



Wyzwania polityki gospodarczej USA

Paweł Markiewicz

Gospodarka USA wychodzi z recesji spowodowanej pandemią COVID-19. Aby utrzymać wzrost, jednocześnie realizując szersze cele polityki klimatycznej i technologicznej, administracja Joe Bidena forsuje wielkie programy polityki ekonomicznej i społecznej. Chcąc je uchwalić w Kongresie, będzie zmuszona do zawierania kompromisów z frakcjami w Partii Demokratycznej (PD). Biden będzie też potrzebował częściowego wsparcia Republikanów (PR). W wymiarze międzynarodowym programy te mają wzmocnić pozycję USA w rywalizacji z Chinami, co otwiera drogę do bliższej współpracy z UE.

Zgodnie z zapowiedziami z programu wyborczego i z hasłem *Build Back Better* Joe Biden skupił się na odbudowie amerykańskiej gospodarki, która ucierpiała [z powodu pandemii](#) – w 2020 r. PKB USA spadł o ponad 3,5%. Działania administracji, m.in. zwiększenie tempa dystrybucji szczepionek i rozluźnienie restrykcji epidemicznych, przyczyniły do wzrostu gospodarczego o 6,4% w I kwartale 2021 r.

Trój etapowy plan gospodarczy Bidena. Pierwszy duży pakiet gospodarczy i społeczny, nazwany *American Rescue Plan* (ARP), o łącznej wartości ok. 1,9 bln dol., został uchwalony 11 marca br. Był on elementem [strategii epidemicznej Bidena](#), zakładającej m.in. wydłużenie okresu finansowania i zwiększenie zasiłku dla bezrobotnych, a także zapewniającej jednorazową wypłatę 1,4 tys dol. dla najuboższych.

W kwietniu br. Biden zaprezentował kolejne dwa wielkie programy: *American Families Plan* (AFP) i *American Jobs Plan* (AJP). AFP zakłada największe reformy polityki socjalnej USA od lat 60. XX w. Biden chce przeznaczyć ok. 1,8 bln dol. na m.in. bezpłatne dwuletnie studia na lokalnych uczelniach (koszt ok. 100 mld dol.), wprowadzenie płatnego urlopu macierzyńskiego i chorobowego (225 mld dol.) oraz bezpłatne przedszkola finansowane z budżetu federalnego (200 mld dol.).

AJP zakłada z kolei największe inwestycje infrastrukturalne od lat 30. XX w. o wartości łącznie 2,3 bln dol. Administracja chce przeznaczyć ok. 620 mld dol. na rozbudowę i naprawę dróg, mostów, portów, linii kolejowych i lotnisk. W 2020 r.

USA zajęły trzynaste miejsce w globalnym rankingu jakości infrastruktury krajowej, przeznaczając jedynie 0,5% PKB na jej modernizację. Istotne będą też inwestycje związane z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym – przeznaczono np. 176 mld dol. na rozwój pojazdów elektrycznych i 100 mld dol. na modyfikację krajowej sieci elektroenergetycznej. Celem jest osiągnięcie do 2035 r. produkcji energii elektrycznej w 100% pozbawionej emisji CO₂ (obecnie jest to ok. 38%). Równolegle Biden zamierza stymulować stworzenie 19 mln miejsc pracy w latach 2022–2030, w tym ok. 1–1,2 mln rocznie w obszarach związanych z produkcją energii odnawialnej. Biden dąży do obniżenia stopy bezrobocia w USA do poziomu sprzed pandemii (3,5% w 2019 r.), mimo że spadło już z 14,7% w kwietniu 2020 r. do 6,1% w kwietniu br. Ponadto ok. 80 mld dol. będzie skierowane na produkcję sprzętu medycznego i układów scalonych wykorzystujących półprzewodniki, niezbędnych m.in. w branży motoryzacyjnej przy produkcji pojazdów elektrycznych i w rozwoju technologii sztucznej inteligencji (AI).

Finansowanie i uchwalenie programów. W celu realizacji AFP i AJP, wartych w sumie ok. 4 bln dol., Biden zapowiedział wzrost podatków i usunięcie ulg podatkowych wprowadzonych przez Partię Republikańską w 2017 r. Zakładane jest zwiększenie m.in. krajowego podatku korporacyjnego (z 21% do 28%) i podatku dochodowego (z 37% do 39,6%) dla rodzin zarabiających ponad 1 mln dol. rocznie (ok. 1% społeczeństwa). Aż 65–70% Amerykanów popiera podniesienie podatków dla bogatych obywateli i korporacji, aby sfinansować plany gospodarcze.

BIULETYN PISM

Administracja liczy na to, że wzrost podatków pokryje część kosztów realizacji planów (ok. 1,3 bln dol.) w czasie 15 lat i ograniczy skalę inflacji poniżej 2% (w kwietniu br. wyniosła 4,2%).

Mimo że PD [posiada większość w Kongresie](#) nie jest wystarczająco silna, by przegłosować ustawy budżetowe w Senacie, co wymaga minimum 60 głosów. Jest to główne wyzwanie dla realizacji planów Bidena. Aby przezwyciężyć opór w Senacie, PD może ponownie zdecydować na wykorzystanie mechanizmu rekonyliacji (umożliwia przyjęcie ustawy budżetowej zwykłą większością w ściśle określonych przypadkach), zastosowanego np. podczas uchwalania ARP. Przeszkodą ku temu są rozbieżności w podejściu frakcji partyjnych do planów prezydenta. Umiarkowani politycy PD kwestionują skalę podwyżek podatków korporacyjnych, natomiast frakcja tzw. [progresywnych członków PD](#) jest krytyczna wobec – ich zdaniem – zbyt mało ambitnej polityki klimatycznej i sugeruje zwiększenie wartości inwestycji w tym obszarze do 10 bln dol. Domaga się też poszerzenia zakresu AFP o kluczowe dla nich postulaty, np. ograniczenie dostępu do posiadania broni, reformę systemu imigracyjnego oraz bezpłatną powszechną opiekę zdrowotną i studia wyższe.

Jednocześnie Biden liczy na częściowe wsparcie PR, co popierają centrowi politycy PD (np. senator Joe Manchin), ale progresywni politycy PD są temu przeciwni i chcą szybkiego przyjęcia AJP i AFP w jednej ustawie. Biden zdecydował się jednak negocjować z tymi politykami PR (m.in. senator Lisą Murkowski), którzy są skłonni poprzeć inwestycje dotyczące twardej infrastruktury (proponowane już w 2016 r. przez prezydenta Trumpa). PR krytykuje skalę prognozowanego deficytu – ok. 2 bln dol. przez okres 10 lat przy założeniu pełnej realizacji planów Bidena – który mógłby zwiększyć dług narodowy do nawet 130% PKB w 2023 r. (obecnie wynosi nieco ponad 100% PKB) i wywołać regres w inwestycjach firm prywatnych. PR przedstawiła kontrpropozycję wobec AJP o wartości ok. 1 bln dol. Biden zadeklarował, że skala wydatków AJP może zostać obniżona (np. do 1,7 bln dol.), by osiągnąć kompromis i uchwalić plan do końca br.

Wnioski: międzynarodowy wymiar programów Bidena. Obecnie szacuje się, że gospodarka USA może wzrosnąć o ponad 6% w br. i o 3,7% w 2022 r., a przyjęcie AJP i AFP może zwiększyć te wskaźniki. Poprawa koniunktury z dużym prawdopodobieństwem przełoży się na szanse PD na powiększenie stanu posiadania w Kongresie podczas wyborów uzupełniających w 2022 r., ponieważ podejście opinii publicznej do programów Bidena jest wyraźnie

uzależnione od sympatii partyjnych. AJP cieszy się ogólnym poparciem społecznym (55%), ale zarejestrowani wyborcy PD popierają go znacznie wyraźniej (94%) niż wyborcy PR (32%). Podobnie jest w przypadku AFP (95% do 22%). Skuteczna odbudowa i wzmocnienie gospodarki może więc pomóc przekonać wyborców niezależnych oraz umiarkowanych sympatyków PR, a także zwiększyć szanse kandydata PD w wyborach prezydenckich 2024 r. Jednocześnie potencjalne wzmocnienie PD w Kongresie o polityków progresywnych może mocno wpłynąć na kształt polityki wewnętrznej i zagranicznej Bidena w drugiej połowie jego kadencji.

Stymulowanie rynku pracy, inwestycje w infrastrukturę i zaawansowane technologie są także sposobem na osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Realizacja tego celu ma z kolei nie tylko potwierdzić globalną pozycję Stanów Zjednoczonych jako lidera w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, ale jednocześnie wzmocnić ich pozycję gospodarczą. Opracowanie przez USA konkurencyjnych, zielonych technologii ma zwiększyć światowy popyt na amerykańskie usługi i towary, zwłaszcza w kontekście konkurowania z Chinami. Dotyczy to także innych technologii: w ramach AJP ok. 270 mln dol. będzie przeznaczonych na badania i rozwój sztucznej inteligencji i układów scalonych, kluczowych m.in. dla sektora zbrojeniowego (Chiny dążą do zajęcia pozycji [światowego lidera AI](#) do 2030 r.). Celem jest też zmniejszenie zależności w łańcuchach produkcji i dostaw amerykańskich firm od chińskich wyrobów medycznych (w 2019 r. USA importowało 53,7% sprzętu medycznego z Chin).

Wsparcie publiczne z budżetu federalnego (np. finansowanie prac badawczo-rozwojowych dla firm) i utrzymanie ograniczeń w dostępie do amerykańskiego rynku dla przedsiębiorstw zagranicznych będą wzmocniały konkurencyjność firm z USA wobec Chin, ale też wobec UE czy sojuszników USA z regionu Indo-Pacyfiku. Biden potrzebuje jednak zaangażowania Europy w powstrzymanie ekspansji gospodarczej Chin. Po wizycie sekretarza stanu Antony'ego Blinkena w Brukseli w marcu br. uzgodniono powołanie grupy UE–USA ds. handlu i nowych technologii i współpraca technologiczna może stać się nową, dodatkową osią relacji transatlantyckich. W interesie Polski leży więc poszerzenie agendy jej dwustronnych relacji z USA o kwestie takie jak rozwój energii odnawialnej i cyfryzacji, a także rozwijanie potencjału inicjatywy Trójmorza w kontekście współpracy z USA w tych dziedzinach.