

Barbara Regulska-Ingielewicz*

Rola szczebla federalnego i stanowego w kształtowaniu amerykańskiej polityki handlowej po przyjęciu Narodowej Inicjatywy Eksportowej

Role of the Federal and State Level Institutions in Shaping American Trade Policy after the Adoption of the National Export Initiative

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: Narodowa Inicjatywa Eksportowa, wsparcie eksportu, polityka handlowa Stanów Zjednoczonych, ustrój Stanów Zjednoczonych, klauzula handlowa

Keywords: National Export Initiative, export promotion, United States trade policy, political system in the United States, commerce clause

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza roli szczebla federalnego i stanowego w kształtowaniu i realizacji amerykańskiej polityki handlowej, a także weryfikacja założeń wdrożonej w 2010 roku przez administrację Baracka Obamy Narodowej Inicjatywy Eksportowej w zakresie aktywizacji szczebla stanowego w obszarze handlu. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na dwa podstawowe pytania badawcze: jaką rolę pełni szczebel federalny i stanowy w kształtowaniu oraz realizacji polityki handlowej w Stanach Zjednoczonych? A także, czy po przyjęciu w 2010 roku Narodowej Inicjatywy Eksportowej rola szczebla stanowego zwiększyła się w procesie podejmowania decyzji oraz wykonywania polityki handlowej? Odpowiedzi na powyższe pytania pozwolą na weryfikację przejętej hipotezy, która wskazuje, że Narodowa Inicjatywa Eksportowa pomimo swoich założeń nie zwiększyła roli szczebla stanowego w kształtowaniu oraz realizacji polityki handlowej. Mając powyższe na uwadze przyjęta została następująca struktura artykułu. W pierwszej części przedstawiono ogólne założenie metodologiczno-analityczne. W drugiej dokonano omówienia ram instytucjonalno-prawnych, które kształtują podział kompetencji w ustroju amerykańskim, zwracając przede wszystkim uwagę na kwestie dotyczące polityki handlowej.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5580-7341>, doktor nauk o polityce (2016), Katedra Studiów Regionalnych i Globalnych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

Część trzecia poddaje analizie działania szczebla stanowego w wymiarze praktycznym po przyjęciu Narodowej Inicjatywy Eksportowej. W podsumowaniu artykułu zawarte zostaną wnioski w postaci odpowiedzi na postawione pytania, które pozwolą na weryfikację hipotezy.

Abstract: *The purpose of the article is to analyze the role of the federal and state level institutions in shaping and implementing American trade policy, as well as to verify the assumptions of the National Export Initiative implemented in 2010 by the Barack Obama administration which intended to activate state level institutions in the area of trade. The goal of the article is to answer two basic research questions: What is the role of the federal and state level institutions in shaping and implementing trade policy in the United States? Has the role of the state level increased in the decision-making process and the implementation of trade policy after the adoption of the National Export Initiative in 2010? Answers to the above questions will allow verification of the adopted hypothesis, which indicates that, despite its assumptions, the National Export Initiative has not increased the role of the state level institutions in shaping and implementing trade policy. To conduct a reliable analysis, the following article structure was adopted. The first part presents the general methodological and analytical assumption. The second discusses the institutional and legal framework that shapes the distribution of competences in the US system, paying particular attention to trade policy issues. Part three analyzes the state level activities in a practical dimension after the adoption of the National Export Initiative. The summary of the article will contain conclusions in the form of answers to the questions posed, which will allow to verify the hypothesis.*

Wprowadzenie

Stany Zjednoczone są jednym z największych światowych eksporterów i importerów dóbr przemysłowych, jak również globalnym mocarstwem, które ma kluczowy wpływ na kształt międzynarodowego systemu handlowego. Ramy systemu podejmowania decyzji w obszarze polityki handlowej zostały nakreślone w Konstytucji Stanów Zjednoczonych oraz orzeczeniach Sądu Najwyższego. Są one jednak nieprecyzyjne, co umożliwia poszczególnym prezydentom ich modelowanie zgodnie z aktualnymi potrzebami politycznymi. Przykładem takiego działania było wprowadzenie przez administrację prezydenta Baracka Obamy w 2010 roku zmian do amerykańskiej polityki handlowej w postaci Narodowej Inicjatywy Eksportowej (*National Export Initiative* – NEI)¹. Inicjatywa wyznaczała nowy kierunek polityce handlowej poprzez zwrot ku protekcjonizmowi

¹ *Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U.S. Exports in Five Years*, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/nei_report_9-16-10_full.pdf (12.10.2019).

opartemu na intensywnym wspieraniu eksportu. Jednym z jej filarów była aktywizacja szczebla stanowego w zakresie polityki handlowej i udostępnienie mu szerszego instrumentarium do jej kształtowania i wykonywania. W sposób świadomy rząd federalny zapowiedział oddanie części kompetencji w obszarze handlu szczeblowi stanowemu i zachęcał go do włączenia się w jej realizację.

Celem artykułu jest zbadanie Narodowej Inicjatywy Eksportowej w zakresie aktywizacji szczebla stanowego w obszarze handlu. Przeprowadzona zostanie analiza porównawcza roli szczebla federalnego i stanowego w kształtowaniu amerykańskiej polityki handlowej, podziału kompetencji zgodnie z obowiązującym prawem, a także możliwości samodzielnych działań instytucji stanowych. Zaprezentowana zostanie również faktyczna działalność stanów po wdrożeniu NEI w celu wskazania, w jakim stopniu wykorzystały one szansę odgrywania większej roli w obszarze polityki handlowej.

Istotnym założeniem i jednocześnie ograniczeniem artykułu jest zawężenie analizy do lat urzędowania prezydenta Baracka Obamy. Okres trzech lat od zakończenia jego kadencji umożliwia dokonanie analizy opartej na wiarygodnych danych i przełożeniu założeń inicjatywy na praktykę. W przypadku Donalda Trumpa okres jest zbyt krótki. Ponadto, obecna administracja z rozmaitych powodów nie kontynuuje tej inicjatywy, co tworzy zagadnienie dla odrębnego badania.

Artykuł jest próbą odpowiedzi na dwa główne pytania badawcze: jaką rolę pełni szczebel federalny i stanowy w kształtowaniu oraz realizacji polityki handlowej w Stanach Zjednoczonych? Czy po przyjęciu w 2010 roku Narodowej Inicjatywy Eksportowej rola szczebla stanowego zwiększyła się w procesie podejmowania decyzji oraz wykonywania polityki handlowej?

Odpowiedzi na powyższe pytania pozwolą na weryfikację przejętej hipotezy, która mówi, że Narodowa Inicjatywa Eksportowa pomimo swoich założeń nie zwiększyła roli szczebla stanowego w kształtowaniu oraz realizacji polityki handlowej.

Teoretycznym narzędziem zastosowanym do analizy tej kwestii jest podejście instytucjonalne, gdyż daje ono możliwość odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób władza oraz kompetencje do prowadzenia polityki handlowej zostały podzielone w ustroju amerykańskim w wymiarze wertykalnym oraz horyzontalnym. Jako metodę badawczą proponuje się obserwację działań rządu federalnego, administracji publicznej i organów władzy stanowej, które determinują procesy decyzyjne.

Kwerenda literatury przedmiotu wskazuje, że przedstawiona w artykule problematyka kontekstu ustrojowego polityki handlowej Stanów

Zjednoczonych nie jest szeroko omówiona w piśmiennictwie polskim nauk o polityce. Nie ma publikacji dotyczących podziału kompetencji w ustroju amerykańskim w odniesieniu do polityki handlowej, które analizowałyby konstytucję, orzeczenia Sądu Najwyższego oraz Narodową Inicjatywę Eksportową. Część prac odwołuje się wyłącznie do działań stanów na arenie wewnętrznej², inne badają politykę handlową w kontekście historycznym³. Brakuje zbiorczej analizy, która przybliżyłaby praktyczną stronę działań poszczególnych instytucji obu szczebli w obszarze wymiany handlowej. Na gruncie nauki polskiej dominuje więc szeroka tematyka, która nie uwzględnia praktycznego wymiaru prowadzenia polityki handlowej, jak również perspektywy stanowej⁴. Brakuje również współczesnej literatury, która przybliżyłaby Narodową Inicjatywę Eksportową i jej skutki dla amerykańskiej polityki handlowej.

W przypadku zagranicznej literatury przedmiotu trzeba wskazać, że większość publikacji traktuje podział kompetencji w ustroju amerykańskim w sposób kompleksowy, koncentrując się na zagadnieniu federalizmu i nie odnosi się do polityki handlowej⁵. Na tym tle trzeba wyróżnić

² E.B. Herzik, B.W. Brown (red.), *Gubernatorial leadership and state policy*, Connecticut, Londyn 1991; V. Ostrom, *The Meaning of American Federalism. Constituting a Self-Governing Society*, San Francisco 1991; J.C. Teaford, *The rise of the States. Evolution of American State Government*, Londyn 2002; K. Boeckelman, *The Influence of States on Federal Policy Adoptions*, «Policy Studies Journal» 1992, vol. 20, nr 3; J. Goldstein, *Ideas, Institutions and American Trade Policy*, «International Organization» 1988, vol. 42, issue 1.

³ W. LaFeber, *The American Age*, Nowy York–Londyn, 1989; K. Michałek, *Amerykańskie stulecie. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1900–2001*, Warszawa 2004; D.A. Irwin, *Clashing over commerce. A history of US trade policy*, Chicago 2019; C.D. Johnson, *The wealth of a nation. A history of trade politics in America*, Oxford 2018.

⁴ R. Małajny, *Doktryna podziału władzy Ojców Konstytucji USA*, Katowice 1985; K.R. Gąsiorowski, *Projekt Ameryka. Stany Zjednoczone od rewolucji do wojny secesyjnej*, Warszawa 2017.

⁵ T.R. Dye, *American Federalism*, Toronto, 1990; J.R. Alexander, *State Sovereignty In the Federal System. Constitutional Protections Under the Tenth and Eleventh Amendments*, «Publius» 1986, vol. 16, nr 2; M.A. Cameron, T.G. Foletti, *Federalism and the Subnational Separation of Powers*, «Publius» 2005, vol. 35, nr 2; M. Diamond, *The Federalist's View of Federalism* [w:] G.S. Benson (red.), *Essays on Federalism*, Kalifornia 1961; D.J. Elazar, *Federalism vs Decentralization: The Drift from Authenticity*, «Publius» 1976, vol. 6, nr 4; D.J. Elazar, *The Evolving Federal System*, «Proceedings of the Academy of Political Science» 1981, vol. 34, nr 2; D.J. Elazar, *Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects*, «Annals of the American Academy of Political and Social Science» 1990, vol. 509; D.J. Elazar *The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century*, «Annals of the American Academy of Political and Social Science» 1965, vol. 359; J. Madison, *The Alleged Danger From the Powers of the Union to the State Governments Considered*, [w:] *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the US*, Nowy York, <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers> (13.10.2019).

takich autorów, jak Earl Fry, John Kincaid, Hans Michelmann czy Panayotis Soldatos, którzy od lat 90. XX w. badali wzajemne relacje szczebla federalnego i stanowego, a także możliwości prowadzenia polityki państwowej w konkretnych obszarach, w tym polityki handlowej przez oba poziomy władzy⁶. Istotne są szczególnie badania Hansa Michelmanna oraz Panayotisa Soldatosa na temat międzynarodowego wymiaru aktywności jednostek szczebla poniżej federalnego. Do badań nad ramami działalności stanów przyczynił się niezwykle Samuel Lucas McMillan w swojej pracy *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations*⁷. Ważną pracą wydali także pod swoją redakcją Frederick Drake i Lynn Nelson, w której analizowali ramy ustrojowe aktywności stanów⁸.

Z uwagi na charakter analizy, w artykule wykorzystanych zostało, obok monografii oraz artykułów naukowych, wiele materiałów źródłowych oraz aktów prawnych poszczególnych instytucji amerykańskich⁹, a także wystąpienia poszczególnych polityków, które wpłynęły na kształt prowadzonej polityki. Za najistotniejsze należy uznać Orędzie o Stanie

⁶ E.H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, Nowy York 1998; H. Michelmann, P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of subnational units*, Oxford 1990; J. Kincaid, *Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Cooperation*, [w:] H. Michelmann, P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford 1990; J. Kincaid, S.L. Schechter, *The State of American Federalism: 1985*, «Publius» 1986, vol. 16, nr 3.

⁷ A także S.L. McMillan, *Subnational Foreign Policy Actors: How and Why Governors Participate in U.S. Foreign Policy*, «Foreign Policy Analysis» 2008, vol. 4, issue 3.

⁸ F.D. Drake, L.R. Nelson (red.), *States Rights and American Federalism*, Londyn, Connecticut, 1999; inne publikacje w tym obszarze to m.in.: R.S. Fosler, *The New Economic Role of American States. Strategies in a Competitive World Economy*, Nowy York–Oxford 1988; M. Sager, *One Voice or Many? Federalism and International Trade*, Nowy York, 2002; D.M. Brown, E.M. Fry, J. Groen, *State and Provinces in the International Economy Project*, [w:] D.M. Brown, E.H. Fry (red.), *State and Provinces in the International Economy*, Kalifornia 1993; S.D. Krasner, *State Power and the Structure of International Trade*, «World Politics» 1976, vol. 28; J.F. Zimmerman, *National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century*, «Publius» 2001, vol. 31, nr 2.

⁹ *Executive Order 13083 – Federalism*, <http://www.presidency.ucsb.edu> (5.10.2019); *Executive Order 13354 – National Export Initiative* <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/executive-order-national-export-initiative> (10.10.2019); *Executive Order 13132 – New Federalism* – <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-1999-08-10/pdf/99-20729.pdf> (17.10.2019); *Ex-Im Bank Strategic Plan 2010 – 2015*, s. 11–17, www.exim.gov (15.10.2019); Lowry S., *Small Business Administration Trade and Export Promotion Programs*, CRS Report, 01.2014, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43155.pdf> (17.10.2019); *Presidential Memorandum – Maximizing the Effectiveness of Federal Programs and Functions Supporting Trade and Investment*, <https://obamawhitehouse.archives.gov> (17.10.2019).

Państwa Prezydenta Obamy, które dało początek Narodowej Inicjatywie Eksportowej¹⁰.

Założenia modelu analitycznego

Zastosowana w pracy analiza instytucjonalna jest jedną z klasycznych metod w naukach o polityce. Należy na początku nadmienić, iż instytucjonalizm nie jest kompleksową teorią i nie daje podstaw do stworzenia formalnego i ograniczonego zestawu propozycji, który badacze mogą testować w prosty sposób.¹¹ Jest raczej podejściem koncentrującym się na zbiorze hamujących lub też umożliwiających działania uwarunkowań, w których jednostki polityczne są usytuowane. Wskazuje również na wzajemne oddziaływanie procesów wewnętrznych i międzynarodowych, a przede wszystkim na sytuację krajową, która stanowi podstawę partycypacji aktorów politycznych w reżimie międzynarodowym.

Nowy instytucjonalizm różni się znacznie od starszej, krytykowanej wersji. W przeciwieństwie do niej, nie stosuje opisowej indukcyjnej metody analizy i nie wyciąga konkluzji z empirycznego badania, ale charakteryzuje się podejściem dedukcyjnym. Podstawę stanowi dla niego teoretyczne stwierdzenie, w jaki sposób dana instytucja działa¹². Neoinstytucjonalisci nie są zainteresowani również funkcjonowaniem instytucji, ale wykorzystują je do zrozumienia efektów działań politycznych. Tworzą one szeroki kontekst, w którym jednostki realizują swoje interesy oraz samorealizują się. Z jednej strony instytucje ograniczają

¹⁰ Film z Orędzia o Stanie Państwa, 2010 roku: <https://www.youtube.com/watch?v=L-1PWQtCDaYY> (14.10.2019).

¹¹ G.J. Ikenberry, *Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy*, «International Organization» 1988, vol. 42, issue 1, s. 241.

¹² V. Lowndes, *The Institutional Approach*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Theory and Methods in Political Science*, Nowy York 2010, s. 64. Więcej na temat metody instytucjonalnej: B.G. Peters, *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, Cheltenham, Northampton, 2019; M. Hadler, *Institutionalism and Neo-institutionalism. History of the concepts*, [w:] *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 2015, s. 186–189; R.A. Rhodes, *Old Institutionalism an Overview*, [w:] R.E. Goodwin (red.), *The Oxford Handbook of Political Science* 2011; V.Lowndes, *Institutionalism*, [w:] V.Lowndes, D. Marsh, G. Stoker (red.), *Theory and methods in political science*, London 2019; B.G. Peters, *Institutionalism and Public Policy*, [w:] *Contemporary Approaches to Public Policy* 2016, s. 55–72; B.G. Peters, *Institutional Theory*, [w:] Ch. Ansell, J. Torfing (red.), *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham 2016; A. Lecours (red.), *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Toronto 2005.

im działania, wskazując normy i wzorce postępowania, a z drugiej ułatwiają im aktywność poprzez przekazywanie informacji o zachowaniu innych podmiotów, tworzenie odpowiednich mechanizmów i sankcji na wypadek naruszenia zasad¹³. Instytucje sprawiają, że system jest bardziej transparentny i przewidywalny. Są one źródłem zjawisk i zachowań, determinują działania polityczne oraz organizują i nadają kształt aktywności jednostek na arenie politycznej¹⁴. Instytucje odzwierciedlają zwyczaje, normy i praktyki. Tworzą również strukturę, która wyznacza możliwości i zachęty do pewnych zachowań, które ułatwiają wprowadzanie zmian¹⁵. Można je postrzegać jako pewien sposób myślenia uznany w danej grupie za obowiązujący, którego odzwierciedleniem są struktury determinujące decyzje ludzi i kształtujące kierunek rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Instytucje mają endogeniczną naturę, co oznacza, że nie są czystym odzwierciedleniem interesów aktorów na arenie politycznej. Tworzą raczej zbiór struktur, norm i standardów, które w pewnej mierze mają charakter autonomiczny¹⁶. Istniejące wzory zachowań mogą w określonych sytuacjach zarówno upoważniać poszczególnych aktorów do działania jak również ich ograniczać. Istotą analizy instytucji politycznych jest badanie ich funkcji, efektów działania oraz wpływu na zjawiska polityczne w celu wyjaśnienia reguł i mechanizmów obowiązujących w danym systemie.

Metoda instytucjonalna została wykorzystana w poniższej analizie, gdyż daje możliwość odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób władza w ustroju amerykańskim oraz kompetencje do prowadzenia polityki handlowej zostały podzielone pomiędzy instytucje dwóch szczebli władzy. Umożliwia również dokonanie analizy konstytucji, orzeczeń Sądu Najwyższego oraz Narodowej Inicjatywy Eksportowej, które wprowadzają określony porządek i jasne możliwości działania poszczególnych podmiotów uczestniczących w procesie formułowania i wykonywania

¹³ M. Poboży, *Metoda instytucjonalna w badaniach europejskich*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Studia Europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2010, s. 218.

¹⁴ Tamże, s. 209. Więcej na temat roli instytucji: V. Lowndes, M. Roberts, *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*, London 2013; I.S. Kim, J. Landregan, M. Ratković, *The Effects of Political Institutions on the Extensive and Intensive Margins of Trade*, «International Organization» 2019, nr 73, s. 755–792.

¹⁵ R.A. Rhodes, S.A. Bitner, B.A. Rockman, [w:] *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Nowy York, 2006, s. XIV.

¹⁶ J.G. March, J.P. Olsen, *Elaborating the New Institutionalism*, Working Paper nr 11, marzec 2003, Centre of European Studies, University of Oslo, s. 4.

polityki handlowej. Za pomocą analizy instytucjonalnej zbadane zostały kody działania, które wyraźnie wskazują, co w systemie amerykańskim jest oczekiwane od poszczególnych aktorów politycznych. Poszczególne instytucje ustroju amerykańskiego modelują i limitują podmioty oraz ich władzę, a wykorzystana metoda pozwala odkryć dynamikę historyczną, która uformowała strukturę organizacyjną państwa i społeczeństwa. Struktury instytucjonalne mogą również kształtować oraz ograniczać zagraniczną politykę ekonomiczną, a w czasach kryzysu przekształcać się¹⁷. Zmiany mogą obejmować przesunięcia w równowadze sił czy wprowadzenie nowych instrumentów politycznych.

Podstawę badania stanowiła analiza fundamentalnej instytucji ustroju amerykańskiego, czyli Konstytucji Stanów Zjednoczonych, a także wydanych na jej podstawie orzeczeń Sądu Najwyższego. Sformułowane w nich zasady, praktyki oraz zwyczaje ograniczają władzę państwową w wymiarze horyzontalnym oraz wertykalnym, co zapewnia ochronę jednostek oraz stosowanie prawa przez wszystkich uczestników życia politycznego. Normy te przekładają się na konkretne realne działania pozostałych instytucji także szczebla stanowego. Umożliwiają władzy prowadzenie działań w sposób z góry przewidziany poprzez określoną alokację władzy państwowej i przyznanie jej odpowiednich kompetencji.

Prawno-ustrojowe podstawy polityki handlowej Stanów Zjednoczonych

Kompetencje w obszarze polityki handlowej konstytucja precyzuje dość jednoznacznie, przyznając Kongresowi tzw. klauzulę stosunków handlowych (*commerce clause*). Paragraf ósmy artykułu pierwszego konstytucji dokładnie wylicza prawa i kompetencje Kongresu, a wśród nich wskazuje na „regulowanie obrotu handlowego z obcymi państwami, pomiędzy stanami i plemionami indiańskimi¹⁸. Wyliczenie kompetencji legislatywy federalnej miało być zabezpieczeniem federalizmu i ochroną legislatyw stanowych przed nadmierną ingerencją władzy centralnej w ich prawodawstwo. Istotny w tym kontekście jest jednak § 9 Artykułu 1, który mówi, że Kongres może: „ustanawiać wszelkie prawa, które są niezbędne i właściwe dla realizacji wyżej wymienionych uprawnień oraz wszystkich innych

¹⁷ G.J. Ikenberry, *Conclusion: an institutional approach...*, s. 229.

¹⁸ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych*, <http://www.kolousa.wssm.edu.pl/res/konstytucja.pdf> (16.10.2019).

uprawnień, które niniejsza Konstytucja przyznaje władzom Stanów Zjednoczonych lub ich wszelkim urzędom lub urzędnikom”¹⁹. Paragraf ten nazywany *necessary and proper clause* daje podstawę do właściwie nieograniczonego rozszerzania uprawnień federalnej legislatury i wkraczania tym samym w sferę funkcjonowania szczebla stanowego również w obszarze handlu. Jedynym konstytucyjnym zabezpieczeniem władzy stanowej jest X poprawka przyjęta w 1791 roku. Zgodnie z jej brzmieniem wszelkie uprawnienia, które nie zostały wyraźnie powierzone przez konstytucję Stanom Zjednoczonym i nie zostały *expilicite* wyłączone z kompetencji poszczególnych stanów nadal przysługują im lub ludowi²⁰. Faktycznie jednak przepis ten nie zawsze chronił stany przed nadmierną ingerencją władzy federalnej. Szeroka interpretacja omawianych wcześniej kompetencji Kongresu pozostawiała niewiele dziedzin aktywności stanom.

W kontekście tej analizy najważniejszą kompetencją przyznaną Kongresowi jest klauzula stosunków handlowych, która zgodnie z interpretacją Sądu Najwyższego rozciąga się na każdą działalność komercyjną w więcej niż jednym stanie. Organ ten ma prawo promowania takiej działalności, ograniczania jej, a nawet zakazywania. W okresach wzmocnienia władzy federalnej klauzula stosunków handlowych była często wykorzystywana przez Waszyngton do przejmowania kontroli i w innych kwestiach gospodarczych niekoniecznie związanych stricte z handlem. W 1812 roku Sąd Najwyższy wydał decyzję w sprawie *McCullock v Maryland*²¹, która w zasadzie przekreśliła na pewien czas możliwość ograniczenia władzy Kongresu w odniesieniu do klauzuli stosunków handlowych. Sędzia John Marshall zaznaczył, że cały tekst konstytucji przyznał Kongresowi więcej kompetencji niż tylko te wynumerowane w § 8 Artykułu 1. Dodał również, że choć stany mają prawo do nakładania podatku, to konstytucja oraz regulacje przyjęte na jej podstawie są nadrzędne i nie mogą być kontrolowane przez stany. Dopiero w latach 1972–1986, gdy na czele Sądu Najwyższego stał sędzia William Rehnquist, wykorzystywanie tej klauzuli do forsowania działań na innych polach zostało znacznie ograni-

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

²¹ Sprawa dotyczyła utworzenia przez Kongres drugiego banku Stanów Zjednoczonych. Stan Maryland opodatkował go, natomiast oddział banku w Baltimore odmówił zapłaty nałożonego podatku. Osią sporu było to, czy Kongres miał prawo utworzyć taki bank oraz czy stan Maryland dokonał niekonstytucyjnej ingerencji w kompetencje przyznane Kongresowi. Sędziowie jednogłośnie orzekli, że Kongres miał prawo zarejestrować bank oraz że stan Maryland nie mógł nałożyć podatku na władzę federalną, która wykonywała swoje konstytucyjne kompetencje.

czony²². Utrzymano natomiast jej zastosowanie w sprawach dotyczących handlu oraz produkcji.

Cytowany wyżej § 9 Artykułu 1 oznacza również, że Kongres ma prawo przyjmować ustawy w sferach odległych wymianie handlowej, ale mających wpływ na działalność komercyjną. Na podstawie powyższego przepisu kompetencja handlowa przyznana władzy federalnej rozciąga się i na inne obszary, które choć nie są wskazane jako funkcje legislatywy federalnej, mogą być jej przyznane w zgodzie z konstytucją, ograniczając tym samym kompetencje władz stanowych. Zarówno *commerce clause*, jak i *necessary and proper clause* zawarte w Artykule 1 Konstytucji nie zostawiają wątpliwości, czyją domeną jest polityka handlowa i nie zakładają istotnej roli szczebla stanowego w tej sferze. Ich dodatkowym wzmocnieniem stała się decyzja Sądu Najwyższego z 1981 roku w sprawie *Hodel v Virginia Surface Mining & Reclamation Association*²³, w której sąd uznał, że klauzula nadrzędności prawa federalnego²⁴ rozciąga się również na han-

²² Najgłośniejszym orzeczeniem ograniczającym zwierzchnictwo władzy federalnej na podstawie klauzuli stosunków handlowych wydanym w czasie, gdy William Rehnquist stał na czele Sądu Najwyższego było orzeczenie w sprawie *Usery v National League of Cities*. Sprawa ta dotyczyła zagadnienia czy Kongres na podstawie klauzuli handlowej ma prawo regulować rynek pracy pracowników stanowych, oddany w oparciu o X poprawkę pod jurysdykcję władzy stanowej. Sąd uznał, że wprowadzanie takich regulacji przez Kongres jest pogwałceniem X poprawki oraz wolności i niezależności stanów, gdyż w sposób bezpośredni wypiera je z obszarów ich tradycyjnego funkcjonowania. Ponadto wskazał, że choć władza Kongresu przyznana mu na podstawie klauzuli handlowej jest nieograniczona, ma jednak konstytucyjny limit w postaci X poprawki, która w tym przypadku chroni tradycyjną aktywność stanów i atrybuty ich suwerenności. Wyrok wskazywał zatem, że konstytucja w pewnych przypadkach zobowiązuje do obrony sfery stanowej, pomimo możliwości wprowadzania ustaw wyprzedzających przez Kongres. Orzeczenie to wzbudziło ogromne kontrowersje. Należy również zauważyć, że zostało przyjęte przy pięciu głosach za i czterech przeciwnych. Ostatecznie decyzja ta została uchylona w 1985 roku na podstawie orzeczenia w sprawie *García v San Antonio Metropolitan Transit Authority*.

²³ <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/452/264> (13.10.2019).

²⁴ Mówi ona, że prawo federalne jest prawem nadrzędnym w stosunku do stanowego w przypadku zaistnienia jakiegokolwiek konfliktu. Implikuje to, że wszelkie ustawy przyjęte przez Kongres oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe, w tym handlowe, które tym samym zostały włączone do prawa federalnego stoją w hierarchii prawnej ponad regulacjami stanowymi. Zasada ta zobowiązuje sędziów stanowych do wydawania takich decyzji, które nie stoją w sprzeczności z prawem federalnym. Klauzula ta ma doniosły skutek. Praktyka ustawodawcza oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego przewidują możliwość zastosowania przez Kongres działania wyprzedzającego działania stanowe i zagwarantowania sobie pierwszeństwa w przedkładaniu aktów z danej dziedziny (tzw. *preemption*). Działanie takie oznacza pewnego rodzaju „rezerwację” danej

del międzystanowy. Nie było to według sądu pogwałceniem X Poprawki, bo w sprawach, które mogą wpływać na handel międzystanowy władza federalna ma prawo podejmować decyzje i wprowadzać takie regulacje, które będą miały pierwszeństwo. W decyzji końcowej sędzieja Thurgood Marshall nakreślił kilkupunktowy test, który stwierdza czy dana regulacja federalna narusza niezależność stanów gwarantowaną przez X Poprawkę. Aby ustawa została uznana za legalną, musi po pierwsze, wprowadzać regulacje, które odnoszą się do stanów, jako jednostek administracyjnych, w rozumieniu ich ustrojów, a nie ludności. Po drugie, musi odnosić się do kwestii, które niezaprzeczalnie i bezdyskusyjnie stanowią atrybuty suwerenności państwowej. Ponadto, musi bezpośrednio zaburzać formowanie integralnych operacji w tradycyjnych sferach działania rządu²⁵.

Władzy wykonawczej w osobie Prezydenta przyznano jedną ważną funkcję z punktu widzenia polityki handlowej. Zgodnie z § 2 Artykułu 2 „Prezydent ma prawo, w porozumieniu z Senatem i za zgodą dwóch trzecich obecnych na posiedzeniu senatorów, zawierać traktaty”²⁶. Traktaty i wszelkie porozumienia handlowe to jeden z ważniejszych instrumentów amerykańskiej polityki handlowej, który został szczególnie wyeksponowany przez Narodową Inicjatywę Eksportową. Prezydent dzierży prawo do pośredniego wyznaczania kierunków handlowych poprzez zawieranie odpowiednich traktatów z innymi krajami oraz ma możliwość tworzenia sprzyjającej lub zniechęcającej przestrzeni biznesowej podpisując umowy dwu – i wielostronne. Z racji wpływu na prawo krajowe przyjmowanych przez Prezydenta porozumień niezbędna jest w tym procesie obecność Senatu i ratyfikacja każdego traktatu międzynarodowego. Jest to także ukłon w stronę stanów, które w sposób pośredni są włączone w proces ratyfikacji porozumień podpisanych przez Prezydenta²⁷. Szczególną pre-

dziedziny, która od tej pory podlega zwierzchnictwu władzy federalnej. Takie wyprzedzenie bądź też zarezerwowanie kompetencji przez rząd federalny dokonuje się jedynie w drodze wydania ustawy, która wskazuje tym samym bezpośrednie zainteresowanie władzy federalnej wskazanym obszarem. W przypadku, gdy do omawianej rezerwacji nie dojdzie, Konstytucja nakazuje rozpoznanie sprawy i interesów obu szczebli przez Sąd Najwyższy.

²⁵ A.E. Howard, *García: Of Federalism and Constitutional Values*, «Publius» 1985, vol. 16, nr 3, s. 18.

²⁶ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych*....

²⁷ W praktyce negocjowaniem traktatów zajmuje się federalna egzekutywa na podstawie mandatu przyznanego jej przez Kongres. Zważywszy, że porozumienia nie mają automatycznej mocy samow wykonawczej w stosunku do stanów, muszą zostać ratyfikowane przez Kongres oraz inkorporowane do prawa wewnętrznego. Jako część prawa federalnego obejmuje je *supremacy clause*, co oznacza, że są prawem nadrzędnym w stosunku

rogatywą prezydencką w obszarze przyjmowania traktatów międzynarodowych jest możliwość zastosowania procedury *fast track*²⁸.

Istotnym wzmocnieniem szczebla federalnego w obszarze przyjmowania traktatów międzynarodowych była decyzja w sprawie *Missouri v Holland* z roku 1920²⁹. Sąd orzekł, iż traktaty zawarte przez rząd federalny są nadrzędne w stosunku do jakichkolwiek obaw stanów dotyczących ich niekonstytucyjności w oparciu o X Poprawkę. Dodatkowo § 10 Artykułu 1 wprowadza ograniczenia władzy stanowej w zakresie polityki ustawodawczej i wykonawczej. Zgodnie z brzmieniem konstytucji, stany nie mogą zawierać traktatów i sojuszy, ani zawiązywać konfederacji, a także wydawać ustaw naruszających zobowiązania kontraktowe. „*Zaden stan nie może*

do prawa stanowego. O szczegółach legislacji wprowadzającej dane porozumienie do prawa wewnętrznego oraz kształcie jej obowiązywania w poszczególnych stanach decyduje administracja federalna.

²⁸ Upoważnienie prezydenta do negocjowania traktatów międzynarodowych za pomocą szybkiej ścieżki oznacza, że Kongres nie może wprowadzić do nich żadnych poprawek ani wykorzystać obstrukcji parlamentarnej. Procedura ta została zaproponowana i wprowadzona przez sam Kongres w 1974 roku na podstawie *Trade Act 1974*. Wykorzystywano ją do 1994 roku, a w 2002 roku została wznowiona przez *Trade Act 2002* pod nazwą *Trade Promotion Authority* (TPA). Procedura ponownie wygasła w 2007 roku i przez kilka kolejnych lat trwała bardzo żywa debata nad jej powtórным uregulowaniem. W styczniu 2014 roku administracja prezydenta Obamy zaproponowała nową regulację, która umożliwiłaby prezydentowi wykorzystanie procedury *fast-track*, szczególnie przy negocjacjach umowy o Partnerstwie Trans-Pacyficznym oraz Transatlantyckiej Strefie Wolnego Handlu. Ostatecznie ustawa została przyjęta przez Senat w czerwcu 2015 roku. Korzystając z procedury *fast-track/TPA* prezydent po podpisaniu odpowiedniej umowy międzynarodowej kieruje ją do Kongresu, gdzie liderzy większości w Izbie Reprezentantów oraz Senacie są zobligowani, do przedstawienia na pierwszej możliwej sesji, przygotowanej przez prezydenta ustawy implementacyjnej. Żadna z izb oraz komisji nie ma prawa wprowadzenia do ustawy żadnych poprawek. Komisje mają 45 dni na przedstawienie raportu, w przeciwnym wypadku ich posiedzenie zostaje rozwiązane. Obie izby Kongresu mają 15 dni na dokonanie głosowania. W przypadku umów obejmujących swą właściwością dochody państwowe jak np. cła, akt implementacyjny najpierw trafia do Izby Reprezentantów, następnie do Senatu, a na końcu do Komisji Finansów. W obu izbach debata nad proponowaną ustawą nie może trwać dłużej niż 20 godzin, a cała procedura jej przyjęcia nie może być dłuższa niż 90 dni. Tohoryzontalne oddanie kompetencji legislatywy w ręce egzekutywy jest pewną anomalią w ustawodawczym systemie amerykańskim i dotyczy wyłącznie międzynarodowych umów handlowych.

²⁹ Sama sprawa dotyczyła traktatu podpisanego w 1916 roku przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię celem ochrony migrujących ptaków na terenie USA i Kanady. Aby ułatwić wprowadzenie go w życie, Kongres przyjął w 1918 roku Ustawę o migrujących ptakach. Kiedy Strażnik Missouri nastraszył obywateli tego stanu aresztem za nieprzestrzeganie ustawy, władze stanowe wystąpiły do sądu o uznanie niekonstytucyjności tego aktu w związku z naruszeniem X Poprawki.

bez zgody Kongresu nakładać na import lub eksport jakichkolwiek obciążeń lub ceł, chyba że jest to absolutnie niezbędne do egzekwowania stanowych ustaw o inspekcji; wówczas jednak czysty dochód z wszelkich ceł i obciążeń, nałożonych przez stan na import lub eksport, przeznaczony jest do użytku Skarbu państwa Stanów Zjednoczonych, a wszelkie ustawy w tym przedmiocie podlegają rewizji i kontroli Kongresu”³⁰. Przepis ten oznacza, że stany nie mogą indywidualnie prowadzić polityki antyimportowej ani wprowadzać ceł eksportowych, czyli korzystać z podstawowych narzędzi polityki handlowej. Zakaz ten niejako potwierdza przyznanie klauzuli handlowej wyłącznie władzy federalnej, choć w późniejszym okresie Kongres wydał opinię, w której stwierdził, że pojęcie traktatu bądź porozumienia w rozumieniu Artykułu 1 Konstytucji nie odnosi się do każdego tego typu aktu. Zakaz odnosi się wyłącznie do nawiązywania takich związków zagranicznych, które zwiększałyby siłę polityczną stanów, a w konsekwencji mogłyby doprowadzić do wkroczenia przez nie w sferę zwierzchności rządu federalnego Stanów Zjednoczonych³¹. Opinia ta znacznie uelastyczyła możliwości działania stanów i wyznaczyła obszary, w których mogą prowadzić aktywność zagraniczną i nawiązywać stosunki międzynarodowe obejmujące np. rozwój turystyki, przyciąganie inwestycji zagranicznych oraz poszukiwanie rynków zbytu dla produktów i usług stanowych.

Ważną rolę w relacjach szczebla federalnego i stanowego odgrywa Sąd Najwyższy. W przypadku roszczeń co do kompetencji opartych na klauzuli handlowej, twórcy konstytucji uznali, iż interes i kompetencja władzy federalnej jest oczywista nawet bez wydania odpowiedniej ustawy przez Kongres, czyli mechanizmu tzw. *preemption*³². Klauzula ta została wprowadzona specjalnie w celu zatrzymania działań stanów w dziedzinie handlu i zapobieżenia ich potencjalnie negatywnym efektem³³. W orzeczeniu w sprawie *Brown v Pink*³⁴ z 1941 roku Sąd Najwyższy wyraźnie

³⁰ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych...*

³¹ J. Kincaid, *Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Cooperation*, [w:] H. Michelmann, P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford 1990, s. 279.

³² J.R. Alexander, *State Sovereignty In the Federal System. Constitutional Protections Under the Tenth and Eleventh Amendments*, «Publius» 1986, vol. 16, nr 2, s. 6.

³³ W przypadku sporów w innych sferach, rozgraniczanie przez Sąd Najwyższy kompetencji obu szczebli polega na każdorazowym stwierdzaniu, czy działania podjęte przez Kongres mieszczą się w wynumerowanej liście dziedzin mu przyznanym oraz czy te, które zostały podjęte ze względu na ich konieczność faktycznie służyły osiągnięciu konkretnego celu. W drugiej kolejności sąd orzeka, czy działania stanu faktycznie kolidują z działaniami podjętymi przez rząd federalny.

³⁴ <http://supreme.justia.com> (15.10.2019).

stwierdził, że stany mogą wprowadzać regulacje dotyczące rodzimego przemysłu, tak długo jak nie naruszają one narodowej kontroli nad handlem. Stwierdzenie to oznacza, że klauzula handlowa stanowi pewne ograniczenie X poprawki.

Dokonana wyżej analiza konstytucji amerykańskiej oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego stawia w uprzywilejowanej pozycji Kongres, którego decyzje i wszczęte działania wyprzedzają w większości przypadków potencjalną aktywność stanów. W efekcie, to stanowisko Kongresu oraz urzędującej administracji, ich wizja federalizmu oraz ewentualna chęć współpracy z władzami stanowymi bądź jej brak w znacznej mierze kształtują amerykański system federalny.

Próbie zmiany wzajemnych relacji władzy federalnej i stanowej zainicjowała administracja Baracka Obamy. W 2009 roku prezydent Obama wydał memorandum obejmujące omawianą wcześniej praktykę *preemption*³⁵. Zaznaczył w nim, że rola stanów w amerykańskim systemie jest niezwykle istotna, gdyż szczebel ten, podobnie jak federalny, dostarcza wielu niezbędnych usług publicznych, a często czyni to nawet bardziej efektywnie. Prezydent nawoływał do zaprzestania przyjmowania przez egzekutywę takich norm, które wyprzedzałyby działania stanów, szczególnie w sytuacjach, gdy nie czyni tego Kongres. Wizja ta znalazła odzwierciedlenie w przyjętej w 2010 roku Narodowej Inicjatywie Eksportowej. Zasadniczym zadaniem NEI było podwojenie eksportu w ciągu pięciu lat zgodnie z hasłem „USA eksportuje, USA prosperuje”³⁶. Należy zauważyć, że to wsparcie eksportu, nowe instytucje oraz instrumentarium niezbędne do osiągnięcia tego celu były kluczowymi elementami nowo przyjętej strategii, a nie problem podziału kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie i realizację polityki handlowej. W związku z powyższym, NEI nie wprowadzała żadnych nowych regulacji, ale jedynie nakłania do oddawania pewnych obszarów działania stanom, tak aby mogły w praktyce tworzyć przestrzeń dla eksporterów. Ramy prawno-instytucjonalne pozostały niezmiennic, natomiast przeorientowana została praktyka działania. Rząd federalny nie tylko dał przyzwolenie stanom na autonomiczną

³⁵ *President's Memorandum Regarding Preemption*, https://obamawhitehouse.archives.gov/reality-check/the_press_office/Presidential-Memorandum-Regarding-Preemption (17.10.2019).

³⁶ Wśród priorytetów NEI znalazło się: zwiększenie eksportu małych i średnich przedsiębiorstw, poprawa efektywności programów w zakresie promocji handlu na szczeblu federalnym, zwiększenie dostępności misji handlowych, nasilenie działań na rzecz reprezentowania interesów eksporterów amerykańskich na rynkach zagranicznych, zwiększenie dostępu do kredytów eksportowych, przywrócenie równowagi makroekonomicznej, zwiększenie działań na rzecz promocji eksportu usług.

działalność w obszarze jego tradycyjnej dominacji, ale wręcz zachęcał je do zwiększania aktywności, podkreślając ich istotną rolę w systemie wsparcia eksportu. Dał temu wyraz przede wszystkim w raporcie na temat wdrożenia NEI oraz dokumentach instytucji federalnych w obszarze handlu. Raport przedłożony prezydentowi Obamie przez Gabinet Promocji Eksportu oraz Komitet Koordynujący ds. Promocji Handlu³⁷ w sposób szczegółowy przedstawiał strategię NEI. Załączona do niej *Trade Policy Agenda 2010* w jednym z punktów stwierdzała, że rządy stanowe i lokalne pełnią kluczową rolę w promocji eksportu i są wartościowym partnerem w dążeniu do osiągnięcia celów NEI z uwagi na ich zaangażowanie oferowanie pomocy w zakresie doradztwa przedsiębiorcom, przewodzenia misjom handlowym, poszerzenia dostępu do finansowania działalności handlowej oraz edukacji. Raport wskazywał również na znaczenie instytucji stanowych w zakresie przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które wspierają zatrudnienie i wzrost eksportu. W związku z powyższym Narodowa Inicjatywa Eksportowa nakłaniała stany oraz miasta do rozpoczynania własnych przedsięwzięć na rzecz wspierania rodzimego eksportu³⁸. Wyszczególniona została rola gubernatorów, rządów stanowych oraz stanowych grup handlowych czy departamentów rolnych. Ze swojej strony instytucje federalne zobowiązały się po pierwsze do przekazywania lepszych informacji na temat roli eksportu dla poszczególnych stanów i ich gospodarek oraz wartości podejmowania lokalnych inicjatyw na rzecz jego zwiększenia, a po drugie do podwyższenia stopnia koordynacji, zwielokrotnienia oraz dopasowania zasobów na wszystkich szczeblach władzy, co zostało uznane za czynnik decydujący w osiągnięciu celów NEI. Ponadto, zapowiedziano przeznaczenie środków na granty stanowe, jak np. *Market Development Cooperation Plan*, którego zadaniem było poszerzenie możliwości eksportowych dla amerykańskich przedsiębiorców. Wśród rekomendacji raportu znalazł się punkt mówiący o konieczności wykorzystania wspólnych wysiłków szczebla federalnego i stanowego, jak również partnerstwa publiczno-prywatnego w celu implementacji NEI i podwojenia eksportu, gdyż tylko takie działania będą miały realne przełożenie na potencjalny sukces eksporterów³⁹.

Reprezentant ds. Handlu Stanów Zjednoczonych umieścił w swoim planie strategicznym punkt przewidujący konsultacje m.in. z rządami stanowymi przy formułowaniu polityki handlowej, stanowisk negocja-

³⁷ W jego skład weszło 20 najważniejszych agencji federalnych w obszarze handlu.

³⁸ *Report to the President on the National Export Initiative...*, s. 22.

³⁹ Tamże, s. 26.

cyjnych czy poszczególnych strategii w celu lepszego dopasowania do potrzeb lokalnych⁴⁰. Wiele instytucji federalnych, w tym m.in. GAO, akcentowało problem koordynacji działań instytucji federalnych i stanowych. W raporcie z 2014 roku GAO podkreślała słusność i potrzebę działań wszystkich tych instytucji, ale jednocześnie wyrażała zaniepokojenie słabą koordynacją, która obniżała efektywność podejmowanej aktywności. Zobowiązywała rząd federalny i jego agendy do zwiększenia koordynacji proponując konkretne inicjatywy, tak aby stany nie zniechęcały się i nadal realizowały zadania NEI pomimo dublowania się niekiedy z instytucjami centralnymi⁴¹.

Próba aktywizacji instytucji stanowych determinowana była kilkoma zasadniczymi przesłankami. Po pierwsze, wszelkie działania nakierowane na zwiększenie eksportu przyczyniają się do wspólnego dobra całej gospodarki Stanów Zjednoczonych. Ponadto, polityka wsparcia eksportu jest bardzo kosztowna, więc podział środków i przejęcie ich ciężaru przez dodatkowe jednostki było korzystne dla rządu federalnego. Narodowa Inicjatywa Eksportowa zakładała, iż szczebel federalny będzie kształtował ramy i kierunek polityki proeksportowej, a poszczególne stany będą ową politykę wdrażały i dopełniały. Przywołano ponadto koncepcję roli stanów jako laboratoriów, które testują pewne pomysły rozwiązań instytucjonalnych, strukturalnych lub też konkretnych nowatorskich sposobów świadczenia usług publicznych. Jeśli dany koncept sprawdzi się w jednym stanie może następnie zostać zaaplikowany w innych podwyższając efektywność całego systemu⁴².

Działania stanów w obszarze polityki handlowej po przyjęciu Narodowej Inicjatywy Eksportowej

Analiza działań stanowych wskazuje, że najwyższy stopień zaangażowania w politykę handlową cechował stan Waszyngton. Gubernator tego stanu w latach 2005–2013 Christine Gregoire wprowadziła

⁴⁰ Office of the U.S. Trade Representative, *Strategic Plan FY2013-FY2016*, s. 6. www.ustr.gov (20.11.2019).

⁴¹ United States Government Accountability Office, Report to the Chairman, Committee on Small Business, House of Representatives, *Export Promotion. Trade Agencies Should Enhance Collaboration with State and Local Partners*, May 2014, <https://www.gao.gov/assets/670/663362.pdf> (25.11.2019).

⁴² K. Boeckelman, *The Influence of States on Federal Policy Adoptions*, «Policy Studies Journal» 1992, vol. 20, nr 3, s. 365–366.

w nawiązaniu do NEI program wsparcia stanowej wymiany międzynarodowej⁴³, którego celem było zwiększenie liczby przedsiębiorstw eksportujących, a także pomoc w uzyskaniu nowych kanałów sprzedaży⁴⁴. W celu realizacji programu przyjęto szereg inicjatyw sektorowych, w tym m.in. *Asia Target Markets Trade Development*, który opierał się na poszukiwaniu innowacyjnych strategii wykorzystujących media społecznościowe do promowania eksportu stanu Waszyngton w Azji. Podpisano memorandum o wzmocnieniu partnerstwa pomiędzy stanem Waszyngton, a Departamentem Handlu, a równolegle gubernator Gregoire wydała decyzję o stworzeniu *Washington Export Assistance Program*, który dysponował funduszem w wysokości 3 mln dolarów dostępnym dla przedsiębiorców w formie grantów oraz pożyczek. Polityka wsparcia eksportu znalazła również miejsce w Planie Gospodarczym Waszyngtonu. Wśród jego sześciu punktów, aż cztery dotyczyły strictly polityki proeksportowej⁴⁵.

Drugim stanem, który wprowadził strategię wsparcia eksportu komplementarną do federalnej NEI, była Montana. Ogłoszony w październiku 2011 roku *National Export Initiative Support Program* miał za zadanie przyspieszyć internacjonalizację amerykańskich przedsiębiorstw. Zaproponowane instrumentarium było wyjątkowo skąpe i wysoce uzależnione od programów federalnych. Głównym celem projektu było zwiększenie dostępu do rynków zagranicznych oraz wsparcia oferowanego eksporterom⁴⁶. Należy jednak zaznaczyć, że jego twórcom nie chodziło o stworzenie autonomicznych inicjatyw stanowych, ale przybliżenie ogólnodostępnych instrumentów federalnych. W marcu 2010 roku stan Maryland wdrożył *Maryland Export Initiative*, uzupełniającą NEI. Jej głównym celem było zwiększenie wsparcia dla stanowych małych i średnich przedsiębiorstw w dziedzinie eksportu, ale poza tym w praktyce inicjatywa nie

⁴³ Motywując wdrożenie strategii gubernator Gregoire stwierdziła, iż „jako jeden z liderów krajowego eksportu, stan Waszyngton ma możliwość bycia polem doświadczalnym dla Departamentu Handlu rozwijającego nowe programy by posunąć do przodu NEI”.

⁴⁴ Wzrost eksportu tego stanu od momentu przyjęcia strategii eksportowej jest imponujący. W 2009 roku wielkość eksportu Waszyngtonu wyniosła 51,8 mld dolarów. Rok później 53,3 mld, w 2011 64,8 mld, w 2012 75,6 mld, a w 2013 roku 81,6 mld. Ponadto, zgodnie z danymi ITA z czerwca 2014 roku pierwszy cel został już osiągnięty. W 2012 roku 12,5 tysiąca przedsiębiorstw zlokalizowanych w stanie Waszyngton prowadziło działalność eksportową. Aż 90% z nich to małe i średnie przedsiębiorstw.

⁴⁵ Więcej na temat programów wsparcia eksportu, www.waexports.com (15.11.2019).

⁴⁶ Więcej na temat programów wsparcia eksportu <https://marketmt.com/EXPORT> (15.11.2019).

zapropowała kompleksowych działań na szeroką skalę⁴⁷. Inicjatywę eksportową (*Export Missouri Initiative*) wprowadził również stan Missouri we wrześniu 2013 roku. Korzystała ona jednak nie z funduszy stanowych, ale programów instytucji federalnych, dostępnych lokalnie⁴⁸. W 2010 roku gubernator Kentucky ogłosił *Kentucky Export Initiative*, która miała doprowadzić nie tylko do zwiększenia eksportu, ale również miejsc pracy i dywersyfikacji stanowych partnerów handlowych. Inicjatywa opierała się na partnerstwie kilkunastu instytucji federalnych, stanowych oraz prywatnych, które prowadziły seminaria eksportowe, programy edukacyjne i spotkania z doświadczonymi przedsiębiorcami, działania nakierowane na wzrost innowacyjności i marketing stanowy, a także usługi *matchmaking*⁴⁹. Stan Connecticut co prawda nie wdrożył strategii proeksportowej, ale na wiosnę 2014 roku jego *Department of Economic and Community Development* ogłosił *Connecticut's Economic Development Strategy*. Jej pierwszy punkt zakładał zwiększenie inwestycji w rozwój przedsiębiorczości i podniesienie konkurencyjności stanowego biznesu, poprzez m.in. tworzenie stanowych klastrów przemysłowych. Strategia postulowała również wzrost zatrudnienia w stanie, wsparcia dla przedsiębiorców, wolumenu eksportu oraz możliwości biznesowych, a także budowę marki stanu, która stanie się w przyszłości motorem wzrostu gospodarczego⁵⁰. Kalifornia, drugi największy eksporter w Stanach Zjednoczonych, nie ustanowiła żadnej centralnej agencji zajmującej się problematyką eksportu. Na jej terenie prowadzone były punktowe i nie do końca skoordynowane działania. Zgodnie z raportem z 2012 roku największymi barierami eksportowymi tego stanu były: istniejące regulacje prawne, dostęp do kapitału zewnętrznego, utrudnienia w rozwijaniu biznesu, w tym przede wszystkim pozyskiwaniu nowych kontrahentów oraz zbyt mała liczba usług publicznych wspierających eksport⁵¹. Nie zostały jednak podjęte żadne konkretne działania w celu wyeliminowania tych przeszkód⁵².

⁴⁷ Więcej na temat programów wsparcia eksportu <http://commerce.maryland.gov> (15.11.2019).

⁴⁸ Więcej na temat programów wsparcia eksportu <https://exportmissouri.mo.gov> (15.11.2019).

⁴⁹ Więcej na temat wsparcia eksportu, www.kyexports.com (16.11.2019).

⁵⁰ <http://portal.ct.gov> (17.11.2019).

⁵¹ *Strategies for Expanding California's Exports*, Milkan Institute, California Center, wrzesień 2012.

⁵² Wysoka pozycja Kalifornii w rankingu stanów biorących udział w wymianie międzynarodowej pomimo brak programów wsparcia dla eksporterów wynika z kilku elementów. Stan ten już od czasów II Wojny Światowej cieszy się bardzo rozwiniętym sektorem produkcji obronnej, w tym przede wszystkim samolotów. Rewolucja mikroelektroniki, która nastąpiła w latach siedemdziesiątych, a następnie komercjalizacja układów scalonych, mikroprocesorów oraz półprzewodników ugruntowała pozycję Kalifornii w tym

Niewielkie działania wspierające eksport charakteryzowały również lidera amerykańskiego eksportu, czyli stan Teksas. Wprowadzenie Narodowej Inicjatywy Eksportowej nie zainicjowało autonomicznych działań stanowych. Wsparcie bazowało na inicjatywach federalnych oraz aktywności gubernatora⁵³. Na Florydzie główną instytucją promującą eksport było *Enterprise Florida* (EFI), partnerstwo publiczno-prywatne koordynujące działania stanowe oraz federalne na poziomie lokalnym. Miała ona jednak status doradczy, *ad hoc* organizowała wydarzenia handlowe, zajmowała się marketingiem produktów pochodzących z Florydy, utrzymywała sieć biur zagranicznych, wspierała finansowo przedsiębiorstwa oraz sporządzała statystyki i raporty w zakresie eksportu. W planie strategicznym rozwoju gospodarczego Florydy przyjętym w 2013 roku, nie został poruszony problem eksportu⁵⁴. Zakładał on jedynie działania na rzecz ogólnego rozwoju infrastruktury biznesowej.

W Rhode Island promowanie eksportu opierało się na systemie grantów finansowych, które mogły zostać wykorzystane przez przedsiębiorstwa wyłącznie na szkolenia związane ze strategią rozwoju, wejścia na rynek, logistyką, uzyskaniem certyfikatów, prezentacją podczas targów międzynarodowych czy nauką języka⁵⁵. W ostatnich latach działania na rzecz promowania eksportu przyspieszyły w stanie Virginia. Już w 1995 roku stworzone zostało partnerstwo, którego celem było zwiększenie liczby stanowych przedsiębiorstw eksportujących. *Virginia Economic Development Partnership* i jej *International Trade Division* został uznany za jeden z naj-

sektorze. Pomimo pojawienia się na rynku azjatyckim konkurentów, siła tej branży jest wciąż na tyle duża, że wsparcie eksportu Doliny Krzemowej nie jest potrzebne. Zależy on w większej części od związków z uczelniami jak np. Stanford oraz efektywnych *venture-capitals*. Najważniejsze kategorie kalifornijskiego eksportu nie są uzależnione od silnego wsparcia publicznego, gdyż zagraniczny popyt na nie jest związany z ich niezwykle wysoką konkurencyjnością i jakością, a nie ceną. Stanowi to wyjątkową przewagę tego rynku, który pomimo braku wsparcia wciąż kreuje wysoką wartość dodaną.

⁵³ Niski wskaźnik wsparcia publicznego u krajowego lidera eksportowego wynika z kilku przesłanek. Priorytetem władz stanowych nie jest eksport, ale przyciąganie inwestycji do Teksasu. Jest to główne zadanie agencji rozwoju gospodarczego i to na ten cel przeznaczana jest większość środków oraz wysiłków. Drugą kwestią jest specyfika struktury teksańskiego eksportu oparta w większości na przemyśle naftowym i węglowym. Zyski tego sektora tuszują brak większych przychodów z innych branż. Za ostatnie wytłumaczenie może służyć obecność największej liczby stref handlu zagranicznego w stanie Texas, które zwiększają obroty handlowe.

⁵⁴ <http://www.floridajobs.org> (2.02.2020).

⁵⁵ www.commerceri.com (2.02.2020).

bardziej innowacyjnych programów stanowych, a jego ważną częścią było wsparcie eksportu⁵⁶.

W przypadku stanu Delaware jedynym przejawem samodzielnych działań na rzecz eksportu było wprowadzenie zastrzeżenia o priorytetowym traktowaniu branż eksportowych w przyjętym programie zwiększania zatrudnienia – *Jobs Incentive Fund*⁵⁷. W Iowa, agencja odpowiedzialna za rozwój gospodarczy wdrożyła *Export Trade Assistance Program* (ETAP), który zwracał część kosztów na wydatki związane z marketingiem eksportowym, głównie z udziałem przedsiębiorstw w wydarzeniach handlowych⁵⁸. *Ohio Department of Development* wdrożył z kolei *Ohio Export Internship Program* dla tych przedsiębiorstw, które chciałyby sprawdzić swoją gotowość do eksportu i zidentyfikować potencjalnie korzystne dla siebie rynki⁵⁹. Agencja stanowa *Business Oregon* pomagała regionalnym przedsiębiorstwom w rozwijaniu biznesu i ekspansji na rynkach zagranicznych. Wprowadziła własny – *Trade Promotion Program* (OTP) w pełni finansowany z pieniędzy stanowych, dostępny dla małych przedsiębiorstw. Granty udzielane były na potrzeby związane z udziałem w wydarzeniach handlowych i na kampanie marketingowe zwiększające widoczność biznesu z Oregonu na rynkach zagranicznych⁶⁰. Wirginia Zachodnia wdrożyła *Export Promotion Program* jeszcze przed wprowadzeniem NEI. W 2009 roku został on nagrodzony „E” *Award for Export Service* przyznawaną przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych. Program zarządzany przez *West Virginia Development Office* skupiał się na świadczeniu usług doradczych i organizowaniu lub asystowaniu przedsiębiorstw biorącym udział w misjach handlowych oraz targach i wystawach. Równolegle, przy współpracy z *West Virginia University College of Business and Economics*, zainicjowano *Export Management Course*, którego zadaniem było podwyższanie kompetencji przedsiębiorców w zakresie eksportu⁶¹.

⁵⁶ Wdrożonych zostało również kilka specjalnych programów nakierowanych na rozwój eksportu. Program VALET łączył dostępne środki finansowe oferowane przez władze stanowe z profesjonalnymi usługami wspierającymi eksport, świadczonymi przez prywatnych partnerów. Dopełnieniem tych działań był drugi program oferujący wsparcie przedsiębiorstwom wyrażającym chęć udziału w misjach handlowych. Program GLOBAL NETWORK stworzył sieć konsultantów w 75 krajach, którzy świadczą usługi doradcze oraz identyfikują potencjalnych nabywców i sporządzają badania rynkowe, <https://www.vedp.org> (16.11.2019).

⁵⁷ Więcej na temat programu: <https://business.delaware.gov> (17.11.2019).

⁵⁸ <http://www.iowaeconomicdevelopment.com> (17.11.2019).

⁵⁹ <http://development.ohio.gov> (16.11.2019).

⁶⁰ <https://www.oregon4biz.com> (17.11.2019).

⁶¹ <https://westvirginia.gov> (17.11.2019).

W przypadku Alaski wprowadzonych zostało kilka projektów, w tym program marketingowy „Made in Alaska”, zwracający uwagę konsumentów na wysoką jakość produktów pochodzących z tego stanu, jak również istotny udział pracy ręcznej podnoszącej ich wartość⁶². Stan Wisconsin obok stworzenia sieci stanowych reprezentantów w 36 krajach wprowadził program EXPORTECH⁶³ zwiększający obecność przedsiębiorstw z tego stanu na rynku zagranicznym. Drugim programem stanu Wisconsin był *International Market Access Grant*, z którego środki miały płynąć na rozwijanie nowych rynków przez te przedsiębiorstwa, które już odniosły sukces w eksporcie⁶⁴.

Proeksportowe działania stanu Colorado koncentrowały się przede wszystkim na problemie niewystarczającej wiedzy przedsiębiorców na temat tej dziedziny. *Program International Market Analysis Partnership* łączył przedsiębiorstwa eksportujące z odpowiednimi kursami MBA prowadzonymi na Uniwersytecie Colorado⁶⁵. W listopadzie 2013 roku wprowadzony został nowy program – *Advanced Industries Export Acceleration* skierowany do zaawansowanych branż przemysłu, przede wszystkim kosmiczno-lotniczego, elektronicznego, energetycznego, inżynieryjnego, technologii informacyjnych oraz innych charakteryzujących się wysokim stopniem wartości dodanej⁶⁶. *Tennessee Department of Economic and Community Development* wprowadził w lutym 2011 roku *TNTrade* – inicjatywę stanową, której zadaniem było osiągnięcie pierwszego miejsca wśród południowo-wschodnich stanów w dziedzinie kreowania nowych miejsc pracy wysokiej jakości i zwiększenie eksportu małych i średnich przedsię-

⁶² Należy zaznaczyć, że podstawową grupę produktów eksportowanych tworzą surowce mineralne, ryby oraz owoce morza. Towary przemysłowe stanowią ledwie zauważalną część, co tłumaczy brak kompleksowego programu skierowanego na promocję tego typu dóbr.

⁶³ Sesje EXPORTECH obejmują trzy duże wydarzenia handlowe w odstępie miesiąca.

⁶⁴ www.inwisconsin.com (17.11.2019).

⁶⁵ Zadaniem *Colorado Trade Mentor Program* jest zainicjowanie spotkań, podczas których doświadczeni eksporterzy będą się dzielić swoją wiedzą, doświadczeniem oraz dobrymi praktykami z przedsiębiorcami, którzy dopiero planują rozpoczęcie działalności eksportowej.

⁶⁶ Program składa się z trzech komponentów: *AI Export Grant*, który oferuje wsparcie finansowe na rozwój inicjatyw eksportowych do 15 tysięcy dolarów przy zasadzie 1 dolar z grantu przypada na 1 dolar wydany przez przedsiębiorstwo. *Global Consultant Network* tworzy sieć konsultantów znajdujących się na kluczowych rynkach zagranicznych, którzy sporządzają analizy rynkowe dla stanowych przedsiębiorców. Ostatnim elementem jest *Export Training Program*, który oferuje szereg szkoleń i warsztatów dla mało doświadczonych eksporterów.

biorstw. Powołano *TN Trade Academy*, inkubator handlu, który prowadził działania na rzecz edukacji przedsiębiorców w zakresie eksportu. Ponadto stworzony został program *Export Assistance*, wspierający bieżącą działalność eksporterów⁶⁷.

Działania stanu Massachusetts opierały się na partnerstwie publiczno-prywatnym. Korporacja *MASS DEVELOPMENT* łączyła szczebel federalny, stanowy, biznesowy i pozarządowy, a równocześnie stanowiła główną stanową agencją rozwoju gospodarczego i jego finansowania. Wśród jej produktów znalazły się zarówno kredyty eksportowe, gwarancje kredytów eksportowych jak i ubezpieczenia kredytów. Na terenie Massachusetts działania na rzecz promocji eksportu prowadziły trzy instytucje. Świadczyły one indywidualne usługi doradcze, wsparcie techniczne oraz dopasowaną pomoc we wszystkich fazach działalności eksportowej. Kluczową rolę w rozwoju eksportu pełnił gubernator stanu Massachusetts. Działał na rzecz zwiększenia możliwości biznesowych dla rodzimych przedsiębiorstw, a także przewodził misjom handlowym do Azji, Ameryki Łacińskiej oraz Europy.

W 2010 roku prywatna fundacja upoważniona przez gubernatora stanu Północnej Dakoty stworzyła strategiczny plan rozwoju gospodarczego na lata 2010–2020. Wśród pięciu priorytetów wdrożonej strategii wzrostu, promocja eksportu znalazła się na ostatnim miejscu, a zaproponowane działania opierały się wyłącznie na łączeniu eksporterów z nabywcami. W 2013 roku Alabama również wprowadziła strategię rozwoju gospodarczego o nazwie *Export Alabama Alliance Trade Strategy*. Jej założenia nie wydają się być komplementarne z NEI z uwagi na mało rozbudowaną sieć oferowanego wsparcia. Wyzwania postawione przed agencjami stanowymi obejmowały dość ogólne stwierdzenia, jak koncentracja na małych i średnich przedsiębiorstwach, dywersyfikacja bazy eksportowej oraz wsparcie przedsiębiorstw w działaniach edukacyjnych i promujących badania. W przypadku *Empire State Development*, agencji rozwoju stanu Nowy York, jedynym przejawem samodzielnej aktywności proeksportowej stanu był grant *Global Export Market Services* przeznaczony dla małych i średnich przedsiębiorstw⁶⁸. Pomoc finansową oferował także stan Pensylwania w formie *Export Financing Program*, który przyznawał

⁶⁷ W jego ramach znalazł się program: *Export Specialists*, który wyłuskuje małe i średnie przedsiębiorstwa z potencjałem eksportowym oraz *Export Development Representatives*, wspierający przedsiębiorstwa eksportujące przekazując im niezbędne informacje, a także świadcząc usługi matchmaking.

⁶⁸ Umożliwiał on pozyskanie środków, które przedsiębiorstwa mogą wykorzystać na dowolne cele związane z marketingiem i kwestiami technicznymi, niezbędnymi do

kredyty obrotowe na koszty zakupów i produkcji wyłącznie dla małych przedsiębiorstw.

Pozostałe stany nie wprowadziły kompatybilnych z NEI lub innych strategii pobudzania eksportu, jak również nie wspierały swoich przedsiębiorców planujących rozpoczęcie lub rozszerzenie ekspansji zagranicznej. Choć w każdym stanie znajduje się instytucja, której przynajmniej jednym z zadań jest popieranie rozwoju gospodarczego oraz wymiany handlowej, ich faktyczne działania ograniczały się do informowania i kierowania przedsiębiorców do odpowiednich programów federalnych. Sytuacja taka dotyczy takich stanów, jak: Idaho, Oklahoma, Arkansas, Vermont, Wyoming, Indiana, Utah, Arizona, Minnesota, Kansas, Luizjana, Południowa Dakota, Maine, New Mexico, Nebraska, Missisipi, New Jersey oraz Dystrykt Kolumbia⁶⁹.

Konkluzje

Przeprowadzona analiza pozwala odpowiedzieć na postawione pytania badawcze oraz zweryfikować przyjętą hipotezę. Narodowa Inicjatywa Eksportowa pomimo swoich założeń nie zwiększyła roli szczebla stanowego w kształtowaniu oraz realizacji polityki handlowej. Jest ona w dalszym ciągu domeną państwa i rządu federalnego, o czym świadczy konstytucja, zawarte w niej klauzule, wydane na ich podstawie orzeczenia Sądu Najwyższego, a także praktyka. Próba odwrócenia tego trendu i zwiększenia autonomicznych działań stanów w sferze handlu w celu jego zdublowania w ciągu pięciu okazała się nieudana. Choć stanom nie przyznano nowych kompetencji oraz nie zmieniono ram instytucjonalno-prawnych ich działania, a tym samym pozostawiano je w pozycji podrzędnej względem władzy federalnej, to Narodowa Inicjatywa Eksportowa niejako umożliwiła, przyzwoliła na ich zwiększoną aktywność w dziedzinie wsparcia eksportu, o czym świadczą przywoływane wcześniej dokumenty federalne, w tym przede wszystkim raport dla prezydenta w sprawie wdrożenia NEI. Administracja prezydenta Obamy chciała za jej pomocą zmobilizować instytucje stanowe i włączyć je w proces kształtowania polityki handlowej i tworzenia przez nie własnych strategii. Badanie wykazało jednak, że

przygotowania produktów na dany rynek oraz implementacją efektywnych strategii eksportowych.

⁶⁹ Zaskakującym odkryciem jest również fakt, iż stan Michigan znajdujący się w pierwszej dziesiątce największych eksporterów nie wprowadził żadnych samodzielnych programów wspierających rodzimy eksport.

polityka proeksportowa poszczególnych stanów realizowana jest w różnym wymiarze i w odmiennej skali. Stany rzadko prowadzą w pełni samodzielne działania, a raczej zarządzają programami opartymi na partnerstwie federalno-stanowym, bądź publiczno-prywatnym. Nie istnieje jasna zasada, na podstawie której możliwe byłoby stworzenie logicznego schematu silniejszego lub słabszego zaangażowania władz stanowych w kształtowanie i rozwijanie polityki wsparcia eksportu. Intensywniejsza aktywność nie charakteryzuje ani stanów o wysokich wskaźnikach eksportowych, w celu zwiększenia ekspansji, ani stanów o niskim wolumenie eksportu, który determinowałby intensyfikację działań na rzecz przyspieszenia wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia. Istnieje kilka powodów takiej sytuacji. Najważniejszym z nich są wysokie koszty, które generuje polityka proeksportowa i programy, które w sposób efektywny wspierają eksporterów. Niewiele stanów może podołać takim wydatkom lub chce przeznaczyć pieniądze akurat na ten cel kosztem innych sfer i wyzwania na własnym terytorium⁷⁰.

Należy również zaznaczyć, że instrumentarium władzy stanowej jest dużo węższe niż to, które ma do dyspozycji szczebel federalny⁷¹. Poszczególne stany mogą tylko w pewnych przypadkach podpisywać porozumienia z krajami trzecimi⁷². W związku z brakiem odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej stany nie mogą prowadzić tak szerokiej aktywności na arenie międzynarodowej, która obejmowałaby ochronę interesów rodzimych eksporterów czy wsparcie ich działań marketingowych. Na zdecydowanie mniejszą skalę prowadzona jest stanowa polityka innowacyjna z uwagi na fakt, iż to nie szczebel stanowy ponosi jej bezpośrednie koszty tylko są one podzielone między sektor federalny, aka-

⁷⁰ Wielkość budżetów poszczególnych stanów jest bardzo zróżnicowana i choć niektóre osiągają dużą wielkość, to wraz z tym ponoszą i wyższe koszty. Budżety najbiedniejszych stanów wystarczają jedynie na ich podstawowe funkcjonowanie. W przypadku budżetów przeznaczonych stricte na promocję eksportu w 2009 roku, czyli na rok przed wprowadzeniem NEI wahały się one od 20 tysięcy dolarów rocznie w stanie Wyoming do 5,3 mln dolarów w Pensylwanii.

⁷¹ Z sześciu kategorii jakimi są: usługi wspierające eksport; finansowanie i ubezpieczenie eksportu; ochrona interesów krajowych przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej oraz wsparcie ich działań marketingowych; międzynarodowe porozumienia handlowe; polityka innowacyjna oraz zachęty podatkowe, tylko kilka z nich i to nie w pełnym zakresie może zostać wykorzystanych przez władze stanowe.

⁷² Nie mogą one jednak obejmować kwestii celnych ani w sposób indywidualny otwierać rynków na towary, co jest zasadniczym celem tego instrumentu, jeśli w sposób faktyczny ma się przyczynić do wzrostu eksportu.

demicki oraz prywatny⁷³. Władze stanowe, poza największymi i najbogatszymi, nie dysponują wystarczająco dużymi środkami, które mogłyby zostać przeznaczone na wsparcie badań przedsiębiorstw funkcjonujących na ich terenie, jak również nie posiadają własnych laboratoriów, których potencjalne wynalazki mogłyby przynieść po komercjalizacji korzyści rynkowe. Działania na rzecz ochrony własności intelektualnej w krajach partnerskich wymagają silniejszej pozycji negocjacyjnej niż pojedynczych gubernatorów.

Ponadto, NEI wprowadziła szeroko zakrojone programy federalne, które realizowane są na szczeblu stanowym⁷⁴, jak również zwiększyła aktywność instytucji federalnych w poszczególnych stanach⁷⁵. Jednocześnie okazuje się, że władze stanowe nie uważają, że promowanie eksportu jest ich kluczowym zadaniem i priorytetem w zakresie rozwoju gospodarczego, a tworzony przez nie ogólnie pojęty klimat dla przedsiębiorców jest wystarczający do rozwoju biznesu stanowego. Polityka wsparcia eksportu na szczeblu stanowym koncentruje się w przeciwieństwie do jej wymiaru federalnego na tworzeniu przestrzeni biznesowej⁷⁶ i świadczeniu usług publicznych. Aktywność taka choć nie jest *stricte* polityką proeksportową to stanowi podstawę prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej.

Narodowa Inicjatywa Eksportowa umożliwiła stanom odgrywanie większej roli i chciała włączyć je w proces kształtowania polityki handlowej, ale w stopniu wyznaczonym arbitralnie przez władzę federalną.

⁷³ Przemysł odpowiada za około 70% nowo powstających technologii w Stanach Zjednoczonych, ok. 14% wytwarzają ośrodki akademickie, a jedynie 13% rząd federalny. Więcej na ten temat: J. Mervis, *Business Gains Drive Higher R&D Spending in U.S.*, www.sciencemag.org, artykuł z 13 stycznia 2014 r. (2.02.2020).

⁷⁴ Najpopularniejszy z nich to *State Trade Export Promotion Program (STEP)*.

⁷⁵ Sieć *U.S. Export Assistance Centers*, *Small Business Development Centers*, oddziały regionalne *Ex-Im Banku* oraz partnerskie *Export District Councils*.

⁷⁶ Kreowanie przestrzeni biznesowej opiera się na kilku elementach. Podwyższaniu umiejętności i obniżaniu kosztów siły roboczej oraz regulowaniu i zarządzaniu zasobami naturalnymi, gdyż dostęp do nich, a także ich jakość ma wpływ zarówno na biznes jak i jakość życia. Niezwykle ważnym elementem jest tworzenie infrastruktury fizycznej, która jest niezbędna do prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej, a także jej późniejsze finansowanie, zarządzanie i utrzymanie. Kolejnym elementem jest wsparcie przez władze stanowe sektora B+R poprzez finansowanie uniwersytetów stanowych, publicznych instytutów badawczych oraz promowanie relacji biznesowo-naukowych w celu komercjalizacji technologii. Stany odgrywają także ważną rolę w rozwoju przedsiębiorczości, jej organizacji, lokalizacji, a także zmniejszaniu stopnia trudności zakładania i prowadzenia działalności biznesowej.

Stany, jak wskazała powyższa analiza, nie podjęły inicjatywy w oczekiwanym zakresie.

Bibliografia

- Ch. Ansell, J. Torfing (red.), *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham 2016.
- K. Boeckelman, *The Influence of States on Federal Policy Adoptions*, «Policy Studies Journal» 1992, vol. 20, nr 3.
- F.D. Drake, L.R. Nelson (red.), *States Rights and American Federalism*, Londyn–Connecticut, 1999.
- E.H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, Nowy York 1998.
- G.J. Ikenberry, *Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy*, «International Organization» 1988, vol. 42, issue 1.
- V. Lowndes, *The Institutional Approach*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Theory and Methods in Political Science*, Nowy York 2010.
- S.L. McMillan, *Subnational Foreign Policy Actors: How and Why Governors Participate in U.S. Foreign Policy*, «Foreign Policy Analysis» 2008, vol. 4, issue 3.
- H. Michelmann, P. Soldatos, *Federalism and International Relations. The role of subnational units*, Oxford 1990.