ملخص واف

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، تتسبب الحرب في نزوح مُكَلِّفٍ للاجئين وفقدان رأس المال البشري، واضطراب أسواق السلع الأولية، وزيادة التضخم. أما ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة فيزيد من مخاطر إثارة القلاقل الاجتماعية. فمنذ 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 يُرام. فيمكنها حماية الفئات الأشد ضعفا من تأثير أسعار الغذاء والطاقة العالية والآخذة في الارتفاع على ميزانيات الأسر. وبصورة أعم، تتشكل استجابات الحكومات على الخلفية الصعبة المتمثلة في ارتفاع التضخم وتزايده، 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. فبلدان 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 أُصيب كثير من هذه البلدان بندوب 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 ستنتفع من الإيرادات الاستثنائية الكبيرة. وتواجه البلدان كذلك آثارا متفاوتة من جائحة كوفيد-١٩ على دخل الأسر والفقر. وبينما تشير التقديرات إلى وقوع ٧٠ مليون نسمة أخرى فريسة للفقر 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 فُرِضَت أثناء جائحة كوفيد-١٩، وتزايد عدم اليقين، ارتفعت مدخرات الأسرة ارتفاعا حادا مقارنة بمستوياتها قبل الجائحة – وبلغ ارتفاعها مجتمعة ٣,٥ تريليون دولار في *الولايات المتحدة* و*الاتحاد 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 و٤,١ 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 آخذة 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. ويُتوقع استمرار زيادة الديون في الأسواق الصاعدة، تدفعها *الصين* بصفة أساسية، وبلوغها ٧٢٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٢٤. وعلى مستوى البلدان النامية منخفضة الدخل، يُتوقع تراجع الديون بالتدريج لتصل إلى ٤٨٪ من إجمالي الناتج الملحي بحلول عام ٢٠٢٤. ويُتوقع 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 للآمال أو استمرت المفاجآت من ديناميكية التضخم.

الراصد المالي

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 الأولية في ظل ارتفاع التضخم وأسعار الفائدة. وإذا تدهور النشاط الاقتصادي بشكل ملموس، قد يصبح تقديم دعم مالي أكبر مناسبا في حالة البلدان التي لديها حيز للإنفاق من المالية العامة ولكن ينبغي تقديمه بطرق تحول دون تفاقم اختلالات العرض والطلب والضغوط السعرية الجارية. أما البلدان التي يتعرض نموها الاقتصادي لقدر 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. فتصاعد 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 تفضي 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 الرافعة للأسعار الدولية، ويفضي إلى شُح 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 الآنية 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-١٩ والانقطاعات في امدادات الطاقة والغذاء، ومساعدة اللاجئين من الحرب، للحيلولة دون تفشي أي جوائح محتملة مستقبلا والاستعداد لمواجهتها، وتخفيف آثار تغير المناخ. أما الإجراءات الأحادية، مثل فرض قيود على الصادرات الغذائية، فيمكنها أن تفضي 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 (*الفصل 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.

الفصل ٢ : تنسيق الضرائب عبر الحدود

تعبئة الإيرادات الضريبية، وإنفاذ القواعد الضريبية، وتخفيف التغير المناخي، كلها أمور مشتركة تثير القلق في مختلف أنحاء العالم. ويمكن للتنسيق الدولي أن يساعد في ثلاثة مجالات: ضرائب الشركات، وضرائب الدخل الشخصي، وتسعير الكربون. ومن المنظور العالمي، يؤدي نقص التنسيق إلى نتائج غير مُرْضِية. أي أن انخفاض ضرائب الدخل في أحد البلدان يجذب القواعد الضريبية، ومن ثم الإيرادات، من بلدان أخرى، مما يفرض ضغوطا على تلك البلدان تدفعها لتخفيض ضرائبها. وبالمثل، يمكن لضريبة أحادية على الكربون أن تكبح الانبعاثات في أحد البلدان، لكن ذلك يمكن أن يتسبب في تحويل الإنتاج، وبالتالي انبعاثات الكربون، إلى بلدان أخرى. وهكذا يمكن تفضي الإجراءات غير المنسقة إلى انخفاض الضرائب بغير كفاءة – كما يتضح في الاتجاهات التنازلية لمعدلات الضرائب على دخل الشركات والدخل الشخصي – وكذلك الإجراءات غير ذات الكفاءة لتخفيف تغير المناخ. وفي حين أن التنسيق الفعال لضرائب دخل الشركات والدخل الشخصي يتطلب مشاركة عالمية، فإن الاتفاق بين عدد صغير من كبرى البلدان المُصْدِرة للانبعاثات يمكن أن يكبح الاحترار العالمي.

تنسيق ضرائب الشركات

وعند تطبيق الاتفاق التاريخي ذي الركيزتين الذي تم التوصل إليه في أكتوبر ٢٠٢١ ضمن الإطار الشامل المعني بتآكل القواعد الضريبية ونقل الأرباح – والذي أيدته حتى الآن ١٣٧ دولة – سيتحقق تحسن كبير في النظام الضريبي المطبق على الشركات متعددة الجنسيات، غير أنه من الممكن اتخاذ مزيد من الإجراءات:

- في ظل الركيزة الأولى، يُخَصَّص جانب من القاعدة الضريبية لاقتصادات السوق (مما يسمح لها بفرض ضرائب حتى في حالة عدم توفر عنصر الوجود المادي)، وهو ترتيب أكثر كفاءة من الضرائب التي تفرض على الخدمات الرقمية من جانب واحد. وبالرغم من أن نطاق عملية إعادة التوزيع تلك لا يغطي إلا ٢٪ من الأرباح العالمية للشركات متعددة الجنسيات، فإن تأثير الإيرادات العالمية يماثل إلى حد كبير تأثير إيرادات الضرائب الحالية الأحادية على الخدمات الرقمية.
- في ظل الركيزة الثانية، يؤدي فرض ضريبة على الشركات بحد أدنى يبلغ ١٥٪ إلى تقليل حوافز نقل الأرباح عبر البلدان وإرساء حد أدنى للتخفيضات الضريبية التنافسية – مما يتيح للبلدان الفرصة لرفع ضرائبها على دخل الشركات، بما في ذلك عن طريق إعادة النظر في الحوافز الضريبية المهدرة للموارد. ومن المقدر أن يؤدي الحد الأدنى للضريبة إلى زيادة الإيرادات من الضرائب العالمية على دخل الشركات بنسبة ٥,٧٪ من خلال الضريبة الإضافية وقد تضاف إليها نسبة ٨,١٪ من خلال تراجع المنافسة الضريبية. وتمثل استجابات البلدان والشركات عاملا ضروريا لتحقيق هذه المكاسب.
- الإجراءات الملموسة الأخرى يمكن أن تأخذ في الاعتبار مصالح البلدان منخفضة الدخل، كأن يتم الاتفاق على إجراءات لتبسيط الضرائب، وتعزيز ضرائب المنبع على مدفوعات محددة عابرة للحدود، وتيسير الوصول في الوقت المناسب للمعلومات المتعلقة بالشركات متعددة الجنسيات لكل بلد على حدة.

ضرائب الدخل الشخصي وتبادل المعلومات

من شأن التعاون الدولي فيما يخص تبادل المعلومات أن يؤدي إلى كبح التهرب الضريبي الخارجي. وبناءً على التقدم الذي أُحرز من خلال "المنتدى العالمي التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية"، يُسلَّط الضوء على ثلاثة اتجاهات للإصلاح:

- إنشاء سجلات للملاك المنتفعين، أو آليات بديلة على درجة مماثلة من الكفاءة، حتى تتمكن السلطات الضريبية من الوصول إلى معلومات موثوقة وحديثة في هذا الصدد.
- بناء القدرات في مجال تحليل البيانات ووحدات متخصصة في الإدارات الضريبية، وخاصة في البلدان منخفضة الدخل، لدعم الامتثال الضريبي.
- مع تحسن التعاون، تعديل السياسة الضريبية، وخاصة بالنسبة للمكلفين في الشريحة العليا من توزيع الدخل، في البلدان التي يتسبب نقص القدرات التنفيذية حاليا في تقييد خيارات السياسات الضريبية المتاحة لها.

ومع اتساع نطاق الفرص المتاحة للعمل من بعد عبر الحدود، تزداد مرونة الحركة بالنسبة لشريحة أكبر من قاعدة ضرائب الدخل على العمل، وهي تبلغ حاليا ١,٢٥٪ من القاعدة العالمية لضريبة الدخل الشخصي. وفي المستقبل، ستزداد أهمية تنسيق ضرائب الدخل الشخصي وتثير قضايا كتلك المتعلقة بضرائب الشركات.

تنسيق تسعير الكربون

في وقت يتهدد فيه الاحترار العالمي كوكبنا، يتعين التحرك العاجل لاتخاذ إجراءات ملائمة وتنسيق العمل لكبح الانبعاثات. ورغم التقدم الذي تحقق في ظل اتفاق باريس ومؤتمر الأمم المتحدة السادس والعشرين بشأن تغير المناخ (COP26)، فلا تزال هناك فجوات حرجة في كل من السياسة ومستوى الطموح بشأن التخفيف العالمي لآثار التغير المناخي. فلم يتمكن من التنسيق العاجل في هذا الصدد لتحقيق التخفيضات المطلوبة استكمالا لاتفاق باريس إلا عدد صغير من كبرى البلدان المُصْدِرة للانبعاثات. وعادة ما تكون المناهج القائمة على الأسعار، مثل ضرائب الكربون أو نظم تداول انبعاثات الكربون، هي الأكفأ بوجه عام. غير أن هناك مناهج بديلة مثل القواعد التنظيمية يمكن مراعاتها في الاتفاق ذاته. وفيما يلي أهم الاستنتاجات في هذا الخصوص:

- تعزيز اتفاق باريس بحد أدنى دولي لسعر الكربون بالنسبة للبلدان المُصْدِرة للانبعاثات (مع السماح بمناهج بديلة عن طريق حساب الأسعار المعادلة) من شأنه أن يُبقي الاحترار العالمي في حدود درجتين مئويتين أو أقل، مع مراعاة المسؤوليات المتباينة تبعا لمستوى الدخل. ومن شأن تنفيذ هذا الاتفاق أن يخفض الانبعاثات في عام ٢٠٣٠ بنسبة ٣٥٪–٥٠٪ دون مستويات الخط الأساسي في حالة الاقتصادات المتقدمة ونسبة ٢٠٪–٣٠٪ دون هذه المستويات في حالة اقتصادات الأسواق الصاعدة. وتفترض هذه العملية الحسابية اتخاذ تدابير تعادل سعر الكربون البالغ ٧٥ دولارا للطن في حالة الاقتصادات المتقدمة، و٥٠ دولارا للطن في حالة اقتصادات الأسواق الصاعدة مرتفعة الدخل مثل الصين، و٢٥ دولارا للطن في حالة اقتصادات الأسواق الصاعدة منخفضة الدخل مثل الهند.
- يمكن تضمين السياسات غير السعرية كالقواعد التنظيمية من خلال طريقة متسقة عبر البلدان (يوضحها الفصل الثاني) لتحديد سعر الكربون المعادل لتخفيضات الانبعاثات المتفق عليها، وهو ما يمكن أن يكون بمثابة مقياس مشترك.

إن التنسيق الدولي ضروري للتغلب على حدود العمل الأحادي. وقد أوضح التقدم المحقق مؤخرا في مجال ضرائب الدخل أن بإمكان البلدان أن تحقق نتائج ملموسة معا. واستلهاما لهذا التقدم، تصبح الأولوية هي الاتفاق على خطط عملية ملموسة لتقييد الاحترار العالمي في حدود أقل من درجتين مئويتين قبل فوات الأوان: فماذا عسانا ننتظر؟