

السياسة والاستثمار العام

سانجيف غوبتا، وإستيل شوا ليو، وكارلوس مولاس-غراندوس

جسر إنفينيتي، مدينة ستوكتون-
أون-تين، تيسايد، المملكة المتحدة

على حساب الاستثمار العام التي تستغرق وقتا لكي تؤتي ثمارها. وهناك عوامل أخرى يمكن أن يكون لها دور كذلك في تثبيط الاستثمارات اللازمة. على سبيل المثال، التوجهات السياسية للأحزاب التي تشكل حكومة ربما كانت تفضل مستوى أقل من الاستثمار العام.

وعندما لا تكون هناك قيود سياسية أو مؤسسية، ينبغي أن يتحدد الاستثمار العام في الأساس بناء على احتياجات التنمية—لتلبية متطلبات السكان الآخذين في النمو والحد من الاختناقات في البنية التحتية. وقد يأتي الاستثمار العام في بعض الأحيان مدفوعة باعتبارات إدارة الطلب—على سبيل المثال، عندما تكون هناك طاقة فائضة في الاقتصاد ويعتقد صناع السياسات أن الاستثمار سيؤدي إلى زيادة الطلب الكلي وتوفير مزيد من فرص العمل على المدى القصير. مع هذا، ففي واقع الأمر، غالبا ما تؤثر الاعتبارات السياسية بقوة على قرارات الاستثمار العام.

تكار كل البلدان تقريبا تحتاج إلى مزيد من البنية التحتية كالطرق والجسور والمطارات وشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية، ومحطات الكهرباء، والنقل العام. ومع انخفاض أسعار الفائدة—والتكلفة الزهيدة لتمويل الإنفاق الحكومي نتيجة لذلك—يدعو كثير من المصلين والمستشارين في مجال السياسات إلى زيادة الإنفاق على البنية التحتية لتعزيز النمو، مما سيؤدي إلى انخفاض نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي واتساع الطاقة الإنتاجية للاقتصاد على المدى الطويل (دراسة IMF، 2014).

ومع هذا، حتى إذا كانت المشروعات الجاهزة للتنفيذ قد حددت وعمليات صنع القرار بشأن الاستثمار العام تسير بكفاءة، قد لا يحدث هذا الاستثمار. لماذا؟

إن الاعتبارات السياسية تقف في طريقها. وعندما تكون الانتخابات وشبكة، يختار صناع السياسات تقديم منافع مباشرة لجمهور الناخبين إما بتخفيض الضرائب أو زيادة تحويلات الدخل—

تلبية متطلبات
الناخبين مع
اقترب الانتخابات
يمكن أن يؤثر على
القرارات الذكية
بشأن الإنفاق على
البنية التحتية

حوافز رديئة

قدمت دراسة William Nordhaus (1975) نموذجا ميكرا لطريقة تأثير الدورات السياسية على صنع القرارات الاقتصادية. وذهبت إلى أن أصحاب المناصب لديهم ما يدفعهم إلى حفز الاقتصاد قبل الانتخابات لكي يحققوا تخفيضا مؤقتا في البطالة، وهي النتيجة التي يفضلها الناخبون، وتكون نظرتهم بوجه عام قصيرة المدى. وازدهرت البحوث عن الاقتصاد السياسي للموازنة وسياسة المالية العامة. وأشار إلى أربعة عوامل باعتبارها من الطرق المحتملة لتأثير العوامل السياسية على الاستثمار العام:

• **رجال السياسة ينتهزون الفرص**، ونتيجة لذلك، لا يطلقون مشروعات الاستثمار إلا في بداية الفترة الانتخابية حتى يتمكنوا من افتتاحها قبل الانتخابات التالية. ومع قرب الانتخابات، يختار السياسيون خطب ود الناخبين عن طريق زيادة الأجور في القطاع العام، والتخفيضات الضريبية، والتحويلات النقدية، وتوفير الأموال الكافية لذلك بتخفيض الاستثمار.

• **نتائج المالية العامة تعكس أيديولوجية الأحزاب السياسية المختلفة**، على سبيل المثال، ربما كان تفضيل أحزاب اليمين لتوفير قدر محدود من رأس المال المادي والبشري في المؤسسات المملوكة للدولة يعني انخفاض الاستثمار العام في البنية التحتية والصحة والتعليم. ومن ناحية أخرى، تفضل أحزاب اليسار دولة أنشط، مما يعني ارتفاع الاستثمار العام في هذه المجالات.

• **حكومات الأقلية، وانقسام السلطة التشريعية، والتحالفات، ومجالس وزراء متعددة الأحزاب** يمكن أن تفضي إلى الإسراف المالي وانخفاض الاستثمار العام. وقد تواجه الائتلافات الكبيرة وحكومات الأقلية صعوبة أكبر في التوصل إلى اتفاق على تحقيق التوازن في الموازنة. ويصبح تخفيض الاستثمارات الحكومية أسهل من بعض أوجه الإنفاق الأخرى.

• **عدم كفاية مؤسسات الموازنة**—القواعد والنظم التي يتم بناء عليها صياغة الموازنة واعتمادها وتنفيذها—مما يجعلها غير قادرة على حماية الاستثمار العام أثناء وقوع أزمة.

من المرجح أن يكون لعامل أو أكثر من هذا العوامل الأربعة تأثير على سلوك الاستثمار العام. وقد اختبارناها جميعا لتحديد أي العوامل هي التي تسود وتحت أي ظروف (دراسة Gupta, Liu, and Mulas- Granados, 2015). وقمنا بإعداد قاعدة بيانات فريدة من 80 دولة

ديمقراطية في الفترة من 1970 إلى 2012، تغطي كل المناطق ومستويات الدخل. وتشمل قاعدة البيانات انتخابات وطنية للسلطات التنفيذية والتشريعية وتختلف من جوانب مهمة عن تلك التي شملتها دراسات سابقة: فتتجاوز الدول الديمقراطية المتقدمة وتتضمن مجموعة واسعة من بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل التي تجري انتخابات حرة وتنافسية وتستخدم مقاييس أدق للدورة الانتخابية بتحديد اليوم والشهر والسنة التي يذهب فيها المواطنون للاقتراع. على سبيل المثال، إذا كانت الانتخابات تُعقد في نوفمبر 2012، نفيس الشهور المتبقية حتى الانتخابات التالية بعد هذا التاريخ. وتؤخذ بيانات تواريخ

الانتخابات بالشهر والسنة من «قاعدة بيانات المؤسسات السياسية» التي ينشرها البنك الدولي.

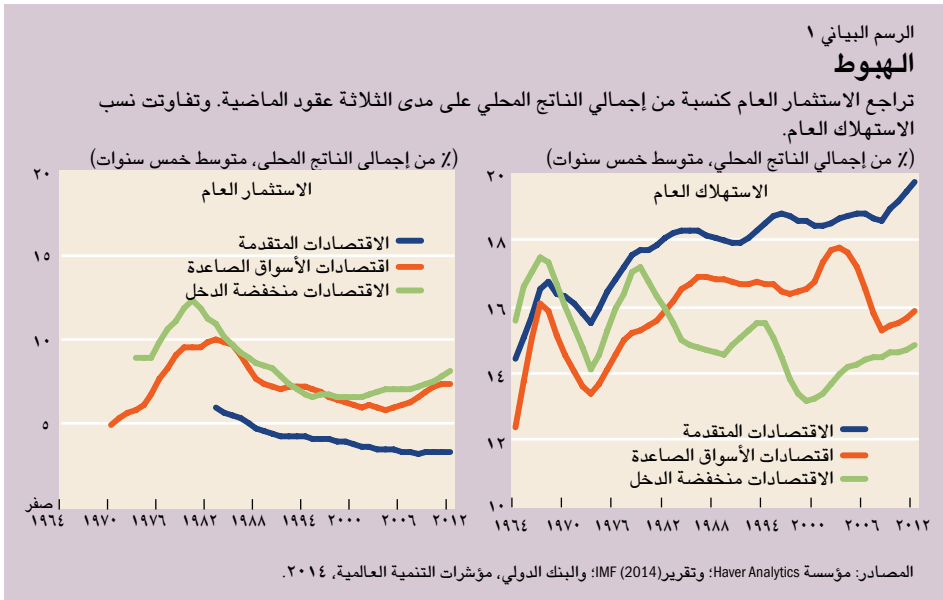
ويتضح من بياناتنا تراجع الاستثمار العام على مدى الثلاثة عقود الماضية على مستوى معظم الاقتصادات (راجع الرسم البياني ١، اللوحة اليسرى). ففي الاقتصادات الصاعدة، انخفضت نسبة الاستثمار العام إلى إجمالي الناتج المحلي من حوالي ٥٪ في منتصف الثمانينات إلى حوالي ٣٪ في 2014. وفي بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل، كان الانخفاض شبيهاً بذلك إلى حد كبير،

أصحاب المناصب لديهم ما يدفعهم إلى حفز الاقتصاد قبل الانتخابات.

فهبط مما يقرب من ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي إلى ما يتراوح بين ٧ و٨٪ تقريبا من إجمالي الناتج المحلي أثناء نفس الفترة. وفي نفس الوقت، ازداد الاستهلاك العام زيادة محدودة — وخاصة في الاقتصادات المتقدمة، حيث بلغ نحو 20٪ من إجمالي الناتج المحلي، ويرجع أحد أسباب ذلك إلى ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية ومعاشات التقاعد والتحويلات الأخرى المرتبطة بشيخوخة السكان (راجع الرسم البياني ١، اللوحة اليمنى). وتتوافق هذه العوامل الدافعة طويلة المدى مع الأدلة على أن دورات الاستثمار هي أيضا تتأثر بالاعتبارات السياسية على المدى القصير.

آثار الانتخابات

توصل تحليلنا، الذي أخذ في اعتباره آثار المتغيرات الأخرى ذات الصلة على الاستثمار، إلى أنه مع قرب الانتخابات تتباطأ وتيرة نسبة الاستثمار العام إلى إجمالي الناتج المحلي، يصاحبها تسارع طفيف في النفقات الجارية (راجع الرسم البياني ٢). على سبيل المثال، ينمو الاستثمار العام بنسبة 2٪ من إجمالي الناتج المحلي في العامين أو الثلاثة السابقة على الانتخابات، ولكن عندما تصبح الانتخابات وشيكة بعد ١٢ شهرا، فإن نموه لا يتباطأ وحسب، وإنما يصبح سلبيا. ويلاحظ العكس فيما يتعلق بالاستهلاك العام. ويتسق هذا



النمط مع العمل الذي أجراه علماء مختلفون (مثل Rogoff, 1990) وقد قالوا إن الحوافز الانتخابية قد تدفع أصحاب المناصب إلى تحويل الإنفاق العام نحو الاستهلاك الحكومي الأكثر «وضوحاً» وبعيدا عن الاستثمار العام.

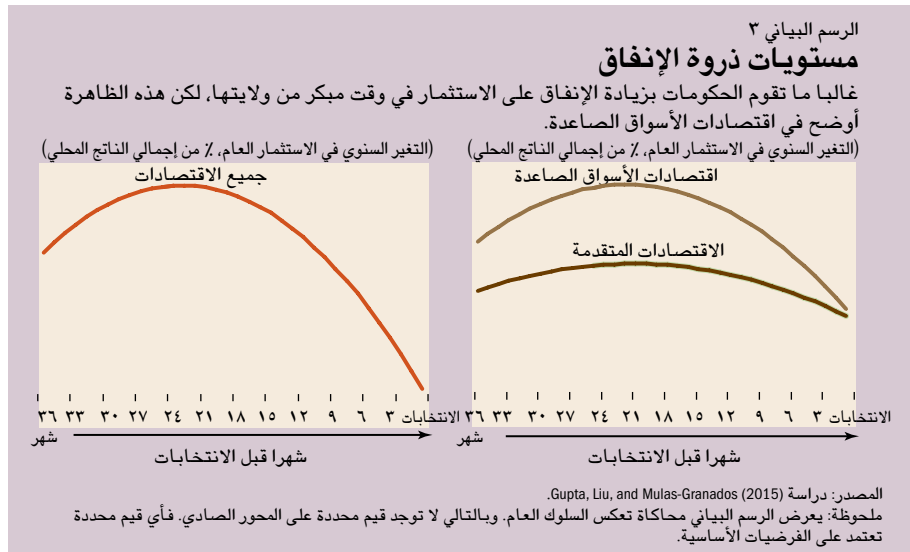
ويؤكد تحليلنا الكمي أن وتيرة نمو الاستثمار العام تبدأ في التباطؤ قبل الانتخابات بنحو عامين. وبالفعل، فإن نسبة نمو

الاستثمار العام إلى إجمالي الناتج المحلي تتراجع في كل سنة أقرب إلى الانتخابات التالية بمقدار ٠,٣ إلى ٠,٦ نقطة مئوية. وتصبح وتيرة الاستثمار العام أسرع خلال فترة تتراوح بين أربعة أعوام إلى عامين قبل الانتخابات. ويبدو أن الحكومة عادة ما تنفذ معظم الاستثمار العام في بداية توليها السلطة وتحول الإنفاق بالتدريج نحو بنود أخرى مع اقتراب الانتخابات التالية (راجع الرسم البياني ٣، اللوحة اليسرى).

وتنطبق هذه النتائج سواء كان البلد المعني يقوم بضبط أوضاع المالية العامة أو بالتوسع المالي. لكن عند النظر في مجموعات مختلفة من البلدان، تظهر فروق طفيفة مثيرة للاهتمام فيما يتعلق بالطريقة التي قد تساعد من خلالها قوة مؤسسات المالية العامة على تخفيف آثار الانتخابات على دورات الاستثمار العام. على سبيل المثال، في الاقتصادات المتقدمة، التي لديها أنظمة ديمقراطية أقدم ومؤسسات أقوى نسبياً تضمن كفاءة التخطيط للاستثمارات العامة وتخصيصها وتنفيذها، يصل نمو الاستثمار العام ذروته بعد ذلك بكثير أثناء الدورة الانتخابية (راجع الرسم البياني ٣، اللوحة اليمنى). ويتباطأ الاستثمار العام بدرجة أقل. ويمكن إرجاع ذلك إلى ثلاثة اعتبارات مترابطة: لأن عمليات الاستثمار العام أقوى في الاقتصادات المتقدمة، يكون احتمال التلاعب بها محدود مقارنة بمجموعات البلدان الأخرى؛ ففي الأنظمة الديمقراطية الناضجة تنسم عمليات صنع السياسات بقدر أكبر من الشفافية، وغالباً ما يتجه جمهور الناخبين إلى معاقبة أصحاب المناصب على التلاعب بالإنفاق؛ ولا تحتاج الحكومات وقت شغل مناصبها إلى إصدار إشارة على كفاءتها عن طريق تنويع الإنفاق على الاستثمار العام لأن لديها من الوسائل الأخرى ما يتيح لها ذلك، مثل فعالية التواصل حول سياسة المالية العامة، وكفاءة السياسات الضريبية وتنفيذ المشروعات.

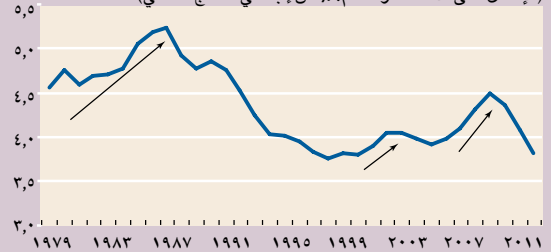
طفرات مستمرة

لقد ركزنا حتى الآن على قرارات الاستثمار قصير الأجل. فهل تقف نفس العوامل السياسية وراء طفرات الاستثمار التي تستمر لسنوات متعددة وعلى امتداد أفق زمني أطول؟ عادة ما يكون الإنفاق على الاستثمار متعدد السنوات ناتج عن استراتيجيات طويلة الأجل لتوسيع الطاقة الإنتاجية للاقتصادات: الحكومات تستثمر في رأس المال العام لعدة سنوات—مثل مشروع للطرق السريعة يستغرق استكمالها عدة سنوات. ويتوقع أن تكون طفرات الاستثمار متعددة السنوات أقل تأثراً بالاعتبارات الانتخابية، لأنها تستمر لفترات أطول من الفترة المعتادة للحكومة في منصبها والتي تتراوح بين أربع وخمس سنوات. على سبيل المثال، خلال الفترة بين ١٩٨٠ و٢٠١٢، شهدت الولايات المتحدة ثلاث فترات من الزيادة المستمرة في الاستثمار العام (راجع الرسم البياني ٤)، بلغت مجتمعة ١٨ عاماً. فبدأت أول فترة في الفترة الأخيرة من إدارة جيمي كارتر الديمقراطية في أواخر السبعينات واستمرت لنحو ثماني سنوات حتى رئاسة رونالد ريغان الجمهوري. وتزامنت الفترة الثانية مع المدة الثانية لحكم بيل كلينتون الديمقراطي. وبدأت الفترة الثالثة بعد إعادة انتخاب الرئيس الجمهوري جورج دبليو بوش في ٢٠٠٤ واستمرت حتى ٢٠٠٩، أي استمرت لمدة عام في الفترة الأولى للرئيس الديمقراطي باراك أوباما.



طفرات الإنفاق في الولايات المتحدة

شهدت الولايات المتحدة منذ عام ١٩٨٠ ثلاث فترات من الزيادة المستمرة في الاستثمار العام على مدى سنوات متعددة. (الإنفاق على الاستثمار العام، % من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: دراسة (Gupta, Liu, and Mulas-Granados (2015).

المتاح من المالية العامة والسياسة النقدية، وهناك مشروعات جاهزة للتنفيذ مناسبة وفعالة، قد لا تتاح إمكانية التوسع في الاستثمار العام مع قرب الانتخابات. ويكون الحافز أمام الحكومة التي تتولى الإدارة هو زيادة الإنفاق الجاري «الواضح» على التخفيضات الضريبية أو أجور القطاع العام أو برامج التحويلات العامة لزيادة التأييد السياسي. وقد يكون من الصعب عكس مسار هذا الإنفاق، مما يؤدي إلى التحيز نحو العجز في الحساب الجاري. وربما أثر ذلك على إمكانات نمو الاقتصاد على المدى الطويل، لأن الضغوط الانتخابية قد تولد مستويات من الاستثمار العام دون المستوى الأمثل، وتحد بالتالي من الاستثمار في مشروعات مثل الطرق والمطارات ومجالات أخرى من شأنها أن تعزز قدرة الاقتصاد على تقديم السلع والخدمات. وثانياً، عندما تسعى البلدان إلى الحصول على المشورة أو الدعم المالي من منظمات دولية، يُتوقع أن تقرر برامج المساعدة المالية صراحة بالتحيز لتفضيل الإنفاق الجاري الذي يحدث قبل الانتخابات بحوالي عامين. ومن شأن وضع تصميم أقوى لسياسة المالية العامة أثناء هذه الفترة أن يساعد على تقييد التصاعد المستمر في بنود إنفاق معينة. وأخيراً، أفضل خيار لعزل دورة الاستثمار العام عن الضغوط الانتخابية هو تعزيز مؤسسات الموازنة وتحسين نظم إدارة الاستثمار العام. ■

سانجيف غوبتا نائب مدير، وإستيل شوا ليو، وكارلوس مولاس-غراندوس اقتصاديان، وجميعهم من إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

- Gupta, Sanjeev, Estelle Liu, and Carlos Mulas-Granados, 2015, "Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies," IMF Working Paper 15/175 (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF), 2014, "Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment," Chapter 3 in World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties (Washington, October).
- Nordhaus, William, 1975, "The Political Business Cycle," Review of Economic Studies, Vol. 42, No. 2, pp. 169-90.
- Rogoff, Kenneth, 1990, "Equilibrium Political Budget Cycles," American Economic Review, Vol. 80, No. 1, pp. 21-36.

ومن أجل استكشاف هذه الديناميكيات طويلة الأجل، نحدد التغيير في الاستثمار العام من أدنى مستوياته في فترة الاستثمار إلى أعلى مستوياته خلال هذه الفترة. ونحصر في الفترة بين ١٩٧٥ و٢٠١٢ فترات تصل إلى ٢٦٤ فترة من الطفرات الاستثمارية شهدتها الثمانين دولة الديمقراطية في قاعدة بياناتنا. ويبلغ متوسط حجم طفرة الاستثمار ٣,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي، بينما كانت أعلى نسبة ارتفاع هي ٢,٦٪ في ليسوتو في الفترة بين ١٩٧٨ و١٩٨٢، وكانت أدنى نسبة ارتفاع هي ٠,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في الولايات المتحدة في الفترة من ١٩٩٨ و٢٠٠٣.

ويؤكد تحليلنا الكمي أن الخصائص السياسية مثل تجزؤ مجلس الوزراء وأيديولوجيته تكتسب أهمية أكبر من الانتخابات على المدى البعيد في تفسير حجم طفرات الاستثمار المستمرة. فالحكومات التي يغلب عليها التيار اليميني تقترب بدرجة أقل من الزيادة في الاستثمار العام، ما لم تواجه انقساماً في السلطة التشريعية وتألفات برلمانية مساندة للاستثمار، مثلما حدث في بعض الحالات في الولايات المتحدة أثناء إدارة ريغان وجورج دبليو بوش. كذلك تقترب الحكومات المجزأة بطفرات استثمارية مستمرة أصغر حجماً.

انعكاسات السياسة

يمكن الخروج من بحثنا بثلاثة انعكاسات مهمة للسياسات. أولاً، حتى عندما تكون الأوضاع الاقتصادية الكلية ملائمة من حيث الحيز

Statement of Ownership, Management, and Circulation required by 39 USC 3685

International Monetary Fund, Washington, DC 20431. 10. Owner: International Monetary Fund, 700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431. 11. Known bondholders, mortgagees, and other security holders owning or holding 1 percent or more of the total amount of bonds, mortgages, or other securities: None. 12. Tax status: has not changed during preceding 12 months. 13. Publication title: *Finance & Development*. 14. Issue date for circulation data below: September 2015.

15. Extent and nature of circulation

A. Total number of copies	16,356
B. Paid and/or requested distribution	2,322
C. Total paid distribution	2,322
D. (4) Free or nominal rate distribution outside the mail	12,028
E. Total free or nominal rate distribution	12,028
F. Total distribution	14,350
G. Copies not distributed	2,006
H. Total	16,356
I. Percent paid and/or requested circulation	16.09

I certify that the statements made by me above are correct and complete.
Jeremy Clift, Publisher

Average no. of copies each issue in preceding 12 months

Actual no. of copies of single issue published nearest to filing date (September 2015)

16,356	17,525
2,322	2,230
2,322	2,230
12,028	12,137
12,028	12,137
14,350	14,367
2,006	3,158
16,356	17,525
16.09	15.52

1. Title: *Finance & Development*. 2. Publication No. 123-250. 3. Date of filing: October 29, 2015. 4. Frequency: Quarterly. 5. Number of issues published annually: four. 6. Annual subscription price: \$27. 7/8. Complete mailing address of known office of publication/publisher: *Finance & Development*, International Monetary Fund, 700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431. 9. Full names and complete mailing address of publisher, editor, and managing editor: Jeremy Clift, Jeffrey Hayden, Marina Primorac,