

Меры политики и государственные инвестиции

Санджив Гупта, Эстель Сюэ Лю и Карлос Мулас-Гранадос

Мост бесконечности,
Стоктон-он-Тис, Тисайд,
Соединенное Королевство

Стремление угодить избирателям перед выборами может перечеркнуть разумные решения о расходовании средств на инфраструктуру

ПРАКТИЧЕСКИ всем странам необходима дополнительная инфраструктура, такая как дороги, мосты, аэропорты, телекоммуникационные сети, электростанции и общественный транспорт. При низких процентных ставках — и, соответственно, дешевом финансировании государственных расходов — многие аналитики и советники по вопросам политики поддерживают увеличение государственных инвестиций в инфраструктуру для стимулирования экономического роста, которое одновременно может снизить отношение долга к ВВП и повысить долгосрочный производственный потенциал страны (IMF, 2014).

Тем не менее, даже если уже определены готовые к началу реализации проекты, а процессы принятия решений в области государственных инвестиций работают эффективно, инвестиции могут и не материализоваться. Почему?

В дело вмешиваются политические соображения. Когда впереди маячат выборы, лица, определяющие меры политики, предпочитают дать электорату немедленные блага в форме

сокращения налогов или повышения трансфертов дохода в ущерб государственным инвестициям, способным принести плоды только через какое-то время. Другие факторы тоже могут играть роль в предотвращении необходимых инвестиций. Например, политическая ориентация партий, формирующих правительство, может способствовать снижению уровня государственных инвестиций.

В отсутствие политических или институциональных ограничений государственные инвестиции должны определяться, главным образом, нуждами развития — удовлетворением потребностей растущего населения или устранением узких мест в инфраструктуре. Иногда государственным инвестициям дают старт соображения, связанные с управлением спросом, например, когда у страны есть нереализованный потенциал и лица, определяющие меры политики, считают, что инвестиции увеличат совокупный спрос и повысят занятость в краткосрочной перспективе. Однако в реальности на решения о государственных инвестициях зачастую сильно влияют политические соображения.

Плохие стимулы

Уильям Нордхаус (William Nordhaus, 1975) одним из первых стал моделировать воздействие политических циклов на процесс принятия экономических решений. Он доказывал, что у официальных лиц есть мотивы для стимулирования экономики перед выборами с целью достижения временного сокращения безработицы — результата, предпочитаемого избирателями, которые обычно видят только краткосрочный горизонт. Исследования экономии бюджетных средств и налогово-бюджетной политики, обусловленных политическими факторами, активно развивались. В качестве возможных путей влияния политических факторов на государственные инвестиции назывались четыре фактора.

- **Политики действуют в своих интересах** и поэтому иницируют инвестиционные проекты только в начале срока действия своих полномочий, чтобы успеть провести торжественное открытие перед следующими выборами. При приближении выборов политики предпочитают заманивать избирателей увеличениями заработной платы в государственном секторе, сокращениями налогов и денежными трансфертами, изыскивая необходимые для этого средства путем сокращения инвестиций.

- **Бюджетные результаты отражают идеологию различных политических партий.** Например, предпочитаемое правыми партиями ограниченное предоставление физического и человеческого капитала, находящегося в государственной собственности, будет означать сокращение государственных инвестиций в инфраструктуру, здравоохранение и образование. Напротив, левые партии предпочитают проводить более дисcretionную политику, что подразумевает увеличение государственных инвестиций в этих областях.

- **Правительства меньшинства, разделенные законодательные органы, коалиции и многопартийные кабинеты** могут привести к бюджетной расточительности и к сокращению государственных инвестиций. Крупным коалиционным правительствам и правительствам меньшинства может быть сложнее договариваться о балансировке бюджета. Государственные инвестиции сократят легче, чем некоторые другие виды расходов.

- **Недекватные бюджетные институты** — правила и положения, регулирующие составление, утверждение и реализацию бюджета, неспособны защитить государственные инвестиции во время кризиса.

Скорее всего, один или несколько из этих четырех факторов влияют на динамику государственных инвестиций. Мы исследовали все четыре, чтобы определить, какие факторы доминируют и при каких обстоятельствах (Gupta, Liu, and Mulas-Granados, 2015). Мы составили уникальную базу данных по 80 демократическим государствам в период с 1970 по 2012 год, охватывающую все регионы и уровни дохода. Эта база данных охватывает выборы в федеральные исполнительные и законодательные органы власти и существенным образом отличается от баз данных в предыдущих исследованиях: она не ограничивается только развитыми демократическими странами, а включает широкий перечень стран с формирующимся рынком и стран с низким уровнем доходов, проводящих свободные и состязательные выборы, и использует

более точные показатели избирательного цикла, точно определяя день, месяц и год, когда граждане отправлялись к избирательным урнам. Например, если выборы проводились в ноябре 2012 года, мы отсчитываем количество месяцев до следующих выборов с этого момента. Данные по срокам проведения выборов по месяцам и годам взяты из Базы данных по политическим институтам, публикуемой Всемирным банком.

Наши данные показывают, что в последние три десятилетия государственные инвестиции в большинстве стран сократились (см. рис. 1, левая часть). В развитых странах отношение государственных инвестиций к ВВП снизилось с 5 процентов в середине 1980-х годов до 3 процентов в 2014 году. В странах

У официальных лиц есть мотивы для стимулирования экономики перед выборами.

с формирующимся рынком и с низким уровнем доходов в целом наблюдалось аналогичное сокращение, примерно с 10 процентов ВВП до 7–8 процентов ВВП за тот же период. Вместе с тем, государственное потребление продемонстрировало умеренный рост, особенно в развитых странах, где оно достигло почти 20 процентов ВВП, отчасти отражая возросшие расходы на здравоохранение и выплату пенсий и прочие трансферты, связанные со старением населения (см. рис. 1, правая часть). Эти долгосрочные побудительные факторы согласуются с данными, показывающими, что в краткосрочном периоде на инвестиционные циклы также влияют политические соображения.

Эффекты выборов

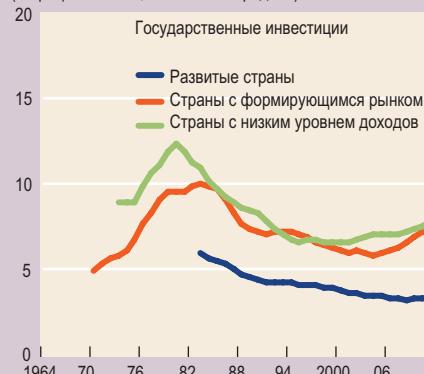
Наш анализ, который учитывал воздействие на инвестиции других релевантных переменных, показал, что по мере приближения выборов наблюдается замедление темпа государственных инвестиций как доли ВВП наряду с небольшим ускорением темпа текущих расходов (см. рис. 2). Например, государственные инвестиции растут на уровне 2 процентов ВВП за два–три года до выборов, но когда до выборов остается около 12 месяцев, их рост не просто замедляется, он становится отрицательным. Обратное наблюдается в отношении государственного потребления. Эта модель согласуется с работами различных ученых (в частности,

Рисунок 1

Резкое сокращение

В последние три десятилетия наблюдалось сокращение государственных инвестиций как процента ВВП. Государственное потребление вело себя по-разному.

(В процентах ВВП, пятилетнее среднее)

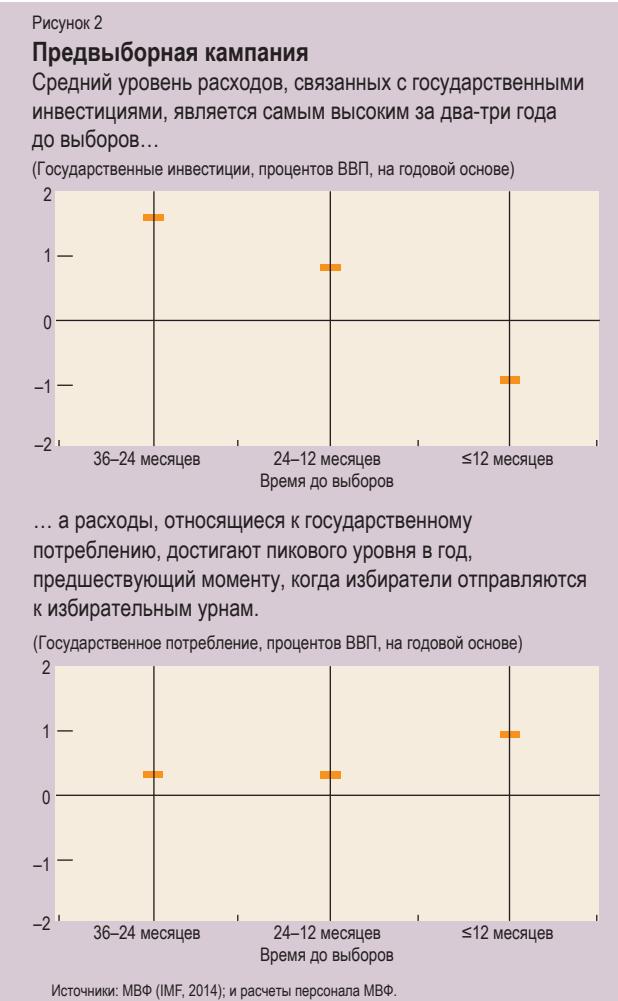


(В процентах ВВП, пятилетнее среднее)



Источники: Haver Analytics; МВФ (IMF, 2014); и Всемирный банк, «Показатели мирового развития», 2014 год.

Rogoff, 1990), которые доказывают, что избирательные стимулы могут заставлять официальных лиц переориентировать государственные расходы с государственных инвестиций на более «видимое» государственное потребление.



Проведенный нами количественный анализ подтверждает, что рост государственных инвестиций начинает замедляться приблизительно за два года до выборов. Фактически с каждым годом, приближающим нас к очередным выборам, темп роста государственных инвестиций относительно ВВП снижается на 0,3–0,6 процентного пункта. В интервале от четырех до двух лет перед выборами темп роста государственных инвестиций увеличивается. По-видимому, типичное правительство осуществляет большинство инвестиций в начале срока действия своих полномочий, а по мере приближения следующих выборов постепенно переориентирует расходы на другие статьи (см. рис. 3, левая часть).

Эти результаты наблюдаются вне зависимости от того, проводят ли страна бюджетную консолидацию или бюджетную экспансию. Но при рассмотрении различных групп стран проявляются интересные нюансы, касающиеся того, насколько сила бюджетных институтов может способствовать смягчению воздействия выборов на циклы государственных инвестиций. Например, в развитых странах, которые раньше встали на путь демократии и обладают относительно более сильными институтами, обеспечивающими эффективное планирование, распределение и реализацию государственных инвестиций, рост государственных инвестиций достигает своего пика на гораздо более поздних этапах избирательного цикла (см. рис. 3, правая часть), а снижение темпа роста государственных инвестиций менее значительно. Это можно объяснить тремя взаимосвязанными причинами: поскольку процессы государственных инвестиций в развитых странах намного стабильней, возможности для манипулирования ими ограничены по сравнению с прочими группами стран; в странах со зрелой демократией процессы выработки мер политики более прозрачны, а электорат стремится наказывать официальных лиц за манипулирование расходами; действующим правительствам не нужно сигнализировать о своей компетентности, изменяя расходы на государственные инвестиции, поскольку у них есть для этого другие способы, такие как эффективное информирование о мерах бюджетной политики, эффективные меры налоговой политики и реализация проектов.

Периоды устойчивого роста

До сих пор в центре нашего внимания были краткосрочные инвестиционные решения. Стоят ли за многолетними эпизодами устойчивого роста инвестиций на протяжении более длинного временного горизонта те же самые факторы? Как правило, многолетние инвестиционные расходы являются результатом долгосрочных стратегий, нацеленных на расширение производственного потенциала стран: правительства инвестируют в государственный капитал на протяжении нескольких лет — например, проект строительства автомагистрали, для завершения которого требуется несколько лет. Можно ожидать, что избирательные соображения окажут меньшее воздействие на многолетние периоды роста инвестиций, поскольку они делятся дольше обычных четырех-пяти лет нахождения правительства у власти.

Например, в 1980–2012 годы в Соединенных Штатах было отмечено три эпизода устойчивого роста государственных инвестиций (см. рис. 4), которые в совокупности длились 18 лет. Первый период начался в конце правления представителя демократической партии Джимми Картера в конце 1970-х годов и продолжался почти восемь лет в течение президентства

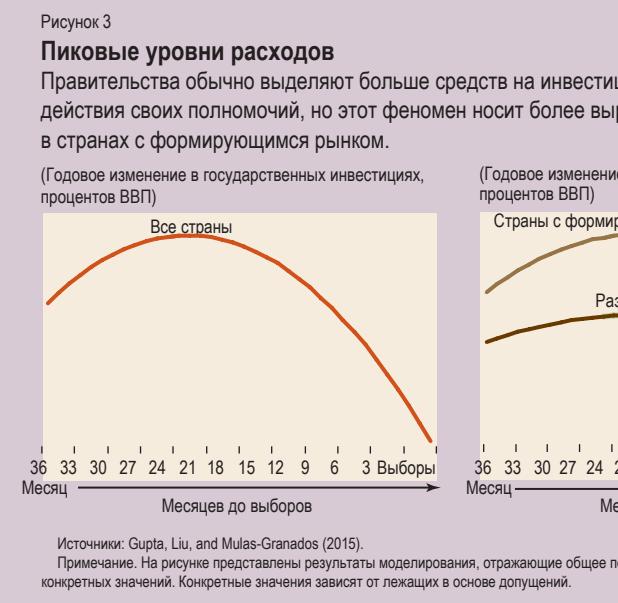


Рисунок 4

Резкий рост расходов в США

С 1980 года в Соединенных Штатах наблюдалось три устойчивых многолетних периода роста расходов в связи с государственными инвестициями.

(Расходы в связи с государственными инвестициями, процентов ВВП)



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

республиканца Рональда Рейгана. Второй совпал со вторым сроком нахождения у власти демократа Билла Клинтона. Третий эпизод начался после нового избрания на пост президента от республиканцев Джорджа У. Буша в 2004 году и продолжался до 2009 года, когда прошел год с момента прихода к власти президента Барака Обамы, представителя демократической партии.

Для того чтобы исследовать эту долгосрочную динамику, мы определили изменение в государственных инвестициях с минимального уровня инвестиционного эпизода до максимального уровня инвестиционного эпизода. В период с 1975 по 2012 год мы насчитали 264 эпизода роста инвестиций в 80 демократических государствах из нашей базы данных. Средняя величина роста инвестиций составляет 3,8 процента ВВП, при этом максимальное увеличение в размере 26 процентов ВВП наблюдалось в Лесото с 1978 по 1982 год, а минимальное увеличение в размере 0,3 процента ВВП — в Соединенных Штатах с 1998 по 2003 год.

Выполненный нами количественный анализ подтверждает, что в долгосрочной перспективе такие политические характеристики, как фрагментация и идеология кабинета министров, оказываются важнее выборов при объяснении величины устойчивого роста инвестиций. Правительства более правых взглядов ассоциируются с меньшим увеличением государственных инвестиций, если только они не вынуждены иметь дело с разделенным законотворчеством и выступающими в поддержку инвестиций парламентскими коалициями, как иногда случалось в Соединенных Штатах во времена правления Рейгана и Джорджа У. Буша. Фрагментированные правительства также ассоциируются с менее значительным устойчивым ростом инвестиций.

Последствия для мер политики

Наше исследование позволяет сделать три важных вывода с точки зрения мер политики. Во-первых, даже при надлежащих макроэкономических условиях в части бюджетного пространства и денежно-кредитной политики и наличии готовых к реализации инвестиционных проектов расширение государственных инвестиций при приближении выборов может оказаться невозможным. Действующие правительства имеют стимул увеличивать «видимые» текущие расходы на сокращение налогов, заработную плату государственным служащим или программы государственных трансфертов, чтобы заручиться политической поддержкой. Такие расходы могут оказаться необратимыми, что создает тенденцию к появлению постоянных дефицитов. Они также могут оказать отрицательное воздействие на долгосрочный потенциал экономического роста страны, поскольку избирательное давление может породить субоптимальные уровни государственных инвестиций, тем самым сокращая инвестиции в такие объекты, как дороги и аэропорты, и прочие области, которые усилили бы способность страны производить товары и услуги. Во-вторых, когда страны обращаются за консультациями или финансовой поддержкой к международным организациям, программы финансовой помощи должны содержать прямое признание смещения в сторону текущих расходов, которое происходит примерно за два года до выборов. Разработка более сильных мер политики в этот период может помочь обуздать увеличение некоторых статей расходов. И наконец, лучшим вариантом изолирования цикла государственных инвестиций от избирательного давления является укрепление бюджетных институтов и совершенствование систем управления государственными инвестициями. ■

Санджив Гупта занимает должность заместителя директора, а Эстель Сюэ Лю и Карлос Мулас-Гранадос — экономисты в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

Литература:

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.

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

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,

15. Extent and nature of circulation
A. Total number of copies
B. Paid and/or requested distribution
C. Total paid distribution
D. (4) Free or nominal rate distribution outside the mail
E. Total free or nominal rate distribution
F. Total distribution
G. Copies not distributed
H. Total
I. Percent paid and/or requested circulation
I certify that the statements made by me above are correct and complete.
Jeremy Clift, Publisher

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.

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