

ERYK KOSIŃSKI

DAŻENIE DO ZRÓWNOWAŻONONEGO BUDŻETU. STANY ZJEDNOCZONE I UNIA EUROPEJSKA

Zagadnienie zrównoważonego budżetu, pomimo iż bardzo istotne dla całości procesu budżetowego i ekonomii każdego państwa, nie znajduje szerokiego omówienia w naszej literaturze¹.

Niektórzy autorzy zaliczają zasadę równowagi budżetowej do katalogu tzw. zasad budżetowych, definiowanych najczęściej jako "...postulaty formułowane przez naukę pod adresem gospodarki budżetowej mające zapewnić prawidłowe realizowanie zadań budżetowych"². Wielu autorów jednakże nie uznaje tej zasady jako zasady budżetowej, bądź też przyjmuje jej wtórność w stosunku do innych, podstawowych zasad³.

Trudno zaprzeczyć kontrowersyjności zasady zbilansowanego budżetu z ekonomicznego punktu widzenia. Zgodnie z teorią systematycznego deficytu sformułowaną przez J. M. Keynes'a, czy teoriami budżetu cyklicznego i impasu, efekt zachwiania równowagi budżetu na niekorzyść dochodów - deficyt - jest dopuszczalny, a co więcej, nawet dobroczynny w pewnych okolicznościach.

Odmiennego zdania jest P. M. Gaudemet pisząc iż systematyczny deficyt "...podnosi ogólne koszty jego funkcjonowania i obniża międzynarodową zdolność konkurencyjną" oraz generalnie jest "...niebezpieczny dla gospodarki kraju, ponieważ działa inflacyjogenicznie i stwarza ryzyko degradacji pieniądza"⁴.

Teoria budżetu cyklicznego, dopuszczająca czasowe deficyty w okresach depresji gospodarczej mające być zrównoważone przez nadwyżki z okresów prosperity, zdaniem Gaudemet, jest trudna do zastosowania. Okres prosperity może być krótszy od czasu trwania depresji i, co za tym idzie, istnieje poważne zagrożenie iż deficyt nie zostanie zrównoważony⁵.

¹ Na uwagę zasługuje monografia Stanisława Owsiaaka, Marii Kosek-Wojnar i Krzysztofa Surówki, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. Dług publiczny*, Warszawa 1993.

² Jerzy Harasimowicz, *Finanse i Prawo Finansowe*, Warszawa 1988, str. 59. Podobnie Eugeniusz Ruśkowski, Janusz Stankiewicz, *Finanse i Prawo Finansowe*, Białystok 1991, str. 63, czy Andrzej Komar, *Finanse Publiczne*, Warszawa 1994, str. 66. Również bardzo zbliżoną definicję podaje za Adamem Smith'em Natalia Gajl w: *Gospodarka Budżetowa w Świetle Prawa Porównawczego*, Warszawa 1993, str. 74, zgodnie z którą "...pod pojęciem zasady trzeba rozumieć pewne szczególne właściwości i pożądane cechy, którym powinny odpowiadać określone instytucje" (w tym budżet).

³ N. Gajl, op. cit., str. 82. Zdaniem autorki zasady roczności i równowagi budżetowej mają charakter drugorzędny w stosunku do zasad podstawowych: jedności, powszechności i szczególności. Trudno się zgodzić z takim poglądem. Nie jest on jednak szerzej podzielany w literaturze.

⁴ P. M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, str. 193.

⁵ Ibid., str. 194.

Z kolei teoria impasu, dopuszczająca deficyt ze względu na budżetowanie netto⁶, może być stosowana tylko w warunkach recesji. Postulowane jest ponadto aby w ustawie budżetowej uwzględniane były wpływy z długoterminowych pożyczek oraz obciążenia wynikające z ich spłaty (co ma miejsce w ustawach budżetowych np. Republiki Federalnej Niemiec czy Stanów Zjednoczonych)⁷.

Kwestia zrównoważonego budżetu nierozłącznie związana jest z innymi zasadami budżetowymi, a przede wszystkim z zasadą powszechności (zupełności, budżetowania brutto), roczności i uprzedności⁸.

Naruszenia zasady powszechności automatycznie godzą w znaczenie zasady zrównoważonego budżetu gdyż stwarzają obszary działalności finansowej państwa znajdujące się z reguły poza kontrolą w cyklicznej procedurze budżetowej. Ma to miejsce zarówno w Unii Europejskiej, gdzie pewne dochody i wydatki pozostają poza corocznym⁹ tzw. budżetem generalnym¹⁰, jak i w Stanach Zjednoczonych¹¹.

W Unii Europejskiej zrównoważenie budżetu wymagane jest przez art. 199 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej z 1957 roku, art. 177 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euroatom) z 1957 roku i art. 20 Traktatu Scalającego (Merger Treaty) z 1965 roku¹². Konsekwentnie zasada equilibrium budżetowego obowiązuje w stosunku do budżetu generalnego (administracyjnego). Nie dotyczy ona jednak drugiego budżetu Unii - tzw. budżetu operacyjnego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS)¹³. Traktat o utworzeniu EWWiS z 1951 roku wymaga jedynie by dochody i wydatki Wspólnoty bilansowały się na przestrzeni lat.

⁶ Deficyt wtedy jest definiowany jako "...nadwyżka obciążeń definitywnych (wydatki cywilne i wojskowe, saldo rachunków specjalnego przeznaczenia, itp.) nad wpływami definitywnymi (tj. dochodami podatkowymi, wpływami różnymi, zwrotami pożyczek, itp., z wyjątkiem pożyczek i środków Skarbu Państwa, które nie są uwzględniane jako wpływy w ustawie finansowej)". Ibid., str. 195.

⁷ Ibid., str. 198.

⁸ Najistotniejsza dla równowagi budżetowej jest zasada powszechności. Zasady roczności i uprzedności mają znaczenie raczej techniczne, chociaż pozostają nie bez znaczenia w warunkach demokracji parlamentarnej ułatwiają kontrolę nad alokacją środków budżetowych i ich wykorzystaniem.

⁹ Roczność budżetu Unii zagwarantowana jest w art. 202 (dawny art. 209) Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (WE), art. 175 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) oraz art. 183 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euroatom). Rok budżetowy biegnie od 1 stycznia do 31 grudnia. Teksty Traktatów w "Treaties establishing the European Communities" Brussels, Luxembourg 1987.

¹⁰ Są to operacje finansowe Europejskiego Funduszu Rozwoju (European Development Fund), Europejskiego Banku Inwestycyjnego (European Investment Bank) i Komisji Unii, oraz budżet operacyjny EWWiS.

¹¹ Po reformie budżetowej w 1985 roku większość agencji federalnych będących do tego czasu poza budżetem (*off-budget*) zostało nim objętych (m.in. Federalny Bank Finansujący - Federal Financing Bank i Służba Pocztowa - Postal Service). W dalszym ciągu jednak dotacje udzielane przez państwo przedsiębiorstw prywatnym oraz fundusze powiernicze Ubezpieczeń Społecznych (Social Security; Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund oraz Federal Disability Trust Fund - OASDI) pozostają poza budżetem, co zostało potwierdzone przez Budget Enforcement Act (BEA) w 1990 roku. Niemniej przez okres 5 lat, na mocy Gramm-Rudman-Hollings Act (GRH) z 1985 roku, operacje finansowe Ubezpieczeń Społecznych były brane pod uwagę przy obliczaniu rocznego deficytu budżetowego.

¹² Zmienionego przez art. 10 Traktatu Luksemburskiego z 1970 roku (Treaty amending certain budgetary provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a single Council of the European Communities). "Treaties establishing the European Communities. Treaties amending these Treaties. Documents concerning the Accession" Luxembourg 1973, str. 745-773 (Traktat Scalający), str. 815 - 841 (Traktat Luksemburski).

¹³ Odrębność budżetu operacyjnego EWWiS uzasadniona jest odmiennością reżimu finansowego, na którym jest on oparty. Produkcja węgla i stali w Państwach Członkowskich jest bezpośrednio opodatkowana, a środki pochodzące z tych podatków są przeznaczone na pomoc dla przemysłu węglowego i stalowego tych państw.

Pomimo obowiązywania zasady równowagi budżetowej miały już w przeszłości miejsce deficyty budżetu Unii¹⁴. W celu zapobieżenia im w przyszłości w 1988 roku przeprowadzona została poważna reforma systemu budżetowego. Po pierwsze stworzono tzw. czwarte źródło (zasób) finansowania budżetu Unii¹⁵ ¹⁶ polegające na odprowadzaniu przez Państwa Członkowskie wyznaczonej w corocznym budżecie generalnym części ich GNP wyrażonej w procentach (tzw. *call-in rate*). Wielkość tego procentu zależy ściśle od potrzeb Unii nie zaspokojonych przez trzy pozostałe źródła finansowania budżetu¹⁷.

Po drugie ustanowione zostały górne limity (pułapy) wydatków, wyrażone w ECU, na cele zgrupowane w 6 działach: Wspólna Polityka Rolna (Common Agricultural Policy), wydatki strukturalne, programy badawcze i Zintegrowane Programy Śródziemnomorskie (Integrated Mediterranean Programmes), inne programy - głównie z zakresu transportu, ochrony środowiska naturalnego, mediów audiowizualnych, itd., wydatki administracyjne i rezerwy finansowe¹⁸. Limity na lata 1988 - 92 zostały określone w tzw. Perspektywie Finansowej (Financial Perspective) uchwalonej wspólnie przez Parlament, Radę i Komisję Unii zgodnie z Porozumieniem Międzyinstytucjonalnym z 29 czerwca 1988 roku, którego to Porozumienia stanowi integralną część. Limity wydatków na lata następne (1993 - 99) ustalone zostały przez tzw. Radę Edynburską 12 grudnia 1992 roku i zawarte w Perspektywie Finansowej Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z 29 października 1993 roku¹⁹.

Perspektywa finansowa aktualizowana jest corocznie przez Komisję w celu dostosowania limitów do wzrostu GNP Unii i cen²⁰, oraz ze względu na warunki egzekwowania Perspektywy²¹.

Decyzję o zmianie (*revision*) Perspektywy mogą podjąć łącznie Parlament i Rada na wniosek Komisji. W latach 1988 - 92 nowelizacja nie mogła wpłynąć na wzrost pułapu ogólnego wydatków budżetowych o ponad

¹⁴ W latach 1984 i 1986. Leokadia Oręziak, *Budżet Wspólnot Europejskich*, Handel Zagraniczny Nr. 4 z 1993 roku, str. 14.

¹⁵ Czwarte źródło finansowania budżetu wprowadzone zostało Decyzją Rady z 24 czerwca 1988 roku o systemie zasobów własnych Wspólnot (Council Decision on the system of the Communities' own resources), Official Journal of the Communities (OJ) No. L 185/24, 15/07/88.

¹⁶ System zasobów własnych bardzo dobrze jest omówiony w: Andrzej Komar, *Finanse publiczne*, Warszawa 1994, rozdział 12, *Niektóre aspekty finansów Unii Europejskiej*, str. 267 i nast.

¹⁷ W 1993 roku było to 0,24 %, a w 1994 - 0,33 %. Ogólnie w 1994 roku czwarte źródło zasobów stanowiło 27,3% dochodów budżetu Unii. "Preliminary Draft General Budget Of The European Communities For The Financial Year 1994. Overview" SEC (93) 800-EN, May 1993, str. 7.

¹⁸ "The Community Budget. The Facts In Figures" SEC (93) 1100-EN, str. 39 i 52.

¹⁹ W Edynburskiej Perspektywie Finansowej wydatki pogrupowane są następująco: Wspólna Polityka Rolna, operacje strukturalne, polityka wewnętrzna, działalność zagraniczna, wydatki administracyjne i rezerwy. Ibid., str. 59.

²⁰ Są to tzw. poprawki techniczne (*technical adjustments*) - § 9 Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z 1988 roku (Official Journal No. L 185/33,15/07/88) i z 1993 roku (OJ No. C 331/1, 7/12/93) - dokonywane w ten sposób, iż Komisja uaktualnia pułapy na rok n w lutym roku n-1 opierając się na prognozowanej stopie inflacji w roku n-1 i n oraz w roku poprzednim (n-2). W przeszłości Parlament Europejski i niektóre Państwa Członkowskie broniły poglądu iż limity powinny ulegać technicznym poprawkom *ex post*. Miałyby to zapobiec różnicom pomiędzy przewidywanymi a faktycznymi poziomami inflacji. Sprzeciwiała się temu stanowczo Komisja argumentując, że byłoby to niezgodne z § 9 Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z 1988 roku ("Application of the Interinstitutional Agreement: Experience To Date" COM (92) 82 final, Brussels 10 March 1992, str. 9 - 10). Obecnie problem ten jest prawnie uregulowany w art. 9 Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z 1993 roku który *expressis verbis* zabrania dokonywania poprawek technicznych *ex post*.

²¹ Są to tzw. poprawki związane z wykonywaniem Perspektywy (adjustments connected with the conditions of implementation) - § 10 Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z 1988 i 1993 roku.

0.03 % GNP Unii. Porozumienie Międzyinstytucjonalne z 12 października 1993 roku nie dopuszcza już tego marginesu przekroczenia, niemniej w nieprzewidzianych okolicznościach dopuszczalne jest przekroczenie wydatków o 0.01 GNP na podstawie Perspektywy Finansowej²². Pułapy stanowią więc planowy system ograniczenia wydatków budżetowych oraz powstrzymania ich nadmiernego wzrostu, co zgodnie z założeniami ma wpłynąć na zachowanie równowagi budżetowej.

Warto zauważyć, że pułapy wydatków wiążą się ściśle z tzw. pułapami zasobów własnych. Pułapy te wyrażone są procentowo w stosunku do GNP Unii w danym roku finansowym. Ich celem jest ograniczenie fiskalizmu Wspólnoty Europejskiej oraz wydatków, gdyż ustalając górną granicę dochodów limitują także możliwości wydatkowania. Z drugiej strony uzależniają budżet Unii od warunków ekonomicznych (poprzez GNP), co stanowi pewien element realizmu budżetowego²³. Zgodnie z zasadą *equilibrium* pułapy poboru środków z zasobów własnych równają się ogólnemu pułapowi wydatków budżetowych plus tzw. margines na wydatki nieprzewidziane (*margin for unforeseen expenditure*).

Po trzecie reforma 1988 roku zmieniła system funkcjonowania największego obciążenia budżetowego Unii - Europejskiego Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnych (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund; EAGGF). Zreformowany został tzw. system zaliczek w ten sposób, iż obecnie Państwa Członkowskie otrzymują środki z EAGGF dopiero po zadeklarowaniu Komisji dokonania konkretnych wydatków, nie zaś jeszcze przed nimi²⁴. Co więcej stworzony został specyficzny "system wczesnego ostrzegania" (*early warning system*) z celem uniknięcia niedoborów w finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej. Polega on na ustalaniu przez Komisję co roku przed rozpoczęciem roku budżetowego prognozy wydatków na EAGGF biorąc pod uwagę miesięczne wydatki za okres ostatnich 3 lat. W czasie trwania roku budżetowego Komisja dostarcza Radzie miesięczne raporty na temat zgodności prognoz z realiami. Jeśli tylko faktyczne wydatki zaczynają przekraczać wielkości przewidywane, Komisja natychmiast przeciwdziała niebezpieczeństwu powstania niedoborów stosując "dostępne jej środki"²⁵.

Po czwarte sprecyzowany został sposób postępowania z ewentualnymi niedoborami budżetowymi (bądź nadwyżkami). Niedobór środków z danego źródła w roku n powoduje zwrot (refund) środków budżetowych w roku $n+1$ (zaś nadwyżki - dodatkowy dochód)²⁶. Zwroty (bądź dodatkowe dochody) są zawarte w bilansie roku $n+1$, budżetowanym w roku $n+2$. W ten

²² §§ 8 i 11 Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z 1993 roku.

²³ Zgodnie z decyzją Rady Edynburskiej (wyrażonej w Perspektywie Finansowej z Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z 1993 roku) w latach 1992 - 1994 limit dochodów wynosił 1,20% GNP. W roku 1995 wynosi 1,21%, a w latach 1996 - 99 będzie wynosić kolejno: 1,22%, 1,24%, 1,26% i 1,27%. "Bulletin of the European Communities" 12-1992, s. 27.

²⁴ Art. 7 Decyzji Rady z 24 czerwca 1988 roku w sprawie dyscypliny budżetowej (Council Decision concerning budgetary discipline). Official Journal No. L 185/29, 15/07/88.

²⁵ Art. 6 Decyzji Rady z 1988 roku w sprawie dyscypliny budżetowej.

²⁶ Zgodnie z art. 32 Regulacji Finansowej (Financial Regulation) z 21 grudnia 1977 roku, Official Journal No. L 356/1 31/12/77 (nowelizowanej w 1979, 1980, 1988, 1990 i 1994 roku): "Bilans każdego roku finansowego musi być uwzględniony w budżecie na następny rok bądź jako dochód w przypadku nadwyżki, bądź jako wydatek w przypadku deficytu". Podobnie art. 7 Decyzji Rady z 1988 roku w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnoty.

sposób zawsze zachowana jest równowaga pomiędzy dochodami a wydatkami określonymi w budżecie (w sensie formalnym). Pozytywny bilans jest uwzględniany jako dochód i może być przeznaczony na finansowanie wydatków lub też może zmniejszyć pobór środków z zasobów własnych Unii w roku w którym jest uwzględniany na budżecie.

Z kolei negatywny bilans może być zrównoważony obniżeniem wielkości wydatków lub poprzez dodatkowy pobór środków z zasobów własnych²⁷.

Piątym, końcowym elementem reformy gwarantującej dyscyplinę budżetową i zachowanie *equilibrium* pomiędzy dochodami i wydatkami jest system rezerw budżetu Unii. Zgodnie z postanowieniem Rady Edynburskiej budżet generalny dysponuje obecnie trzema rezerwami celowymi: rezerwą monetarną EAGGF (*monetary reserve*)²⁸, rezerwą przeznaczoną na pomoc zagraniczną w nagłych przypadkach (*emergency aid reserve*)²⁹ oraz rezerwą przeznaczoną na zabezpieczenie gwarancji kredytowych udzielonych przez Unię (*guarantees reserve*)³⁰.

Bardzo duży wpływ na zachowanie równowagi budżetowej w Unii Europejskiej mają także przepisy dotyczące wydatkowania w przypadku gdy budżet nie został uchwalony. Zgodnie z Traktatami wydatki wtedy nie mogą przekraczać miesięcznie jednej dwunastej wydatków przewidzianych w budżecie na rok poprzedni³¹. Niemniej Rada może zatwierdzić wydatki powyżej jednej dwunastej miesięcznie (art. 9 Regulacji Finansowej).

Ostatnim zagadnieniem jest możliwość nowelizacji uchwalonego budżetu i jej procedura. Komisja w szczególnych okolicznościach może zaproponować zmianę budżetu poprzez tzw. budżety zmieniające (*amending budgets*) lub budżety dodatkowe (*additional budgets*). Są one jednak podporządkowane takim samym regułom i ograniczeniom jak budżet główny³². Zgodnie z art. 16 Decyzji Rady w sprawie dyscypliny budżetowej wykonanie jakiegokolwiek decyzji Rady w czasie trwania roku budżetowego nie może mieć miejsca jeśli spowodowałoby wzrost wydatków, chyba że odpowiednia część budżetu zostanie znowelizowana. Nie może to jednak oczywiście wpłynąć na wzrost wydatków powyżej pułapu dla danej kategorii zawartego w Perspektywie Finansowej.

²⁷ "Treatment of the revenue shortfalls in relations to the own resources ceiling. Communication from the Commission" SEC (93) 851 final, s. 7 - 8.

²⁸ Środki z tej rezerwy (w wysokości 1000 miliona ECU) są przeznaczone na zabezpieczenie gwarancji EAGGF w związku ze zmianami kursu walutowego ECU w stosunku do dolara amerykańskiego - art. 10 Decyzji Rady w sprawie dyscypliny budżetowej. Szczegółowe uregulowanie prawne statusu tej rezerwy zawarte jest w art. 10 -13 Decyzji.

²⁹ Środki z tej rezerwy wykorzystywane są na udzielanie przez Unię pomocy państwom spoza niej w nagłych przypadkach, np. klęski żywiołowej, głodu, itp. W 1993 rezerwa ta wynosiła 209 mln ECU, a w 1994 - 212 mln ECU. "Preliminary Draft General Budget of the European Communities For The Financial Year 1994. Overview" op. cit., s. 11.

³⁰ Chodzi tu o gwarancje spłaty kredytów udzielonych państwom nieczłonkowskim. W 1994 rezerwa ta wynosiła 318 mln ECU. Ibid., s. 15.

³¹ Art. 78b Traktatu o utworzeniu EWWiS, art. 204 Traktatu o utworzeniu WE i art. 178 Traktatu o utworzeniu Euroatomu.

³² Szczegółowe uregulowanie prawne budżetów zmieniających i dodatkowych znajduje się w art. 15 Regulacji Finansowej.

Z kolei przesunięcie (transfer) środków budżetowych w toku wykonywania budżetu jest obwarowane szeregiem ograniczeń zawartych w Regulacji Finansowej³³.

Zrównoważenie budżetu odgrywa bardzo dużą rolę także w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Dzieje się to głównie za sprawą gigantycznego deficytu budżetowego z jakim państwo to boryka się od dłuższego już czasu³⁴. Apogeum tego zjawiska miało miejsce w połowie lat 80-tych i trwa do dzisiaj.

W roku 1984, na rok przed reformą budżetową, prezydent Ronald Reagan powiedział: "Zrównoważony budżet ... zmusiłby rząd federalny do robienia tego, co tak wiele Stanów i samorządów lokalnych jest zmuszonych robić - żyć w granicach możliwości i zaprzestać obciążania przyszłości naszych dzieci"^{35 36}.

Zgodnie z raportem Służby Badawczej Kongresu (Congressional Research Service) z 1992 roku przedłużający się deficyt federalny powoduje zapotrzebowanie rządu na pieniądze przerastające prywatne oszczędności, co w rezultacie pociąga za sobą wysokie oprocentowanie wkładów oszczędnościowych i napływ zagranicznego kapitału. Rośnie także ujemny bilans w handlu zagranicznym, maleją inwestycje, spada liczba miejsc pracy. Efektem długoterminowym jest "...rosnąco kosztowna i niebezpieczna zależność od obcego kapitału i spadek inwestycji na modernizację i rozwój gospodarki", oraz "...spadek wydajności pracy i dochodów amerykańskich rodzin"³⁷.

Aby osiągnąć zbilansowany budżet amerykański Kongres w 1985 roku zreformował cały system budżetowy uchwalając Balance Budget and Emergency Deficit Control Act, nazywany także od nazwisk jego twórców Gramm-Rudman-Hollings Act (GRH). Wprowadzone zostały roczne górne pułapy deficytu budżetowego z celem osiągnięcia *equilibrium* w roku budżetowym 1991³⁸. Pułapy te miały być bezwzględnie przestrzegane³⁹. W celu zagwarantowania zgodności wydatków państwa z pułapami stworzona została specjalna procedura redukcji wydatków - sekwestracja (*sequestration*).

³³ Są to specjalne procedury zależnie od rodzaju środków, ich pierwotnego przeznaczenia i miejsca przesunięcia. Ponadto każde przesunięcie musi być zatwierdzone przez kontrolera finansowego (*financial controller*) danej instytucji Unii - art. 26 § 7 Regulacji Finansowej.

³⁴ W latach 1940-95 bilans tylko ośmiu lat budżetowych zamknął się nadwyżką budżetową (lata 1947 - 49, 1951, 1951-57, 1960 i 1969). Budget of the US Government, FY 93 (Supplement), Part Five, str. 17 - 18.

³⁵ *Public Papers of the Presidents* 1984 (II), s. 1228, w: *Balanced Budget Issues*, IP 463 B, Congressional Budget Service (CBS), The Library of Congress Washington DC, s. 2.

³⁶ Na 50 Stanów wchodzących w skład amerykańskiej federacji w 38-ośmiu obowiązuje wymóg (konstytucyjny lub ustawowy) uchwalania budżetu zrównoważonego po stronie dochodów i wydatków. "Budgetary Process in the States, 1989" National Association of State Budget Officers, Washington DC 1989, s. 6 - 7.

³⁷ Congressional Research Service Report for Congress. William A. Cox, Donald W. Kiefer, Dennis Zimmerman, *A Balance Budget Constitutional Amendment: Economic Issues*, CRS, May 26 1992, The Library of Congress Washington DC, s. 1.

³⁸ Pułapy te były następujące (w miliardach dolarów deficytu): na rok 1986 - 171,1, 1987 - 144, 1988 - 108, 1989 - 72, 1990 - 36 i 1991 - 0. CRS Report for Congress. E. Davis, R. Keith, *Budget Enforcement Act of 1990: Brief Summary*, CRS November 5, 1990, The Library of Congress Washington DC, s. 4.

³⁹ Wyjątki mogły mieć miejsce w sytuacji ogłoszenia stanu wojny przez Kongres - Sekcja 241 GRH. S. Bach, *An Introduction to the Spending and Budget Process in Congress*, CRS, August 29 1984, Revised June 11 1990, The Library of Congress Washington DC, s. 1.

W 1987 roku GRH został znowelizowany i wprowadzone zostały nowe, wyższe pułapy rocznego deficytu budżetowego. Czas osiągnięcia *equilibrium* został przesunięty na rok 1993⁴⁰.

Kolejna istotna zmiana GRH nastąpiła w 1990 roku przez Budget Enforcement Act (BEA) kiedy było już pewne, iż osiągnięcie równowagi budżetowej nie potrwa tylko kilka lat. Po pierwsze zmienione zostały pułapy deficytu tym razem bez określenia kiedy dokładnie zbilansowanie ma nastąpić⁴¹. Pułapy te uaktualniane są co roku przez prezydenta Stanów Zjednoczonych w czasie procesu budżetowego z uwzględnieniem zmian w założeniach ekonomicznych (poziom inflacji, itd.).

Po drugie ustanowione zostały pułapy tzw. wydatków dyskrejonalnych (*discretionary spending*), tj. wydatków kontrolowanych w corocznej procedurze budżetowej⁴². Są one aktualizowane dwukrotnie w roku - na początku i pod koniec sesji Kongresu, z uwzględnieniem zmian w założeniach ekonomicznych. W przerwie między sesjami Kongresu pułapy zmieniane są tylko w celu uwzględnienia kosztów działalności Wewnętrznej Służby Skarbowej (Internal Revenue Service), wzrostu udziału Stanów Zjednoczonych w Międzynarodowym Funduszu Monetarnym, darowania długów zagranicznych (np. Polski i Egiptu) i określonych nagłych wypadków⁴³.

Przestrzeganie pułapów wydatkowania dyskrejonalnego zapewnione jest przez odrębną procedurę sekwestrową. Polega ona na tym, iż przekroczenie limitów uruchamia "nożyce" dostosowujące wydatki do pułapów.

Sekwestry dokonywane są zgodnie z harmonogramem. Pierwszym etapem jest wydanie przez Biuro Budżetowe Kongresu (Congressional Budget Office, CBO) wstępnego raportu sekwestrowego (*sequestration preview report*) w terminie na 5 dni zanim prezydent przedłoży projekt budżetu Kongresowi⁴⁴. Podobny raport sporządza Biuro Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget, OMB) w dniu kiedy prezydent przedkłada budżet. Raporty te są aktualizowane w toku procedury budżetowej⁴⁵. Następnie CBO i OMB wydają tzw. raporty końcowe (*final sequestration reports*)⁴⁶. Jeśli pułapy zostały przekroczone prezydent wydaje nakaz sekwestrowy (*sequestration order*)⁴⁷, a nad jego wykonaniem kontrolę sprawuje Główne Biuro Rachunkowe (General Accounting Office, GAO). Jednakże gdy do naruszenia pułapów dojdzie po 1 lipca (czyli w ostatnim

⁴⁰ Pułapy z Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act z 1987 roku wynosiły (w miliardach dolarów): w roku 1988 - 144, 1989 - 136, 1990 - 100, 1991 - 64, 1992 - 28 i 1993 - 0. A. Davis, R. Keith, op. cit., s. 4.

⁴¹ Pułapy z BEA to (w miliardach dolarów): w roku 1991 - 327, 1992 - 317, 1993 - 236, 1994 - 102 i 1995 - 83. Ibid.

⁴² Dotyczą one wydatków na 3 kategorie: Obronę, Stosunki Międzynarodowe i Sprawy Wewnętrzne (wydatki krajowe). Jednakże na lata 1994 - 95 ustalone zostały tylko ogólne pułapy wydatków.

⁴³ Np. Operacja Pustynna Burza (Operation Desert Storm). Klęski żywiołowe mogą być powodem zmiany pułapów i co za tym idzie mogą być wyznaczone środki na ich finansowanie jeśli zarówno Kongres jak i prezydent tak zdecydują. The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1992 - 1996. Congressional Budget Office, January 30 1991, s. 45 - 46.

⁴⁴ Prezydent przedkłada projekt budżetu w okresie pomiędzy pierwszym poniedziałkiem po 3 stycznia i pierwszym poniedziałkiem lutego - Sekcja 241 GRH, zmieniająca Sekcję 1105 (a) Budget and Accounting Act z 1921 roku. E. Davis, R. Keith, op. cit., s. 6 - 7.

⁴⁵ Raport CBO aktualizowany jest do 15 sierpnia, a raport OMB - do 20 sierpnia.

⁴⁶ CBO wydaje końcowy raport sekwestrowy w 10 dni po zakończeniu sesji Kongresu, a MBO - w 15 dni.

⁴⁷ Jest to tzw. "sekwester pod koniec sesji" (*end-of-session sequestration*).

kwartale roku budżetowego n)⁴⁸ to nie dochodzi do redukcji wydatków nadchodzącego roku budżetowego ($n+1$). Zmniejszane są natomiast dane pułapy na rok następny po nadchodzącym roku budżetowym ($n+2$) o sumę naruszenia.

W czasie trwania właściwego roku budżetowego przestrzeganie pułapów jest nadzorowane przez Kongres. Ich przekroczenie powoduje wydanie raportu sekwestrowego i w konsekwencji prezydenckiego nakazu⁴⁹.

Po trzecie BEA wprowadził mechanizm ograniczający tzw. wydatki bezpośrednie (*direct spending*), to jest wydatki nie podlegające corocznej procedurze budżetowej⁵⁰, nazwany procesem "płać-ile-bierzesz" (*pay-as-you-go*, PAYGO). Na podstawie wymogów PAYGO każdy akt prawny pociągający za sobą wzrost wydatków lub spadek dochodów państwa musi być zrównoważony. Tak więc jakiegokolwiek zmiany rządowych programów znajdujących się poza budżetem nie mogą spowodować wzrostu deficytu budżetowego⁵¹. Przestrzeganie procedury PAYGO, tak jak i ogólnych pułapów deficytu⁵² i pułapów wydatków dyskrejonalnych zabezpieczone jest sekwestracją, przy czym obowiązuje ten sam harmonogram jak dla wydatków dyskrejonalnych⁵³.

W przypadku ustawodawstwa zmniejszającego dochody budżetowe przewidziana jest specjalna procedura pojednawcza (*reconciliation*). Komisja Izby Reprezentantów Kongresu odpowiedzialna za daną ustawę musi zgłosić jednocześnie projekt rozwiązań w celu zrównoważenia spowodowanego deficytu.

Po czwarte BEA zagwarantowała pięcioletniość okresu obejmowanego przez uchwałę budżetową (właściwy rok budżetowy plus cztery następne lata). Nie osłabia to naturalnie zasady roczności budżetu amerykańskiego, a jedynie pozwala na długoterminowe planowanie z uwzględnieniem pułapów deficytu i wydatków państwa.

Po piąte wprowadzone zostały bardzo istotne zmiany w systemie kredytów federalnych (Tytuł V z BEA: Federal Credit Reform Act z 1990 roku). Federalne pożyczki i gwarancje kredytowe podporządkowane zostały pułapom wydatków dyskrejonalnych i wymogom PAYGO. Koszty pożyczek i gwarancji kredytowych udzielanych przez rząd federalny znajdują się od 1992 roku na budżecie jako długoterminowe wydatki federalne z uwzględnieniem ich aktualnej wartości netto (wyłączając koszty administracyjne). Tak więc co roku Kongres musi uchwalać wydatki związane z pożyczkami i gwarancjami kredytowymi udzielonymi przez rząd⁵⁴.

⁴⁸ Rok budżetowy biegnie od 1 października do 30 września.

⁴⁹ Jest to tzw. "sekwester w czasie sesji" (*within-session sequestration*).

⁵⁰ Są to tzw. wydatki "relatywnie niekontrolowane" (*relatively uncontrollable*). Infra, przypis 57.

⁵¹ Tak więc programy pozabudżetowe (*off-budget*) brane są pod uwagę przy obliczaniu deficytu budżetowego. Nie dotyczy to jednak największego programu - Ubezpieczeń Społecznych (Social Security). Supra, przypis 11.

⁵² Sekwestracją w związku z przekroczeniem ogólnych pułapów deficytu na dany rok uruchamiana jest w ostateczności, po sekwestracji PAYGO i wydatków dyskrejonalnych.

⁵³ Niestety niektóre programy z zasady wyłączone są spod kontroli sekwestracji PAYGO (np. Social Security, Deposit Insurance, Postal Service) lub też ich wydatki mogą być zredukowane o najwyżej 2%. Generalnie bezpośrednie wydatki w nagłych wypadkach nie podlegają sekwestrowi. Budget of the United States Government, FY 94, OMB, April 8 1993, s. 137.

⁵⁴ Federal Credit Reform Act nie obejmuje swym zakresem Federal Deposit Insurance, programów kredytowych Commodity Credit Corporation oraz tzw. programów upoważniających (*entitlements*), które stanowią niekontrolowanie w rocznej procedurze budżetowej wydatki obligatoryjne państwa. Środki z tychże programów muszą być wypłacane każdemu, kto spełnia przepisane prawem wymogi i w konsekwencji nabywa uprawnienie do świadczeń. E. Davis, R. Keith, op. cit., s. 8.

Próby zbilansowania budżetu w Stanach Zjednoczonych osłabione są licznymi naruszeniami zasad warunkujących możliwość realizacji równowagi budżetowej, t.j. przede wszystkim zasady powszechności (zupełności), jedności i roczności budżetu. Pewne wydatki (głównie uprawnienia) nie podlegają zatwierdzeniu przez Kongres w procedurze budżetowej⁵⁵. Stanowią one tzw. wydatki permanentne⁵⁶. Poza budżetem znajdują się także środki przekazywane przez państwo na finansowanie zadań zleconych prywatnym przedsiębiorstwom (Government Sponsored Enterprises, GSEs)⁵⁷. Jednakże prezydencki projekt budżetu musi zawierać analizę ekonomiczną tych przedsiębiorstw. Co więcej istnieją wydatki które tak jak uprawnienia w zasadzie nie mogą ulec zmianie. Są to tzw. upoważnienia do kontraktowania (*contract authorities*) i upoważnienia do zaciągania pożyczek (*borrowing authorities*). Upoważnienia do zawierania kontraktów wynikają z pozwolenia udzielonego rządowi przez Kongres do zawarcia określonych umów, za co Kongres zobowiązany jest zapłacić. Z kolei upoważnienie do zaciągnięcia długu implikuje konieczność spłaty procentów i samego długu. Tak więc wydatków będących następstwem umów i zaciągniętych pożyczek nie można zredukować bez narażania państwa na odpowiedzialność z tytułu niedotrzymania umów⁵⁸.

Innym naruszeniem zasady powszechności (a także roczności)⁵⁹ jest ciągłe niedotrzymywanie terminów procedury budżetowej i, co za tym idzie, konieczność uchwalania tzw. uchwał kontynuujących (*continuing resolutions*) zapewniających środki na finansowanie działalności państwa do chwili uchwalenia budżetu⁶⁰. Powoduje to powstawanie "dziur" (gaps) w finansowaniu działalności administracji federalnej w czasie trwania których agencje są uprawnione do dokonywania wydatków tylko absolutnie koniecznych. W praktyce wymóg ten jest jednak często naruszany. Środki wy-

⁵⁵ Są to: Social Security (SS), Supplemental Security Income (SSI), Medicare, Medicaid, Civil Service Retirement, Military Retired Pay, Railroad Retirement Benefits, Coal Miners Benefits, Veterans Disability Benefits, Food Stamp Program, Child Nutrition Programs, itd. Także spłaty procentów długu publicznego państwa nie są corocznie głosowane przez Kongres.

⁵⁶ Przypomina to wydatki Consolidated Fund Services w Wielkiej Brytanii głosowane przez Parlament "raz i na zawsze" (*once and for all*) i nie podlegające corocznej procedurze budżetowej. Także podatki (poza dochodowym) w Wielkiej Brytanii mają charakter permanentny, o ile Parlament nie zdecyduje się zmienić.

⁵⁷ GSEs zgodnie z Budget Enforcement Act to: Farm Credit System, Federal Credit System, Federal Home Loan System, Federal Home Loan Mortgage Corporation, Federal National Mortgage Association i Student Loan Marketing Associations. E. Davis, R. Keith, op. cit., s. 8.

⁵⁸ Upoważnienia do zawierania umów i do zaciągania pożyczek oraz uprawnienia nazywane są często relatywnie niekontrolowanymi lub też "wydatkowaniem tylnymi drzwiami" (*backdoor spending devices*). Niekiedy do relatywnie niekontrolowalnych zaliczane są też tzw. wydatki lub subsydia podatkowe (*tax expenditures, subsidies*), polegające na ulgach podatkowych w związku z polityką państwa (np. popieranie średniej i małej przedsiębiorczości, itp.). Warto zauważyć, iż wydatki niekontrolowane stanowią od 50 do 75% ogółu wydatków. Stanley Bach, op. cit., s. 6 - 7.

⁵⁹ W amerykańskiej procedurze budżetowej nie obowiązuje zasada jedności budżetu. Same tylko wydatki uchwalane są w trzynastu odrębnych ustawach (tzw. *appropriations bills*). Dlatego amerykański budżet, podobnie jak np. brytyjski, jest budżetem w sensie materialnym, nie zaś formalnym. Pełne zestawienie wydatków i dochodów państwa podane jest w serii dokumentów publikowanych przez Biuro Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget, OMB): The Budget of the United States Government, The Budget of the US Government - Appendix, The Budget of the US Government in Brief, Special Analyses - Budget of the US Government oraz ukazujący się od 1985 roku Historical Tables, Budget of the US Government. "How Federal Laws Are Made" Washington DC 1985, s. 65 i nast.

⁶⁰ W latach 1974 do 1989 Kongres z reguły uchwalał tylko 4 z 13 ustaw wydatkowych (*appropriations bills*). Stanley Bach, op. cit., s. 5.

datkowane przez rząd w czasie trwania "dziur" zatwierdzane są później przez Kongres retroaktywnie⁶¹.

Budżet uchwalony przez Kongres może być zmieniony poprzez zmianę (*revision*) lub ustawę dodatkową (*supplemental appropriations*) podporządkowane zgodnie z art. 241 GRH takim samym ograniczeniom jak budżet. Z kolei możliwość przenoszenia środków z jednej kategorii klasyfikacji budżetowej do innej podlega ograniczeniom prawnym i jako taka nie wpływa na ogólny wymiar deficytu⁶². Odrębnym zagadnieniem jest kwestia zmiany budżetu poprzez prezydenckie tzw. zajęcia środków (*impoundments*) w toku wykonywania budżetu. Objawiać się to może bądź jako opóźnienie (*deferral*) wydatkowania na dany cel, bądź unieważnienie (*rescission*) danych wydatków. Możliwość podejmowania tych działań przez prezydenta jest ściśle uregulowana, i w następstwie bardzo ograniczona, przez Impoundment Control Act (Tytuł X w Congressional Budget Act z 1974 roku). Niemniej zajęcia środków raczej prowadzi do zmniejszenia wydatków budżetowych, a nie do wzrostu deficytu.

Pewne oszczędności budżetowe, co nie pozostaje bez wpływu na wielkość deficytu, przynoszą w Stanach Zjednoczonych pozostałości systemów planowania budżetowego: PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) i ZBB (Zero-Base-Budgeting)⁶³ oraz istniejące programy: BPS (Budget Preparation System) i CBMS (Central Budget Management System)⁶⁴.

Na koniec chciałbym zwrócić uwagę na próby zmiany Konstytucji Stanów Zjednoczonych poprzez ustanowienie poprawki wymagającej od budżetu federalnego zbilansowania, co nadawałoby zasadzie równowagi budżetowej rangę zasady konstytucyjnej. Próby takie w Stanach Zjednoczonych nie są nowe. Już w roku 1936 pierwszy formalny projekt został przedstawiony Kongresowi⁶⁵. Ostatnia próba zmiany Konstytucji w celu zagwarantowania *equilibrium* budżetowego miała miejsce 4 lutego 1993 roku (projekt Ch. Stenholm'a i P. Simon'a), jednakże w żadnej z izb Kongresu nie udało się uzyskać wymaganej większości dwóch trzecich głosów⁶⁶.

Umieszczenie w Konstytucji wymogu uchwalania przez parlament zbilansowanego budżetu ma bardzo doniosłe znaczenie. Na pewno ograniczał-

⁶¹ Np. Budget Enforcement Act z 1990 roku retroaktywnie przyznał środki agencjom federalnym.

⁶² Są to tzw. transfery (*transfers*), reprogramowania (*reprogramming*) czy też zmiana przeznaczenia środków (*reapportionment*).

⁶³ PPBS, choć zmodyfikowany za prezydentury Ronalda Reagan'a, stosowany jest jeszcze przy sporządzaniu budżetu przez Departament Obrony (Department of Defense) - tam, gdzie po raz pierwszy został wprowadzony. Wspierany jest przez EPA (Extended Planning Annex system) oraz tzw. przegląd nabytków (*review of the acquisition system*).

⁶⁴ Zarówno BPS jak i CBMS są stosowane przez Office of Management and Budget. Obydwa systemy oparte są o komputerowe banki danych, uzupełniane kontynuualnie na przestrzeni całego roku budżetowego.

⁶⁵ James V. Saturno, *A Balanced Budget Constitutional Amendment Procedural Issues*, CRS, The Library of Congress Washington DC, Updated June 17 1993, s. 11.

⁶⁶ Zgodnie z art. V Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 roku jedną z dwóch dróg zmiany Konstytucji jest głosowanie poprawki w Izbie Reprezentantów i Senacie, gdzie musi uzyskać minimum dwie trzecie głosów, a następnie zatwierdzenie bez jakichkolwiek zmian przez minimum trzy czwarte parlamentów wszystkich stanów bądź przez trzy czwarte zebranego z przedstawicieli parlamentów wszystkich stanów Zgromadzenia Narodowego (National Convention). *Constitutions of the Countries of the World. United States of America*, New York, 1990.

by on swobodę dysponowania środkami budżetowymi przez reprezentację narodu. Trzeba jednak pamiętać, iż pieniądze którymi dysponuje państwo biorą się głównie z podatków płaconych przez obywateli. W ich więc interesie jest ograniczenie tak zarówno parlamentu jak i władzy wykonawczej w rozporządzaniu tymi środkami. Szczególnie mało zrozumiałe może być dla przeciętnego podatnika (częstokroć bardzo poważnie obciążonego obowiązkami podatkowymi, a nie oczekującego pozytywnego działania państwa) operowanie przez państwo pieniędzmi którymi ono nie dysponuje. Co więcej biorąc pod uwagę niekorzystne skutki ekonomiczne oraz koszty zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych pożyczek, wydatki takie obciążają ze wzmoczoną siłą tego samego podatnika i jego potomków.

Podsumowując, prawny wymóg zachowania równowagi budżetowej zawarty w najwyższej rangi ustawie - konstytucji - może stanowić istotny element systemu "*check and balance*" w relacji państwo (władza ustawodawcza, biurokracja) a podatnicy. Jednakże raz jeszcze należy zwrócić uwagę na konieczność przestrzegania pozostałych zasad budżetowych bez których zasada zrównoważonego budżetu traci swój sens - przede wszystkim zasady powszechności, a także postulowane byłoby ze względów technicznych przestrzeganie zasady jedności i roczności.

W obydwóch omawianych systemach zasady te są poważnie naruszane. Dlatego więc (szczególnie w Stanach Zjednoczonych) wydaje się, iż w pierw należałoby zreformować system budżetowy gwarantując przestrzeganie zasady powszechności, a dopiero potem ustanowić konstytucyjny przepis wprowadzający obowiązkowe zbilansowanie budżetu.

WAY TOWARDS BALANCED BUDGET. THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

The principle of balanced budget is one of the most fundamental budgetary principles. It guarantees that the state expenditure does not go beyond the amount of the revenue received for a given fiscal year. Therefore, a possibility of budgetary deficit - so dangerous for the financial stability of the state - is precluded.

The paper describes the functioning and the legal mechanism of systems which have been responsible for the balanced budget in the USA since the 1985 Gramm-Rudman-Holdings Act reform, and the system in the European Union.

It is worth noticing that together with the principle of the equilibrium, it is necessary to impose a compliance of the state budget with the principle of universality, and - for technical reasons - the principles of annuality and unity.