

## الفصل ١: سياسة المالية العامة في عام الانتخابات الأكبر

لا تزال الجهود المبذولة لإعادة سياسة المالية العامة إلى طبيعتها تعاني من موروثات ارتفاع الديون ومعدلات العجز كما أنها تواجه تحديات جديدة، حتى مع اتجاه الآفاق الاقتصادية والمالية للاقتصاد العالمي نحو الاستقرار (عدد إبريل ٢٠٢٤ من تقرير آفاق الاقتصاد العالمي). وبعد أن شهدت معدلات عجز المالية العامة ومستويات الدين العام انخفاضا حادا في ٢٠٢١-٢٠٢٢، حدث تحولٌ في مسار المجملات المالية في ٢٠٢٣، فتوقف التقدم نحو عودة السياسة العادية. ويتعين بذل الجهود لإجراء تصحيح دائم في أوضاع المالية العامة من أجل المحافظة على الموارد العامة المستدامة وإعادة بناء الهوامش الوقائية في سياق من تباطؤ آفاق النمو متوسط المدى وارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية. ومن شأن تشديد أوضاع المالية العامة أن يدعم كذلك "الشوط الأخير" من تباطؤ معدل التضخم، ولا سيما في الاقتصادات المصابة بنشاط محموم.

وبعد أربع سنوات من نقشي جائحة كوفيد-١٩، بلغت معدلات عجز المالية العامة والديون مستويات أعلى مما كانت تتطوي عليه التوقعات قبل الجائحة. وأدى ارتفاع أسعار الفائدة إلى زيادة مصروفات الفائدة، في حين أن الإنفاق على المنافع الاجتماعية والدعم والتحويلات كان مدعوما بتمديد تدابير الدعم التي وُضعت لمواجهة صدمتي الجائحة وأسعار الطاقة. وأطلق كثير من الاقتصادات مبادرات جديدة على مستوى المالية العامة لتخفيض الضرائب والمساهمات في نظم الضمان الاجتماعي وزيادة الإنفاق من خلال رفع فواتير الأجور والمنافع الاجتماعية وتدابير السياسة الصناعية. ولم تتم موازنة هذه المبادرات إلا جزئيا من خلال مكاسب الإيرادات من التضخم في الفترة السابقة نظرا لتضاؤل مفاجآت التضخم وتساعد الشرائح الضريبية مع نمو الأجور. وظل تمويل معظم الاقتصادات النامية منخفضة الدخل شحيحا، محددًا مدى تطور أرصدة المالية العامة.

وفي عام ٢٠٢٤، يُتوقع تقلص معدلات العجز الأولي الكلي ليصل إلى ٤,٩٪ من إجمالي الناتج المحلي. ومع هذا، لا تزال الموارد العامة تواجه مخاطر جسيمة، واستئناف سياسة المالية العامة العادية يقتضي بذل جهود كبيرة في مواجهة العديد من التيارات المعاكسة. وتتسم مخاطر خروج المالية العامة عن الأهداف الموضوعية بحدتها الشديدة نظرا لما يُطلق على عام ٢٠٢٤ بأنه "عام الانتخابات الأكبر": فقد عُقدت بالفعل أو سوف تُعقد انتخابات خلال هذا العام في ٨٨ اقتصادا أو منطقة اقتصادية تمثل أكثر من نصف السكان وإجمالي الناتج المحلي في العالم. وازداد دعم الإنفاق الحكومي المرتفع عبر مختلف الأطياف السياسية على مدار العقود العديدة الماضية، فتفاقت المصاعب هذا العام بصفة خاصة، حيث يتبين من الأدلة التجريبية أن سياسة المالية العامة تميل إلى التيسير كما أن الخروج عن الأهداف الموضوعية يصبح أكبر أثناء سنوات الانتخابات.

وفي حين أخذ التضخم يتراجع، لا تزال وتيرة الشوط الأخير لهبوطه إلى المستوى المستهدف غير مؤكدة. وتتسم أوضاع التمويل بحساسيتها تجاه آفاق التضخم، وكذلك أسعار الفائدة وتطورات سياسة المالية العامة في الاقتصادات الكبرى. وقد ساهمت السياسة المالية التيسيرية ومستويات الديون الآخذة في الارتفاع، إضافة إلى تشديد السياسة النقدية، في زيادة العائدات الحكومية طويلة المدى وتقلبها المتزايد في الولايات المتحدة، فازدادت بالتالي المخاطر في البلدان الأخرى من خلال انتشار تداعيات أسعار الفائدة. وقد يتأثر النمو والتجارة العالميان سلبا بتباطؤ النمو والاضطراب المالي في الصين، مما يفرض تحديات على المالية العامة في البلدان ذات الروابط التجارية والاستثمارية القوية. وقد تشعر الحكومات كذلك بضغط تدفعها لتمديد الدعم من المالية العامة إذا حدثت اضطرابات في الإيرادات أو وقعت صدمات سعرية مجددا. وأخيرا، لا تزال مخاطر إعادة تمويل الديون عالية في كثير من البلدان.

ويُتوقع أن تكون أوجه تحسن مجملات المالية العامة محدودة في ظل السياسات الحالية. ويُتوقع كذلك أن تظل مستويات العجز والديون في الأجل المتوسط أعلى مما كان متوقعا قبل الجائحة. وبدون بذل جهود مالية حاسمة، قد تظل عودة سياسة المالية العامة العادية بعد الجائحة غير مكتملة في السنوات القادمة. ويُتوقع أن يناهز الدين العام العالمي ٩٩٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٢٩، تدفعه الصين والولايات المتحدة حيث يُتوقع استمرار ارتفاع الدين العام وتجاوزه مستويات الذروة التاريخية، في ظل السياسات الحالية. وكذلك، فإن الضغوط على الإنفاق في مواجهة التحديات الهيكلية، بما فيها التحولات الديمغرافية والخضراء، تزداد إلحاحا. وفي نفس الوقت، يُرجح تزايد القيود على الحيز المالي في معظم الاقتصادات بسبب تباطؤ آفاق النمو وأسعار الفائدة التي لا تزال مرتفعة.

وهناك حاجة إلى ضبط أوضاع المالية العامة في معظم البلدان لتعزيز استدامة القدرة على تحمل الديون والاستقرار المالي. وفي حين ينبغي معايرة وتيرة ضبط أوضاع المالية العامة لتحقيق توازن بين المخاطر على المالية العامة وقوة الطلب الخاص، يتعين اتخاذ إجراءات في البداية في كثير من الحالات، ولا سيما في حالة ارتفاع المخاطر السيادية والافتقار إلى إطار موثوق متوسط الأجل. وينبغي العمل على الفور لإنهاء تدابير الدعم الخاصة بفترة الأزمة، كما ينبغي مقاومة دورة الميزانية السياسية والدوافع التي تدعو إلى زيادة الإنفاق. وهناك حاجة إلى الإصلاحات لاحتواء الضغوط المتزايدة على الإنفاق - وذلك على سبيل المثال من خلال إصلاحات نظام المستحقات في الاقتصادات المتقدمة التي تزيد فيها أعداد المسنين وزيادة الدقة في توجيه شبكات الأمان الاجتماعي وتحسين مستوى كفاءتها لدعم شرائح السكان الأكثر احتياجا. ويمكن إعطاء دفعة هائلة للنمو طويل المدى في الاقتصادات التي وصلت إلى أحدث مبتكرات التكنولوجيا من خلال تبني مزيج من سياسات المالية العامة يكون مصمما بشكل جيد ويدعم الابتكار في القطاعات ذات التداعيات الأكبر ويشدد على أهمية التمويل العام للعمل البحثي الأساسي (الفصل ٢). وينبغي للإيرادات الضريبية أن تواكب الإنفاق بمرور الوقت. وهناك مجال كبير متاح أمام اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية لزيادة إيرادات الضرائب بتحسين النظم الضريبية، وتوسيع القواعد الضريبية وتعزيز القدرات المؤسسية. وذلك من شأنه المساعدة على سداد تكاليف الاستثمارات العامة الاستراتيجية اللازمة لتسهيل نشر التكنولوجيا الخضراء والرقمية. ويمكن المساعدة على توجيه عملية إعادة بناء الحيز المالي والحد من مواطن الضعف المتعلقة بالديون من خلال وضع إطار موثوق للمالية العامة يقوم على المخاطر.

ولا بد من تقوية التعاون الدولي لمعالجة التحديات المتعددة التي تلوح في الأفق. ومن خلال تسريع وتيرة العمل على تحسين تصميم عمليات إعادة هيكلة الديون العالمية، عبر قنوات منها الإطار المشترك لمجموعة العشرين وتعزيز شبكة الأمان المالي العالمية، يمكن مساعدة أضعف الاقتصادات التي تعاني من حالة مديونية حرجة لكي تستعيد قدرتها على الاستمرار في تحمل أعباء الديون. ومن الضروري مواصلة الانخراط في العمل المعني بالقضايا الفنية بما في ذلك من خلال اجتماع المائدة المستديرة بشأن الديون السيادية العالمية. وبذل الجهود لتحسين شفافية المالية العامة والديون سيسهل عملية إعادة هيكلة الديون. والتعاون الدولي بشأن فرض الضرائب على الشركات وتسعير الكربون سيشجع على تنفيذ الاستثمارات الضرورية من خلال تعبئة الموارد لمعالجة المخاوف المشتركة.

## الفصل ٢: فتح آفاق أرحب: سياسات المالية العامة الداعمة للابتكار ونشر التكنولوجيا

إن الابتكار - الذي يُعرّف بأنه اختراع وتقديم منتجات وعمليات جديدة أو مُحسّنة - هو أحد المحركات الأساسية لنمو الإنتاجية وتحسين مستويات المعيشية. إلا أنه برغم سرعة تقدم التكنولوجيا الرقمية والذكاء الاصطناعي، فقد تراجع نمو الإنتاجية على مدار العقدين الماضيين بينما آفاق النمو العالمي متوسطة المدى ضعيفة. هذا كما أن وتيرة الابتكار غير متوازنة عبر القطاعات ويحركها بشكل متزايد العمل البحثي التطبيقي الذي لا يحقق انتشار المعرفة على نطاق واسع. وعلاوة على ذلك، أصبح انتشار الابتكار عبر البلدان والشركات أبطأ، ولا سيما اعتماد التكنولوجيا منخفضة الكربون والرقمية.

ولا بد من تحسين آفاق النمو في ظل ارتفاع الديون الحكومية وشيخوخة السكان وتغير المناخ والفجوات الكبيرة في التقارب بين البلدان. غير أن تعزيز النمو على المدى الطويل يمكن أن ينطوي على مصاعب في عالم تخضع فيه السياسات العامة لقيود أكبر. ويوضح تقرير *الراصد المالي* أن سياسات المالية العامة المصممة بشكل جيد لحفز الابتكار ونشر التكنولوجيا يمكن أن تحقق إنتاجية ونموا اقتصاديا أسرع عبر البلدان.

## توجيه الابتكار نحو قطاعات محددة: متى وكيف

إن السياسة الصناعية التي توجه الابتكار نحو قطاعات محددة مثل التكنولوجيا "الخضراء" (منخفضة الكربون) والذكاء الاصطناعي تشهد طفرة في كثير من الاقتصادات الرئيسية وسط المخاوف بشأن الأمن الاقتصادي والوطني، وذلك في الغالب بتكلفة مالية باهظة. ويتبين من التاريخ أن السياسة الصناعية معرضة لأخطاء السياسات. حتى في حالة المشروعات التي تُحدث تحولاً في الصناعات، فغالبا ما تترتب عليها تكاليف عالية تتحملها المالية العامة وتسفر عن انتشار تداعيات سلبية عابرة للحدود.

ويعرض هذا الفصل إطارا جديدا يقوم على نموذج لتقدير التوقيت المناسب والطريقة الملائمة لتوجيه الدعم المالي المقدم للابتكار نحو قطاعات محددة. فالسياسة الصناعية المعنية بالابتكار لا تولد سوى مكاسب على صعيد الإنتاجية والرفاهية في ظل الظروف التقييدية. ويجب على القطاعات المستهدفة أن تولد منافع اجتماعية قابلة للقياس (مثل خفض انبعاثات الكربون أو زيادة انتشار المعرفة إلى قطاعات أخرى)، كما أن قدرتها على التنفيذ يجب أن تكون قوية. ومكاسب الرفاهية التي تحققها السياسة الصناعية تصبح سلبية بسهولة إذا كان هناك سوء توجيه للدعم (نحو قطاعات مرتبطة سياسيا، على سبيل المثال) بدلا من أن تحركه العائدات الاجتماعية. وقد يثبت أن السياسات التي تميز ضد الشركات الأجنبية مثبطة لذاتها بصفة خاصة، لأن جزءا كبيرا من المعرفة هي معرفة مستوردة حتى في الاقتصادات المتقدمة الرئيسية، وهذه السياسات يمكن أن تكون دافعا للانتقام وما يترتب عليه من تكلفة.

وليس ثمة مبرر واضح لدعم الابتكار في مجال الذكاء الاصطناعي، نظرا لبلوغ التكنولوجيا بالفعل مستوى النضج الذي يؤهلها لمرحلة اعتمادها تجاريا. وينبغي إعطاء الأولوية للتكنولوجيا التي تسهم في زيادة الإمكانيات البشرية وتسهيل اعتماد الذكاء الاصطناعي في القطاعات التي تحقق منافع اجتماعية أكبر.

## مزيج سياسات المالية العامة الداعمة للابتكار

إن الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة في حاجة إلى مزيج سياسات يدعم الابتكار بشكل أعم على أحدث مستويات التكنولوجيا العالمية، لاسيما وأن العمل البحثي الأساسي واسع التطبيق يعاني من نقص التمويل في كثير من البلدان. غير أن كفاءة مجموعة أدوات السياسات المعنية بالابتكار لها أهميتها، ولا سيما حينما يكون حيز الإنفاق من المالية العامة محدودا. ويعرض هذا الفصل مزيجا من السياسات المكتملة فعالة التكلفة، مع التركيز على خصائص تصميمها. ويترتب على هذا المزيج الجمع بين توفير التمويل العام للعمل البحثي الأساسي، وتقديم منح تدعم البحوث والتطوير في الشركات البائدة الابتكارية، ومنح حوافز ضريبية للبحوث والتطوير بهدف تشجيع الابتكار التطبيقي على مستوى الشركات. ومن شأن التعاون الوثيق بين القطاعين العام والخاص أن يحقق تضافرا إيجابيا بتكلفة أقل على الموارد العامة.

ويتضح من التحليلات أن مزيج سياسات الابتكار المصمم بشكل جيد يمكن أن ينتج عنه نمو كبير ويحقق عائدات على مستوى المالية العامة، فيرتفع إجمالي الناتج المحلي على المدى الطويل بما يتراوح بين ٣ دولارات و ٤ دولارات مقابل كل دولار من تكلفة المالية العامة. ويعني هذا الأمر أن زيادة دعم البحوث والتطوير بمقدار ٠,٥ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي سنويا، أو نحو ٥٠٪ من المستوى الحالي في اقتصادات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يمكن أن تزيد إجمالي الناتج المحلي بما يصل إلى ٢٪ وتخفيض نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي في متوسط الاقتصادات المتقدمة على امتداد أفق زمني يصل إلى ثمانية سنوات. ويمكن للاقتصادات التي لديها حيز مالي وفير أن تستوعب هذا المنهج، ولكن تمويل الابتكار قد يثير إشكاليات في البلدان التي تعاني من قيود آنية على المالية العامة.

ويكتسب الحرص في تصميم الحوافز الضريبية وتوجيهها بدقة على مستوى الشركات وعلى امتداد دورة حياة الابتكار أهمية بالغة في تخفيض تكاليف المالية العامة إلى أدنى حد وتجنب استحواذ الشركات الكبرى الراسخة عليها وهو ما يمكن أن يقف حجر عثرة أمام الابتكار. ولتعزيز الابتكار، من الضرورة بمكان وضع نظام ضريبي متسق وبسيط ذي قواعد واسعة ومعدلات منخفضة مع وضع نظام لتقييمه بانتظام. ويتعين على السياسات الهيكلية والمعنية بالمنافسة والتجارة وكذلك السياسات المالية المكتملة أن تضمن تحقيق تكافؤ الفرص وجني ثمار التعاون وإتاحة الخدمات المالية الكافية للشركات الابتكارية.

## تسهيل نشر التكنولوجيا واعتمادها

يمكن للبلدان المتأخرة عن ركب التكنولوجيا الرائدة (اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية في المقام الأول) أن تجني مكاسب أكبر على مستوى الإنتاجية من خلال تحديد السياسات ذات الأولوية التي تشجع على نشر التكنولوجيا التي طورتها بلدان أخرى.

ويمكن تسهيل اعتماد التكنولوجيا عبر الحدود من خلال الاستثمارات العامة الاستراتيجية في رأس المال البشري والبنية التحتية، ولا سيما البنية التحتية والمهارات الرقمية. فزيادة قدرها ١٪ في الإنفاق على التعليم يمكن أن ترفع إجمالي الناتج المحلي على المدى المتوسط بما يصل إلى ١,٩٪ في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، في المتوسط، من خلال زيادة نشر التكنولوجيا. وبالمثل، فإن تحسين جودة البنية التحتية للتجارة والنقل في متوسط البلدان منخفضة الدخل لسد ثلث الفجوة التي تُبعُد اقتصادات الأسواق الصاعدة يمكن أن يحقق ارتفاعا قدره ٠,٦٪ في إجمالي الناتج المحلي على المدى المتوسط. وتفيد الاستثمارات العامة والتمويل بصفة خاصة في تخطي الحواجز أمام نشر التكنولوجيا الخضراء، نظرا لأن كثيرا من الوسائل التكنولوجية اللازمة لخفض انبعاثات الكربون موجودة بالفعل.

وكذلك يمكن للاستثمارات في المهارات والبنية التحتية الرقمية أن تعجل نشر التكنولوجيا من الشركات الرائدة (عالية الإنتاجية) إلى الشركات المتأخرة عن الركب. ويمكن للحوافز الضريبية الموجهة لتطوير التكنولوجيا (مثل الخصوم الضريبية على الاستثمارات محايدة الأثر على الإيرادات والتي تُمنح للشركات التي تحصل على أحدث مبتكرات التكنولوجيا) أن تُعجّل نشر التكنولوجيا الخضراء والرقمية، فتزيد بالتالي الإنتاجية الكلية.

ولتلبية هذه الحاجة إلى الإنفاق ذي الأولوية وجنى ثماره في تحقيق النمو، يتعين أن تُحسّن البلدان كفاءة نفقاتها وتطور نظمها الضريبية. ويمكن أيضا تسهيل نشر هذه التكنولوجيا والمساعدة على زيادة الإيرادات من خلال تطبيق ضريبة قيمة مُضافة ذات قاعدة عريضة مع اعتماد آلية تحصيل مبسطة في حالة تجارة الخدمات. ومن خلال تقليص الحوافز الضريبية غير الفعالة الممنوحة للشركات، وتحقيق الفعالية في معالجة التحايل الضريبي الدولي من جانب الشركات متعددة الجنسيات، يمكن المساعدة على زيادة الإيرادات الضريبية السنوية بما يصل إلى ١٪ من إجمالي الناتج المحلي في بعض الاقتصادات النامية.

ولا بد من المحافظة على التعاون الدولي وتعميقه من أجل الاستفادة من الإمكانيات الابتكارية الكاملة للعالم وتعجيل نشر التكنولوجيا. وربما كانت الاقتصادات البعيدة عن أحدث مبتكرات التكنولوجيا هي التي ستتكدأفدح الخسائر من جراء السياسات المنغلقة، نظرا لاعتمادها على التكنولوجيا الأجنبية. ويكتسب تنسيق سياسات الابتكار أهمية بالغة في حفز انتشار المعرفة عبر الحدود، والاستفادة من إمكانيات عمليات التحول الأخضر والرقمي الجاري، وفتح آفاق أرحب للجميع.