سياسة

المناخ في أوقات العسر

بنجامين جونز ومايكل كين
Benjamin Jones and Michael Keen

تكثفت الجهود المبذولة في الشهور الأخيرة في التفاوض على اعتماد وثيقة تَخْلف بروتوكول كيوتو وصياغة سياسات محلية بشأن المناخ، ووصلت حاليا إلى مرحلة حرجة وصعبة. وفي الوقت نفسه، يبحث صناع السياسات عن موارد جديدة لتحقيق نمو قابل للاستمرار من أجل التغلب على أعمق أزمة اقتصادية منذ عدة عقود، كما يبحثون في أحيان كثيرة عن وسائل مواجهة الضغوط المالية الحادة التي أدت الأزمة إلى تفاقمها.

ما هي العلاقة بين هذين التحديين – صنع سياسة للمناخ والتعامل مع آفاق اقتصادية كلية متدهورة؟ كيف ستؤثر تحديات التعافي على سياسة المناخ؟ وكيف ينبغي أن تنعكس أوجه القلق بشأن المناخ على السياسات الاقتصادية الكلية والمالية في الأجلين القصير والطويل؟

سياسة التخفيف والتعافي من الأزمة

تركت الأزمة آثارا كبيرة على الاقتصاد العالمي، ولكن تظل الحاجة ملحة للتصدي لتغير المناخ – على النحو الموضح على سبيل المثال في تقرير التقييم الرابع: تغير المناخ ٢٠٠٧ الصادر عن الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ التابعة للأمم المتحدة. ومن المسلم به بصفة عامة أن استجابات السياسة الحالية غير كافية.

فقد أدى انخفاض النشاط الاقتصادي نتيجة الأزمة إلى تقليل الانبعاثات العالمية للغازات المسببة للاحتباس الحراري بأكثر من ٢،٥٪ في عام ٢٠٠٩، بعد زيادات سريعة في السنوات الأخيرة، حسبما أوردته الوكالة الدولية للطاقة. ولكن الضرر الخطير الناجم عن تغير المناخ لا ينشأ عن تدفق انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري، ولكن من المخزون المتراكم لهذه الانبعاثات. فنطاق المخزون الحالي وتحلله شديد البطء يعنيان أنه حتى مع إجراء تخفيضات جد كبيرة في الانبعاثات في الأجل القصير لن يغير كثيرا من الوضع بما يتيح تقليل الضرر المتوقع من تغير المناخ. ولهذا السبب، يتعين إجراء تغيير كبير في الاتجاهات الأساسية للانبعاثات.

ولم يؤثر الهبوط الاقتصادي في إخفاقات السوق التي تقوم عليها مشكلة المناخ – والأهم هو أن الجهات المتسببة في التلوث لا تدفع كامل تكاليف الانبعاثات. وحتى مع آثار الأزمة التخفيفية، فإنه في غياب تدخل إضافي من السياسات نجد أن الانبعاثات على المستوى العالمي قد ترتفع بنسبة٤٠٪ بحلول عام ٢٠٣٠. ويتعين الاستمرار في إعطاء الأولوية لاتخاذ تدابير دولية أوسع نطاقا وأعمق لتحصيل التكاليف من الشركات والأسر المعيشية التي تصدر عنها انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري.

وربما تكون الحاجة إلى استعادة الازدهار الاقتصادي عقب الأزمة قد تسببت في إضعاف الدعم السياسي لتدابير تخفيف آثار تغير المناخ – التي تتركز حول تسعير قوي وواسع للكربون لعلاج الإخفاقات الأساسية للسوق – التي يمكن أن تزيد تكاليف الإنتاج وتقلل دخول الأسر المعيشية. وقد تكون الآثار مستمرة: فالتغاضي عن أهداف سياسة المناخ في أوقات العسر، قد يقوض مثلا مصداقية تسعير الانبعاثات في المستقبل، وهو مرشد حاسم لتوجيه استثمارات الطاقة الكفؤة طويلة الأجل. بل يمكن لقرارات الاستثمار المتسرعة الرامية لحفز التعافي أن تجعل تخفيف الانبعاثات في المستقبل أشد صعوبة.

ولا تسوّغ أوجه ضعف الاقتصاد الكلي الحالية وضع أهداف أقل طموحا لتخفيف حدة آثار تغير المناخ. وإذا كان لها أن تبرر شيئا فهي تبرر عكس ذلك، لسببين: أولا، انخفاض التكلفة الحدية للتخفيف (فأسعار التراخيص في «نظام تداول الانبعاثات الغازية المسببة للاحتباس الحراري» في الاتحاد الأوروبي تبلغ حاليا نحو نصف القيمة التي بلغتها وقت الذروة في عام ٢٠٠٨). والانخفاض الكبير في الطلب الكلي الذي ترتكن إليه هذه الاتجاهات ربما يكون

«لا تؤدي استعادة النمو الاقتصادي بعد الأزمة المالية العالمية بالضرورة إلى تثبيط المساعي الجارية لمكافحة تغير المناخ»

قصير الأجل بالنسبة لآفاق سياسة المناخ، ولكن تظل الفكرة قائمة: تخفيض تكاليف التخفيف للقطاع الخاص يعني أن أهداف الانبعاثات يجب – من حيث المبدأ – أن تكون أكثر تشددا وليس أكثر ارتخاء.

ثانيا، وربما الأهم، أن انخفاض أسعار الطاقة يفسح المجال أمام استحداث آلية ما لتسعير الكربون والاستمرار في استخدامها. ورغم أنه ستنشأ معارضة لزيادة العبء المالي، فإن هناك وقتا ملائما للبلدان التي تحدد أسعار الوقود بصفة خاصة، لتبني آليات تلقائية للتسعير تنطوي على عنصر الضريبة البيئية. أما الارتفاع الأخير في تنبؤات سعر الوقود الأحفوري للأجل المتوسط فيسلط الضوء على الحاجة الماسة لإجراء هذه الإصلاحات.

تعزيز الموارد العامة

أسفرت الأزمة، واستجابات السياسة تجاهها، عن إضعاف الموارد العامة في كثير من البلدان في الأجل الطويل حتى بالمقارنة مع ما كانت عليه من قبل، فقد ضعفت المراكز المالية لمجموعة العشرين للاقتصادات المتقدمة بنسبة ٦٪ من إجمالي الناتج المحلي، في المتوسط، خلال عام ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، كما تدهورت مراكز كثير من البلدان النامية. وقد تكون التحديات في المستقبل أكثر حدة: فعلى سبيل المثال، يقدِّر صندوق النقد الدولي أن القيمة الحالية لتكاليف الإنفاق العام المرتبطة بتزايد أعداد السكان المسنين ربما تبلغ ١٠ أمثال تكاليف الأزمة المالية. ومن ثم، فإن الأمر سيقتضي تخفيض الإنفاق العام وزيادة الإيرادات الضريبية بصورة كبيرة – ربما بمتوسط قدره ٣ نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة (دراسة "Cottarelli and Viñals, 2009").

ولا يستطيع تسعير الكربون وحده أن يحل هذه المشكلات المالية العميقة، لكنه يستطيع أن يوفر إسهاما كبيرا. فعلى سبيل المثال، نجد أن برنامج تداول الانبعاثات المقترح في الولايات المتحدة، يمكنه أن يجمع نحو ٨٧٠ مليار دولار في الفترة ٢٠١١ – ٢٠١٩ ـ تقريبا ١٥٪ من العجز المالي التراكمي المتوقع ونحو ٠،٥٪ من إجمالي الناتج المحلي التراكمي. وعن طريق تصحيح سوء تخصيص الموارد الأساسي، فإن مثل هذه الرسوم الضريبية تحقق ميزة إضافية، وهي أنها أقل تسببا في التشوهات من الضرائب الأخرى، مثل الضريبة على دخل الشركات واشتراكات الضمان الاجتماعي من أجل العمال الأقل أجرا وتلك التي يدفعونها هم أنفسهم.

ولاستغلال فرص تحقيق هذه الإيرادات المهمة، يقتضي الأمر أن تقاوم الحكومات الضغوط السياسية من أجل المغالاة في تعويض المنتجين بمنحهم تراخيص الانبعاثات مجانا– والمعروفة أيضا «بالإعفاء بأثر رجعي». وقد تم بالفعل تحويل عوائد ضخمة للقائمين بتوليد الكهرباء والمنتجين الصناعيين في الاتحاد الأوروبي. وهناك اتجاهات مماثلة محتملة في الولايات المتحدة. ويجري حاليا إعداد مشروع قانون في الولايات المتحدة، سيؤدي – إن تم إصداره – إلى خسارة قدرها ٧٠٠ مليار دولار من أصل ٨٧٠ مليار دولار (أكثر من ٨٠٪) في الإيرادات المتوقعة من تسعير الكربون (دراسة "CBO,2009").

ويؤدي اتساع نطاق إعفاءات تراخيص الانبعاثات بأثر رجعي إلى إنشاء أرباح ضخمة من حيث لا يُحتسب تذهب للشركات الخاضعة للتنظيم. وتشير بعض التقديرات إلى أن تحويلا مجانيا ضئيلا من حقوق إطلاق الكربون لا يتعدى ٦٪ قد يكون كافيا لتعويض منتجي الكهرباء بالكامل عن أي تخفيضات ناتجة عن ذلك في قيمة الأصول المسببة للتلوث (يقدر البعض الآخر الرقم بأعلى من ذلك نوعا ما ـ في حدود ٢٥ – ٣٠٪). وفي أحسن الأحوال، فإن الإعفاءات بأثر رجعي هي وسيلة بسيطة لتقليل أخطار المنافسة بالنسبة للشركات المعرضة للمنافسة الدولية؛ لأن الدعم الضمني موجه للإنتاج كله وليس الصادرات فحسب. ولا ينبغي أن يحد من أثر تسعير انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري في الخارج بأقل من قيمتها على أسعار الواردات المنافسة. وربما كان الأهم هو أن التخصيص المجاني للحقوق لا يفعل شيئا لحماية المستهلكين من الأسعار المتزايدة للمنتجات كثيفة الاستخدام للطاقة. وحتى لو منحت لهم الحقوق مجانا، فإن لدى المنتجين حافزا على رفع أسعار منتجاتهم للتأكد من تحقيق مكسب لا يقل عما كان ليتحقق لهم من بيع تراخيص الانبعاثات. وسوف يكون وضع الخطط التعويضية لخسائر الرفاهية بالنسبة لأفقر العملاء هو الحل الأكثر فاعلية.

ومن ثم، فإن الانتقال إلى إجراء مزادات كاملة لحقوق الانبعاثات أمر حاسم. فإذا كان تقديم الإعفاءات بأثر رجعي أمرا لا يمكن تجنبه سياسيا، في البداية على الأقل، فإنه يتعين أن يلتزم صناع السياسات بإلغائه تدريجيا على مرّ الزمن. وإذا ما استمر التنفيذ الدولي لتسعير الكربون غير كامل، سيكون من الأفضل التصدي لأي شواغل حقيقية بشأن القدرة التنافسية – وتبين الأدلة الظاهرة أن هذه الشواغل يمكن أن تكون متواضعة للغاية – عن طريق تقديم الدعم الموجه إلى مستحقيه بدلا من تقديم الدعم العام. وفي كل الأحوال، ينبغي وضع تقدير كمي للإعفاءات بأثر رجعي وإيرادها باعتبارها مصروفات ضريبية، حتى تكون القضية مطروحة للنقاش العام.

ومن البدائل المحتملة التدابير التجارية، كتعديلات الرسوم الجمركية على الحدود – التي تزيح عبء تسعير الانبعاثات عن كاهل الصادرات وتفرض رسوما مقابلة على الواردات. بيد أنها تنطوي على خطر إساءة استعمالها في إخفاء الرسوم أو دعم التصدير، وبذلك تحفز الانزلاق نحو اعتماد الحمائية، كما أنها قد لا تتسق مع قواعد منظمة التجارة العالمية. وإضافة لذلك، ليس من الواضح أبدا القدر الذي يمكن به إجراء هذه التعديلات بالنسبة لتراخيص الانبعاثات، خاصة عندما لا تطرح في المزاد.

وثمة أولوية أخرى هي إلغاء دعم الوقود – الذي تتجاوز قيمته حاليا ٣٠٠ مليار دولار سنويا، وينشئ مواطن خطر كبير على الاقتصاد الكلي والمالية العامة خاصة في البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل. فمن المسلَّم به على نطاق واسع أن دعم الوقود وسيلة غير فعالة لمساعدة الفقراء (لأن الطاقة يستهلكها الأغنياء عادة وبصورة غير متناسبة) وأنه يخلق حوافز لاستخدام الطاقة كثيفة الانبعاثات. وتشير تقديرات الوكالة الدولية للطاقة (تقرير IEA ٢٠٠٩) إلى أن إلغاء دعم الوقود يمكن أن يقلل انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري بنحو ١٢٪ بحلول عام ٢٠٥٠. والالتزام الأخير من قبل أعضاء مجموعة العشرين بإلغاء الدعم هو خطوة مهمة في حد ذاته وكمثال للآخرين.

ضرائب أو تداول انبعاثات الكربون: دروس من الأزمة

قد تدعم الأزمة تفضيل كثير من الاقتصاديين لفرض ضرائب على انبعاثات الكربون على نظم تداول انبعاثات الكربون (الأداتان الرئيسيتان لتسعير الكربون). ويشكل انخفاض الطلب على تراخيص نظام تداول الانبعاثات في الاتحاد الأوروبي تذكرة قوية بأن هذه السياسة غير مجهزة بالمعلومات الكافية عن تكاليف تخفيف الآثار في المستقبل. ويخلق هذا الغموض فروقا كبيرة بين النظامين. ولو كانت ضريبة الكربون هي السارية في الاتحاد الأوروبي بدلا من نظام تداول الانبعاثات على سبيل المثال، ما كانت التخفيضات الأخيرة في تكاليف خفض الانبعاثات قد أدت إلى هبوط أسعار الكربون وإنما تخفيض أكبر في الانبعاثات. وفي حين أن الانخفاض الملحوظ في الأسعار ربما يكون قد وفر بعض التثبيت التلقائي، فإن تقلب الأسعار يحبط الاستثمارات المتعلقة بالتخفيف، حيث إنه يعني أن المستثمرين الذين يعزفون عن المخاطر سيرجح عندئذ أن يطالبوا بعائد أعلى من المتوقع. وإجمالا، فربما كانت تكلفة تحقيق مستوى معين من التخفيف ستصبح أقل جراء هذا، لو طبقت حوافز مستقرة للضريبة.

وحيثما يتم اختيار تداول الانبعاثات بدلا من ضريبة الكربون، ينبغي حماية استقرار السوق بقدر الإمكان. ويمكن للنظم التي تسمح بكل من تباين سعر الكربون (مثل اعتماد نظام تداول الانبعاثات)، وبعض المرونة في الانبعاثات الإجمالية (مثل فرض ضريبة)، أن تكون مثالا من حيث المبدأ للتحسن مقارنة بأي من الخيارين. ويمكن تحقيق هذا بتعديل نظم تداول الانبعاثات، مثلا عن طريق تحديد حد أدنى للسعر (من خلال سعر المزاد الأساسي)، أو السماح بادخار حقوق الانبعاثات لاستخدامها في المستقبل؛ و/ أو بوضع حد أقصى للسعر (بالاستعداد لطرح حقوق غير محدودة في المزاد بسعر محدد). بيد أن هذه التدابير لا تخلو من الصعوبات الخاصة بها، وسيكون من الأفضل التصدي للأسباب الأساسية للتقلب – على سبيل المثال عن طريق توسيع التغطية القطاعية أو الجغرافية للتدابير المختارة.

تشجيع التعافي الأخضر

ساعد الإنفاق على برامج البيئة (تدابير الحوافز الخضراء) على استمرارية الطلب والعمالة الكليين في الأجل القصير. وتبين الدراسات أن هذا يمكن أن يضفي تأثيرا أقوى للنمو مما تضفيه التدابير التقليدية مثل دعم الاستهلاك العام أو الدخل. وقد حدد استعراض لخطط التعافي في ٢٠ بلدا (دراسة "HSBC, 2009") أن ما يربو على ٤٣٠ مليار دولار – أو نحو ١٥٪ من الإنفاق الكلي الإضافي – قد خصصت للأهداف الخضراء.

بيد أن الإنفاق من الدفعات التنشيطية تضمن أيضا استثمارات ضارة بالبيئة «استثمارات قذرة» ، مثل ٢٧٠ مليار دولار تم تخصيصها لمشروعات بناء الطرق في بلدان مجموعة العشرين. ومن المرجح أن يحقق مثل هذا الاستثمار منافع كبيرة غير مواتية للبيئة تجعل النقل البرى أكثر جاذبية، ولكنها يمكن أن تزيد كثيرا الانبعاثات في المستقبل ما لم تبق قيد السيطرة بتسعير الكربون على نحو سليم (وأكثر جرأة) في المستقبل.

ويتطلب تعزيز التعافي من الأزمة مع تفادي الإنفاق المتلاف أو غير الكفء تقييما حريصا لمدى مساهمة برامج التعافي (البيئية أو غيرها، المتضمنة في شكل إعفاءات ضريبية) في الطلب. ويجب ألا تحل تدابير الإنفاق محل تسعير أكفأ للانبعاثات – خاصة في ضوء التحديات المالية الشديدة في كثير من البلدان. ويكمن الخطر في اتباع مزيج غير كفء من السياسات: الإنفاق العام المدفوع لمواجهة التأثيرات الخارجية التي تتسبب فيها الجهات المتسببة في التلوث التي تدفع تكاليف أقل مما يجب.

والإنفاق على مشروعات الطاقة المتجددة تدبير مشجع جذاب، بقدر ما تنزع به هذه الأنشطة إلى أن تكون كثيفة الاستخدام للعمالة نسبيا (خاصة خلال مرحلة إنشائها). بيد أن الدعم المالي العام في كثير من الاقتصادات المتقدمة لمثل هذه البرامج كان كبيرا بالفعل – وربما كبيرا جدا – قبل الأزمة. فعلى سبيل المثال، بلغ الدعم المقدم للوقود الحيوي في الولايات المتحدة وكندا والاتحاد الأوروبي نحو ١١ مليار دولار في عام ٢٠٠٦ وحقق تخفيضا في الانبعاثات بتكلفة أعلى من تكلفة نظام تداول الانبعاثات في الاتحاد الأوروبي. وفي حين يمكن توقع هذا في المراحل الأولى للتكنولوجيات الجديدة، فإن الأدلة قليلة على أن الإنفاق العام كان قليلا على نحو غير كفء. وعلى ضوء التكاليف الكبيرة المدفوعة مقدما وفترات الاسترداد الطويلة في تنمية الطاقة المتجددة، وهو الوضع النموذجي، فإن التسعير الموثوق به للانبعاثات يرجح أن يكون أكثر فاعلية في تحقيق التنمية الكفوّة لهذا القطاع الحاسم مقارنة بالإنفاق المؤقت على مشروعات محددة.

ومع ذلك، فإن الإنفاق العام المرتبط بالمناخ سيكون مطلوبا في عدد من المجالات حتى بعد زوال الدفعة التنشيطية المالية؛ فمن شأن الدعم العام لبحوث وتطوير الطاقة أن يساعد في تعويض تثبيط إنفاق القطاع الخاص نتيجة ضعف حقوق الملكية الفكرية وقوة المنافع الانتشارية. ومن أهم الإنجازات المطلوبة التعجيل بإنشاء أسواق جديدة للحد من عملية إزالة الغابات، والتي تشكل نحو خُمس الانبعاثات العالمية. ويمكن تحقيق هذا مثلا، بالمساعدة في استحداث ترتيبات قوية للرصد والتحقق وتعويض الأفراد والمجتمعات المتضررة. ويمكن أن يساعد الاستثمار العام الإضافي في مشروعات البنية التحتية منخفضة الكربون في تخفيف العبء البيئى لاحتياجات الطاقة في المستقبل (نحو ١,٦ مليار نسمة ليس لديهم فرصة للحصول على الكهرباء – والأهم على الأرجح بالنسبة للانبعاثات – أن هناك حاجة متزايدة لإحلال رأس المال في كثير من الاقتصادات المتقدمة). ومن المرجح أن يكون التحدي المستمر على مستوى المالية العامة متمثلا في الاستثمار في التكيف المرتبط بصورة وثيقة باحتياجات التنمية الأساسية، كالحصول على الخدمات الصحية والتعليم والمياه وخدمات الصرف الصحي.

مناخ من أجل التعافي

إن استمرار التعافي من الأزمة المالية العالمية مع التصدي لتغير المناخ، ينشئ صعوبات وفرصا على حد سواء. وهناك تدابير ممكنة للإنفاق تحقق مصلحة جميع الأطراف؛ لأن الروابط وأوجه التآزر الأساسية بدرجة أكبر تكمن في اعتماد استراتيجيات أوسع نطاقا تجاه كل منها. إذ يمكن أن تنهض زيادة مرونة المناخ بالاستقرار الاقتصادي الكلي والتخفيف من حدة الفقر، كما يمكن لتسعير الكربون – وهو جوهرى بالنسبة للتخفيف – أن يساعد في دعم المراكز المالية، وهو ما تحتاجه بلدان كثيرة. ويمثل الانخفاض المؤقت في أسعار الطاقة نتيجة أوجه الضعف الاقتصادية الكلية، بعض الفرص المبكرة. لكن الآفاق الاقتصادية الضعيفة حاليا في كثير من البلدان تستدعي بعض الحذر في الإقدام على تسعير جريء للانبعاثات، حيث يمكن للزيادة المترتبة على ذلك في تكاليف الإنتاج والتخفيض في دخل الأسر المعيشية أن يعرقلا الانتعاش بصورة كبيرة. بيد أن الأمر الحاسم هو الاعتراف بأن السياسات المطلوبة لعلاج قضايا المناخ بكفاءة – بما في ذلك الانتقال إلى تسعير الكربون واسع النطاق الابتعاد عن تراخيص الانبعاثات الممنوحة بأثر رجعي – يجب ألا يمسها أي تغيير في الأساس، فضلا عن أنها عاجلة. وينبغي تعميم تسعير الانبعاثات، والإنفاق العام، والتدابير التنظيمية – مع إيلاء اهتمام حريص للتوازن بينها. ■

بنجامين جونز خبير اقتصادي ومايكل كين مدير مساعد في إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

Congressional Budget Office (CBO), 2009, Cost Estimate for H.R. 2998, the American Clean Energy and Security Act, as amended and reported by the House Committee on Rules on June 26 (Washington).

Cottarelli, Carlo, and José Viñals, 2009, "A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies," IMF Staff Position Note 0922/ (Washington: International Monetary Fund).

HSBC Global Research, 2009, A Climate for Recovery: The Colour of the Stimulus Goes Green *(London).*

International Energy Agency (IEA), 2009, World Energy Outlook 2009 *(Paris).*

Jones, Benjamin, and Michael Keen, 2009, "Climate Policy and the Recovery," IMF Staff Position Note 0928/ (Washington: International Monetary Fund).