

Pravnik

2011

Radovi

Kriza plafona zaduživanja u Sjedinjenim Američkim Državama 2011. godine. Novi primjer djelatnosti ili nagovještaj sloma američkog sustava "provjera i ravnoteža"?

UDK: 336.761.5(73)
347.457(73)

Sažetak

U ovom radu autor razmatra ustavnopravne implikacije najrecentnijeg sukoba predsjednika i Kongresa Sjedinjenih Američkih Država kada se radi o federalnom proračunu i pitanjima vezanim uz njega, to jest plafonu zaduživanja. Autor u prvom dijelu analizira uzroke krize plafona zaduživanja te razvoj političkih i financijskih događaja koji su obilježili treću godinu prvog predsjedničkog mandata Baracka Obame. Svoje izlaganje nastavlja s iscrpnim osvrtom na institucionalni okvir budžetskog procesa, odnosno Ustav i proračunsko zakonodavstvo. Dalje autor govori o problematici plafona zaduživanja tijekom dvadesetog i na početku dvadeset i prvog stoljeća. Autor zatim raspravlja o Zakonu o kontroli državnog proračuna iz 2011. godine, čiji je sadržaj odraz u zadnji čas postignutog kompromisa između predsjednika i Kongresa kojim je izbjegnuto bankrot. Detaljno se analiziraju Zakonom uspostavljeni mehanizam povećanja plafona zaduživanja i novoformljeni Zajednički odbor za smanjenje proračunskog deficita, takozvani Superodbor. Konačno, u posljednjem dijelu rada, autor, predviđajući skorašnji, još teži konflikt između predsjednika i Kongresa u svezi sa spomenutim pitanjima te ukazujući na sve veće ideološke diskrepancije između republikanaca i demokrata, obrazlaže svoju sumnju u mogućnost efikasnog djelovanja američkog sustava "kočnica i ravnoteža" za ubuduće.

Ključne riječi: američki sustav "provjera i ravnoteža", proračunski proces, plafon zaduživanja, Zakon o kontroli državnog proračuna iz 2011. godine, Superodbor

1. Uvod

U drugoj polovini svog prvog predsjedničkog mandata, g. Barack Hussein Obama suočio se s najtežom budžetskom krizom posljednjih godina. Kao i njegov demokra-

tski prethodnik, g. William Jefferson Clinton¹ početkom studenog 1995. godine, i Barack Obama se, u namjeri da provede ozbiljne reforme socijalne naravi, od one zdravstvenog sustava do sustava zapošljavanja, već u svibnju ove godine susreo s manjkom proračunskih sredstava i, konzekventno, ozbiljnom prijetnjom po financiranje redovnih djelatnosti saveznih ureda i službi te podmirivanje obaveza Sjedinjenih Američkih Država. Tzv. plafon (gornja granica) zaduživanja, kojeg Kongres određuje iznova svake godine, a koji za fiskalnu 2011. godinu iznosi 14.294 milijuna američkih dolara, trebao je biti dosegnut 16. svibnja², ali je, zahvaljujući fiskalnim manevrima državnog tajnika za financije, g. Timothyja Geitnera, njegovo dosizanje prolongirano do 2. kolovoza. Uslijedili su mjeseci žučnih pregovora i rasprava na relaciji predsjednik-Kongres, čijim Predstavničkim domom od 2011. godine dominiraju republikanci, o mogućnosti i načinu podizanja tog limita, koji su u konačnici, neposredno prije samog bankrota (*defaulta*, kao nemogućnosti podmirjenja obaveza zbog pomanjkanja sredstava), rezultirali kompromisnim zakonom kojim su uvedena zanimljiva rješenja sa značajnim implikacijama na plafon zaduživanja, a koja nam također omogućuju uvid u zbiljsko funkcioniranje te izdržljivost i djelotvornost najstarijeg Ustava na svijetu i njime uspostavljenog mehanizma "kočnica i ravnoteža".

2. O krizi plafona zaduživanja Baracka Obame

Iako je Bill Clinton ostavio svojem nasljedniku u Bijeloj kući uravnotežen državni proračun s prihodima većim od rashoda te prihvatljivim javnim dugom, g. George Walker Bush povećao ga je do kraja svog drugog mandata u siječnju 2009. godine s 5.7 na 10.7³ milijuna američkih dolara.

U svom financijskom izvješću o posljedicama globalne ekonomske krize iz 2009. godine, Međunarodni monetarni fond (*International Monetary Fund* - IMF) predviđa da će udio javnog duga u bruto domaćem proizvodu (*Gross Domestic Product* - GDP) Sjedinjenih Američkih Država do kraja 2011. godine dosegnuti 97.4%, a do 2014. narasti do čak 106.7%.⁴

Razlozi iznimno velikog javnog duga koji tendira i dalje eksponencijalno rasti⁵ u prvom redu su ambiciozna agenda velikih razvojnih programa Baracka Obame u cilju ostvarivanja brojnih predizbornih obećanja te neozbiljnost u njezinu usklađivanju s prijeko potrebnom eliminacijom deficita preopterećenog državnog proračuna, prije svega velikim ratnim troškovima te izdacima za saniranje posljedica brojnih elementarnih nepogoda. Tomu pomažu i niski porezni prihodi državne blagajne uzrokovani velikim poreznim olakšicama, uvedenim još za vrijeme prve administracije Georgea W. Busha.

Pojačana potrošnja administrativnih tijela, globalna recesijska kretanja koja ni Sjedinjene Države nisu ostavila intaktnima te konstantno velika nezaposlenost rezultirali su

¹ V. o tome u Smerdel, Branko, Kako djeluje američki predsjednički sustav. Ustavno značenje budžetske krize 1995 - 96. godine, Politička misao, 1/ 1997., str. 22.

² V. Murray, Colleen, As US Reaches Debt Limit, Geithner Implements Additional Extraordinary Measures to Allow Continued Funding of Government Obligations, <http://www.treasury.gov/connect/blog/Pages/Geithner-Implements-Additional-Extraordinary-Measures-to-Allow-Continued-Funding-of-Government-Obligations.aspx> (objavljeno 16. svibnja, pristupljeno 23. listopada 2011.)

³ V. The Debt to the Penny and Who Holds It, <http://www.treasurydirect.gov/NP/BPDLLogin?application=np> (internetska aplikacija koja omogućuje uvid u rast javnog duga kroz povijest pa sve do danas, pristupljeno 23. listopada 2011.)

⁴ V. A Staff Team from the Fiscal Department, Fiscal Implications of the Global Economic Crisis, International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0913.pdf>, str. 27. (objavljeno 9. lipnja 2009., pristupljeno 23. listopada 2011.)

⁵ Prema <http://www.usdebtclock.org> (internetska stranica koja neprekidno obračunava relevantne ekonomske faktore, pristupljeno 18. studenog 2011.), javni dug SAD-a trenutno iznosi 15.008, BDP 15.027 milijuna američkih dolara, a udio javnog duga u BDP-u čak oko 99.87%.

nastankom *Tea Party* (Čajanke) 2009. godine, neformalnog konzervativnog populističkog pokreta usmjerenog na propagiranje iskonskih američkih vrijednosti i organiziranje prosvjeda protiv poteza Obamine administracije, koji je svoje zagovornike našao kako unutar Predstavničkog doma, tako i Senata, u okviru posebnog, novoformiranog republikanskog kluba (*Tea party caucus*)⁶ i to kao "neformalne skupine članova Kongresa, posvećene promicanju vapaja Amerikanaca za fiskalnom odgovornošću, pridržavanjem Ustava i ograničenom vlasti"⁷, a s ciljem smanjenja javnog duga i budžetskog deficita, rezanjem potrošnje bez povećanja poreza i eliminacije poreznih olakšica.

Suočen sa sve većim kritikama vlastite financijske politike te rastućom zaduženošću, u veljači 2010. Obama je izvršnom naredbom, u okviru Izvršnog ureda predsjednika, osnovao Nacionalnu komisiju za fiskalnu odgovornost i reformu⁸, posebno osamnaesteročlano savjetodavno tijelo kombiniranog sastava (šestero članova imenovao je predsjednik od čega je najviše četvero moglo biti iz iste političke stranke; troje je imenovao *speaker* Predstavničkog doma iz redova zastupnika većinske stranke; troje vođa manjinske stranke u Predstavničkom domu iz redova manjinske stranke; troje vođa većinske stranke u Senatu iz redova senatora većinske stranke; troje vođa manjinske stranke u Senatu iz redova senatora manjinske stranke), poznatiju pod nazivom Bowles - Simpson komisija, prema imenima svojih supredsjedatelja, sa zadaćom da do prosinca 2010. godine predloži smjernice za unapređenje dugoročne financijske situacije i fiskalne održivosti, u svrhu uravnoteženja proračuna. Iako je Komisija konsolidirala izvješće o svome radu s prijedlozima u prosincu, zbog zaoštavanja odnosa između Bijele kuće i Kongresa, ponajprije zahvaljujući većini u Predstavničkom domu koju su na izborima u studenome osigurali republikanci, ono nije usvojeno budući da je za usvajanje bilo potrebno čak četrnaest glasova od ukupno osamnaest članova odnosno Komisije (*supermajority*, kvalificirana većina), a glasova "za" bilo je jedanaest. Dogovora nije bilo na vidiku.

Već je početkom siječnja 2011. godine, Departman za financije na čelu s Timothyem Geithnerom ukazao na skorašnje dosizanje plafona zaduživanja od 14.294 milijuna dolara, određenog u veljači 2010., te upozorio Kongres na potrebu njegovog povećanja, jer u suprotnom SAD neće moći podmirivati svoje obveze. Međutim, Kongres je najprije bio zaočupljen predsjedničkim prijedlogom proračuna za 2012. godinu, kojem su republikanci predbacili da uopće nije usmjeren na smanjenje proračunskog deficita te ga oštro iskritizirali, a zatim i republikanskim prijedlogom, kojeg je demokratska većina u Senatu osudila kao nepovoljnog i štetnog za građane slabijeg socijalnog statusa. Sredinom svibnja⁹ kada je plafon trebao biti dosegnut, obje su strane postale svjesne pravog problema¹⁰, težine trenutne situacije i katastrofalnih posljedica koje bi po američko, ali i svjetsko financijsko tržište mogao izazvati bankrot, ukoliko ne uzmognu dogovoriti se do 2. kolovoza, do kada je resorni departman primjenom izvanrednih mjera mogao odgoditi njegovo nastupanje.

⁶ Osinvačica te, ustvari, republikanske stranačke filijale, zastupnica Michele Bachmann, izjavila je da je Amerikancima "dosta nerazumnog trošenja, birokracije i vlada-zna-najbolje pristupa koji se danas osorno nameće u Kongresu." V. Sherman, Jake, Bachmann forms Tea Party Caucus, <http://www.politic.com/news/stories/0710/39848.html> (objavljeno 16. srpnja 2010., pristupljeno 23. listopada 2011.)

⁷ Ibid.

⁸ Executive Order 13531 - National Commission on Fiscal Responsibility and Reform, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-national-commission-fiscal-responsibility-and-reform> (objavljeno 18. veljače 2010., pristupljeno 23. listopada 2011.)

⁹ V. Gudmundson, Erika, Secretary Geithner Sends Debt Limit Letter to Congress, <http://www.treasury.gov/connect/blog/Pages/secretary-geithner-sends-debt-limit-letter-to-congress.aspx> (objavljeno 2. svibnja, pristupljeno 23. listopada 2011.)

¹⁰ V. Shapiro, Walter, Forget the Obama Budget - the real Crisis Ahead Is the Debt Ceiling, <http://www.politics-daily.com/2011/02/14/forget-the-obama-budget-the-real-crisis-ahead-is-the-debt-cei> (objavljeno u veljači, pristupljeno 23. listopada 2011.)

Igrajući budžetski poker do kraja, međusobno odbijajući prijedloge rješenja, ucjenjujući i vrijeđajući se, kompromis¹¹ je postignut krajem srpnja, prvenstveno zahvaljujući intenzivnim razgovorima koje su vodili predsjednik Obama, *speaker*, g. Joe Boehner te vođa republikanske većine u Predstavničkom domu, g. Eric Cantor, i to u obliku Zakona o kontroli državnog proračuna¹² (*Budget Control Act*), kojim je predviđen mehanizam izmjene *debt ceilinga*, plafona zaduživanja, kao i smanjenja proračunskog deficita te balansiranja državnog proračuna potencijalnim usvajanjem ustavnog amandmana o uravnoteženom državnom proračunu (*Balanced Budget Amendment*).

Niti jedna strana nije bila spremna na veće ustupke, republikanci na smanjenje poreznih olakšica, a predsjednik Obama i njegovi senatori na zahvate u socijalne, prije svega zdravstvene programe, imajući pritom na umu predsjedničke izbore koji predstoje 2012. godine i negativne posljedice koje bolni rezovi uobičajeno imaju po raspoloženje biračkog tijela. Ipak, čini nam se da u ovoj demokratskoj političkoj bitci čije su okvire odredili Ustav i zakoni, na koje ćemo se poslije posebno osvrnuti, nije pobijedio predsjednik, iako je izvršna vlast dobila značajnije ovlasti u pogledu plafona zaduživanja, jer se pokazao krajnje neodlučnim te dopustio da nacija nervozno čeka do zadnjeg trenutka. Republikanci pak, svjesni krivnje koja bi na njih mogla pasti zbog zatvaranja vlade (*government shutdowna*, obustave rada svih saveznih ureda i službi koje nisu od vitalnog značenja za sigurnost i funkcioniranje države), kojim je predsjednik zaprijetio, te poučeni sličnim iskustvom, proisteklim iz sukoba Billa Clintona s tadašnjim *speakerom*, g. Newtom Gingrichem, a koji je rezultirao slanjem na čekanje 800 tisuća saveznih dužnosnika i činovnika, pristajući na dogovor, izbjegli su veliko političko breme. Pravo značenje ove krize i njezine implikacije na biračke preferencije iskristalizirat će se tijekom izborne kampanje koja je već započela. Riječima senatora Harrya Reida: "Znam da ovaj dogovor neće usrećiti sve republikance. Također, neće usrećiti ni mnoge demokrate. Ali, američki narod je tražio kompromis, i sad ga ima."¹³

3. Budžetski proces i njegov institucionalni okvir

3.1. Ustav

Na navedenom primjeru, posljednjem od čitave lepeze sukoba predsjednika i Kongresa, jasno možemo promatrati ozbiljenje ideja koje su u američki Ustav iz 1787. godine utkali Utemeljitelji. Polazeći od nepovjerenja prema vlasti i njezinim nositeljima, ističući da ni sebi samima ne bi mogli vjerovati kada je u pitanju postizanje ravnoteže u oba-

¹¹ Tom je kompromisu prethodio republikanski prijedlog Zakona o uštedama, ograničenju potrošnje i uravnoteženju proračuna (*Cut, Cap and Balance Act*) kojim je predviđen ukupan iznos ušteda u javnoj potrošnji, variranje javne potrošnje u budućnosti prema postotku ostvarenog bruto domaćeg proizvoda te uvjetovanje povećanja plafona zaduživanja prethodnim usvajanjem "određenih izmjena" Ustava od strane Kongresa, u smjeru balansirano budžeta. Iako je prijedlog Zakona usvojen u Predstavničkom domu, naišao je na oštro protivljenje demokratske većine u Senatu pa je odbijen. Vođa senatske većine, g. Harry Reid, ocijenio ga je "radikalnim, jednim od najgorih koje je ikada razmatrao Senat Sjedinjenih Američkih Država." V. Wong, Scott, Senate rejects 'Cut, Cap, Balance', <http://www.politico.com/news/stories/0711/59661.html> (objavljeno 22. srpnja, pristupljeno 23. listopada 2011.)

¹² Zakon je u Predstavničkom domu prihvaćen sa 269 glasova "za" (od čega 174 republikanaca i 95 demokrata) i 161 "protiv" (66 republikanaca i 95 demokrata). U Senatu je usvojen sa 74 glasova "za" (28 republikanaca, 45 demokrata i 1 nezavisni senator), a 26 "protiv" (19 republikanaca, 6 demokrata i 1 nezavisni senator). V. Murse, Tom, Debt Ceiling Increase of 2011, <http://usgovinfo.about.com/od/federalbudgetprocess/a/Debt-Ceiling-Increase-Of-2011.htm> (objavljeno 2. kolovoza, pristupljeno 23. listopada 2011.)

¹³ Douglas, William; Lightman, David; Thomma, Steven, Obama, Congress Reach Debt Deal With Hours Left on Clock, <http://www.nationofchange.org/obama-congress-reach-debt-deal-hours-left-clock-1312208751> (objavljeno 1. kolovoza, pristupljeno 23. listopada 2011.)

vljanju izbora između vlastitih interesa kojima se suprotstavljaju oni drugih ljudi, a u cilju očuvanja "samorazumljivih istina"¹⁴, kao najdjelotvornije sredstvo pronašli su diobu vlasti između tri njezine temeljne grane: legislative, egzekutive i judikature. "Kada bi ljudi bili anđeli, tada ne bi trebala postojati nikakva vlast. Kada bi anđeli vladali ljudima, ne bi trebalo biti nikakve, ni vanjske, ni unutarnje kontrole. Koncentracija sve vlasti u istim rukama, bilo jednoga, bilo nekolicine, bilo mnogih, bez obzira je li nasljedna, samo imenovana, izborna vodi tiraniji. Ambicija pojedinaca treba biti tako usmjerena da se suprotstavlja ambiciji. Stoga različite funkcije treba razdijeliti i tako urediti da svaka može biti kočnica drugoj, kako bi privatni interes mogao postati zaštitnikom javnog prava."¹⁵ Shvaćanje je to diobe vlasti Jamesa Madisona, izneseno u zbirci eseja *The Federalist*.¹⁶ Dakle, jedino je vlast ta koja je u stanju suprotstaviti se drugoj vlasti, efikasno kontrolirajući i zaustavljajući drugu vlast, sprečavajući pritom njezino presizanje u vlastiti djelokrug i održavajući ustavni ekvilibrij. Samo takva ograničena vlast, s Ustavom preciziranim granicama ovlasti i nužnošću uzajamne suradnje s drugim dvjema vlastima može biti institucionalno jamstvo slobode pojedinca, ali i društvene zajednice. Horizontalna dimenzija raspodjele ovlaštenja na razini savezne vlasti primjer je stvaranja institucija političkog sustava "from reflection and choice"¹⁷ i tim više uvijek doprinosi ozbiljenju ustavne vladavine i djelotvornoj razradi načela diobe vlasti.

U okviru svojih ovlaštenja podijeljenih Ustavom i s obzirom na njih, svaka je vlast najviša, međutim ne i potpuno samostalna. Ustavni proces donošenja i oživotvorenja odluka svake od njih prožet je međusobnom suradnjom i utjecajem kojeg prema njoj ostvaruju druge dvije vlasti, krećući se u domeni svojih ustavnih ograničenja. Zakonodavac, dakle, ima onu najvišu, najbitniju vlast, zakonodavnu, u njegovoj je nadležnosti da donosi zakone, dok je izvršnoj i sudbenoj vlasti osnovna funkcija njihovo izvršavanje. Međutim, s obzirom da zakon nije najviši pravni izvor u formalnom smislu, već je to sam Ustav koji delegira određene ovlasti kako predsjedniku (izvršnoj vlasti), tako i Vrhovnom sudu (sudbenoj vlasti), Kongres je suočen s ustavnom garancijom određenog stupnja njihove samostalnosti. Pođemo li od izborne osnove i Ustavom određenog trajanja mandata navedenih ustavnih čimbenika (predsjednik se bira na neposrednim¹⁸ izborima na četiri godine uz mogućnost još jednog mandata; Predstavnički dom u cjelini se popunjava na izborima svake dvije godine, dok se u istom vremenskom periodu održavaju izbori za jednu trećinu mjesta u Senatu; federalne suce bira¹⁹ predsjednik uz savjet i suglasnost Senata doživotno) legitimiranog na izborima iskazanom povjerenju birača, vidjet ćemo da su, osim odnosom²⁰ između Ustava i zakona, tri najviša tijela savezne vlasti i time prisilje-

¹⁴ V. Objavu nezavisnosti u Smerdel, Branko (prijevod i uvodna studija), Ustav Sjedinjenih Američkih Država, Pan liber, Osijek, 1994., str. 15.

¹⁵ Ibid., str. 8.

¹⁶ V. Madison, James, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments, Federalist No. 51, New York Packet, New York, 1788. (dostupno na http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_51.html, pristupljeno 23. listopada 2011.)

¹⁷ Hamilton, Alexander, General Introduction, Federalist No. 1, The Independent Journal, New York, 1787. (dostupno na http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_01.html, pristupljeno 23. listopada 2011.)

Ustavni izbor o kojem Hamilton govori B. Smerdel definira kao "proces kolektivnog odlučivanja na najvišoj razini, putem kojeg građani odlučuju o svojim temeljnim političkim opredjeljenjima, kao i o sustavu institucija kojim će upravljati zajedničkim poslovima." O tome opširnije v. u Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, Ustavno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 60 - 62.

¹⁸ Formalno se radi o posrednim izborima jer ga biraju elektori, drugostupanjski izbornici koje neposredno biraju građani država članica Federacije. O izbornom procesu pobiže v. u Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, op. cit. (bilj. 17), str. 341 - 342.

¹⁹ Odjeljak 2. Članka II. Ustava Sjedinjenih Američkih Država upotrebljava sintagmu "izabrat će". Time se jasno naglašava da je i sudački izbor vid posredne demokracije i time, u drugom stupnju, volje građana.

²⁰ Kurtović, Šefko, Opća povijest prava i države, II. knjiga, Novi vijek, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005., str. 123.

na neprekidno usklađivati se, međusobno surađivati te, naročito kada su u pitanju odnosi između predsjednika i Kongresa, konstantno tražiti kompromise.

U Odjeljku 8. Članka I. Ustava, određuje se da će "Kongres imati ovlast raspisivati i ubirati poreze, carine, pristojbe, trošarine, radi plaćanja dugova i brige o općem blagostanju Sjedinjenih Država... Posuđivati novac na dug Sjedinjenih Država... Kovati novac, određivati njegovu vrijednost i vrijednost stranog novca..."²¹ Dalje se u Odjeljku 9. istog članka određuje da se "nikakav novac neće vući iz blagajne, osim posljedično dodjelama učinjenim Zakonom; a redovito Izvješće i obračun prihoda i rashoda će povremeno biti objavljeno."²² Stroga normativna interpretacija navedenih odrebi vodi k zaključku da je Kongres doista u apsolutnoj prednosti kad se radi o pitanjima financijske naravi. Međutim, radi se o načelnom prvenstvu.

Intencija ustavotvoraca, u svrhu realizacije složenog međuodnosa dviju vlasti, bila je "vlast novčanika" (*the power of the purse*²³) odvojiti od "vlasti mača" (*the power of the sword*²³) i nametnuti Kongresu i predsjedniku ograničenja kojih su se dužni pridržavati te zbog kojih moraju surađivati. Svaki zakonski prijedlog financijske, dakle i proračunske naravi, koji se, kako izričito kaže Odjeljak 7. Članka I. Ustava odnosi na prikupljanje prihoda, mora poteći iz Predstavničkog doma, jer je taj dom predstavništvo građana država članica Federacije, a oni su ti koje terete porezi i drugi instrumenti financiranja državnih djelatnosti. Isti odjeljak dalje govori o snažnom predsjednikovom oružju koje može upotrijebiti protiv svakog prijedloga zakona, suspenzivnom vetu. Naime, predsjednik je dužan u roku od deset dana potpisati prijedlog zakona čime on stupa na snagu kao zakon. Ako ga odbije potpisati, vratit će ga domovima sa svojim prigovorima, konkretno onom domu iz kojega je zakon potekao²⁴, a budući da primarno govorimo o financijskim zakonima, to će biti Predstavnički dom. Da bi Kongres nadglasao predsjednički veto i učinio prijedlog ipak zakonom, potrebna je dvotrećinska većina glasova u oba doma.

Državni proračun, dakle, mora biti rezultat pregovora i u konačnici dogovora Kongresa i predsjednika jer niti jedno od njih ne može ostvariti potpunu prevlast, beskompromisno namećući drugoj strani svoju volju. S obzirom na različito vrijeme održavanja izbora, kao i izbornu osnovu, predsjednik gotovo nikada neće pripadati stranci s većinom u oba doma. Stoga je uvijek, naročito u posljednje vrijeme, budžet izvor ozbiljnih, žestokih i u medijima intenzivno praćenih političkih diskrepancija i sukoba Bijele kuće i Kongresa. Međutim, čak i tada, Ustavom uspostavljeni mehanizam "kočnica i ravnoteža" (*checks and balances*) djelotvorno pomaže premošćivanju najsloženijih prepreka u procesu političkog odlučivanja, uvijek dovodeći predstavnika građana u zakonodavnim poslovima te predstavnika građana u izvršnim poslovima do kompromisnih rješenja.

3.2. Proračunsko zakonodavstvo

Iako temelje modernog federalnog budžetskog procesa čini brojna, uistinu bogata legislativna aktivnost Kongresa, ovdje ćemo se osvrnuti na tri najvažnija zakona, koji su

²¹ Smerdel, Branko (prijevod i uvodna studija), op.cit. (bilj. 14), str. 26.

²² Ibid., str. 28.

²³ "The Executive not only dispenses the honors, but holds the sword of the community. The legislature not only commands the purse, but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated." ("Izvršna vlast ne samo da podjeljuje odlikovanja, nego i nosi mač zajednice. Zakonodavna vlast ne samo da gospodari novčanikom, već i propisuje pravila po kojima će se regulirati prava i obaveze svakog građanina.") V. u Hamilton, Alexander, The Judiciary Department, Federalist No. 78, McLEAN's Edition, New York, 1788. (dostupno na http://thomas.loc.gov/home/histdoc/fed_78.html, pristupljeno 23. listopada 2011.)

²⁴ Senat, kao predstavništvo država članica Federacije, ima prednost u vanjskopolitičkim pitanjima kao i pri različitim imenovanjima koja predsjednik mora vršiti uz savjet i suglasnost Senata. Poblize v. u Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, op. cit. (bilj. 17), str. 340., 348 - 350.

sedes materiae ove problematike: Zakon o državnom proračunu i obračunu (*Budget and Accounting Act*) iz 1921. godine, Zakon o državnom proračunu i kontroli *impoundment*a (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) iz 1974. godine te Zakon o uravnoteženju državnog proračuna i kontroli deficita (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*) iz 1985. godine.

Ekspanzija američkog društva koje je postajalo sve kompleksnije i čije su potrebe rasle, pridonijela je jačanju predsjednikovog utjecaja u budžetskom procesu, kojem je zakonodavac priznao značajne ovlasti, osiguravajući time egzekutivi premoć, pretvarajući je iz pasivnog promatrača u aktivnog igrača kada se radi o državnim financijama.²⁵ To je ostvareno Zakonom o državnom proračunu i obračunu iz 1921. godine. Tim je Zakonom, donesenim za vrijeme predsjedničkog mandata g. Warrena Gamaliela Hardinga, formalno određeno da predsjednik svake godine podnosi prijedlog proračuna Kongresu, uz izvješće u vladinom financijskom stanju. Organizirana je Uprava za proračun (*Bureau of the Budget*) u okviru Departmana za financije s primarnom svrhom da analizira i objedinjuje zahtjeve saveznih upravnih agencija, departmana i drugih saveznih organa, uz izuzetak Vrhovnog suda i Kongresa, za financiranje njihovih potreba. Zadaće toga tijela s vremenom su postajale sve šire: nadzor i kontrola izvršavanja proračuna; pomaganje i potpora predsjedniku u oblikovanju prijedloga proračuna i njegovom predstavljanju Kongresu; provedba stručnih istraživanja o unapređenju razvoja upravljanja ljudskim resursima u saveznoj upravi te savjetovanje izvršnih departmana i saveznih upravnih agencija o mjerama za unapređenje administrativne organizacije i prakse; savjetovanje predsjednika u ostvarenju ekonomičnosti i učinkovitosti djelovanja savezne uprave pri koordinaciji izvršnih departmana glede prijedloga zakonskih tekstova te razmatranju i pripremi izvršnih naredbi koje se odnose na financijska pitanja; planiranje i promicanje razvoja, unapređenja i usklađivanja federalnih i drugih statističkih službi. Kasnije, 1939. godine, Uprava je izdvojena iz Departmana za financije i priključena Izvršnom uredu predsjednika. Godine 1971., za vrijeme Nixonovog prvog mandata, a u okviru reorganizacije savezne administracije, Uprava je preustrojena u Ured za upravljanje i proračun²⁶ (*Office of Management and Budget* - OMB). Zakonom je uspostavljen i Ured za obračun²⁷ (*General Accounting Office* - GAO) kao nezavisna, nestranačka agencija koja djeluje u okviru zakonodavne vlasti, sa zadaćom da razmatra, istražuje i evaluira federalne programe, odnosno potrošnju koja se u okviru njih ostvaruje te podnosi nepristrana izvješća i daje savjete Kongresu, ali i čelnicima saveznih agencija u svrhu poboljšanja i povećanja efikasnosti u odnosnim pitanjima iz domene savezne uprave. Njegovim radom rukovodi *Comptroller General*, kojeg imenuje predsjednik, uz savjet i suglasnost Senata, na

²⁵ Povijesni pregled v. u Smerdel, Branko, Budžetski proces i kongresna kontrola u Sjedinjenim Američkim Državama, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1/1986., str. 38.

²⁶ Danas taj Ured, kao derivat nekadašnje Uprave, obavlja jednu od najvažnijih funkcija u saveznoj administraciji: pomaže predsjedniku u sastavljanju i oblikovanju prijedloga federalnog proračuna. Ostvarujući svoju nadležnost, Ured, između ostalog, procjenjuje ukupne prihode i rashode, te visinu proračunskog deficita, kao i eventualnog suficita; određuje gdje je potrebno smanjiti, a gdje povećati rashode u skladu s predsjednikovim planom proračuna; razmatra financijske zahtjeve saveznih upravnih agencija te na temelju njih podnosi prijedloge predsjedniku; izrađuje sam proračun te nadzire njegovo izvršavanje; proučava kongresne aroprijacije i prijedloge koje iznese Kongresni ured za proračun; prosuđuje financijske aspekte provedbe predloženih saveznih propisa; ocjenjuje učinkovitost saveznih programa. Na čelu Ureda je direktor kojeg imenuje predsjednik bez suglasnosti Senata. Isključivo je njemu odgovoran. V. The Mission and the Structure of the Office of Management and Budget, http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/ (pristupljeno 23. listopada 2011.), kao i Smerdel, Branko, op.cit. (bilj. 26), str. 40.

²⁷ Reformom iz 2004. godine, preimenovan je u Ured za odgovornost vlade (*Government Accountability Office*) s osnovnom zadaćom pomaganja Kongresu u ostvarenju njegovih ustavnih ovlasti te unapređenja učinaka i osiguravanja odgovornog djelovanja federalne vlade na dobrobit američkog naroda. Zbog toga ga se često naziva kongresnim "psom čuvarom" ("*The Congressional Watchdog*"). V. <http://www.gao.gov/about/> (pristupljeno 23. listopada 2011.)

razdoblje od petnaest godina, bez mogućnosti ponovnog imenovanja. *Comptroller General* mora biti nestranačka osoba. Može ga smijeniti jedino Kongres, u postupku visoke optužbe, *impeachmenta*²⁸, ili zajedničkom rezolucijom oba doma. Zakonom je financijska nadležnost koncentrirana u *Ways and Means* Predstavničkog doma (glavnom odboru za porezna pitanja) i Financijskom odboru Senata.

Zakonom iz 1921. godine započela je pedesetogodišnja dominacija egzekutive u proračunskim pitanjima. Osnovni razlog tomu bila je nesposobnost Kongresa da "objedini i centralizira"²⁹ proračunsku proceduru, čemu je uvelike doprinijela njezina izuzetna složenost, zbog čega je nadležnost prenesena na niz pododбора. Nekoherentnost i neusklađenost djelovanja ključnih kongresnih odbora involviranih u budžetski proces, monopol podacima koji je ostvarivala izvršna vlast, generirajući ih u Upravi za proračun, odnosno Uredu za upravljanje i proračun, a kasnije i sve značajnija primjena suvremene tehnologije za njihovu obradu bili su dodatan podstrek slabljenju uloge Kongresa. Svaki proračun bio bi rezultat više-manje poslušnog prihvatanja predsjednikova prijedloga od strane Kongresa. Tako je ostalo sve do 1974. godine.

Ponesen sveopćim nezadovoljstvom javnosti s "povampirenom izvršnom vlasti"³⁰ predvođenom administracijom g. Richarda Milhousa Nixona, prvenstveno zbog njegove uloge u aferi *Watergate*, ali i predsjednikovog ekstenzivnog korištenja *impoundmenta*³¹, Kongres je, na temelju širokog konsenzusa, odlučio povratiti svoje ustavne ovlasti u pogledu nadzora nad egzekutivom i saveznom upravom te ojačati svoj položaj. Institucionalno je to učinjeno Zakonom o državnom proračunu i kontroli *impoundmenta* iz 1974. godine.

J. Ellwood i J. Thurber kao razloge za donošenje Zakona ističu: "opću zabrinutost zbog porasta troškova i deficitu saveznog budžeta; nedostatak koordinacije u postupku odobravanja sredstava, i odgađanja time izazvana, zbog čega je budžetski zakon samo izuzetno izglasavan prije 1. srpnja, kada je počinjala financijska godina; poteba da se utvrde prioriteta i ostvaruje kontrola nad njihovim ostvarivanjem; potreba da se povrate institucionalna ovlaštenja, koja je Kongres izgubio zbog nedostatka informacija, koncentriranih pri *Office of Management and Budget*; sukob oko *impoundmenta*."³²

²⁸ *Impeachment* je "Ustavom predviđeni postupak ostvarivanja posebne kaznene odgovornosti predsjednika SAD, potpredsjednika, saveznih sudaca i drugih civilnih dužnosnika, koji se provodi zbog izdaje, podmićivanja i drugih teških zločina i prijestupa, s ciljem da se dužnosnik ukloni sa svojeg položaja, i time učini dostupnim redovitom sudu. Optužbu podiže Predstavnički dom, a sudi Senat." Više o tome v. u Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, op. cit. (bilj. 17), str. 350.

²⁹ Smerdel, Branko, op.cit. (bilj. 26), str. 38.

³⁰ Smerdel, Branko, op. cit. (bilj. 1), str. 24. U svom televizijskom intervjuu, danom 1977. godine britanskom televizijskom novinaru Davidu Frostu, Nixon je, odgovorajući na postavljeno pitanje vezano uz zataškavanje spornih audiovrcpi iz afere *Watergate*, iznio svoje shvaćanje izvršne vlasti, rekavši da predsjednik, kao njezin šef, nikada ne može postupati nezakonito. Preporučamo pogledati filmsku adaptaciju toga intervjua u režiji Rona Howarda iz 2009. godine, *Frost/Nixon*.

³¹ *Impoundment* je institut razvijen u praksi, počevši od Thomasa Jeffersona, na temelju kojeg predsjednik odbija utrošiti budžetska sredstva koja je Kongres zakonom odredio za određene svrhe te ih zadržava (*impounds*) u svrhu balansiranja proračuna. Većinu sredstava koja je na taj način zadržao, Nixon je, uvjeren u svoje isključivo ustavno ovlaštenje da odluči hoće li se sredstva koja je Kongres alocirao utrošiti ili ne, *de facto* preusmjerio da bi financirao skupu vojnu kampanju u Vijetnamu, smanjujući i otkazujući pritom sredstva za provedbu reformi, naročito onih socijalnih, na unutarnjem planu. *Impoundment* je tako postao instrument ostvarivanja političkih prioriteta i ambicija predsjednika te ignoriranja onoga koji, prema Jamesu Madisonu, "jedini može imati pristupa džepovima građana" ("*...as legislative department alone has access to the pockets of the people...*"). V. Madison, James, *These Departments Should Not Be So Far Separated as to Have No Constitutional Control Over Each Other*, *Federalist No. 48*, *New York Packet*, *New York*, 1788. (dostupno na http://thomas.loc.gov/home/histdocx/fed_48.html, pristupljeno 23. listopada 2011.), kao i Smerdel, Branko, op.cit. (bilj. 26), str. 43.

³² Smerdel, Branko, op.cit. (bilj. 26), str. 44.

U Odjeljku 2. Zakona³³ (*Declaration of Purposes*), utvrđuje se, u pet točaka, *ratio* njegova donošenja: "Kongres deklarira da je od suštinske važnosti: (1) da se osigura efikasna kongresna kontrola nad budžetskim procesom; (2) da se osigura da Kongres svake godine odredi dozvoljeni nivo saveznih prihoda i troškova; (3) da se osigura sistem kontrole *impoundment*; (4) da se uspostave nacionalni budžetski prioriteti; (5) da se osigura podnošenje informacija od strane izvršne vlasti na način kojim se pomaže Kongresu da izvršava svoje dužnosti."³⁴

Zakonom su osnovana dva nova stalna budžetska odbora³⁵, kako u Predstavničkom domu (*Budget Committee of the House of Representatives*), tako i u Senatu (*Budget Committee of the Senate*) s osnovnim zadatkom da pripremaju donošenje i sveobuhvatno prate aspekte provođenja samog proračuna.

Kongresni ured za proračun (*Congressional Budget Office - CBO*), na čelu s direktorom kojeg suglasno imenuju *speaker* Predstavničkog doma i privremeni predsjednik Senata (*chairman pro tempore*), a na prijedlog budžetskih odbora domova, vodeći računa pritom o stručnosti, a ne stranačkoj pripadnosti, oblikovan je da, kao pandan predsjednikovom Uredu za upravljanje i proračun, opskrbljuje kongresne odbore koji se bave financijskim pitanjima (dakle ne samo one budžetske)³⁶, detaljnim analizama i podacima ekonomske prirode, stvarajući time tehničku podlogu za ostvarivanje njihove nadležnosti.

Transparentnost rada odnosno Ureda regulirana je Odjeljkom 203. Glave II. Zakona (*Public Access to Budget Data*), čime je otvorena mogućnost da Ured, osim odborima i članovima Kongresa, pruža usluge, u pogledu informiranja o budžetskom procesu, i na zahtjev građana, njihovih skupina i organizacija civilnog društva.

Glavom III. Zakona (*Congressional Budget Process*), ujedno i najopširnijom, reguliran je kompleksni postupak donošenja proračuna, koji, *mutatis mutandis*, vrijedi i danas. Kongres je takvom regulacijom nastojao ostvariti ravnopravan položaj s predsjednikom kada se radi o proračunskim pitanjima, suprotstavljajući predsjedničkom, svoj cjeloviti, koherentni proračun. Reformirajući *timetable*³⁷, premještanjem početka fiskalne godine s 1. srpnja na 1. listopada, Kongres si je osigurao dovoljno vremena da razmotri informacije relevantne za izradu proračuna. Budžetskom (konkurirajućom) rezolucijom, koju Kongres usvaja nakon što Zajednički odbor usuglasi stavove Predstavničkog doma i Senata izražene u njihovim rezolucijama donesenim na temelju prethodno provedenih priprema, saslušavanja predstavnika saveznih upravnih agencija i OMB-a o njihovim proračunskim projekcijama te detaljnih procjena prihoda i rashoda od strane budžetskih odbora domova, pri čemu oni nisu vezani predsjednikovim prijedlogom proračuna, kreira se okosnica za određivanje prioriteta u saveznim prihodima i rashodima, odnosno njihovih granica u ukupnim iznosima (plafona), a definiraju se i druga važna proračunska pitanja. Odbori za aroprijacije Senata i Predstavničkog doma (*Committees on Appropriations*) nakon toga, na temelju budžetske rezolucije, započinju svoj rad na prijedlozima zakona o odobravanju sredstava za točno određene programe i namjene. Odbori njihovu izradu prepuštaju specijaliziranim pododborima³⁸, koji iznova saslušavaju predstavnike savez-

³³ Tekst Zakona, strukturiranog u X. glava, s bilješkama v. u Duster, William G., *Budget Process Law Annotated: 1993. Edition, Committee on the Budget Print, Washington D.C., 1993.*, str.1 - 402. (dostupno na <http://books.google.com/books?id=91Npk4FAfasC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>, pristupljeno 30. listopada 2011.)

³⁴ Prijevod iz Smerdel, Branko, op.cit. (bilj. 26), str. 44.

³⁵ O formiranju i nadležnosti tih odbora govori se u Odjeljcima 101. i 102. Glave I. Zakona.

³⁶ V. Odjeljak 202. (a), (b), (c) Glave II. Zakona.

³⁷ Datumski raspored proračunskih aktivnosti reguliran je Odjeljkom 300. Zakona.

³⁸ Tih pododбора danas je ukupno dvanaest, kako u Predstavničkom domu, tako i u Senatu, a većina pododбора nadležna je za više područja savezne administracije. V. United States House of Representatives Committee on Appropriations, <http://appropriations.house.gov/> (pristupljeno 30. listopada 2011.), kao i United States Senate Committee on Appropriations, <http://appropriations.senate.gov/> (pristupljeno 30. listopada 2011.)

nih agencija o njihovim financijskim zahtjevima. Ti zakoni o aproprijacijama (koji se odnose na *discretionary spending*³⁹) čine srž samog proračuna. Nakon što pododbori završe svoj dio posla, a Odbori za aproprijacije domova prihvate pojedine prijedloge zakona o aproprijacijama, Predstavnički dom i Senat u plenumu raspravljaju i glasuju o njima. Nakon što budu usvojeni, eventualna razmimoilaženja između verzija domova usklađuje Zajednički odbor, što rezultira sa *Conference Committee Report* o svakom pojedinom aproprijacijskom zakonu. O tim izvješćima domovi onda konačno glasuju. Nakon što prijedlozi, oblikovani u izvješćima, po provedenoj raspravi budu izglasani većinom u oba doma, podnose se predsjedniku na potpis, te, za razliku od budžetske rezolucije koja nije zakonske naravi, podliježu njegovom vetu. Kad predsjednik potpiše svaki pojedini *appropriation bill*, proračun je donesen. Budući da gotovo nikada cjelokupna procedura odnosno rad na aproprijacijskim zakonima nije završen do 1. listopada, Kongres uobičajeno posebnim aproprijacijskim zajedničkim rezolucijama (*continuing resolutions*) odobrava odgovarajućim saveznoj agencijama korištenje sredstava na razinama prethodno određenim ranijim aproprijacijskim zakonima (radi se o *temporary funding*, odnosno privremenom financiranju), u pravilu do donošenja novog aproprijacijskog zakona, prvenstveno u svrhu izbjegavanja najgoreg scenarija, zatvaranja vlade.

Iz našeg pojednostavljenog prikaza proračunske djelatnosti Kongresa, vidljivo je da su kongresni odbori postali pravi gospodari državnog proračuna jer ne samo da moraju odobriti okvirni državni proračun već odlučuju i o uskrati, ograničavanju, određivanju sredstava za ozbiljenje posebnih svrha, ciljeva, programa. Proračunske odluke više se ne mogu donositi bez rasprave u domovima o prioritetima i ciljevima. Na taj je način ostvarivanje političkih prioriteta savezne administracije uvelike učinjeno ovisnim o koordinaciji s Kongresom. Osvrnimo se još kratko na Glavu X. Zakona (*The Impoundment Control Act*). Njome je predsjednik, *de facto*, lišen mogućnosti efikasnog utjecaja na kongresne alokacije sredstava putem *impoundment*a, značajnog instrumenta realizacije vlastite političke agende. Kad god namjerava zadržati sredstva, predsjednik se mora sa specijalnom porukom specificiranog sadržaja obratiti domovima Kongresa.⁴⁰ Predsjedničku akciju Kongres je ovlašten vetirati⁴¹, pri čemu Zakon pravi razliku između obustave (*rescission*) i odgode (*deferral*).

³⁹ Kod takvog oblika potrošnje, Kongres diskrecijski svake godine temeljem zakona o aproprijacijama odlučuje o dodjeli sredstava za financiranje provedbe određenih autoriziranih programa (npr. onih koji se tiču znanosti, prometa ili energetike). Na nju otpada jedna trećina cjelokupne federalne potrošnje. *Mandatory (direct) spending*, izravna potrošnja, na koju otpadaju dvije trećine federalne potrošnje, odnosi se na složene (reformске) programe čiju provedbu Kongres autorizira "trajnim" zakonima (*permanent laws*), izravno dodjeljujući iznos potrebnih financijskih sredstva za duže vremensko razdoblje. Najčešće favorabilne prirode (*entitlement laws*), iz tih zakona proizlaze za određene kategorije građana prava pozitivnog statusa (npr. zakoni s područja socijalne skrbi, zdravlja). Nadležnost Odbora za aproprijacije domova se stoga ne proteže na taj vid potrošnje te se njegove razine ne određuju diskrecijski godišnjim zakonima o aproprijacijama, već se sredstva za takve programe, u skladu sa zakonima koji ih reguliraju, moraju osigurati u zadanim iznosima. Međutim, Kongres, u okviru budžetskog procesa, može inicirati postupak rekonzilijacije, izravnjanja (*reconciliation*), kojeg na osnovi naloga o rekonzilijaciji (*reconciliation instruction*) sadržanog u budžetskoj rezoluciji, provode njime određeni nadležni odbori, predlažući uštede u odgovarajućim programima (*reconciliation bills*) s ciljem smanjenja deficita, kako bi se ostvarili prioritete izraženi u budžetskoj rezoluciji. Na taj način može svake godine značajno utjecati i na izravnu potrošnju. V. Federal Discretionary and Mandatory Spending, <http://nationalpriorities.org/en/resources/federal-budget-101/budget-briefs/federal-discretionary-and-mandatory-spending/> (pristupljeno 30. listopada 2011.), kao i Fay, William; Rogers, Michelle, *Appropriations for Mandatory Expenditures*, Briefing Paper No. 17, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, 2008. (dostupno na http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/MandatorySpending_17%28rev%29.pdf, pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁴⁰ O tome v. više u Smerdel, Branko, op.cit. (bilj. 26), str. 47 - 52.

⁴¹ Osobite komplikacije za zakonodavca nastale su kada je Vrhovni sud u predmetu *Chadha v. U. S. Naturalization and Immigration Service* iz 1983. godine (tekst odluke dostupan je na <http://supreme.justia.com/us/462/919/case.html>, pristupljeno 30. listopada 2011.) oglasio neustavnim institut kongresnog veta, kojim se Kongres u dotičnom slučaju poslužio kao sredstvom adjudikacije u pojedinačnom slučaju, i to kao

Opsežan, konfuzan, proturječan i nadasve složen budžetski proces predviđen Zakonom iz 1974. godine vodio je sukobu različitih interesnih struja unutar samog Kongresa, čineći ga inertnim, pa se često ni sam nije bio u stanju pridržavati propisanih rokova i pravila. Galopirajuće rastući proračunski deficit tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina praćen ogromnom potrošnjom pokazao je njegove slabosti. Budžetska kriza dosegla je 1985. godine svoj vrhunac. Neuspjeh predsjednika, g. Ronalda Wilsona Reagana, kao i njegovih prethodnika, da balansira prihode i rashode, što je rezultiralo proračunskim manjkom od čak 200 milijardi dolara⁴², ali i nespremnost Kongresa da delegira svoja ustavna ovlaštenja doveli su do donošenja Zakona o uravnoteženju državnog proračuna i kontroli deficita (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*), poznatog pod nazivom *Gramm - Rudman - Hollings Act*⁴³ (dalje u tekstu GRH) iz 1985. godine, odnosno izmijenjenog istoimenog zakona (*Gramm - Rudman - Hollings Act II*) 1987. godine, budući da je prvi oglašen neustavnim.⁴⁴ Zakon je u prvi plan cjelokupnog budžetskog procesa stavio rezanje potrošnje i imperativ smanjenja deficita federalnog proračuna.

GRH je čitavu budžetsku proceduru, s obzirom na deficit, podijelio u dva dijela. Prvi dio je ustvari redovna budžetska procedura uspostavljena Zakonom iz 1974. godine. Njezine izmjene išle su u smjeru daljnjeg prisiljavanja predsjednika i Kongresa na što užu suradnju. Od predsjednika se zahtijeva da u prijedlogu proračuna, a od Kongresa u budžetskoj rezoluciji, navedu projekciju deficita za narednu fiskalnu godinu u okviru predviđenih zakonskih maksimuma (plafona), koji ne smiju biti prekoračeni. Ti zakonski maksimumi⁴⁵

protivnog načelima diobe vlasti, dvodomnog odlučivanja u zakonodavstvu (*bicameralism*) i prezentacijskoj klauzuli (*Presentation Clause*) iz Odjeljka 7. Članka I. Ustava Sjedinjenih Američkih Država. Posljedično je Kongres morao mijenjati velik broj zakona koji su sadržavali odredbe o kongresnom vetu, *inter alia* i Zakon o kontroli *impoundment*a, budući da je *Impoundment Resolution* koja je predviđena u slučaju odgode, *one house veto*. Žalbeni sud za Kolumbijski distrikt je u predmetu *City of New Haven, Connecticut v. United States of America* iz 1987. godine (tekst odluke dostupan je na <http://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/809/900/385604/>, pristupljeno 30. listopada 2011.) utvrdio da je *deferral* neraskidivo ("*inextricably*") povezan s neustavnim *one house veto*. S obzirom da se predsjednik Reagan počeo služiti odgodom, kao oblikom *impoundment*a, bez prijetnje kongresnog veta, kako bi smanjio proračunski deficit radi realizacije budžetskih ciljeva utvrđenih u *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* iz 1985. godine, Kongres je, u skladu s navedenom sudskom odlukom, *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act* iz 1987. godine, poznatijim pod nazivom *Gramm - Rudman - Hollings Act II*, taksativno odredio slučajeve u kojima se predsjednik može koristiti odgodom. V. *Impoundment - Deferrals*, <http://law.jrank.org/pages/7518/Impoundment-Deferrals.html> (pristupljeno 30. listopada 2011.)

L. Fisher ističe da su odredbe o kongresnom vetu brisane i pretežito zamjenjivane odredbama o zajedničkoj rezoluciji (*joint resolution*) koja, kao oblik legislativne aktivnosti, osim što mora biti usvojena u oba doma, može biti i vetirana od strane predsjednika. Naglašava i da predmet *Chadha* nije stao na kraj vetu kongresnih odbora i podobora, pa je preko njih Kongres nadalje nastavio vršiti kontrolu nad djelatnostima administrativnih agencija. V. Fisher, Louis, *Legislative Vetoes After Chadha*, Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C., 2005., str. 4. (dostupno na <http://www.loufisher.org/docs/lv/4116.pdf>, pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁴² Usporedbe radi, napomenimo da je toliko iznosio cjelokupni federalni proračun 1970. godine. V. Stith, Kate, *Rewriting the Fiscal Constitution: The Case of Gramm - Rudman - Hollings*, *California Law Review*, Vol. LXXVI, School of Law, University of California, Berkeley, California, 1988., str. 596. (dostupno na http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1266/, pristupljeno 2. studenog 2011.)

⁴³ Republikanski senatori Phil Gramm i Warren Rudman, te demokrat, senator Ernest Hollings bili su glavni zagovornici Zakona. Tekst zakona v. u Duster, William G., op. cit. (bilj. 34), str. 403 - 694.

⁴⁴ U predmetu *Browsher v. Synar* iz 1986. godine (tekst odluke je dostupan na <http://supreme.justia.com/us/478/714/>, pristupljeno 2. studenog 2011.), Vrhovni sud je oglasio neustavnim odredbe zakona koje ovlašćuju *Comptroller General*a da, na temelju izvješća OMB-a i CBO-a, podnosi prijedloge predsjedniku o odgovarajućim rezovima u postupku sekvestracije, na temelju kojih predsjednik onda donosi svoju naredbu, čineći ga *de facto* odgovornim za provedbu zakonskih limita, kao protivnima načelu diobe vlasti, uspostavljenom Ustavom Sjedinjenih Američkih Država, jer je *Comptroller General "legislative officer"* ("dužnosnik zakonodavne vlasti"), a Kongres "... *plays no direct role in the execution of the laws.*" ("...nema izravnog utjecaja u izvršavanju zakona.")

⁴⁵ Propisane iznose v. u Stith, Kate, op. cit. (bilj. 43), str. 626.

smanjuju se iz godine u godinu, sve do konačne eliminacije deficita. Implicite, iako zakon govori o limitiranju deficita, na taj je način određena gornja granica sredstava koja se mogu potrošiti. Kongresu, odnosno predsjedniku prepušta se odluka o načinu redukcije deficita odnosno ostvarivanja tih limita: da li će to biti rezanjem potrošnje, povećanjem prihoda ili pak kombinacijom tih metoda. Također, nisu dopuštene bilo kakve izmjene, s ciljem povećanja proračunskih sredstava za pojedine programe, kongresnih alokacija utvrđenih u budžetskoj rezoluciji, koje bi rezultirale premašivanjem deficita projiciranog unutar zakonskog limita, a da se pritom ne smanje sredstva drugom saveznom programu, ili predvide prihodi u ekvivalentnom iznosu.⁴⁶

Drugi dio, koji GRH naziva sekvestracijom, dolazi u obzir ako Kongres i predsjednik ne uspiju konsolidirati proračun koji respektira propisane plafone. Radi se, dakle, o mehanizmu automatskog sveobuhvatnog (*across-the-board*) rezanja saveznih programa i uskrati sredstava za njihovo financiranje u svrhu usklađivanja debalansa s predviđenim limitima. Ključnu ulogu ovdje imaju Ured za upravljanje i proračun (OMB) te Kongresni ured za proračun (CBO). Na temelju izvješća s procjenama Ureda za upravljanje i proračun, koje mora biti usklađeno s onim Kongresnog ureda za proračun, predsjednik donosi naredbu o uskrati sredstava i rezanju predloženih programa (*sequestration order*) razmjerno iznosu za koji budžet prelazi postavljeni limit deficita za odnosnu godinu, osim ako Kongres do određenog (dodatnog) roka na drugi način sam ne ostvari potrebne uštede, dovodeći time manjak u okviru zakonskih limita.⁴⁷

Ovdje ćemo stati s našim elaboriranjem proračunskog zakonodavstva koje, međutim, nipošto ne završava s navedenim zakonima koji su oblikovali suvremeni budžetski proces. Logika tvoraca GRH, nošenih idejom o "moralnosti" aktera proračunskog procesa, koji će u svrhu uravnoteženja proračuna težiti dogovoru radi izbjegavanja sekvestracije kao *ultimi rationis* nije urodila plodom. *A contrario*, njegova primjena u praksi imala je za posljedicu porast tajnih fondova i trošenja na crno.⁴⁸ Zakonom o izvršenju državnog proračuna iz 1990. godine (*Budget Enforcement Act*)⁴⁹ izvršene su značajne reforme, kojima za cilj nije bilo odrediti plafone deficita, već limitirati kongresnu aktivnost (u pogledu *discretionary spending*) koja vodi k mogućem povećanju deficita, eksplicitnim postavljanjem *expenditure ceilings* (plafona potrošnje). Tomu usprkos, kronični, trajni problemi s proračunom nastavljeni su tijekom godina.

4. Plafon zaduživanja (Debt ceiling)

Neposredno nakon što je Kongres u travnju 1917. godine objavio rat Njemačkoj, što je označilo ulazak Sjedinjenih Američkih Država u svjetski sukob, donesen je *Emergency Loan Act* u svrhu osposobljavanja i modernizacije američke vojske za vojne pothvate, koja je u to vrijeme, raspoložuci mašinerijom starom pedeset godina iz doba Građanskog rata, bila kronično nesprijetna za bilo kakvu kampanju, kao i radi financiranja projekata važnih za vođenje rata. Početkom listopada iste godine Kongres je donio drugi zakon s istom svrhom, *Second Liberty Loan Act*.⁵⁰ Tim je zakonom Blagajni (*Treasury*) delegirana ovlast da se, radi brzog i fleksibilnog reagiranja na promjenjive potrebe ratnog gospodarstva, dugoročno zadužuje izdavanjem obveznica, s tim da je, ovisno o njihovoj vrsti, ograničena njihova količina do određenog ukupnog iznosa. To je prvi puta da je

⁴⁶ To je tzv. "*deficit neutrality rule*". V. Ibid.

⁴⁷ Opširnije o tome v. Ibid., str. 627 - 633.

⁴⁸ V. Smerdel, Branko, op. cit. (bilj. 1), str. 22.

⁴⁹ Tekst zakona v. u Duster, William G., op. cit. (bilj. 34), str. 695 - 816.

⁵⁰ Do kraja rata, Kongres je donio još dva takva zakona tijekom 1918. godine, pod nazivima *Third Liberty Loan Act* i *Fourth Liberty Loan Act*.

Kongres odredio gornje granice zaduživanja, jer je do tada, koristeći se svojim ustavnim ovlaštenjem da posuđuje novac na dug Sjedinjenih Država, svako pojedino zaduživanje za specifične namjene posebno odobravao, postavljajući različite restrikcije glede kamata, dospijeća, otkupa, kao što je to bio slučaj s Panamskim kanalom. Sljedećih dvadeset godina, Kongres je nastavio s identičnom praksom, limitirajući iznosne zaduživanja s obzirom na pojedine financijske instrumente zaduživanja, kako dugoročne, kao što su, primjerice, zajmovi⁵¹, tako i kratkoročne kao što su, recimo, trezorski zapisi. Kongres je tako stvarno određivao više plafona zaduživanja.

Od 1939. godine, Kongres je na osnovi Zakona o javnom dugu (*Public Debt Act*), kojeg su inicirali predsjednik, g. Franklin Delano Roosevelt te državni tajnik za financije g. Henry Morgenthau, počeo utvrđivati ukupne (*aggregate*), jedinstvene granice zaduživanja, ne distingvirajući pritom instrumente zaduživanja. Na taj je način jednom postavljeni plafon zaduživanja "pokrio" cjelokupni federalni dug. Blagajna je tako dobila još slobodnije ruke kroz mogućnost izbora različitih instrumenata koje smatra prikladnim, a u svrhu podmirjenja državnih obaveza, budući da su proračunski prihodi konstantno bili manji od proračunskih rashoda.

Izbijanje Drugog svjetskog rata te ulazak Sjedinjenih Američkih Država u rat 1941. godine, doveli su do prvih većih nesuglasica glede plafona između predsjednika Roosevelta i Kongresa, kojim je, od izbora održanih krajem 1942. godine, ovladala konzervativna republikanska većina. Naime, predsjednik je ranije iste godine izvršnom naredbom, donesenom na temelju Zakona o kontroli cijena (*Emergency Price Control Act*), ograničio najveće plaće u poduzećima na 25.000 dolara neto godišnje, vodeći se svojom idejom da nitko ne smije profitirati na temelju ratnih katastrofa te da svatko treba dati svoj doprinos američkoj borbi u ratu. Pojedini pripadnici republikanske većine čak su zbog toga prozivali predsjednika da na "komunistički način pokušava izjednačiti prihode."⁵² Tijekom 1943. godine, predsjednik je od Kongresa zatražio podizanje plafona zaduživanja u svrhu pribavljanja sredstava za financiranje ratnih aktivnosti. Kongres je tu prepoznao sjajnu priliku za ucjenu. Uvjetovao je podizanje plafona uvrštavanjem u prijedlog zakona klauzule (tzv. *rider clause*, jer je nevezana za cjelinu zakonskog teksta) o ukidanju predsjednikove izvršne naredbe. Roosevelt je, svjestan posljedica koje bi po financiranje američkih ratnih operacija imalo njegovo uplitanje u sukob s Kongresom, popustio, pa je plafon podignut. Međutim, vješt i mudar političar kakav je bio, dopustio je da zakon stupi na snagu bez njegovog potpisa⁵³, te politički profitirao na predsjedničkim izborima 1944. godine. Tako je poraz pretvorio u pobjedu, ostajući pri svojim stajalištima, a istodobno ne dovodeći u pitanje opskrbljivanje američkih vojnih jedinica. Godine 1945. godine, na kraju rata, plafon je podešen na 300 milijardi dolara.⁵⁴

Budući da je američki angažman u Korejskom ratu financiran većinom sredstvima prikupljenim na osnovi oporeživanja, plafon je smanjen te je 1953. godine iznosio 275 milijardi dolara. Kada je iste godine za predsjednika izabran g. Dwight David Eisenhower, došlo je do novih trvenja s Kongresom. Orijentiran prije svega na vanjsku politiku i vojna pitanja, a suočen s lošom gospodarskom situacijom, zatražio je od Kongresa povećanje

⁵¹ O tzv. patriotskim zajmovima, kao i o javnim zajmovima općenito v. u Arbutina, Hrvoje; Jelčić, Božidar; Lončarić-Horvat Olivera; Mijatović, Nikola; Šimović, Jure, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 577 - 635.

⁵² Pizzigati, Sam, *Doing Debt Ceiling Battle the FDR Way*, <http://toomuchonline.org/debt-ceiling-history-fdr-way/> (objavljeno 31. srpnja, pristupljeno 2. studenog 2011.)

⁵³ V. Odjeljak 7. Članka I. Ustava Sjedinjenih Američkih Država u Smerdel, Branko (prijevod i uvodna studija), op.cit. (bilj. 14.), str. 25.

⁵⁴ Podatke o visini plafona tijekom povijesti v. u Austin, D. Andrew; Levit, Mindy R., *The Debt Limit: History and Recent Increases*, Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C., 2011. (dostupno na <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL31967.pdf>, pristupljeno 2. studenog 2011.)

plafona na 290 milijardi dolara, unatoč svojim "energičnim nastojanjima"⁵⁵ da sreže troškove. Ovaj puta, republikanski predsjednik naišao je na otpor demokratske većine u Senatu. Predvođeni senatorom Harryem Byrdom odbili su njegov zahtjev. S obzirom da je Blagajna imala raspoložive rezerve u iznosu od devet milijardi dolara, predsjednik je u prvoj godini svoga mandata uspješno "skrpao kraj s krajem". Godinu dana nakon toga, Kongres je pristao povisiti plafon za šest milijardi. Do kraja mandata predsjednika Eisenhowera, unatoč stalnom oponiranju Kongresa, plafon je podignut sedam puta. U drugoj godini predsjedničkog mandata g. Johna Fitzgeralda Kennedya, plafon je povišen na 300 milijardi dolara, što je iznos jednak onome s kraja Drugog svjetskog rata.

Problemi s proračunskim deficitom i konzekventno javnim dugom nastavili su se, a svaki je naredni predsjednik iznova morao tražiti povećanje plafona te ga na kraju, s više ili manje uspješnim rezultatom, ishodio od Kongresa. Prvi predsjednik, za čijeg je prvog mandata plafon premašio iznos od jednog bilijuna dolara, bio je Ronald Reagan. Do kraja njegovog drugog mandata, plafon biva povisivan čak osamnaest puta.

Godine 1979., Predstavnički dom usvojio je tzv. *Gephardt rule*⁵⁶, nazvano po njegovom kreatoru, Richardu Gephardt⁵⁷, demokratskom zastupniku. Njime je predviđeno da, kada je podizanje potrebno radi podmirenja obaveza, iznos povećanja plafona Predstavnički dom automatski utvrdi zajedničkom rezolucijom na temelju projekcija sadržanih u budžetskoj rezoluciji, kako bi se izbjeglo politički nepopularno drugo, odvojeno glasovanje i rasprava o tom pitanju kroz redovnu proceduru. Glasujući pozitivno o izvješću Zajedničkog odbora o budžetskoj rezoluciji, kojim su usuglašeni stavovi između Predstavničkog doma i Senata, smatra se i odnosna zajednička rezolucija izglasanom u Predstavničkom domu, te se zatim prosljeđuje Senatu, koji dalje po njoj postupa u redovnoj proceduri (dakle, pravilo vrijedi samo za Predstavnički dom). Kada su republikanci, predvođeni Newtom Gingrichom, premoćno pobijedili na izborima za Predstavnički dom 1994., suspendirali su ovo pravilo kako bi, odbijajući njegov zahtjev za povećanjem plafona, predsjednika Clintona prisilili na prihvaćanje smanjenja troškova i rezove u savezним programima, što je dovelo do dva uzastopna zatvaranja vlade 1995. i 1996. godine.⁵⁸ Konačno ga je eliminirao 112. Kongres, također s republikanskom većinom u Predstavničkom domu (ali ovaj puta ne i u Senatu), koji trenutno zasjeda, možda ne imajući na umu razmjere sukoba koje će plafon zaduživanja izazvati.

Posljednje desetljeće, situacija se glede plafona itekako zaoštrila. Teroristički napadi 2001. godine, otvaranje bojišta u Iraku 2003. godine, porezna reforma kojom su uvedene značajne porezne olakšice iste godine samo su neki od razloga koji su doprinijeli enormnom rastu troškova, kao i uistinu kolosalnog javnog duga te neizbježnom, uvijek mučnom i redovito konfliktom popraćenom povećanju plafona, koji je za vrijeme Busheve administracije povećan sedam puta.

Preuzimajući Bijelu kuću u siječnju 2009. godine, Barack Obama, čertdeset i četvrti predsjednik, dobio je vruće željezo u ruke. S obzirom da su u 111. Kongresu i Predstavničkim domom i Senatom dominirali demokrati, a gospodarski oporavak je postao imperativ, plafon je podizan bez većih problema i to u veljači 2009. godine sa 11.315 na 12.104

⁵⁵ Shlaes, Amity; Thorndike, Joseph J., History Suggests Debt-Ceiling Fights May Be Good for Us: Echoes, <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-25/history-suggests-debt-ceiling-fights-may-be-good-for-us-echoes.html> (objavljeno 25. srpnja, pristupljeno 2. studenog 2011.)

⁵⁶ V. Henriff Jr., Bill, Legislative procedures for Adjusting Public Debt Limit: A Brief Overview, Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C., 2008., str. 4 - 5. (dostupno na http://assets.opencrs.com/rpts/RS21519_20081124.pdf, pristupljeno 2. studenog 2011.)

⁵⁷ Green, Joshua, How Dick Gephardt Fixed the Debt Ceiling Problem, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2011/05/how-dick-gephardt-fixed-the-debt-ceiling-problem/238571/> (objavljeno 9. svibnja, pristupljeno 2. studenog 2011.)

⁵⁸ V. više o tome u Smerdel, Branko, op. cit. (bilj. 1), str. 22.

bilijuna, u prosincu iste godine na 12.394 te konačno u veljači 2010. godine na 14.294 bilijuna američkih dolara.⁵⁹ Republikanska većina, koja je ovladala Predstavničkim domom 2011. godine, pokazala se puno tvrdom, budući da je jedno od glavnih republikanskih predizbornih obećanja bilo drastično rezanje potrošnje i javnog duga. Nespremnost predsjednika i Kongresa na popuštanje "sublimirala" je budžetsku krizu u krizu plafona zaduživanja 2011. godine.

5. Zakon o kontroli državnog proračuna iz 2011. godine (Budget control act)

Kao rezultat kompromisa, na kojeg su Amerikanci, ali i čitav svijet, a naročito Narodna Republika Kina⁶⁰ s velikim nestrpljenjem i neizvjesnošću čekali, postignutog *at the eleventh hour*, 2. kolovoza, Kongres⁶¹ je izglasao, a predsjednik Obama istog dana potpisao Zakon o kontroli državnog proračuna (*Budget Control Act*).

Zakon⁶² je strukturiran u pet glava. Glavom I. (*Ten-year Discretionary Caps With Sequester*) uspostavljeni su godišnji plafoni potrošnje (*discretionary spending limits*) za razdoblje od fiskalne 2012. godine do fiskalne 2021. godine, koji bi, prema procjenama, trebali dovesti do smanjenja proračunskog deficita za 900 milijardi dolara. U slučaju prekoračenja Zakonom utvrđenih plafona (*budget-year breach*), *mutatis mutandis*⁶³, gotovo identično kao i u GRH, automatski se pokreće postupak sekvestracije (*sequestration*), u kojem se provode sveobuhvatni rezovi, uz ovlaštenje predsjedniku da pritom izuzme⁶⁴ sredstva namijenjena za plaće vojnom osoblju, pod uvjetom da se smanje sredstva namijenjena drugim programima Departmana za obranu. Za fiskalnu 2012. i 2013. godinu, Zakon razlikuje plafone s obzirom na na to radi li se o sigurnosnoj kategoriji⁶⁵ savezne uprave ili ne, dok se kroz ostale godine ta razlika gubi. Iako su ti plafoni tvrdi, te se mogu mijenjati samo zakonom, dopušteno je njihovo prilagođavanje (*adjustment*) kada se radi o sredstvima dodijeljenim (*appropriated*) za hitne situacije⁶⁵, rat protiv terorizma te sprečavanje i smanjenje zloporaba (*waste, fraud and abuse*) vezanih uz zdravstveno osiguranje i socijalne naknade.

Glava II. (*Vote on the Balanced Budget Amendment*), najveći je uspjeh koji su republikanci postigli ovim Zakonom. Odjeljkom 201. predviđeno je će Predstavnički dom i Senat, u razdoblju između 30. rujna i 31. prosinca 2011. godine glasovati o zajedničkoj rezoluciji (*Joint resolution proposing a balanced budget amendment to the Constitution of the United States*), kojom se predlaže ustavni amandman⁶⁶ o uravnoteženom proračunu, a ra-

⁵⁹ V. Murse, Tom, Five Presidents Who Raised the Debt Ceiling, <http://usgovinfo.about.com/od/moneymatters/tp/5-Presidents-Who-Raised-The-Debt-Limit.htm> (datum objave nije naznačen, pristupljeno 2. studenog 2011.), kao i Murse, Tom, Debt Ceiling History, <http://usgovinfo.about.com/od/federalbudgetprocess/a/US-Debt-Ceiling-History.htm> (objavljeno 24. kolovoza, pristupljeno 2. studenog 2011.)

⁶⁰ V. Murse, Tom, How Much U.S. Debt China Really Owns, <http://usgovinfo.about.com/od/moneymatters/ss/How-Much-US-Debt-Does-China-Own.htm> (datum objave nije naznačen, pristupljeno 2. studenog 2011.)

⁶¹ V. supra, bilj. 11

⁶² Tekst Zakona dostupan je na http://rules.house.gov/Media/file/PDF_112_1/Floor_Text/DEBT_016_xml.pdf (pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁶³ Odjeljkom 101. Zakona izmijenjen je Odjeljak 251. GRH. Rokovi su skraćeni te su uvedeni međustupnjevi u postupku uskrate sredstava i rezanja saveznih programa.

⁶⁴ Odjeljak 101. (a) (3) Zakona.

⁶⁵ Odjeljak 102. (*Definitions*) Zakona određuje da u sigurnosnu (*security*) kategoriju spadaju departmani za obranu, domovinsku sigurnost i veterane, Uprava za nuklearnu sigurnost, tajne službe te pomoć stranim zemljama. Iste odjeljak definira hitne situacije kao nepredvidive situacije koje zahtijevaju novo ovlaštenje za utrošak sredstava i izdatke (ili novo ovlaštenje za utrošak sredstava i izdatke koji iz njega proisteknu) radi sprečavanja odnosno ublažavanja gubitka života ili imovine osoba ili odgovaranja na prijetnju po nacionalnu sigurnost.

⁶⁶ Ustavotvorna vlast (kao ovlaštenje na ustavne amandmane, tj. dopune i izmjene Ustava, a ne i na donošenje potpuno novog Ustava, jer ta vlast može pripadati samo narodu koji je izvorni ustavotvorac) u Sjedinjenim

sprava o rezoluciji u Domovima znatno je ubrzana, nametanjem vremenskih ograničenja kroz kratke rokove, prije svega kongresnim Odborima za pravosuđe. Tekst samog ustavnog amandmana nije specificiran.⁶⁷ Važno je zamijetiti da Zakon nigdje (iako su tijekom pregovora na tome inzistirali republikanci, no na kraju su bili prisiljeni odustati⁶⁸) ne uvjetuje povećanje limita zaduživanja glasovanjem o ustavnom amandmanu, niti njegovim usvajanjem, već ga tretira kao svojevrsni bonus za njegovo dodatno podizanje.

Sljedećom Glavom (*Debt Ceiling Disapproval Process*), reguliran je postupak povećanja plafona zaduživanja. Da bi predsjednik ishodio povećanje plafona, mora podnijeti Kongresu pisanu potvrdu⁶⁹ (*written certification*) da je do dosizanja plafona zaduživanja ostalo 100 milijardi dolara, ili manje, te da je daljnje zaduživanje nužno za podmirivanje državnih obaveza, što je Obama odmah i učinio. Na temelju toga, predsjednik si je *de facto* osigurao povećanje od 900 milijardi dolara, omogućujući time Blagajni da se dalje zadužuje. Plafon se podiže na temelju same činjenice podnošenja potvrde za 400 milijardi dolara, dok je povećanje za preostalih 500 milijardi podložno zajedničkoj rezoluciji obaju domova o izrazu neslaganja⁷⁰ (*joint resolution of disapproval*), koja zahtijeva predsjednički potpis, pa je on stoga može i vetirati. Ukoliko bi je predsjednik odbio potpisati, što je očekivano, za nadglasati njegov veto bila bi potrebna dvotrećinska većina u oba doma, što je teško ostvarivo. Ako bi, makar teorijski, u takvom slučaju, Kongres uspio s rezolucijom (ili bi je pak predsjednik potpisao ili ostao pasivan, uz uvjet da, prema Odjeljku 7. Ustava, Kongres ne prekine zasjedanje kako bi spriječio povrat) te prevladao njegov veto, automatski bi se pokrenuo postupak uskrate sredstava i rezanja saveznih programa iznosu od 400 milijardi, koliko je inicijalno plafon automatski povećan. Početkom rujna⁷¹, Senat je odbio rezoluciju pa je plafon povećan za 500 milijardi te trenutno, zajedno s početnih 400 milijardi, iznosi 15.149 bilijuna dolara.

Američkim Državama razdijeljena je između Federacije i država članica (oboje imaju ustavotvornu inicijativu), s tim da je ipak Federacija u jačem položaju. Članak V. Ustava određuje: "Kongres će, kad god dvije trećine oba doma budu smatrale nužnim, predložiti amandmane na ovaj Ustav, ili, na zahtjev zakonodavnih tijela dvije trećine svih Država, sazvati Ustavotvornu skupštinu radi predlaganja amandmana, koji će u oba slučaja biti valjaniji za sve namjene i svrhe, kao dio ovog Ustava, kad ih odobre zakonodavna tijela tri četvrtine svih Država ili pak Ustavotvorne skupštine u tri četvrtine njih, s obzirom na to hoće li Kongres predložiti jedan ili drugi način potvrde..." V. Smerdel, Branko, op. cit. (bilj. 14), str. 36 - 37. Š. Kurtović navodi da su gotovo svi ustavni amandmani ratificirani od strane zakonodavnih tijela država članica, pa je za očekivati da će tako, ukoliko Kongres usvoji zajedničku rezoluciju, biti i sa ovim. V. Kurtović, Šefko, op. cit. (bilj. 20), str. 135.

⁶⁷ Najrecentniji prijedlog teksta ustavnog amandman jest onaj republikanskih senatora, iz ožujka 2011. godine. Ovdje navodimo samo njegov prvi odjeljak, od ukupno jedanaest: "Niti u jednoj fiskalnoj godini, ukupni rashodi ne smiju nadmašiti ukupne prihode, osim ako se dvjema trećinama glasova pravovaljano izabranih članova Predstavničkog doma i Senata koji su položili zakletvu usvojenim zakonom, donesenim na temelju glasovanja prozvikom, posebno ne predvidi da će rashodi nadmašiti prihode." Tekst cijelog prijedloga dostupan je na <http://www.scribd.com/doc/52020805/GOP-Balanced-Budget-Amendment-Text> (pristupljeno 30. listopada 2011.)

O prijedlozima ustavnih amandmana o uravnoteženom proračunu, koji u prošlosti nisu bili rijetkost, v. u Lynch, Suzanne Megan; Saturno, James V., *A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options*, Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C., 2011. (članak je dostupan na <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41907.pdf>, pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁶⁸ V. supra, bilj. 10

⁶⁹ Odjeljak 301. (a) (2) Zakona, koji regulira predsjedničku modifikaciju plafona zaduživanja, eksplicitno ne određuje od koga predsjednik treba zatražiti navedenu potvrdu. Logično je, međutim, zaključiti da će to biti Blagajna.

⁷⁰ To nije kongresni veto u pravom smislu, jer predsjednik rezoluciju mora potpisati. Pravi legislativni veto podrazumijeva "da se akcija odvija u takvom obliku koji ne zahtijeva potpis predsjednika, tako da nije podvrgnuta njegovom vetu." Više o tome v. u Smerdel, Branko, Kongresni veto kao oblik kongresnog nadzora nad izvršnim organima u Sjedinjenim Američkim Državama, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1/1985. V. također supra., bilj. 42

⁷¹ V. Josiah, Ryan, *Senate Sinks Debt-Ceiling Disapproval Bill*, <http://thehill.com/blogs/floor-action/senate/180471-senate-sinks-debt-ceiling-disapproval-bill?page=2> (objavljeno 8. rujna, pristupljeno 30. listopada 2011.)

Za naredno povećanje limita, procedura je slična. Od predsjednika se ponovno zahtijeva da podnese pisanu potvrdu da je ostalo još 100 milijardi dolara ili manje do ostvarenja ranije određenog plafona te da je daljnje zaduživanje nužno za podmirivanje postojećih obaveza. Plafon će se povećati za dodatnih 1.2 bilijuna dolara, osim ako Kongres donese zajedničku rezoluciju kojom izražava svoje neslaganje s povećanjem, odnosno u slučaju da je predsjednik vetira, nadglasa (*overrides*) njegov veto. Zakon također alternativno predviđa dva slučaja kada će se limit povećati umjesto za 1.2, za 1.5 bilijuna dolara. Prvi je ako usvojeni ustavni amandman o balansiranom proračunu bude prosljeđen državama članicama Federacije u svrhu ratifikacije, sukladno zajedničkoj rezoluciji o prijedlogu ustavnog amandmana o uravnoteženom proračunu. Drugi je ako posebni, ovim Zakonom stvoreni Zajednički odbor za smanjenje proračunskog deficita usvoji i podnese prijedlog ušteda, odnosno smanjena deficita u iznosu od najmanje 1.5 bilijuna dolara kroz fiskalni period od 2012. do 2021. godine, pa taj prijedlog Kongres usvoji, a predsjednik potpiše, ostane pasivan odnosno odbije potpisati, ali Kongres nadglasa veto. Ako se radi o iznosu između 1.2 i 1.5 bilijuna dolara, plafon će se povećati za isti iznos. Ostvarenje prvog slučaja isključuje primjenu odredbe koja uređuje drugi slučaj, jer se limit povećava bez obzira na stvarno predložene uštede. Ako Kongres do 15. siječnja 2012. kojim slučajem ne prihvati prijedloge Zajedničkog odbora kojima se predviđaju uštede u određenom iznosu, ili ih prihvati, ali predsjednik odbije staviti svoj potpis na njih pa njegov veto ne bude nadglasan, a limit prije ili kasnije bude povećan, plafoni potrošnje, predviđeni za razdoblje od 2013. do 2021. godine, određeni u Glavi I. smanjuju se na iznose predviđene u Glavi III.⁷² Također, ako Zajednički odbor uspije usvojiti i predložiti uštede u iznosu manjem od 1.2 bilijuna, pa ih prihvati i Kongres, a predsjednik potpiše, odnosno ostane pasivan ili odbije potpisati, pa ga Kongres nadglasa, u siječnju 2013. godine sama od sebe pokreće se sekvencija kako bi se balansirala razlika između plafona i ušteda, osim ako Kongres usvoji ustavni amandman.

Rok u kojem Kongres mora donijeti zajedničku rezoluciju, kod prvog povećanja, izuzevši 400 bilijuna automatskog povećanja, iznosi pedeset kalendarskih dana računajući od dana primitka predsjednikove pisane potvrde. Kod drugog povećanja, rok iznosi 15 dana od dana primitka potvrde. Za izglasavanje rezolucije potrebna je obična većina u oba doma. Pasivnost Kongresa ne sprečava povećanje plafona, već se on istekom navedenih rokova neposredno povećava. Zakonom su predviđeni i brojni mehanizmi za skraćivanje redovne parlamentarne procedure u svrhu što je moguće bržeg djelovanja i odgovaranja Kongresa na tekuću financijsku situaciju (npr. rokovi u kojima relevantni odbori moraju podnijeti izvješće o zajedničkoj rezoluciji te s time povezana prednost na dnevnom redu, vremensko ograničenje raspravljanja, nemogućnost izmjena i dopuna zajedničke rezolucije itd.).⁷³ Ukupno povećanje plafona zaduživanja predviđeno zakonom kretalo bi se, dakle, između 2.1 i 2.4 bilijuna, tako da bi u konačnici mogli dosegnuti iznos između 16.349 i 16.649 bilijuna dolara.

Odredbama Glave IV. predviđeno je osnivanje te regulirano djelovanje Zajedničkog izbranog odbora Kongresa za smanjenje proračunskog deficita (*Joint Select Committee on Deficit Reduction*), koji je zbog svojih ovlasti i temeljne funkcije ubrzo popularno nazvan Superodborom odnosno Superkongresom. Odbor ima sveukupno 12 članova.⁷⁴ Troje članova imenuje *speaker* Predstavničkog doma, troje vođa manjine u Predstavničkom domu, troje vođa većine u Senatu te preostalih troje vođa senatske manjine.⁷⁵ Članovi

⁷² V. Odjeljak 302. (a), *Enforcement of Budget Goal*.

⁷³ V. Odjeljak 301. paragraf (c), *Expedited Consideration in House of Representatives* i paragraf (d), *Expedited Consideration in Senate*.

⁷⁴ Odjeljak 401. (b) (4)

⁷⁵ Za članove odbora imenovani su zastupnici Dave Camp, Jeb Hensarling i Fred Upton iz redova republikanaca, zastupnici Xavier Becerra, James Clayburn, Chris Van Hollen iz redova demokrata te senatori Max

moraju biti imenovani u roku od četrnaest dana od dana stupanja na snagu Zakona. U istom roku moraju biti imenovani i supredsjedatelji.⁷⁵ Jednog supredsjedatelja imenuje *speaker* iz redova zastupnika-članova odbora, a drugoga vođa stranačke većine u Senatu iz redova senatora imenovanih u odbor. Mandat članova traje do raspuštanja odbora, 31. siječnja 2012., kada on završava⁷⁶ sa svojim radom. Zakon zahtijeva da odbor prvu sjednicu održi u roku od 45 dana od dana njegovog stupanja na snagu. Supredsjedatelji dnevni red sjednice utvrđuju najmanje 48 sati prije dana sjednice.

Osnovna je zadaća Zajedničkog odbora da podnese izvješće zajedno sa prijedlozima ušteda u iznosu od najmanje 1.5 bilijuna dolara kroz sljedećih deset godina radi uspostavljanja kratkoročne, ali i dugoročne fiskalne ravnoteže. Svi odbori Predstavničkog doma i Senata dužni su do 14. listopada podnijeti svoje preporuke za izmjene postojećih zakona, u svrhu smanjenja proračunskog manjka. Odbor ima pravo i provoditi saslušanja te pozivati svjedoke. O izvješću i prijedlozima, kao i o procjenama i projekcijama budžetskih implikacija tih prijedloga, koje je Kongresni ured za proračun (CBO) dužan podnijeti, Odbor glasuje većinom glasova svojih članova, uz kvorum od sedam članova i to najkasnije do 23. studenog. Ako budu uspješno usvojeni, izviješće i prijedloge (*Joint Committee Bill*), Odbor će dostaviti predsjedniku, potpredsjedniku, *speakeru* te vođama većine i manjine, kako u Predstavničkom domu, tako i u Senatu. Odbor će također izviješće i prijedloge, bez obzira da li ih usvoji ili ne, kao i zapisnik o glasovanju, javno objaviti.⁷⁷

U Odjeljku 402. (*Expedited Consideration of Joint Committee Recommendations*), Zakon je, kao što je to slučaj i kod podizanja plafona zaduživanja, uvelike ubrzao raspravu domova o izvješću i prijedlozima Odbora eliminirajući, odnosno vremenski ograničavajući pojedine opstrukcijske taktike (npr. *filibuster* ili *point of order*)⁷⁸. Najvažnije je istaknuti da plenumi domova ne mogu amendirati prijedloge Odbora (govori se stoga o *up or down vote*). Od domova se traži da obave glasovanje najkasnije do 23. prosinca. S obzirom da Zakon ne iziskuje posebnu većinu, za izglasavanje je dovoljna obična većina u oba doma.

Konačno, Glavom V. Zakona (*Pell Grants and Student Loan Program Changes*) povećana su sredstva za Pell-potpore⁷⁹ i studentske zajmove.

Ukupno smanjenje proračunskog deficita kroz razdoblje od deset fiskalnih godina, osim ako Odbor predloži, a Kongres usvoji, uštede veće od 1.5 bilijuna dolara iznosilo bi, uz osnovno smanjenje projicirano na 900 milijardi kroz postavljene plafone potrošnje,

Baucus, John Kerry, Patty Murray iz redova demokrata, senatori Jon Kyl, Rob Portman i Pay Toomey iz redova republikanaca. Za supredsjedatelje imenovani su Jeb Hensarling i Patty Murray. V. Murse, Tom, What is Super Congress?, <http://usginfo.about.com/od/federalbudgetprocess/a/What-Is-Super-Congress.htm> (objavljeno 20. listopada, pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁷⁶ Odjeljak 401. (d)

⁷⁷ Primjećujemo, međutim, da se Zakon uopće ne izjašnjava o tome trebaju li i sjednice odbora biti javne.

⁷⁸ *Filibuster* ili odugovlačenje, opstrukcija, jest pokušaj sprečavanja ili otežavanja djelovanja Senata po nekom pitanju ili prijedlogu zakona osobito dugim raspravljanjem i govorima, podnošenjem velikog broja zahtjeva proceduralne naravi, odnosno općenito, bilo koji oblik opstrukcije usmjeren na ometanje ili usporavanje aktivnosti Senata. S obzirom da Pravila Senata ne limitiraju dužinu raspravljanja o nekom pitanju ili prijedlogu, najmanje tri petine svih senatora, na osnovi zahtjeva barem šesnaestorice, mogu pokrenuti postupak za završetak rasprave, tzv. *cloture*, u kojem slučaju se rasprava o odnosnom pitanju ograničava na dodatnih 30 sati.

Point of order ili pitanje usklađenosti pritužba je zastupnika ili senatora da se određenom akcijom vrijeđaju Pravila postupanja Predstavničkog doma odnosno Senata. Ako predsjedavajući prihvati pritužbu, akcija se neće moći poduzeti. V. United States Senate Glossary, http://www.senate.gov/pagelayout/reference/b_three_sections_with_teasers/glossary.htm (pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁷⁹ Pell-potpore poseban su oblik vladine potpore za studente slabijeg socijalnog statusa, prihodi čijih obitelji ne prelaze određeni imovinski cenzus. Regulirane su Zakonom o visokom obrazovanju iz 1965. godine (*Higher Education Act*), a taj naziv nose od izmjene tog zakona iz 1978. godine, u čast demokratskom senatoru Claiborneu Pellu, za njegov rad na poboljšanju studentskog standarda. V. What is a Pell Grant?, <http://www.collegeboard.com/student/pay/scholarships-and-aid/36318.html> (pristupljeno 30. listopada 2011.)

između 2.1 i 2.4 bilijuna dolara. S obzirom da je za istu sumu predviđeno povećanje plafona zaduživanja, do čega će vjerojatno doći već početkom 2012. godine⁸⁰, a smatramo da će, zbog sve oštrijih odnosa na Capitol Hillu, uštede u iznosu većem 1.5 bilijuna dolara vrlo teško proći, kao i sam ustavni amandman, usudimo se komentirati, eufemistički govoreći, da je ovim Zakonom Amerika, barem financijski, dovedena na negativnu nulu. Dapače, nije uspio spriječiti ni snižavanje kreditnog rejtinga⁸¹ Sjedinjenih Američkih Država samo nekoliko dana poslije njegovog donošenja.

6. Zaključak

Neposredno nakon donošenja Zakona o kontroli državnog proračuna počele su rasprave o njegovoj ustavnosti. Kritike su prvenstveno usmjerene na mehanizam povećavanja plafona zaduživanja, kao i na Superodbor. H. W. Titus i W. J. Olson, tvrde⁸², naime, da je predsjedniku dano pravo zakonodavne inicijative (koje on inače ostvaruje preko "svojih" zastupnika i senatora)⁸³ kada se radi o podizanju plafona, kojeg on predlaže na temelju pisane potvrde, određujući da je daljnje zaduživanje potrebno radi podmirivanja obaveza. Time je, navode, povrijeđeno ustavno pravilo sadržano u Odjeljku 7. Članka I. Ustava da svaki zakonski prijedlog finacijske naravi mora poteći iz Predstavničkog doma. Umjesto da iz Predstavničkog doma potekne inicijativa za njegovo podizanje, zatim da ga usvoje Predstavnički dom i Senat, te da nakon toga prijedlog bude podnesen predsjedniku na potpis, procedura se obrnula. K tome i slabe šanse Kongresa da spriječi podizanje plafona, budući da će zajednička rezolucija, čak i ako bude usvojena, biti najvjerojatnije vetirana, a iznimno će teško biti postići dvije trećine u oba doma te tako prevladati predsjednikov veto, dovode do, kako autori ističu, separacije neodvojivih ustavnih ovlasti Kongresa: prava posuđivanja novca i prava raspisivanja i ubiranja poreza.

Neki, kao N. H. Buchanan, pozivajući se na Odjeljak 4. Amandmana XIV. Ustava prema kojem valjanost javnog duga Sjedinjenih Američkih Država potvrđenog zakonom ne smije biti dovedena u pitanje, tvrde da je zaduživanje u suvremenim uvjetima nužno, te je, po njima, plafon *per se* protuustavan jer će iznova nastaviti izazivati probleme i opasnost od bankrota, čije bi posljedice bile katastrofalne, dok ga se ne ukloni. Stoga treba pronaći načine njegova zaobilazjenja. I bez tog plafona, Kongres nije bez utjecaja na javni dug kroz smanjenje troškova, odnosno povećanje prihoda (poreza), navodi Buchanan.⁸⁴ Suprotno stajalište zauzima L. H. Tribe. Tvrdi da predsjednik ne može samovoljno ignorirati postavljene plafon kako bi udovoljio zahtjevu Amandmana XIV., jer bi to dovelo do uzurpacije kongresnog ustavnog ovlaštenja da posuđuje novac na kredit Sjedinjenih Država, a dalje i ostalih financijskih ovlaštenja sadržanih u Odjeljku 8. Članka I., o čemu odnosni Amandman, između ostalog, niti ne govori.⁸⁵

Što se tiče Superodbora, Titus i Olson ističu da je Zajednički odbor s tako važnim ovlaštenjima, nesvojstvenim drugim odborima, da odredi gdje će se i u kojim iznosima uštedjeti,

⁸⁰ Predviđa se da će tada postavljeni plafon izdržati do 2013. godine.

⁸¹ CNN Wire Staff, S&P Downgrades U. S. Credit Rating, CNN, <http://edition.cnn.com/2011/BUSINESS/08/05/global.economy/index.html> (objavljeno 6. kolovoza, pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁸² V. Titus, Herbert W.; Olson, J. William, The Budget Control Act of 2011 Violates the Constitutional Order, http://www.americanthinker.com/2011/08/the_budget_control_act_of_2011_violates_constitutional_order.html (objavljeno 4. kolovoza, pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁸³ V. Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, *op. cit.* (bilj. 17), str. 345 - 346.

⁸⁴ V. Buchanan, Neil H., The Debt Limit Crisis: A Problem That Will Keep Coming Back Unless President Obama Takes a Constitutional Stand Now, <http://verdict.justia.com/2011/07/07/the-debt-limit-crisis> (objavljeno 7. srpnja, pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁸⁵ V. Tribe, Laurence H., A Ceiling We Can't Wish Away, <http://www.nytimes.com/2011/07/08/opinion/08tribe.html> (objavljeno 7. srpnja, pristupljeno 30. listopada 2011.)

odnosno rezati savezne programe radi smanjenja deficita, o čemu inače odlučuju plenumi domova, oblik ograničavanja neposredne demokracije, jer njegove članove nisu izabrali birači, već lideri političkih stranaka, rukovodeći se političkim motivima. Ubrzani postupak koji Zakon propisuje za razmatranje izvješća i prijedloga Odbora, prožet različitim ograničenjima i nemogućnošću njihovih izmjena i dopuna, može rezultirati lošim i opasnim presedanima za buduće djelovanje Kongresa. Štoviše, opisuju ga kao obilježje suspenzije ustavnog poretka i tiranije.

Oglasio se i Newt Gingrich, jedan od glavnih aktera budžetske krize sredinom devedesetih, trenutno kandidat za predsjedničku nominaciju, prilikom republikanske predsjedničke debate: "Mislim da je Superodbor najgluplja zamisao na koju je Washington ikad došao. Vodio sam Predstavnički dom, pa znam ponešto o tim stvarima. Ideja da 535 zastupnika i senatora mirno sjede četiri mjeseca, dok dvanaestero briljantnih ljudi, imenovanih iz političkih razloga, briljantno dolazi do bilijuna dolara, ili nas prisiljava da birmo između financijskog pustošenja vojske ili prihvatanja povećanja poreza je nerazumna. Ušetat će neposredno prije Dana zahvalnosti i reći: "u redu, možemo vam pucati u glavu ili odrezati desnu nogu, što vam je draže?" Trebali bi jednostavno odmah prepoznati da se radi o čistoj gluposti, Odbor baciti u staro željezo, vratiti se redovnom zakonodavstvu te povjeriti pododborima zadatak predlaganja ušteda."⁸⁶

Ostaje nam na kraju zaključiti da je Zakon o kontroli državnog proračuna odraz nužde, potrebe refleksnog djelovanja u kriznim vremenima te udovoljavanja promjenjivim zahtjevima svjetskog financijskog tržišta. Ne možemo se oteti dojmu da je jedan od glavnih razloga za stvaranje Superodbora, možda i najvažniji, političke naravi. S obzirom na predstojeće izbore u 2012. godini, kako one predsjedničke, tako i kongresne, suprotstavljene strane su na na taj način, makar nominalno, izbjegle provođenje bolnih rezova, tradicionalno mrskih kod birača, prepustivši najveći dio "prljavog" posla Zajedničkom odboru, u nadi da će gnjev javnog mijenja pasti na "dvanaestoricu žigosanih". U slučaju (pretpostavljenog) neuspjeha Odbora, sekvencijacija se pokreće tek 2013. godine, dakle nakon izbora, a ključni će sudionici tijekom izborne kampanje nastaviti okrivljavati jedni druge: Obama i demokrati republikance zbog nesprenosti na uvođenje odnosno povećanje poreza, republikanci Obama i demokrate zbog neozbiljnosti u rezanju saveznih programa. Međutim, stvarne posljedice primjene ovog Zakona, kako političke, tako i pravne, tek je za vidjeti.

Iako je Ustav Sjedinjenih Američkih Država i u ovom slučaju položio test izdržljivosti i elastičnosti, dovodeći zaraćene strane do dogovora od esencijalne važnosti, bilo je to u posljednjem trenutku, kada su se krajnje serozne posljedice bankrota već nazirale. Time su, čini nam se, dosegnete njegove krajnje granice. S obzirom da se Superodbor, sasvim očekivano, uopće nije uspio suglasiti o uštedama do zadanog zakonskog roka, mogli bismo slobodno reći da ovaj sporazum predsjednika i Kongresa, sadržaja formuliranog u Zakonu o kontroli državnog proračuna, nije apsolutno ništa definitivno riješio te je samo produbio neizvjesnost i učinio izglednijim sljedeći, još teži, ozbiljniji sukob neposredno nakon izbora 2012. godine.⁸⁷ Rastući razmjeri neslaganja dviju dominantnih političkih stranaka među kojima više gotovo da i nema dodirnih točaka, u uvjetima ideologizacije, gdje su stranački interes i pripadnost postali realno važniji od dobrobiti nacije, kao i permanentno otvoreno bojno polje između predsjednika i Kongresa kada je riječ o budžetu i pitanjima vezanim uz njega, pa tako i o plafonu zaduživanja, s neminovnim i učestalim, sve kompliciranijim konfliktnim situacijama, doista erodiraju mogućnost postizanja kom-

⁸⁶ Samuelsohn, David, Newt Gingrich: Supercommittee Is 'Dumb' Idea, <http://www.politico.com/news/stories/0811/61197.html> (objavljeno 12. kolovoza, pristupljeno 30. listopada 2011.)

⁸⁷ V. Barrett, Ted; Bolduan, Kate; Walsh, Deirdre, 'Super committee' fails to reach agreement, CNN, http://articles.cnn.com/2011-11-21/politics/politics_super-committee_1_deficit-reduction-republicans-committee?_s=PM:POLITICS (objavljeno 21. studenog, pristupljeno 30. studenog 2011.)

promisa za ubuduće, ali i samu efikasnost američkog sustava "provjera i ravnoteža", najavljujući njegov potencijalni slom. Promišljajući o navedenim problemima, sa skepsom se na kraju pitamo: može li ono što je rođeno u razdoblju posvemašnje krize prebroditi i tinjajuću krizu u suvremenosti, djelotvorno nastavljajući služiti američkom narodu, ne čineći ga pritom taoce preokupacija kontrarnih i nepomirljivih političkih elita, od kojih je glavna, što se u našem primjeru može lako prepoznati, pod svaku cijenu, čak i ako je potrebno kapriciozno hodati po rubu financijskog kolapsa, održati se na vlasti?

Summary:

In this paper the author considers constitutional implications of the most recent disagreement between the president and Congress of the United States of America regarding the federal budget and issues related to it, i.e. the debt ceiling. In the first part the author analyses the debt ceiling crisis causes and political and financial developments that marked the third year of Barack Obama's presidential term of office. He continues his presentation with a detailed review of the budget process institutional framework, i.e. the Constitution and the budget related legislation. Furthermore, the author talks about the debt ceiling issues during the twentieth and in the beginning of the twenty-first century. Then the author discusses the Budget Control Act of 2011, whose content is a reflection of the last minute reached compromise between the president and Congress, thus avoiding the default. The legally introduced increase mechanism of the debt ceiling and the newly founded Joint Select Committee on Deficit Reduction, so-called Supercommittee, have been analyzed in details. Finally, in the last part of the paper, by predicting a new, even more difficult conflict between the president and Congress regarding the above mentioned issues and by pointing to bigger ideological discrepancies between the Republicans and the Democrats, the author explains his doubt in the possibility of efficient work of the American system of "checks and balances" in future.

Key words: American system of "checks and balances", budget process, debt ceiling, Budget Control Act of 2011, Supercommittee

