

تشجيع التسعير المسؤول لمنتجات الطاقة

كلمة السيدة كريستين لاغارد

مدير عام صندوق النقد الدولي

أمام مركز التنمية العالمية، ٣١ يوليو ٢٠١٤

صباح الخير. يسرني أن أعود مرة أخرى إلى مركز التنمية العالمية، وأود توجيه شكر خاص إلى نانسي بيردسول ولورانس ماكديونالد على ترحيبهما الحار. كلنا يعلم أن المركز يضم قوة فكرية على أعلى المستويات مع اهتمام عميق بأفقر فقراء العالم. إنه طرف فعال لا غنى عنه للتنمية الاقتصادية. شكرا، نانسي ولورانس - وكل زملائكما - على العمل العظيم الذي تضطلعون به.

لعل بعضكم يتذكر أنني كنت هنا منذ عامين قبيل مؤتمر ريو+٢٠ المعني بالتنمية المستدامة. في ذلك الوقت، تحدثت عن الطريق نحو مستقبل قابل للاستمرار وأنه يتطلب التغلب على أزمة ثلاثية - اقتصادية واجتماعية وبيئية.

واليوم، أود متابعة الحديث عن المجال الثالث - الأزمة البيئية، التي بدأت ملامحها تتشكل كإحدى أكبر الأزمات التي تواجه جيلنا ويشهدها القرن الحالي. إنها أيضا القضية التي ستستند إليها الأجيال القادمة في حكمها علينا.

هذه الأزمة ستجعل المستقبل قاتما بالفعل إذا لم نتحرك لحلها. سوف تنوب ثرواتنا مع الجليد، وتتبخر كالماء تحت شمس حارقة، وتتوارى كالرمال في عاصفة صحراء. وسيكون أول من يشعر بهذه المعاناة هم الفقراء والضعفاء في مختلف أنحاء الكرة الأرضية.

ولا شك أن هذا ليس خيارا مقبولا بأي حال. فيجب أن ندفع هذه المخاطر الجسيمة التي تهدد بيئتنا - باعتبارها مسألة ملحة إلى أبعد الحدود. ويتطلب هذا تعاونا بين المجتمع الدولي، بطبيعة الحال. لكن هناك الكثير أيضا الذي تستطيع البلدان القيام به وينبغي أن تبادر إليه بمفردها - وهذا هو أحد الموضوعات التي أتحدث عنها اليوم.

ما هو دور الصندوق في كل هذا؟ منذ عامين تعهدت بأن يعمل الصندوق جاهدا لتقديم إرشادات عملية - ما يشبه "طقم من الأدوات" - لمساعدة البلدان الأعضاء على ضمان تسعير منتجات الطاقة على نحو مسؤول.

واليوم، نفي بهذا التعهد من خلال إصدار كتاب جديد: إصابة الهدف في تحديد أسعار الطاقة: من المبدأ إلى النظرية، وهو بالفعل طقم الأدوات الذي تعهدنا به.

وفي هذا السياق، دعوني أتحدث عن ثلاثة أمور هذا الصباح:

- أولاً، لماذا نهتم في الصندوق كثيراً بالقضايا البيئية – وخاصة ما يتعلق بإنتاج الطاقة واستخدامها.
- ثانياً، ما الذي نعنيه بتسعير الطاقة "المسؤول".
- ثالثاً، كيف يمكن وضع هذا المبدأ موضع التطبيق العملي.

القضايا البيئية والصندوق

واسمحوا لي أن أبدأ بالحديث عن سبب اهتمام الصندوق بالبيئة. السبب بسيط: تدهور البيئة يؤدي إلى تدهور الاقتصاد. فالضرر البيئي له انعكاسات اقتصادية كلية، وانعكاسات على تصميم سياسة المالية العامة وتأثيرها.

وهكذا، فحيث يكون الضرر البيئي أمراً "حاسماً بالنسبة للاقتصاد الكلي"، يجب أن يكون "حاسماً بالنسبة للمهمة" التي نضطلع بها.

وقد علمنا أن الوقود الأحفوري سلاح اقتصادي ذو حدين. والتحسن غير المسبوق في مستويات المعيشة العالمية على مدار القرن الماضي لم يكن ليتحقق بالقطع لولا الطاقة المشتقة من هذا النوع من الوقود.

ولكن يبدو أننا فقدنا جانباً من الحكمة القديمة التي تقول بأهمية التوازن والاعتدال.

لأنه رغم زيادة ثراء العالم مع التوسع الاقتصادي الذي أدت إليه الطاقة، فنحن لم نبدأ إلا مؤخراً في تقدير مبلغ الضرر الذي أصاب مواردنا الطبيعية الثمينة – وغير القابلة للإحلال.

ولننظر إلى زيادة التركيز السريعة لغازات الدفيئة في الغلاف الجوي، والتي سترفع درجة حرارة الكرة الأرضية – طبقاً لآخر تقديرات الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ – بمقدار ٣-٤ درجات مئوية بحلول عام ٢١٠٠، ما لم تتخذ إجراءات حاسمة على مستوى السياسات.

ولننظر أيضاً إلى الهواء الملوث، الذي يرجع في الأساس إلى احتراق الوقود الأحفوري. فطبقاً لمنظمة الصحة العالمية، يتسبب تلوث الهواء الخارجي وحده في ٣,٢ مليون وفاة مبكرة سنوياً. وفي نفس الوقت، تؤدي الزيادة المتلاحقة في حركة مرور السيارات إلى ضياع المزيد من ساعات الإنتاج في زحام الاختناقات اليومية.

ما الذي يمكن أن نقوم به؟ بالطبع، نحن لا نستطيع إعادة عقارب الساعة إلى وقت ما قبل الثورة الصناعية – إنه أمر مستحيل وغير مرغوب في نفس الوقت. والحل الوحيد الممكن هو أن يقوم صناع السياسات بحماية البيئة بدلا من استنزافها، بإدارة مواردنا الثمينة بدلا من تخريبها.

وكما قال الشاعر الأمريكي ويندل بيري، "إن رعاية ما تبقى من الأرض وتعهده بالعناية حتى يتجدد هو أملنا المشروع الوحيد للبقاء."

وكما نعلم جميعا، لا يوجد حل سهل في هذا الخصوص. فحماية البيئة تنطوي على عدد كبير من القطع المتحركة، ومنها، على سبيل المثال، البحوث والتنمية، وعمليات تطوير البنية التحتية لأنظمة الكهرباء والنقل، والنظم الضريبية والتنظيمية للصناعات الاستخراجية.

وفي وسط كل هذا، يجب أن تكون سياسة المالية العامة في بؤرة الاهتمام. والرسالة بسيطة: لكي تصيب الهدف، حدد السعر الصحيح. تأكد من أن الأسعار لا تعكس تكاليف الإمداد بالطاقة فقط، بل الآثار الجانبية على البيئة أيضا.

ويقودني هذا إلى نقطة البداية الأساسية بالنسبة للصندوق.

لقد قمنا بالكثير بالفعل في هذا المجال. فعلى سبيل المثال، لا نزال ندفع بقوة لإلغاء دعم الوقود الذي يلحق الضرر بالكرة الأرضية، وبالاقتصاد، وبالميزانية، وبالعدالة الاجتماعية – على النحو الذي ناقشناه في بحوث الصندوق المنشورة في العام الماضي.

لكننا نحتاج إلى تجاوز مسألة إلغاء الدعم النقدي المباشر، ونؤكد أيضا من أن نظم ضرائب الطاقة حول العالم تعكس بدقة ما يقع على البيئة من آثار جانبية.

وفي هذا الصدد، سأكون واضحة تماما: نحن نتحدث عموما عن الضرائب الأذكى وليس الضرائب الأعلى. ويعني هذا إعادة ضبط النظم الضريبية لتحقيق أهداف المالية العامة بمزيد من الكفاءة، وهو ما يتم بالتأكيد عن طريق استخدام العائدات لتخفيض الضرائب المرهقة الأخرى. ويمكن بالطبع استخدام الإيرادات المتحققة من ضرائب الطاقة في سداد الدين العام.

ونحن نتوقع أن تكون لهذه التحولات الضريبية آثار سلبية محدودة على الاقتصاد – فالنقطة كلها تتلخص في رفع الإيرادات بطرق تجعل الاقتصاد يعمل بكفاءة أكبر عن طريق إصلاح إخفاقات السوق.

وضرائب الطاقة ليست الطريق الوحيد بطبيعة الحال. فلا شك أننا نستطيع التفكير في بدائل جيدة مثل البرامج التي تتبع بموجبها الحكومات حقوق التلوث. وقد بدأ استخدام نظم "الحد الأقصى والمقايضة" منذ عدة سنوات، وإذا أُرسيَت بالشكل المناسب يمكن أن تمثل بديلا معقولا إلى حد كبير لتحقيق نفس الهدف.

ما معنى تسعير الطاقة المسؤول؟

وأنقل إلى نقطتي الثانية اليوم - كيف يمكن لصناع السياسات تصميم نظام مسؤول لتسعير منتجات الطاقة؟

إن استخدام أدوات المالية العامة لمراعاة الضرر البيئي في أسعار الطاقة ليس من قبيل صناعة الصواريخ. إنما هي في الواقع مسألة مبادئ ضريبية أساسية، أو مجرد حس سليم. وأهم نقطتين في هذا الصدد هما الوعاء الضريبي الملائم والمعدل الضريبي الملائم.

ومن الضروري الاستهداف الدقيق لمصدر الضرر البيئي. ويعني هذا، على سبيل المثال، التأكد من أن الرسوم على مختلف أنواع الوقود تتناسب مع الانبعاثات الصادرة عنها. وبهذه الطريقة، نحصل على الأسعار النسبية الصحيحة للوقود الملوث والوسيط والنظيف - ويتم احتساب الأضرار البيئية بالشكل الملائم ضمن أسعار الطاقة.

ويؤدي هذا بدوره إلى تشجيع الناس على انتقاء الخيارات الخضراء في كل الأمور - كتحويل المحركات الكهربائية إلى أنواع وقود أقل تلويثا للبيئة أو تطبيق تكنولوجيات تتحكم في الانبعاثات؛ وتقليل قيادة أفراد الأسر المعيشية للسيارات أو التحول إلى سيارات وأدوات أكثر كفاءة في استخدام الطاقة.

واستخدام أداة مالية واحدة تستهدف مصدرا محددًا للضرر البيئي هو مسار فعال وبسيط إداريا في نفس الوقت. وهو أفضل من الاعتماد على مجموعة مشتتة من السياسات غير المنسقة - كإبلاغ بعض المصنّعين أن عليهم استحداث تكنولوجيات معينة للتحكم، أو اشتراط استخدام أنواع معينة من الوقود على البعض الآخر، أو مكافأة الأسر المعيشية على شراء سيارات معينة.

والخلاصة هي أننا نستطيع تشجيع نفس هذا النوع من السلوك الحميد باستخدام أداة أسهل - أداة مالية وحيدة. وبمجرد التسعير الصحيح للأشياء السيئة، فلن نحتاج إلى التفكير في تقديم الدعم على الأشياء الجيدة - مثل الطاقة المتجددة.

وبمجرد معرفة ما يجب فرض الضريبة عليه، يصبح السؤال المنطقي التالي هو كم تبلغ الضريبة. وهنا أيضا المسألة بسيطة من حيث المبدأ. فتحقيق الاتساق بين المعدلات الضريبية والضرر البيئي يوفر الضبط والموازنة بشكل تلقائي.

وإذا كانت الضرائب شديدة الانخفاض، فلن تُجرى تغييرات كثيرة مطلوبة اجتماعيا في إنتاج واستخدام الطاقة ومن ثم ستعاني البيئة. وإذا كانت الضرائب شديدة الارتفاع، فسيتم إنتاج الطاقة بتكاليف مفرطة وسيعاني الاقتصاد.

فالمسألة إذن مسألة توازن دقيق - لكنه بالغ الأهمية - لكي يصيب الهدف. ولتحقيق ذلك، ينبغي أن يكون لدى صناع السياسات فكرة عن حجم الضرر البيئي وما يعنيه ذلك بالنسبة لنظم ضرائب الطاقة الملائمة.

تطبيق المبدأ عمليا

يقودني هذا إلى المجال الثالث - وهو تطبيق المبدأ في الواقع العملي. وهذه هي النقطة الأساسية التي يدور حولها كتاب الصندوق الجديد - تقديم إرشادات يمكن لصناع السياسات تطبيقها حتى يتمكنوا من "التسعير الصحيح".

والمساهمة الفريدة التي يقدمها الكتاب - أو "طقم الأدوات" - هو طرح منهجية عملية لتحديد كم الضرر البيئي عبر البلدان المتقدمة والنامية على السواء. ويوضح الكتاب ما ينطوي عليه هذا الضرر بالنسبة لضرائب الطاقة، ومزايا إصلاح السياسات.

واسمحوا لي أن أبدأ بالإشارة إلى محذور واضح ولكنه مهم. ينطوي قياس الضرر البيئي على كثير من المسائل الخلافية وأوجه عدم اليقين - فعلى سبيل المثال، عند تحديد سعر للاحتراز العالمي في المستقبل أو للأرواح التي يتم إنقاذها بفضل الهواء الأتقى. ومن الممكن التوصل إلى كثير من القيم المقبولة لمثل هذه الأمور، لكن توجيه الحكومات إلى ما يمكن افتراضه في هذا الخصوص ليس من اختصاص الصندوق.

وبدلاً من ذلك، يقدم الصندوق إطاراً لفهم القضايا - العوامل الأساسية التي تحدد الضرر البيئي. وهو يتضمن تقديرات لمستويات الضريبة اللازمة لاستدخال التكاليف البيئية في أسعار الفحم والغاز الطبيعي والبنزين والديزل - لأكثر من ١٥٠ بلداً - كما يقدم أداة مصاحبة في شكل لوحات جدولية - متاحة على شبكة الإنترنت - لتتبع انعكاسات الافتراضات المختلفة لهذه العوامل.

وهكذا نرى أن مساهمتنا تتمثل في المساعدة على توفير المعلومات التي يستنير بها النقاش، وتوضيح انعكاسات الافتراضات المختلفة على السياسات، وتقديم معيار يمكن في ضوئه تقييم سياسات أخرى - أقل كفاءة - حتى يكتسب صناع السياسات فهماً أفضل لمختلف المفاضلات.

وليس هذا هو المكان المناسب للخوض في مناقشة فنية حول كيفية قياس مفاهيم مثل الوفيات الناجمة عن تلوث الهواء أو تكاليف الاختناقات المرورية - فهي أمور لا بد أن تقرأوا الكتاب لتتعرف عليها!

لكنني أود الإشارة إلى جانب مهم آخر فقط - وهو مدى شيوع التسعير الخاطئ للطاقة في الوقت الراهن، استناداً إلى تقييمنا.

لنأخذ الفحم، على سبيل المثال، وهو نوع الوقود الذي ربما يكون الأكثر تلويثاً على الإطلاق، لكن استخدامه لا يخضع لأي ضرائب مؤثرة في أي بلد تقريباً. ويشير العمل الذي قمنا به في هذا الخصوص إلى أن مراعاة أضرار الكربون وحدها تتطلب رسماً مقيساً في حدود المعقول يصل في المتوسط إلى نحو ثلثي سعر الفحم العالمي الجاري. وفي البلدان التي يتعرض فيها عدد كبير من السكان لتلوث الهواء، ينبغي أن تكون رسوم الفحم أعلى - بعدة أضعاف في بعض الحالات.

وماذا عن وقود المحركات؟ هناك تكاليف كثيرة ينبغي احتسابها هنا - الأضرار الواضحة للكربون وتلوث الهواء، وكذلك التكاليف المترتبة على اختناقات المرور وخطر حوادث الطرق الإضافية. وإذا انعكست كل هذه التكاليف في ضرائب البنزين والديزل، فسوف يعني هذا رسوماً باهظة في مختلف البلدان المتقدمة والنامية.

وهناك بلدان في الطليعة في هذا الخصوص. فكثير من بلدان أوروبا، على سبيل المثال، تفرض بالفعل ضرائب على الوقود بمستويات تبدو متناسبة إلى حد كبير مع الضرر الذي يترتب عليه. والمسألة الأهم بالنسبة لهذه البلدان في المرحلة المقبلة تتعلق بالمزيج الملائم بين ضرائب الوقود التقليدية والمناهج المبتكرة - مثل الرسوم على كل ميل تقطعه السيارة في فترات الذروة على الطرق المزدحمة لمعالجة مشكلة الاختناقات.

كذلك ينبغي أن نتأكد من حماية الأسر المعيشية الأفقر والأضعف. لكن لنكن واضحين: الإبقاء على أسعار الطاقة منخفضة بشكل مصطنع ليس هو السبيل لمساعدة الفقراء. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن يركز صناع السياسات على عدالة النظام الضريبي ككل - والتأكد من حصول الجميع على مستوى لائق من الرعاية الصحية والتعليم والمنافع الاجتماعية.

وقد لا يكون من السهل المضي قدماً في إصلاح أسعار الطاقة، لكنه بالتأكيد إنجاز يستحق السعي - مرات ومرات. فهو يحقق ثلاث منافع - ينقذ أرواحاً وينقذ الكرة الأرضية وينقذ الميزانية. وعلى سبيل المثال، تشير تقديراتنا إلى أن هذه السياسات تخفض الوفيات الناجمة عن الوقود الأحفوري بمقدار ٦٣%، وتخفض انبعاثات الكربون بمقدار ٢٣%، وتزيد الإيرادات بمقدار ٢,٦% من إجمالي الناتج المحلي.

وحين نضع الأمور في هذه الصورة، تصبح دواعي التحرك عاجلة. نعم نحتاج إلى تعاون عالمي للتغلب على التحديات العالمية مثل تغير المناخ. وفي هذا السياق، ندعم تماماً الجهود الدولية الجارية لتحقيق تقدم في سياسات تخفيف أثر تغير المناخ. لكن هذا المسار بدأ يبدو صعباً لأن تكاليف التحرك واضحة وتحملها المجتمعات المحلية في حين أن منافع هذا التحرك أطول أجلاً وأكثر توزعاً عبر أنحاء العالم.

لكن هذا ليس عذراً لكي تظل البلدان المنفردة محجمة عن التحرك. فكما أوضحنا آنفاً، تستطيع البلدان القيام بالكثير لحماية البيئة، عن طريق العمل بمفردها لما فيه صالحها الوطني. فإذا قام كل فرد بتنظيف الحي الذي يسكن فيه، ستصبح كرتنا الأرضية كلها في حال أفضل بكثير.

خاتمة

اسمحوا لي أن أختتم هذه الملحوظة بأن أقول إننا لا نتوقع تحقق إصلاح أسعار الطاقة بين عشية وضحاها. فسوف يتطلب الأمر توعية بالسبب وراء الحاجة إلى إجراء زيادة كبيرة في أسعار الوقود - وكون ذلك أمرا لا يمكن تجنبه بالفعل - لمعالجة التحديات البيئية المتصاعدة.

لكن نيلسون مانديلا قال ذات مرة "تبدو الأمور مستحيلة دائما إلى أن تتحقق". فلننجز هذه المهمة - على المستوى الوطني والمستوى العالمي. نحن نعلم أين ينبغي أن نتجه وكيف نصل إلى هناك، فلنبدأ الرحلة.

وأعدكم أن الصندوق سيساعد البلدان على التقدم في هذا المسار - من خلال مشورتنا بشأن السياسات، إلى جانب المساعدة الفنية كلما طلبتها البلدان الأعضاء. ففي هذا الصدد، كلنا في قارب واحد.

ولكم جزيل الشكر.