

الفصل ١ : سياسة المالية العامة من الجائحة إلى الحرب

ما إن بدأ انحسار عدم اليقين المصاحب لجائحة كوفيد-١٩ حتى قامت روسيا بغزو أوكرانيا. واستمر عدم اليقين، وتحول من الجائحة إلى الحرب. وإلى جانب خسائر الأرواح، والبؤس الإنساني، وتدمير البنية التحتية، تسبب الحرب في نزوح مئالف للاجئين وهقدان رأس المال البشري، واضطراب أسواق السلع الأولية، وزيادة التضخم. أما ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة فيزيد من مخاطر إثارة القلاقل الاجتماعية. فهد أن اندلعت الحرب، فر ما يزيد على ٤,٥ مليون لاجئ من أوكرانيا حسب الوضع في ١٠ إبريل. ولسياسة المالية العامة دور خاص تقوم به عندما لا تسير الأمور على ما يرام. فيمكنها حماية الفئات الأشد ضعفا من تأثير أسعار الغذاء والطاقة العالية والأخذة في الارتفاع على ميزانيات الأسر. وبصورة أعم، تتشكل استجابات الحكومات على الخلفية الصعبة المتمثلة في ارتفاع التضخم وتزايد، وتباطؤ النمو، وارتفاع الدين وتشديد أوضاع الائتمان. وتخضع الموازنات لقيود ملزمة على نحو متزايد مع قيام البنوك المركزية برفع أسعار الفائدة لمكافحة التضخم.

وتتأثر البلدان بصور مختلفة إزاء هذه الدرجة العالية غير المعتادة من عدم اليقين. فإلادان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية منخفضة الدخل المستوردة الصافية للطاقة والغذاء سوف تتضرر من ارتفاع الأسعار الدولية، مما يفرض ضغوطا على نموها ومواردها العامة على حد سواء. وقد أصيب كثير من هذه البلدان بحدوب من جراء الجائحة ولا يملك سوى حيز مالي صغير يقيه مغبة هذه الصدمات الجديدة. ولكن بعض البلدان المصدرة للسلع الأولية، ولا سيما كبرى البلدان المصدرة للنفط، هي التي ستنفع من الإيرادات الاستثنائية الكبيرة. وتواجه البلدان كذلك آثارا متفاوتة من جائحة كوفيد-١٩ على دخل الأسر والفقير. وبينما تشير التقديرات إلى وقوع ٧٠ مليون نسمة أخرى فريسة للفقير المدقع في ٢٠٢١ (مقارنة بالاتجاهات العامة قبل الجائحة)، ظل الفقر مستقرا أو حتى أنه تراجع حيث كان الدعم من المالية العامة كبيرا. وفي ظل هذا الدعم، ارتفع دخل الأسر أو ظل مستقرا في عام ٢٠٢٠ في بعض الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة برغم ما شهدته من ركود اقتصادي. ووسط القيود التي فرضت أثناء جائحة كوفيد-١٩، وتزايد عدم اليقين، ارتفعت مدخرات الأسر ارتفاعا حادا مقارنة بمستوياتها قبل الجائحة - وبلغ ارتفاعها مجتمعة ٣,٥ تريليون دولار في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في الفترة من ٢٠٢٠-٢٠٢١. وعلى العكس من ذلك، لم يكن الدعم المالي كافيا لمنع انخفاض دخل الأسر في كثير من الاقتصادات النامية.

وكانت لمعدلات التضخم التي تجاوزت المستوى المستهدف والتضخم المفاجئ - أي الفرق بين معدلات التضخم الفعلية والمتوقعة - وردود أفعال السياسة النقدية حيالها انعكاسات كبيرة على الموازنات العامة. فيؤدي التضخم المفاجئ إلى انخفاض في نسب الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة (ما عدا الصين) قدره ١,٨ و ٤,١ نقطة مئوية في عام ٢٠٢١، على الترتيب. ويمكن للتضخم المفاجئ أن يخفض معدلات العجز على المدى القصير - نظرا لارتفاع الإيرادات الاسمية بوتيرة أسرع من الإنفاق الاسمي - إلا أن تخفيفه لأعباء الموارد العامة عادة ما يكون مؤقتا. فإذا ارتفعت التوقعات التضخمية وازدادت تقلبات التضخم، تتراجع قدرة السندات الحكومية على جذب المستثمرين وترتفع تكاليف الاقتراض.

وتخضع آفاق المالية العامة لدرجة عالية من عدم اليقين، بينما الصورة الكاملة لعواقب الحرب وتداعيات العقوبات على روسيا غير واضحة وستختلف من بلد إلى آخر. وبرغم أن معدلات العجز أخذة في الانخفاض على مستوى العالم، إلا أنها من المتوقع أن تظل أعلى من المستويات التي كانت عليها قبل الجائحة. وتشير التوقعات إلى أن متوسط الدين العام في الاقتصادات المتقدمة سيتراجع إلى ١١٣٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٢٤، انعكاسا للتعافي من الركود المرتبط بالجائحة. ويتوقع استمرار زيادة الديون في الأسواق الصاعدة، تدفعها الصين بصفة أساسية، وبلغوها ٧٢٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٢٤. وعلى مستوى البلدان النامية منخفضة الدخل، يتوقع تراجع الديون بالتدريج لتصل إلى ٤٨٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٢٤. ويتوقع انخفاض الدين العام بوتيرة أسرع في البلدان المصدرة للسلع الأولية بفضل الصدمات الموجبة في معدلات التبادل التجاري. وتحيط بالآفاق المتوقعة للعجز والديون مخاطر كبيرة ولا سيما إذا جاء النمو الاقتصادي مخيبا للأمال أو استمرت المفاجآت من ديناميكية التضخم.

ولا بد من استجابة سريعة ومصممة خصيصا على مستوى سياسة المالية العامة في ظل ارتفاع عدم اليقين والاختلافات الملحوظة بين البلدان. ويتعين على سياسة المالية العامة أن تعالج الأزمة الإنسانية واضطراب النشاط الاقتصادي لدعم الاقتصادات التي ستكون هي الأشد تضررا من الحرب. وينبغي للدعم من المالية العامة أن يستهدف أكثر الفئات المتضررة وأن يركز على المجالات ذات الأولوية في ظل ارتفاع التضخم وأسعار الفائدة. وإذا تدهور النشاط الاقتصادي بشكل ملموس، قد يصبح تقديم دعم مالي أكبر مناسباً في حالة البلدان التي لديها حيز للإنفاق من المالية العامة ولكن ينبغي تقديمه بطرق تحول دون تفاقم اختلالات العرض والطلب والضغط السعري الجارية. أما البلدان التي يتعرض نموها الاقتصادي لخطر أقل من مخاطر الصراع وتعمل بنوكها المركزية على رفع أسعار الفائدة لمكافحة ارتفاع التضخم، فينبغي أن تتحول سياسة المالية العامة فيها عن الدعم الاستثنائي الذي قدمته أثناء الجائحة وتعود إلى الأوضاع العادية. ويواجه كثير من بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية منخفضة الدخل مفاضلات أشد قسوة. ويدعونا ارتفاع التضخم وتشديد الأوضاع المالية العالمية إلى توخي الحرص، بينما هناك حاجة إلى الدعم المالي في تلك البلدان التي ستكون هي الأشد تضررا من ارتفاع أسعار السلع الأولية والتي كان التعافي فيها ضعيفا بالفعل. ومن شأن إصلاحات المالية العامة أن تخفف من وطأة هذه المفاضلات. ويمكن المساعدة على إدارة توقعات السوق، واحتواء تكاليف القروض السيادية من خلال وضع أطر سليمة وموثوقة للمالية العامة على المدى المتوسط. فتساعد الضغوط على الإنفاق العام في بعض المجالات (شبكات الأمان والدفاع، على سبيل المثال) يقتضي إعادة ترتيب أولويات الإنفاق وتعبئة الإيرادات.

وتتخذ الحكومات في أنحاء العالم تدابير لحماية اقتصاداتها من الارتفاع الحاد في الأسعار الدولية للطاقة والغذاء. ويمكن أن تساعد هذه التدابير على حماية الأسر المعرضة للمخاطر والحفاظ على التماسك الاجتماعي، غير أنها يمكن أيضا أن تقضي إلى عواقب غير مرغوب فيها وإلى فرض تكاليف كبيرة على المالية العامة. واتخذت البلدان في كثير من الحالات إجراءات للحد من ارتفاع الأسعار المحلية (بتخفيض الضرائب أو تقديم الدعم)، مما يمكن أن يزيد الاختلالات العالمية بين العرض والطلب سوءا، ويفرض مزيدا من الضغوط الراكبة للأسعار الدولية، ويفضي إلى شح الطاقة أو الغذاء. وسيلحق ذلك مزيدا من الضرر بالبلدان منخفضة الدخل التي تستورد الطاقة والغذاء. وقام كثير من الحكومات كذلك بتقديم الدعم المعمم أو التحويلات، الأمر الذي يمكن أن ينطوي على تكاليف كبيرة على المالية العامة. ولكن هناك حلا أفضل وهو تقديم دعم مباشر بصفة مؤقتة وتوجيهه إلى مستحقيه لدعم الأسر المعرضة للمخاطر، مع السماح بتعديل الأسعار المحلية. ومن شأن هذه الاستراتيجية احتواء الضغوط على المالية العامة، حيث يواجه كثير من البلدان أعباء ديون متزايدة، والحفاظ على الحوافز أمام القطاع الخاص لزيادة الإمدادات من الطاقة والغذاء.

ولكن الإجراءات التي اتخذت لتلبية الاحتياجات الأنية التي نتجت من ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة ينبغي ألا تحول دون اتخاذ إجراء لمعالجة التحديات الماثلة أمامنا منذ وقت طويل مثل تغير المناخ. فالآن أصبحت الحاجة أكثر إلحاحا من ذي قبل إلى ضمان اكتساب مزيد من الصلابة من خلال الاستثمار في الصحة وأمن الغذاء والطاقة من مصادر أنظف. والتحول نحو مصفوفة أكثر تنوعا للطاقة النظيفة والمتجددة سيضمن تحقيق أمن الطاقة ويسهل التحول الأخضر. وعلى سبيل المثال، فإن إجراءات زيادة ضرائب الكربون التي اتخذت في معظم البلدان تتوخى التدرج في تطبيقها بشكل أصغر بكثير وأوضح مسارا من التقلبات التي شهدتها أسواق الطاقة مؤخرا. ولكن الإجراءات قصيرة المدى لمواجهة ارتفاع أسعار الطاقة ينبغي أن تتجنب الاستثمار في مشروعات الوقود الأحفوري طويلة الأمد وكثيفة الاستخدام لرأس المال.

ويكتسب التعاون الدولي الآن أهمية أكثر من أي وقت مضى - لمعالجة عواقب جائحة كوفيد-19 والانقطاعات في إمدادات الطاقة والغذاء، ومساعدة اللاجئين من الحرب، للحيلولة دون نقشي أي جوائح محتملة مستقبلا والاستعداد لمواجهةها، وتخفيف آثار تغير المناخ. أما الإجراءات الأحادية، مثل فرض قيود على الصادرات الغذائية، فيمكنها أن تقضي إلى تفاقم أزمة الغذاء. ومن الضروري أن تعمل البلدان معا لمعالجة المخاوف بشأن إمدادات الأسمدة والمنتجات الغذائية، مثل القمح، وتوجيه الدعم لأشد فئات السكان تعرضا للمخاطر. ومن خلال التعاون الدولي في مجالات ضرائب الشركات، والشفافية، وتبادل المعلومات عن ضريبة الدخل الشخصي، وتسعير الكربون، يمكن تعبئة الموارد لتشجيع الاستثمارات الضرورية، والحد من عدم المساواة، وتخفيف التصورات بعدم العدالة في توزيع العبء الضريبي (انصل ٢). وبالمثل، هناك من الأسباب ما يدعو إلى تقديم الدعم المالي والفني إلى البلدان النامية منخفضة الدخل. ويكتسب التعاون أهمية بالغة عندما تصل الديون إلى مستويات عالية لا يمكن الاستمرار في تحملها: فعند المطالبة بتعديل شروط الديون أو إعادة هيكلتها، يصبح من الضروري اتخاذ منهج تعاوني متعدد الأطراف يتجاوز مجرد تحويل حقوق السحب الخاصة.