

## Batalia o budżet USA. Najważniejszy test przed republikanami

Andrzej Kohut

W Kongresie Stanów Zjednoczonych trwa bój o kształt budżetu federalnego na rok fiskalny 2025. Deklarowanym celem administracji Donalda Trumpa jest jego zbilansowanie i redukcja długu publicznego. Przyjęte podejście zakłada znaczne cięcia w wydatkach budżetowych, a także wzrost dochodów, m.in. poprzez zwiększenie ceł i pobudzenie wzrostu gospodarczego. Aby osiągnąć zapowiadaną skalę redukcji rozchodów, najprawdopodobniej niezbędna okaże się ingerencja w finansowanie opieki zdrowotnej czy programów socjalnych, co może nieść poważne konsekwencje wyborcze dla Partii Republikańskiej.

Mimo zapowiadanych przez sekretarza obrony cięć w wydatkach Pentagonu wydaje się, że nakłady na obronność mogą w najbliższym czasie wzrosnąć, zwłaszcza jeśli chodzi o modernizację. Oszczędności wpłyną natomiast na ograniczenie amerykańskich wpływów w wymiarze globalnym, czego dowodzi likwidacja większości programów USAID czy próba wygaszenia mediów pokroju Voice of America. Efektem działań fiskalnych podejmowanych przez administrację ma być nie tylko poprawa sytuacji budżetowej Stanów Zjednoczonych, lecz także przebudowa ich modelu gospodarczego oraz zmiany w handlu międzynarodowym. Szczególną rolę może odegrać drastyczna podwyżka barier celnych, ogłoszona przez prezydenta 2 kwietnia.

### Cięcia w podatkach i wydatkach

Zdaniem Trumpa przyszłość kraju i kolejnych pokoleń Amerykanów zależy od jak najszybszego zbilansowania budżetu. Prognozy Biura Budżetowego Kongresu USA zakładają, że w roku fiskalnym 2024 deficyt wyniósł 1,83 bln dolarów (6,6% PKB), zaś dług publiczny przekroczył 35,2 bln dolarów (122% PKB)<sup>1</sup>. Koszt obsługi zadłużenia stanowi obecnie 8% rocznych wydatków rządu federalnego. Jeśli nie dojdzie do radykalnych zmian, dług będzie szybko rósł ze względu na koszty wynikające z zobowiązań ustawowych (przede wszystkim opieka zdrowotna, *social security* i inne programy socjalne), a także coraz droższą obsługą zadłużenia.

Według administracji środkiem do zmniejszenia deficytu ma być zwiększenie przychodów do budżetu, będące konsekwencją podniesienia ceł oraz, w dalszej przyszłości, wzrostu gospodarczego wynikającego z reindustrializacji USA – podwyższenie taryf ma posłużyć jako bodziec do przenoszenia produkcji na terytorium tego państwa. Dodatkową zachętę mają stanowić korzystne warunki fiskalne – pokłosie

<sup>1</sup> *The Budget and Economic Outlook: 2025 to 2035*, Congressional Budget Office, 17.01.2025, cbo.gov.

przedłużenia cięć podatkowych wprowadzonych przez ekipę Trumpa w 2017 r. – jak również deregulacja i niskie ceny energii (skutek wdrażanych przez administrację ułatwień w eksploatacji amerykańskich złóż ropy i gazu). Strategię mają uzupełniać nowe rozwiązania w postaci złotych kart (dających prawo do stałego pobytu i potencjalnie obywatelstwa osobom, które zainwestują w kraju 5 mln dolarów) czy Funduszu Suwerenności, pozwalającego na inwestowanie państwowych aktywów.

Zarazem obecne władze dążą do wprowadzenia sięgającej nawet 1 bln dolarów redukcji wydatków federalnych. Sposobem na ich

**„ Należy się spodziewać utrzymania przez obecną ekipę protekcyjnego kursu, choć wysokość ceł może podlegać przyszłym negocjacjom.**

zmniejszenie ma być ograniczenie zatrudnienia w administracji i cięcia budżetowe. Zadanie to prezydent powierzył Departamentowi Wydajności Rządu (DOGE) – nowo powstałej strukturze kierowanej przez Elona Muska. Mimo agresywnych działań DOGE w pierwszych tygodniach urzędowania nowej ekipy, Muskowi nie udało się zbliżyć do zakładanego poziomu obniżenia wydatków (ok. 1 bln dolarów) – według wyliczeń własnych departamentu mają one aktualnie sięgać ok. 130 mld dolarów<sup>2</sup>, choć w rzeczywistości suma ta może być niższa. Aby zwiększyć ją kilkukrotnie, niezbędne będą zmiany na poziomie ustawowym, lecz ich wdrożenie może się okazać skomplikowane i kosztowne politycznie, ponieważ może oznaczać uszczuplenie nakładów na opiekę zdrowotną, programy socjalne czy obronność.

Zbilansowanie budżetu utrudni realizacja obietnicy wyborczej Trumpa o przedłużeniu wprowadzonych w czasie jego pierwszej kadencji cięć podatkowych, wygasających pod koniec tego roku. Ustawa z 2017 r. przede wszystkim obniżyła podatek dochodowy od osób fizycznych i zmniejszyła stawkę podatkową od osób prawnych z 35% do 21%. Prezydent chciałby dalszego zmniejszenia podatku dochodowego od osób prawnych, nawet do 15% (by uczynić inwestowanie w USA bardziej opłacalne), a także wprowadzić wyjątki dotyczące napiwków czy nadgodzin. Koszt tych propozycji szacuje się na przynajmniej 5 bln dolarów w ciągu następnej dekady<sup>3</sup>.

## Republikanie chcą większej kontroli

W związku z nieuchwaleniem budżetu federalnego przed rozpoczęciem roku fiskalnego 2025 (tj. 1 października 2024 r.) w momencie obejmowania przez Trumpa urzędu obowiązywało prowizorium budżetowe (zob. Aneks 2), uchwalone pod koniec grudnia 2024 r., które wygaśnie 14 marca br. Republikanom udało się uchwalić nowe prowizorium, przedłużające finansowanie rządu do końca bieżącego roku fiskalnego (30 września). Jego podstawę stanowi budżet z poprzedniego roku, ale pojawiło się kilka korekt, zwiększających nakłady na obronność o ok. 6 mld dolarów przy zmniejszeniu innych o ok. 13 mld dolarów<sup>4</sup> (zob. Aneks 2). Dokument nie zawiera jednak radykalnych ograniczeń wydatków, które postulował wcześniej m.in. Musk, ale cięcia mogą pojawić się w nieodległej przyszłości.

Trump już wcześniej zademonstrował swoją wolę, by zakwestionować decyzje Kongresu USA i rozszerzyć uprawnienia władzy wykonawczej poprzez zamrożenie środków przyznaných przez władzę ustawodawczą na określony cel (np. pomoc zagraniczną), choć posunięcia takie zakazano w ustawie z 1974 r. Prezydent może także wykorzystać już istniejące możliwości i przedłożyć Kongresowi wniosek o uszczuplenie wydatków wynikających z już zatwierdzonych ustaw budżetowych. Musi on zostać przyjęty przez komisje apropracyjne, a następnie obydwie izby, ale w Senacie wystarcza do tego zwykła większość – co oznacza, że republikanie mogą wprowadzić takie cięcia bez porozumienia

<sup>2</sup> Savings, Department of Government Efficiency, doge.gov.

<sup>3</sup> *Trump Tax Priorities Total \$5 to \$11 Trillion*, Committee for a Responsible Federal Budget, 6.02.2025, crfb.org.

<sup>4</sup> *H.R.1968 – Full-Year Continuing Appropriations and Extensions Act, 2025*, Kongres USA, 15.03.2025, congress.gov.

z demokratami. Taki wariant dyskutowano podczas spotkania Muska z republikańskimi senatorami na początku marca.

Równolegle do prac nad prowi-  
zorium budżetowym Partia Re-  
publikańska zaangażowała się  
w inny proces mający pozwolić  
jej na wdrożenie zmian w budżecie

**” Mimo agresywnych działań DOGE w pierwszych tygodniach urzędowania nowej ekipy, Muskowi nie udało się zbliżyć do zakładanego poziomu obniżenia wydatków (ok. 1 bln dolarów).**

w drugiej połowie tego roku fiskalnego w ramach tzw. rekonyliacji. Ustawę rekonyliacyjną może przegłosować Senat zwykłą większością głosów – w odróżnieniu od standardowej procedury, wymagającej minimum 60 głosów, czyli oznaczającej konieczność osiągnięcia ponadpartyjnego porozumienia. Rekonyliacja bywa więc wykorzystywana do realizacji najważniejszych elementów programu politycznego danej administracji. W tym przypadku ustawa (bądź ustawy) rekonyliacyjna miałyby dotyczyć imigracji (środków niezbędnych na akcję deportacyjną i uszczelnienie granicy), energetyki oraz obronności (zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego dla marynarki wojennej oraz sił powietrznych). Dodatkowo proces ma objąć wspomniane wcześniej kwestie podatkowe.

Ponadto republikanie muszą jeszcze rozwikłać problem limitu długu. W Stanach Zjednoczonych obowiązuje ustawowy pułap, po przekroczeniu którego państwo nie może się dalej zadłużać, nawet jeśli oznaczałoby to niemożność zrealizowania już podjętych zobowiązań. Dlatego w celu uniknięcia niewypłacalności Kongres regularnie go podnosił. W 2023 r. USA osiągnęły limit zadłużenia na poziomie 31,4 bln dolarów, a republikańska większość w Izbie Reprezentantów nie chciała się zgodzić na jego podwyższenie. W efekcie kompromisu zawieszono go do 1 stycznia 2025 r. Aktualnie limit ponownie obowiązuje – choć na poziomie uwzględniającym zadłużenie, które narosło w czasie jego zamrożenia – i jeśli Kongres go nie podniesie, w najbliższych miesiącach pojawi się ryzyko niewypłacalności. Podwyższenie go jest z kolei bardzo niepopularne wśród konserwatystów fiskalnych w Partii Republikańskiej, trudno też pogodzić je z narracją o balansowaniu budżetu i cięciach w wydatkach.

## **Konsekwencje dla polityki wewnętrznej, zagranicznej i bezpieczeństwa**

Tegoroczny proces ustanawiania budżetu ma pierwszoplanowe znaczenie dla całej kadencji Trumpa. Republikanie zdają sobie sprawę, że w przyszłym roku będzie trwała kampania przed wyborami półrocznymi, zaplanowanymi na listopad 2026 r. Te często przynoszą osłabienie partii, której reprezentant zasiada w Białym Domu, więc ich sytuacja w drugiej połowie kadencji może być gorsza niż dziś. Zbliżające się wybory mogą również usztywnić stanowisko części kongresmenów i senatorów względem oczekiwań prezydenta. To zaś oznacza, że najtrudniejsze elementy programu politycznego musi on zrealizować jeszcze w 2025 r.

Niewielka przewaga w Izbie Reprezentantów i brak 60 głosów w Senacie skazują jednak republikanów na poszukiwanie alternatywnych sposobów przeprowadzenia newralgicznych zmian – takich jak rekonyliacja. Urzeczywistnienie tego planu będzie się wiązało z koniecznością uspołnienią go pomiędzy Izbą i Senatem, a także zaspokojenia dążeń różnych frakcji w obozie władzy. Ewentualny sukces we wdrożeniu istotnych redukcji w wydatkach obowiązkowych, przede wszystkim na opiekę zdrowotną dla najuboższych Amerykanów, może nieść ze sobą polityczne koszty dla republikanów – same sugestie cięć w programie Medicaid (zapewniającym opiekę zdrowotną osobom mniej zamożnym) wywołały bardzo negatywną reakcję wyborców.

Ogromnym wyzwaniem dla administracji Trumpa będzie próba przemodelowania relacji handlowych USA, co stanowi kluczowy element programu politycznego prezydenta. 2 kwietnia ogłosił on podwyżkę ceł na produkty importowane o minimum 10%, przy czym Waszyngton kieruje się zasadą wzajemności

i nakłada znacznie wyższe opłaty na państwa, które w jego przekonaniu stosują nieuczciwe bariery względem amerykańskiego eksportu. W efekcie stawka średnioważona ceł pobieranych przez Stany Zjednoczone podskoczyła z 2,5% w zeszłym roku do 23% – poziomu nienotowanego tam od drugiej dekady XX wieku. Należy się spodziewać utrzymania przez obecną ekipę protekcyjnego kursu, choć wysokość ceł może podlegać przyszłym negocjacjom. Za prawdopodobne można też uznać dalsze ich podnoszenie w odpowiedzi na cła odwetowe ze strony partnerów handlowych.

Konsekwencją cięć budżetowych będzie także redukcja możliwości oddziaływania USA za pomocą *soft power*. Pierwsze tygodnie nowej administracji przyniosły de facto likwidację Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID), odpowiedzialnej za większość dotychczasowej pomocy zagranicznej płynącej z kraju. Na początku marca sekretarz stanu Marco Rubio ogłosił, że 83% programów finansowanych poprzez ten organ zostanie anulowanych, a odpowiedzialność za pozostałe przejmie Departament Stanu. Władze podjęły również próbę drastycznego ograniczenia aktywności Agencji ds. Globalnych Mediów (USAGM), co może oznaczać koniec działalności takich podmiotów jak Głos Ameryki czy Radio Wolna Europa. Tę powstrzymał jednak sąd do czasu rozpatrzenia sprawy. Trump planuje też znacząco ograniczyć budżet i obsadę kadrową Departamentu Stanu. Pojawiły się doniesienia o możliwej redukcji personelu ambasad i konsulatów, a nawet zamknięciu niektórych placówek. To wynik nie tylko poszukiwania oszczędności, lecz także przeświadczenia nowej ekipy o stosowaniu w przeszłości narzędzi z obszaru *soft power* do promowania lewicowej agendy na świecie.

Jeśli chodzi o Departament Obrony, to w lutym sekretarz obrony Pete Hegseth zapowiedział cięcia w sięgających 8% rocznego budżetu wydatkach obronnych. Najpewniej chodzi o przesunięcie zaoszczędzonych w ten sposób środków na cele odpowiadające priorytetom administracji. Hegseth anulował już programy warte łącznie ok. 800 mln dolarów, a związane m.in. z dekarbonizacją okrętów, ze zwiększeniem różnorodności w marynarce wojennej czy zbyt kosztownym oprogramowaniem do zarządzania personelem cywilnym<sup>5</sup>. Zarówno ostatnie prowidorium budżetowe, jak i propozycje pojawiające się w związku z rekonyliacją wskazują na to, że nakłady na obronność zapewne zostaną podniesione, co pozwoli na szybszą modernizację techniczną sił powietrznych, marynarki wojennej oraz arsenału nuklearnego.

## ANEKS 1. Deficyt budżetowy i dług publiczny Stanów Zjednoczonych

W roku fiskalnym 2024 wydatki rządu federalnego wyniosły 6,75 bln dolarów, a dochody – 4,91 bln. Tym samym deficyt sięgnął 1,83 bln dolarów. Ostatni raz USA odnotowały nadwyżkę budżetową w 2001 r. Od tego czasu utrzymuje się deficyt, który rekord – 3,13 bln dolarów – zanotował w 2020 r. W latach 20. nie udało się jeszcze obniżyć go do mniej niż 1 bln dolarów<sup>6</sup>.

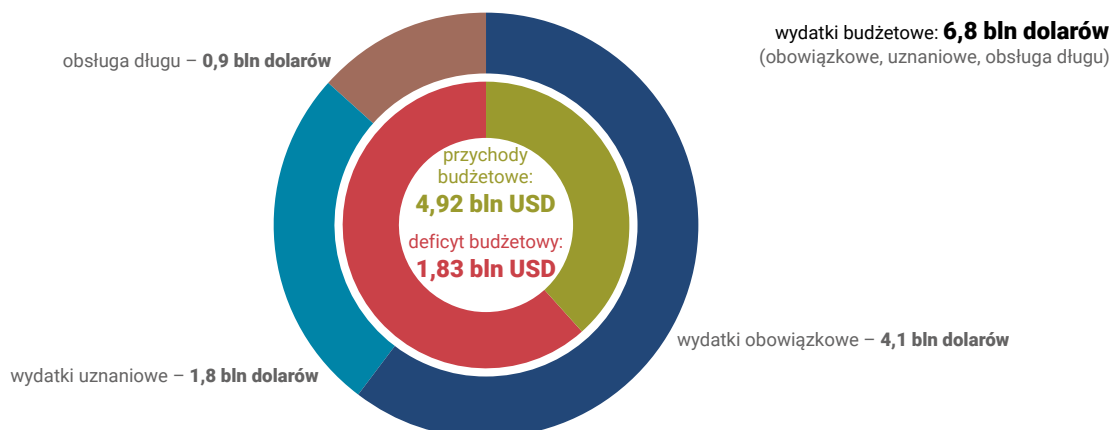
Dług publiczny Stanów Zjednoczonych osiągnął poziom nienotowany od końca II wojny światowej (w 1946 r. wyniósł 119% PKB). Aktualny szybki wzrost zadłużenia rozpoczął się w latach 80., na co złożyły się m.in. zmniejszone wpływy z podatków oraz wydatki na obronność. Tendencja ta uległa czasowemu przełamaniu za drugiej kadencji Billa Clintona ze względu na odnotowywane wtedy nadwyżki. Dług znów zaczął rosnać wskutek wojen prowadzonych przez USA w Afganistanie i Iraku, a zwłaszcza kryzysu finansowego i recesji po 2008 r. Sytuacja poprawiła się po 2012 r., ale konieczność stymulowania gospodarki w związku z pandemią COVID-19 ponownie przyspieszyła proces zadłużania się państwa.

<sup>5</sup> M. Olay, *Hegseth Addresses Strengthening Military by Cutting Excess, Refocusing DOD Budget*, Departament Obrony USA, 20.02.2025, [defense.gov](https://defense.gov).

<sup>6</sup> *Federal Surplus or Deficit*, Federal Reserve Bank of St. Louis, 31.03.2025, [fred.stlouisfed.org](https://fred.stlouisfed.org).

## ANEKS 2. Budżet federalny Stanów Zjednoczonych i proces jego zatwierdzenia

Wykres 1. Budżet federalny Stanów Zjednoczonych w roku fiskalnym 2024



Źródło: Congressional Budget Office.

Wydatki w amerykańskim budżecie dzielą się na obowiązkowe i uznaniowe. Do pierwszej grupy zaliczają się te wynikające bezpośrednio z wcześniej uchwalonych ustaw, przede wszystkim *social security* (emerytury i renty), opieka zdrowotna i pozostałe programy socjalne, a ich kształt nie podlega zmianom w ramach corocznego procesu budżetowego. Druga grupa stanowi nieco ponad jedną czwartą budżetu. Około połowy wydatków uznaniowych to nakłady na obronność. Druga połowa odpowiada za pozostałe obszary aktywności państwa: edukację, transport oraz ochronę środowiska.

Wykres 2. Proces powstawania budżetu USA

- 1** ● **Biuro Zarządzania i Budżetu gromadzi informacje na temat potrzeb poszczególnych agencji federalnych, by wypracować propozycję budżetu, którą następnie prezydent przedstawi Kongresowi.**
- 2** ● **Komisje budżetowe Izby Reprezentantów i Senatu opracowują rezolucję budżetową (nie muszą uwzględniać sugestii prezydenta), nad którą głosuje Kongres. Rezolucja zawiera ramy nowego budżetu.**
- 3** ● **W oparciu o owe ramy komisje apropracyjne obydwu izb opracowują projekty szczegółowych ustaw budżetowych dla 12 obszarów działalności rządu. Ustawy te powinny zostać przegłosowane oraz podpisane przez prezydenta przed rozpoczęciem roku fiskalnego.**

Źródło: The federal budget process, usa.gov.

Rok fiskalny w Stanach Zjednoczonych trwa od 1 października do 30 września. Do uchwalenia 12 ustaw budżetowych niemal nigdy nie dochodzi w terminie, więc aby ułatwić proces legislacyjny, często głosowano kilka w jednym pakiecie (tzw. *omnibus*). Mimo to prace nad budżetem rzadko udawało się zakończyć przed rozpoczęciem nowego roku podatkowego, w związku z czym powszechną praktyką stały się prowizoria budżetowe, przedłużające finansowanie rządu o kilka miesięcy lub nawet do końca roku podatkowego. Nieuchwalenie na czas prowizorium skutkuje zamknięciem rządu (*government shutdown*), czyli ograniczeniem działalności instytucji federalnych do absolutnego minimum. W ostatnich dwóch dekadach groźbę takiego rozwoju wypadków wielokrotnie wykorzystywano jako element nacisku w negocjacjach międzypartyjnych.