



## Przyjęcie ustawy infrastrukturalnej w Kongresie USA

Andrzej Dąbrowski, Mateusz Piotrowski

15 listopada br. Joe Biden podpisał ustawę zakładającą realizację rządowych inwestycji w infrastrukturę USA o wartości 1,2 bln dol. Od powodzenia tych oraz kolejnych inicjatyw społecznych w istotnym stopniu zależy, czy Partia Demokratyczna (PD) utrzyma kontrolę nad Kongresem po wyborach w 2022 r. Wdrażając ustawę, administracja będzie miała na celu m.in. sprawienie, by USA stały się bardziej konkurencyjne gospodarczo wobec Chin. Wzmocnienie wysiłków na rzecz ograniczenia emisyjności da USA możliwość odgrywania roli lidera walki ze zmianami klimatu.

Odbudowa gospodarki po pandemii COVID-19 była dla Bidena [kluczowym elementem kampanii wyborczej i priorytetem pierwszych miesięcy w Białym Domu](#). Dotychczasowy pakiet stymulacyjny administracji, przyjęty dzięki większości PD w Kongresie, wzmocnił co prawda tempo wzrostu gospodarczego, ale przyczynił się też do wysokiego poziomu inflacji. Wzrost cen oraz przestoje w łańcuchach dostaw wpłynęły na spadek poparcia dla prezydenta. W sondażu Instytutu Gallupa zadowolenie z jego pracy deklaruje 42% badanych, co oznacza spadek o 15 p.p. w stosunku do stycznia br. Mniejsze poparcie dla Bidena będzie rzutować na ocenę PD w Kongresie i na szanse utrzymania większości. Prace nad ustawą infrastrukturalną ponownie wyeksponowały podział między progresywną frakcją partii a jej liderami i centrystami.

**Ustawa infrastrukturalna. [Plan odbudowy gospodarczej Build Back Better to dotychczas najważniejszy projekt polityki wewnętrznej Bidena. Przedstawiany etapami składa się z trzech elementów](#):** ustawy pomocowej American Rescue Plan (ARP, koszt 1,9 bln dol.) przyjętej przez Kongres w marcu br., projektu inwestycyjnego American Jobs Plan (AJP, koszt 2,3 bln dol.) i projektu reform społecznych American Families Plan (AFP, koszt 1,8 bln dol.). Republikanie od razu zapowiedzieli, że nie poprą tak dużych wydatków, w związku z czym sprzeciwiali się wszystkim trzem projektom (choć Demokratom udało się przegłosować ARP dzięki poparciu wszystkich członków partii). Wysokie koszty wdrożenia i obawy o pogłębienie zadłużenia państwa (obecnie prawie 29 bln dol. – 126% PKB) stały się też

przedmiotem krytyki centrystów z PD. W związku z tym administracja została zmuszona do ograniczenia zakresu projektów i szukania ponadpartyjnego kompromisu w Kongresie. W lipcu powstał wspólny projekt nowej ustawy, który skupia się na inwestycjach w infrastrukturę i nie zawiera komponentu zmian na rynku pracy, istotnych przede wszystkim dla progresywiistów.

Ustawa zwiększa wydatki federalne na cele związane z budową nowych i ulepszaniem istniejących elementów infrastruktury w USA w latach fiskalnych 2022–2026. Ustalona kwota 1,2 bln. dol. jest o 1,1 bln dol. mniejsza, niż postulował Biden w projekcie AJP, jednak nadal istotnie większa (o 550 mld dol.) niż planowe inwestycje, które są konieczne dla samego utrzymania amerykańskiej infrastruktury. Ustawa obejmuje m.in. inwestycje w mosty i drogi (110 mld dol.), sieci energetyczne (73 mld dol.), projekty kolejowe (66 mld. dol.), internet szerokopasmowy (65 mld dol.), infrastrukturę wodną (55 mld dol.), rozwiązania ekologiczne i w zakresie cyberbezpieczeństwa (47 mld dol.), porty i lotniska (42 mld dol.), rekultywację środowiska (21 mld dol.) oraz elektromobilność (15 mld dol.). W ustawie nie uwzględniono zawartych wcześniej w AJP środków na innowacje (566 mld dol.), podniesienie zarobków dla pracowników opieki zdrowotnej i społecznej (400 mld dol.), budowę lokali socjalnych, domów opieki, szkół i szpitali (387 mld dol.), ani też ulg podatkowych związanych z „czystą energią” (363 mld dol.).

Senat przegłosował ustawę już w sierpniu stosunkiem głosów 69 do 30 (do wszystkich 50 Demokratów głosujących

„za” dołączyło 19 Republikanów). Izba Reprezentantów (IR) przyjęła go 5 listopada stosunkiem głosów 228:206 (projekt poparło tylko 13 kongresmenów Partii Republikańskiej), a prezydent podpisał ją 15 listopada.

**Reformy społeczne.** Ustawa o reformach społecznych – określana jako Build Back Better Act (BBBA) – powstała z połączenia głównych postulatów AFP i części mechanizmów usuniętych z AJP. Ma wartość 1,75 bln dol. i zawiera środki na programy dotyczące „czystej energii” i ochrony klimatu (555 mld dol.), opiekę nad dziećmi (400 mld dol.), ulgi podatkowe (200 mld dol.), opiekę domową i mieszkania socjalne (po 150 mld dol.) czy rozszerzenie opieki medycznej (130 mld dol.). Koszty wygenerowane przez BBBA mają zostać pokryte (choć nie w całości, prognozowane jest pogłębienie deficytu o 367 mld dol. w ciągu 10 lat) z zawartych w ustawie podwyżek podatków, obejmujących przede wszystkim korporacje i osoby o najwyższych przychodach. Progresywiści dążyli do głosowania nad BBBA w pierwszej kolejności: chcieli upewnić się – zanim poprą okrojona ustawę infrastrukturalną – że wejdą w życie istotne dla nich propozycje wzmacniające opiekę społeczną i politykę socjalną (dlatego ustawę tę najpierw przegłosował Senat, a dopiero później Izba Reprezentantów). Biden i spikerka IR Nancy Pelosi wynegocjowali porozumienie z centrowymi Demokratami, dzięki któremu mają oni poprzeć ustawę BBBA po przedstawieniu przez administrację kosztów jej wprowadzenia. Pozwoliło to na przekonanie większości progresywiistów do poparcia ustawy infrastrukturalnej, choć sześćcioro z nich mimo to zdecydowało się zagłosować „przeciw”. 19 listopada IR przyjęła BBBA stosunkiem głosów 220:213 (wszyscy Republikanie głosowali „przeciw”) i zanim trafi do podpisu prezydenta, będzie musiała być przegłosowana w Senacie.

**Plan Build Back Better a spory w Partii Demokratycznej.** Przeciągające się negocjacje i ostateczne przekształcenie obu projektów w przyjętą już ustawę infrastrukturalną i oczekującą na głosowanie BBBA pokazały brak w PD powszechnego poparcia dla bardziej lewicowej polityki, którą starał się realizować Joe Biden. Zdaniem centryistów ten kierunek może zagrozić szansom PD na obronę większości w obu izbach Kongresu podczas wyborów w listopadzie 2022 r. Z kolei progresywiści są zdania, że prezydent nadal niewystarczająco uwzględni ich propozycje (redukcją płatny urlop macierzyński z 12 do 4 tygodni czy rezygnując z darmowej edukacji w dwuletnim koledżu), a próby wyjścia naprzeciw tym postulatam są motywowane chęcią zbudowania poparcia dla innych inicjatyw administracji. Ich zdaniem PD podczas wyborów pogrąży właśnie ograniczanie zakresu ustaw i brak woli przeprowadzenia bardziej prospołecznych i kosztownych reform.

**Wyzwania realizacji planu.** Mimo poprawy sytuacji na rynku pracy na poparcie dla administracji wpływają rosnące ceny

(m.in. paliw) i najwyższa od 10 lat inflacja na rynku dóbr konsumpcyjnych (na poziomie 8,6% rok do roku). Przystoje w łańcuchach dostaw oraz planowane wydatki infrastrukturalne wzmacniają efekt inflacyjny. Może się to przełożyć na poparcie dla PD i utrudnić kampanię przed wyborami do Kongresu w 2022 r., zwłaszcza że inwestycje infrastrukturalne, których realizacja zajmie kilka lat, nie wpłyną bezpośrednio na nastroje wyborców. Prezydent i PD chcą w związku z tym szybko sfinalizować prace nad BBBA, której skutki będą zauważalne w krótszym terminie. Wyzwaniem stanie się zatwierdzenie przez Kongres przed 3 grudnia br. finansowania władz federalnych, a przed 13 grudnia (wówczas Kongres w związku ze świętami przerywa obrady do końca roku) – nowego limitu zadłużenia państwa (aktualny próg zadłużenia wynosi 28,5 bln dol.) i przyjęcia BBBA. Politycy republikańscy oraz część członków PD, którzy skłaniają się ku ograniczaniu wydatków, mogą utrudniać proces legislacyjny nad nowym limitem zadłużenia i BBBA, wskazując na długofalowe negatywne skutki programów dla zdolności USA do obsługi zadłużenia państwa. Demokraci w Senacie potrzebują głosów wszystkich członków partii do przegłosowania BBBA, jednak niektórzy centryści sugerowali, że ustawa wymaga wprowadzenia poprawek – dla ich uwzględnienia będzie konieczne ponowne głosowanie w IR.

USA, w przeciwieństwie do ChRL, nie ponosiły w ostatnich dekadach znacznych nakładów na unowocześnianie infrastruktury. Jej stan utrudnia rywalizację gospodarczą z Chinami, czyniąc amerykańskie towary i usługi mniej konkurencyjnymi, w związku m.in. z wyższymi kosztami transportu. Inwestycje w tym obszarze mogą być traktowane przez rząd federalny jako uzupełnienie procesów budowania przez USA sojuszy ekonomicznych i politycznych w celu powstrzymywania wzrostu siły militarnej i gospodarczej Chin. BBBA zawiera także przepis wprowadzający [15-procentowy podatek korporacyjny zaakceptowany podczas szczytu G20 w październiku br. i stanowiący część międzynarodowego programu Bidena Build Back Better World](#). Wdrażając zawarte w ustawie infrastrukturalnej zmiany, m.in. z zakresu ochrony środowiska i elektromobilności, USA w dyskusji z partnerami zagranicznymi zyskują dodatkowy argument za zwiększaniem wysiłków na rzecz ograniczania emisji CO<sub>2</sub>. Mogą także przejąć polityczne przywództwo wśród państw działających na rzecz tego procesu. W interesie UE leży więc współpraca gospodarcza z USA – konieczna dla realizacji projektów infrastrukturalnych, ponieważ USA będą musiały posiłkować się importem materiałów i wykwalifikowanej siły roboczej. Unowocześnianie amerykańskiej infrastruktury będzie szansą na pogłębienie współpracy w zakresie [wspólnego cyberbezpieczeństwa, zapoczątkowanej w ramach Rady ds. Handlu i Technologii](#).