

FRI-2B.412-1-EM1-11

POLITICAL BUSINESS CYCLE²²

Assoc. Prof. Kamelia Assenova, PhD

Economics Department,

University of National and World Economy

Phone: +3592 862 86 72

E-mail: kassenova@uni-ruse.bg

Nikolay Nikolov Rusev, PhD Student

Department Economics and International Relations,

Faculty of Business and Management,

University of Ruse "Angel Kanchev"

Phone: 0899 915 045

E-mail: rusevs@live.com

Abstract: *This paper reviews existing views and theories concerning the influence of the political cycle on business cycle. Political business cycle is explored with two main goals: (1) to present mainstreaming views relating political cycle to business fluctuation and (2) to identify whether the existing evidence disambiguously finds any electoral effects on fiscal policy. The report provides a review of the theories exploring the influence of politically motivating fiscal decisions over the business cycle.*

The empirical evidence on discretionary fiscal policy shows that there are significant politically motivated changes in fiscal policy. Cyclicity of elections induces periodic fluctuation in fiscal decisions implemented by governments. Incumbent parties are trying to "lure" the voters through manipulating the components of aggregate demand. The theoretical explanation of macroeconomic implications of electoral cycle is trying to encompass the main incentives and techniques, parties are using in the light of incoming elections. By doing so, they could possibly turn a countercyclical policy into a procyclical. Excessed spending could change the phase and intensity of business cycles or even giving a rise to new cyclical wave.

Keywords: *political budget cycles, discretionary fiscal policy, election*

JEL Codes: E32, E62

ВЪВЕДЕНИЕ

Макроикономиката и политиката са дълбоко преплетени. Политиците чрез своите действия или бездействия създават определена икономическа рамка за функциониране на националното стопанство. В същото време избори се печелят или губят именно заради икономическите условия. Идеологически и електорални мотиви често са в основата на политическия избор за определена макроикономическа политика. В опита си да идентифицираме основните мотиви, ръководещи политиците в техните действия, можем да стигнем до извода, че на първо място те се стремят да се задържат на власт, за да могат да експлоатират политическата рента. И второ, те са партийни членове и като такива следва да се „издължат“ на своите поддръжници. Издължаването е твърде мъгляво понятие, но в настоящето изложение допускаме, че това е провеждане на политика, очаквана от избирателите, което по същество е политика, подчинена на основната идеология на партията. Извеждайки тези мотиви, е логично да обвържем поне част от макроикономическата политика с личната мотивация на политиците.

С настоящата работа се прави кратък обзор на основните теории, доминиращи световната литература и обвързващи икономическия, бизнес цикъл с политическия или електорален цикъл.

²² Настоящият доклад е в изпълнение на проект на Факултет "Бизнес и мениджмънт" на тема "Изследване на регионалните потенциали за развитие на социално иновативни екосистеми в условия на дигитална трансформация", финансиран от Фонд "Научни изследвания".

ИЗЛОЖЕНИЕ

Адаптивни теории за политическия бизнес цикъл

Първият, който формализира в аналитична рамка идеята, че макроикономическите променливи са повлияни от политически мотиви, е William Nordhaus през 1975. До този момент в икономическите модели правителството е приемано за „вселюбим диктатор“, максимизиращ социалната функция на благоденствие, съвпадаща с функцията на полезността на представителния потребител. Съгласно популяризираната от Nordhaus (1975) **теория за политическия бизнес цикъл**, политиките се стремят към създаване на най-добрите икономически условия непосредствено преди изборите, дори и това да изисква скъпоструващо пренастройване впоследствие. Свърхстимулирането на икономиката бива възнаградено от избирателите, независимо, че една фискална експанзия, несъобразена с икономическия цикъл, е предпоставка за последваща рецесия за укротяване на инфлацията. По този начин политическият тайминг генерира неоптимални и неестествени икономически цикли. Теорията за политическия бизнесцикъл се основава на допускането, че избирателите са с ограничена визия за бъдещето и гласуват за настоящата партия, ако икономиката се справя добре преди изборите. Втори стълб на теорията е замяната по краткосрочната крива на Филипс: по - ниска безработица срещу бъдеща по - висока инфлация или обратното.

Според този модел икономиката се характеризира от коригирана с очакванията на избирателите, функция на Филипс. Очакваният на избирателите се формират по адаптивен начин, а именно въз основа на инфлацията за изминалия период $\pi_j^e = \pi_{j-1}$. Експанзионистичният период е предизборният, поради фискалната експанзия инфлацията е по-висока от очакваната, но избирателите все още не са в състояние да отчетат това и продължават, следвайки теорията за адаптивните очаквания, да я приравняват на нивата предшестващи предизборния период. Същевременно, те отчитат повишеното производство и понижена безработица. Така е създаден изкуствен политико - икономически цикъл, тъй като постелекторалния период е рецесионен, със занижена инфлация, но и намалено производство и нарастваща безработица. За да бъде това поведение устойчиво, теорията залага на твърде кратката памет на избирателите В модела тя е въведена като своеобразна дисконтираща норма, отразяваща „забравянето“ или късата памет на избирателите $V = \frac{v_t}{1+\rho} + v_{t+1}$. Изборите са в края на период $t+1$, ρ е „норма на забравяне“, за която се допуска, че приема стойност по - голяма от нула.

Струва си да се отбележи също, че в модела на Nordhaus, инфлацията нараства непосредствено преди изборите. Високата инфлация обаче не засяга всички потенциални избиратели по еднакъв начин – например: тя може да оцети притежателите на капитал, които по презумпция могат да отчетат по – бързо промените в икономическата политика и да насочат вота в нежелана от политиките посока.

Експлоатирането на краткосрочната крива на Филипс е основният аргумент при Hibbs (1977) и неговата **партийна теория**, който настоява, че партиите имат различни предпочитания при избора си между инфлация и безработица, тъй като макроикономическият резултат има сериозни преразпределителни последици. Следователно, акцентът се измества върху последващото разпределение на дохода при този избор. Основното допускане на Hibbs е обвързано с партийната принадлежност – левите партии фаворизират ниската безработица и по - висок растеж с цената на растяща инфлация. Този избор на позиция по кривата на Филипс е леснообясним, тъй като заетостта е основният проблем на традиционно левите избиратели. Това е свързано с виждането, че политиката цели разпределяне на доходите – макроикономическият резултат има сериозни преразпределителни последици. Търсейки емпирично потвърждение на своята теория, Hibbs (1987) изследва икономиката в САЩ, констатирайки, че ефектът на безработицата намаля делът на доходите на двете най - бедни групи (от условно пет) и влияе положително

на двете групи с високи доходи, докато доходите на средната група остават незасегнати²³. Редистрибутивният ефект на инфлацията не е така ясен и действа чрез няколко канала: (1) данъчните ставки, ако не са коригирани с размера на инфлацията²⁴; (2) ефекта на инфлацията върху реалната стойност на активите; (3) ефекта на промяна на относителните цени на кошницата от стоки, закупувана от различните доходни прослойки. Заключение е, че редистрибутивният ефект на инфлацията „трансферира“ реален доход от групата на индивидите с високи доходи към тези с ниски²⁵. Ефектът обаче е незначителен.

Макар и да не се отдалечава прекалено много от теорията за политическия бизнес цикъл, партийната теория въвежда хетерогенността сред избирателите и различните идеологически цели на партиите. Също така, тук късата памет на избирателите не е компонент на модела. Изборът на различни позиции по краткосрочната крива на Филипс, предизвиква смяна на различните в идеологията си партии, условно леви и десни или консерватори и либерали, което води до „партиен цикъл“. Този цикъл е непреднамерен, но превръща електоралния календар в източник на несигурност, обръкващ избирателите, които не знаят коя ще е управляващата партия и съответно политиката, която ще се реализира след изборите.

Политическия цикъл след „рационалната революция“

Приблизително по времето на моделирането на двете теории в икономическата мисъл настъпва своеобразен обрат: времето на рационалните очаквания. Едновременно с това се пропуква един от основните стълбове на теориите за политическия цикъл – замяната между инфлация и заетост по краткосрочната крива на Филипс. И в двете основни теории липсва „революцията на рационалните очаквания“ (Sargent and Wallace 1975). Ако избирателите наистина са в състояние да отчитат и очакват промените в икономическата политика, то тогава провеждането на фискална експанзия е безпредметна и политическия бизнес цикъл не би могъл да съществува. Правителствата няма да са в състояние да прилагат икономически инженеринг, чрез внимателно подбран тайминг на „търгуване“ на инфлация с рецесия. Рационалните избиратели лесно ще разпознаят целта на политиките и ще настроят потреблението си в съответствие с очакванията си за влошено състояние на икономиката след електоралния период.

При наличието на този завой в икономическата мисъл, са необходими около 10 години, за да бъдат приспособени теориите за политическия бизнес цикъл с рационалните очаквания. Това е обяснимо, тъй като двете теории залагат на адаптивните очаквания. Схващане, което изbledнява с настъпването на „рационалната революция“. Пробивът идва с два подхода предложени от Alesina (1988) и неговата рационална партийна теория (модифицирайки подхода на Hibbs) и Rogoff and Siber (1988) и Rogoff (1990), които изграждат теорията за рационалния политически бизнес цикъл, инкорпориращ рационализма на гласоподавателите в оригиналната теория за политическия бизнес цикъл. Те демонстрират, че прозренията на Nordhaus, биха могли да са валидни и в условията на рационализъм.

Rogoff and Siber развиват модел за **рационалния политически бизнес цикъл**, в който избирателите не са късогледни и ставката на забравяне е нулева. Рационалността в поведението на гласоподавателите предполага, че всеки опит на правителството да заменя инфлация срещу заетост, бива разгадан и неутрализиран чрез съответна промяна на поведението²⁶, в очакване на следизборен данъчен шок. Тук те въвеждат рационалното

²³ Ефектът, макар и статистически значим, не е драматичен – едногодишен скок на безработицата от 6 на 10 процента, преразпределя само 0.95 процента от доходите на долните две пети към горните две пети.

²⁴ При промяна на номиналната заплата с индекса на инфлацията, реалната заплата не се променя но ако етажите в прогресивното данъчно облагане не са индексирани, може да се премине в по - висока ставка и да има реално намаляване на дохода.

²⁵ Причина за този ефект, наблюдаван и във Великобритания, е факта че основните притежатели на номинални активи са индивидите с високи доходи (виж Minford (1985))

²⁶ Тук те визират работодатели и синдикати („wage setters“)

поведение на избирателите, но прибавят и допускането за информационна асиметрия. Това също води до електорален цикъл, тъй като по отношение на определени макроикономически променливи, като данъци, правителствени разходи, растеж на парите в обращение, правителството има информационно предимство, което е възможността то да отчита макроикономическите индикатори преди гласоподавателите. Преди избори правителството е мотивирано да демонстрира, че се справя добре. Това поражда електорален цикъл в макроикономиката.

В модела на Rogoff and Siber, правителствата се различават според нивото си на компетентност. Компетентността се измерва чрез цената, на която правителството е в състояние да осигури държавните услуги. Следователно по - компетентното правителство ще е в състояние да осигури зададеното количество услуги на по - ниска цена или чрез намалени данъчни приходи.

$$G = \varepsilon + \tau + \Delta \quad (1)$$

където ε е нивото на компетентност на правителството, а τ и Δ са алтернативни форми на данъчно облагане: τ е справедливия данък а Δ е несправедливия сенъоражан данък.

Гласоподавателите трябва да направят избор между две партии. Мнозинството от избиратели възприемат компетентността като способност на партиите да администрат осигуряването на публични стоки и услуги. Правителството е длъжно да осигури зададено (и възможно за наблюдаване) количество стоки и услуги. В началото на периода избирателите получават сигнал – те са информирани за нивото, на което държавата ще установи справедливите данъци τ (което е планираната цена на държавните стоки и услуги). Тъй като данъците се установяват в началото на периода, всяка умишлена или неумишлена грешка на правителството ще трябва да бъде коригирана чрез несправедливите сенъоражни данъци – Δ . По този начин, избирателната общност е в състояние да наблюдава действията на правителството в реално време, но с известно забавяне, което е и източник на информационна асиметрия. Основният начин на правителствата да „хитруват“ е чрез установяване на твърде ниски данъци в началото, които по - късно се опитват да компенсират чрез труден за улавяне от избирателите сенъораж. Възможността да прилагат този „трик“ обаче е в зависимост от демонстрираната компетентност – ако тя е твърде ниска, управляващите не могат да приложат тази политика, макар мотивацията им да го направят да е висока. При демонстриралите компетентност политици е обратно – те са в състояние да приложат политика на завишен сенъораж, но им липсва стимул да го направят. В предизборния период правителството се опитва да увеличи шоковете на компетентност, за да повиши шансовете си да се задържи на власт. Разширявайки и модифицирайки модела, Rogoff (1990) запазва временната информационна асиметрия относно компетентността на управляващия да администрира производственият процес на публични блага, но въвежда допълнителна мотивация в предизборни години, управляващите да се насочат към композирането на фискална политика която увеличава потреблението, което е по - лесно за разпознаване от потребителя и се отчита с минимален времеви лаг. Същевременно управляващите се въздържат от извършването на държавни разходи за инвестиции, които са по - трудни за разпознаване от избирателите и ползата от тях е отдалечена във времето. При всички случаи правителството има информационно предимство пред избирателите и е в състояния да се опита да манипулира макроикономическите променливи.

Моделите за електоралния бюджетен цикъл дават начало на нова вълна от интерес в политическата икономика, най – вече заради допускането за рационално поведение, както от страна на избирателите, така и от страна на политиките. Като логично следствие Persson and Tabellini (2000), както и Shi and Svensson (2002a), предлагат нов модел, който се опира на подхода на моралната дилема: модел на опортюнистичен политически бизнес цикъл. В този модел политиките имат определено ниво на компетентност, което се възприема от избирателите, от гледна точка на тяхната продуктивност: публичните стоки и услуги, които са в състояние да предложат без да повишават данъците. За разлика от моделите, включващи

информационна асиметрия, нито политиките, нито избирателите имат представа в реално време, за резултата от определена политика. В условията на големия брой неизвестни проблеми, пред които управляващите могат да се изправят, това допускане отразява несигурността на политиките, доколко ще са в състояние да преодолеят бъдещите предизвикателства и следователно да трансформират държавните приходи в очакван обществен резултат. Рационалните гласоподаватели осъществяват избора си въз основа на основните макроикономически показатели, постигнати от управляващите, държейки сметка за бъдещото публично потребление, което може да им бъде осигурено.

Ключовото допускане на модела е, че управляващото мнозинство може да упражни замаскирани усилия или да използва политически инструменти, които не могат да бъдат наблюдавани от обществото (или възможни за наблюдаване с известно закъснение), които да са заместници за компетентността. Ако компетентността се измерва чрез ефективността на трансформацията на държавните приходи в публични блага, тогава като скрито усилие може да бъде възприето емитирането на краткосрочен държавен заем. Упражнявайки тези усилия, правителството се стреми да подобри имиджа си с идеята, че обществото ще отдаде подобрените макропоказатели изцяло на компетентността на правителството. В крайна сметка в рационалните модели, равновесието се постига и избирателят не може да бъде заблуден. Persson and Tabellini (1998) настояват, че директната отговорност на политиките в президентските модели на управление (асоциирани с мажоритарния вот), увеличава конкуренцията между политиките, което предполага извършването на по - малки предизборни разходи, което резултатира и в по-слабо изразен електорален цикъл.

Основна отличителна черта в сравнение с моделите включващи неблагоприятния подбор, е че ако при Rogoff, склонността и възможността да се „подвеждат“ избирателите зависи от нивото на компетентност на политика, то при моделите разчитащи на моралната дилема, правителствата винаги прибегват до упражняването на скрити усилия независимо дали напълно заместват или частично допълват компетентността си. И при двата модела избирателите са мотивирани да изберат по - компетентния кандидат с очакване за повече обществени блага. Правителството обаче в своите действия се води от информираността и икономическата компетентност на избирателите, които лесно разпознават предизборно индуцираните разходи и очаквания последващ дефицит. Кандидатите с власт са принудени да затруднят възможността на избирателите да преценят дефицитното предизборно изразходване на средства. Тези модели постулират вътрешен избор на желаещият да афишира компетентността си кандидат, надявайки се, че подобрените макрорезултати ще бъдат отдадени от избирателя на неговите умения и осъзнаването, че избирателят е в състояние да различи експертизата от предизборно мотивирано поведение.

Според Hibbs, партиите избират позицията си по краткосрочната крива на Филипс, в съответствие с основната си идеология – левите партии са по склонни да постигнат по – ниска безработица, макар и на цената на покачваща се инфлация. Това обаче е невъзможно в модела на рационалните очаквания. Alesina (1987) както и Alesina and Sachs (1988), предлагат модификация на партийната теория, отчитайки възгледа за рационалните очаквания. В тяхната **рационална партийна теория** (от тук нататък РПТ) електоралната несигурност генерира несигурни очаквания. Логиката на модела е следната: спечелилата избори дясна партия започва провеждането на антиинфлационна политика. Ако обаче, преди изборите, електоратът е допускал възможността за ляво управление, то рационалното очакване е било за средна инфлация, над тази която дясното правителство преследва. В условията на номинална твърдост на цените и работната заплата, икономическите решения, вземани преди изборите не могат незабавно да бъдат пренастроени след изборите. Това предполага известен реален ефект върху производството и безработицата. След като очакванията бъдат синхронизирани с новите реалности, то икономическата активност се връща на естествените си равнища и икономическото поведение е в съответствие с ниската инфлация, ако управлението е дясно. Разбира се в този модел има времева неустойчивост на резултата и пълно отъждествяване на идеологията на партиите с очакваните икономически

мерки. Все пак не може да не демонстрираме следната логика: ако едно ляво правителство поеме властта и анонсира ниска инфлация, то рационалният потребител, трудно ще приеме тази смяна на идеологията и в резултат агентите ще запазят поведението си, настроено за висока инфлация. Постигнато е ново равновесие на очакваното по - високо ценово равнище без значим ефект върху заетостта.

РПТ се различава от оригиналната партийна теория в един важен аспект: първоначалната теория постулира устойчивост на постигнатия резултат, който с малки колебания остава актуален до края на мандата на определеното правителство. При РПТ този ефект е временен и се проявява веднага след изборите. И двете теории обаче не разчитат на кратката памет на избирателя. Те залагат на информираността на избирателя и познаването му на икономическите специфики на различните партии: условно левите партии, предпочитат експанзията, а десните изместват акцента към контрол над инфлацията.

Основната слабост и при двете партийни теории е че приписват определени характеристики на партиите в зависимост от позиционирането им, определен тип предразсъдъци, което обаче не винаги е актуално. Идеологията на една широка коалиция или експертен кабинет на широка основа също трудно може да бъде обяснена от партийната теория както в оригиналния ѝ, така и в рационалния ѝ вид

ЕМПИРИЧНИ РЕЗУЛТАТИ

Емпиричните факти водят до извода, че промените във фискалната политика са силно политически мотивирани. Проучванията на Fatas and Mihov (2007) свидетелстват в подкрепа на твърдението за опортюнистичен политически бизнес цикъл. Резултатите им са за системно проциклична или незначително антициклична фискална политика. Също така, откриват устойчива негативна връзка между политически индуцираната фискална волатилност и инвестиционната активност. В допълнение, обръщат внимание на институционалното устройство, което определя и политическата процедура по провеждането на фискалната процедура. Резултатите подкрепят заключенията на Persson and Tabellini (1998), че мажоритарното устройство е източник на по - ниска нестабилност във фискалната политика и респективно по - слаби електорални цикли.

Schuknecht (1996) установява изборно мотивирания политически цикъл за панел от 35 развиващи се страни, резултатите от регресията свидетелстват за цялостно влошаване на фискалния баланс с повече от 0.6 процента от БВП в изборни години. По нататък Schuknecht (1996) с изследване на блок от 24 държави, специфицира че особено забележима е връзката на електоралният тайминг и публично - инвестиционният цикъл. Това до известна степен е в противоречие с теоретичните очаквания за бързо стартиращи въздействия чрез стимулиране на потреблението но е в съответствие с допускането за прикриването на изборно мотивираните харчове. Alesina et al. (1992) прилагат OLS регресията за 13 индустриализирани държави установявайки влошаване на дефицита с 0,6 от БВП за изборни години. Резултатите на Shi and Svensson (2002) са в подкрепа на теорията за моралната дилема. Вземайки предвид делът на информираните избиратели, те уточняват, че колкото е по - нисък делът на информираните избиратели толкова по - трудно съвкупността от избиратели успява да различи манипулативните разходи от управленската компетентност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият доклад няма претенции да обхваща всички виждания относно връзката между политика и фискални решения. Съществен детайл, който остава извън настоящото изложение, е въпросът с ограниченията, които определена система налага – мажоритарната система носи със себе си по - висока степен на персонална отговорност и по – малки разходи за административна издръжка на правителството, но от друга страна, ограниченията, вградени в самия политически процес, са по - малки. Процедурата в парламентарната система, характеризираща се с коалиционни управления, предполага по - добър контрол над бюджета. От друга страна, как да заключим кое ни гарантира добър фискален мениджмънт –

парламентарната система, която от съвместно контролиране може да се превърне във фискално наддаване или мажоритарната, където решенията са сведени до тесен кръг политици. Лошият фискален мениджмънт засилва волатилността на фискалната политика, което уврежда дългосрочната икономическа устойчивост и възможностите за растеж. От своя страна, ограниченията, независимо дали произхождат от вида на политическата система или са външно наложени, намаляват възможностите за произволно използване на фискалната дискреция, което предопределя избора между конюнктурно стабилизиране на потреблението или дългосрочен растеж в полза на последното.

Несъмнен факт е, че политиките се стремят към създаване на среда, която да благоприятства възможностите за тяхното оставане на власт и продължаващо експлоатиране на политическата рента. Без да отричаме отговорността, която имат при реализирането на определена политика, не можем да не отбележим, че въпросът с публичния имидж, който ще формират, винаги съществува като ключов за модела им на поведение стимул. Предложените тук теории в никакъв случай не изчерпват възможните икономически модели на поведение, нито пък могат да обяснят всички проявления на политически мотивираната цикличност в бюджета. Това е факт, защото мотивацията за определена политика излиза извън границите на икономическата теория и е сбор от чисто личностни качества и партийна идеология. При всички случаи обаче, търсенето и извеждането на специфични, проявяващи се отново и отново характеристики по отношение на макроикономическата политика е важен и съществен въпрос както за фискалната политика, така и за резултативния икономически растеж.

REFERENCES

- Alesina A., Mirrlees J., Neumann M. (1989) *Politics and Business Cycles in Industrial Democracies*. Economic Policy, Vol. 4, No. 8 (Apr., 1989), pp. 57-98
- Alesina A., Ozler S., Roubini N., Swagel P. (1992) *Political Instability and Economic Growth*. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Working Paper No. 4173.
- Fatás A. and Mihov I. (2007) *Fiscal Discipline, Volatility, and Growth*
- Nordhaus, W. D. (1975). *The Political Business Cycle*. Review of Economic Studies, 42, 169-190
- Persson T. and Tabellini G. (1999) *Political Economics and Public Finance*. CEPR Discussion Paper No. 2235
- Rogoff K. (1990) *Equilibrium Budget Political Cycle*. American Economic Review 80: 21-36
- Rogoff K. and Sibert A. (1988) *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*. The Review of Economic Studies, Vol. 55, No. 1 (Jan., 1988), pp. 1-16
- Shi, M., & Svensson, J. (2002). *Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments*. Nordic Journal of Political Economy, Volume 29, p 67-76
- Shi, M., & Svensson, J (2005) *Political budget cycles: Do they differ across countries and why?* Journal of Public Economics 90 (2006) 1367 – 1389