

RÓŻNICE I PODWÓJNE STANDARDY W ROZUMIENIU I STOSOWANIU KATEGORII „BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE PAŃSTWA” I „SEKTORY STRATEGICZNE”

Ryszard ŁAWNICZAK

Wojskowa Akademia Techniczna

Streszczenie: *Bezpieczeństwo ekonomiczne* przez zbyt długi czas stanowiło zaniedbany aspekt bezpieczeństwa narodowego. Stąd też autor pragnie wyjaśnić dlaczego tak było, oraz podkreślić istnienie różnic w rozumieniu kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego państwa (*national economic security*), m.in. głównie w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego. Główna teza artykułu brzmi: kraje wysoko rozwinięte, dominujące w gospodarce światowej, stosują podwójne standardy w swej polityce w stosunku do krajów na niższym poziomie, gdy dochodzi w praktyce do interpretacji kategorii *bezpieczeństwo ekonomiczne*, czy *gałęzie strategiczne*. W naszej polityce gospodarczej nie możemy się na powyższe fakty zgadzać. Niezbędna jest zatem istotna korekta naszej polityki bezpieczeństwa narodowego w kierunku sprecyzowania listy sektorów/gałęzi strategicznych oraz ustanowienia bardziej skutecznych instytucji i narzędzi chroniących je przed wrogimi przejęciami stanowiącymi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekonomiczne państwa; sektor strategiczny; protekcyjizm; neoliberalizm.

WSTĘP

Ponad dwadzieścia lat polskiej transformacji ustrojowej przebiegało wg recepty „nadwiślańskiej wersji (neo)-liberalizmu”¹. Nasze przemiany ustrojowe opierały się w oparciu o wiarę w „magiczną rolę rynku”, która m.in. „uzasadniała otwarcie wrót dla wszelkich inwestycji zagranicznych, przede wszystkim w formie uczestnictwa w prywatyzacji”². Przy okazji w ręce zagranicznych inwestorów przeszło za pół darmo³ wiele przedsiębiorstw, m.in. z takich strategicznych sektorów gospodarki jak energetyka czy telekomunikacja.

Jak pisze R. Woś, efektem tego ideologicznego „zaczadzenia neoliberalizmem” był stosunek do inwestycji zagranicznych, temat bezpośrednio związany z procesem prywatyzacji⁴. Panowało nieuzasadnione i naiwne przekonanie, że inwestycje zagraniczne to wielka szansa dla rozwoju naszego kraju i że przynoszą one tylko pozytywne rezultaty. W rzeczywistości jednak jest tak, iż **inwestycje zagraniczne**

¹ R. Woś, *Dziecięca choroba liberalizmu*. Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2014, s. 12.

² T. Kowalik, *Polska transformacja*, MUZA S.A., Warszawa 2009, s. 180.

³ K.Z. Poznański, *Oblęd reform. Wyprzedaż Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza 2001. (Wg Poznańskiego pozbyliśmy się ogromnego majątku państwowego za cenę ok. 10% jego rzeczywistej wartości – ibidem, s. 11).

⁴ R. Woś, op. cit., s. 65.

mogą one, ale niekoniecznie zawsze wspierają rozwój gospodarczy danego kraju je przyjmującego⁵. W określonych warunkach, w sytuacji kiedy rząd kraju przyjmującego posiada słabą przetargową pozycję w stosunku do wielkich zagranicznych korporacji transnarodowych, dochodzi do drenażu zasobów kraju przyjmującego kapitał zagraniczny. Np. 1 dolar czy euro zainwestowany w danym kraju przynosi z niego transfer zasobów netto (tzw. net negative transfer) w wysokości np. pięciokrotnej.⁶ Potwierdzając tego rodzaju zagrożenia m.in. R. Woś który zgadza się z twierdzeniem koreańskiego ekonomisty Ha- Joon Changa, że „większość korzyści z tytułu międzynarodowej działalności korporacji przywłaszcza sobie właśnie kraj pochodzenia kapitału”⁷.

Nic więc dziwnego, że przez prawie dwadzieścia lat polskiej transformacji kategoria „bezpieczeństwo ekonomiczne państwa” praktycznie nie istniała ani w mediach ani w fachowej literaturze ekonomicznej. Z drugiej strony można podać przykłady wysoko rozwiniętych krajów, takich jak np. Kanada, które o swoje bezpieczeństwo ekonomiczne zmuszone były dbać poprzez odpowiednie regulacje i specjalne instytucje, chroniące ich strategiczne gałęzie gospodarki przed przejściem ich przez kapitał amerykański.⁸

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na tylko jedno z zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego państwa: na inwestycje zagraniczne, które jeżeli nie są kontrolowane przez państwo je przyjmujące, niekoniecznie przynoszące same korzyści. Zdają sobie z tego znakomicie sprawę zarówno politycy jak i ekonomiści bogatych krajów z których te inwestycje pochodzą. W swoich krajach chronią strategiczne sektory i przedsiębiorstwa przed przejściami przez zagraniczny kapitał, jeżeli zagraża to bezpieczeństwu narodowemu. Kiedy ich korporację przejmują takie firmy za granicą uznają to za prawidłowość charakteryzującą współczesną gospodarkę światową. Taką też „prawdę” promują w krajach w których pragną rozszerzyć swoje wpływy ekonomiczne i polityczne, stosując zręczną wersję komunikowania strategicznego: tzw. „transformacyjne public relations”⁹.

⁵ Por. F.R. Root, *International Trade & Investment* (5th edition), South-Western Publishing Co., Cincinnati 1984, s. 501-514.

⁶ Doskonałą ilustrację takich sytuacji przynosi m.in. praca prof. W. Kieżuna, *Patologia transformacji* (Wydanie uzupełnione), Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013.

⁷ R. Woś, op. cit., s. 75.

⁸ Por. W. Kieżun, op. cit., s. 241-243.

⁹ R. Ławniczak, *A post-socialist/communist perspective. From foreign imposed to home-grown transitional public relations*, [w:] *The Routledge Handbook of Critical Public Relations* (eds. J. L'Etang, D. McKie, N. Snow, and J. Xifra), Routledge 2016, s. 214-225.

1. Bezpieczeństwo ekonomiczne – zaniedbany aspekt bezpieczeństwa narodowego

W roku 2011 jeden z bardziej prominentnych amerykańskich ekspertów ds. bezpieczeństwa opublikował książkę pod znamienym tytułem *Bezpieczeństwo ekonomiczne: zaniedbany wymiar bezpieczeństwa narodowego*¹⁰. W pracy tej zwraca uwagę na fakt, iż mniej więcej do końca lat siedemdziesiątych w Stanach Zjednoczonych problem bezpieczeństwa narodowego rozpatrywany był głównie pod kątem bezpieczeństwa militarnego¹¹. Przełom nastąpił dopiero po tzw. „szoku ropy naftowej”, kiedy to w październiku 1973 kraje OPEC wprowadziły pierwsze embargo oraz ograniczenia produkcji ropy, powodujące w efekcie wzrost cen ropy na rynku światowym o 200 procent.

Wprawdzie ceny ropy surowej w USA wzrosły „tylko” o 56 procent, ze względu na kontrolę cen wprowadzoną przez administrację amerykańską, to i tak inflacja i towarzysząca jej recesja lat osiemdziesiątych spowodowały „... że w drugiej połowie lat osiemdziesiątych uświadomienie w opinii publicznej związków między bezpieczeństwem ekonomicznym a militarnym posunęło się tak daleko że większy procent obywateli amerykańskich było przekonanych że konkurencja ekonomiczna ze strony Japonii stanowiła większe zagrożenie militarne ze strony Związku Radzieckiego”¹². Kolejnym krokiem zwiększającym wagę bezpieczeństwa ekonomicznego w relacji do bezpieczeństwa militarnego Stanów Zjednoczonych było powołanie przez Prezydenta Clintona nowej instytucji: „National Economic Council”.

Także w Polsce przez wiele lat naszej transformacji politycznej i ekonomiczno-społecznej kategoria „bezpieczeństwo ekonomiczne” długo nie pojawiała się w publikacjach naukowych, w prasie czy dokumentach rządowych. Dopiero w 1996 opublikowane zostały pierwsze poważniejsze, ale praktycznie mało dostępne prace: monografia autorstwa E. Frejtag-Miki, E. Kołodziejaka oraz Z. Putkiewicza: *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie* oraz opracowanie W. Szewko pt. *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski – zagrożenia potencjalne i realne*¹³. Powody tego polskiego opóźnienia były jednak zupełnie odmienne od tych w Stanach

¹⁰ S.R. Ronis (Ed.), *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?* Center for Strategic Conferencing Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, Washington, D.C. 2011.

¹¹ Por. ibidem: K. Szwarz, P. Zaskórski, *Ciągłość działania systemów zapewniania bezpieczeństwa*, [w:] B. Jagusiak (red.), *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa Polski*, WAT, Warszawa 2015.

¹² D. Losman, *Economics and National Security: An Unfortunate Blend*. „Policy Analysis”, No. 409, August 1, 2001 (dostęp: 17.08.2017).

¹³ E. Frejtag-Mika, E. Kołodziejak, Z. Putkiewicz: *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 1996; W. Szewko, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski – zagrożenia potencjalne i realne*, [w:] L. Łukaszuk, W. Kostecki (red.). *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1996.

Zjednoczonych. Polska transformacja, podobnie zresztą jak w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej realizowana była według neoliberalnej recepty sformułowanej w tzw. Konsensusie Waszyngtońskim, gdzie prywatyzacja majątku państwowego i deregulacja, czyli ograniczenie kontroli państwa nad gospodarką doprowadziło m.in. do przejęcia kontroli własnościowej nad szeregiem sektorów/gałęzi strategicznych, kluczowych dla zachowania bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, takich jak m.in: bankowość, ubezpieczenia, prasa, energetyka, infrastruktura. Nic więc dziwnego, że hasło „bezpieczeństwo ekonomiczne” stało się „tabu”. Zauważa to i podkreśla również K. Raczkowski pisząc „...wiele grup społecznych nie jest zainteresowanych wzmacnianiem ram bezpieczeństwa ekonomicznego czy nawet tworzeniem jego fundamentów. Więcej, działania te mogą być błyskawicznie torpedowane, jeżeli choćby w najmniejszym stopniu mogły naruszać osiągnięte status quo i wizje dalszych praktyk pomnażania zysków przez tych, którzy te zyski osiągają”¹⁴.

2. Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa a poziom rozwoju

Podkreślone wyżej zaniedbanie w docenianiu czynnika ekonomicznego dla zachowania bezpieczeństwa narodowego na rzecz przeceniania aspektu militarnego zaczęło stopniowo ustępować zjawisku które K.M. Księżopolski definiuje jako „ekonominizację bezpieczeństwa”¹⁵ i rozumie ten proces jako „...wzrost znaczenia czynnika ekonomicznego w zachowaniu bezpieczeństwa narodowego”. W różnych grupach krajów ten proces doceniania znaczenia bezpieczeństwa ekonomicznego z różnych względów przebiegał w różnym okresie oraz z większym lub mniejszym opóźnieniem. Jak wskazywano już wyżej, w Stanach Zjednoczonych rozpoczął się od „szoku naftowego” końca lat siedemdziesiątych i wg. D. Baldwina zyskał na znaczeniu wraz z końcem zimnej wojny¹⁶. W naszym kraju to opóźnienie przeciągnęło się do początku XXI w.

W tym miejscu nasuwa się pytanie który z czynników wywiera najbardziej istotny wpływ na docenianie znaczenia bezpieczeństwa ekonomicznego dla bezpieczeństwa narodowego. W ocenie autora jest to poziom rozwoju ekonomicznego i wynikająca z tego siła ekonomiczna danego państwa. Niezwykle celnie ilustruje to następujący fragment jednego z przemówień Abrahama Lincolna „Wolność nie oznacza to samo dla owiec co dla wilków. Kiedy ogrodzi się owce w obronie przed wilkami, to wilki będą krzyczały na cały świat, że owce straciły WOLNOŚĆ”. Parafrazując myśl

¹⁴ K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 82.

¹⁵ K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, s. 21.

¹⁶ W. Baldwin, *Security studies and the end of the cold war*, „World Politics”, No. 10, 1995:126.

Lincolna: kategorie takie jak: „bezpieczeństwo ekonomiczne państwa”, „zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego”, czy: „gałęzie strategiczne” definiowane są inaczej przez kraje wysoko rozwinięte, dominujące aktualnie w gospodarce światowej, a inaczej przez kraje biedne i słabe - czyli kraj rozwijające się, a w tym i duża część krajów transformacji gospodarczej.

2.1. **W krajach wysoko rozwiniętych** takich jak. np. USA, Kanada, Australia czy większość krajów członkowskich Unii Europejskiej „bezpieczeństwo ekonomiczne państwa” i pozycja w gospodarce światowej zapewnione są przez ich siłę ekonomiczną oraz pozycję w gospodarce światowej. Celnie ujmuje to jeden z amerykańskich ekspertów¹⁷: „Stany Zjednoczone długo były przyzwyczajone do stosowania „podejścia bogacza” do problemu bezpieczeństwa narodowego. Kraj dysponował przeważającą siłą militarną i możliwością łączenia jej z siłą ekonomiczną i przywództwem w skali światowej, przeciwstawiając tym samym jakimukolwiek zagrożeniu bezpieczeństwa narodowego o wiele większe zasoby niż jakikolwiek inny kraj”. Dopiero stopniowa utrata przewagi konkurencyjnej w gospodarce światowej, najpierw w stosunku do Japonii a obecnie głównie do Chin, oraz zagrożenie dla stałości dostaw ropy naftowej, spowodowała że dopiero „US Patriot Act” z 2001 r. wprowadza kategorię „bezpieczeństwo ekonomiczne państwa” jako element kategorii „infrastruktura krytyczna”. Zalicza do niej takie sektory jak: telekomunikacja, energetyczny, usługi finansowe, systemy wodne.

2.2. **Dla krajów rozwijających się** najbardziej istotnym warunkiem utrzymania bezpieczeństwa ekonomicznego jest zachowanie suwerenności¹⁸, a tym samym kontroli nad zasobami i w ten sposób zapewnienie rozwoju ekonomicznego. Tak więc w przypadku Chin w definicji bezpieczeństwa ekonomicznego podkreśla się: „... zdolność do zapewnienia stałego wzrostu poziomu życia wszystkich mieszkańców poprzez rozwój ekonomiczny kraju, przy jednoczesnym utrzymaniu niezależności ekonomicznej¹⁹. Zdaniem chińskich ekspertów dwa elementy pojęcia „bezpieczeństwo ekonomiczne” mają tu szczególne znaczenie: konkurencyjność i suwerenność ekonomiczna.

Jeżeli chodzi o Wietnam, to wg. Phan Cao Phong²⁰ „Wietnam przyjmuje dwa wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego: z jednej strony jako zdolność zaspakajania ludzkich potrzeb i pragnień poprzez zrównoważony rozwój (wymiar wewnętrzny), z drugiej zaś strony jako zdolność utrzymania rozwoju ekonomicznego wolnego

¹⁷ D.K. Nanto, *Economics and National Security: Issues and Implications for U.S. Policy*, „Congressional research Service”, Washington, January 4, 2011, p. 1.

¹⁸ Y. Wei-Ping, *Exploring the Definition of National Economic Security and its Evaluation Index System*, „Journal of Renmin University of China”, vol. 4, (93-98), p. 1/2, 2010.

¹⁹ Jiang Yong, *Economic Security: Redressing Imbalance*, „China Security”, 2008, p.66.

²⁰ Pham Cao Phong, „The role of economic security in Vietnam's national security”, [w:] H.E.S. Nessadurai (ed.), *Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions*, Routledge, 2012, p. 157.

od zależności od innych krajów i zabezpieczonego przed zewnętrznymi wyzwaniami dla swej ekonomicznej suwerenności.”

2.3. Bogaty przegląd **polskich definicji** bezpieczeństwa ekonomicznego zawiera cytowana praca K.M. Księżopolskiego²¹. Sam autor definiuje je jako „...niezakłócone funkcjonowanie gospodarek, to znaczy utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw”²². Nie wgłębiając się w uwypuklanie różnic między definicjami poszczególnych autorów oraz instytucji warto się zgodzić z dwoma stwierdzeniami autora:

- po pierwsze, że bezpieczeństwo ekonomiczne należy traktować jako **proces** ponieważ stale będą pojawiać się nowe zagrożenia (np. terroryzm, cyberataki, migracje);
- po drugie, że „państwa o większym potencjale... będą miały większe możliwości przewyższania zagrożeń... w związku z tym poziom ich bezpieczeństwa ekonomicznego będzie wyższy”²³, co potwierdza tezę autora o wpływie poziomu rozwoju gospodarczego na stan bezpieczeństwa ekonomicznego danego kraju.

3. Znaczenie sektorów/gałęzi strategicznych dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Niezależnie od poziomu rozwoju gospodarczego, rozmiarów i położenia geograficznego każde państwo posiada pewne dziedziny, sektory/gałęzie gospodarki które określa jako „strategiczne” dla gospodarki narodowej, oraz w węższym zakresie – dla bezpieczeństwa narodowego czy ekonomicznego państwa. Można ogólnie przyjąć, że im niższy poziom rozwoju tym szersza będzie lista takich gałęzi wymagających szczególnej ochrony i/lub wsparcia ze strony państwa (zjawisko tzw. protekcjonizmu wychowawczego).

Jak słusznie zauważa L. Olszewski, w literaturze przedmiotu pojęcie sektorów strategicznych nie jest jednoznacznie określone²⁴. W opinii tego autora *pojęcie sektory strategiczne (strategic sectors)* „...oznacza dziedziny przemysłu, które wywierają zasadniczy wpływ na całość gospodarki narodowej, tworząc w niej wielorakie, silne powiązania z innymi dziedzinami gospodarki narodowej, decydując o procesach inwestycyjnych, a w konsekwencji tworząc możliwości rozwoju gospodarczego”²⁵.

Z kolei inny polski ekspert stara się zdefiniować dwa podstawowe jego zdaniem kryteria uznawalności poszczególnych sektorów za strategiczne, ale już w ujęciu

²¹ Op. cit., s. 27-36.

²² Ibidem, op. cit., s. 32.

²³ Op. cit., s. 27.

²⁴ L. Olszewski, *Strategiczne sektory w rozwoju współczesnej gospodarki narodowej*, [w:] J. Blicharz, *Prawne aspekty prywatyzacji*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2012, s. 545-554.

²⁵ Op. cit., s. 546.

węższym i bardziej istotnym dla naszego opracowania, a mianowicie za „strategiczne z dla bezpieczeństwa państwa”²⁶. Te kryteria w jego ocenie to:

1. „prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio na potrzeby związane z bezpieczeństwem państwa,
lub
2. wysoki stopień integracji danego sektora gospodarki z innymi sektorami lub podstawowymi potrzebami życiowymi obywateli (silna zależność), przy równoczesnym wysokim stopniu koncentracji tego sektora”.

Zgodnie z wytycznymi OECD to poszczególne rządy są uprawnione do ustalenia który sektor gospodarki należy uznać za strategiczny z punktu widzenia interesów danego kraju i ewentualnie jaki stopień ochrony czy wsparcia państwa dla tego sektora należy zastosować. Sektory uznane za strategiczne w każdym praktycznie państwie podlegają ochronie przed różnego rodzaju zagrożeniami, a w tym przede wszystkim przed groźbą przejęcia ich przez kapitał zagraniczny. R. Lewandowski słusznie podkreśla konieczność zachowania państwowej kontroli przedsiębiorstw w sektorach strategicznych²⁷. Wymienia także podstawowe narzędzia regulacyjne, przy pomocy których różne państwa chronią swoje sektory/gałęzie/przedsiębiorstwa uznane za strategiczne dla gospodarki i bezpieczeństwa narodowego. Należą do nich m.in.: udział państwa w akcjonariacie spółek, tzw. złota akcja (złote weto), przepisy dotyczące zamówień publicznych oraz **„przepisy prawa w zakresie kontroli zagranicznych inwestycji kapitałowych”**²⁸.

Kiedy rząd jakiegoś kraju próbuje chronić jakiś sektor swej gospodarki uznany z różnych względów za strategiczny, na ogół spotyka się z protestami partnerów handlowych oskarżających go o protekcyjnizm, nacjonalizm, zakłócanie procesu integracji w ramach danego ugrupowania integracyjnego do którego należy, itp. Stąd OECD, organizacja międzynarodowa zrzeszająca kraje wysoko rozwinięte w tym Polskę, od lat stara się definiować pewne standardy i niewiążące zalecenia dla krajów członkowskich oraz precyzujące takie podstawowe kategorie jak „przemysł strategiczny” czy też „potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa narodowego”. M.in. wytyczne OECD z lat 1991 i 2008 zezwalały na ochronę takich przemysłów strategicznych jak: energetyka, przemysł zbrojeniowy, instytucje finansowe, infrastruktura. Kolejne lata (2006-2010) przyniosły trzynaste rundy negocjacji projektu który nazwano *The Freedom of Investment, National Security and Strategic Industries*. W efekcie tych trudnych negocjacji zaakceptowano tzw. *OECD National Treatment Instrument*, który to dokument, na zasadach dobrowolności, zezwala na wyłączenie pewnych sektorów swej gospodarki z zasady tzw. „standardu traktowania narodowego” (czyli nie

²⁶ R. Lewandowski, *Sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa*, Institute of Economic Research Working Papers, No 72/2015, s. 4.

²⁷ Ibidem, s. 3.

²⁸ Op. cit., s. 5.

traktowania firm innych państw gorzej niż swoich) ze względu na „istotne względy bezpieczeństwa” (*essential security interest*). W takich przypadkach dany kraj może zastosować „praktyki dyskryminujące” po to by m.in. ograniczyć możliwość inwestowania w sektory gospodarki uznane za ważne dla bezpieczeństwa narodowego.

Przy tej okazji, jako część postanowień dotyczących sformułowania „istotne względy bezpieczeństwa” (*essential security concerns*) związanymi z napływowymi inwestycjami zagranicznymi, wiele krajów wprowadziło kategorię „**infrastruktura krytyczna**” (**IK**)²⁹. Zakres i treść tego pojęcia stosowany przez poszczególne kraje może być bardzo różny, ponieważ to poszczególne rządy określają które to dziedziny/sektory gospodarki uznają za „krytyczne” z punktu widzenia własnych interesów bezpieczeństwa narodowego. W każdym jednak kraju, także w Polsce, przyjęta klasyfikacji kategorii obiektów infrastruktury krytycznej jest o wiele szersza od zestawu sektorów/gałęzi o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Wykazy tych sektorów, szersze lub węższe, mieszczą się bowiem na szerokich listach zestawień systemów i obiektów infrastruktury krytycznej poszczególnych państw.³⁰

4. Podwójne standardy w stosowaniu pojęcia (BEP) i definiowaniu „sektorów strategicznych”

Stosunki ekonomiczne między poszczególnymi państwami gospodarki światowej od wieków cechowały się pewną asymetrią. Kraje bogate i dominujące w wymianie międzynarodowej starały się narzucić krajom słabszym i na niższym poziomie rozwoju swoje warunki i do dziś zmuszają kraje rozwijające się do otwierania granic i pełnego eksponowania ich gospodarek na działanie sił światowej konkurencji. Same zaś „wykorzystywały protekcjonizm i subsydia, by promować swoje młode przemysły. Wiele z nich (zwłaszcza Japonia, Finlandia i Korea) wprowadziło również surowe ograniczenia dla inwestycji zagranicznych.”³¹ Kraje takie jak W. Brytania czy Stany Zjednoczone, kiedy już same uzyskały pozycje dominującą w gospodarce światowej zaczęły zachwalać (i do dziś narzucają krajom na niższym poziomie rozwoju) wolny handel, zasady wolnego rynku i wolnego przepływu kapitału, postępując wg. zasady „Róbcie jak wam mówię, nie jak sam zrobiłem”.³²

²⁹ Polska definicja infrastruktury krytycznej została sformułowana w art. 3 pkt. 2 „Ustawy o zarządzaniu kryzysowym” z 26 kwietnia 2007r. (Dz.U.2007,nr 89, poz.590, z późniejszymi zmianami). Wg jej zapisów IK to „systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji państwowej, a także instytucji i przedsiębiorców”

³⁰ Por. m. in. :

³¹ Ha-Joon Chang, *23 rzeczy których ci nie mówią o kapitalizmie*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013, s.104.

³² Ibidem, s. 102.

Inaczej mówiąc, promowały i nadal promują, zasadę: „Te gałęzie /sektory gospodarki które sami uznajemy za strategiczne i wymagające ochrony, ze względów na bezpieczeństwo państwa (jak np. głównie: telekomunikacja, usługi finansowe, energetyka itp.) **WY** powinniście **deregulować** i dopuścić do nich kapitał zagraniczny.” Już w 1841 niemiecki ekonomista Friedrich List oskarżał W. Brytanię o taką politykę podwójnych standardów używając trafnego porównania „odpychania drabiny”, po której sami wspięli się na szczyt gospodarki światowej. Jak podkreśla Ha-Joon Chang w swoim kolejnym bestsellerze przetłumaczonym na język Polski „...wielu ludzi zamożnego świata nawet nie dostrzega podwójnych standardów historycznych jakie wiążą się z rekomendowaniem krajom rozwijającym się wolnego handlu i wolnego rynku”³³.

Narzędziami umożliwiającym stosowanie takiej polityki podwójnych standardów po II wojnie światowej stały się głównie: ideologia i teoria neoliberalizmu dominująca w teorii ekonomii od przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, a promująca wolną przedsiębiorczość i odejście od państwowych regulacji. Takie organizacje międzynarodowe jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy (BŚ) oraz Międzynarodowa Organizacja Handlu (MOH), poprzez swoje dyrektywy, wymuszały na krajach rozwijających się i krajach transformacji takich jak m.in. Polska, stosowanie zasad tzw. Konsensusu Waszyngtońskiego. Zasady te to: *liberalizacja handlu, liberalizacja przepływów zagranicznych inwestycji bezpośrednich, deregulacja rynków, prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, utrzymywanie niskiego deficytu budżetowego i niskiej stopie inflacji, ochrona praw własności*.

Polska oraz pozostałe kraje transformacji przez ponad dwadzieścia lat swoją transformację ustrojową, opierały o założenia Konsensusu Waszyngtońskiego, obniżając cła, znosząc inne ograniczenia dla przepływu towarów, usług i kapitału. Kolejne rządy oraz neoliberalni ekonomiści przez wiele lat przyjmowali za prawie pewność, że napływający kapitał zagraniczny, w tym bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyczyniają się - a nie że, **mogą się przyczynić**, do rozwoju gospodarczego naszego kraju. Wprawdzie już w 2003 roku, a w związku z planowaną sprzedażą Polskich Hut Stali, Poseł J. Dobrosz w swej *Interpelacji nr 5468* do Prezesa Rady Ministrów³⁴ wyraża niepokój co do wyprzedaży obiektów strategicznych stawiając pytanie „Czy Rząd RP....uwzględni w swoich zamierzeniach ...że państwowy kapitał zagraniczny zaczyna wykupować polskie strategiczne obiekty przemysłowe?”. Dopiero po przejęciu władzy przez rząd PIS zaczynają pojawiać się liczniejsze analizy i publikacje ujawniające fakt, że kapitał zagraniczny zainwestowany (także w takich kluczowych

³³ Ha-Joon Chang, *ZLI SAMARYTANIE. Mit wolnego handlu i tajna historia kapitalizmu*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013, s. 28.

³⁴ *Interpelacja Nr 5468* posła J. Dorosza do Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 X 2003 (dostęp: 25.05.2017).

gałęziach strategicznych jak bankowość i telekomunikacja), sprawia, że *Polska jest obiektem nielegalnego drenażu*³⁵. Wg. raportu „Global Financial Integrity” (GFI), w latach 2003-2012 wytransferowano z naszego kraju 150 mld złotych, czyli średnio 5 mld dolarów rocznie³⁶. Do tego dochodzi jeszcze oficjalny transfer dywidend.

4.1. Przełom XX/XXI w. – docenienie wagi bezpieczeństwa ekonomicznego przez kraje wysoko rozwinięte oraz ich narastający protekcyjizm

Pod naciskiem krajów wysoko rozwiniętych oraz zdominowanych przez nie instytucji międzynarodowych, kraje rozwijające się oraz kraje transformacji, coraz bardziej otwierały swoje gospodarki na napływ kapitału zagranicznego. Tymczasem odwrotną sytuację raportuje OECD w jednym ze swoich dokumentów z 2008 r. stwierdzając: „w ostatnich latach szereg rządów krajów OECD i innych przewartościowało swoje polityki inwestycyjne w związku ze zmieniającym się kontekstem bezpieczeństwa narodowego oraz pojawienia się rosnącej liczby nowych inwestorów, włączywszy to wielkich inwestorów kontrolowanych przez zagraniczne rządy”.³⁷ W opinii hiszpańskich ekspertów zarówno Unia Europejska jak i Stany Zjednoczone oraz szereg innych krajów wysoko rozwiniętych „...są słusznie krytykowane za rosnące stosowanie polityki restrykcji w celu ograniczenia napływu inwestycji zagranicznych, jak również podniesienie barier protekcyjnych dla inwestycji z krajów rozwijających się”.³⁸ Ci „nowi inwestorzy”, wspomniani wyżej, to inwestycje które pojawiły się w efekcie nowego zjawiska w gospodarce światowej – tzw. „globalizacji odwrotnej”.³⁹ Charakteryzuje się tym, że na pewnym etapie pojawiają się inwestorzy z krajów wschodzących (rozwijających się oraz krajów transformacji), którzy w ramach fuzji i przejęć inwestują w krajach wysoko rozwiniętych, przejmując w nich upadające firmy. Najbardziej spektakularne z takich przejęć to m.in. przejęcie przez chińskie LENOVO oddziału komputery osobiste firmy IBM, czy też przejęcie przez hinduskiego TATA brytyjskich Jaguara oraz Land Rovera.

W opinii autora, trzy tendencje które pojawiły się w gospodarce światowej przełomu XX/XXI wieku:

- utrata przewagi konkurencyjnej (stopniowa) ,

³⁵ gazetaprawne.pl, z 26.01.2016, (12:18)

³⁶ Obserwatorfinansowy.pl, z 12.08.2015, (05:00)

³⁷ OECD, Protection of Critical Infrastructure and the Role of Investment Policies Relating to National Securities, Paris, May 2008.

³⁸ J. Clifton, D. Diaz-Fuentez, The European Union, Southern Multinationals and the Question of Strategic Industries”, 2009 (<http://ssrn.com/abstract=1699654>).

³⁹ R. Ławniczak, K. Blanke-Ławniczak, *Wyzwania dla komunikowania strategicznego w przejęciach globalizacji odwrotnej*, [w:] R. Ławniczak (ed.), *Komunikowanie strategiczne w międzynarodowych fuzjach i przejęciach*, Wydawnictwo Naukowe CONTACT, Poznań 2012, s. 197-199.

- kryzysy ekonomiczne , a zwłaszcza kryzys finansowy lat 2008/2009, oraz
- terroryzm międzynarodowy

zmieniły interpretację pojęcia „zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego” („threats to national security”) przyjmowaną dotąd przez kraje bogate oraz wywołały zjawisko narastającego protekcjonizmu. Okazało się bowiem, że liczy się nie tylko *zagrożenia militarne*, ale także coraz bardziej *ekonomiczne*. Pojawiły się bowiem koncerny prywatne, wielkie firmy państwowe, czy tzw. Sovereign Investment Funds, z tzw. krajów wschodzących, które z powodzeniem przejmowały firmy w krajach wysoko rozwiniętych, także w branżach strategicznych.

Ad. przewaga konkurencyjna

Zaczęło się niewinnie. Już w 1990 r. Japończycy kupili tereny słynnego pola golfowego Pebble Beach Golf Course pod San Francisco; w marcu 2008 wspomniany wyżej hinduski koncern TATA kupuje Jaguara i Land Rovera; 28 marca 2010 chiński koncern samochodowy Geely odkupuje od Forda dział samochodów osobowych Volvo;

Powyższe spektakularne przejęcia wywołały poruszenie w opinii publicznej takich potęg światowych jak USA czy W. Brytania oraz żądania blokady tego typu transakcji pod hasłem „zagrożenie bezpieczeństwa”. Rządy pod wpływem opinii publicznej i własnego lobby przemysłowego żądającego ochrony, zaczęły wprowadzać blokady przejęć przez inwestorów zagranicznych. I tak np.m.in:

- (2005) zablokowane przez Izbę Reprezentantów przejęcie amerykańskiej Unocal Oil Company przez China National Offshore Company (CNOOC). Argument: zagrożenie bezpieczeństwa poprzez możliwy transfer technologii do Chin;
- (2006) zablokowana przez Kongres transakcja przejęcia zarządzania 22 portami USA przez Dubai Port World (DPW). Argument: porty ułatwiają przenikanie terrorystów lub przemyt broni, dzięki dużej liczbie przyjmowanych kontenerów.

Ad. Kryzysy gospodarcze i polityczne – nasilenie „neo-protekcjonizmu”⁴⁰

Kryzysy ekonomiczne w wysoko rozwiniętych krajach, zwłaszcza kryzys finansowy 2008/2009 uzewnętrzyły **nowe zagrożenia** dla bezpieczeństwa narodowego. Fala bankructw firm, m.in. w gałęziach strategicznych, ułatwiają przejęcia przez zagranicznych inwestorów i skłaniają rządy do zwiększenia protekcji.

Ad. Terroryzm międzynarodowy

Kolejne nowe zagrożenie bezpieczeństwa narodowego tworzy zjawisko terroryzmu międzynarodowego. W efekcie zaobserwować można następujące dalsze rozszerzanie listy sektorów strategicznych objętych ochroną przed inwestycjami

⁴⁰ Jako „neo-protekcjonizm” rozumiemy ochronę przedsiębiorstw i gałęzi gospodarki przez kraje wysokorozwinięte w celu utrzymania wysokich zysków, a nie w celach ochronnych „raczkującego” dopiero Przemysłu, co określamy w literaturze jako protekcjonizm „wychowawczy”.

zagranicznymi. Dobrym przykładem jest tutaj wspomniana już wyżej, nieudana transakcja przejścia zarządzania 22 portami USA przez Dubai Port World

4.2. Efekt: zaostrzenie kryteriów i kontroli napływających FDI.

Jednym z pierwszych aktów prawnych odnoszących się do zagranicznych inwestycji poprzez fuzję i przejęcia w istniejących już amerykańskich firm był tzw. Akt Exon-Florio z 1988 r. Powyższy akt prawny upoważniał Prezydenta Stanów Zjednoczonych do zbadania przypadku każdego przejęcia po to by zbadać jego wpływ na bezpieczeństwo narodowe. Nadzór nad badaniem wpływu takiej zagranicznej inwestycji na gospodarkę należy powołanej już o wiele wcześniej – bo w 1975 roku, agencji rządowej Komitetowi Inwestycji Zagranicznych w Stanach Zjednoczonych (Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS).⁴¹

Terrorystyczny atak na World Trade Center z września 2001 dał okazję członkom Kongresu do żądania rewizji postanowień Exon-Florio. Ich zdaniem odnosił się on głównie do problemów obrony narodowej, a nie obejmował szerszego aspektu „bezpieczeństwa ekonomicznego państwa” (national economic security)⁴². Kolejny krok zaostrzający amerykańskie procedury kontroli napływający inwestycji zagranicznych, to zmiany w postanowieniach i procedurach CFIUS z roku 2007 oraz uchwalenie *Foreign Investment and National Security Act* (FINSIA). Powyższy akt prawny zwiększa rolę nadzorczą Kongresu nad inwestycjami zagranicznymi oraz ustanawia Prezydenta jedyną osobą upoważnioną do zawieszenia lub zakazu fuzji i/lub przejęć firm amerykańskich przez zagranicznego inwestora ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza kiedy chodzi o inwestycje zagranicznych firm państwowych, oraz inwestycji w dziedzinie *infrastruktury krytycznej*⁴³.

Oprócz Stanów Zjednoczonych, także szereg innych krajów wysoko rozwiniętych zaostrzyło w ostatnich kontrolę napływających inwestycji zagranicznych pod kątem ich wpływu na bezpieczeństwo narodowe. Tak np. rząd **Kanady**, 12 marca 2009 r. wprowadził istotne zmiany do ustawy *Investment Canada Act* (ICA)⁴⁴, wprowadzając

⁴¹ J.K. Jackson, *Foreign Investment and National Security: Economic Considerations*, „Congressional Research Service”, Washington, March 11, 2011 (Summary), s. 13.

⁴² Ibidem, s. 16.

⁴³ United States House Committee on Ways and Means (December 2010). *Overview and Compilation of U.S Trade Statutes*, Government Printing Office. pp. 290-291 (dostęp 24.08.2017).

⁴⁴ Prof. Kieżun w cytowanej już bestsellerowej książce przedstawia listę zaleceń przygotowanych dla rządu Kanady przez specjalny Urząd ds. Kontroli Inwestycji Zagranicznych mających na celu ochronę gospodarki tego kraju przed inwazją kapitału amerykańskiego. (Op. cit. ss. 241-243). Lista ta jest gotową rekomendacją dla naszego rządu pokazującą jak bronić bezpieczeństwa ekonomicznego kraju w przypadku stosowania przez korporacje zagraniczne strategii niezgodnej z interesem kraju goszczącego.

do niego „narodowy test bezpieczeństwa” który upoważnia odpowiedniego ministra do sprawdzania napływających inwestycji pod kątem bezpieczeństwa narodowego⁴⁵. W roku 2005 rząd **Francji** wprowadził nową listę „strategicznych” oraz „czułych” przemysłów. Broniąc tego kroku przed krytyką Komisji Europejskiej argumentował, że obowiązkiem rządu jest obrona „interesu narodowego”, oraz prawnego definiowania tego co uważa za „przemysł strategiczny”.⁴⁶ Z kolei rząd **Niemiec** we wrześniu 2008 r. wprowadził nowe prawo zgodnie z którym w przypadku kiedy 25 procent lub więcej akcji niemieckiej firmy zostanie przejęte przez kapitał zagraniczny z kraju spoza Unii Europejskiej, transakcja ta musi zostać zweryfikowana przed udzieleniem zgody. Zaś w roku 2007 Kanclerz Angela Merkel wyraziła opinię, że Niemcy przydałoby się „lekkie CFIUS”⁴⁷.

Ogólnie, wg raportu OECD z 2016 r. „...większość krajów członkowskich rozszerzyła zakres dziedzin uważanych za „national security sensitive”, włączając do nich m.in.: **energetykę, telekomunikację, infrastrukturę i opiekę zdrowotną**”⁴⁸, a więc dokładnie te dz. strategiczne sektory gospodarki, które nasze kolejne rządy oddały pod kontrolę kapitału zagranicznego.

5. Polskie zaniedbania i niekonsekwencje w zakresie ochrony sektorów strategicznych przed ekspansją inwestorów zagranicznych

Powyższa analiza zawarta w paragrafie 4), potwierdza wcześniejsze wnioski L. Olszewskiego, że „...przykład krajów o dużej tradycji liberalizmu, jak Stany Zjednoczone lub Wielka Brytania, pokazuje, że następuje zmiana podejścia w stosunku do dziedzin aktywności gospodarczej określanej jako **sektory strategiczne** lub kluczowe dla kraju. Państwo stwarza im dobre warunki rozwoju, równocześnie stosując bardziej lub, niej subtelne środki protekcjonizmu”⁴⁹.

W naszym kraju natomiast, jeszcze w r. 2015 R. Lewandowski w swej świetnej analizie doszedł do wniosku, że „...brak jest w Polsce holistycznej perspektywy dla przedsiębiorstwa i sektora posiadających strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa... Co więcej nie istnieje nawet wykaz tego rodzaju przedsiębiorstw... Wydaje się, że fragmentaryczna percepcja znaczenia strategicznych sektorów i przedsiębiorstw dla bezpieczeństwa ...pozostaje niewystarczająca dla zapewnienia właściwej

⁴⁵ INVESTMENT CANADA ACT. *New Thresholds, New National Security Regime – and Tougher Enforcement?*, Federated Press Conference, Montreal, October 1, 2009, (dostęp: 24.08.2017).

⁴⁶ Clinton, Diaz-Fuentes, op. cit., s. 302.

⁴⁷ B. Benoit, *Germany Plans for Own CFIUS Deal Watchdog*, “Financial Times”, September 7, 2008.

⁴⁸ Council on Foreign Relations, Dec. 14, 2016.

⁴⁹ L. Olszewski, op. cit., s. 545.

ochrony bezpieczeństwa państwa i właściwego wykorzystania narodowego potencjału gospodarczego⁵⁰. M.in. jak podkreśla Lewandowski, brak jest także „szczególnych przepisów prawa ograniczających zagraniczne inwestycje kapitałowe w Polsce ze względów bezpieczeństwa państwa”.⁵¹

Aktualnie, z perspektywy drugiej połowy roku 2017, można stwierdzić dwójakiego rodzaju tendencje:

- jednej strony, w oficjalnych dokumentach rządowych (programach, projektach ustaw, rozporządzeniach, ustawach) zaobserwować można stopniowe „rozwadnianie” kategorii „sektory strategiczne”, czy „bezpieczeństwo narodowe” i/lub „bezpieczeństwo ekonomiczne państwa”, na rzecz kategorii takich jak „infrastruktura krytyczna”, czy też „spółki o **istotnym znaczeniu**” dla gospodarki państwa, prawdopodobnie z tego powodu by złagodzić naciski i ewentualne protesty Komisji Unii Europejskiej;
- z drugiej zaś strony, kolejne posunięcia z zakresu , polityki gospodarczej rządu PIS wskazują na to, że mimo nadal brakującej listy spółek/sektorów określonych jako „strategiczne” następuje stopniowe ich „odbijanie” z rąk właścicieli zagranicznych i ich tzw. „repolonizacja” (np.: w bankowości - PKO SA; w energetyce – przypadek repolonizacji EDF⁵²; w mediach – przygotowywany projekt ustawy o dekoncentracji zmierzający do tego by udziały zagranicznych właścicieli w polskich mediach wyniósł maksymalnie 15 proc.).

Jeszcze w roku 2014, w dokumencie Ministerstwa Skarbu pt. „Priorytety zarządzania portfelem podmiotów nadzorowanych przez Ministra Skarbu do roku 2015”, można było znaleźć w paragrafie nr 3 pt. „Podmioty o strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa oraz podmioty o istotnym znaczeniu znajdujące się w nadzorze Ministra Skarbu Państwa” takie sformułowania jak: „W nadzorze Ministra Skarbu Państwa znajdują się podmioty które wymagają... współtworzenia **bezpieczeństwa ekonomicznego państwa**”.⁵³ Załączona do tego dokumentu *Lista podmiotów o strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa* (wg. stanu na 30.06.2014) liczyła 22 spółki. W 2008 roku Ministerstwo Skarbu opublikowało skorygowaną listę, tym razem pod tytułem: „Lista spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”. Co ciekawe, w porównaniu do roku 2014 lista ta obejmowała tylko 13 spółek i nie znalazły się na niej takie spółki jak KGHM Polska Miedź, czy Telekomunikacja Polska. S.A.⁵⁴

⁵⁰ R. Lewandowski, op. cit., s. 12-13.

⁵¹ Ibidem, s. 12.

⁵² M. Wierzchowska, *Repolonizacja EDF*, „Puls Biznesu”, 11.05.2017 (dostęp: 27.08.2017).

⁵³ MSP, *Priorytety zarządzania portfelem podmiotów nadzorowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa do roku 2015*, Warszawa 2014, s. 9.

⁵⁴ MSP, *Nowa lista spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego*, „Aktualności prasowe”, 26.03.2008 (dostęp: 27.08.2017).

Kolejny krok zmierzający do zachowania kontroli państwa przedsiębiorstw państwowych działających po 1989 r. w nowej formie prawnej spółek prawa handlowego w obszarach za strategiczne stanowiła Ustawa z dnia 24 lipca 2015 o kontroli niektórych inwestycji (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 980). Miała ona chronić strategiczne polskie spółki przed wrogimi przejęciami. Eksperti wskazywali już wówczas, że „...nowe prawo w zaproponowanej formie może nie działać skutecznie, ponieważ rząd nie zaproponował na razie odgórnej listy spółek strategicznych podlegających ochronie”⁵⁵. Zwracali jednocześnie uwagę na konieczność stworzenia listy takich spółek przez rząd.

W związku z planowaną likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa 16 grudnia 2016 roku Sejm uchwalił 28 grudnia 2016 ustawy dotyczące reformy zarządzania mieniem państwowym i likwidacji Ministerstwa Skarbu. Prezydent Andrzej Duda podpisał je 28 grudnia 2016r. i weszły one w życie z dniem 1 stycznia 2017. Art. 31 Ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym w art. 31 określa szereg dziedzin gospodarki, z których spółka z udziałem Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna „**może** być uznana za spółkę o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa”. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów został upoważniony do podania wykazu takich spółek. Nastąpiło to w dniu 13 stycznia 2017 r. w postaci ogłoszenia załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. poz. 95) prezentującego „Wykaz spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa”. Lista spółek zawiera 30 pozycji, wśród nich. m.in.: Poczta Polska S.A., KGHM Polska Miedź S.A., PKN ORLEN S.A., ale także Telewizja Polska S.A. i Polskie Radio S.A. Studiując wspomniany wykaz można przy okazji zrozumieć dlaczego wykazu nie można był określić jako wykazu „spółek strategicznych „Zabrakło na niej m.in. takich naprawdę strategicznych spółek jak EmiTel czy PSA.

Jak widać z powyższego przeglądu aktów prawnych w pod koniec 2017 roku nadal nie dają one jednoznacznego wskazania ani sektorów ani przedsiębiorstw pełniących strategiczną rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego/ekonomicznego państwa, m.in. w postaci zabezpieczenia gospodarki przed przejęciami strategicznych spółek przez firmy zagraniczne. Pouczającym przykładem może być tutaj przypadek Konsalnet, wice-lidera branży ochraniarskiej w Polsce, ochraniającej m.in. polskie obiekty wojskowe, w tym WAT. W marcu 2017 roku „Rzeczpospolita” doniosła „Chińczycy przejmują polski Konsalnet”⁵⁶, ponieważ China Security & Fire miało przejąć Konsalnet za 110 mln Euro. W maju Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał zgodę na tę transakcję. Była ona potrzebna, ponieważ wg. aktualnego stanu prawnego ta instytucja musi zezwolić na każdą taką transakcję,

⁵⁵ PAP, *W czwartek wchodzi w życie ustawa przeciw wrogim przejęciom*, 30.09.2015 (dostęp: 24.06.2017).

⁵⁶ Z. Lentowicz, *Chińczycy przejmują polski Konsalnet*, „Rzeczpospolita”, 21.03.2017 (dostęp: 14.04.2017).

kiedy obroty spółki przekraczają 50 mln. Euro. Na całe szczęście do tej transakcji nie doszło. Oficjalnie to Chińczycy się wycofali, a nieoficjalnie w Polsce zadecydowały „wątpliwości decydentów, aby firma z Państwa Środka chroniła obiekty o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa”⁵⁷.

WNIOSKI KOŃCOWE

Przez ponad dwadzieścia pierwszych lat polskiej transformacji panowało nieuzasadnione i naiwne przekonanie, że inwestycje zagraniczne to wielka szansa dla rozwoju naszego kraju i że przynoszą one tylko pozytywne rezultaty, a nie że **mogą one, ale niekoniecznie zawsze wspierają rozwój gospodarczy danego kraju je przyjmującego**. W mediach i literaturze fachowej przemilczano przez wiele lat fakt, że w określonych warunkach, w sytuacji kiedy rząd kraju przyjmującego posiada słabą przetargową pozycję w stosunku do wielkich zagranicznych korporacji transnarodowych, dochodzi do drenażu zasobów kraju przyjmującego kapitał zagraniczny.

Na całe szczęście nowa ekipa rządowa, która przejęła władzę po roku 2015, coraz większą uwagę zaczęła zwracać na różne aspekty zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa związanych z inwestycjami kapitału zagranicznego. Stopniowo starając się odzyskiwać strategiczne sektory gospodarki (przypadki: PKO S.A.; EDF; projekt ustawy o dekoncentracji mediów) lub też powstrzymując ich przejęcie przez koncerny zagraniczne (przypadek Azoty S.A. oraz Konsalnet).

Aktualnie, z perspektywy drugiej połowy roku 2017, można stwierdzić dwójakiego rodzaju tendencje:

- jednej strony, w oficjalnych dokumentach rządowych (programach, projektach ustaw, rozporządzeniach, ustawach) zaobserwować można stopniowe „rozważanie” kategorii „sektory strategiczne”, czy „bezpieczeństwo narodowe” i/lub „bezpieczeństwo ekonomiczne państwa”, na rzecz kategorii takich jak „infrastruktura krytyczna”, czy też „spółki o **istotnym znaczeniu**” dla gospodarki państwa, prawdopodobnie z tego powodu by złagodzić naciski i ewentualne protesty Komisji Unii Europejskiej;
- z drugiej zaś strony, kolejne posunięcia z zakresu polityki gospodarczej rządu PIS wskazują na to, że mimo nadal brakującej listy spółek/sektorów określonych jako „strategiczne” następuje stopniowe ich „odbijanie” z rąk właścicieli zagranicznych i ich tzw. „repolonizacja”

Nadal mamy jednak do czynienia z wysokim stopniem zagrożenia *bezpieczeństwa ekonomicznego państwa przez zagranicznych inwestorów*, ponieważ jak dotąd rząd wciąż jeszcze nie ustalił listy sektorów strategicznych oraz nie powołał instytucji dbających w sposób zintegrowany o ich ochronę. Nadal brakuje nam więc np. odpowiednika: (CFIUS) Komitetu ds. Inwestycji Zagranicznych funkcjonującego

⁵⁷ pulshr.pl (dostęp: 10.07.2017).

w Stanach Zjednoczonych (Committee on Foreign Investments in the US), lub Biura Przemysłów Strategicznych i Bezpieczeństwa Ekonomicznego (The Office of Strategic Industries and Economic Security), czy też kanadyjskiego Urzędu ds. Inwestycji Zagranicznych.

BIBLIOGRAFIA

- [1] BALDWIN W., *Security studies and the end of the cold war*, „World Politics”, No.10, 1995:126.
- [2] BENOIT B., *Germany Plans for Own CFIUS Deal Watchdog*, „Financial Times”, September 7, 2008.
- [3] CLIFTON J., DIAZ-FUENTEZ D., *The European Union, Southern Multinationals and the Question of Strategic Industries*, 2009 (<http://ssrn.com/abstract=1699654>, dostęp: 26.05.2017).
- [4] COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *Foreign Investments and U.S. National Security*, Dec. 14, 2016 (dostęp: 24.05.2017).
- [5] INVESTMENT CANADA ACT, *New Thresholds, New National Security Regime –and Tougher Enforcement?*, Federated Press Conference, Montreal, October 1, 2009 (dostęp: 24.08.2017).
- [6] FREJTAG-MIKA E., KOŁODZIEJAK E., PUTKIEWICZ Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 1996.
- [7] HA-JOON CHANG, *23 rzeczy których ci nie mówią o kapitalizmie*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.
- [8] HA-JOON CHANG, *Żli Samarytanie. Mit wolnego handlu i tajna historia kapitalizmu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.
- [9] *Interpelacja nr 5468* posła J. Dorosza do Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 X 2003 (dostęp: 25.05.2017).
- [10] JACKSON J.K., *Foreign Investment and National Security: Economic Considerations*, „Congressional Research Service”, Washington, March 11, 2011 (Summary).
- [11] KIEŻUN W., *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013.
- [12] KSIĘŻOPOLSKI K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.
- [13] KOWALIK T., *Polska transformacja*, MUZA S.A, Warszawa 2009.
- [14] KSIĘŻOPOLSKI K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.
- [15] LEWANDOWSKI R., *Sektory gospodarcze o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa*, Institute of Economic Research Working Papers, No 72/2015.
- [16] LOSMAN D., *Economics and National Security: An Unfortunate Blend*, „Policy Analysis”, No. 409, August 1, 2001 (dostęp: 17.08.2017).
- [17] ŁAWNICZAK R., *A post-socialist/communist perspective. From foreign imposed to home-grown transitional public relations*, [w:] *The Routledge Handbook of Critical Public Relations* (eds. J. L'Etang, D. McKie, N. Snow, and J. Xifra), Routledge 2016.
- [18] ŁAWNICZAK R., BLANKE-ŁAWNICZAK K., *Wyzwania dla komunikowania strategicznego w przejściach globalizacji odwrotnej*, [w:] R. Ławniczak (ed.), *Komunikowanie strategiczne w międzynarodowych fuzjach i przejściach*, Wydawnictwo Naukowe CONTACT, Poznań 2012.
- [19] OECD, *Protection of Critical Infrastructure and the Role of Investment Policies Relating to National Securities*, Paris, May 2008.
- [20] POZNAŃSKI K.Z., *Oblęd reform. Wyrzedaż Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza 2001.
- [21] RACZKOWSKI K. (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 82.

- [22] RONIS S.R. (ed.), *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?*, Center for Strategic Conferencing Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, Washington, D.C. 2011.
- [23] ROOT F.R., *International Trade & Investment* (5th edition), South-Western Publishing Co., Cincinnati 1984.
- [24] OLSZEWSKI L., *Strategiczne sektory w rozwoju współczesnej gospodarki narodowej*, [w:] J. Blicharz, *Prawne aspekty prywatyzacji*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2012, s. 545-554.
- [25] SZEWKO W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski – zagrożenia potencjalne i realne*, [w:] L. Łukaszuk, W. Kostecki (red.), *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1996.
- [26] SZWARC K., ZASKÓRSKI P., *Ciągłość działania systemów zapewniania bezpieczeństwa*, [w:] B. Jagusiak (red.), *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa Polski*, WAT, Warszawa 2015.
- [27] United States House Committee on Ways and Means (December 2010), *Overview and Compilation of U.S. Trade Statutes*, Government Printing Office, pp. 290-291 (dostęp: 24.08.2017).
- [28] WIERZCHOWSKA M., *Repolonizacja EDF*, „Puls Biznesu”, 11.05.2017 (dostęp: 27.08.2017).
- [29] WOŚ R., *Dziecięca choroba liberalizmu*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2014, s. 12.

DIFFERENCES AND DOUBLE STANDARDS IN THE UNDERSTANDING AND APPLICATION OF THE NOTION „NATIONAL ECONOMIC SECURITY” AND „STRATEGIC SECTORS”

Abstract: The author of the paper presents the arguments showing that for too many years after the second world war the issue of economic security of the states remained a neglected dimension of national security. The recent more and more integrated global economy, the end of the cold war, the growing number of acquisitions and takeovers by companies from developing countries spurred renewed interest in national security issues also in the developed OECD countries. The problem however is that those countries, using their political and economic power, apply double standards in their relations with relatively weaker and poorer emerging economies. They try to persuade them to open their borders for foreign investments, and selling their natural resources and strategic industries. On the other hand however, more and more often they use discriminatory practices to restrict foreigners from investing in sectors of their economy, that they consider being important to national security.

Keywords: national economic security, strategic sectors; protectionism; neoliberalism.