

Wielka, piękna ustawa Trumpa: niższe podatki, więcej na granicę i konfrontację z Chinami

Andrzej Kohut, Jacek Tarociński

4 lipca prezydent Donald Trump podpisał ustawę rekonyliacyjną, wieńcząc kilkumiesięczne negocjacje w Kongresie USA dotyczące jej ostatecznego kształtu. Umożliwia ona dokonanie zmian w budżecie na trwający już rok fiskalny i stanowi jeden z kluczowych elementów realizacji programu politycznego obecnej administracji w kwestiach obniżenia podatków, imigracji i obronności – w szczególności w zakresie przygotowania się na konfrontację z Chinami. Wprowadza też modyfikacje w amerykańskim systemie opieki zdrowotnej i pomocy socjalnej, a także podnosi limit zadłużenia. Przegłosowanie ustawy rekonyliacyjnej w Kongresie było sporym osiągnięciem prezydenta, któremu po raz kolejny udało się przełamać podziały wewnątrzpartyjne. Ze względu na jej rozmiar i znaczenie dla dorobku jego drugiej kadencji Trump nazwał ją „wielką, piękną ustawą” (One Big Beautiful Bill Act) – nazwa ta funkcjonuje również oficjalnie. Jej przyjęcie to sukces samego prezydenta oraz liderów Partii Republikańskiej w Kongresie, choć jednocześnie proces jej kształtowania obnażył silne spory wewnątrzpartyjne. Koszty społeczne i budżetowe ustawy mogą odbić się na notowaniach sondażowych republikanów w dłuższej perspektywie.

Ostatni wielki sukces Trumpa w Kongresie?

Pomysł, aby przegłosować kluczowe obietnice wyborcze prezydenta Trumpa w ramach jednej bądź dwóch ustaw rekonyliacyjnych, które Kongres opracowałby jeszcze w pierwszym roku tej kadencji, pojawił się tuż po wyborach prezydenckich, w grudniu 2024 r. Konieczność powiązania ze sobą tak różnych kwestii jak podatki, obronność czy limit zadłużenia wynika ze słabej pozycji republikanów w Kongresie. W Senacie nie dysponują oni niezbędną w głosowaniach proceduralnych większością 60 głosów, co właściwie uniemożliwia im przyjmowanie projektów w tej izbie. Wyjątek stanowią właśnie ustawy rekonyliacyjne, wymagające tylko zwykłej większości. Są one jednak obarczone licznymi ograniczeniami: można je wprowadzać maksymalnie trzy razy w ciągu roku fiskalnego, przepisy muszą dotyczyć kwestii budżetowych, zaś ich wpływ na ewentualny deficyt budżetowy nie może wykraczać poza horyzont następnych 10 lat. We współczesnych czasach stały się jednym z podstawowych sposobów wdrażania istotnych reform przez kolejne administracje (szerzej na ten temat zob. [Batalia o budżet USA. Najważniejszy test przed republikanami](#)).

Prace nad ustawą The One Big Beautiful Bill Act ostatecznie doprowadziły wprawdzie do jej przyjęcia, ale obnażyły słabość republikanów w Kongresie. Głosowanie w Senacie zakończyło się impasem 50:50, po tym jak trójka senatorów republikańskich opowiedziała

się przeciw ustawie. Zwycięski głos zapewnił republikanom wiceprezydent J.D. Vance (prawo zezwala na udział wiceprezydenta, gdy dochodzi do remisu). Z kolei w Izbie Reprezentantów, dzięki długim negocjacjom i presji ze strony prezydenta, udało się ostatecznie zatwierdzić wersję ustawy po poprawkach Senatu stosunkiem głosów 218:214 (wcześniejszą izba ta zatwierdziła zaledwie jednym głosem). Walka o poparcie pokazała, że Trump wciąż dysponuje możliwościami wywierania nacisku na polityków republikańskich poprzez groźbę wpłynięcia na ich szanse w wyborach w 2026 r.

Ustawa stała się również przyczyną bezpośredniego sporu pomiędzy prezydentem Trumpem a miliarderem Elonem Muskiem, który do niedawna kierował Departamentem Efektywności Rządowej (DOGE). W efekcie ten ostatni zdecydował się powołać do życia własną partię (American Party) i choć jej szanse, by poważnie zagrozić republikanom, są niewielkie, to połączenie jego zasobów finansowych oraz zasięgów w mediach społecznościowych, jakimi Musk dysponuje, może negatywnie wpłynąć na wyniki poszczególnych polityków republikańskich w wyborach.

Niższe podatki, cięcia socjalne i większy deficyt

Pomimo populistycznego zwrotu i wzrostu popularności wśród osób o niższych dochodach Partia Republikańska wciąż odwołuje się do modelu państwa o niskich podatkach i ograniczonej pomocy socjalnej. Ustawa utrwała cięcia podatkowe z czasów pierwszej administracji Trumpa, które w innym wypadku wygasłyby pod koniec bieżącego roku. Rozszerza możliwość odpisywania od podatku dochodowego podatków stanowych i lokalnych oraz wprowadza kwotę wolną od podatku w odniesieniu do dochodów pochodzących z napiwków i nadgodzin. Zawiera też elementy polityki prorodzinnej w postaci zwiększonych ulg podatkowych na dzieci, a także inne regulacje, jak np. ulgi dla seniorów.

Ustawa przewiduje też liczne zmiany oddziałujące negatywnie na sytuację życiową mniej zamożnych Amerykanów, wynikające z poszukiwania przez republikanów oszczędności. Według szacunków Kongresowego Biura Budżetowego (Congressional Budget Office, CBO) modyfikacje podatkowe mogą zmniejszyć wpływy do amerykańskiego budżetu o ponad 4 bln dolarów do 2034 r. Aby częściowo zrównoważyć to dodatkowe obciążenie dla kasy państwa, administracja zdecydowała się na obostrzenia w systemie opieki zdrowotnej, m.in. wprowadzając zatrudnienie jako warunek uczestnictwa w programie Medicaid. W wyniku tych zmian budżet może zaoszczędzić ponad bilion dolarów (również w perspektywie dekady, według CBO), ale przewiduje się zarazem, że liczba nieubezpieczonych Amerykanów wzrośnie nawet o 12 mln. Analogiczny wymóg pracy zastosowano w odniesieniu do programu dożywiania (SNAP), co ma wygenerować ok. 285 mld dolarów oszczędności do końca 2034 r. To jedne z najbardziej kontrowersyjnych przepisów ustawy, uderzające w osoby należące do żelaznego elektoratu Partii Republikańskiej, a przez to mogące jej zaszkodzić w dłuższej perspektywie.

Ustawa rekuncyjacyjna przyczynia się do realizacji ważnego elementu programu wyborczego Trumpa dotyczącego zabezpieczenia granicy i wielkiej akcji deportacyjnej wymierzonej w przebywających w USA nielegalnie. Bez regulacji w niej zawartych zwłaszcza deportacje musiałyby wkrótce zostać wstrzymane ze względu na brak niezbędnej infrastruktury oraz personelu. W ustawie znalazły się m.in. środki na dalsze wznoszenie

murów i barier na rzece Rio Grande, budowę ośrodków dla imigrantów oczekujących na deportację, rekrutację i szkolenie nowych pracowników zajmujących się bezpieczeństwem granicy oraz na działania operacyjne związane z zatrzymywaniem imigrantów próbujących przekroczyć ją nielegalnie.

Republikanom udało się też podnieść obowiązujący limit zadłużenia państwa o 5 bln dolarów, czemu sprzeciwiali się konserwatyści fiskalni w Partii Republikańskiej. Gdyby to nie nastąpiło, Stany Zjednoczone stałyby się w drugiej połowie tego roku niewypłacalne. Z kolei scenariusz przegłosowywania zwiększenia limitu zadłużenia w oddzielnej ustawie oznaczałby nie tylko konieczność negocjowania z demokratami, lecz także – najprawdopodobniej – spór wewnątrzpartyjny u republikanów. Obecnie dług publiczny USA sięga ponad 36,6 bln dolarów.

Obronność: więcej na Indo-Pacyfik

Ustawa rekonyliacyjna zawiera również pakiet dodatkowych 156,2 mld dolarów dla Departamentu Obrony USA (jego budżet w roku fiskalnym 2025 to ok. 850 mld dolarów). Zdecydowana większość tych środków przeznaczona jest na budowę i zwiększenie amerykańskich zdolności potrzebnych w regionie Indo-Pacyfiku i do konfrontacji z Chinami. Nie wygasną one wraz z końcem bieżącego roku budżetowego i będą dostępne do 2029 r.

Najwyższe kwoty przewidziano na zakup dodatkowych okrętów (w tym niszczycieli rakietowych, myśliwskich okrętów podwodnych, okrętów desantowych) oraz rozwój amerykańskiej bazy stoczniowej. Drugi priorytet to amunicja (głównie pociski balistyczne PrSM, pociski manewrujące JASSM, pociski przeciwlotnicze AIM-120 i AIM-9X) oraz podniesienie mocy produkcyjnych w tym obszarze. Trzecią dużą pozycją jest rozbudowa zintegrowanej obrony powietrznej i przeciwrakietowej pododdziałów wojsk lądowych (systemy THAAD, Patriot, M-SHORAD, IFPC) oraz wstępne finansowanie prac badawczo-rozwojowych w ramach projektu systemów obrony przeciwrakietowej rozmieszczonych w kosmosie o nazwie Złota Kopuła (Golden Dome). Dodatkowe środki na Wojska Lądowe i Korpus Piechoty Morskiej niemal w całości zostaną przeznaczone na wsparcie trzech obszarów – artylerii rakietowej, obrony powietrznej oraz remontu budynków koszarowych. Siły Powietrzne zostaną wzmocnione przez pozyskanie nowego uzbrojenia i zwiększenie mocy produkcyjnych myśliwców przewagi powietrznej F-15EX, mających stacjonować w USA i Japonii.

Ważnym aspektem jest też dodatkowe finansowanie amerykańskich zdolności nuklearnych. Środki te mają posłużyć do przyspieszenia działań zmierzających do wdrożenia bombowca strategicznego B-21 Raider, opracowania wystrzeliwanych z okrętów podwodnych pocisków manewrujących z taktycznymi głowicami nuklearnymi oraz do rozbudowy bazy przemysłowej wykorzystywanej do produkcji i utrzymania broni nuklearnej.

Jedynym dowództwem, które otrzyma dotację w ramach ustawy rekonyliacyjnej, jest Strategiczne Połączone Dowództwo Indo-Pacyfiku (INDOPACOM). Pieniądze te mają zostać przeznaczone na intensyfikację dużych ćwiczeń w tym regionie, rozbudowę infrastruktury (lotnisk, baz składowania uzbrojenia i sprzętu wojskowego) oraz współpracę z tamtejszymi sojusznikami i partnerami.

Przewidziane w ustawie dodatkowe finansowanie wydatków obronnych pozwala republikanom twierdzić, że w roku fiskalnym 2026 budżet Pentagonu przekroczy 1 bln dolarów, a tym samym zapowiedzi prezydenta Trumpa zostaną wypełnione. Wyasygnowane środki rozłożono jednak na kilka lat, więc budżet Departamentu Obrony USA na rok fiskalny 2026 może ostatecznie okazać się nieznacznie niższy niż w 2025 r. Istnieje także ryzyko, że opłacanie niektórych programów zbrojeniowych zapewnione przez ustawę rekonyliacyjną może skutkować cięciem funduszy przewidzianych na te same programy w regularnych ustawach budżetowych w przyszłych latach. Przykładem takich posunięć jest propozycja budżetu Marynarki Wojennej USA na 2026 r., w której założono nabycie mniejszej liczby okrętów, niż planowano wcześniej, ponieważ jednostki te zostaną zakupione w ramach rekonyliacji.

Tabela. Wydatki na cele wojskowe w ramach ustawy rekonyliacyjnej z podziałem na sekcje

Tytuł sekcji	Środki w mld dolarów
Poprawa jakości życia personelu wojskowego	7,477
Budowa okrętów	29,176
Zintegrowana obrona powietrzna i przeciwrakietowa	24,413
Amunicja i odporność łańcucha dostaw	25,381
Produkcja taniej broni	16,049
Cyberbezpieczeństwo	0,380
Przewaga w powietrzu	8,644
Zwiększenie środków na siły nuklearne	14,688
Poprawa zdolności Dowództwa Indo-Pacyfiku (INDOPACOM)	12,655
Gotowość sił zbrojnych	16,343
Obrona granicy i przeciwdziałanie przemytowi narkotyków	1,000
Nadzór nad wydatkami	0,010
Łącznie	156,216