

# Napływ kapitału bezpośredniego do krajów rozwijających się – wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne

## Inflow of Direct Capital to Developing Countries – Selected Economic and Legal Problems

*Elżbieta Czarny\*, Jerzy Menkes\*\**

pierwsza wersja: 2 marca 2007 r., ostateczna wersja: 29 października 2007 r., akceptacja: 7 listopada 2007 r.

### Streszczenie

W warunkach globalizacji gospodarki rośnie mobilność kapitału, siły roboczej i dóbr. Przedsiębiorstwa dzielą procesy produkcji na etapy realizowane w różnych krajach. Następuje ekspansja przedsiębiorstw wielonarodowych (*multinational enterprises*, MNEs). Poniżej analizujemy przyczyny i skutki powstawania filii firm z krajów uprzemysłowionych w krajach słabo rozwiniętych. Badamy, jakie bariery hamują dopływ kapitału bezpośredniego do krajów cierpiących jego największy niedobór. Zwracamy uwagę na to, że korzyści z eksportu kapitału bezpośredniego zależą nie tylko od cech struktur gospodarczych, lecz także od systemu politycznego oraz specyfiki instytucji w państwie przyjmującym. Podkreślamy znaczenie niedostatecznej ochrony prawnej inwestycji zagranicznych. Dowodzimy, że analiza opłacalności inwestowania za granicą wymaga uwzględnienia prawnej ochrony takiej inwestycji.

**Słowa kluczowe:** przedsiębiorstwa wielonarodowe, zagraniczne inwestycje bezpośrednie, kraje słabo rozwinięte, prawna ochrona własności zagranicznej, dwustronne umowy inwestycyjne

### Abstract

Under the economic globalization mobility of capital, labor and goods is growing. Enterprises are dividing manufacturing process into stages located in different countries. An expansion of multinational enterprises (MNEs) follows. Below, we analyze the causes and results of the creation of branches by the enterprises originating from industrialized countries, in less developed countries. We conduct research on the nature of barriers that hinder the inflow of direct capital to the countries that lack it the most. We turn our attention to the fact, that the benefits from the inflow of foreign direct investments are dependent not only on the attributes of economic structure, but also on characteristics of political system and specific institutions in receiving state. We underline the meaning of insufficient legal protection of foreign direct investments. We prove that the analysis of cost – effectiveness of foreign investment requires taking into account the legal protection of such an investment.

**Keywords:** multinational enterprises, foreign direct investments, poorly – developed countries, legal protection of foreign investments, bilateral investment treaties

**JEL:** F21, F23, K33

\* Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Gospodarki Światowej, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, e-mail: eczarny@onet.pl

\*\* Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Gospodarki Światowej, Katedra Międzynarodowych Organizacji Gospodarczych

## 1. Wstęp

Obecny poziom umiędzynarodowienia procesów gospodarczych pozwala mówić o globalizacji gospodarki. Rośnie mobilność kapitału, siły roboczej i dóbr, a w pewnej mierze także usług. Dokonuje się rewolucja technologiczna, której przejawami są rozprzestrzenianie się innowacji i spadek przeciętnych kosztów produkcji. Przedsiębiorstwa dzielą procesy produkcji na etapy realizowane w różnych krajach. Spadają koszty transakcyjne związane z prowadzeniem międzynarodowej działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza koszt transportu i komunikacji. W konsekwencji czas i przestrzeń coraz słabiej ograniczają działalność gospodarczą. Dzięki technice teleinformatycznej zanikają granice między krajami. W dodatku pojedyncze kraje i ich grupy, zrzeszone m.in. w organizacjach międzynarodowych (np. WTO), liberalizują niektóre sfery działalności gospodarczej. W wielu krajach, zwłaszcza uprzemysłowionych, następuje urywnienie i odchodzenie państwa od działalności gospodarczej.

Przejawem umiędzynarodowienia gospodarki jest ekspansja przedsiębiorstw wielonarodowych (*multinational enterprises*, MNEs)<sup>1</sup>, definiowanych przez ekonomistów jako firmy zaangażowane w bezpośrednie inwestycje zagraniczne (*foreign direct investment*, FDI), będące właścicielami lub kontrolującymi działalność gospodarczą w więcej niż jednym kraju<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Nazwa przedsiębiorstwo wielonarodowe (firma wielonarodowa) jest względnie wiernym tłumaczeniem na język polski angielskiej nazwy *multinational enterprise*. Jednak w literaturze przedmiotu używa się też w podobnym znaczeniu pojęć: firma (korporacja) transnarodowa, międzynarodowa albo ponadnarodowa. Niektórzy autorzy (zob. np. Geldner 1986) rozróżniają powyższe typy przedsiębiorstw, co bywa istotne z punktu widzenia np. prawa międzynarodowego. W tym tekście dla uproszczenia używamy wyłącznie pierwszej z wymienionych nazw, choć interesują nas wszystkie firmy zaangażowane w bezpośrednie inwestycje zagraniczne i kontrolujące działalność gospodarczą w więcej niż jednym kraju (co dotyczy wszystkich rodzajów firm wymienionych w tym przypisie).

<sup>2</sup> Według szerszej definicji formalnoprawnej, zawartej np. w artykule 1 pkt 1a polsko-niemieckiej umowy w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycyjnej (10 listopada 1991 r.), „[...] pojęcie „inwestycja” obejmuje wszelkie mienie, które inwestor jednej umawiającej się strony inwestuje na terytorium drugiej umawiającej się strony zgodnie z jej ustawodawstwem, a w szczególności własność ruchomości i nieruchomości oraz wszelkie inne prawa rzeczowe, takie jak hipoteka i prawo zastawu, akcje, udziały oraz inne rodzaje uczestnictwa w spółkach, roszczenia pieniężne do kwot wydatkowanych na stworzenie wartości gospodarczej lub roszczenia do świadczeń mających wartość gospodarczą, prawa autorskie, prawa własności przemysłowej, procesy technologiczne, znaki handlowe, nazwy handlowe, *know-how* i *goodwill*, prawa do działalności przemysłowej mającej wartość gospodarczą, włącznie z prawami do poszukiwania, badania, eksploatacji lub wydobycia zasobów naturalnych, wykonywane na podstawie zezwolenia wydanego zgodnie z ustawodawstwem Umawiającej się Strony, na której terytorium dokonywana jest inwestycja, lub zezwolenia wynikającego z odpowiedniego porozumienia”. Z kolei w umowie polsko-amerkańskiej O stosunkach handlowych i gospodarczych z 21 marca 1999 r., w artykule 1 pojęcie „inwestycja” obejmuje:

„1. dobra materialne i niematerialne, w tym prawa takie jak hipoteka, prawo zatrzymania i zastaw;

2. spółkę, akcję lub inne udziały w spółce lub prawa do jej mienia;

3. roszczenia pieniężne lub roszczenia o określone świadczenia mające wartość gospodarczą związane z inwestycją;

4. własność intelektualną, w tym między innymi, prawa odnoszące się do prac literackich i artystycznych, włączając nagrania dźwiękowe, patentów, wzorów przemysłowych, dokumentacji projektowej topologii półprzewodnikowych układów scalonych, tajemnic handlowych oraz znaków towarowych, znaków usługowych i nazw handlowych

oraz

5. jakiegokolwiek uprawnienie wynikające z prawa lub umowy lub jakiegokolwiek koncesje i zezwolenia wydane zgodnie z prawem”.

Definicje prawne inwestycji są sformułowane w BITs (*Bilateral Investment Treaties*). Choć każda umowa różni się od pozostałych, to zauważalna jest ich wzajemna niesprzeczność.

Poniżej koncentrujemy uwagę na inwestycjach zagranicznych, polegających na zakładaniu zagranicznych filii przedsiębiorstw wielonarodowych i prowadzeniu przez nie działalności. W szczególności analizujemy przyczyny i skutki powstawania filii firm z krajów uprzemysłowionych w krajach słabo rozwiniętych. Badamy, jakie bariery hamują dopływ kapitału bezpośredniego do krajów cierpiących jego największy niedobór. Zwracamy uwagę na to, że korzyści z eksportu kapitału bezpośredniego zależą nie tylko od cech struktur gospodarczych, lecz także od systemu politycznego oraz specyfiki instytucji w państwie przyjmującym. Podkreślamy przy tym znaczenie niedostatecznej ochrony prawnej inwestycji zagranicznych. Dowodzimy, że analiza opłacalności inwestowania za granicą wymaga uwzględnienia prawnej ochrony takiej inwestycji.

Koncentrujemy uwagę na najważniejszych – naszym zdaniem – problemach prawnych i ekonomicznych. Mamy jednak świadomość, że analiza działalności firm wielonarodowych obejmuje problematykę bardziej interdyscyplinarną (m.in. dotyczy aspektów socjologicznych i politologicznych).

## 2. Firmy wielonarodowe w gospodarce światowej

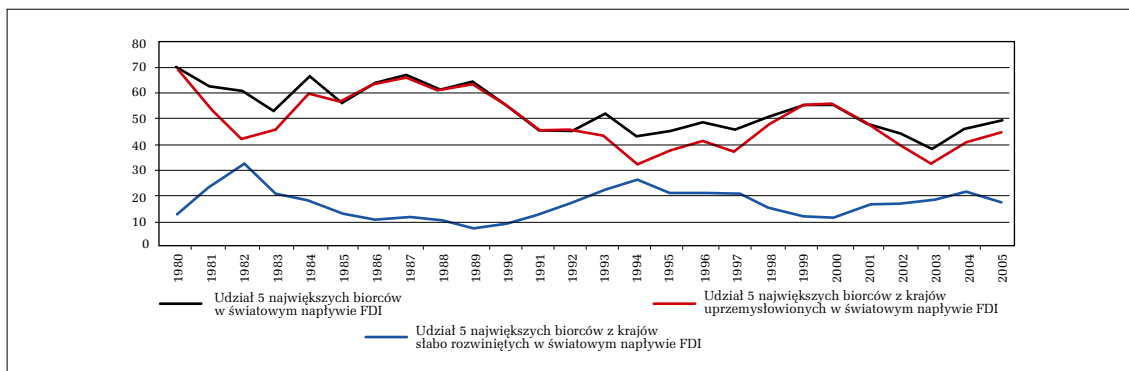
O tym, że firmy wielonarodowe zajmują ważne miejsce w gospodarce światowej, świadczą dane empiryczne<sup>3</sup>. W 2005 r. było 77 000 firm wielonarodowych, a liczba ich filii zagranicznych sięgała 770 000. Filie MNEs wytworzyły wówczas wartość dodaną równą 4 500 mld USD. Zatrudniały około 62 mln pracowników, podczas gdy w 1982 r. było ich tylko 18 mln (zob. World Investment Report, różne lata). Filie eksportowały dobra i usługi o wartości przekraczającej 4 000 mld USD. MNEs pochodzą głównie z krajów Triady, złożonej z Unii Europejskiej, Japonii i Stanów Zjednoczonych. W 2004 r. przypadało na nią 85 spośród 100 największych firm wielonarodowych<sup>4</sup>.

Przychody największych MNEs są wyższe od produktów krajowych brutto wielu krajów. Na przykład przychody Exxonmobil (291,3 mld USD) były w 2005 r. większe niż produkt krajowy brutto Austrii (ponad 275 mld USD) oraz Szwecji (270,5 mld USD). Z kolei przychody Forda (171,7 mld USD) przewyższały PKB Węgier

<sup>3</sup> Pełna dokumentacja danych empirycznych dotyczących firm wielonarodowych – zob. różne wydania raportu UNCTAD *World Investment Report*; zob. też Czarny, Kleinert (2004).

<sup>4</sup> Niekiedy za składniki Triady uznaje się całą Amerykę Północną (nie zaś USA) oraz Azję Wschodnią z Singapurem, Hongkongiem, Koreą Południową i Tajwanem (a nie Japonię). Taka „powiększona” Triada wytwarzała w latach 90. XX w. prawie 50% światowego PKB, a odpływ jej zagranicznych inwestycji bezpośrednich stanowił 95% odpływów światowych – zob. Zorska (1998, s. 9).

Wykres. Koncentracja strumieni FDI: udział 5 największych biorców w światowym napływie FDI w latach 1980-2005



Źródło: UNCTAD (2006, s. 4).

(169,9 mld USD), a przychody Royal Dutch/Shell Group (265,2 mld) – PKB Szwajcarii (236,9 mld)<sup>5</sup>.

W 2005 r. napływ FDI zwiększył się o 29% w porównaniu z poprzednim rokiem i osiągnął wartość 916 mld USD. Nadal jednak daleko mu do wartości z rekordowego 2000 r., kiedy sięgał 1 400 mld USD. Napływ kapitału bezpośredniego do krajów uprzemysłowionych był równy 542 mld USD, co oznacza jego roczny wzrost o 37%. Osiągnięty został największy w dotychczasowej historii napływ FDI do krajów słabo rozwiniętych (*developing countries*) równy 334 mld USD. W sumie udział krajów uprzemysłowionych w światowym napływie FDI wynosi 59%, a krajów słabo rozwiniętych 36%. UNCTAD szacuje, że w 2006 r. przepływy FDI ponownie wzrosły i sięgają 1 200 mld USD. Szczególnie zwiększył się napływ FDI do krajów uprzemysłowionych (800 mld USD). Rekordowy napływ zanotowały Afryka (38 mld USD) oraz Azja i Oceania (230 mld). Chociaż kraje słabo rozwinięte przyciągają coraz więcej FDI, niepokoi fakt, że filie MNEs powstają w niewielu z nich (30 największych krajów – biorców inwestycji zagranicznych przyciągało na przełomie wieków prawie 100% napływu FDI; na wykresie widać, że z kolei udział 5 największych biorców oscyluje między 8% a 30%).

### 3. Przyczyny przepływu kapitału bezpośredniego z krajów uprzemysłowionych do krajów słabo rozwiniętych

Przepływem kapitału bezpośredniego zainteresowano się w latach 50. XX w., kiedy badano przyczyny tworzenia filii amerykańskich firm w Europie i Ameryce Po-

<sup>5</sup> Dane dotyczące FDI z lat 2004–2005 pochodzą ze strony internetowej [unctad.org/en/docs/wir2006overview\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/wir2006overview_en.pdf), data wejścia: 14.02.2007; szacunkowe dane nt. FDI z 2006 r. zob. [unctad.org/en/docs/iteiamisc20072\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/iteiamisc20072_en.pdf); data wejścia: 14.02.2007. Z kolei dane dotyczące PKB wybranych krajów zamieszczono na stronie internetowej [en.wikipedia.org/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\(PPP\)](http://en.wikipedia.org/List_of_countries_by_GDP(PPP)), data wejścia: 17.02.2007. Dane dotyczące PKB zostały podane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) według parytetu siły nabywczej (*purchasing power parity*, PPP), uwzględniającego względny koszt życia i stopę inflacji w poszczególnych krajach. Dokonane przez autorów porównanie przychodów ze sprzedaży i PKB państw jest uproszczeniem. Przychód jest bowiem iloczynem ceny jednostkowej i sprzedanej ilości towaru, nie uwzględnia zatem kosztu produkcji. Lepiej byłoby porównywać zyski firm (przychód minus koszt) i PKB, jednak dane dotyczące zysków firm zwykle nie są dostępne.

łudniowej. Przedmiotem analizy była zatem ekspansja firm z kraju uprzemysłowionego do krajów względnie słabiej rozwiniętych. Koncentrowano wówczas uwagę na cechach branż tworzących jednostki produkcyjne za granicą oraz na charakterystyce krajów będących eksporterami i importerami kapitału. Rzadko jednak uogólniano poczynione ustalenia.

Twórcą popularnej ówczesznie teoretycznej koncepcji objaśniającej przyczynę przepływu kapitału z krajów uprzemysłowionych do słabiej rozwiniętych jest Mundell (1957), który koncentrował uwagę na międzynarodowych różnicach wysokości stóp procentowych stanowiących wynagrodzenie kapitału. Obecność tych różnic wynikała z odmiennego wyposażenia państw w kapitał. W zasobnych weń krajach uprzemysłowionych cena kapitału była niska, zaś w ubogich pod tym względem krajach słabiej rozwiniętych – wysoka. Różnice zanikały albo dzięki handlowi międzynarodowemu, albo dzięki przepływowi kapitału z krajów weń zasobnych do ubogich. Według Mundella handel międzynarodowy i międzynarodowe przepływy kapitału są wobec siebie substytutami.

Mundell traktował jednak bezpośrednie inwestycje zagraniczne tak samo, jak inne formy międzynarodowego przepływu kapitału (np. zagraniczne kredyty bankowe oraz inwestycje portfelowe) i nie badał osobno powstawania zagranicznych jednostek produkcyjnych. Jego podejście nie pozwalało więc odpowiedzieć na pytanie, dlaczego po II wojnie światowej inne formy eksportu kapitału zostały wyparte przez bezpośrednie inwestycje zagraniczne<sup>6</sup>.

W latach 60. analiza przepływu kapitału bezpośredniego z krajów uprzemysłowionych do słabiej rozwiniętych koncentrowała się wokół problemów rozwoju technicznego. Powstały wówczas teorie luki technologicznej Posnera (1961) oraz cyklu życia produktu

<sup>6</sup> Równocześnie jednak Mundell opisał substytucyjny charakter handlu i FDI, który ujawnił się w praktyce gospodarczej po powstaniu w 1958 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Cła na amerykański import zahamowały wówczas rozwój handlu, stając się przyczyną napływu amerykańskiego kapitału bezpośredniego na teren Wspólnoty.

Vernona (1966). Zgodnie z nimi korzyści komparatywne (względne) poszczególnych krajów zmieniają się w czasie przechodzenia produktu przez fazy: innowacji, dojrzewania oraz standaryzacji. Nowinki techniczne powstają u liderów technologicznych wywodzących się zazwyczaj z krajów uprzemysłowionych. Na początku są sprzedawane wyłącznie na rodzimym rynku pierwotnego wytwórcy (pierwsza faza cyklu życia produktu). Ze względu na nowoczesność i wysoką jakość, produkty takie są bowiem drogie, a w konsekwencji dostępne tylko dla bogatych nabywców. W drugiej fazie cyklu cena produktu spada, ponieważ wytwórca doskonali technikę i organizację produkcji (postępuje proces uczenia się). Dodatkową przyczyną obniżki ceny bywa spadek kosztu przeciętnego w miarę wzrostu produkcji. Tak jest m.in. dlatego, że koszt badań nad nowym produktem i dostosowania maszyn do jego wytwarzania rozkłada się na większą liczbę jednostek<sup>7</sup>. Produkt zaczyna być dostępny także w krajach o niższym poziomie dochodu. Staje się przedmiotem masowej produkcji i konsumpcji (dobrem standardowym). Może być wytwarzany wyłącznie przez pierwotnego wytwórcę, np. ze względu na prawną ochronę produktu (procesu produkcji) – ujmowaną normatywnie jako „prawa własności” oraz *goodwill*<sup>8</sup>, a także „prawa własności przemysłowej, takie jak patenty (...), wzory przemysłowe i użytkowe, procesy techniczne, *know-how* (...) oraz *goodwill*”<sup>9</sup>. Wówczas staje się przedmiotem eksportu. W miarę wzrostu produkcji koszt badań nad produktem staje się coraz mniej istotnym składnikiem kosztów np. w porównaniu z wydatkami na pracę czy surowce. Twórca produktu szuka wobec tego miejsc, w których – dzięki tamtejszym korzyściom komparatywnym – mógłby go wytwarzać jeszcze taniej. Równocześnie pojawiają się naśladowcy, którzy wytwarzają podobne produkty. Ich obecność dodatkowo motywuje lidera do szukania tańszych lokalizacji produkcji. Nadają się do tego kraje słabo rozwinięte z tanią siłą roboczą lub względnie łatwo dostępnymi zasobami naturalnymi. Transfer technologii często przyjmuje wówczas postać inwestycji bezpośrednich. Produkt masowy staje się przedmiotem eksportu z kraju słabo rozwiniętego (także do kraju jego pierwotnego wytwórcy). Równocześnie z kraju pochodzenia MNE do kraju, w którym powstała filia, importowane są dobra inwestycyjne (np. maszyny), a niekiedy także zaawansowane technologicznie półprodukty i podzespoły.

<sup>7</sup> Ekonomisci mówią w tym kontekście o występowaniu rosnących korzyści skali produkcji, definiowanych jako spadek kosztu przeciętnego wraz ze wzrostem produkcji (przy stałych cenach czynników wytwórczych). Rosnące korzyści skali często wynikają z konieczności poniesienia dużego początkowego kosztu inwestycji (w opisanym tu przypadku chodzi głównie o duży nakład na badania poprzedzające wytworzenie nowinki technicznej). W branżach cechujących się obecnością rosnących korzyści skali w przedsiębiorstwie opłacalna jest duża skala produkcji pojedynczego wytwórcy (szerzej zob. Czarny 2006, rozdz. 3).

<sup>8</sup> Tak jest w umowie polsko-brytyjskiej o popieraniu i ochronie inwestycji; Dz.U. z 1988, nr 12, poz. 93.

<sup>9</sup> Tak jest w umowie polsko-austriackiej o popieraniu i ochronie inwestycji; Dz.U. z 1989, nr 54, poz. 321.

Przepływ kapitału bezpośredniego powoduje powstanie nowych strumieni handlu. Inwestycje bezpośrednie i wymiana towarowa stają się zatem komplementarne.

Koncepcje Posnera i Vernona rozwinął i uzupełnił Kojami, nawiązując do modelu klucza dzikich gęsi Akamatsu (zob. Akamatsu 1961; Kojama 1975, 1977; Ozawa 2007). Według Kojimy z upływem czasu kraje wysoko rozwinięte tracą przewagę komparatywne w produkcji dóbr względnie pracochłonnych z powodu wysokiego kosztu lokalnej siły roboczej. Za pośrednictwem FDI przenoszą więc produkcję takich dóbr do krajów słabo rozwiniętych, gdzie siła robocza jest tańsza. Wraz z eksportem kapitału następuje eksport technologii. Kojima pisze, że rozwój przemysłu zatacza koło, przechodząc od importu dóbr finalnych, przez ich rodzimą produkcję, późniejszy eksport aż do eksportu kapitału w formie FDI, czego następstwem jest ponowny import produktu z zagranicznej filii krajowego MNE. Kojima zwraca uwagę, że taki cykl rozwojowy występuje nie tylko w krajach uprzemysłowionych, lecz także w krajach słabo rozwiniętych, które mogą wykorzystać szanse stwarzane przez napływ FDI. Przykładem takiego doganiania liderów są „azjatyckie tygrysy”, które z importerów dóbr i kapitału zmieniły się w światowe potęgi w eksporcie dóbr i wywozie kapitału<sup>10</sup>. Kojima podkreśla w tym kontekście komplementarność handlu międzynarodowego i FDI<sup>11</sup>.

Kolejny sposób objaśniania przyczyn tworzenia filii firm z krajów uprzemysłowionych w krajach słabo rozwiniętych koncentruje uwagę na znaczeniu aktywów niematerialnych, którymi dysponuje przedsiębiorstwo macierzyste. Zgodnie z tzw. podejściem eklektycznym (inaczej zwanym OLI)<sup>12</sup>, o zakładaniu filii za granicą decydują trzy czynniki: własność (od ang. O – *ownership*), lokalizacja (L – *location*) i internalizacja (I – *internalization*). Tworzenie filii za granicą jest opłacalne wtedy, kiedy spełnione są trzy warunki. Po pierwsze, firma osiąga korzyści z posiadania praw własności, zwłaszcza wiedzy o produkcie (procesie jego wytwarzania), która nie jest powszechnie dostępna i daje firmie przewagę nad rywalami (składnik O). Po drugie, lokalizacja filii (L) jest najlepsza z możliwych (przewaga absolutna, nie zaś komparatywna). Po trzecie, bardziej opłaca się prowadzenie działalności w ramach firmy (internalizacja,

<sup>10</sup> Kojama (1977) zwraca jednak uwagę, że opisany przezeń scenariusz dotyczący japońskich FDI w krajach sąsiedzkich i jest odmienny od schematu działania amerykańskich MNE. Te ostatnie są bowiem najczęściej nastawione na produkcję dóbr zaawansowanych technologicznie w krajach ich zbytu. W związku z tym napływ kapitału z USA jest zwykle substytutem handlu (tę opinię potwierdzają wcześniejsze uwagi nt. amerykańskich FDI w EWG).

<sup>11</sup> O komplementarności handlu i FDI pisali również Schmitz i Helmlinger (1970). Gdyby kraj zasobny w kapitał i ubogi w surowiec potrzebny do produkcji dobra finalnego, chętnie nabywanego przez krajowych konsumentów, zainwestował w sektor wydobywczy kraju słabo rozwiniętego, ubogiego w kapitał i zasobny we wspomniany surowiec, doszłoby nie tylko do przepływu kapitału w formie bezpośredniej, lecz także do intensyfikacji dwustronnej wymiany towarowej.

<sup>12</sup> Ujęcie eklektyczne opisał Dunning w licznych publikacjach (zob. np. Dunning 1974; 1993; 1999). Podobną koncepcję przedstawił Hymer w 1976 r.



I) niż zawieranie transakcji z kontrahentami zewnętrznymi. Jedną z podstawowych przyczyn opłacalności internalizacji działalności firmy jest niemożność przewidzenia wszystkich scenariuszy związanych z transakcją (czyli niemożność zawarcia kompletnego kontraktu) i obawa przed niesolidnością zewnętrznego kontrahenta<sup>13</sup>. Koncepcja OLI została zmodyfikowana i rozwinięta do spójnego i sformalizowanego ujęcia modelu kapitału opartego na wiedzy (*knowledge – capital model*) Markusena (2002).

Z kolei w myśl teorii kosztów transakcyjnych, będącej odmianą podejścia OLI, koncentrującej się na trzecim elemencie podejścia eklektycznego, firma podejmuje decyzję o utworzeniu filii na podstawie analizy kosztów transakcyjnych zawieranej transakcji. Przedsiębiorstwo chce omijać rynek (internalizować działalność) wówczas, gdy zawieranie transakcji z kontrahentami zewnętrznymi uważa za zbyt kosztowne<sup>14</sup>. Teoria kosztów transakcyjnych koncentruje więc uwagę na jednym z czynników wymienionych w podejściu OLI. Nie oznacza to, że ta teoria ignoruje kwestie własności i lokalizacji. Własność decyduje wszak o charakterze firmy i w konsekwencji o jej pozycji rynkowej. Z kolei porównanie kosztów transakcyjnych internalizacji działań i rezygnacji z niej rozstrzyga ostatecznie o lokalizacji filii.

Zarówno podejście eklektyczne, jak i teoria kosztów transakcyjnych traktują podejmowanie przez firmę produkcji za granicą jako alternatywę wobec jej komercyjnych kontaktów z firmami z zagranicy. Ponieważ celem przedsiębiorstwa jest zwykle maksymalizacja zysku, filię zagraniczną zakłada się wtedy, kiedy dzięki temu firma odnosi korzyści, które co najmniej rekompensują straty wynikające z niezajomości rynku, w tym zwłaszcza z ponoszenia ryzyka oraz kosztów koordynowania działalności międzynarodowej. Te korzyści mogą wynikać z posiadania przez firmę aktywów majątkowych oraz z dostępu do tańszych, niż będące do dyspozycji rywali, źródeł zasobów naturalnych i czynników produkcji.

Podejście OLI i teoria kosztów transakcyjnych pozwalają wyjaśnić, dlaczego firmy z krajów uprzemysłowionych lokują filie w krajach słabiej rozwiniętych. Jednak także one nie pozwalają stworzyć uniwersalnego modelu (schematu) postępowania firmy wielonarodowej. Jest to wynik różnorodności motywów postępowania MNEs zakładających filie zagraniczne. Może bowiem chodzić zarówno o zapewnienie dostępu do surowców, jak i o realizację celów strategicznych czy wykorzystanie międzynarodowych różnic w regulacjach prawnych. W dodatku w ciągu dekady na przełomie XX i XXI w. pojawiły się dodatkowe czynniki, które sprzyjają zagranicznym inwestycjom bezpośrednim. Chodzi o procesy liberalizacji i deregulacji, które sprzyjają otwie-

raniu się nowych rynków (zwłaszcza w telekomunikacji oraz usługach, np. finansowych).

Mortimore (1993) pisze o ewolucji podejścia do eksportu i importu dóbr oraz kapitału bezpośredniego. Początkowo celem FDI było znalezienie tanich źródeł surowców i siły roboczej (*factor – driven*). Oznaczało to handel produktami surowco- i pracochłonnymi. Następnie FDI napływały głównie do branż wytwarzających trwałe dobra konsumpcyjne oraz półprodukty (*investment – driven*), w handlu pojawiły się zaś także dobra inwestycyjne. W ostatnim z opisanych etapów FDI rzadziej niż poprzednio napływały do krajów słabo rozwiniętych. Tendencja do kierowania FDI do krajów uprzemysłowionych nasiliła się, gdy zaczęto je lokować w najnowocześniejszych branżach (tzw. branże oparte na wiedzy; *innovation – driven*).

Większość teoretycznych objaśnień genezy firm wielonarodowych zwraca uwagę na fakt, że zazwyczaj działają one na rynkach niedoskonale konkurencyjnych. W warunkach doskonałej konkurencji na rynku byłoby tak wielu sprzedawców i nabywców, że nie współpracowaliby ze sobą i nie decydowaliby o cenie produktu. Każdy producent dysponowałby doskonałą informacją o poczynaniach rywali i mógłby natychmiast wykorzystać stosowane przez nich rozwiązania techniczne. Nabywcy nie rozróżnialiby wyrobów poszczególnych firm, gdyż produkty byłyby jednorodne pod względem cech fizycznych i nie wyróżniałyby ich żadne znaki handlowe. Na takim rynku nie byłoby miejsca na komparatywne przewagi firm wielonarodowych. Niedoskonałość konkurencji na rynkach produktów i czynników wytwórczych pozwala im odnosić sukcesy. W przypadku rynku dóbr najistotniejsze są takie ograniczenia konkurencji, jak fizyczne zróżnicowanie produktu oraz jego zróżnicowanie za pomocą znaku handlowego (marki) i obecność rosnących korzyści skali produkcji (skoro zwiększanie produkcji pozwala obniżyć koszt przeciętny, na rynku jest miejsce dla skończonej – często niewielkiej – liczby firm). Rosnące korzyści skali występują także na rynku czynników wytwórczych obok takich niedoskonałości konkurencji, jak ograniczenia dostępu do kapitału albo ochrona prawna przewagi technologicznej. W takich przypadkach zakładanie filii zagranicznych pozwala unikać monopolistycznych zachowań kontrahentów. Jednak internalizacja określonej fazy procesu produkcji (np. wydobywania surowca) czyni firmę wielonarodową monopolistą i skłania do czerpania korzyści z dominującej pozycji rynkowej. W konsekwencji niedoskonałości konkurencji pozostają również wtedy, kiedy krajowego monopolistę zastępuje zagraniczny.

Mówiąc o różnych przyczynach zakładania zagranicznych filii przedsiębiorstw, warto rozróżnić pionowe i poziome przedsiębiorstwa wielonarodowe<sup>15</sup>. Mar-

<sup>13</sup> Szerzej problem pana i sługi w kontekście problematyki firm wielonarodowych zob. Barba Navaretti (2004, s. 172–173).

<sup>14</sup> Koncepcja ta pochodzi od Coase'a (1937); została rozwinięta m.in. w pracy: Williamson (1979).

<sup>15</sup> W praktyce gospodarczej oprócz firm pionowych i poziomych występują jednostki o produkcji zróżnicowanej (produkcja poszczególnych filii nie jest wzajemnie powiązana ani poziomo ani pionowo). Określa się je mianem konglomeratów. Podstawową przyczyną ich powstawania jest chęć różnicowania ryzyka związanego z przedmiotem działalności.

kusen i Maskus (2002, s. 694–695) definiują te pierwsze jako firmy, które dzielą produkcję na etapy lokalizowane w krajach różniących się cechami rodzimych gospodarek. Z kolei poziome przedsiębiorstwa wielonarodowe rozwijają podobną działalność w różnych miejscach<sup>16</sup>. Ponieważ filie firm poziomych są zdecydowanie rzadziej zakładane w krajach słabo rozwiniętych niż filie przedsiębiorstw pionowych, poniżej koncentrujemy uwagę wyłącznie na tych ostatnich<sup>17</sup>.

Podstawą fragmentaryzacji produkcji, cechującej pionowe MNEs, są międzynarodowe różnice zasobności krajów w czynniki produkcji i – w konsekwencji – cen tych czynników<sup>18</sup>. Firmy tak dzielą produkcję między różne lokalizacje, żeby minimalizować koszty. Działalność pracochłonną prowadzą zatem w krajach zasobnych w siłę roboczą, ponieważ płace są tam względnie niskie. Z kolei półprodukty wymagające dużych ilości surowca wytwarzają w pobliżu miejsc jego wydobycia. Wymienione właśnie fazy produkcji często lokuje się w krajach słabo rozwiniętych. Kapitałochłonne i wymagające wiedzy technicznej (know how) scalanie elementów następuje natomiast w kraju uprzemysłowionym. Takie postępowanie pozwala firmie wykorzystać przewagi absolutne i komparatywne związane z różną lokalizacją produkcji. Daje jej też możliwość maksymalizowania zysku dzięki wykorzystaniu międzynarodowych różnic wysokości kursów walutowych, stóp podatkowych i subwencji rządowych wspierających wybrane rodzaje działalności gospodarczej, a także różnej struktury ceł i odmiennych cech rynków poszczególnych krajów. Na decyzje o lokalizacji może również wpływać chęć przedsiębiorców poszukiwania wolności od, subiektywnie ocenianych jako nadmierne, regulacji publiczno-prawnych. Inwestor wie oczywiście, że działalność na „terytorium bez prawa i bez szeryfa” oznacza zagrożenia będące np. konsekwencją braku lub niesprawności systemu prawnej ochrony własności. Podejmuje jednak ryzyko, jeśli – jego zdaniem – korzyści przewyższają koszty. Głównymi składnikami korzyści są w tym przypadku brak owej nadmiernej kontroli administracyjnej lub prawnego przeregulowania działalności gospodarczej.

<sup>16</sup> Powstanie poziomej MNE wymaga istnienia korzyści lokalizacyjnych lub korzyści wynikających z obniżenia kosztów transakcyjnych albo kosztu zarządzania (*governance*) dzięki utrzymywaniu jednolitej kontroli nad wieloma jednostkami produkcyjnymi. Ich powstawanie może też wynikać z posiadania przez przedsiębiorstwo macierzyste specyficznych (często niematerialnych) aktywów majątkowych (*proprietary assets*), których produktywność jest wyższa od produktywności aktywów konkurentów (chodzi np. o wiedzę o tym, jak produkować taniej albo uzyskiwać produkt o wyższej jakości niż konkurenci, lub o posiadanie zastrzeżonego znaku handlowego). Firma może też przekonać nabywców, że jej wyrób różni się od wyrobów konkurentów i warto za niego zapłacić więcej niż za produkty rywali. Takie firmy są zwykle zakładane w krajach uprzemysłowionych o dużych rynkach wewnętrznych.

<sup>17</sup> Wśród MNEs dominują dziś firmy poziome (piszą o tym np. Barba Navaretti i in. (2004, s. 6–11)). Wiąże się to z koncentracją FDI w branżach intensywnie wykorzystujących nowoczesne technologie i kapitał ludzki. Jednak to nie one są przedmiotem tej analizy.

<sup>18</sup> Niekiedy powstanie pionowej MNE wiąże się z charakterem procesu produkcji. Na przykład po wytopieniu metalu taniej jest od razu robić odlewy o wybranych kształtach niż produkować sztabki, które dopiero później zostaną ponownie rozgrzane i uformowane. Taka specyfika powstawania firmy wielonarodowej nie wymaga, naszym zdaniem, osobnej analizy.

#### 4. Ekonomiczne skutki napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich do krajów słabo rozwiniętych

W latach 60. i 70. XX w. kraje słabo rozwinięte ograniczały możliwości wchodzenia obcego kapitału na swoje terytorium. Obawiano się zbyt dużej siły ekonomicznej i politycznej firm zagranicznych. Sprzeciwiano się też wpływowi tych firm na gospodarkę krajów goszczących kapitał i – będącemu jego skutkiem – przenoszeniu kryzysów gospodarczych z krajów uprzemysłowionych do słabo rozwiniętych. Wynikało to z ideologii towarzyszącej zdobywaniu niepodległości. Proces dekolonizacji szybko uzupełniono elementami „antyimperializmu” i socjalizmu. W konsekwencji własność zagraniczną uznawano za nową formę kolonializmu (neokolonializm). Zachęty do prowadzenia polityki nastawionej na samodzielny rozwój gospodarczy płynęły z krajów bloku wschodniego, będących źródłem zarówno odpowiedniej ideologii, jak i praktyki.

Kraje słabo rozwinięte rzadko, co prawda, stosowały zakazy, natomiast często stawiały zagranicznym inwestorom warunki, które trudno było spełnić. Najczęściej wymagano lokalnego reinwestowania zysków osiągniętych na terenie państwa przyjmującego lub zakazywano wywozu zainwestowanego kapitału. Mogło to być niewygodne dla firm, które nie chciały zwiększać lub utrzymywać finansowego zaangażowania w danym kraju. Niekiedy zgoda na inwestycję była uzależniona od udziału w niej przedstawiciela lokalnego. W ten sposób powstawały tzw. wspólne przedsięwzięcia (*joint ventures*). Bywały one niekorzystne dla właścicieli kapitału zagranicznego. Po pierwsze, musieli się dzielić zyskiem z partnerem lokalnym. W dodatku władze kraju niekiedy wymuszały taki podział zysku, który faworyzował rodzimego partnera. Po drugie, trzeba było wtajemniczyć współwłaściciela w proces produkcji oraz sposób organizacji firmy, a więc upublicznić informacje będące źródłem przewagi przedsiębiorstwa. Po trzecie, partnerzy nie zawsze byli zgodni np. co do kierunków rozwoju przedsiębiorstwa i sposobu powoływania miejscowych pracowników na stanowiska kierownicze. Odmienna wizja zasad funkcjonowania firmy wynikała również z różnych systemów wartości partnerów reprezentujących MNE i kraj przyjmujący<sup>19</sup>. Wady *joint ventures* były przynajmniej częściowo równoważone ich zaletami. Najważniejszą z nich bezsprzecznie jest to, że partner lokalny zazwyczaj zna specyfikę własnego kraju, jego politykę i zwyczaje, co pozwala firmie zagranicznej zmniejszyć ryzyko związane z wchodzeniem na obcy rynek. Co więcej, w krajach niedemokratycznych i niepraworządnych często jedynie partner lokalny umożliwia porozumienie się z władzami, które podejmują woluntarystyczne decyzje. Jego posiadanie jest w takim

<sup>19</sup> Przykładem kraju, który drastycznie ograniczał napływ kapitału zagranicznego, była Polska w latach 80. XX w. (szerzej zob. Czarny, Czarny 1992, 46–47).

przypadku warunkiem *sine qua non* funkcjonowania filii MNE w danym kraju.

W latach 80. i 90. coraz bardziej uświadamiano sobie korzyści z napływu kapitału bezpośredniego. Wynikało to głównie ze zmniejszenia napływu z zagranicy środków publicznych stanowiących pomoc polityczną, pochodzącą z ostro rywalizujących bloków (wschodniego i zachodniego), a także z wyczerpania prostych rezerw rozwojowych<sup>20</sup>. W związku z tym coraz więcej krajów słabo rozwiniętych chciało uczestniczyć w międzynarodowym podziale pracy i tak modyfikowało politykę gospodarczą, by zachęcała inwestorów zagranicznych do zakładania filii w ich kraju. Liberalizowano politykę wobec firm wielonarodowych, a nawet przyznawano im przywileje (np. ulgi i zwolnienia podatkowe osiągające taki poziom, że stawały się przejawem dyskryminowania rodzimych przedsiębiorstw). Szukano w ten sposób nie tylko dodatkowych możliwości rozwoju, lecz także alternatyw wobec zagranicznych funduszy publicznych utraconych wraz z końcem „zimnej wojny”. Zapaść ZSRR i w ogóle bloku wschodniego spowodowała bowiem, że państwa te przestały wspierać rządy w krajach słabo rozwiniętych. Z kolei jedyne pozostałe hipermocarstwo, Stany Zjednoczone, zrezygnowało z dopłacania do źle rządzonych, niewydolnych gospodarczo i skorumpowanych gospodarek.

Do najważniejszych gospodarczych i społecznych korzyści z napływu kapitału bezpośredniego należy zwiększanie potencjału produkcyjnego i liczby miejsc pracy w kraju przyjmującym. Tak jest zwłaszcza w przypadku budowy nowych jednostek (*greenfield investment*) i rozbudowy istniejących. Dzięki MNE następuje przepływ technologii i wiedzy, które rozprzestrzeniają się na całą gospodarkę kraju przyjmującego. Może on stanowić zarówno zmaterializowany transfer aktywów niematerialnych (np. wiedzy upostaciowionej w maszynie), jak i transfer niematerialny (np. *know how*, prawo do wykorzystywania opatentowanych produktów). Takie transfery mogą ułatwić naśladowanie w lokalnych firmach technik stosowanych przez filie MNE oraz wykorzystanie tam zdobytej wiedzy po przejściu pracowników do lokalnych przedsiębiorstw. Osiąganie takich korzyści jest szczególnie istotne w przypadku krajów słabo rozwiniętych, w których niedobór własnego kapitału oraz wiedzy wymaga alternatywnych form rozwoju gospodarczego. W dodatku kapitał napływający w postaci FDI jest obecnie dominującym źródłem zewnętrznego finansowania gospodarki (Harrison 1994, s. 7; Barba Navaretti 2004, s. 280). Jego znaczenie rośnie w obliczu trwałego kryzysu zadłużenia i odmowy kredytowania krajów słabo rozwiniętych przez banki komercyjne.

Założenie filii firmy wielonarodowej stwarza warunki do zwiększenia efektywności działania firm rodzimych (np. dzięki przepływowi pracowników oraz

zaostrzeniu konkurencji). Ponieważ filie firm wielonarodowych mają wyższą wydajność pracy niż ich lokalni rywale, napływowi obcego kapitału towarzyszy dopływ wiedzy i doświadczenia, które pozwalają podnieść ogólną efektywność działania<sup>21</sup>. W konsekwencji zwiększają się zdolności technologiczne przedsiębiorstw w krajach względnie zacofanych.

Sceptycy twierdzą, że ów proces doganiania liderów wcale nie musi następować, ponieważ ci ostatni pracują nad kolejnymi nowościami. Jednak przeważa pogląd, że utrzymywanie luki technologicznej jest lepsze od jej powiększania. Krytycy firm wielonarodowych dodają, że wiedza nie zawsze dociera do miejscowych przedsiębiorstw. Niekiedy lokalne firmy wręcz ponoszą straty, ponieważ filia MNE przejmuje ich udziały zarówno w rynku krajowym, jak i światowym. Dyfuzja wiedzy miewa ograniczony zasięg także dlatego, że na wysokich stanowiskach w MNEs rzadko zatrudnia się miejscowych pracowników, a odpływ pracowników z firm zagranicznych do krajowych zazwyczaj jest względnie mały. Rozprzestrzenianie się wiedzy technicznej nie sprzyjają też luźne więzi obcych firm z lokalnymi poddostawcami oraz brak w filiach zagranicznych MNEs działów zajmujących się badaniami i rozwojem (R&D)<sup>22</sup>.

Jednak nawet jeśli firmy rodzime względnie mało korzystają z technologii stosowanych przez MNEs, to odnoszą z ich obecności inne korzyści. Firmy wielonarodowe lepiej niż rodzime (zwłaszcza pochodzące z małych krajów słabo rozwiniętych) znają możliwości zbytu na rynku światowym, co zmniejsza koszt uzyskania informacji oraz ryzyko niepowodzenia. Te pierwsze dysponują też rozbudowaną siecią powiązań handlowych, co obniża bariery wejścia na rynki różnych krajów. Firmy rodzime mogą wykorzystywać doświadczenie firm wielonarodowych, obserwując kierunki i strategie ich eksportu. MNEs przyczyniają się ponadto do rozwoju infrastruktury ułatwiającej prowadzenie współpracy gospodarczej z zagranicą. Chodzi zwłaszcza o tworzenie systemu informacji biznesowej i sieci komunikacji międzynarodowej. Korzystają z niej również firmy lokalne, co pozwala im obniżyć koszty transakcyjne sprzedaży. Uważa się jednak, że ostatnie z wymienionych korzyści mają małe znaczenie w przypadku oparcia rozwoju na branżach surowcowych cechujących się uzyskiwaniem niskiej wartości dodanej. Tak jest np. w rolnictwie. Ghana i Wybrzeże Kości Słoniowej prawie nie przetwarzają ziarna kakaowego na masło kakaowe, które sprzedawa-

<sup>20</sup> Na temat pomocy rozwojowej ZSRR i innych krajów Bloku Wschodniego pisze np. Szostak (1987).

<sup>21</sup> Potwierdzenie tego stanu w badaniach empirycznych opisuje Cieślak (2005). Przedstawia on w szczególności przegląd światowej literatury dotyczącej pozytywnych efektów zewnętrznych towarzyszących napływowi FDI (s. 235 i nast.). Pisze też o wpływie filii MNEs na wysokość plac i wielkość eksportu z poszczególnych regionów Polski (s. 252 i nast.). Warto przeczytać także podsumowanie wyników badań empirycznych (s. 269 i nast.).

<sup>22</sup> Podejmowanie decyzji w firmach wielonarodowych jest względnie scentralizowane. Np. międzynarodowe firmy farmaceutyczne oraz chemiczne mają kwatery główne i centra badawcze w Stanach Zjednoczonych. Z kolei centra badawcze i produkcyjne Rossignola i Nike, produkujących odzież sportową, znajdują się we włoskiej Montebellunie.

łyby po wyższej cenie. Nigeria jest z kolei jednym z krajów sprzedających ropę naftową, nie zaś jej pochodne (zob. Nwanma 2004, s. 256). Dodatkową wadą takiego rozwoju jest pogłębianie się luki technologicznej wobec krajów uprzemysłowionych. Warunkiem doskonalenia bywa wszak uczenie się przez działanie (*learning by doing*), a rozwijając tylko przemysł surowcowy, nie rozwija się produkcji dóbr finalnych.

Zwraca się też uwagę na wyższość inwestorów zagranicznych nad krajowymi w przypadku prywatyzacji firm lub zmiany właściciela prywatnego. Jeżeli sprzedaż przedsiębiorstwa ma zwiększyć jego efektywność, właściciele krajowi mogą nie być w stanie sprostać takiemu zadaniu. Tak jest zwłaszcza wówczas, gdy sprzedaje się firmę rodzimym menedżerom. Istnieje wtedy obawa, że będą oni kontynuować te same działania, które wcześniej okazały się nieefektywne. Zwykle nie mają wiedzy i umiejętności radzenia sobie w gospodarce rynkowej. Co gorsza, mogą nadal oczekiwać od rządu pomocy finansowej i administracyjnego parasola ochronnego. Z kolei w przypadku sprzedaży firmy inwestorowi zagranicznemu zwiększa się prawdopodobieństwo „rozbierania” firmy (*asset stripping*), a więc pozbawiania jej najlepszych części, przez co pozostałe stają się niezdolne do samodzielnego funkcjonowania. W konsekwencji w długim okresie część firmy przestaje działać i zwalnia pracowników.

Dla kraju przyjmującego FDI korzystne jest i to, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne cechuje względnie mniejsza zmienność (*volatility*) niż przepływ kapitału krótkoterminowego. Z drugiej jednak strony firmy wielonarodowe są bardziej mobilne (*footlose*) niż przedsiębiorstwa rodzime, gdyż rozwijają za granicą te etapy produkcji, które są możliwie łatwe do przenoszenia między różnymi lokalizacjami<sup>23</sup>. W konsekwencji firmy wielonarodowe uważa się za sprawców niestabilności miejsc pracy oraz wahań wysokości wpływów podatkowych w regionach lokalizacji FDI.

Wahania liczby miejsc pracy i wysokości wpłat podatkowych nie są jedynymi argumentami przeciwko przyjmowaniu filii firm wielonarodowych. Ich przeciwnicy twierdzą, że eksploatują one miejscową ludność i surowce, płacąc za nie niskie ceny. Uważają, że tak jest zwłaszcza w krajach słabo rozwiniętych. Tym poglądom przeczy jednak rzeczywistość potwierdzona badaniami empirycznymi (zob. np. Harrison 1994). Równocześnie warto przypomnieć, że firmy wielonarodowe działają w niedoskonale konkurencyjnych sektorach gospodarki. Te niedoskonałości rynków pozostają bez względu na to, czy firma dominująca na rynku jest krajowa, czy zagraniczna.

Osobną kwestią, istotną z punktu widzenia kraju przyjmującego filię, jest transfer dóbr i usług wewnątrz

firmy (*intra – firm trade*). Główny problem polega w tym przypadku na tym, że w transakcjach kupna i sprzedaży między jednostką macierzystą a filiami lub między filiami obowiązują inne ceny niż światowe (tzw. ceny transferowe). Ustalenie wysokości cen transferowych może mieć duże znaczenie zarówno dla kraju pochodzenia MNE, jak i państw przyjmujących jej filie. MNE opłaca się bowiem zaniżyć ceny dóbr wytwarzanych w filiach ulokowanych w krajach o najwyższej stopie podatkowej, zawyżając równocześnie wartość produkcji w krajach o niskiej stopie podatkowej. Może to oczywiście powodować straty krajów przyjmujących kapitał z powodu niższych podatków (od niższej ceny płaci się wszak niższy podatek) oraz – będących odsetkiem ceny – zysków partnera lokalnego (w przypadku *joint venture*). Warto jednak pamiętać, że to lokalne władze skarbowe i celne odpowiadają za przeciwdziałanie takim praktykom.

Kolejnym problemem związanym z obecnością filii MNEs jest wpływ podejmowanych przez nie działań na środowisko. Krytycy ekspansji przedsiębiorstw wielonarodowych podkreślają, że lokują one za granicą (zwłaszcza w krajach słabo rozwiniętych) produkcję szkodliwą dla środowiska i przenoszą tam względnie zafowane technologicznie urządzenia. Zwolennicy MNEs mówią o przewadze technologicznej tych firm i ich pozytywnym wpływie na środowisko. Dean i Lovely (2007), badające ten problem na przykładzie Chin, dowodzą, że dzięki FDI stan środowiska naturalnego zdecydowanie się tam poprawił. Zmniejszyła się bowiem emisja większości szkodliwych substancji przypadających na jednostkę produkcji.

Działalność firm wielonarodowych wpływa ponadto na strukturę i saldo bilansu handlowego<sup>24</sup> kraju pochodzenia MNE oraz krajów, w których lokowane są filie. Działalność filii MNE przyczynia się do poprawy bilansu handlowego kraju jej lokalizacji, jeżeli wytwarzane przez nią produkty są sprzedawane na rynkach zagranicznych. Napływ FDI pozytywnie wpływa na saldo bilansu handlowego kraju przyjmującego kapitał również wtedy, kiedy produkcja filii MNE jest nastawiona na sprzedaż na rynku wewnętrznym i zastępuje import. W tym przypadku często chodzi bowiem o trwałe dobra konsumpcyjne, a kraje słabo rozwinięte są zwykle zbyt biedne, by ich rynek był atrakcyjnym miejscem sprzedaży. Powstanie filii MNE może też powodować pogorszenie salda bilansu handlowego kraju przyjmującego kapitał, jeżeli kupuje ona maszyny, półprodukty lub surowce w firmie macierzystej lub filii własnego przedsiębiorstwa ulokowanej w innym kraju<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Bilans handlowy jest to zestawienie eksportu i importu dóbr w pewnym okresie (najczęściej roku).

<sup>25</sup> Dodatkowym skutkiem, niekorzystnym z punktu widzenia kraju przyjmującego kapitał, bywa wypieranie dotychczasowego eksportu miejscowego dostawcy przez produkcję filii MNE. Tak jest jednak wówczas, gdy firmy rodzime wytwarzają podobne produkty jak MNE, co jednak rzadko dotyczy firm mających filie w krajach słabo rozwiniętych.

<sup>23</sup> Według Flama (1994) tak zachowują się amerykańscy producenci półprzewodników zakładający filie zagraniczne. Z kolei Hood i Young (1997) piszą o względnie dużej mobilności firm wielonarodowych w porównaniu z przedsiębiorstwami rdzennymi brytyjskimi.



Działalność firm wielonarodowych może też wpływać na bezpieczeństwo i niezależność kraju przyjmującego. Takie przedsiębiorstwa mogą bowiem oddziaływać na politykę, w tym zwłaszcza politykę gospodarczą, kraju przyjmującego, co nie zawsze jest dla niego korzystne. Jest to problem szczególnie istotny w przypadku gospodarek małych krajów o niewielkim potencjale ekonomicznym, a zwłaszcza krajów rozwijających się.

Jest jeszcze jedna niezmiernie istotna potencjalna korzyść polityczno-społeczna. Zawiera się ona w terminie „konwergencja”. Chodzi np. o budowę społeczeństwa obywatelskiego, oczekiwania wolności, demokracji i praworządności.

### 5. Niedostateczna ochrona prawna inwestycji zagranicznych jako ograniczenie przepływu kapitału

Dotychczas koncentrowaliśmy uwagę na skutkach napływu kapitału bezpośredniego do krajów słabo rozwiniętych. Teraz zajmiemy się niebezpieczeństwami związanymi z eksportem kapitału.

Inwestowanie za granicą jest obarczone wieloma rodzajami ryzyka. Do najważniejszych należy, bez wątpienia, niebezpieczeństwo niepowodzenia wynikające z nieznaności realiów obcego rynku. Firmy są w obcych państwach konfrontowane z różnicami czasu, odmienną kulturą, językiem, charakterystyką rynku i walutą (nie zawsze stabilną i wymienną) oraz oddaleniem od kraju pochodzenia firmy matki. Także polityka gospodarcza kraju przyjmującego może być źródłem niepewności. Jednak oprócz ryzyka bezpośrednio związanego z działalnością gospodarczą niezmiernie istotne jest ryzyko polityczne, w tym zwłaszcza groźba pozbawienia kontroli nad posiadanym majątkiem, z jego utratą łącznie. Istnieje bogata literatura poświęcona ryzyku związanemu z funkcjonowaniem na obcym rynku, natomiast stosunkowo mało miejsca poświęca się zagrożeniu własności inwestycji. Dlatego właśnie ta ostatnia kwestia jest przedmiotem poniższych rozważań<sup>26</sup>.

Mimo że stosunki gospodarcze po raz pierwszy uregulowano w przedmiotowej umowie międzynarodowej w 1353 r. (traktat angielsko-portugalski), potrzeba prawnomiędzynarodowej ochrony inwestycji zagranicznych pojawiła się znacznie później. W XX w. zdarzało się bowiem, że cudzoziemców pozbawiano majątku ulokowanego w krajach słabo rozwiniętych. Tak było m.in. w przypadku nacjonalizacji wydobycia ropy naftowej w Meksyku i wielu innych krajach oraz przemysłu wydobywczego w Zairze (szerzej na temat zasięgu nacjonalizacji pisze Szostak 1987, s. 71 i nast.).

Prace legislacyjne nad ochroną inwestycji zagranicznych zapoczątkowano w 1929 r. na konferencji zorganizowanej pod patronatem Ligi Narodów. Powstał tam projekt konwencji w sprawie traktowania cudzoziemców<sup>27</sup>. Nie udało się natomiast ustalić treści pojęcia słusznego (*fair*) odszkodowania w przypadku wywłaszczenia. Prace nad ochroną inwestycji zagranicznych kontynuowano bez powodzenia m.in. podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Zatrudnienia (21.11.1947 – 24.03.1948) oraz w czasie ówczesnych obrad Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (szerzej zob. Menkes 2000, s. 64). W kwietniu 1974 r. na VI sesji specjalnej Zgromadzenia Ogólnego NZ przyjęto Deklarację o Ustanowieniu Nowego Międzynarodowego Ładu Ekonomicznego. Potwierdzono w niej prawo krajów do suwerennego dysponowania swymi bogactwami naturalnymi (Szostak 1987, s. 113). Wspólnoty Europejskie wyznaczyły ramy współpracy rozwojowej z krajami słabo rozwiniętymi w dwóch decyzjach Rady Ministrów z 1974 r.<sup>28</sup> Później, 11 października 1985 r., na wniosek Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, podpisano Konwencję, na mocy której powstała Wielostronna Agencja Gwarancji Inwestycyjnych (*The Multilateral Investment Guarantee Agency*, MIGA), będąca członkiem Grupy Banku Światowego. Zadaniem Agencji jest zwiększenie zainteresowania eksportem kapitału bezpośredniego do krajów słabo rozwiniętych dzięki obniżeniu ryzyka inwestycyjnego<sup>29</sup>. MIGA udziela inwestorom gwarancji rekompensowania strat wynikających m.in. z prawodawstwa, zarządzeń administracyjnych lub działań władz kraju przyjmującego prowadzących do pozbawienia inwestora własności, kontroli lub podstawowych korzyści z inwestycji. Od 1988 r. MIGA objęła gwarancjami około 850 projektów w 92 krajach słabo rozwiniętych. Ich łączna wartość sięga 16 mld USD<sup>30</sup>. Dalszym krokiem w kierunku uregulowania ochrony inwestycji zagranicznych są porozumienia: usługowe (*General Agreement on Trade in Services*), o handlowych aspektach własności intelektualnej (*Agreement on Trade – Related Aspects of Intellectual Property Rights*) oraz o środkach polityki inwestycyjnej (*Agreement on Trade – Related Investment Measures*), zawarte w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Powstają także dokumenty pozbawione mocy wiążącej. Na przykład Bank Światowy sformułował w 1992 r. reguły traktowania międzynarodowych inwestycji bezpośrednich (*Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment*). Od 1998 r. UNCTAD pomaga krajom słabo rozwiniętym organizować negocjacje prowadzące do zawarcia BITs, choć nie jest ich formalnym uczestnikiem. Pomoc UNCTAD przyczynia się do skrócenia negocjacji

<sup>27</sup> Doc. SdN 1929, nr CITEI, C.36.M.21.

<sup>28</sup> Bulletin C.E. 1974, nr 7/8.

<sup>29</sup> Celem działalności MIGA była nie tylko ochrona kapitału zagranicznego lokowanego w krajach słabo rozwiniętych, lecz także wsparcie tamtejszego rozwoju gospodarczego, zmniejszenie ubóstwa i poprawa warunków życia ludności.

<sup>30</sup> Zob. [miga.org/sitelevel2/level2.cfm?id=1069](http://miga.org/sitelevel2/level2.cfm?id=1069)

<sup>26</sup> W tym opracowaniu nie zajmujemy się ryzykiem utraty majątku wskutek konfliktu zbrojnego, choć zdajemy sobie sprawę z istnienia także takiego niebezpieczeństwa w przypadku omawianych tu inwestycji zagranicznych.

i ułatwia porozumienie się co do treści umów (zob. UNCTAD 2002, s. 8). Nie zmienia to faktu, że dotychczas nie zawarto, a nawet nie wypracowano, wielostronnej umowy międzynarodowej zawierającej regulacje dotyczące ww. ochrony inwestycji zagranicznych.

Wobec braku regulacji o charakterze powszechnym kwestię ochrony inwestycji nadal regulują wyłącznie umowy dwustronne – BITs – mające charakter umów-ustaw. Liczba BITs systematycznie rośnie. W końcu 2005 r. obowiązywało ich 2.495<sup>31</sup>. W samym 1990 r. zawarto 300 takich umów. Ich upowszechnienie jest bez wątpienia świadectwem obaw inwestorów i dążenia państw eksporterów kapitału do zapewnienia inwestorom ochrony prawnej. Chodzi przy tym zarówno o umowy o przyjaźni, handlu i żegludze, jak i umowy inwestycyjne (szerzej zob. Menkes 2000, s. 84 i nast.). Istnieją dwa rozwiązania modelowe wynikające z odmiennych zasad, lecz skutkujące identyczną praktyką. W przypadku pierwszego władze państwowe kraju będącego stroną umowy zobowiązują się zwiększać skłonność inwestorów z kraju partnerskiego do inwestowania na terytorium kraju. Tak jest w przypadku umów Francji (np. z Chinami, Izraelem oraz Pakistanem), z których wynika, że „Każda ze stron będzie, w ramach swojego ustawodawstwa i postanowień niniejszej umowy, dopuszczać i zachęcać inwestorów drugiej strony do dokonywania inwestycji” oraz Wielkiej Brytanii („Każda układająca się strona będzie wspierać i tworzyć warunki sprzyjające inwestycjom kapitałowym zarówno osób, jak i firm drugiej strony na swoim terytorium oraz zgodnie z obowiązującym prawem zaakceptuje taki kapitał”) – szerzej zob. Denza, Brooks (1987, s. 908 i nast.). W drugim modelu władze państwa pozostawiają podmiotom umawiającym się prawo do konkretyzowania warunków umowy, o ile nie naruszają one obowiązujących norm. Takie umowy zawierane są przez Stany Zjednoczone (np. umowa z Egiptem przewidująca, że „Każda ze stron dopuści powstawanie i nabywanie takich inwestycji na korzystnych warunkach (...)” w związku z art. 10.2 zawierającym normę: „Niniejsza umowa zezwala stronom na tworzenie własnych, szczególnych formalności związanych z dopuszczeniem inwestycji osób lub spółek drugiej strony na własnym terytorium, z zastrzeżeniem, że formalności te nie będą naruszać żadnego z postanowień niniejszej umowy”. W przypadku obowiązywania każdego z wymienionych

modeli po wpuszczeniu cudzoziemca<sup>32</sup> nie można go pozbawić praw, w tym prawa własności (zob. Vattel 1773, ks. II, rozdz. VIII, par. 104). Brak generalnych regulacji zmusza jednak do uznania braku pełnej ochrony własności inwestycji zagranicznych za istotną barierę ograniczającą eksport kapitału.

Obecnie wyróżnia się trzy standardy traktowania inwestycji zagranicznych: najwyższego uprzywilejowania (NU), narodowego traktowania (NT) oraz *fair and equitable*. Różnią się one przede wszystkim kompetencjami państwa przyjmującego do określania zakresu uprawnień inwestora. W przypadku standardów NU i NT uprawnienia inwestora określa państwo przyjmujące, które posługuje się przy tym regulacjami dotyczącymi innych inwestorów zagranicznych (NU) oraz inwestorów krajowych (NT). W pierwszym przypadku chodzi o traktowanie każdego inwestora zagranicznego uprawnionego z tytułu klauzuli „*Most-favoured-nation treatment*” do takiego samego traktowania, jakie uzyskał w kraju przyjmującym obcy kapitał inwestor z jakiegokolwiek kraju trzeciego będący beneficjentem najkorzystniejszego traktowania. NU nie wyklucza zarazem korzystniejszego traktowania inwestorów krajowych w porównaniu z inwestorem zagranicznym. Klauzula NU, sformułowana w art. I Układu GATT z 1947 r., ma charakter normy niedyskryminacyjnej, gdyż zakazuje dyskryminacji partnerów zagranicznych. NU była i jest

<sup>32</sup> Dopuszczenie inwestycji zagranicznych łączy się z prawem państwa do wpuszczania cudzoziemców na własne terytorium. leży ono wyłącznie w gestii państwa i jest regulowane ustawodawstwem wewnętrznym. W historii okresy względnie dużej swobody przemieszczania się osób przeplatały się z okresami jej ograniczania (szerzej zob. Menkes 2000, s. 66 i nast.). Jednak nawet w czasach obowiązywania znacznych ograniczeń prawa do wjazdu na terytorium państwa względy gospodarcze często decydowały o rozluźnieniu restrykcji i ochronie prawnej kupców. W okresie zimnej wojny państwa nie tylko utrudniały dostęp do swego terytorium, lecz także ograniczały możliwość podróżowania własnych obywateli. Tę ostatnią praktykę stosowały zwłaszcza państwa socjalistyczne oraz pozostające w sferze wpływów politycznych ZSRR kraje słabo rozwinięte. Również w krajach o liberalnych systemach politycznych istniały listy państw, do których podróże traktowano jako niepożądane. Nawet wówczas nie zamierzały jednak kontakty gospodarcze, zwłaszcza handlowe, między krajami stosującymi wobec siebie (wzajemnie lub jednostronnie) ograniczenia prawa wjazdu. W latach 90. XX w. nadzieję na większą liberalizację dała transformacja systemowa w niektórych europejskich krajach wcześniejszego bloku wschodniego oraz postępujące reformy polityczne i gospodarcze w Chinach i innych krajach słabo rozwiniętych. Przeciwnie tendencje pojawiły się po serii zamachów terrorystycznych zapoczątkowanych 11.09.2001 r. Do dziś postulat swobody przemieszczania się osób, konkretyzowanej jako prawo do podróżowania (traktowane jako jedno z praw człowieka), konkuruje z prawem państwa do sprawowania władzy dyskrecyjnej na własnym terytorium. W praktyce państwa sporadycznie podejmują decyzje o niewpuszczeniu cudzoziemców na własne terytorium, traktując je jako brak udziału w obrocie, turystyce itp. (zob. Ehrlich 1958, s. 601). Chociaż powszechne prawo międzynarodowe nie jest źródłem generalnego i abstrakcyjnego uprawnienia cudzoziemca do wjazdu, to jednak obecność państw w społeczności międzynarodowej zazwyczaj skłania je do rezygnacji z indywidualnych ograniczeń, jeżeli naruszają one podstawowe standardy (zob. Lillich 1978, s. 329 i nast.). Obecnie inwestycje zagraniczne wiążą się raczej z przepływem kapitału niż z przekraczaniem granic przez inwestorów, definiowanych w dwustronnych umowach inwestycyjnych jako „osoby fizyczne mające stałe miejsce zamieszkania lub osoby prawne mające siedzibę w jednym z obszarów obowiązywania umowy, uprawnione do dokonywania inwestycji” (zob. polsko-niemiecka umowa inwestycyjna, Dz.U. z 1991 r., nr 27, poz. 116 i 117). Jednak sposób traktowania obcej własności jest bez wątpienia następstwem sposobu traktowania cudzoziemców. Ten ostatni jest wzorcem ochrony własności inwestycji zagranicznych.

<sup>31</sup> Zob. unctad.org/en/docs/wir2006overview\_en.pdf, data wejścia: 14.02.2007. Warto dodać, że problematyka ochrony inwestycji zagranicznych podejmowana jest również w traktatach o podwójnym opodatkowaniu (*double taxation treaties*, DTTs), których na koniec 2005 r. było 2 758, oraz w 232 innych umowach międzynarodowych dotyczących również inwestycji (*agreements containing investment provisions*) – zob. tamże.

często krytykowana jako sprzeczna z podstawowymi celami i zasadami GATT. W drugim przypadku, regulowanym artykułem III Układu GATT, inwestorzy zagraniczni są traktowani w sposób identyczny z tym, w jaki kraj przyjmujący kapitał zagraniczny traktuje inwestorów krajowych. Sporna jest natomiast treść standardu *fair and equitable*. Nie da się rozstrzygnąć, czy jest to „minimalny standard międzynarodowy”, czy w każdej umowie jest on od nowa definiowany.

Ponieważ podmioty gospodarcze, a zwłaszcza inwestorzy, szczególnie obawiają się niepewności warunków prowadzenia działalności, dużą wagę przywiązują do pewności prawa. Rozumieją ją przy tym raczej jako niezmienną porównywalnego statusu niż jako niezmienną sposobu traktowania. W konsekwencji w bieżącej praktyce traktatowej przeważają umowy oparte na standardach NU i NT. Eliminują one bowiem ryzyko przyznania nowym inwestorom zagranicznym szczególnych preferencji, czyli zmiany reguł w trakcie gry.

Analiza problemu ochrony inwestycji zagranicznych wymaga omówienia prawnych form ograniczenia i pozbawienia własności, przybierających formę wywłaszczenia, nacjonalizacji albo konfiskaty. W każdym z wymienionych przypadków dochodzi do przejęcia własności. Dlatego koncentrując się na skutku, w anglo-amerykańskiej doktrynie i praktyce nie rozróżnia się tych pojęć i traktuje je łącznie jako przejęcie majątku (*taking of property*).

Ze względu na wagę problemu poniżej dokonujemy rozróżnienia między wywłaszczeniem, nacjonalizacją oraz konfiskatą, pomimo braku odpowiednich definicji prawnomiędzynarodowych. Posługujemy się przy tym terminami pochodzącymi z praktyki traktatowej. Uwagę koncentrujemy na różnicy między wywłaszczeniem a nacjonalizacją, uważając konfiskatę za mniej istotną w praktyce. Terminem wywłaszczenie obejmujemy pełny zakres stanów faktycznych, nie tracąc zarazem z pola widzenia szczególnego zagrożenia dla własności, jakie powodują wywłaszczenia *de facto* i kroczące. W obu przypadkach wywłaszczenie nie przybiera formalnoprawnego kształtu określonego przez ustawodawcę dla wywłaszczenia, powodując jednak podobne skutki dla właściciela, tyle że nie kompensowane odszkodowaniem. Wraz z BITs tworzone są oczywiście instrumenty prawne chroniące prawa właścicieli przed takim działaniem (chodzi o przeciwdziałanie „innym środkiem równoznacznym w skutkach z wywłaszczeniem lub nacjonalizacją” – zob. np. art. 4.2 Umowy polsko-niemieckiej). Nie zapobiega to jednak poważnym sporom z inwestorami z powodu naruszenia prawa własności czy umów inwestycyjnych. Ilustracją tego są m.in. rozstrzygnięte na niekorzyść Polski w międzynarodowym postępowaniu arbitrażowym spory z inwestorem niemieckim w sprawie wytwórni papieru w Konstancinie czy EUREKO.

Wywłaszczenie jest ograniczeniem lub pozbawieniem osób prywatnych prawa własności nieruchomości

na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek komunalnych, jeśli jest to konieczne z punktu widzenia realizacji celów publicznych. Z kolei nacjonalizacja oznacza przejęcie własności prywatnej i poddanie jej kontroli państwa. Konfiskata jest to natomiast pozbawienie własności jako kara dodatkowa wymierzona na podstawie skazującego wyroku sądowego.

Różnica między wywłaszczeniem a nacjonalizacją dotyczy celu, w jakim dokonywana jest zmiana podmiotu praw własności. Kontrowersje budzi przy tym zwłaszcza konieczność każdorazowego dokonywania oceny, co jest, a co nie jest zgodne z interesem publicznym (zob. Brownlie 1973, s. 528). Jeśli nawet uzna się pojęcie celu publicznego za niejednoznaczne, nie należy na tej podstawie utożsamiać wywłaszczenia z nacjonalizacją. Cel publiczny jest bowiem klauzulą generalną, której treść jest wyznaczana przez obowiązujące prawo, a sposób posługiwania się w praworządym państwie podlega kontroli sądowej.

Także porównanie umów inwestycyjnych wskazuje na konsekwentne stosowanie przez państwo praktyki traktatowego ograniczania dopuszczalności wywłaszczenia wyłącznie do przypadków realizacji celu publicznego (zob. UNCTAD 1998, s. 137–139). Wywłaszczenie wynika zatem ze wspólnotowych potrzeb społeczności, nacjonalizacja zaś z subiektywnego uznania jednej formy własności lub sposobu gospodarowania za lepsze od innych.

Nacjonalizacja i wywłaszczenie różnią się także pod względem późniejszego sposobu korzystania z przedmiotu, którego właściciela zmieniono. Nie zmienia się sposób korzystania z rzeczy nacjonalizowanych. Także cel pozostaje niezmienny. Nadal jest nim używanie rzeczy nacjonalizowanych i czerpanie z nich pożytków. Zmienia się wyłącznie podmiot praw i właśnie jego zmiana jest celem nacjonalizacji. Nacjonalizacja ma zatem charakter dyskryminacyjny. W szczególności różnicuje ona negatywnie podmiot prawa własności. Gdyby w dodatku dokonywano jej bez odszkodowania, to zgodnie z rozumieniem prawa w społeczeństwach cywilizowanych<sup>33</sup> należałoby ją uznać za swoistą konfiskatę.

W przypadku wywłaszczenia zmiana podmiotu uprawnionego skutkuje zmianą sposobu korzystania z przedmiotu wywłaszczenia i jest to wyłączny cel wywłaszczenia. Przedmiot wywłaszczenia może być wykorzystywany wyłącznie do celów publicznych. Odstąpienie od takiego sposobu wykorzystania może być wystarczającą podstawą prawną zwrotu jego przedmiotu poprzedniemu właścicielowi. Celem zmiany właściciela jest w tym przypadku wyrównanie ciężarów ponoszonych przez członków społeczeństwa. Po wywłaszczeniu dotychczasowy właściciel jest objęty przymusem sprzedaży, jednak uzyskuje odszkodowanie równe wartości przedmiotu wywłaszczenia. Nie ponosi więc szczegól-

<sup>33</sup> „Własność i prawo razem powstały. Nie było własności do czasu powstania praw: zabierz prawa, a wszelka własność zniknie” (zob. Bentham 1968).

nych ciężarów i nie jest dyskryminowany ze względu na sposób korzystania z przedmiotu wywłaszczenia. Równocześnie odszkodowanie eliminuje nieuzasadnione wzbogacenie się pozostałych członków wspólnoty

Oczywiście w praktyce występują również inne sytuacje. Zdarza się na przykład, że władze chcą uniknąć wypłaty odszkodowania lub nieświadomie poszerzają własne uprawnienia kosztem wolności gospodarczej (kosztem prawa własności). Dokonują wówczas wywłaszczenia *de facto* (szerzej zob. Chorościcki, Ludwikowski 1998, s. 385–386). Takie przypadki są szczególnie konfliktogenne i słabo poddają się sądowemu rozstrzygnięciu sporów ze względu na trudności z ich udowodnieniem.

Niedyskryminacyjna, sprawiedliwa i zgodna z prawem dopuszczalność wywłaszczenia za odszkodowaniem dokonanego jest powszechnie uznawana. W szczególności uznaje się ją za zgodną z akceptowaną regułą ponoszenia przez jednostkę kosztów na rzecz społeczeństwa, którego jest członkiem. W przypadku nacjonalizacji jest inaczej. Jej dopuszczalność wynika bowiem z uznania jednej formy własności za lepszą od innej lub z założenia, że własność prywatną uzyskano niesprawiedliwie i należy tę niesprawiedliwość naprawić. Prawo toleruje w tym przypadku „grabienie zagrabionego”, a poglądy prawników i interes gospodarczy państwa są ze sobą ściśle powiązane.

Idea nacjonalizacji przyświecała lewicowym reformatorom od wieków (szerzej zob. Menkes 2000, s. 76–77), jednak dopiero rządy Związku Radzieckiego i jego państw satelickich uczyniły z niej podstawowy element polityki gospodarczej. Działając według podobnych zasad, przedmiotem ochrony uczyniono zasoby naturalne (w tym ziemię) krajów kolonialnych i półkolonialnych. Dopuszczano możliwość ich nacjonalizacji w obronie przed eksploatacją przez zagranicznych kapitalistów<sup>34</sup>. Posługując się taką argumentacją, znacjonalizowano m.in. przemysł wydobywczy w Boliwii, Chile i Peru, własność zagraniczną na Kubie (1960) oraz zasoby naturalne na Bliskim Wschodzie (lata 70.). Dodatkowymi przyczynami nacjonalizacji mogą być chęć objęcia państwową kontrolą branż strategicznych lub innych dziedzin gospodarki oraz zmniejszenie ekonomicznej zależności od państw uprzemysłowionych.

Na takiej podstawie aksjologicznej opierają się uchwały Zgromadzenia Ogólnego i wyspecjalizowanych organizacji ONZ, począwszy od rezolucji nr 523 (VI) z 12 stycznia 1952 r., które nadają normatywną treść zasadzie stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi, zasadzie wywodzącej się od praw ludów i narodów oraz samostanowienia państwa. Domaganie się prawa do nacjonalizacji własności zagranicznej przez jedne państwa

i przyzwolenie na nią przez inne wiąże się niewątpliwie ze świadomością nierównoprawności gospodarczej wielu umów koncesyjnych zawieranych w XIX i XX w.

Dopuszczalność nacjonalizacji rodzi konflikty. Jest przyzwoleniem na brak ochrony własności prywatnej w państwie. Eliminacja własności prywatnej mieści się w prawie każdego państwa do wyboru ustroju społeczno-gospodarczego. Tolerując nacjonalizację, ustawodawcy koncentrują się na wypłacie odszkodowania za jej przedmiot. Za legalną zaczęto uznawać nacjonalizację za odszkodowaniem, choć nadal wątpliwości budzą sposoby określania jego wysokości (szerzej zob. Menkes 2000, s. 78–79). W konsekwencji nawet kraje zdecydowanie odrzucające nacjonalizację traktują BITs jako mniejsze zło. Dlatego wybierają formułę „*prompt, adequate and effective*” (zgodnie z artykułem 5.1 umowy z 1995 r. między USA a Wenezuelą) jako sposób uregulowania kwestii odszkodowania. Jednocześnie wymagają, by odszkodowanie było transferowalne i odpowiadało „rzeczywistej wartości” („*genuine value*”) przedmiotu wywłaszczenia z okresu bezpośrednio poprzedzającego akt państwa.

Dopuszczalność nacjonalizacji (także za odszkodowaniem) ma istotne konsekwencje ekonomiczne. Przede wszystkim może odstraszać potencjalnych inwestorów. Jest to szczególnie ważne w przypadku krajów słabo rozwiniętych, które cierpią na niedobór kapitału, a po kryzysach zadłużenia raczej nie mogą liczyć na inne środki niż kapitał prywatny. W dodatku z powodu niskiego poziomu rozwoju są skazane na eksploatację złóż bogactw naturalnych i produkcję rolną jako jedyne perspektywiczne dziedziny gospodarki. Często jednak nawet tych dziedzin nie są w stanie rozwijać bez dopływu kapitału z zagranicy. Równocześnie groźba nacjonalizacji złóż i ziemi może zniechęcać inwestorów zagranicznych do inwestowania w te dziedziny, zwłaszcza w krajach o niestabilnych systemach politycznych. Oczywistym skutkiem nacjonalizacji jest przejęcie przedsiębiorstwa przez państwo. Konsekwencją jest zazwyczaj mniej efektywne zarządzanie nim niż w firmach prywatnych. Wady sektorów państwowych są znane i szeroko opisane m.in. na przykładzie państw realnego socjalizmu.

W przypadku sektorów wydobywczych groźba nacjonalizacji jest większa, ponieważ te branże są niedoskonale konkurencyjne m.in. ze względu na obecność rosnących korzyści skali produkcji<sup>35</sup>. W konsekwencji osiągane tam zyski bywają wyższe niż w sektorach, w których konkurencja jest ostrzejsza<sup>36</sup>. Dzieje się tak bez względu na to, czy właściciele firmy pochodzą z kraju czy z zagranicy. Obecność dodatnich zysków może stwarzać szczególną pokusę przejmowania ich przez państwo

<sup>34</sup> Zasadniczą różnicą między modelem radzieckim i postępowaniem państw kolonialnych jest to, że w pierwszym przypadku likwidowano każdą własność prywatną, w drugim zaś jedynie własność należącą do „obcych” (zob. Menkes 2000, s. 77).

<sup>35</sup> Jak wspominaliśmy, obecność rosnących korzyści skali produkcji powoduje, że opłacalna jest duża skala produkcji, co nieuchronnie skutkuje niewielką liczbą firm w branży, ich silną pozycją rynkową i niedoskonością konkurencji.

<sup>36</sup> Szerzej nt. wpływu intensywności konkurencji na dobrobyt zob. Czarny, Rusinowska (2001).



stwo wtedy, kiedy niesprawny system skarbowy utrudnia osiągnięcie wystarczających dochodów budżetowych (a tak jest w wielu krajach słabo rozwiniętych). Ostatnią konsekwencją uznania groźby nacjonalizacji za wiarygodną może być rezygnacja z tworzenia filii MNEs w kraju mającym niestabilny system polityczny.

Z drugiej jednak strony siła ekonomiczna firm wielonarodowych czyni z nich liczących się aktorów sceny politycznej. Zdarza się, że dążą one do realizacji własnych celów, nadużywając swej pozycji gospodarczej i – w konsekwencji – politycznej. Bywa, że ingerują w sprawy wewnętrzne, zwłaszcza w politykę gospodarczą. Niekiedy przekraczają granicę lobbingu, uciekając się do korupcji. Bywa jednak i tak, że to oczekiwania w krajach, w których „bakszys” jest elementem kultury lokalnej, obniżają standardy etyki inwestorów. Takie zachowania potęgują niechęć wobec obcych firm i mogą być dodatkowym powodem sięgnięcia po nacjonalizację jako sposób rozwiązania problemu<sup>37</sup>.

## 6. Zakończenie

Analizując rynek światowy, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy nadal składają się na niego różnorodne rynki narodowe oraz międzynarodowe, czy też powstają rynki globalne, na których zmniejsza się gospodarcza rola państw i ich rządów, a ich miejsce zajmują pozapaństwowe podmioty, głównie firmy wielonarodowe. Jedną z konsekwencji globalizacji jest spadek znaczenia narodowych i – niekiedy – ponadnarodowych władz gospodarczych. Towarzyszy mu ekspansja firm wielonarodowych, w niewielkim stopniu poddających się kontroli tradycyjnych instytucji publicznych. Równocześnie wzrasta wrażliwość menedżerów firm wielonarodowych na poglądy społeczeństwa obywatelskiego, wyrażane m.in. przez ruchy społeczne i pozarządowe (NGOs). Wzrost znaczenia firm wielonarodowych wynika nie tylko z ich rozrostu oraz ekspansji terytorialnej, lecz także z zacieśniania się powiązań między nimi na skutek fuzji, przejęć, umów kooperacyjnych oraz negocjacji i porozumień (alianсів strategicznych).

W obliczu istnienia przedsiębiorstw wielonarodowych nieskuteczne stają się niektóre rodzaje krajowej polityki gospodarczej (np. polityki ochrony konkurencji). Konieczna jest więc międzynarodowa koordynacja takich rodzajów polityki. Właśnie dlatego w 1995 r. OECD rozpoczęła rokowania w sprawie zawarcia Wielostronnej Umowy Inwestycyjnej (Multilateral Agreement on Investment, MAI), której celem jest osiągnięcie równowagi pomiędzy liberalizacją polityki wobec inwestycji zagranicznych a ustanowieniem reguł działania firm wielonarodowych i postępowania wobec nich. Porozumienie miało zapewnić słuszne i sprawiedliwe za-

chowania firm oraz słuszne i sprawiedliwe traktowanie firm przez władze krajów przyjmujących kapitał. Negocjacje przerwano w 1998 r. pod wpływem terroru politycznego alterglobalistów. Jednak za ich wznowieniem przemawiają coraz większy zakres FDI i ich rosnące znaczenie w gospodarce światowej, a przede wszystkim interes państw przyjmujących filie MNEs. Słabość gospodarcza państw powoduje, że umowy bilateralne (*case by case*) znacznie gorzej chronią ich interesy niż powszechne standardy. Podpisanie porozumienia typu MAI pozwoliłoby też unikać konkurencji państw o napływ kapitału za pomocą eskalacji ustępstw. Potrzeba zwiększenia przejrzystości funkcjonowania firm wielonarodowych i przewidywalności ich działań stają się zatem coraz pilniejsze.

Ekspansja firm wielonarodowych oznacza i korzyści, i zagrożenia. Dla wielu krajów FDI są szansą na rozwój i postęp. Działalność firm wielonarodowych wymaga jednak dostosowania ze strony krajowej polityki gospodarczej. Ponieważ MNEs działają zwykle na rynkach niedoskonale konkurencyjnych, jednym z podstawowych zadań polityki gospodarczej wobec nich jest niedopuszczenie do pogłębienia tych niedoskonałości. Jednak zazwyczaj to nie pojawienie się MNE powoduje ich powstanie, lecz sama struktura rynku (np. wcześniejsza monopolizacja branży). MNEs niekiedy utrzymują dotychczasowe niedoskonałości, a niekiedy przeciwnie – przyczyniają się do zaostrzenia konkurencji.

Korzyści z przyjmowania MNEs zdają się przeważać nad zagrożeniami. Dlatego kraje słabo rozwinięte powinny szczególnie starać się o ich przyciągnięcie. Powinny też kontrolować działalność filii firm wielonarodowych i nie dopuszczać do nadużyć przynoszących szkody lokalnym pracownikom, nabywcom lub całemu społeczeństwu. Równocześnie jednak potrzebna jest pełna ochrona prawna inwestycji zagranicznych. Dzisiaj łatwiej o nią niż przed kilkudziesięciu laty, kiedy kraje realnego socjalizmu realizowały ideę nacjonalizacji i wspierały jej wprowadzanie w życie w krajach słabo rozwiniętych, co powodowało występowanie swoistego efektu demonstracji i skłaniało do naśladownictwa. Zapewnienie prawnej ochrony FDI z pewnością skłoni wielu inwestorów do podejmowania działalności w krajach słabo rozwiniętych, zwłaszcza obecnie, kiedy należy szukać alternatyw dla rosnącej produkcji chińskiej. Niedopuszczalne są jednak groźby podobne do tych, które niedawno wygłaszali prezydent Wenezueli, zapowiadający nacjonalizację przemysłu wydobywczego, czy prezydent Boliwii, zmierzający do nacjonalizacji złóż gazu ziemnego<sup>38</sup>. Napływowi inwestycji zagranicznych nie sprzyja również złe traktowanie rodzimych, lecz pochodzących spoza układu nomenklaturowego, inwestorów prywatnych przez władze gospodarcze i polityczne, mające miejsce w Rosji.

Dostęp do surowców bywa powodem podejmowania działań zbrojnych. W przypadku Angoli, Demokra-

<sup>37</sup> W tym kontekście o Tajlandii piszą Krugman, Obstfeld (2007, t. II, s. 482 i 513).

<sup>38</sup> Szerzej zob. np. strona internetowa: [news.bbc.co.uk/2/hi/business/4964432.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4964432.stm)

tycznej Republiki Konga, Sierra Leone czy Liberii, zasoby diamentów i metali szlachetnych były celem ataków. Co gorsza, opanowanie ich złóż pozwala zdobywać środki na kontynuację walk (szerzej zob. Nwanma 2004, s. 261). Współcześnie wojny o surowce toczą państwa niedemokratyczne, jednak niestabilna sytuacja na świecie może skłonić także innych do działań na rzecz

bezpieczeństwa gospodarczego poza „formalną” sferą odpowiedzialności, np. w obronie przed atakami terrorystycznymi na drogi zaopatrzeniowe lub miejsca wydobycia<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Szerzej zob. Menkes, Wasilkowski (2006, s. 20–24), zob. również Domisiewicz (2004) oraz Badinter (2004).

## Bibliografia

- Akamatsu K. (1961), *A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy*, „Weltwirtschaftliches Archiv”, Vol. 86, s. 196–215.
- Badinter R. (2004), *Failed or Failing States*, w: A. D. Rotfeld (red.), *Towards the UN Reform. New Threats, New Responses*, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs, Warsaw.
- Barba Navaretti G., Venables A.J., Barry F.G., Ekholm K., Falzoni A.M., Haaland J.I., Midefart K.H., Turrini A. (2004), *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton University Press, Princeton, Oxford.
- Bentham J. (1968), *Principles of the Civil Code*, w: J. H. Burns (red.) *The Collected Works of Jeremy Bentham*, Clarendon Press.
- Brownlie I. (1973), *Principles of Public International Law*, Oxford University Press.
- Chorościcki M., Ludwikowski R.R. (1998), *Zagrożenie inwestycji i specjalne możliwości inwestycyjne*, w: R.R. Ludwikowski (red.), *Regulacje handlu i biznesu międzynarodowego. Międzynarodowe transakcje biznesowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Cieślak A. (2005), *Geografia inwestycji zagranicznych. Przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Wydawnictwo UW, Warszawa.
- Coase R. (1937), *The Nature of Firm*, „Economica”, Vol. 5, s. 386–405.
- Czarny E. (2006), *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa.
- Czarny E., Czarny B. (1992), *Od planu do rynku (doświadczenia polskie 1990–1991)*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa.
- Czarny E., Kleinert J. (2004), *Firmy wielonarodowe w gospodarce światowej*, w: E. Czarny (red.), *Globalizacja od A do Z*, NBP, Warszawa.
- Czarny E., Rusinowska A. (2001), *Handel wewnątrzgałęziowy a oligopol Cournota*, „Bank i Kredyt”, nr 3, s. 70–79.

- Dean J.M., Lovely M.E. (2007), *Trade Fragmentation and the Pollution – Intensity of Chinese Exports*, materiały z konferencji “The Midwest Theory/Trade Meetings”, 20–22 kwietnia, University of Minnesota.
- Denza E., Brooks S. (1987), *Investment Protection Treaties: United Kingdom Experience*, “International and Comparative Law Quarterly”, Vol. 36, No. 4, s. 908–923.
- Domisiewicz R. (2004), *The New Challenge: Weak and Failed States*, w: A. D. Rotfeld (red.). *Towards the UN Reform*, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs. Warsaw.
- Dunning J.H. (ed.) (1974), *Economic Analysis and Multinational Enterprise*, Allen & Unwin, London.
- Dunning J.H. (1993), *Governments, Markets, and Multinational Enterprises: Some Emerging Issues*, “The International Trade Journal”, Vol. 7, No. 1, s. 1–14.
- Dunning J.H. (1999), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison – Wesley, New York.
- Ehrlich L. (1958), *Prawo międzynarodowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Flam H. (1994), *The Volatility of Offshore Investment*, “Journal of Development Economics”, Vol. 16, No. 3, s. 231–248.
- Geldner M. (1986), *Przyczynek do teorii zagranicznych inwestycji bezpośrednich*, „Monografie i Opracowania”, SGPiS, Warszawa.
- Harrison A. (1994), *The Role of Multinationals in Economic Development. The Benefits of FDI*, *Columbia Journal of World Business*, vol. 29, nr 4, s. 7–11.
- Hood N., Young S. (1997), *The United Kingdom*, w: J.H. Dunning (1997), *Governments, Globalization and International Business*, Oxford University Press, Oxford.
- Hymer S.H. (1976), *The International Operations of National Firms*, The MIT Press, Cambridge.
- Kojima K. (1975), *International Trade and Foreign Direct Investment: Substitutes or Complements*, “Hitosubashi Journal of Economics”, Vol. 16, s. 1–12.
- Kojima K. (1977), *Transfer of Technology to Developing Countries – Japanese Type versus American Type*, „Hitosubashi Journal of Economics”, Vol. 17, s. 1–14.
- Krugman P.R., Obstfeld M. (2007), *Ekonomia międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lillich R.B. (1978), *Duties of States Regarding the Civil Rights of Aliens*, “Recueil des Cours de l’Academie de Droit Internationale”, Vol. 161, s. 333–357.
- Markusen J.R. (2002), *Multinational Firms and the Theory of International Trade*, MIT Press, Cambridge.
- Markusen J.R., Maskus K.E. (2002), *Discriminating among Alternative Theories of the Multinational Enterprise*, “Review of International Economics”, Vol. 10, s. 694–707.
- Menkes J. (2000), *Prawomiędzynarodowa ochrona własności inwestycji zagranicznych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, s. 64–86.
- Menkes J., A. Wasilkowski (2006), *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, Kluwer, Warszawa.
- Mortimore M. (1993), *Flying Geese or Pitting Ducks? Transnationals and the Industry in Developing Countries*, “Cepal Review”, nr 51, December, s. 15–34.
- Mundell R. (1957), *International Trade and Factor Mobility*, *American Economic Review*, Vol. 47, No. 3, s. 321–335.
- Nwanma V. (2004), *Commodities Markets*, w: A. Schiffrin, A. Bisat (red.), *Covering Globalization. A Handbook for Reporters*, Columbia University Press, New York.
- Ozawa T. (2007), *Professor Kiyoshi Kojima’s Contributions to FDI Theory: Trade, Structural Transformation, Growth, and Integration in East Asia*, “Working Paper”, No. 246, Columbia University, Center on Japanese Economy and Business, .
- Posner V. (1961), *International Trade and Technical Change*, “Oxford Economic Papers”, październik, s. 323–341.
- Schmitz A., P. Helmberger (1970), *Factor Mobility and International Trade: The Case of Complementarity*, “American Economic Review”, Vol. 60, No. 4, s. 791–797.
- Szostak M. (1987), *Nacjonalizacja przedsiębiorstw prywatnych w krajach trzeciego świata*, „Monografie i Opracowania”, nr 172, SGPiS, Warszawa.
- UNCTAD (1998), *Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990’s*, New York, Geneva.
- UNCTAD (2002), *World Investment Report*, New York, Geneva.
- UNCTAD (2006), *World Investment Report*, New York, Geneva.
- Vattel E. (1758), *Le droit des gens, ou les principes de la loi naturelle*, Leide: aux Depens de la Compagnie.
- Vernon R. (1966), *International Investment and International Trade in the Product Cycle*, “Quarterly Journal of Economics”, Vol. 80, No. 2, s. 190–207.
- Williamson O.E. (1979), *Transaction-cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, “The Journal of Law and Economics”, Vol. 22, No. 2, s. 233–261.
- Zorska A. (1998), *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.