

الفصل ١: على طريق العودة إلى السياسات العادية

بعد مرور ثلاثة أعوام على تفشي جائحة كوفيد-١٩، نشهد في الوقت الحالي عودة سياسة المالية العامة إلى مسارها المعتاد. ففي عام ٢٠٢٠، أتاحت سياسة المالية العامة والسياسة النقدية دعماً استثنائياً متزامناً تلاه تشديد السياستين في قرابة ثلاثة أرباع البلدان في ظل ارتفاع التضخم وإلغاء تدابير الدعم المرتبطة بالجائحة. ويأتي هذا التحول في بيئة حافلة بالتقلبات. ففي الوقت الذي تعافت فيه الاقتصادات سريعاً من الركود العميق الناتج عن الجائحة بينما لا تزال تعاني من الضغوط التي تتقل حيزها المالي، واجهت الحكومات أزمة تكلفة المعيشة، والغزو الروسي لأوكرانيا، وعدم استقرار القطاع المالي.

وبفضل الدعم المقدم من الحكومة، أبدت الأسر والاقتصادات صلابة في مواجهة هذه التحديات. وسرعان ما تعافى الاقتصاد العالمي، ونجح النسيج الاقتصادي والاجتماعي حتى الآن في التصدي لانقطاعات إمدادات الطاقة. غير أن الصدمات العديدة أدت إلى ضياع مكاسب الحد من الفقر التي تحققت في السابق، وبالتالي إرجاء هدف القضاء التام على الفقر المدقع عالمياً بحلول عام ٢٠٣٠. وفي البلدان النامية، فرضت محدودية الحيز المالي في ظل ارتفاع تكلفة الاقتراض المزيد من المعوقات أمام إحراز التقدم المرجو نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة الأخرى - والذي كان بطيئاً بالفعل قبل الجائحة. ولا تزال أسعار الغذاء بالعملات المحلية مرتفعة في عدة بلدان، وهو ما يُعزى جزئياً إلى تراجع أسعار الصرف. وإلى جانب ضرورة حماية الأسر الأكثر فقراً على المدى القريب، باتت التحديات طويلة الأجل - بما في ذلك جدول أعمال المناخ وتزايد أعداد المسنين - أكثر إلحاحاً بدورها.

وقد شهدت المالبات العامة تقلبات حادة نتيجة الصدمات والإجراءات الحكومية غير المسبوقه. فبعد أن وصل الدين إلى أعلى مستوياته على الإطلاق مسجلاً ١٠٠٪ تقريباً من إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠٢٠ نتيجة الانكماش الاقتصادي والدعم الحكومي الهائل، تراجع عجز المالية العامة منذ ذلك الحين مع انتهاء العمل بالتدابير الاستثنائية. وخلال الفترة ٢٠٢١-٢٠٢٢، سجل إجمالي الناتج المحلي الاسمي نمواً قوياً، وشهد الدين العالمي الانخفاض الأكبر على الإطلاق خلال ٧٠ عاماً، حيث وصل إلى ٩٢٪ تقريباً من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام ٢٠٢٢، وإن ظل متجاوزاً لمستواه في نهاية عام ٢٠١٩ بحوالي ٨ نقاط مئوية. وتشهد مستويات العجز الأولي تراجعاً سريعاً لتقترب من مستويات ما قبل الجائحة في بلدان عديدة، بينما سجل العجز الكلي انخفاضاً أقل إلى حد ما بسبب تزايد مدفوعات الفائدة. ويُعزى الجزء الأكبر من هذا الانخفاض الهائل في مستويات الدين والعجز إلى ديناميكية النمو والتضخم غير المعتادة. ففي عام ٢٠٢٢، شهدت معظم البلدان إيرادات مفاجئة بلغت ٣,١٪ من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط في الاقتصادات المتقدمة و ٢,٥٪ في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، كما سجلت البلدان المصدرة للنفط إيرادات استثنائية هائلة. وادخرت بلدان عديدة جزءاً من فائض الإيرادات، بينما ازداد الإنفاق في العديد من البلدان الأخرى لمواجهة أزمة تكلفة المعيشة. وفي بعض الحالات، لا سيما البلدان التي عانت رصيذاً كبيراً من الدين بالعملة المحلية في بداية الأزمة، تراجعت نسب الدين بأكثر من ١٠ نقاط مئوية في عام واحد بينما ارتفع إجمالي الناتج المحلي الاسمي. ورغم ذلك، تدهورت ديناميكية الدين في اقتصادات الأسواق الصاعدة والبلدان النامية منخفضة الدخل حيث ترتفع نسب الدين بالعملة الأجنبية، وهو ما يُعزى إلى مزيج تراجع أسعار الصرف وتزايد أسعار الفائدة والتضخم.

ولا تزال آفاق المالية العامة معقدة على المدى القريب، ومن الضروري تحقيق الاتساق إلى حد كبير بين سياسة المالية العامة والسياسة النقدية لضمان الاستقرار السعري والمالي مع الاستجابة في الوقت نفسه لبيئة اقتصادية يكتنفها عدم اليقين وأوضاع مالية متسارعة التغير. وفي عام ٢٠٢٣، يُتوقع أن يسجل عجز المالية العامة الكلي ارتفاعاً طفيفاً ليصل إلى ٥٪ في المتوسط من إجمالي الناتج المحلي، في الوقت الذي تواجه فيه الحكومات ارتفاع فاتورة أسعار الفائدة وضغوطاً لزيادة الإنفاق العام، بما في ذلك الإنفاق على الأجور ومعاشات التقاعد لتعويض أثر التضخم السابق. ويميل ميزان المخاطر بشدة إلى جانب التطورات السلبية (راجع عدد إبريل ٢٠٢٣ من تقرير آفاق

الاقتصاد العالمي وتقرير الاستقرار المالي العالمي). كذلك فإن حالة عدم الاستقرار التي يشهدها القطاع المالي قد تسفر، حال تفاقمها، عن طلب الدعم من الحكومة، مما قد يفرض ضغوطا على الميزانيات العمومية للقطاع العام أيضا.

ويعد تشديد سياسة المالية العامة - مع توجيه الدعم إلى الفئات الأكثر ضعفا - بمثابة أداة مكتملة للجهود التي تبذلها السلطات النقدية لخفض التضخم إلى مستوياته المستهدفة، مما يتيح للبنوك المركزية رفع أسعار الفائدة بأقل مما قد يلزم حال غياب التشديد المالي (راجع الفصل الثاني). ويتعين التأهب لتعديل السياسات إذا ما تحققت المخاطر. فإذا ما طال التضخم عن المتوقع، سيتعين الاستمرار في تشديد السياسات. وحسب سيناريو الضغوط المالية النظامية، قد يتعين التدخل سريعا من خلال سياسة المالية العامة لتيسير إجراءات التسوية وخفض تكلفتها، مع التخفيف من الخطر الأخلاقي (عدد أكتوبر ٢٠١٦ من تقرير الرائد المالي). وينبغي لحماية الأموال العامة أن تستند عملية اتخاذ القرار إلى مبادئ الحوكمة، مع تعزيز إجراءات الإعسار والإفلاس. واختيار مجموعة السياسات الملائمة سيتوقف إلى حد كبير على الحيز المتاح في المالية العامة. وفي ظل مخاطر التطورات المعاكسة، ينبغي أن تتأهب سياسة المالية العامة والسياسة النقدية للاستجابة حال تراجع النمو الاقتصادي كثيرا عن المتوقع وارتفاع البطالة. وعلى الحكومات إفراح المجال لأدوات الضبط التلقائي، لا سيما عند السيطرة على التضخم وتوافر الحيز المالي.

وعلى المدى المتوسط، يُتوقع أن يظل عجز المالية العامة متجاوزا لمستويات ما قبل الجائحة في السنوات القليلة القادمة. وسيطر عدم اليقين على آفاق المالية العامة في الوقت الذي يتعافى فيه الاقتصاد العالمي من مجموعة من الصدمات. وسيتوقف الكثير على وتيرة النمو الاقتصادي (الممكن) على المدى الطويل والمسار المستقبلي لأسعار الفائدة العالمية (راجع الفصل الثاني من عدد إبريل ٢٠٢٣ من تقرير آفاق الاقتصاد العالمي). وحسب التنبؤات الحالية، فإن التشديد المالي الذي يُتوقع أن يكون معتدلا وتدرجيا لن يكفي للحيلولة دون استمرار المسار الصعودي لنسب الدين العام، نظرا لتباطؤ إجمالي الناتج المحلي الاسمي مدفوعا بعدد من الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة الكبرى. وفي اقتصادات الأسواق الصاعدة والبلدان النامية منخفضة الدخل، يُتوقع أن تظل مدفوعات الفائدة كنسبة من الإيرادات متجاوزة لمستويات ما قبل الجائحة على المدى المتوسط. وفي البلدان النامية منخفضة الدخل، تستمر المخاوف إزاء تزايد مواطن الضعف في هيكل الدين نتيجة زيادة الديون، حيث بلغ ٣٩ بلدا نقطة المديونية الحرجة بالفعل أو بات قريبا منها. ورغم الإصلاحات الضريبية العديدة في هذه البلدان، لا تزال مستويات الإيرادات غير كافية، حيث نقل عن مثيلاتها في الاقتصادات المتقدمة بمقدار ١٣,٥ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي. ويتطلب ذلك بذل المزيد من الجهود لتعزيز القدرات الضريبية.

وقد تعلمنا من الأزمات السابقة أن سياسة المالية العامة من الأدوات القوية لتعزيز الصلابة. لذلك سيتعين على الحكومات إيلاء أولوية أكبر لإعادة بناء الاحتياطيات المالية الوقائية. وعلى البلدان وضع أطر مالية قائمة على المخاطر وذات مصداقية لدعم اتساق السياسات الاقتصادية الكلية، والحد بمرور الوقت من مواطن الضعف في هيكل الدين، وبناء الحيز اللازم لمواجهة الصدمات المستقبلية.

ويتعين على المجتمع الدولي العمل معا لإيجاد حلول مشتركة للتحديات المنتظرة العديدة. وبالنسبة للاقتصادات الأكثر ضعفا، يتعين تعزيز البنين المالي الدولي على وجه السرعة، لا سيما فيما يتعلق بتسوية الديون وتقوية شبكة الأمان المالي العالمية. وتضم هذه الشبكة عددا من المؤسسات والآليات للتأمين ضد الأزمات وتوفير التمويل اللازم للتخفيف من تداعياتها. والعديد من البلدان منخفضة الدخل في حاجة إلى المزيد من الجهود الدولية لمعالجة مواطن الضعف في هيكل الدين السيادي، بما في ذلك تخفيف أعباء الديون، حتى يتسنى لها إحراز التقدم المرجو نحو أهداف التنمية المستدامة.

وأخيرا، أثبتت أزمة الطاقة التي شهدتها العالم مؤخرا ضرورة المضي قدما على طريق التحول إلى الطاقة المتجددة لضمان أمن الطاقة والتخفيف من حدة تغير المناخ. ومن شأن التعاون الدولي في مجال استراتيجيات الطاقة، بما في ذلك ضرائب الكربون وإعانات الدعم، أن يساعد في تحقيق أهداف المناخ وتجنب التوترات التجارية.