسبب في انخفاض الإيرادات، أدى هذا الدعم إلى زيادة الدين العام والعجزات العامة.
- ومن المقدر أن يصل الدين العام العالمي إلى ٩٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام ٢٠٢٠، مقارنة بنسبة ٨٤٪ في نفس التاريخ بناء على توقعات عدد أكتوبر ٢٠١٩ من تقرير الرصد المالي.
- وقد تشكلت استجابات المالية العامة تبعاً لفرص الحصول على التمويل. فمن المتوقع أن يصل متوسط العجزات الكلية في عام ٢٠٢٠ إلى -١٣,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة، و -١٠,٣٪ في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات متوسطة الدخل، و -٥,٧٪ في البلدان النامية منخفضة الدخل.
- ويمثل التعاون الدولي أمراً ضرورياً في إتاحة العلاجات واللقاحات. وينبغي توفير الدعم المالي الملائم للأسر والشركات المعرضة للمخاطر إلى أن يستقر التعافي على مسار ثابت.
- وينبغي أن تدعم سياسة المالية العامة الوصول إلى تعافٍ مستدام وأن تيسر التحول إلى اقتصاد أخضر ورقمي واحتوائي مع إدارة المخاطر التي تتعرض لها المالية العامة وأوضاع التمويل.
- وهناك حاجة آتية لإرساء أطر مالية عامة موثوقة للمدى المتوسط، وخاصة حيثما كان الدين مرتفعاً وأوضاع التمويل صعبة أو معرضة للخطر.

مشهد متباين لسياسة المالية العامة

فرضت جائحة كوفيد-١٩ تحدياً جسيماً على المالية العامة. فقد أدى انكماش الناتج وما أعقبه من هبوط في الإيرادات، فضلاً عن الإمدادات الحيوية الطارئة، إلى رفع العجزات والديون الحكومية إلى مستويات تجاوزت تلك المسجلة أثناء الأزمة المالية العالمية (الجدول ١). ووصل الدعم الذي قدمته المالية العامة على مستوى العالم إلى قرابة ١٤ تريليون دولار أمريكي، منها ٧,٨ تريليون دولاراً في شكل إنفاق إضافي أو إيرادات ضائعة و ٦ تريليونات دولار في صورة عمليات ضخ لرأس المال، وقروض، وضمانات - بزيادة قدرها ٢,٢ تريليون دولار عما ورد في عدد أكتوبر ٢٠٢٠ من تقرير "الرصد المالي". وقد تباين الدعم المقدم من حيث النطاق والشكل تبعاً لتأثير الصدمات، وفرص الاقتراض بتكلفة منخفضة، وأوضاع المالية العامة السابقة على الأزمة. ونتيجة لذلك، بلغ الدين العام العالمي قرابة ٩٨٪ من إجمالي الناتج المحلي. وسجلت الاقتصادات المتقدمة أكبر زيادات في العجز والدين، تليها اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات متوسطة الدخل والبلدان النامية منخفضة الدخل. ويرجع ارتفاع العجزات في الاقتصادات المتقدمة إلى زيادة الإنفاق وانخفاض الإيرادات بمستويات شبه متساوية، بينما يرجع الجانب الأكبر من عجزات اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات متوسطة الدخل والبلدان النامية منخفضة الدخل، في المتوسط، إلى انهيار الإيرادات على أثر انخفاض النشاط الاقتصادي.

ويقدم الكثير من البلدان دعماً إضافياً من المالية العامة للأسر والشركات، نظراً لحدوث طفرة جديدة في الإصابات بالفيروس وإعادة فرض القيود في بعض المناطق، مع الحفاظ على المرونة والتكيف مع التطورات الاقتصادية. فمنذ صدور عدد أكتوبر ٢٠٢٠ من تقرير الرائد المالي، أعلن العديد من الحكومات إجراءات مالية جديدة أو تمديد العمل بالإجراءات المؤقتة السابقة (أستراليا وكندا وفرنسا وألمانيا والهند وإندونيسيا واليابان وإسبانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة). وثمة بلدان أخرى (بعض البلدان الأعضاء في منطقة اليورو) تنتظر في إصدار تشريعات جديدة. وفي الوقت نفسه، سمحت إجراءات المالية العامة متعددة السنوات في بعض البلدان بوجود مرونة في توقيت وحجم الدعم قصير الأجل تبعاً لتطور الجائحة وتأثيرها الاقتصادي والاجتماعي (كندا) مع تيسير التعافي بعد كوفيد-١٩ عن طريق تحديد أولويات السياسات مثل الاستثمار الأخضر والرقمنة والحد من عدم المساواة والفقر (كندا)، والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، واليابان).

الشكل البياني ١: موقف المالية العامة في مجموعات البلدان المصنفة على أساس الدخل (عدد البلدان)



Source: IMF World Economic Outlook database.
 Note: Overall balance = net lending/borrowing; cyclically adjusted primary balance = primary balance adjusted for the economic cycle; Loosened (Tightened) = changes in cyclically adjusted primary balance for AEs, or overall balance for EMMIEs and LIDCs that are smaller (greater) than 0.25 percent of GDP; Remained neutral = changes in cyclically adjusted primary balance for AEs or overall balance for EMMIEs and LIDCs that are between -0.25 percent of GDP and 0.25 percent of GDP. AEs = advanced economies; EMMIEs = emerging market and middle-income economies; LIDCs = low-income developing countries.

ومن المتوقع أن يشهد كثير من البلدان انخفاض عجوزات المالية العامة في عام ٢٠٢١ على أثر ارتفاع الإيرادات وتراجع النفقات تلقائياً مع زيادة التعافي وانتهاء العمل بالإجراءات المؤقتة المتعلقة بالجائحة. غير أنه دون دعم إضافي من المالية العامة فيما يتجاوز الدعم الذي تتضمنه خطط ميزانية ٢٠٢١، قد يؤدي انكماش المالية العامة المتوقع هذا العام إلى إبطاء التعافي الذي لا تزال وتيرته ومداه غير مؤكدين. ونظراً لارتفاع مستويات الديون، ومخاطر أسعار الصرف، وبواعث القلق بشأن تخفيض المراتب الائتمانية وردود أفعال السوق السلبية إذا استمرت العجوزات الكبيرة، فمن المتوقع أن يقوم الكثير من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية بتشديد سياسة المالية العامة في ٢٠٢١ (الشكل البياني ١). وفي ظل التوقعات الجارية، ستقوم البلدان ذات الديون العامة المرتفعة وقيود التمويل الكبيرة بتنفيذ تعديلات أكبر في المالية العامة على المدى المتوسط.

الجدول ١: رصيد المالية العامة وإجمالي الدين على مستوى الحكومة العامة، ٢٠١٨-٢٠٢١

(% من إجمالي الناتج المحلي)

	Overall fiscal balance					Gross debt						
			Current Projections		Difference from October 2020 WEO Projections				Current Projections		Difference from October 2020 WEO Projections	
	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2020	2021
World	-3.1	-3.8	-11.8	-8.5	0.8	-0.9	82.3	83.5	97.6	99.5	-1.1	-0.3
Group of Twenty (G20)	-3.7	-4.5	-13.0	-9.4	0.9	-1.0	89.7	91.3	106.8	109.0	-1.0	-0.2
Advanced Economies	-2.7	-3.3	-13.3	-8.8	1.1	-1.9	103.6	104.8	122.7	124.9	-2.8	-0.7
Advanced G20	-3.3	-4.0	-14.3	-9.6	1.1	-2.1	111.2	112.7	132.1	134.7	-2.9	-0.8
United States ^{1,3}	-5.8	-6.4	-17.5	-11.8	1.2	-3.1	106.6	108.2	128.7	132.5	-2.5	-1.1
Euro Area	-0.5	-0.6	-8.4	-5.9	1.8	-0.9	85.8	84.0	98.1	99.0	-3.0	-1.0
Germany	1.8	1.5	-5.1	-3.4	3.0	-0.2	61.8	59.6	70.0	69.9	-3.3	-2.3
France	-2.3	-3.0	-10.6	-7.7	0.2	-1.2	98.1	98.1	115.3	117.6	-3.4	-1.0
Italy	-2.2	-1.6	-10.9	-7.5	2.1	-1.3	134.4	134.6	157.5	159.7	-4.3	1.4
Spain ²	-2.5	-2.9	-11.7	-8.2	2.4	-0.7	97.4	95.5	118.2	118.9	-4.9	-2.4
Japan	-2.6	-3.4	-13.8	-8.6	0.3	-2.2	232.6	234.6	258.7	258.7	-7.5	-5.3
United Kingdom	-2.3	-2.3	-14.5	-10.6	1.9	-1.4	85.8	85.2	103.3	110.8	-4.8	-0.8
Canada ³	0.3	0.5	-20.0	-7.8	-0.1	0.9	88.8	86.8	115.7	116.4	1.1	1.5
Australia	-1.2	-3.8	-10.4	-11.4	-0.3	-1.0	41.7	47.4	63.8	74.8	3.4	4.6
Korea	2.6	0.4	-3.1	-2.7	0.1	-0.4	40.0	41.9	48.1	53.0	-0.3	0.7
Emerging Market and Middle Income Economies	-3.8	-4.8	-10.3	-8.6	0.4	0.6	52.3	54.3	63.3	65.3	1.1	0.3
Excluding MENAP Oil Producers	-4.0	-5.0	-10.3	-8.7	0.5	0.6	54.1	55.9	65.0	67.1	1.3	0.4
Emerging G20	-4.3	-5.4	-10.9	-9.1	0.4	0.8	53.1	55.4	64.3	66.6	1.5	0.5
Asia	-4.5	-6.0	-11.1	-10.3	0.3	0.7	54.2	56.7	65.8	69.4	2.1	1.5
China	-4.7	-6.3	-11.8	-11.0	0.1	0.8	53.7	56.5	65.2	69.4	3.5	2.9
India	-6.3	-7.4	-11.5	-9.7	1.5	1.2	69.5	73.0	85.5	83.1	-3.9	-6.8
Indonesia	-1.8	-2.2	-6.2	-6.1	0.1	-0.6	30.4	30.6	38.7	43.1	0.2	1.3
Europe	0.4	-0.9	-6.6	-4.4	0.6	0.1	29.4	28.7	38.4	38.5	0.6	-0.4
Russia	2.9	1.9	-4.6	-2.3	0.6	0.3	13.6	13.8	21.0	20.7	2.1	1.7
Turkey	-3.7	-6.4	-7.4	-7.1	0.5	0.8	30.2	31.7	40.4	40.3	-1.2	-5.2
Latin America	-5.2	-4.1	-9.8	-4.9	1.3	0.3	69.2	70.0	78.7	75.4	-2.9	-5.5
Brazil ⁴	-7.0	-5.9	-14.5	-5.9	2.2	0.6	85.6	87.7	95.6	92.1	-5.8	-10.7
Mexico	-2.2	-2.3	-5.2	-3.4	0.6	0.0	53.6	53.3	63.0	63.0	-2.5	-2.6
MENAP	-2.9	-3.7	-9.5	-6.8	0.2	0.1	39.9	45.1	53.1	53.5	-0.2	-0.3
Saudi Arabia	-5.9	-4.5	-11.7	-4.2	-1.1	1.8	19.0	22.8	32.5	32.9	-1.0	-1.5
South Africa	-4.1	-6.3	-14.2	-12.2	-0.1	-1.0	56.7	62.2	77.7	84.9	-1.2	2.2
Low-Income Developing Countries	-3.4	-4.0	-5.7	-5.0	0.5	0.1	42.8	43.3	48.5	48.5	-0.3	-1.1
Nigeria	-4.3	-4.8	-5.9	-4.7	0.8	0.2	27.7	29.1	34.4	34.3	-0.6	-1.2
Bangladesh	-4.6	-5.4	-4.7	-6.0	2.1	0.1	34.6	35.7	37.2	39.3	-2.4	-2.6
Oil Producers	0.2	-0.3	-10.6	-5.5	0.1	0.2	44.1	45.4	59.0	59.0	1.4	1.0
Memorandum												
World Output (percent)	3.5	2.8	-3.5	5.5	0.9	0.3						

Source: IMF staff estimates and projections.
 Note: All country averages are weighted by nominal GDP converted to US dollars (adjusted by purchasing power parity only for world output) at average market exchange rates in the years indicated and based on data availability. Projections are based on IMF staff assessments of current policies. In many countries, 2020 data are still preliminary. For country-specific details, see "Data and Conventions" and Tables A, B, C, and D in the October 2020 Fiscal Monitor Methodological and Statistical Appendix. MENAP = Middle East, North Africa, and Pakistan; WEO = World Economic Outlook.
¹ For cross-country comparability, expenditure and fiscal balances of the United States are adjusted to exclude the imputed interest on unfunded pension liabilities and the imputed compensation of employees, which are counted as expenditures under the 2008 System of National Accounts (2008 SNA) adopted by the United States but not in countries that have not yet adopted the 2008 SNA. Data for the United States in this table may thus differ from data published by the US Bureau of Economic Analysis.
² Including financial sector support.
³ For cross-economy comparability, gross debt levels reported by national statistical agencies for countries that have adopted the 2008 System of National Accounts (Australia, Canada, Hong Kong SAR, United States) are adjusted to exclude unfunded pension liabilities of government employees' defined-benefit pension plans.
⁴ Gross debt refers to the non-financial public sector, excluding Eletrobras and Petrobras, and includes sovereign debt held by the central bank.

تطورات المالية العامة والآفاق المتوقعة لها، حسب مجموعات البلدان المصنفة على أساس الدخل

الاقتصادات المتقدمة: توسع مالي غير مسبق ودعم مستمر

في عام ٢٠٢٠، وفرت كل الاقتصادات المتقدمة تقريبا دعما كبيرا من مالتها العامة لمكافحة الأزمة الصحية وتداعياتها الاقتصادية، بقيمة كلية قدرها ١١,٨ تريليون دولار أمريكي. وقد قفز متوسط العجز الأولي المعدل لاستبعاد أثر الدورة الاقتصادية^١ إلى ٩,٦٪ من إجمالي الناتج المحلي المحتمل (الشكل البياني ٢-أ). ولأن معظم الإجراءات المتخذة في إطار الميزانية ظهرت في صورة إنفاق إضافي، فقد ارتفع إلى حد كبير متوسط الإنفاق الكلي للاقتصادات المتقدمة، ولا سيما الإنفاق الاجتماعي. وهبطت الإيرادات نتيجة لانخفاض

^١ ينبغي توخي الحذر في تفسير الأرصدة الأولية المعدلة لاستبعاد أثر الدورة الاقتصادية في وقت الجائحة لأن أجزاء من البرامج الاستثنائية تكون بناء على الطلب، والناتج الممكن يتغير كثيرا من عام إلى آخر، ومرونة الرصيد الأولي تجاه فجوة الناتج غير مؤكدة. ونظرا لقصور البيانات، يقتصر هذا التقرير على الأرصدة الأولية المعدلة لاستبعاد أثر الدورة الاقتصادية في الاقتصادات المتقدمة.

النشاط الاقتصادي، وكان هبوطها أكثر حدة حتى من إجمالي الناتج المحلي في ظل معاناة الأفراد والشركات للوفاء بالتزاماتهما الضريبية ونتيجة لما قُدم من تخفيف ضريبي (الشكل البياني ٢-ب). وفي الشهور الأخيرة، أعلنت عدة بلدان خططاً متوسطة الأجل للمالية العامة وقدمت دعماً إضافياً لحماية التعافي والحد من مخاطر التعرض لندوب عميقة من جراء الأزمة. ففي الولايات المتحدة، قُدمت مساعدات بقيمة ١٤,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي للأسر والشركات وحكومات الولايات والحكومات المحلية في شهري مارس وإبريل، كما تم في ديسمبر إقرار حزمة تحفيزية جديدة من المالية العامة الفيدرالية تعادل ٤,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي. وأعلنت اليابان وكوريا خططاً جديدة لزيادة الإنفاق على الاستثمار الأخضر والرقمنة، كما مددت اليابان العمل ببعض البرامج القائمة في سياق موجة ثالثة من الإصابات بالفيروس؛ وتطورت السياسات في المملكة المتحدة بالتوازي مع تطورات الجائحة، فأتخذت قرارات مؤخرًا لتعزيز وتمديد إجراءات مثل برنامج الحفاظ على الوظائف حتى عام ٢٠٢١. وبالمثل، اتفق القادة الأوروبيون على حزمة إجراءات التعافي المسماة "الجيل القادم للاتحاد الأوروبي"، بما في ذلك الاستثمار الأخضر والرقمنة. وبالإضافة إلى ذلك، تحرك الاتحاد الأوروبي بسرعة لدعم بلدانه الأعضاء عن طريق تفعيل شرط التراجع في قواعد المالية العامة والسماح بتقديم مساعدات من الدولة للشركات. ومع الانكماش الاقتصادي الحاد والدعم الهائل من المالية العامة، ارتفع متوسط إجمالي دين الحكومة العامة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي إلى ١٢٣٪ في عام ٢٠٢٠.

وبالنسبة لثلاثة أرباع الاقتصادات المتقدمة، من المتوقع أن ينكمش عجز المالية العامة في عام ٢٠٢١، حيث تنتهي مدة الدعم المقدم لمواجهة الجائحة أو يتقلص حجمه ويبدأ عمل أدوات الضبط التلقائي (فتتخفص إعانات البطالة وترتفع الإيرادات الضريبية، على سبيل المثال). وبالرغم من إجراءات الدعم الجديدة، فمن المتوقع أن يتم تشديد موقف المالية العامة في الولايات المتحدة في عام ٢٠٢١ نظراً لضعف سوق العمل والعدد القياسي من الوفيات الناجمة عن جائحة كوفيد-١٩. وفي المملكة المتحدة، يمكن أن يؤدي الإنهاء المزمع لإجراءات الاستجابة الطارئة إلى نشوء عبء ضريبي في عام ٢٠٢١ حتى مع الحزمة الجديدة التي تغطي سنوات متعددة. وقد استحدثت عدة بلدان إجراءات جديدة في ميزانياتها لعام ٢٠٢١ لتخفيف آثار الجائحة في ظل توزيع اللقاحات في الشهور القادمة. فعلى سبيل المثال، تعهدت كندا بتوفير دفعة تحفيزية إضافية تتراوح بين ٧٠ و ١٠٠ مليار دولار أمريكي (٣-٤٪ من إجمالي الناتج المحلي) على مدار الثلاث سنوات القادمة، على أن يعتمد حجمها وتوقيتها على مسار الجائحة. وفي اليونان، تم تمديد العمل ببعض الإجراءات المتعلقة بالجائحة، واستحدثت إجراءات جديدة لدعم التعافي - منها ضرائب التضامن ومساهمات الضمان الاجتماعي. وأدخلت أستراليا خطة "JobMaker" لخلق الوظائف في ميزانية السنة المالية ٢٠٢١، مع إجراءات تحفيزية إضافية في السنوات المالية ٢٠٢١-٢٠٢٤، بما في ذلك تقديم قروض للتشغيل العمالة، وتحميل تكلفة الاستثمار بالكامل على المصروفات للأغراض الضريبية، وإجراء تخفيضات في ضريبة الدخل. وفي نيوزيلندا، يتضمن الدعم المقدم من المالية العامة في عام ٢٠٢١ تحميل خسائر ضريبة الأعمال التجارية على دخل سابق والاستثمار في البنية التحتية.

وبالنظر إلى تخفيض الإجراءات المتعلقة بالجائحة وفي ضوء التعافي المنتظر، يُتوقع أن يسجل الدين العام، في المتوسط، ارتفاعاً محدوداً في عام ٢٠٢١ ثم يستقر على المدى المتوسط. وبينما زاد عدم اليقين إلى مستوى غير معتاد، فمن المتوقع أن تتوازن العجوزات الأولية الكبيرة في المالية العامة مع الفروق بين أسعار الفائدة ومعدلات النمو، على أثر استمرار انخفاض تكاليف خدمة الدين ونمو الاقتصادات. وحتى في هذه الحالة، يُتوقع أن تظل نسب الدين أعلى بكثير مما كانت عليه قبل جائحة كوفيد-١٩ في أغلبية البلدان على المدى المتوسط، إذ يسجل بعضها نمواً متزايداً لتغطية التزامات التقاعد والتعامل مع ضغوط الإنفاق الصحي المرتبط بالشيخوخة، ولزيادة الاستثمار في البنية التحتية (الولايات المتحدة) (الشكل البياني ٢-ج).

اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات متوسطة الدخل: تباين في استجابات المالية العامة

قام ما يقرب من ٩٠٪ من البلدان في هذه المجموعة بتيسير سياسة المالية العامة في عام ٢٠٢٠ من أجل احتواء الأزمة الصحية ودعم الاقتصاد، فزاد عجز المالية العامة الكلي بمقدار ٥,٥ نقطة مئوية ليصل إلى ١٠,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي. وفي اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات متوسطة الدخل، تحولت الصين إلى التوسع في دعم الطلب مع الوقت نظرا لسيطرتها المبكرة على الجائحة. وأعلنت الهند مؤخرا عن حزمة إجراءات دعم جديدة تشمل حوافز استثمارية متعددة السنوات، ودعمًا إضافيًا للزراعة، وإجراءات لدعم الإسكان وتوظيف العمالة الرسمية والريفية. ووسعت البرازيل شبكة الأمان الاجتماعي وأتاحت برنامجًا للحفاظ على الوظائف. وقد ساهمت العجوزات التي بلغت رقمًا ثانيًا في حدوث طفرة مقدرة في متوسط نسب الدين الحكومي إلى ٦٣,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي. وكان الارتفاع الحاد في الدين الحكومي مدفوعًا في الأساس بانكماش اقتصادي حاد، كما كان مدفوعًا بانخفاض الإيرادات من السلع الأولية في البلدان المصدرة لهذه السلع. وساعدت عمليات شراء الأصول التي قامت بها البنوك المركزية وغير ذلك من إجراءات الدعم على المستوى العالمي في تخفيض متوسط عائدات السندات طويلة الأجل بنسبة ٠,٥ نقطة مئوية في هذه المجموعة حتى وصلت إلى أقل من ٤٪، مع تراجع أسعار الفائدة الفعلية في أكثر من نصف البلدان. ولا تزال هناك مواطن تُعَرِّضُ لمخاطر تمديد الديون أو تشديد سياسة المالية العامة على نحو مساير للاتجاهات الدورية تحسبًا لتحول محتمل في مزاج المستثمرين - ومن الممكن أن تكون احتياجات التمويل الكبيرة والتقييم بالعملة الأجنبية وأجل الاستحقاق القصير عوامل مُضخِّمة لهذه المخاطر.

وإذا انحسرت الأزمة الصحية وتعافى الناتج كما توقع السيناريو الأساسي في عدد يناير من تقرير مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي، يصبح متوسط العجز الكلي مهياً لتراجع محدود في عام ٢٠٢١ مما يصل به إلى ٨,٦٪ من إجمالي الناتج المحلي. وفي ظل هذا السيناريو، من المتوقع أن تحقق الإيرادات تعافياً محدوداً ويصبح الإنفاق المرتبط بالجائحة مهياً للانخفاض التدريجي، وإن أبدت البلدان تفاوتاً كبيراً في هذا الصدد. فالصين تتوخى تقديم دعم أكبر لقطاع الأسر من أجل تحفيز الاستهلاك وتيسير استعادة التوازن. وتتوقع روسيا انخفاض العجز غير النفطي من خلال التوقف تدريجياً عن تطبيق إجراءات المالية العامة المرتبطة بالجائحة، بهدف استعادة قواعد المالية العامة في عام ٢٠٢٢. وتخطط جنوب إفريقيا لإعادة ترتيب أولويات الإنفاق بعيداً عن السلع والخدمات والمشروعات الاستثمارية ولصالح الإنفاق الإضافي المؤقت على المنح الاجتماعية وإعانات البطالة والإنفاق الصحي. وتتوخى إندونيسيا في ميزانيتها لعام ٢٠٢١ حدوث انخفاض محدود في العجز نتيجة لإيقاف بعض إجراءات المالية العامة الاستثنائية وإعطاء أولوية للإنفاق الصحي والحماية الاجتماعية والاستثمار العام. ووافقت المكسيك مؤخراً على ميزانية متحفظة دون تغيير في السياسات، مما يعرضها لمخاطر تحقيق تعافٍ أضعف. أما في البرازيل فسيتم تقليص النفقات الأولية بشكل حاد نظراً لانتهاء مدة "ميزانية الحرب" في آخر عام ٢٠٢٠ واستئناف تطبيق الحد الأقصى الدستوري للإنفاق.

ومن المتوقع أن يزداد ارتفاع متوسط الدين الحكومي في هذه المجموعة في عام ٢٠٢١ وأن يواصل المضي في مسار الصعود (بقيادة الصين بشكل أساسي). فرغم ما يُتوقع من استمرار متوسط الفارق المواتي بين أسعار الفائدة ومعدلات النمو، تظل العجوزات الأولية الكبيرة عبئاً على الدين الذي يُتوقع أن يزداد ارتفاعاً في ثلثي اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات متوسطة الدخل في عام ٢٠٢١. ومن المتوقع أن يصل دين الحكومة العامة في الصين إلى ٦٩٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٢١، أي أعلى من متوسط الأسواق الصاعدة. وبالمثل في جنوب إفريقيا، لا يتوقع أن تستقر زيادة الدين المرتبطة بالجائحة في عام ٢٠٢١. وحتى بالنسبة للبلدان ذات نسب الدين المستقرة في عام ٢٠٢١، لا تزال مواطن التعرض للمخاطر كبيرة. ففي البرازيل، ورغم تقليص المالية العامة بصورة حادة في عام ٢٠٢١، فإن احتياجات التمويل كبيرة ومن المتوقع أن يصل إجمالي الدين العام إلى ٩٢٪ من إجمالي الناتج المحلي. ومن المتوقع أن يظل الدين الحكومي مرتفعاً في الهند، إذ يبلغ ٨٣٪ من إجمالي الناتج المحلي، مما يبرز الحاجة إلى إطار موثوق للمالية العامة على المدى المتوسط من أجل تعزيز الثقة، بحيث يركز على أهداف معدلة للمالية العامة وعلى تعبئة الإيرادات.

البلدان النامية منخفضة الدخل: خيارات بالغة الأثر للمفاضلة بينها

كانت خيارات السياسات الممكنة في مواجهة الجائحة أكثر محدودة في البلدان النامية منخفضة الدخل، نظرا لقيود التمويل وبرامج الرعاية الاجتماعية الأقل تطورا. ورغم فترات الإغلاق العام الأقصر والانكماش الاقتصادي الأقل حدة، فقد كانت احتياجات الإنفاق كبيرة سواء لمواجهة الجائحة أو تحقيق أهداف التنمية المستدامة. غير أن نقص الإيرادات بسبب هبوط الناتج وما صاحبه من انخفاض في أسعار السلع الأولية، إلى جانب مواطن الانكشاف لمخاطر الدين، قد أضطر الكثير من البلدان النامية منخفضة الدخل إلى وضع حدود للدعم الذي تقدمه من خلال المالية العامة (الشكل البياني ٢-أ). ومن ثم فإن الجائحة تتطوي على خطر ترك تأثير دائم، بما في ذلك ارتفاع الفقر وسوء التغذية.

ومن المقدر أن يكون متوسط رصيد المالية العامة الكلي أقل بنسبة ١,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٢٠، ومتوسط الدين العام أعلى بنسبة ٥,٢ نقطة مئوية ليصل إلى ٤٨,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام ٢٠٢٠. وقد حدث هبوط حاد في متوسط الإيرادات، حتى بعد حساب الزيادة في المنح الخارجية والتمويل الاستثنائي الطارئ والتمويل الميسر في كثير من البلدان (بما في ذلك التمويل المقدم من الصندوق). واستمر ارتفاع النفقات بالقيمة الحقيقية، ولا سيما في مجال الإنفاق الصحي والمساعدات الاجتماعية للأسر الضعيفة. وقام عدد كبير من الحكومات بإعادة ترتيب أولويات الإنفاق - وذلك بتخفيض الإنفاق الرأسمالي، على سبيل المثال.

وفي عام ٢٠٢١، يُتوقع أن ينخفض متوسط عجز المالية العامة إلى ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي هبوطا من ٥,٧٪ في عام ٢٠٢٠. ومع استمرار تعافي الاقتصادات، يُتوقع أن يتحسن تحصيل الإيرادات، بينما يُنتظر أن يتراجع الإنفاق المرتبط بالجائحة. ومن المتوقع أيضا أن يتعافى الإنفاق الرأسمالي جزئيا في معظم البلدان في عام ٢٠٢١ بعد التخفيضات المؤقتة التي حدثت في عام ٢٠٢٠ (غينيا وهايتي وملايو ونيجيريا وطاجيكستان). غير أن التوقعات تشير إلى زيادة العجزات في عدد قليل من البلدان التي تشهد فيها نسب الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي تعافيا جزئيا وحسب، بينما يرتفع الإنفاق وتكاليف خدمة الديون (تشاد وكينيا وميانمار).

ورغم التحسن الجاري في التمويل السوقي لدى بعض اقتصادات الأسواق الواعدة، فإن مواطن الانكشاف لمخاطر الدين مرتفعة على المدى القريب في كثير من البلدان. فلا يزال تمويل العجزات الكبيرة أمرا صعبا بسبب محدودية فرص النفاذ إلى السوق وضعف القدرة على زيادة الإيرادات في الأجل القريب. ومن المتوقع أن يصل متوسط مستويات الدين إلى الذروة في عام ٢٠٢١، حيث تتجاوز خدمة الدين ٢٠٪ من الإيرادات الضريبية في غانا وكينيا وميانمار ونيجيريا وزامبيا وتتخذ مسارا صاعدا في بعض البلدان، وخاصة المصدرة للنفط مثل نيجيريا. وقد اتخذت إجراءات لتقديم المنح والقروض الميسرة وتخفيف الديون من أجل معالجة الارتفاع الحاد في الدين العام لدى البلدان النامية منخفضة الدخل في عام ٢٠٢٠، بما في ذلك البلدان البالغ عددها ٣٨ بلدا (من أصل ٧٠) التي قُيِّمت كبلدان في حالة مديونية حرجة أو "معرضة لمخاطر مرتفعة" قد تصل بها إلى هذه الحالة، طبقا لتقييمات القدرة على تحمل الديون التي يشترك في إجرائها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ومن المتوقع أن تكون عمليات الضبط المالي في عدة بلدان (إثيوبيا وفيتنام) وإعادة هيكلة الدين (تشاد وجمهورية الكونغو) عاملا مساهما في تخفيض الديون. ومع نهاية ديسمبر ٢٠٢٠، كان ٤٥ بلدا، أو أكثر من ٦٠٪ من البلدان المؤهلة، قد طلب رسميا الانضمام إلى مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين أو تمديد أجلها، ومن ثم استقادت من تعليق مدفوعات خدمة الدين بإجمالي ٥ مليارات دولار أمريكي حسبما ورد في تقارير اقتصادات مجموعة العشرين للفترة مايو-ديسمبر ٢٠٢٠.

أولويات السياسات لدعم التوصل إلى تعافٍ دائم

ترتّب قوة التعافي بالسيطرة على الجائحة ومواصلة تقييم الدعم من خلال سياسات جيدة التصميم بما يتلاءم مع ظروف كل بلد. والتعاون العالمي ضروري لإنتاج العلاجات واللقاحات وتوزيعها على نطاق واسع. فمن المتوقع أن تظل احتياجات الميزانية كبيرة، بما

في ذلك احتياجات نشر اللقاحات؛ واستمرار توفير الإمدادات الحيوية الطارئة حيثما كان معدل انتقال الفيروس مرتفعا على المستوى المحلي، بما في ذلك تقديم التحويلات إلى الأسر التي فقدت مصادر الدخل والشركات التي تعاني من الخسائر رغم امتلاكها مقومات البقاء؛ ودعم الطلب على نطاق واسع، حيثما كان ذلك ملائما، بينما تنهض الاقتصادات من الجائحة في ظل تأثير سلبي أكثر تركزا بين الفقراء والنساء والعاملين في القطاع غير الرسمي. وسيفرض هذا خيارات بالغة الأثر يتعين على صناعات السياسات المفاضلة بينها - وخاصة في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية المثقلة بالديون التي تواجه قيودا تمويلية مشددة وقدرة محدودة على دعم الفئات الأشد تضررا من الأزمة.

وينبغي الحفاظ على الدعم الذي تقدمه المالية العامة - والذي يعد ضروريا للأسر والشركات ولتحقيق التعافي - ولكن ينبغي أن يصمّم حسب تطور الجائحة والاقتصاد، وأن يسهّل التحول الهيكلي الضروري. وينبغي ألا يتم التراجع عن تقديم الإمدادات الحيوية الطارئة إلا بصورة تدريجية في البلدان التي تسجل معدلات منخفضة لانتقال الفيروس على المستوى المحلي ويكون النشاط فيها قد بدأ في العودة إلى طبيعته، وذلك عن طريق تقليص تغطية البرامج ودرجة سخائها. وفي تلك البلدان، ينبغي تعميم مزيد من الإجراءات لدعم التعافي حسب الحاجة. وإذا تحقق سيناريو النتائج المتجاوزة للتوقعات حسبما ورد في تقرير *مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي*، يمكن تقليص هذه الإمدادات الحيوية بالتدرج في وقت أقرب. وقد أدى الدعم العالمي المقدم من المالية العامة إلى تخفيف آثار الجائحة. غير أن إجراءات الدعم تلك ينبغي توجيهها بشكل أفضل عن طريق التركيز على الأسر الأشد تعرضا للمخاطر (راجع عدد *بريل* ٢٠٢٠ من تقرير *الراصد المالي* للتعرف على خيارات السياسات) والشركات التي تمتلك مقومات البقاء أو الشركات الاستراتيجية وتلك المؤثرة على النظام، وكذلك التركيز على مساعدة العاملين على الاستعداد لتحول هيكلي في الاقتصاد بعد السيطرة على الجائحة (من خلال التدريب المهني وحوافز تعيين العاملين، على سبيل المثال).

وستحتاج بعض الاقتصادات التي ستظل تواجه مفاضلات صعبة على صعيد السياسات حتى بعد إعادة ترتيب أولويات الإنفاق غير الأساسي وتعزيز الكفاءة (بما في ذلك عن طريق تحسين تنفيذ الميزانية ومراقبتها) إلى الحصول على مساعدات إضافية، بما في ذلك عن طريق "مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين، والمنح، والتمويل الميسر والطارئ. وقد تضطر بعض اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية إلى طلب إعادة هيكلة دينها التجاري والثائي. وسيكون من الضروري سرعة تفعيل الإطار المشترك للبلدان التي تحتاج إلى معالجة ديونها، وبذل جهود للتوسع في تغطية هذا الإطار للبلدان المدينة المؤهلة.

ورغم أن اللقاحات الفعالة تعطي أملا في التعافي، بما في ذلك من خلال ما تحققه من تحسين أوضاع التمويل لبعض بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، فإن السياسات ينبغي أن تستجيب بسرعة لما يطرأ من تغيرات. فإذا ضعفت مؤشرات الجائحة والمؤشرات الاقتصادية، ينبغي التوقف عن سحب الدعم من الأفراد والشركات المتضررين بشدة أو العودة إلى تقديمه مع تحسين الاستهداف. وقد يتطلب الأمر تمديد العمل بالإجراءات المؤقتة والموجهة للفئات المستحقة، مع وضع خطط للإنفاق الطارئ تحسبا للمواقف المعاكسة. ويمكن لهذه الخطط تقديم دعم إضافي من خلال ميزانيات تكميلية، وصناديق للطوارئ مخصصة لسد احتياجات جائحة كوفيد-١٩ مع ضمان الشفافية في استخدامها، وتمويل داعم من خلال المساعدات الثنائية ومتعددة الأطراف.

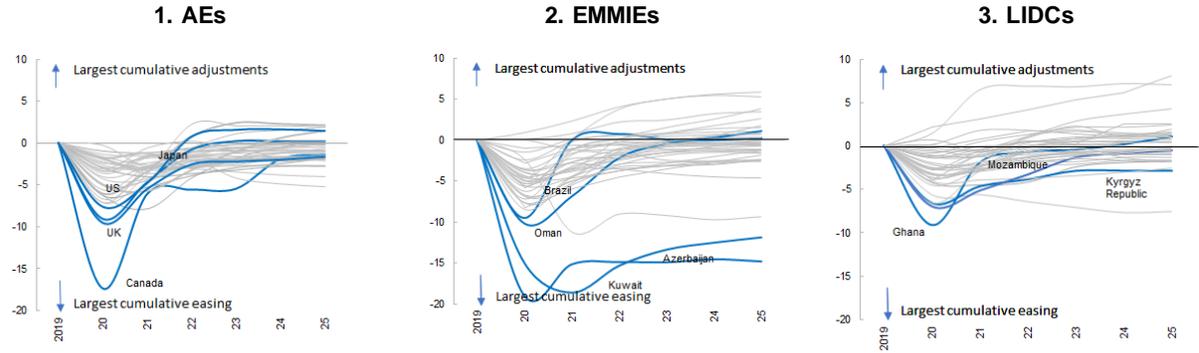
ويتعين أن تركز سياسة المالية العامة على تمكين التحول المنشود إلى اقتصاد أخضر ورقمي واحتوائي. فمن الضروري تيسير إعادة توزيع العمالة ورأس المال بطرق من بينها، على سبيل المثال، تقديم دعم مالي محفز لتوظيف العمالة بحيث يكون موجها لمستحقيه ومحدد التوقيت ومشروط بالحالة، وبرامج للتأمينات تغطي خسائر الأجر، وبرنامج لتعزيز التدريب ودعم البحث عن الوظائف. ومن شأن إعطاء دفعة متزامنة للاستثمار العام في الاقتصادات التي تمتلك حيزا ماليا كافيا أن يعزز النمو ويولد تداعيات إيجابية. وتظل تقوية ممارسات الشفافية والحوكمة عاملا حاسما في جني الثمار الكاملة للدعم المالي. ومن الأولويات في هذا السياق الاستثمار في

تخفيف آثار تغير المناخ والتكيف معه، وكذلك الرقمنة – مع جذب الاستثمار الخاص. ويمكن المساعدة في مكافحة زيادة عدم المساواة والفقر بتعزيز نظم الحماية الاجتماعية من خلال تحسين تغطية المنافع التي تقدمها ورفع كفاءتها (بالحد من تشتت البرامج والتداخل بين المستفيدين، على سبيل المثال) (الراصد المالي، إبريل ٢٠٢٠). ومن شأن معالجة أوجه الضعف في النظم الضريبية – بما في ذلك الإجراءات المحلية وإصلاح النظام الضريبي الدولي – أن تدعم النمو الاحتوائي عن طريق توسيع القواعد الضريبية، وزيادة تصاعدية ضرائب الدخل الشخصي، وزيادة حيادية ضرائب رأس المال، وتحسين تصميم ضريبة القيمة المضافة، وزيادة استخدام ضرائب الكربون والعقارات والتركات، وإجراء تعزيزات رقمية في إدارة الإيرادات.

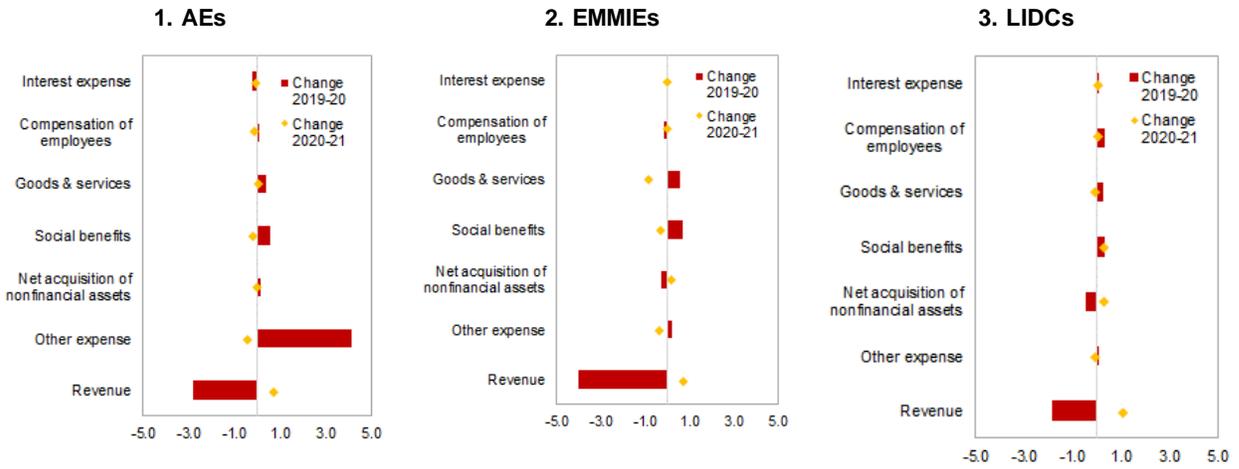
وقد قفز الدين العام من جراء الأزمة وسيتسبب في استمرار مواطن الضعف الكبيرة القائمة. ومن الضروري تحقيق موازنة بين دعم الطلب على المدى القصير من أجل التعافي وتحقيق الاستدامة على المدى المتوسط. وينبغي وضع أطر موثوقة متوسطة الأجل للمالية العامة واستراتيجيات دقيقة لضبط الأوضاع، وخاصة في البلدان عالية المديونية، بدعم من الإجراءات الاحتوائية والداعمة للنمو. ومن الممكن أن يؤدي الإعلان المبكر عن مثل هذه الحزم إلى خلق حيز للمناورة على المدى القصير. وستكون الإصلاحات الضريبية لتشجيع النمو الاحتوائي من أهم مقومات هذه الاستراتيجيات. وسيكون على الحكومات أيضا أن تراقب مخاطر المالية العامة التي يمكن أن يؤدي تحققها إلى زيادة الدين العام (كالالتزامات الاحتمالية الناشئة عن إجراءات الطوارئ غير المدرجة في الميزانية) وأن تتعامل معها لدرء العواقب.

الشكل البياني ٢: آخر التطورات والآفاق المتوقعة للمالية العامة في مجموعات البلدان المصنفة على أساس الدخل

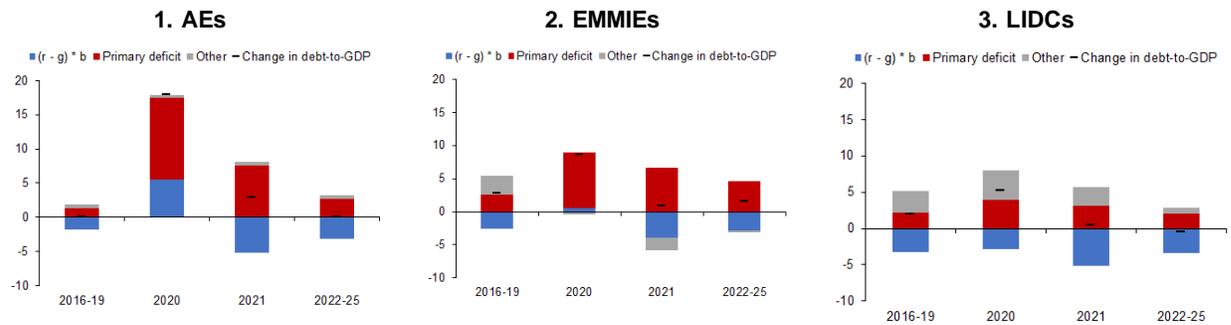
أ- التغيير التراكمي في رصيد المالية العامة (% من إجمالي الناتج المحلي، بالنسبة إلى عام ٢٠١٩)



ب- التغيير في نفقات وإيرادات الحكومة العامة (% من إجمالي الناتج المحلي السابق على كوفيد-١٩)



ج- دوافع التغيير في الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي؛ المتوسط على أساس سنوي)



Sources: IMF World Economic Outlook database; and IMF staff calculations.

Note: Figure 2.A uses the cyclically adjusted primary balance for AEs, primary balance for EMMIEs, and overall balance for LIDCs. Numbers in each year refer to the cumulative change since 2019. "Other expense" in Figure 2.B comprises consumption of fixed capital, subsidies, grants, and other expenditure. Pre-COVID-19 GDP refers to the GDP outturn in 2019 and the January 2020 *World Economic Outlook Update* projections of GDP for the years 2020 and 2021. "Other" in Figure 2.B includes stock-flow adjustment. $(r-g)*b$ in Figure 2.C refers to the interest rate and growth differentials on existing public debt. Figures 2.B and 2.C report the weighted averages across income groups. AEs = advanced economies; COVID-19 = disease caused by SARS-CoV-2 virus; EMMIEs = emerging market and middle-income economies; LIDCs = low-income developing countries.