

# SUWERENNOŚĆ EKONOMICZNA PAŃSTWA I JEJ UWARUNKOWANIA

Janusz Kostecki

Wojskowa Akademia Techniczna

**Streszczenie.** Bezpieczeństwo i suwerenność uznawane są za jeden z podstawowych warunków funkcjonowania państwa jako formy organizacji społeczeństwa i podmiotu prawa międzynarodowego. Są to dwie współzależne kategorie teoretyczne oraz dwie współzależne sfery działalności praktycznej, odnoszące się do wszystkich obszarów funkcjonowania państwa. Bezpieczeństwo jest przesłanką i efektem suwerennych działań państwa, suwerenność zaś stanowi podstawowy warunek kształtowania i funkcjonowania państwa pozbawionego zagrożeń. W istotnym zakresie dotyczą one sfery gospodarczej. Dowodzą tego historia oraz współczesny charakter państwa i stosunków międzynarodowych.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, suwerenność, suwerenność ekonomiczna, polityka ekonomiczna.

## 1. Istota suwerenności państwa i jej ewolucja

Określenie „suwerenność” (fr. *sovrainete*, łac. *superanus*) zostało po raz pierwszy sformułowane w 1576 r. przez Jeana Bodina (1530-1596), francuskiego prawnika i teoretyka prawa, twórcę teorii francuskiego absolutyzmu, w dziele zatytułowanym *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*. Istotę suwerenności rozumiał on jako wyłączność monarchy do sprawowania władzy ustawodawczej i wykonawczej na terytorium własnego państwa. Za atrybuty suwerenności uznawał: stanowienie prawa, decydowanie o wojnie i pokoju, mianowanie najwyższych urzędników, rozstrzyganie sporów, bicie monety, ustanawianie podatków i określanie języka państwowego<sup>1</sup>. Zagadnienia gospodarcze, a ściślej finansowe (emisja pieniądza i system podatkowy) stanowiły od samego początku przedmiot rozważań nad suwerennością państwa.

Ewolucja ustroju społeczno-politycznego oraz rozwój teorii prawa międzynarodowego i teorii suwerenności determinowały zmiany w sposobie rozumienia istoty, charakteru i uwarunkowań suwerenności jako cechy funkcjonowania państwa.

W epoce feudalnej za suwerena wciąż uznawano władcę (cesarza, króla, cara itp.). Znanie jest powiedzenie przypisywane królowi Francji Ludwikowi XIV, który na forum parlamentu w 1668 r. miał oświadczyć: „państwo to ja”. Wraz z przejściem do epoki współczesnej, kojarzonej z rewolucją francuską (1789 r.), a następnie Wiosną Ludów (1848 r.), za suwerena zaczęto uznawać lud (społeczeństwo). Idee oświecenia

<sup>1</sup> <http://pl.wikipedia.org/wiki/Suwerenność>; J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Koncepcje suwerenności państwa w sferze polityki gospodarczej w warunkach europejskiej integracji gospodarczej*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXIX, zeszyt 1/2007, s. 174. Współcześnie za podstawowe atrybuty państwa uznaje się: terytorium, społeczeństwo, władzę oraz zdolność do realizacji stosunków międzynarodowych.

znalazły swój wyraz w przyjętej 26 sierpnia 1789 r. przez francuską Konstytuante *Deklaracji praw człowieka i obywatela*, w której ustanowiono podstawowe wolności i prawa obywateli oraz suwerenność ludu jako źródła wszelkiej władzy. Władza ta miała być sprawowana w interesie narodu. Tym samym ustrój polityczny Francji, a za jej przykładem innych państw podlegał przekształceniu z monarchii w republikę<sup>2</sup>. Procesom tym towarzyszyły zmiany systemu społeczno-ekonomicznego, polegające na ograniczeniu roli stosunków feudalnych i dominacji gospodarki kapitalistycznej.

Współcześnie, istota suwerenności państwa definiowana jest często jako jego „...zdolność do samodzielnego, niezależnego od innych podmiotów sprawowania władzy politycznej nad określonym terytorium, grupą osób lub samym sobą”<sup>3</sup>.

W treści pojęcia suwerenność zawiera się samowładność i całowładność. „Samowładność to prawna niezależność od innego podmiotu prawa międzynarodowego, całowładność zaś (przejawiająca się w idei zwierzchnictwa terytorialnego) to zdolność do regulowania wszystkich spraw i zadań w obrębie terytorium państwowego na zasadzie całkowitej wyłączności kompetencji”<sup>4</sup>.

Suwerenność, podobnie jak bezpieczeństwo, może mieć charakter wewnętrzny i zewnętrzny (zob. tab. 1).

Tabela 1. Podstawowe rodzaje suwerenności

Kryteria	Rodzaje suwerenności
Zakres terytorialny	Wewnętrzna
	Zewnętrzna
Zakres analizy	Państwa Grupy Jednostki
Charakter władzy	Władzy wykonawczej Władzy ustawodawczej Władzy sądowniczej
Czynnik czasu	Statyczna Dynamiczna
Czas odniesienia	Retrospektywna
	Bieżąca
	Prospektywna
Płaszczyzna odniesienia	Terytorialna
	Funkcjonalna

<sup>2</sup> P. Milik, *Erozja suwerenności państwa*. Portal Spraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/erozja-suwerennosci-panstwa>.

<sup>3</sup> <http://pl.wikipedia.org...>, op. cit.

<sup>4</sup> R. Rosicki, *O suwerenności*, [w:] „Przegląd Naukowo-Metodyczny”, nr 4/2010, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, s. 65.

Kryteria	Rodzaje suwerenności
Obszar analizy	Polityczna
	Ekonomiczna
	Militarna
	Kulturalna (itp.)
Sposób organizacji i realizacji	Narodowa
	Wspólnotowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Jaźwiński, *Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane problemy*, [w:] „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 1, Uniwersytet Szczeciński, s. 60-61; R. Rosicki, *O suwerenności*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny”, nr 4, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2010, s. 65

Suwerenność wewnętrzna wyraża się w samodzielnym decydowaniu władzy o zakresie i sposobie działania państwa, niezależnie od organizacji działających na jego terytorium. Często przyczyną naruszenia suwerenności wewnętrznej jest działalność separatystyczna.

Z kolei suwerenność zewnętrzna to sprawowanie władzy niezależnie od oddziaływania innych państw, organizacji międzynarodowych i innych formalnych i nieformalnych grup nacisku. Form naruszania suwerenności z zewnątrz jest wiele i sytuacje takie nie należą do rzadkości. Zaliczyć do nich należy agresje militarne, sankcje polityczne i gospodarcze, embarga itp.

Suwerenność można rozpatrywać jako bieżącą cechę charakteryzującą państwo. Wówczas ma ona charakter statyczny. Poprawniejsze jest jednak traktowanie suwerenności jako zjawiska dynamicznego, podlegającego ciągłym zmianom. Niezależność i samodzielność państwa nie jest bowiem dobrem pozyskanym raz na zawsze.

Uwzględnienie czynnika czasu uprawnia do wyróżnienia suwerenności perspektywnej, bieżącej i retrospektywnej. Historyczna ocena poziomu suwerenności pozwala z dystansu ocenić jej charakter, uwzględniając aspekty pozytywne i negatywne. Znacznie trudniej jest określić przyszły obraz suwerenności, gdyż będzie on kształtowany w warunkach ryzyka i niepewności. W tym przypadku musimy mieć na uwadze maksymę, że „to co jest pewne w przyszłości, to to, że będziemy żyli w warunkach niepewności”. Należy się liczyć również z pojawianiem tzw. czarnych łabędzi<sup>5</sup>.

Uznając niepodzielność suwerenności, należy wskazać na podstawowe obszary jej przejawiania się. Najszerszą sferą jej przejawiania się jest sfera polityczna. Suwerenność polityczna (społeczna) państwa obejmuje suwerenność gospodarczą, militarną, kulturową itd. oraz wynikającą z koncepcji trójpodziału władzy suwerenność władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

<sup>5</sup> Czarny łabędź to nietypowe zdarzenie wywołujące nieprzewidywalne, drastyczne następstwa dla rzeczywistości politycznej, społecznej, gospodarczej itp. Zob. N.N. Taleb, *Czarny łabędź*, Wydawnictwo Kurnhaus Publishing, Warszawa 2015, s. 17.

W XX wieku suwerenność państwa stała się zasadą stosunków międzynarodowych i została usankcjonowana w prawie międzynarodowym. Karta Narodów Zjednoczonych wskazuje na „suwerenną równość” jako regułę określającą postępowanie swoich członków. *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego...* precyzuje powyższą zasadę w sposób następujący: wszystkie państwa korzystają z suwerennej równości. Mają one równe prawa i obowiązki oraz są równymi członkami wspólnoty międzynarodowej, niezależnie od różnic gospodarczych, społecznych, politycznych lub innego rodzaju. Suwerenna równość obejmuje następujące składniki<sup>6</sup>:

- 1) państwa są równe pod względem prawnym,
- 2) każde państwo korzysta z praw związanych z pełną suwerennością,
- 3) każde państwo ma obowiązek szanowania osobowości innego państwa,
- 4) integralność terytorialna i niepodległość polityczna państwa są nienaruszalne.
- 5) każde państwo ma prawo swobodnie wybrać i rozwijać swój system polityczny, społeczny, gospodarczy i kulturalny,
- 6) każde państwo ma obowiązek w pełni stosować się w dobrej wierze do swych międzynarodowych zobowiązań oraz współżyć w pokoju z innymi państwami.

Współcześnie realizacja zasady suwerenności dokonuje się w złożonych uwarunkowaniach, na które składają się m.in: duża liczba państw utrzymujących między sobą stosunki dwustronne i wielostronne, funkcjonowanie licznych organizacji ponadnarodowych i międzynarodowych, działalność niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, aktywność przedsiębiorstw międzynarodowych, procesy integracyjne zachodzące w sferze politycznej i gospodarczej oraz globalizacja. Powoduje to, że ciężko mówić o suwerenności absolutnej, bezwzględnej. Wyrazem suwerenności poszczególnych państw nie jest również ich pełna niezależność. Uwzględniając zmiany jej uwarunkowań oraz obecny charakter państwa i stosunków międzynarodowych, istnieje potrzeba redefinicji pojęcia suwerenności państwa.

Zasadnicze przewartościowanie w rozumieniu suwerenności polega na odejściu od klasycznego, ortodoksyjnego ujęcia istoty suwerenności terytorialnej, jako samodzielnego i niezależnego decydowania o najważniejszych sprawach dotyczących państwa, na rzecz ujęcia funkcjonalnego, podkreślającego zdolność państwa do realizacji jego funkcji politycznych, ekonomicznych, społecznych, militarnych itd. Nieco odmienne rozumienie suwerenności zgłosiły w 1974 roku kraje rozwijające się na VI Specjalnej Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

---

<sup>6</sup> *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych*, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625(XXV), 24 października 1970 [http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/dokument,8,Deklaracja\\_zasad\\_prawa\\_miedzynarodowego\\_24\\_X\\_1970.html](http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/dokument,8,Deklaracja_zasad_prawa_miedzynarodowego_24_X_1970.html)



Dokonały tego w ramach koncepcji nowego międzynarodowego ładu ekonomicznego. Wykorzystując opracowanie teoretyczne zespołu pod kierunkiem naukowym holenderskiego ekonomisty J. Tinbergena (1903-1994), zaproponowały zastąpienie suwerenności terytorialnej suwerennością wspólną, która „...zakłada przeplatanie się na jednym terytorium jurysdykcji narodowych oraz międzynarodowych, której byłoby podporządkowane wspólne dziedzictwo ludzkości”<sup>7</sup>. Formułowane są również koncepcje suwerenności ograniczonej, reglamentowanej, partykularystycznej czy uniwersalistycznej.

## **2. Determinanty suwerenności politycznej**

Suwerenność państw początków XXI wieku determinowana jest znacznym wzrostem powiązań wielostronnych i bilateralnych. Relacje między państwami regulowane są prawem międzynarodowym, umowami wielostronnymi i dwustronnymi oraz regułami i zwyczajami niesformalizowanymi. Ich stanowienie i przestrzeganie jest efektem przyjętych konsensusów i zawartych kompromisów. Państwa dobrowolnie samoograniczają swój zakres suwerenności na rzecz korzyści wynikających z uczestnictwa we wspólnocie międzynarodowej. Decydują o tym korzyści w wymiarze politycznym, ekonomicznym i społecznym oraz efekt synergii, przejawiający się w uzyskiwaniu wartości dodanej we wszystkich obszarach współdziałania międzynarodowego. Państwa, chroniąc podstawowe atrybuty swojej suwerenności, godzą się jednocześnie na jej osłabienie lub traktują ją w zmodyfikowany sposób. Chociaż suwerenność państwa jest niepodzielna, to można zaryzykować twierdzenie, że w warunkach równości państw samoograniczenie samodzielności w niektórych dziedzinach może prowadzić do wzrostu ogólnej suwerenności państwa. Może, ale nie musi. Zbliżone konsekwencje wywołuje przynależność państw do licznych organizacji i ugrupowań międzynarodowych. Zachowanie pokoju, duży udział w międzynarodowym podziale pracy, korzyści z członkostwa w ugrupowaniu integracyjnym oraz dbałość o klimat i środowisko naturalne stanowią niejednokrotnie argument podporządkowania wybranych obszarów niezależności interesom międzynarodowym, a nawet ogólnosiwiatowym.

W ujęciu podmiotowym suwerenność w XXI wieku jest wypadkową zachowań 193 państw członkowskich ONZ oraz dwóch państw-obszerników tej organizacji. Znacznie większą liczbę państw i terytoriów zależnych podają statystyki Centralnej Agencji Wywiadowczej Stanów Zjednoczonych, bo aż 240. Mamy również dziewięć tzw. państw nieuznawanych (np. Tajwan, Naddniestrze czy Kosowo). Podmiotami wpływającymi na suwerenność poszczególnych państw są również organizacje ponadnarodowe i międzynarodowe. Według danych Yearbook of International

---

<sup>7</sup> <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/nowy-miedzynarodowy-lad-ekonomiczny>

Organization na początku XXI wieku funkcjonowały na świecie 263 konwencjonalne organizacje rządowe (będące związkiem minimum trzech suwerennych państw) oraz 1823 pozostałe organizacje międzyrządowe<sup>8</sup>.

Ważne znaczenie dla kształtowania suwerenności ma również działalność międzynarodowych podmiotów niepublicznych. Szczególna rola w tym obszarze przypada korporacjom międzynarodowym. Ich siła ekonomiczna jest niejednokrotnie większa od potencjału wielu krajów rozwijających się lub posiadających ograniczone zasoby i możliwości wytwórcze. Funkcjonują również liczne organizacje międzynarodowe zrzeszające podmioty niepaństwowe o charakterze pozaekonomicznym, z którymi muszą się liczyć państwa. Do pozarządowych organizacji międzynarodowych zalicza się organizacje konwencjonalne, których w 2000 r. było 4928, oraz pozostałe, których liczbę określono na 7267<sup>9</sup>.

Koncepcje suwerenności (politycznej) oraz praktyczna ich realizacja znajdują odzwierciedlenie i uszczegółowienie we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa, w tym w działalności gospodarczej.

### 3. Suwerenność ekonomiczna

Przez suwerenność ekonomiczną państwa rozumiemy sytuację, w której zasoby materialne i niematerialne, system gospodarczy oraz efektywność ich wykorzystania umożliwiają skuteczną realizację celów społeczno-gospodarczych gwarantujących rozwój państwa oraz wzrost dobrobytu społeczeństwa.

Suwerenność ekonomiczna zaliczana jest do najistotniejszych składowych suwerenności państwa. Jej znaczenie wynika z roli gospodarki w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych i zbiorowych umożliwiających sprawne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa. Działalność gospodarcza realizowana jest w ramach systemu ekonomicznego, który definiowany jest jako „...zespół, kompleks organizacji, gospodarstw domowych oraz jednostek działających według określonych zasad, bodźców, nakazów i zakazów w dziedzinie produkcji, podziału, wymiany i konsumpcji dóbr i usług”<sup>10</sup>. W dominujących obecnie modelach gospodarczych system ten funkcjonuje w oparciu o mechanizmy gospodarki rynkowej przy aktywnym oddziaływaniu państwa.

---

<sup>8</sup> <https://pl.wikipedia.org/wiki/>. Hasła: *Państwa świata, Lista państw świata według liczby ludności*.

<sup>9</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Organizacja\\_międzynarodowa](https://pl.wikipedia.org/wiki/Organizacja_międzynarodowa).

<sup>10</sup> T. Kowalik, *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie, ewolucja, kryzys*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2006, s. 12.

*Ewolucja roli państwa*

Ewolucji ustroju politycznego i społeczno-ekonomicznego towarzyszył wzrost udziału państwa w gospodarce oraz jego ekonomicznych funkcji. Do przełomu XIX i XX wieku uznawano, co do istoty, że państwo powinno koncentrować się na realizacji funkcji politycznej i militarnej, przy ograniczonym oddziaływaniu na procesy gospodarcze. Zasadniczymi obszarami oddziaływania suwerennych monarchów, a następnie parlamentów i rządów były: stanowienie prawa, decydowanie o wojnie i pokoju, prowadzenie polityki zagranicznej, w tym zawieranie sojuszy politycznych i wojskowych. Suwerenność ekonomiczna ograniczała się do regulowania stosunków własnościowych, wymiany handlowej z zagranicą oraz realizacji samodzielnej polityki monetarnej i fiskalnej. U podstaw rodzącego się ustroju kapitalistycznego leżało również przekonanie, że państwo nie powinno istotnie ingerować w funkcjonowanie prywatnych podmiotów gospodarczych i relacje między nimi. Twórcy teorii gospodarki rynkowej byli przekonani, że mechanizm rynku zapewni, iż decyzje podmiotów gospodarczych (gospodarstw domowych i przedsiębiorstw) będą efektywne, co spowoduje sprawne funkcjonowanie gospodarki, z korzyścią dla całego społeczeństwa. Prywatna własność, konkurencja, ekwiwalentność wymiany miały stwarzać przesłanki do maksymalizacji użyteczności konsumenta i osiągania korzyści przez producenta. Z kolei działanie prawa podaży i popytu miało gwarantować równowagę makroekonomiczną. W tej sytuacji rola państwa powinna zostać ograniczona do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, sprawiedliwości, tworzenia warunków do niezakłóconego funkcjonowania rynku oraz – w ograniczonym zakresie – tworzenia popytu wewnętrznego (np. poprzez organizację robót publicznych). Realny przebieg procesów gospodarczych w krajach, w których dominowała w XVIII i XIX wieku gospodarka rynkowa, wykazał, że na „monolite” systemu rynkowego pojawiały się groźne „pęknięcia” w postaci licznych nierównowag ekonomicznych. Przejawiały się one w kryzysach nadprodukcji, wysokim bezrobociu, deficytach bilansu płatniczego, rozwarstwieniu dochodów ludności itd. Gospodarka oparta o mechanizm rynku (prawo podaży i popytu, ekwiwalentność wymiany, konkurencję itp.) wykazała małą odporność na pojawiające się zakłócenia, co zrodziło postulat jej modyfikacji. Koncepcje przeobrażeń systemu rynkowego, polegające na zwiększeniu oddziaływania państwa na sposób funkcjonowania gospodarki narodowej i jej najważniejsze obszary, zostały najdobitniej sformułowane przez J.M. Keynesa. Wcześniej na problem ten zwracali uwagę przedstawiciele niemieckiej szkoły historycznej, m.in. G. Schmoller i A. Wagner. Pojawienie się nowego spojrzenia na funkcjonowanie gospodarki kapitalistycznej spowodowało ukształtowanie się dwóch zasadniczych nurtów w myśli ekonomicznej: teorii liberalnej, opowiadającej się za ograniczeniem roli państwa, oraz teorii keynesowskiej, wskazującej na konieczność istotnego udziału państwa w procesach gospodarczych (przy zachowaniu decydującej roli rynku jako regulatora procesów gospodarczych).

Jednocześnie wskazuje się szereg argumentów za wzmocnieniem ekonomicznej roli państwa i przeciw niemu. Jako argumenty za utrzymaniem ekonomicznej roli państwa wymienia się<sup>11</sup>:

- konieczność określania norm instytucjonalno-prawnych funkcjonowania gospodarki,
- przeciwdziałanie skutkom niedoskonałości rynku i konkurencji,
- występowanie negatywnych efektów zewnętrznych działalności prywatnych podmiotów gospodarczych,
- potrzebę wytwarzania i dystrybucji dóbr i usług publicznych,
- zapobieganie wahaniom koniunkturalnym i innym przejawom nierównowagi gospodarczej,
- występowanie nadmiernych dysproporcji w podziale dochodów,
- istnienie grup ludności w wieku przed- i poprodukcyjnym oraz innych grup, które nie mogą być aktywne ekonomicznie z przyczyn obiektywnych,
- konieczność zarządzania ekonomicznymi zasobami naturalnymi, stanowiącymi z natury własność skarbu państwa,
- konieczność zarządzania finansami publicznymi.

Przeciwnicy interwencjonizmu państwowego podkreślają natomiast negatywne tego następstwa, do których zaliczają m.in.:

- mniejszą efektywność sektora gospodarki publicznej oraz ujemny wpływ państwowych regulacji na mechanizm funkcjonowania rynku i równowagę rynkową,
- wysokie koszty interwencjonizmu państwowego,
- nieracjonalne wykorzystanie funduszy publicznych stanowiących część PKB.

W koncepcjach neoliberalnych wskazuje się również na charakter relacji między zakresem oddziaływania państwa na gospodarkę a wolnością gospodarowania. Wzrost znaczenia władzy państwowej w kształtowaniu procesów gospodarczych powoduje ograniczenie swobody działalności podmiotów gospodarczych: gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Konsekwencją tego jest zmniejszenie ich kreatywności i innowacyjności, co może prowadzić do osłabienia efektywności gospodarowania. Przejmowanie przez państwo części dochodu narodowego wypracowanego przez przedsiębiorstwa, ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności wytwórczej, liczne nakazy ograniczające samodzielność gospodarowania są uznawane, z punktu widzenia podmiotów prywatnych, za niekorzystne. Biorąc pod uwagę aspekt makroekonomiczny, mogą one skutkować osłabieniem koniunktury, a nawet prowadzić do stagnacji i kryzysów gospodarczych. Stąd też rozstrzygnięcia dotyczące przedmiotu i zakresu wpływu państwa na gospodarkę należą do najistotniejszych wyborów w polityce gospodarczej. Decydują także o zakresie suwerenności wewnętrznej

---

<sup>11</sup> Rola państwa w gospodarce, <https://prawo.uni.wroc.pl/pliki/2604/rola-panstwa-w-gospodarce>

państwa i funkcjonujących w nim podmiotów gospodarczych. Wzrost suwerenności wewnętrznej władzy państwowej dokonuje się niekiedy poprzez ograniczenie suwerenności obywateli, gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i odwrotnie.

Zróżnicowanie poglądów na temat roli państwa we współczesnej gospodarce oraz charakteru polityki ekonomicznej nie umniejsza znaczenia suwerenności ekonomicznej i finansowej dla niepodległego i sprawnego funkcjonowania państwa. W procesie ewolucji przedmiotu suwerenności jego zakres ulegał rozszerzaniu. Współcześnie za przedmiot suwerenności ekonomicznej państwa uznaje się jego zdolność (zdolność jego organów) do sprawowania władzy (podejmowania wszystkich decyzji) w sposób samodzielny i niezależny, w obszarach realizacji jego podstawowych funkcji ekonomicznych: alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej. W ujęciu branżowym możemy wymienić suwerenność surowcową, energetyczną, żywnościową, przemysłową itp., zaś w ujęciu funkcjonalnym suwerenność w kształtowaniu polityki pieniężnej, fiskalnej, zatrudnienia itp.

#### **4. Istotne uwarunkowania suwerenności ekonomicznej**

Traktując suwerenność ekonomiczną w sposób niepodzielny, jako wypadkową niezależnych i samodzielnych działań państwa i jego organów, w sferze realnej i finansowej można wskazać na istotne, z punktu widzenia realizacji jej celów, uwarunkowania. Na początku XXI wieku należą do nich z pewnością takie uwarunkowania zewnętrzne jak globalizacja, integracja gospodarcza i ekspansja kapitału zagranicznego. Z uwarunkowań wewnętrznych zwrócimy uwagę na ekonomiczne przesłanki działalności separatystycznej i zapewnienie suwerenności surowcowej.

##### *Globalne i geoeconomiczne aspekty suwerenności*

Zjawisko globalizacji ma charakter wielowymiarowy. Zdaniem H. Chołaja „...przypomina kolosalny lodowiec, kryjący w sobie różnorodne nurty i i tendencje, które nie zbliżają się jeszcze do swoich asymptot, nie mieszczą się w ramach schematów wynikających z tzw. oczywistych faktów”<sup>12</sup>. Procesy globalizacji dokonują się w niemal wszystkich obszarach aktywności, a szczególnie widoczne są w sferze politycznej, informacyjnej i ekonomicznej. Ich oddziaływanie może przyczyniać się zarówno do umocnienia suwerenności, jak i jej osłabienia. Szczególnie niekorzystna jest druga z wymienionych konsekwencji.

Jakościowa ocena wpływu globalizacji gospodarki światowej i międzynarodowych stosunków ekonomicznych na suwerenność ekonomiczną może zostać przedstawiona przy wykorzystaniu pojęcia i zjawiska określanego mianem geoeconomii.

---

<sup>12</sup> H. Chołaj, *Ekonomia polityczna globalizacji*, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2003, s. 8.



Geoekonomia to „...nowy sposób odwiecznej rywalizacji między państwami”<sup>13</sup>, której celem „...nie jest osiągnięcie możliwie najwyższego standardu życia, lecz zdobycie i utrzymanie pożądanej pozycji w gospodarce światowej”<sup>14</sup>.

Nawiązując do współczesnej koncepcji geoekonomii ukazanej w pracy E. Luttwaka *Turbokapitalizm*, można wskazać na sposoby i środki wykorzystywane w globalnych zmaganiach konkurencyjnych między krajami i przedsiębiorstwami międzynarodowymi. Wspomniany ekonomista opisuje je następująco: „W geoekonomii odpowiednikiem siły ognia jest kapitał inwestycyjny zgromadzony lub kontrolowany przez państwo; odpowiednikiem udoskonaleń rodzajów broni jest subsydiowany przez państwo rozwój nowych produktów; wspierana przez państwo penetracja rynku zastępuje bazy militarne i garnizony stacjonujące za granicą, jak również wpływy dyplomatyczne. Te same działania... podejmują również każdego dnia prywatne firmy realizujące swoje czysto ekonomiczne cele”<sup>15</sup>.

Współczesny układ sił w gospodarce światowej jest w znacznej mierze wynikiem rywalizacji i wojen gospodarczych. Można zobrazować go jako pędzący pociąg, w składzie którego znajdują się wagony pierwszej, drugiej i trzeciej klasy, a w nich „pasażerowie” o zróżnicowanym poziomie dobrobytu<sup>16</sup>. Krajami jadącymi w wagonach pierwszej klasy są wciąż najbogatsze kraje świata, chociaż ich odporność na zagrożenia uległa w ostatnich latach osłabieniu. Należą do nich przede wszystkim Stany Zjednoczone, Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Japonia czy Włochy. Odczuły one negatywne skutki ostatniego kryzysu finansowego i gospodarczego (szczególnie Włochy), a ich finanse przeżywają trudny okres. Znaczącą pozycję w gospodarce światowej i suwerenność ekonomiczną gwarantują im duży potencjał gospodarczy, wysoka efektywność jego wykorzystania oraz dominujący udział w wymianie międzynarodowej. Z kolei przyczyn osłabienia tej grupy państw należy doszukiwać się w szybkim wzroście znaczenia wschodzących potęg ekonomicznych, przede wszystkim Chin, Indii i Brazylii. W 2011 roku nastąpiło rozbitcie dominującej dotychczas triady gospodarki światowej: USA, UE, Japonia. Pod względem globalnej wielkości PKB na trzecim miejscu na świecie uplasowały się Chiny, spychając Japonię na miejsce czwarte.

„Pasażerami” wagonów drugiej klasy są kraje o średnim poziomie rozwoju, które z różnym sukcesem starają się modernizować swoje gospodarki i aktywnie rozszerzać wymianę handlową. Ich problemy wewnętrzne i relatywnie ograniczony potencjał gospodarczy pozwalają jedynie konkurować z równymi sobie, bez aktywnego włączania się w główny nurt geoekonomii. Do tej grupy państw należy zaliczyć kraje

---

<sup>13</sup> E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, s. 154.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 159.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 154.

<sup>16</sup> Zob. ibidem, s. 164-165.



o znacznym potencjale gospodarczym, choć niskim poziomie rozwoju mierzonego PKB na jednego mieszkańca.

Najbardziej tłoczno jest w wagonach klasy trzeciej, w których podróżują kraje najbiedniejsze. W większości nie posiadają one kompetentnej administracji, ich systemy gospodarcze są często anachroniczne, potencjały gospodarcze znikome, zaś struktura gospodarcza ma charakter monokulturowy. Często rządzą w nich autorytarni przywódcy i znajdują się one w stanie konfliktów zbrojnych wewnętrznych i zewnętrznych. Efektem takiej sytuacji jest niski poziom rozwoju gospodarczego i znaczna skala ubóstwa. Państwa te są podatne na wpływy państw silniejszych i stanowią podmioty wykorzystywane w globalnej grze mocarstw.

Powyższy układ sił w gospodarce światowej potwierdzają dane statystyczne. Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego w 2014 r. na 37 państw zaliczanych do krajów rozwiniętych przypadało 42,9% światowego produktu brutto (liczonego według parytetu siły nabywczej), podczas gdy pozostałe 152 państwa należące do grupy krajów wschodzących i rozwijających się dysponowały 57,1%<sup>17</sup>. Chociaż wskazane dysproporcje mają tendencje do zmniejszania się, to mechanizm geoeconomii wciąż działa.

Wynika z tego również, że największą suwerennością gospodarczą cieszą się państwa jadące w pierwszej klasie pociągu pod nazwą „gospodarka światowa”, zaś najmniej do powiedzenia mają pasażerowie klasy trzeciej.

W ocenie globalnych wyzwań dla niezależnej polityki gospodarczej państw znany ekonomista amerykański L.C. Thurow stwierdza: „Zamiast świata, w którym narodowa polityka kieruje siłami ekonomicznymi, globalna gospodarka tworzy świat, w którym pozanarodowe siły pozaekonomiczne dyktują narodową politykę gospodarczą. Wraz z postępującą internacjonalizacją rządy narodowe tracą wiele ze swoich tradycyjnych środków ekonomicznej kontroli”<sup>18</sup>.

#### *Suwerenność w warunkach integracji gospodarczej*

Istotny wpływ na suwerenność państwa mają procesy integracyjne, a szczególnie międzynarodowa integracja gospodarcza. Jest ona złożonym i długotrwałym procesem polegającym na łączeniu i scalaniu narodowych potencjałów ekonomicznych w jednolity organizm<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Obliczenia własne na podstawie: World Economic Outlook Database, October 2015. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept>. Szerzej patrz: J. Kostecki, *Bieda i bogactwo w gospodarce światowej*, [w:] A. Dorosz, Z. Olesiński, L. Pastusiak, *Stosunki międzynarodowe. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2015, s. 152-167.

<sup>18</sup> L.C. Thurow, *Przyszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 171.

<sup>19</sup> A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 1997, s. 267.

W sferze ekonomicznej łączenie interesów może przybierać zróżnicowane formy i przebiegać od powiązań mniej skonsolidowanych do bardziej pogłębionych. Należą do nich: preferencyjne porozumienia handlowe, strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek, unia monetarna i unia gospodarcza. Złączenie sfery politycznej i gospodarczej może doprowadzić do powstania unii politycznej, która jest zwieńczeniem procesów integracyjnych. Do najbardziej znaczących ugrupowań integracyjnych o charakterze gospodarczym należy zaliczyć: Unię Europejską (UE), Północnoamerykański Układ (Strefę) Wolnego Handlu (NAFTA), Latynoamerykańskie Stowarzyszenie Integracyjne (LAIA), Wspólny Rynek Ameryki Południowej (Mercosur), Wspólny Rynek Ameryki Środkowej (CACM), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS). Wymienione organizacje mają charakter regionalny (subregionalny). Specyfika ich powiązań ekonomicznych jest zróżnicowana i, z wyjątkiem UE, nie wykracza poza sferę cyrkulacji i powiązań handlowych. Charakter zależności między stopniem zintegrowania gospodarek narodowych a suwerennością ekonomiczną państw w nim uczestniczących nie jest określany jednoznacznie.

Istota suwerenności w warunkach integracji europejskiej została sformułowana m.in. w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w lutym 1963 roku. Trybunał stwierdził, że: „...Wspólnota stanowi nowy porządek prawny prawa międzynarodowego, na którego rzecz państwa ograniczyły, jakkolwiek w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek”<sup>20</sup>. Do problemu tego odnosi się również Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W interpretacji suwerenności państw członkowskich UE podkreśla się, że nie nastąpiło ograniczenie samej suwerenności, a jedynie ograniczenie jej wykonywania. Przemawia za tym argument, że Unia i jej organy nie mogą samodzielnie, niezależnie od woli państw członkowskich, określać swoich kompetencji<sup>21</sup>. W artykule 5 TUE stwierdza się, że „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności”. Zasada pomocniczości głosi, że Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, tylko wówczas, gdy działania celowe nie mogą być zrealizowane w zadowalającym stopniu przez państwa członkowskie lub

---

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko holenderskiej administracji celnej (Van Gend en Loos/ Administratie der Belastingen). W.J. Barcz, A. Pudło (opracowanie), *Wybór orzeczeń Trybunału Wspólnot Europejskich i polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 14; [http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/wybor\\_orzeczen.pdf](http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/wybor_orzeczen.pdf)

<sup>21</sup> Zob. szerzej: P. Chmielewski, *Suwerenność państwa we wspólnotowym porządku prawnym*, <http://www.psz.pl/168-archiwum/piotr-chmielewski-suwerennosc-panstwa-we-wspolnotowym-porzadku-prawnym>

ich związki publiczno-prawne. Zasada proporcjonalności stanowi z kolei, że wykonywanie kompetencji Unii nie może wykraczać poza zakres, który jest niezbędny do osiągnięcia celów traktatów. Jednocześnie członkowie UE określili dobrowolnie zakres kompetencji, których wykonanie należy wyłącznie do zakresu UE, oraz kompetencje dzielone między Unię a państwa członkowskie (art. 3 i 4 TFUE).

Zgodnie z postanowieniami TFUE dziedzinami, w których wyłączne kompetencje ma Unia, są:

- a) unia celna;
- b) reguły konkurencji dla funkcjonowania rynku wewnętrznego;
- c) polityka pieniężna odnosząca się do państw strefy euro;
- d) wspólna polityka rybołówstwa;
- e) wspólna polityka handlowa, w tym zawieranie umów międzynarodowych przewidzianych w prawie unijnym.

Nietrudno zauważyć, że wyłączne kompetencje Unii odnoszą się przede wszystkim do spraw gospodarczych i suwerenności ekonomicznej.

Kompetencje dzielone między Unię i państwa członkowskie obejmują takie dziedziny społeczno-gospodarcze jak:

- a) rynek wewnętrzny,
- b) spójność gospodarczą i społeczną,
- c) politykę społeczną,
- d) rolnictwo i rybołówstwo,
- e) transport,
- f) energię.

Odnoszą się one również do obszarów: spójności terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zdrowia publicznego.

Oprócz kompetencji wyłącznych (art. 3 TFUE) i dzielonych (art. 4 TFUE) występują kompetencje wspierające oraz szczególne. Kompetencje wspierające wyrażają się w możliwości wspierania, koordynacji lub uzupełniania działań państw członkowskich, bez możliwości wykonywania władzy ustawodawczej. Kompetencje szczególne dotyczą kształtowania warunków zapewniających koordynację polityki gospodarczej i zatrudnienia oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Istnieje również tzw. klauzula elastyczności (art. 352 TFUE), która umożliwia Unii działania według ściśle określonych procedur wykraczających poza uprawnienia wynikające z traktatów, o ile wymaga tego realizacja konkretnych celów.

Jednocześnie w TUE podkreśla się, że „Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięć określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> TUE, art. 5.

W konkluzji rozważań o kształtowaniu się suwerenności w warunkach dobrowolnej przynależności państwa do organizacji o charakterze integracyjnym zwraca się uwagę, że „... rezygnacja z części uprawnień przysługujących suwerennym państwom nie stanowi zagrożenia dla ich bytu narodowego, a tożsamość narodowa nie jest sprzeczna z przynależnością do struktur ponadnarodowych”<sup>23</sup>.

Istnieją również poglądy odmienne głoszące, że poddanie się rygorom ugrupowania integracyjnego zagraża niezależności państwa. Przynależność do ugrupowania o charakterze ponadnarodowym uszczupla bowiem zakres jego suwerenności na rzecz budowania suwerenności Unii. W.J. Kieżun stwierdza wręcz, że „Struktura gospodarki polskiej wskazuje na podległość ekonomiczną. W obliczu coraz mocniejszych tendencji do sfederalizowania Unii Europejskiej grozi nam pozbawienie wolności i niezależności typu politycznego”<sup>24</sup>.

W polemice z poglądami eurosceptyków podkreśla się, że kompetencje UE są wyrazem dobrej woli państw członkowskich. Podlegają one zmianom i mają charakter odwracalny. Ponadto państwa członkowskie mogą zrezygnować z uczestnictwa we wspólnej organizacji i powrócić do pełnego zakresu wykonywania suwerenności. Należy zatem uznać, że „bezpieczeństwo ekonomiczne oznacza... brak podatności polityki państwa na naciski ekonomiczne innych państw, czyli niezależność podejmowanych przez państwo decyzji gospodarczych od działań politycznych innych państw oraz podmiotów międzynarodowych. Oczywiście nie dotyczy to sytuacji, gdy państwa decydują się na przekazanie pewnych kompetencji na rzecz innych podmiotów (na przykład Unii Europejskiej), decyzje te zapadają jednak w sposób suwerenny, przy zachowaniu akceptacji społeczeństwa”<sup>25</sup>.

#### *Transfer kapitału a suwerenność*

Ograniczenia suwerenności ekonomicznej mogą wynikać również z międzynarodowych przepływów czynników produkcji w formie kapitału, zasobów pracy, wiedzy technicznej i technologii. Szczególną uwagę zwraca się na zagadnienie transferu kapitału i funkcjonowania korporacji międzynarodowych.

Internacjonalizacji współczesnej gospodarki światowej towarzyszą dynamiczne ruchy kapitału. Polegają one na przepływie siły nabywczej między granicami państw i mogą być powodowane wymianą towarów i usług, udzielaniem lub otrzymywaniem pożyczek handlowych lub kredytów finansowych, nabyciem lub sprzedażą papierów wartościowych, płatnościami odszkodowań i reparacji itp. Ich zróżnicowany charakter wynika z przesłanek, motywów, sposobów i cech dokonywania płatności.

---

<sup>23</sup> J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Koncepcje suwerenności...*, op. cit., s. 181.

<sup>24</sup> *Jak odbudować suwerenność*, <http://www.naszdziennik.pl/mysl/59107,jak-odbudowac-suwerennosc.html>

<sup>25</sup> A. Kalata, Z. Nowakowski, I. Protasowicki, *Determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego Polski*, <https://www.researchgate.net/publication/263571152>

W teorii międzynarodowych stosunków ekonomicznych wyróżnia się cztery podstawowe typy transferów<sup>26</sup>:

- 1) nieodpłatne i bezzwrotne,
- 2) nieodpłatne, ale zwrotne,
- 3) odpłatne i bezzwrotne,
- 4) odpłatne i zwrotne.

Międzynarodowe przepływy kapitału, jako przejaw globalizacji, uważane są za zjawisko obiektywne. Ocena ich następstw nie jest jednoznaczna. Najczęściej formułowany jest pogląd, że powodują one „... wzrost dochodu świata jako całości, ponieważ w kraju eksportującym kapitał zastosowanie tego czynnika produkcji, występującego tu we względnej obfitości, dałoby mniejszy przyrost produkcji niż w kraju, w którym czynnik ten jest względnie rzadki i wskutek tego import kapitału pozwala na uruchomienie niewykorzystanych dotąd wolnych czynników produkcji...”<sup>27</sup>. Odnosząc powyższe tezy do działalności praktycznej uwzględniającej uwarunkowania społeczno-polityczne, należy wskazać zarówno na pozytywne, jak i negatywne następstwa transferu kapitału. Do pozytywnych efektów napływu kapitału zalicza się wzrost produkcji towarów i usług, wzrost inwestycji i konsumpcji, tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększenie udziału w międzynarodowych obrotach towarowych, unowocześnianie gospodarki poprzez pozyskanie nowych technologii i metod zarządzania, a w konsekwencji zwiększenie potencjału gospodarczego i dobrobytu społeczeństwa. Napływ kapitału do danego państwa może jednocześnie spowodować powstanie lub wzrost uzależnienia gospodarki narodowej od zagranicy i stać się źródłem wyzysku. Inwestorzy zagraniczni mogą przejmować kontrolę nad gospodarką narodową krajów przyjmujących lub, co jest częstszym zjawiskiem, kontrolę na wybranymi dziedzinami gospodarki o istotnym, strategicznym znaczeniu. W grę wchodzi takie branże jak: branża surowcowa, paliwowo-energetyczna, nowoczesnych technologii, czy sfera finansowa – głównie bankowość.

Spśród różnorodnych form przepływu kapitału za najbardziej spektakularne przyjmuje się przepływy kapitału inwestycyjnego w postaci inwestycji portfelowych oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych (tzw. BIZ). Inwestycje portfelowe mają charakter krótkoterminowy i polegają na nabyciu papierów wartościowych podmiotów gospodarczych (np. akcji, obligacji, bonów) bez możliwości uczestnictwa w ich zarządzaniu. Celem tego rodzaju działań jest uzyskanie korzyści w formie oczekiwanej stopy zwrotu lub dywersyfikacji ryzyka. Z kolei BIZ polegają na wybudowaniu przedsiębiorstwa lub nabyciu praw własności (akcji, udziałów, certyfikatów inwestycyjnych) poza krajem pochodzenia kapitału oraz faktycznym i aktywnym

---

<sup>26</sup> Szerzej patrz: P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2002, s. 111.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 144.



uczestnictwie w działalności przedsiębiorstw w dłuższym okresie<sup>28</sup>. To ostatnie realizowane jest najczęściej przez przedsiębiorstwa (korporacje międzynarodowe), a ich działalność ma wpływ na suwerenność i bezpieczeństwo ekonomiczne.

Wzrost aktywności przedsiębiorstw międzynarodowych datuje się od drugiej połowy, a szczególnie od lat 90. XX wieku. A. Jarczeńska-Romaniuk, po przeanalizowaniu licznych definicji przedsiębiorstw międzynarodowych (transnarodowych, wielonarodowych, ponadnarodowych, globalnych itp.) określiła, że „... za przedsiębiorstwa międzynarodowe można uznać podmiot gospodarczy, którego poszczególne części składowe (struktury organizacyjne) zlokalizowane są w więcej niż jednym państwie. Przedsiębiorstwo międzynarodowe jest więc strukturą ekonomiczno-technologiczną, ale jednocześnie jest także podmiotem działającym między państwami, co przejawia się w tym, że centrum oraz jednostki zależne (filie i oddziały zagraniczne) podporządkowane są prawu różnych państw i ich zwierzchności suwerennej”<sup>29</sup>. Przedsiębiorstwa te nie działają ani „ponad” ani „przez” granice państw narodowych, a w ramach obowiązujących w nich praw. Stąd też, z punktu widzenia teoretycznego, nie powinny naruszać suwerenności. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że wykazują one autonomię jako podmioty międzynarodowych stosunków gospodarczych, dysponują dużym potencjałem gospodarczym oraz może występować sprzeczność interesów w wielostronnych relacjach między przedsiębiorstwem międzynarodowym a państwem, ich wpływ na suwerenność państwa nie jest neutralna. Wynika to także z funkcji przedsiębiorstw międzynarodowych: ekonomicznych, politycznych i społecznych. Mogą one zarówno wzmacniać suwerenność państwa-gospodarza, jak też stanowić dla niego zagrożenie<sup>30</sup>.

Siła oddziaływania kapitału zagranicznego zależy od jego wielkości, struktury geograficznej i branżowej, realizowanej strategii oraz polityki społeczno-gospodarczej państwa przyjmującego.

Szczególnie dynamiczny wzrost transferów kapitału miał miejsce w ostatnich dziesięcioleciach. Od ponad dwudziestu pięciu lat aktywnie uczestniczy w nim również Polska. Według danych Narodowego Banku Polskiego w latach 2000-2013 nastąpił

---

<sup>28</sup> „Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego bezpośrednia inwestycja zagraniczna to taka inwestycja, którą podejmuje się po to, aby uzyskać trwały wpływ na działalność przedsiębiorstwa w innym kraju. Jednak interpretacja ta wydaje się zbyt ogólna, natomiast bardziej precyzyjna jest definicja Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. W definicji tej bezpośrednie inwestycje zagraniczne określa się jako przedsięwzięcie, w którym określony inwestor zagraniczny kontroluje co najmniej 10% udziałów lub akcji przedsiębiorstwa i posiada wobec niego plany długofalowe. Określenie „bezpośredni” wskazuje, że inwestor jest aktywny, czyli ma wpływ na działanie swojej firmy za granicą”. K. Puchalska, *Determinanty inwestycyjne i ich wpływ na zróżnicowanie przestrzenne napływu kapitału zagranicznego*, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt15/14.pdf>

<sup>29</sup> A. Jarczeńska-Romaniuk, *Przedsiębiorstwa międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 21.

<sup>30</sup> Szerzej patrz: ibidem, s. 159-196



wzrost zainwestowanego kapitału zagranicznego w Polsce z 35 985 mln euro do 160 480 mln euro (tj. o 124 495 mln euro – ponad czterokrotnie)<sup>31</sup>. Skumulowana wartość BIZ w 2013 r. stanowiła 49 PKB. Było to ponad dwa razy więcej niż w Niemczech, ale jednocześnie dwa razy mniej niż w Bułgarii<sup>32</sup>. Z kolei należności netto inwestorów polskich z tytułu inwestycji bezpośrednich za granicą wynosiły 20,7 mld euro.

Kapitał ten był zaangażowany we właścicielskie formy udziałów kapitałowych oraz instrumenty dłużne<sup>33</sup>.

„Istotnymi wierzycielami Polski z tytułu inwestycji bezpośrednich pozostają kraje Unii Europejskiej, wobec których zobowiązania stanowiły na koniec 2013 roku ponad 90% ogółu zobowiązań i wynosiły 145,003 mln euro. Tradycyjnie największymi wierzycielami były Niemcy (27,465 mln euro, tj. 17% ogółu zobowiązań), Niderlandy (25,890 mln euro, tj. 16%), Francja (19,122 mln euro, tj. 12%) i Luxemburg (15,508 mln euro, tj. 10%)”<sup>34</sup>.

W analizie inwestycji zagranicznych zwraca się również uwagę na strukturę branżową i regionalną ich rozmieszczenia w kraju przyjmującym. Wynika ona ze strategii inwestowania podmiotów zagranicznych oraz decyzji optymalizacyjnych z punktu widzenia oczekiwanej stopy zwrotu i ryzyka.

W 2013 roku najwięcej zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce znajdowało się w sektorze usług. Ich wartość szacowano na 97,314 mln euro, co stanowiło 60% ogółu inwestycji bezpośrednich w Polsce. Dominowało zaangażowanie w działalność finansową i ubezpieczeniową (40,635 mln euro), handel hurtowy i detaliczny oraz naprawę pojazdów samochodowych i motocykli (23,710 mln euro)<sup>35</sup>.

Istotną pozycję stanowiły inwestycje w sferze obsługi rynku nieruchomości oraz usług związanych z informacją i telekomunikacją. W przemyśle zaangażowanych było 48,523 mln euro, zaś w budownictwie 7,158 mln euro. Relatywnie niskie było zainteresowanie inwestorów zagranicznych takimi branżami jak: górnictwo i wydobywanie (785 mln euro), rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo (731 mln euro) oraz opieka zdrowotna i pomoc społeczna, 598 mln euro, tj. w branżach, w których występuje niedobór kapitałów i inwestycji.

Przestrzenne rozmieszczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce charakteryzuje się znacznymi dysproporcjami. Największe zaangażowanie inwestorów zagranicznych miało miejsce w województwie mazowieckim, gdzie ulokowano

---

<sup>31</sup> *Polskie i zagraniczne inwestycje bezpośrednie w 2013 r.*, NBP, marzec 2015 r., s. 45.

<sup>32</sup> A. Gromadka, T. Janyst, K. Golik, *Kapitał w Polsce w XXI wieku. Kapitał zagraniczny: czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, Warszawa 2015, s. 6.

<sup>33</sup> Do instrumentów dłużnych zalicza się m.in. kredyty i pożyczki, dłużne papiery wartościowe (np. obligacje) oraz pozostałe nierozliczone płatności pomiędzy podmiotami powiązanymi relacją inwestycji bezpośrednich.

<sup>34</sup> *Polskie i zagraniczne...*, op. cit., s. 14.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 17-18.

88,817 mln euro, tj. ponad 55% ogółu inwestycji bezpośrednich. Kolejnymi regionami, pod względem wielkości inwestycji bezpośrednich, były województwa: śląskie (14,632 mln euro), wielkopolskie (12,121 mln euro), pomorskie (9,092 mln euro), dolnośląskie (8,887 mln euro) i małopolskie (7,394 mln euro). W pozostałych województwach poziom inwestycji bezpośrednich nie przekraczał 4 000 mln euro<sup>36</sup>. Sytuację taką należy uznać za niekorzystną. Ma bowiem miejsce brak zainteresowania regionami, w których rozwój gospodarczy byłby szczególnie wskazany i służył wyrównywaniu jego poziomu w skali kraju.

Znaczne kontrowersje wywołuje zagadnienie dochodów uzyskiwanych przez inwestorów zagranicznych i ich rozdysponowanie. Dochody te otrzymywane są od akcji i innych form udziałów kapitałowych oraz od instrumentów dłużnych (kredytów, pożyczek). W tym kontekście pojawiają się oskarżenia o drenaż polskiej gospodarki i nadmierne transferowanie zysków za granicę. Szacunkowe dane określają roczny transfer dochodów od zainwestowanego kapitału zagranicznego w formie dywidendy, oprocentowania obligacji i kredytów na sumę ok. 90 mld zł<sup>37</sup>. Według danych NBP dochody z tytułu inwestycji zagranicznych w Polsce kształtowały się w obecnym stuleciu na zróżnicowanym poziomie, a w latach 2004-2013 wzrosły z 7 630,4 mln euro do 13 728,1 mln euro<sup>38</sup>. Określając relacje osiągniętych dochodów do zaangażowanego kapitału, w 2004 r. uzyskano stopę zwrotu w wysokości 12,3%, zaś w 2013 r. – 8,5%. Wykazane dochody występowały w formie dywidendy i reinwestowanych zysków. Ich źródłem były osiągnięte zyski oraz odsetki od instrumentów dłużnych. Przykładowo w 2013 r. ich wartość kształtowała się odpowiednio: 7,866 mln euro (dywidendy), 4,124 mln euro (reinwestycje) i 1,738 mln euro odsetki. Należy również zauważyć, że w latach 2000-2003 oraz w roku 2008 miały miejsce ujemne wartości reinwestowanych zysków. Oznaczało to, że w tych okresach spółki, w których był zaangażowany kapitał zagraniczny, generowały straty lub też ich kwota przewyższyła zysk w danym okresie sprawozdawczym.

Inwestycje zagraniczne w Polsce mają niewątpliwie udział w rozwoju gospodarki naszego kraju, jej unowocześnianiu oraz zwiększaniu udziału w międzynarodowym podziale pracy. Jednocześnie zwraca się uwagę na niespełnione wiązane z nimi oczekiwania. Autorzy raportu *Kapitał zagraniczny w Polsce w XXI wieku*<sup>39</sup> zwracają uwagę na mały udział kapitału zagranicznego w podnoszeniu innowacyjności oraz zmianach jakościowych na rynku pracy. Świadczą o tym wciąż niskie wydatki na badania i rozwój (zaledwie 0,9% PKB w 2013 r.) oraz mniejszy o 10 punktów procentowych niż średnia dla UE udział płac w PKB (w 2014 r. – 46%). Formułują

---

<sup>36</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>37</sup> W. Gadomski, *Za mało polskiej gospodarki w gospodarce polskiej*, G.W. 12-13.12. 2015 r., s. 4. Według Gadomskiego firmy zagraniczne reinwestują w Polsce 15-20 mld zł zysków.

<sup>38</sup> *Polskie i zagraniczne...*, op. cit., s. 48.

<sup>39</sup> *Kapitał zagraniczny w Polsce w XXI w.*, op. cit.

również wniosek, że gospodarka polska, podobnie jak w pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej, wykazuje cechy gospodarki poddostawcy – głównie względem gospodarki niemieckiej, gdyż:

- około 25% polskiego eksportu trafia do Niemiec;
- cykle koniunkturalne gospodarki polskiej i niemieckiej od dekady wykazują znaczną synchronizację;
- w łańcuchu dostaw gospodarki niemieckiej Polska stanowi ogniwo o stosunkowo niskiej wartości dodanej do eksportu<sup>40</sup>.

Polityka umacniania suwerenności ekonomicznej nie może abstrahować od powyższych konkluzji.

#### *Ruchy separatystyczne a suwerenność ekonomiczna*

Spośród licznych wewnętrznych determinantów suwerenności współcześnie zwraca uwagę działalność separatystyczna, polegająca na dążeniu do wyodrębnienia z określonego państwa jakiejś grupy narodowościowej, religijnej lub etnicznej i utworzenia odrębnego państwa lub przyłączenia do innego kraju. Postępowanie takie często powodowane jest również przesłankami ekonomicznymi<sup>41</sup>. Na początku drugiej dekady obecnego stulecia najsilniejsze dążenia do niepodległości i autonomii w Europie występują: w Katalonii i Kraju Basków w Hiszpanii, Szkocji w Wielkiej Brytanii, Bawarii w Niemczech, Flandrii w Belgii, Padanii we Włoszech i Korsyce we Francji.

Przesłanki o charakterze społeczno-ekonomicznym dążeń niepodległościowych lub zmierzających do autonomii wynikają zarówno z niedorozwoju poszczególnych regionów lub nierówności w poziomie życia określonych grup narodowościowych, jak też z osiągnięcia wysokiego poziomu dobrobytu i niechęci do dzielenia się nim z innymi regionami tego samego państwa<sup>42</sup>. Niższy poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego traktowany jest jako efekt działalności dyskryminacyjnej państwa i niemożności uzyskania korzyści dostępnych dla obywateli pozostałych regionów kraju. Może przejawiać się on w niedostatecznym poziomie inwestycji, nieefektywnym wykorzystaniu zasobów wytwórczych czy nieuzasadnionych dysproporcjach w wykorzystaniu finansów publicznych. Często towarzyszą temu niższe przeciętne wynagrodzenia, wyższa stopa bezrobocia i większa skala ubóstwa. Jako przykład takiej sytuacji można podać Walię, Korsykę i Bretanię.

---

<sup>40</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>41</sup> Ruchy separatystyczne w Polsce występowały w okresie II Rzeczypospolitej wśród ludności niemieckiej i ukraińskiej. Współcześnie mają one miejsce w wielu krajach na wszystkich kontynentach. Powołano również organizacje reprezentujące siły dążące do autonomii lub uzyskania niepodległości (np. Organizacja Narodów i Ludów Niereprezentowanych czy Wolny Sojusz Europejski).

<sup>42</sup> Zob. M. Topczewska, *Separatyzmy narodowe w Europie Zachodniej*, s. 112-113, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2001\\_Topczewska.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2001_Topczewska.pdf)

Odmienne przesłanki ekonomiczne działalności separatystycznej mają miejsce w przypadku Flandrii, Padanii, Bawarii, Katalonii i Kraju Basków. Ich sytuacja ekonomiczna jest korzystniejsza niż innych regionów, chociaż niepozbawiona problemów. Dążenia do samodecydowania wynikają z przekonania, że ma miejsce dyskryminacyjne przejmowanie przez władze centralne w wymiarze ponadproporcjonalnym dochodu uzyskiwanego przez te prowincje oraz niesprawiedliwe obciążenia podatkowe i ograniczenia inwestycyjne.

Bogata Katalonia zamieszkiwana przez 15% ludności Hiszpanii wytwarza ok. 20% PKB tego kraju. Niższe jest w niej bezrobocie, które wynosi ok. 9%, podczas gdy w całej Hiszpanii 25%. Jednocześnie region ten boryka się z dużym deficytem budżetowym (ok. 9 mld euro) i długiem publicznym (ok. 42 mld euro). Stąd też dążenie do niezależności finansowej, umożliwiającej samodzielny pobór podatków i zarządzanie finansami publicznymi, stanowi istotny argument na rzecz usamodzielnienia się<sup>43</sup>. W 2015 r. działalność separatystyczna władz Katalonii przybrała charakter czynów politycznych, które zostały uznane za naruszenie suwerenności Hiszpanii. Konserwatywny rząd Katalonii premiera Artura Masy, a następnie regionalny parlament Katalonii w listopadzie 2015 r. ogłosiły secesję tej prowincji Hiszpanii. Decyzja spotkała się z ostrą reakcją rządu federalnego, który zaskarżył ją do hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego. 11 listopada 2015 r. Trybunał uznał, że „...deklaracja (parlamentu Katalonii – przyp. J.K.) jest nieważna, ponieważ pozostaje w sprzeczności z konstytucją Hiszpanii, która jest państwem niepodzielnym, gdzie suwerenność należy do wszystkich Hiszpanów”<sup>44</sup>.

W Niemczech wiele kontrowersji wywołują sugestie odłączenia się od tego państwa najbogatszego regionu, jakim jest Bawaria. Dochody realne są w niej o ponad 13% wyższe niż przeciętnie w Niemczech. Ważnym powodem tych zamiarów jest również niechęć do ponoszenia ciężarów związanych z finansowaniem biedniejszych regionów północnych i byłego NRD oraz współfinansowaniem pomocy dla Grecji. Przeciwwstawia się temu przede wszystkim bawarska CSU.

Znaczne dysproporcje w poziomie rozwoju mają miejsce we Włoszech. Bogata Północ niechętnie pomaga biedniejszemu Południu. W 1996 r. Liga Północy ogłosiła powstanie Federalnej Republiki Padanii i chociaż w ostatnich latach retoryka secesyjna nieco osłabła, to wciąż należy się liczyć z dążeniem do szerszej autonomii i niepodległości.

Podobne problemy występują również w Belgii, w której bogatsza Flandria przekazuje rocznie ok. 6 mld euro na rzecz Walonii<sup>45</sup>.

Regiony i prowincje oprócz oczekiwanych korzyści muszą się liczyć z tym, że w przypadku zrealizowania ich zamiarów może nastąpić istotne pogorszenie się ich

---

<sup>43</sup> Zob. J. Kłoszewski, *Małe jest piękne, ale lepiej żyć w grupie – kryzys gospodarczy a secesyjizm w UE*, [www.psz.pl/120-unia-europejska-male-jest-piekne,ale-lepiej-zyje-sie-w-grupie](http://www.psz.pl/120-unia-europejska-male-jest-piekne,ale-lepiej-zyje-sie-w-grupie).

<sup>44</sup> M. Stasiński, *Katalonia na mieliźnie*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 12.11.2015 r.

<sup>45</sup> Zob. *ibidem*.

sytuacji ekonomicznej. Ograniczony potencjał gospodarczy, pogorszenie warunków współpracy z zagranicą, przejęcie części krajowego długu publicznego i innych zobowiązań finansowych, osłabienie klimatu inwestycyjnego – to wszystko mogłoby zniwelować oczekiwane korzyści z własnej suwerenności. Regiony należące do UE nie zostałyby objęte postanowieniami traktatów UE i ponownie musiałyby się starać o przyjęcie do tego ugrupowania i strefy euro.

#### *Suwerenność surowcowa*

Koncepcje suwerenności ekonomicznej sformułowane w latach 70. XX wieku odnosiły się w pierwszej kolejności do sprawowania władzy nad zasobami naturalnymi. Ich wyrazem jest niepodzielne prawo państwa do zarządzania (badań, eksploatacji, przetwórstwa i rozdysponowania) bogactwami naturalnymi na terytorium lądowym, szelfie kontynentalnym, w wyłącznej strefie ekonomicznej i rybołówstwa. Zasoby te są wytworem natury, a możliwości ich pozyskania uzależnione są od warunków geologicznych i technicznych umiejętności wydobywania. Państwo ma natomiast możliwość zarządzania nimi poprzez prowadzenie badań, eksploatację, przetwórstwo, rozdysponowywanie oraz oddziaływanie na cenę. Efektem polityki surowcowej powinno być ich wykorzystanie do realizacji zadań makro- i mikroekonomicznych.

Pełna suwerenność surowcowa mogłaby być realizowana w warunkach posiadania przez dany kraj wszystkich rodzajów surowców naturalnych w nieograniczonej ilości i swobody dysponowania nimi. Ponieważ nie jest to możliwe, część surowców pozyskiwanych jest na drodze importu. Nie musi on ograniczać suwerenności surowcowej, uniemożliwia jednak bezwzględną samowystarczalność i uniknięcie ograniczeń oraz ryzyka w ich pozyskaniu. Im większe uzależnienie danego kraju od zagranicznych dostaw surowców (szczególnie tzw. krytycznych<sup>46</sup>), tym większe ograniczenia w kształtowaniu suwerenności surowcowej państwa.

Odnosząc powyższe problemy do warunków polskich, stwierdzamy, że nasz kraj jest w miarę zasobny w surowce naturalne. Suwerenność surowcowa Polski opiera się przede wszystkim na krajowych zasobach surowcowych. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy od 1986 r. publikuje cenne informacje o udokumentowanych zasobach złóż naturalnych i ich wykorzystaniu<sup>47</sup>. Aktualne analizy dotyczące zarządzania surowcami w Polsce zawiera opublikowany w 2015

---

<sup>46</sup> (i) Według definicji UE za surowce krytyczne uznaje się surowce, które mają istotne znaczenie dla kluczowych sektorów gospodarki, istnieje wysokie ryzyko przerwania dostaw i braku substytutów oraz ryzyko związane z ograniczeniami możliwości produkcji w poszczególnych krajach.

<sup>47</sup> *Bilans zasobów złóż kopalnych w Polsce wg stanu na 31.12.2014 r.*, Wyd. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2015.

roku raport pt. *Polityka surowcowa w Polsce. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*<sup>48</sup>.

Na koniec 2014 r. w naszym kraju było udokumentowanych 13 410 złóż kopalnych, w tym ponad cztery i pół tysiąca złóż zagospodarowanych. Szczególnie bogate są zasoby miedzi, srebra, węgla kamiennego i brunatnego oraz surowców chemicznych i skalnych. Jednocześnie zostaliśmy skromnie obdarzeni przez naturę w ropę naftową i gaz ziemny. Wielkość wybranych zasobów naturalnych i ich wydobycie w roku 2013 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wystarczalność wybranych zasobów złóż eksploatowanych w Polsce

Kopaliny	Złoża bilansowe		Wydobycie roczne 2013 r., mln ton	Zasoby przemysłowe, mln ton	Wystarczalność zasobów przemysłowych w latach przy wydobyciu jak w 2013 r.
	stan na koniec 2013 r., mln ton	w tym zagospodarowanie, mln ton			
Węgiel kamienny	51414	19484	76	3839	50
Węgiel brunatny	22683	1514	66	1164	18
Ropa naftowa	24	23	0	15	16
Gaz ziemny	132	110	5	62	11
Ruda cynku i ołowiu	74	16	3	8	2
Ruda miedzi	1761	1446	30	1205	39
Siarka	510	24	0	23	41
Sól kamienna	86098	15832	4	1791	426
Wapenie i margle	18435	6031	39	2115	54
Piaski i żwiry	17972	5455	173	3614	20

Źródło: J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 42-43

Efektywne zarządzanie własnymi zasobami surowcowymi pozwoli na zachowanie suwerenności surowcowej przez najbliższe lata, a nawet dziesiątki lat. Szczególnie korzystna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do soli kamiennej, węgla kamiennego, rudy miedzi, siarki, kredy, surowców szklarskich oraz wapieni i margli. W przypadku

<sup>48</sup> Zob. J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*, Wyd. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 56.



rudy cynku i ołowiu, węgla brunatnego i kilku innych surowców istnieje konieczność zagospodarowania udokumentowanych złóż, co wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych. Niekorzystna sytuacja ma natomiast miejsce w odniesieniu do gazowych i ciekłych surowców energetycznych, jakimi są gaz ziemny i ropa naftowa.

Ograniczenie suwerenności surowcowej ma miejsce w przypadku konieczności zaspokojenia popytu krajowego importem. Im większe jest ujemne saldo między importem a eksportem, tym większe uzależnienie gospodarki od dostaw z zagranicy. Uzależnienie to ma charakter wymuszony. Jego skala zależy od warunków politycznych, handlowych i finansowych pozyskiwania surowców z zagranicy. Szczególnie niebezpieczne są sytuacje wywołujące niepewność dostaw, ich ograniczenie lub całkowite wstrzymanie (ograniczenia para- i pozataryfowe, sankcje, embargo, zaporowe ceny importowe itp).

W odniesieniu do Polski znaczne uzależnienie surowcowe ma miejsce w przypadku ropy naftowej, gazu ziemnego oraz rudy żelaza (patrz tabela 3). Złagodzenie ryzyka i niepewności związanych z uzależnieniem surowcowym może następować poprzez wspólną politykę surowcową w ramach Unii Europejskiej, porozumienia sojusznicze oraz dywersyfikację źródeł dostaw. W przypadku gazu ziemnego mogą to być: terminal LNG, przyszłe połączenie gazowe ze Słowacją, korytarz Północ-Południe, potencjalna rozbudowa połączeń międzysystemowych z Niemcami i Gazociąg Bałtycki.

Suwerenność surowcowa stanowi podstawowy warunek niezakłóconego funkcjonowania gospodarki oraz jej ruchu okrężnego i decyduje w znacznej mierze o poziomie i charakterze suwerenności i bezpieczeństwie energetycznym, przemysłowym, żywnościowym, transportowym itp.

Tabela 3. Gospodarka wybranymi surowcami w Polsce w roku 2012 i 2013

Surowiec	2012	2013
<b>Węgiel kamienny (tys. ton)</b>		
Produkcja	79813	77056
Import	10066	10528
Eksport	7028	10848
Saldo	-3038	320
<b>Węgiel brunatny</b>		
Produkcja	64280	65849
Import	132	231
Eksport	134	217
Saldo	2	-13
<b>Oleje ropy naftowej (tys. ton)</b>		
Produkcja	678	961
Import	24630	23134
Eksport	211	402

Saldo	-24419	-22732
<b>Gaz ziemny (T)</b>		
Produkcja	174400	172600
Import	462516	476948
Eksport	134	3515
Saldo	-562382	-473433
<b>Ruda i koncentraty miedzi (tys. ton)</b>		
Produkcja	33587	34073
Import	41	112
Eksport	0	0
Saldo	-41	-112

Źródło: J. Hausner (red.), *Polityka surowcowa...*, op. cit., s. 45-46

#### *Suwerenność a polityka ekonomiczna*

Strategiczne i bieżące stanowienia suwerenności ekonomicznej znajdują swój wyraz w polityce gospodarczej, przez którą rozumie się „...świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą”<sup>49</sup>. Polityka ta ma charakter makroekonomiczny i mikroekonomiczny. Problemem, którym zajmuje się polityka makroekonomiczna, jest całokształt procesów gospodarczych lub istotnych ich części. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim politykę: rozwoju ekonomicznego, strukturalną oraz regionalną. Polityka mikroekonomiczna oddziałuje z kolei na konkretne zagadnienia gospodarki, rodzaje produkcji i rynki. Kryterium przedmiotowe pozwala wyróżnić politykę sektorową, odnoszącą się do funkcjonowania przemysłu, gospodarki żywnościowej, budownictwa, transportu czy usług. Wiele uwagi państwo powinno poświęcać zagranicznym stosunkom gospodarczym. Biorąc pod uwagę sposoby, mechanizmy i czynniki, za pomocą których państwo wpływa na przebieg procesów gospodarczych (kryterium instrumentalne), wyróżniamy politykę pieniężną, politykę finansów publicznych, inwestycyjną, zatrudnienia. Wskazane rodzaje aktywności i odpowiedzialności związanych z interwencjonizmem państwowym uświadamiają wielość dziedzin gospodarki, w których jest realizowana suwerenność ekonomiczna. W warunkach gospodarki rynkowej i określonego zakresu wolności gospodarowania podmiotów ekonomicznych należy mieć również na uwadze ich rolę i znaczenie w realizacji celów makro- i mikroekonomicznych formułowanych przez władzę państwową (parlament, rząd, ministrów). Bez zaangażowania przedsiębiorstw, instytucji finansowych, a także gospodarstw domowych najbardziej ambitne zamiary utrzymania i wzmocnienia suwerenności gospodarczej mogłyby pozostać w sferze postulatów. Jej poziom jest

<sup>49</sup> B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 1999, s. 19.

wypadkową zarówno autonomicznych, jak i współzależnych od otoczenia międzynarodowego i wewnętrznych decyzji oraz działań władzy państwowej. Zamiarem zarówno ogólnej polityki gospodarczej, jak i polityk szczegółowych jest zapewnienie suwerenności gospodarczej poprzez określenie celów działalności ekonomicznej oraz środków i sposobów ich realizacji.

\*

\*

\*

W rozważaniach teoretycznych odnoszących się do suwerenności politycznej i ekonomicznej uwagę zwraca ewolucja jej istoty, funkcji i uwarunkowań. W klasycznym bodinowskim rozumieniu suwerenność oznacza niezależność władzy (monarchy w systemach autokratycznych lub ludu (społeczeństwa) w warunkach ustroju demokratycznego) w wykonywaniu wszelakich funkcji państwa. W obszarze gospodarczym byłoby to możliwe w warunkach realizacji polityki autarkii zewnętrznej oraz działalności gospodarczej realizowanej w oparciu o model gospodarki zamkniętej. Celem polityki gospodarczej byłoby dążenie do samowystarczalności w zaspokajaniu potrzeb ekonomicznych (produkcyjnych, inwestycyjnych i konsumpcyjnych) w oparciu o własne zasoby i możliwości. Sytuacja taka była najczęściej uzasadniana przesłankami politycznymi i militarnymi. Z ekonomicznego punktu widzenia oznacza bowiem rezygnację z korzyści wynikających z uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy. Współcześnie tego rodzaju suwerenność należy do wyjątków i najczęściej jest wymuszona czynnikami zewnętrznymi, np. sankcjami międzynarodowymi lub blokadą gospodarczą.

Zmiany uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych wynikających z liberalizacji międzynarodowych stosunków ekonomicznych oraz globalizacji i integracji gospodarczej przyczyniły się do przewartościowania pojęcia suwerenności gospodarczej. Polega ono na uznaniu za suwerenność sytuacji, w której państwo, posiadając pełną zdolność do realizacji celów i zadań, wykonuje je w warunkach osłabionych możliwości niezależnego, samodzielnego wypełniania funkcji politycznych, społecznych i ekonomicznych. Muszą przy tym być przestrzegane takie zasady jak: dobrowolność, okresowość, równość, ekwiwalentność, dwustronność lub wielostronność w dzieleniu się uprawnieniami państwa z podmiotami funkcjonującymi w przestrzeni międzynarodowej. Istotną przesłanką takich zachowań władzy państwowej jest uzyskanie ewidentnych, wielostronnych korzyści decydujących o rozwoju i dobrobycie narodu. Wzrost potęgi państwa, będący wynikiem takiego działania, umacnia suwerenność. W przypadku niepowodzeń prowadzi z kolei do jej osłabienia. Przedstawiony model spełniania suwerenności gospodarczej napotyka szereg barier i przeciwieństw. Mogą nimi być: zróżnicowany potencjał państw współpracujących, nieantagonistyczna sprzeczność interesów, wymuszanie ograniczeń w sprawowaniu samodzielnej polityki gospodarczej w okresach turbulencji

ekonomicznych i kryzysów, ekspansja przedsiębiorstw międzynarodowych, błędy w polityce gospodarczej itd.

Ważnym aspektem analizy suwerenności, podobnie jak bezpieczeństwa, jest wartościowanie (ocena) jej poziomu w odniesieniu do konkretnego państwa lub grupy państw<sup>50</sup>. Suwerenność gospodarcza, zarówno jako kategoria naukowa, jak i stan oraz proces dokonujący się w praktyce, ma charakter jakościowy i ilościowy. Podlega wartościowaniu (ocenie) w odniesieniu do konkretnego państwa lub grupy państw. Nie dysponujemy jednoznacznymi miarami pozwalającymi na jej kwantyfikację. Nie oznacza to, że w opisie wielorakich aspektów suwerenności ekonomicznej (elementów, cech, determinantów) nie powinniśmy posługiwać się miarami bezwzględными i względnymi określającymi stopień realizacji celów i zadań służących umacnianiu suwerenności. W analizie opisowej za wiarygodną możemy uznać tezę, że im większy jest potencjał ekonomiczny danego państwa, jego rozwój i pozycja gospodarcza w świecie, tym silniejsza jest jego suwerenność ekonomiczna. Dla jej zweryfikowania możemy wykorzystać miary ilościowe określające np. wielkość zasobów pracy i zatrudnienia, bogactw naturalnych, wartość majątku trwałego czy zdolności przemysłu wytwórczego i rolnictwa. O potencjale dalszego rozwoju decydować będzie z kolei skłonność do inwestycji i dynamika ich wzrostu, czy innowacyjność i postęp naukowo-techniczny.

#### BIBLIOGRAFIA

1. BARCZ J., PUDŁO A. (opracowanie), *Wybór orzeczeń Trybunału Wspólnot Europejskich i polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 14; [http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/wybor\\_orzeczen.pdf](http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/wybor_orzeczen.pdf)
2. *Bilans zasobów złóż kopalnych w Polsce wg stanu na 31.12.2014 r.*, Wyd. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2015.
3. BOŻYK P., MISALA J., PUŁAWSKI M., *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2002.
4. BUDNIKOWSKI A., KAWECKA-WYRZYKOWSKA E., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 1997.
5. CHMIELEWSKI P., *Suwerenność państwa we wspólnotowym porządku prawnym*, <http://www.psz.pl/168-archiwum/piotr-chmielewski-suwerennosc-panstwa-we-wspolnotowym-porzadku-prawnym>
6. CHOŁAJ H., *Ekonomia polityczna globalizacji*, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2003.
7. *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych*, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625(XXV), 24 października 1970.

---

<sup>50</sup> Por. K. Rączkowski, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego...*, op. cit., s. 103-119.

8. *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego*, [http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/dokument,8,Deklaracja\\_zasad\\_prawa\\_miedzynarodowego\\_24\\_X\\_1970.html](http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/dokument,8,Deklaracja_zasad_prawa_miedzynarodowego_24_X_1970.html)
9. DOROSZ A., OLESIŃSKI Z., PASTUSIAK L., *Stosunki międzynarodowe. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2015.
10. GADOMSKI W., *Za mało polskiej gospodarki w gospodarce polskiej*, G.W. 12-13.12. 2015 r.
11. GROMADKA A., JANYST T., GOLIK K., *Kapitał w Polsce w XXI wieku. Kapitał zagraniczny: czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, Warszawa 2015.
12. HAUSNER J. (red.), *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*, Wyd. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.
13. *Jak odbudować suwerenność*, <http://www.naszdziennik.pl/mysl/59107,jak-odbudowac-suwerennosc.html>
14. JARCZEWSKA-ROMANIUK A., *Przedsiębiorstwa międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, *Polskie i zagraniczne inwestycje bezpośrednie w 2013 r.*, NBP, marzec 2015 r.
15. KALATA A., NOWAKOWSKI Z., PROTASOWICKI I., *Determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego Polski*, <https://www.researchgate.net/publication/263571152>
16. KŁOSZEWSKI J., *Małe jest piękne, ale lepiej żyć w grupie – kryzys gospodarczy a separatyzm w UE*, [www.psz.pl/120-uniaeuropa-male-jest-piekne](http://www.psz.pl/120-uniaeuropa-male-jest-piekne)
17. KOSTECKI J., *Bieda i bogactwo w gospodarce światowej*, [w:] A. Dorosz, Z. Olesiński, L. Pastusiak, *Stosunki międzynarodowe. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2015.
18. KOWALIK T., *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie, ewolucja, kryzys*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2006.
19. LUTTWAK E., *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000.
20. MILIK P., *Erozja suwerenności państwa*, Portal Spraw Zagranicznych, <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/erozja-suwerennosci-panstwa>.
21. *Nowy międzynarodowy ład ekonomiczny*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/nowy-miedzynarodowy-lad-ekonomiczny>
22. *Organizacja międzynarodowa*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Organizacja\\_międzynarodowa](https://pl.wikipedia.org/wiki/Organizacja_międzynarodowa).
23. *Państwa świata. Lista państw świata według liczby ludności*, <https://pl.wikipedia.org/wiki/>.
24. PUCHAŁSKA K., *Determinanty inwestycyjne i ich wpływ na zróżnicowanie przestrzenne napływu kapitału zagranicznego*, <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt15/14.pdf>
25. ROSICKI R., *O suwerenności*, [w:] „Przegląd Naukowo-Metodyczny”, nr 4/2010, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa.
26. *Rola państwa w gospodarce*, <https://prawo.uni.wroc.pl/pliki/2604/rola-panstwa-w-gospodarce>
27. STASIŃSKI M., *Katalonia na mieliźnie*, [w:] „Gazeta Wyborcza” z 12.11.2015 r.
28. TALEB N.N., *Czarny łabędź*, Wydawnictwo Kurhaus Publishing, Warszawa 2015.

29. THUROW L.C., *Przyszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.
30. TOPCZEWSKA M., *Separatyzmy narodowe w Europie Zachodniej*, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2001\\_Topczewska.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2001_Topczewska.pdf)
31. WINIARSKI B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 1999.
32. *World Economic Outlook Database*, October 2015.
33. WOŚ J., HNATYSZYN-DZIKOWSKA A., *Koncepcje suwerenności państwa w sferze polityki gospodarczej w warunkach europejskiej integracji gospodarczej*, [w:] „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXIX, zeszyt 1/2007, s. 174.
34. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept>.
35. WINIARSKI B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 1999.

#### THE ECONOMIC SOVEREIGNTY OF THE STATE AND ITS DETERMINANTS

**Abstract.** Security and sovereignty are regarded as some of the basic conditions for the functioning of the State, as the form of organization of society and as a subject of international law. There are two interdependent categories and two interdependent spheres of practical activity relating to all areas of functioning of the State. Security is the main objective for the sovereign State action, and sovereignty is a fundamental condition for the formulation and operation of State objective for secure existence. To any appreciable extent they relate to the economic sphere. This is visible throughout the history where the contemporary nature of the State and international relations is exhibited.

**Keywords:** security, sovereignty, economic sovereignty, economic policy.