


Rozdział II

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a równoważenie rozwoju Unii Europejskiej: aspekty ekologiczne

Janina Witkowska, prof. dr hab.

Katedra gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej

Instytut Ekonomii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

 <https://orcid.org/0000-0002-8698-4623>

Wprowadzenie

W sferze globalnych przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), podobnie jak i w innych obszarach powiązań międzynarodowych, w warunkach pandemii COVID-19 wystąpiły poważne zakłócenia. Przejawiło się to w spadku globalnych i regionalnych strumieni BIZ, w tym z i do Unii Europejskiej (UE). Jednocześnie realizacja ambitnych celów w odniesieniu do wdrażania zrównoważonego rozwoju w skali globalnej (SDG 2030), redukcji emisji gazów cieplarnianych, w tym celów UE stopniowego osiągnięcia neutralności klimatycznej oraz w zakresie inkluzywnej polityki społecznej wymagają zaangażowania zarówno podmiotów krajowych, jak i międzynarodowych korporacji.

Celem niniejszego rozdziału jest próba odpowiedzi na pytania:

- (1) w jakim stopniu biznes międzynarodowy może przyczynić się do równoważenia rozwoju Unii Europejskiej w obszarze „zielonej gospodarki”, w warunkach niepewności wywołanej pandemią COVID-19?
- (2) w jaki sposób kraje przyjmujące mogą przyciągać „zielone” i społecznie odpowiedzialne inwestycje zagraniczne?

1. Zmiany w przepływach bezpośrednich inwestycji zagranicznych w gospodarce światowej i Unii Europejskiej w warunkach pandemii COVID-19

Zjawisko spowolnienia międzynarodowych przepływów kapitałowych w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych zaobserwowano już w okresie przed-pandemicznym. Przejawiło się to w zmniejszeniu przeciętnego tempa wzrostu globalnych strumieni bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) (tylko 1% w ostatniej dekadzie, w porównaniu do 8% w latach 2000–2007 i 20% przed rokiem 2000)¹. W 2019 r. globalne strumienie BIZ kształtowały się na poziomie 1,5 biliona USD. Kryzys związany z pandemią COVID-19 przyniósł ich zmniejszenie w 2020 r. do 1 bln USD, tj. o 35% w porównaniu do roku poprzedniego². Spadek ten dotknął w szczególności kraje rozwinięte, gdzie odnotowano zmniejszenie napływu strumieni BIZ o 58%³. Największe spadki odnotowała Europa – o 80% i Unia Europejska (UE) o 73%, natomiast Ameryka Północna doświadczyła na tym tle nieco mniejszego spadku, tj. o 42%⁴. Napływ BIZ do krajów rozwijających się zmniejszył się natomiast o 8%, aczkolwiek regionalne trendy pokazują także zróżnicowaną sytuację poszczególnych grup krajów⁵. Uwidoczniło się to w szczególności w przypadku Azji, która odnotowała w roku 2020 wzrost strumieni napływających BIZ o 4%, podczas gdy kraje Ameryki Południowej zostały dotknięte spadkiem aż o 45%, a Afryka doświadczyła spadku o 16%⁶.

Nierównomierne spadki strumieni BIZ napływających skutkowały zmianą globalnej struktury geograficznej BIZ na korzyść krajów rozwijających się, na które przypadało 2/3 rocznego globalnego napływu BIZ w 2020 r. wobec niecałej 1/2 jeszcze w 2019 r.

Skalę zmian wielkości BIZ napływających w gospodarce światowej i wybranych jej regionach w latach 2010–2020 przedstawia rys. 2.1.

Dane dotyczące wielkości i struktury geograficznej globalnych strumieni BIZ wypływających wskazują, że w okresie szoku pandemicznego również nastąpił spadek absolutnej wielkości tych strumieni i przesunięcia między grupami krajów. Rys. 2.2 przedstawia zmiany wielkości strumieni BIZ wypływających w latach 2010–2020 w tym samym układzie geograficznym, jak w przypadku strumieni BIZ napływających. Zwraca uwagę względną odporność krajów rozwijających się, w szczególności Azji, na sytuację kryzysową, o czym świadczy

1 *World Investment Report 2019. Special Economic Zones, Overview*, UN/UNCTAD, Genewa 2019, s. 5.

2 *World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery*, UN/UNCTAD, Genewa 2021, s. X oraz s. 248.

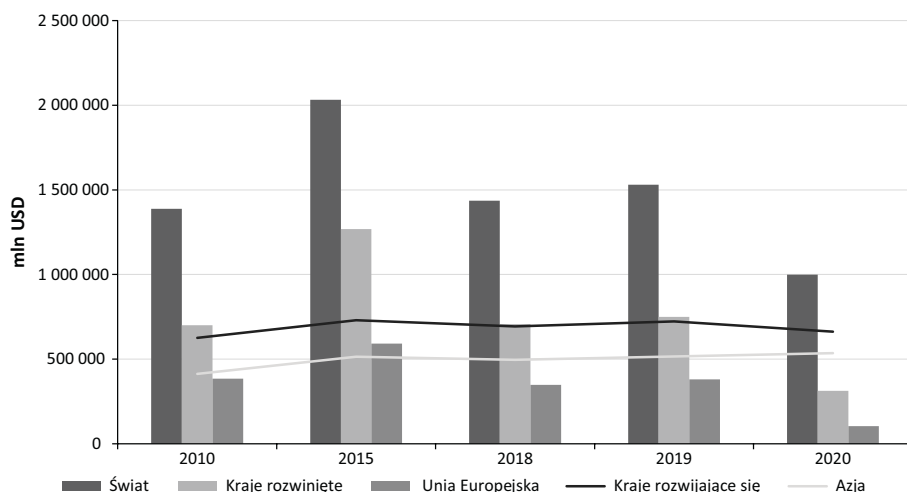
3 *World Investment Report 2021...*, s. X.

4 *Ibidem*, s. X i obliczenia własne.

5 *World Investment Report 2021...*, s. X-XI.

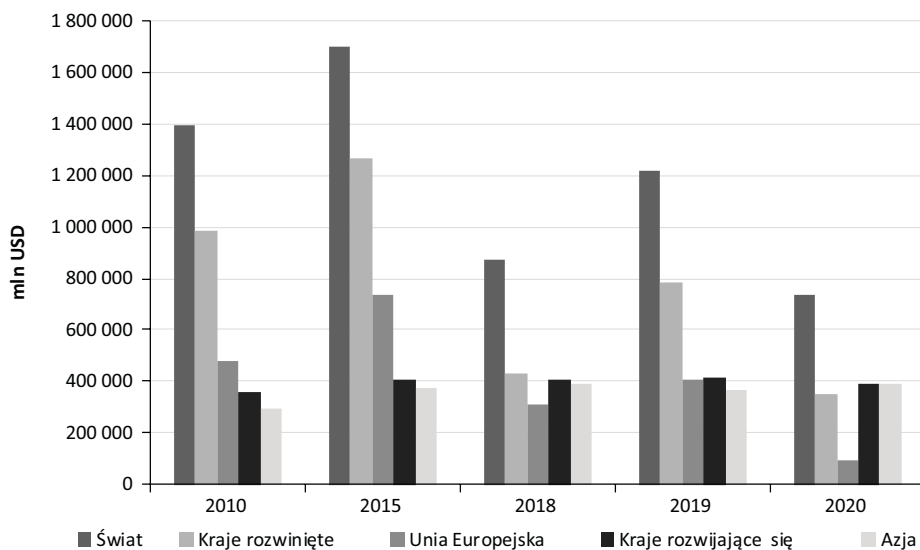
6 *Ibidem*.

utrzymywanie się wielkości strumieni BIZ wpływających na zbliżonym poziomie w latach 2015–2020.



Rys. 2.1. Strumienie bezpośrednich inwestycji zagranicznych napływających, gospodarka światowa i jej regiony, 2010–2020, mln USD

Źródło: *World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery*, UN/UNCTAD, Genewa 2021, s. 248–249; *World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges*, UN/UNCTAD, Genewa 2016, s. 196–197 oraz opracowanie własne.

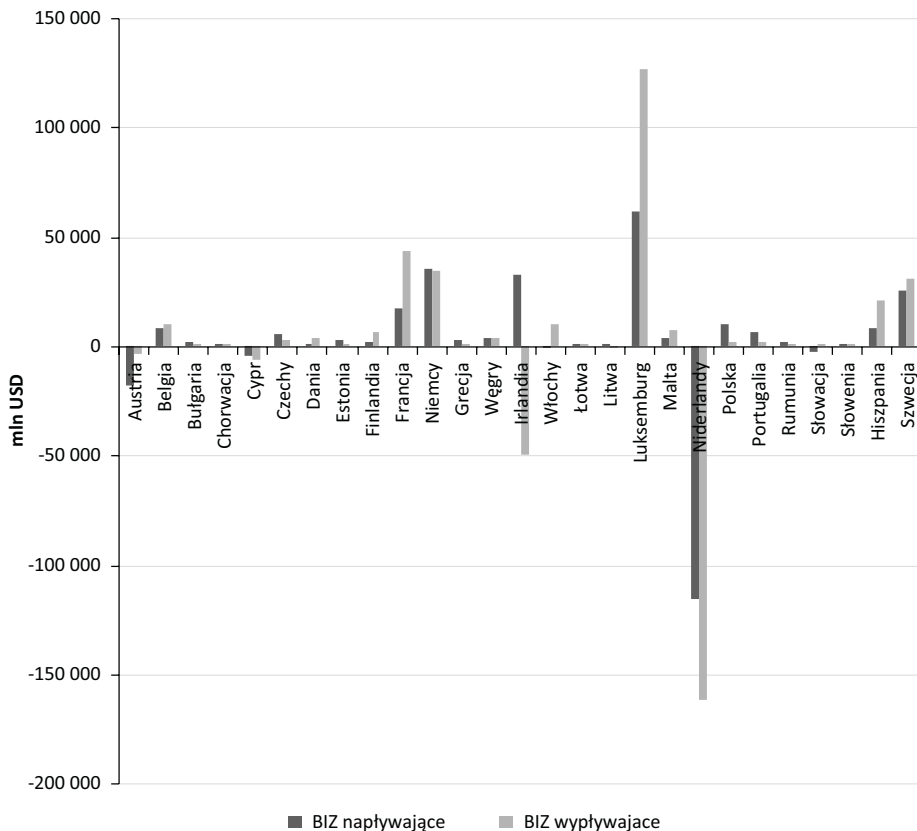


Rys. 2.2. Strumienie bezpośrednich inwestycji zagranicznych wypływających, gospodarka światowa i jej regiony, 2010–2020, mln USD

Źródło: *World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery*, UN/UNCTAD, Genewa 2021, s. 248–249; *World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges*, UN/UNCTAD, Genewa 2016, s. 196–197 oraz opracowanie własne.

Jak wskazano powyżej, Unia Europejska doświadczyła w 2020 r. niespotykanego w jej historii załamania przepływów kapitałowych. W wielu krajach członkowskich miały miejsce dezinwestycje. Rys. 2.3 przedstawia zróżnicowaną sytuację poszczególnych krajów członkowskich pod względem napływu i odpływu BIZ w roku 2020. Można wśród nich wyodrębnić z jednej strony grupę krajów doświadczających dezinwestycji bądź po stronie BIZ napływających, bądź wypływających, z drugiej zaś strony grupę krajów, które odnotowały zwiększenie się strumieni BIZ napływających bądź wypływających, w porównaniu do roku poprzedniego. W drugiej grupie krajów mieszczą się zarówno importerzy, jak i eksporterzy netto kapitału w formie BIZ.

W pierwszej grupie znajdują się Niderlandy, które doświadczyły największych dezinwestycji zarówno w zakresie BIZ napływających, jak i wypływających. Wielkości tych strumieni ukształtowały się odpowiednio na poziomie -115 mld USD i -161 mld USD.



Rys. 2.3. Strumienie BIZ napływających do krajów członkowskich UE i strumienie BIZ wypływających z tych krajów, 2020, mIn USD

Źródło: *World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery*, UN/UNCTAD, Genewa 2021, s. 248 i opracowanie własne.

Dezinwestycje w znacznie mniejszej skali w zakresie BIZ napływających zaobserwowane zostały także w Austrii, na Cyprze, w Słowacji i we Włoszech. Natomiast po stronie BIZ wypływających poważne dezinwestycje wystąpiły w Irlandii (-49 mld USD) oraz w mniejszej skali w przypadku Cypru i Austrii. Dezinwestycje mogły wynikać z finansyzacji BIZ bądź przerwania łańcuchów dostaw w czasie pandemii.

W grupie krajów, które odnotowały wzrost strumieni BIZ napływających w pandemicznym roku 2020 znalazły się: Luksemburg, Belgia, Bułgaria, Estonia, Węgry, Hiszpania i Szwecja. Ponadto Chorwacja, Łotwa i Polska przyjęły strumienie BIZ niemalże na takim samym poziomie jak w roku 2019. Inwestorzy zagraniczni, jak można oceniać, postrzegali grupę tzw. nowych krajów członkowskich jako bardziej odporną na szoki związane z pandemią. Zdecydowana większość nowych krajów członkowskich pozostawała importerami netto kapitału w formie BIZ. Z kolei eksporterami netto były niektóre tzw. stare kraje członkowskie, jak Belgia, Dania, Francja, Finlandia, Hiszpania i Szwecja.

Odrębnego komentarza wymaga sytuacja Luksemburga, do którego napłynęło w 2020 r. ponad 4-krotnie więcej BIZ niż w roku 2019 i jednocześnie wypłynęło 3,7-krotnie więcej BIZ za granicę. Przypadek ten może potwierdzać występowanie zjawisk w sferze przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych, na które zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, a mianowicie rosnącą finansyzację bezpośrednich inwestycji zagranicznych i ich wysoką zmienność⁷.

Przedstawione powyżej dane dotyczące globalnych i regionalnych przepływów BIZ, odzwierciedlają reakcje inwestorów zagranicznych na ekonomiczne szoki wywołane pandemią. Spadek strumieni BIZ był w gospodarce światowej silniejszy niż spadek globalnego PKB i handlu. Według wczesnych prognoz UNCTAD, globalne BIZ w roku 2021 miały wzrosnąć umiarkowanie, tj. od 10% do 15% w stosunku do bardzo trudnego roku 2020⁸. Jednak dane UNCTAD za 2021 rok wskazują, że następuje stosunkowo szybka odbudowa globalnych strumieni BIZ. Jak się szacuje, globalne strumienie BIZ wzrosły w 2021 r. o 77%, do poziomu 1,65 biliona USD, przekraczając wielkość tych inwestycji sprzed kryzysu⁹.

Największą poprawę odczuły kraje rozwinięte, do których napłynęło 777 mld USD i przypadło na nie $\frac{3}{4}$ przyrostu inwestycji w 2021 r. Największym krajem przyjmującym BIZ wśród krajów rozwiniętych były USA. W tym przypadku

7 K. Kalotay, *Quarter Century of Global Foreign Direct Investment: A Shifting Landscape*, [w:] F.L. Rivera-Batiz, M. Spatareanu, C. Erbil (eds.), *Encyclopedia of International Economics and Global Trade*, Vol. 1: *Foreign Direct Investment and the Multinational Enterprise*, World Scientific, 2020, s. 11–43, <https://www.worldscientific.com/doi/10.1142/11286> (dostęp: 10.07.2020).

8 J. Zahn, *Global FDI prospects for 2021–2022*, <https://www.fdiintelligence.com/article/80145> (dostęp: 18.01.2022); *Global foreign direct investment set to partially recover in 2021 but uncertainty remains*, UNCTAD, 21.06.2021, <https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-set-partially-recover-2021-uncertainty-remains> (dostęp: 02.02.2022).

9 *Global FDI Rebounds Strongly in 2021, but Recovery Highly Uneven*, „Investment Trends Monitor”, No. 40, UNCTAD, January 2022, s. 1.

strumienie wzrosły o 114%, do poziomu 323 mld USD i były w całości napędzane fuzjami i przejęciami. Unia Europejska jako całość odnotowała 8% wzrostu strumieni BIZ, ale strumienie BIZ napływające do największych krajów ugrupowania pozostały dużo poniżej przed-pandemicznych poziomów¹⁰.

Do krajów rozwijających się napłynęło prawie 870 mld USD. Poprawa nie była jednak tak spektakularna, jak w przypadku krajów rozwiniętych i nie rozłożyła się równomiernie w układzie regionalnym. Największe przyrosty BIZ nastąpiły w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej (+20%). W tym regionie Chiny doświadczyły rekordowego napływu BIZ (179 mld USD), tj. o 20% więcej w stosunku do roku 2020. Przyrost napędzany był przez napływ BIZ do sektora usług. Również kraje ASEAN odbudowały swoją pozycję w tym zakresie, odnotowując przyrosty do 35% w większości krajów ugrupowania. W Azji Południowej napływ strumieni BIZ do Indii pozostawał nadal niższy o ¼ w porównaniu do roku 2020. Natomiast Ameryka Łacińska i Karaiby powróciły do poziomu strumieni BIZ sprzed kryzysu. W tym regionie napływ BIZ do Brazylii podwoił się, ale nie osiągnął poziomu sprzed pandemii. W Afryce z kolei nastąpił prawie dwukrotny wzrost napływu BIZ, ale dokonało się to przede wszystkim na skutek pojedynczej finansowej transakcji wewnątrz-firmowej w RPA. Natomiast większość krajów na kontynencie doświadczyła umiarkowanego napływu BIZ¹¹.

Wstępne dane dotyczące struktury sektorowej BIZ w roku 2021 wskazują, że inwestorzy zagraniczni zainteresowani byli inwestycjami w infrastrukturę, czyli sektor wspierany korzystnym długookresowym finansowaniem, środkami w ramach pakietów odbudowy gospodarki i programami na rzecz inwestycji zagranicznych. W przeciwieństwie do tego skłonność do inwestowania w przemysł i globalne łańcuchy wartości (GVC) była niska. Inwestycje typu *greenfield* były o 30% poniżej poziomu przed pandemią we wszystkich gałęziach przemysłu. Wyjątkiem był sektor technologii informatycznych, który w pełni się odbudował. Boom obserwowany w transgranicznych fuzjach i przejęciach w sektorze usług, zaznaczył się również w sektorze technologii informatycznych¹².

Z przedstawionych danych wyłania się pozytywny obraz odbudowy przepływów strumieni BIZ w skali globalnej i regionalnej w 2021 r., choć występuje jednak nierównomierność poprawy sytuacji w układzie regionalnym i w poszczególnych krajach. Perspektywy dla globalnych BIZ w roku 2022 są oceniane pozytywnie, choć nie jest spodziewana tak wysoka stopa wzrostu strumieni BIZ jak w roku 2021. Wojna na Ukrainie i związana z nią niepewność będzie jednak wywierała negatywny wpływ na decyzje o podejmowaniu BIZ w Europie Środkowo-Wschodniej.

Czynnikami, od których będzie m.in. zależeć dalsza aktywność inwestorów zagranicznych w okresie wychodzenia z pandemii, to tempo wychodzenia gospodarek z kryzysu ekonomicznego wywołanego pandemią, możliwość pojawienia

10 *Ibidem*, s. 1-2.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*.

się kolejnych fal zakażeń wirusem COVID-19, potencjalne oddziaływanie na przepływy BIZ pakietów wspierania odbudowy gospodarek, sytuacja polityczna i związane z nią napięcia międzynarodowe oraz warunki dla biznesu międzynarodowego wyznaczane przez przepisy krajowe. Należy mieć na uwadze fakt, iż cykl BIZ jest opóźniony w stosunku do cyklu gospodarczego¹³.

2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a równoważenie rozwoju w warunkach pandemii COVID-19

Związki między działalnością korporacji międzynarodowych i przepływami bezpośrednich inwestycji zagranicznych a zrównoważonym rozwojem były przedmiotem badań, w tym aspekty ekologiczne i społeczne¹⁴.

W tradycyjnym ujęciu, BIZ mogą mieć zarówno negatywne, jak i pozytywne oddziaływanie na środowisko. Negatywne oddziaływanie wiąże się z wykorzystaniem przez inwestorów ziemi, surowców naturalnych, a także potencjalnym zwiększeniem konsumpcji i zmianą jej modelu w krajach przyjmujących w kierunku obciążającym środowisko. Formułowane są hipotezy o możliwości tworzenia się tzw. rajów zanieczyszczeń (*pollution havens*), co wiąże się z występowaniem różnic w standardach ochrony środowiska między krajami macierzystymi inwestorów a krajami przyjmującymi. Pojawiać się może również problem tzw. kaskadowych rajów zanieczyszczeń (*cascading pollution havens*), kiedy przedsiębiorstwa inwestują za granicą, aby zakontraktować swoje „brudne” procesy produkcyjne u innych przedsiębiorstw, stwarzając w ten sposób obraz firmy przyjaznej dla środowiska¹⁵.

Pozytywne oddziaływanie BIZ na środowisko wiąże się z kolei z zastosowaniem przez inwestorów bardziej zaawansowanych i czystszych technologii w filiach ulokowanych za granicą. Dokonują oni również transferu wiedzy i dobrych praktyk w zakresie zarządzania, w tym zarządzania środowiskowego. W ten sposób poziom ochrony środowiska ulega zwiększeniu w kraju przyjmującym w kierunku tego, który obowiązujące w krajach rozwiniętych (*pollution halo effect*)¹⁶.

13 J. Zahn, *Global FDI prospects for 2021-2022...*, s. 3.

14 A. Budnikowski, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, PWE, Warszawa 1998; *Foreign Direct Investment and the Environment*, OECD, Paryż 1999; *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, UNCTAD, Nowy Jork-Genewa, 1999; Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Handel i inwestycje zagraniczne a zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004; J. Witkowska, *Foreign Direct Investment and Sustainable Development in the New EU Member States: Environmental Aspects*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2011, No. 3.

15 *Foreign Direct Investment and the Environment...*, s. 14.

16 *Ibidem*.

Oprócz powyżej wymienionych czynników, oddziaływanie BIZ na środowisko zależy od struktury sektorowej i gałęziowej tych inwestycji, społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w sferze ochrony środowiska (CSR) oraz polityki ochrony środowiska kraju przyjmującego. Działalność gospodarcza klasyfikowana jako uciążliwa dla środowiska, to:

- górnictwo i kopalnictwo,
- przemysł tekstylny,
- przemysł skórzany,
- produkcja masy celulozowej i papieru,
- produkcja wyrobów chemicznych,
- produkcja wyrobów z gumy i plastiku,
- produkcja cementu, szkła i ceramiki,
- produkcja metali i wyrobów metalowych,
- wielkoprzemysłowa uprawa roślin i hodowla zwierząt.

Z punktu widzenia krajów przyjmujących BIZ ważne jest, czy napływające inwestycje lokowane są w dziedzinach działalności gospodarczej uznawanych za uciążliwe dla środowiska, czy też są to „zielone BIZ”, rozumiane jako inwestycje przyczyniające się do osiągnięcia celów w zakresie ochrony środowiska, a w szczególności do redukcji emisji gazów cieplarnianych¹⁷.

Zrównoważony rozwój krajów wymaga uwzględnienia także kwestii społecznych w polityce społeczno-gospodarczej i rozwiązywania problemów społecznych ujawniających się w trakcie przyspieszania wzrostu gospodarczego. Do problemów tych należą przede wszystkim bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie społeczne, ograniczony dostęp do edukacji, konflikty społeczne. Każde ze społeczeństw podejmuje własną próbę uporania się z problemami społecznymi, prowadząc bardziej lub mniej rozbudowaną politykę społeczną, stosując instrumenty, które w dużej mierze wykształciły się w ciągu dziesięcioleci praktyki. Biznes międzynarodowy również może odgrywać w tym obszarze znaczącą rolę, głównie przez tworzenie miejsc pracy w krajach przyjmujących (oferowanie godnej pracy) oraz spełnienie oczekiwań dotyczących społecznej odpowiedzialności biznesu.

Wysiłki podejmowane przez poszczególne kraje w dążeniu do zrównoważonego rozwoju w sferze ochrony środowiska i w sferze społecznej wpisują się w realizację celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals – SDG*) w ramach Agendy 2030 dla Zrównoważonego Rozwoju ONZ¹⁸. Istotne jest więc zaangażowanie inwestorów zagranicznych w aktywności, które wspomagałyby osiągnięcie celów przyjętych w tej Agendzie. Do sektorów powiązanych z SDG zalicza się:

- infrastrukturę, w tym transportową, energetyczną (wytwarzanie energii i jej przesyłanie) oraz telekomunikacyjną,

17 K.P. Sauvart, M. Stephenson, Y. Kagan, *Green FDI: Encouraging carbon-neutral investment*, „Columbia FDI Perspectives” 2021, No. 316.

18 Szerzej na ten temat, por. Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Unia Europejska w gospodarce światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021, s. 47–98.

- energię ze źródeł odnawialnych (instalacje dla wszystkich rodzajów źródeł),
- zaopatrzenie w wodę i jej oczyszczanie (dla przemysłu i gospodarstw domowych),
- sektor zdrowia (inwestycje w infrastrukturę, np. budowa szpitali),
- rolnictwo i produkcja żywności (inwestycje w rolnictwo, badania i rozwój obszarów wiejskich),
- edukacja (inwestycje infrastrukturalne, np. budowa szkół)¹⁹.

Jak wynika z powyższej klasyfikacji, **międzynarodowe inwestycje infrastrukturalne** są postrzegane jako te, które wspierają zrównoważony rozwój krajów, w których są realizowane. Nie pomija się jednak znaczenia dla zrównoważonego rozwoju **międzynarodowych inwestycji produkcyjnych** w wydobywaniu surowców, przetwórstwo i usługi, powiązanych z globalnymi łańcuchami wartości (*global value chains* – GVCs). Na skutek zakłóceń w funkcjonowaniu globalnych łańcuchów wartości w warunkach pandemii, międzynarodowe przedsiębiorstwa zaangażowane w kompleksowe sieci międzynarodowej produkcji stają wobec konieczności ich uelastycznienia bądź restrukturyzacji oraz poprawy niezawodności łańcuchów dostaw. Jedną z opcji jest przesunięcie zdolności produkcyjnych bliżej kraju macierzystego, inną – rozproszenie w wielu lokalizacjach. Zastosowanie tych strategii nie pozostanie bez implikacji dla przepływów kapitałowych w najbliższych latach, także dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

Z kolei międzynarodowe inwestycje infrastrukturalne mają swoją specyfikę. Zaangażowane są w nie zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne – międzynarodowe przedsiębiorstwa, fundusze inwestycyjne, instytucje finansowe. Stosowane są różne mechanizmy ich finansowania (instrumenty finansowe i dłużne). W związku z tym, tylko część międzynarodowych inwestycji infrastrukturalnych przekłada się na BIZ. Jednak ze względu na stabilność i długoterminowe zainteresowanie inwestorów zarządzaniem międzynarodowymi projektami infrastrukturalnymi, tego typu przepływy są podobne do BIZ²⁰.

Załamaniem się globalnych i regionalnych strumieni BIZ w warunkach pandemii miało istotny wpływ na poziom inwestycji ważnych dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju – SDGs, szczególnie w krajach rozwijających się. Według ocen UNCTAD, inwestycje typu *greenfield* w rozwijających się regionach spadły o 33% w porównaniu do okresu sprzed pandemii, a finansowanie międzynarodowych projektów było niższe o 42%²¹. Wpływ pandemii COVID-19 na międzynarodowe prywatne inwestycje w sektory ważne dla SDGs przedstawia tab. 2.1.

19 *World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery, Overview*, UN/UNCTAD, Genewa 2021, s. 8.

20 *World Investment Report 2021...*, s. 158–159.

21 *World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery...*, s. 8.

Tab. 2.1. Wpływ pandemii COVID-19 na międzynarodowe prywatne inwestycje w sektory SDGs, 2019–2020, %

Sektory ważne dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (SDGs)	% zmiana międzynarodowych inwestycji prywatnych w sektory SDGs	Sektory ważne dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (SDGs)	% zmiana międzynarodowych inwestycji prywatnych w sektory SDGs
Infrastruktura (transportowa, energetyczna (wytwarzanie energii i przesyłanie) oraz telekomunikacyjna).	-54	Sektor zdrowia (inwestycje w infrastrukturę, np. budowa szpitali),	-54
Energia ze źródeł odnawialnych (instalacje dla wszystkich rodzajów źródeł)	-8	Rolnictwo i produkcja żywności (inwestycje w rolnictwo, badania i rozwój obszarów wiejskich)	-49
Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie (dla przemysłu i gospodarstw domowych),	-67	Edukacja (inwestycje infrastrukturalne, np. budowa szkół)	-35

Źródło: *World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery. Overview*, UN/UNCTAD, Genewa 2021, s. 8 i opracowanie własne.

Wszystkie sektory ważne dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju w rozwijających się regionach odnotowały załamanie się międzynarodowych inwestycji lokowanych w sektorach SDGs w roku 2020 w porównaniu do roku 2019. Były to dwucyfrowe spadki, z wyjątkiem inwestycji w odnawialne źródła energii (-8%). Szok wywołany pandemią nasilił proces zmniejszania się inwestycji w tych sektorach, obserwowany już przed jej pojawieniem się.

Odbudowa globalnych i regionalnych strumieni BIZ w 2021 r. nie przyniosła zdecydowanej poprawy przepływów inwestycji do sektorów SDGs. Łączna wartość zapowiadanych inwestycji typu *greenfield* i umów dotyczących finansowania projektów wzrosła wprawdzie o 55%, ale głównie z tytułu zawarcia małej liczby bardzo dużych umów w sektorze odnawialnej energii. Liczba inwestycyjnych projektów w sektorach ważnych dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju w krajach rozwijających się wzrosła tylko o 11%. Sektory, które odnotowują największy wzrost, to odnawialna energia i usługi komunalne, finansowane przez międzynarodowe projekty finansowe²².

W kontekście silnego załamania się w roku 2020 inwestycji w sektorach wrażliwych dla realizacji celów Agendy 2030 oraz braku przełomowej odbudowy tych inwestycji w 2021 r., aktualne oceny dotyczące perspektyw realizacji tych celów muszą być powściągliwe. W dużym stopniu będą zależne od prowadzonej przez poszczególne kraje polityki na rzecz zrównoważonej odbudowy gospodarek w okresie wychodzenia z kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19.

²² *Global FDI rebounds strongly in 2021...*, s. 2.

3. Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych w transformacji ekologicznej Unii Europejskiej

Oddziaływanie przedsiębiorstw międzynarodowych i podejmowanych przez nie bezpośrednich inwestycji zagranicznych na gospodarki krajów przyjmujących dokonuje się na wielu płaszczyznach. Ze względu na cel niniejszego rozdziału została podjęta próba zbadania, w jakim zakresie BIZ napływające do krajów członkowskich UE lokowane są w gałęziach zanieczyszczających środowisko, czy następuje w badanym okresie zmiana ich udziału w skumulowanych BIZ napływających ogółem. Te same pytania zostały postawione w odniesieniu do BIZ wypływających z krajów członkowskich UE. Ponadto przeprowadzona została analiza strumieni BIZ napływających do sektorów/gałęzi ważnych z punktu widzenia realizacji celów zrównoważonego rozwoju w nowych krajach członkowskich.

Analiza statystyczna została przeprowadzona na podstawie danych OECD dotyczących struktury sektorowej/gałęziowej BIZ dla lat 2015, 2019, 2020. Ograniczenia, jakie ujawniły się w przeprowadzonym badaniu, to:

- dostępność danych w bazie, dotyczących skumulowanych BIZ tylko dla 22 krajów członkowskich UE, będących jednocześnie członkami OECD, w tym strumieni BIZ tylko dla 8 nowych krajów członkowskich UE;
- niekompletność raportowanych danych nt. struktury sektorowej/gałęziowej BIZ w analizowanych krajach;
- brak danych dla sektorów ważnych dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju – SDG, ze względu na poufny charakter danych i ich utajnienie przez kraje raportujące;
- brak danych ze względu na wartości bliskie zeru;
- wysoki stopień zagregowania danych.

Klasyfikacja sektorowo-gałęziowa dla skumulowanych BIZ w latach 2015, 2019, 2020, zgodnie z dostępnymi danymi, obejmuje:

- (1) górnictwo i kopalnictwo,
- (2) produkcję wyrobów tekstylnych, odzieży, wyrobów z drewna i papieru; poligrafie i reprodukcję,
- (3) produkty rafinacji ropy naftowej, chemikalia, wyroby farmaceutyczne, wyroby z gumy i tworzyw sztucznych,
- (4) Wyroby metalowe i maszynowe, z wyjątkiem sprzętu elektrycznego.

Pozycja (3) (*Produkty rafinacji ropy naftowej, chemikalia, wyroby farmaceutyczne, wyroby z gumy i tworzyw sztucznych*) uwzględnia ważne z punktu widzenia ekologicznego inwestycje. Jednak obejmuje także inwestycje w przemyśle farmaceutycznym, które z reguły nie były zaliczane do „*pollutogennych*”.

Powyższe ograniczenia oraz utrudnienia w zakresie porównań rzutują na możliwość pełnej analizy statystycznej badanego zagadnienia. Mimo to przeprowadzona analiza dostarcza z jednej strony pewnych informacji nt. udziału BIZ

w podejmowanej transformacji ekologicznej gospodarek krajów członkowskich UE, a z drugiej – informacji o przenoszeniu produkcji obciążającej środowisko poza granice poszczególnych krajów.

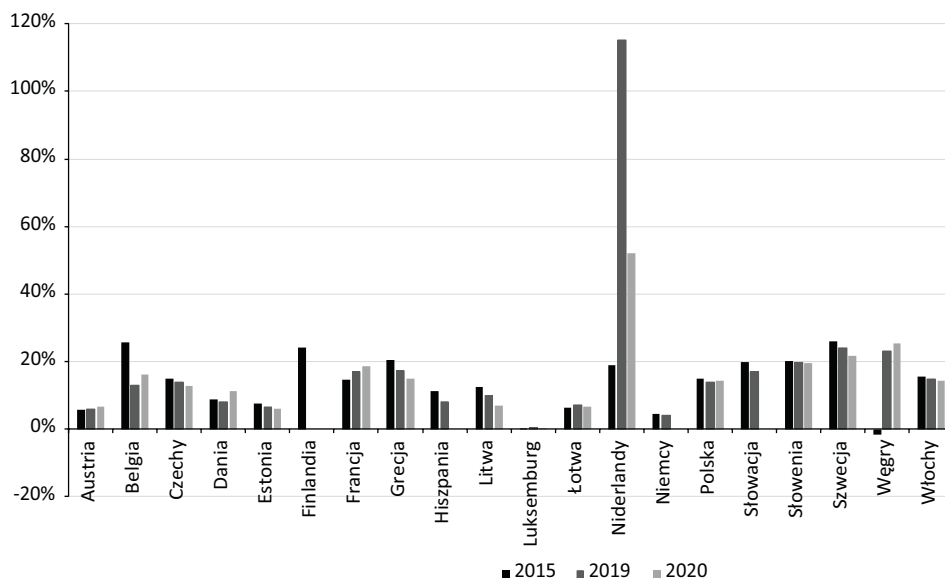
Udziały **skumulowanych BIZ napływających** do sektorów/gałęzi uciążliwych dla środowiska poszczególnych krajów członkowskich UE i udziały BIZ lokowanych w tych gałęziach za granicą w skumulowanych BIZ ogółem, odpowiednio napływających i wypływających ogółem, przedstawia tab. 2.2 oraz ilustrują rys. 2.4 i 2.5.

Tab. 2.2. Udział sektorów/gałęzi uciążliwych dla środowiska w skumulowanych BIZ napływających i wypływających ogółem dla wybranych krajów członkowskich UE, 2015, 2019 i 2020, %

Państwo/Rok	BIZ napływające			BIZ wypływające		
	2015	2019	2020	2015	2019	2020
Austria	6%	6%	7%	17%	19%	20%
Belgia	26%	13%	16%	16%	18%	17%
Czechy	15%	14%	13%	..	3%	3%
Dania	9%	8%	11%	12%	..	11%
Estonia	8%	7%	6%	9%	7%	8%
Finlandia	24%	..	..	..	..	41%
Francja	15%	17%	19%	22%	24%	24%
Grecja	21%	17%	15%	3%	3%	5%
Hiszpania	11%	8%	..	12%	6%	..
Litwa	13%	10%	7%	13%	2%	1%
Luksemburg	0,06%	0,15%	0,15%	3%	2%	2%
Łotwa	6%	7%	7%	5%	9%	8%
Niderlandy	19%	115%	52%	46%	44%	29%
Niemcy	4%	4%	..	8%	9%	..
Polska	15%	14%	14%	18%	22%	..
Słowacja	20%	17%	..	6%	17%	..
Słowenia	20%	20%	20%	10%	15%	16%
Szwecja	26%	24%	22%	27%	..	26%
Węgry	-2%	23%	25%	29%	39%	34%
Włochy	16%	15%	14%	18%	22%	22%

Źródło: Opracowano na podstawie: <https://stats.oecd.org> (dostęp: 20.02.2022).

Rys. 2.4 ilustruje zmiany udziałów skumulowanych BIZ napływających do sektorów/gałęzi uciążliwych dla środowiska w analizowanych krajach członkowskich UE w latach 2015, 2019, 2020.



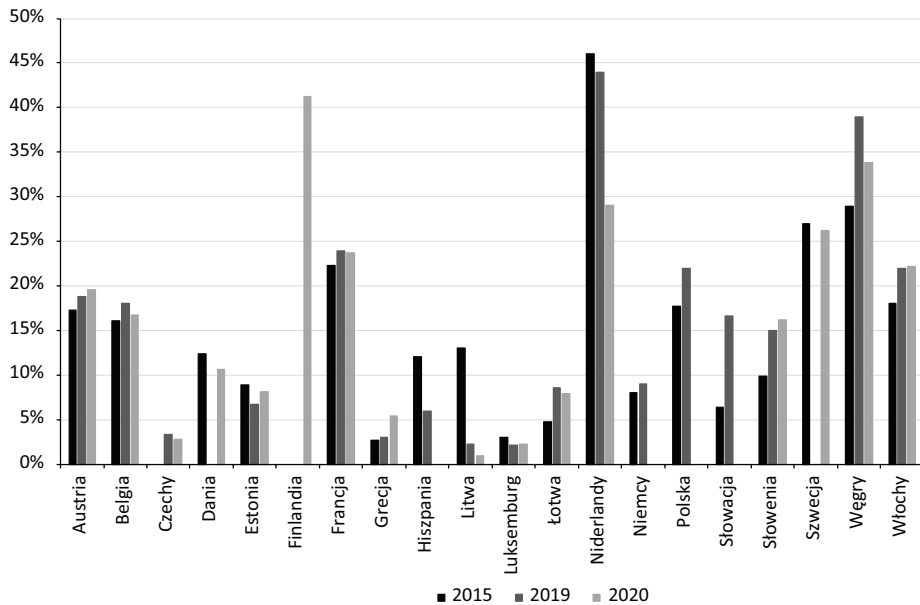
Rys. 2.4. Udział sektorów/gałęzi uciążliwych dla środowiska w skumulowanych BIZ napływających ogółem dla wybranych państw członkowskich UE, 2015, 2019 i 2020, %

Źródło: opracowano na podstawie: <https://stats.oecd.org> (dostęp: 20.02.2022).

Jak wynika z danych zamieszczonych w tab. 2.2 (por. także rys. 2.4), w przypadku większości analizowanych krajów członkowskich UE skumulowane bezpośrednie inwestycje zagraniczne ulokowane w przemysłach uciążliwych dla środowiska nie przekraczają 20% ogółu skumulowanych BIZ w tych krajach. Wyjątek stanowią Węgry (25% w 2020 r.), Szwecja (22% w 2020 r.) i Niderlandy (52% w 2020 r.). Wynik dla ostatniego z wymienionych krajów nie jest jednak miarodajny ze względu na duże dezinvestycje, jakie zaobserwowano w Niderlandach. Inwestycje w sektorach uciążliwych dla środowiska, odniesione do zmniejszających się nagle inwestycji ogółem, nie odzwierciedlają prawidłowo sytuacji w tym kraju.

Ponad połowa analizowanych krajów członkowskich UE odnotowała w okresie 2015–2020 spadek udziałów inwestycji zagranicznych w przemysłach uciążliwych dla środowiska bądź stabilizację ich udziałów. W tej grupie znalazły się zarówno stare, jak i nowe kraje członkowskie UE. Wzrost udziałów – w granicach od 1 do 4 punktów procentowych – obserwowany jest tylko w kilku krajach, tj. w Austrii, Danii, Francji, Łotwie i na Węgrzech. Świadczy to o zachodzącej zmianie w strukturze BIZ lokowanych w krajach członkowskich w kierunku sektorów i gałęzi mniej uciążliwych dla środowiska.

W przypadku **skumulowanych BIZ ulokowanych za granicą** w gałęziach uciążliwych dla środowiska widoczne jest duże zróżnicowanie zaangażowania się krajów członkowskich UE w tego typu inwestycje (por. tab. 2.2 i rys. 2.5). Wyodrębniają się tu trzy grupy krajów.



Rys. 2.5. Udział sektorów/gałęzi uciążliwych dla środowiska w skumulowanych BIZ wpływających ogółem dla wybranych krajów członkowskich UE, 2015, 2019 i 2020, %

Źródło: opracowano na podstawie: <https://stats.oecd.org> (dostęp: 20.02.2022).

W pierwszej grupie mieszczą się kraje, których udziały analizowanych inwestycji w stosunku do ogółu skumulowanych BIZ wpływających kształtują się na stosunkowo wysokim poziomie, tj. w przedziale od 20% do 41%. Do tej grupy należały w 2020 r.: Finlandia (41%), Węgry (34%), Niderlandy (29%), Szwecja (26%), Francja (24%), Włochy (22%) i Austria (20%), jak również Polska (22% w 2019 r.).

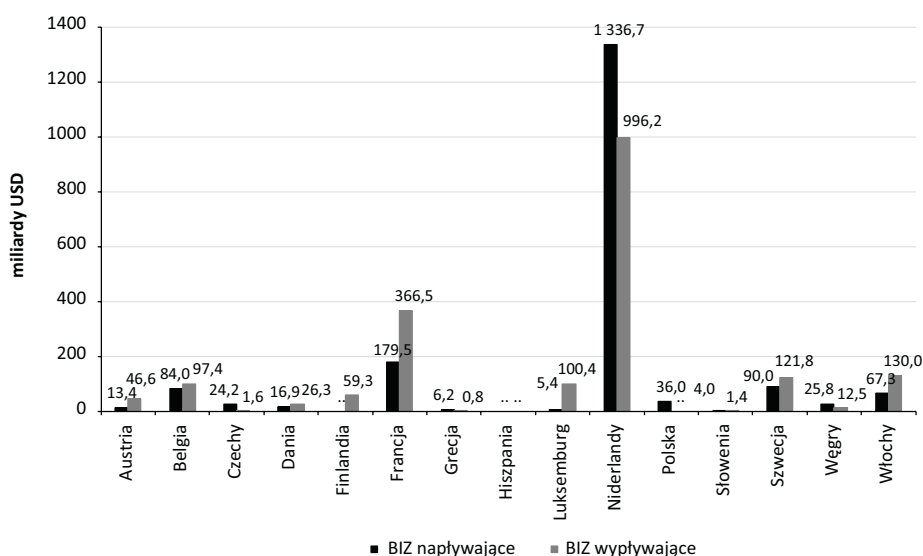
Druga grupa obejmuje kraje, których skumulowane inwestycje za granicą w gałęziach uciążliwych dla środowiska mieściły się w roku 2020 w przedziale od 10% do 19% ogółu inwestycji za granicą (Belgia – 17%, Słowenia – 16%, Dania – 11% oraz Słowacja – 17% w 2019 r.). Trzecia grupa, to kraje z udziałami poniżej 10% w analizowanych latach. Do tej grupy należały zarówno nowe kraje członkowskie UE (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa), jak i stare kraje członkowskie (Grecja, Luksemburg, Niemcy).

Zróżnicowanie pod względem zaangażowania się krajów członkowskich UE w bezpośrednie inwestycje za granicą uciążliwe dla środowiska można po części wyjaśnić tym, że:

- inwestorzy z niektórych krajów członkowskich, zwłaszcza tzw. starych, nadal biorą pod uwagę tradycyjne czynniki lokalizacyjne i przesuwiają produkcję uciążliwą dla środowiska za granicę,
- inwestorzy z nowych krajów członkowskich ciągle w niewielkim stopniu są w stanie inwestować za granicą, zwłaszcza w gałęziach wymagających dużego zaangażowania kapitału,

- pojedyncze, duże transakcje, np. w przemyśle petrochemicznym, mogą wpływać na strukturę sektorowo-gałęziową skumulowanych BIZ, przy stosunkowo niskim zaangażowaniu danego kraju w BIZ za granicą.

Rys. 2.6 przedstawia dane dotyczące wielkości absolutnych skumulowanych BIZ napływających do sektorów/gałęzi uciążliwych dla środowiska w wybranych krajach członkowskich UE w roku 2020 oraz lokowanych w tych sektorach w innych krajach. Pozwala to określić, które z analizowanych krajów pozostają, pomimo warunków pandemicznych, **eksporterami netto** bezpośrednich inwestycji w tych sektorach/gałęziach. Jak wynika z dostępnych danych, eksporterami netto są stare kraje członkowskie UE, tj. Austria, Belgia, Dania, Francja, Szwecja, Włochy. Z braku danych nie można określić pozycji Finlandii.



Rys. 2.6. Różnice w skumulowanych BIZ w sektorach/gałęziach uciążliwych dla środowiska dla wybranych krajów członkowskich UE, 2020, mld USD

Źródło: opracowano na podstawie: <https://stats.oecd.org> (dostęp: 20.02.2022).

Pełniejsze wyjaśnienie skutków zaangażowania wskazanych eksporterów netto w sektory/gałęzie uciążliwe dla środowiska krajów przyjmujących wymagałoby dodatkowych badań dotyczących dominujących strategii inwestorów zagranicznych w zakresie ochrony środowiska, stosowanych technologii i ich zaangażowania w społeczną odpowiedzialność w wymiarze ekologicznym. Rozkład geograficzny inwestycji przyniósłby informacje czy inwestycje tego typu są lokowane głównie w krajach rozwijających się, czy też lokowane są również w nowych krajach członkowskich UE.

Na przykładzie Polski można zilustrować natomiast przypadek **importera netto inwestycji uciążliwych dla środowiska**. Wielkości absolutne bezpośrednich inwestycji zagranicznych napływających do analizowanych sektorów/gałęzi w Polsce

oraz lokowanych w tych sektorach w innych krajach ilustruje tab. 2.3. Po stronie BIZ napływających podstawowe znaczenie mają dwie grupy gałęzi przemysłu, klasyfikowane jako *Wyroby metalowe i maszynowe, z wyjątkiem sprzętu elektrycznego* oraz *Produkty rafinacji ropy naftowej, chemikalia, wyroby farmaceutyczne, wyroby z gumy i tworzyw sztucznych*. Na trzecim miejscu plasuje się *Produkcja wyrobów tekstylnych, odzieży, wyrobów z drewna i papieru; poligrafia i reprodukcja*. Wartości inwestycji w tych trzech grupach rosną w latach 2015, 2019 i 2020. Natomiast inwestycje w górnictwie i kopalnictwie są nieporównywalnie mniejsze i maleją w analizowanych latach.

Jednocześnie Polska dokonuje inwestycji za granicą w tych samych sektorach/gałęziach (dane dla lat 2015 i 2019–2020), ale 6-krotnie mniej w wielkościach absolutnych.

Tab. 2.3. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w podziale na sektory/gałęzie uciążliwe dla środowiska, 2015, 2019, 2020, mln USD

Sektory/gałęzie przemysłu	BIZ napływające			BIZ wypływające		
	2015	2019	2020	2015	2019	2020
BIZ skumulowane ogółem	185 986,4	240 586,4	249 723,3	27 935,3	26 939,5	28 136,2
Górnictwo i wydobywanie	569,3	549,0	532,7	2 516,1	1 874,2	..
Produkcja wyrobów tekstylnych, odzieży, wyrobów z drewna i papieru; poligrafia i reprodukcja	6 623,1	6 838,9	7 593,7	247,2	358,4	..
Produkty rafinacji ropy naftowej, chemikalia, wyroby farmaceutyczne, wyroby z gumy i tworzyw sztucznych	10 946,1	12 051,0	12 560,7	1346,0	1 834,5	..
Wyroby metalowe i maszynowe, z wyjątkiem sprzętu elektrycznego	10 651,0	14 997,5	15 322,2	836,0	1 849,0	..
RAZEM	28 789,4	34 436,4	36 009,2	4 945,2	5 916,2	..
Udział w BIZ skumulowanych ogółem	15%	14%	14%	18%	22%	..

Źródło: opracowano na podstawie: <https://stats.oecd.org> (dostęp: 20.02.2022).

Nowe kraje członkowskie UE zainteresowane są napływem BIZ, w szczególności takich, które przyczyniają się do modernizacji ich gospodarek. Oprócz oczekiwanego przez nie transferu technologii w ramach napływu BIZ do przemysłów przetwórczych, istotne są również inwestycje napływające do gałęzi ważnych z punktu

widzenia osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju – SDG Agendy 2030. Sytuacja nowych krajów członkowskich UE kształtuje się z jednej strony pod wpływem ich polityki wobec inwestorów zagranicznych – niektóre dziedziny gospodarki mogą być przez nie traktowane jako strategiczne. Z drugiej strony inwestorzy zagraniczni wydają się wykazywać ograniczone zainteresowanie inwestycjami w tym obszarze.

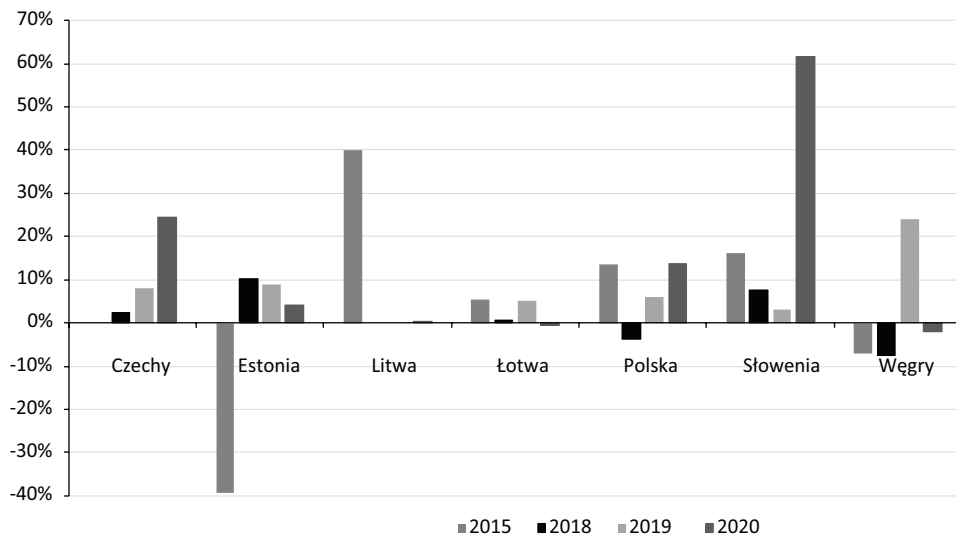
Dane nt. udziału strumieni BIZ napływających do sektorów ważnych z punktu widzenia realizacji celów SDG Agendy 2030 w rocznych strumieniach BIZ napływających ogółem do analizowanych nowych krajów członkowskich UE przedstawia tab. 2.4 i ilustruje rys. 2.7.

Tab. 2.4. Udział strumieni BIZ napływających do gałęzi ważnych z punktu widzenia celów SDG 2030 w BIZ napływających ogółem dla wybranych nowych krajów członkowskich UE, 2015, 2018, 2019, 2020, %

Państwo/Rok	BIZ napływające			
	2015	2018	2019	2020
Czechy	..	2	8	24
Estonia	-39	10	9	4
Litwa	40	..	..	0,4
Łotwa	5	1	5	-1
Polska	13	-4	6	14
Słowacja	..	..	..	..
Słowenia	16	8	3	62
Węgry	-7	-7	24	-2

Źródło: opracowano na podstawie: <https://stats.oecd.org> (dostęp: 20.02.2022).

Z powyższych danych wynika, że udziały strumieni inwestycji napływających do sektorów uznawanych za ważne dla realizacji celów SDG Agendy 2030 w rocznych strumieniach BIZ ogółem przyjmują wysoce zmienne wartości w przypadku analizowanych nowych krajów członkowskich UE. W roku 2020, który cechował się spadkiem udziałów tych sektorów w globalnych strumieniach BIZ, w trzech krajach, tj. w Słowenii, Czechach i Polsce, udziały te były wyższe niż w latach poprzednich. W pozostałych krajach zmiany udziałów wahały się od dezinvestycji rządu -2%, -1% do +4%. Jednocześnie dane dla lat 2015, 2018–2019 wskazują, że nie utrzymywały się stabilne napływy BIZ do tych krajów w analizowanych sektorach.



Rys. 2.7. Udział strumieni BIZ napływających do sektorów ważnych z punktu widzenia celów SDG 2030 w rocznych BIZ napływających ogółem dla wybranych nowych krajów członkowskich UE, 2015, 2018, 2019, 2020, %

Źródło: opracowano na podstawie: <https://stats.oecd.org> (dostęp: 20.02.2022).

Uzupełniające informacje w odniesieniu do kształtowania się wartości strumieni BIZ napływających do sektorów ważnych dla realizacji celów SDG Agendy 2030 zawiera tab. 2.5, dotycząca Polski.

Tab. 2.5. Roczne strumienie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce w podziale na sektory przemysłu, 2015, 2018, 2019, 2020, mln USD

Sektory gospodarki	BIZ napływające			
	2015	2018	2019	2020
Strumienie BIZ napływających ogółem	15 268,0	15 997,7	13 511,1	13 838,2
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych	-71,5	293,4	810,5	635,5
Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją	14,8	30,0	3,6	66,4
Transport i gospodarka magazynowa	294,1	690,9	85,4	670,4
Informacja i komunikacja	1737,8	-1699,7	-274,5	401,9
Edukacja	-5,0	3,2	8,1	8,0
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	77,0	83,6	201,6	106,9
RAZEM	2 047,3	-598,6	834,7	1 889,2
Udział w strumieniach BIZ napływających ogółem	13%	-4%	6%	14%

Źródło: opracowano na podstawie: <https://stats.oecd.org> (dostęp: 20.02.2022).

Jak wynika z powyższych danych, w przypadku Polski inwestycje napływające do tzw. sektorów SDG osiągnęły najwyższą wartość w 2015 r., tj. ponad 2 mld USD. Natomiast w kolejnym analizowanym roku, tj. 2018, odnotowano dezinvestycje o prawie 600 mln USD. Lata 2019–2020 przyniosły stopniową odbudowę tych strumieni. W kryzysowym roku 2020 zagraniczni inwestorzy zainwestowali w Polsce prawie 1,9 mld USD. Bardziej znaczące inwestycje odnotowano w sektorach *Transport i gospodarka magazynowa, Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych* oraz *Informacja i komunikacja*. Pamiętając, że łącznie analizowane inwestycje zagraniczne stanowiły tylko 13% i 14% ogółu BIZ napływających do Polski odpowiednio w latach 2015 i 2020, ich znaczenie dla polskiej gospodarki i społeczeństwa nie jest przełomowe.

4. Polityka wobec inwestorów zagranicznych ukierunkowana na równoważenie rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie postpandemicznym

4.1. Charakterystyka tradycyjnej polityki wobec inwestorów zagranicznych

Polityka na rzecz odbudowy gospodarek po szokach wywołanych pandemią powinna uwzględnić z jednej strony dotychczasową rolę BIZ w gospodarkach krajów przyjmujących, a z drugiej tak kształtować warunki działania inwestorów zagranicznych, aby osiągać założone cele zrównoważonego rozwoju.

W tradycyjnie postrzeganej polityce wobec inwestorów zagranicznych, celem jest wzmacnianie korzyści netto dla kraju przyjmującego. Oczekiwania związane z napływem BIZ są niekiedy bardzo duże i obejmują: zwiększenie zasobów finansowych i inwestycji, wzmocnienie potencjału technologicznego, wzrost konkurencyjności eksportu, tworzenie nowych, jakościowo lepszych miejsc pracy, demonopolizację i promocję konkurencyjnych zachowań, ochronę środowiska naturalnego. Cele te nie zawsze mogą być osiągnięte, z racji, iż występują zjawiska, które wpływają niekorzystnie na skuteczność polityki wobec inwestorów zagranicznych. W okresie względnej stabilności w gospodarce światowej – przed globalnym kryzysem finansowym – zaliczano do nich:

- Niedoskonałość (zawodność) informacji i koordynacji w międzynarodowych procesach inwestycyjnych; kraje przyjmujące BIZ mogą nie być w stanie przyciągnąć inwestycji pożądanej wielkości i jakości, ponieważ korporacje transnarodowe ponoszą bardzo wysokie koszty, związane z działalnością w danym kraju – koszty transakcyjne.

- Zjawisko eliminowania lokalnej konkurencji przez silniejszych inwestorów zagranicznych, co zagraża w szczególności nowo powstającym przemysłom.
- Możliwość eksploataowania przez korporacje transnarodowe, przez pewien czas, istniejących przewag kraju przyjmującego (np. niskiego kosztu siły roboczej) i następnie ich wycofywania się w miarę, jak następuje erozja tych przewag. Statyczne przewagi danego kraju nie przekształcają się, na skutek wejścia BIZ, w przewagi dynamiczne; kraj przyjmujący, mimo zaangażowania inwestorów zagranicznych, nie przesuwają się na wyższy poziom technologicznego zaawansowania.
- Słabe zdolności przetargowe i regulacyjne (zwłaszcza krajów mniej rozwiniętych), które mogą skutkować nierównomiernym rozkładem korzyści i nadużywaniem pozycji rynkowej przez korporacje transnarodowe²³.

W dotychczas stosowanej polityce wobec inwestorów zagranicznych wyróżnić można pewne wspólne elementy składowe. Należą do nich:

- Promocja inwestycji, tj. promocja kraju jako miejsca lokalizacji BIZ, promocja wybranych regionów kraju lub gałęzi gospodarki.
- Zachęty (bodźce) wobec inwestorów – fiskalne, finansowe, inne; a z drugiej strony wymogi, jakie stawiane są przez kraj przyjmujący.
- Obsługa inwestorów po realizacji inwestycji.
- Poprawa warunków prowadzenia biznesu, zmniejszająca uciążliwość i stresy z tym związane²⁴.

W praktyce obserwowano ścieranie się dwu podejść do konstruowania polityki wobec inwestorów zagranicznych. Z jednej strony była to tradycyjna **polityka wzmocnienia przewag lokalizacyjnych za pomocą oferowania zachęt**, niekiedy bardzo rozbudowanych. Ujawniał się tu tzw. dylemat więźnia. Stosowanie zachęt przez inne kraje wymuszało ich stosowanie przez dany kraj, mimo groźby wystąpienia niekorzystnych efektów. Z drugiej strony – istniała świadomość, że przyciąganie inwestorów zagranicznych wymaga **wzmocnienia ekonomicznych „fundamentów” kraju**, przez co rozumie się rozbudowę i unowocześnienie infrastruktury, zwiększenie podaży przeszkolonych pracowników w wyniku odpowiedniej polityki edukacyjnej, osiągnięcie ekonomicznej i politycznej stabilności oraz poprawę długoterminowych perspektyw wzrostu gospodarczego²⁵. Z czasem pojawił się w polityce inwestycyjnej problem ochrony interesów inwestorów *versus* interesów krajów przyjmujących i problem rozstrzygania sporów między nimi oraz kwestie screeningu projektów inwestycyjnych.

23 *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, UN, Nowy Jork–Genewa 1999, s. XXIV–XXXIV.

24 *Foreign Direct Investment and Development*, UN, Nowy Jork–Genewa 1999, s. 45–52; *Incentives and Foreign Direct Investment*, UN, Nowy Jork–Genewa 1996, s. 3–40.

25 Ch. Oman, *Policy Competition for Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI*, OECD, Paryż 2000, s. 9–13.

4.2. Koncepcje zmian polityki wobec inwestorów zagranicznych w warunkach postpandemicznych

Podejście do inwestorów zagranicznych w krajach przyjmujących zmienia się w długim okresie, co potwierdzają poniższe dane. Następuje stopniowe przechodzenie od liberalnej polityki i stosowania zachęt do polityki bardziej restrykcyjnej. W warunkach pandemii ten proces się nasilił, również w krajach rozwiniętych. W okresie 2003–2020 obserwuje się w narodowych politykach wobec inwestorów zagranicznych zmniejszanie się udziału środków liberalizujących, promujących bądź ułatwiających te inwestycje, a rośnie udział środków restrykcyjnych. O ile w 2003 r. proporcje zastosowanych środków liberalizacyjnych do środków restrykcyjnych kształtowały się w przybliżeniu jak 90% do 10%, to w pandemicznym roku 2020 udziały tych grup wyniosły odpowiednio 59% i 41%²⁶. W kryzysowym roku 2020 w krajach rozwiniętych dominowały środki restrykcyjne lub regulacyjne w polityce wobec inwestorów zagranicznych (81% przyjętych ogółem środków). Polegały one na podjęciu środków ostrożnościowych, w celu ochrony wrażliwych krajowych biznesów przed przejściami zagranicznymi. Kontrastowało to z sytuacją krajów rozwijających się, w których tylko 14% procent wprowadzonych środków miało charakter regulacyjny bądź restrykcyjny²⁷.

W warunkach pandemii COVID-19 ujawniły się **szoki i niepewność** co do dalszego jej wpływu na gospodarkę, w tym przepływy kapitałowe w formie BIZ, zarówno po stronie krajów przyjmujących, jak i inwestorów zagranicznych. Zastosowanie antypandemicznej polityki w sferze ochrony zdrowia w krajach przyjmujących uderzyło w inwestorów zagranicznych ulokowanych w poszczególnych krajach, jak i negatywnie wpłynęło na bieżące decyzje o inwestycjach za granicą. Przeszkody, jakie się dodatkowo pojawiły, to m.in. niski poziom przewidywalności i transparentności regulacji prawnych dla inwestycji zagranicznych, trudności w rozpoczynaniu inwestycji, brak zachęt dla inwestorów do angażowania się przez inwestorów zagranicznych w sektory SDGs, zastosowanie procedur screeningu wobec projektów inwestycyjnych oraz czasowe odwołanie wiz dla pracowników.

Aby niwelować ogólnie niekorzystne skutki kryzysu pandemicznego w sferze napływu BIZ i w szczególności w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju, formułowane są różne **koncepcje zmian w polityce wobec inwestorów zagranicznych** krajów przyjmujących inwestycje, które m.in. obejmują²⁸:

26 *World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery, Overview...*, s. 16–17.

27 *Ibidem*.

28 *Investment Facilitation for Development*, German Development Institute, International Trade Centre, <https://www.intracen.org/itc/Investment-Facilitation-for-Development/> (dostęp: 07.02.2022); I.A. Nimac, *COVID-19 and FDI: How should governments respond?*, „Columbia FDI Perspectives” 2020, No. 288; K.P. Sauvart, M. Stephenson, Y. Kagan, *Green FDI: Encouraging Carbo-neutral Investment*, „Columbia FDI Perspectives” 2021, No. 316; R. Thrasher, *Room to Move: Building Flexibility into Investment Treaties to Meet Climate-change Commitments*, „Columbia FDI Perspectives” 2021, No. 296; M. Stephenson, *Launching a Program for Investment Partnerships*, „Columbia FDI Perspectives” 2021, No. 319.

- wprowadzenie ułatwień dla inwestycji zagranicznych, w tym inwestycji ukierunkowanych na zrównoważony rozwój,
- zmianę podejścia rządów krajów przyjmujących do kształtowania polityki wobec BIZ, ze szczególnym uwzględnieniem promocji BIZ,
- zachęcanie do angażowania się inwestorów w tzw. zielone inwestycje,
- uelastycznienie umów inwestycyjnych w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym przez kraje przyjmujące inwestycje,
- wprowadzenie programów inwestycyjnego partnerstwa między krajami, przez współpracę agencji promocji inwestycji.

Kwestia wprowadzania **ułatwień dla inwestycji zagranicznych** jest obecnie przedmiotem negocjacji w ramach WTO. W 2017 r. została podjęta przez grupę krajów członkowskich WTO wspólna inicjatywa (krajów rozwijających się i najsłabiej rozwiniętych), dotycząca wypracowania wielostronnego porozumienia w sprawie ułatwień dla inwestycji sprzyjających rozwojowi (*Investment Facilitation for Development*). Do inicjatywy przystępowało sukcesywnie 111 krajów; formalne negocjacje rozpoczęły się we wrześniu 2020 r., a przewidywany termin zakończenia negocjacji to koniec 2022 r.²⁹ Zagadnienia dyskutowane przez kraje uczestniczące w tej inicjatywie to:

- poprawa przejrzystości i przewidywalności środków polityki inwestycyjnej,
- uproszczenie i przyspieszenie procedur administracyjnych w odniesieniu do inwestycji,
- wzmocnienie dialogu między rządami a inwestorami i promowanie wprowadzania przez przedsiębiorstwa praktyk odpowiedzialnego biznesu, jak również zapobieganie i zwalczanie korupcji,
- zapewnienie krajom rozwijającym się i najsłabiej rozwiniętym specjalnego i zróżnicowanego traktowania, pomocy technicznej oraz budowania pozycji³⁰.

Skutki pandemii w sferze przepływów BIZ potwierdziły wagę powyższej inicjatywy dla wszystkich zainteresowanych stron i konieczność szybkiego sfinalizowania negocjacji.

Według kolejnej rekomendacji, w czasie pandemii **wsparcie ekonomiczne** dla pomiotów dotkniętych skutkami ograniczeń wprowadzanych przez rządy powinno obejmować zarówno krajowe firmy, jak filie zagraniczne przedsiębiorstw międzynarodowych³¹. Bariery wprowadzane w sytuacji pandemicznej dla napływu BIZ do wrażliwych sektorów powinny być jasno zdefiniowane, ograniczone w czasie i poddawane weryfikacji. Zadaniem agencji promocji inwestycji powinno być wspieranie inwestorów zagranicznych działających w gospodarce, celem umożliwienia im utrzymania się na rynku.

29 *Joint Initiative on Investment Facilitation for Development*, State of Play, 6 January 2022, WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/briefing_notes_e/bfinvfac_e.htm (dostęp: 08.02.2022).

30 *Ibidem*.

31 I.A. Nimac, *COVID-19 and FDI...*, s. 1.

Natomiast w fazie wychodzenia z kryzysu rządy krajów przyjmujących powinny rozważyć **przeformułowanie polityki wobec inwestorów zagranicznych**, aby z jednej strony pomóc przetrwać skutki pandemii dla przepływów BIZ, z drugiej uruchamiać siły napędowe dla zrównoważonego i technologicznego rozwoju. Zmiany w podejściu do polityki powinny objąć cztery etapy.

W pierwszym etapie należałoby dokonać przeglądu strategii BIZ, aby sprawdzić czy inwestorzy ulokowali się w segmentach gospodarki odpornych na skutki pandemii. Takimi okazały się np. produkcja i zaopatrzenie w sprzęt medyczny, przemysł farmaceutyczny, usługi wspomagane przez technologie IT, logistyka, niektóre media. Przegląd powinien obejmować także identyfikację tych segmentów gospodarki, które mogą skorzystać z przekształcania się i nowego formatowania globalnych łańcuchów wartości. Powinno to posłużyć rozważeniu, jakie segmenty gospodarki najlepiej wpasowują się w narodowe cele, np. zrównoważonego rozwoju, zielonego wzrostu gospodarczego, rozwoju przemysłu 4.0.

Drugim etapem powinno być zatwierdzenie priorytetowych segmentów, co wymagałoby sformułowania priorytetów polityki danego kraju przez odpowiednie instytucje (ministerstwa, agencje odpowiedzialne za rejestrację biznesów i działania w sferze wydawania licencji, pozwoleń na pracę, wiz, zarządzanie zachętami), we współpracy z agencją promocji inwestycji.

Trzeci etap – to implementacja reform polityki wobec inwestorów zagranicznych, aby poprawić wartość obecnych i wyłaniających się priorytetowych segmentów. Wymagałoby to:

- stopniowego wygaszania mechanizmów monitorowania inwestycji, wprowadzonych w okresie kryzysu pandemicznego,
- powiązania zachęt wobec inwestorów z nowymi priorytetowymi segmentami gospodarki oraz
- przeglądu międzynarodowych umów inwestycyjnych oraz obowiązującego prawa, w celu rozwiązania problemów wywołanych pandemią (np. wyjaśnienie praw i obowiązków w warunkach działania siły wyższej).

Czwarty etap polegałby na promowaniu nowych priorytetowych segmentów gospodarki wśród inwestorów zagranicznych, z zaangażowaniem w te działania agencji promocji inwestycji. Istotne byłoby zaangażowanie się agencji promocji inwestycji w opiekę nad projektami inwestycyjnymi w fazie po realizacji inwestycji³².

W sytuacji, kiedy dla krajów priorytetowym kierunkiem inwestowania staje się zrównoważony rozwój, w tym redukcja emisji CO₂, formułowane są również **konceptje polityki zachęcającej do tzw. zielonych inwestycji**. Proaktywna polityka krajów przyjmujących powinna koncentrować się na³³:

- zachęcaniu przedsiębiorstw międzynarodowych bądź wymaganii od nich, jeżeli byłoby to konieczne, aby ich filie zagraniczne były, bądź stawały się, neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla; raportowanie i publikowanie

32 *Ibidem*, s. 2–3.

33 K.P. Sauvart, M. Stephenson, Y. Kagan, *Green FDI: ...*, s. 1–2.

informacji nt. śladu węglowego tych filii powinno być obowiązkowe; dotyczyłoby to przedsiębiorstw o określonej wielkości;

- stosowaniu zachęt finansowych i niefinansowych dla BIZ neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla, włącznie ze stworzeniem kategorii: „uznany zrównoważony inwestor”³⁴; kryterium włączenia do takiej kategorii byłyby neutralność klimatyczna inwestycji albo jej pozytywny wpływ na klimat;
- powiązaniu poziomu opodatkowania z poziomem emisji dwutlenku węgla w projektach inwestycyjnych, według reguły: niższe emisje, niższe podatki; dodatkowo rządy mogą ułatwiać wykorzystanie zielonych finansów jako źródła kapitału dla projektów BIZ neutralnych pod względem emisji CO₂;
- wspieraniu powstawania projektów inwestycyjnych neutralnych emisyjnie, przez tworzenie platform ułatwiających łączenie kapitału z możliwościami inwestycyjnymi.

Kraje macierzyste inwestorów zagranicznych ponoszą również odpowiedzialność za promowanie zielonych inwestycji. Kraje te mają możliwość powiązania wsparcia dla wypływających BIZ z przestrzeganiem przez inwestorów standardów w zakresie ochrony klimatu, obowiązujących w kraju macierzystym. Może to być połączone z wymogiem publikowania przez rodzimych inwestorów danych nt. wielkości emisji dwutlenku węgla w dużych projektach inwestycyjnych za granicą. Środki, które są używane przez kraje macierzyste do ograniczania ryzyka inwestycji za granicą – ubezpieczenia od ryzyka politycznego lub gwarancje – mogą być połączone z emisją dwutlenku węgla. Zasadą powinno być: im mniejsza ilość CO₂, tym bardziej korzystne oferowane warunki ubezpieczeń od ryzyka politycznego i gwarancje. Kraje macierzyste nie powinny pozwalać na relokację przemysłów emitujących dwutlenek węgla za granicę. Preferencyjne finansowanie projektów inwestycyjnych powinno być powiązane z niskim poziomem emisji w wyniku ich realizacji³⁵.

Z powyższą koncepcją wiąże się postulat **uelastycznienia umów inwestycyjnych** zawieranych między krajami, w celu umożliwienia im wypełniania zobowiązań na rzecz **ograniczenia zmian klimatycznych**. Większość umów inwestycyjnych koncentruje się na ochronie inwestycji, nie podejmując kwestii wpływu inwestycji na gospodarki krajów przyjmujących. Tym samym umowy nie tworzą warunków do wprowadzania środków polityki inwestycyjnej faworyzujących inwestycje zagraniczne przyjazne dla klimatu bądź przeciwdziałających inwestycjom szkodzącym klimatowi. Międzynarodowy reżim inwestycyjny nie jest dostosowany do aktualnych potrzeb krajów, pozostając w tyle za podejmowanymi przez nie działaniami, określanymi jako „zielona polityka przemysłowa”. W ramach tej polityki kraje wprowadzają np. zachęty dla sektora odnawialnych źródeł energii i transformacji energetycznej, a zniechęcają do polegania

34 Szerzej nt. tej koncepcji, por.: K.P. Sauvant, E. Gabor, *Facilitating Sustainable FDI for Sustainable Development in a WTO Investment Facilitation Framework: Four Concrete Proposals*, „Journal of World Trade” 2021, Vol. 55, s. 272–278, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3496967 (dostęp: 10.02.2022).

35 K.P. Sauvant, M. Stephenson, Y. Kagan, *Green FDI: ...* s. 1–2.

na paliwach kopalnych. Unia Europejska zmienia również koncepcję polityki przemysłowej w kierunku wspierania zielonej gospodarki³⁶.

Tylko nieliczne nowe międzynarodowe umowy inwestycyjne zawierają postanowienia, które odnoszą się do wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi. Wyzwaniom tym strony umów chcą sprostać przez ułatwianie zwiększania inwestycji w produkcję dóbr i świadczenie usług przyjaznych dla środowiska. Postrzegane jest to jako utrzymywanie się dominacji liberalizacyjnych reżimów inwestycyjnych nad prawem rządów do regulowania kluczowych sektorów w ramach „zielonej polityki przemysłowej”. Postulowane jest więc przyznawanie krajom prawa do udzielania wsparcia dla produkcji odnawialnej energii i zniechęcania do inwestycji w sektorze paliw kopalnych³⁷. Postulat ten będzie mógł stać się realnym rozwiązaniem, jeżeli zyskają poparcie działania grupy krajów członkowskich WTO (w tym UE) dotyczące stopniowego wygaszania subsydiów do paliw kopalnych i przeznaczania środków wydatkowanych do tej pory na ten cel na wsparcie zielonej, zrównoważonej gospodarki. Subsydia do paliw kopalnych szacowane były na 500 mld USD w 2019 r.³⁸

Wprowadzenie **programów inwestycyjnego partnerstwa między krajami**, przez współpracę agencji promocji inwestycji, jest koncepcją, która pozwalałaby zwiększać strumienie BIZ i promować zrównoważone inwestycje³⁹. Współpraca ta może dotyczyć z jednej strony partnerstwa między agencjami promocji inwestycji z różnych krajów w sprawie dzielenia się wiedzą i dobrymi praktykami, z drugiej partnerstwa między agencjami promocji inwestycji a agencjami ds. inwestycji wpływających.

Współpraca między agencjami promocji inwestycji występuje w praktyce między niektórymi krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się. Powiązana jest z wymianą wiedzy i doświadczenia. Można oczekiwać, że wzmocnienie tego rodzaju współpracy mogłoby pomóc krajom osiągać założone cele zrównoważonego rozwoju. Natomiast drugie partnerstwo – między agencjami promocji inwestycji a agencjami ds. inwestycji wpływających – nie jest już oczywiste, choć ułatwiałoby dwustronny przepływ kapitału między krajami. Trudności, jakie się ujawniają w realizacji takiej potencjalnej współpracy, mają charakter instytucjonalny. Nie wszystkie bowiem kraje mają instytucje wspierające inwestycje wpływające, a odpowiedzialność za ekspansję za granicą spoczywa z reguły na agencjach promocji eksportu.

36 R. Thrasher, *Room to move: ...*, s. 1–3; E. Kawecka-Wyrzykowska, *A New Industrial Policy in the EU: In Search for a New Paradigm of Public Intervention*, [w:] A.A. Ambroziak (ed.), *New Challenges for the European Union's Industrial Policy: Climate Change, Servitisation, Digitalisation*, SGH Publishing House, Warszawa 2020, s. 11–35.

37 R. Thrasher, *Room to move ...*, s. 1–3.

38 *Ministerial Statement on Fossil Subsidies*, WTO, WT/MIN (21)/9/Rev.1 (21-9323), 14 grudnia 2021, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/9R1.pdf&Open=True> (dostęp: 11.02.2022).

39 M. Stephenson, *Launching a program...*, s. 1–3.

Rozwiązaniem byłoby tu rozwinięcie współpracy między agencjami promocji inwestycji i agencjami wspierającymi inwestycje wypływające w krajach partnerskich⁴⁰.

Dyskusja nad różnymi aspektami polityki wobec inwestycji zagranicznych, sprzyjającej wychodzeniu z kryzysu pandemicznego i zrównoważonemu rozwojowi, wskazuje na konieczność dostosowania tej polityki do nowych warunków i wyzwań. Sfinalizowanie negocjacji w ramach WTO nad nową umową dotyczącą ułatwień dla inwestycji stworzyłoby ramy, w których zmiany polityk narodowych mogłyby się dokonać, z uwzględnieniem interesów negocjujących stron oraz przedsiębiorstw podejmujących inwestycje za granicą. Rozwiązania proponowane w dyskusjach nad zmianami polityki wobec inwestycji zagranicznych muszą uwzględniać dotychczas obowiązujące postanowienia przyjęte w ramach Porozumienia w sprawie handlowych aspektów polityki inwestycyjnej (TRIMS), GATT/WTO z 1995 r., Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych, GATT/WTO z 1995 r. oraz zasadę narodowego traktowania, którą członkowie OECD są zobowiązani respektować w odniesieniu do inwestorów zagranicznych.

4.3. Polityka inwestycyjna Unii Europejskiej w warunkach wychodzenia z kryzysu pandemicznego

Na mocy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktatu z Lizbony) UE uzyskała nowe kompetencje w stosunkach zewnętrznych, włączając bezpośrednie inwestycje zagraniczne do wspólnej polityki handlowej (Art. 206). Traktat potwierdza rozdzielenie kompetencji między Unię i kraje członkowskie (Art 207)⁴¹. Brak negocjacji w czasie formułowania postanowień Traktatu w odniesieniu do przesunięcia tych kompetencji na szczebel UE skutkowało polityczną debatą w fazie implementacji postanowień dotyczących wspólnej polityki inwestycyjnej⁴². Kształt tej polityki wyłaniał się również w wyniku orzeczeń TSUE.

Oddziaływanie wspólnej polityki inwestycyjnej na przepływy kapitałowe w formie BIZ dokonuje się przez⁴³:

- zawieranie umów o inwestycjach między UE a krajami trzecimi,
- regulacje dotyczące sposobów rozstrzygnięcia sporów związanych z inwestycjami oraz
- regulacje dotyczące wspólnych ram do spraw monitoringu (screeningu) BIZ napływających do UE.

40 *Ibidem*.

41 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 2012, C 326/47, 26.10.2012 PL.

42 S. Meunier, *Integration by Stealth: How the European Union Gained Competence over Foreign Direct Investment*, „Journal of Common Market Studies” 2017, Vol. 55, No. 3, s. 593–610, <https://doi.org/10.1111/jcms.12528>

43 Szerzej nt. polityki inwestycyjnej UE por.: Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Unia Europejska w gospodarce światowej...*, s. 237–251.

Z punktu widzenia równoważenia rozwoju UE, spośród powyższych instrumentów polityki inwestycyjnej szczególne znaczenie mają umowy o inwestycjach między UE a krajami trzecimi (zakres przedmiotowy zawieranych umów z krajami trzecimi, w tym włączenie do nich kwestii ochrony środowiska, zmian klimatycznych, kwestii społecznych) oraz regulacje dotyczące monitoringu (screeningu) BIZ napływających do UE i praktycznie podejmowane działania w tym zakresie.

UE podjęła liczne negocjacje w sprawie umów o handlu i inwestycjach z partnerami zewnętrznymi ugrupowania, co można traktować jako obszar realizacji polityki inwestycyjnej. Umowy zawarte i obecnie negocjowane mają albo charakter wszechstronnych umów o współpracy, umów handlowych, w ramach których znajdują się postanowienia dotyczące również inwestycji, bądź są to umowy ukierunkowane głównie na ułatwienie inwestycji i ich ochronę w stosunkach wzajemnych⁴⁴. W umowach nowej generacji, zawieranych przez UE z krajami partnerskimi, wprowadzane są postanowienia dotyczące zrównoważonego rozwoju wynikające ze zobowiązań w ramach Agendy 2030. UE chce osiągnąć przez realizację umów handlowych takie cele jak: społeczna sprawiedliwość, respektowanie praw człowieka, wysokie standardy pracy i ochrony środowiska. Dotychczas UE wynegocjowała i podpisała 14 tego rodzaju umów⁴⁵.

Na przykład w umowie UE o partnerstwie ekonomicznym z **Japonią**, która weszła w życie w 2019 r., znalazły się postanowienia, które odnoszą się do ustanowienia ambitnych standardów w zakresie zrównoważonego rozwoju, włączając po raz pierwszy specyficzne zobowiązania w związku z umową klimatyczną z Paryża⁴⁶. W umowach o wolnym handlu i ochronie inwestycji, zawartych z **Singapurem** (weszły w życie w 2019 r.), strony sformułowały także cele odnoszące się do zrównoważonego rozwoju, tj. stymulowanie zielonego wzrostu, usuwanie barier dla zielonych technologii i tworzenie możliwości świadczenia środowiskowych usług⁴⁷. Także w umowie o wolnym handlu z **Wietnamem** położony został nacisk na silne zobowiązania dotyczące fundamentalnych praw pracy i ochrony środowiska oraz prawa człowieka⁴⁸.

Na osobną uwagę zasługuje wszechstronna umowa o inwestycjach wynegocjowana z Chinami (*Comprehensive Agreement on Investment – CAI*), w której

44 *Types of EU trade agreements*, https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_in-place (dostęp: 13.02.2022).

45 Są to umowy z Kanadą, Ameryką Centralną, Kolumbią, Peru i Ekwadorem, Gruzją, Japonią, Mercosur, Meksykiem, Mołdawią, Singapurem, Południową Koreą, Ukrainą i Wietnamem, *Sustainable development*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/sustainable-development/> (dostęp: 13.02.2022).

46 *First year of EU-Japan Economic Partnership Agreement shows growth in EU exports*, Brussels 31.01 2020, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2107> (dostęp: 13.02.2022).

47 *EU-Singapore, Free Trade Agreement. Investment Protection Agreement*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-singapore-agreement/> (dostęp: 13.02.2022).

48 *Guide to EU-Vietnam trade and investment agreements*, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf (dostęp: 13.02.2022).

znalazła się odrębna sekcja poświęcona inwestycjom i zrównoważonemu rozwojowi (negocjacje zakończyły się zasadniczo z końcem grudnia 2020 r.)⁴⁹. Chiny po raz pierwszy w umowie inwestycyjnej przyjęły na siebie zobowiązania dotyczące zrównoważonego rozwoju. W porównaniu do innych umów, CAI zakłada długoterminowy monitoring wypełniania postanowień umowy, co będzie wymagało współpracy między UE i Chinami przy wymianie doświadczeń i dobrych praktyk we wszystkich aspektach zrównoważonego rozwoju. Unii Europejskiej w szczególności zależy na zlikwidowaniu pracy przymusowej w łańcuchach dostaw, przez rozciągnięcie kontroli nad firmami unijnymi działającymi w Chinach⁵⁰.

W odniesieniu do **napływających bezpośrednich inwestycji zagranicznych**, UE podjęła działania w zakresie ustanowienia wspólnych ram do spraw ich **monitoringu**. Regulacje dotyczące tej kwestii weszły w życie w kwietniu 2019 r.⁵¹ Generalnym uzasadnieniem dla wprowadzenia monitoringu była ochrona interesu publicznego, w związku z ekspansją inwestorów zagranicznych z krajów trzecich w strategicznych sektorach UE. Zgodnie z wprowadzoną regulacją, kraje członkowskie mogą utrzymać dotychczasowe mechanizmy monitoringu BIZ, zmienić je albo zaadaptować nowe mechanizmy, ze względów bezpieczeństwa i porządku publicznego. Monitoring BIZ jest wyłączną odpowiedzialnością krajów członkowskich. Kraje, które dotychczas nie miały takich mechanizmów, nie są jednak zobowiązane do ich wprowadzania.

Regulacja unijna narzuca podstawowe wspólne wymogi wobec mechanizmów i procedur monitoringu prowadzonego przez kraje członkowskie, tj. zasadę przejrzystości procedur, niedyskryminacji inwestorów, poufności w odniesieniu do pozyskanych od inwestorów informacji, możliwości odwołania się od decyzji. Wymagane jest również wprowadzenie środków zapobiegających obchodzeniu przez inwestorów obowiązujących przepisów i decyzji w odniesieniu do monitoringu.

Regulacja wprowadza indykatywną listę kryteriów, które pomagają Komisji Europejskiej i krajom członkowskim określić, czy dany projekt BIZ stanowić może zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przy ustalaniu, czy bezpośrednia inwestycja zagraniczna może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, państwa członkowskie i Komisja mogą uwzględniać jej ewentualny wpływ, między innymi, na⁵²:

- fizyczną lub wirtualną infrastrukturę krytyczną, w tym infrastrukturę związaną z energią, transportem, wodą, zdrowiem, komunikacją, mediami, przetwarzaniem lub przechowywaniem danych, przestrzenią powietrzną oraz

49 *EU-China investment negotiations*, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159346.pdf (dostęp: 15.02.2022).

50 J. Chaisse, *FDI and Sustainable Development in the EU-China Investment Treaty: Nether High nor Low, Just Realistic Expectations*, „Columbia FDI Perspectives” 2022, No. 323, s. 2.

51 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 79 I/1, 21.03.2019.

52 *Ibidem*, Art. 4.

przestrzenią kosmiczną, obronnością, infrastrukturę wyborczą lub finansową oraz obiekty o szczególnym znaczeniu, jak również grunty i nieruchomości, mające kluczowe znaczenie dla takiej infrastruktury;

- technologie krytyczne i produkty podwójnego zastosowania, w tym technologie związane ze sztuczną inteligencją, robotyką, półprzewodnikami, cyberbezpieczeństwem, przestrzenią powietrzną oraz przestrzenią kosmiczną, obronnością, przechowywaniem energii, technologie kwantowe i jądrowe, jak również nano- i biotechnologie;
- dostawy nakładów krytycznych, w tym energii lub surowców, a także bezpieczeństwo żywnościowe;
- dostęp do szczególnie chronionych informacji, w tym danych osobowych lub zdolność kontrolowania takich informacji;
- wolność i pluralizm mediów.

Nowe regulacje wskazują, że zostały podjęte starania na poziomie UE w celu utworzenia nowego instrumentu polityki inwestycyjnej. Instrument ten ma potencjalnie charakter restrykcyjny. Jego stosowanie powinno zabezpieczać kluczowe, strategiczne interesy UE i krajów członkowskich w gospodarce światowej. Choć zasadnicze cele związane z przyjęciem tej regulacji były inne, potencjalnie ten instrument może również zabezpieczać interesy UE w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Polityka inwestycyjna UE, ukierunkowana na równoważenie rozwoju, jest uzupełniana przez działalność międzynarodowego i krajowego biznesu w ramach **społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw** (*corporate social responsibility* – CSR)⁵³. Z kilku identyfikowanych wymiarów społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw⁵⁴, podstawowe znaczenie dla wspomagania zrównoważonego rozwoju ma społeczny, ekonomiczny i środowiskowy wymiar CSR.

Unia promuje szeroko rozumianą odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo oraz promuje integrowanie CSR z różnymi formami działalności prywatnego biznesu, aby osiągać cele zrównoważonego rozwoju⁵⁵. UE przyjęła również w 2017 r. nowy Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju jako wspólne ramy działania UE i krajów członkowskich⁵⁶. Zakładając, że występuje kierunkowa zbieżność społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw / społecznego postępowania biznesu z celami formułowanymi przez ONZ w Agendzie 2030

53 Na temat społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), por. szeroką zagraniczną i polską literaturę przedmiotu.

54 A.B. Carroll, K.M. Shabana, *The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of concepts, Research and Practice*, „International Journal of Management Reviews” 2010, No. 12, s. 85–105, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2009.00275.x>

55 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 2011 r.: *Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, Bruksela, 25.10.2011, KOM (2011) 681 wersja ostateczna, s. 7; *Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business and Human Rights, Overview of Progress*, EC, 2019.

56 *Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct...*, s. 8.

dla Zrównoważonego Rozwoju i w Zasadach Przewodnych dotyczących biznesu i praw człowieka/ ONZ, Unia Europejska koncentruje się na praktycznych działaniach prowadzących do ich realizacji. Zaangażowanie społeczne biznesu, w tym międzynarodowego, wpisuje się w proces równoważenia rozwoju UE.

Podsumowanie

Pandemia COVID-19 spowodowała drastyczny spadek przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w skali globalnej i regionalnej w 2020 r. Z racji dużej wrażliwości inwestorów zagranicznych na zmieniające się warunki ekonomiczne, polityczne oraz instytucjonalne w krajach przyjmujących, a także krajach macierzystych inwestorów, odnotowane spadki BIZ w pierwszym okresie pandemii były większe niż w przypadku PKB i handlu międzynarodowego. Największego spadku doświadczyły kraje rozwinięte, w tym Unia Europejska jako całe ugrupowanie, tj. o 73% w porównaniu do roku przed pandemią. Niektóre kraje członkowskie UE odnotowały dezinwestycje, a jedynie kilka – niewielkie powiększenie się strumieni. Wprawdzie globalne strumienie BIZ uległy odbudowie w 2021 r. (wzrost o 77%), ale w przypadku UE ich wzrost wyniósł tylko 8%.

W warunkach pandemii realizacja celów, które formułowane były w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju w skali globalnej (SDG), stała się zagrożona. Załamanie się BIZ zaangażowanych w sektorach ważnych z punktu widzenia SDG (infrastruktura, energia z odnawialnych źródeł, zaopatrzenie w wodę i jej oczyszczanie, sektor zdrowia, rolnictwo i produkcja żywności, edukacja) sprawia, poza innymi czynnikami, że cele te będą trudniej osiągalne, szczególnie w krajach rozwijających się. Unia Europejska, która wdraża strategię *Europejskiego Zielonego Ładu*, napotyka również na ograniczenia wynikające ze spadku zaangażowania się inwestorów zagranicznych w inwestycje w gospodarkach krajów członkowskich oraz zmiany sektorowej struktury tych inwestycji.

Analiza statystyczna zaangażowania biznesu międzynarodowego w gospodarce Unii Europejskiej w sektorach/gałęziach uciążliwych dla środowiska wskazuje, że w latach 2015–2020 udział tego typu inwestycji nie przekraczał w większości krajów 20% ogółu skumulowanych BIZ. Ponadto struktura skumulowanych BIZ zmieniała się w kierunku sektorów/gałęzi mniej uciążliwych dla środowiska. Uwzględniając dodatkowo wysokie wymagania wobec podmiotów gospodarczych, wynikające z polityki ochrony środowiska UE, można przypuszczać, że biznes międzynarodowy przyczyniał się do transformacji ekologicznej UE.

Z kolei zmiany w strukturze skumulowanych BIZ ulokowanych przez kraje członkowskie UE za granicą w sektorach/gałęziach uciążliwych dla środowiska nie pozwalają na sformułowanie jednoznacznie pozytywnego wniosku. Wśród krajów członkowskich występuje bowiem duże zróżnicowanie pod względem skali

zaangażowania się inwestorów w sektorach/gałęziach uciążliwych dla środowiska, a zmiany w strukturze inwestycji w latach 2015–2020 były różnokierunkowe. Należy także odnotować fakt, że kilka starych krajów członkowskich było eksporterami netto bezpośrednich inwestycji w tych sektorach/gałęziach.

Badanie obejmujące grupę ośmiu nowych krajów członkowskich UE pod względem zaangażowania bezpośrednich inwestorów zagranicznych w sektory ważne dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju – SDGs Agendy 2030 wskazuje, że tego typu inwestycje osiągają niezbyt duże wartości i cechują się dużą zmiennością. Jak można przypuszczać, nie odgrywają one znacznej roli w ich gospodarkach.

Kraje przyjmujące inwestycje zagraniczne prowadzą politykę inwestycyjną, która ma się przyczynić do osiągnięcia założonych celów w sferze gospodarczej, w tym w zakresie zrównoważonego rozwoju. Polityka wobec inwestorów zagranicznych podlega ewolucji. W dłuższym okresie (2003–2020) występuje stopniowe przechodzenie od liberalnej polityki i stosowania zachęt do polityki bardziej restrykcyjnej. W warunkach wychodzenia z pandemii i niwelowania szoków i niepewności w sferze przepływów kapitałowych w formie BIZ, pojawiają się różne koncepcje zmian w dotychczasowej polityce wobec inwestorów zagranicznych. W odniesieniu do wspierania zrównoważonego rozwoju krajów przyjmujących BIZ, pomocne może okazać się m.in. wprowadzenie ułatwień dla inwestycji zagranicznych, w tym inwestycji ukierunkowanych na zrównoważony rozwój, zachęcanie do angażowania się inwestorów w tzw. zielone inwestycje, uelastycznienie umów inwestycyjnych w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym przez kraje przyjmujące inwestycje. Wprowadzenie niektórych rozwiązań do polityki inwestycyjnej krajów będzie możliwe po zakończeniu negocjacji nt. wielostronnego porozumienia w ramach WTO w sprawie ułatwień dla inwestycji sprzyjających rozwojowi (*Investment Facilitation for Development*).

We wspólnej polityce inwestycyjnej Unii Europejskiej szczególne znaczenie mają, z punktu widzenia równoważenia jej rozwoju, umowy o inwestycjach między UE a krajami trzecimi (zakres przedmiotowy zawieranych umów z krajami trzecimi, w tym włączenie do nich kwestii ochrony środowiska, zmian klimatycznych, kwestii społecznych) oraz regulacje dotyczące monitoringu (screeningu) BIZ napływających do UE i praktycznie podejmowane działania w tym zakresie.

Bibliografia

- Budnikowski A., *Ochrona środowiska jako problem globalny*, PWE, Warszawa 1998.
- Carroll A.B., Shabana K.M., *The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of concepts, Research and Practice*, „International Journal of Management Reviews” 2010, No. 12, s. 85–105, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2009.00275.x>
- Chaisse J., *FDI and Sustainable Development in the EU-China Investment Treaty: Nether High nor Low, Just Realistic Expectations*, „Columbia FDI Perspectives” 2022, No. 323.

- Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business and Human Rights, Overview of Progress*, European Commission, 2019.
- EU-China investment negotiations*, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159346.pdf (dostęp: 15.02.2022).
- EU-Singapore, Free Trade Agreement. Investment Protection Agreement*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-singapore-agreement/> (dostęp: 13.02.2022).
- First year of EU-Japan Economic Partnership Agreement shows growth in EU exports*, Brussels 31.01 2020, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2107> (dostęp: 13.02.2022).
- Foreign Direct Investment and Development*, UN, Nowy Jork–Genewa 1999.
- Foreign Direct Investment and the Environment*, OECD, Paryż 1999.
- Global FDI Rebounds Strongly in 2021, but Recovery Highly Uneven*, „Investment Trends Monitor”, No. 40, UNCTAD, January 2022.
- Global foreign direct investment set to partially recover in 2021 but uncertainty remains*, UNCTAD, 21.06.2021, <https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-set-partially-recover-2021-uncertainty-remains> (dostęp: 02.02.2022).
- Guide to EU-Vietnam trade and investment agreements*, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf (dostęp: 13.02.2022).
- Incentives and Foreign Direct Investment*, UN, Nowy Jork–Genewa 1996.
- Investment Facilitation for Development*, German Development Institute, International Trade Centre, <https://www.intracen.org/itc/Investment-Facilitation-for-Development/> (dostęp: 07.02.2022).
- Joint Initiative on Investment Facilitation for Development, State of Play*, 6 January 2022, WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/briefing_notes_e/bfinvfac_e.htm (dostęp: 08.02.2022).
- Kalotay K., *Quarter Century of Global Foreign Direct Investment: A Shifting Landscape*, [w:] F.L. Rivera-Batiz, M. Spatareanu, C. Erbil (eds.), *Encyclopedia of International Economics and Global Trade*, Vol. 1: *Foreign Direct Investment and the Multinational Enterprise*, *Encyclopedia*, World Scientific, 2020, <https://www.worldscientific.com/doi/10.1142/11286> (dostęp: 10.07.2020).
- Kawecka-Wyrzykowska E., *A New Industrial Policy in the EU: In Search for a New Paradigm of Public Intervention*, [w:] A.A. Ambroziak (ed.), *New Challenges for the European Union's Industrial Policy: Climate Change, Servitisation, Digitalisation*, SGH Publishing House, Warszawa 2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 2011 r., *Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, Bruksela, 25.10.2011, KOM (2011) 681 wersja ostateczna.
- Meunier S., *Integration by Stealth: How the European Union Gained Competence over Foreign Direct Investment*, „Journal of Common Market Studies” 2017, Vol. 55, No. 3, <https://doi.org/10.1111/jcms.12528>
- Ministerial Statement on Fossil Subsidies*, WTO, WT/MIN (21)/9/Rev.1 (21–9323), 14 grudnia 2021, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/9R1.pdf&Open=True> (dostęp: 11.02.2022).

- Nimac I.A., *COVID-19 and FDI: How Should Governments Respond?*, „Columbia FDI Perspectives” 2020, No. 288.
- Oman Ch., *Policy Competition for Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI*, OECD, Paryż 2000.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 79 I/1, 21.03.2019.
- Sauvant K.P., Gabor E., *Facilitating Sustainable FDI for Sustainable Development in a WTO Investment Facilitation Framework: Four Concrete Proposals*, „Journal of World Trade” 2021, Vol. 55, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3496967 (dostęp: 10.02.2022).
- Sauvant K.P., Stephenson M., Kagan Y., *Green FDI: Encouraging Carbon-neutral Investment*, „Columbia FDI Perspectives” 2021, No. 316.
- Stephenson M., *Launching a Program for Investment Partnerships*, „Columbia FDI Perspectives” 2021, No. 319.
- Sustainable development*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/sustainable-development/> (dostęp: 13.02.2022).
- Thrasher R., *Room to Move: Building Flexibility into Investment Treaties to Meet Climate-change Commitments*, „Columbia FDI Perspectives” 2021, No. 296.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2012, C 326/47, 26.10.2012 PL.
- Types of EU trade agreements*, [https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/\"_in-place](https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/\) (dostęp: 13.02.2022).
- Witkowska J., *Foreign Direct Investment and Sustainable Development in the New EU Member States: Environmental Aspects*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe” 2011, No. 3.
- World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, UNCTAD, Nowy Jork–Genewa 1999.
- World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges*, UN/UNCTAD, Genewa 2016.
- World Investment Report 2019. Special Economic Zones, Overview*, UN/UNCTAD, Genewa 2019.
- World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery*, UN/UNCTAD, Genewa 2021.
- World Investment Report 2021. Investing in Sustainable Recovery, Overview*, UN/UNCTAD, Genewa 2021.
- Wysokińska Z., Witkowska J., *Handel i inwestycje zagraniczne a zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Wysokińska Z., Witkowska J., *Unia Europejska w gospodarce światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021.
- Zahn J., *Global FDI prospects for 2021–2022*, <https://www.fdiintelligence.com/article/80145> (dostęp: 18.01.2022).

Spis tabel

Tab. 2.1. Wpływ pandemii COVID-19 na międzynarodowe prywatne inwestycje w sektory SDGs, 2019–2020, %	74
Tab. 2.2. Udział sektorów/gałęzi uciążliwych dla środowiska w skumulowanych BIZ napływających i wypływających ogółem dla wybranych krajów członkowskich UE, 2015, 2019 i 2020, %	76
Tab. 2.3. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w podziale na sektory/gałęzie uciążliwe dla środowiska, 2015, 2019, 2020, mln USD	80
Tab. 2.4. Udział strumieni BIZ napływających do gałęzi ważnych z punktu widzenia celów SDG 2030 w BIZ napływających ogółem dla wybranych nowych krajów członkowskich UE, 2015, 2018, 2019, 2020, %	81
Tab. 2.5. Roczne strumienie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce w podziale na sektory przemysłu, 2015, 2018, 2019, 2020, mln USD	82

Spis rysunków

Rys. 2.1. Strumienie bezpośrednich inwestycji zagranicznych napływających, gospodarka światowa i jej regiony, 2010–2020, mln USD	67
Rys. 2.2. Strumienie bezpośrednich inwestycji zagranicznych wypływających, gospodarka światowa i jej regiony, 2010–2020, mln USD	67
Rys. 2.3. Strumienie BIZ napływających do krajów członkowskich UE i strumienie BIZ wypływających z tych krajów, 2020, mln USD	68
Rys. 2.4. Udział sektorów/gałęzi uciążliwych dla środowiska w skumulowanych BIZ napływających ogółem dla wybranych państwach członkowskich UE, 2015, 2019 i 2020, %	77
Rys. 2.5. Udział sektorów/gałęzi uciążliwych dla środowiska w skumulowanych BIZ wypływających ogółem dla wybranych krajów członkowskich UE, 2015, 2019 i 2020, %	78
Rys. 2.6. Różnice w skumulowanych BIZ w sektorach/gałęziach uciążliwych dla środowiska dla wybranych krajów członkowskich UE, 2020, mld USD	79
Rys. 2.7. Udział strumieni BIZ napływających do sektorów ważnych z punktu widzenia celów SDG 2030 w rocznych BIZ napływających ogółem dla wybranych nowych krajów członkowskich UE, 2015, 2018, 2019, 2020, %	82