

Голосование и ВОЛАТИЛЬНОСТЬ



Кристиан Эбеке и Дилан Ельчер

ЭКОНОМИСТЫ установили, что хаотичная политика в отношении налогов и расходов негативно сказывается на долгосрочном экономическом росте и общем благосостоянии общества (Fatás and Mihov, 2003; 2013).

Один из факторов такой волатильности политики может быть связан с избирательными кампаниями. Стремясь быть переизбранными, кандидаты могут манипулировать инструментами экономической политики. В частности, они могут увеличить государственные расходы, допуская дефицит бюджета, с тем чтобы повысить общий уровень спроса и создать рабочие места (хотя и на временной основе), и тем самым улучшить свои шансы на избрание.

Однако за предвыборными излишествами может последовать послевыборное похмелье. Правительства часто вынуждены вводить планы жесткой экономии, чтобы компенсировать предвыборную политику свободных расходов. Такие вызванные политическими процессами циклы бумов и спадов могут вредить экономическому росту и стабильности в долгосрочной перспективе.

Предвыборное стимулирование экономики имеет место, главным образом в развивающихся странах (Shi and Svensson, 2006). Мы сосредоточили внимание на странах с низкими доходами, то есть странах с валовым национальным продуктом на уровне менее 1175 долл. США на душу населения в год и без устойчивого и широкого доступа к международным финансовым рынкам. Проанализировав период протяженностью в 21 год, мы обнаружили убедительные свидетельства таких вызванных выборами циклов в 68 странах с низкими доходами. В предшествующие выборы годы отмечается

рост текущих расходов и дефицита. Затем, для того чтобы восстановить израсходованные бюджетные резервы, правительства сокращают инвестиционные расходы и повышают некоторые налоги. Мы также изучили два потенциально важных ограничения для проведения в год выборов кандидатами на переизбрание политически мотивированной бюджетной программы: бюджетные правила, которые устанавливают четкие целевые показатели бюджета, и программы с МВФ, которые включают косвенные целевые показатели налогово-бюджетной политики. Мы пришли к выводу, что оба ограничения существенно уменьшают обусловленные политическими факторами бюджетные циклы.

Обусловленные политическими факторами бюджетные циклы

Эмпирические исследования обусловленных политическими факторами бюджетных циклов в период с 1970-х по 1990-е годы почти полностью сосредоточены на странах с развитой экономикой, и исследователи, как правило, не находят статистически значимых свидетельств таких циклов. Однако более поздние исследования, в которых рассматриваются текущие государственные расходы, доходы от косвенных налогов и бюджетный дефицит, указывают на наличие обусловленных политическими факторами экономических циклов в развивающихся странах.

Большинство этих исследований не было посвящено непосредственно странам с низкими доходами и охватывало все развивающиеся страны как с низкими, так и средними доходами. Более того, хотя в них и рассматривалось то, что происходит с определенными переменными во время выборов, в них не содержится

В странах с низкими доходами за высокими государственными расходами в преддверии выборов часто следует изнурительная жесткая экономия

надежного анализа структурных компонентов послевыборной экономической корректировки.

Мы сосредоточили внимание на странах с низкими доходами, так как они особо уязвимы к циклам, обусловленным избирательными кампаниями. Слабость институционального потенциала и низкая бюджетная прозрачность этих стран означают больший риск того, что кандидаты на переизбрание будут использовать налогово-бюджетную политику, чтобы победить на выборах. Вследствие истощения бюджетных буферных резервов в ходе избирательных кампаний страны с низкими доходами лишь повышают уязвимость своей экономики при негативных событиях и ограничивают свои возможности по адаптации к отрицательным шокам, таким как неожиданное изменение цен на биржевые товары. Таким образом, важно углубить наше понимание структуры обусловленных избирательными кампаниями бюджетных циклов в странах с низкими доходами и изучить способы уменьшения соответствующих колебаний налогово-бюджетной политики.

Мы провели эмпирические исследования большой группы стран с низкими доходами в период с 1990 по 2010 годы. Анализируя влияние выборов на интересующие нас бюджетные переменные, такие как расходы и дефицит, мы принимали во внимание последствия других детерминантов бюджетных показателей в странах с низкими доходами и некоторых видов выборов, не требуемых конституцией стран. Мы использовали различные источники, включая данные по выборам в работе Hyde and Marinov (2012), представляющие собой набор данных по 68 странам с низкими доходами за период в течение 21 года. Приблизительно 50 из этих стран имели в этот период по крайней мере одну избирательную кампанию. Мы пришли к выводу о том, что в странах с низкими доходами существуют обусловленные политическими факторами бюджетные циклы: государственные органы, как правило, увеличивают текущие расходы в годы выборов на 0,8 процентного пункта ВВП. В результате происходит резкое увеличение общего бюджетного дефицита. Годы после выборов характеризуются усилиями, направленными на частичное восстановление бюджетных буферных резервов, но это дается дорогой ценой. Государственные инвестиции сокращаются приблизительно на половину процентного пункта ВВП (см. рис. 1). Хотя мы специально не изучали этот вопрос, данная форма послевыборного сужения инвестиционного бюджета может серьезно тормозить экономический рост. Продуктивные государственные инвестиции служат важным фактором экономического роста и должны быть стабильными. Например, программа жесткой экономии, в результате которой эффективный проект дорожного строительства после выборов остается наполовину незавершенным, не только расточительна, но и подрывает экономическую активность.

Рост собираемости налогов

Мы также отметили, что в годы после выборов значительно возрастают усилия государственных органов по собираемости налогов, но это делается таким образом, что может причинять ущерб экономике. Мы разложили весь доход от налогов на компоненты и пришли к выводу о том, что в странах с низкими доходами поступления от налогов на торговлю (будь то импорт или экспорт) возрастают после выборов, так как правительства стремятся воссоздать сократившиеся бюджетные буферные резервы. Поступления от налогов на торговлю растут даже несмотря на то, что окончание периода высоких расходов в преддверии кризиса часто приводит к уменьшению спроса на импорт. Сосредоточение внимания на налогах на торговлю может отражать относительную легкость сбора этих налогов в странах с низкими доходами, в которых увеличение поступлений, особенно поступлений от внутренних налогов, как правило, является более сложной задачей, чем в странах с развитой экономикой и странах с формирующимся рынком. Однако существенное повышение налогов на торговлю может поставить под угрозу внешнюю

конкурентоспособность страны, что, в конечном итоге, ведет к снижению долгосрочных темпов экономического роста. Сделанные нами выводы не меняются, даже если принять во внимание то обстоятельство, что кандидаты на переизбрание могут манипулировать временем проведения выборов, чтобы воспользоваться благоприятными экономическими условиями.

Нам не известны какие-либо эмпирические труды, в которых рассматривалось бы влияние бюджетных правил и программ МВФ на вероятность, размер и структуру обусловленных политическими факторами бюджетных циклов в странах с низкими доходами.

Эксперты часто сомневаются в эффективности бюджетных правил в случае стран с низкими доходами. Поэтому мы проверили, в какой степени национальные бюджетные правила важны в странах с низкими доходами, используя для этого недавно опубликованный набор данных МВФ по бюджетным правилам (Schaechter et al., 2012). Национальные бюджетные правила не имеют широкого распространения в странах с низкими доходами, но их применение растет. В частности, национальные бюджетные правила, призванные служить якорем в налогово-бюджетной политике, были приняты такими странами, как Армения, Кабо-Верде, Кения и Нигерия.

Кроме того, в последние десятилетия в ряде стран с низкими доходами осуществлялись программы с МВФ. Степень ограничений, налагаемых на расточительность кандидатов на переизбрание в годы избирательных кампаний условиями предоставления кредитов в рамках этих программ, также является важным соображением.

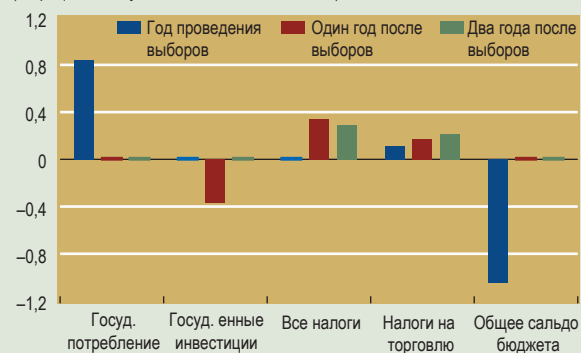
Мы разграничили внутренние институциональные ограничения налогово-бюджетной политики (такие как законодательные установленные бюджетные правила) и участие в программе с МВФ. Национальные бюджетные правила могут ослаблять предвыборные бюджетные манипуляции, если правила препятствуют бюджетному расточительству кандидатов на переизбрание во время национальных выборов. Среди стран с низкими доходами те бюджетные правила, которые принимаются самими странами, являются более эффективными, и их соблюдение более широко обеспечивается, в отличие от наднациональных бюджетных правил, которые устанавливаются региональными соглашениями, например в рамках денежно-кредитного союза, и содержат одинаковые требования для всех участников соглашений.

Рисунок 1

Похмелье после праздника

Расходы на государственное потребление и бюджетный дефицит возрастают в странах с низкими доходами в годы избирательных кампаний. В следующие за этим годы приходится «затягивать пояса» и урезать государственные инвестиции.

(В процентных пунктах ВВП, 1990–2010 годы)



Источник: оценки персонала МВФ.

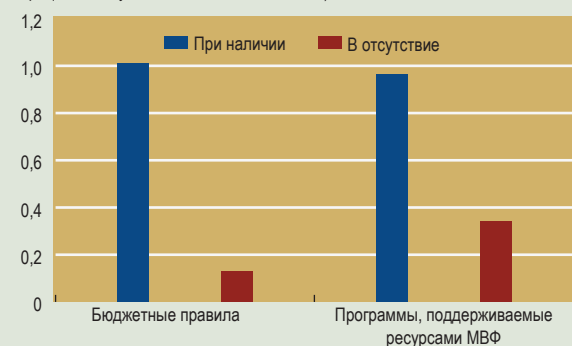
Результаты эмпирических исследований показывают, что в случае стран с низкими доходами, не имеющих национальных бюджетных правил, степень влияния обусловленных политическими факторами бюджетных циклов на государственное потребление составляет порядка 1 процента ВВП. Однако, когда странами приняты четкие национальные правила, увеличение бюджетных расходов в годы избирательных кампаний составляет всего 0,13 процентного пункта ВВП (см. рис. 2).

Рисунок 2

Ограничение поддерживаемого государством потребления

Как бюджетные правила, так и программы, поддерживаемые ресурсами МВФ, сдерживают рост государственного потребления в годы избирательных кампаний, но бюджетные правила, как представляется, являются более эффективными.

(Оценочный рост связанного с выборами потребления, в процентных пунктах ВВП, 1990–2010 годы)



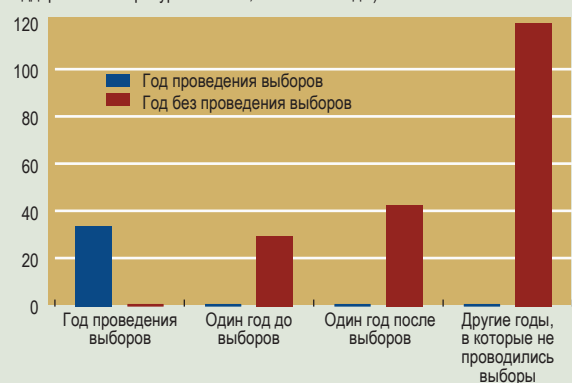
Источник: оценки персонала МВФ

Рисунок 3

Откладывая принятие программ

Правительства склонны дожидаться окончания выборов, прежде чем заключать программы, поддерживаемые ресурсами МВФ, так как такие программы обычно ограничивают их возможности осуществлять расходы и производить заимствование.

(Количество действовавших в странах с низкими доходами программ, поддерживаемых ресурсами МВФ, 1990–2010 годы)



Источник: оценки персонала МВФ.

Примечание. Столбцы отражают количество случаев, когда в период между 1990 и 2010 годами страны с низкими доходами имели программы, поддерживаемые ресурсами МВФ: в год выборов, за один год до выборов, через один год после выборов и в другие годы, в которые выборы не проводились. Например, типичная программа для страны с низкими доходами длится три года. Если ее осуществление началось в год, предшествующий выборам, она засчитывается один раз в год выборов, один раз в год до выборов и один раз в год после выборов. Если страна имела в этот период более одной программы, поддерживаемой ресурсами МВФ, то засчитывается каждая программа.

Договоренности с МВФ

Мы также проверили утверждение о том, что страны, имеющие программу с МВФ, реже будут испытывать обусловленные политическими факторами бюджетные циклы, так как такие страны с низкими доходами должны соблюдать условия, которые им предъявляет МВФ. Одним из ключевых компонентов предъявляемых по программам условий является требование о том, чтобы страны проводили устойчивую макроэкономическую политику. В результате, если это требование выполняется, предъявляемые условия ограничивают государственные финансы и затрудняют проведение экспансивной налогово-бюджетной политики во время выборов.

Некоторые ученые утверждают, что во время выборов правительства предпочитают не иметь договоренностей с МВФ, и исследования показали, что они скорее будут заключать такие договоренности по завершении выборов (см. рис. 3). Однако даже с учетом такого нежелания правительств заключать договоренности и исключая другие факторы, которые могут быть связаны с решением просить МВФ о заключении договоренности, эмпирические исследования показывают, что программы с МВФ сдерживают обусловленные политическими факторами бюджетные циклы в странах с низкими доходами. В отсутствие программы с МВФ государственное потребление во время национальных выборов растет приблизительно на 1 процентный пункт ВВП, но при наличии активной программы с МВФ данное отклонение сокращается до 0,34 процентного пункта ВВП. Наши выводы не меняются даже с учетом того, что решение страны заключить программу с МВФ не принимается независимо от ее экономических условий или избирательного цикла.

Мы пришли к выводу о том, что национальные выборы являются важным фактором бюджетных колебаний (изменений в расходах и налогах) в странах с низкими доходами при потенциально негативных последствиях для долгосрочного экономического роста. Бюджетные правила и программы МВФ ослабляют обусловленные политическими факторами бюджетные циклы. Однако до настоящего времени относительно небольшое число стран с низкими доходами приняли четкие национальные бюджетные правила, и многим из них трудно принять такие вызывающие доверие правила, так как эти страны подвержены частым шокам (таким как стихийные бедствия и изменения цен на биржевые товары), которые могут иметь значительно более негативные последствия для бюджетной дисциплины, чем в более крупных и экономически благополучных странах. Ни программы МВФ, ни бюджетные правила не могут подменить собой настоящую политическую приверженность проведению последовательной бюджетной политики. ■

Кристиан Эбеке — экономист Европейского департамента МВФ, а Дилан Эльчер — экономист Риксбанка (центрального банка Швеции).

Статья основана на рабочем документе МВФ Working Paper 13/153, "Fiscal Policy over the Election Cycle in Low-Income Countries."

Литература:

Fatás, Antonio, and Ilian Mihov, 2003, "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 4, pp. 1419–447.

———, 2013, "Policy Volatility, Institutions and Economic Growth," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95, No. 2, pp. 362–76.

Hyde, Susan D., and Nikolay Marinov, 2012, "Which Elections Can Be Lost?" *Political Analysis*, Vol. 20, No. 2, pp. 191–210.

Schaechter, Andrea, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber, 2012, "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the 'Next-Generation' Rules. A New Dataset," IMF Working Paper 12/187 (*Washington: International Monetary Fund*).

Shi, Min, and Jakob Svensson, 2006, "Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why?" *Journal of Public Economics*, Vol. 90, No. 8–9, pp. 1367–389.