

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**FISKALNA POLITIKA V ZDA: VPLIV INSTITUCIJ IN
IDEOLOGIJE STRANK**

Ljubljana, maj 2005

EMA KRAGELJ

IZJAVA

Študentka Ema Kragelj izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom mag. Tjaše Redek in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 17.5.2005

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 FISKALNA POLITIKA – DEL VLADNE EKONOMSKE POLITIKE	2
1.1 FISKALNA POLITIKA IN INSTRUMENTI FISKALNE POLITIKE.....	2
1.2 SLABOSTI PRORAČUNSKE POLITIKE IN ALTERNATIVE	5
1.3 DRŽAVNI PRORAČUN, PRIMANJKLJAJ IN JAVNI DOLG	7
2 FISKALNA POLITIKA V ZDA	10
2.1 FISKALNA POLITIKA V ZDA.....	10
2.2 PRORAČUN ZVEZNE VLADE	13
2.3 PROBLEMATIKA PRORAČUNSKEGA PRIMANJKLJAJA IN RASTOČEGA JAVNEGA DOLGA. 17	
3 VPLIV IDEOLOGIJE STRANK NA FISKALNO POLITIKO V ZDA	18
3.1 RAZLIKE V STRANKARSKIH STALIŠČIH GLEDE MAKROEKONOMSKIH VPRAŠANJ	19
3.2 TEORIJE IDEOLOŠKEGA CIKLA	21
3.3 IDEOLOGIJA STRANKE IN FISKALNA POLITIKA V ZDA	25
4 INSTITUCIJE, KI DOLOČAJO FISKALNO POLITIKO V ZDA	30
4.1 DISKRECIJSKA, AVTOMATIČNA IN ZAKONSKO DOLOČENA FISKALNA POLITIKA.....	30
4.2 INSTITUCIONALNI OKVIR FISKALNE POLITIKE	32
4.2.1 USTAVNO DOLOČENE INSTITUCIJE FISKALNE POLITIKE	34
4.2.2 ZAKONODAJNE INSTITUCIJE FISKALNE POLITIKE	36
4.2.3 NEFORMALNE INSTITUCIJE: OBLIKE DISKRECIJSKEGA SPREJEMANJA FISKALNE POLITIKE	38
4.3 ODGOVORNOST NOSILCEV EKONOMSKE POLITIKE	39
SKLEP	40
LITERATURA	41
VIRI	43

UVOD

V Združenih državah Amerike je proračunski primanjkljaj trenutno izredno aktualna tema. Je odraz zaskrbljenosti zaradi naraščajočega javnega dolga in problemov, ki jih prinaša. Politika predsednika Georgea W. Busha je v zelo kratkem času privedla do visokih deficitov, zaradi česar jo nasprotniki močno kritizirajo. Kako je proračunski primanjkljaj lahko narasel tako visoko, če ga ekonomisti in politiki redno obsojajo? Kakšna ekonomska politika vodi v visoke primanjkljaje in zakaj se različne vladne administracije za takšno ekonomsko politiko odločijo? Na ta vprašanja skuša odgovoriti pričujoče delo.

Primanjkljaje povzroča fiskalna politika, ki se odrazi na državnem proračunu. V prvem in drugem delu naloge obravnavam proračunsko politiko s pomočjo normativne ekonomske teorije. Najprej skušam pojasniti, kaj je proračunska politika, kateri so njeni cilji in instrumenti ter na katere makroekonomske agregate vplivajo. Nadaljujem s pomanjkljivostmi in alternativami, ki jih nudi makroekonomska teorija. V zadnjem delu prvega poglavja pa se ukvarjam z državnim proračunom, predvsem s problemom proračunskega primanjkljaja in javnega dolga.

V drugem delu me zanimajo značilnosti fiskalne politike v Združenih državah Amerike (v nadaljevanju: ZDA). Obravnavam fiskalno politiko od 30-ih let 20. stoletja do danes. Kako so se fiskalni ukrepi odrazili na proračunu zvezne vlade, oziroma kako so se nakopičili deficiti in javni dolg, razlagam v drugem poglavju, zakaj je takšen javni dolg zaskrbljujoč, pa v tretjem poglavju. Končno se sprašujem, zakaj vlade izvajajo aktivno fiskalno stabilizacijsko politiko, ki se je pokazala kot neuspešna, saj povzroča deficit in javni dolg in ima številne negativne učinke na gospodarstvo, in to kljub alternativam, ki jih ponuja ekonomska teorija. Ta odgovor iščem v tretjem in četrtem delu diplomske naloge. S tem prehajam na področje pozitivne teorije.

Ker ekonomski faktorji ne zmorejo pojasniti celotne variance deficitov in vodenja neodgovorne proračunske politike, so začeli ekonomisti iskati odgovore na drugih področjih družbenega življenja. Oblikovali so številne modele in teorije, v katerih imajo najbolj vidno vlogo politični faktorji. Številne pozitivne ekonomske teorije pojasnjujejo vpliv institucij, značilnosti volitev in vpliv političnih prepričanj na ekonomsko politiko. Izmed številnih pozitivnih teorij sem izbrala in se v tej nalogi posvetila teoriji proračunskih institucij (strukturni hipotezi) in enemu izmed modelov teorije javne izbire - modelu strankarskih razlik (partisanship), ki obravnava vpliv strankarske ideologije na ekonomsko politiko.

Kot dejavnika, ki vplivata na proračunsko politiko, tako obravnavam **proračunske institucije** in **politična prepričanja oziroma ideologijo strank** (vlade, predsednika in parlamenta). Uradna proračunska politika in njeni cilji se namreč izoblikujejo v zapletenem, ustavno in

zakonsko določenem političnem procesu oziroma proračunskem postopku. Formirajo se v interakciji političnih prepričanj in zakonsko določenih pravil.

V tretjem delu diplomske naloge nato pojasnujem vpliv strankarske ideologije na izbiro ekonomske stabilizacijske politike s pomočjo teorije ideološkega cikla. Vodilna znanstvenika na tem področju, Alberto Alesina in Douglas Hibbs, ugotavljata, da so temelj razlik pri oblikovanju makroekonomskih politik razlike v ideologijah strank. V ZDA so to razlike v ideologiji med demokrati in republikanci (Keech, 1995, str. 66).

Tema četrtega, zadnjega dela diplomske naloge je institucionalni okvir fiskalne politike v ZDA. Ta se sčasoma sicer nekoliko spreminja, vendar ostaja osnova, na podlagi katere delujejo številne različne vlade pri določanju stabilizacijske ekonomske politike. V začetku opredeljujem diskrecijsko, avtomatično in zakonsko določeno fiskalno politiko. Nadaljujem z definicijo institucij in vplivom demokratičnih institucij na učinkovitost vladne ekonomske politike. Poglavje zaključujem z ugotovitvijo, da institucionalni okvir ne zagotavlja odgovornosti nosilcev ekonomske teorije oziroma politikov in da tudi to prispeva k fiskalno neodgovorni ekonomski politiki različnih vladnih administracij.

1 FISKALNA POLITIKA – DEL VLADNE EKONOMSKE POLITIKE

1.1 FISKALNA POLITIKA IN INSTRUMENTI FISKALNE POLITIKE

Fiskalna politika sodi v okvir vladne stabilizacijske politike. Zajema odločitve o davkih in državnih izdatkih, s katerimi želi vlada vplivati na »vrhove in doline« poslovnega cikla.

Ekonomska vloga države se je v zadnjem stoletju zelo povečala. Vsako slabo obdobje oziroma dogajanje v družbi (vojna, gospodarska kriza, revščina, onesnaževanje) je razširilo dejavnost vlade. Po končanih krizah pa se njena vpletenost v gospodarstvo ni zmanjšala, kot se tudi prihodki in izdatki, potrebni za financiranje dejavnosti vlade, niso vrnili na predhodno raven (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 283).

V sodobni državi blaginje vlada opravlja štiri ekonomske funkcije:

- zdravi in popravlja tržne slabosti;
- prerazdeljuje dohodek in vire;
- oblikuje makroekonomsko stabilizacijsko politiko (fiskalno, monetarno politiko), da bi stabilizirala poslovni cikel in pospešila dolgoročno ekonomsko rast;
- upravlja mednarodne ekonomske zadeve (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 300).

Na ekonomsko dejavnost vpliva z uporabo davkov, izdatkov in neposrednega nadzora. Z **davki** zagotavlja sredstva za javne izdatke, odvrča od posameznih močno obdavčenih dejavnosti ter spodbuja malo obdavčene sektorje. Z **vladnimi izdatki** za posamezne dobrine ali storitve in transfernimi plačili zagotavlja sredstva posameznikom. Z **neposrednim nadzorom** (regulacijo) pa določene ekonomske dejavnosti spodbuja, medtem ko nekatere omejuje ali celo prepoveduje, npr. onesnaževanje (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 282).

Proračunsko oziroma fiskalno politiko predstavljajo vladne odločitve o državnih izdatkih¹ in prihodkih². S politiko obdavčevanja in programi izdatkov vlada uresničuje cilje ekonomske politike. Omejiti skuša nihanja v poslovnem ciklu in stabilizirati gospodarstvo z zagotavljanjem visoke zaposlenosti in gospodarske rasti ter z vzdrževanjem nizke inflacije.

Instrumenti, s pomočjo katerih vlada vodi fiskalno politiko, oziroma določa višino davkov, transferjev in državnih izdatkov ter vpliva na uvoz in izvoz, so:

- **diskrecijski ukrepi** (ki jih samostojno izvajajo nosilci fiskalne politike);
- **vgrajeni avtomatični stabilizatorji** (ki so namenjeni predvsem blaženju cikličnih gibanj v gospodarstvu).

Več o diskrecijski politiki in avtomatičnih stabilizatorjih pišem v zadnjem poglavju diplomske naloge.

Z **diskrecijskimi ukrepi** lahko vlada:

- poveča načrtovane državne izdatke (G);
- poveča investicije (I) (npr. z javnimi nakupi);
- lahko vpliva na razliko med uvozom in izvozom (X-IM);
- spodbuja osebno potrošnjo (C) (z zniževanjem davkov ali državnimi transferi).

Tako vpliva na agregatno povpraševanje (AD)³, s tem pa tudi na narodni dohodek (Čok, 1994, str. 2-3). Učinki sprememb posameznih postavk na agregatno povpraševanje so različni. V kolikšni meri se slednje poveča ali zmanjša, je odvisno od velikosti sprememb in multiplikativnega učinka posameznih ukrepov na gospodarstvo. Multiplikacijski učinek povečanih državnih izdatkov je večji kot multiplikacijski učinek znižanih davčnih stopenj, ki preko povečanega razpoložljivega dohodka povečuje osebno potrošnjo. Nižji je multiplikator,

¹ Senjur (2001, str. 203) javne izdatke deli na **javno potrošnjo** (plače delavcev v javnem sektorju in plačila za dobrine, ki jih kupuje država za tekočo javno porabo), **javne investicije** (različne oblike kapitalnih izdatkov, kot npr. izgradnja cest, investicije za javno energetiko), **transferje privatnemu sektorju** (pokojnine, nadomestila za brezposelnost in drugi izdatki za socialno varstvo) in **obresti na javni dolg** (ki so namenjene servisiranju javnih dolgov).

² Osnovni prihodki javnega sektorja so davčni in nedavčni. Med **davčne prihodke** uvrščamo davke in prispevke. Oboji so oblika prisilnih dajatev, le da so posamezniki s plačevanjem prispevkov deležni tudi določenega obsega pravic (pokojnina, zdravstvena oskrba). **Nedavčni prihodki** so različne pristojbine, takse, dobički od javnih podjetij, sredstva od prodaje javnega premoženja, itd. (Stanovnik, 1998, str. 31). Poznamo številne delitve davkov, npr. davki od dohodka, davki na izdatke, davki od premoženja ali na direktni davki in indirektni davki.

³ Agregatno povpraševanje lahko zapišemo v obliki naslednje formule: $AD = C + G + I + (X - IM)$.

manj je narodni dohodek občutljiv na spremembe osebne potrošnje in bolj je gospodarstvo stanovitno v primeru zunanjih šokov.

Občutljivost gospodarstva na zunanje šoke zmanjšujejo **vgrajeni avtomatični stabilizatorji**. Primer avtomatičnega stabilizatorja so državni transferi, ki so zakonsko določeni tako, da se povečajo, ko se poveča število upravičencev za nadomestila brezposelnim. Ko BDP pade in se brezposelnost poveča, nadomestila brezposelnim preprečijo prevelik padec razpoložljivega dohodka in osebne potrošnje. Tako osebna potrošnja niha manj, kot niha zaposlenost prebivalcev. Ker imajo diskrecijski ukrepi številne slabosti, so mnogi mnenja, da bi morala stabilizacija gospodarstva temeljiti zgolj na avtomatičnih fiskalnih stabilizatorjih.

Kratkoročni cilj fiskalne politike je vzpostaviti ravnovesje med agregatnim povpraševanjem in ponudbo. Če je gospodarstvo v recesiji, agregatna ponudba presega povpraševanje, zato vlada spodbudi agregatno povpraševanje in skuša ponovno vzpostaviti ravnotežje. Konvergiranje gospodarstva k razmeram polne zaposlenosti, stabilna gospodarska rast, uravnoveženost plačilne bilance in sprejemljiva stopnja inflacije pa so dolgoročni cilji fiskalne politike (Čok, 1994, str. 2).

Fiskalna politika je restriktivna ali ekspanzivna. **Ekspanzivna fiskalna politika** pomeni večjo spodbudo agregatnemu povpraševanju, kar naj bi zmanjšalo brezposelnost in gospodarstvo potegnilo iz recesije. Posledica takšnih ukrepov je proračunski primanjkljaj, ki se pojavi, ko vladni izdatki presežejo vladne davčne prihodke. **Restriktivna fiskalna politika** pa teži k manjšemu proračunskemu primanjkljaju ali celo k presežku in lahko upočasni pregreto gospodarstvo ter v določeni meri omeji grožnjo inflacije.

Ekspanzivno politiko država financira z zviševanjem davkov, z izdajanjem državnih obveznic oziroma javnim zadolževanjem ali z izdajo denarja (seniorage). Financiranje **z davki** omogoča uravnotežen državni proračun, medtem ko alternativni zadolževanja in izdajanja denarja povzročata primanjkljaj. **Javno zadolževanje** vpliva na naraščanje obrestnih mer in povzroča učinek izrinjanja (crowding-out)⁴ privatne potrošnje in investicij. V primeru **denarno financiranega deficita** se povečajo tudi javni izdatki, vendar pa povečana ponudba denarja znižuje obrestno mero in tako izniči vpliv javnih izdatkov na povečevanje obrestne mere (Senjur, 1999, str. 351-352).

⁴ Ekspanzivna fiskalna politika v polno zaposlenem gospodarstvu (z zadolževanjem) pripelje do povečane obrestne mere, ki je pomembna determinanta investicijske potrošnje. Višja obrestna mera vodi v manj investicij in nižja v več. Obseg investicij danes določa, koliko kapitala bomo imeli jutri in vpliva na velikost potencialnega BDP. Če obrestne mere narastejo, bo gospodarstvo manj investiralo, kar bo povzročilo manjšo formacijo kapitala in negativno vplivalo na velikost potencialnega BDP. Gre za **učinek izrinjanja** (crowding out effect). Na finančnih trgih se zgodi naslednje: vlada proda državne obveznice, ki za razpoložljive prihranke gospodarstva konkurirajo obveznicam podjetij in ostalim finančnim instrumentom na finančnih trgih. Ker se nekateri varčevalci odločijo za nakup vladnih obveznic, se celotna finančna sredstva, namenjena investicijam, skrčijo. Nekateri zasebni posojilojemalci so zaradi tega izrinjeni (Baumol, Blinder, 2003, str. 657).

1.2 SLABOSTI PRORAČUNSKE POLITIKE IN ALTERNATIVE

V zadnjih treh desetletjih je fiskalna politika kot stabilizacijsko orodje izgubila precej svoje privlačnosti. V obdobju keynesianske revolucije je veljala za najmočnejše zdravilo za uravnavanje povpraševanja, sčasoma pa so postale očitne tudi njene pomanjkljivosti. Danes le redki verjamejo, da je mogoče s pomočjo proračunske politike tako preprosto odpraviti poslovni cikel.

Čas, ki preteče od cikličnega šoka do učinkovitega odziva, predstavlja velik problem učinkovitosti fiskalne politike. Delimo ga na zaznavni, administrativni in operativni zamik. *Zaznavi zamik* je čas, ki preteče, preden ekonomisti zaznajo, da je gospodarstvo doseglo ciklični zasuk. *Administrativni zamik* je zakasnitev odziva in čas, ko se vlada odloča, kako bo ukrepala. *Časovni zamik učinkovanja*, pa je čas, ki ga gospodarstvo potrebuje, da se na določen vladni ukrep odzove. Medtem ko se omenjeni zamiki pojavljajo tudi pri monetarni politiki, je administrativna zakasnitev pri proračunski politiki tako dolga, da je za namene stabilizacije skorajda neuporabna (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 655).

Problem ukrepov fiskalne politike je tudi v tem, da **davke dosti lažje zmanjšati kot pa jih povečati**, tako kot je lažje povečati izdatke kot jih zmanjšati. Predsednik George Bush starejši naj bi na račun relativno majhnega povečanja davkov za zmanjšanje primanjkljaja iz leta 1990 izgubil podporo mnogih republikancev, kar naj bi prispevalo tudi k njegovemu porazu na volitvah leta 1992 (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 655).

Danes vemo, da **proračunska politika ne deluje tako dobro**, kot so bili včasih prepričani makroekonomisti, tudi če bi politiki veliko hitreje sprejemali ukrepe. Študije kažejo, da potrošniki ugotovijo, kdaj so spremembe davkov začasne, zato ne spreminjajo dosti svoje potrošnje, saj imajo prehodne spremembe le majhen učinek na njihov trajni življenjski dohodek (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 655).

Največja ovira za proračunsko politiko je preprosto **velik proračunski primanjkljaj**. Pri zelo visokih zneskih deficita zakonodajalci neradi povečujejo izdatke in zmanjšujejo davke, tudi ko je brezposelnost visoka (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 655).

Mehanizem fiskalne politike je groba poenostavitev realnosti. Njeno praktično delovanje bi lahko primerjali s slabim strelcem, ki v gosti megli s slabim orožjem in počasnimi naboji strelja v hitro premikajočo tarčo. Tarča predstavlja dinamično gospodarstvo. Vsak danes primeren ukrep vlade je lahko jutri, v hitro spremenljivih gospodarskih razmerah, že neprimeren. Nenatančno orožje je zavajajoč koncept multiplikatorjev, saj temeljijo bolj ko ne na ugibanjih o pričakovanih spremembah. Tretja težava strelca je slabo vidna tarča oziroma bruto družbeni proizvod v polnozaposlenem gospodarstvu. Ali je brezposelnost, ki še ustreza pojmu polne zaposlenosti, bližje 4,5 ali 5,5 odstotkom, je danes v ZDA tema burnih debat. Prav tako se naboji fiskalne politike gibljejo zelo počasi. Programi izdatkov ali znižanja

davkov potrebujejo določen čas, da obrodijo sadove. Privatna potrošnja, na primer, zahteva mesece, da reagira na znižanje davkov. Zaradi časovnih odlogov fiskalne odločitve temeljijo na predvidevanjih o dogajanju v prihodnosti. Končno pa tudi tisti, ki streljajo, niso ekonomski eksperti, temveč politiki. Vemo, da politični interesi včasih vodijo v politiko, ki se močno razlikuje od tiste, ki jo priporoča ekonomska teorija (Baumol, Blinder, 2003, str. 578).

Fiskalna politika deluje veliko bolje v teoriji kot v praksi, zato je postala denarna politika bolj zaželeno orodje za omejevanje ekonomskih nihanj. Kljub temu je vlada, kadar stopnja brezposelnosti naraste, pod močnim pritiskom javnosti, naj poveča izdatke.

Fiskalna politika ni edino orodje, s katerim lahko vlada vpliva na agregatno povpraševanje. To lahko stori tudi s pomočjo monetarne politike. Najbolje pa je, če se monetarna in fiskalna politika dopolnjujeta.

Kombinacija restriktivne fiskalne in ekspanzivne monetarne politike ima dobre rezultate in je uspešna pri zmanjševanju proračunskega primanjkljaja. Kadar vlada poveča davke in zmanjša državne izdatke (restriktivna fiskalna politika), povzroči nižje agregatno povpraševanje in posledično nižji bruto družbeni proizvod. Zato centralna banka izgubljeno agregatno povpraševanje nadomesti s pomočjo ekspanzivne monetarne politike. Poveča ponudbo denarja in obrestne mere padejo. To omogoči večji obseg investicij, ki nadomestijo manjše državne izdatke in osebno potrošnjo. Večji obseg investicij pomeni tudi večjo formacijo kapitala, zaradi česar bo nacionalni stog kapitala naraščal hitreje in agregatna ponudba bo pospešila gospodarsko rast.

Obratna kombinacija ima veliko slabosti. Ekspanzivna fiskalna politika (nižji davki in večji izdatki) spodbudi agregatno povpraševanje in bruto družbeni proizvod, zato se povečajo cene in povpraševanje po denarju. Da ne bi prišlo do inflacije, se centralna banka odloči za restriktivno monetarno politiko, kar pomeni, da poviša obrestne mere. Višje obrestne mere pa vodijo v nižje investicije, manjšo formacijo kapitala, nižji potencialni bruto družbeni proizvod in nižjo gospodarsko rast. Poleg tega ekspanzivna fiskalna politika, ki jo vlada financira z zadolževanjem, povzroča učinek izrinjanja, kar prav tako pomeni manj investicij zasebnega sektorja. Kombinacija povzroča primanjkljaj ter kopičenje javnega dolga.

Eno izmed možnosti aktivne stabilizacijske politike je predlagala tudi ekonomika ponudbe. Osnovna ideja ekonomike ponudbe je, da bodo določena znižanja davkov le malo povečala agregatno povpraševanje, v veliko večji meri pa agregatno ponudbo. Znižanje davka na dohodek, davka na dobiček in korporacijskega davka naj bi spodbudilo posameznike, da bi več delali, varčevali in investirali, to pa bi se dolgoročno pokazalo na povečani agregatni ponudbi, ki bi omogočila višji BDP in nižjo raven cen. V tem primeru se inflacija in visoka zaposlenost ne izključujeta. Osemdeseta leta 20. stoletja pa so pokazala številne pomanjkljivosti teorije (Baumol, Blinder, 2003, str. 226):

- 1) Učinki ekonomike ponudbe so manjši kot jih teorija predvideva. Čeprav je enostavno oblikovati davčne spodbude, da postane varčevanje finančno bolj atraktivno, se posamezniki nanje lahko sploh ne odzovejo. Pravzaprav statistični podatki dokazujejo, da od davčnih spodbud k varčevanju ne moremo veliko pričakovati.
- 2) Zagovorniki teorije ne upoštevajo učinka nižjih davkov na agregatno povpraševanje. Če vlada, na primer, zniža osebne davke, bodo posamezniki morda res več delali, gotovo pa bodo več potrošili. Agregatno povpraševanje bi se zaradi tega lahko povečalo veliko bolj kot agregatna ponudba in učinki ekonomike ponudbe bi bili podobni učinkom enostavne ekspanzivne fiskalne politike.
- 3) Učinki ponudbene strani delujejo na dolgi rok. Spodbujanje investicij je cilj ekonomike ponudbe, vendar koristi od njih ne pridejo čez noč. Pravzaprav se izdatki za investicijske dobrine vedno pojavijo pred samim povečanjem proizvodnih kapacitet. Torej imajo znižanja davkov gotovo primarno kratkoročen učinek na agregatno povpraševanje, učinki na agregatno ponudbo pa se pojavijo kasneje.
- 4) Ekonomika ponudbe vpliva na distribucijo. Večina spodbud teorije povečuje neenakost oz. prerazdeljuje dohodke v prid premožnih prebivalcev.
- 5) Povzroča izgubo prihodkov države. Ukrepi ekonomike ponudbe zahtevajo takšno ali drugačno znižanje davkov in če jim ne sledijo nižji izdatki, je primanjkljaj državnega proračuna neizogiben. Politika 80-ih, ki je uresničevala teorijo je zapustila dediščino izredno visokih deficitov in javnega dolga. Dolgo obdobje fiskalno odgovorne politike je bilo potrebno, da so jih nekoliko omejili.

1.3 DRŽAVNI PRORAČUN, PRIMANJKLJAJ IN JAVNI DOLG

Fiskalna politika se odrazi na državnem proračunu, ki je orodje, s pomočjo katerega vlada letno načrtuje izdatke in beleži prihodke od davkov. Proračun kaže za dano leto načrtovane izdatke in pričakovane prihodke, vključuje seznam specifičnih programov (izobraževanje, obramba, sociala, itd.) in davčnih virov (davek na dohodek, prispevki za socialno varstvo, itd.) (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 645).

Državni proračun ima določene ekonomske učinke, ki jih delimo na alokacijske, stabilizacijske in distribucijske. **Alokacijski učinek** je transfer sredstev (oziroma produkcijskih faktorjev) s področja zasebnega gospodarstva v javni sektor. **Stabilizacijski učinek** je vpliv proračuna na kapacitete in njihovo izkoriščenost v gospodarstvu. **Distribucijski učinek** pa je prerazdelitev prihodkov in premoženja (Bajec, 2001, str. 44). V kontinentalni finančni teoriji prevladuje delitev učinkov na **makroekonomske**, ki nastanejo zaradi javnega financiranja v temeljnih makroekonomskih kategorijah (narodni dohodek, poraba, investicije, zaposlenost, obrestna mera, uvoz in izvoz) in **mikroekonomske**, ki jih razumemo kot vpliv fiskalnih instrumentov na obnašanje gospodarskih subjektov (Kerin, 2004, str. 7).

V postopku določanja državnega proračuna oziroma v proračunskem postopku vlada izoblikuje svojo fiskalno politiko. Kaj pa vpliva na to, kakšno fiskalno politiko bo sprejela določena vlada? Eden izmed dejavnikov so **institucije**. Institucionalni okvir lahko zagotavlja učinkovito ekonomsko politiko ali pa tudi ne⁵. Ker pa je proračunski postopek politični proces, v katerem pride do interakcije med različnimi strankami in različnimi strankarskimi interesi, so tudi **stališča strank** zelo pomembna determinanta oblikovane in sprejete fiskalne politike⁶.

Vlada torej skuša s proračunsko politiko vplivati na gospodarstvo. Lahko pa gledamo z druge strani: tudi uspešnost gospodarstva vpliva na državni proračun. Ko je gospodarstvo v obdobju rasti, viri dohodkov naraščajo hitreje kot naraščajo izdatki in državni proračun beleži presežke. Ko pa je gospodarstvo v recesiji, se državni izdatki običajno povečajo (npr. zaradi večjih nadomestil za brezposelne), medtem ko prihodki padajo zaradi nižjih dohodkov (posledično tudi nižjih davkov) in zmanjšane ekonomske aktivnosti. Višina primanjkljaja je v tesni povezavi z gospodarskim ciklom (Keech, 1995, str. 153).

Proračunski primanjkljaj (deficit) je presežek javnofinančnih izdatkov (odhodkov) nad javnofinančnimi prihodki, ki jih vlada prejme za izvajanje svojih dejavnosti v določenem proračunskem letu⁷. Za proračunski presežek velja ravno nasprotno. Poznamo več načinov merjenja fiskalnega primanjkljaja. Najpogosteje se srečujemo s konvencionalnim, primarnim ter strukturnim primanjkljajem.

Konvencionalni primanjkljaj⁸ je saldo bilance javnofinančnih prihodkov in odhodkov oziroma presežek proračunskih izdatkov nad državnimi prihodki (Stanovnik, 2002, str. 217). Pogosto nam ne poda prave informacije o vladni fiskalni poziciji in politiki. Velik konvencionalni primanjkljaj je lahko v določeni meri posledica gospodarske recesije, presežek (suficit) pa rezultat gospodarskega vzpona. Fiskalni primanjkljaj oziroma presežek je torej odvisen od stanja, v katerem se nahaja gospodarstvo ali od točke v gospodarskem ciklu. **Strukturni primanjkljaj** slabost konvencionalnega odpravlja. Z njegovo pomočjo lahko ugotovimo značaj fiskalne politike. Pri izračunu upoštevamo hipotetične prihodke in izdatke, ki bi nastali v razmerah polne zaposlenosti. Tako izračunan deficit je neobčutljiv na gospodarska nihanja. Spremeni se le, ko se spremeni fiskalna politika. V primeru ekspanzivne fiskalne politike povečani javni izdatki ali znižani davki povzročijo povečanje strukturnega (polno-zaposlitvenega) primanjkljaja. Nasprotno velja pri restriktivni fiskalni politiki, ko strukturni proračunski primanjkljaj pada. Meri torej učinke diskrecijske vladne

⁵ Več o institucijah, ki vplivajo na oblikovanje, sprejemanje in izvedbo fiskalne politike v ZDA, pišem v četrtem poglavju diplomske naloge.

⁶ V tretjem poglavju diplomske naloge obravnavam stališča republikancev in demokratov v ZDA ter njihov vpliv na določanje fiskalne politike.

⁷ Ta definicija je osnovana na konceptu nastanka dogodka. Poznamo tudi definicijo javnofinančnega primanjkljaja, ki temelji na načelu denarnega toka. Slednja je veliko manj uporabljena (Stanovnik, 1998, str. 164).

⁸ Pogosto se uporablja tudi izraz dejanski primanjkljaj.

politike, vendar vključuje tudi pomembno nediskrecijsko spremenljivko – izdatke za obresti na javni dolg, ki so določeni z velikostjo primanjkljajev v preteklosti. **Primarni primanjkljaj pa** je opredeljen kot konvencionalni, le da ne zajema plačil obresti na javni dolg in prihodkov od obresti. Je dober indikator o tem, ali se neto zadolževanje javnega sektorja povečuje ali zmanjšuje.

Glavna vzroka proračunskega primanjkljaja sta nizka gospodarska rast in ekspanzivna fiskalna politika. **Nizka gospodarska** rast znižuje proračunske prihodke: pomeni nižje dohodke prebivalcev in zato tudi nižje davke. **Ekspanzivna fiskalna politika** pa je pomemben del alokacijske, stabilizacijske in distribucijske vloge države v sodobnem gospodarstvu⁹. Med **ostale vzroke** lahko štejemo: naraščajoče povpraševanje prebivalstva in gospodarstva po javnih storitvah, zlasti na področju izobraževanja, zdravstva, raziskovanja (zato javni odhodki naraščajo hitreje kot naraščajo prihodki države od davkov) (Bajec, 2004, str. 42) in demografsko gibanje prebivalstva. Zaradi staranja prebivalstva prihaja do povečevanja vzdrževanega segmenta populacije, delovno aktivno prebivalstvo pa se relativno zmanjšuje. Države počasi sprejemajo pokojninske reforme in reforme zdravstvenega sistema in zato prihaja do nižjih sredstev vlade (Kerin, 2004, str. 13).

Način financiranja proračunskega primanjkljaja pomembno vpliva na učinke fiskalne politike. Država lahko primanjkljaj financira z **izposojanjem od javnosti** na domačem finančnem trgu. V tem primeru govorimo o dolžniškem financiranju. Vlada najema kredite ali izdaja vrednostne papirje in s tem vpliva tudi na količino denarja v obtoku. O **denarnem financiranju primanjkljaja** govorimo takrat, kadar si državna zakladnica neposredno izposoja denar od centralne banke, ki s tem kupi del njenega dolga. To poveča količino primarnega denarja v obtoku in zato pravimo, da centralna banka primanjkljaj monetizira. Država lahko financira primanjkljaj tudi s seniorageom, ki je definiran kot dohodek države iz naslova kreiranja primarnega denarja. **Zadolževanje v tujini** pa pomeni, da država najema posojila pri tujih fizičnih in pravnih osebah ali pri mednarodnih institucijah. Zadolževanje v tujini posledično prinese nižje davke, prav tako bodo morali domači prebivalci v prihodnosti plačevati davke za financiranje obresti na posojila iz tujine (Senjur, 2001, str. 216).

Država se za financiranje proračunskega primanjkljaja zadolžuje oz. povečuje javni dolg, ki je vsota preteklih proračunskih primanjkljajev. Javni dolg lahko opredelimo tudi kot celotno vrednost državnih obveznic¹⁰, ki jih ima javnost (gospodinjstva, banke, podjetja, tujci). Javnega dolga in proračunskega primanjkljaja ne smemo enačiti. Javni dolg je količina obveznosti države, primanjkljaj pa je tok novega dolga, ki nastane, ko vlada potroši več, kot zbere z davki (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 645).

⁹ V preteklem stoletju smo bili priča naraščajoči vlogi države v procesu zadovoljevanja javnih potreb, kot tudi v njeni vlogi aktivnega posrednika v odpravljanju kriz in protislovij v sami materialni produkciji.

¹⁰ Z izdajanjem državnih obveznic vlada ne financira le tekoči proračunski primanjkljaj, ampak lahko tudi refinancira del javnega, ki dospeva (Senjur, 2001, str. 410).

Z vidika učinkovanja na narodno gospodarstvo je pomembna delitev javnega dolga na notranji in zunanji dolg. Delež javnega dolga, ki ga država dolguje lastnim državljanom in drugim ekonomskim subjektom, imenujemo **notranji dolg**. Plačilo obresti in vračilo glavnice s strani države v tem primeru pomeni redistribucijo kupne moči davkoplačevalcev k lastnikom državnih obveznic, ni pa odtoka sredstev iz narodnega gospodarstva. Servisiranje **zunanjega dolga**, nasprotno, pomeni odtok sredstev v tujino in s tem določeno izgubo produkcijskih možnosti. Pomeni breme za prihodnje generacije (Kerin, 2004, str. 23).

Ker nam absolutna raven javnega dolga ne pove veliko o zadolženosti države in ne omogoča medčasovnih primerjav ali primerjav med državami, je stanje dolga smiselno primerjati z bruto domačim produktom. **Stopnja zadolženosti** je razmerje med javnim dolgom in BDP. Javni dolg narašča z naraščanjem primanjkljaja, narodni dohodek pa narašča z inflacijo in realno rastjo družbenega proizvoda. Gibanje stopnje zadolženosti je odvisno od razmerja med realno obrestno mero, stopnjo rasti BDP in primarnega proračunskega primanjkljaja. Višja je realna obrestna mera in nižja stopnja rasti proizvoda, večja je verjetnost, da se bo stopnja zadolženosti povečevala. Višja ko je stopnja zadolženosti, večji je delež obresti v proračunu. Če realna obrestna mera presega stopnjo rasti proizvoda, se problem zadolženosti poslabšuje, četudi država nima primarnega proračunskega primanjkljaja (Senjur, 1999, str. 302). Trajen primanjkljaj je zato v nerastočem gospodarstvu na dolgi rok nevzdržen. Da bi država zmanjšala svoje dolžniško breme ima na voljo tri možnosti: lahko zakonito poveča javne prihodke in zmanjša javne izdatke, povzroči inflacijo in s tem zmanjša relativno vrednost dolga ali pa ustavi izplačila dolga.

2 FISKALNA POLITIKA V ZDA

Drugo poglavje diplomske naloge je kratek pregled fiskalne politike v ZDA. Fiskalno politiko, kot so jo krojile različne vladne administracije, obravnavam v prvem delu poglavja. Kako se je odrazila na proračunu zvezne vlade oziroma kako so se nakopičili deficiti in javni dolg, pojasnjuje drugi del poglavja. Zakaj je takšen javni dolg zaskrbljujoč, pa tretji del.

Odgovor na vprašanje, zakaj vlade izvajajo aktivno fiskalno stabilizacijsko politiko, ki povzroča primanjkljaj in javni dolg kljub alternativam, ki jih ponuja ekonomska teorija, poskušam podati v tretjem in četrtem poglavju diplomske naloge.

2.1 FISKALNA POLITIKA V ZDA

Zvezna vlada Združenih držav Amerike je v 30-ih letih 20. stoletja, v obdobju velike gospodarske krize prvič uporabila proračunsko politiko, ne le da bi vzdrževala državni aparat ali zasledovala socialno politiko, temveč tudi, da bi zagotovila gospodarsko rast in stabilnost.

Ekonomisti, ki so oblikovali in izvajali fiskalno politiko v tistem obdobju, so bili pod vplivom danes dobro poznane teorije Johna Maynard Keynesa, ki je recesijo in veliko stopnjo brezposelnosti razlagal kot posledico nezadostnega povpraševanja po proizvodih in storitvah (oziroma posledico neravnotežja med agregatno ponudbo in agregatnim povpraševanjem).

Keynesova teorija je utemeljevala, da ljudje zaradi recesije niso imeli dovolj prihodkov, da bi lahko kupili vse, kar je gospodarstvo proizvedlo. Ker so cene padale, so podjetja izgubljala dobiček ali bankrotirala. Trdil je, da se začarani krog brez državne intervencije ne bi ustavil: še več podjetij bi bankrotiralo, še več ljudi izgubilo službe, kar bi povzročilo še večji padec dohodka in še več propadlih podjetij. Da bi to preprečila, bi morala vlada povečati svoje izdatke ali znižati davke. Tako bi okrepila dohodke posameznikov, potrošnja bi začela naraščati in omogočila ponovno gospodarsko rast. Sicer takšen način spodbujanja gospodarstva lahko ustvari primanjkljaj, a vendar je bil Keynes mnenja, da je primanjkljaj v takšnih razmerah, zaradi vseh koristi, upravičen in da alternativa poglobljene gospodarske krize predstavljala večje zlo.

Opisana teorija je bila v obdobju velike gospodarske krize le delno sprejeta. Šele velik »boom« vojaških izdatkov med 2. svetovno vojno je potrdil Keynesove trditve. Medtem, ko so se vojni izdatki strmo povečevali, so dohodki gospodinjstev naraščali in tovarne so kmalu začele ponovno poslovati v polnih zmogljivostih. Tegobe recesije so zbledele. Po zaključeni vojni je gospodarstvo zacvetelo pod vplivom povpraševanja družin, ki so odložile nakup doma in naraščaj.

V 60-ih letih so se nosilci ekonomske politike (policy makers) povsem zavezali keynesianski teoriji. Leta 1964 je bila sprejeta davčna reforma, ki je znižala davke. Predsednik Lyndon B. Johnson (1963-1969) je s pomočjo kongresa prav tako sprožil številne (drage) programe državne podpore, namenjene zmanjševanju revščine in povečal izdatke za financiranje ameriške vpletenosti v vietnamsko vojno. S temi ukrepi naj bi stimulirali gospodarsko rast in zaposlenost, vendar so obenem z njimi sprožili negativen učinek ekspanzivne fiskalne politike. Obsežni vladni programi so, skupaj z močno zasebno potrošnjo, potisnili agregatno povpraševanje preko meje potencialnega BDP, kar je rezultiralo v spiralnem naraščanju cen in dohodkov ter končno v inflaciji.

Na področju ekonomske politike je ameriška vlada naredila številne napake, ne le v 60-ih, kar je kasneje pripeljalo do ponovne evaluacije fiskalne politike kot instrumenta stabilizacije gospodarstva. Keynesianska teorija namreč v obdobju presežene ponudbe, do kakršne je prišlo v 60ih, priporoča restriktivno fiskalno politiko, to je zmanjšanje vladnih izdatkov in povečanje davkov, vendar so takšni protiinflacijski ukrepi zelo neprijetni in vlade se zanje le redko odločijo.

V 70-ih letih je ZDA prizadelo skokovito naraščanje mednarodnih cen nafte in hrane. To je oblikovalce ekonomske politike postavilo pred težko dilemo. Običajna protiinflacijska

strategija sicer svetuje omejevanje povpraševanja, vendar bi v tem primeru nižji državni izdatki in višji davki le zmanjšali dohodke v gospodarstvu, ki je že trpelo visoke cene nafte in hrane. Sledilo bi skokovito povečanje brezposelnosti. Če pa bi želeli z ekonomsko politiko ublažiti zunanji učinek zmanjšane dohodka, bi morali povečati izdatke in znižati davke, kar sicer ne bi povečalo ponudbe nafte in hrane, bi pa zagotovo prispevalo k še večji rasti cen.

Predsednik Jimmy Carter (1977-1981) je iskal rešitve. S fiskalno politiko je reševal problem brezposelnosti: uvedel je program zaposlovanja in dopuščal primanjkljaj državnega proračuna. Proti inflaciji se je boril s programom prostovoljnega nadzora mezd in cen. Vendar nobeden izmed elementov njegove strategije ni bil učinkovit, konec 70-ih sta zaznamovali visoka inflacija in visoka brezposelnost. Veliko Američanov je v stagflaciji videlo dokaz, da keynesianska ekonomska teorija ne deluje. Tudi naraščajoči deficiti so dodatno omejili možnosti vlade. Postali so stalnica fiskalne politike in v obdobju 70-ih že izgledali zaskrbljujoče.

V 80-ih je primanjkljaj še naprej naraščal. Administracija Ronalda Reagana (1981-1989) je zmanjšala davke in povečala izdatke za obrambo. Z izvajanjem politike ponudbene strani (ekonomike ponudbe) se je do leta 1986 deficit povzpел na 5 % (Historical Tables: Budget of the United States Government, 2004, str. 24) in javni dolg na 39,5% BDP (Historical Tables: Budget of the United States Government, 2004, str. 118). Čeprav je vlada želela s politiko manjših davkov in večjih izdatkov spodbujati gospodarstvo, bi morala biti takšna strategija, zaradi nakopičenih ogromnih deficitov, nedopustna.

Konec 80-ih je postalo zmanjševanje deficita prevladujoč cilj fiskalne politike. Zaradi ugodnih pogojev v gospodarstvu: širitev, razcvet zunanje trgovine, novih tehnologij, ki so omogočile nove proizvode, itd., ni bilo velike potrebe po vladnih ukrepih, ki bi spodbujali gospodarsko rast. Vladna administracija Billa Clintona je za razliko od vseh dotedanjih vlad zagovarjala zmanjševanje deficita in javnega dolga, kar naj bi znižalo obrestne mere in podjetjem olajšalo pridobivanje kapitala ter širitev poslovanja. Proračun ZDA je po dolgem času, prvič po letu 1969, ponovno začel beležiti presežke (leta 1998). In čeprav naj bi to spodbudilo znižanje davkov, se za to Clintonova administracija ni odločila, saj se je zavedala bližnjih proračunskih pritiskov, do katerih bo prišlo z upokojitvijo ogromne povojne generacije. »Baby boomers« bodo v naslednjem desetletju začeli prejemati pokojnino in ugodnosti iz naslova programov Social Security in Medicare. Ob koncu 90-ih je ekspanzivna fiskalna politika kot politika stabilizacije gospodarskih ciklov izgubila veliko privržencev. Kombinacija restriktivne fiskalne in ekspanzivne monetarne politike je dokazala, da je sama učinkovitejša orodje za uravnavanja (stabilizacijo) gospodarstva.

Predsednik Ronald Reagan in njegov naslednik George Bush (1989-1993) sta zagovarjala teorijo ponudbene strani in zniževala davke na dobiček in premoženje. Trdila sta, da bo takšna sprememba povečala spodbude za varčevanje in investicije, demokrati pa so se upirali in zagovarjali, da bodo takšni ukrepi prekomerno koristili predvsem bogatim. Predsednik Bill

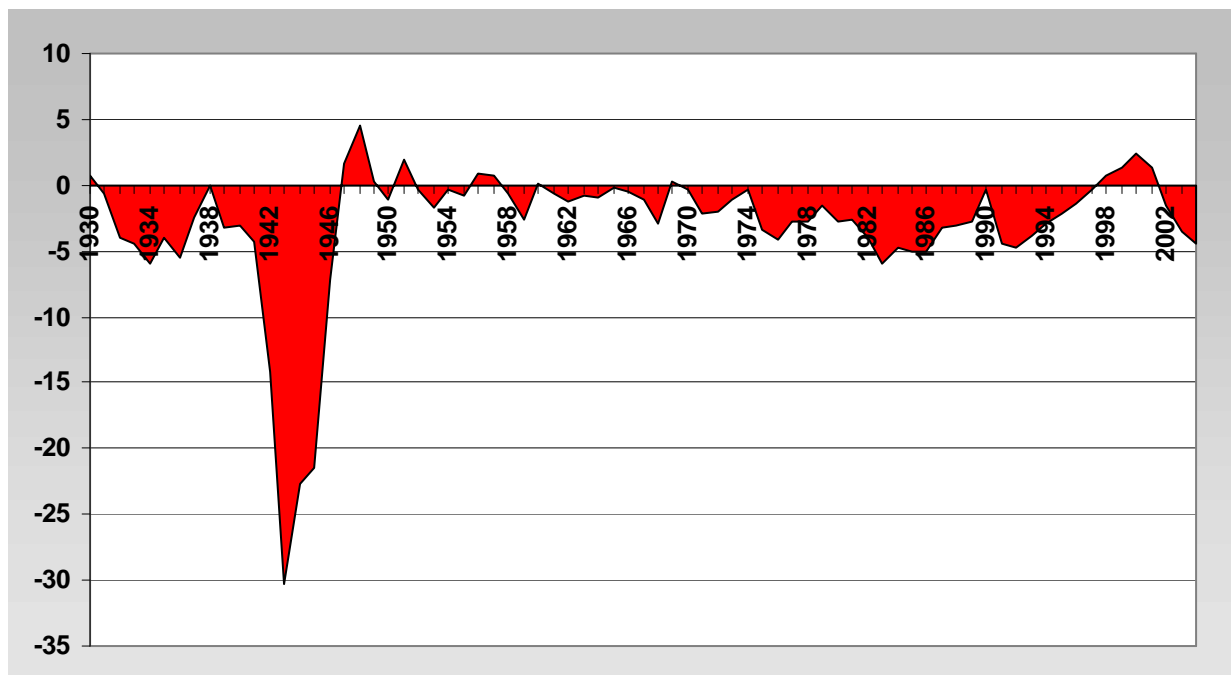
Clinton je s svojo politiko deficite prelevil v presežke, prav tako je podpiral različne izobraževalne in zaposlitvene programe, ki naj bi prispevali k višji usposobljenosti, produktivnosti in konkurenčnosti delovne sile. Z nastankom presežkov pa je tudi privolil v zmanjšano najvišjo stopnjo davka na dobičke (z 28 % na 20 %)

Novo poglavje ekonomske politike je odprl predsednik George W. Bush (2001 -). Zavzema izredno radikalna republikanska stališča in kljub izkušnjam iz preteklosti zagovarja ekonomiko ponudbe. Takoj ob nastopu prvega mandata je znižal davke. Mnogi mu očitajo, da je to storil predvsem v prid najbogatejšemu sloju Američanov. Po zgledu politike Ronalda Reagana je tudi močno povečal izdatke za obrambo, ne da bi ustrezno zmanjšal ostale izdatke. Tako je presežke v rekordno kratkem času prelevil v ogromne primanjkljaje. Glede na to, da so pred vrati veliki proračunski pritiski zaradi upokojitve povojne generacije, so tako visoki primanjkljaji v ZDA toliko bolj zaskrbljujoči.

2.2 PRORAČUN ZVEZNE VLADE

Kako se je zgoraj opredeljena fiskalna politika različnih vladnih administracij odrazila na proračunu zvezne vlade ZDA? Spremembe v proračunu zvezne vlade ZDA pojasnjujem s pomočjo statističnih podatkov, zbranih v publikaciji Historical Tables: Budget of the United States Government, Fiscal Year 2005.

SLIKA 1: Proračunski primanjkljaji/presežki v ZDA kot odstotek BDP od leta 1930 do 2004



Vir: Historical Tables, 2004, str. 23-24.

V prvih 200 letih obstoja ZDA je proračun zvezne vlade beležil večinoma presežke, z izjemo obdobjev vojn (ko so se močno povečali izdatki za obrambo) in recesij (ko so državni prihodki skokovito padli). V prvih šestdesetih letih države (do 1849) so kumulativni proračunski presežki znašali 70 milijonov dolarjev. Deficiti v obdobju med letoma 1850 in 1900 so bili posledica ameriške državljanske vojne in špansko-ameriške vojne ter recesije leta 1890 (1 milijarda dolarjev v obdobju 1850-1900). V začetku 20. stoletja (1901-1916) so letni državni proračuni nihali okrog ravnotežja in šele 1. svetovna vojna je pripeljala do velikih deficitov (med 1917-1919 so znašali 32 milijard dolarjev). Proračun ZDA je v 20-ih letih zopet beležil presežke. Kombinacija velike gospodarske krize in 2. svetovne vojne pa je povzročila niz ogromnih nepretrganih primanjkljajev, kakršnih si ni bilo mogoče predstavljati. Kot posledica deficitov se je povečal tudi javni dolg. Leta 1917 je znašal 3 milijarde dolarjev, leta 1930 16 milijard in 242 milijard leta 1946. Glede na velikost gospodarstva oziroma glede na BDP je javni dolg narasel iz 16% BDP leta 1930 na 109% BDP leta 1946.

V povojnem obdobju se je niz nadaljeval, veliki primanjkljaji so se kopičili v obdobjih vojn ali recesij. Pred letom 1980 so povojni deficiti izraženi kot odstotek BDP, dosegli najvišjo točko leta 1976 pri 4,2 % BDP (delno zaradi recesije 1975-1976). Javni dolg je narasel na 477 milijard dolarjev leta 1976. Vendarle pa je bila gospodarska rast toliko višja, zato je javni dolg kot odstotek BDP po 2. svetovni vojni padal in dosegel najnižjo točko leta 1974 pri 23,9 % BDP, do leta 1976 je ponovno narasel na 27,5 % BDP. V naslednjih petih letih (od 1977 do 1981) so primanjkljaji v povprečju znašali 2,5 % BDP, javni dolg pa je leta 1981 znašal 25,8 % BDP.

Kopičenje deficitov zaradi vojn in gospodarskih kriz pa se je v 80-ih letih 20. stoletja prekinilo z nastopom Reaganove administracije. Ukrepi Ronalda Reagana so prinesli veliko zmanjšanje davkov (1981-1984) in povečanje vladnih izdatkov. Čeprav so se izdatki za ostale programe skrčili, se niso zmanjšali dovolj, da bi nadomestili izpad dohodkov in vrstiti so se začeli ogromni primanjkljaji. Ti so v povprečju znašali 206 milijard med letom 1983 in 1992. Nepričakovani primanjkljaji v obdobju miru so povečali javni dolg iz 789 milijard dolarjev leta 1981 na skoraj 3 bilijone leta 1992 oziroma 48,1 % BDP.

Najvišjo točko je proračunski primanjkljaj dosegel leta 1992 pri 290 milijardah dolarjev. Od začetka 80-ih do 1993 je javni dolg naraščal hitreje kot nominalni BDP in prav tako postal izredno zaskrbljujoč. Na tej točki se je administracija Billa Clintona odločila, da bo zmanjšala deficit. Dramatično je spremenila pravila za proračunsko politiko: v nasprotju s predhodnimi vladami je ravnala fiskalno odgovorno. Politiko ponudbene strani sta zamenjali restriktivna proračunska politika in ekspanzivna monetarna politika, ki se je izkazala kot veliko boljše orodje za spodbujanje gospodarstva. Leta 1997 so deficiti padli na 22 milijard dolarjev, v letu 1998 pa so v ZDA beležili prvi proračunski presežek (69,2 milijard dolarjev) po letu 1969. Deficit, kot odstotek BDP, je leta 1992 znašal 4,7 %, v letu 1998 je znašal suficit 0,8 % BDP, leta 2000 pa so beležili 2,4 % presežek.

Z nastopom nove republikanske vlade so se državni prihodki, zaradi znižanja davkov leta 2001, zmanjšali, medtem ko so se, kot posledica terorističnega napada in vojne v Iraku, izdatki povečali. Primanjkljaji so se ponovno začeli kopičiti. Iz suficita, ki je znašal 1,3 % BDP, je vlada leta 2002 pridelala ponoven primanjkljaj, ki je znašal 1,5 % BDP. Slednji se je v letu 2003 še povečal, na 3,5 % BDP (na raven, ki je od začetka 90-ih ni bilo). Tako je javni dolg, ki je bil največji leta 1993 (49,4 % BDP), do leta 2001 padel in znašal 33,1 % BDP in ponovno narasel na 36,1 % BDP v letu 2003.

V prvem delu diplomske naloge sem že opredelila razliko med dejanskim in strukturnim primanjkljajem. Slednjega določajo diskrecijski ukrepi, ki opredeljujejo davčne stopnje, izdatke za obrambo ali izobraževanje itd. Strukturni primanjkljaj kaže, kolikšni bi bili vladni prihodki, izdatki in primanjkljaji, če bi gospodarstvo delovalo pri polni zaposlenosti. Je neobčutljiv na gospodarske recesije: spremeni se le takrat, ko se spremeni fiskalna politika. V spodnji tabeli (Tabela 2) so navedeni strukturni in dejanski primanjkljaji v ZDA za vsako drugo leto od 1981 do 2001. S pomočjo te tabele lahko analiziramo, v kolikšni meri so bili primanjkljaji posledica gospodarskih ciklov in v kolikšni meri posledica fiskalne politike.

TABELA 1: Dejanski, strukturni, on-budget in off-budget presežki oz. primanjkljaji proračuna zvezne vlade ZDA v milijardah dolarjev za vsako drugo leto od leta 1981 do 2001.

proračunsko leto	dejanski presežek/ primanjkljaj	strukturni presežek/ primanjkljaj
1981	-79	-15
1983	-208	-117
1985	-212	-176
1987	-150	-154
1989	-152	-116
1991	-269	-151
1993	-255	-183
1995	-164	-139
1997	-22	-63
1999	126	11
2001	127	61

Vir: Baumol, Blinder, 2003, str. 652.

Prva dva stolpca prikazujeta dejanski in strukturni deficit za vsako drugo leto od 1981 do 2001. Zaradi recesije leta 1983 in leta 1991 je bil dejanski deficit veliko večji od strukturnega. Razlika med obema je bila zanemarljiva v letih 1987 in 1995, ko je bilo gospodarstvo blizu polne zaposlenosti. Izredno alarmantno je bilo močno naraščanje strukturnega deficita med 1989 in 1993. Kljub temu, da si je gospodarstvo po recesiji leta 1981-1982 opomoglo in do konca 80-ih ponovno delovalo na točki polne zaposlenosti, so strukturni deficiti ostajali in znašali od 100 do 150 milijard dolarjev letno. Tako veliki

strukturni deficiti so predstavljali resno grožnjo učinka izrinjanja in potencialno breme za bodoče generacije.

Impresivna pa je bila politika 90-ih, saj je izredno visoke strukturne deficite prelevila v presežke. Fiskalna politika predsednika Clintona je proračunski primanjkljaj zmanjšala za več kot polovico, čeprav kritiki trdijo, da so bile za to odgovorne predvsem ugodne razmere v poslovnem ciklu, in ne predsednikovi ukrepi. Dejanski primanjkljaj leta 1993 je znašal 255 milijard dolarjev, presežek leta 2001 pa 127 milijard dolarjev, razlika je 382 milijard dolarjev. Če enako izračunamo za strukturni deficit lahko ugotovimo razliko 194 milijard dolarjev, kar je polovico manj. To pomeni, da je okoli polovica zmanjšane primanjkljaja izhajala iz ekonomske politike in druga polovica iz izboljšanih gospodarskih razmer. Ker na ravnotežje med narodnim varčevanjem in naložbami vpliva predvsem strukturni proračun, bi se morali poizkusiti zmanjšati primanjkljaj, usmeriti na strukturni proračun. Nobeno trajno zmanjšanje primanjkljaja ne izhaja le iz zmanjšanja na račun gospodarske ekspanzije (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 648).

Visok primanjkljaj in javni dolg imata resne posledice, vključno z zmanjšanim narodnim varčevanjem in naložbami ter počasnejšo dolgoročno ekonomsko rastjo. Ogromni primanjkljaji v ZDA konec osemdesetih in v zgodnjih devetdesetih so zaradi tega povzročili veliko zaskrbljenosti, preprečevanje nakopičenih deficitov pa je postalo ena izmed najpomembnejših ekonomskih prednostnih nalog 90-ih. Čeprav je bila fiskalno odgovorna politika Clintonove administracije uspešna in je skrb zbujačo primanjkljaje spremenila v presežke, smo danes ponovno priča neverjetno hitro pridobljenim deficitom.

Zakaj je proračunski primanjkljaj lahko narasel tako visoko, če je neprestano, že več kot desetletje predmet ostrih kritik? Eden izmed razlogov se verjetno skriva v sami opredelitvi uravnoveženega proračuna, saj zakonodaja (institucije) oblikovalcem fiskalne politike le-tega sploh ne narekuje. S fiskalno politiko naj bi se zagotavljalo ravnotežje med agregatno ponudbo in agregatnim povpraševanjem, kar pomeni, da bi moral biti proračun uravnovežen takrat, ko bi bila privatna potrošnja enaka proizvodnji v polno zaposlenem gospodarstvu. Glede tega, kdaj je privatna potrošnja prešibka in kdaj premočna, pa ne obstajajo jasni kriteriji. Torej za neuravnoveženim proračunom stojijo institucije, ki to dopuščajo.

Poleg institucij pa ima velik vpliv tudi ideologija strank. Na vprašanje, zakaj so se primanjkljaji tako zelo povečali, republikanci odgovarjajo, da je za to kriva demokratska politika »obdavči in potroši«. Demokrati pa se branijo z odgovorom, da so zanje krivi republikanski predsedniki in njihova politika ponudbene strani. Ob pregledu statistike zadnjih nekaj desetletij pa ne moremo mimo določenih dejstev. Dejstvo je, na primer, da so republikanski predsedniki od 80-ih let 20. stoletja dalje ravnali fiskalno neodgovorno in povzročali velike strukturne deficite in da je administracija Billa Clintona dokazala, da lahko vlada vodi fiskalno odgovorno politiko in hkrati uspešno spodbuja gospodarsko rast.

2.3 PROBLEMATIKA PRORAČUNSKEGA PRIMANJKLJAJA IN RASTOČEGA JAVNEGA DOLGA

Danes se o problemu vse večjih proračunskih primanjkljajev in javnega dolga v ZDA veliko govori. Veliki primanjkljaji namreč povzročajo različne ekonomske probleme. Poleg dobro znanih težav, namreč učinka izrinjanja in vpliva na ekonomsko rast, pa v ZDA veliko govorijo tudi o problemu programov socialnega varstva, ki se prav tako navezuje na primanjkljaj proračuna zvezne vlade.

Učinek izrinjanja je **kratkoročni učinek** proračunskega primanjkljaja na gospodarstvo. Povečanje strukturnega primanjkljaja, ki ga povzroči ali zmanjšanje davkov ali višji vladni izdatki, običajno poveča obrestne mere in zmanjša ali izrini zasebne naložbe. Kaj nam kažejo izkušnje iz preteklosti? V 60-ih letih 20. stoletja je proračunska ekspanzija sicer spodbudila naložbe, vendar zato, ker je bilo neizkoriščenih virov na pretek, in tudi zato, ker je centralna banka omogočila širjenje brez povečanja obrestnih mer. V osemdesetih letih pa so povečani vladni izdatki gotovo odvrčali od naložb. Zasebne domače naložbe, ki so pred ekonomiko ponudbe (1977-1980) znašale 18 odstotkov BDP, so v obdobju ekonomike ponudbe padle na 16,4 odstotkov BDP (1981-1988). To zmanjšanje je bilo presenetljivo, saj so bile davčne stopnje nizke in donosi varčevanja po obdavčevanju visoki. Kar podpira argument, da strukturni vladni primanjkljaj zares izrinja zasebne naložbe.

Dolgoročni učinek vladnega dolga pa označujemo kot »breme dolga«, ki prikazuje, kako vladni dolg vpliva na sedanje oblikovanje kapitala in potrošnje prihodnjih generacij. Kako vladni dolg vpliva na življenjski standard dolgoročno, lahko pojasnimo s pomočjo (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 650):

- analiziranja težav pri servisiranju velikega zunanjega dolga;
- analiziranju neučinkovitosti zaradi pobiranja davkov, da bi z njimi plačali obresti;
- učinek dolga na kopičenje (akumulacijo) kapitala.

V primeru zunanjega dolga država dolguje tujcem. Ta dolg pomeni neto zmanjšanje virov, ki so na voljo državljanom. Breme zunanjega dolga pomeni zmanjševanje potrošnih možnosti naroda. V osemdesetih letih 20. stoletja so tudi ZDA pridelale velik zunanji dolg. Iz države upnice so postale država dolžnica. Notranji dolg naj sicer ne bi predstavljal bremena, vendar zahteva plačila obresti imetnikom obveznic in v ta namen je potrebno zbirati davke. To ima izkrivljajoče učinke na motivacijo. Obdavčenje dohodka od obresti ali plač, da bi s tem plačali isti osebi obresti za obveznice, vnaša mikroekonomska izkrivljanja. Posameznik bi lahko utegnil delati manj in tudi manj privarčevati, to pa so motnje pri učinkovitosti in blaginji. Najbolj resna posledica javnega dolga je nadomestitev kapitala v narodni količini zasebnega premoženja. Ljudje kopičijo namesto zasebnega kapitala vladni dolg in ta nadomesti zasebni kapital, to upočasnjuje ekonomsko rast in v prihodnosti življenjski standard upade. Količina kapitala je enaka celotnemu premoženju zmanjšanim za vladni dolg. Velik vladni dolg zmanjšuje dolgoročno rast.

Lahko bi povzeli takole (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 653):

»Velik vladni dolg običajno zmanjša rast potencialnega outputa, ker nadomesti zasebni kapital, povečuje neučinkovitosti zaradi obdavčevanja in narod prisili k zmanjšanju potrošnje, da lahko servisira svoje mednarodne dolgove.«

Danes naraščajoč primanjkljaj in javni dolg Američane skrbi predvsem zaradi sistema socialnega varstva, ki temelji na principu »pay-as-you-go«. Skladi prispevkov za socialno varstvo ne delujejo na enakih principih kot zasebni vzajemni skladi. Pridobljena sredstva iz naslova prispevkov za socialno varstvo direktno nakazuje danes že upokojenim osebam. V nasprotju s tem zasebni vzajemni skladi z vložnimi prihranki razpolagajo in investirajo, posamezniki pa obrestovane vplačane prispevke po upokojitvi postopoma pridobivajo. Takšen sistem je zaradi naraščanja prebivalstva in gospodarske rasti vsaki novi generaciji upokojencev omogočal več ugodnosti, kot jih je sama prispevala v obliki davka. Danes pa problem tiči v počasnejši rasti dohodkov, medtem ko indeksacija omogoča inflacijsko skladno naraščanje prispevkov. Drugi problem je v vse nižji rasti populacije in tretji v vse višji življenjski dobi prebivalcev. Zato so v ZDA nedavno spremenili »pay-as-you-go« način izplačevanja prispevkov programov socialnega varstva. Sredstva Social Security so se začela akumulirati vnaprej, tako da bo država v bodoče lahko izplačevala pokojnine, ko se bo upokojila velika povojna generacija (baby-boomers). Če tega ne bi storili, bi bil državni proračun pod veliko večjo obremenitvijo, kot že tako ali tako bo, saj problema niso v celoti rešili. Če so trenutne projekcije rasti populacije, dohodkov in upokojevanja pravilne, presežki, ki jih beležijo v ZDA danes, ne bodo zadostovali. Sklad Social Security naj bi po teh izračunih do leta 2038 izčrpali, kar pomeni, da bo v prihodnosti potrebno povečati davke ali znižati prispevke upravičencem (Baumol, Blinder, 2003, str. 401). Ker bodo morali v bodoče povečati davke tudi zaradi servisiranja javnega dolga, bodo naslednje generacije plačevale veliko večje davke in ceno prekomernih primanjkljajev danes. Nosile bodo posledice današnje neodgovorne proračunske politike.

Zaradi številnih posledic velikih proračunskih primanjkljajev in tudi številnih slabosti, ki jih je pokazala keynesianska fiskalna stabilizacijska politika v preteklosti, nas v nadaljevanju zanima predvsem, kaj vpliva na to, kakšno fiskalno politiko bo izbrala določena vladna administracija.

3 VPLIV IDEOLOGIJE STRANK NA FISKALNO POLITIKO V ZDA

V drugem delu sem predstavila proračunsko politiko v ZDA s pomočjo normativne ekonomske teorije, v nadaljevanju pa prehajam na področje pozitivne teorije. Zanima me, kaj pravzaprav vpliva na to, kakšno fiskalno politiko bo določena vlada v ZDA dejansko oblikovala, sprejela in izvajala.

Ker ekonomski faktorji ne zmorejo pojasniti celotne variance deficitov in vodenja neodgovorne proračunske politike, so začeli ekonomisti iskati odgovore na drugih področjih. Oblikovali so številne modele in teorije, kjer imajo najbolj vidno vlogo politični faktorji. Številne pozitivne ekonomske teorije pojasnjujejo vpliv institucij, značilnosti volitev in vpliv političnih prepričanj na ekonomsko politiko. Izmed številnih pozitivnih teorij sem se v tej nalogi posvetila teoriji proračunskih institucij (strukturni hipotezi) in enemu izmed modelov teorije javne izbire - modelu strankarskih razlik (partisanship), ki obravnava vpliv strankarske ideologije na ekonomsko politiko.

Kot dva pomembna sklopa dejavnikov, ki vplivajo na proračunsko politiko, tako obravnavam **proračunske institucije** in **politična prepričanja oziroma ideologijo strank** (vlade, predsednika in parlamenta). Uradna proračunska politika in njeni cilji se namreč izoblikujejo v zapletenem, ustavno in zakonsko določenem političnem procesu oziroma proračunskem postopku. Formirajo se v interakciji političnih prepričanj in zakonsko določenih pravil.

V tretjem delu diplomske naloge torej pojasnujem vpliv strankarske ideologije na izbiro ekonomske stabilizacijske politike s pomočjo teorije ideološkega cikla. Vodilna znanstvenika na tem področju Alberto Alesina in Douglas Hibbs ugotavljata, da so temelj razlik pri oblikovanju makroekonomskih politik razlike v ideologijah strank. V Združenih državah Amerike so to razlike v ideologiji med Demokrati in Republikanci (Keech, 1995, str. 66).

3.1 RAZLIKE V STRANKARSKIH STALIŠČIH GLEDE MAKROEKONOMSKIH VPRAŠANJ

V večinskem političnem sistemu ZDA sta stranki demokratov in republikancev aglomeraciji različnih skupin in imata v osnovi podobna prepričanja. Strinjata se v stališčih, ki zagovarjajo varnost države, svobodno trgovino, kvalitetno izobrazbo za otroke in gospodarsko blaginjo. Čeprav sodobni ameriški politični sistem uspeva na podobnih stališčih obeh strank in ne na njihovih razlikah, kot bi to lahko pričakovali, obstajajo med strankama tudi velika trenja glede določenih vprašanj.

Blaginja je nesporno ekonomski cilj obeh strank. Čeprav je končni ekonomski cilj demokratov in republikancev isti, pa se njihovi pogledi na to, kako ga je mogoče najbolje uresničevati, močno razlikujejo. Osnovna strategija vzdrževanja blaginje je eden izmed poglobitnih strankarskih konfliktov. Stranki se poslužujeta različnih ukrepov in politik, da bi dosegli nizko inflacijo in brezposelnost ter visoko gospodarsko rast.

Republikanci zagovarjajo laissez-faire, kot najboljši način zagotavljanja splošne blaginje države, medtem ko demokrati zagovarjajo državne intervencije in aktivno vključevanje vlade v gospodarstvo. Različni pogledi na prosti trg so povezani tudi s stališči o želeni velikosti

javnega sektorja. Tako demokrati zagovarjajo večji javni sektor, republikanci pa ga želijo omejiti. Različna mnenja republikancev in demokratov glede vprašanj prostega trga so srž razlik pri vodenju vladne ekonomske politike (Keech, 1995, str. 69).

Z ukrepi ekonomske politike vlada posredno vpliva na redistribucijo dohodka. Glede na to, da je republikanska stranka zagovornik bogatega sloja ameriške družbe in demokratska stranka zagovornik srednjega in delavskega razreda, se tudi na temo redistribucije dohodka njuna mnenja močno razhajajo in prav tako predstavljajo temelj različno vodenih makroekonomskih politik.

Ekonomist Douglas Hibbs pojasnjuje, zakaj demokrati posvečajo več pozornosti reševanju brezposelnosti in zakaj republikanci raje rešujejo problem visoke inflacije. Ugotavlja, da imajo različni družbeni razredi dejansko takšne objektivne cilje, da razred z nižjimi dohodki, kljub državnim nadomestilom, veliko bolj čuti posledice naraščajoče brezposelnosti. V primeru visoke inflacije pa naj bi izgubljali posamezniki z visokimi dohodki¹¹ (Hibbs, 1987, str. 43-55). Distribucija kot temelj za relativno nagnjenost k reševanju brezposelnosti ali inflacije se torej ujema s slovesom obeh strank. Cilj premožnih, ki večinoma podpirajo republikansko stranko, je manjša inflacija, cilj posameznikov z nizkimi dohodki pa nizka brezposelnost. Zato slednji večinoma volijo demokrate, kot stranko, ki najbolj skrbi za to, da brezposelnost ne narašča in je pri tem tudi najbolj uspešna (Hibbs, 1987, str. 127-138). Stališče Hibbsa je, da je reševanje problema brezposelnosti večjega pomena za blaginjo države in da inflacija ne povzroča toliko stroškov, oziroma predstavlja manjše zlo kot brezposelnost (Hibbs, 1987, str. 63-117).

Demokrati in Republikanci tekmujejo tudi na osnovi različnih stališč glede zagotavljanja ekonomske rasti. Quinn in Sapiro (1991) trdita, da imajo različne strategije za doseganje rasti prav tako izvor v interesih volilnih skupin. Republikanci spodbujajo investicije ("investment-led"), njihova politika omogoča akumulacijo kapitala, ekonomska politika demokratov pa daje denar v roke kupcem. Pri tem igrajo veliko vlogo tudi različne ekonomske šole, ki dajejo različne poudarke različnim makroekonomskim kazalcem in zagovarjajo različne ukrepe stabilizacije gospodarstva.

Strankarska prepričanja izvirajo iz interesov volilnega telesa posamezne stranke. Obenem so tudi stvar osebne presoje posameznih članov. Subjektivna in včasih intelektualno neutemeljena prepričanja so običajno predmet nasprotovanj, ki jih lahko javnost s pomočjo javnih razprav ocenjuje in presoja (Johnson, 1993). Stališča strank niso trdno zakoličena. Preobrat v stališčih stranke lahko pomeni, da želi pridobiti novo skupino volivcev ali da so se stališča njenega volilnega telesa spremenila, lahko pa je tudi posledica novih ekonomskih teorij. Skozi zgodovino sta stranki že nekajkrat zamenjali stališča do pomembnih vprašanj. Demokrati v 19. stoletju so se zavzemali za svobodno trgovino in manjšo vlogo države v

¹¹ Tako argumentira Hibbs, distribucijski učinki inflacije sicer niso povsem jasni.

gospodarstvu, republikanci pa so bili na strani protekcionizma in programov državne pomoči. Do danes so se stališča obrnila. Najbolj je zanimiv nedavni preobrat v stališčih do proračunskega primanjkljaja. Republikanci trenutno zagovarjajo mnenje, da ni pomemben, demokrati pa kot prioriteto postavljajo prav njegovo znižanje. Le deset let nazaj sta bili stališči strank popolnoma nasprotni. "Fiskalni konzervatizem" je bila osnova politike republikancev, čeprav republikanski predsedniki v preteklih desetletjih dejansko niso vodili proračunsko odgovorne fiskalne politike, diskrecijsko stabilizacijsko fiskalno politiko pa so zagovarjali demokrati. Do preobrata je pripeljala Clintonova politika, ki je primanjkljaje s prelevila v presežke. K preobratu je prispeval tudi George W. Bush, ki si ga bodo Američani zapomnili kot predsednika, ki mu je uspelo v samo štirih letih pridelati največji proračunski deficit v zgodovini ZDA.

Razlike v stališčih strank vodijo do različno vodenih ekonomskih politik. Na različno vodene politike pa vplivajo tudi različno kompetentne vladne administracije. V primeru, da se vlade sploh ne bi razlikovale v zastavljenih ekonomskih ciljih, bi še vedno med njimi ostajale razlike v kompetentnosti (Keech, 1995, str. 69).

3.2 TEORIJE IDEOLOŠKEGA CIKLA

Teorija ideološkega (strankarskega) cikla (partisanship theory) sodi v okvir teorije javne izbire, veje ekonomije in politologije, ki proučuje način sprejemanja odločitev vlade. Teorija javne izbire proučuje, kako različni volilni sistemi delujejo, in kaže, da ni idealnih mehanizmov za združevanje posameznih preferenc v družbeno izbiro; analizira tudi vladni neuspeh, ko državne dejavnosti ne izboljšujejo ekonomske učinkovitosti ali ko vlada neupravičeno prerazdeljuje dohodek (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 288). Osrednjo vlogo v teoriji javne izbire imajo politiki, saj po izvolitvi v vlado odločajo o številnih postavkah, ki zadevajo širšo javnost. Seveda ima vlada, ki bolj upošteva preference ljudi, več možnosti za ponovno izvolitev, kar pojasnjuje vpliv politike na ekonomske kategorije.

Znotraj teorije izbire se je v zadnjih dvajsetih letih razvila teorija politično-ekonomskega cikla. Njena osnovna logika je, da gospodarske razmere odločilno vplivajo na odločitve volivcev in zato vlada z ukrepi ekonomske politike skuša ustvariti razmere, v katerih bodo možnosti za njen volilni uspeh največje, pri tem pa se sooča z objektivnimi omejitvami. V okviru politično-ekonomskega cikla lahko govorimo o modelih volilno-oportunističnega cikla in modelih ideološkega cikla. V nadaljevanju obravnavam ugotovitve slednjih: kako je ideologija republikanske in demokratske vlade vplivala na ekonomsko politiko v ZDA in kako ta na makroekonomske kazalce.

Za razliko od modelov volilnega-oportunističnega cikla, ki se posvečajo problemu principal – agent in patologijam demokratične politične ureditve, raziskujejo modeli strankarskih razlik konflikt interesov in ideologije med skupinami politikov oziroma skupinami volivcev.

Proučujejo naravo izbir med alternativami, ki jih omogočajo volitve¹². Osnovani so na vertikalni delitvi: tim a (levičarske politične stranke) nasproti timu b (desničarske politične stranke), in ne horizontalni: volivci nasproti politikom. Obravnavajo razlike v pogledih na vodenje makroekonomske politike, ki so v modelu opredeljene kot normativno nevtralne oziroma kot stvar okusa posameznikov (Keech, 1995, str. 67-68). Modeli ideološkega cikla pojasnjujejo kako se različni interesi volivcev in različne strankarske odločitve transformirajo v različne gospodarske rezultate (Keech, 1995, str. 19).

Osnovni model strankarskih razlik je razvil Hibbs (1987). Z njim je predstavil nekatera že znana dejstva in splošna prepričanja o ameriški politiki. Različne ekonomske politike vladnih administracij je pojasnil z objektivnimi interesi volilnega telesa stranke, kot sem opisala v prejšnjem podpoglavju. Najpomembnejši del njegovih empiričnih proučevanj je študija razlik v stopnjah brezposelnosti in stopnjah rasti dohodka pod različno usmerjenimi vladami¹³. Ugotovil je, da je bila v času vladanja Demokratov brezposelnost nižja in stopnja rasti višja, recesije¹⁴ po 2. svetovni vojni pa naj bi bile bolj značilne za republikanske vladne administracije. Glede povprečnih razlik v stopnjah rasti, brezposelnosti in inflacije je ugotovil, da so razlike med administracijami republikanske in demokratske stranke zanemarljive v primeru povprečne stopnje inflacije, zmerne v primeru stopenj brezposelnosti in znatne pri analizi rasti dohodka. Tabeli z rezultati in pojasnili (Tab. 1, Tab. 2) sta v Prilogi 1.

Ta osnovni model strankarskih razlik (ideološkega cikla) ima številne pomanjkljivosti. Opira se na Phillipsovo krivuljo¹⁵, ki danes ni več zadovoljiv prikaz gospodarske realnosti. V modelu tudi ni opredeljenih normativov ali funkcije blaginje, s pomočjo katere bi rezultate lažje interpretirali, čeprav Hibbs argumentira, da je brezposelnost večje zlo kot inflacija¹⁶. Slabost modela je tudi v predpostavki fiksnih, nespremenljivih strankarskih stališč. Prednost njegove analize pa je v tem, da razlaga vire strankarskih razlik z razlago objektivnih interesov njihovih volivcev.

Alberto Alesina (1987, 1988) je oblikoval model, v katerem so spremembe stališč mogoče. Izhajale naj bi iz interakcije med strankama in ne iz poizkusov približevanja večini volivcev¹⁷. V njegovem modelu določena stališča tako ali tako sčasoma konvergirajo, saj stranki svoj program prilagajata ravno toliko, da bi maksimizirali verjetnost izvolitve.

¹² V katerih prevlada glas večine (majority-rule elections)

¹³ Študija temelji na Okunovem zakonu, ki predpostavlja obratnosorazmerje med stopnjo brezposelnosti in stopnjo rasti.

¹⁴ Recesija je opredeljena kot dve zaporedni četrtletji (ali več) z negativno rastjo dohodka.

¹⁵ Philipsova krivulja prikazuje obratno sorazmerje med inflacijo in brezposelnostjo, nova vlada pa naj bi z določitvijo točke na krivulji enostavno izbrala njej želeni vrednosti obeh.

¹⁶ S tega vidika so demokrati bolj zaželeni in učinkoviti kot republikanci, saj zagotavljajo nižje stopnje brezposelnosti.

¹⁷ Stranki naj bi raje ostajali na isti poziciji in zavzemali "idealna" strankarska stališča, kot pa prehajali iz ene skrajnosti v drugo, da s strateškimi premiki v očeh volivcev ne bi izgubili kredibilnosti.

Strankarski cilj = β (politični cilji stranke) + (1- β) (cilj priti do oblasti). $0 < \beta < 1$

S pomočjo zgornje funkcije Alesina pojasnjuje, zakaj stranke na oblasti tako pogosto izgubijo volitve. Ker želi stranka, dokler je na oblasti, uresničiti svoje interese, izvaja ekonomsko politiko tako, da bi v kar največji meri dosegla svoje cilje. To pa stori na račun ponovne izvolitve. Seveda vladajoče stranke mnogokrat izgubijo zaradi neekonomskih dejavnikov¹⁸, kljub temu pa je večina izgub povezanih prav z ekonomsko učinkovitostjo, ki odseva preveč izrazito zasledovanje ciljev vladajoče stranke. Zadnjih 50 let je vsaka večja napaka v ekonomski politiki pod demokratskimi predsedniki prevzela obliko prekomerne stimulacije (spodbude) gospodarstvu, pod republikanskimi predsedniki pa obliko omejevanja (restrikcije) gospodarstva. Tako bi na razlike, ki jih je ugotovil Hibbs glede brezposelnosti in stopenj rasti, lahko gledali kot na posledico sprememb v tarčah oziroma v izbiri možnosti, ki jih ponuja Phillipsova krivulja. Če so premiki v eno ali drugo smer na Phillipsovi krivulji preveč radikalni, postanejo napake. Iz tega sledi, da obstaja neka "srednja" točka (middle ground), ki maksimira pripadnost volivcev. Stranka, ki se odmakne preveč v eno ali drugo smer svoje volilne skupine, naredi napako, ki pripelje nasprotno stran do oblasti. Hibbs je ugotovil, da vladajoče demokratske administracije izgubijo na volitvah, ker preveč ambiciozno omejujejo brezposelnost, kar povzroča večjo inflacijo. Republikanci pa so bolj pogosto izgubili zaradi svoje močne protinflacijske politike, ki povzroča stagnacijo gospodarstva¹⁹. Seveda so strategije različnih vladnih administracij povezane tudi z razmerami v gospodarstvu.

V modelu Hibbsa in Alesine predstavlja naivna Phillipsova krivulja "sta(bi)len meni" izbire. Vsaka točka na krivulji predstavlja eno možnost, med njimi pa obstaja popolna mobilnost. Če ena stranka zaradi svoje izbire na volitvah izgubi, jo zamenja druga, ki gospodarstvo premakne v "bolj zaželeno" točko na krivulji. V tem primeru stroški napačne izbire niso veliki. V modelih, ki predpostavljajo naravno stopnjo brezposelnosti, pa napake povzročajo večje stroške, čeprav jih je še vedno mogoče odpraviti. Napake demokratov je v tem primeru težje odpraviti. Da bi rešili gospodarstvo višje inflacije zaradi prekomerne stimulacije s strani demokratov, morajo republikanci sprožiti bolečo recesijo – strošek napake demokratov je v tem primeru velik.

Idejo naravne stopnje brezposelnosti je predstavil Milton Friedman. V gospodarstvu naj bi obstajala "naravna stopnja brezposelnosti", ki predstavlja ravnotežje med ponudbo in

¹⁸ Demokrati so leta 1952 in 1968 izgubili zaradi nepriljubljenih vojn. Izguba oblasti republikancev leta 1976 je bila povezana z afero Watergate in porazom v Vietnamu. Leta 1960 in 1992 pa sta bila poraza republikancev bolj očitno povezana z ekonomsko neučinkovitostjo (Keech, 1995, str. 79).

¹⁹ Republikanske zmage leta 1968 in 1980 so sledile demokratičnim problemom z inflacijo, potem ko so demokrati zasledovali ambiciozne cilje zaposlovanja. Novo izvoljena Nixon in Reagan sta namerno omejila gospodarstvo. Njune odločitve bi lahko pojasnili s tem, da sta imela drugačne cilje, na primer nižjo rast, višjo brezposelnost. Seveda bi odločitev, skrčiti gospodarstvo, ga zavirati, lahko pojasnili tudi s ciljem znižati inflacijo kot najbolj pomembnim ciljem. Podobno so zmage demokratov leta 1960, 1976 in 1992 sledile republikanskim problemom oslabljenega gospodarstva. Ekspanzija, ki je sledila po izvolitvi leta 1976 in 1992, je bila konsistentna s ciljem višje gospodarske rasti in željo demokratov, da bi se lotili najbližjega problema (Keech, 1995, str. 80).

povpraševanjem na trgu delovne sile. Odvisna je od velikosti in usposobljenosti delovne sile in javnih spodbud, ki vplivajo na zaposlovanje. Stranka, ki priznava idejo naravne stopnje brezposelnosti, se lahko odloči, da bo problem brezposelnosti rešila s politiko, ki vpliva na trg delovne sile, z ukrepi kot sta določanje najnižje mezde ali določanje velikosti nadomestil za brezposelne. V teoriji velja, da je naravna stopnja brezposelnosti edina vzdržna stopnja brezposelnosti in da bi zniževanje brezposelnosti pod to stopnjo vodilo zgolj v inflacijo. Vendar, kot je izpostavil Friedman, vlada ne more vedeti, kakšna je naravna stopnja brezposelnosti. Zato je priporočil, naj sploh ne skuša vplivati na zaposlenost (Keech, 1995, str. 82-83).

Stranki se sicer lahko strinjata glede obstoja naravne stopnje brezposelnosti, lahko pa se mnenja obeh močno razhajajo glede njene vrednosti. Prav tako se lahko ne strinjata glede tega, katere vrednosti inflacije so zaskrbljujoče in kako pomembno je problem inflacije reševati. Tako lahko demokratska stranka domneva, da je naravna stopnja brezposelnosti nižja, denimo 5%, medtem ko republikanci menijo, da znaša 7%²⁰. Demokrati naravno stopnjo brezposelnosti ocenijo prenizko, republikanci previsoko.

Ideologija stranke, ki je naklonjena določeni ekonomski politiki, ne cilja zgolj na zagotavljanje določenih izidov, kot je na primer nizka stopnja brezposelnosti. V ozadju določene politike je lahko tudi distribucija dohodka. Hibbs in Dennis (1988) sta raziskala razlike v deležu dohodka za višji in nižji sloj v času vladanja demokratskih in v času vladanja republikanskih administracij. Ugotovila sta, da je bila distribucija dohodka bolj enakopravna pod demokrati zaradi davčne politike in politike transferov, ki so redistribuirale dohodek v prid nižjemu sloju.

Eden izmed zaključkov večine modelov strankarskih razlik pa je, da so možnosti novo izvoljene vlade omejene zaradi odločitev in ravnanja njene predhodnice. Modeli pojasnjujejo tudi, da obstoječe vlade vplivajo na to, kakšno politiko bodo lahko izvajali njeni nasledniki. Nekaterе vlade naj bi to storile namerno, strateško. Konservativna stranka, ki pričakuje, da na naslednjih volitvah ne bo zmagala, lahko vsili svoje želje novi liberalni vladi. Lahko na primer poveča vladno potrošnjo in povzroči zadolženost, s tem pa omeji možnosti za večje izdatke naslednje administracije. Nekateri politiki in akademiki²¹ so izrazili mnenje, da je bila politika predsednika Ronalda Reagana prav takšna (Keech, 1995, str. 93).

Modeli rezultate različnih ekonomskih politik analizirajo, vendar zaključkov običajno ne pojasnjujejo s pomočjo normativne funkcije blaginje, temveč z različnimi vrednostmi parametrov, ki kažejo, kakšno težo dajejo stranke osnovnim makroekonomskim tarčam kot so brezposelnost, inflacija, gospodarska rast. Slabost modelov strankarskih razlik (ideološkega cikla) je tudi v predpostavki fiksnih, nespremenljivih stališč. Zaradi tega zanemarjajo nekaterе

²⁰ Te številke približno ustrezajo tudi Hibbsovim ugotovitvam oziroma njegovim izračunom.

²¹ Senator Daniel Patric Moynihan in profesor Aaron Wildavsky.

spremenljivke, ki imajo prav tako močan vpliv na rezultate fiskalnih ali monetarnih stabilizacijskih politik, npr. vpliv strankarsko deljene vlade, vpliv razlik v usposobljenosti različnih vlad.

3.3 IDEOLOGIJA STRANKE IN FISKALNA POLITIKA V ZDA

Obdobje pred keynesiansko teorijo

Do ameriške državljanske vojne so demokrati predsedniki vladali večkrat kot republikanski. V tem obdobju veliki vladni prihodki, ki so bili posledica protekcionizma, še niso vodili v velike vladne izdatke. Demokrati so javnim izdatkom na zveznem nivoju celo odločno nasprotovali, carinske prihodke so namenili odplačevanju vojnih dolgov, velike količine sredstev pa običajno posredovali naprej zveznim državam (Brown, 1990, str. 230-233). V obdobju med ameriško državljansko vojno in veliko gospodarsko krizo so imeli oblast v rokah večinoma republikanci. Za razliko od demokratov so ti zagovarjali programe javnih izdatkov ter državne prihodke namenjali programom mednarodnih izboljšav, za odplačevanje javnega dolga in za pokojnine veteranom. Tudi za to obdobje so bili značilni veliki presežki.

Obdobje keynesianske ekonomske politike

Po končani 2. svetovni vojni so formalno vladne administracije še vedno sledile splošno sprejetim načelom uravnoveženega državnega proračuna. Takšna je bila tudi uradno politika Franklina Roosevelta, ne glede na to, da so v obdobju njegovega vladanja beležili same primanjkljaje. Administraciji Trumana in Eisenhowerja naj bi prav tako izvajali politiko uravnoveženega državnega proračuna, čeprav je bil deficit v obdobju obeh le približno uravnovežen s presežkom preteklih let. Tudi predsednik Kennedy je bil zagovornik uravnoveženega proračuna, medtem ko je njegova administracija povzročila visok, nameren deficit zaradi vse večjih programov pospeševanja gospodarske rasti. Fiskalna politika, kakršno je zagovarjal Keynes, je v tem času pridobila veliko veljavo in postala nepogrešljiv del vladne ekonomske politike.

Namerno povzročeni primanjkljaji so se začeli vrstiti. Ekonomisti so se spoprijeli z normativi, ki naj bi zagotavljali uravnovežen državni proračun, vendar so namesto enostavnega letnega ravnotežja med državnimi prihodki in izdatki predlagali ravnotežje pri polni zaposlenosti ali ravnotežje za obdobje celotnega gospodarskega cikla. Javni nastopi in retorika predsednikov se niso spremenili. James Buchanan in Richard Wagner (1977) sta ugotovila, da bila Kennedyjeva administracija tista, ki je povzročila prelomnico, po kateri je bila keynesianska teorija dokončno sprejeta in postala del politike vlad, ki so ji sledile. Normativ uravnoveženega državnega proračuna je od te prelomnice dalje zavestno kršen. Temu ustrezno je obdobje med 1961 in 1981 beležilo presežek državnega proračuna le leta 1969. S tem ko so politiki sprejeli idejo, da so v določenih okoliščinah deficiti sprejemljivi, so dobili tudi opravičilo za politično priljubljene podvige, ki bi bili pred tem morda obravnavani kot predragi. Kdaj je gospodarstvo dovolj zdravo, da ne potrebuje programov stimulacije in naraščajočih deficitov, pa do danes še niso opredeljevali. V tem obdobju se

nezaželeni učinki fiskalne politike še niso pokazali v tolikšni meri in tudi ekonomska teorija še ni nudila številnih alternativnih stabilizacijskih orodij, kot jih poznamo danes.

Chappell in Keech sta ocenila "tipično" monetarno in fiskalno politiko republikancev in demokratov v obdobju med 1953 in 1984. S pomočjo multifunkcijskega (multifunction) modela ameriškega gospodarstva sta naredila simulacijo, ki prikazuje, kaj bi tipični republikanec ali tipični demokrat storil v času vladanja nasprotne stranke. Ugotovila sta, da so bile razlike v rezultatih različnih politik, ki so posledica razlik v strankarski ideologiji, majhne, rezultati pa včasih celo nasprotni od pričakovanih (Keech, 1995, str. 91). Od 80-ih let 20. stoletja dalje pa lahko opazimo velike razlike med proračunsko politiko demokratov in republikancev.

Teorija ponudbene strani v 80-ih

Od 1981 do 1992, v obdobju vladanja republikanskih predsednikov Ronalda Reagana in Georgea Busha so deficiti strmo in dramatično naraščali. Celotni javni dolg zvezne vlade se je iz 33,5 % leta 1981 podvojil na 68,2 % leta 1992. Tudi na to obdobje bi lahko gledali kot na prelomnico v ekonomski politiki. Osemdeseta in začetek devetdesetih - to je bil čas relativnega miru, kljub temu pa so se primanjkljaji vzpenjali in dosegali prej neznane razsežnosti.

In kakšna je bila proračunska politika republikanske vlade? Reaganova administracija je zagovarjala teorijo ponudbene strani in jo tudi izvajala. Znižala je davke, predvsem tiste, ki obdavčujejo podjetja in ovirajo akumulacijo kapitala. Ukrep se sklada z mnogimi republikanskimi načeli: povzroča distribucijo dohodka v prid premožnejšim, kaže na manjšo vlogo države v gospodarstvu in manjšo velikost javnega sektorja. Kljub nižjim davkom pa vlada ni zmanjšala državnih izdatkov, kot bi pričakovali. Republikanci menijo, da višji davki vodijo v višje izdatke vlade. V tem primeru pa so prav nižji davki pripeljali do višjih državnih izdatkov, namenjenih predvsem oboroževanju (v obdobju miru). Ker je bila zavezanost nizkim davkom bolj pomembna kot odgovornost za uravnotežen proračun, so se kopičili primanjkljaji in javni dolg. Nekateri politiki zagovarjajo mnenje, da je predsednik Reagan s takšno politiko celo namerno želel omejiti možnosti naslednje vladne administracije (Keech, 1995, str. 93).

Policy - mix Billa Clintona

Zaradi proračunske politike vladne administracije Ronalda Reagana in Georgea Busha so postali primanjkljaji in javni dolg v letu 1993 že zelo zaskrbljujoči. Zato si je vlada Billa Clintona omejevanje zadolženosti in deficitov zadala kot prednostno nalogo. V preteklosti so bili demokrati zagovorniki keynesianske aktivne stabilizacijske politike, ker zaradi svojega volilnega telesa rešujejo predvsem problem brezposelnosti. Vendar so izkušnje iz preteklosti pokazale mnoge slabosti ekspanzivne fiskalne politike. Tudi ekonomska teorija je ponudila nove možnosti. Zato je za stabilizacijo gospodarstva demokratska vlada izbrala kombinacijo ekspanzivne monetarne politike in restriktivne fiskalne politike, ki je sicer politično zelo

nepriljubljena. Povečala je davke²² in znižala državne izdatke in tako skrčila agregatno povpraševanje. Centralna Banka ZDA je izgubljeno agregatno povpraševanje nadomestila z ekspanzivno monetarno politiko (easy money) oziroma nižjo obrestno mero, ki je spodbudila zasebne investicije. Takšna politika je bila zelo uspešna. Omejila je vladni deficit in javni dolg, ki predstavlja breme bodočim generacijam. Tudi presenetljivo hitra gospodarska rast konec 90-ih je ustvarila veliko večje davčne prihodke kot bi kdorkoli lahko pričakoval le nekaj let prej. Kljub temu so demokrati še vedno poudarjali in prednostno reševali problem brezposelnosti z različnimi programi izobraževanja, prekvalifikacij in z drugimi načini spodbujanja gospodarstva. Ekonomisti menijo, da je bil prehod iz deficitov v presežke tudi učinkovit način povečanja investicij kot deleža BDP. Ta se je iz 13,2 % v letu 1992 povečal na 19,2 % leta 2000. To potrjuje, da je sestava agregatnega povpraševanja poglavitna determinanta gospodarske rasti²³.

Fiskalna politika Georga W. Busha

Iz potrjeno uspešne politike demokratov je predsednik George W. Bush zašel na stara pota. Za njegovo politiko bi lahko celo rekli, da je izrazito radikalna in zelo učinkovito zasleduje cilje stranke. Sicer svojo proračunsko politiko (ekspanzivno fiskalno politiko oziroma politiko ekonomije ponudbe) utemeljuje z različnimi argumenti, dejstvo pa ostaja: njegovi ukrepi so v prid predvsem njegovim volivcem, točneje tistim, ki mu omogočajo zmago na volitvah²⁴. Glede na to, da kar predobro uresničuje strankarske cilje, bi moral v skladu s teorijo ideološkega cikla, ki jo je razvil Alberto Alesina, na volitvah izgubiti. Njegovo zmago gre torej pripisovati drugim, strogo političnim vprašanjem in ne le gospodarskopoličnim dejavnikom.

Predsednik George W. Bush je že v svoji politični kampanji napovedal znižanja davkov. Sprva je svoje namere utemeljeval s tem, da mora vlada državljanom vrniti presežke, ki so jih omogočili. Kasneje pa je davčno reformo pojasnil kot stabilizacijsko fiskalno politiko. Ekspanzivna fiskalna politika (znižanje davkov in povečanje izdatkov) oziroma ekonomija ponudbe (saj je znižal predvsem davke, ki naj bi spodbudili investicije) naj bi uspešno preprečila potencialno recesijo, ki je po trditvah njegove administracije grozila ZDA že pred terorističnim napadom. Po 11. septembru pa naj bi sploh upadlo zaupanje posameznikov in njihova potrošnja. Mnogi se s tem niso strinjali in trdili, da gospodarstvo ne potrebuje dodatne spodbude. Prav tako se je monetarna politika v preteklih letih izkazala kot bolj primerno orodje za uravnavanje poslovnih ciklov. Številni negativni učinki tako fiskalne

²² S spornim, težko doseženim obojestranskim sporazumom leta 1990, zelo enostranskim paketom redukcije primanjkljaja iz leta 1993 (brez enega samega glasu republikancev) in manjšega sporazuma leta 1997.

²³ Čim večji delež BDP predstavljajo investicije, hitreje narašča kapital, ki povečuje agregatno ponudbo in ta gospodarsko rast. Tudi mednarodni podatki kažejo pozitiven odnos med rastjo in deležem BDP, ki je namenjen investicijam. Države z večjo stopnjo investicij namreč beležijo (v povprečju) večjo gospodarsko rast.

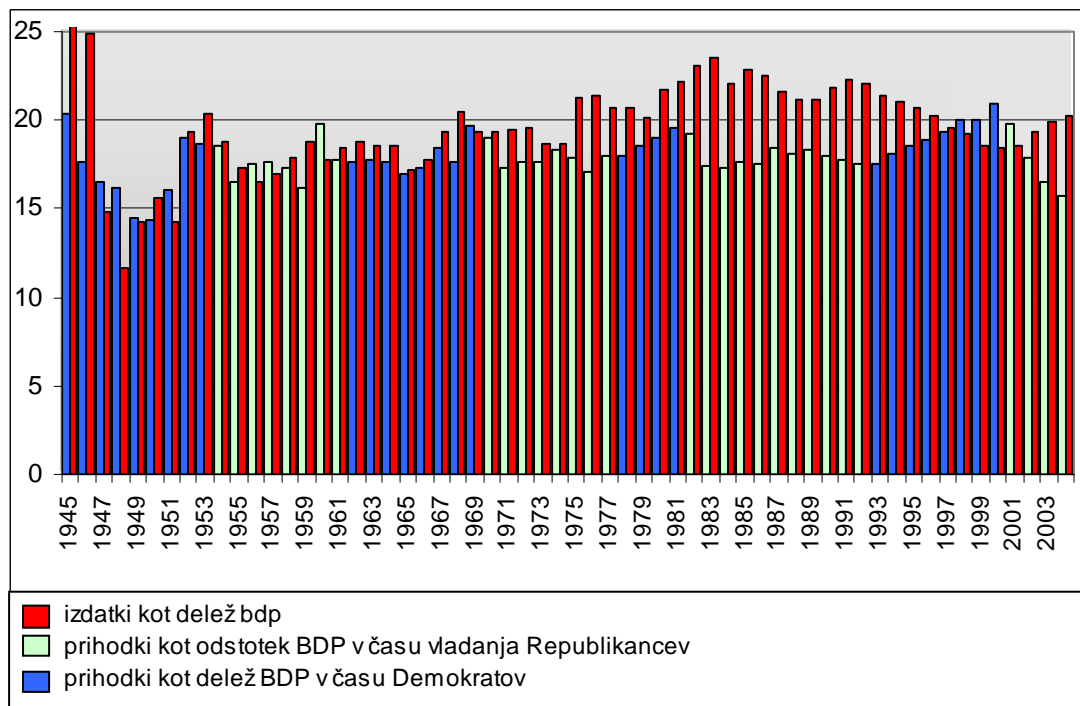
²⁴ Teorija posebnih skupin prav tako pojasnjuje izbiro ekonomske politike, ki povzroča primanjkljaj državnega proračuna. Teorija skuša identificirati interesno skupino, ki preferira deficitno financiranje javne potrošnje in ima tudi vpliv na politiko – kot močna skupina volivcev. Ker želijo politiki ugajati tej močni skupini, podpirajo javnofinančni deficit. To pomeni, da posebna skupina prenese stroške visoke državne potrošnje na druge volivce (Kerin, 2004, str. 35).

politike kot tudi ekonomije ponudbe so že dolgo znani: učinek izrinjanja, nižje investicije in nižja dolgoročna gospodarska rast, možna inflacija, počasni efekt spremembe davkov na agregatno povpraševanje, časovni odlogi pri sprejemanju programa stabilizacije, izguba presežkov oziroma deficit državnega proračuna, distribucijski učinki. Program spodbude gospodarstvu («stimulus package») Georgea W. Busha je bil sprejet po končani recesiji marca 2002, s skoraj vsemi naštetimi slabostmi, da bi preprečil recesijo, ki morda sploh ni bila zaskrbljujoča. Poleg tega je program že v zasnovi takšen, da lahko učinkuje šele na dolgi rok, saj naj bi davčne stopnje postopoma padale med 2001 in 2010.

Zakaj se je torej vladna administracija Georgea W. Busha odločila za takšen ukrep? Verjetno zaradi velikih distribucijskih učinkov davčne reforme, v prid najpremožnejšim. Republikanci odklanjajo visoke davke in tudi ta republikanska vlada ni izjema. Ker je izredno konservativna, tudi trdno stoji za stališči stranke. Ker pa so določeni vladni izdatki politično priljubljeni, se tudi tem ni želela odpovedati. Zato naraščajo deficiti in javni dolg. Morda želi tudi ta vladna administracija omejiti možnosti svoje naslednice.

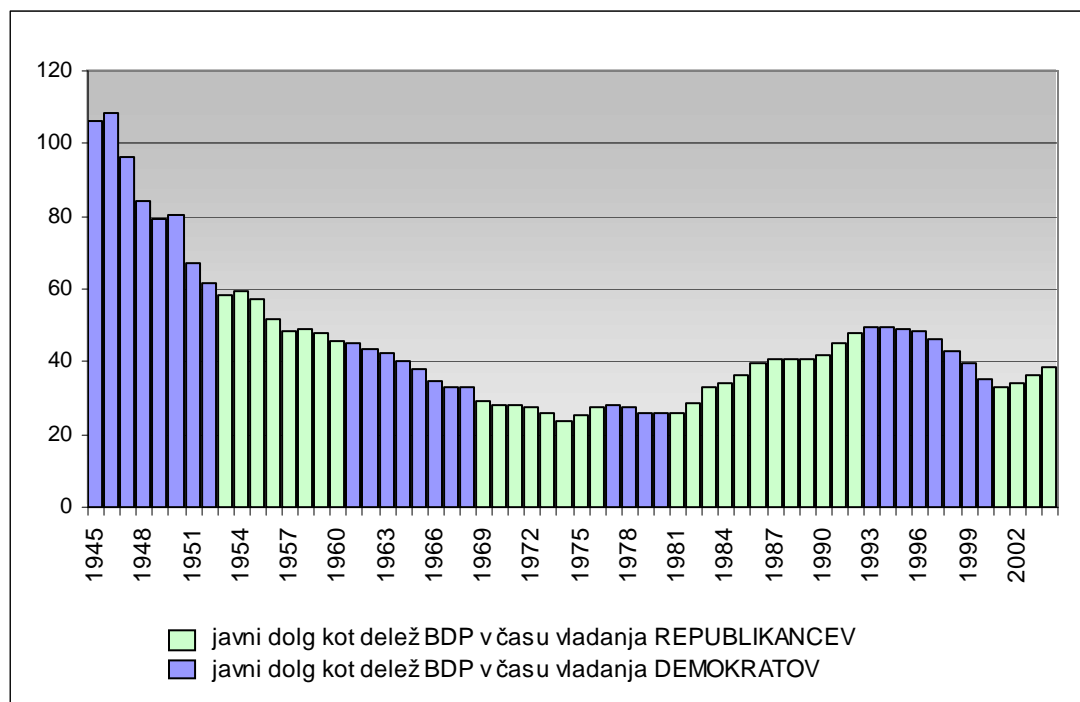
Slika 1 prikazuje izdatke in prihodke zvezne vlade od konca 2. svetovne vojne do leta 2004. Vladni prihodki kot odstotek BDP v času vladanja demokratov so prikazani z modrimi stolpci, v času vladanja republikancev pa z zelenimi. Izdatki zvezne vlade so označeni z rdečo. Do leta 1981 še ni opaziti konstantnih bistvenih razlik med vladami različne strankarske pripadnosti. Opazimo lahko naraščanje državnih prihodkov (kot deleža BDP) pod vladami demokratov in upadanje v času vladanja republikancev, državni izdatki kot delež BDP pa so naraščali vse do nastopa Clintonove vlade leta 1993. O velikih razlikah med proračunsko politiko republikanskih in demokratskih vladnih administracij lahko govorimo po letu 1981. Za republikanske vlade Ronalda Reagana, Georgea Busha in Georgea W. Busha bi lahko trdili, da so bile fiskalno neodgovorne. Pridelale so velike primanjkljaje in javni dolg. Politika Billa Clintona je primanjkljaje prelevila v presežke, ki pa niso dolgo trajali. Vladna administracija Georgea W. Busha je v rekordno kratkem času pripeljala do ponovnih izjemno velikih primanjkljajev. Javni dolg kot delež BDP prikazuje slika 2. Od konca 2. svetovne vojne do leta 1981 je javni dolg padal, v času vladanja republikancev do leta 1993 naraščal, za časa Clintonove administracije se je začel zmanjševati, po letu 2001, z nastopom vlade Georgea W. Busha, pa zopet narašča.

SLIKA 2: Prihodki kot delež BDP v času republikanskih in demokratskih vladnih administracij in izdatki kot delež BDP zvezne vlade ZDA



Vir: Historical Tables, 2004.

SLIKA 3: Javni dolg zvezne vlade ZDA kot delež BDP



Vir: Historical Tables, 2004.

S pomočjo pregleda različnih strankarskih stališč, teorij ideološkega cikla in pregleda fiskalne politike različnih vladnih administracij lahko povzamemo in ugotovimo naslednje:

Interesi volivcev določene stranke vplivajo na izbiro ekonomske politike, ki jo bo stranka zagovarjala. Republikanci rešujejo problem inflacije, ki povzroča stroške premožnejšim državljanom. Zato izvajajo ekonomsko politiko, ki ne vodi v inflacijo, pač pa v distribucijo dohodka v prid bogatejšemu sloju. Ekonomija ponudbene strani ustreza njihovim interesom, čeprav povzroča javni dolg in primanjkljaje. Demokrati rešujejo problem brezposelnosti in bolj enakopravne distribucije dohodka, zato zagovarjajo ekonomsko politiko, ki to omogoča. Včasih je kot dobro stabilizacijsko orodje spodbujanja zaposlenosti veljala ekspanzivna fiskalna politika. Ko so postali javni dolg in primanjkljaji prevelik problem, pa so demokrati ubrali novo pot. Za zaposlovanje so poskrbeli z različnimi vladnimi programi, za stabilizacijo gospodarstva pa so uporabili bolj uspešno monetarno politiko.

Republikanska vlada se danes znova poslužuje ekonomske politike, ki se je v preteklosti izkazala kot neuspešna. Zakaj? Seveda zato, ker je v interesu tistih, ki stranko volijo, in tistih, ki s pomočjo velikega kapitala omogočajo stranki zmago na volitvah. Zaradi tega dopušča velike zavestne deficite in kopičenje javnega dolga, kar bo dolgoročno nedvomno pripeljalo do težav. Takšno ravnanje jim dopuščajo tudi institucije, ki določajo fiskalno politiko v ZDA. Institucije obravnavam v naslednjem poglavju.

4 INSTITUCIJE, KI DOLOČAJO FISKALNO POLITIKO V ZDA

Institucionalni okvir se sčasoma sicer nekoliko spreminja, vendar ostaja osnova, na podlagi katere delujejo številne različne vlade pri določanju stabilizacijske ekonomske politike. V četrtem delu diplomske opredeljujem diskrecijsko, avtomatično in zakonsko določeno fiskalno politiko. Nadaljujem z definicijo institucij in vplivom demokratičnih institucij na učinkovitost vladne ekonomske politike. Opredeljujem formalne in neformalne institucije fiskalne politike v ZDA. Poglavje zaključujem z ugotovitvijo, da institucionalni okvir ne zagotavlja odgovornosti nosilcev ekonomske teorije oziroma politikov in da tudi to prispeva k fiskalno neodgovorni ekonomski politiki različnih vlad.

4.1 DISKRECIJSKA, AVTOMATIČNA IN ZAKONSKO DOLOČENA FISKALNA POLITIKA

Instrumente, s katerimi vlada ZDA vodi fiskalno politiko, delimo na diskrecijske ukrepe, vgrajene avtomatične stabilizatorje, zakonsko določene ukrepe ter formulo fleksibilnosti, ki predstavlja kombinacijo naštetih.

Diskrecijska fiskalna politika omogoča sprejemanje odločitev po lastni presoji in pomeni ravnati najbolje glede na okoliščine določenega časovnega obdobja. V najboljšem primeru je to presoja dobrohotnega diktatorja, ki najbolje ve, kakšna fiskalna politika je primerna, zaželeno in učinkovita. V najslabšem pomenu pa je diskrecijska politika presoja koristoljubnega državnega uslužbenca, ki sprejema sebične odločitve v skladu z lastnimi interesi (Keech, 1995, str. 154). Avtomatična fiskalna politika je sklop avtomatičnih ukrepov, ki ne zahtevajo dodatnih zavestnih odločitev vlade. Ne izključuje diskrecijskega odločanja, ki bi lahko dopolnilo ali nasprotovalo avtomatičnim ukrepom (Keech, 1995, str. 155). Primer takšne politike so vladna transferna plačila. Zakonsko določena fiskalna politika (rule-based policy) pa je odsev višjih načel in ciljev, katerim bi morali slediti državni uslužbenci. Za razliko od vgrajenih avtomatičnih stabilizatorjev izključuje možnost diskrecijskega odločanja (Keech, 1995, str. 155). Pomembno zakonsko določilo fiskalne politike v ZDA je ustavni amandma, ki prepoveduje izdatke, ki vodijo v primanjkljaj. Drugo pravno določilo, imenovano »tax-smoothing«, vsebuje manj prepovedi: priporoča fiksiranje davkov na določenih stopnjah, dopušča nihanja državnega proračuna kot odgovor na nepričakovane dogodke (vojne, gospodarske krize) in svetuje, naj bodo davki določeni tako, da bodo na dolgi rok lahko pokrili pričakovane izdatke.

Diskrecijska politika pooblaščenim vladnim uslužbencem omogoča sprejemanje številnih neprimernih odločitev, na primer odločitve, naklonjene manjšim interesnim skupinam na račun širših družbenih interesov ali odločitve v prid trenutnim razmeram na račun prihodnosti. Pooblaščeni državni uslužbenci so lahko tudi podkupljivi. Prav zato bi morale biti institucije, ki določajo demokratično državno ureditev, oblikovane tako, da bi zagotavljale odgovornost vladnih administracij (oziroma vseh javnih uslužbencev). Kljub temu imajo tudi v demokraciji institucije vgrajene določene neprimerne iniciative, ki jih politiki lahko izkoriščajo v primeru nepozornosti volivcev ali asimetrije informacij med njimi in volilnim telesom (Keech, 1995, str. 154).

Glede zaželenosti navedenih politik se mnenja razhajajo. Mnogi menijo, da je zaradi pomanjkanja znanja in informacij diskrecijska politika slabša od tiste, ki sledi enostavnemu predpisu, tudi če ne dvomimo o motivih javnih uslužbencev. Iz izkušenj tudi vemo, da diskrecijskemu obnašanju politikov v času volitev ne moremo zaupati. Politiki v volilnem obdobju sprejemajo kratkovidne in neodgovorne odločitve, ki jih demokratične institucije ne zavirajo v dovolj veliki meri. To sta poglobljena argumenta v prid ustavnemu amandmaju, ki zahteva uravnotežen proračun. Na strani diskrecijske politike pa je problem časovne razsežnosti: dolgoročno najboljša politika ni nujno najboljša politika v določenem časovnem obdobju.

Kljub naštetim slabostim fiskalno politiko v največji meri oblikujejo diskrecijski ukrepi vlade. V ZDA poznajo le nekaj zavezujočih zakonov (noncontingent rules), ki podrobno opredeljujejo zelene izide političnih procesov (oz. sprejetih politik) in številne komponente, ki samodejno vodijo do določenih "zelenih" fiskalnih ukrepov in rešitev.

Zavezujoče (brezpogojno) zakonsko določilo narekuje določeno politiko ne glede na okoliščine in tudi ne zahteva povratne informacije o njeni učinkovitosti. Fiksna stopnja rasti količine denarja v obtoku je primer zavezujočega zakonskega določila (monetarna politika). Primer pogojnega (nezavezujočega) zakonskega določila pa je ustavni amandma, ki le priporoča uravnotežen vladni proračun. V primeru vojne, recesije ali s parlamentarno dvotretjinsko večino je mogoče zakon nekoliko sprostiti.

Bolj ko je predpis v določenih okoliščinah popustljiv, tem bližje je diskrecijski politiki. Zakon, ki bi podrobno opredeljeval ravnanje državnih uslužbencev, je težko oblikovati, vendar več olajševalnih okoliščin zakon dopušča, tem težje je ugotoviti, ali se vlada zakona sploh drži. Pogojna določila povzročajo težave z odgovornostjo pooblaščenih politikov in težave pri samem izvajanju predpisane politike. Kar nas pripelje do problematike asimetrije informacij med odgovornimi in javnostjo (Keech, 1995, str. 156).

4.2 INSTITUCIONALNI OKVIR FISKALNE POLITIKE

Institucije so »družbena pravila igre« (North, 1994) oziroma »od človeka postavljene omejitve, ki oblikujejo človeške odnose« (Senjur, 2002, str. 20). Poznamo formalne (npr. pravila, zakoni, ustava) in neformalne omejitve (norme obnašanja, navade, običaji, etična pravila), pri tem pa so pomembne tudi značilnosti uresničevanja obeh (Senjur, 2002, str. 20). Koncept institucije zahteva določeno stopnjo upoštevanja: če je neko pravilo splošno kršeno, ga ne štejemo med institucije (Gabrijelčič, 2002, str. 5).

Formalna pravila celo v najrazvitejših gospodarstvih tvorijo le majhen (čeprav pomemben) del omejitev (North, 1998, str. 43). Določajo politični (hierarhična struktura, moč odločanja, pravice posameznika), ekonomski (lastninske pravice pri redkih virih, pogodbe) in varnostni (sodstvo, policija, vojska) sistem (Pejovich, 1995, str. 31). Sicer je formalna pravila mogoče spreminjati relativno hitro, vprašljiva pa je njihova uspešnost v primeru, ko so v nasprotju z nepisano tradicijo oz. neformalnimi institucijami (Gabrijelčič, 2002, str. 10). **Viri neformalnih pravil** so tradicionalne vrednote, verska in moralna prepričanja ter druge sestavine kulture, ki se prenašajo iz generacije v generacijo prek učenja in posnemanja. Zasidrana so globoko v družbi in kot taka relativno imuna na hitre, od zunaj spodbujene spremembe.

Institucije so neke vrste infrastruktura za gospodarski razvoj: lahko ga zavirajo ali spodbujajo (Senjur, 2002, str. 21). Institucije niso vedno opredeljene tako, da bi zagotavljale ekonomsko učinkovitost. Koristijo tistim, ki imajo pogajalsko moč in pravila ustvarjajo.

Vpliv demokratičnih institucij ZDA na ekonomsko politiko

Institucije, ki zagotavljajo demokratično politično ureditev, naj bi onemogočale nastanek tiranije ali izkoriščanje državljanov. Temeljni formalni instituciji, ki določata politični sistem v ZDA, sta **mehanizem kontrole in ravnotežja** (system of checks and balances) in **Listina pravic državljanov** (The Bill of Rights), ki je del Ustave ZDA. Predstavljata okvir za delovanje vlade in tudi za delovanje močnih interesnih skupin, ki nanjo vplivajo. Čeprav je njihov namen širši in ni povezan s proračunsko problematiko, imajo demokratične institucije (neformalne in formalne) tudi določen vpliv na oblikovanje, sprejemanje in izvajanje ekonomske politike. Demokracija sicer sama po sebi ne vodi v neučinkovito makroekonomsko politiko, v določenih situacijah pa omogoča, tako kot vsaka druga oblika političnega sistema, realizacijo slabše, manj zaželene in neučinkovite ekonomske politike²⁵ (Keech, 1995, str. 8).

Keech (1995) odklon dejanske (uresničene) vladne ekonomske politike od želene ali optimalne²⁶ imenuje strošek demokracije. Pojavi se, kadar institucionalni sistem omogoča sprejemanje odločitev v prid trenutnim interesom na račun prihodnosti ali kadar omogoča časovno prelaganje določenih težkih odločitev. Tudi kadar je vlada pod vplivom korupcije²⁷, sprejema odločitve, ki niso optimalne.

Kadar so institucije takšne, da omogočajo velike stroške demokracije, jih je smiselno spremeniti in izboljšati. Običajni odziv na neučinkovito ekonomsko politiko (ki je posledica neučinkovitih institucij) je sprememba formalnega institucionalnega okvira (npr. sprememba časovnih omejitev sprejemanja zakonodaje, ustavni amandmaji, ki omejujejo državni proračun itd.). To pa ponavadi ni učinkovita rešitev, saj je neučinkovitost ekonomske politike običajno posledica neformalnih institucij (Keech, 1995, str. 8).

Dober primer nam nudi prav fiskalna politika. Formalna pravila, ki jo določajo že desetletja, ne zagotavljajo proračunsko odgovornega ravnanja vlade. Poizkusi popravkov s pomočjo spremembe zakonodaje (npr. Gramm-Rudman-Holdings law) problemov niso rešili, saj se niso soočili s spodbudami, ki so pripeljale do njih. V preteklem stoletju je namreč prišlo do velikega preobrata vedenjskih vzorcev pri določanju fiskalne politike. S tega vidika tudi ustavni amandma, ki narekuje uravnotežen državni proračun, ne more biti učinkovit.

²⁵ Že periodične volitve same po sebi povzročajo določene nezaželene učinke (Keech, 1995, str. 8).

²⁶ Željeno oziroma optimalno ekonomsko politiko bi seveda morali opredeliti.

²⁷ Keech (1995) meni, da so možnosti, da politiki zaradi osebnih koristi na račun javnih interesov vplivajo na ekonomsko politiko, majhne. Makroekonomska politika je vladna politika, ki zadeva velike spremembe monetarnih in fiskalnih instrumentov, spodbude politikov in državnih uslužbencev pa so spodbude velikih premikov glasov ali osebnega ter strankarskega ugleda.

Institucije, ki določajo fiskalno politiko v ZDA

Institucije, ki določajo ameriško fiskalno politiko so (Keech, 1995, str. 159):

- 1. in 2. člen Ustave ZDA (določata vlogo kongresa in predsednika pri oblikovanju davčne politike in politike vladnih izdatkov);
- zakonodaja, ki določa uradne vladne postopke, npr. The Budget and Impoundment Control Act iz leta 1974.

Institucije, ki opredeljujejo vladne postopke, niso popolne in tudi z njimi določeni politični procesi niso brezhibni. Ker pa so zakoniti, uradnim političnim odločitvam dajejo legitimnost in avtoriteto. So sredstvo, ki opravičuje politične odločitve oziroma namen.

4.2.1 USTAVNO DOLOČENE INSTITUCIJE FISKALNE POLITIKE

Temeljni ustavni instituciji, namreč mehanizem kontrole in ravnotežja (system of checks and balances) ter delitev oblasti (separation of powers) med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti, določata delovanje ameriške zvezne vlade in hkrati vplivata na oblikovanje, sprejemanje in izvrševanje fiskalne politike.

V obdobju pred keynesiansko revolucijo, preden so postali v očeh nekaterih ekonomistov proračunski primanjkljaji sprejemljivi, **institucija delitve oblasti** ni vsebovala prvin, ki bi inherentno (same po sebi) zavirale doseganje uravnotežene bilance državnega proračuna (Keech, 1995, str.159). Leta 1930 pa je prišlo do preobrata, zaradi katerega so deficiti postali stalnica 20. stoletja. Prišlo je do sprememb vedenjskih vzorcev pri upravljanju državnega proračuna znotraj nespremenjenih pravil, ki jih določa Ustava ZDA (Keech, 1995, str.160).

Temelj prelomnice v 30-ih je keynesianska ekonomska teorija, ki zagovarja aktivno stabilizacijsko fiskalno politiko. Pri izvajanju fiskalne politike pa predstavlja institucija delitve oblasti veliko oviro na poti do učinkovitih rešitev. Zmanjšuje hitrost vladnih reakcij na novo nastale razmere v gospodarstvu, saj zahteva soglasja med obema zbornicama kongresa (two houses of Congress) ter soglasje med kongresom in predsednikom. Milton Friedman je reakcijske zamike vlade razdelil na: notranje (»inside lag«) in zunanje (»outside lag«). Notranji časovni odlog je čas, ki preteče od trenutka, ko se pojavijo problemi v gospodarstvu, do trenutka, ko pride do dejanske izvedbe ustrezne politike. Zunanji časovni odlog pa je čas, ki je potreben, da ustrezni ukrepi vlade obrodijo sadove (Keech, 1995, str. 160). Struktura ameriške vlade (oziroma institucija delitve oblasti) povečuje notranji časovni zamik.

Zgodovinski pregled ukrepov fiskalne politike od 1948 do 1995 je dokaz velikih časovnih zamikov. Za vsa obdobja recesij, kot jih je zabeležil Nacionalni urad za ekonomske razmere (National Bureau of Economic Research - NBER), je ekonomist Bruce Bartlett proučil proračunske ukrepe različnih vladnih administracij. Ugotovil je, da niti eden izmed številnih programov, ni bil sprejet in potrjen pred samim koncem recesije, reševanju katere je bil

namenjen. Tabela v prilogi 2 je pregled njegovih ugotovitev²⁸, prikazuje recesije in programe diskrecijske proračunske politike v ZDA za obdobje med 1948 in 1995.

Tistim, ki zagovarjajo pravočasno diskrecijsko vladno ukrepanje v primeru recesij, so takšni dokazi časovnih zamikov verjetno zastrašujoči, ustavno institucijo delitve oblasti vidijo kot veliko oviro na poti do učinkovitih rešitev. Kljub temu še vedno lahko zagovarjajo programe stimulacije kot programe, ki pripomorejo k ponovnemu okrevanju gospodarstva. Monetaristi in predstavniki neoklasične ekonomske teorije so na drugi strani prepričani, da so programi fiskalne politike zgrešeni, v njihovih očeh je blokada, ki jo predstavlja institucija delitve oblasti, zaželena kot pomoč pri premagovanju slabih zakonov²⁹ (Keech, 1995, str. 162).

Lahko bi ocenili, da je diskrecijska fiskalna politika neučinkovita in da ustavno določeni instituciji delitev oblasti in mehanizem kontrole in ravnotežja ne zagotavljata odgovornosti tistih, ki so politiko oblikovali. Za deficite, ki so se začeli pojavljati v 80-ih ni nihče odgovarjal. Republikanci in demokrati so krivdo pripisovali drug drugemu, nikogar pa niso kaznovali. Že v času Woodrowa Willsona so ugotovili, da ameriški sistem delitve oblasti onemogoča, da bi pooblaščen, torej tisti, ki sprejemajo odločitve, odgovarjali za svoja dejanja (Keech, 1995, str.164). To je sprožilo mnogo predlogov za splošno spremembo ustave.

V preteklosti so imeli ekonomisti več zaupanja v moč in učinkovitost fiskalne politike in so zato predložili več predlogov institucionalnih sprememb, ki bi pripomogle zmanjšati notranji časovni odlog brez sprememb osnovne strukture ameriške vlade. Nekateri od predlogov bi lahko omogočili predsedniku diskrecijsko sprejemanje manjših, proporcionalnih sprememb davčnih stopenj na katere bi imel kongres pravico veta. Do izvedbe omenjenih predlogov ni prišlo zaradi nezaupanja med različnimi vejami oblasti v tem obdobju³⁰, zaradi razvoja makro-ekonomske teorije ter pomanjkanja interesa in zaupanja v fiskalno politiko tudi zaradi velikosti primanjkljaja in javne zadolženosti (Keech, 1995, str. 162).

Kljub vsem pomanjkljivostim fiskalne politike pa v obdobju recesij še vedno obstaja močan javni pritisk, naj vlada nekaj stori in s tem pokaže svojo zaskrbljenost. Fiskalni programi predsednika Kennedyja in Clintona, ki so bili predlagani po tem, ko se je okrevanje gospodarstva že začelo, so primeri takšnega vladnega ukrepanja (Keech, 1995, str. 163). Z njimi so želeli dodatno pospešiti okrevanje gospodarstva. Seveda pa je lahko reševanje recesije tudi prikladen izgovor, da vlada stori nekaj, kar je že tako ali tako nameravala storiti. V vsakem primeru pa institucija delitve oblasti upočasni dogajanja na tem področju.

²⁸ Iz članka »If It Ain't Broke, Don't Fix It« objavljenega 2.12.1992 v časniku Wall Street Journal in zapisnika, ki ga je Bruce Bartlett pripravil 7.12.1991 za Treasury Department.

²⁹ Če gledamo na fiskalne ukrepe (navedene v tabeli) na primer slabih zakonov, so bili ti vendarle kljub zavlačevanju sprejeti, zaradi številnih prelaganj pa še manj zaželeni.

³⁰ V obdobju zadnjih 50 let so bile ameriške vlade večkrat strankarsko deljene kot pa strankarsko enotne.

4.2.2 ZAKONODAJNE INSTITUCIJE FISKALNE POLITIKE

Čeprav ima ustavno opredeljena delitev oblasti določene posledice za fiskalno politiko, je njen namen širši in ni povezan s proračunsko problematiko. Ostale institucije, ki prav tako določajo fiskalno politiko, so bile določene zakonsko kot dopolnila ali odgovor na težave določenega časovnega obdobja.

Zakonsko definirane institucije fiskalne politike³¹ v ZDA oblikujejo proračunski postopek oziroma urejajo sprejemanje in izvrševanje proračuna. Proračunski postopek je sistem formalnih in neformalnih pravil, ki ureja sprejemanje odločitev v vseh fazah: ureja sprejemanje odločitev pri formulaciji proračuna v vladi, pri njegovem sprejetju v kongresu in pri njegovem izvrševanju. V proračunskem postopku se določijo glavni fiskalni agregati (prihodki, odhodki in primanjkljaj), reši se tudi alokacijski problem teh agregatov (Osojnik, 2001, str. 17). Zakonsko določena pravila proračunskega postopka določajo, kdo stori kdaj, prav tako uravnavajo tok informacij med udeleženci v procesu. Četudi fiskalna politika določene vlade ni verodostojna sama po sebi, skozi politični postopek kredibilnost in legitimnost pridobi, zato je kvaliteta proračunskega postopka pomembna determinanta učinkovite fiskalne politike in fiskalne discipline (Osojnik, 2001, str. 17).

Pred reformo leta 1921 so bile vladne odločitve o obdavčevanju in trošenju med seboj formalno precej neodvisne. Parlamentarni neodvisni pooblaščen odbori so sprejemali odločitve o državnih izdatkih, odbori za prihodke pa so sprejemali odločitve o obdavčevanju (večinoma so določali carine, ki so bile takrat poglobitvi vir prihodkov vlade). Državne prihodke in izdatke je bilo potrebno uskladiti - institucionalna koordinacija vladnih odločitev je bila nujna (Keech, 1995, str. 166).

Reforma iz leta 1921 (The Budget and Accounting Act) je uvedla bolj centraliziran in hierarhičen sistem določanja davkov in izdatkov zvezne vlade. Bila je odsev nezadovoljstva z rezultati decentraliziranega procesa določanja proračunske politike pred 1921 in tudi odsev zaskrbljenosti zaradi primanjkljaja, ki se je začel kopičiti že pred 1. svetovno vojno. The Budget and Accounting Act je bil povezan z gibanjem imenovanim "Progressive Movement", ki se je zavzemalo za centralizirano, pregledno in racionalno vladno strukturo (Stewart, 1989, str. 215). Pooblastil je novo izvršilno agencijo The Bureau of the Budget, da zbira želje vseh vladnih agencij ter zagotovi nadzor in usklajevanje načrtovanih prihodkov in izdatkov pred uradno izročitvijo predloga proračuna kongresu, namreč kot proračuna predsednika ZDA.

³¹ Opredeljene so tako, da zagotavljajo doseganje splošnih javnih ciljev. Nekateri strokovnjaki (Stewart, 1989) menijo, da zakonodaja odseva tudi prizadevanja močnih koalicij, vsiliti naslednikom svoja prepričanja ("stacking the deck"): večinske koalicije naj bi z zakonodajo zagotovile zelene posledice tako, da so proračunski proces še bolj avtomatizirale.

Leta 1974 so sprejeli nov zakon, ki je bil posledica nezadovoljivega delovanja postopkov, določenih leta 1921. Z drugimi besedami, bil je odsev deficitov, ki niso bili več pod nadzorom. The Budget and Impoundment Control Act je omejil avtoriteto predsednika, določil je nova pristojna urada, in sicer vladni urad Office of Management and Budget, ki je nadomestil prejšnjega (Bureau of the Budget), in parlamentarni urad Congressional Budget Office, ki naj bi zmanjšal odvisnost kongresa od izvršilne oblasti pri pridobivanju informacij povezanih s fiskalno politiko. Akt je opredelil nov proračunski koledar, določil nove komisije in nov sklop postopkov za boljši nadzor parlamenta nad davki in državnimi izdatki ("top down" perspective). Njegov osnovni namen je bil zmanjšati zvezni deficit, ki je postal predmet vse večjih skrbi.

Proračunska reforma leta 1974 je povečala moč parlamentarne večine, opremila kongres s postopki, ki omogočajo sprejemanje bolj koherentne proračunske politike in omogočila kongresu nadzor nad proračunom in deficitom (Gilmour, 1990, str. 224). Kljub reformam spremenjeni proračunski postopek ni rešil problema primanjkljaja (Gilmour, 1990, str. 225). Od leta 1974, ko je bil sprejet The Budget and Impoundment Control Act, so predsedniki še naprej predlagali neuravnotežen proračun kongresu, čeprav so nekateri izmed njih zagovarjali uravnotežen proračun, ki ga določa ustavni amandma. In kongres je takšen proračun sprejemal navkljub vsem zakonskim določilom. Verjetna razlaga za to je, da imajo tisti, ki sprejemajo odločitve, raje proračune, ki jih sprejmejo kot takšne, ki utegnejo omejiti primanjkljaje in javni dolg. Ali pa kongres kot skupina posameznikov lahko odseva protislovje nezdržljivih preferenc: željo po nizkih davkih in visokih izdatkih (Keech, 1995, str. 168). Član kongresa si lahko želi več potrošiti za potrebne programe in hkrati zmanjšati celotne izdatke. Gre za željo po reševanju problema deficita (»top-down« perspektiva to omogoča) in temu nasprotnimi željami, ki odsevajo specifične odločitve o izdatkih in obdavčevanju (to omogoča »bottom-up« perspektiva na vladni proračun).

Zakonodaja torej ne zagotavlja, da splošni politični nagibi ne bi prevladali nad ostalimi. Stockman (1986) argumentira, da kongres, tako kot ljudje, doseže tisto, kar resnično želi, ko sprejema program izdatkov ali primanjkljajev. Dejansko diskrecijska politika, ki je določena z ustavo in zakonoma iz leta 1921 in 1974, ne vodi do želenih izidov, ki bi bili zadovoljivi po splošnih standardih (morda tudi ne po standardih tistih, ki so sprejemali odločitve).

Leta 1985 so zato sprejeli Gramm-Rudmanov zakon, ki je zahteval, da je treba primanjkljaj zmanjšati za določen denarni znesek vsako leto in ga do leta 1991 uravnovesiti. Če tega končnega količinskega cilja ne bi dosegli, naj bi se samodejno zmanjšali vsi izdatki. Zakon je stopil v veljavo ob koncu leta 1985, toda ambiciozni cilji za primanjkljaj niso bili izpolnjeni. Zakon so leta 1987 spremenili. Nadzor nad primanjkljajem se je izkazal za nedelujočega in neučinkovitega. Leta 1991 je cilje zamenjal niz omejitev za izdatke, ki so jih vključili v proračunski postopek s proračunskim zakonom iz leta 1993. S tem so vpeljali stroge omejitve glede rasti diskrecijskih programov. Proračunska zakona iz let 1993 in 1997 zahtevata, da se v obdobju 1993 in 1998 diskrecijski programi realno zmanjšajo za četrtno. Pomembna

sprememba, ki so jo leta 1990 vpeljali v amandma in leta 1993 in 1997 vključili v zakon, je bilo pravilo sprotnega plačevanja (pay as you go). To pravilo kongresu nalaga proračunsko omejitev. Zahteva, da stroške novih programov izrecno upoštevajo z višjimi davki ali nižjimi izdatki na drugih področjih. (Samuelson, Nordhaus, 2002, str. 658-659)

Vrsta omejitev je sicer pomagala zmanjšati strukturni primanjkljaj v obdobju 90-ih. Toda pravila lahko kongres tudi spremeni. In kot je očitno iz statističnih podatkov primanjkljaj ponovno narašča. Vsa pravila in omejitve niso pripomogla k temu, da bi vladne administracije ravnale fiskalno odgovorno.

4.2.3 NEFORMALNE INSTITUCIJE: OBLIKE DISKRECIJSKEGA SPREJEMANJA FISKALNE POLITIKE

Državni izdatki so določeni v političnem procesu, ki določa letni državni proračun, z drugimi besedami: določeni so v proračunskem postopku. Velikost in sestava vladnih programov je odvisna predvsem od javnih preferenc, po katerih se orientirajo izvoljeni politiki.

Vlada izdatke krije s tremi načini pridobivanja državnih prihodkov: obdavčevanjem, zadolževanjem pri javnosti in s seignorageom. Omejitev vladnega proračuna lahko zapišemo z naslednjo funkcijo:

$$G \equiv T + dB + S$$

G – vladni izdatki

T – davki

S – seignorage

dB – zadolževanje vlade pri javnosti (d- spremembe, B- obveznice)

Vse štiri postavke v enačbi so predmet vladnega nadzora. Vsaki izmed njih politiki pripisujejo različno težo, saj imajo nekatere večji vpliv na politično priljubljenost, nekatere so javnosti tudi bolj vidne, itd. (Keech, 1995, str. 175).

Izdatki predstavljajo določene ugodnosti in koristi, zato so prvotnega političnega pomena. Primerno velikost različnih programov izdatkov ni enostavno določiti, saj obstaja velik razkorak med željami javnosti glede potreb po javnih dobrinah in storitvah ter pripravljenostjo plačati zanje. Vladne izdatke zaradi njihovega pomena lahko obravnavamo kot eksogeno dane, postavke na desni strani enačbe pa kot politično manj pomembne spremenljivke (Keech, 1995, str. 175). Lahko bi seveda gledali tudi z druge strani, namreč da so izdatki odvisni od danih virov vladnih prihodkov. Davki so verjetno politično najbolj občutljiva spremenljivka v enačbi vladnih proračunskih omejitev. Zelo nezaželeno je predvsem višanje davčnih stopenj. Zadolževanje pri javnosti je kratkoročno za politike manj boleče, čeprav še vedno precej

vidno in nominalno enostavno izmerjeno. Seniorage pa je težko izmeriti in tudi ni tako viden kot zadolževanje.

Programi izdatkov so, tako kot davki, aktivno določeni s strani izvoljene državne administracije. Spremembe lahko volivci dosežejo z izvolitvijo drugače usmerjene vlade. V nasprotju z davki pa sta javni dolg in seignorage le pasiven odgovor na vladni neuspeh pri izenačevanju izdatkov z davčnimi prihodki. Vlada lahko razliko pokrije s prodajo državnih obveznic ali, v primeru popustljive centralne banke, poveča količino denarja v obtoku. Alternativama so politiki veliko bolj naklonjeni kot dviganju davčnih stopenj ali omejevanju priljubljenih vladnih programov (Keech, 1995, str.176).

4.3 ODGOVORNOST NOSILCEV EKONOMSKE POLITIKE

Institucija delitve oblasti onemogoča kakršen koli jasen proces, s pomočjo katerega bi odgovorni, pooblaščen odgovarjali za svoje odločitve in ravnanje (Keech, 1995, str.180). Lahko bi na zatožno klop poslali prav vse "podleže" v kongresu. Vendar večji del odgovornosti leži na ramenih preteklih ameriških predsednikov in kongresnikov, ki že leta niso več del vladne administracije in kaznovanje trenutno odgovornih ni smiselno.

Če bi želeli spremeniti izide političnih procesov, bi morali spremeniti pravila in postopke letih. Določena vladna administracija lahko uvede določene spremembe in tako doseže "zmago" nad drugo stranko ne le v času vladanja – svojo voljo vsili prihodnjim administracijam. Pravila, ki jih ustvari, omejujejo ali vodijo ostale vlade, ki imajo morda drugačne preference, čeprav pa to ni nujno. Bodoče vlade, ki so odločene, da bodo ubrale drugo smer (npr. trošile državna sredstva veliko bolj radodarno), lahko to storijo. Nova pravila v tem primeru ne prevladajo nad drugačnimi interesi. To je očitno v primeru neučinkovitega zakona The Budget and Impoundment Control Act, ki ni uspel omejiti deficitov (Keech, 1995, str.181).

Ugotovljeno lahko podamo v obliki enačbe Charlesa Plotta (1991), ki kaže, da institucije preference procesirajo v izide:

Preference × institucije → izidi

Tisti, ki zagovarjajo spremembe postopkov, upajo, da bo novo določeni postopek procesiral preference v izide, ki jih želijo. Vendar se nekaterih preferenc z nobenim postopkom ne da pretvoriti v zelene izide (Keech, 1995, str.181). Dokler jih obravnavamo kot dane oziroma eksogene, ni mogoče veliko storiti, da bi izboljšali rezultate političnih procesov. Na primer, želje do visokih nadomestil za socialno varnost in istočasnega znižanja davkov ne moremo pretvoriti v uravnotežen proračun, če avtomatična politika zagotavlja naraščajoče izdatke in ohranja davke na določenem nivoju. Ni institucije, ki bi to omogočala. Vendar se želje volivcev lahko spreminjajo. Volivci jih lahko prilagodijo tistemu, za kar mislijo, da je

mogoče, ali celo tistemu, za kar menijo, da je neizogibno. Res pa je, da ima večina ljudi določena mnenja in želje, ki so nezdružljive, kar ni nujno dokaz neracionalnosti. Idealen primer je nezdružljiva kombinacija visokih izdatkov ter istočasno nizkih davkov v uravnoteženem državnem proračunu.

Poizkusi, s pravili vsiliti določene rezultate, so poizkusi, povzdigniti eno skupino preferenc nad ostale. Politični proces v demokraciji agregira tekoče preference v kolektivne odločitve preko institucionalnih procesov, ki so predmet sprememb in manipulacij. Proces legitimira rezultate. Če so slednji neprimerni ali nezadovoljivi, se lahko spremeni proces ali pa se morajo spremenijo preference (Keech, 1995, str.182). Z drugimi besedami – spremeniti se morajo ali institucije ali politična stališča (ki se spremenijo, ko se spremenijo prepričanja volivcev). Demokratični proces zagotavlja nepretrgan tok povratnih informacij od rezultatov k preferencam in postopkom.

Kljub temu lahko vidimo, da tako formalne kot neformalne norme fiskalne politike ne nudijo zadovoljivih omejitev proti skušnjavi določanja državnih izdatkov nad prejetimi prihodki ali zaščite proti nepričakovanim povečanjem javnega dolga kot deleža bruto družbenega proizvoda v obdobju miru. Demokratične institucije (ki so namenjene preprečevanju avtokracije oz. tiranije) niso učinkovite in ne brzdajo takšnih političnih skušnjav. Dopuščajo, da kratkoročni pogled in interesi prevladajo nad dolgoročnimi (Keech, 1995, str.183).

SKLEP

Ekonomsko stabilizacijska politika ima lahko negativne učinke na gospodarstvo in tudi ni vedno učinkovita. Da je tako s keynesiansko fiskalno politiko in ekonomijo ponudbe, so pokazale izkušnje. Zato bi morali nosilci ekonomske politike vrhove in doline poslovnih ciklov odpravljati, izravnati s pomočjo drugih alternativ, ki jih je ponudila makroekonomska teorija. In zakaj tega ne storijo? Kljub vsem ugotovitvam in dokazom se vladne administracije še vedno zatekajo k ekonomski politiki, ki povzroča naraščanje deficitov in javnega dolga, in sicer zaradi strankarskih interesov in ker jim to omogočajo tudi institucije. Da bo na tem področju prišlo do sprememb, se bodo morale spremeniti institucije, tako formalne kot tudi neformalne, ali pa bodo morali s pomočjo svojih glasov volivci prisiliti politike, da bodo spremenili svoja stališča glede svoje odgovornosti za uravnotežen državni proračun.

LITERATURA

1. Alesina Alberto: Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, 102(1987)3, str. 651-678.
2. Alesina Alberto: Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters. *American Economic Review*, Nashville, 78(1988)4, str. 798-805.
3. Bajec Ivanka: Funkcije proračuna Republike Slovenije. Diplomaska naloga. Novo mesto : Visoka šola za upravljanje in poslovanje, 2001. 73 str.
4. Baumol William, Blinder Alan: *Economics: Principles and Policy*. 9th edition. Mason : Thomson South-Western, 2003. 722 str.
5. Brown Cary: Episodes in the Public Debt History of the United States. Rudiger Dornbusch, Mario Draghi, eds., *Public Debt and Management: Theory and History*. New York : Cambridge University Press, str. 229-262.
6. Buchanan James, Richard Wagner: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York : Academic Press, 1977. 195 str.
7. Čok Mitja: Proračunski primanjkljaj in javni dolg. Diplomaska naloga. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1994. 61 str.
8. Gabrijelčič Gašper: Institucije, institucionalne spremembe in vključevanje v Evropsko unijo. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 40 str.
9. Gilmour John: *Reconcilable Differences? Congress, the Budget Process and the Deficit*. Berkeley : University of California Press, 1990. 272 str.
10. Hibbs Douglas: *The American Political Economy*. Cambridge : Harvard University Press, 1987. 400 str.
11. Hibbs Douglas, Christopher Dennis: Income Distribution in the United States. *American Political Science Review*, Washington, DC, 82(1988)2, str. 467-490.
12. Jančič Peter: Problemi fiskalne politike v procesu približevanja Evropski uniji. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2003. 42 str.

13. Johnson James: Is Talk Really Cheap? Prompting Conversation between Critical Theory and Rational Choice. *American Political Science Review*, Washington, DC, 87(1993)1, str. 74-86.
14. Keech William: *Economic Politics: The Costs of Democracy*. New York : Cambridge University Press, 1995. 241 str.
15. Kerin Marko: *Teorija proračunskega primanjkljaja in javnega dolga*. Diplomski naloga. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2004. 47 str.
16. North Douglass C.: *Institucije, institucionalne spremembe in gospodarska uspešnost*. Ljubljana : Krtina, 1998. 156 str.
17. North, Douglas: *Economic Performance Through Time*. *American Economic Review*, Nashville, 84(1994)3, str. 359-368.
18. Osojnik Peter: *Učinkovitost fiskalnih institucij*. Diplomski naloga. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2001. 43 str.
19. Pejovich Svetozar: *Economic Analysis of Institutions and Systems*. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 1995. 231 str.
20. Plott Charles: *Will Economics Become an Experimental Science?*. *Southern Economic Journal*, Richmond, 57(1991)4, str. 901-920.
21. Quinn Dennis, Shapiro Robert: *Economic Growth Strategies: The Effects of Ideological Partisanship on Interest Rates and Business Taxation*. *American Journal of Political Science*, Bloomington, 35(1991)3, str. 656-685.
22. Samuelson Paul, Nordhaus William: *Ekonomija*. Ljubljana : GV založba, Zagreb : Mate, 2002. 790 str.
23. Senjur Marjan: *Makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva*. Maribor, Gubno : Založba MER-MER, Evrocenter, 2001. 423 str.
24. Senjur Marjan: *Razvojna ekonomika: Teorije in politike gospodarske rasti in razvoja*. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 732 str.
25. Stanovnik Tine: *Javne finance*. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1998. 196 str.
26. Stewart Charles: *Budget Reform Politics: The Design of the Appropriations Process in the House of Representatives 1865-1921*. New York : Cambridge University Press, 1989. 272 str.

27. Stockman David: The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed. New York : Harper & Row, 1986. 422 str.

VIRI

1. Historical Tables: Budget of the United States Government, Fiscal Year 2005. Washington : US Government printing office, 2004. 301 str.

PRILOGA 1:

UGOTOVITVE TEORIJE IDEOLOŠKEGA CIKLA DOUGLASA HIBBSA

V 46 letih, od 1947 do 1992, je Hibbs zabeležil 9 recesij, pod oblastjo demokratov le dve v 18 letih vladanja (to je v povprečju ena na 9 let), v obdobjih vladanja republikancev pa kar sedem (v povprečju eno na 4 leta). Pri tem moramo upoštevati, da so bili republikanci na oblasti 10 let več, prav tako poslovni cikli še niso dovolj pojasnjeni, da bi na podlagi spodnje tabele lahko naredili enostaven zaključek. V primeru recesij leta 1953, 1969 in 1981 pa bi lahko sklepali, da so nastale zaradi avtonomnih odločitev o ekonomski politiki in zaradi okoliščin v katerih so republikanske vlade prevzele oblast, npr. zaradi višjih inflacijskih stopenj, ki so jih s prihodom na oblast želele zmanjšati (Keech, 1995, str. 73).

TABELA 1: Recesije v ZDA v obdobju od let 1947 do leta 1992 glede na vladajočo stranko.

Recesije od 1947 do 1992	vladajoča stranka
november 1948 - oktober 1949	demokrati
junij 1953 - maj 1954	republikanci
julij 1957 - april 1958	republikanci
april 1960 - februar 1961	republikanci
oktober 1969 - november 1970	republikanci
december 1973 - marec 1975	republikanci
januar 1980 - julij 1980	demokrati
maj 1981 - november 1982	republikanci
julij 1990 - marec 1991	republikanci

Vir: Keech, 1995, str. 73.

Glede povprečnih razlik v stopnjah rasti, brezposelnosti in inflacije je ugotovil (glej Tab.2, na str. 48), da so razlike med administracijami republikanske in demokratske stranke zanemarljive v primeru povprečne stopnje inflacije (povprečna inflacija v času vladanja demokratov je bila 4,1, v času republikancev 4,2), zmerne v primeru stopenj brezposelnosti (izračunana povprečna stopnja brezposelnosti pod demokrati je 5,5, pod republikanci 6,4) in znatne pri analizi rasti dohodka (povprečna stopnja rasti pod oblastjo republikancev je bila le 2,4 odstotka, v času demokratov 4,5 odstotka). Tudi druge raziskave so potrdile, sicer manjše, a še vedno statistično značilne razlike med strankama (Keech, 1995, str. 73).

TABELA 2: Stopnje rasti, brezposelnosti in inflacije v ZDA pod različnimi vladnimi administracijami.

ADMINISTRACIJE	leto	BREZP1³²	BREZP2	BREZP3	BEZP4
DEMOKRATOV					
Truman	1949	5,90	5,30	3,30	3,00
Kennedy/Johnson	1961	6,70	5,50	5,70	5,20
Johnson	1965	4,50	3,80	3,80	3,60
Carter	1977	7,10	6,10	5,80	7,10
POVPREČJE		6,05	5,18	4,65	4,73
					5,15
ADMINISTRACIJE	leto				
REPUBLIKANCEV					
Eisenhower	1953	2,90	5,58	4,40	4,10
Eisenhower II	1957	4,30	6,80	5,50	5,50
Nixon	1969	3,50	4,90	5,90	5,60
Nixon/Ford	1973	4,90	5,60	8,50	7,70
Reagan	1981	7,60	9,70	9,60	7,50
Reagan	1985	7,20	7,00	6,20	5,50
Bush starejši	1989	5,30	5,50	6,70	7,40
POVPREČJE		5,10	6,44	6,69	6,19
					6,10
ADMINISTRACIJE	leto	CPD1³³	CPD2	CPD3	CPD4
DEMOKRATOV					
Truman	1949	-1,25	1,26	7,88	2,31
Kennedy/Johnson	1961	1,01	1,34	0,99	1,31
Johnson	1965	1,61	2,86	3,09	4,19
Carter	1977	6,50	7,59	11,35	13,50
POVPREČJE		1,97	3,26	5,83	5,33
					4,10
ADMINISTRACIJE	leto				
REPUBLIKANCEV					
Eisenhower	1953	0,75	0,37	-0,37	1,49
Eisenhower II	1957	3,68	2,48	0,69	1,72
Nixon	1969	5,46	5,72	4,38	3,21
Nixon/Ford	1973	6,22	11,04	9,13	5,76
Reagan	1981	10,32	6,16	3,21	4,32
Reagan	1985	3,56	1,86	3,65	4,14
Bush starejši	1989	4,82	5,40	4,21	3,01
POVPREČJE		4,97	4,72	3,56	3,38
					4,16

Vir: Keech, 1995, str. 90.

³² Brezposelnost v prvem letu vladanja.

³³ Inflacija (Consumer Price Index) v prvem letu vladanja.

PRILOGA 2:

TABELA 3: Obdobja recesij in ukrepi fiskalne politike od 1948 do 1991

OBDOBJE RECESIJE	UKREPI FISKALNE POLITIKE
november 1948 - oktober 1949 vladajoča stranka: demokrati predsednik: Truman	Predsednik Truman je 11. julija 1949 predlagal program fiskalne politike (Advance Planning for Public Works Act). Le ena izmed enajstih točk je bila sprejeta oktobra, ko se je (po datiranju NBER) recesija že končala.
junij 1953 - maj 1954 vladajoča stranka: republikanci predsednik: Eisenhower	Ni bilo načrtovanih ukrepov fiskalne politike.
julij 1957 - april 1958 vladajoča stranka: republikanci predsednik: Eisenhower	Demokrati v parlamentu so zaradi nastale recesije sprejeli tri zakonske predloge, ki jih je potrdil tudi predsednik Eisenhower. Zakonski predlog o gradnji avtocest je bil podpisan aprila, v mesecu, ko se je recesija končala, druga zakonska predloga (o nadomestilih brezposelnim, o rekah in pristaniščih) pa sta bila sprejeta šele kasneje v poletnih mesecih.
april 1960 - februar 1961 vladajoča stranka: republikanci predsednik: Eisenhower/Kennedy	Krajše obdobje recesije je potekalo v obdobju dveh različnih vladnih administracij. Predsednik Kennedy je predlagal številne ukrepe februarja 1961, predlog zakona o brezposelnosti je bil sprejet marca, Zakon o ponovnem razvoju prostora (The Area Redevelopment Act) maja ter Zakon o socialnem varstvu (Social Security Bill) junija.
oktober 1969 - november 1970 vladajoča stranka: republikanci predsednik: Nixon	Recesija tega obdobja je pripeljala do pomembnejše zakonske listine imenovane The Public Works Impact Program. Zakon je bil sprejet avgusta 1971, skoraj leto po tem, ko se je recesija končala.
december 1973 - marec 1975 vladajoča stranka: republikanci predsednik: Ford	Recesija, v obdobju od decembra 1973 do marca 1975, je spodbudila številne predloge zakonodaje. Prvi predlog je bil sprejet mesec po končani recesiji. Zakon je vseboval znižanja davkov in podaljšal obdobje prejemanja nadomestil za brezposelne, skupaj z nekaterimi spremembami davkov.
januar 1980 - julij 1980 vladajoča stranka: demokrati predsednik: Carter	V tem obdobju, z izjemo oprave kontrole nad krediti, niso sprejeli ukrepov fiskalne politike.
maj 1981 - november 1982 vladajoča stranka: republikanci predsednik: Reagan	Reaganova administracija je sprejela dva programa za izhod iz recesije: The Surface Transportation Assistance Act (januar 1983) in The Emergency Jobs Appropriations Act (1983). Oba sta bila sprejeta eno leto po končanem obdobju recesije.
julij 1990 - marec 1991 vladajoča stranka: republikanci predsednik: Bush	Predsednik Bush je na zakonske predloge oziroma na predloge ukrepov fiskalne politike demokratov vložil veto.

Vir: Keech, 1995, str. 161-162.