

Martyna ŻAK*

 <https://orcid.org/0000-0001-8351-8646>

MONITOROWANIE BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

Abstrakt

Przedmiot badań: Przedmiotem badań jest monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej w ujęciu prawnym i ekonomicznym. Współcześnie inwestycje zagraniczne uznawane są za istotny czynnik wzrostu gospodarczego, szczególnie w krajach rozwijających się. W literaturze wskazuje się na wiele pozytywnych aspektów inwestycji zagranicznych. Równocześnie – m.in. z uwagi na doświadczenia COVID-19, zakłócenia łańcuchów dostaw, a także wzrost aktywności chińskich inwestorów na rynku Unii Europejskiej, podkreśla się konieczność badania inwestycji zagranicznych pod kątem ich wpływu na bezpieczeństwo i porządek publiczny. **Cel badawczy:** Celem badawczym pracy jest wskazanie mechanizmów monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych przewidzianych w prawie europejskim, a także ocena przyjętych rozwiązań z perspektywy prawnej oraz ekonomicznej. Ponadto celem badawczym pracy jest również wskazanie luk prawnych w regulacjach dotyczących monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, przedstawienie tego konsekwencji oraz możliwych rozwiązań.

Metoda badawcza: W pracy wykorzystano metodę krytycznej analizy piśmiennictwa i aktów prawnych.

Wyniki: Wyniki badań wskazują, iż istnieje potrzeba sprecyzowania kluczowych pojęć użytych w Rozporządzeniu ustanawiającym ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej. W omawianej regulacji prawnej występuje wiele niejednoznacznych zapisów, co rodzi ryzyko różnorodnych ich interpretacji przez państwa członkowskie. Ponadto, postanowienia wprowadzonych aktów prawnych mogą powodować dyskryminację niektórych inwestorów zagranicznych z uwagi na posługiwanie się nieprecyzyjnymi pojęciami, które umożliwiają bardzo szeroką uznaniowość w odniesieniu do decyzji o monitorowaniu danej inwestycji zagranicznej. Wskazać należy, że wdrożone regulacje prawne rodzą również ryzyko pod kątem *stricte* ekonomicznym. Konieczne jest dokonanie pogłębionej analizy skutków wprowadzanych regulacji na chęć lokowania kapitału w krajach Unii Europejskiej przez zagranicznych inwestorów. Jest to niezwykle istotne dla wielu państw członkowskich Unii Europejskiej, w których inwestycje zagraniczne stymulują wzrost i rozwój gospodarczy.

Słowa kluczowe: bezpośrednie inwestycje zagraniczne, Unia Europejska, kontrola, bezpieczeństwo.

Klasyfikacja JEL: F21, F23, F52, K20

* Mgr, doktorantka Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa; e-mail: zak.martyna.m@gmail.com

1. Wprowadzenie

Postępująca globalizacja spowodowała znaczący wzrost ponadnarodowych współzależności, co ilustruje m.in. wzrost przepływów kapitału. Międzynarodowy przepływ kapitału może przyjmować postać zagranicznych inwestycji pośrednich (inaczej portfelowych), bezpośrednich inwestycji zagranicznych lub pozostałych inwestycji (np. transgranicznych kredytów bankowych)¹. Spośród wyżej wymienionych najbardziej istotne znaczenie mają bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), których wartość według raportu UNCTAD w 2022 r. wyniosła około 1,3 biliona dolarów².

Przemieszczanie się kapitału w skali międzynarodowej uważa się za jeden z najbardziej pożądaných czynników rozwoju, szczególnie w krajach słabiej rozwiniętych³. Wskazuje się, że inwestycje zagraniczne przyczyniają się do wzrostu akumulacji kapitału, efektywności produkcji oraz poziomu innowacyjności, a ponadto zapewniają nowe miejsca pracy, wzrost wydajności pracy i rozwój przedsiębiorczości⁴. Z uwagi na powyższe władze publiczne, a także sektor prywatny, kreują różnorodne mechanizmy mające na celu zachęcenie zagranicznych inwestorów do ulokowania swojego kapitału. Należy jednak zauważyć, że oprócz wymienionych pozytywnych aspektów inwestycje zagraniczne mogą również generować pewne zagrożenia dla krajów przyjmujących kapitał, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa sektorów strategicznych dla gospodarki. Z tego względu istotne jest wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych, zabezpieczających strony transakcji handlowych. W Unii Europejskiej relacje handlowe państw członkowskich z państwami trzecimi bazują na założeniach wspólnej polityki handlowej. Wspólna polityka handlowa opiera się co do zasady na modelu gospodarki rynkowej, jednak uwzględnia również takie cele UE, jak ochrona konsumentów, środowiska naturalnego, bezpieczeństwo publiczne czy prawa socjalne. Z uwagi na ochronę interesów gospodarczych państw

¹ **J. Różański**, *Formy ekspansji międzynarodowej przedsiębiorstw – substytucja czy komplementarność?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2015/73, s. 1017–1025.

² **UNCTAD**, *World Investment Report 2021*, United Nations, Genewa 2022.

³ **W. Zysk**, *Zagraniczne finansowanie potencjału gospodarczego – przypadek Polski*, w: **E. Gruszevska**, *Współczesne wyzwania rozwoju gospodarczego: polityka i kreacja potencjału. Cz. 1. Kreacja, innowacyjność, handel zagraniczny. Część I*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2015, s. 314–332.

⁴ **Z. Taylor**, **A. Ciechański**, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w polskim transporcie*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, Warszawa 2013, s. 180–188.

członkowskich UE wprowadza regulacje, które mają na celu ograniczanie nieuczciwych praktyk handlowych i wspieranie zasad uczciwej konkurencji.

Obecnie w UE trwa wzmoczona debata nad kształtem regulacji z zakresu polityki handlowej, m.in. z uwagi na rosnące zaangażowanie kapitału chińskiego i rosyjskiego w UE oraz zakłócenie łańcucha dostaw w wyniku pandemii COVID-19. Z uwagi na powyższe konieczne jest przeprowadzenie analizy przyjętych w UE regulacji, odnoszących się do inwestycji zagranicznych.

2. Istota bezpośrednich inwestycji zagranicznych i ich znaczenie w gospodarce

Zgodnie z definicją UNCTAD za BIZ uznaje się inwestycje przedsiębiorstw lub osób fizycznych pochodzących z jednego kraju w przedsiębiorstwa w innym kraju w celu uzyskania trwałego udziału w tychże przedsiębiorstwach po to, by osiągnąć zysk⁵. Analizując przytoczoną definicję, można wywieść, iż BIZ są formą lokaty kapitału w przedsiębiorstwie zagranicznym, która daje możliwość kontrolowania tego przedsiębiorstwa w celu osiągnięcia zysków. Zaznaczyć przy tym należy, że BIZ mogą funkcjonować jako przedsiębiorstwa prowadzone samodzielnie przez jednego inwestora (solo venture) lub jako firmy utworzone przez partnerów (joint venture). Wybór pomiędzy samodzielnym prowadzeniem biznesu a przedsięwzięciami wspólnymi (joint venture) zależy od szeregu czynników, wśród których można wymienić: stopień kontroli nad przedsięwzięciem, ponoszenie kosztów administracyjnych, ponoszenie ryzyka oraz możliwość korzystania z wiedzy i doświadczenia. Ponadto, uwzględniając formę zaangażowania kapitału, BIZ mogą funkcjonować jako nowo utworzone inwestycje od podstaw (inwestycje typu greenfield) lub przejęte przedsiębiorstwa – inwestycje typu brownfield.

W odróżnieniu od innych form międzynarodowego przepływu kapitału (jak np. inwestycji portfelowych) BIZ nie stanowią jednorodnych aktywów, lecz „przemieszczający się za granicę pakiet produkcyjny, w którym kapitał nie jest składnikiem dominującym, lecz jedynie współtowarzyszającym”⁶. Z uwagi na to, a także na fakt, że BIZ charakteryzują się długoterminowym zaangażowaniem kapitału, spośród wszystkich form przepływu kapitału, BIZ mają najbardziej istotne znaczenie dla krajów przyjmujących.

⁵ UNCTAD, *World Investment Report 2005*, United Nations, Genewa 2005.

⁶ A. Walenia, *Znaczenie inwestycji zagranicznych w rozwoju regionalnym Podkarpacia*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2011/180, s. 230–247.

W literaturze przedmiotu dotychczas opracowano wiele teorii wyjaśniających podejmowanie inwestycji w formie BIZ⁷. Za najbardziej kompleksową teorię wyjaśniającą BIZ uznaje się eklektyczną teorię produkcji międzynarodowej J.H. Dunninga⁸. Według Dunninga podjęcie przez inwestora decyzji o realizacji BIZ jest uwarunkowane przez jednoczesne wystąpienie przewag własnościowych, lokalizacyjnych i przewag internalizacji. Przewagi własnościowe opierają się na szczególnych cechach charakterystycznych przedsiębiorstwa, które zapewniają mu pozycję konkurencyjną w stosunku do lokalnych firm, natomiast przewagi lokalizacyjne związane są z uwarunkowaniami polityczno-gospodarczymi kraju lokalizacji inwestycji (np.: korzystna sytuacja rynkowa, system zachęt dla inwestorów, stabilna sytuacja polityczna, pewność i jasność stanowionego prawa), uwarunkowaniami kulturowymi (związanymi ze stopniem zróżnicowania kultury kraju goszczącego w stosunku do kraju pochodzenia inwestora, np. występowaniem bariery językowej), a także z rozmieszczeniem przestrzennym produkcji oraz korzyści wynikających z bliskości innych zagranicznych rynków zbytu. Wśród przewag lokalizacyjnych wymienia się również rynkową pozycję przedsiębiorstwa, realizowane strategie biznesowe oraz wiedzę i doświadczenie w obszarze współpracy międzynarodowej. Natomiast przewagi internalizacji odnoszą się do możliwości wykorzystywania współpracy pomiędzy wszystkimi podmiotami wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa działającego w formie BIZ, co umożliwia zredukowanie kosztów wynikających z wykonywanych transakcji oraz zmniejszenie ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej.

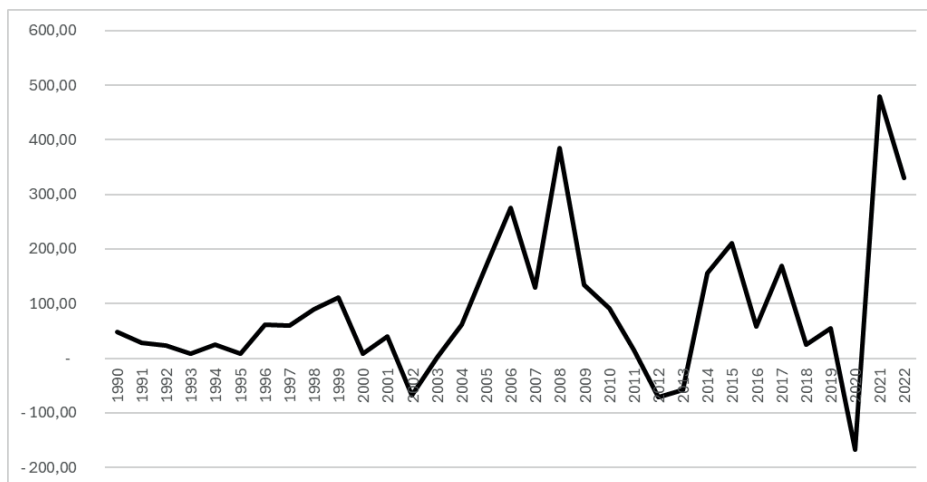
Jak wskazują dane Banku Światowego, od lat 90. XX w. obserwujemy znaczny wzrost zaangażowania kapitału w formie BIZ w krajach Unii Europejskiej. Zgodnie z danymi przedstawionymi na wykresie 1 w okresie 1990–2022

⁷ Dotychczas w literaturze przedmiotu przedstawiono wiele mikroekonomicznych, makroekonomicznych i mieszanych teorii, wyjaśniających występowanie BIZ. Za najważniejsze uznaje się: teorię inwestycji portfolio, teorię dywersyfikacji portfela inwestycyjnego, teorię zachowania się przedsiębiorstw, teorię przewag monopolistycznych, teorię przewag technologicznych, teorię zawłaszczalności, teorię przewag wynikających z pozycji oligopolistycznej, teorię internalizacji, teorię obszarów walutowych, teorię względnych przesunięć kosztów siły roboczej i kapitału, teorię poziomu rozwoju gospodarczego, teorię rentowności lokaty kapitału, teorię wolumenu produkcji zagranicznej i chłonności rynków zagranicznych, a także eklektyczną teorię produkcji międzynarodowej i teorię lokalizacji BIZ.

⁸ **J. Dunning**, *Towards an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Corporations*, *Journal of International Business Studies* 1980/11, s. 9–31.

wielkość napływu kapitału netto z tytułu BIZ w krajach Unii Europejskiej ulegała okresowym zmianom. W 2022 r. łączny napływ kapitału netto w formie BIZ w krajach Unii Europejskiej wyniósł ponad 300 mld dolarów amerykańskich.

WYKRES 1: *Napływ kapitału netto z tytułu BIZ w krajach Unii Europejskiej w latach 1990–2022 (w mld dolarów amerykańskich)*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego, <https://www.worldbank.org/en/home>; stan na 20.04.2024 r.

Z uwagi na rosnące zaangażowanie kapitału w formie BIZ jako istotny obszar badawczy wyróżnia się analizę efektów BIZ w kraju przyjmującym kapitał. W literaturze dotyczącej skutków BIZ, w kontekście ich oddziaływania na gospodarkę kraju przyjmującego, zwraca się szczególną uwagę na oddziaływanie BIZ na poziom PKB, PKB per capita oraz wielkość eksportu, co pośrednio wpływa na poziom zatrudnienia oraz rozwoju gospodarczego⁹. Ponadto, obecność BIZ wspomaga stabilizację bilansu płatniczego i kursu walutowego kraju goszczącego, co jest istotne dla państw charakteryzujących się wysokim poziomem deficytu obrotów bieżących¹⁰.

⁹ N. Chipalkatti, Q.W. Le, M. Rishi, *Sustainability and Society: Do Environmental, Social, and Governance Factors Matter for Foreign Direct Investment?*, *Energies* 2021/14, s. 1–18.

¹⁰ M. Balicki, A. Jaki, T. Rojek, *Rola inwestycji zagranicznych w kreowaniu rozwoju systemu społeczno-gospodarczego*, *Współczesne Problemy Zarządzania* 2021/18, s. 7–16.

Często podejmowaną tematyką jest również związek pomiędzy BIZ a rynkiem pracy¹¹. Wskazuje się, że BIZ przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy¹², co zwiększa popyt na pracowników, a tym samym prowadzi do zwiększenia płac i poprawy warunków pracy¹³. Ponadto, BIZ mogą pozytywnie oddziaływać na podnoszenie kwalifikacji pracowników w danym przedsiębiorstwie poprzez przekazywanie wiedzy, doświadczeń, zagranicznych wzorców kultury organizacyjnej oraz przenikanie rozwiązań wykorzystywanych w różnych regionach świata¹⁴. Jak pisze T. Kemeny, BIZ stanowią najskuteczniejszy kanał transferu technologii oraz rozwiązań organizacyjnych, co może stymulować innowacyjność w kraju przyjmującym kapitał¹⁵. Wynika to z tego, że znaczny procent światowych wydatków na B+R stanowią nakłady ponoszone przez przedsiębiorstwa międzynarodowe, które przenoszą efekty prac badawczo-rozwojowych do krajów zagranicznych w momencie lokowania na ich terenie swojego kapitału w postaci BIZ. Z uwagi na powyższe BIZ stymulują rozwój innowacyjności i przedsiębiorczości (szczególnie w regionach słabo rozwiniętych) i wzmacniają technologiczny potencjał krajów przyjmujących¹⁶.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że BIZ uzupełniają niedobory kapitałowe w krajach przyjmujących. Napływ inwestycji zagranicznych w krajach rozwijających się stymuluje ich wzrost gospodarczy, umożliwia modernizację zasobów produkcyjnych oraz wspomaga procesy restrukturyzacyjne w krajach goszczących kapitał. Pojawienie się BIZ wpływa również na wzrost konkurencyjności na rynkach lokalnych. Obecność przedsiębiorstw

¹¹ **D. Wawrzyniak**, *Rynek pracy a bezpośrednie inwestycje zagraniczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics 2017/287, s. 53–68.

¹² **M. Owczaruk**, *Instytucje a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2020, s. 36–51.

¹³ **J. Hybel**, *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na zatrudnienie i wydajność pracy w Polsce w latach 2007–2016*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku. Nauki Ekonomiczne 2018/28, s. 9–20.

¹⁴ **M. Kujawka, A. Grzegorzewski, L. Czaplewski**, *Bepośrednie inwestycje zagraniczne w województwie kujawsko-pomorskim: stan, znaczenie dla gospodarki województwa, stymulanty i destymulanty napływu*, w: **W. Karaszewski** (red.), *Bepośrednie inwestycje zagraniczne w podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005, s. 253–265.

¹⁵ **T. Kemeny**, *Does Foreign Direct Investment Drive Technological Upgrading?*, World Development 2010/11, s. 1543–1554.

¹⁶ **R. Ciborowski**, *Międzynarodowy transfer technologii a innowacyjność krajów Europy Środkowo Wschodniej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Białymstoku, Białystok 2016, s. 119–153.

zagranicznych wymusza na krajowych firmach wzrost wydajności i efektywności¹⁷. W tym kontekście warto podkreślić, że integracja rynków międzynarodowych postępująca dzięki BIZ ma pozytywny efekt w postaci integracji z gospodarkami światowymi, co umożliwia klientom dostęp do towarów dostępnych na międzynarodowych rynkach, a także może pozwolić lokalnym firmom na nawiązanie współpracy z podmiotami zagranicznymi i rozszerzenie swojej działalności na rynki zagraniczne¹⁸. Z drugiej strony, obecność BIZ może prowadzić w tym obszarze do negatywnych efektów, jak ograniczenie możliwości poprawy lokalnych zasobów i wyparcie kapitału krajowego¹⁹.

Pomimo wielu pozytywnych aspektów BIZ w literaturze wskazuje się także na ich możliwe negatywne następstwa, wśród których można wyróżnić wywieranie niekorzystnego wpływu na stan środowiska naturalnego m.in. poprzez nadmierną eksploatację surowców naturalnych²⁰, możliwość ograniczania konkurencji czy próby omijania obowiązku płacenia podatków w krajach goszczących. Coraz częściej zwraca się również uwagę na konieczność analizy BIZ pod kątem ich oddziaływania na bezpieczeństwo krajów przyjmujących i ich niezależność ekonomiczną. Jak słusznie zauważył J.E. Stiglitz, BIZ z uwagi na swoją bardzo istotną pozycję w gospodarce światowej mogą w pewnym stopniu przejmować część funkcji pełnionych dotychczas przez sektor publiczny, np. poprzez inwestowanie w strategiczne dla państw sektory²¹. Wartym przytoczenia jest, iż zgodnie z danymi Fortune Global 500 w 2023 r. największe roczne przychody osiągały korporacje transnarodowe działające w branżach, takich jak sprzedaż detaliczna (np. Walmart), produkcja energii elektrycznej (np. State Grid), paliw kopalnych (np. China National Petroleum Cooperation, China Petrochemical Cooperation), opieki zdrowotnej (United Health Group) oraz technologii informatycznej (Apple)²². Należałoby przy tym zaznaczyć, że dominującą pozycję wśród korporacji transnarodowych w wielu sektorach

¹⁷ R.N. Batra, *A General Equilibrium Model of Multinational Corporations in Developing Economies*, Oxford Economic Papers 1986/38, s. 342–353.

¹⁸ A. Kłysik-Uryszek, *BIZ w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 57–90.

¹⁹ C., Pilarska, G., Wałęga, *Skutki napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do kraju goszczącego na przykładzie Polski*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego 2007/5, s. 37–68.

²⁰ A. Dhrifi, R. Jaziri, S. Alnahdi, *Does foreign direct investment and environmental degradation matter for poverty? Evidence from developing countries*, Structural Change and Economic Dynamics 2020/52, s. 13–21.

²¹ J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 33–63.

²² Fortune Global 500, <http://www.fortune.com>; stan na 25.04.2024 r.

zajmują podmioty ze Stanów Zjednoczonych oraz Chin. Obserwowana w ostatnich latach rywalizacja gospodarcza pomiędzy wymienionymi krajami, agresywna polityka wewnętrzna Chin oraz doświadczenia pandemii COVID-19 powodują, że państwa europejskie zaczynają wnikliwiej analizować źródła pochodzenia kapitału zagranicznego. Część ekonomistów przypomina, że bezpieczeństwo ekonomiczne w kontekście kapitału zagranicznego zależne jest od istnienia odpowiednich barier prawnych i struktur społeczno-gospodarczych, które uniemożliwiają zbyt duże uzależnienie państw od inwestycji zagranicznych i pozwalają utrzymywać stabilny system polityczny i zdolność obronną państwa²³.

3. Monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych na gruncie prawa unijnego

Monitorowanie napływającego kapitału zagranicznego ma dla państw przyjmujących istotne znaczenie z punktu widzenia ich bezpieczeństwa – gospodarczego, społecznego i politycznego. W odpowiedzi na konieczność ustanowienia wspólnych ram kontroli BIZ, m.in. z uwagi na znaczny wzrost inwestycji z Chin, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły w 2019 r. Rozporządzenie ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej (Rozporządzenie FDI – z ang. *foreign direct investment*, co tłumaczy się jako „bezpośrednie inwestycje zagraniczne”). Głównym celem wprowadzenia wymienionej regulacji prawnej było zapewnienie koordynacji i współpracy pomiędzy krajami UE w zakresie monitorowania napływającego kapitału zagranicznego²⁴, a także określenie kierunku dalszych działań legislacyjnych w zakresie kontroli kapitału zagranicznego na poziomie państw UE. W uzasadnieniu przyjętego Rozporządzenia FDI podkreślono, że jest ono zgodne z zaleceniami OECD. Warto zatem nadmienić, że zgodnie z zaleceniami Rady OECD z 25.05.2009 r., przy wprowadzaniu polityk inwestycyjnych mających na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego powinno kierować się zasadami niedyskryminacji, przejrzystości

²³ M. Delong, M. Malczyńska-Biały, *Współczesna polityka bezpieczeństwa. Aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2018, s. 39–54.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.U.UE.L.2019.79I.1.

polityk i przewidywalności rezultatów, proporcjonalności środków i kontroli organów wdrażających dane polityki²⁵.

Rozporządzenie FDI ma zastosowanie do BIZ, za które zgodnie z art. 2 uznaje się „wszelkiego rodzaju inwestycje inwestora zagranicznego dokonane w celu ustanowienia lub utrzymania trwałych i bezpośrednich powiązań między tym inwestorem zagranicznym a przedsiębiorcą lub przedsiębiorstwem, któremu udostępniany jest kapitał w celu prowadzenia działalności gospodarczej w danym państwie członkowskim, w tym inwestycje, które umożliwiają skuteczne uczestnictwo w zarządzaniu spółką prowadzącą działalność gospodarczą lub w jej kontrolowaniu”²⁶. Podobną definicję BIZ przyjmują organizacje międzynarodowe (np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy), a także liczni badacze zajmujący się analizą międzynarodowego przepływu kapitału.

Wśród narzędzi, które wprowadza Rozporządzenie FDI, należy wymienić przede wszystkim mechanizm współpracy pomiędzy krajami członkowskimi UE a Komisją Europejską w zakresie informowania o strategicznych inwestycjach zagranicznych, obowiązki sprawozdawcze państw członkowskich w zakresie BIZ, a także uprawnienie Komisji Europejskiej do wydawania opinii w sprawach inwestycji zagranicznych. W świetle art. 3 Rozporządzenia FDI państwa członkowskie powinny objąć monitorowaniem te inwestycje zagraniczne, które „mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny”. Przytoczone sformułowanie należy uznać za mało precyzyjne i dające dużą swobodę interpretacyjną. Prawodawcy w dalszej części analizowanego aktu wymienili katalog czynników, które należy wziąć pod uwagę, oceniając wpływ BIZ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny. Uznano, że niektóre inwestycje zagraniczne mogą powodować wysokie zagrożenie dla infrastruktury i technologii o znaczeniu strategicznym dla UE lub zagrażać informacjom mającym szczególne znaczenie dla interesów UE²⁷. Zgodnie z art. 4 Rozporządzenia FDI państwa członkowskie i Komisja, dokonując oceny, czy bezpośrednia inwestycja zagraniczna może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, powinny uwzględniać ewentualny wpływ BIZ na²⁸:

²⁵ Wytyczne dotyczące polityki inwestycyjnej kraju odbiorcy odnoszącej się do bezpieczeństwa narodowego. Zalecenie przyjęte przez Radę OECD w dniu 25 maja 2009 r.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.U.UE.L.2019.79I.1.

²⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy (2023). Sprawozdanie specjalne 27/2023. Monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.U.UE.L.2019.79I.1.

- a) fizyczną lub wirtualną infrastrukturę krytyczną, w tym infrastrukturę związaną z energią, transportem, wodą, zdrowiem, komunikacją, mediami, przetwarzaniem lub przechowywaniem danych, przestrzenią powietrzną oraz przestrzenią kosmiczną, obronnością, infrastrukturę wyborczą lub finansową oraz obiekty o szczególnym znaczeniu, jak również grunty i nieruchomości mające kluczowe znaczenie dla takiej infrastruktury;
- b) technologie krytyczne i produkty podwójnego zastosowania zdefiniowane w art. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 428/2009 (15), 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;
- c) dostawy nakładów krytycznych, w tym energii lub surowców, a także bezpieczeństwo żywnościowe;
- d) dostęp do szczególnie chronionych informacji, w tym danych osobowych lub zdolność kontrolowania takich informacji;
- e) wolność i pluralizm mediów²⁹.

Ponadto, przepisy Rozporządzenia FDI wskazują, że przy ocenie BIZ powinno się również rozważyć to, czy dany inwestor zagraniczny jest kontrolowany przez organy państwowe państwa trzeciego, czy był zaangażowany w działania mające wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny w państwie członkowskim oraz czy istnieje poważne ryzyko udziału danego inwestora zagranicznego w niezgodnej z prawem lub przestępczej działalności. Podzielając opinię D. Pietkun, należy podkreślić, że w/w katalog zawiera kategorie, które dotychczas nie były analizowane przez Trybunał Sprawiedliwości w zakresie ich wpływu na bezpieczeństwo czy porządek publiczny³⁰, stąd mogą pojawiać się rozbieżności interpretacyjne w praktycznym stosowaniu wprowadzonych przepisów.

Przepisy Rozporządzenia FDI stanowią, że w przypadku ustalenia, iż dana BIZ może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny (na podstawie wymienionych wyżej czynników), inwestycja taka powinna zostać objęta procedurą monitorowania „umożliwiająca ocenę, zbadanie, dopuszczenie,

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.U.UE.L.2019.79I.1.

³⁰ **D. Pietkun**, *Dwa lata obowiązywania wspólnych ram monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej – ocena funkcjonowania i prognozy*, Europejski Przegąd Sądowy 2023/6, s. 20–29.

uwarunkowanie, zakazanie lub wycofanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych³¹. W dalszej kolejności przepisy Rozporządzenia zobowiązują państwa członkowskie do sporządzania cyklicznych sprawozdań, związanych z monitorowanymi na ich terytorium inwestycjami zagranicznymi. Istotnym jest, że Rozporządzenie wprowadza mechanizm współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską poprzez informowanie i opiniowanie dotyczące planowanych inwestycji zagranicznych, realizowanych w państwach członkowskich. Stosownie do brzmienia art. 6 ust. 1 Rozporządzenia FDI państwa powinny informować o BIZ w przypadku, gdy te mogą z dużym prawdopodobieństwem wpłynąć na porządek lub bezpieczeństwo. Ponadto, Komisja Europejska jest uprawniona do wydania opinii odnośnie do danej inwestycji zagranicznej na podstawie art. 6 ust. 3 Rozporządzenia FDI³².

Doświadczenia związane z pandemią COVID-19, w tym zakłócenie łańcuchów dostaw, spowodowały wzmożenie debaty nad kwestią monitorowania inwestycji zagranicznych. W 2020 r. Komisja Europejska wydała Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych, swobodnego przepływu kapitału z państw trzecich i ochrony europejskich aktywów strategicznych (Wytyczne FDI). W dokumencie tym zaznaczono, że państwa członkowskie UE powinny zachować czujność, by nie utracić kontroli nad krytycznymi aktywami i technologią w wyniku kryzysu wywołanego pandemią COVID-19³³. Wytyczne FDI odnoszą się wprost do Rozporządzenia FDI. Ich głównym celem było przypomnienie regulacji zawartych w Rozporządzeniu oraz wydanie zaleceń dotyczących stosowania niektórych przepisów Rozporządzenia. W Wytycznych FDI podkreślono, że państwa członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na wszelkie inwestycje zagraniczne, które mogą zagrażać strategicznym dla UE sektorom. Dokument – z uwagi na fakt wprowadzenia w trakcie pandemii COVID-19 – odnosi się również do regulacji, które powinny być uwzględniane przy ocenie inwestycji związanych z sektorem zdrowia publicznego. Dokonując ogólnej analizy Wytycznych FDI, należy

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.U.UE.L.2019.79L1.

³² *Ibidem*.

³³ Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych, swobodnego przepływu kapitału z państw trzecich i ochrony europejskich aktywów strategicznych – sytuacja przed zastosowaniem rozporządzenia (UE) 2019/452 (rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ), (Dz.U.UE C z dnia 26 marca 2020 r.).

wskazać, że akt ten nie ustosunkowuje się do wielu niedookreślonych w Rozporządzeniu FDI pojęć, w związku z czym wydaje się, że rekomendowane byłoby uzupełnienie obu przyjętych regulacji.

4. Ocena przyjętych regulacji prawnych w zakresie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej

Postanowienie art. 15 Rozporządzenia FDI zobowiązuje Komisję Europejską do przeprowadzania oceny funkcjonowania przyjętych regulacji oraz wydawania rekomendacji dotyczących kierunku dalszych działań w ramach monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Odnosząc się do przeprowadzonej przez Komisję w 2023 r. oceny funkcjonowania narzędzi wprowadzonych Rozporządzeniem FDI, w pierwszej kolejności należy wskazać, iż wdrożenie Rozporządzenia BIZ spowodowało zwiększenie liczby państw, w których przyjęto regulacje obejmujące kontrolę napływających BIZ. Jak wskazuje Komisja Europejska, w dacie rozpoczęcia procedury legislacyjnej Rozporządzenia FDI, zaledwie 11 państw UE miało wdrożone procedury monitorowania BIZ w swoich wewnętrznych regulacjach prawnych, z kolei we wrześniu 2023 r. – było to już 21 państw³⁴. Podkreślić warto, iż wdrożenie mechanizmów kontroli BIZ w krajach UE wydaje się mieć szczególne znaczenie z uwagi na to, że państwa UE odpowiadają łącznie za ponad 50% światowych przepływów inwestycji zagranicznych i prawie 70% światowej wartości BIZ³⁵.

Do 2023 r. większość państw Unii Europejskiej wdrożyła mechanizmy monitorowania BIZ w krajowych porządkach prawnych. Jedyne kilka państw Unii Europejskiej w 2023 r. nie implementowało Rozporządzenia FDI i nie ustanowiło krajowych regulacji w zakresie kontrolowania BIZ – były to Irlandia, Szwecja, Grecja, Bułgaria, Chorwacja i Cypr.

Dokonując analizy postanowień Rozporządzenia FDI, warto zacząć od analizy użytych w nim pojęć, które są zbyt mało precyzyjne, co powoduje, że zakres monitorowania BIZ w krajach UE może się znacznie różnić. Rekomendowanym byłoby ujednoczenie interpretacji kluczowych pojęć Rozporządzenia FDI, szczególnie w zakresie znaczenia czynników mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Istnieje ryzyko, że postanowienia

³⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania rocznego Komisji z 2022 r. i zaktualizowanych informacji za okres do września 2023 r.

³⁵ UNCTAD, *World Investment Report 2021*, https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf, s. 129; stan na 4.06.2024 r.

Rozporządzenia FDI ze względu na nieprecyzyjność mogą być stosowane w państwach UE uznaniowo i dyskryminacyjnie w odniesieniu do niektórych inwestycji zagranicznych. Takie działania byłyby sprzeczne z podstawowymi zasadami UE, w ramach których inwestycje pochodzące z państw trzecich powinny korzystać z tych samych swobód, co inwestycje UE, z wyjątkami wynikającymi ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Użycie mało precyzyjnych pojęć oraz brak jednolitej interpretacji zapisów Rozporządzenia FDI powoduje, że istnieją znaczne rozbieżności pomiędzy liczbą monitorowanych BIZ w poszczególnych krajach UE. Zgodnie z danymi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w latach 2020–2022 sześć państw członkowskich odpowiadało za 92% powiadomień dotyczących monitorowanych BIZ, z kolei 12 państw członkowskich UE w analizowanym okresie nie objęło monitorowaniem żadnego przypadku lub nie przekazało żadnego powiadomienia w zakresie monitorowania inwestycji zagranicznych. Z uwagi na powyższe, pomimo wprowadzenia Rozporządzenia FDI, UE nadal nie ma pełnej wiedzy dotyczącej kluczowych, strategicznych inwestycji zagranicznych realizowanych na terenie UE.

Ponadto, należałoby dokonać również oceny wprowadzonych regulacji w obszarze monitorowania BIZ, uwzględniając gospodarcze skutki ich wdrożenia. W ocenie A. Regnér rozszerzenie narzędzi monitorowania BIZ może mieć niekorzystne skutki dla handlu międzynarodowego, a w dłuższej perspektywie może spowolnić rozwój technologiczny UE³⁶. Jak słusznie zauważa T. Długosz, wdrażanie wszelkich regulacji w obszarze szeroko rozumianej kontroli inwestycji zagranicznych jest problematyczne m.in. z punktu widzenia prawa międzynarodowego, którego regulacje często zakazują ustanawiania barier handlowych oraz inwestycyjnych w obrocie międzynarodowym³⁷. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w praktyce niewiele państw obejmuje monitorowaniem inwestycje zagraniczne, ciężko dokonać oceny gospodarczych skutków oddziaływania wprowadzonego Rozporządzenia FDI.

³⁶ A.L. Regnér, *Screening Foreign Direct Investment: As Important As It Is Challenging*, UI Brief 2022/9, s. 1–18.

³⁷ T. Długosz, *Kontrola inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej. Podstawowe zasady i tendencje*, Prawo i Wiąż 2020/2, s. 11–29.

5. Podsumowanie

Celem artykułu było wskazanie mechanizmów monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych przyjętych w UE, dokonanie oceny przyjętych rozwiązań, wskazanie luk prawnych we wdrożonych regulacjach dotyczących monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz przedstawienie tego konsekwencji. Zastosowane metody badawcze obejmowały przede wszystkim przegląd literatury, krytyczną analizę piśmiennictwa oraz krytyczną analizę aktów prawnych.

Wprowadzone przez Komisję Europejską i Parlament Europejski regulacje w zakresie monitorowania inwestycji zagranicznych, tj. Rozporządzenie ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej oraz Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych, swobodnego przepływu kapitału z państw trzecich i ochrony europejskich aktywów strategicznych, zawierają postanowienia określające jedynie ogólny kierunek działań, które powinny podejmować państwa członkowskie. Należy wskazać, że w okresie pięciu lat od przyjęcia wyżej wymienionych aktów prawnych, w większości państw UE zostały wdrożone krajowe regulacje związane z monitoringiem inwestycji zagranicznych. Natomiast z uwagi na to, że unijne wytyczne posługują się nieprecyzyjnymi pojęciami, istnieje duże ryzyko, że ich interpretacja będzie rozbieżna. Może to powodować nadużywanie przez państwa członkowskie narzędzi przewidzianych w Rozporządzeniu FDI, w tym dyskryminowanie niektórych inwestorów zagranicznych. Ponadto, brak jednolitej interpretacji przepisów Rozporządzenia FDI oraz użycie mało precyzyjnych pojęć powoduje, że dotychczas odsetek monitorowanych inwestycji zagranicznych w krajach członkowskich UE jest niewielki. Konieczne byłoby uściślenie kryteriów oceny wpływu inwestycji zagranicznej na bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz precyzyjne zdefiniowanie użytych w Rozporządzeniu FDI sformułowań w celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa w państwach Unii Europejskiej.

Bibliografia

Opracowania

- Balicki M., Jaki A., Rojek T.**, *Rola inwestycji zagranicznych w kreowaniu rozwoju systemu społeczno-gospodarczego*, Współczesne Problemy Zarządzania 2021/18, s. 7–16.
- Batra R.N.**, *A General Equilibrium Model of Multinational Corporations in Developing Economies*, Oxford Economic Papers 1986/38, s. 342–353.

- Chipalkatti N., Le Q.W., Rishi M.**, *Sustainability and Society: Do Environmental, Social, and Governance Factors Matter for Foreign Direct Investment?*, *Energies* 2021/14, s. 1–18.
- Ciborowski R.**, *Międzynarodowy transfer technologii a innowacyjność krajów Europy Środkowo Wschodniej*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Białymstoku, Białystok 2016, s. 119–153.
- Delong M., Malczyńska-Biały M.**, *Współczesna polityka bezpieczeństwa. Aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2018, s. 39–54.
- Dhrifi A., Jaziri R., Alnahdi S.**, *Does foreign direct investment and environmental degradation matter for poverty? Evidence from developing countries*, *Structural Change and Economic Dynamics* 2020/52, s. 13–21.
- Długosz T.**, *Kontrola inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej. Podstawowe zasady i tendencje*, *Prawo i Więzy* 2020/2, s. 11–29.
- Dunning J.**, *Towards an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Corporations*, *Journal of International Business Studies* 1980/11, s. 9–31.
- Hybel J.**, *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na zatrudnienie i wydajność pracy w Polsce w latach 2007–2016*, *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku. Nauki Ekonomiczne* 2018/28, s. 9–20.
- Kemeny T.**, *Does Foreign Direct Investment Drive Technological Upgrading?*, *World Development* 2010/11, s. 1543–1554.
- Kłysik-Uryszek A.**, *BIZ w gospodarce regionu. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 57–80.
- Kujawka M.**, *Znaczenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych dla rozwoju regionu*, w: W. Karaszewski (red.), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005, s. 253–265.
- Owczaruk M.**, *Instytucje a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2020, s. 36–51.
- Pietkun D.**, *Dwa lata obowiązywania wspólnych ram monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej – ocena funkcjonowania i prognozy*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2023/6, s. 20–29
- Pilarska C., Wałęga G.**, *Skutki napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do kraju goszczącego na przykładzie Polski*, *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego* 2007/5, s. 37–68.
- Regnér A.L.**, *Screening Foreign Direct Investment: As Important As It Is Challenging*, *UI Brief* 2022/9, s. 1–18.
- Różański J.**, *Formy ekspansji międzynarodowej przedsiębiorstw – substytucja czy komplementarność?*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2015/73, s. 1017–1025.
- Stiglitz J.E.**, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 33–63.
- Taylor Z., Ciechański A.**, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w polskim transporcie*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, Warszawa 2013, s. 180–188.
- UNCTAD**, *World Investment Report 2005*, United Nations, Genewa 2005.

UNCTAD, *World Investment Report 2021*, United Nations, Genewa 2022.

Walenia A., *Znaczenie inwestycji zagranicznych w rozwoju regionalnym podkarpacia*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2011/180, s. 230–247.

Wawrzyniak D., *Rynek pracy a bezpośrednie inwestycje zagraniczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics 2017/287, s. 53–68.

Zysk W., *Zagraniczne finansowanie potencjału gospodarczego – przypadek Polski*, w: E. Gruszewska, *Współczesne wyzwania rozwoju gospodarczego: polityka i kreacja potencjału. Cz. 1, Kreacja, innowacyjność, handel zagraniczny. Część I*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2015, s. 314–332.

Akty prawne

Komunikat Komisji – Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych, swobodnego przepływu kapitału z państw trzecich i ochrony europejskich aktywów strategicznych – sytuacja przed zastosowaniem rozporządzenia (UE) 2019/452 (rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ), Dz.U.U.E.C.2020.99I.1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii, Dz.U.U.E.L.2019.79I.1.

Sprawozdanie specjalne 27/2023 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE.

Wytyczne dotyczące polityki inwestycyjnej kraju odbiorcy odnoszącej się do bezpieczeństwa narodowego. Zalecenie przyjęte przez Radę OECD w dniu 25 maja 2009 r.

Strony internetowe

Fortune Global 500, <http://www.fortune.com>; stan na 25.04.2024 r.

Martyna ŻAK

MONITORING FOREIGN DIRECT INVESTMENTS IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

Background: The subject of the research is the monitoring of foreign direct investments in the European Union from a legal and economic perspective. Nowadays, foreign investments are considered an important factor of economic growth, especially in developing countries. The literature points to many positive aspects of foreign investments. At the same time – among others Due to the COVID-19 experience, supply chain disruptions, as well as the increased activity of Chinese investors on the European Union market, the need to examine foreign investments in terms of their impact on public safety and order is emphasized.

Research purpose: The research goal of the work is also to identify the mechanisms for monitoring foreign direct investments provided for in European law, as well as to evaluate the adopted solutions from a legal and economic perspective. In addition, the research goal of the work is to identify legal gaps in the regulations regarding monitoring foreign direct investments, presenting their consequences and possible solutions.

Research methods: The work included a method of critical analysis of literature and critical analysis of legal acts.

Conclusions: The research results indicate that there is a need to specify key concepts used in the Regulation establishing a framework for monitoring foreign direct investment in the European Union. The discussed legal regulation contains many ambiguous provisions, which creates the risk of different interpretations by Member States. Moreover, the provisions of the introduced legal acts may result in discrimination against some foreign investors due to the use of imprecise concepts that allow for broad discretion in relation to the decision to monitor a given foreign investment. It should be noted that the implemented legal regulations also pose risks from a strictly economic perspective. It is necessary to conduct an in-depth analysis of the effects of the introduced regulations on the willingness of foreign investors to invest capital in European Union countries. This is extremely important for many European Union Member States, where foreign investments stimulate economic growth and development.

Keywords: foreign direct investment, European Union, control, security.