

Mieczysław Szostak

Zmiany w polityce państw wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych : od protekcjonizmu do liberalizmu w skali globalnej

International Journal of Management and Economics 24, 38-59

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zmiany w polityce państw wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych: od protekcjonizmu do liberalizmu w skali globalnej

Kilka refleksji na temat sporów wokół państwa i polityki ekonomicznej

Państwo jest przedmiotem zażartych sporów i ostrych polemik od chwili swych narodzin w zamierzchłej przeszłości aż do czasów nam współczesnych. Te trwające od wieków spory występują ze zmiennym natężeniem, zarówno w praktyce życia politycznego i społeczno-gospodarczego różnych krajów, jak też w teorii, tj. w światowej literaturze naukowej. Poważne kontrowersje wywołuje już sama istota (czy natura) państwa, a jeszcze większe polemiki wzbudzają sposoby jego wewnętrznej organizacji, struktura i kompetencje organów państwowych, podział władzy między ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, zakres, metody i kierunki działania państwa, jego funkcje ekonomiczne, społeczne, polityczne, ideologiczne i inne.

Jak wiadomo, w teorii i praktyce państwo bywa rozumiane szeroko lub wąsko. Zwolennicy szerokiego podejścia twierdzą, że państwo stanowi zorganizowaną i suwerenną wspólnotę ludzi zamieszkujących terytorium zamknięte granicami zewnętrznymi. Można je wtedy traktować jako synonim terminu kraj.

Natomiast według wąskiej definicji państwa jego istotę utożsamia się głównie z władzą publiczną (polityczną), z całością organów administracji publicznej lub z państwowym „aparatem przemocy”¹. Dla potrzeb dalszych rozważań szczególnie przydatna będzie właśnie ta druga definicja, chociaż ze względów redakcyjnych niekiedy słowo kraj będzie zastępowane terminem państwo w sensie szerokim.

Aby uniknąć niepotrzebnych nieporozumień, warto ponadto podkreślić, że ekonomiczna rola państwa, interwencjonizm państwowy, ingerencja lub interwencja państwa w sprawy życia gospodarczego to pojęcia, które – jak się wydaje – można uznać za pełne synonimy. Pokrywają się też one prawie całkowicie z zasięgiem pojęciowym polityki gospodarczej (lub ekonomicznej) państwa.

Z kolei istota polityki ekonomicznej państwa sprowadza się do świadomego stosowania przez władzę państwową określonego zespołu metod i instrumentów oddziaływania na życie gospodarcze przy wykorzystaniu dostępnych zasobów ludzkich, materialnych i finansowych².

Terminem pokrewnym (bliskoźnacznym) w stosunku do polityki ekonomicznej państwa i interwencjonizmu gospodarczego jest regulacja państwowa. To ostatnie określenie

preferowane jest od kilkunastu lat, m.in. na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), której członkowie realizują wspólnie ustalone zasady reformy regulacji, zmierzającej przede wszystkim do ograniczenia biurokratyzacji życia gospodarczego³.

Podobnie bliskoznacznym charakterem ma termin publiczne rządzenie lub sprawowanie władzy (*public governance*). Pojęcie to robi od pewnego już czasu zawrotną wprost karierę w teorii i praktyce, szczególnie w kontekście postulowanej poprawy efektywności i jakości działania administracji publicznej (*good governance*) różnych krajów⁴ oraz usprawnienia kierowania procesem globalizacji na szczeblu światowym (*global governance*).

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako główna forma globalnej ekspansji ekonomicznej korporacji transnarodowych

Jedną z najłatwiej dostrzegalnych form zagranicznej ekspansji przedsiębiorstw we współczesnej gospodarce światowej jest dokonywanie przez nie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Mimo ponad 50-letnich sporów w literaturze ekonomicznej na temat istoty i zasięgu tego terminu, nie jest on jednak wciąż jednoznaczny i bywa różnorodnie definiowany.

W myśl tzw. wzorcowej definicji OECD, pod pojęciem BIZ rozumie się inwestycje realizowane przez jednostkę rezydenta jednej gospodarki „celem uzyskania trwałego wpływu (*lasting interest*) na jednostkę rezydującą w innej gospodarce”. Równocześnie eksperci OECD sprecyzowali, że „trwały wpływ implikuje istnienie długookresowych stosunków między bezpośrednim inwestorem i przedsiębiorstwem bezpośredniego inwestowania oraz znaczny stopień wpływu na zarządzanie takim przedsiębiorstwem”⁵.

Wiodącymi bezpośrednimi inwestorami zagranicznymi są od dawna w gospodarce światowej wielkie przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność biznesową w skali globalnej. W światowej i polskiej literaturze ekonomicznej nazywa się je różnorodnie, choć najbardziej trafnie wydaje się oddawać istotę ich funkcjonowania termin korporacje transnarodowe – KTN (ang. *transnational corporations*)⁶.

Jako synonimów słowa korporacje używa się również określeń: przedsiębiorstwa (*enterprises*), firmy (*firms*), kompanie (*companies*), spółki (*societies*), koncerny (*concerns*), konglomeraty, towarzystwa, grupy, oligopole. Natomiast w charakterze pojęć zastępujących przymiotnik transnarodowe stosuje się następujące terminy: wielonarodowe lub multinarodowe (*multinational*), międzynarodowe (*international*), ponadnarodowe (*supranational*), globalne lub światowe. Rada Ekonomiczno-Społeczna ONZ w rezolucji przyjętej w lipcu 1974 r. zaleciła powszechne stosowanie terminu KTN. Dlatego też w publikacjach UNCTAD i innych agend ONZ używa się do dziś tego właśnie określenia. Od blisko 30 lat jest ono także wyraźnie preferowane w polskim piśmiennictwie fachowym. W publikacjach OECD i Banku Światowego, w literaturze amerykańskiej i innych krajów anglosaskich autorzy najczęściej używają wyrażenia przedsiębiorstwa wielonarodowe (*multinational enterprises* lub po prostu *multinationals*).

Zróźnicowanie stanowiska władz państwowych trzech głównych grup krajów wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych i korporacji transnarodowych

Na początku rozważań nad głównymi tendencjami zmian, jakie zaszły w okresie powojennym w polityce władz państwowych różnych krajów współczesnego świata wobec BIZ i KTN, należy zauważyć, że w tym kontekście można wyodrębnić dwie grupy państw. Pierwszą z nich tworzą państwa (kraje) macierzyste lub kraje pochodzenia inwestorów, w których mają zazwyczaj siedziby centrale poszczególnych korporacji transnarodowych (zwane firmami macierzystymi). Natomiast jako drugą grupę można potraktować kraje goszczące lub państwa przyjmujące, w których działają filie zagraniczne KTN, ich oddziały, firmy zależne i/lub spółki mieszane (*joint ventures*) z udziałem kapitałowym obcych inwestorów bezpośrednich. Jest to jednak podział o tyle umowny, że w praktyce coraz więcej państw występuje równocześnie w charakterze krajów macierzystych i przyjmujących BIZ.

W latach 1945–2008 stanowisko władz publicznych wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych i KTN było bardzo zróźnicowane w przekroju istniejących 3 głównych grup współczesnych państw. Najbardziej nieprzychylnie, wręcz wrogie podejście do obcych przedsiębiorstw zajmowały od samego początku tego okresu władze ZSRR oraz pozostałych (europejskich i pozaeuropejskich) krajów socjalistycznych. Z powodów ideologicznych znacjonalizowały one lub dokonały uspołdzielczenia całej (czy niemal całej) własności prywatnej, zabraniając zagranicznym inwestorom prowadzenia jakiegokolwiek działalności na swym terytorium.

Chociaż pierwsze próby tworzenia spółek mieszanych z udziałem obcego kapitału podjęto na Węgrzech i w Polsce już w II połowie lat 70., to szeroka liberalizacja polityki wobec KTN i napływu BIZ miała miejsce w tej grupie krajów (pomijając Koreę Północną i Kubę) dopiero od 1990 r., kiedy to zapoczątkowane tam zostały głębokie przeobrażenia systemowe, tj. przechodzenie od etatystycznej i autarkicznej gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej, szeroko otwartej na współpracę zagraniczną⁷.

Niewątpliwie w obecnych krajach w trakcie transformacji (KTT) zmiany oddziaływania państwa na BIZ miały w powojennym okresie charakter najbardziej radykalny. Po czterech i pół dekadach całkowitej prohibicji i banicji zagranicznych firm nastąpił tam bowiem radykalny zwrot w kierunku polityki przyciągania KTN i nierzadko bezpardonowej międzynarodowej konkurencji o pozyskanie obcych inwestorów w drodze przyznawania tym ostatnim różnorodnych zachęt, preferencji i przywilejów.

Nawet w takich krajach wysoko rozwiniętych (KWR) jak: USA, Kanada, Szwajcaria i Australia, gdzie w całym omawianym okresie etatyzm – rozumiany jako występowanie przez państwo w charakterze przedsiębiorcy – miał relatywnie nieduży zasięg, a miejscowy sektor prywatny mógł się swobodnie rozwijać, utrzymywano dość długo utrudnienia lub ograniczenia w dostępie bezpośrednich inwestorów pochodzenia zagranicznego

do niektórych dziedzin życia ekonomicznego. Uzasadniano to zazwyczaj względami interesów strategicznych lub bezpieczeństwa narodowego kraju.

Znacznie większe restrykcje wobec BIZ występowały aż do przełomu lat 70. i 80. XX wieku w pozostałych krajach OECD: we Francji, Austrii, we Włoszech, RFN, Irlandii i w krajach skandynawskich, zaś w Japonii jeszcze dłużej. Ale wraz z postępem regionalnej integracji ekonomicznej i procesu globalizacji liberalizacja objęła swym zasięgiem politykę władz państwowych wszystkich KWR w odniesieniu do inwestycji zagranicznych i KTN, choć zmiany w tym zakresie nie były tak radykalne jak w krajach postsocjalistycznych. Z kolei w grupie krajów słabo rozwiniętych (KSR) w okresie od połowy lat 40. do półmetka lat 70. występowały dwie podgrupy państw, wykazujących zupełnie odmienny stosunek do działalności korporacji transnarodowych i napływu BIZ⁸. Rządy pierwszej z tych podgrup KSR – prowadziły wówczas politykę „zamykania drzwi” wobec KTN, ograniczając im możliwości i swobodę ekspansji inwestycyjnej, stosując wobec nich różne restrykcje i próbując narzucić kontrolę nad ich funkcjonowaniem.

Do powyższej podgrupy KSR należały przede wszystkim kraje o tzw. socjalistycznej orientacji rozwojowej (zwane też państwami o niekapitalistycznej drodze rozwoju), m.in.: Nikaragua, Peru, Laos, Kambodża, Birma (Myanmar), Indonezja, Irak, Syria, Egipt, Libia, Algieria, Etiopia, Gwinea, Mali, Benin, Angola i Mozambik. W skład tej samej podgrupy wchodziły także kraje typu prokapitalistycznego o silnych tendencjach etatystycznych (np.: Indie, Pakistan, Bangladesz, Meksyk, Brazylia, Argentyna, Sudan, Zair). Ponadto w czasie „pierwszego szoku naftowego” dołączyły do niej państwa członkowskie OPEC, włącznie z Arabią Saudyjską, Kuwejtem i ZEA, które prowadziły prozachodnią politykę zagraniczną.

Druga podgrupa krajów słabo rozwiniętych prowadziła w analizowanym okresie politykę „otwartych drzwi” wobec KTN, starając się przyciągać zagranicznych przedsiębiorców i stymulować napływ BIZ. Z tego właśnie powodu przedstawiciele lewicy oskarżali rządy tych państw przyjmujących o petryfikację zależności gospodarczej od zagranicy i osłabianie suwerenności narodowej. Tworzyły tę podgrupę takie kraje jak: Hongkong, Singapur, Korea Południowa, Tajwan, Filipiny, Liban, Jordania, Oman, Nepal, Urugwaj, Kostaryka, Honduras, Senegal, Kamerun, Maroko i szereg innych. Częste zamachy stanu i przewroty rządowe w tych krajach sprawiały jednak, że polityka wobec KTN i BIZ była tam wyjątkowo niestabilna, ulegając dużym zmianom i wahaniom.

Począwszy od drugiej połowy lat 70., wspomniana polaryzacja stanowisk wobec BIZ władz państwowych krajów słabo rozwiniętych zaczęła stopniowo zanikać, w miarę, jak coraz więcej krajów uboższego Południa rezygnowało z polityki „zamykania drzwi” na rzecz polityki szerokiego „otwierania drzwi” dla zagranicznych inwestorów bezpośrednich. Sprzyjały temu globalne tendencje do ograniczania interwencjonizmu państwowego i zmiany polityki wobec obcych zasobów.

Z powyższego wynika myśl przewodnia niniejszego eseju, którą można sformułować następująco: wyraźne odchodzenie od stosowania przez władze państwowe restrykcji wobec obcego kapitału inwestycyjnego na rzecz polityki stymulowania napływu BIZ już

od dwóch dziesięcioleci jest zjawiskiem o zasięgu globalnym, stanowiącym integralną część procesu powszechnej liberalizacji życia gospodarczego.

W trakcie dalszych rozważań przedstawiony zostanie przegląd najważniejszych metod stosowanych przez różne państwa współczesnego świata w ramach oddziaływania na przepływy BIZ. Najpierw przy tym omówię instrumenty o charakterze protekcjonistycznym, a następnie – narzędzia polityki liberalnej, mającej na celu przyciągnięcie zagranicznych inwestorów bezpośrednich do danego kraju.

Nacjonalizacja przedsiębiorstw prywatnych i ustanawianie monopolu państwowego jako metody skutecznej prohibicji napływu BIZ

Nacjonalizacja jest specyficzną metodą zmiany własności. Polega ona na przymusowym przejściu przez władzę państwową aktywów przedsiębiorstwa prywatnego celem ich wykorzystania w ogólnokrajowym interesie publicznym, określonym przez interesy grupy rządzącej. Realizowana jest ona na mocy jednostronnej decyzji centralnych organów władzy suwerennego państwa (wyrażonej zazwyczaj w postaci specjalnego aktu prawnego) i na zasadach przez nie ustalonych, najczęściej za odszkodowaniem. Inaczej nazywana jest etatyzacją lub upaństwowieniem w wąskim znaczeniu.

Największym relatywnie zasięgiem odznaczała się – jak już wyżej sygnalizowałem – nacjonalizacja w ZSRR i pozostałych krajach socjalistycznych. W ramach wprowadzonych tam reform ustrojowych upaństwowiono wszystkie duże i średnie firmy prywatne (należące do kapitału krajowego i zagranicznego), zazwyczaj odmawiając dotychczasowym ich właścicielom wypłaty stosownego odszkodowania. Natomiast nacjonalizacja w grupie krajów wysoko rozwiniętych miała dość wąski zakres sektorowy i gałęziowy. Obejmowała najczęściej tylko niektóre gałęzie infrastruktury, górnictwa, przemysłu ciężkiego i sektora finansowego. Także jej zasięg geograficzny był ograniczony, bo zdecydowały się ją przeprowadzić jedynie władze takich krajów Zachodu jak: Francja, Austria, Wielka Brytania, Niemcy, Austria, Włochy, Belgia, Grecja i Portugalia (ta ostatnia dopiero w połowie lat 70., po rewolucji „czerwonych goździków”). Przy tym etatyzacja dotyczyła tam głównie krajowych firm prywatnych, których właściciele dostali właściwe odszkodowanie za utracony majątek.

Z kolei w krajach słabo rozwiniętych nacjonalizacja była dość popularną metodą przymusowego przejmowania przez państwo własności firm zagranicznych, w szczególności w latach 1956–1976. Z dostępnych informacji faktograficznych wynika, że dotychczas w ponad 90 KSR miało miejsce prawie 1950 przypadków nacjonalizacji, zaś wartość całego upaństwowionego tam majątku prywatnego szacuje się na ok. 35 mld USD⁹. Pod względem wielkości znacjonalizowanych aktywów firm prywatnych przodowały regiony Ameryki Łacińskiej (z Karaibami włącznie) oraz Afryki Północnej i Środkowego Wschodu (po ok. 30% całości), podczas gdy na kraje Azji Południowej i Wschodniej przypadała 1/4 upaństwowionych aktywów, a na kraje Afryki Subsaharyjskiej – 15%.

Z punktu widzenia częstotliwości aktów nacjonalizacji zdecydowanie prym wiodły kraje subsaharyjskie (ponad 44% ogółu przypadków). Drugie miejsce zajmował region Azji Południowej i Wschodniej (21%). Na trzeciej pozycji plasowała się Afryka Północna ze Środkowym Wschodem (20%), a na czwartym miejscu znajdowały się kraje Ameryki Łacińskiej i Karaibów (ok. 15%).

Zdaniem D.A. Jodice'a stopień podatności poszczególnych dziedzin gospodarki na nacjonalizację można obliczyć jako iloraz udziału określonego sektora w całości przypadków upaństwowienia i jego udziału w skumulowanym napływie BIZ. Według danych na koniec roku 1976 największym współczynnikiem podatności na nacjonalizację w grupie KSR odznaczały się: sektor finansowy (6,5), rolnictwo (1,48), transport (1,41), usługi publiczne (1,27) i górnictwo nienaftowe (1,14)¹⁰. O ile w 1975 r. fala nacjonalizacji w KSR osiągnęła swój szczyt, bo według danych ONZ zarejestrowano tam wtedy 83 przypadki upaństwowienia zagranicznych firm, o tyle w roku 1980 ich liczba spadła do 5, zaś w 1985 r. odnotowano tylko jeden taki przypadek. Natomiast w ciągu kilkunastu następnych lat żaden kraj nie zdecydował się na realizację tej kontrowersyjnej metody ograniczania zakresu sektora prywatnego, odstrasżającej obcych inwestorów. Dopiero w ostatnim czasie lewicowi prezydenci Boliwii i Wenezueli postanowili znacjonalizować niektóre filie KTN działające w sektorze naftowo-gazowym tych krajów.

Chociaż inne metody przymusowego przejmowania na rzecz państwa aktywów firm zagranicznych miały dotąd ograniczony zasięg, to przynajmniej na wzmiankę zasługują:

- a) przymusowy wykup (*forced sale*) przez państwo całości lub części akcji, udziałów lub majątku prywatnych firm zagranicznych („paranacjonalizacja”),
- b) wywłaszczenie (ekspropriacja) prywatnych nieruchomości na cele publiczne (np. z powodu konieczności budowy drogi lub sieci energetycznej),
- c) konfiskata prywatnego majątku, stosowana jako dodatkowa kara za przestępstwa,
- d) czasowe zajęcie (lub sekwestracja) prywatnego mienia ruchomego, zazwyczaj w czasie klęsk żywiołowych lub działań wojennych¹¹.

W pierwszych dziesięcioleciach powojennych zarówno w krajach socjalistycznych (KS), jak też w wielu KSR, a nawet w niektórych KWR utrzymywany był ponadto monopol państwowy, tj. wyłączność na zajmowanie się przez państwo określoną działalnością gospodarczą. Często jego wprowadzenie towarzyszyło zresztą wspomnianej nacjonalizacji firm prywatnych.

Monopolem publicznym objęto nie tylko takie tradycyjne dziedziny działalności ekonomicznej władz państwowych jak: produkcja zapalek (monopol zapalczany), wyrobów alkoholowych (monopol spirytusowy), przemysł zbrojeniowy, poczta i łączność, transport kolejowy, lotniczy i morski czy elektroenergetyka. W szeregu krajów zakres monopolu państwowego rozciągnięto także na górnictwo i hutnictwo, sektor bankowo-ubezpieczeniowy, na sferę rozliczeń walutowych z zagranicą (monopol walutowy) oraz na handel zagraniczny. Całkowicie uniemożliwiało to podejmowanie jakiegokolwiek działalności biznesowej w tych sektorach nie tylko przez KTN, lecz również przez krajowe firmy prywatne.

„Unaradawianie” firm zagranicznych i wprowadzanie ograniczeń sektorowych dla obcych inwestorów bezpośrednich

W ramach polityki umacniania kontroli narodowej nad własną gospodarką rządy wielu krajów słabo rozwiniętych w latach 60. i 70. dość często uciekały się do „unaradawiania” filii KTN. Polegało to na wydawaniu aktów prawnych, na mocy których dotychczasowi właściciele zagraniczni byli po prostu zmuszani odprzedawać swoje firmy miejscowym przedsiębiorcom prywatnym pod groźbą utraty majątku bez żadnego odszkodowania.

Zjawisko to nazywane też było „autochtonizacją” („*indogenization*”) lub używano w tym kontekście określeń tworzonych od oficjalnych nazw poszczególnych regionów świata lub konkretnych krajów. Mówiono wtedy o „afrykanizacji”, „arabizacji”, „algieryzacji”, „indonezacji”, czy „meksykanizacji” zagranicznych firm prywatnych. W ostatnim okresie powyższą metodę przymusowego przejmowania gospodarstw rolnych i firm przemysłowych stanowiących własność ludności pochodzenia europejskiego zastosowano jedynie chyba w Zimbabwie, gdzie od dawna dyktatorskie rządy sprawuje nieobliczalny prezydent R. Mugabe.

Z kolei chociaż finansowe wspieranie przez państwo rozwoju miejscowego sektora prywatnego (a zwłaszcza drobnych i średnich przedsiębiorstw) występuje od długiego czasu na dość szeroką skalę w wielu krajach współczesnego świata (z KWR włącznie), to jednak KTN traktują pomoc państwową dla lokalnego biznesu jako przejaw ich dyskryminowania.

Dodać należy, że aż do końca lat 80. we wszystkich KS, w szeregu KSR i niektórych KWR bądź obowiązywał całkowity zakaz, bądź stosowano poważne ograniczenia dostępu inwestorów zagranicznych do tych sektorów i gałęzi, które uznawane były za strategiczne (kluczowe) z punktu widzenia suwerenności i interesów narodowych. Choć u schyłku XX wieku w ramach liberalizacji polityki wobec BIZ i KTN władze większości krajów zrezygnowały z utrzymywania powyższych zakazów i ograniczeń sektorowych, to w ostatnim czasie wystąpiły przypadki powrotu do polityki stosowania takich ograniczeń. Świadczą o tym zwłaszcza niedawne zmiany w ustawodawstwie Rosji, zupełnie zakazujące lub znacznie ograniczające możliwości działania obcych inwestorów aż w 44 dziedzinach gospodarki.

Brak wymiennalności walut narodowych i restrykcje w polityce dewizowej

Negatywny wpływ na podejmowanie przez KTN działalności inwestycyjnej we wszystkich byłych KS, niemal w całej grupie KSR i w większości KWR przez długi okres wywierał brak wymiennalności walut narodowych państw przyjmujących oraz

utrzymywanie przez nie poważnych restrykcji dewizowych. Nierzadko uniemożliwiało to lub utrudniało nie tylko wywóz osiągniętych przez KTN zysków oraz repatriację zainwestowanego kapitału, lecz także transfer wynagrodzeń zagranicznej kadry. Takie ograniczenia dewizowe nie sprzyjały ani podejmowaniu BIZ, ani realizacji transakcji eksportowo-importowych, ani przepływom wiedzy naukowo-technicznej.

Jak trafnie zauważył E. Pietrzak, wymiennalność walut narodowych poszczególnych krajów pozostaje w zależności odwrotnie proporcjonalnej do ograniczeń dewizowych, które sprowadzają się do sprawowania przez państwo kontroli nad obrotem dewizowym¹². Wynika stąd, że im mniej restrykcji utrzymują władze walutowe danego kraju, tym bardziej wymiennalna jest jego waluta. We współczesnej praktyce międzynarodowej wyodrębnia się – jak wiadomo – trzy główne standardy (rodzaje lub etapy) wymiennalności finansowej walut:

- a) wymiennalność zewnętrzną (*external convertibility*),
- b) wymiennalność według standardu MFW (*IMF convertibility standard*),
- c) całkowitą (lub pełną) wymiennalność (*total convertibility*).

Wymiennalność zewnętrzna polega na zapewnieniu przez władze walutowe nierezydentom danego kraju swobody płatności z tytułu ich transakcji bieżących z rezydentami oraz umożliwienie tym pierwszym dokonywania wymiany miejscowej waluty pochodzącej z transakcji bieżących na obce waluty o wyższym standardzie wymiennalności (tj. wymiennalne według zasad MFW lub w pełni wymiennalne). Przykładowo 14 krajów Europy Zachodniej wprowadziło zewnętrzną wymiennalność swych walut dopiero w końcu grudnia 1958 r. Natomiast w połowie lat 90. tego rodzaju ograniczoną wymiennalność miały waluty 20 krajów słabo rozwiniętych.

Najbardziej powszechnym obecnie rodzajem jest wymiennalność według standardu Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Polega ona na stosowaniu przez władze dewizowe danego kraju 4 poniższych wymogów, sformułowanych w art. VIII statutu MFW:

- a) rezygnacja z jakichkolwiek ograniczeń dewizowych w dziedzinie bieżących transakcji z zagranicą (realizowanych przez nierezydentów i rezydentów);
- b) nieuczestniczenie w międzyrządowych porozumieniach walutowych, które dyskryminowałyby pozostałe państwa członkowskie MFW;
- c) stosowanie polityki jednolitego kursu walutowego;
- d) obowiązek wykupu własnej waluty, pochodzącej z transakcji bieżących, którą chcą sprzedać władze monetarne każdego innego kraju członkowskiego MFW¹³.

Wymiennalność według standardu MFW oznacza zatem swobodę wymiennalności i brak ograniczeń dewizowych w zakresie transakcji bieżących. Zezwala równocześnie na zachowanie restrykcji walutowych w dziedzinie transakcji kapitałowych dokonywanych między danym krajem i zagranicą. Powyższy rodzaj wymiennalności do końca lat 50. występował jedynie w USA, Kanadzie i w 7 krajach Ameryki Łacińskiej. W latach 60. zakres tej wymiennalności trochę się rozszerzył, obejmując w sumie 34 kraje. W następnych dwu dekadach liczba krajów posiadających waluty wymiennalne według standardu

MFW wzrosła do 66. Natomiast prawdziwy przełom przyniosły lata 1990–1996, kiedy to grupa takich państw zwiększyła się do 128 (podwojenie w porównaniu ze stanem w końcu lat 80.)¹⁴.

Z kolei pełna wymienialność danej waluty oznacza brak jakichkolwiek ograniczeń dewizowych, zarówno w obrotach kapitałowych, jak też w transakcjach bieżących, oraz całkowitą jej zdolność do wypełniania funkcji pieniądza w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych. W połowie 1996 r. lista państw posiadających w pełni wymienialną walutę narodową obejmowała 44 kraje, a w ostatnim dziesięcioleciu powiększyła się ona o kilkanaście kolejnych państw (przy czym – jak wiadomo – 13 krajów UE ma wspólną całkowicie wymienialną walutę, tj. euro).

Mimo globalnej tendencji do upowszechniania wymienialności walut i znoszenia ograniczeń dewizowych, według danych MFW w roku 2005 z ogólnej liczby 155 państw słabo rozwiniętych i postsocjalistycznych połowa, tj. 78 krajów, utrzymywało różne formy kontroli państwowej w dziedzinie międzynarodowych przepływów kapitałów. Kontrola taka sprowadza się do stosowania ograniczeń dotyczących górnej kwoty (pułapu) transferu kapitału, zakazów i restrykcji sektorowych, konieczności uzyskiwania zezwoleń dewizowych na operacje kapitałowe, obowiązku notyfikowania takich transakcji itp.

Generalną prawidłowością jest sięganie do powyższych metod kontroli przede wszystkim przy wywozie kapitału z danego kraju, podczas gdy import kapitału w formie BIZ zazwyczaj takim restrykcjom nie podlega. Kontrola w zakresie wywozu kapitałów ma największy relatywnie zakres w Afryce (gdzie stosowało ją w 2005 r. ponad 80% ogółu krajów) i w grupie państw postsowieckich (prawie 70%), podczas gdy w krajach Azji i Pacyfiku oraz w państwach Ameryki Łacińskiej jej zasięg jest nieco mniejszy (bo występuje tam tylko w połowie krajów). W grupie krajów członkowskich OECD restrykcje dotyczące wywozu kapitałów o przeznaczeniu inwestycyjnym spotyka się jedynie w 10% państw. Zalicza się do nich m.in. Niemcy, Japonię, Polskę i USA¹⁵.

Nadmierna biurokratyzacja i regulacja przez państwo życia gospodarczego

Szeroko pojmowany interwencjonizm administracyjny polega na ustalaniu przez władze państwowe ogólnych ram instytucjonalnych i zasad prawnych prowadzenia działalności gospodarczej, na organizowaniu i regulowaniu funkcjonowania przedsiębiorstw w drodze wydawania ustaw, dekretów, rozporządzeń i innych aktów legislacyjnych, które wprowadzają określone zakazy, nakazy i zalecenia. Obejmuje także stosowanie licencji, zezwoleń i koncesji na podejmowanie działalności biznesowej w różnych dziedzinach lub na lokalizację zakładów produkcyjnych i usługowych. Sprowadza się do stosowania kontroli antymonopolowej i cenowej, egzekwowania w praktyce zasady poszanowania własności prywatnej i przestrzegania ogółu przepisów prawnych itp.

W realizacji tak pojmowanego interwencjonizmu administracyjnego uczestniczą organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej różnych szczebli (od centralnego po lokalny włącznie). Obejmuje on nie tylko sferę wewnątrz krajową, lecz także stosunki międzynarodowe danego kraju, o czym świadczy zwłaszcza zawieranie licznych bilateralnych i wielostronnych umów międzyrządowych w sprawie współpracy gospodarczej.

W okresie powojennym w wielu krajach współczesnego świata, w szczególności w byłych krajach socjalistycznych i większości KSR interwencjonizm administracyjny państwa przybrał zbyt szeroki zasięg. Powodowało to niepotrzebną biurokratyzację (w terminologii angielskiej: „*excessive red tape*”)⁶ i nadmierną regulację działalności ekonomicznej, negatywnie wpływając na otoczenie biznesowe i odstraszać inwestorów zagranicznych.

Zakres i intensywność regulacji państwowej oraz biurokratyzacji życia gospodarczego różnych krajów regularnie od kilku już lat badają eksperci Banku Światowego, wykorzystując w tym celu zestaw 10 wskaźników cząstkowych, które służą do sporządzania rankingów poszczególnych krajów pod względem wysokości tych wskaźników oraz do opracowywania syntetycznego wskaźnika utrudnień (lub ułatwień) dla prowadzenia biznesu, czyli robienia interesów. Wspomniane wskaźniki i rankingi są rokrocznie publikowane w powszechnie znanym raporcie, który nosi tytuł *Doing Business*. W raporcie uwzględnia się następujące cząstkowe wskaźniki otoczenia biznesowego: warunki podejmowania działalności ekonomicznej (*starting a business*), procedury uzyskiwania zezwoleń, zatrudnianie i zwalnianie pracowników, rejestracja własności, formalności związane z zaciąganiem kredytów, ochrona interesów inwestorów (akcjonariuszy), funkcjonowanie systemu podatkowego, warunki realizacji transakcji eksportowo-importowych, egzekwowanie prawa (tzn. sprawność działania sądów) oraz zamykanie działalności firm.

Według informacji, jakie zostały przytoczone w raporcie *Doing Business 2008*, w rankingu syntetycznej oceny jakości otoczenia biznesowego, którym objęto ogółem 178 państw, na 15 ostatnich miejscach znalazły się następujące kraje (od najgorszej pozycji poczynając): Demokratyczna Republika Kongo (ze stolicą w Kinszasie), Republika Środkowej Afryki, Gwinea-Bissau, Republika Kongo (ze stolicą w Brazzaville), Burundi, Czad, Wenezuela, Erytrea, Liberia, Niger, Timor Wschodni, Angola, Gwinea, Gwinea Równikowa i Laos. Przeważały więc wśród nich najbiedniejsze kraje Afryki Subsaharyjskiej.

Według tego samego rankingu najlepsze warunki do prowadzenia biznesu istniały w 15 następujących krajach: w Singapurze, Nowej Zelandii, USA, Hongkongu, Danii, Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Irlandii, Australii, Islandii, Norwegii, Japonii, Finlandii, Szwecji i Tajlandii. Były to zatem wysoko rozwinięte kraje OECD i trzy „azjatyckie tygrysy gospodarcze”, gdzie regulacja i biurokratyzacja życia gospodarczego miały najmniejszy relatywnie zakres¹⁷.

Zbliżone wyniki przyniosła opublikowana w 2008 r. – już czternasta z kolei – edycja rankingu krajów współczesnego świata według syntetycznego wskaźnika wolności

ekonomicznej (*Index of Economic Freedom*). Na liście 15 najgorszych pod tym względem krajów, gdzie brakowało najdotkliwiej swobody dla prowadzenia działalności biznesowej, znalazły się: Korea Północna (zaledwie 3 punkty w 100-punktowej skali ocen), Kuba i Zimbabwe (poniżej 30 punktów), Libia i Birma (Myanmar), Turkmenistan, Iran, Białoruś, Bangladesz, Wenezuela, Gwinea-Bissau, Republika Kongo (Brazaville), Burundi, Syria i Angola (poniżej 48 punktów)¹⁸. Z kolei do czołówki światowej 15 krajów o najwyższym wskaźniku wolności gospodarczej należą obecnie: Hongkong (90,3 punktów), Singapur, Irlandia, Australia, USA, Nowa Zelandia i Kanada (ponad 80 punktów), Chile, Szwajcaria, Wielka Brytania, Dania, Estonia, Niderlandy, Islandia i Luksemburg (powyżej 75 punktów).

Powyższy syntetyczny wskaźnik wolności stanowi wypadkową 10 cząstkowych wskaźników, które obrazują w skali od 1 do 100 punktów wolność biznesową, handlową, podatkową, wolność od ingerencji państwa (tzn. rządu), wolność monetarną, inwestycyjną (tj. swobodę działalności inwestorów zagranicznych), finansową, własnościową, wolność od korupcji i swobodę przedsiębiorstw w zakresie zatrudniania pracowników.

Ze swej strony eksperci OECD dokonali obliczeń wskaźnika restrykcji regulacji dotyczących BIZ. Pod pojęciem takich restrykcji rozumieją oni wszelkie odstępstwa od zasady narodowego traktowania inwestorów zagranicznych. Indeks ten może osiągać wartość od 0 punktów (gdy brak jakichkolwiek restrykcji regulacyjnych) do maksymalnie 1 punkta (w sytuacji całkowitego zakazu działalności obcych przedsiębiorców). Badaniami, jakie przeprowadzono w 2006 r., objęto nie tylko 29 państw członkowskich OECD (bez Słowacji), ale także 13 krajów nieczłonkowskich, które uczestniczyły w pracach Komitetu OECD ds. Inwestycji oraz stosowały instrumenty prawne OECD odnoszące się do polityki wobec BIZ i korporacji transnarodowych.

Wskaźniki cząstkowe obliczono dla 9 następujących dziedzin: usługi biznesowe, telekomunikacja, budownictwo, handel wewnętrzny, sektor finansowy, hotele i gastronomia, transport, elektroenergetyka i przemysł przetwórczy. Przeciętne dla całej grupy krajów OECD wskaźniki cząstkowe restrykcji wobec BIZ były najwyższe w roku 2006 w elektroenergetyce (0,326 pkt), transporcie (0,299 pkt) oraz w telekomunikacji (0,184 pkt). Natomiast najniższe wartości osiągnęły te wskaźniki w handlu wewnętrznym i hotelarstwie z gastronomią (po 0,072 pkt), w budownictwie (0,074 pkt) oraz w przemyśle przetwórczym (0,076 pkt)¹⁹. Z kolei przeciętny dla całej grupy państw członkowskich OECD syntetyczny wskaźnik restrykcji regulacyjnych dotyczących BIZ osiągnął w roku 2006 wartość 0,148 pkt, a w tych badanych krajach, które nie należały do wzmiankowanej organizacji, równał się 0,189 pkt.

W gronie państw członkowskich OECD największy zakres restrykcji wobec obcych inwestorów bezpośrednich utrzymywały: Islandia (0,309 pkt), Australia (0,280), Meksyk (0,278), Austria (0,242), Kanada (0,228), Grecja (0,187), Finlandia (0,180), Szwajcaria (0,174), Nowa Zelandia (0,170), Polska (0,151) i Szwecja (0,147 pkt). Oznacza to, że regulacja i biurokratyzacja gospodarki była tam najbardziej nieprzychylna wobec BIZ.

Najniższym syntetycznym wskaźnikiem restrykcji regulacyjnych wobec obcych inwestorów mogły pochwalić się takie kraje członkowskie OECD jak: Belgia (0,052 pkt), Niemcy (0,063), Wielka Brytania (0,064), Włochy (0,073), Niderlandy (0,074), Irlandia (0,078), Francja (0,094), Japonia (0,101), USA (0,119) i Korea Płd. (0,120 pkt).

Spośród państw nieczłonkowskich OECD najbardziej restrykcyjną politykę regulacji wobec BIZ prowadziły Chiny (wskaźnik równy 0,405 pkt), Indie (0,401) i Rosja (0,318). Łotwa odznaczała się niższym wskaźnikiem restrykcji (0,030) niż jakikolwiek kraj członkowski OECD, chociaż nie należy do tej organizacji. Do państw o najmniej restrykcyjnej regulacji działalności obcych inwestorów należały też: Litwa (0,087), Chile (0,107), Izrael (0,109), Estonia (0,127) i Rumunia (0,132 pkt)²⁰.

Negatywne konsekwencje korupcji urzędników administracji publicznej

Szeroko rozumiana korupcja (łac.: *corruptio* – zepsucie, skażenie) oznacza wszelkie nadużycie władzy publicznej dla korzyści prywatnych lub jeszcze szerzej – każde nadużycie stanowiska służbowego (tak w administracji publicznej, jak i w sektorze prywatnym) w interesie osobistym (prywatnym) funkcjonariusza czy pracownika²¹.

Przejawami szeroko pojętej korupcji są: łapówkarstwo (przekupstwo i sprzedajność), płatny protekcjonizm oraz inne sposoby nadużycia władzy i zaufania, pranie pieniędzy, oszustwa związane z przetargami publicznymi, oszustwa podatkowe, celne, kredytowe itp.

Z kolei korupcja wąsko pojęta jest równoznaczna z przekupstwem (łapówkarstwem) na styku władza publiczna – sektor prywatny. Wyróżnia się przy tym dwie formy wąsko rozumianej korupcji: czynną i bierną. Uczestnikami lub podmiotami transakcji korupcji (łapówkarstwa czy przekupstwa) są:

- korumpujący (inaczej mówiąc, przekupujący, obiecujący lub dający łapówkę)
- korumpowany (tj. przekupywany, sprzedajny, biorący łapówkę lub łapówkarz).

Sporządzaniem rankingu poszczególnych krajów pod względem wskaźnika postrzegania korupcji (*Corruption Perception Index*) zajmuje się od kilkunastu lat Transparency International. Szereguje ona różne państwa przy pomocy 10-punktowej skali postrzegania tego zjawiska, gdzie 10 punktów oznacza zupełny brak korupcji i dużą przejrzystość działania urzędników państwowych, 0 punktów zaś jest tożsame z sytuacją wszechogarniającej korupcji i braku jasnych reguł funkcjonowania administracji publicznej.

Według opublikowanego w 2007 r. przez wspomnianą organizację „indeksu percepcji korupcji”, który objął 180 krajów, korupcja była postrzegana jako bardzo powszechne i dokuczliwe zjawisko w następujących 13 krajach: w Birmie (Myanmarze), Somalii, Iraku, Haiti, Tonga i Uzbekistanie (1,4–1,5 punktu), w Czadzie, Sudanie, Afganistanie, Republice Demokratycznej Konga (Kinszasa), Gwinei, Gwinei Równikowej i Laosie (1,8–1,9 punktu). Równocześnie w kolejnych 69 KSR i KTT powyższy wskaźnik osiągał

wartości między 2,0 i 3,0 punktami, co świadczyło o dużej skali korupcji. Polska na tej liście uplasowała się na 61. miejscu z wskaźnikiem równym 4,2 pkt, znajdując pod tym względem na szarym końcu wśród państw członkowskich UE²².

Najlepszym indeksem postrzegania korupcji (9,4–9,0 pkt) mogły pochwalić się takie kraje jak: Nowa Zelandia, Dania, Finlandia, Singapur, Szwecja, Islandia, Niderlandy i Szwajcaria. Grupa kolejnych 7 państw miała wskaźniki rzędu 8,7–8,1 pkt, a w 7 następnych krajach omawiany indeks kształtował się na poziomie 7,8–7,0 pkt. Kraje te tworzyły czołówkę państw mających najmniej skorumpowanych funkcjonariuszy administracji publicznej.

Odnotować w tym kontekście warto, że prowadzone przez B. Smarzyńską-Javorcik, S.-J. Weia, A.Z. Kamińskiego, B. Kamińskiego i kilkunastu innych ekonomistów badania empiryczne nad współzależnością skali korupcji i wielkości napływu BIZ do KTT i KSR potwierdziły jednoznacznie, że korupcja odstrasza bezpośrednich inwestorów zagranicznych, podczas gdy jej brak ich przyciąga²³.

Pozytywny wpływ ograniczania ekonomicznych funkcji państwa, prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i liberalizacji polityki dewizowej na napływ BIZ

Przechodząc do analizy metod realizacji polityki „otwartych drzwi” wobec obcych inwestycji bezpośrednich i KTN, należy zauważyć, że od przełomu lat 80. i 90. XX wieku w skali całego świata występuje wyraźna tendencja do liberalizacji życia gospodarczego. Polega ona na odwróceniu od nadmiernej i mało skutecznej ingerencji państwa w procesy rozwoju ekonomiczno-społecznego, tj. rezygnacji ze zbyt rozbudowanego sektora przedsiębiorstw państwowych (czyli etatyzmu), z prób „ręcznego sterowania” gospodarką przy pomocy metod nakazowo-administracyjnych oraz ze scentralizowanego planowania²⁴.

Powyższa tendencja oznacza równocześnie szeroko pojęte urynkowanie gospodarki, tzn. wzrost roli rynku jako decydującego „arbitra” w kierowaniu wewnętrznymi zmianami ekonomicznymi przy równoległym ograniczeniu funkcji regulacyjnych władz państwowych i zwiększeniu stopnia otwartości gospodarek narodowych poszczególnych krajów na współpracę międzynarodową (co zapewnia większą ich integrację z gospodarką światową).

Radykalne reformy systemowo-strukturalne, które są przeprowadzane w ramach liberalizacji i urynkowania procesów gospodarczych, obejmują przede wszystkim usprawnianie lub tworzenie ram instytucjonalnych funkcjonowania rynku, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, deregulację (tj. zmniejszenie zakresu interwencjonizmu administracyjnego), jak też znoszenie restrykcji wobec przepływów kapitałowych, działalności korporacji transnarodowych i innych inwestorów zagranicznych.

Prywatyzacja oznacza przejęcie przez prywatnych przedsiębiorców (akcjonariuszy lub udziałowców) własności firm sektora państwowego, z dzierżawą całości lub części

majątku tych firm włącznie. Reprywatyzacja jest specyficzną odmianą prywatyzacji, bo polega na przekazaniu w ręce dawnych właścicieli (lub ich spadkobierców) takiego prywatnego majątku, który w przeszłości został im przymusowo odebrany przez państwo. Z kolei denacjonalizacja stanowi jedną z form reprywatyzacji, ponieważ sprowadza się do ponownego przejęcia przez prywatnych właścicieli aktywów firm poprzednio znacjonalizowanych²⁵.

Według szacunków OECD w ciągu ostatniego ćwierćwiecza w stu kilkudziesięciu krajach współczesnego świata sprywatyzowano majątek o wartości ponad 1 bln USD, z czego 3/4 przypadało na państwa członkowskie OECD, gdzie w latach 90. XX wieku prywatyzacja objęła głównie tzw. sieciowe gałęzie infrastruktury ekonomicznej²⁶.

Relatywnie najszerszy zasięg przybrała ta radykalna reforma własności w krajach postsocjalistycznych, ale upowszechniła się też w krajach wysoko i słabo rozwiniętych (z państwami Afryki włącznie). W procesie prywatyzacji, w szczególności w KTT, KSR i niektórych KWR aktywnie uczestniczyły korporacje transnarodowe. Stała się więc ona jedną z głównych metod globalnej ekspansji inwestycyjnej KTN i przejęć zagranicznych firm państwowych.

Jednocześnie w latach 1990–2008 nastąpiło w skali globalnej (czyli we wszystkich grupach krajów) upowszechnienie wymienialności walut narodowych według standardu MFW oraz coraz częstsze wprowadzanie ich pełnej wymienialności. Towarzyszyło temu znoszenie ograniczeń w obrotach dewizowych z zagranicą oraz – obowiązujących poprzednio – różnych form kontroli państwowej w dziedzinie międzynarodowych przepływów kapitału i bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Jednocześnie należy stwierdzić, że restrykcje zostały uchylone w większym stopniu w odniesieniu do napływu do poszczególnych krajów inwestycji bezpośrednich i pozostałych rodzajów środków finansowych niż w zakresie odpływu BIZ i kapitałów w innej postaci. Według danych MFW w roku 2005 żadnych form kontroli obrotów kapitałowych związanych z odpływem BIZ (*outward FDI*) nie stosowało w sumie 83 państw współczesnego świata, z czego 29 krajów wysoko rozwiniętych (ale bez USA i Polski), 19 państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów, 17 krajów Azji i Pacyfiku, 12 krajów afrykańskich oraz 6 krajów postsocjalistycznych, w tym Rumunia (która obecnie jest już członkiem UE), Chorwacja, Bośnia-Hercegowina oraz trzy azjatyckie KTT, tj. Armenia, Gruzja i Kirgistan²⁷.

Działania na rzecz poprawy klimatu inwestycyjnego i partnerskiej współpracy

Według danych UNCTAD w latach 1992–2006 dało się zauważyć globalną tendencję do wprowadzania sprzyjających dla KTN i BIZ zmian państwowych regulacji prawnych. O ile w 1992 r. tego typu zmian dokonały 43 kraje, to w 2004 r. grupa takich krajów zwiększyła się do 103 (osiągając swoisty rekord). Z kolei liczba korzystnych dla

obcych inwestorów zmian regulacji, która w roku 1992 wynosiła 77, osiągnęła najwyższą wysokość w 2004 r. (234 zmiany), a w 2006 r. kształtowała się na poziomie 147 zmian. W tym samym roku odnotowano jedynie 37 zmiany regulacji na niekorzyść zagranicznych inwestorów²⁸.

Powyższa pozytywna tendencja w polityce regulacji dotyczącej KTN była przejawem dążenia do zapewnienia większej przejrzystości i podniesienia jakości klimatu inwestycyjnego. Uznając sprzyjający klimat inwestycyjny za ważny czynnik wzrostu gospodarczego, podnoszenia konkurencyjności międzynarodowej i zapewnienia lepszych warunków życia ludności, Bank Światowy poświęcił temu zagadnieniu swój opublikowany w roku 2005 raport, poświęcony ocenie globalnego procesu gospodarczo-społecznego. Z tego raportu, który został opatrzony znamienym podtytułem: *O lepszy klimat inwestycyjny dla każdego*, wynika, że w ostatnim okresie nastąpiła w skali ogólnosiwiatowej zauważalna poprawa klimatu dla podejmowania BIZ. Ale w zbyt licznej ciągle grupie krajów słabo rozwiniętych i w trakcie transformacji negatywny wpływ na ten klimat wywierają takie czynniki jak: niepewność sytuacji politycznej, niestabilność makroekonomiczna i niedostateczna jakość instytucji²⁹.

Dodać ponadto należy, że już w II połowie lat 70. i w latach 80., najpierw władze wielu KSR, a później też rządy niektórych ówczesnych KS, w obliczu kryzysu zadłużenia zagranicznego próbowały realizować politykę ograniczania zewnętrznej zależności ekonomicznej poprzez nawiązywanie nowych form partnerstwa z KTN. Popierały w szczególności tworzenie spółek mieszanych (*joint ventures*) z udziałem inwestorów zagranicznych i miejscowego biznesu prywatnego lub państwowego. Nawet część spośród tych KSR, które decydowały się na nacjonalizację obcej własności, wolała ograniczać się do częściowego upaństwowienia aktywów w drodze przekształcania zagranicznych firm w spółki mieszane, gdyż obawiała się – zresztą słusznie – ucieczki BIZ.

Z kolei w ostatnim czasie do powstawania spółek mieszanych – nie tylko w KSR, ale też w KTT – nierzadko prowadzi częściowa prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych przy udziale obcych inwestorów bezpośrednich. Ale prawdę mówiąc KTN zazwyczaj zdecydowanie wolą kontrolować w pełni własność swoich zagranicznych filii. Stąd udział w *joint ventures* traktują często bądź jako rozwiązanie przejściowe, bądź jako „zło konieczne”.

Obok tworzenia spółek mieszanych w górnictwie wielu krajów sporą popularność uzyskały już od dość dawna kontrakty w sprawie proporcjonalnego podziału produkcji między partnerów (*production sharing contracts*), zaś w przemyśle przetwórczym – porozumienia o wspólnej produkcji (*co-production agreements*) lub kooperacji przemysłowej oraz kontrakty na podwykonawstwo (*sub-contracting*). Natomiast w ostatnich latach KTN zajmujące się działalnością przemysłową i usługową korzystają szeroko z outsourcingu i offshoringu³⁰.

Kontrowersje wokół oddziaływania zachęt podatkowych i dotacji państwowych na przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Zwolnienia, ulgi i preferencje podatkowe dla inwestorów są w praktyce szeroko wykorzystywane przez władze państw przyjmujących celem przyciągania KTN i innych obcych firm. Dotyczą nie tylko podatku dochodowego płaconego przez przedsiębiorstwa (CIT), lecz także innych podatków (np. PIT, VAT, akcyzy, podatku od nieruchomości i pozostałych podatków lokalnych). Ale często prowadzi to do szkodliwej konkurencji podatkowej, która w ostatnich latach nasiliła się – przykładowo – między nowymi i starymi krajami członkowskimi UE oraz między samymi krajami Europy Środkowej³¹.

Eksperci OECD opowiadają się za tym, żeby unikać takiej szkodliwej konkurencji podatkowej. Jeśli mimo wszystko dany kraj chce posłużyć się podatkami jako narzędziem pobudzania przedsiębiorczości, to lepiej, aby generalnie obniżyć stawki podatków, zlikwidował tzw. klin podatkowy i zapewnił większą przejrzystość działania fiskusa, zamiast udzielać w trybie uznaniowym zwolnień, preferencji i ulg poszczególnym inwestorom (co m.in. może sprzyjać korupcji urzędników administracji podatkowej)³².

Relatywnie wysokie stawki podatków – przy braku jasnych zasad polityki fiskalnej – są jednym z istotnych powodów uciekania się przez część inwestorów zagranicznych do stosowania cen transferowych (*transfer pricing*). Zjawisko to polega na „przerzucaniu dochodów” osiągniętych przez jednego podatnika (tj. przez działającą w danym kraju filię lub firmę macierzystą KTN) na innego podatnika w ramach wymiany wewnątrz-korporacyjnej poprzez odpowiednie kształtowanie cen za sprzedawane towary lub za świadczone usługi. W efekcie następuje sztuczne zawyżanie kosztów produkcji i/lub zaniżanie zysków. Wprawdzie służby skarbowe poszczególnych krajów starają się zapobiegać powyższym praktykom KTN, lecz zazwyczaj sprawia to im sporo trudności.

W zwalczaniu szkodliwej konkurencji podatkowej i ograniczaniu „transfer pricingu” pomocna jest międzynarodowa współpraca administracji podatkowej różnych krajów, a w szczególności zawieranie bilateralnych umów międzyrządowych o unikaniu podwójnego opodatkowania (DDTs – *Double Taxation Treaties*). Skumulowana liczba takich umów, zawartych w skali globalnej – według stanu na koniec 2005 r. – wyniosła blisko 2800. KWR wystąpiły w charakterze państw stron DDTs w 2111 przypadkach, zaś KSR zawarły 1604 tego rodzaju umowy. Najwięcej, bo 38% ogółu takich umów dotyczyło stosunków KWR z KSR, 27% odnosiło się do współpracy podatkowej między samymi KWR, 14% umów obejmowało relacje wewnątrz grupy KSR, a 12% wszystkich podpisanych umów dotyczyło współpracy służb skarbowych KWR i KTT³³.

Oprócz stosowania zachęt podatkowych rządy różnych krajów udzielają też subsydiów państwowych dla inwestorów zagranicznych na tworzenie miejsc pracy i do kształcanie pracowników w ramach aktywnej polityki wzrostu zatrudnienia i realizacji programów walki z bezrobociem. Celem przyciągnięcia BIZ władze państwowe szczebla centralnego lub regionalnego wykorzystują ponadto finansową pomoc publiczną (sub-

sydia i granty) przy budowie niezbędnej dla uruchomienia projektów rozwojowych infrastruktury drogowej, telekomunikacyjnej, energetycznej i wodno-kanalizacyjnej. Udzielają też zagranicznym inwestorom wsparcia w zakresie finansowania prac badawczo-rozwojowych oraz stosują kredytowe i ubezpieczeniowe instrumenty popierania eksportu dokonywanego przez przedsiębiorstwa z udziałem obcego kapitału.

W wielu krajach powyższe zachęty podatkowe i finansowe dla inwestorów zagranicznych udzielane są jednak nie w skali całej gospodarki narodowej, lecz jedynie – jak się to dzieje przykładowo w Polsce – w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE). Ale stosowanie zachęt podatkowych i finansowych dla inwestorów wzbudza ciągle spore kontrowersje ekonomiczne, społeczne i polityczne, bo w praktyce oznacza lepsze traktowanie potężnych KTN niż drobnych i średnich przedsiębiorstw krajowych, prowadząc do dyskryminowania tych ostatnich i podważania zasad wolnej konkurencji rynkowej. Dlatego też podatnicy i politycy szeregu krajów protestują przeciwko dofinansowywaniu z „ich kieszeni” zagranicznych firm, uznając, że te ostatnie same powinny zapewnić opłacalność swojej działalności biznesowej.

Intensyfikacja działalności promocyjnej na rzecz pozyskania obcych inwestorów i zawieranie bilateralnych umów międzyrządowych w sprawie ochrony BIZ

Integralnym elementem polityki przyciągania KTN i BIZ do poszczególnych państw przyjmujących, a także wspierania zagranicznej ekspansji inwestycyjnej krajowych firm jest działalność promocyjna (*investment promotion*). Czasami traktowana jest ona szerzej jako polityka ułatwiania działalności biznesowej (*business facilitation*)³⁴. W zdecydowanej większości krajów współczesnego świata zajmują się tym wyspecjalizowane rządowe agencje promocji inwestycji zagranicznych (IPAs – *Investment Promotion Agencies*). Według danych UNCTAD w roku 2006 takie agencje działały w 114 krajach słabo rozwiniętych oraz niemal we wszystkich KTT i KWR. Do najskuteczniej działających państwowych agencji promocji BIZ zalicza się: Czech Invest, Invest in Denmark, Invest Hong Kong, Netherlands Foreign Investment Agency, EDB Singapore, Invest in Sweden oraz China Investment Promotion Agency.

Głównym celem działania agencji promocji inwestycji zagranicznych jest przyciągnięcie, wspieranie i kompleksowa obsługa inwestorów pochodzenia zagranicznego, najlepiej zgodnie z formułą „jednego okienka” (tj. *one-stop-shop*). Obejmuje to aktywne poszukiwanie potencjalnych inwestorów, ich obsługę w fazie przedinwestycyjnej, oferowanie zachęt inwestycyjnych i uczestniczenie w ich przyznawaniu, obsługę poinwestycyjną, a także budowę wizerunku medialnego określonego kraju jako atrakcyjnego miejsca do podejmowania bezpośrednich inwestycji przez korporacje transnarodowe. Ponadto celem przyciągnięcia zagranicznych inwestycji rządy krajów przyjmujących coraz częściej podpisują bilateralne umowy międzyrządowe z państwami macierzystymi KTN,

które ze swej strony są zainteresowane zapewnieniem właściwej ochrony i poszanowania interesów inwestorów pochodzących z tej drugiej grupy krajów. W tym kontekście trzeba jednak zauważyć – jak to wcześniej było już podkreślane – że podział na kraje przyjmujące i macierzyste ma charakter bardzo umowny, bo w praktyce często te same kraje równocześnie są eksporterami i importerami BIZ. Bilateralne umowy międzynarodowe w sprawie popierania i ochrony inwestycji (BITs – *Bilateral Investment Treaties*) zawierają zazwyczaj uzgodnienia dotyczące zasięgu pojęciowego inwestycji zagranicznych, sposobów wspierania i ochrony interesów inwestorów oraz zasad ich traktowania, warunków wypłaty odszkodowań z tytułu nacjonalizacji lub wywłaszczenia majątku, transferu należności oraz procedur i metod rozstrzygania sporów inwestycyjnych. W okresie 1995–2006 liczba umów, zawieranych w skali globalnej, ulegała z roku na rok sporym wahaniom. Według danych UNCTAD w roku 1996 osiągnęła ona rekordową wysokość ponad 200 porozumień, zaś w 2006 r. podpisano 73 nowe takie umowy. Natomiast skumulowana liczba BITs na koniec 2006 r. wyniosła 2573. KWR były stronami 1511 BITs, zaś KSR i KTT podpisały dotąd łącznie 1878 tego typu umów. Największy odsetek ogółu zawartych do tej pory BITs (40%) przypada na stosunki między KWR i KSR, 27% całości tych umów podpisały ze sobą KSR, 13% BITs dotyczyło relacji KWR z KTT, 10% odnosiło się do stosunków KSR z KTT, 7% przypadało na współpracę między KWR, zaś 3% obejmowało relacje wewnątrz grupy KTT³⁵.

Końcowe wnioski i spostrzeżenia

Z przedstawionych rozważań wynika, że w okresie powojennym w skali całego świata nastąpiło przejście od polityki protekcyjnej do zdecydowanie liberalnego stanowiska władz państwowych wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych i korporacji transnarodowych. Warto jednak zauważyć, że o ile prowadzona w przeszłości polityka „zamykania drzwi” przed obcymi inwestorami odznaczała się dość dużą skutecznością, o tyle w obliczu nasilenia się konkurencji międzynarodowej o pozyskanie BIZ działania liberalizacyjne podejmowane w ostatnim okresie przez poszczególne państwa tracą na znaczeniu, zaś o napływie zagranicznych inwestycji decydują w praktyce przede wszystkim czynniki ściśle ekonomiczne (zwłaszcza poziom rozwoju i potencjał gospodarczy). Analiza porównawcza doświadczeń praktycznych różnych krajów w zakresie oddziaływania władz państwowych na KTN skłania ponadto do wniosku, że zapewnienie przez państwo właściwych ram instytucjonalno-prawnych dla funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz prowadzenie przejrzystej, rozsądnej i stabilnej polityki makroekonomicznej jest nie tylko konieczne, lecz z reguły również bardziej skutecznie przyciąga BIZ niż samo stosowanie wobec inwestorów zagranicznych specjalnych zachęt fiskalnych i finansowych³⁶.

Chociaż na działalność ekonomiczną KTN wywiera wpływ zarówno stanowisko władz państwowych krajów przyjmujących, jak też ich krajów macierzystych, to gene-

ralnie biorąc w praktyce znacznie silniejsze jest oddziaływanie polityki prowadzonej przez te pierwsze w odniesieniu do napływu BIZ niż polityki realizowanej przez te drugie wobec odpływu BIZ. Podkreślić jednak należy, że prawie wszystkie KWR występują dziś w podwójnej roli, tj. jako kraje macierzyste i przyjmujące. Natomiast władze zdecydowanej większości KSR i KTT koncentrują się dotąd na prowadzeniu polityki dotyczącej napływu BIZ, tj. działają głównie jako państwa przyjmujące.

W ostatnich latach wzrosła liczba krajów z obu ostatnich grup, które zaczęły już prowadzić aktywną politykę wobec odpływu BIZ, występując w charakterze państw macierzystych KTN. Ale zgodzić się trzeba z opinią ekspertów UNCTAD, że większość KSR i KTT nie osiągnęła do chwili obecnej takiego etapu rozwoju, na którym pożądane i ekonomicznie uzasadnione byłoby aktywne wspieranie przez państwo zagranicznej ekspansji inwestycyjnej przedsiębiorstw krajowych³⁷.

Przypisy

¹ Zob. szerzej m.in.: J. Kuciński, *Podstawy wiedzy o państwie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 3–19.

² Szerzej w sprawie celów, kierunków i narzędzi polityki ekonomicznej prowadzonej przez władze współczesnych państw zob. m.in.: N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 212 i nast.

³ Zob. m.in.: *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris 2002.

⁴ Zob. szerzej: F. Fukuyama, *Budowanie państwa: Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 11 i nast.

⁵ OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, OECD, Paris 1996, s. 7–8. W sprawie różnic między BIZ a portfelowymi inwestycjami zagranicznymi zob. szerzej: M. Szostak, *Rola państwowych inwestycji zagranicznych w „paraprywatyzacji” sektora telekomunikacji w Polsce*, w: *Problemy regionalne i globalne we współczesnej gospodarce światowej*, red. J. Rymarczyk, W. Michalczyk, Akademia Ekonomiczna im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, t. 2, s. 331–332.

⁶ A. Zorska nie tylko przedstawiła przegląd ważniejszych definicji KTN spotykanych w literaturze przedmiotu, ale omówiła również główne cechy charakterystyczne wielkich korporacji w niezwykle interesującej monografii: *Korporacje transnarodowe: Przemiany, oddziaływania, wyzwania*, PWE, Warszawa 2007, s. 122–132.

⁷ Zob. m.in.: L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój: Ekonomia wolnego rynku*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 380–398; M. Szostak, *The Global Crisis of the State as an Entrepreneur and Regulator of Economic Life*, w: *State and Development: Towards a Reappraisal*, red. A. Markowska, M. Szostak, Warsaw School of Economics, Warsaw 1993, s. 93–113.

⁸ Zob. szerzej w tej sprawie: M. Szostak, *Ewolucja polityki państw Trzeciego Świata wobec korporacji transnarodowych – Od konfrontacji do współpracy*, w: *Państwo wobec zacofania i rozwoju*, red. E. Markowska i M. Szostak, SGH, Warszawa 1991, s. 100–120.

⁹ Obszerna analiza pojęcia, przyczyn, zakresu i ekonomicznych skutków nacjonalizacji w KSR przedstawiona została w monografii M. Szostaka, *Nacjonalizacja przedsiębiorstw prywatnych w krajach Trzeciego Świata*, SGPiS, Warszawa 1987, s. 22–195.

¹⁰ Zob.: D.A. Jodice, *Sources of Change in Third World Regimes for Foreign Direct Investment, 1968–1976*, „*International Organizations*” 1980, No. 2, s. 182.

¹¹ Zob. m.in.: M. Szostak, *Nacjonalizacja...*, op.cit., s. 44–55.

¹² Szerzej zob.: E. Pietrzak, *Wymienialność złotego: Najnowsza wersja prawa dewizowego, lista walut w pełni wymienialnych, złoty w MFW i OECD, dylematy polityki kursowej*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996, s. 17–18.

¹³ Zob.: E. Pietrzak, op.cit., s. 19–20.

¹⁴ Ibidem, s. 21.

¹⁵ Zob. szerzej: *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, IMF, Washington D.C. 2005; por. także: *World Investment Report 2006 – FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, UNCTAD/United Nations, New York, Geneva 2006, s. 204–205.

¹⁶ Zob. m.in.: *Cutting red tape: Comparing administrative burdens cross countries*, OECD, Paris 2007.

¹⁷ Zob.: *Doing Business 2008: Comparing Regulation in 178 Economies*, The World Bank, Washington D.C. 2007, s. 6. Zauważyć warto, że w tym rankingu Polska zajęła 74 miejsce.

¹⁸ Zob.: K.R. Holmes, E.J. Feulner, A.A. O’Grady, *2008 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation/The Wall Street Journal, Washington D.C., New York 2008, s. 13. Należy podkreślić, że w powyższym rankingu Polska wypadła stosunkowo niekorzystnie, bo uplasowała się dopiero na 83 pozycji, otrzymując zaledwie 59,5 pkt.

¹⁹ Podobna prawidłowość występowała w krajach nieczłonkowskich OECD, gdzie jednak wartość niemal wszystkich wskaźników częściowych była znacznie wyższa niż w państwach członkowskich tej organizacji. Przykładowo w przypadku elektroenergetyki wyniosła 0,536 pkt, zaś w przemyśle przetwórczym = 0,119 pkt. Por. szerzej: T. Koyama, S. Holub, *OECD’s FDI regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to More Economies*, OECD Economics Department Working Papers No. 525, Paris, 7 December 2006, Dokument ECO/WKP(2006)53, s. 4–12.

²⁰ Ibidem, s. 10.

²¹ Zob.: *Czym jest korupcja?* – www.transparency.pl; A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów: Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Wydawnictwo TRIO/Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2004, s. 23–25.

²² Spośród państw członkowskich UE gorszą pozycję niż nasz kraj zajęły na liście indeksu postrzegania korupcji w 2007 r. tylko Bułgaria i Rumunia, które zostały sklasyfikowane odpowiednio na 64. i 69. miejscu. Zob. szerzej: *2007 Transparency International Perception Corruption Index (Transparency International)* – www.transparency.org.

²³ Zob.: B. Smarzyńska-Jaworcik, S.-J. Wei, *Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm Level Evidence from Transition Economies*, NBER Working Paper, No. 7969 (2000); A.Z. Kamiński,

B. Kamiński, Governance in Transition: The Challenge of Subverting Corruption, „Economic Survey of Europe”, 2001, No. 2, Economic Commission for Europe/United Nations, New York, Geneva.

²⁴ Zob.: M. Szostak, Odwrót od nadmiernego interwencjonizmu gospodarczego państwa jako zjawisko globalne, w: Państwo wobec zacofania i rozwoju, op.cit., s. 33–39.

²⁵ Zob.: M. Szostak, The Global Crisis of the State..., op.cit., s. 108–113.

²⁶ Zob. szerzej: Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries, OECD, Paris 2003, s. 3 i nast.

²⁷ Por. szerzej: Annual Report on Exchange..., op.cit.; World Investment Report 2006..., op.cit., s. 207.

²⁸ Zob.: World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development, UNCTAD/United Nations, New York, Geneva 2007, s. 14.

²⁹ Zob. szerzej: World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone, The World Bank, Washington D.C. 2005.

³⁰ Szerzej nt. *joint ventures* i innych kooperacyjnych form ekspansji KTN zob.: A. Zorska, op.cit., s. 225–240.

³¹ Zob. m.in.: L. Oręziak, Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej: Implikacje dla Polski, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2007, s. 44–226; R. Banasik, Zachęty fiskalne a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski na tle wybranych krajów Unii Europejskiej, „Zeszyty Naukowe” 2007, nr 22, Kolegium Gospodarki Światowej SGH, s. 152–172.

³² Szerzej w sprawie wyników empirycznej analizy wpływu konkurencji podatkowej na napływ BIZ zob. m.in.: Tax Effects on Foreign Direct Investment: Recent Evidence and Policy Analysis, „OECD Tax Policy Studies” 2007, No. 17, s. 13 i nast.

³³ Zob.: World Investment Report 2007..., op.cit., s. 17–18.

³⁴ Zob.: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne na świecie i w Polsce: Tendencje, determinanty i wpływ na gospodarkę, UNCTAD/Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2002, s. 65–71.

³⁵ Według danych na koniec 2006 r. – Zob.: World Investment Report 2007..., op.cit., s. 17.

³⁶ W tym kontekście za niezwykle trafne należy uznać następujące stwierdzenie J.H. Dunninga: „Polityka dotycząca BIZ jest tylko o tyle efektywna, o ile skuteczna jest ogólna polityka makroekonomiczna i mikroekonomiczna, której częścią składową stanowi ta pierwsza”. Por.: J.H. Dunning, The evolving world scenario, w: What's Next? Strategic Views on Foreign Direct Investment, red. S. Passow, M. Runnbech, Jonkoping 2005.

³⁷ Zob.: World Investment Report 2006..., op.cit., s. 202.

Changes in the State Policies towards Foreign Direct Investment: from Protectionism to Liberalism on the Global Scale

Summary

The leading thought of the paper has been formulated by the author in the following way: a clear withdrawal from governmental restrictions on foreign investment capital to the advantage of a policy that stimulates foreign direct investment inflows has been widespread on the global scale for over two decades, and is integral to the prevalent process of the economic liberalisation. The author reviews the most important methods applied by different countries of the modern world aimed at influencing the foreign direct investment flows – instruments of a protectionistic nature, and further the tools of a liberal policy to attract foreign direct investors to a particular country.

Within the conclusions, the author observes that in the post-war period a conversion took place from a protectionistic policy to a decisively liberal approach by national governments to foreign direct investment and transnational corporations. In the past, however, the approach of the 'closed door' to foreign investors was a matter of a very effective policy. Contrary, today the inflow of foreign direct investment depends above all on strictly economic factors (in particular the development level and the economic potential of a particular country). A state that provides an institutional and legal framework appropriate for the market economy and runs a transparent, reasonable and stable macroeconomic policy attracts foreign direct investment more effectively than by means of only granting special fiscal and financial incentives to foreign investors. The position of the host country governments clearly stronger influences the inflow of foreign direct investment than the relevant policy of a home country.

We have to agree with the opinion presented by the UNCTAD experts that the majority of the less developed countries and countries under transformation did not reach up to now a development stage, at which an active governmental support for the foreign investment expansion of domestic companies would be desirable and justified from the economic point of view.