

# التصويت والتقلب



## كريستيان إبيكيه وديلان أولتشر

لا خلاف بين الاقتصاديين على أن تقلب السياسات الضريبية وسياسات الإنفاق تلحق الضرر بالنمو في الأجل الطويل ورفاه المجتمع ككل (دراستا Fatás and Mihov، 2003؛ و 2013).

ويمكن أن يكون أحد مصادر ذلك التقلب في السياسات متصلا بالانتخابات. فشاغلو الوظائف، في إطار جهودهم لإعادة انتخابهم، يمكن أن يستغلوا أدوات السياسة الاقتصادية. فيقومون في جملة أمور بزيادة الإنفاق العام وتسجيل عجز في الميزانيات لزيادة الطلب الكلي وخلق الوظائف (ولو مؤقتا) - وتحسين احتمالات انتخابهم.

ولكن التجاوز الذي يحدث قبل الانتخاب يمكن أن تتبعه مشاكل. ففي كثير من الحالات تضطر الحكومات إلى اعتماد خطة تقشفية لموازنة سياسات الإنفاق الحر التي كانت تنتهجها قبل الانتخابات. ويمكن أن تضر هذه الدورة من الكساد والانتعاش التي تتولد لأسباب سياسية بالنمو والاستقرار الاقتصادي على المدى البعيد.

ويحدث انتعاش في الاقتصاد قبل الانتخابات غالبا في البلدان النامية (دراسة Shi and Svensson، 2006). وقد ركزنا على البلدان منخفضة الدخل، أي البلدان التي يقل نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي السنوي فيها عن ١١٧٥ دولارا أمريكيا ولا تتوفر لها إمكانية دائمة أو كبيرة للاستفادة من الأسواق المالية الدولية. وبتغطية فترة زمنية طولها ٢١ سنة، خلصنا إلى أدلة قوية بشأن هذه

الدورات التي تحدث بفعل الانتخابات في ٦٨ بلدا منخفض الدخل. ففي العام الذي يسبق الانتخابات يكون هناك نمو في كل من الإنفاق الجاري وعجز الميزانية. وفي أعقاب الانتخابات، تقوم الحكومات بخفض الإنفاق الاستثماري وزيادة بعض الضرائب، بغية إعادة بناء مصدات المالية العامة التي أهلكتها. وقمنا أيضا بتقصي قيدين يحتمل أن يكونا مهمين على قدرة شاغل الوظيفة على اتباع جدول أعمال مدفوع باعتبارات سياسية في المالية العامة في سنة الانتخابات، وهما قواعد المالية العامة، التي تستهدف بشكل واضح أرقاما معينة للميزانيات؛ وبرامج الصندوق، التي تتضمن أرقاما مستهدفة صريحة للمالية العامة. ووجدنا أن كلا القيدين يحدان بدرجة كبيرة من حجم دورة الميزانية السياسية.

## الدورات الاقتصادية السياسية

ركزت الدراسات التجريبية المعنية بالدورة الاقتصادية السياسية من السبعينات إلى التسعينات بصورة شبه كاملة على الاقتصادات المتقدمة، حيث لم يجد الباحثون عمومات أي أدلة ذات دلالة إحصائية عن وجود تلك الدورات. إلا أن دراسات أجريت مؤخرا، تتناول النفقات الحكومية الجارية والإيرادات الضريبية غير المباشرة وعجز الميزانيات، خلصت إلى وجود أدلة عن وجود دورات اقتصادية مدفوعة بالاعتبارات السياسية في الاقتصادات النامية.

في البلدان منخفضة الدخل، غالبا ما يكون الإنفاق الحكومي المرتفع قبل الانتخابات متبوعا بإجراءات تقشفية مرهقة

ولم تركز معظم هذه الدراسات بصورة صريحة على البلدان منخفضة الدخل، وإنما جمعت كل البلدان النامية - منخفضة الدخل ومتوسطة الدخل. وعلاوة على ذلك، فرغم أنها درست ما يحدث لمتغيرات محددة خلال الانتخابات، فإنها لم تقدم تحليلاً ثابتاً عن تكوين التعديل الذي يحدث بعد الانتخابات.

وقد ركزنا على البلدان منخفضة الدخل لأنها عرضة بوجه خاص للدورات الاقتصادية المرتبطة بالانتخابات. فالضعف النسبي في القدرات المؤسسية لهذه البلدان فضلاً عن انخفاض شفافية ميزانياتها يفرضان مخاطر أكبر أن يستخدم شاغلو الوظائف سياسة المالية العامة لمساعدتهم على أن ينتخبوا مرة أخرى. وباستنفاد

## تتسم سنوات ما بعد الانتخابات بجهود لإعادة بناء مصدات المالية العامة، ولكن بتكلفة.

مصدات المالية العامة خلال سنوات الانتخاب، تزيد البلدان منخفضة الدخل بدرجة أكبر من قابلية تأثر اقتصاداتها بالتطورات المعاكسة وتحد من قدرتها على التعامل مع الصدمات الخارجية، مثل حدوث تغير مفاجئ في أسعار السلع الأولية. ولذلك، فمن المهم أن نفهم بوضوح أكبر تكوين دورات الميزانية المتصلة بالانتخابات في البلدان منخفضة الدخل وتقصي سبل الحد من تقلب سياسات المالية العامة المتصلة بها.

وأجرينا دراسات تجريبية تناولنا فيها عدداً كبيراً من البلدان منخفضة الدخل على مدى الفترة ١٩٩٠-٢٠١٠. وبتحليل آثار الانتخابات على متغيرات المالية العامة محل الاهتمام، مثل الإنفاق والعجز، أخذنا في الاعتبار آثار المحددات الأخرى لأداء المالية العامة في البلدان منخفضة الدخل وبعض أنواع الانتخابات التي لا تتطلبها الدساتير الوطنية. واستخدمنا مجموعة مختلفة من المصادر، بما في ذلك بيانات الانتخابات من دراسة (Hyde and Marinov 2012)، وهي مجموعة بيانات تغطي ٦٨ بلداً من البلدان منخفضة الدخل على مدى ٢١ عاماً. وكانت لدى نحو ٥٠ من هذه البلدان مناسبة انتخابات واحدة على الأقل خلال تلك الفترة. وخلصنا إلى أنه توجد في البلدان منخفضة الدخل دورات ميزانية سياسية غالباً ما تقوم الحكومة خلالها بزيادة النفقات الجارية خلال سنوات الانتخاب - بمقدار ٠,٨ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي. ونتيجة لذلك، يتضخم عجز المالية العامة الكلي. وتتسم سنوات ما بعد الانتخابات بجهود لإعادة بناء مصدات المالية العامة، ولكن بتكلفة. وينخفض الاستثمار العام بنحو نصف نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي (راجع الرسم البياني ١). ورغم أننا لم نقم بدراسة هذا الشكل من أشكال تقليص الاستثمار العام في سنوات ما بعد الانتخابات بصورة صريحة، فإنه يمكن أن يؤخر النمو الاقتصادي بصورة خطيرة. فالاستثمار الحكومي الإنتاجي هو أحد العوامل المهمة لدفع النمو الاقتصادي ويتعين أن يكون مستقراً. وعلى سبيل المثال، لا يكون اتباع برنامج تقشفي يترتب عليه وقف مشروع مصمم بشكل جيد لبناء الطرق دون إتمامه بعد الانتخابات هدراً للموارد فحسب وإنما إعاقة للنشاط الاقتصادي.

### زيادة تحصيل الضرائب

لاحظنا أيضاً وجود زيادة أكبر بكثير في جهود الحكومة لتحصيل الضرائب بوجه عام خلال السنوات التالية للانتخابات - ولكن بطريقة يمكن أن تضر بالاقتصاد. وقمنا بتقسيم الإيراد الضريبي الكلي إلى عناصر ووجدنا أن الإيراد المتأتي من الضرائب التجارية في البلدان منخفضة الدخل (سواء واردات أو صادرات) يزيد بعد الانتخابات مع سعي الحكومات إلى إعادة بناء مصدات المالية العامة التي تأكلت. وتنمو إيرادات الضرائب التجارية رغم أن نهاية الإنفاق

الضخم في فترة ما قبل الانتخابات تسفر غالباً عن تناقص الطلب على الواردات. ويمكن أن يعزى هذا التركيز على الضرائب التجارية إلى السهولة النسبية لتحصيلها في البلدان منخفضة الدخل، حيث يكون تحصيل الإيرادات، لا سيما إيرادات الضرائب المحلية، غالباً أصعب منه في الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة. إلا أن زيادة الضرائب التجارية بصورة كبيرة يمكن أن تعرض القدرة التنافسية الخارجية للبلد المعني للخطر، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى خفض النمو الاقتصادي طويل الأجل. وتتسم النتائج التي خلصنا إليها بالثبات حتى عندما نفسر إمكانية استغلال شاغلي الوظائف لتوقيت الانتخابات لاستغلال الأوضاع الاقتصادية المواتية. وليس لدينا علم بأي دراسات تجريبية تبحث في آثار قواعد المالية العامة وبرامج صندوق النقد الدولي بشأن احتمال حدوث الدورات الاقتصادية السياسية وحجمها وتكوينها في البلدان منخفضة الدخل.

وكثيراً ما تشكك الخبراء في فعالية قواعد المالية العامة في حالة البلدان منخفضة الدخل. ولذلك قمنا باختبار مدى أهمية قواعد المالية العامة الوطنية في هذه البلدان باستخدام مجموعة البيانات المعنية بقواعد المالية العامة والصادرة عن صندوق النقد الدولي والتي جرى نشرها مؤخراً (دراسة، Schaechter and others, 2012). ووجدنا أن قواعد المالية العامة الوطنية ليست منتشرة على نطاق واسع في البلدان منخفضة الدخل، وإن كان استخدامها أخذ في التزايد. وتشمل البلدان التي اعتمدت قواعد وطنية كركائز لسياسات المالية العامة أرمينيا وكابو فيردي وكينيا ونيجيريا.

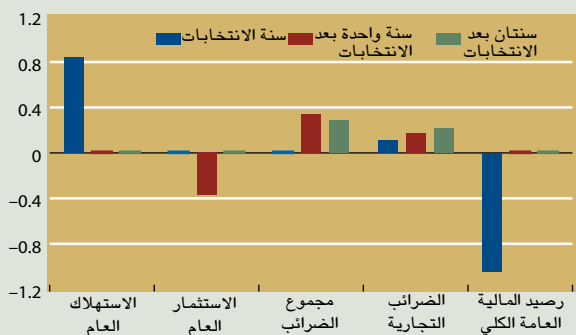
وكانت هناك أيضاً برامج للصندوق في عدد من البلدان منخفضة الدخل على مدى العقود الماضية. وتعد درجة القيد التي تفرضها شروط القروض المرتبطة بتلك البرامج على إسرافات شاغلي الوظائف في سنوات الانتخابات اعتباراً مهماً أيضاً. وقمنا بالتمييز بين القيود المؤسسية المحلية على سياسة المالية العامة (مثل وجود قاعدة مالية ينص عليها القانون) والمشاركة في أحد برامج الصندوق. ويمكن أن تؤدي قواعد المالية العامة الوطنية إلى الحد من استغلال سياسة المالية العامة لاعتبارات انتخابية إذا كانت القواعد تمنع إسراف شاغلي الوظائف فيما يتعلق بالماليات العامة قرابة وقت الانتخابات الوطنية. وفي البلدان منخفضة الدخل، تكون قواعد المالية العامة التي يوافق عليها البلد نفسه أكثر فعالية ويكون إنفاذها أوسع نطاقاً من إنفاذ قواعد المالية العامة فوق الوطنية - التي تحدد بموجب اتفاق إقليمي، مثل اتحاد نقدي،

الرسم البياني ١

### الحفل، ثم مشكله

يرتفع الإنفاق الاستهلاكي الحكومي وعجز الميزانية في سنوات الانتخابات في البلدان منخفضة الدخل. وفي السنة التالية، يتم شد الحزام ويضحي بالاستثمار العام.

(بالنقاط المئوية من إجمالي الناتج المحلي، ١٩٩٠-٢٠١٠)



المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

ميزانية سياسية لأن تلك البلدان منخفضة الدخل تخضع لشرطية الصندوق. وأحد العناصر الأساسية في شرطية البرامج شرط يلزم البلدان باعتماد سياسات اقتصادية كلية قابلة للاستمرار. ونتيجة لذلك، تقيد هذه الشرطية، إذا نفذت، ماليات الحكومات، مما يزيد من صعوبة انخراط الحكومات في سياسات توسعية للمالية العامة أثناء الانتخابات.

ويرى بعض الباحثين أن الحكومات تفضل ألا تدخل في اتفاقات مع الصندوق خلال الانتخابات، وتبين البحوث أنه يرجح بدرجة أكبر أن تدخل في تلك الاتفاقات بعد الانتخابات (راجع الرسم البياني ٣). ولكن حتى بعد مراعاة امتناع الحكومات عن ذلك ومع تحييد أثر العوامل الأخرى المرتبطة بقرار طلب المشاركة في برنامج مع الصندوق، تبين النتائج التجريبية أن برامج الصندوق تقيد دورة الميزانية السياسية في البلدان منخفضة الدخل. وفي حالة عدم مشاركة البلد في برنامج مع الصندوق، يزيد استهلاك الحكومة بنحو نقطة مئوية واحدة من إجمالي الناتج المحلي أثناء الانتخابات الوطنية، بينما يتراجع الانحراف إلى ٠,٣٤ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي في وجود برنامج نشط مع الصندوق. وتظل نتائجنا متماسكة حتى عندما نأخذ في الاعتبار أن قرار البلد المعني بالدخول في برنامج مدعم بموارد الصندوق لا يتخذ بصورة مستقلة عن أوضاعه الاقتصادية ولا عن دورته الانتخابية.

وخلصنا إلى أن الانتخابات الوطنية مصدر مهم للتقلب في سياسات المالية العامة (التغيرات في النفقات والضرائب) في البلدان منخفضة الدخل، مع احتمال وجود آثار معاكسة على النمو الاقتصادي في الأجل الطويل. وتحد قواعد المالية العامة وبرامج الصندوق من حجم دورات الميزانية السياسية. إلا أن عددا قليلا نسبيا من البلدان منخفضة الدخل هو الذي اعتمد قواعد وطنية صريحة للمالية العامة حتى الآن، ومن الصعب أن يقوم عدد كبير منها بذلك بمصادقية لأنها تخضع لصدمة متواترة (مثل الكوارث الطبيعية وتغيرات أسعار السلع الأولية) التي يمكن أن يكون أثرها على انضباط الميزانية أشد تدميرا من أثرها على الاقتصادات الأكبر والأفضل حالات. والحقيقة أن لا برامج الصندوق ولا قواعد المالية العامة تصلح بديلا عن الالتزام السياسي الأصيل باتساق الميزانية. ■

كريستيان إبيكيه اقتصادي في الإدارة الأوروبية بصندوق النقد الدولي، وديلان أولتشر اقتصادي في البنك المركزي السويدي «ريكسبانك».

يستند هذا المقال إلى ورقة العمل ١٣ / ١٥٣ الصادرة عن صندوق النقد الدولي بعنوان «Fiscal Policy over the Election Cycle in Low-Income Countries».

#### المراجع:

Fatás, Antonio, and Ilian Mihov, 2003, "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion," The Quarterly Journal of Economics, Vol. 18, 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.

وتفرض بصورة متساوية على جميع أعضاء الاتفاق. وتبين النتائج التجريبية أنه في حالة البلدان منخفضة الدخل التي لا توجد لديها قواعد وطنية للمالية العامة، يكون أثر دورة الميزانية السياسية على الاستهلاك الحكومي في حدود ١٪ من إجمالي الناتج المحلي. ولكن في الحالات التي وضعت فيها البلدان قواعد وطنية صريحة، يتقلص توسع المالية العامة أثناء سنوات الانتخاب إلى ٠,١٣ نقطة مئوية فقط من إجمالي الناتج المحلي (راجع الرسم البياني ٢).

### اتفاقات صندوق النقد الدولي

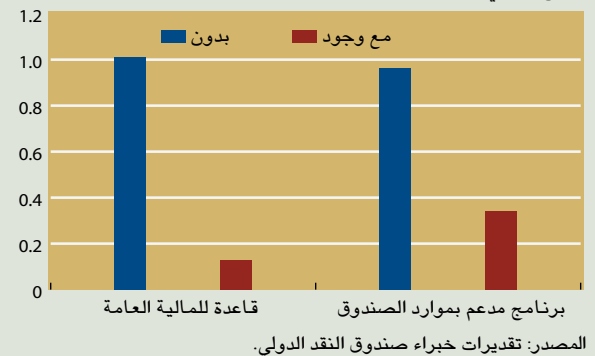
إضافة إلى ما تقدم، قمنا باختبار ما إذا كان يرجح بدرجة أقل للبلدان المشاركة في برامج مع صندوق النقد الدولي أن تشهد دورة

الرسم البياني ٢

#### تقييد الاستهلاك الذي تدعمه الحكومة

تقييد كل من قواعد المالية العامة والبرامج المدعمة بموارد الصندوق نمو الاستهلاك الحكومي في سنة الانتخابات، ولكن يبدو أن أثر قواعد المالية العامة أكبر.

(النمو المقدر في الاستهلاك المرتبط بالانتخابات، بالنقاط المئوية من إجمالي الناتج المحلي، ١٩٩٠-٢٠١٠)

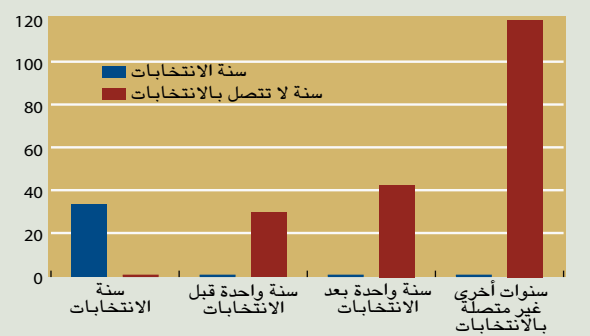


الرسم البياني ٣

#### الانتظار إلى حين

يرجح بدرجة أكبر أن تنتظر الحكومات إلى حين انتهاء الانتخابات للدخول في برنامج مدعم بموارد الصندوق، الذي يقيد عموما الإنفاق والاقتراض الحكومي.

(عدد البرامج المدعمة بموارد الصندوق السارية في البلدان منخفضة الدخل، ١٩٩٠-٢٠١٠)



ملحوظة: تبين الأعمدة عدد المرات التي كان لدى البلدان منخفضة الدخل فيها برنامج مدعم بموارد الصندوق أثناء سنة الانتخابات، والسنة السابقة للانتخابات، والسنة التالية للانتخابات، وفي السنوات الأخرى غير المتصلة بالانتخابات بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٠. وعلى سبيل المثال، يستغرق البرنامج المعتاد للبلد منخفض الدخل ثلاثة أعوام. وإذا كان البرنامج قد بدأ قبل الانتخابات يتم عدده مرة واحدة لسنة الانتخابات، ومرة واحدة للسنة السابقة للانتخابات، ومرة واحدة للسنة التالية للانتخابات. وإذا كان لدى البلد أكثر من برنامج مدعم بموارد الصندوق خلال الفترة، يتم عد كل برنامج منها.