

المناخ في مفترق الطرق: سياسات المالية العامة في عالم يزداد احترارا

الاحترار العالمي يهدد كوكب الأرض ومصادر أرزاق الناس، حيث يُتوقع بلوغ درجات الحرارة أعلى معدلاتها القياسية في عام ٢٠٢٣. وإدراكا لهذا الخطر المحدق، وضعت البلدان أهدافا مناخية - فعلى سبيل المثال، تعهد كثير من البلدان بتخفيض انبعاثات غاز الاحتباس الحراري إلى الصفر الصافي بحلول منتصف القرن - واتخذت مجموعة من الإجراءات على صعيد السياسات. ومع هذا، فإن السياسات الحالية والمعلنة لن تمكن من الوصول إلى درجات الحرارة المستهدفة حسب اتفاقية باريس لعام ٢٠١٥. واحتواء الاحترار العالمي سيصب في نهاية المطاف في صالح الجميع من خلال تخفيف العواقب الكارثية المحتملة من تغير المناخ. غير أنه يستدعي إجراء تحول اقتصادي جذري من شأنه توزيع التكاليف والمنافع بشكل غير متساوٍ بين الناس والشركات والمناطق والبلدان. ومع قيام التمويل الخاص بدور حاسم، فإن التحول إلى مصادر طاقة منخفضة الكربون سيقتضي تحقيق أوجه التكامل بقوة بين الأطراف الفاعلة في القطاعين العام والخاص.

الاعتماد على تدابير الإنفاق سيكون مكلفا

يواجه كثير من البلدان ارتفاعا في الديون، وتزايدا في أسعار الفائدة وضعفا في آفاق النمو. ويُتوقع ارتفاع نسب الدين إلى إجمالي الناتج المحلي بمقدار نقطة مئوية في السنة على مستوى العالم خلال الفترة ٢٠٢٣-٢٠٢٨، أي بوتيرة أسرع من تلك التي كانت متوقعة قبل الجائحة. وتقتضي هذه التأثيرات المعاكسة إلى تعقيد جهود معالجة تغير المناخ.

ويتبع العديد من الاقتصادات سياسات تخفيض انبعاثات الكربون التي تعتمد بشكل كبير على تدابير الإنفاق، مثل زيادة الاستثمار العام وتقديم الدعم لمصادر الطاقة المتجددة. ونرحب بالجهود المبذولة على صعيد السياسات للحد من الانبعاثات. غير أن هذه السياسات تستتبع، في بعض الحالات، تكاليف مالية كبيرة. وبالتالي يجد صناع السياسات أنفسهم في مواجهة مفاضلة أساسية: فمن ناحية، الاعتماد في معظم الحالات على تدابير تقوم على الإنفاق للوصول إلى أهداف الصفر الصافي بحلول منتصف القرن سيصبح مكلفا بشكل متزايد، وهو ما قد يزيد الدين العام بنسبة تتراوح بين ٤٥٪ و ٥٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في متوسط البلدان المُصدرة لأكبر الانبعاثات، فيضع الدين على مسار غير مستدام. ومن ناحية أخرى، فإن محدودية العمل المناخي يمكن أن تعرض العالم لعواقب معاكسة من الاحترار العالمي. وسوف تزداد المخاطر الاقتصادية الكلية بالتزامن معها. ويمكن تخفيف وطأة هذه المفاضلة باستخدام نظام تسعير الكربون الذي يتسم بفعالية تكلفته في الحد من الانبعاثات بينما هو كذلك يولد إيرادات لتخفيف أعباء الديون. ومع هذا، لا يحظى نظام تسعير الكربون بالقبول في كثير من الأحيان، وهو بالتالي يُحوّل المفاضلة إلى معضلة ثلاثية بين تحقيق أهداف المناخ واستدامة أوضاع المالية العامة والجودة السياسية.

وتكون هذه التحديات واضحة في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية نظرا لنموها وأولوياتها التنموية. ويتعين على هذه الاقتصادات كذلك التكيف مع عواقب تغير المناخ، وهو ما يضيف إلى الاحتياجات الاستثمارية الكبيرة بالفعل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وكذلك فإن استعادة هذه الاقتصادات من التكنولوجيات منخفضة الكربون محدود، حتى وإن كانت الوسائل التكنولوجية الحالية قادرة على تمكين البلدان من تحقيق هدف خفض الكربون بنحو ٩٠٪ اللازم بحلول عام ٢٠٣٠ للوصول إلى درجات الحرارة المستهدفة. وسوف تشهد البلدان المنتجة للوقود الأحفوري كذلك تراجعاً حاداً في إيرادات السلع الأولية إذا اتخذ العالم المسار الصحيح لتحقيق صافي الانبعاثات الصفري، وهو ما يشكل تحديات جسيمة أمام الموارد العامة وتنوع النشاط الاقتصادي.

المستقبل يمكن أن يصبح أنظف مع تطبيق السياسات الصحيحة

لا يمكن تحقيق الأهداف المناخية كلها باتخاذ إجراء واحد على مستوى السياسات. ويعرض هذا الفصل مزيجاً عملياً من السياسات موضعاً أسباب كفاءتها الاقتصادية وعملياتها الإدارية وجدواها السياسية، وغيرها من السمات. ومن منظور مالي كلي، بينما ينبغي تصميم السياسات بما يتلاءم مع ظروف كل بلد، ينبغي أن يكون نظام تسعير الكربون جزءاً لا يتجزأ من مزيج السياسات. وبرغم أن نظام تسعير الكربون ضروري، فهو غير كافٍ وينبغي أن تكمله أدوات أخرى لتخفيف الآثار – مثل نظام الرسوم والتخفيضات والدعم الأخضر، ومعايير التنظيم، وغيرها – بهدف تشجيع الابتكار ونشر التكنولوجيات منخفضة الكربون ومعالجة إخفاقات السوق وعوامل الانتشار الشبكي الخارجية. ويمكن المساعدة على معالجة المخاوف من ارتفاع أسعار الطاقة من خلال التحويلات من المالية العامة إلى العاملين والأسر والمجتمعات المعرضة للمخاطر. ويتضح من التجارب الناجحة للبلدان في مختلف مراحل التنمية أن هذا المنهج يمكن أن يساعد على تخفيف العقبات السياسية المقترنة بنظام تسعير الكربون. وتعود هذه الرؤى بالفائدة على البلدان البالغ عددها حوالي ٥٠ بلداً والتي لديها بالفعل نظم لتسعير الكربون (التي سيقضي الأمر مواصلة العمل لزيادتها)، وكذلك على أكثر من ٢٣ بلداً ينظر حالياً في إدخال هذه النظم.

وتختلف تكاليف المالية العامة باختلاف مزيج سياسات الإيرادات والإنفاق. ويتبين من التحليلات أن وضع مزيج ملائم من التدابير المناخية القائمة على الإيرادات والنفقات وتحديد تسلسلها على نحو مناسب الآن يمكن أن يساعد على الحد من التكاليف التي تتحملها المالية العامة لتحقيق الخفض اللازم في الانبعاثات. ويتوصل سيناريو مرجعي إلى أن الدين العام في الاقتصادات المتقدمة سيرتفع بما يتراوح بين ١٠٪ و ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٥٠ (ما يعادل ارتفاعاً في معدلات العجز الأولي قدره ٠,٤ نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي سنوياً، في المتوسط، حتى نهاية عام ٢٠٥٠). فالاقتصادات المتقدمة التي لديها حيز وفير يُرجح أن تكون قادرة على استيعاب هذا المزيج من السياسات. وسيتعين على الاقتصادات الأخرى ذات الحيز المالي الأقل تحديد أولويات الإنفاق (مثل إلغاء الدعم على الوقود الأحفوري) وزيادة الإيرادات للحفاظ على استدامة قدرتها على تحمل الدين. وفي كلتا الحالتين، التأخر في العمل لوضع نظام تسعير الكربون سيكون مكلفاً للغاية. وتشير التقديرات إلى أن كل عام من التأخر سيؤدي إلى زيادة سنوية في الدين العام تتراوح نسبتها بين ٠,٨٪ و ٢,٠٪ من إجمالي الناتج المحلي.

وتسهم اقتصادات الأسواق الصاعدة بحصة ملموسة من الانبعاثات العالمية. فتشير التقديرات إلى أن الزيادة المتوقعة في الديون في ظل حزمة من السياسات المناخية ستكون مشابهة لنظيرتها في الاقتصادات المتقدمة، أي أنها ستبلغ نحو ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٥٠. وتخضع تقديرات الديون لقدر كبير من عدم اليقين انعكاساً للفروق في الاستثمارات وإعانات الدعم، وتعويزات الأسر، والحيز المالي والاعتماد على الوقود الأحفوري. ويختلف تكوين التأثير على الدين اختلافاً ملموساً عما هو عليه في الاقتصادات المتقدمة نتيجة لزيادة الاحتياجات إلى الاستثمارات الموجهة لتخفيف أثر التغير المناخي، وإمكانية زيادة الإيرادات الكربونية، وارتفاع تكاليف الاقتراض الحساسة للديون. وسوف ينطوي ارتفاع الديون على مصاعب كبيرة تواجه اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية التي تشهد بالفعل ارتفاعاً في الديون وتصاداً في تكاليف الفوائد، إلى جانب ما لديها من احتياجات كبيرة إلى التكيف. وتؤكد هذه النتائج الحاجة إلى تحسين كفاءة الإنفاق، وتعبئة الإيرادات، وزيادة الدور التمويلي للقطاع الخاص، والدعم المالي الخارجي، إلى جانب نقل المعرفة ونشر التكنولوجيات منخفضة الكربون المتعارف عليها. ويمكن لصندوق النقد الدولي المساعدة بتقديم تمويل طويل الأجل من موارد الصندوق الاستثماري للصلاية والاستدامة. ويشير القدر الكبير من عدم اليقين – الذي ينشأ من آثار السياسات والآثار اللاخطية من تغير المناخ – إلى أهمية تضمين العمل المناخي في تحليلات استدامة القدرة على تحمل الدين.

يتعين على الحكومات تسهيل التحول الأخضر على الشركات

تسهم الشركات بدور مهم للغاية في جهود خفض انبعاثات الكربون ويتعين على الحكومات أن تشجع الشركات على تحقيق التحول الضروري إلى مستقبل منخفض الكربون. وفي هذا الصدد، يشير التحليل على مستوى الشركات إلى أن القواعد التنظيمية التي تكلف الشركات بوضع أهداف الانبعاثات أو مراقبتها غالباً ما تصاحبها زيادة في استثمار الشركات في التكنولوجيات منخفضة الكربون. واتضح من طفرة أسعار الطاقة في ٢٠٢٢ أن الشركات تكون قادرة على الاستثمار في كفاءة الطاقة وتخفيض استهلاك الطاقة عندما تواجه صدمات كبيرة من أسعار الطاقة، وهو ما يشير إلى أن القواعد التنظيمية والحوافز ونظم تسعير الكربون يمكن أن تعجل جهود الشركات نحو خفض انبعاثات الكربون.

ويمكن للحوافز من المالية العامة (من خلال الخصومات الضريبية أو إعانات الدعم) أن تعطي دفعة لاستثمار الشركات في التكنولوجيات منخفضة الكربون، وخاصة عندما تشعر الشركات بالثقة في تأثير السياسات على خططها الاستثمارية. وبالتالي، يتعين التواصل بشكل جيد مع الشركات بشأن السياسات المحلية، بما في ذلك التعريف بأفاقها الزمنية ونطاق تغطيتها ومعايير الأهلية. ومن شأن توجيه الحوافز المالية للمستحقين أن يساعد على تقليل تكاليفها التي تتحملها المالية العامة إلى أدنى حد، حيث تتجه بعض الشركات إلى الاستثمار حتى بدون دعم حكومي، وهو ما يعكس أهمية تصميم السياسات وتنفيذها. ويجب أن يكون الدعم الأخضر متسقاً مع قواعد منظمة التجارة العالمية لتجنب التشوهات التي تصيب التجارة عن غير عمد وإثارة سباق دعم بين البلدان.

وتغير المناخ مسؤولية مشتركة. فما من بلد يمكنه حل هذه القضية بمفرده. ويجب على صناعات السياسات تعجيل وتيرة جهودهم وتنسيقها على جميع الأصعدة لضمان الوصول إلى عالم مستدام ويتسم بالصلابة من أجل أجيال المستقبل.