



Czas trudnych kompromisów – perspektywa relacji Joe Bidena z Kongresem

Andrzej Dąbrowski, Mateusz Piotrowski

Republikanie najprawdopodobniej utrzymają większość w Senacie, o czym zdecyduje druga tura wyborów senackich w Georgii. Jeśli tak się stanie, administracja Joe Bidena będzie zmuszona do zawierania kompromisów z republikańską większością. Dlatego nowy prezydent będzie musiał prowadzić umiarkowaną politykę, nieuwzględniającą postulatów lewicowej frakcji Partii Demokratycznej, tzw. progresywiwistów. Republikanie będą zaś musieli uwzględnić wpływ politycznego dziedzictwa Trumpa, co utrudni im formułowanie spójnego programu.

Dla utrzymania większości w Senacie (51 mandatów) Partia Republikańska (PR) musi uzyskać co najmniej jeden z dwóch mandatów senackich ze stanu Georgia, gdzie 5 stycznia 2021 r. odbędzie się druga tura głosowania (po wyborach 3 listopada bilans sił obu partii w Senacie to 50 do 48 na korzyść PR). W Georgii, gdzie dominuje elektorat PR, w ostatnich latach wystąpił trend wzmacniający Demokratów. O ile jeden z wyścigów pozostaje wyrównany, to w drugim faworytem jest kandydat PR. Przegrana obu kandydatów PR doprowadziłaby do równowagi sił w Senacie. Wówczas decydujący głos w sytuacjach patowych należałby do wiceprezydenta Kamali Harris. Jest to jednak scenariusz mało prawdopodobny.

Senat a administracja – obszary sporu. Brak większości w Senacie oznaczałby dla Bidena niemożność uchwalania własnych projektów ustaw oraz dokonywania kluczowych nominacji personalnych. Prezydent będzie mógł korzystać ze swoich uprawnień do wydawania rozporządzeń: swobodnych i konstytucyjnie nieograniczonych decyzji do egzekwowania prawa oraz zarządzania zasobami i personelem administracji. Jednak dla sprawnego funkcjonowania władzy wykonawczej, w tym wprowadzania nowych inicjatyw oraz reformowania państwa, konieczna jest legislacja i współpraca z obiema izbami Kongresu.

Po ukonstytuowaniu się na początku stycznia 2021 r. nowego Kongresu lider PR w Senacie Mitch McConnell będzie mógł wykorzystać swoją kontrolę nad izbą do blokowania inicjatyw prezydenta – w tym projektów ustaw,

nominacji urzędników (ok. 1200–1400 stanowisk w administracji wymaga zgody) oraz sędziów federalnych. Republikanie byłiby w stanie zmusić Bidena do przedstawiania kandydatur spełniających ich oczekiwania – przede wszystkim polityków umiarkowanych i niezwiązanych z nurtem progresywnym. Z podobną sytuacją spotkał się Barack Obama, którego partia utraciła większość w Izbie Reprezentantów (IR) w 2011 r., a większość w Senacie w 2015 r. Wówczas Obama skupił się na realizacji celów w polityce wewnętrznej i zagranicznej za pośrednictwem rozporządzeń (np. w postaci sankcji), z których wiele uchylił jednostronną decyzją prezydent Trump.

W obliczu obstrukcji w Senacie Demokraci nie będą w stanie zrealizować postulatów m.in. reformy prawa imigracyjnego i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, na które Kongres musiałby przeznaczyć dodatkowe środki w budżecie. Bez kompromisu z Senatem niemożliwe będzie uchwalenie pakietów stymulujących gospodarkę – koniecznych do przeciwdziałania [kryzysowi spowodowanemu pandemią COVID-19](#). Senacka większość wpłynie również na część kompetencji prezydenta w zakresie polityki zagranicznej. O ile np. ponowne przystąpienie USA do porozumienia nuklearnego z Iranem (JCPOA) oraz do porozumienia paryskiego ws. klimatu nie będzie wymagało zatwierdzenia przez Senat, to np. uchwalanie ustaw związanych z ograniczeniem emisji CO₂ może wiązać się z wetem tej izby.

BIULETYN PISM

Główną motywacją obstrukcji będzie dla PR konieczność spełnienia oczekiwań wyborców. W ostatnich latach, a zwłaszcza w okresie prezydentury Trumpa, elektoraty obu partii uległy polaryzacji. Ci spośród wyborców PR, którzy stali się bardziej konserwatywni, będą oczekiwali przeciwstawienia się ewentualnym progresywnym inicjatywom administracji Bidena. Republikanie będą starali się utrzymać popularność przed wyborami do IR w 2022 r. Będą mogli odzyskać kontrolę nad izbą, zwłaszcza że wybory odbędą się w korzystniejszych dla nich warunkach po reorganizacji okręgów wyborczych – ukształtowanych w dużym stopniu przez lokalne władze stanowe, gdzie dominują Republikanie, w taki sposób, by zwiększyć szanse zwycięstwa kandydatów tej partii.

Obszary kompromisu. Mimo rywalizacji między PR a przyszłą administracją Bidena i Demokratami w Kongresie w pewnych obszarach oba środowiska polityczne będą musiały szukać porozumienia. Najważniejszym wyzwaniem w nowej kadencji będzie walka ze skutkami pandemii COVID-19. Walkę z coraz szybciej rozprzestrzeniającym się wirusem oraz kryzysem gospodarczym [obietcał w kampanii Joe Biden](#). Według badań opinii publicznej elektorat demokratyczny uznaje pandemię za większe zagrożenie w wymiarze zdrowia publicznego, podczas gdy wyborcy republikańscy za priorytet uznają przeciwdziałanie jej ekonomicznym następstwom. Walka administracji Bidena z tymi zjawiskami będzie musiała uwzględnić oczekiwania Republikanów, którzy chcą w jak najmniejszym stopniu zwiększać zadłużenie państwa i tym samym nie zgadzają się na pakiety stymulacyjne o wartości przekraczającej bilion dolarów.

W obszarze polityki zagranicznej ułatwieniem dla współpracy między partiami będzie konsensus w sprawie roli USA w NATO, pogłębiania relacji transatlantyckich oraz rewizjonistycznej polityki Rosji. Podstawę współpracy stanowić będzie jednak panująca zgoda co do zagrożenia ze strony Chin i potrzeby rywalizacji z nimi w każdym obszarze oraz ograniczania ich międzynarodowych wpływów. [Stosowana przez administrację Trumpa protekcyjnistyczna polityka handlowa](#) nie przyniosła oczekiwanego zmniejszenia deficytu w handlu zagranicznym USA. Tradycyjnie opowiadający się za swobodą handlu międzynarodowego Republikanie będą mieli okazję powrócić do wspierania wolnego handlu. Jednocześnie mogą prezentować postawę protekcyjnistyczną w kwestiach [ewentualnych zmian w przepisach podatkowych wobec amerykańskich firm prowadzących globalną działalność, np. planowany podatek cyfrowy w UE](#). Taką postawę przyjmując może także administracja Bidena.

Presja progresywnych Demokratów. [W toku kampanii Joe Biden nawiązał współpracę z lewicowymi politykami Partii Demokratycznej – tzw. frakcją progresywną](#). Przejęcie przez Bidena ich wyborczych postulatów w zakresie ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia czy kwestii klimatycznych i włączenie przedstawicieli tej frakcji do swojego zespołu miały zapowiadać gotowość do prowadzenia bardziej lewicowej polityki. To może się okazać niemożliwe z uwagi na potrzebę osiągania kompromisów z PR w Senacie. Tym samym wpływ progresywistów na politykę administracji może być mniej znaczący, niż tego oczekiwali przed wyborami. Przeprowadzenie ustaw, które muszą uzyskać większość w obu izbach Kongresu czy nominacji na stanowiska wysokiego szczebla w administracji, które zatwierdza Senat, będą najprawdopodobniej wymagały centrowego podejścia. Kontrola Senatu przez PR jednak nie ograniczy bezpośrednio wpływu progresywistów na decyzje samodzielnie podejmowane przez prezydenta.

Wnioski. Jeżeli Republikanom uda się utrzymać większości w Senacie, pierwsze miesiące jej współistnienia z administracją Bidena pokażą, czy możliwa jest między nimi współpraca w pewnych obszarach, czy wyłącznie konflikt. Osiągnięcie kompromisów skutkuje centrową polityką wewnętrzną i kontynuacją w wielu obszarach polityki zagranicznej. Jeżeli jednak Senat będzie prowadził wyłącznie politykę obstrukcji, również Biden może dążyć do zwarcia, by pokazać, że PR nie chce kompromisu. Wówczas progresywiści mogą uzyskać większy wpływ na politykę administracji.

Celem PR w Senacie pozostanie utrzymanie zaangażowania konserwatywnego elektoratu aż do wyborów do IR i części Senatu, które odbędą się w 2022 r. Do tego czasu PR będzie manewrować między koniecznością współpracy z administracją w kwestiach gospodarczych (wsparcie dla biznesu dotkniętego pandemią) a blokowaniem niekorzystnych z punktu widzenia jej wyborców inicjatyw społecznych i przeciwpandemicznych (czasowe zamknięcie gospodarki, progresywna reforma ubezpieczeń zdrowotnych).

W interesie Polski, równoległe do budowania współpracy z nową administracją, pozostanie pogłębianie relacji z członkami obu partii w Kongresie, zwłaszcza wspierającymi rozwój stosunków transatlantyckich. Polska powinna stworzyć narzędzia ponadpartyjnego zaangażowania kongresmanów na rzecz wspierania obecności sił USA w Europie Środkowej oraz udziału w Inicjatywie Trójmorza, np. przez zainicjowanie grupy roboczej kongresmanów (wspólnie z państwami regionu) czy zwiększenie aktywności w zakresie dyplomacji parlamentarnej.