



Perspektywy relacji administracji Bidena z podzielonym Kongresem

Mateusz Piotrowski

Wynik Republikanów w tzw. wyborach połówkowych (*midterms*) był gorszy od oczekiwanego, jednak udało im się przejąć Izbę Reprezentantów. Będą mogli skuteczniej blokować część inicjatyw prezydenta Joe Bidena, ale w najmniejszym stopniu będzie to dotyczyło polityki zagranicznej. Chociaż w poprzednich dwóch latach zdarzały się przykłady ponadpartyjnej współpracy, zapowiadane przez Republikanów śledztwa w sprawie działań administracji Bidena będą utrudniać wypracowanie kompromisu. Tym samym pierwsze dwa lata prezydentury Bidena mogą się okazać czasem jego największych osiągnięć w polityce wewnętrznej.

[Listopadowe wybory połówkowe do Kongresu](#) (organizowane w połowie kadencji prezydenta) zakończyły się zdobyciem przez Partię Republikańską 222 z 435 mandatów w Izbie Reprezentantów i przejęciem nad nią kontroli po 4-letniej przerwie. W Senacie Republikanie utracili z kolei jeden mandat, co zapewniło Demokratom kontrolę nad nim zwykłą większością 51 głosów (48 senatorów z PD oraz 3 niezależnych). Ponieważ każdy projekt ustawy musi być zatwierdzony przez obie izby, kontrola nad nimi sprawowana przez konkurujące partie będzie utrudniała proces legislacyjny. Republikanie będą mogli blokować inicjatywy Demokratów rozpoczynane w Senacie, odrzucając je w głosowaniu, bądź nie podejmując debaty nad projektem. Bez poparcia Demokratów w Senacie w życie nie wejdzie z kolei żaden projekt przyjęty przez Republikanów w Izbie Reprezentantów. Jeśli prezydent posłuży się wetem, do jego odrzucenia potrzebne będzie 2/3 głosów w obu izbach, co będzie mało prawdopodobne. W zakresie polityki zagranicznej Kongres nie będzie miał jednak dużych możliwości oddziaływania, ponieważ w tym obszarze prezydent posiada znaczną swobodę. W związku z trudnościami z realizacją polityki wewnętrznej może to skłonić administrację Bidena (i samego prezydenta) do większej aktywności w przestrzeni międzynarodowej.

Podatki i gospodarka. Z uwagi na kompetencje Izby Reprezentantów Republikanie będą blokować kolejne reformy podatkowe Bidena, które są jedną z jego obietnic wyborczych. Plany prezydenta dotyczyły opodatkowania m.in. niezrealizowanych zysków kapitałowych (od wzrostu wartości posiadanych aktywów), co miało objąć najbogatszych obywateli. Z uwagi na prezydenckie weto Republikanom nie uda się natomiast znieść podatków wprowadzonych w pierwszej połowie kadencji Bidena (m.in. 15-procentowy globalny podatek korporacyjny w ramach [ustawy klimatyczno-inflacyjnej](#)).

Republikanie najprawdopodobniej nie będą starali się forsować rozwiązań, których celem byłoby obniżenie inflacji (obecnie 7,1%), ponieważ po obu stronach sceny politycznej panuje przekonanie, że jest to zadanie Rezerwy Federalnej (stopy procentowe są aktualnie na poziomie 4% i spodziewane są kolejne podwyżki). Istotnym tematem będzie natomiast poziom zadłużenia państwa i obniżenie federalnych wydatków budżetowych. Republikanie mogą naciskać na ich redukcję w obszarach opieki społecznej i zdrowotnej. Ponieważ są to jedne z najistotniejszych dla Bidena kwestii, Republikanie będą uzależniać skalę cięć od ustępstw w innych sprawach, które są ważne dla nich. Ewentualny brak kompromisu w tych kwestiach i nawarstwiający się spory

między izbami mogą skutkować impasem w procesie negocjacji budżetowych, co w przypadku nieprzyjęcia ani projektu budżetu, ani prowizorium budżetowego doprowadzi do zawieszenia działalności rządu federalnego ([ostatnio stało się tak na przełomie 2018 i 2019 r.](#)).

Śledztwa. Przejęcie kontroli nad Izbą Reprezentantów umożliwi Republikanom realizację zapowiedzianych śledztw w sprawie domniemyanych nadużyć popełnianych przez Bidena i jego administrację. Zapowiedziano dochodzenia w trzynastu obszarach, m.in. kryzysu migracyjnego na granicy z Meksykiem, wpływu korporacji technologicznych na ograniczanie wolności słowa, polityki wobec Chin w kontekście pochodzenia pandemii COVID-19, [wycofania z Afganistanu](#), działalności Departamentu Sprawiedliwości ([w tym powołania specjalnego prokuratora w sprawach dotyczących Donalda Trumpa](#)) i podległego mu FBI oraz powiązań biznesowych i korzyści materialnych osiągniętych przez Huntera Bidena, syna prezydenta. Działania Republikanów mają rozpocząć się w ciągu miesiąca od zaprzysiężenia nowego Kongresu (3 stycznia 2023 r.). Na przesłuchania mogą być wzywani sekretarze odpowiedzialni za dany obszar, ich zastępcy, szefowie podległych agencji oraz doradcy prezydenta. Efektem śledztw mogą być próby impeachmentu poszczególnych sekretarzy, w tym sekretarza bezpieczeństwa krajowego Alejandro Mayorkasa i prokuratora generalnego Merricka Garlanda, którzy są stale krytykowani przez część republikańskich kongresmenów. Inicjatywy te są jednak z góry skazane na porażkę. Nawet jeżeli Republikanom powiedzie się postawienie tych osób w stan oskarżenia w Izbie Reprezentantów (zwykłą większością głosów), ich usunięcie z urzędu nie będzie możliwe, ponieważ jest to kompetencja Senatu wymagająca większości 2/3 głosów. Skierowane przeciw Demokratom zarzuty o nadużycia i niekompetencję oraz przesłuchania przed komisjami Kongresu będą wspierać kampanie wyborcze poszczególnych kongresmenów republikańskich, a także polityków, którzy planują ubiegać się o nominację Partii Republikańskiej w wyborach prezydenckich.

Wpływ na politykę zagraniczną. W polityce zagranicznej kluczowymi obszarami zainteresowania obu izb Kongresu będą szeroko rozumiana rywalizacja z Chinami oraz wsparcie dla Ukrainy. W ramach posiadanych kompetencji Republikanie będą naciskać na ograniczanie współpracy handlowej i technologicznej z Chinami oraz zacieśnienie relacji z Tajwanem, który w pierwszych miesiącach kolejnej sesji Kongresu może stać się celem podróży nowego spikera Izby Reprezentantów (co miałyby symbolizować kontynuację wsparcia wyrażonego [wizytą Nancy Pelosi w sierpniu br.](#)). W kwestii wsparcia dla Ukrainy część Republikanów może być przeciwna utrzymaniu jego obecnego poziomu, co jednak nie zagrazi ostatecznemu przyjęciu dotyczących go ustaw – wspólnie z Republikanami, którzy popierają pomoc Ukrainie, głosować będą Demokraci. Jeszcze w listopadzie Biden zwrócił się do Kongresu z prośbą o akceptację przeznaczenia na ten cel kolejnych 38 mld dol. – przegłosowanie tego pakietu jest

możliwe jeszcze przed zaprzysiężeniem nowego składu legislatury. Do Kongresu trafił też osobny wniosek o powiększenie o kolejne 7 mld dol. puli, którą administracja Bidena wykorzystuje w celu militarnego wspierania Ukrainy uzbrojeniem ściągającym z własnych stanów magazynowych.

Szanse kontynuacji programu Bidena i Demokratów. Mimo utraty kontroli nad Izbą Reprezentantów Biden i Demokraci mają szanse na realizację części planów dotyczących polityki wewnętrznej. Prezydent może rządzić, posługując się rozporządzeniami wykonawczymi. Są one jednak mniej trwałym narzędziem niż ustawy, ponieważ mogą zostać [zniesione przez kolejnego prezydenta, tak jak pierwszego dnia prezydentury uczynił Biden z częścią rozporządzeń Trumpa](#). Z uwagi na charakter rozporządzeń ich podważenie na drodze sądowej jest ponadto łatwiejsze niż ustaw. Przykładem jest decyzja Bidena z sierpnia br. o umorzeniu długów studenckich, której realizację wstrzymano, gdy została zakwestionowana przez władze sześciu stanów (o sprawie w 2023 r. zdecyduje Sąd Najwyższy – SN). Dla administracji prezydenta istotne jest utrzymanie przez Demokratów kontroli nad Senatem, ponieważ wówczas wszelkie zmiany personalne wymagające zgody tej izby (w tym ambasadorów oraz na stanowiskach w departamentach Obrony i Stanu) oraz nominacje na sędziów federalnych (w tym SN) nie będą wymagały wystawiania kompromisowych kandydatur. W kwestiach najbardziej polaryzujących, takich jak legalność aborcji, w Kongresie nie uda się wypracować kompromisu, co pozostawi je bez rozstrzygnięcia przez co najmniej dwa lata.

Wnioski i perspektywy. Mijająca połowa kadencji była najprawdopodobniej okresem największych osiągnięć Bidena w obszarze polityki wewnętrznej. W jej trakcie przyjęto istotne projekty będące wynikiem współpracy z przynajmniej częścią Republikanów, m.in. [ustawę o mikrochipach i półprzewodnikach](#) oraz [ustawę infrastrukturalną](#). Sygnalizuje to, że w podzielonym Kongresie ciągle może być możliwe osiągnięcie porozumienia w sprawach najistotniejszych dla USA. Biden, chcąc ubiegać się o reelekcję, będzie musiał dążyć do kompromisów, co zapewni choć częściową realizację programu prezydenta i Demokratów. W kontekście zwiększania swoich szans w przyszłych wyborach Republikanie nie będą mogli jedynie sprzeciwiać się proponowanym przez Demokratów projektom, co prezentowałoby ich jako partię o skrajnym stanowisku i braku gotowości do objęcia władzy. Zbyt duży nacisk na prowadzenie śledztw i mniejsze skupienie na bieżącej polityce może też negatywnie oddziaływać na wizerunek Republikanów, szczególnie w kontekście starań o poparcie wyborców niezależnych.

Podzielony Kongres będzie dysponował instrumentami wpływu na politykę zagraniczną, ale nie zaburzy jej podstaw. USA w dalszym ciągu będą realizować zobowiązania wobec sojuszników z NATO oraz wspierać Ukrainę we wszystkich dotychczasowych aspektach. Dla Polski oznacza to stabilną współpracę transatlantycką w sprawach pomocy Ukrainie i polityki wobec NATO, co sprzyjać będzie zacieśnianiu relacji dwustronnych w pozostałych obszarach.