



Znaczenie przyjęcia ustawy klimatyczno-inflacyjnej dla amerykańskiej polityki

Mateusz Piotrowski

16 sierpnia br. Joe Biden podpisał ustawę klimatyczno-inflacyjną, która dopełnia polityczno-gospodarczy plan Build Back Better, główny element programu wyborczego prezydenta. Ustawa ma powstrzymać gwałtownie rosnące – za sprawą inflacji – koszty życia oraz zmniejszyć deficyt budżetowy. W ustawie zawarto jednocześnie największy dotychczas pakiet środków na ochronę klimatu, ułatwiający realizację celów polityki klimatycznej USA. Skutki ustawy staną się odczuwalne dopiero za kilka miesięcy, dlatego jej znaczenie dla wyniku wyborów połowkowych do Kongresu (w listopadzie br.) będzie zależne od budowy skutecznego przekazu kampanijnego.

Sytuacja gospodarcza i polityczna USA. Od początku prezydentury Bidena w Stanach Zjednoczonych rośnie inflacja. W styczniu br. wyniosła 7,5% rok do roku (w 2021 r. – 1,4%). Po rozpoczęciu [rosyjskiej inwazji na Ukrainę](#) w dalszym ciągu rośnie, osiągając szczyt (9,1%) w czerwcu br., w lipcu z kolei nastąpił spadek do 8,5%. Inflację napędzały głównie [dynamicznie rosnące koszty paliw](#) – najwyższa średnia cena benzyny (w skali kraju) wyniosła w czerwcu br. 5,1 dol. za galon (1,35 dol. za litr), co stanowiło wzrost o 50% w stosunku do stycznia br. i o 104% w porównaniu ze styczniem 2021 r. Wzrost kosztów transportu napędzał wyżkę cen wielu produktów, w tym spożywczych. By walczyć z rosnącymi kosztami życia, Rezerwa Federalna (FED) czterokrotnie w ciągu roku podnosiła stopy procentowe, do poziomu 2,25–2,5% (ostatni raz na tym poziomie były w lipcu 2019 r.).

Rosnące ceny utrwaliły niskie poparcie dla prezydenta – pierwszy duży spadek pojawił się po chaotycznym [wycofaniu z Afganistanu w sierpniu 2021 r.](#) Od stycznia do czerwca br. wskaźniki poparcia wahały się w przedziale 40–42%, w lipcu spadły do 38%. Dla porównania – podczas 80 tygodni od zaprzysiężenia poparcie dla Donalda Trumpa wynosiło 41%, a dla Baracka Obamy – 45%. Inflacja i wysokie ceny paliw oraz niskie poparcie dla prezydenta są głównymi przedwyborczymi problemami Demokratów, którzy walczą o utrzymanie kontroli nad obiema izbami Kongresu w wyborach

połowkowych (8 listopada). W symulacji przeprowadzonej w czerwcu br. prawie pewne okazało się uzyskanie przez Republikanów większości w Izbie Reprezentantów (mogli liczyć na średnio 235–238 z 435 mandatów), zaś w Senacie było możliwe (51 z 100 mandatów).

Szansą na poprawę sytuacji gospodarczej i wizerunku administracji Bidena miało być ukończenie [planu reform ogłoszonego pod hasłem Build Back Better](#). W toku jego wdrażania niezbędne były negocjacje zakresu i skali wydatków, zarówno między frakcjami Demokratów, jak i z Republikanami. Bidenowi zależało bowiem, by jego sztandarowy projekt miał ponadpartyjne poparcie. Udało się to tylko w przypadku pierwszego elementu planu – ustawy pomocowej z marca 2021 r. Drugi filar projektu, [ustawa infrastrukturalna, został przyjęty w listopadzie 2021 r.](#) w mocno okrojonej formie, co skutkowało osłabieniem wizerunku administracji – postrzeganej jako niezdolna do pełnego wywiązania się z obietnic, i to w sprzyjających warunkach politycznych. Tym większe znaczenie miała ustawa klimatyczno-inflacyjna Inflation Reduction Act, pomyślana jako domknięcie planu reform, choć jednocześnie mniej ambitna niż pierwotne postulaty Bidena i zeszłoroczny projekt wypracowany wewnątrz partii. Ostatecznie ustawę o wartości 737 mld dol. przyjęto w Senacie głosem rozstrzygającym wiceprezydent Kamali Harris (51 do 50), w kolejnych dniach

przegłosowano w Izbie Reprezentantów, a 16 sierpnia podpisał ją prezydent.

Cele i spodziewane efekty. Celem ustawy jest zredukowanie deficytu budżetowego w ciągu 10 lat za pomocą zwiększonych wpływów do budżetu federalnego. Złożą się na nie środki z 15-procentowego minimalnego podatku korporacyjnego (222 mld dol.) i 1-procentowego podatku na wykup akcji (74 mld dol.), ze zwiększenia ściągalności podatków (o 124 mld dol.), prolongaty ograniczonego odliczenia strat biznesowych (52 mld dol.) oraz z przychodów ze zwiększonej sprzedaży leków (265 mld dol.). Te ostatnie wynikać będą z obniżenia cen leków wydawanych na receptę w ramach programu Medicare i związanej z tym ich większej dostępności. Ustawa wzmacnia też system ochrony zdrowia, m.in. wydłużając o trzy lata obowiązywanie rozszerzonej opieki w ramach programu Affordable Care Act (tzw. Obamacare).

Najważniejszą część ustawy, wbrew nazwie sugerującej redukcję inflacji, stanowi pakiet klimatyczny. Jego wartość wynosi 369 mld dol., co czyni go najwyższym w historii USA pakietem finansowym przeznaczonym na działania związane z ochroną klimatu. Inwestycje mają dotyczyć zarówno promowania czystych źródeł energii, jak i redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zanieczyszczeń. W pakiecie przewidziane zostały ulgi podatkowe za wykorzystywanie czystej energii, zarówno dla osób prywatnych, jak i przedsiębiorstw, a także ulgi i dofinansowania dla obywateli na zakup pojazdów elektrycznych oraz pomp ciepła i paneli fotowoltaicznych produkcji amerykańskiej. Wykonanie tych programów ma przybliżyć USA do realizacji ambitnego celu polityki klimatycznej, który zakłada redukcję emisji gazów cieplarnianych o 50% do 2030 r. (w stosunku do poziomu z 2005 r.). Szacuje się, że dzięki ustawie emisja zostanie obniżona o 40%, podczas gdy przed jej przyjęciem prognozowana była redukcja o 26%.

Według szacunków Biura budżetowego Kongresu ustawa będzie miała jednak nieznaczny praktyczny wpływ na obniżenie inflacji w USA. Krytycy zwracają też uwagę, że część ulg skutkować może nie obniżeniem kosztów życia, a wzrostem zysków korporacji. Reagując na przyjęcie ulgi na zakup pojazdów elektrycznych w wysokości 7,5 tys. dol., Ford i General Motors podniosły np. ceny swoich modeli elektrycznych o 6–8 tys. dol. Koszty wynikające z wprowadzenia podatków korporacyjnych mogą z kolei przełożyć się na niższe zarobki pracowników. Republikanie krytykują szczególnie dofinansowanie federalnego urzędu skarbowego (IRS), uznając to za wzrost biurokratyzacji i nadzoru aparatu państwowego nad życiem obywateli. Wskazują też, że ustawa nie wprowadza rozwiązań realnie wpływających na walkę z inflacją, oferując dofinansowania i ulgi, których pośrednim skutkiem może być jej dalsze napędzanie.

Wnioski i perspektywy. Realizacja programu Build Back Better jest politycznym osiągnięciem Bidena, zwłaszcza wobec niskiego poparcia społecznego dla jego działań. Przyjęcie

ustawy, nawet dwukrotnie okrojonej, niósłoby więcej korzyści niż nieukończenie programu. Jego realizacja w przyszłym roku, jeśli Demokraci utracą przynajmniej jedną izbę w Kongresie, byłaby prawdopodobnie niemożliwa. Jest to też przedwyborczy sygnał, że Partia Demokratyczna mimo różnych priorytetów jej frakcji potrafi zjednoczyć się w kluczowych sprawach. Pakiet klimatyczny o rekordowej wartości służy szczególnie przekonaniu do udziału w listopadowych wyborach najmłodszych wyborców Demokratów, dla których ochrona klimatu jest jednym z najistotniejszych i najpilniejszych wyzwań. Rezultaty przyjęcia ustawy są już widoczne w sondażach. Poparcie dla Bidena wyniosło w sierpniu 44%, najwięcej od roku. Zwiększyły się też szanse na utrzymanie przez Demokratów kontroli nad Senatem (mogą liczyć na większość 50–51 mandatów), choć Republikanie nadal są wskazywani jako niemal pewni zdobywcy większości w Izbie Reprezentantów (mogą liczyć na większość 229–230 mandatów).

Gospodarcze skutki przyjęcia ustawy w postaci obniżonych kosztów leków i opieki zdrowotnej oraz niższych kosztów energii (w efekcie ulg i zwrotów) zaczną być jednak odczuwalne dopiero za kilka miesięcy. Ustawa nie wpłynie też na poziom inflacji, a redukcja deficytu, która ma przekroczyć 300 mld dol., jest rozłożona na 10 lat. Dlatego ustawa klimatyczno-inflacyjna może zwiększyć szanse Demokratów w wyborach tylko pod warunkiem zbudowania skutecznego przekazu kampanijnego, prezentującego ją jako przykład dotrzymania obietnic danych elektoratowi oraz skutecznej współpracy prezydenta z Kongresem. W kontekście wyborów w 2024 r. natomiast, kiedy skutki ustawy zaczną być odczuwalne, może ona przełożyć się na lepszy wynik Partii Demokratycznej w wyborach do Kongresu oraz ubiegającego się o reelekcję Bidena lub innego demokratycznego kandydata na urząd prezydenta.

Przeznaczenie 369 mld dol. na działania związane z ochroną klimatu zwiększy też międzynarodową wiarygodność polityki klimatycznej USA, wypełniając ambitne deklaracje Bidena, że w tym zakresie odwróci politykę Donalda Trumpa. Ułatwi amerykańskiej dyplomacji zawieranie nieformalnych partnerstw klimatycznych i tworzenie koalicji państw o wspólnych celach w ochronie klimatu. Jeżeli USA będą konsekwentnie dążyć do wypełnienia celu redukcji emisji o 50% do 2030 r., konieczne będą kolejne działania władz umożliwiające jego pełną realizację. Ustawa niesie jednak pewne negatywne konsekwencje dla relacji USA z sojusznikami. Przedstawiciele UE oraz Korei Płd. podnosili kwestię ulgi na zakup pojazdów elektrycznych, która dyskryminuje producentów nieamerykańskich, i wskazywali na możliwe naruszenie zasad WTO. Kwestia ta może stać się źródłem napięć w stosunkach z UE, w tym w ramach Rady ds. Handlu i Technologii. Mogą one z kolei utrudniać próby rozwijania wspólnego transatlantyckiego podejścia do Chin, co już obecnie jest niełatwe ze względu na różnice interesów i postrzegania chińskiej aktywności politycznej i gospodarczej.