

Bezpieczeństwo ekonomiczne

Bezpieczeństwo ekonomiczne

Krzysztof Michał Księżopolski



Warszawa
2011

Publikacja dofinansowana przez Instytut Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzenci: prof. dr hab. Edward Haliżak
prof. dr hab. Dariusz Popławski

Opracowanie redakcyjne: Teresa Pawlak-Lis

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

Korekta: zespół

© Copyright by Krzysztof M. Księżopolski and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2011

ISBN 978-83-7151-037-3



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 022 635 03 01, 022 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Mojemu Synowi

Wstęp	9
--------------------	----------

Rozdział I

Definiowanie bezpieczeństwa ekonomicznego	13
--	-----------

1. Ekonomizacja bezpieczeństwa państw	13
2. Definiowanie bezpieczeństwa ekonomicznego państw	27
3. Typologia zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego	36
3.1. Ujęcie przedmiotowe i podmiotowe bezpieczeństwa ekonomicznego	36
3.2. Zagrożenia finansowe bezpieczeństwa ekonomicznego	42
3.3. Zagrożenia surowcowo-energetyczne bezpieczeństwa ekonomicznego	45
3.4. Zagrożenia żywnościowe bezpieczeństwa ekonomicznego	47
3.5. Brak dostępu do czystej wody jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego	51
4. Wpływ globalizacji na bezpieczeństwo ekonomiczne	55

Rozdział II

Zagrożenia generowane przez działalność państw	62
---	-----------

1. Agresja ekonomiczna w stosunkach międzynarodowych	62
2. Zagrożenia państwowe finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego	73
3. Zagrożenia państwowe surowcowo-energetycznego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego	84
4. Zagrożenia państwowe żywnościowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego	88
5. Zagrożenia państwowe powodujące brak dostępu do czystej wody	94

Rozdział III

Zagrożenia ze strony pozapaństwowych uczestników stosunków

międzynarodowych 98

1. Kryzysy finansowe jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państw 98
2. Działalność korporacji transnarodowych jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państw 111
3. Działalność zorganizowanych grup przestępczych jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państw 115
4. Szpiegostwo technologiczne jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państw 117
5. Nowe zagrożenia – migracje i zmiany klimatu 120

Rozdział IV

Działalność państw i organizacji międzynarodowych na rzecz zapewnienia

bezpieczeństwa ekonomicznego 136

1. Ogólna charakterystyka działalności państw na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego 136
2. Działalność państw na rzecz zapewnienia wymiaru finansowego bezpieczeństwa ekonomicznego państw 138
3. Działalność państw na rzecz zapewnienia wymiaru surowcowo-energetycznego bezpieczeństwa ekonomicznego państw 143
4. Działalność państw na rzecz zapewnienia wymiaru żywnościowego bezpieczeństwa ekonomicznego państw 152
5. Działalność państw na rzecz zapewnienia dostępu do czystej wody 156
6. Rola organizacji międzynarodowych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego 161

Zakończenie 182

Wykaz tabel, rysunków, map i wykresów 188

Bibliografia 190

Moja wcześniejsza praca *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania* wzięła się z przeświadczenia o doniosłości zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego, które na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku zostało uznane przez Barry'ego Buzana za jeden z pięciu obszarów badań nad bezpieczeństwem. Także wielu innych autorów prognozowało wówczas wzrost znaczenia kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego z biegiem czasu obrastającej w nowe treści.

Publikowane przeze mnie artykuły nie podejmowały tematu w sposób całościowy, utrzymywały jednak kierunek zainteresowań badawczych, których odzwierciedleniem jest niniejsza książka. Pisaniu jej towarzyszyła myśl o celowości powtórnego zmierzenia się z zagadnieniem bezpieczeństwa ekonomicznego – z uwzględnieniem obecnego stanu badań w Polsce i za granicą. Obok wcześniejszych przemyśleń, książka zawiera konkluzje oparte na uczestnictwie w programie badawczym Foresight 2020 (panel bezpieczeństwo ekonomiczne Polski), wykorzystuje też doświadczenia wyniesione z pobytów w zagranicznych ośrodkach badawczych oraz prac wykonywanych w macierzystym Instytucie. Istotny wpływ na kształt książki wywarły seminaria organizowane przez profesora Edwarda Haliżaka w ramach Zakładu Ekonomii Politycznej Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW.

Zasadniczym celem publikacji jest analiza działań państw w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego z wykorzystaniem narzędzi ekonomicznych, poszukiwanie prawidłowości w działaniach państw, jak również określenie efektywności stosowanych metod i narzędzi z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Wobec wielości definicji zarówno bezpieczeństwa, jak i bezpieczeństwa ekonomicznego, przed rozpoczęciem analizy i poszukiwaniem prawidłowości należało usystematyzować sam obszar badań nad bezpieczeństwem ekonomicznym. W tym celu przeprowadzono systematykę pojęcia „bezpieczeństwa ekonomicznego” i jego wymiarów, czyli: bezpie-

czeństwa finansowego, surowcowego, energetycznego, żywnościowego oraz dostępu do czystej wody. W związku z tym, że zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego są generowane nie tylko przez państwa, ale również przez podmioty pozapaństwowe, dokonano stosownego wyodrębnienia, ujmując je w dwóch rozdziałach. Zagrożenia państwowe i pozapaństwowe wpływają na prowadzoną przez państwa politykę. Państwa są zatem podmiotami zarówno generującymi zagrożenia, jak też odpowiadającymi na nie, czyli prowadzącymi działania mające zapewnić własne bezpieczeństwo ekonomiczne. Pokazanie tej dwoistej roli państwa jest również celem niniejszej publikacji. Centralnym obszarem zainteresowania jest państwo. Każde z państw prowadzi własną politykę bezpieczeństwa ekonomicznego; różnie umieszcza kwestie bezpieczeństwa ekonomicznego w swojej hierarchii celów. Poznanie czynników, które wpływają na określenie tego miejsca w hierarchii celów państwa, to ważny element poznania sposobów działania państw. Przyjęto założenie, że pewne wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego są domeną samodzielnego działania państw z wykorzystaniem narzędzi jednostronnych, ale są również takie wymiary bezpieczeństwa, które wymagają współpracy – aktywności w organizacjach międzynarodowych lub ugrupowaniach integracyjnych.

Praca zawiera również elementy prognostyczne. Wykorzystując analizę megatrendów w stosunkach międzynarodowych, podjęto próbę określenia ich wpływu na przyszłe zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw.

Całość opisywanych zagadnień zawarta jest w czterech rozdziałach. W pierwszym rozdziale przedstawiono proces ekonomizacji bezpieczeństwa państw, polegający na wzroście roli czynnika ekonomicznego w polityce wewnętrznej i międzynarodowej państw, następnie – najważniejsze definicje bezpieczeństwa ekonomicznego autorów krajowych i zagranicznych, wskazując różnorodność definicji i podejść do tego zagadnienia. W kolejnym punkcie zaprezentowano typologię przedmiotową i podmiotową kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego, przedstawiając również wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego, czyli bezpieczeństwo finansowe, surowcowo-energetyczne, żywnościowe oraz bezpieczeństwo dostępu do czystej wody. Nie pominięto znaczenia procesu globalizacji dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Zaprezentowano interakcje: bezpieczeństwo ekonomiczne – globalizacja, jak również globalizacja – bezpieczeństwo ekonomiczne. Szczególnie zwrócono uwagę na wpływ procesu globalizacji na bezpieczeństwo ekonomiczne i na wyzwania, jakie ona niesie dla polityki bezpieczeństwa ekonomicznego państw.

W drugim rozdziale przedstawiono zagrożenia generowane przez działania państw. Dokonano analizy agresji ekonomicznej, pokazując zarówno sposoby prowadzenia wojen gospodarczych, jak również mechanizmy uzależnienia gospodarczego. Odniesiono się do problemu efektywności agresji ekonomicznej na podstawie danych historycznych, a także zwrócono uwagę na koszty gospodarcze i społeczne sankcji ekonomicznych. Istotnym elementem rozważań były kwestie narzędzi stosowanych przez państwa z myślą o celach związanych z bezpieczeństwem ekonomicznym. W celu systematyzacji narzędzi, podzieleno je ze względu na cztery wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego, opisując i analizując na podstawie danych empirycznych, jakie działania podejmowały i podejmują państwa. Podział ten ma charakter umowny, ponieważ zastosowane narzędzia mogą wpływać na wiele wymiarów bezpieczeństwa.

Rozdział trzeci poświęconopozapaństwowymzagrożeniom dla bezpieczeństwa ekonomicznego, czyli takim, które są pochodną funkcjonowania rynków finansowych, jak również takim, które są wynikiem aktywności korporacji transnarodowych i zorganizowanych grup przestępczych. Pokazano również przyszłe obszary zagrożeń dla bezpieczeństwa, jak kwestie migracji oraz zmian klimatycznych.

Rozdział ostatni, czwarty, zawiera syntezę działań podejmowanych przez państwa w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa ekonomicznego – tym, które pochodzą od innych państw i tym, które płyną ze strony uczestników pozapaństwowych. Zaprezentowano również przykłady aktywności organizacji międzynarodowych w działalności na rzecz bezpieczeństwa ekonomicznego. Analogicznie – jak w rozdziale drugim – zastosowano podział na wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego. W ich ramach przedstawiono działania podejmowane przez państwa. Ten sposób prezentacji umożliwia czytelnikowi logiczne śledzenie zarówno zagrożeń, tych generowanych przez państwa i tych pozapaństwowych, jak też przeciwdziałań, jakie podejmują państwa.

W pracy wykorzystano metodę empiryczną i analityczną wspartą logiką. Oparto się na dokumentach, analizach i danych statystycznych. Celem nie było demonstrowanie metod analizy bezpieczeństwa ekonomicznego, a jedynie doprecyzowanie obszaru pojęciowego bezpieczeństwa ekonomicznego oraz ukazanie praktyki stosunków międzynarodowych.

Mam nadzieję, że podjęta próba umożliwi lepsze zrozumienie zagadnienia bezpieczeństwa ekonomicznego przez teoretyków i praktyków stosunków międzynarodowych, a także pozwoli głębiej wnikać w sens podejmowanych przez państwa działań.

Definiowanie bezpieczeństwa ekonomicznego

1. Ekonomizacja bezpieczeństwa państw

Wielu autorów pisze na temat bezpieczeństwa. Jak zauważa w pierwszych akapitach swojej książki Edward A. Kołodziej, półki biblioteczne w każdym mieście czy college'u zavalone są książkami o bezpieczeństwie¹. Pojęcie „bezpieczeństwa” jest bardzo różnie definiowane w nauce. Definicje pochodzą od politologów, ekonomistów i socjologów. Stąd definicyjna różnorodność i różnice w punkcie ciężkości każdej definicji.

Pierwsza grupa autorów, prezentująca ujęcie politologiczne, definiuje to pojęcie odnosząc się do najważniejszego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, czyli wojny. Tak definiuje bezpieczeństwo Ian Bellamy, który pisze, że bezpieczeństwo jest relatywną wolnością od wojny połączoną z wysokim prawdopodobieństwem, iż porażka nie nastąpi w wyniku wojny, która może się wydarzyć². Podobnie bezpieczeństwo definiuje Walter Lippmann, który twierdzi, iż społeczeństwo jest bezpieczne wówczas, gdy: nie grozi mu poświęcenie swoich zasadniczych wartości, jeśli chce uniknąć wojny; jest zdolne do utrzymania tych wartości, odnosząc zwycięstwo w wojnie³. Według profesora Giacomo Luciani, bezpieczeństwo państwa może być zdefiniowane jako zdolność do powstrzymania agresji zewnętrznej⁴. Z kolei Józef Kukułka definiuje bezpieczeń-

¹ E.A. Kołodziej, *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 5.

² I. Bellamy, *Towards a Theory of International Security*, „Political Studies” 1981, t. 29, nr 1, s. 102.

³ B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991, s. 16.

⁴ G. Luciani, *The Economic Content of Security*, „Journal of Public Policy” 1989, t. 8, nr 2, s. 151.

stwo jako przetrwanie państwa zachowującego integralność terytorialną oraz niezależność polityczną⁵. Tego rodzaju ujęcie ma charakter analityczno-politologiczny; obejmując zasięgiem całe spektrum zagadnienia, wyznacza zasadnicze elementy bezpieczeństwa⁶.

Druga grupa autorów, przedstawiająca ujęcie ekonomistów, definiuje pojęcie „bezpieczeństwa” w kategoriach poziomu życia. Tego rodzaju podejście reprezentuje Richard H. Ullman; autor ten uważa, że zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego jest działaniem lub ciągiem działań, które w sposób drastyczny w ciągu krótkiego czasu godzą w poziom życia mieszkańców państwa. Zwraca uwagę, że zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego oznacza również zmniejszenie możliwości politycznego wyboru rządu danego państwa lub sektora prywatnego (ludzi, grup, korporacji) w państwie⁷.

Trzecia grupa autorów stosuje ujęcie socjologiczne. Reprezentantem tego podejścia jest Arnold Wolfers; w definiowaniu bezpieczeństwa kładzie on nacisk na element obiektywny i subiektywny bezpieczeństwa, zwracając uwagę na wartości, które mogą być zagrożone. Autor ten uważa, że bezpieczeństwo w sensie obiektywnym to brak zagrożeń dla podstawowych wartości chronionych, a w sensie subiektywnym – brak strachu przed tym, iż wartości te mogą zostać zaatakowane⁸.

Na wyróżnienie zasługują również inne ujęcia w definiowaniu bezpieczeństwa, które nie dają się jednoznacznie zakwalifikować do żadnej z trzech wcześniej przedstawionych grup. Należy do nich Mohammed Ayoob, który kładzie nacisk na państwo i jego funkcjonowanie. Autor ten uważa, że bezpieczeństwo i brak bezpieczeństwa są definiowane przez zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne, które aktualnie lub potencjalnie mogą doprowadzić do upadku lub osłabienia struktur państwa, terytorium, instytucji oraz systemu politycznego⁹. Inną definicję pojęcia „bezpieczeństwa narodowego” formułują Morton Berkowitz i Peter G. Bock, według których „bezpieczeństwo narodowe może być definiowane jako zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed

⁵ J. Kukulka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7, s. 34.

⁶ Ibidem, s. 6–7.

⁷ R. Ullman, *Redefining Security*, „International Security” 1983, t. 8, nr 1, s. 133.

⁸ A. Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on Integration Politics*, The John Hopkins Press, Baltimore 1962, s. 150.

⁹ M. Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, Lynne Rienner, Boulder 1995, s. 9.

zagrożeniami zewnętrznymi”¹⁰. Takie ujmowanie bezpieczeństwa narodowego jest bardzo szerokie, uniwersalne i daje możliwość dopełniania go treścią wraz z powstawaniem nowych zagrożeń, których dzisiaj nie jesteśmy w stanie jeszcze przewidzieć. Subiektywne podejście do bezpieczeństwa reprezentuje Peter Hough, który twierdzi, że jeśli ludzie sami lub wybrany przez nich rząd postrzegają jakiś problem jako istotny dla ich funkcjonowania oraz podejmują działania polityczne w tym zakresie, to taki problem jest problemem bezpieczeństwa¹¹.

Definicje bezpieczeństwa (I. Bellamy, W. Lippman, G. Luciani), które uwzględniają tylko zagrożenia o charakterze militarnym, kontrastują zatem z innymi definicjami (R.H. Ullman, A. Wolfers, M. Ayoob, M. Berkowitz, P.G. Bock, P. Hough), w których istnieje możliwość szerokiego rozumienia zagrożeń dla bezpieczeństwa. Słuszne jest takie szerokie pojmowanie bezpieczeństwa, które nie sprowadza go do wymiaru fizycznego czy politycznego przetrwania, ponieważ odpowiada ono dużej dynamice i zmienności stosunków międzynarodowych. Zagadnienia rozszerzające agendę bezpieczeństwa to między innymi: dostępność zasobów naturalnych, stabilność instytucji i stosunków, które umożliwiają osiągnięcie odpowiedniego poziomu bogactwa, zapewnienie integralności i bezpieczeństwa systemów informatycznych, od których społeczeństwa współczesne są zależne i wreszcie środowisko naturalne jako podstawa dla wszystkiego co żyje¹². Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem Victora Cha, że debata na temat znaczenia pojęcia „bezpieczeństwa” jest odbiciem nowych warunków polityki bezpieczeństwa, na którą wpływa wzrastająca globalizacja¹³.

Najbardziej jasną odpowiedź na pytanie o zakres pojęcia „bezpieczeństwa”, a tym samym zakres studiów nad nim, dają nie tradycyjne podejścia, takie jak neorealizm, neoliberalizm, okopane na swoich pozycjach i gotowe bronić swojego pojmowania zakresu nauki o bezpieczeństwie, lecz podejście reprezentowane przez postmodernistów, a wyartykułowane przez tak zwaną szkołę kopenhaską¹⁴. Szkoła ta wywodzi się z Conflict and Peace Research Institute of

¹⁰ M. Berkowitz, P.G. Bock, *American National Security. A reader in Theory on Policy*, Free Press, New York 1965, s. X.

¹¹ P. Hough, *Understanding Global Security*, Routledge, London 2004, s. 9.

¹² W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, SAGE, London 2002, s. 369.

¹³ V.D. Cha, *Globalization and the Study of International Security*, „Journal of Peace Research” 2002, t. 37, nr 3, s. 391–403.

¹⁴ Th. Balzacq, *The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context*, „European Journal of International Relations” 2005, t. 11, nr 2, s. 171.

Copenhagen, a jej przedstawicielami są Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde. Niektórzy autorzy uważają, że szkoła ta stworzyła skomplikowaną teorię i metodę analizy bezpieczeństwa¹⁵. Przedstawiciele szkoły kopenhaskiej wyodrębnili w życiu społecznym trzy grupy zagadnień. Pierwsza grupa to zagadnienia niespolityzowane (*non-politicized*), które nie są ani przedmiotem zainteresowania państwa, ani tematem debaty publicznej. Druga grupa obejmuje zagadnienia spolityzowane (*politicized*), czyli takie, które wymagają zainteresowania państwa, decyzji rządowych, przeznaczenia środków finansowych¹⁶. Trzecia grupa to tak zwane zagadnienia sekurytyzowane (*securitized*) – takie, które wymagają pilnych akcji ze strony rządu, wykraczających poza standardowe działania państwa, w tym użycia siły. Przedstawiciele szkoły kopenhaskiej uważają, iż tylko te zagadnienia, które znajdują się w trzeciej grupie, stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa. Opisują oni również przechodzenie jakiegoś zagadnienia przez trzy fazy, określane jako proces sekurytyzacji (*securitization*)¹⁷. Proces ten dokonuje się poprzez działania rządów, elit politycznych, wojskowych oraz społeczeństwa obywatelskiego, czyli aktorów sekurytyzacji. W państwach demokratycznych sekurytyzacja następuje najczęściej poprzez działanie rządu, ponieważ on ma legitymację demokratyczną, co daje mu przewagę nad innymi aktorami uczestnikami procesu sekurytyzacji. Kwestiami procesu sekurytyzacji w państwach niedemokratycznych zajął się w swoim artykule Juha A. Vuori¹⁸. Na skutek sekurytyzacji problem spolityzowany staje się zagrożeniem dla państwa, grupy, suwerenności lub życia gospodarczego. W wyniku sekurytyzacji mogą być legitymizowane działania, które wkraczają w życie społeczeństw obywatelskich i zmieniają je w takim stopniu, na jaki w normalnych warunkach nikt by się nie zgodził. Na arenie międzynarodowej może to oznaczać używanie siły militarnej do realizacji własnych celów. Możliwe jest również zjawisko odwrotne, polegające na dese-

¹⁵ W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, op. cit., s. 382.

¹⁶ B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Linne Rienner, Boulder 1998, s. 23.

¹⁷ Proces sekurytyzacji w obszarze bezpieczeństwa należy odróżniać od zjawiska sekurytyzacji na rynkach finansowych, które polega na wykupie wierzytelności ze środków uzyskanych z emisji obligacji.

¹⁸ J.A. Vuori, *Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders*, "European Journal of International Relations" 2008, t. 14, nr 1, s. 65.

kurytyzacji, co oznacza, że dane zagadnienie przestaje być zagrożeniem dla bezpieczeństwa¹⁹.

W tym podejściu do wyodrębniania zagrożeń dla bezpieczeństwa jest kilka słabych punktów nie tłumaczonych przez szkołę kopenhaską. Po pierwsze, dlaczego aktorzy sekurytyzacji zaczynają mówić o pewnych zagadnieniach jako stwarzających problem dla bezpieczeństwa? Może istnieją jakieś obiektywne czynniki, które wpływają na to, że dane zagadnienie zagraża bezpieczeństwu państwa? Jeśli tak, to mimo że aktorzy dokonujący sekurytyzacji zaczną mówić o danym problemie jako zagrożeniu dla bezpieczeństwa, ono się nim nie stanie. Takim przykładem były głosy polskich polityków, którzy przekonywali, że prywatyzacja przemysłu spirytusowego jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa. Zagadnienie zostało spolityzowane, ale nie sekurytyzowane. Wskazuje to na istnienie jakichś obiektywnych czynników wpływających na ten proces. Po drugie, brak jest wyraźnego oddzielenia tego, co spolityzowane od tego, co sekurytyzowane. Zagadnienia ekologiczne stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, państwa się nimi zajmują, ale nie podejmują pozastandardowych działań²⁰. W związku z tym można powiedzieć, iż zagadnienia ekologiczne są spolityzowane, ale nie sekurytyzowane²¹.

Wątpliwości te dobrze oddają istotę bezpieczeństwa jako kategorii politycznej, która może być używana przez polityków do wzmacniania swojego potencjału politycznego i podnoszenia szansy zwycięstwa w kolejnych wyborach. To zaś implikuje możliwość postępującego procesu sekurytyzacji jakiegoś zagadnienia, które na to nie zasługuje. Takie błędne postrzeganie bezpieczeństwa w swojej istocie prowadzi do błędów decyzyjnych.

Podejście szkoły kopenhaskiej jest całkowicie zgodne z posmodernizmem, zakładającym brak obiektywnych zagrożeń. Niebezpieczeństwo jest efektem interpretacji²². Nawet podejście uznawane za najbardziej obiecujące z punktu widzenia określania zawartości pojęcia „bezpieczeństwa” ma pewne ułomności. Nie odrzucając całkowicie tego podejścia, stosując je jako jedno z narzędzi

¹⁹ H. Stritzel, *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*, „European Journal of International Relations” 2007, t. 13, nr 3, s. 357.

²⁰ Patrz szerzej: K. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne*, w: K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, ASPRA-Jr, Warszawa 2009.

²¹ Patrz szerzej na temat szkoły kopenhaskiej: M.C. Williams, *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*, „International Studies Quarterly” 2003, 47, nr 4, s. 511–531.

²² D. Campbell, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1992, s. 1–2.

weryfikowania hipotez, należy pójść za cytowanym już zdaniem V. Cha²³. Założenie, że pojęcie „bezpieczeństwa”, jak również studia nad bezpieczeństwem odzwierciedlają warunki globalnej polityki, skłania do poszukiwania obiektywnych czynników, które wpływają na to, iż dane zagadnienie staje się zagrożeniem dla bezpieczeństwa i przedmiotem badań. Takie poszukiwania muszą być oparte na danych empirycznych, które poddane analizie pozwolą ustalić zachodzące procesy, a w konsekwencji czynniki obiektywne, które wpływają na uznanie jakiegoś zagadnienia za zagrożenie dla bezpieczeństwa.

Charakter niniejszej publikacji poświęconej problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego ogranicza poszukiwania do określenia tego, co sprawia, że zagadnienia ekonomiczne stają się zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa. Jeśli takie czynniki zostaną znalezione, to będziemy mogli mówić o procesie ekonomizacji bezpieczeństwa, który w odróżnieniu od procesu sekurytyzacji jest oparty na obiektywnych przesłankach. Proces ekonomizacji bezpieczeństwa oznacza, że następuje wzrost znaczenia czynników ekonomicznych w zapewnieniu bezpieczeństwa. Idąc tropem wskazanym przez szkołę kopenhaską jak również przez V. Cha, przyjęto założenie, iż na czynniki obiektywnie wpływające na proces ekonomizacji bezpieczeństwa państwa oddziałują procesy zachodzące w stosunkach międzynarodowych i wewnątrz państw. Ergo, proces ekonomizacji zagrożeń dla bezpieczeństwa ma swoje źródło wewnątrz państw i w sferze międzynarodowej. Proces ekonomizacji bezpieczeństwa wynika z siedmiu procesów opisanych poniżej.

Po pierwsze, postęp naukowo-techniczny w sferze zbrojeń, a przede wszystkim wynalezienie broni masowego rażenia, doprowadził do sytuacji, w której wielkie mocarstwa – silne państwa mające wpływ na stosunki międzynarodowe – nie są w stanie prowadzić w odniesieniu do siebie polityki zgodnie ze starą formułą Carla von Clausewitza: „wojna jest przedłużeniem polityki za pomocą innych środków”²⁴. Niemożność zastosowania tego rodzaju środków wynika ze skali zagrożenia, na jakie narażałby się potencjalny agresor, jeśli atakowane państwo dysponowałoby bronią masowego rażenia, obejmującą zarówno broń atomową, chemiczną, jak i bakteriologiczną. Tym samym stawka w grze staje się zbyt wysoka, sprawiając, że we współczesnych stosunkach międzynarodowych następuje proces zmniejszania roli wojny jako środka realizacji celów polityki zagranicznej. Możliwe są jednak konflikty na mniejszą skalę w regionach skłóconych etnicznie

²³ V.D. Cha, *Globalization and the Study of International Security*, op. cit., s. 391–403.

²⁴ C. Clausewitz, *O wojnie*, Wydawnictwo Test, Lublin 1995, księgi I–VIII.

czy religijnie, ewentualne na obszarach o ważnym strategicznie położeniu²⁵ lub obfitujących w surowce strategiczne. Wpływ na zmniejszenie skłonności państw do użycia siły mają również systemy polityczne państw, które (dzisiaj w większości demokratyczne) są poddane presji społecznej przeciwnej używaniu siły. Obywatele nie są skłonni do ponoszenia kosztów i poświęcania życia swojego i swoich bliskich. Jeśli już państwa muszą użyć siły, to starają się maksymalnie ograniczyć straty własne poprzez wykorzystywanie wysokiej technologii, ograniczanie działań do bombardowań, ataków raketowych, działalności formacji specjalnych lub najemników. Użycie siły przez państwa demokratyczne jest więc generalnie ograniczone do samoobrony, która jest powszechnie akceptowana.

Po drugie, następuje wzrost współzależności międzynarodowych, będący wynikiem internacjonalizacji i globalizacji różnych dziedzin życia społecznego, w tym gospodarki. Przestaje być opłacalne, a tym samym celowe, atakowanie państwa, z którym jest się powiązanych ekonomicznie. Tego rodzaju działanie doprowadziłoby bowiem do strat zainwestowanego kapitału lub przynajmniej do czasowej utraty korzyści z nim związanych. Wybuch wojny wstrzymuje wymianę handlową między państwami, co ogranicza korzyści powiązanych państw z udziału w międzynarodowym podziale pracy. Państwa przestają postrzegać przestrzeń w sensie geopolityki, przestrzeń w sensie geograficznym obszaru, a zaczynają w sensie geoeconomicznym (przestrzeń w sensie ekonomicznym rynku zbytu produktów, źródeł kapitału).

Po trzecie, następuje wzrost rywalizacji między państwami o zasoby, kapitały, co wynika z ich ograniczonej ilości oraz konieczności zapewnienia rozwoju gospodarczego; rozwój zakłada, że państwa są w stanie zagwarantować tani dostęp do nich. W większości krajów rządy sprawowane są w sposób demokratyczny, co oznacza między innymi elekcyjność władz w ściśle określonych przedziałach czasowych (zwykle co 4, 5 lat). Każdemu rządowi zależy na reelekcji w następnych wyborach. Im potrzeby ekonomiczne obywateli są lepiej zaspokajane, tym większe są szanse na reelekcję sprawujących władzę. W zależności od stopnia postrzeganego przez obywateli pogorszenia się poziomu życia, istnieje potencjalna groźba zmiany ekipy rządzącej, zakłóceń w funkcjonowaniu państwa, a w ekstremalnych przypadkach – braku możliwości zapewnienia integralności terytorialnej i niezależności politycznej oraz biologicznego przetrwania obywateli.

²⁵ K. Pronińska, *Konflikty surowcowe we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, lipiec–wrzesień 2005 roku, s. 29–46.

Po czwarte, w wyniku procesu globalizacji rosną współzależności tworzone poprzez powiązania handlowe, finansowe. Umożliwiają one państwom wywieranie wpływu politycznego na inne państwa, z użyciem narzędzi ekonomicznych. Wzrasta również niestabilność światowego systemu finansowego, która powoduje kryzysy wywołujące dramatyczny spadek stopy życiowej obywateli. Siłą rzeczy społeczeństwo zaczyna poszukiwać przyczyn jego złej sytuacji. Odpowiedź jest jedna: stan gospodarki. Można zatem powiedzieć, iż niestabilność światowego systemu finansowego prowadzi do aktywizacji jednego z aktorów procesu ekonomizacji, a mianowicie społeczeństwa obywatelskiego. Dotkliwe skutki kryzysów gospodarczych oddziałują bezpośrednio na poziom poparcia obywateli dla sprawujących władzę. Oczywiście występują różnice w oddziaływaniu, zależne od systemu politycznego panującego w danym kraju. Dla ustrojów demokratycznych takie sytuacje powodują często zmianę u steru władzy, dla państw autorytarnych zaś – zmianę nie tylko przywództwa, ale również systemu politycznego. Ten fakt pobudza do działania rządy w ich roli aktora procesu ekonomizacji.

Po piąte, wysoki i wzrastający poziom zadłużenia międzynarodowego jest problemem, który mimo podejmowanych prób nie został rozwiązany i dzisiaj kładzie się cieniem na stabilności gospodarki światowej. Problem ten, ze względu na swoją skalę, nie jest problemem samych dłużników, ale również wierzycieli, czyli dotyczy całego systemu finansów międzynarodowych.

Po szóste, występowanie we współczesnym świecie stref głodu prowadzi do sytuacji, w której problemy żywności, a nie zagrożenia o charakterze militarnym, decydują o przetrwaniu. Podstawą myślenia i działania ludzi w tych strefach jest przetrwanie, a nie panowanie. Przetrwanie jest warunkowane poziomem rozwoju gospodarczego, który wymaga zachowania bezpieczeństwa ekonomicznego.

Po siódme, rośnie waga i oddziaływanie na stosunki międzynarodowe podmiotów niepaństwowych, takich jak korporacje międzynarodowe i osoby fizyczne, które swoim potencjałem przewyższają często potencjał ekonomiczny państw. Rodzi to problemy związane z ich kontrolą oraz utrzymaniem przez państwa niezależności politycznej jako jednego z trzech koniecznych warunków zachowania bezpieczeństwa.

Przytoczone czynniki obiektywne uzasadniają twierdzenie o postępującym procesie ekonomizacji bezpieczeństwa, w związku z czym prawidłowe jest założenie, iż zagadnienia ekonomiczne stwarzają zagrożenia dla bezpieczeństwa państw, czyniąc zasadnym używanie pojęcia „bezpieczeństwa ekonomicznego”.

Pojęcie „ekonomizacja bezpieczeństwa” odnosi się do państw jako najważniejszych uczestników stosunków międzynarodowych. Oznacza ona zatem wzrost znaczenia czynnika ekonomicznego w zachowaniu bezpieczeństwa narodowego. Ekonomizacja bezpieczeństwa jest procesem długotrwałym, obiektywnym, wynikającym ze zmian zachodzących w stosunkach między państwami, jak również w funkcjonowaniu gospodarki światowej. Ekonomizacja oznacza uznanie przez państwa sfery ekonomicznej jako płaszczyzny rywalizacji, konkurencji, jako obszaru, na którym możliwe i uzasadnione jest używanie siły do realizacji własnych interesów.

Wskutek procesu ekonomizacji czynnik ekonomiczny zaczyna odgrywać samodzielną rolę w stosunkach międzynarodowych. Przestaje być więc podporządkowany celom militarnym. Jest to stan odmienny od postrzeganego przez realistów, którzy zakładają nadrzędność czynnika militarnego w stosunkach międzynarodowych. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla funkcjonowania państw na arenie międzynarodowej; jest ważne również z punktu widzenia rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych.

Zwiększenie znaczenia bezpieczeństwa ekonomicznego jako komponentu bezpieczeństwa narodowego, czyli jego ekonomizacja, znajduje potwierdzenie w strategiach bezpieczeństwa narodowego oraz wypowiedziach ekspertów²⁶. Miejsce bezpieczeństwa ekonomicznego w działaniach państw można ująć w trzech płaszczyznach:

- relacje podporządkowania polityki ekonomicznej bezpieczeństwu militarnemu. W tym obszarze zajmowano się kwestiami produkcji, poziomu technicznego przemysłu, infrastruktury w kontekście zdolności militarnych;
- relacja podporządkowania polityki ekonomicznej interesom polityki bezpieczeństwa. W tym obszarze chodziło o wsparcie celów polityki zagranicznej poprzez wykorzystanie instrumentów ekonomicznych;
- relacja podporządkowania polityki bezpieczeństwa interesom ekonomicznym. W tym obszarze chodziło ogólnie o stworzenie świata bezpiecznego dla ekspansji kapitalizmu²⁷.

²⁶ Strategia bezpieczeństwa RP, <http://www.msz.gov.pl/>; *Narodowa strategia bezpieczeństwa USA: zaangażowanie i rozszerzenie. Dokument przedłożony przez prezydenta Billa Clintona Kongresowi USA w lutym 1996 roku*, w: D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 163–213.

²⁷ Ch.M. Dent, *Economic Security*, w: A. Collins, *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, New York 2007, s. 207.

Wszystkie trzy płaszczyzny postrzegania bezpieczeństwa ekonomicznego są uzasadnione z punktu widzenia dzisiejszych stosunków międzynarodowych. Można wszakże wprowadzić tutaj pewną relatywizację. Otóż w zależności od uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, miejsce bezpieczeństwa ekonomicznego w działaniach państw jest różne – czasem wiodące, czasem marginalne. Należy również pamiętać o tym, iż w przypadku bezpieczeństwa ekonomicznego mamy do czynienia z wysokim poziomem polityzacji zagadnień konstytuujących treść tego pojęcia. Wynika to z istoty kategorii bezpieczeństwa przyciągającej uwagę opinii publicznej, jak również z występowania obok państw pozapaństwowych uczestników np. korporacji transnarodowych. W okresie funkcjonowania systemu dwublokowego płaszczyzną wiodącą było podporządkowanie kwestii ekonomicznych bezpieczeństwu militarnemu; dzisiaj – w dobie kryzysu, ale i wcześniej – taką płaszczyzną jest podporządkowanie polityki bezpieczeństwa interesom ekonomicznym.

Jeśli wybieramy trzecią płaszczyznę postrzegania bezpieczeństwa ekonomicznego, czyli relację podporządkowania polityki bezpieczeństwa interesom ekonomicznym, czynimy krok równoznaczny z umieszczeniem ich wysoko w hierarchii celów państwa. Zasadnicze pytanie dotyczy strategii działań państw w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego: wyboru między współpracą a konfliktem. O tym wyborze i dylematach z nim związanych pisze między innymi Jack Hirshleifer²⁸, analizując publikacje (wydane po II wojnie światowej), dotyczące wpływu ekonomii na studia nad bezpieczeństwem. Zdaniem autora, do oceny możliwego wyboru strategii działania państwa można zastosować metody i modele ekonomiczne, jednak wyniki badań nie są jednoznaczne i wywołują wiele kontrowersji wśród akademików²⁹. Z tego powodu wydaje się, iż zastosowanie analizy politologicznej, odwołującej się do podejścia realistycznego, jest bardziej uzasadnione.

Zgodnie z podejściem realistycznym, reprezentowanym przez takich autorów, jak Kenneth Waltz, Joseph Grieci czy John Mearsheimer, możliwości współpracy w zanarchizowanym środowisku międzynarodowym są przy braku hegemonu³⁰ w dużym stopniu ograniczone: imperatywem dla państw jest bo-

²⁸ J. Hirshleifer, *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 1.

²⁹ S.M. Walt, *Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies*, "International Security" 1999, t. 23, nr 4, s. 5–48.

³⁰ Na temat hegemonii USA patrz szerzej: Ch. Layne, *The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality? A Review Essay*, "International Security" 2009, t. 34, nr 1, s. 147–172..

wiem przetrwanie. W ramach podejścia realistycznego sposobem współpracy na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa są przymierza, stosowane w sytuacji, kiedy jedno państwo nie ma wystarczających zasobów, aby stworzyć przeciwwagę dla innego państwa lub grupy państw. W przypadku bezpieczeństwa ekonomicznego nie ma hegemonu, a oprócz państw występują również pozapaństwowi uczestnicy tacy, jak korporacje transnarodowe i osoby prywatne. Stąd konstatacja, że możliwa współpraca jest poważnie ograniczona. Imperatywy przetrwania skłania państwa do zapewnienia sobie dostępu do surowców strategicznych, takich jak ropa naftowa czy gaz ziemny. Przykładem tego stanu rzeczy w dzisiejszych stosunkach międzynarodowych jest konkurencja chińsko-amerykańska w Afryce. Rozwijając podejście realistyczne, można założyć, że przymierza mające zapewnić bezpieczeństwo ekonomiczne będą zawierane wtedy, gdy jedno państwo nie jest w stanie poradzić sobie z danym problemem lub też jest zależne od sytuacji w innym państwie. Przykładem niezdolności państw do samodzielnego radzenia sobie z jakimś problemem jest kwestia utrzymania stabilności finansowej. W tym wypadku cele i interesy są zbieżne i są realizowane poprzez instytucje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Grupa G-8 i Grupa G-20. Można powiedzieć, iż pełnią one rolę przymierzy, które w ujęciu realistów powinny dotyczyć sfery siły.

Utrzymana w duchu realizmu analiza sposobów zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego prowadzi do pesymistycznych wniosków w odniesieniu do współpracy. Należy przyjąć, że określone przez realistów warunki współpracy na tyle rzadko w tym wypadku występują, iż państwa będą raczej ze sobą rywalizować kierując się imperatywem przetrwania. Opierając się na teorii realistów, za uprawnione można uznać stwierdzenie, iż ostrość rywalizacji między państwami, które dążą do zapewnienia sobie bezpieczeństwa ekonomicznego będzie bardzo duża. W związku z tym działania państw będą ukierunkowane przede wszystkim na:

- poprawę własnego komponentu bezpieczeństwa ekonomicznego,
- negatywne oddziaływanie na komponent bezpieczeństwa ekonomicznego innego państwa, osłabianie go.

Działania państw mające poprawić własny komponent bezpieczeństwa ekonomicznego nie przynoszą natychmiastowych efektów w jego stanie. Przeciwnie, będziemy obserwować efekt przesunięcia czasowego. W zależności od zastosowanego narzędzia, występują różne przesunięcia, efektów decyzji w czasie – od kilku miesięcy do kilku lat. Nie jest również pewne, czy zastosowane narzędzia przyniosą pożądane przez państwa efekty, ponieważ mogą nastąpić

działania podmiotów redukujące efekt ich zastosowania – jak choćby zjawisko incydencji cel.

Proponowane podejście, zakładające podporządkowanie polityki bezpieczeństwa interesom ekonomicznym, wzmacnia wyodrębnienie bezpieczeństwa ekonomicznego jako kategorii analitycznej. Za uznaniem prawidłowości takiego podejścia przemawia nie tylko proces ekonomizacji bezpieczeństwa; uzasadniają to także różnice między bezpieczeństwem militarnym i ekonomicznym w trzech obszarach: analitycznym, decyzyjnym i metodyczno-implémentacyjnym.

Różnice analityczne polegają na tym, iż – inaczej niż w kwestiach bezpieczeństwa ekonomicznego – w obszarze bezpieczeństwa militarnego mamy jasno zdefiniowanego wroga: państwo, które nam zagraża. Ma ono swoje terytorium, władzę, ustrój oraz siłę. Najważniejszą kwestią z punktu widzenia bezpieczeństwa militarnego jest określenie siły naszego przyszłego, domniemanego agresora. Można to uczynić dość precyzyjnie poprzez oceny ilościowe (liczba czołgów, samolotów, helikopterów bojowych) oraz ocenę jakości tego uzbrojenia (przyjmując odpowiednie wskaźniki nowoczesności sprzętu). Oznacza to, że jesteśmy w stanie określić, jakie nakłady musimy ponieść, aby być bezpieczni. Czyli: ile i na jaki sprzęt wyłożyć pieniędzy, aby tak zwiększyć ryzyko przegranej agresora, że nas nie zaatakuje. Mamy również możliwość zawierania sojuszków wojskowych z klauzulą automatycznego działania w przypadku agresji ze strony innego państwa lub z zobowiązaniem do pomocy zwiększającej nasze możliwości obronne. Dzięki analizom jesteśmy w stanie określić, czy nasze bezpieczeństwo jest zachowane czy też nie.

Natomiast określenie poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego jest przedsięwzięciem niezwykle trudnym. Wynika to z wielości zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego, które mają swoje źródło nie tylko w działaniach innych państw, ale również w funkcjonowaniu gospodarki światowej, a w niej podmiotów niepaństwowych. Konieczność brania pod uwagę nie tylko sprecyzowanego wroga stwarza istotne problemy w kształtowaniu strategii przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego. Brak możliwości poznania potencjału przeciwnika i środków, jakimi dysponuje oznacza trudność w podejmowaniu decyzji, które mają zapewnić bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Siłą rzeczy część podejmowanych działań jest zbyt daleko idąca, a inne są niewystarczające. Działania organów państwowych nie znajdują natychmiastowego odzwierciedlenia w sytuacji ekonomicznej państwa, co, jak powiedziano

wcześniej, wynika z przesunięcia czasowego i niepewności efektów zastosowania narzędzi. Wszak państwa nie mają możliwości bezpośredniego narzucania konkretnych decyzji sektorowi prywatnemu. W gospodarce wolnorynkowej tworzy się ogólne normy postępowania, których zmiana wymaga czasu. Błędy w systemie podatkowym, umożliwiające transferowanie środków za granicę bez opodatkowania, można usunąć dopiero w przyszłym roku budżetowym, również dochody do budżetu nie mogą być szybko zwiększone.

Różnice decyzyjne unaoczniają wagę czasu. W obszarze bezpieczeństwa militarnego jest tak, że mamy czas na przygotowania do odparcia agresji. Sztaby prowadzą przygotowania, analizując przeszłe konflikty i zastosowane strategie oraz konflikty aktualne, aby przygotować się jak najlepiej do tego, co może się zdarzyć. Natomiast w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego właściwie nie ma czasu na przygotowania do odparcia agresji lub przeciwdziałania zagrożeniom. Zagrożenia pojawiają się nagle i wymagają szybkiego działania. Występuje duża dynamika zmian, oddziałująca błyskawicznie na sytuację w danym kraju. Podejmowane decyzje nie wpływają w taki sposób na sytuację, jak byśmy chcieli i często są modyfikowane przez zjawiska zewnętrzne. Taka charakterystyka zagrożeń i ich duża dynamika oznacza, że czas przygotowań i czas działania są skrócone do minimum, a efekty decyzji są niejednoznaczne i trudne do przewidzenia.

Różnice występują również w sposobach zapewnienia bezpieczeństwa militarnego oraz ekonomicznego. W przypadku bezpieczeństwa militarnego istnieje teoretyczna możliwość, że obie strony będą miały zapewnione bezpieczeństwo. To zapewnione bezpieczeństwo może wynikać na przykład ze swoistej odmiany modelu równowagi sił, jaką jest równowaga strachu jako pochodna symetrii posiadanych potencjałów masowego zniszczenia. Z kolei bezpieczeństwo ekonomiczne ma z natury rzeczy charakter odmienny, który wynika z ograniczonej ilości zasobów (kapitału, surowców) dostępnych na świecie. Tak więc: albo państwo je posiada bądź kontroluje, albo nie, a w konsekwencji – albo jest bezpieczne ekonomicznie, albo nie jest bezpieczne³¹. Tym samym nie jest możliwe zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego dla wszystkich państw. W przypadku dwóch państw taka sytuacja jest łatwa do oceny. Jedno państwo ma zapewnione bezpieczeństwo ekonomiczne, czyli jest odporne na działanie drugiego, bo kontroluje ograniczone zasoby, a drugie nie. Problem

³¹ Jest to twierdzenie prawdziwe przy założeniu, iż nie występują stany pośrednie, gdy państwa nie mają danego dobra, ale mogą zastosować dobra substytucyjne.

oceny pojawia się, gdy przeniesiemy nasze rozważania z modelowego układu dwóch państw do realnego świata stosunków międzynarodowych, gdzie mamy do czynienia z mnogością państw oraz występującymi także zagrożeniami pozapaństwowymi. Czy wtedy tylko jedno państwo ma zapewnione bezpieczeństwo ekonomiczne, czy może jakaś grupa państw?

Odpowiedź na to pytanie jest brzemienna w skutkach, bo wpływa na postrzeganie polityki państw właśnie przez pryzmat dążenia do dominacji ekonomicznej. Taka dominacja jednego państwa lub grupy państw dla innych oznacza *de facto* podporządkowanie ekonomiczne; tym samym prowadzi do ograniczenia ich suwerenności. Zdominowane państwa mają tyle zasobów, wzrostu PKB i suwerenności, na ile pozwoli hegemon. Takie założenie implikuje istnienie państwa lub państw, które dążą do hegemonii ekonomicznej we współczesnym świecie. Zmierzanie do tego celu powinno następować poprzez dążenie do dominacji w handlu światowym, świecie finansów, a także do dominacji technologicznej i surowcowej. Zjawiska takie można obserwować współcześnie; są nimi na przykład rywalizacje chińsko-amerykańskie o zasoby w Afryce. Na uznanie, iż państwa dążą do hegemonii wskazują również następujące argumenty:

- ograniczone zasoby surowców, żywności i wody;
- występowanie ograniczeń w handlu światowym, dzięki którym państwa uzyskują różne korzyści;
- przenikanie się sfer gospodarki i polityki, skutkujące negatywnymi działaniami w stosunku do tych, którzy się szybko rozwijają;
- liczne uwarunkowania wewnętrzne, wpływające na zdolność zachowania bezpieczeństwa ekonomicznego.

Przytaczane argumenty nie przesadzają jednak odpowiedzi na podstawowe pytanie, a mianowicie: czy tylko jedno państwo, wiele państw, czy wszystkie mogą mieć zapewnione bezpieczeństwo ekonomiczne? Drugim ważnym zagadnieniem jest kwestia zagrożeń o charakterze pozapaństwowym. Można bowiem przyjąć, iż państwo zdoła uzyskać hegemonię ekonomiczną, ale w wyniku negatywnego oddziaływania podmiotów pozapaństwowych jego bezpieczeństwo ekonomiczne zostanie zagrożone. Zatem ewentualnie uzyskana hegemonia nie zapewnia bezpieczeństwa ekonomicznego, choć eliminuje jedną z grup zagrożeń. Dążenie do hegemonii ekonomicznej państw oznacza brak możliwości, aby wszystkie państwa miały zapewnione bezpieczeństwo ekonomiczne. Biorąc pod uwagę uwarunkowania oraz praktykę stosunków międzyarodo-

wych, można stwierdzić, że poziom bezpieczeństwa ekonomicznego będzie zróżnicowany. Z kolei analiza zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego skłania do twierdzenia, iż bezpieczeństwo ekonomiczne nigdy nie będzie zagwarantowane, ponieważ ciągle będą się pojawiać nowe zagrożenia powodowane działaniami państw; jeśli zaś te zostaną wyeliminowane, na przykład w wyniku osiągnięcia hegemonii ekonomicznej, to i tak nie przestaną występować zagrożenia wynikające z funkcjonowania gospodarki światowej. Tym samym zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego jawi się jako proces ciągły o dużej dynamice zmienności.

Reasumując, uprawnione jest następujące stwierdzenie: żadne państwo nie będzie miało zapewnionego bezpieczeństwa ekonomicznego, ale państwa o większym potencjale lub należące do ugrupowań integracyjnych będą miały większe możliwości przezwycięzania zagrożeń, zarówno państwowych, jak i pozapaństwowych, w związku z czym poziom ich bezpieczeństwa ekonomicznego będzie wyższy. Taka odpowiedź na postawione pytanie oznacza położenie nacisku na zdolność państw do działania w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego jako czynnik określający ich poziom bezpieczeństwa. Analiza działań państw wymaga ustalenia obszarów zagrożeń, które mogą doprowadzić do zakłócenia funkcjonowania gospodarek oraz do utraty komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw. Obszary zagrożeń będą badane wieloaspektowo, ponieważ takie podejście daje najlepsze rezultaty. Sprecyzowanie wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego zostanie oparte na ustaleniu, które obszary działania państw i społeczeństw lub jakie zjawiska mogą zagrażać bezpieczeństwu ekonomicznemu, czyli zapewnieniu niezakłóconego funkcjonowania gospodarki oraz utrzymania komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw. Wyodrębniono następujące wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego: bezpieczeństwo finansowe, energetyczno-surowcowe i żywnościowe, które zostaną omówione w dalszych częściach niniejszej publikacji.

2. Definiowanie bezpieczeństwa ekonomicznego państw

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest definiowane przez wielu autorów. Definicje te można podzielić na cztery grupy. Pierwsza grupa definicji to te, które opierają się na zagrożeniu. Druga grupa definicji to te, które łączą zagrożenia i możliwości. Trzecia odwołuje się do zdolności państwa do funkcjonowania. Czwarta gru-

pa to definicje jednostronne. Bezpieczeństwo ekonomiczne poprzez zagrożenia definiują Edward Haliżak, Eric Marshall Green, Andrzej Lubbe, Stanisław Michałowski, Eliza Frejtag-Mika; poprzez zagrożenia i możliwości – James Sperling, Emil Kirchner, Patrick De Souza; poprzez zdolności państwa do dobrego funkcjonowania – Christopher Dent, Krzysztof Księżopolski; bogactwo – Ramesh Thakur, zdolność przeciwstawiania się wpływowi innych – Vincent Cable. Natomiast definicje jednostronnie odnoszące się do konkretnych państw formułują tacy autorzy, jak C. Richard Neu i Charles Wolf. Podani autorzy nie wyczerpują bogatej listy definiujących pojęcie „bezpieczeństwa ekonomicznego”, ale pokazują główne kierunki myślenia o tym zagadnieniu.

Edward Haliżak odnosi bezpieczeństwo ekonomiczne do pojęcia „zagrożenia bezpieczeństwa gospodarki narodowej”, opisując je jako zaistnienie takiej sytuacji, w której gospodarka nie może „rozwijać się, generować zysków i oszczędności z przeznaczeniem na inwestycje lub gdy zagrożenia zewnętrzne doprowadzą do zakłóceń w jej funkcjonowaniu, co narazi obywateli i przedsiębiorstwa na szwank, a być może zagrozi fizycznemu przetrwaniu państwa”³². Z kolei dla Greena bezpieczeństwo ekonomiczne to brak groźby utraty ekonomicznego bogactwa³³. Andrzej Lubbe przeciwstawia się ujmowaniu bezpieczeństwa ekonomicznego w terminach dążenia do pełnej „niezależności” i „stabilizacji”, akcentując w nim elementy możliwości wzrostu i adaptacji danej gospodarki do zmieniających się warunków otoczenia międzynarodowego; „bezpieczeństwo ekonomiczne w długim okresie” rozumie jako „zachowanie odpowiedniego potencjału gospodarczego [...] możliwość przeciwdziałania destabilizacji strukturalnej”, przy jednoczesnym założeniu, że konieczne współcześnie, „głębokie zaangażowanie w wymianę międzynarodową niesie również pewne zagrożenia”³⁴.

Stanisław Michałowski definiuje bezpieczeństwo ekonomiczne jako „wyobrażenie w zakresie rzeczywistych, względnie potencjalnych zagrożeń gospodarczych kraju, kształtowane pod wpływem ogólnego stanu zależności eko-

³² Szerzej E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, w: D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, op. cit., s. 77–92.

³³ E.M. Green, *Economic Security and High Technology Competition in an Age of Transition: The Case of the Semiconductor Industry*, Praeger Publishers, Westport 1996, s. 22.

³⁴ A. Lubbe, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, t. 6, nr 4, s. 61–78 [*National Economic Security*, „The Polish Quarterly of International Affairs” 1997, nr 4].

onomicznych kraju, który określa stopień efektywności zewnętrznej ingerencji ekonomicznej w wewnętrzny rozwój gospodarczy, zdolność obronną i stabilność systemu społeczno-politycznego danego kraju”. Bezpieczeństwo ekonomiczne w tym ujęciu wyraża „stopień podatności danego kraju na przeniesienie przez płaszczyznę gospodarczą, głównie przez transmisję kanałami i mechanizmami zależności ekonomicznych, działań o charakterze politycznym”³⁵.

Eliza Frejtag-Mika, Zygmunt Kołodziejak, Witold Putkiewicz definiują bezpieczeństwo ekonomiczne jako zdolność systemu gospodarczego państwa (grupy państw) do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, by gwarantowały jego niezagrożony rozwój³⁶.

Pewną odmianą definicji bezpieczeństwa ekonomicznego odnoszących się do zagrożeń są definicje dodające możliwości do tych zagrożeń. Przykładem takiej definicji jest ta, która sformułowali James Sperling i Emil Kirchner. Uważają oni, iż bezpieczeństwo ekonomiczne ma trzy zidentyfikowane i oddzielne elementy. Po pierwsze, oznacza zdolność państwa do obrony społecznej i ekonomicznej struktury społeczeństwa. Drugi aspekt, to zdolność państw do efektywnego regulowania rynku oraz utrzymania integralności społeczeństwa. Trzeci aspekt bezpieczeństwa ekonomicznego przejawia się zdolnością państwa do współpracy z innymi nad ustanowieniem takiego międzynarodowego środowiska ekonomicznego, którego efektem będzie wzmocnienie współpracy w sektorze militarnym oraz wyciągnięcie większych korzyści z międzynarodowej współpracy³⁷. Bezpieczeństwo ekonomiczne zdefiniowane przez Patricka De Souza oznacza ochronę państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi, co musi obejmować stan zagwarantowania bezpieczeństwa na poziomie zarówno makro, jak również mikro. Na poziomie makro oznacza to konieczność zapewnienia fizycznych możliwości działania państwa (infrastruktury), natomiast na poziomie mikro – możliwości generowania zysków przez firmy wielonarodowe lub możliwości migracji. Państwa prowadzące politykę muszą

³⁵ S. Michałowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach Wschód–Zachód*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990, s. 22–23. Autor definiuje zależność ekonomiczną jako „taki typ zewnętrznych związków gospodarczych kraju, przy którym istnieje możliwość efektywnego oddziaływania partnera zagranicznego na istotne wielkości gospodarcze w celu osiągnięcia określonych celów politycznych, skierowanych na osłabienie bezpieczeństwa kraju”.

³⁶ E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 1996, s. 10.

³⁷ J. Sperling, E. Kirchner, *Economic Security and the Problem of Cooperation in Post-Cold War Europe*, „Review of International Studies” 1998, t. 24, nr 1, s. 221–237.

mieć w pamięci oba poziomy bezpieczeństwa ekonomicznego, które są wzajemnie połączone. Kontynuując swój wywód, De Souza wprost mówi, iż bezpieczeństwo to nie tylko ochrona przed pewnymi zdarzeniami, które mogą powodować zagrożenie, to również stwarzanie możliwości dla realizacji interesów Ameryki³⁸.

Christopher Dent definiuje bezpieczeństwo ekonomiczne jako zachowanie integralności oraz zdolności polityczno-militarnej pozwalającej na przezwyciężenie różnorodnych ryzyk, które wynikają z funkcjonowania międzynarodowego systemu ekonomicznego³⁹.

Definicję bezpieczeństwa ekonomicznego przez bogactwo przedstawił Ramesh Thakur, który uważa je za równoznaczne z utrzymaniem odpowiedniego poziomu bogactwa oraz potęgi państwa poprzez dostęp do zasobów, finansów oraz rynku⁴⁰. Z kolei Vincent Cable twierdzi, iż bezpieczeństwo ekonomiczne odnosi się do tych aspektów handlu i inwestycji, które mogą bezpośrednio dotyczyć zdolności państw do swojej obrony⁴¹. Z drugiej strony uważa, iż bezpieczeństwo ekonomiczne można definiować poprzez narzędzia polityki ekonomicznej, służące agresji lub obronie, na przykład embargo lub sankcje⁴².

Trzecia grupa autorów odnosi się do sytuacji konkretnych państw, by w ten sposób zdefiniować bezpieczeństwo ekonomiczne. Taką perspektywę przyjmują C. Richard Neu i Charles Wolf, którzy robią to z punktu widzenia hegemoni Stanów Zjednoczonych. Neu i Wolf ujmują bezpieczeństwo ekonomiczne jako zdolność do ochrony lub promowania amerykańskich interesów ekonomicznych w zderzeniu ze zdarzeniami, ewolucją lub działaniami mogącymi te interesy blokować. Niekorzystne czynniki mogą mieć źródła wewnętrzne lub zewnętrzne⁴³.

Stwierdzić wypada, iż większość naukowców zajmujących się bezpieczeństwem ekonomicznym stara się wpisać bezpieczeństwo ekonomiczne w cele ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych. Starają się oni ustanowić pewne wspólne podejście bezpieczeństwa ekonomicznego z punktu widzenia poglądów neoliberalnych oraz neorealistycznych.

³⁸ P. De Souza, *Economic Strategy and National Security*, Westview, Boulder 2000, s. 37.

³⁹ A. Collins, *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 210.

⁴⁰ R. Thakur, *The United Nations, Peace and Security: from Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 230.

⁴¹ V. Cable, *What is International Economic Security*, "International Affairs" 1995, t. 71, nr 2, s. 306.

⁴² Ibidem, s. 307.

⁴³ C.R. Neu, Ch. Wolf, *The Economic Dimensions of National Security*, Rand Corporation, Santa Monica 1994, s. xi.

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest postrzegane z różnych perspektyw. Socjologowie i antropolodzy postrzegają je z poziomu mikro, politolodzy opierają się raczej na tradycyjnym podejściu do badania bezpieczeństwa. Wyróżniamy również podejście wielodyscyplinarne, wywodzące się z ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych. Takie podejście jest – jak się wydaje – najbardziej pełne i obiecujące najlepsze rezultaty, ponieważ łączy w sobie różne spojrzenia, budując z nich całościową strukturę analizy. Podejście mikro koncentruje się na analizie pojedynczych czynników wpływających na bezpieczeństwo ekonomiczne, takich jak bezpieczeństwo jednostek, zbiorowości i dostępności żywności⁴⁴. Z kolei podejście makro jest związane głównie z zagraniczną polityką ekonomiczną i skupia się na państwach w systemie międzynarodowym. Te dwa podejścia w literaturze przedmiotu są od siebie oddzielone. Ze swej istoty oba są ułomne i nie dają pełnego obrazu bezpieczeństwa ekonomicznego. Proponowane podejście do bezpieczeństwa ekonomicznego łączy te dwa elementy – mikro i makro – tworząc uniwersalny system analizy. Jednocześnie musi ono uwzględniać fakt, iż bezpieczeństwo ekonomiczne jest kategorią zarówno politologiczną, jak i ekonomiczną. W związku z tym, podejście bazujące na ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych powinno nie tylko brać to pod uwagę, ale też zachować należytą równowagę między tymi dwoma kategoriami.

W literaturze spotykamy również definicje traktujące na równi zagrożenia ekonomiczne i militarne – należą do nich definicje Barry’ego Buzana i Macieja Perczyńskiego. Barry Buzan uważa, że o bezpieczeństwie ekonomicznym możemy mówić tylko w określonych okolicznościach, a mianowicie przy silnym związku między ekonomią a militarnymi możliwościami, potęgą lub indentyfikacją społeczną (*social identity*)⁴⁵. O bezpieczeństwie ekonomicznym można mówić tylko w kontekście wzmocnienia militarnego komponentu bezpieczeństwa narodowego⁴⁶. Maciej Perczyński definiuje bezpieczeństwo ekonomiczne w aspekcie krajowym i międzynarodowym. Zapewnianie narodowego bezpieczeństwa ekonomicznego danego kraju opiera się na: działaniach, które gwarantują przetrwanie społeczeństwa i niezakłócone funkcjonowanie gospodarki w razie konfliktu zbrojnego, na wytwarzaniu więzi ekonomicznych z zagranicą

⁴⁴ Leong Liew, *Human and Economic Security: Is There a Nexus?*, w: W.T. Tow, R. Thakur, In-Taek Hyun (red.), *Asia's Emerging Regional Order: Reconciling Traditional and Human Security*, United Nations University Press, Tokyo–New York–Paris 2000, s. 192–208.

⁴⁵ B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*, op. cit., s. 124.

⁴⁶ B. Buzan, O. Waever, J. De Wild, *Security. A New Framework for Analysis*, op. cit.

oraz na testowaniu podatności tego kraju na działania z zewnątrz, mające osłabić bezpieczeństwo ekonomiczne. Natomiast zapewnianie międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego polega na kształtowaniu lepszego międzynarodowego ładu ekonomicznego. Do wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego autor zalicza:

- bezpieczeństwo surowcowe (dostęp do istotnych gospodarczo surowców energetycznych, wody, metali, minerałów – w ilości odpowiadającej strukturze gospodarki);
- bezpieczeństwo żywnościowe (zdolność systemu ekonomicznego państwa do zapewnienia fizycznej i ekonomicznej dostępności żywności);
- bezpieczeństwo finansowe:
 - zewnętrzne (zadłużenie zagraniczne a zdolność przeciwstawiania się kryzysom finansowym),
 - wewnętrzne („zdolność systemu finansów publicznych do zapewnienia finansowania gospodarki narodowej [...] i realizacji interesów narodowych”)⁴⁷.

Różnorodność definicji skłania do oparcia się na jednej z nich lub też formułowania własnej definicji. Wybór padł na tę drugą możliwość. W niniejszej publikacji korzystam z definicji sformułowanej na początku 2000 roku i zamieszczonej w książce *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw* z 2004 roku. Definicja ta jest głęboko zakorzeniona w ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych. Bezpieczeństwo ekonomiczne definiuję jako niezakłócone funkcjonowanie gospodarek, to znaczy utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw. Definicja ta łączy w sobie element ekonomiczny i politologiczny. Niezakłócone funkcjonowanie gospodarek jest bowiem możliwe w przypadku spełnienia zarówno warunków ekonomicznych (na przykład importu zaopatrzeniowego i inwestycyjnego), jak i warunków politycznych – czyli braku niepokojów społecznych w postaci strajków, kontestacji władz centralnych, chęci obalenia rządu czy też tendencji separatystycznych. To niezakłócone funkcjonowanie mieści w sobie zapewnienie ładu politycznego, spokoju społecznego, odpowiedniego funkcjonowania gospodarek, jak również odpowiednich regulacji umożliwiających wzrost gospodarczy. Definicja ta zawiera element porównawczy, związany z zapewnieniem komparatywnej rów-

⁴⁷ M. Perczyński, *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990, s. 96.

nowagi z gospodarkami innych państw. Jeśli gospodarki innych państw regionu czy gospodarka światowa notują spadek PKB o 3%, to spadek o mniej niż 3% w kraju, do którego się odnosimy jest w istocie sygnałem poprawy poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego tego państwa⁴⁸. Definicja ta wskazuje na relatywizację poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego, co jest niezwykle ważne z punktu widzenia badania stosunków międzynarodowych. Mimo upływu lat i zmian zachodzących w stosunkach międzynarodowych, nie straciła na swojej aktualności na wartości poznawczej i analitycznej.

Zdefiniowane w ten sposób pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego odnosi się do państw jako organizmów społeczno-politycznych. Kategoria bezpieczeństwa ekonomicznego odnosi się wprawdzie do państwa, lecz wpływają na nią nie tylko czynniki będące pod jego kontrolą, ale również te pozostające poza nią. W sferze bezpieczeństwa ekonomicznego następuje przemieszanie się uczestników państwowych i prywatnych. Egzemplifikacją tego zjawiska jest uczestniczenie w życiu gospodarczym kraju firm zarówno państwowych, jak i prywatnych, co sprawia, że państwo występuje w dwojakiej roli. Po pierwsze, ustanawia reguły obowiązujące w życiu gospodarczym kraju – czyli stanowi prawo oraz podejmuje decyzje ekonomiczne. Przykładem tego jest określenie wysokości płaconych podatków, przepisów prawa obowiązujących przy wystawianiu faktur. Sfera tych regulacji jest bardzo szeroka, ponieważ w swoich założeniach ma tworzyć pole działania podmiotom prywatnym, które w odróżnieniu od państwa mogą robić wszystko to, co nie jest zabronione, podczas gdy państwo – tylko to, co jest zapisane. Po drugie, uczestniczy w życiu gospodarczym kraju poprzez ustalane cele polityki rządu – makroekonomiczne, strukturalne – oraz poprzez firmy, w których państwo ma udziały. Jest to stan charakterystyczny dla gospodarek w procesie transformacji. Działania podejmowane przez państwa będą realizowane w obu wymienionych sferach.

Obok pojęcia „bezpieczeństwa ekonomicznego” w nauce pojawiają się inne pojęcia, słusznie lub niesłusznie kojarzone z tym obszarem. Te pojęcia to między innymi: „bezpieczeństwo człowieka” (*human security*) i „bezpieczeństwo społeczne” (*societal security*). Wobec tego należy określić związki między bezpieczeństwem ekonomicznym a bezpieczeństwem człowieka oraz bezpieczeństwem społecznym. Będzie to służyło doprecyzowaniu pojęcia „bezpieczeństwa ekonomicznego”.

⁴⁸ K.M. Książkowski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa: metody i środki przeciwdziałania*, Kolor Plus, Warszawa 2004, s. 39–54.

Pojęcie „bezpieczeństwo człowieka” wywodzi się z filozofii liberalizmu; człowiek jest w nim elementem centralnym, a warunki konieczne, aby był bezpieczny obejmują wolność i równość. Termin ten został użyty w raporcie UNDP (United Nations Development Programme) z 1994 roku. Bezpieczeństwo człowieka zostało tam zdefiniowane jako warunki, w których ludzie wolni są od nieszczęść związanych z rozwojem ludzkości. Oznacza to po pierwsze, brak chronicznych niebezpieczeństw, jak głód, choroby, ucisk. Po drugie, ochronę przed nagłymi i dotkliwymi zakłóceniami sposobu codziennego funkcjonowania w pracy, domu lub społecznościach⁴⁹. Wprowadzenie pojęcia: „bezpieczeństwo człowieka” służy zwróceniu uwagi na jednostkę, jej poziom życia i zadowolenia. Łączy zagadnienia rozwoju (rozwój a bezpieczeństwo człowieka) oraz konfliktów – wewnętrznych i międzynarodowych. Zwraca uwagę na występowanie pewnych wzrastających zagrożeń dla człowieka i dla państw. Można powiedzieć, iż takie niemilitarne zagrożenia dla państwa, jak zagrożenia ekologiczne, groźba pandemii, ocieplenia klimatu, przemieszczeń ludności, stanowią zagrożenia również dla bezpieczeństwa człowieka. W myśleniu o bezpieczeństwie człowieka wyróżniamy dwie szkoły – szerokiego i wąskiego ujęcia problemu. Zgodnie z wąskim ujęciem bezpieczeństwa człowieka, brak bezpieczeństwa człowieka (*human insecurity*) wynika z powodów politycznych⁵⁰, natomiast szerokie ujęcie przyczyn tych upatruje w niedorozwoju, którego skutkiem są słabe rządy, słabe możliwości państw, korupcja, podziały w społeczeństwie, wyjąłkowiona ziemia. Wymienione czynniki są od siebie zależne i zmienne⁵¹.

Związki między bezpieczeństwem ekonomicznym a bezpieczeństwem człowieka mogą występować w zależności od przyjętej definicji. Definicja przyjęta w niniejszym opracowaniu, mimo że odnosi się do państw, to w sposób pośredni również do ludzi w części mówiącej o niezakłóconym funkcjonowaniu gospodarki. Można więc powiedzieć, iż definiowane bezpieczeństwo ekonomiczne państw zawiera w sobie bezpieczeństwo człowieka. Poprzez zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego w systemie demokratycznym zapewnia się

⁴⁹ UNDP *Human Development Report*, Oxford University Press, New York–Oxford 1994, s. 23.

⁵⁰ A. Sfeir-Younis, *Violation of Human Rights is a Threat to Human Security*, “Conflict, Security & Development” 2004, t. 4, nr 3, s. 383–396.

⁵¹ Patrz szerzej na temat bezpieczeństwa człowieka: C. Thomas, *Global Governance, Development and Human Security*, Pluto, London 2000; UNDP *Human Development Report 2005*, Oxford University Press, Oxford 2005; *Human Security Centre – Human Security Report*, Oxford University Press, Oxford 2005; F. Fouinat, *A Comprehensive Framework for Human Security*, “Conflict, Security & Development” 2004, t. 4, nr 3, s. 289–297.

również bezpieczeństwo człowieka. W przypadku państw autorytarnych ten związek nie jest jednak tak jasny. W państwach autorytarnych władca, aby zapewnić sobie przetrwanie, będzie musiał dokonywać pewnej redystrybucji bogactwa i gwarantować minimum egzystencjonalne obywatelom, w przeciwnym razie zostanie zastąpiony przez kogoś innego, mimo instrumentów kontroli społeczeństwa. Pozostaje jednak pewien problem: państwa autorytarne nie zapewniają swoim obywatelom takich wartości, jak wolność, a ta stanowi istotny element bezpieczeństwa człowieka. W związku z tym można powiedzieć, iż bezpieczeństwo ekonomiczne mieści w sobie bezpieczeństwo człowieka, jeśli pominiemy wartości – prawa człowieka, wolność itd. Bezpieczeństwo ekonomiczne tych wartości nie zawiera, ponieważ jest skoncentrowane na państwie.

Z kolei bezpieczeństwo społeczne (*societal security*) zostało wprowadzone w 1991 roku przez Barry'ego Buzana, który potraktował je jako jedno z pięciu podejść do bezpieczeństwa – obok militarnego, politycznego, ekonomicznego i ekologicznego⁵². Każde z tych (nazwanych przez Buzana) podejść nawiązuje do zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa w ujęciu państwowcentrycznym; stały się one podstawą do analizy neorealistycznej bezpieczeństwa (choć autor uważał, iż nadal najważniejsze jest zagrożenie militarne)⁵³. Bezpieczeństwo społeczne odnosiło się do zrównoważonego rozwoju tradycyjnych wzorów: języka, kultury, religii, tożsamości narodowej oraz zwyczajów i zachowań państwa. Zdefiniowane zostało jako zdolność społeczeństwa do przetrwania, mimo zmieniających się warunków oraz aktualnych i przyszłych zagrożeń; kładąc nacisk na język, kulturę, religię i zwyczaje⁵⁴, główną wartością chronioną czyni się tu tożsamość narodową⁵⁵. Niezależnie od podobieństw językowych, bezpieczeństwo społeczne to zupełnie inny obszar, niemający elementów wspólnych z bezpieczeństwem ekonomicznym. Można jednak obserwować wpływ bezpieczeństwa społecznego na bezpieczeństwo ekonomiczne, rozumiany jako oddziaływanie tego pierwszego na stabilność gospodarki, na przykład w sytuacji napięć społecznych wynikających z braku zachowania bezpieczeństwa społecznego jakiejś grupy (jak przyjęcie filozofii lenizmu).

⁵² B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*, op. cit., s. 122–123.

⁵³ Ibidem, s. 35.

⁵⁴ Ibidem, s. 23.

⁵⁵ Por. O. Waever, *Societal Security: the Concept*, w: O. Waever, B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lamaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London 1993.

3. Typologia zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego

3.1. Ujęcie przedmiotowe i podmiotowe bezpieczeństwa ekonomicznego

Przeprowadzenie typologii zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego umożliwia systematyzację polegającą na określeniu zbioru zagrożeń, następnie określenie podobieństw w zbiorach, ich grupowanie i logiczne uporządkowanie. Istotnym zadaniem przeprowadzonej typologii będzie wypracowanie, usystematyzowanie i sprecyzowanie aparatu pojęciowego w tym przedmiocie. Przedstawiona typologia nie jest klasyfikacją, w związku z czym nie musi być wyczerpująca – czyli w naszym przypadku: zawierająca wszystkie elementy zagrażające bezpieczeństwu ekonomicznemu.

Typologii zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego można dokonywać z punktu widzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego tego pojęcia. Zakres podmiotowy będzie się odnosić do państw, grup państw, systemu globalnego i ich działań, natomiast zakres przedmiotowy – do dóbr (lub braku dóbr) istotnych dla zaspokojenia potrzeb bezpieczeństwa ekonomicznego⁵⁶.

Zakres podmiotowy oznacza, że bezpieczeństwo ekonomiczne odnosimy do państwa, jego funkcjonowania, aktywności wewnętrznej i zewnętrznej. Zakres przedmiotowy obejmuje między innymi działalność państw dla zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego, czy też aktywność państw w organizacjach międzynarodowych. W rozdziale czwartym niniejszej publikacji zastosowano ujęcie mieszane w tym sensie, że najpierw ukazano działania państw przez pryzmat zaspokojenia potrzeb dotyczących istotnych dóbr; następnie zaś dokonano wyboru i scharakteryzowano wybrane instytucje (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Handlu oraz OECD), pod kątem działań służących zaspokojeniu wspólnych potrzeb państw w ściśle określonych obszarach bezpieczeństwa. Badano wspólne interesy państw i ich skłonność do zawierania sojuszy zgodnie z realistyczną teorią stosunków międzynarodowych, w przypadku realizacji celów organizacji międzynarodowych.

Zakres przedmiotowy odnosi się do dóbr – lub braku dóbr – potrzebnych do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. W publikacji wskazano, brak jakich dóbr jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Dobra te mogą być zagrożone przez działania innych państw; mogą też być narażone na

⁵⁶ Patrz szerzej: J. Płaczek (red.), *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2009, rozdział: *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*.

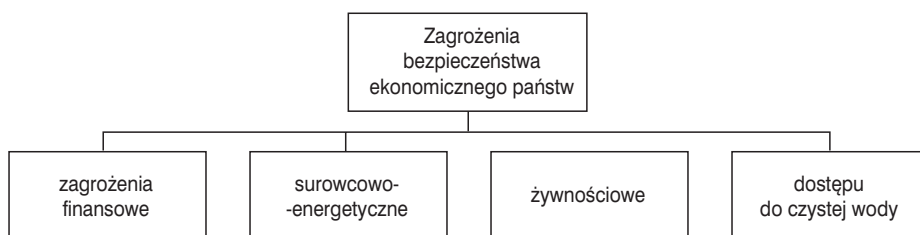
zagrożenia pozapaństwowe. Wybrane zagrożenia to zagrożenia finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego państw, zagrożenia surowcowo-energetyczne, żywnościowe, jak również braku dostępu do czystej wody.

Zasadniczą kwestią jest określenie występujących zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego, ponieważ to one wywołują reakcję państw, czyli działania w sferze wewnętrznej i międzynarodowej. Określenie tych zagrożeń umożliwia również spójne pojmowanie bezpieczeństwa ekonomicznego, dzięki uporządkowaniu wewnętrznemu i wyodrębnieniu zbiorów zagrożeń oraz sprecyzowaniu aparatu pojęciowego w tym zakresie.

Określenie zbioru zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego oznacza, iż istnieją pewne elementy, które wykazują cechy przynależności. Cechą przynależności jest tutaj wpływ danego elementu na bezpieczeństwo ekonomiczne. Podstawą do określenia, czy dany element ma wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne jest zgodność tego elementu z definicją. Bezpieczeństwo ekonomiczne definiujemy jako niezakłócone funkcjonowanie gospodarek oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw. Utrzymanie niezakłóconego funkcjonowania gospodarek następuje poprzez zachowanie wartości konstytuujących bezpieczeństwo ekonomiczne. Każda z tych wartości ma określoną charakterystykę, która determinuje jej znaczenie dla państwa. Wyróżniono następujące wartości: zrównoważony bilans obrotów bieżących oraz możliwość eksportu i importu, stabilność stóp procentowych oraz kursu walutowego, stabilność i efektywność oszczędności, inwestycje bezpośrednie, dopływ technologii, efektywność ściągania podatków⁵⁷.

Elementy wpływające negatywnie na którąś z wartości konstytuujących bezpieczeństwo należą do zbioru zagrożeń. Opierając się na podejściu Macieja Perczyńskiego, przypominamy iż zagrożeniami dla bezpieczeństwa ekonomicznego będą: zagrożenia finansowe, zagrożenia surowcowo-energetyczne, zagrożenia żywnościowe, zagrożenia braku dostępu do czystej wody. Dzięki zastosowaniu kryterium negatywnego wpływu na wartości konstytuujące bezpieczeństwo ekonomiczne, zbiór jest wewnętrznie uporządkowany i precyzyjnie wyodrębniony.

⁵⁷ Na temat wartości konstytucyjnych bezpieczeństwa ekonomicznego patrz szerzej: K.M. Książkowski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 39–54.

Rysunek 1. Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego państw

Źródło: opracowanie własne.

Cechą wspólną wyodrębnionych zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego są działający w tych obszarach uczestnicy stosunków międzynarodowych: państwowi i pozapaństwowi – korporacje transnarodowe, zorganizowane grupy przestępcze. Oddziaływanie poszczególnych uczestników na wyodrębnione zagrożenia jest różne. W przypadku zagrożeń finansowych przeważają oddziaływania uczestników pozapaństwowych; w przypadku zagrożeń surowcowo-energetycznych, żywnościowych oraz dostępu do czystej wody przeważają oddziaływania państw. Po drugie, skala zagrożeń jest różna w zależności od konkretnego państwa. Kraje obfitujące w surowce nie będą odczuwały zagrożeń surowcowo-energetycznych tak mocno, jak kraje importujące je. Istnieją również podobieństwa między zbiorami zagrożeń. Cechą wspólną zagrożeń surowcowo-energetycznych, żywnościowych oraz dostępu do czystej wody jest występowanie sztywnego popytu na te dobra, co oznacza, iż z punktu widzenia analizy ekonomicznej są one podobne. Fakt ten w zdecydowany sposób podnosi poziom zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego, rozszerzając – poprzez mechanizmy transmisji – te zagrożenia na zagrożenia finansowe. Świadczy to o wzajemnym powiązaniu wyodrębnionych zagrożeń. Można wykazać również podobieństwa między zagrożeniami żywnościowymi a zagrożeniami związanymi z deficytem wody, polegające na tym, iż są to zagrożenia o charakterze egzystencjalnym: brak bezpieczeństwa w tym aspekcie oznacza brak możliwości fizycznego przetrwania państwa. Można zatem wykazać: związki logiczne poprzez podobieństwa między zbiorami zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego oraz ich wzajemne oddziaływania. Nie można jednak w sposób jednoznaczny stwierdzić, które zagrożenie jest najbardziej istotne, fundamentalne dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Wynika to z wewnętrznych i międzynarodowych uwarunkowań każdego państwa, wyraża również samą

istotę bezpieczeństwa, które jest niepodzielne. Zachowanie bezpieczeństwa oznacza zredukowanie wszystkich zagrożeń.

Typologia ma charakter otwarty; nie jest klasyfikacją, co oznacza, iż można dopisać nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego, które będą spełniały kryteria negatywnego oddziaływania na wartości konstytuujące bezpieczeństwo ekonomiczne. Takie podejście jest uzasadnione dużą zmiennością życia społecznego, między innymi w wyniku dynamicznego procesu globalizacji.

Wewnętrzne uporządkowanie zbioru zagrożeń zaczniemy od podzbioru zagrożeń finansowych. Są to takie zagrożenia, które obejmują wydatki i dochody państwa, a w związku z tym pośrednio odnoszą się do podmiotów prywatnych działających w sferze gospodarczej, ponieważ to one generują wpływy do budżetu. Brak zagrożenia finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego oznacza, że państwo jest w stanie wypełniać swoje podstawowe – zawarte w umowie społecznej – funkcje, mimo różnego typu zakłóceń wynikających z cyklów koniunkturalnych, zakłóceń zewnętrznych czy też negatywnego oddziaływania innych państw. Elementami podzbioru zagrożeń finansowych dla bezpieczeństwa ekonomicznego są: zbyt wysoki poziom zadłużenia zagranicznego, występowanie kryzysów finansowych, pranie brudnych pieniędzy, funkcjonowanie rajów podatkowych. Występują one łącznie lub oddzielnie stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego.

Z kolei zagrożenia surowcowo-energetyczne dotyczą pokrycia bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Zagrożenia surowcowo-energetyczne są jednak pojęciem szerszym, które zawiera bardzo istotny element, jakim jest zapewnienie odpowiedniej ilości surowców potrzebnych do niezakłóconego funkcjonowania gospodarki. Łączna analiza problematyki surowcowej i energetycznej jest prawidłowa i wynika z podobieństw w kwestii elastyczności popytu i podaży oraz ich szczególnego znaczenia dla gospodarki. Można również stwierdzić, iż bezpieczeństwo energetyczne mieści w sobie aspekt surowcowy, ponieważ jednym ze sposobów zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego są pewne dostawy ropy naftowej i gazu ziemnego, czyli surowców. Oczywiście, zagrożenia energetyczne są pojęciem szerszym, mającym odniesienia do innych aspektów, jak bioenergetyka czy odnawialne źródła energii. Elementy podzbioru zagrożeń surowcowo-energetycznych dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw to brak dostępności: ropy naftowej i gazu ziemnego, energii elektrycznej, miedzi, cynku, innych surowców strategicznych i rzadkich.

Zagrożenia żywnościowe i brak dostępu do czystej wody polegają na prawdopodobieństwie braku odpowiedniej ilości żywności lub czystej wody, który uniemożliwia normalne funkcjonowanie państw. Problemem jest nie tylko ich dostarczenie, ale również redystrybucja wewnątrz danego państwa. Elementy podzbioru zagrożeń żywnościowych bezpieczeństwa ekonomicznego to brak lub niewystarczająca ilość żywności. (Dla podzbioru zagrożeń dostępu do czystej wody będą nimi brak lub niewystarczająca ilość wody).

Istotną częścią typologii, służącą lepszemu rozumieniu bezpieczeństwa ekonomicznego, jest sprecyzowanie aparatu pojęciowego. W odniesieniu do bezpieczeństwa ekonomicznego w niniejszej publikacji wyodrębniono zagrożenia: finansowe, surowcowo-energetyczne, żywnościowe oraz braku dostępu do czystej wody. Zakłada to ich wzajemne powiązanie, oddziaływania wewnątrz zbioru, ale również podporządkowanie kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego. W literaturze przedmiotu spotyka się jednak i inne ujęcia – autorzy używają określeń: bezpieczeństwo finansowe, surowcowe, energetyczne, żywnościowe i w mniejszym stopniu wodne. Kwestia ta wymaga komentarza. Stwierdzenie, iż w bezpieczeństwo ekonomiczne godzą zagrożenia finansowe, surowcowo-energetyczne, żywnościowe oraz braku dostępu do czystej wody zakłada podobieństwo oddziaływania poszczególnych zagrożeń na państwa, na ich bezpieczeństwo. Z kolei wyodrębnienie oddzielnych kategorii: bezpieczeństwa finansowego, surowcowo-energetycznego itd. oznaczałoby oddzielny, odmienny, inny wpływ zagrożeń, brak powiązań, odrębność narzędzi analitycznych. Tymczasem brak bezpieczeństwa w wymiarze finansowym, surowcowo-energetycznym, żywnościowym czy w dostępie do czystej wody prowadzi do oddziaływania na państwo polegającego w swej istocie na zakłócaniu jego funkcjonowania. Tym samym można powiedzieć, iż te zagrożenia działają zgodnie z identyczną logiką i nie mogą tworzyć odrębnych kategorii bezpieczeństwa. Za takim pojmowaniem tego zagadnienia przemawia również całościowy charakter zagrożeń ekonomicznych. Z reguły nie jest tak, że wykorzystywany jest przez państwa w celu negatywnego oddziaływania tylko jeden element z danego podzbioru zagrożeń; fakt, że występują całościowo implikuje wykorzystywanie w jednym czasie wielu elementów z różnych podzbiorów zbioru zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Tym samym postrzeganie i badanie bezpieczeństwa z jednego tylko punktu widzenia, z posługiwaniem się na przykład kategorią bezpieczeństwa energetycznego, jest niepełne; dane empiryczne wskazują na działania państw wielo- a nie jednoelementowe.

Rozważania te rodzą pytanie, jak postrzegać stosowanie terminów bezpieczeństwo finansowe, bezpieczeństwo surowcowe, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo żywnościowe i, w mniejszym stopniu, bezpieczeństwo dostępu do czystej wody? Czy stosowanie ich jest prawidłowe? Wytlumaczenie używania takiego nazewnictwa znajdujemy w przywołanej już szkole kopenhaskiej. Zgodnie z wypowiedziami tej szkoły, stosowanie terminu „bezpieczeństwo” wraz z innymi słowami określającymi, ma za zadanie przyciągnąć uwagę opinii publicznej, jak również polityków oraz organizacji międzynarodowych. Ma pokazać istotność problemu i jego znaczenie dla państw. Jeśli tak, to trzeba przyjąć, iż takie pojęcia funkcjonują; niemniej jednak nie są one odrębnymi kategoriami, a tylko zagrożeniami dla bezpieczeństwa ekonomicznego; tych zaś może być znacznie więcej niż omawiane w niniejszych rozważaniach. W typologii otwartej wszystkie nowo pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa o charakterze ekonomicznym będą zaliczane do zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego.

Systematyzacja zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw nie wyczerpuje całej problematyki. Trzeba również odpowiedzieć na pytanie: czy państwa używają narzędzi ekonomicznych, chcąc dzięki nim zrealizować swoje cele? Odpowiedź twierdząca oznaczać będzie podejmowanie działań wykorzystujących istniejące zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Należy też ustalić: czy stosowane narzędzia są efektywne, czy ich zastosowanie wywołuje planowane efekty; czy istniejące teoretycznie możliwości są wykorzystywane, czy pozostają jedynie możliwościami teoretycznymi. Takie ujęcie koncentruje się na państwach, co jest jego mankamentem, gdyż pomija np. korporacje międzynarodowe. Wobec tego w rozdziale drugim omówione zostały zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego, wynikające z działań państw – tam znajduje się też próba odpowiedzi na postawione powyżej pytania; w rozdziale trzecim natomiast omówione zostały zagrożenia pozapaństwowe, co likwiduje mankament pomijania zagrożeń pozapaństwowych dla bezpieczeństwa ekonomicznego.

3.2. Zagrożenia finansowe bezpieczeństwa ekonomicznego

W ujęciu przedmiotowym zagrożenia finansowe bezpieczeństwa ekonomicznego odnoszą się do dóbr (lub braku dóbr) istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego w wymiarze finansowym. Zasadniczym dobrem, mającym służyć zaspokojeniu potrzeb finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego, jest posiadanie środków finansowych wystarczających do wypełniania podstawowych funkcji państwa. Jak już wspomniano, elementy tego podzbioru warunkującego bezpieczeństwo ekonomiczne to: zachowanie poziomu zadłużenia zagranicznego umożliwiającego regulowanie zobowiązań, utrzymanie stabilności gospodarki w warunkach występowania kryzysów finansowych, zapewnienie uczciwego funkcjonowania gospodarki poprzez przeciwdziałanie rajom podatkowym i praniu brudnych pieniędzy. Nie można wykluczyć zwiększenia w przyszłości elementów w podzbiorze, których posiadanie będzie miało istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego.

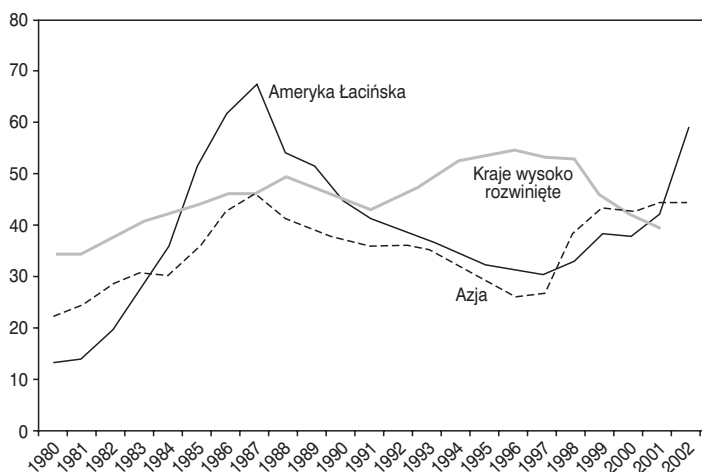
Posiadanie środków finansowych odpowiednich do realizacji podstawowych funkcji państwa może być przedstawione przez odniesienie do jednego z elementów tego podzbioru, a mianowicie poziomu zadłużenia międzynarodowego pozwalającego na regulację zobowiązań, a określanego jako racjonalny poziom zadłużenia. Przyjmuje się, iż racjonalny poziom zadłużenia międzynarodowego, który jest pozytywny dla rozwoju gospodarczego, wynosi 35–40% PKB i 160–170% wartości eksportu⁵⁸. Taki poziom zadłużenia umożliwia swobodną obsługę długu. Przekroczenie tych poziomów, wyznaczanych przez wielkość długu w stosunku do PKB i wartości eksportu, prowadzi do bardzo negatywnych konsekwencji dla państw. Przekroczenie wielkości tych wskaźników powoduje brak możliwości obsługi długu. Taka sytuacja doprowadziła Meksyk do deklaracji o niewypłacalności (w dniu 12 sierpnia 1982 roku). W ogłoszonym moratorium Meksyk domagał się dogodniejszych warunków spłaty oraz pomocy ze strony MFW. W tym czasie łączne zadłużenie zagraniczne Meksyku wyniosło ponad 86 miliardów USD, przy wielkości PKB w 1982 roku równej 207,326 miliardów USD, a w 1983 roku – 169,026 miliardów USD⁵⁹. Efektem złej sytuacji gospodarczej, która zaowocowała ogłoszeniem deklaracji o niewypłacalności był spadek PKB w Meksyku, jak również wstrzymanie dopływu

⁵⁸ C. Pattillo, H. Poirson, L. Ricci, *External Debt and Growth*, "Finance & Development" 2002, t. 39, nr 2.

⁵⁹ International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, October 2010.

kredytów do państw regionu, które znalazły się w podobnej sytuacji. Ówczesne zadłużenie Argentyny wyniosło 43 miliardów USD, Brazylii 92 miliardów USD, Meksyku 86 miliardów USD, a Wenezueli 32 miliardów USD (patrz wykres 1). Nastąpiło wstrzymanie dopływu kapitału do Argentyny, Brazylii, Chile, Ekwadoru, Kolumbii i Urugwaju. W przypadku Brazylii spadek dopływu kredytów wyniósł około 40%. Zmniejszenie napływu kapitału zagranicznego skutkowało znacznym osłabieniem możliwości inwestycji i szybkością rozwoju gospodarczego.

Wykres 1. Krzywa zadłużenia krajów Ameryki Łacińskiej w latach 1980–2002
(w porównaniu z zadłużeniem innych państw)



Źródło: *International Monetary Fund, World Economic Outlook Database*, October 2010.

Skutkiem niezachowania odpowiedniego poziomu zadłużenia zagranicznego, a tym samym utraty zdolności regulowania zobowiązań, były podejmowane przez państwa Ameryki Południowej określone działania przedmiotowe. W 1984 roku Meksyk zawarł porozumienie z bankami w sprawie przesunięcia płatności kredytowych na połowę lat osiemdziesiątych minionego stulecia. Dzięki reformie prowadzonej pod egidą MFW, udało się osiągnąć dodatnie saldo bilansu płatniczego w Meksyku i Brazylii, a w 1985 roku w Argentynie. Państwa regionu zaczęły także wdrażać jednostronne decyzje w sprawie zadłużenia zagranicznego: na przykład Peru postanowiło, że 10% wpływów z eksportu przeznacza się na obsługę zadłużenia zagranicznego; Wenezuela z kolei

połączyła wielkość spłat z wpływami z eksportu ropy naftowej. Mimo bliskości kulturowej i politycznej, państwom Ameryki Łacińskiej nie udało się utworzyć jednolitego frontu działań, który umożliwiłby uzyskanie lepszych warunków redukcji zadłużenia.

Odnotowane spadki PKB i możliwości inwestycyjnych oraz konieczne działania nadzwyczajne świadczą dowodnie o tym, że naruszenie poziomu zadłużenia zagranicznego umożliwiającego regulację zobowiązań stanowi zagrożenie dla państw; spełniając kryterium zaliczenia do zbioru zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego, tym samym uprawnia ono twierdzenie o występowaniu zagrożeń finansowych dla bezpieczeństwa ekonomicznego.

Państwa stosują różnego typu narzędzia, mogące prowadzić do wywołania w innych państwach stanu zagrożenia finansowego, jak:

- zamrażanie aktywów,
- zakaz transferów środków finansowych,
- ograniczanie dostępu do kredytów walutowych,
- blokowanie członkostwa w MFW lub negocjacji z nim,
- zakaz finansowania transakcji handlowych,
- fałszowanie walut lub tworzenie negatywnej opinii o danym państwie czy rządzie,
- zakaz inwestycji,
- ograniczenia w transferze technologii.

Powyższe narzędzia i przykłady ich stosowania zostaną omówione w odpowiednich punktach rozdziałów drugiego i czwartego.

Wyzwania, jakie dla stabilności gospodarki stwarzają zjawiska kryzysów finansowych i prania brudnych pieniędzy zostały zakwalifikowane jako zagrożenie pozapaństwowe bezpieczeństwa ekonomicznego. Kryzysy finansowe mają źródło w działaniach podmiotów innych niż państwa, podobnie jak zagrożenia wynikające z prania brudnych pieniędzy, które są efektem działalności zorganizowanych grup przestępczych. W odniesieniu zaś do strat powodowanych przez korporacje transnarodowe wykorzystujące raje podatkowe, można mówić o interakcji aktywności podmiotów pozapaństwowych i nieukierunkowanych na konkretne państwa działań niektórych państw.

3.3. Zagrożenia surowcowo-energetyczne bezpieczeństwa ekonomicznego

W ujęciu przedmiotowym zagrożenia surowcowo-energetyczne bezpieczeństwa ekonomicznego odnoszą się do dóbr (lub braku dóbr) istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Wśród tych dóbr wymienia się zazwyczaj ropę naftową, gaz ziemny, energię elektryczną, miedź, cynk, metale rzadkie. Traktując powyższe wyliczenia jako mające charakter otwarty, należy stwierdzić, że podzbiór ten spełnia definicyjne kryteria zagrożenia, gdy: zablokowanie importu dotyczy dobra, które nie ma substytutów w kraju i nie można ich w krótkim czasie wyprodukować lub dostarczyć, a jego brak będzie odczuwalny przez całą gospodarkę⁶⁰. Ponadto, musi być spełniony warunek ogólny, jakim jest sztywny popyt na dane dobro. Przyjęcie założenia, iż zagrożenia surowcowo-energetyczne są zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego wymaga udowodnienia ich negatywnego wpływu na wartości konstytuujące bezpieczeństwo ekonomiczne.

W tym celu możemy posłużyć się wpływem na bezpieczeństwo ekonomiczne braku ropy naftowej, która jest surowcem energetycznym spełniającym przytoczone powyżej warunki. Brak dostępności ropy naftowej dla danego państwa oznacza trudności gospodarcze, ponieważ popyt na to dobro ma charakter sztywny, co sprawia, że podniesienie cen nie powoduje zmniejszenia popytu, a często wręcz odwrotnie – wywołuje jego wzrost. W przypadku krajów posiadających wystarczające złoża surowca, kwestie te nie mają znaczenia istotnego. W przypadku państw importerów ropy naftowej, zasadnicze znaczenie ma cena, po jakiej to dobro jest nabywane oraz możliwości importu – czyli faktycznego dostarczenia ropy lub gazu ziemnego do kraju, a następnie do odbiorców końcowych. Wymaga to zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, ale również zdolności sił zbrojnych i służb specjalnych do ochrony dostaw. Wysoka cena ropy naftowej i gazu ziemnego będzie powodować negatywne skutki dla całej gospodarki.

Wysoka cena ropy naftowej może być pochodną wysokich cen na rynku światowym, ale występuje również w następstwie decyzji politycznych: wprowadzenia sankcji eksportowych (co uniemożliwia zakup danego dobra i podnosi ceny) lub w wyniku polityki windowania cen przez dostawców. W tym ostatnim przypadku cena ropy jest zależna od czynników politycznych. Importer może być z łatwością poddany szantażowi politycznemu, a wówczas całą sytuację można określić jako stan uzależnienia ekonomicznego. Brak możli-

⁶⁰ Patrz K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw: metody i środki przeciwdziałania*, op. cit., s. 60–66.

wości importu może wynikać również z braku walut zagranicznych do przeprowadzenia danej transakcji. Taki stan rzeczy w odniesieniu do gazu ziemnego jest obserwowany w krajach nadbałtyckich.

Wysoka cena ropy naftowej i gazu ziemnego powoduje pogorszenie salda w bilansie handlowym, ponieważ przy tej samej ilości importowanego dobra trzeba zapłacić więcej. Pogorszeniu ulegają również warunki wymiany wyznaczone przez *terms of trade*. Osiągnięcie poziomu 5% deficytu w bilansie obrotów bieżących oceniane jest przez rynki finansowe jako sygnał ostrzegawczy dotyczący stanu gospodarki i skutkuje wycofaniem się inwestorów z rynku finansowego, a to może stanowić przyczynę kryzysu. Przykładem kraju doświadczającego negatywnych skutków wysokiej ceny ropy naftowej była Korea Południowa, która w 1980 roku zanotowała deficyt na rachunku obrotów bieżących na poziomie prawie 8% (patrz tabela 1).

Tabela 1. Wielkość deficytu na rachunku obrotów bieżących w Korei Południowej w latach 1980–1989 w % do PKB

Lata	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Wielkość deficytu na rachunku obrotów bieżących	-7,983	-6,183	-3,210	-1,730	-1,331	-0,789	4,059	6,892	7,423	2,224

Źródło: *International Monetary Fund, World Economic Outlook Database*, October 2010.

Wzrost cen ropy naftowej w skali światowej ma poważny wpływ na struktury i wielkości inwestycji zagranicznych: skłania kapitał do wstrzymania inwestycji portfelowych i bezpośrednich, do odpływu z krajów rozwijających się do krajów rozwiniętych lub do inwestowania w krajach bogatych w złoża surowców. Brak pewności dostaw relatywnie taniej ropy naftowej i gazu ziemnego będzie skłaniał do inwestowania w regionach, w których ten problem nie występuje. Pogarsza to możliwości zmian strukturalnych w gospodarce i dopływu technologii, osłabia szanse modernizacji i włączania kraju w międzynarodowy podział pracy.

Wysokie ceny ropy naftowej prowadziły do ograniczenia możliwości jej zakupu. Konsekwencją było zmniejszenie dynamiki PKB w krajach Afryki – na przykład w Czadzie, Ghanie, Etiopii – na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, a także duży deficyt na rachunku obrotów bieżących tej grupy państw. Ucierpiała również siła nabywcza tych państw. W latach 1980–1982 wskaźnik udziału Czadu w światowej sile nabywczej wynosił od 0,014 do 0,016,

natomiast w latach 1985–1989 widoczny jest wzrost do poziomu 0,017, a w 2005 roku wyniósł 0,026⁶¹. Podobnie było w przypadku Kenii, gdzie wskaźnik ten w analogicznych okresach wynosił od 0,098 do 0,104, aby wzrosnąć do poziomu 0,0109 w 1989 roku. Widoczny jest związek z cenami ropy naftowej, które w 1982 roku były najwyższe w tamtym okresie. Również poziom inflacji i kurs walutowy podlegał dużym zmianom, a w bilansie płatniczym większości krajów afrykańskich występował deficyt⁶². Na tych przykładach widać związek między brakiem dostępnej ropy naftowej a wartościami konstytuującymi bezpieczeństwo, takimi jak: kurs walutowy, stopa procentowa inflacji oraz stan bilansu płatniczego.

3.4. Zagrożenia żywnościowe bezpieczeństwa ekonomicznego

W ujęciu przedmiotowym zagrożenia żywnościowe bezpieczeństwa ekonomicznego odnoszą się do dóbr (lub braku dóbr) istotnych dla zapewnienia żywnościowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego. Dobrem w tym ujęciu jest dostępność żywności, czynnik zasadniczy z punktu widzenia przetrwania państwa. Efektem braku tego dobra jest niedożywienie ludzi. Brak dostępnej żywności dla obywateli wynika z wysokich cen żywności lub jej fizycznego braku. Związki między niedożywieniem ludności a bezpieczeństwem ekonomicznym ilustruje sytuacja państw Południa.

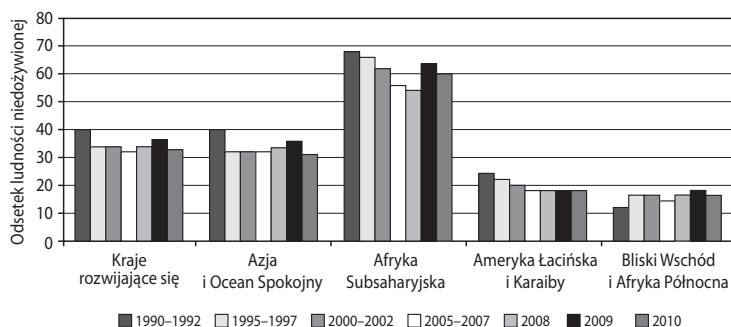
W państwach Południa zjawisko niedożywienia występuje dość powszechnie, największe populacje osób niedożywionych zamieszkują na obszarach Azji i Pacyfiku oraz Afryki Subsaharyjskiej (patrz wykres 2). Stosunkowo najmniej niedożywionych jest w krajach przechodzących transformację ustrojową.

Liczby bezwzględne ludzi niedożywionych są duże, ale nie dają pojęcia o tym, jak ten problem wygląda w poszczególnych krajach i na ile jest w nich istotny. Tabela 2 przedstawia procentowy udział niedożywionych w populacji poszczególnych krajów, szczególnie dotkniętych problemem niedożywienia. Dane dotyczą okresu obejmującego w sumie 17 lat, co umożliwia pokazanie tendencji średnioterminowej. Na podstawie tych danych można stwierdzić, iż zjawisko niedożywienia ma charakter trwały, chroniczny i nie udało się go przezwyciężyć.

⁶¹ www.inf.org, World Economic Outlook Database, April 2011.

⁶² Ibidem.

Wykres 2. Skala zjawiska niedożywienia w latach 1990–2010 w podziale na regiony



Źródło: *The State of Food Insecurity in the World 2010*, FAO, Rome, s. 11.

Tabela 2. Procentowy udział niedożywionych w populacji wybranych państw (w latach 1990–1992, 1995–1997, 2000–2002, 2005–2007)

Nazwa państwa	Procent populacji niedożywionej w latach 1990–1992	Procent populacji niedożywionej w latach 1995–1997	Procent populacji niedożywionej w latach 2000–2002	Procent populacji niedożywionej w latach 2005–2007
Burundi	44	56	59	62
Czad	60	53	43	37
Haiti	63	60	53	57
Jemen	30	31	31	31
Kambodża	38	40	29	22
Kongo	26	55	70	69
Liberia	30	32	36	33
Mozambik	59	48	46	38
Niger	37	37	27	20
Sierra Leone	45	39	43	35
Zimbabwe	40	44	41	30

Źródło: *The State of Food Insecurity in the World 2010*, FAO, Rome, s. 50–52.

Problemy niedożywienia tworzą wraz z biedą zakłęty krąg. Wysoka liczba osób niedożywionych w całości populacji występuje w państwach o niskim poziomie PKB, o słabych wskaźnikach makroekonomicznych. W krajach dotkniętych problemem niedożywienia na dużą skalę – powyżej 30% populacji – spotykamy zjawisko dwucyfrowej inflacji (patrz tabela 3). W 2008 roku tylko w jednym państwie inflacja nie osiągnęła wielkości dwucyfrowej. W 2009 roku sytuacja uległa znacznej poprawie. W latach 2000–2008 inflacja w analizowanych krajach charakteryzowała się dużą zmiennością: duże wzrosty i spadki

wystąpiły na przykład na Haiti w latach 2002–2003 i 2008–2009, w Mozambiku w latach 2005–2006, w Nigerze w okresie 2006–2008.

Tabela 3. Wskaźnik procentowy inflacji w krajach dotkniętych niedożywieniem

Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Burundi	24,3	9,3	–1,3	10,7	8,0	13,6	2,7	8,3	24,4	10,6
Czad	3,8	12,4	5,2	–1,8	–5,4	3,6	7,7	7,4	8,3	10,1
Haiti	13,7	14,2	9,9	39,3	21,2	15,8	14,2	8,9	14,3	3,4
Jemen	10,9	11,9	12,2	10,8	12,5	11,7	18,2	7,9	18,9	3,6
Kambodża	–0,8	0,2	3,3	1,2	3,8	6,3	6,1	7,6	24,9	–0,6
Kongo	0,4	0,8	3,1	1,5	3,6	21,3	13,2	16,7	17,9	46,2
Liberia	5,3	12,1	14,2	10,3	3,6	6,9	7,2	13,7	17,4	7,4
Mozambik	12,7	9,1	16,8	13,5	12,6	6,4	13,2	8,1	10,3	3,2
Niger	2,9	4,0	2,7	–1,8	0,4	7,8	0,1	0,1	10,5	1,1
Sierra Leone	–0,9	2,6	–3,7	7,5	14,2	12,1	9,5	11,6	14,8	9,2
Zimbabwe	55,6	73,4	133,2	365,0	350,0	237,8	1 016,7	–	–	6,4

Źródło: *International Monetary Fund. World Economic Outlook Database*, October 2010.

Biorąc pod uwagę wielkość i zmienność dynamiki PKB, należy stwierdzić, że kraje te w większości rozwijają się poniżej średniej dla grupy państw rozwijających się oraz poniżej średniej światowej. Zwraca również uwagę fakt, że w poszczególnych państwach dynamika wzrostu jest bardzo niestabilna, to znaczy wzrosty PKB przeplatają się ze spadkami (patrz tabela 4).

We wszystkich krajach mamy też do czynienia z deficytem bilansu płatniczego, mierzonym w relacji do PKB (patrz tabela 5). Poziom tego deficytu jest dramatycznie wysoki, co w dużym stopniu ogranicza możliwości importu żywności w celu zaspokojenia głodu. Kraje te nie mają więc zapewnionego bezpieczeństwa żywnościowego ani w szerokim, ani w wąskim rozumieniu, ponieważ ludność nie dysponuje wystarczającymi zasobami finansowymi, które pozwalałyby na zaspokojenie potrzeb żywnościowych. W 2009 roku tylko w trzech krajach deficyt bilansu płatniczego jako procent PKB miał wielkości jednocyfrowe. Z wyjątkiem Czadu, który w 2005 roku miał nadwyżkę w bilansie obrotów bieżących, wszystkie kraje w okresie od 2004 do 2009 roku notowały deficyt w bilansie obrotów bieżących.

Tabela 4. Procentowe zmiany PKB w krajach dotkniętych niedożywieniem (w cenach stałych)

Państwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Burundi	4,8	0,9	5,1	3,5	4,5	3,4
Czad	33,6	7,9	0,1	0,1	-0,4	-1,5
Haiti	-2,6	1,8	2,2	3,3	0,8	2,8
Jemen	4,0	5,5	3,1	3,3	3,6	3,8
Kambodża	10,3	13,3	10,7	10,2	6,6	-1,9
Kongo	3,5	7,8	5,5	6,2	6,1	2,8
Liberia	2,6	5,2	7,7	9,4	7,1	4,6
Mozambik	7,5	8,6	6,3	7,2	6,7	6,3
Niger	-0,8	8,4	5,8	3,4	8,7	-1,1
Sierra Leone	7,4	7,1	7,2	6,4	5,5	3,2
Zimbabwe	-3,8	-5,3	-3,7	-3,7	-18,8	5,6

Źródło: *International Monetary Fund. World Economic Outlook Database*, October 2010.

Tabela 5. Wielkość deficytu bilansu płatniczego jako % PKB w krajach dotkniętych niedożywieniem

Państwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Burundi	-8,1	-9,6	-14,5	-15,7	-12,2	-14,5
Czad	-12,0	2,3	-9,0	-10,6	-13,7	-33,7
Haiti	-1,5	2,6	-1,4	-0,2	-4,4	-3,2
Jemen	1,6	3,7	1,90	-6,9	-4,6	-10,6
Kambodża	-2,2	-3,8	-0,6	-2,4	-6,2	-5,1
Kongo	2,0	-12,2	-1,9	-1,1	-15,8	-10,1
Liberia	-5,6	-37,4	-13,8	-31,4	-57,3	-33,1
Mozambik	-8,6	-11,6	-10,7	-9,6	-11,8	-11,9
Niger	-7,8	-8,9	-8,5	-8,1	-12,9	-23,7
Sierra Leone	-5,8	-7,1	-5,5	-5,4	-11,4	-8,3
Zimbabwe	-8,3	-12,1	-9,4	-7,6	-23,4	-29,8

Źródło: *International Monetary Fund. World Economic Outlook Database*, October 2010.

Widoczny jest związek między stabilnością polityczną, rozwojem gospodarczym, inflacją a zjawiskami niedożywienia; zjawiska te są ze sobą skorelowane, natomiast stopień korelacji jest różny.

Zjawisko niedożywienia, wywołane brakiem żywności lub brakiem możliwości jej nabycia, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Związek ten jest niezwykle silny: zjawisko to bowiem nie tylko prowadzi do zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego w ujęciu proponowanym w niniejszej publikacji, ale również stwarza bezpośrednią groźbę dla bezpieczeństwa narodowego wobec malejącej możliwości przetrwania ludności. Narzędzia stosowane przez państwa w działaniach ukierunkowanych na wywołanie zagrożenia, a polegających na zakazach eksportu i importu żywności, zostaną omówione w rozdziale drugim, natomiast przeciwdziałania takim zagrożeniom – w rozdziale czwartym.

3.5. Brak dostępu do czystej wody jako zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego

W ujęciu przedmiotowym brak dostępu do czystej wody jako zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego odnosi się do problemu dóbr (lub braku dóbr) istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Badane w tym miejscu zagrożenie charakteryzuje się tym, iż dotyczy dobra niemającego substytutów, a niezbędnego w życiu i procesach produkcyjnych. Wykazanie, iż problem dostępu do czystej wody jest problemem bezpieczeństwa ekonomicznego wymaga określenia związków między brakiem dostępu do czystej wody a wartościami konstytuującymi bezpieczeństwo ekonomiczne.

Woda jest bardzo specyficznym elementem środowiska naturalnego, ponieważ nie ma substytutów wody. Mała jest również elastyczność popytu na to dobro. Woda jest ludziom niezbędna do fizycznego przetrwania, jest również nie do zastąpienia w procesach produkcji przemysłowej oraz w uprawie roślin i zwierząt. Niedostatek wody wpływa niekorzystnie na możliwość utrzymania higieny życia i na poziom zdrowotności społeczeństwa; natomiast dostęp do niej daje możliwości pozyskania energii elektrycznej⁶³. W rolnictwie bez wody nie można produkować żywności, a bez nawadniania zniknęłoby 16% świato-

⁶³ P.H. Gleick, *Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security*, "International Security" 1993, t. 18, nr 1, s. 91.

wych upraw, co ma doniosłe znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego świata.

Zasoby wody nie są rozłożone równomiernie. Państwa położone na obszarach obfitych, a choćby wystarczających, opadów nie mają problemów z wodą; również państwa, na których terytorium znajdują się źródła rzek nie będą odczuwały możliwych nacisków zewnętrznych. Problem wody w aspekcie bezpieczeństwa narodowego będzie występować w krajach bez wystarczającej ilości opadów lub w tych, przez które przepływają rzeki mające źródła w innych krajach. Z tego powodu obszarami konfliktowymi na tle dostępności wody będą kraje afrykańskie.

Z perspektywy niniejszej publikacji istotne jest określenie, jak brak dostępu do czystej wody wpływa na bezpieczeństwo ekonomiczne danego państwa. W tym celu posłużono się przykładem Erytrei, która w 2003 roku ucierpiała z powodu ogromnej suszy. Przykład ten jest dość ekstremalny, ponieważ dotyczy sytuacji, w której w ogóle nie ma wody. W 2003 roku wskutek suszy około dwóch trzecich mieszkańców tego kraju potrzebowało pomocy żywnościowej; podobna sytuacja miała miejsce w sąsiedniej Etiopii.

Wraz z wystąpieniem suszy wielkość PKB uległa zmniejszeniu o 2,65% w Erytrei, a o 2% w Etiopii. Negatywny wpływ braku dostępu do czystej wody to nie tylko zmiany PKB; to również inne niekorzystne zjawiska potwierdzone przez niepokojące dane. Średnia długość życia w Etiopii wynosi 53,6 lat dla mężczyzn i 56,5 lat dla kobiet⁶⁴; śmiertelność noworodków jest wysoka (79,1 na 1000 urodzeń); liczba zakażonych wirusem HIV to około 1,5 miliona ludzi⁶⁵. W obu państwach zwiększył się deficyt na rachunku obrotów bieżących oraz wzrósł poziom inflacji. A zatem został zagrożony zarówno bilans obrotów bieżących, jak też stabilność stóp procentowych i kursów walutowych. Zgodnie z założeniem, przytoczone dane pozwalają stwierdzić związek między dostępem do czystej wody a wartościami konstytuującymi bezpieczeństwo ekonomiczne. Związek ten jest negatywny w tym sensie, że brak dostępu do czystej wody stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa.

⁶⁴ United Nations Demographic Yearbook, 2008, s. 6.

⁶⁵ Dane z 2003 roku pochodzą ze strony www.aidsaction.org. W raporcie UNAIDS Report on The Global AIDS Epidemic, UNAIDS 2010, s. 180.

Tabela 6. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne państw dotkniętych niedoborem czystej wody

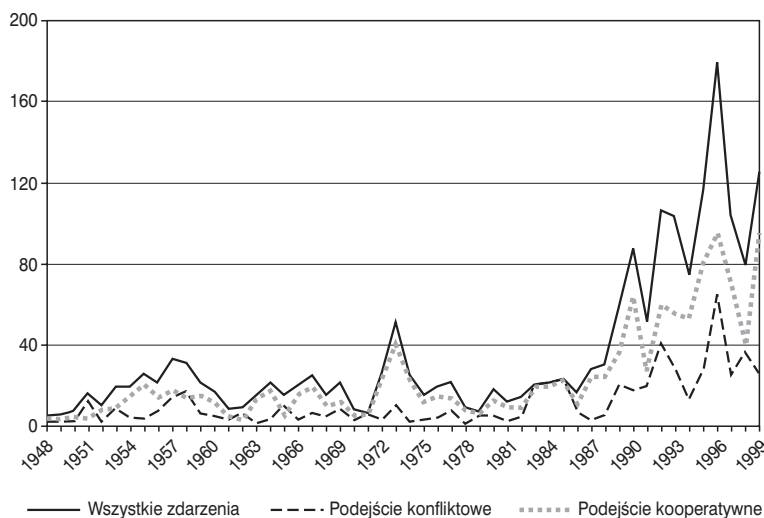
Państwo	Wskaźnik	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Erytrea	% zmiana PKB	-12,355	8,755	3,005	-2,656	1,452	2,574	-0,969	1,42	-9,7	3,6
Erytrea	inflacja w %	19,9	14,6	16,8	22,6	25,1	12,5	15,0	19,9	34,7	20,5
Erytrea	saldo bilansu obrotów bieżących jako % PKB	-0,6	-4,5	6,8	9,6	-0,6	0,3	-3,5	-6,1	-5,4	-5,0
Etiopia	% zmiana PKB	5,927	7,4	1,6	-2,0	11,7	12,644	11,538	11,7	11,1	9,9
Etiopia	inflacja w %	0,271	-11,431	-1,016	23,511	1,746	12,990	11,569	15,8	25,3	36,3
Etiopia	saldo bilansu obrotów bieżących jako % PKB	-4,238	-2,964	-4,667	-1,362	-4,002	-6,279	-9,135	-4,4	-5,6	-5,0

Uwaga: Dane szacunkowe w przypadku PKB w Erytrei po 2006 roku, inflacji po 2008 roku, salda obrotów bieżących po 2006 roku.

Źródło: *International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2010.*

Brak dostępu do czystej wody prowadzi również do napięć międzynarodowych. Badania na ten temat prowadzili Shira Yoffe, Aaron T. Wolf, and Mark Giordano⁶⁶. Stwierdzili oni, iż najwięcej konfliktów o wodę występuje na obszarach Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Afryki Subsaharyjskiej, Europy Wschodniej, Azji Wschodniej i Ameryki Południowej. Na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej stopień współpracy w zakresie dostępności wody jest niski, z kolei w Europie Zachodniej jest on wysoki. Według tych badaczy większość relacji międzynarodowych dotyczących czystej wody opiera się na współpracy i nie ma postaci otwartego konfliktu.

Wykres 3. Zdarzenia dotyczące wody oraz typy zachowań państw – konflikt lub współpraca



Źródło: S. Yoffe, A.T. Wolf, M. Giordano, *Conflict and Cooperation over International Freshwater Resources: Indicators of Basins at Risk*, "Journal of the American Water Resources Association" z października 2003 roku.

Autorzy zauważyli związek między PKB *per capita* i gęstością zaludnienia a sposobem rozwiązywania kwestii wody.

Państwa bogate z niewielką liczbą mieszkańców na 1 km² są skłonne do współpracy; państwa biedne o wysokiej gęstości zaludnienia wykazują większą skłonność do konfliktów. Z analizy statystycznej i empirycznej oraz własnych

⁶⁶ S. Yoffe, A.T. Wolf, M. Giordano, *Conflict and Cooperation over International Freshwater Resources: Indicators of Basins at Risk*, "Journal of the American Water Resources Association" 2003, t. 39, nr 5, s. 1109–1126.

jakościowych sądów wyciągnięto wniosek, iż najczęściej konfliktów występuje w krajach charakteryzujących się między innymi:

- wysokim stopniem zaludnienia (więcej niż 100 osób na 1 km²),
- niskim PKB *per capita* – 765 USD,
- prowadzonymi lub planowanymi budowlami hydrologicznymi (jak tamy),
- brakiem lub bardzo nielicznymi porozumieniami międzynarodowymi dotyczącymi czystej wody.

Na podstawie przedstawionych powyżej badań można stwierdzić, iż kruchość podstaw bezpieczeństwa ekonomicznego, którego jednym z przejawów jest niski poziom PKB *per capita*, należy do czynników wpływających na wzrost konfliktów o wodę.

4. Wpływ globalizacji na bezpieczeństwo ekonomiczne

Globalizację definiuje się w różny sposób. Najbardziej powszechna definicja globalizacji określa ją jako proces intensyfikacji ekonomicznych, politycznych i kulturalnych stosunków wykraczających poza granice państw. Globalizacja w warstwie ekonomicznej oznacza wzrost międzynarodowej wymiany towarów, usług i kapitału. Definiowana jest również jako: proces, który sprawia, że „struktura produkcji i finansów krajów stają się ze sobą powiązane przez rosnącą liczbę ponadgranicznych transakcji i prowadzą do powstania nowego międzynarodowego podziału pracy; w ramach tego procesu tworzenie bogactwa narodowego zależy coraz bardziej od ekonomicznych podmiotów z innych krajów”⁶⁷. Globalizację można również definiować jako najbardziej zaawansowaną formę umiędzynarodowienia działalności gospodarczej, realizowanej na płaszczyźnie rynków, sektorów i przedsiębiorstw⁶⁸. Proces globalizacji dotyczy nie tylko sfery gospodarczej, lecz również innych przejawów życia społecznego, takich jak na przykład kultura. Definiując globalizację w terminach współzależności ekonomicznej, rozumie się ją jako sytuację „wzajemnych zależności lub wzajemnego, nie zawsze proporcjonalnego, polegania danego kraju [...] na zasobach innych krajów i regionów, wywoływanego dotychczasowym roz-

⁶⁷ Szerzej: J. Mittelman (red.), *Globalization. Critical Reflections*, Lynne Rienner, London 1996.

⁶⁸ B. Fiszer, *Globalization and the Competitiveness of Regional Blocs*, „Intereconomics” 1998, nr 4, s. 164–165.

wojem wymiany międzynarodowej”⁶⁹. W globalizacji eksponowane są następujące cechy:

- żywiołowy, wynikający z działania sił rynkowych, charakter procesu,
- brak celów integracyjnych,
- brak swobody przepływu siły roboczej w skali ogólnoświatowej,
- ograniczenie sfery decyzji państwa⁷⁰.

Globalizacji towarzyszy wzrost centralizacji zarządzania produkcją w skali globalnej, w ramach której następuje tworzenie i odpowiednie wykorzystanie kapitału⁷¹. Z tym procesem jest związane ujednolicanie światowej podaży oraz, choć w znacznie mniejszym stopniu, światowego popytu⁷².

Globalizacja – według sformułowania Włodzimierza Anioła – to „obiektywny proces zagęszczania się różnorodnych związków i oddziaływań w skali światowej, który polega na tym, że po pierwsze globalne przepływy w obrocie kapitałowym, towarowym, ludzkim, informacyjnym ulegają wzmożonej intensyfikacji, po drugie zaś, w efekcie radykalnie wzrasta podatność poszczególnych państw i narodów na różnorakie uwarunkowania globalne oraz wpływy pochodzące ze środowiska międzynarodowego”⁷³.

Globalizacja wpływa na dylematy w prowadzeniu polityki państw w zakresie wewnętrznej i zagranicznej polityki ekonomicznej. Dobrym przykładem jest polityka ekonomiczna prowadzona w Argentynie, Brazylii, Korei Południowej i Indonezji. We wszystkich tych krajach podjęto decyzję o zwiększeniu otwartości na wymianę międzynarodową, czyli o liberalizacji, która miała doprowadzić do ich większego udziału w międzynarodowym podziale pracy i szybszego wzrostu gospodarczego. Pójście tą drogą nie było przypadkowe, ponieważ logika globalizacji zmusza do wyboru: uczestnictwo i odnoszenie korzyści z międzynarodowego podziału pracy albo marginalizacja dla tych, którzy nie podejmą takiej decyzji. Trudności w prowadzonej polityce wynikają stąd, że:

⁶⁹ A. Gwiazda, *Międzynarodowa współzależność ekonomiczna we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985, s. 16.

⁷⁰ M. Guzek, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001, s. 19.

⁷¹ Szerzej: A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1998.

⁷² Por. D. Lancont, *Winning Worldwide Strategies for Dominating Global Markets*, Oxford University Press, Oxford 1997.

⁷³ W. Anioł, *Proces globalizacji a racja stanu*, w: E. Okoń-Horodyńska (red.), *Państwo narodowe, a procesy globalizacji*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2000, s. 12–13.

- skorelowane wewnątrz danego kraju zmiany kursów walut, stóp procentowych i cen akcji mają bezpośredni wpływ na ich poziom w innych krajach;
- w okresie boomu następuje wzmożony przepływ kapitału z centrum na peryferie, w okresie kryzysów zaś – błyskawiczne wycofywanie się inwestorów z rynków peryferyjnych.

Prowadzona przez państwa polityka ma charakter zróżnicowany, jednak ogólnie biorąc państwa opierały się na idei liberalizacji i otwartości w kontaktach z zagranicą. Globalizacja oznacza sytuację, w której zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego nie jest możliwe przy ograniczaniu kontaktów z zagranicą, w myśl koncepcji autarkii. W warunkach globalizacji gospodarki światowej ograniczenie w kontaktach międzynarodowych prowadzi do marginalizacji, czego przykładem mogą być gospodarki Korei Północnej czy Kuby (niezależnie od przyczyn ich izolacji); poziom zagrożeń jest na tyle duży, iż państwo ma nikłe możliwości zapewnienia sobie w pojedynkę bezpieczeństwa ekonomicznego – konieczna staje się zatem współpraca. Poziom tej współpracy jest oczywiście różny, czasami ma ona postać luźnych rozmów o charakterze politycznym, jak się to dzieje na spotkaniach G-8. Niekiedy systemy współpracy są mocno zinstytucjonalizowane i poddane szczegółowym procedurom postępowania, jak ma to miejsce w Światowej Organizacji Handlu. Globalizacja z jednej strony utrudnia poszczególnym państwom prowadzenie polityki w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego, ponieważ zmusza je do współpracy, czego efektem jest konieczność osiągania kompromisów. Z drugiej jednak strony, wzajemne powiązania ograniczają możliwość wybuchu wojny gospodarczej, czyli negatywnego ukierunkowanego oddziaływania.

Podsumowując, wpływ globalizacji na bezpieczeństwo ekonomiczne oznacza eliminowanie jednego ze sposobów zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, a mianowicie polityki autarkii. Autarkia jako pochodna świadomie realizowanej polityki bezpieczeństwa ekonomicznego to tylko stan hipotetyczny, ponieważ żadne państwo nie zdecydowało się na jej dobrowolne zastosowanie. Takie państwa, jak Kuba, Korea Północna czy Iran są poddane sankcjom i w związku z tym nie one podejmują decyzje o izolacji, lecz jest im ona narzucana. Współcześnie zatem państwa zapewniają swoje bezpieczeństwo w warunkach liberalizacji wzajemnych przepływów, tworząc współzależności, które nie powinny – jeśli bezpieczeństwo ekonomiczne ma być zapewnione – przerodzić się w uzależnienie jednostronne. W ramach rozważań o wzajemnych relacjach między globalizacją a bezpieczeństwem ekonomicznym

nym należy stwierdzić, iż proces ten wymusza na państwach prowadzenie odpowiedniej polityki, opartej na liberalizacji; kapitalistyczny system gospodarki rynkowej tym samym utrwała i wzmacnia proces globalizacji, której siłą napędową jest właśnie liberalizacja.

Istnieją również relacje odmienne od opisanego powyżej wpływu bezpieczeństwa ekonomicznego na proces globalizacji. Jest ich mniej, choć ich znaczenie dla dynamiki procesu globalizacji jest niezwykle ważne. Kwestie bezpieczeństwa ekonomicznego mogą wstrzymywać proces globalizacji, a nawet trwale lub czasowo doprowadzić do jego osłabienia. Wstrzymanie procesu globalizacji może nastąpić w sytuacji wojny, kiedy państwa ograniczają przepływy towarów, usług i czynników produkcji. Trwałe osłabienie samego procesu następuje w wyniku nacjonalizacji złóż surowców i ograniczenia dostępu do nich korporacjom z udziałem kapitału zagranicznego. Szereg rządów broni się w ten sposób przed silną pozycją korporacji transnarodowych na rynku surowców energetycznych (Boliwia, Wenezuela, Kanada, Rosja i Kazachstan). Państwa starają się oddziaływać na niepokorne korporacje poprzez nacisk administracyjny, na przykład stosowanie norm z zakresu ochrony środowiska. Z drugiej strony mają jednak świadomość, że bardzo często udział kapitału zagranicznego jest warunkiem eksploatacji złóż, ponieważ firmy krajowe nie dysponują odpowiednimi technologiami i doświadczeniem wydobywczym. Ta dwoistość sprawia, że nacjonalizacja, która może trwale osłabić proces globalizacji jest działaniem uznawanym przez państwa za ostateczność, ponieważ jego zastosowanie łączy się z wieloma negatywnymi konsekwencjami, jak choćby pogorszenie wizerunku kraju.

Globalizacja i bezpieczeństwo ekonomiczne, którego częścią składową jest bezpieczeństwo energetyczne (czy też surowcowo-energetyczne)⁷⁴ są ze sobą nierozdzielnie związane. Jednym ze źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego jest szeroko pojęty rynek, który z kolei podlega procesom globalizacji. Fakt ten sprawia, że globalizacja tworzy nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego, zmusza państwa do stosowania zmodyfikowanej, poddanej wielu ograniczeniom, formuły postępowania w realizacji zagranicznej polityki ekonomicznej, a w dużej mierze również w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego. Powoduje, że państwa szukają nowych obszarów i innego wymiaru działania w dążeniu do zwiększenia swej roli decyzyjnej w sprawach zachowania bezpieczeństwa ekonomicznego (na przykład próby nacjonalizacji). Globaliza-

⁷⁴ Por. R. Dannreuther, *International Security. The Contemporary Agenda*, Polity, Cambridge 2007, s. 79–100.

cja ogranicza możliwość stosowania sankcji w stosunkach międzynarodowych oraz prowadzenia wojen gospodarczych. W przypadku szerokiego poparcia międzynarodowego, sankcje są skuteczne, chociaż efektywność ta nie oznacza, iż państwo poddane sankcjom zmienia swoją politykę lub że zmienia się skład – czy nawet charakter – rządu i następuje odejście od rządów totalitarnych. Oznacza ona raczej, że sankcje są realizowane, czyli jakiegoś rodzaju dobra nie są dostarczane. Wielość wzajemnych interakcji powoduje również, że decyzje podejmowane przez jedno państwo mogą w istotny sposób zmieniać stan bezpieczeństwa ekonomicznego drugiego. To zaś zmienia rolę i znaczenie państwa w kształtowaniu polityki ekonomicznej, a także oznacza konieczność dostosowania się do nowych wyzwań, na przykład w zakresie kontroli przepływów kapitałowych czy reżimu ustalania kursów walutowych. Brak liberalizacji przy zachowaniu szerokich kompetencji kontrolno-nadzorczych wpływa na zmniejszenie konkurencyjności gospodarek, a w konsekwencji grozi ich marginalizacją.

Inny aspekt relacji między globalizacją a bezpieczeństwem ekonomicznym odnosi się do faktu, że współzależności i zależności wynikające z procesu globalizacji prowadzą do sytuacji, w której ekonomiczne działania państw odbijają się na całej społeczności międzynarodowej, nawet na tych podmiotach, do których nie są skierowane. Dobrym tego przykładem są działania ekonomiczne ukierunkowane o charakterze negatywnym, czyli sankcje ekonomiczne ONZ odnoszące się do Iraku. Przeprowadzona analiza wpływu sankcji nałożonych na Irak, a dotyczących eksportu ropy naftowej wykazała, że ich konsekwencją był wzrost cen ropy naftowej na całym świecie oraz wzrost cen innych surowców energetycznych, co negatywnie wpłynęło na globalny wzrost PKB⁷⁵. Jest to więc przykład działań ukierunkowanych, które w wyniku procesu globalizacji są transmitowane na innych uczestników stosunków międzynarodowych.

Siła globalizacji przejawia się również w tym, iż nawet działania nierozmyślne i podmiotowo nieukierunkowane mogą mieć negatywny wpływ na niektórych uczestników stosunków międzynarodowych. Przykładów dostarcza podnoszenie stóp procentowych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w latach 1994–1995; także każdorazowa interwencja ich banku centralnego (FED-u) wywołuje wahania na giełdach na całym świecie. Obserwację tę można uogólnić stwierdzając, iż stopień wpływu na uczestników stosunków międzynarodowych zależy od skali zglobalizowania danego państwa.

⁷⁵ Szerzej: M. Canes, *Country Impacts of Multilateral Oil Sanctions*, "Contemporary Economic Policy" 2000, t. 28, nr 2, s. 135–144.

Stosowanie sankcji gospodarczych, które są podstawowym narzędziem wojny ekonomicznej, wymaga współpracy międzynarodowej; w przeciwnym razie mają one raczej wymiar moralny. W gospodarce liberalnej (podstawowa cecha globalizacji) popyt powinien być zaspokojony przez odpowiednią podaż, a więc przy braku powszechnej aprobaty dla sankcji, dobra nimi objęte są – co prawda po wyższej cenie – dostarczane z krajów trzecich. W związku z dużą liczbą wzajemnych interakcji, które rosną wraz z rozwojem globalizacji, omijanie sankcji ekonomicznych jest trudne do wykrycia i przeciwdziałania.

Globalizacja powoduje również zwiększenie zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego ze strony aktorów niepaństwowych oraz tych procesów gospodarczych, w które państwa nie mogą bezpośrednio ingerować. Chodzi tu przede wszystkim o wzrost znaczenia korporacji transnarodowych oraz ich wpływu na gospodarkę i decyzje polityczne. Najbardziej wyraźnym przejawem tego typu problemu jest polityka Gazpromu, który wymusza odpowiednie zachowania polityczne na władzach krajowych, na przykład Ukrainy i Białorusi.

Globalizacja ułatwia niektóre zachowania patologiczne w stosunkach międzynarodowych, stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Chodzi zwłaszcza o pranie brudnych pieniędzy czy omijanie opodatkowania, które jest możliwe dzięki funkcjonowaniu tzw. rajów podatkowych. Stosowane w tych „rajach” uregulowania, umożliwiające redukcję obciążeń podatkowych, są bardzo różnorodne: począwszy od braku opodatkowania dochodów (Wyspy Bahama oraz Bermudy), poprzez niskie stawki podatku dochodowego (Brytyjskie Wyspy Dziewicze), opodatkowanie tylko dochodów wewnętrznych (Panama, Hongkong), po specjalne przywileje podatkowe (Irlandia). Ocenia się, iż wartość depozytów w rajach podatkowych wynosi około 5 bilionów USD⁷⁶. Prowadzi to do zredukowania możliwości fiskalnych państwa oraz zmusza państwa do konkurencji podatkowej.

W warunkach globalizacji państwa zaczynają pojmować przestrzeń nie tyle w sensie geograficznym, ile ekonomicznym, co oznacza przejście od geopolityki do geoeconomii. Wynika to z przeświadczenia, iż wobec procesu globalizacji wszystkie wartości są mobilne, a nie przywiązane do ziemi – przestrzeni geograficznej. Tym samym posiadanie przestrzeni fizycznej traci powoli sens w polityce państw. Przejście do geoeconomii oznacza, że poszczególne państwa będą ze sobą rywalizować, a to będzie mieć negatywny wpływ na stabilność całego

⁷⁶ V. Tanzi, *Globalization, Technological Developments and the Work of Fiscal Termites*, IMF, Washington D.C. 2000, s. 11.

systemu gospodarczego i politycznego na świecie, a więc także na zachowanie bezpieczeństwa ekonomicznego⁷⁷. Z drugiej strony wszakże, występowanie negatywnych zjawisk, patologii i zglobalizowanych kryzysów oraz niemożność indywidualnej oceny poziomu ryzyka wymuszają wypracowywanie przez państwa wspólnych uregulowań prawnych i mechanizmów ich stosowania. Powoływane są więc instytucje i organizacje międzynarodowe, opracowujące zalecenia na poziomie międzynarodowym i czuwające nad ich implementacją w poszczególnych państwach. Tak więc deregulacja, jaką niesie globalizacja, wpływa na ponowną regulację na poziomie ogólnoświatowym.

Reasumując, zjawisko ekonomizacji zagrożeń dla bezpieczeństwa państw w stosunkach międzynarodowych oznacza w istocie wpływ sytuacji gospodarczej, związanych z nią decyzji i sposobów działania na bezpieczeństwo państwa, czyli na zasadniczy cel państwa, jakim jest przetrwanie.

⁷⁷ A. Collins, *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 205.

Rozdział II

Zagrożenia generowane przez działalność państw

1. Agresja ekonomiczna w stosunkach międzynarodowych

Agresja ekonomiczna jest celowym, negatywnym działaniem ukierunkowanym na inne państwo, którego zamierzony efekt to zagrożenie jego bezpieczeństwa ekonomicznego. Agresja ekonomiczna może mieć charakter bądź otwartego działania, czyli wojny ekonomicznej, bądź presji zmierzającej do stanu uzależnienia.

Wojna ekonomiczna, nazywana również wojną gospodarczą, jest działaniem otwartym, mającym na celu destabilizację gospodarki danego państwa (lub grupy państw)¹; uzależnienie gospodarcze zaś to taki charakter relacji, wywołany długoterminowymi i nie prowadzonymi w sposób otwarty działaniami, który ogranicza zdolność korzystania z własnych zasobów i odnoszenia korzyści przez dane państwo. W obu przypadkach istotne jest wymuszanie decyzji państwa za pomocą narzędzi ekonomicznych.

Wojna ekonomiczna polega między innymi na podejmowaniu następujących działań:

- wstrzymywanie przepływów handlowych, usługowych oraz kapitałowych poprzez stosowanie sankcji importowych i eksportowych;
- manipulowanie wskaźnikami ekonomicznymi dzięki wpływowi wywieranemu na gospodarkę danego państwa;

¹ Przyjęta tutaj definicja różni się wyraźnie od tych, które – pod wpływem perspektywy historycznej – ujmują wojnę ekonomiczną tylko jako środek wspierający działania militarne lub gotowość do nich (W. Stankiewicz, J. Chmurkowski). Na temat różnych definicji zob. M. Janiec, *Współczesna wojna ekonomiczna. Istota i charakterystyka*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2003.

- narzucanie jednostronnie korzystnych umów międzynarodowych.
Z kolei uzależnienie ekonomiczne obejmuje między innymi:
- uzależnienie od eksportu do danego kraju w takim stopniu, iż zmiana taryfowych lub parataryfowych środków ochrony rynku w tym państwie może doprowadzić do załamania gospodarczego;
- uzależnienie od importu z danego kraju w takim stopniu, iż przerwanie lub ograniczenie dostaw może doprowadzić do załamania gospodarczego².

Efektywność prowadzonej wojny gospodarczej zależy od wzajemnych relacji między państwami, to znaczy od stopnia współzależności i zależności. We współczesnych stosunkach międzynarodowych wzrasta współzależność państw w wyniku procesu globalizacji, który został omówiony w rozdziale pierwszym. Sam ten proces nie skazuje państw na stan uzależnienia, ale może do niego prowadzić w sytuacji występowania asymetrii współzależności. Asymetria współzależności oznacza, że jedno państwo jest w stopniu większym niż drugie zależne od ich relacji w handlu towarami, w usługach i przepływach finansowych. Taki stan może występować poniekąd naturalnie, na przykład między państwami o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, ale może być również wynikiem świadomej polityki państw dążących do wywołania stanu uzależnienia ekonomicznego. Państwu uzależnionemu można wszak bez nadmiernych kosztów ekonomicznych i politycznych narzucać swoją wolę. Taka sytuacja w stosunkach międzynarodowych jest bardzo niekorzystna, oznacza *de facto* ograniczenie suwerenności.

Odnosząc się do takiej sytuacji, można stwierdzić, iż tylko państwa zależne będą podatne na negatywne oddziaływania ze strony innych państw, czyli zastosowanie wojny gospodarczej w stosunku do nich przyniesie zakładane efekty. Jeśli państwa będą współzależne, prowadzenie wojny gospodarczej przez jedno z nich doprowadzi do strat obu stron. Nie jest ekonomicznie opłacalne prowadzenie jakichkolwiek działań zagrażających bezpieczeństwu ekonomicznemu wówczas, gdy podmioty są silnie współzależne. Dlatego państwa dążą do zachowania równowagi w swoich kontaktach ekonomicznych, aby nie znaleźć się w sytuacji jednostronnego uzależniania. Oczywiście nie oznacza to, iż państwa współzależne nie będą prowadzić ze sobą wojen gospodarczych z powo-

² W. Szewko, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski – zagrożenia potencjalne i realne*, w: L. Łukaszkuk, W. Kostecki (red.), *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1996, s. 176–177.

dów politycznych. Wojny gospodarcze są nieodłącznym elementem stosunków międzynarodowych i nic nie wskazuje na to, aby stan ten miał ulec zmianie. Cele wojny gospodarczej są różne – mogą mieć charakter ekonomiczny, polityczny czy też wojskowy. Zostały one przedstawione w tabeli 7.

Tabela 7. Najważniejsze sankcje po II wojnie światowej

Strona wprowadzająca	Kraj – adresat sankcji	Okres	Cele podmiotu sankcjonującego
USA	Holandia	1948–1949	– uznanie przez Holandię Republiki Indonezji
USA	ChRL	1949–1970	– represje za wprowadzenie ustroju komunistycznego – kara za pomoc Korei Północnej
USA	Dominikana	1960–1962	– destabilizacja rządu Trujillo
USA	Chile	1970–1973	– destabilizacja rządu Allende
Wielka Brytania	Argentyna	1982	– wycofanie wojsk argentyńskich z Falklandów
Australia	Francja	1983	– zaprzestanie przez Francję prób atomowych na Południowym Pacyfiku.
Rada Bezpieczeństwa ONZ	Libia	1991	– wymierzenie kary za popieranie terroryzmu międzynarodowego

Źródło: G.C. Hufbauer, J.J. Schott, K.A. Elliot, B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsider*, 3rd Edition, USA 2007, s. 20–41.

Nie można więc mówić o jakiejś prawidłowości w odniesieniu do stosowania agresji ekonomicznej przez państwa. Można natomiast stwierdzić: cele są różne, narzędzia znane, a ich zastosowanie wynika z uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych.

Analizując kwestie wzajemnych relacji współzależności i agresji ekonomicznej, warto przywołać politykę Stanów Zjednoczonych w stosunku do państw Europy Zachodniej w związku z projektem budowy gazociągu z Rosji do Europy w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. Stany Zjednoczone próbowały zablokować kontrakt poprzez niedostarczenie rur do gazociągu. Wywierały też naciski polityczne na państwa zachodnie, aby takiego porozumienia nie zawierały. Podnosząc argument o zagrożeniu bezpieczeństwa energetycznego, zwracały uwagę na trzy aspekty:

- gaz ziemny jest paliwem trudnym do zastąpienia w krótkim okresie czasu; handel gazem wymaga ogromnych inwestycji poprzedzających zarówno po stronie importera, jak i eksportera; w przeciwieństwie do ropy naftowej, utrzymywanie dużych zapasów gazu jest kosztowne;
- zużycie gazu miejskiego jest wysokie, co oznacza szczególną uciążliwość ewentualnego przerwania dostaw dla mieszkańców;
- Związek Radziecki stosował w przeszłości eksport surowców energetycznych jako instrument polityczny, przerywając dostawy do Chin, Jugosławii i Izraela³.

Dzięki podpisaniu kontraktu, ZSRR uzyskiwał inwestycje zagraniczne, jak również zyski dewizowe z dostaw gazu, umożliwiające zrównoważenie bilansu handlowego. Poprzez kształtowanie cen gazu, na który popyt jest sztywny, ZSRR mógł jednocześnie wpływać destabilizująco na wskaźniki makroekonomiczne, na przykład inflację oraz wzrost gospodarczy innych państw. Z drugiej strony, państwa Zachodniej Europy uzyskiwały tani surowiec, który rozwiązywał ich problemy energetyczne. 28 września 1981 roku konsorcjum międzynarodowe, w skład którego wchodziły firmy z krajów europejskich, zawarło porozumienie z ZSRR o budowie gazociągu łączącego Syberię z Europą.

Mimo gróźb otwartej wojny ekonomicznej, Stany Zjednoczone nie rozpoczęły jej. Być może jednym z argumentów branych pod uwagę była duża współzależność gospodarek amerykańskiej i europejskiej. Ten przykład wskazuje na trzy istotne aspekty problemu agresji ekonomicznej. Po pierwsze, jeśli państwa są współzależne, ich skłonność do agresji ekonomicznej maleje. Po drugie, stosując groźbę użycia lub używając narzędzi agresji ekonomicznej, państwa mogą próbować osiągnąć różnego rodzaju cele polityki zagranicznej. Po trzecie, wojna ekonomiczna wpływa na oba uczestniczące w niej podmioty i prowadzi do zmian o charakterze ekonomicznym. Przykład ten pokazuje również, jak splecione są tutaj kwestie polityczne, ekonomiczne, strategiczne i bezpieczeństwa oraz jak w związku z tym trudne są takie decyzje.

Na wojnę gospodarczą można również spojrzeć przez pryzmat stosowanych narzędzi. Są narzędzia tradycyjne, znane od niepamiętnych czasów; są i całkiem nowe, wymyślone *ad hoc* w ostatnich czasach. Podział oparty jest na propozycji przedstawionej przez Z. Bako⁴, z tym, że lista jest rozszerzona o nowe, subiektywnie istotne pozycje, zaczerpnięte z dostępnych danych empirycznych. Wy-

³ Z. Bako, *Wojna ekonomiczna*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1983, s. 179.

⁴ W oryginale autor mówi o środkach.

odrębniono trzy grupy narzędzi: ekonomiczne, administracyjno-prawne oraz dyplomatyczne. W pierwszej znajdują się wszystkie narzędzia o charakterze ekonomicznym, oddziałujące na rynek dóbr i usług, rynek pieniężny, a także na techniczne warunki produkcji. Są to:

- embargo na dobra strategiczne, technologie, kapitał inwestycyjny (czyli zakaz eksportu do danego kraju różnych czynników produkcji);
- presja finansowa wywierana na waluty słabsze (doprowadzenie do dewaluacji i inflacji);
- zawieranie umów handlowych z klauzulą wyłączności lub prawa pierwokupu (czyli niedopuszczanie innych, potencjalnych kandydatów do danego rynku);
- skupowanie lub sprzedawanie nadwyżek dóbr strategicznych w celu wywołania wahań cenowych;
- wprowadzanie barier celnych (w postaci opłat wyrównawczych w handlu zagranicznym);
- stosowanie uzależniającej pomocy ekonomicznej;
- wprowadzanie licencji importowych;
- dokonywanie zmian w formach i warunkach kredytowania (zmiany stóp procentowych, blokowanie kredytów, cofnięcie gwarancji państwowych);
- ograniczenia w gospodarce dewizami (na przykład Iran po ogłoszeniu amerykańskich sankcji gospodarczych zagroził prowadzeniem rozliczeń w markach zachodnioniemieckich. Iran został poparty przez inne państwa arabskie, co zmusiło stany Zjednoczone do wycofania się z polityki sankcji, aby nie doprowadzić do załamania dolara na rynku światowym).

Druga grupa narzędzi wojny gospodarczej obejmuje działania administracyjno-prawne podejmowane przez rządy danego państwa:

- zakaz współpracy naukowej – od badań podstawowych do badań w dziedzinie najnowszej technologii strategicznej;
- zamykanie lub otwieranie granic dla migracji siły roboczej i ruchu turystycznego;
- zamykanie – lub ograniczenie dostępu – dróg lądowych, portów i lotnisk;
- ogłaszanie „czarnej listy” firm, statków lub osób, z którymi nie należy prowadzić interesów;
- ogłoszenie blokady gospodarczej bez użycia sił zbrojnych (tzw. blokada papierowa lub gabinetowa mająca charakter moralno-propagandowy).

Trzecia grupa narzędzi odnosi się do środków dyplomatycznych, mających na celu:

- podrywanie zaufania do firm, rządów, krajów – na przykład zniechęcanie do udzielania kredytów;
- antyreklamę i inspirowanie bojkotu towarów;
- penetrację polityczno-ekonomiczną zarówno obszarów, jak i przedsiębiorstw – wywiad gospodarczy;
- szantaż – wywieranie nacisku dyplomatycznego z użyciem groźby nieformalnych sankcji gospodarczych⁵.

Przeprowadzona klasyfikacja narzędzi wojny ekonomicznej daje obraz tego, jak bardzo są one różnorodne. Wzajemne przenikanie się środków ekonomicznych, dyplomatycznych i administracyjnych jest istotną trudnością w analizie narzędzi polityki państw zagrażających bezpieczeństwu ekonomicznemu. Przedstawiona lista środków oddziaływania na wartości konstytuujące bezpieczeństwo ekonomiczne nie wyczerpuje oczywiście wszystkich możliwych metod działania, które mogą mieć również charakter improwizowanych *ad hoc*.

Jak już powiedziano, nie ma prawidłowości w stosowaniu agresji ekonomicznej; można spróbować wyciągnąć wnioski, zawężając pytanie do konkretnego państwa na przykład Stanów Zjednoczonych i do wojny gospodarczej, czyli jednego z dwóch rodzajów agresji ekonomicznej. Wybór tego państwa wynika z trzech powodów. Po pierwsze, z roli Stanów Zjednoczonych w gospodarce światowej; po drugie, z ich doświadczeń w stosowaniu środków ekonomicznych w stosunkach międzynarodowych; po trzecie, ze skali oddziaływań ekonomicznych i politycznych tego państwa na współczesne stosunki międzynarodowe. Amerykanie stosowali sankcje ekonomiczne zarówno w okresie zimnej wojny, jak i po jej zakończeniu. Po przemianach 1989 roku były one stosowane nawet częściej. Z przeprowadzonych badań wynika, iż Stany Zjednoczone stosowały sankcje, czyli prowadziły wojnę gospodarczą, z następujących powodów – przeświadczeń, że:

- stanowią najlepszą odpowiedź na naruszanie interesów o innym niż żywotny charakterze;
- są pożądaną alternatywą sankcji militarnych jako tańsze od nich i niepociągające za sobą ofiar ludzkich;
- są najprostszą reakcją na zjawiska patologii w stosunkach międzynarodowych, nagłaśniane przez media;

⁵ Patrz szerzej: E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 1996, s. 125–126.

- odpowiadają wzrastającej roli Kongresu w polityce zagranicznej⁶.

Przytoczone badania wskazują na to, iż zastosowanie sankcji ekonomicznych wynikało głównie z uwarunkowań wewnętrznych, a w mniejszym stopniu zewnętrznych. W latach 1993–1996 sankcje amerykańskie dotknęły ponad 35 państw, w których zamieszkiwało 2,3 miliardów ludzi (42% światowej populacji) wytwarzających około 19% światowego PKB. Sankcje kosztowały Amerykę około 15–20 miliardów USD rocznie. Oznacza to, że Stany Zjednoczone na ogół w mniejszym stopniu kierowały się ekonomiczną efektywnością sankcji, a ich zasadniczym celem był efekt polityczny.

Sankcje można również analizować z punktu widzenia dolegliwości dla państwa, które jest im poddane. Przyjęcie tej perspektywy badawczej oznacza, że nie wchodząc w zależności i współzależności istniejące między państwami, za kluczowe uważa się pytanie: czy dane działanie ekonomiczne jest dolegliwe dla drugiego państwa? Można bowiem założyć taką sytuację, w której poddane sankcjom jest państwo zależne, ale mimo to sankcje nie są dla niego dolegliwe.

Dolegliwość sankcji ekonomicznych zależna jest od dóbr, w stosunku do których są one stosowane. Bardzo często państwa nakładają sankcje na dobra wojskowe. Najczęściej tego typu sankcje nie powodują zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Wynika to z małego udziału takich transakcji w obrotach handlowych, co jest widoczne na rachunku obrotów bieżących. Tego rodzaju sankcje mogą mieć jednak negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa państwa ponieważ powodują pogorszenie się technicznego wyposażenia armii, a także godzą w zdolność utrzymania odpowiedniego poziomu sprawności importowanego uzbrojenia. Z kolei sankcje na towary cywilne stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego, ponieważ udział tych towarów w bilansie obrotów bieżących jest decydujący. Dotkliwość stosowania tego rodzaju narzędzi zależy od trzech czynników. Po pierwsze, na towar objęty sankcjami musi istnieć realne zapotrzebowanie. Po drugie, państwo nakładające sankcje powinno dążyć do osiągnięcia szerokiego konsensusu politycznego z innymi państwami-producentami lub odbiorcami tego towaru albo producentami i dostawcami jego bliskich substytutów. Osiągnięcie konsensusu unieumożliwia import danego dobra lub substytutów z innego państwa. Po trzecie, państwo wprowadzające embargo powinno zapewnić efektywny system kon-

⁶ R.N. Hass (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations Press, New York 1998, s. 2–3.

troli eksportu lub importu określonego dobra i jego substytutów⁷. Podobne wnioski wyciągają też inni autorzy, na przykład Natan A. Bapat i T. Clifton Morgan. Analizując efektywność sankcji stwierdzili, iż sankcje wielostronne są bardziej efektywne od sankcji jednostronnych⁸. Można do tego dodać uwagę, że państwa będą najbardziej wrażliwe na sankcje dotyczące dóbr, na które jest sztywny popyt i które nie mają bliskich substytutów. Tego rodzaju kryteria spełniają takie towary, jak żywność, na przykład zboża, surowce – w tym surowce energetyczne, na przykład ropa naftowa.

Na efektywność sankcji wpływa również system polityczny kraju sankcjonowanego. W przypadku państwa autorytarnego nie należy się spodziewać osiągnięcia stawianego sobie celu, jeśliby miała nim być na przykład zmiana jego reżimu – to nie zostanie osiągnięte. Ostatnie badania nad efektywnością stosowania sankcji wskazują, iż są one bardziej efektywne w przypadku państw demokratycznych, a mniej efektywne w przypadku państw autorytarnych⁹. Zdolność reżimu do przetrwania wynika z wewnętrznego systemu bezpieczeństwa oraz odpowiedniej propagandy.

Do oceny roli sankcji można się posłużyć prowadzonymi analizami efektywności sankcji ekonomicznych. Analitycy amerykańscy Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey Schott i Kimberly Elliot oceniają, iż mają one 35% skuteczność w sensie osiągnięcia celu stawianego przez państwo wprowadzające sankcje¹⁰ (patrz tabela 8).

Podobny do opinii Gary’ego Clydea Hufbauera pogląd o niskiej efektywności sankcji reprezentują Aaron Lukas i Daniel Griswold¹¹. Sankcje, zdaniem niektórych autorów, prowadzą do obniżenia poziomu wolności i nasilenia represji¹². Badania nad skutkami sankcji w przypadku Myanmaru prowadzą do

⁷ F.N. Thevenaz, *Les sanctions Economiques Agricoles – L’Embargo Céréaliér de 1980*, Difo-Druck, Bamberg 1994, s. 201.

⁸ N.A. Bapat, T.C. Morgan, *Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data*, „International Studies Quarterly” 2009, t. 53, nr 4, s. 1075–1094.

⁹ A. Escriba-Folch, J. Wright, *Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers*, „International Studies Quarterly” 2010, t. 54, nr 2, s. 336.

¹⁰ G.C. Hufbauer, J. Schott, K.A. Elliot, *Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1983, s. 76. Por. I.M. Petrescu, *Rethinking Economic Sanction Success: Sanctions as Deterrence*, American Enterprise Institute, Washington D.C., kwiecień 2008 roku.

¹¹ A. Lukas, D. Griswold, *Trade Sanctions*, *Cato Handbook for Congress*, Cato Institute, Washington D.C. 2003.

¹² D. Peksen, *Better or Worse? The Effects of Economic Sanctions on Human Rights*, „Journal of Peace Research” 2009, t. 46, nr 1, s. 59–77; D. Peksen, A. Drury, *Economic Sanctions and*

wniosku, iż w wyniku ich stosowania straty poniosły nie duże przedsiębiorstwa należące do osób powiązanych z rządem, ale małe firmy, których właściciele często popierali opozycję¹³.

Tabela 8. Stosowanie i efektywność sankcji jako narzędzia polityki zagranicznej

Lata	Ogólna liczba sankcji	Liczba sankcji skutecznych	Odsetek sankcji skutecznych w ogólnej liczbie sankcji ^a
Sankcje łącznie			
1914–1990	115	40	35
1914–1945	12	6	50
1945–1969	41	18	44
1970–1989	67	16	26
1990–1998 ^b	50	n.a. ^c	n.a.
Sankcje szerszej koalicji z udziałem USA			
1945–1969	30	16	53
1970–1989	49	10	21
1990–1998 ^b	36	n.a.	n.a.
Jednostronne sankcje USA			
1945–1969	16	11	69
1970–1989	40	5	13
1990–1998 ^b	12	n.a.	n.a.

Źródło: K.A. Elliott, G.C. Hufbauer, *Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990's*, "The American Economic Review" 1999, t. 89, nr 2, s. 76.

Istotne znaczenie dla oceny efektywności stosowania sankcji mają cele, jakie stawia sobie państwo sankcjonujące. Jeśli cele są wygórowane, a państwo nie dysponuje odpowiednimi narzędziami militarnymi, aby sankcje wprowadzić i utrzymać, wówczas są one skazane na niepowodzenie. Często stosuje się sankcje, zwane gabinetowymi lub papierowymi, które polegają na tym, że dany kraj ogłasza wprowadzić sankcje, ale poza tym nie podejmuje żadnych działań, mogących wyegzekwować ich przestrzeganie. Takie sankcje mają więc wymiar ściśle polityczny.

Political Repression: Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms, "Human Rights Review" 2009, t. 10, nr 3, s. 393–411.

¹³ T. Kudo, *The Impact of U.S. Sanctions on the Myanmar Garment Industry*, "Asian Survey" 2008, t. 48, nr 6, s. 997–1017.

Na efektywność sankcji można również spojrzeć inaczej, przyjmując kryterium strat gospodarczych generowanych przez państwo, na które sankcje są nałożone. Brak możliwości eksportu lub/i importu uruchamia mechanizm spadku PKB. Państwa sankcjonowane nie mają możliwości utrzymania równowagi rachunku obrotów bieżących. Deficyt na rachunku obrotów bieżących może zostać spotęgowany poprzez nałożenie sankcji importowych, które prowadzą do braku możliwości produkowania towarów z wykorzystaniem zagranicznych półproduktów, a to skutkuje dalszym pogłębieniem deficytu bilansu bieżącego oraz spadkiem wielkości produktu krajowego brutto. Problemy z deficytem na rachunku obrotów bieżących wywołują spadek kursu waluty krajowej i odpływ rezerw walutowych za granicę, zmuszając państwa do podniesienia stóp procentowych, to zaś potęguje pierwszy efekt braku równowagi w bilansie obrotów bieżących. Szacunkowe straty państw powstałe w wyniku sankcji ukazuje tabela 9.

Tabela 9. Sankcje ekonomiczne i straty państw, na które zostały one nałożone

Państwo	Podmiot sankcjonujący	Lata	Przyczyna	Szacunkowe straty w mln USD
Argentyna	Wielka Brytania	1982–1983	Spór o Falklandy	960
Brazylia	USA	1977–1983	Naruszenie praw człowieka	94
Polska	USA	1981–1984	Stan wojenny	246
Turcja	USA	1974–1987	Agresja na Cypr	77
Turcja	EWG	1981–1982	Zawieszenie praw demokratycznych	300

Źródło: G.C. Hufbauer, J.J. Schott, K.A. Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1985.

Kwestiami wpływu amerykańskich sankcji handlowych i finansowych na Iran zajął się szeroko Akbar Torbat. Według jego ocen, ogólny koszt sankcji wynosi ok. 777 milionów USD rocznie, co stanowi ok. 2,7% wartości eksportu i 1,1% PKB Iranu (autor odwołuje się do danych z 2000 roku). Torbat stawia też tezę o malejącym efekcie stosowanych sankcji. Wynika to, zdaniem autora, z rosnącej wraz z upływem czasu elastyczności adaptacyjnej – w długim okresie bowiem łatwiej o znalezienie alternatywnych produktów produkowanych poza granicami USA¹⁴.

¹⁴ A.E. Torbat, *Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran*, California State University, Blackwell Publishing Ltd 2005, pdf, s. 427.

Stosując sankcje należy więc liczyć się ze zmianami kierunków handlu i współpracy kraju, na który są one nakładane. Takie zmiany mają miejsce w przypadku Iranu, który potrzebując inwestycji w sektorze wydobywczym zacieśnia współpracę z Chinami, co nie jest w interesie sankcjonującego, czyli Stanów Zjednoczonych. W 2007 roku Iran i Chiny podpisały porozumienie wartości 2 miliardów USD, dotyczące wydobycia ropy naftowej na dużym polu naftowym¹⁵. W ocenie efektów amerykańskich sankcji nałożonych na Iran, Thomas Mattair między innymi zauważa, że doprowadziły one do wzmocnienia firm z Chin, Rosji, Indii, Malezji, które uzyskały dostęp do irańskich pól naftowych i gazowych. Efektem stosowania sankcji¹⁶ stała się dla Iranu ściślejsza współpraca ekonomiczna z Chinami, otwierająca możliwości większej współpracy politycznej. Z racji pozycji Chin w Radzie Bezpieczeństwa ONZ może to oznaczać złagodzenie stanowiska Rady w kwestii sankcji wobec Iranu. Podobne podejście do sankcji z punktu widzenia interesów firm reprezentuje Charles Rarick, który uważa, iż są one szkodliwe dla firm amerykańskich; ponadto mają dwuznaczny wymiar moralny i nie działają tak, jak zakładano¹⁷.

Sankcje ekonomiczne dotyczą nie tylko państw, na które się je nakłada; wpływają one również na inne państwa. Analizy wpływu sankcji nałożonych na Irak, a dotyczących eksportu ropy naftowej, udowadniają ich związek ze wzrostem cen ropy naftowej na całym świecie oraz cen innych surowców energetycznych. Ocenia się, że w wyniku tych sankcji nałożonych na Irak konsumenci mieli zapłacić o 25 miliardów USD więcej za energię w 2000 roku, a o 29 miliardów USD w 2005 roku. Rosnące koszty prowadzą do zmniejszania produkcji dóbr i świadczonych usług oraz do wzrostu cen. Konsekwencją jest osłabienie wzrostu gospodarczego w krajach importerach ropy naftowej, co wpływa na globalny poziom PKB¹⁸.

¹⁵ Farnaz Fassihi, Chip Cummins, *Cat and Mouse: Iranians Scheme to Elude Sanctions*, "Wall Street Journal" z 13 lutego 2008 roku, s. A.1.

¹⁶ Th.R. Mattair, *The United States and Iran: Diplomacy, Sanctions and War*, "Middle East Policy" 2010, t. 17, nr 2, s. 52–61.

¹⁷ Patrz szerzej: C. Rarick, *Destroying a Country in Order to Save It: The Folly of Economic Sanctions against Myanmar*, "Economic Affairs" 2006, t. 26, nr 3, s. 60–63; idem, *Economic Sanctions: Failed Foreign Policy Tool and a Cost to American Business*, "Economic Affairs" 2007, t. 27, nr 3, s. 65–70; C. Rarick, M. Duchatelet, *An Ethical Assessment of the Use of Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool*, "Economic Affairs" 2008, t. 28, nr 2, 48–52.

¹⁸ Szerzej: M. Canes, *Country Impacts of Multilateral Oil Sanctions*, "Contemporary Economic Policy" 2000, t. 18, nr 2, s. 135–144.

Można się również zastanawiać nad problemem: czy sankcje ekonomiczne funkcjonują jako alternatywa wojny, czy są wobec niej komplementarne? Nakładając sankcje ekonomiczne, państwa decydują się ponieść koszty (ekonomiczne i polityczne), które ograniczają ich przyszłe możliwości wyboru. Po nałożeniu sankcji stawką w grze staje się reputacja przywódcy, rządu, państwa, organizacji międzynarodowej. Ponoszenie kosztów przez podmioty nakładające sankcje może wzmocnić ich determinację w sporze. Są autorzy, którzy twierdzą, że nałożenie sankcji znacznie zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu zbrojnego¹⁹.

Podsumowując, stosowanie sankcji ekonomicznych nie jest działaniem prostym, wywołującym zakładane efekty. Prowadzi do ekonomicznych skutków dla państwa poddanego sankcjom, ale również dla tego, które takie sankcje stosuje. Może powodować efekty odczuwalne przez innych uczestników stosunków międzynarodowych – nie tylko przez państwa, ale również korporacje i obywateli. Konsekwencje stosowania sankcji mogą doprowadzić do niekorzystnych zmian politycznych, intensyfikując relacje państw wrogich lub konkurujących. Państwa stosują sankcje również wtedy, gdy wiedzą, że nie będą one efektywne; czynią tak z uwagi na polityczne uwarunkowania wewnętrzne.

2. Zagrożenia państwowe finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego

Ujęcie podmiotowe bezpieczeństwa ekonomicznego odnosi się do państw, grup państw, systemu globalnego i ich działań. Ponieważ nie daje pełnego obrazu zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw, należy je dopełnić ujęciem przedmiotowym, odnoszącym się do dóbr (lub braku dóbr) istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Brak tych dóbr lub ograniczenie w dostępie do nich stanowi zagrożenie.

Oddziaływania państw – ukierunkowane lub nieukierunkowane, realizowane świadomie lub niezamierzone – mogą doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa państw. W niniejszej części pracy zostaną przedstawione działania państw ukierunkowane i świadome. W tego typu działaniach wykorzystywane są obiektywnie występujące zagrożenia, aby za pomocą narzędzi *N* wpłynąć

¹⁹ D. Lektzian, Ch.M. Sprecher, *Sanctions, signals and militarized conflict*, "American Journal of Political Science" 2007, t. 51, nr 2, s. 415–431.

negatywnie na stan bezpieczeństwa ekonomicznego adresata działań. Państwo ma do swej dyspozycji nieskończoną ilość narzędzi N o różnej charakterystyce i dolegliwości. Narzędzia te nie są jednak tak precyzyjne, aby wykorzystywać tylko jeden rodzaj zagrożeń czy wpływać na jedną wartość konstytuującą bezpieczeństwo. *Ergo* narzędzia oddziałują szeroko – poprzez wiele zagrożeń na wiele wartości. Stąd trudności w klasyfikacji działań podejmowanych przez państwa, które zagrażają bezpieczeństwu ekonomicznemu innych państw. W przedstawieniu zbioru zagrożeń państwowych dla bezpieczeństwa posłużono się typologią zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego wyodrębniającą zagrożenia finansowe, zagrożenia surowcowo-energetyczne, zagrożenia żywnościowe, zagrożenia w dostępie do czystej wody.

Przykładami aktywności państw powodującej zagrożenia finansowe bezpieczeństwa ekonomicznego są takie działania, których efektem jest wzrost niestabilności kursu walutowego i stopy procentowej. Działania te obejmują: zamrażanie kont i lokat za granicą, zakaz transferów środków finansowych za granicę, ograniczenia w dostępie do kredytów walutowych, zamrażanie wymienialności walut, zakazy inwestycji, podrywanie zaufania do państw i ich waluty. Do tej grupy zagrożeń dochodzą działania w zakresie ograniczania transferów technologii, jak również działalność rajów podatkowych.

Zamrażanie aktywów za granicą dotyczy zarówno prywatnych, jak i państwowych środków finansowych. Wstrzymanie dopływu tych środków finansowych może prowadzić do braku możliwości płacenia za towary (w przypadku deficytu na rachunku obrotów bieżących), jak również do wystąpienia problemów z płynnością, które uniemożliwiają rozliczanie handlu międzynarodowego z innymi państwami. Zamrażanie aktywów danego państwa za granicą oznacza zamrażanie wszelkich należności i zobowiązań. Najczęściej są one denominowane w walutach w pełni wymienialnych, takich jak dolar amerykański, euro, jen japoński czy frank szwajcarski.

Efekty zamrażania aktywów za granicą będą różne w zależności od roli państwa w gospodarce światowej. Gdyby tego typu działania były prowadzone przez państwa Unii Europejskiej w stosunku do Stanów Zjednoczonych, mogłyby doprowadzić do wzrostu podaży dolara amerykańskiego na rynku międzynarodowym i drastycznego spadku kursu dolara w stosunku do innych walut oraz do silnego impulsu inflacyjnego. Oznaczałoby to konieczność utrzymywania wysokiej stopy procentowej w celu złagodzenia impulsu inflacyjnego, co powodowałoby osłabienie popytu i w dalszej perspektywie zmniejsze-

nie produktu krajowego brutto w Stanach Zjednoczonych. Zmniejszenie popytu i PKB w Stanach Zjednoczonych prowadziłoby do zmniejszenia popytu w całej gospodarce światowej z racji roli, jaką to państwo w niej odgrywa.

Inaczej wygląda kwestia zamrażania aktywów w przypadku państw średnich i małych, których udział w gospodarce światowej jest niewielki. Najczęściej są to państwa, które mają walutę wymienialną jedynie wewnętrznie. Nałożenie na nie tego rodzaju sankcji pozostaje bez większego wpływu na gospodarkę światową. Konsekwencją dla państw średnich i małych będzie konieczność dokonywania rozliczeń w walucie innej niż ta, której dotyczy blokada. Różnica polega na możliwości zachowania równowagi wewnętrznej, ponieważ zamrożenie odnosi się do aktywów wyrażonych w walucie zagranicznej i nie nastąpi globalny odwrót od waluty zamrażanej. Oznacza to teoretycznie większe szanse na dostosowanie się gospodarki o walucie wewnętrznie wymienialnej.

Zamrażanie aktywów państw w danym kraju to w przypadku konfliktu zbrojnego praktyka stosowana powszechnie; natomiast w przypadku agresji ekonomicznej – już nie. Rząd amerykański zamroził wszystkie aktywa kubańskie, tak prywatne, jak i państwowe. Dotyczyło to wymienialnych walut oraz czeków, obligacji, not, akceptów handlowych. Wszelkie tego typu aktywa, należące bezpośrednio do osób tak prywatnych, jak i prawnych, które przez swoje działania realizują interesy Kuby, powinny zostać zamrożone. Zamrożenie odnosi się do aktywów na terytorium Stanów Zjednoczonych oraz będących w posiadaniu lub pod kontrolą osób, które podlegają jurysdykcji Stanów Zjednoczonych. Wprowadzono również zakaz wszelkich operacji bankowych, w których uczestniczyłby rząd kubański.

Stany Zjednoczone zamieszkuje duża liczba emigrantów z Kuby, co spowodowało odpowiednie regulacje, aby ich oszczędnościami nie pomagać temu krajowi w zrównoważeniu bilansu płatniczego i stabilizacji kursu walutowego. Administracja amerykańska wprowadziła regulacje zakazujące transferu pieniędzy na Kubę. Dopuszcza się transfer jedynie 300 USD raz na trzy miesiące dla członków rodziny, pod warunkiem, że ci nie zajmują wyższych stanowisk w rządzie lani nie są aktywistami partii komunistycznej²⁰. Zakazy transferów dotyczą również przekazywania dywidend z danego kraju. Taki zakaz został wprowadzony przez Stany Zjednoczone w stosunku do Kuby. Zakaz ten *de facto* uniemożliwia

²⁰ Cuba Assets Control Regulations (31 C.F.R. part 515) oraz Amendments to Cuba Assets Control Regulations (effective September 3, 2009) i Amendments to Cuba Assets Control Regulations (effective January 28, 2011) za: Department of the Treasury – Foreign Assets Control Regulations for Financial Community – 23 January 2001.

inwestorom zagranicznym swobodne gospodarowanie środkami finansowymi, zniechęcając ich do lokowania kapitału w kraju sankcjonowanym.

Zamrażanie oszczędności wpisuje się w środki administracyjne stosowane przez różne państwa. W Wielkiej Brytanii zamrożono rezerwy Rodezji w wysokości 10 milionów funtów oraz – po inwazji Argentyny na Wyspy Falklandzkie – aktywa argentyńskie²¹. Zakaz transferów środków finansowych za granicę został zastosowany przez Rosję w stosunku do Gruzji. Gruzja, kraj o niskim dochodzie PKB *per capita* i strukturalnym bezrobociu, jest szczególnie zależna od transferu środków finansowych osób pracujących za granicą. W związku z uwarunkowaniami historycznymi, naturalnym obszarem poszukiwania pracy była dla Gruzinów Federacja Rosyjska. O skali zjawiska i jego znaczeniu dla Gruzji świadczy fakt, iż transfery przesyłane do Gruzji stanowią od 10 do 15% jej PKB. Rosja to wykorzystała i wprowadziła dolegliwe ograniczenia: najpierw zakaz transferów środków finansowych do Gruzji, a następnie ograniczenia pracy dla obywateli gruzińskich na terenie Federacji Rosyjskiej.

Ograniczanie dostępności kredytów walutowych oznacza blokowanie przez państwa dostępu do kredytów przyznawanych w międzynarodowych instytucjach finansowych, a także odmowę udzielania kredytów przez rząd czy też przez instytucje finansowe podlegające jurysdykcji państwa. W latach osiemdziesiątych minionego stulecia Polska starała się o przyjęcie do Międzynarodowego Funduszu Walutowego; jej członkostwo zostało zablokowane przez Stany Zjednoczone. Ocenia się, iż dzięki członkostwu Polska mogłaby otrzymać kredyt w wysokości 3–4 miliardów SDR; uzyskałaby też możliwości zaciągnięcia innych kredytów²². W grudniu 1981 roku w kontaktach bilateralnych i wielostronnych zapadła decyzja państw zachodnich wstrzymująca udzielanie Polsce jakichkolwiek kredytów i negocjowanie zadłużenia. Konsekwencją tego działania była bardzo trudna sytuacja finansowa oraz konieczność dokonania daleko idących zmian gospodarczych i politycznych. Po inwazji na Falklandy i wojnie z Wielką Brytanią Argentyna, która w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku miała poważne problemy z obsługą zadłużenia zagranicznego, napotkała ogromne trudności w negocjacjach z MFW – władzom brytyjskim udało się doprowadzić do ich zablokowania. Wielokrotnie tego rodzaju środki

²¹ J. Anusz, B. Sulimierski, *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowej*, Studia i Materiały nr 54, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1995, s. 23.

²² K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz, *Międzynarodowe Organizacje Gospodarcze*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987, s. 61.

stosowano również w odniesieniu do innych państw. Stany Zjednoczone, aby wymusić na Wielkiej Brytanii i Francji wycofanie się ze strefy Kanału Sueskiego, zablokowały udzielanie im jakichkolwiek kredytów²³.

We wrześniu 2005 roku Stany Zjednoczone oskarżyły Koreę Północną o zorganizowane fałszowanie amerykańskiego dolara. W ten sposób USA uwolniły się od podpisanego kilka dni wcześniej (pod naciskiem Chin) porozumienia dotyczącego normalizacji stosunków z Koreą Północną w zamian za likwidację jej programu nuklearnego. Amerykanie twierdzili, iż na gruncie prawa międzynarodowego fałszowanie waluty może być interpretowane jako akt agresji; stanowi bowiem, poprzez podważenie zaufania do dolara, „zagrożenie bezpieczeństwa narodowego”²⁴. Te oskarżenia stały się podstawą do wywarcia nacisków na Chiny i Japonię zachęcających do odpowiednich działań. Wobec Banco Delta Asia, małego banku z Makao zajmującego się obsługą finansową północnokoreańskiego reżimu, zastosowano restrykcje, które doprowadziły go na skraj bankructwa²⁵. Zamrożono 40 kont, na których zgromadzono około 24 milionów USD, atmosfera zaś wokół banku wywołała masowe wycofywanie wkładów²⁶. Bankowi temu zaszkodził zakaz transakcji wydany przez amerykańskie ministerstwo finansów (Department of the Treasury), a obowiązujący wszelkie amerykańskie instytucje finansowe²⁷. Posunięcia zastosowane przeciwko Banco Delta Asia nie były nazywane przez Amerykanów sankcjami, lecz „działaniem zabezpieczającym”²⁸. W rzeczywistości maleńki Banco Delta Asia nie był głównym winowajcą nielegalnego finansowania reżimu Kim Dzong Ila. Według ustaleń resortu finansów, środki z nielegalnych transakcji przechodziły głównie przez oddział Bank of China w Makao. Amerykanie rozważali objęcie go sankcjami, ale nie zdecydowali się na to z obawy przed załamaniem się lokalnego systemu finansowego²⁹.

Swoistym sposobem ograniczania dostępności kredytowej był zakaz finansowania transakcji handlowych z Libią. Rozliczenia handlowe dozwolonych towarów (artykułów rolniczych, środków medycznych) mogły następować jako

²³ J. Anusz, B. Sulimierski, *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowej*, op. cit.

²⁴ <http://www.nytimes.com/2006/07/23/magazine/23counterfeit.html>

²⁵ Ibidem.

²⁶ E. Ramstad, *Politics & Economics: Money May Underlie North Korea's Return to Talks*, „Wall Street Journal” z 2 listopada 2006 roku, s. A.

²⁷ <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200602/200602020013.html>

²⁸ Ibidem.

²⁹ D. Greenlees, D. Lague, *Trail Led to Macao of North Korean Corruption*, „The New York Times” z 13 kwietnia 2007 roku.

płatność uiszczana z góry w gotówce lub przelewem na konto, lecz bez możliwości kredytowania, również poprzez instytucję finansową trzeciego państwa, która nie jest związana ani ze Stanami Zjednoczonymi, ani z Libią³⁰. Ogranicza to w znacznym stopniu możliwość dokonywania operacji walutowych, jak też uniemożliwia zaciąganie krótkoterminowych zobowiązań przez importerów, co pogarsza płynność walutową kraju. Dopływ walut do tego państwa nie może więc następować poprzez standardowe działania bankowe, ponieważ – jak transakcje kredytowe – wszelkie transakcje rozliczeniowe i inne są zakazane.

Sankcje w postaci zakazu transferów były lub są stosowane przez banki amerykańskie. Nie realizowały one przelewów do Iraku, chyba że na tę operację uzyskały licencję. W ramach sankcji nałożonych po inwazji Iraku na Kuwejt banki amerykańskie musiały blokować przepływy wszelkich należności, jeśli te byłyby w interesie rządu irackiego, w tym przepływy realizowane przez irackie instytucje finansowe z dowolnego miejsca na świecie. W ramach sankcji nałożonych przez Stany Zjednoczone na Iran zakazano jakichkolwiek transferów funduszy do tego kraju (zarówno dla instytucji państwowych, jak i osób prywatnych) ze Stanów Zjednoczonych³¹.

Wielka Brytania zamknęła rynek kapitałowy przed rodezyjskimi dealerami walutowymi. Szterlig rodezyjski został zablokowany i nie można było go wymieniać na inne waluty w Wielkiej Brytanii³². Oznacza to *de facto* zakaz wymiany waluty krajowej na walutę innego państwa. Takie zamykanie rynku walutowego dla określonej waluty jest bardzo dotkliwe dla państw znajdujących się w danej strefie walutowej, na przykład funta czy dolara, w której wartość waluty krajowej jest podawana w stosunku do jednej z tych walut. Oznacza to poważne trudności w rozliczaniu handlu zagranicznego, jak również w funkcjonowaniu na rynku pieniężno-kapitałowym.

Państwo może również zawiesić notowania obligacji państwowych na rynku kapitałowym. Wstrzymanie notowań będzie skutkowało: brakiem możliwości finansowania państwa z rynków zagranicznych poprzez emisję nowych obligacji, wysoką marżą związaną z dużym ryzykiem dla wierzycieli pożyczających

³⁰ Materiały z US Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Libia, 23 January 2001, patrz szerzej G. Rose, *Libya*, w: R.N. Haass (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations Press, New York 1998, s. 129–156.

³¹ Materiały z US Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Iran, 23 January 2001, patrz szerzej P. Clawson, *Iran*, w: R.N. Haass (red.), *Economic...*, s. 85–106.

³² J. Anusz, B. Sulimierski, *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowej*, op. cit., s. 22.

pieniądze danemu państwu, spadkiem autorytetu państwa, brakiem możliwości rzetelnej oceny pozycji państwa na rynku finansowym, co oznacza kłopoty z ustaleniem właściwej stopy procentowej dla instrumentów finansowych notowanych za granicą oraz wewnętrznej stopy procentowej. Tego typu działania prowadzą do błyskawicznych zmian kursu walut i stopy procentowej, jak również do długoterminowego podważenia wiarygodności państwa.

Podrywanie zaufania do państw i ich walut może następować między innymi poprzez fałszowanie walut lub tworzenie negatywnej opinii o danym państwie czy rządzie. Uzupełnieniem działań *quasi*-dyplomatycznych jest uciekanie się do procederu wprowadzania do obrotu fałszywego pieniądza. (Prawdopodobnie Amerykanie fałszowali walutę za czasów panowania Saddama Husajna, aby wywołać związane z tym negatywne efekty). Stosowanie tego proceduru umożliwia inicjowanie ucieczki od danej waluty krajowej z następstwami w postaci podwyżki stóp procentowych czy też niestabilności stopy procentowej. W związku ze specyfiką takiego działania (proceder dotyczący dużej społeczności), jego najważniejszym elementem jest wywołanie efektów psychologicznych, mających prowadzić do paniki. W stosunkach międzynarodowych tego rodzaju broń – znana dawniej pod nazwą „psucia monety”, czyli zmniejszania ilości kruszywa w monecie wybijanej przez innego władcę – była wykorzystywana między innymi przez Prusy. Użycie jej prowadziło do spadku zaufania do pieniądza, skutkiem czego było pozbywanie się monet lub nieprzyjmowanie ich w rozliczeniach.

Podrywanie zaufania do państw i ich walut było poważnym problemem w okresie dwudziestolecia międzywojennego, kiedy dyplomacja niemiecka starała się podważyć zasadność istnienia państwa polskiego. Konsekwencją takich akcji jest, obok trudności pozyskania kredytów, mała liczba inwestycji bezpośrednich. Również w czasach nam współczesnych prowadzone są działania dyplomatyczne, które mają wykazać wysoką niestabilność sytuacji w danym regionie, a w konsekwencji odstraszyć potencjalnych inwestorów od danego kraju.

Podobną taktykę stosują władze Izraela. Wprowadzają okresową blokadę terytoriów palestyńskich, uniemożliwiając dokonywanie jakichkolwiek przepływów. Autonomię Palestyńską przedstawiają jako obszar niestabilności, braku kontroli i korupcji. Według ocen palestyńskich, tego typu polityka Izraela doprowadziła do strat rządu 80 milionów USD, a ponadto zniechęciła wielu inwestorów³³.

³³ Na temat oświadczenia palestyńskiego ministra finansów, Zuhdi al. Nashashibi, informacja BBC Worldwide monitoring, za: MENA News Agency Cairo, 08.57 GTM, 19 November 2000.

Poza politykę zniechęcania wyszły Stany Zjednoczone, które zastosowały zakaz inwestycji wobec Birmy (Myanmaru). Na mocy dekretu wydanego przez prezydenta Clintona (Executive order nr 13047), zakazano jakichkolwiek nowych inwestycji w tym kraju po 21 maja 1997 roku. Nowe inwestycje zdefiniowano jako inwestycje zawierane z rządem Birmy lub nierządowymi instytucjami, w celu rozwoju jej zasobów (naturalnych, w rolnictwie, handlu, finansach, przemyśle oraz zasobów ludzkich). Ograniczenia dotyczą również nabywania akcji i obligacji, które mogą przynosić korzyści z rozwoju Birmy; zakazane jest także nabywanie przedsiębiorstw trzecich, które w swoich działaniach obejmują inwestycje w Birmie³⁴.

Na finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego państw wpływają również ograniczenia w transferze technologii, ponieważ prowadzą do konieczności zwiększenia własnych nakładów na badania i rozwój. Taka potrzeba to konieczność redukcji wydatków na inne dziedziny w budżecie państwa. W polityce państwa oddziałującej na dopływ technologii stosowane środki mają dwójaki wymiar: dotyczą ograniczeń w transferze technologii oraz ograniczeń we współpracy naukowo-technicznej. Państwa zdecydowane zastosować środki, które ograniczają dopływ technologii do innego państwa, muszą przede wszystkim koordynować swoją politykę z innymi państwami – w przeciwnym razie ich działania są mało skuteczne. Bez koordynacji tworzą się luki prawne, umożliwiające transfer pośredni technologii przez państwa trzecie lub też transfer technologii z innego państwa.

Zakazy eksportu technologii mogą dotyczyć zarówno technologii wojskowych, jak też technologii podwójnego zastosowania. Zakazy importu mogą obejmować zakaz importu bezpośredniego i pośredniego (włączając w to tranzyt) dobra, technologii czy usług świadczonych przez wskazane firmy lub instytucje – w przypadku USA wymienione na liście zatwierdzonej przez Sekretarza Stanu³⁵.

System kontroli został perfekcyjnie zastosowany w rywalizacji supermocarstw, gdy układ dwubiegunowy narzucał konieczność koordynacji działań członków bloku w zakresie handlu różnego rodzaju uzbrojeniem. Państwa zachodnie ustanowiły nieformalną organizację COCOM (Coordinating Committee for East Trade). Pierwotnym zadaniem tego Komitetu było sprawowanie

³⁴ Materiały z US Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Birma, 23 January 2001.

³⁵ Lista zawiera między innymi: firmy Second Academy of Natural Sciences – Korea Północna, 3MG – Iran oraz osoby prywatne. Office of Foreign Assets Control, Specially Designated Nationals and Blocked Persons, December 14, 2010.

kontroli nad eksportem nowoczesnej technologii oraz produktów, które mogłyby mieć zastosowanie w przemyśle zbrojeniowym państw komunistycznych. Później zadania kontrolne COCOM (przemianowanego na Coordinating Committee for Multilateral Export Controls) rozszerzono na eksport do tych państw, które – wykorzystując zakupione towary czy technologie – mogłyby zagrozić międzynarodowemu bezpieczeństwu w ważnych strategicznie regionach.

COCOM był instytucją, której istnienie w początkowym okresie funkcjonowania było tajne. W literaturze określa się datę utworzenia COCOM na listopad 1949 roku. Członkami założycielami były następujące państwa: USA, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Holandia, Belgia i Luksemburg. Do podstawowych zadań COCOM (istniejącego do marca 1994 roku) należało:

- opracowanie list technologii i towarów objętych całkowitym embargiem, ograniczeniami ilościowymi lub jedynie rejestracją transferów;
- przeprowadzanie okresowych konsultacji w sprawie stosowania wyjątków od list;
- kontrolowanie przestrzegania przyjętych ustaleń³⁶.

Komitet działał sprawnie, uniemożliwiając eksport do krajów komunistycznych 10 podstawowych podgrup towarowych:

- urządzenia do obróbki metali,
- sprzęt dla przemysłu chemicznego oraz naftowego,
- urządzenia elektryczne i wytwarzające energie elektryczną,
- ogólne wyposażenie przemysłowe,
- środki transportu,
- elektronika i instrumenty precyzyjne,
- metale, minerały i ich przetwory,
- chemikalia i metaloidy,
- produkty naftowe,
- guma i wyroby gumowe³⁷.

Podstawowym wymogiem skuteczności działania państw na rzecz zapobiegania niepożądanemu transferowi technologii jest koordynacja polityki. Tylko ona umożliwia efektywne wstrzymanie możliwości działań uważanych za szkodliwe. W przeciwnym razie państwa, które zdecydują się na tego typu transfer technologii, na przykład podwójnego zastosowania, uzyskują duże korzyści. Upadek systemu dwublokowego osłabił kontrolę nad transferem tech-

³⁶ Z. Bako, *Wojna ekonomiczna*, op. cit., s. 90–91.

³⁷ Ibidem, s. 96.

nologii podwójnego zastosowania. Pozostały jednak dziedziny, w odniesieniu do których wśród państw Zachodu panuje zgodny pogląd o konieczności kontroli; dotyczy to przede wszystkim eksportu technologii raketowej i technologii nuklearnych oraz technologii wspomagających rozwój ich obu.

Przykładem postawy przeciwnej zaniechaniu kontroli były niektóre decyzje Stanów Zjednoczonych. Mimo deregulacji rynku komputerów, USA sprzeciwiały się eksportowi do Chin technologii komputerowej, która mogła być wykorzystywana również do rozbudowy arsenału jądowego – zakazały eksportu oprogramowania komputerów mogących przeprowadzić od 2 do 7 bilionów operacji na sekundę³⁸.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego innych państw powodują również działania podmiotów zwanych rajami podatkowymi, które stosują szkodliwą konkurencję podatkową z intencją przejmowania podatków i dochodów. Za raje podatkowe, oferujące niższe – odbiegające od ogólnych standardów – opodatkowanie osób fizycznych i prawnych są uznawane państwa, ale również inne jednostki terytorialne prawa międzynarodowego. Połączenie: z jednej strony, stwarzanych w rajach podatkowych możliwości, a z drugiej – gotowości korporacji transnarodowych do ich wykorzystywania powoduje zagrożenia finansowe trudne do zaklasyfikowania (państwowe czy pozapaństwowe?), ale dostatecznie dolegliwe, by pobudzać przedstawione w dalszej części pracy przeciwdziałania państw. (Do pewnych użytych tam narzędzi mogą też nawiązywać państwa rozwinięte, które nieco niższymi stawkami podatkowymi mają zamiar przyciągać inwestycje i w ten sposób konkurować z innymi państwami).

Raje podatkowe znajdują się praktycznie we wszystkich częściach świata, umożliwiając łatwy do nich dostęp dla większości mieszkańców ziemi. W tabeli poniżej przedstawiono wybrane raje podatkowe z rozbiciem na regiony.

Są to najczęściej małe terytoria położone na wyspach, o małej liczbie ludności; w tabeli poniżej przedstawiono ludność i terytorium wybranych rajów podatkowych³⁹.

Ich potencjał, w związku z małą liczbą ludności i brakiem rozwiniętego przemysłu, jest niski; dlatego ich funkcjonowanie oraz bezsilność państw rozwiniętych w próbach narzucenia im swoich praw to fenomen stosunków międzynarodowych czasu globalizacji.

³⁸ "Times of India" z 12 czerwca 1997 roku, za: agencją Reuters.

³⁹ Kwestie klasyfikacji rajów podatkowych są szeroko omówione w dokumentach OECD, patrz szerzej rozdział IV, s. 179–180.

Tabela 10. Wybrane raje podatkowe z rozbiorem na regiony

Afryka	Azja i Pacyfik	Europa	Bliski Wschód	Półkula zachodnia
Liberia	Wyspy Cooka	Andora	Bahrain	Antigua
Mauritius	Guam	Cypr	Liban	Aruba
Tanger	Makao	Gibraltar		Barbados
Seszele	Nauru	Wyspa Mana		Belize
	Niue	Jersey		Bermudy
	Haiti	Malta		Costa Rica
	Wyspy Salomona	Monako		Panama
				Puerto Rico
				St. Lucia

Źródło: *Offshore Financial Centers*, IMF Background Paper, Monetary and Exchange Affairs Department, 23 June 2000.

Tabela 11. Ludność i terytorium wybranych rajów podatkowych

Nazwa	Ludność (w mln)	Terytorium (km ²)
Bahrain	0,65	758
Barbados	0,25	430
Nauru	0,01	21

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Offshore Financial Centers*, IMF Background Paper, op. cit.; *Podręczny Leksykon Państw Świata*, Wydawnictwo RTW, Warszawa 1997, dane dotyczące ludności i terytorium skorygowane: unstats.un.org

Działania rajów podatkowych mają charakter pasywny i oznaczają stworzenie takiego systemu podatkowego, w którym stawka podatkowa wynosi zero lub jest bliska zero. Obok tego podstawowego warunku musi być spełniony wymóg poufności dokonywanych operacji. Takie regulacje zapewniają dopływ środków z państw o wyższej stopie podatkowej. Bardzo często przybiera to postać wykorzystywania cen transferowych.

Państwa nie zdołały jeszcze opracować do końca skutecznych metod walki ze zmniejszeniem wpływów podatkowych wskutek wykorzystywania oaz podatkowych⁴⁰.

⁴⁰ M. Żyniewicz, D. Załupka, *Luki podatkowe 2000 oraz legalne i nielegalne metody wykorzystywane przez podatników w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych*, Wydawnictwo NetNet, Wrocław 2000, s. 29.

3. Zagrożenia państwowe surowcowo-energetycznego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego

Zagrożenia surowcowo-energetyczne to, jak powiedziano już wcześniej, takie zablokowanie importu dobra – surowca lub nośnika energii – które będzie miało negatywny wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne. Zagrożenie dla bezpieczeństwa powstaje, jeśli w kraju nie ma substytutów tego dobra i nie można ich w krótkim czasie wyprodukować lub dostarczyć, a brak ten będzie odczuwalny przez całą gospodarkę⁴¹; ponadto powinien być spełniony warunek sztywnego popytu na dane dobro. Działania powodujące zagrożenia surowcowo-energetyczne polegają na wstrzymaniu eksportu surowca lub energii, także na doprowadzeniu do wzrostu cen, mającej wywołać negatywne efekty w gospodarce, na przykład w postaci inflacji. Przykładów tego rodzaju działań jest wiele.

W 2010 roku władze Chin obniżyły o 40% eksport metali ziem rzadkich. Tym mianem określa się 17 pierwiastków koniecznych do wytwarzania produktów wysokiej technologii, jak telewizory, wyświetlacze LCD, twarde dyski do komputerów. Efektem tych działań był wzrost cen metali rzadkich, jak również poważny niepokój Japonii, Niemiec i Stanów Zjednoczonych. W 2010 roku Chiny posiadały 90% udziału w rynku tych metali; ograniczając swój eksport w istotny sposób wpływają na możliwości produkcyjne krajów rozwiniętej Północy⁴².

Poprzez ograniczenie wydobycia państwa arabskie wstrzymały dostawy ropy naftowej do Stanów Zjednoczonych, krajów Europy Zachodniej i Japonii, w odpowiedzi na dostawy broni dla Izraela w czasie wojny Yom Kippur⁴³. W następstwie tych decyzji cena ropy naftowej wzrosła drastycznie, czterokrotnie w latach 1973–1974, powodując wzrost wpływów z eksportu dla eksporterów oraz poważny wzrost zadłużenia międzynarodowego. Konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków na ropę doprowadziła do znacznego pogorszenia salda obrotów bieżących, szczególnie w 1974 roku, kiedy deficyt państw importerów osiągnął wielkość 31,9 miliarda USD. Konsekwencją szoku naftowego było zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego, który w 1975 roku w krajach uprzemysłowionych spadł do – 0,9%. Wystąpiły również waha-

⁴¹ Patrz: K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw: metody i środki przeciwdziałania*, Wydawnictwo Kolor Plus, Warszawa 2004, s. 60–61.

⁴² K. Bradsher, *China Said to Widen Its Embargo of Minerals*, "New York Times" z 19 października 2010 roku.

⁴³ J. Anusz, B. Sulimierski, *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowej*, op. cit., s. 27.

nia stopy procentowej i jej wzrost wskutek impulsu inflacyjnego w państwach rozwiniętych⁴⁴. Skutki polityki państw arabskich każą ją traktować jako przykład działania ekonomicznego oddziałującego na cały system finansowy, uderzającego nie tylko w wybrane państwa Zachodu. Można powiedzieć, iż największe straty z powodu tych ograniczeń poniosły kraje słabo rozwinięte: koszty importu paliwa to tak duża pozycja w ich obrotach handlu zagranicznego, że ten wzrost nie mógł być zneutralizowany przez zmniejszanie importu i zwiększanie eksportu. Zastosowane działania okazały się niezwykle dotkliwe zarówno dla Stanów Zjednoczonych i państw europejskich, jak też dla całego świata.

Podobne działania były podejmowane przez Rosję w stosunku do Ukrainy. Rosjanie używali gróźb wstrzymania dostaw gazu jako narzędzia realizacji celów ekonomicznych – zwiększania dochodów, spłaty długów, przejmowania firm działających w tej branży. Pierwsze spory zaczęły się już na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, gdy Rosja zawieszała dostawy gazu na Ukrainę. We wrześniu 1993 roku Borys Jelcyn zaproponował Leonidowi Krawczukowi porozumienie, polegające na warunkowym umorzeniu długów za import gazu, oraz zapewniające dalsze dostawy w zamian za pozostawanie floty rosyjskiej na Krymie i przejęcie nad nim kontroli. W związku z tym propozycja strony rosyjskiej przewidywała przejęcie w zamian za długi przedsiębiorstw gazowych. Szczęśliwie dla Ukrainy, Rada Najwyższa w 1995 roku przyjęła ustawę zakazującą prywatyzacji przedsiębiorstw naftowych i gazowych. Mimo licznych problemów, polegających z jednej strony na niepłaceniu za gaz ziemny, a z drugiej – na wstrzymywaniu dostaw, zasadnicza zmiana sytuacji nastąpiła dopiero w marcu w 2005 roku, kiedy to Gazprom poinformował Ukrainę o podniesieniu ceny gazu ziemnego do 160 USD za 1000 m³. Tak drastyczna podwyżka ceny oznaczała dla Ukrainy katastrofę; prezydent Wiktor Juszczenko stwierdził wówczas, że ukraiński przemysł stałby się nierentowny, jeśli ceny gazu wzrosłyby powyżej 90 USD za 1000 m³.

W grudniu 2005 roku strona rosyjska zażądała zakończenia negocjacji w sprawie gazu ziemnego do 1 stycznia 2006 roku, pod groźbą wstrzymania dostaw, a jednocześnie zaproponowała podniesienie cen do 220–230 USD za 1000 m³. W końcu się udało osiągnąć porozumienie, zakłócanie incydentami w październiku 2007 i styczniu 2008 roku. 12 lutego 2008 roku ogłoszono kolej-

⁴⁴ A. Budnikowski, *Zadłużenie jako problem globalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991 s. 47–65.

ne rozwiązanie problemu. Ustalono, że Ukraina spłaci swoje długi, a nowa cena gazu ziemnego będzie na poziomie 179,5 USD za 1000 m³. W 2009 roku znowu nastąpiło wstrzymanie dostaw gazu na Ukrainę pod formalnym pretekstem braku kontraktu na 2009 rok. Kontrakt nie został podpisany, ponieważ Ukraina nie godziła się na proponowaną cenę 250 USD za 1000 m³ gazu i stawkę tranzytową w wysokości 1,7 USD za 1000 m³/100 km. Na szczęście, z powodu recesji gospodarczej, Ukraina posiadała duże rezerwy gazu (17,5 mld m³), które wraz z własnym wydobywaniem miały wystarczyć na trzy miesiące. 7 stycznia Gazprom wstrzymał całkowicie dostawy gazu na Ukrainę, a żądania podwyżki ceny za gaz doszły do 450 USD⁴⁵. Sekwencja rosyjskich działań miała na celu:

- uzyskanie jak najwyższej ceny za gaz, co prowadziło do dalszej destabilizacji sytuacji ekonomicznej na Ukrainie;
- pogłębienie uzależnienia gospodarki ukraińskiej od rosyjskiego sektora gazowego poprzez bezpośrednią sprzedaż gazu największym odbiorcom;
- doprowadzenie do upadku ukraińskiego Naftohazu, w celu przejęcia jego aktywów i łatwiejszego prowadzenia interesów w tym sektorze;
- zdyskredytowanie Ukrainy jako wiarygodnego podmiotu na arenie międzynarodowej, zdolnego zapewnić bezpieczny transport gazu do Europy (80% eksportu gazu z Rosji prowadzi przez Ukrainę).

Widać zatem wyraźnie, że podejmowane przez Rosję działania zmierzają do uzależnienia sektora paliwowego Ukrainy i dzięki temu kontrolowania sytuacji politycznej tego kraju.

Podwyższanie cen gazu prowadziło do zaburzeń w funkcjonowaniu gospodarki – rosły ceny nośników energii i występowały zjawiska inflacyjne. Rachunek korzyści i strat skłonił Rosję i Ukrainę do zawarcia 19 stycznia 2009 roku porozumienia na okres 10 lat; dotyczy ono dostaw gazu na Ukrainę oraz tranzytu gazu do Europy. Ustalono cenę za gaz bardzo korzystną dla Gazpromu⁴⁶. W myśl porozumienia import w 2009 roku miał wynieść 40 miliardów m³ gazu, o 15 miliardów m³ mniej niż w 2008 roku. Spółka zależna Gazpromu – Gazpromzbyt Ukraina – uzyskała prawo sprzedaży gazu na ukraińskim rynku do 25% udziału, godząc w pozycję Naftohazu na tym rynku. Stawki tranzytowe

⁴⁵ Biuletyn analityczny OSW (dotyczący obszaru Rosji, Kaukazu, Azji Centralnej), „Tydzień na Wschodzie” 2009, t. 76, nr 1.

⁴⁶ „W pierwszym kwartale 2009 roku [cena za gaz] wyniesie 360 USD, [...] średnia cena dostaw surowca dla Ukrainy w 2009 roku ma wynieść około 230 USD za 1000 m³”; cena podana przez Gazprom to cena przyjęta jako bazowa – 450 USD (minus 20% zniżki na 2009). Oznacza to, że Gazprom uzyskał od Ukrainy najwyższą cenę w Europie.

w 2009 roku miały pozostać na wcześniejszym poziomie (1,7 USD za 1000 m³/100 km), co narusza ogłoszoną wolę przechodzenia na zasady rynkowe⁴⁷.

Stany Zjednoczone stosują sankcje wobec Iranu od dawna. W 1979 roku zamrożono aktywa irańskie w USA wartości 12 miliardów USD, po kilku miesiącach sankcje rozszerzono, zakazując wszelkiego handlu (z wyjątkiem żywności i lekarstw) oraz podróży między USA a Iranem. Sankcje te zostały złagodzone, ale w 1987 roku administracja amerykańska ponownie wprowadziła całkowity zakaz importu z Iranu. Sankcje spowodowały trudności w sprzedaży ropy naftowej, wymuszając obniżenie cen, ponieważ ropa naftowa, dobro o stosunkowo sztywnej podaży, musiała być wydobywana. Ograniczenia amerykańskie nie były powszechnie popierane przez społeczność międzynarodową, a Iran dysponował istotnym atutem, jakim są duże zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego. Według najnowszych danych, Iran posiada 137,4 miliardów baryłek ropy naftowej, co plasuje go na czwartym miejscu: po Arabii Saudyjskiej – 264,6 miliardów baryłek, Wenezueli 173,3 miliardów baryłek i Iraku posiadającego 143,1 miliardów baryłek⁴⁸. Iran posiada również drugie po Rosji (1567,1 miliardów m³) zasoby gazu ziemnego na świecie, szacowane na 1045,7 tryliony m³⁴⁹.

W wyniku sankcji gospodarczych udział Iranu w handlu światowym zmalał, a możliwości zagranicznego finansowania deficytu budżetowego spadły do minimum. Równocześnie brak współpracy międzynarodowej oraz interes ekonomiczny dotyczący utrzymania eksportu ropy naftowej sprawiły, że nie ustał napływ inwestycji do tego kraju, mimo jednostronnych sankcji USA⁵⁰. Dzięki wysokim cenom ropy naftowej, Iran w 2007 roku (zgodnie z danymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego) rozwijał się w tempie 7,82%, a w 2008 w tempie 1,0% rocznie, choć wystąpiła dość wysoka inflacja na poziomie 18%. W ocenie ekonomistów, sankcje prowadzą jednak do zwiększenia kosztów operacji bankowych i opóźnień w imporcie zaopatrzeniowym⁵¹. Przewidywania IMF wskazują na spadek dynamiki PKB w następnych latach⁵².

⁴⁷ A. Górską, W. Konończuk, *Koniec rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, z 21 stycznia 2009 roku.

⁴⁸ Hassan Hafidh, *Iraq Lifts Position as Oil Player*, „The Wall Street Journal” z 5 października 2010 roku.

⁴⁹ BP Statistical Review of World Energy, June 2010, s. 22.

⁵⁰ *Iran and Libya Sanction Act* – był szeroko krytykowany, w tym przez UE <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-104hr3107enr/pdf/BILLS-104hr3107enr.pdf>

⁵¹ Farnaz Fassihi, Chip Cummins, *Cat and Mouse: Iranians Scheme to Elude Sanctions*, „Wall Street Journal” z 13 lutego 2008 roku, s. A. 1.

⁵² www.imf.org, World Economic Outlook Database, April 2011.

Kwestie surowcowo-energetyczne to dobra okazja do pokazania, jak jedno z narzędzi wojny ekonomicznej bywa używane w charakterze narzędzia dyplomatycznego – do dyskredytowania drugiej strony. Na szczycie Rosja–Unia Europejska, który odbył się w dniach 21–22 maja 2009 roku w Chabarowsku, Rosja podjęła działania zmierzające do dyskredytacji Ukrainy: utrzymywała, iż problemy finansowe firmy Naftohaz to poważny problem w dostawach gazu do Unii Europejskiej, ponieważ firma ta musi zakupić około 20 miliardów m³ gazu za 5 miliardów USD, aby zapełnić zbiorniki na zimę; deklarowała, że jest skłonna udzielić kredytu Ukrainie, ale ma wątpliwości co do wypłacalności i stabilności władz ukraińskich. Z tego powodu zaproponowano wspólnie z Unią Europejską udzielenie kredytu Ukrainie⁵³.

4. Zagrożenia państwowe żywnościowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego

Rozważania niniejszej części opracowania dotyczą narzędzi stosowanych przez państwa i wpływających na wymiar żywnościowy bezpieczeństwa ekonomicznego. Działania te polegają na wprowadzaniu zakazów, stosowaniu embarga eksportowego lub importowego.

Embargo handlowe będzie miało różne znaczenie i dolegliwości dla państw obłożonych taką sankcją, w zależności od tego, jakie towary ono obejmuje. W literaturze przedmiotu eksponowany jest podział na towary cywilne (jak zboża, paliwa) oraz wojskowe (jak czołgi, helikoptery, samoloty). Embargo może oznaczać „całkowity zakaz przywozu i wywozu niektórych lub wszystkich towarów z i do określonego kraju”⁵⁴.

Co się tyczy embarga eksportowego, to znane są liczne przykłady jego stosowania – i w historii, i we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Starając się pobić Wielką Brytanię, Napoleon zakazał eksportowania do niej żywności; było to dla tego państwa wielkim utrudnieniem, także z powodu słabych zbiorów zbóż. Nałożone embargo miało jednak wpływ również na samą Francję; tu następstwem była nadprodukcja zboża, a w konsekwencji niezadowole-

⁵³ Informacja: E. Paszyc, M. Kaczmarek, W. Konończuk, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, z 27 maja 2009 roku.

⁵⁴ L. Kasprzyk, *Embargo i inne sankcje gospodarcze w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe-International Relations” 2001, nr 1, s. 40.

nie rolników. Trudno powiedzieć, które z państw poniosło większe straty w wyniku tej metody działania. Wkrótce oba państwa zawarły pokój.

W czasach nam współczesnych Stany Zjednoczone wielokrotnie posługiwały się embargiem żywnościowym w stosunkach ze Związkiem Radzieckim. Administracja amerykańska dwukrotnie wprowadzała embargo na dostawy zboża – pod koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, jako retorsję za inwazję na Afganistan oraz w 1981 roku w odpowiedzi na wprowadzenie w Polsce stanu wojennego. Oba embargo spowodowały duże problemy w gospodarce ZSRR. W literaturze przedmiotu polityka ta jest oceniana jako efektywna – przyczyniająca się do trudności gospodarczych w Związku Radzieckim, jak również do destabilizacji sytuacji politycznej w Europie Wschodniej⁵⁵.

Amerykańskie embargo eksportowe dotyczyło również Polski, kraju którego 84,4% handlu artykułami przemysłu spożywczego i rolniczego przypadają na państwa Zachodu⁵⁶. Opinie na temat skutków sankcji nałożonych na Polskę są różne; uprawnione wydaje się stwierdzenie szacujące, iż obniżyły one PKB o blisko 25%. Polska dopiero w 1987 roku odzyskała klauzulę najwyższego uprzywilejowania (KNU) w handlu ze Stanami Zjednoczonymi.

W przypadku Korei Północnej obserwujemy, jak nałożone ograniczenia w handlu doprowadziły ten kraj do sytuacji, w której nie jest on w stanie sfinalizować importu ani środkami z eksportu, ani zagranicznymi kredytami. Deficyt wynosi około 1,5 miliardów USD. Zmusiło to Koreę Północną do stosowania nielegalnych sposobów zdobywania dewiz. Najważniejsze to produkcja i przemysł opiatów (zwłaszcza heroiny, amfetaminy) oraz podróbek leków do Korei Południowej, Japonii i do innych państw Azji *via* Chiny⁵⁷, a także handel bronią i fałszowanie dolarów amerykańskich⁵⁸.

Rosja dość często sięga po zakaz importu z danego kraju jako narzędzie oddziaływania. Na przykład 18 kwietnia 2004 roku Rosja zawiesiła import

⁵⁵ E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, op. cit., s. 138.

⁵⁶ W. Stankiewicz (red.), *Gospodarka zagrożenia wojennego: Polska 1980–1982*, Wojskowa Akademia Polityczna im. F. Dzierżyńskiego, Warszawa 1983; Por. Z. Serafin, *Rola handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi w wojnie gospodarczej, Polityka Stanów Zjednoczonych Ameryki wobec Polski w świetle dokumentów lat 1980–1983*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1983.

⁵⁷ D. Greenlees, D. Lague, *Trail Led to Macao as Focus of North Korean Corruption*, "The New York Times" z 13 kwietnia 2007 roku.

⁵⁸ Kwestia fałszowania dolarów budzi pewne wątpliwości.

mołdawskiego mięsa⁵⁹, a w 2005 roku rozciągnęła zakaz na inne produkty rolne. Najbardziej dotkliwe było embargo na wino, to jest produkt przynoszący jedną trzecią wszystkich dochodów z eksportu. Do Rosji Mołdawia eksportowała wino o łącznej wartości 250 milionów USD co stanowiło 80% wpływów z jej całego eksportu tego produktu⁶⁰. Utrata możliwości eksportowych sprawiła, że w pierwszych dwóch kwartałach 2007 roku deficyt handlowy wyniósł 1 miliard USD (w całym 2006 roku deficyt wyniósł 1,6 miliarda USD), co stanowiło 47% całego PKB Mołdawi⁶¹. Zniesienie embarga na wino nastąpiło dopiero we wrześniu 2007 roku.

Innym przykładem stosowania tego rodzaju instrumentu przez Rosję jest jej relacja z Gruzją. Wykorzystując historyczne kierunki handlu międzynarodowego Gruzji, Rosja zakazała importu gruzińskiego wina oraz wody Borżomi, co motywowała brakiem atestów i niespełnianiem przez te produkty norm fitosanitarnych. Wraz z innymi instrumentami, jak zakaz pracy czy ograniczenia w dostawie produktów do Gruzji, restrykcja ta doprowadziła do poważnych problemów w tym kraju.

Narzędziem o wysokim stopniu dolegliwości jest zakaz eksportu wszelkich dóbr do danego kraju. Zgodnie z prawem amerykańskim zakaz eksportu na Kubę odnosi się do obywateli i stałych rezydentów Stanów Zjednoczonych oraz do wszystkich instytucji amerykańskich, także tych znajdujących się poza granicami kraju. Zakazany jest również reeksport dóbr przez Kanadę lub Meksyk. Jedyne eksport dopuszczalny bez ograniczeń dotyczy materiałów informacyjnych i publikacji. Istnieje możliwość uzyskania zgody Departamentu Handlu (US Department of Commerce) na eksport żywności, leków i artykułów rolnych. Zgoda taka może zostać wydana tylko w tym przypadku, kiedy towary są przeznaczone dla ciał i środowisk niezależnych (na przykład grupy religijne, rolnicy), ale nie dla instytucji państwowych⁶². To, na co pozwala takie rozwiązanie, sprowadza się właściwie do pomocy humanitarnej na niewielką skalę, która i tak znajduje się pod stałą kontrolą państwa. Ostrzejszą formą ograni-

⁵⁹ Podstawowym zarzutem było domniemanie reeksportowania przez Mołdawię mięsa z krajów trzecich, gdyż wielkość eksportu tego towaru do Rosji znacznie przewyższała mołdawską produkcję.

⁶⁰ <http://economie.moldova.org/stiri/eng/74333/>

⁶¹ Ibidem.

⁶² *An Overview of the Cuban Assets Control Regulations*, Update on September 3, 2009, Office of Foreign Assets Control.

czeń przyjętych wobec Kuby może być tylko całkowity zakaz handlu stosowany w czasie wojny.

Jeśli sankcje dotyczące Kuby należy uznać za daleko idące, to te nowe, stosowane przez Stany Zjednoczone wobec Korei, można uznać za bardziej łagodne. Regulacje odchodzą od całkowitego zakazu handlu na rzecz wprowadzania licencji lub innego typu zgody wydawanej przez Departament Handlu lub inne właściwe ciała⁶³. Przed każdorazową transakcją importową należy powiadomić Office of Foreign Assets Control, a następnie uzyskać jego zgodę na transakcję. Informacje wymagane od importera ubiegającego się o zgodę powinny zawierać między innymi odpowiedzi na pytanie, czy towar jest nabywany od firmy umieszczonej na liście Departamentu Stanu, która wymienia podmioty uczestniczące w północnokoreańskim (rządowym) programie rozwoju technologii rakietowych i pokrewnych⁶⁴.

Embargo importowe polega na stosowaniu sankcji w postaci zakazu importowania z danego kraju wszystkich lub określonych towarów. Zmusza to obłożone nim państwo do poszukiwania nowych rynków zbytu dla tych towarów. Warto przytoczyć kilka przykładów tego typu działań. W lipcu 1960 roku Stany Zjednoczone nałożyły restrykcje importowe na import cukru z Kuby. Oznaczało to duże wyzwanie dla Kuby, ponieważ cała jej gospodarka była oparta na monokulturze trzciny cukrowej, a eksport cukru stanowił aż 80% dochodów eksportowych tego kraju. Eksport cukru był niezbędny dla uzyskania wpływów umożliwiających zakup ropy naftowej. W trzy miesiące później sankcje przekształciły się w totalne embargo handlowe, które przetrwało do naszych czasów. Zgodnie z prawem amerykańskim, import z Kuby jest zakazany w Stanach Zjednoczonych. Zakaz ten dotyczy towarów i usług, przekazywanych czy świadczonych bezpośrednio albo poprzez państwa trzecie, takie jak Kanada lub Meksyk. W pierwszej fazie Stany Zjednoczone wprowadziły więc embargo importowe na jedno podstawowe dobro, które miało decydujący udział w eksporcie i umożliwiało import innych towarów. W drugiej fazie działania amerykańskie stały się bardziej dotkliwe, bo prowadzące do eskalacji embargo importowego. Kuba była niezwykle podatna na tego rodzaju oddziaływanie – tak z powodu niewielkiego potencjału ekonomicznego, jak z uwagi na znaczenie dla całej gospodarki jednego towaru eksportowego, którym był cukier.

⁶³ An Overview of Sanctions With Respect to North Korea, Updated on September 15, 2010, Office of Foreign Assets Control.

⁶⁴ Ibidem.

Sankcje te byłyby jeszcze bardziej dotkliwe, gdyby nie umowy z ZSRR, które gwarantowały zakup cukru i dostarczanie ropy. Pomoc ta zapewniała przetrwanie reżymowi; uniemożliwiła realizację celów stawianych przez sankcjonującego, czyli Stany Zjednoczone. Ocenia się, że sankcje amerykańskie doprowadziły do strat na poziomie 40 miliardów USD w ciągu 30 lat od ich wprowadzenia, czyli do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia.

Po 1989 roku, kiedy Rosja z powodów politycznych i ekonomicznych była mniej zainteresowana oddziaływaniem w tym regionie, Amerykanie powrócili do koncepcji stosowania jeszcze bardziej dolegliwych restrykcji. Polegało to na: zakazie zawijania do portów amerykańskich statków handlowych przed upływem 180 dni⁶⁵ (co zwiększyło znacząco koszty frachtu, czyli transportu z wyspy i na wyspę z innych krajów, w tym w szczególności z obszaru Ameryki Środkowej) oraz na zaostrożeniu restrykcji finansowych dotyczących transferu środków na wyspę. Blokowano również członkostwo Kuby w organizacjach międzynarodowych, jak MFW i Bank Światowy. Prezydent USA mógł znieść ograniczenia tylko w sytuacji radykalnej zmiany – gdy na Kubie powstanie rząd demokratyczny. Mimo zastosowania takich narzędzi ekonomicznych sankcji, nie udało się zmienić panującego reżymu. W stosowaniu sankcji Stany Zjednoczone nie uzyskały wsparcia ze strony innych państw, które te regulacje kontestowały, szczególnie możliwość pozywania cudzoziemców przed sądy amerykańskie. Nawet Zgromadzenie Ogólne ONZ wzywało USA do zniesienia sankcji.

Ciekawym przykładem wybiórczego oddziaływania na państwa są dwa embarga importowe – nałożone na Rodezję i Angolę. W przypadku Rodezji sankcje importowe przyjęto w grudniu 1966 roku, na mocy decyzji ONZ. Sankcje te dotyczyły tytoniu, który stanowił 33% całego eksportu Rodezji. Z kolei sankcje nałożone na Angolę polegały na obowiązującym z dniem 19 czerwca 1998 roku zakazie importu diamentów z tego kraju bez certyfikatu pochodzenia. Rygorystyczną odmianą embarga są sankcje importowe w stosunkach amerykańsko-irańskich. Prawo amerykańskie zabrania wszelkich działań, które mogłyby prowadzić do jakichkolwiek korzyści dla sektora naftowego w Iranie. Zakaz ten obejmuje zarówno import, jak również pośredniczenie w handlu ropą irańską. Sankcje dotyczą również transferu technologii i wyrobów przemysłowych oraz świadczenia usług, w tym pośrednictwa, w jakikolwiek sposób związanych

⁶⁵ *The Cuban Democracy Act*, www.acess.gpo.gov/uscode/title22/chapter69.html

z sektorem naftowym. Zakaz ten skutecznie izoluje gospodarkę amerykańską od gospodarki irańskiej.

Nałożone na kraj sankcje mają różną wagę w zależności od siły podmiotów decydujących się na zastosowanie ich. Największe szkody wyrządzają sankcje, gdy są stosowane przez wiele państw czy też przez organizacje międzynarodowe. Taka sytuacja ogranicza zdecydowanie możliwości znalezienia innych eksporterów potrzebnych produktów, a także nabywców towarów eksportowych. Przykładem sankcji, które były zastosowane przez społeczność międzynarodową, a nie tylko jeden kraj są restrykcje obowiązujące w stosunku do Iraku, które zostały uchwalone przez ONZ po inwazji na Kuwejt i zakazywały eksportu irackiej ropy naftowej. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła w 1990 roku dwie rezolucje – 660 i 661. W tym drugim dokumencie wprowadzono: całkowity zakaz importu wszelkich dóbr i towarów wytwarzanych w Iraku lub Kuwejcie (teren okupacji irackiej), zakaz transferów pieniężnych oraz zakaz handlu bronią i wyposażeniem wojskowym. Dopuszczono jedynie obrót lekami oraz innymi dobrami w ramach świadczonej pomocy humanitarnej. Po pierwszej wojnie w Zatoce Perskiej i wyparciu z Kuwejtu wojsk irackich sankcje nie zostały zniesione. W związku z dużą dolegliwością sankcji ekonomicznych dla obywateli i wobec zjawiska głodu, Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła nową rezolucję w kwietniu 1995 roku. Na jej mocy pozwolono Irakowi eksportować ropę naftową, jak również jej pochodne do wartości 2 miliardów USD z zastrzeżeniem, że kwota ta będzie przeznaczana na zakup środków pomocy humanitarnej. Środki pomocy humanitarnej mogły obejmować leki, żywność oraz inne materiały niezbędne dla ludności cywilnej. Nabywanie takiej pomocy następowało po uzyskaniu licencji importowej; pomoc finansowana była z sumy 2 miliardów USD, zdeponowanych w Banque National de Paris (oddział nowojorski). W następnych latach program podlegał ewolucji; jego wartość w 1998 roku wyniosła 5,26 miliardów USD, łącznie cały program opiewał na 64 miliardów USD z tego na realizację programu przeznaczono 46 miliardów USD (program zawieszono w marcu 2003 roku, a następnie zlikwidowano)⁶⁶. Sankcje dotknęły przede wszystkim ludność cywilną. Dzięki programowi rządzący autokrata uzyskał dostęp do dewiz i możliwość transferu środków na swoje i zaprzyjaźnione konta – ocenia się że Saddam Husajn „wy-

⁶⁶ www.un.org/depts/oip/background/index.html

prowadził” kilka lub kilkanaście miliardów dolarów⁶⁷. Sankcje nałożone na Irak okazały się na tyle skuteczne, że doprowadziły ten kraj na krawędź biologicznej zagłady, o dziwo nie powodując oczekiwanych zmian politycznych. Rada Bezpieczeństwa uznała, iż dalsze utrzymywanie restrykcji pogorszy położenie mieszkańców tego kraju i spowoduje konieczność pomocy ze strony ONZ.

Reasumując, wprowadzenie embarga handlowego, czyli uniemożliwienie eksportu lub/i importu oznacza brak możliwości utrzymania w równowadze rachunku obrotów bieżących, czego efektem jest zmniejszenie dynamiki wzrostu lub spadek wielkości PKB. Deficyt na rachunku obrotów bieżących, który wynikał z braku możliwości eksportu towarów, może zostać spotęgowany poprzez nałożenie sankcji importowych. Te bowiem prowadzą do braku możliwości produkcji towarów z wykorzystaniem półproduktów z zagranicy, a w konsekwencji do dalszego pogłębienia deficytu i spadku wielkości produktu krajowego brutto. Na podstawie analizy efektów nakładanego embarga można stwierdzić, iż potencjał jego oddziaływania dotyka także innych uczestników stosunków międzynarodowych, w których te sankcje nie są wymierzone.

5. Zagrożenia państwowe powodujące brak dostępu do czystej wody

Zagrożeniem powodującym brak dostępu do czystej wody jest prowadzenie takich inwestycji, które ograniczają lub zmieniają gospodarkę wodną na danym obszarze. Przykładem tego typu inwestycji był rozpoczęty w 1953 roku izraelski program Narodowego Systemu Transportu Wodnego (NSTW), który miał na celu połączenie wszystkich źródeł wody w jeden zintegrowany system. Pierwszym etapem realizacji tego programu była budowa kanału między Jordaniem a pustynią Negev⁶⁸. W odpowiedzi na tę inwestycję Jordania przystąpiła do budowy kanału Abdullaha, który zaczął powstawać w 1959 roku i pierw-

⁶⁷ M. Skarżyński, *Implikacje naftowe wojen irackich*, w: S. Wojciechowski (red.), *Irak wczoraj i dziś – Wybrane aspekty wewnętrzne i międzynarodowe*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu, Poznań 2005.

⁶⁸ N. Morag, *Water and Power: the Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, s. 195.

sza faza jego realizacji została ukończona w 1961 roku; następnie był przedłużany w 1966, 1969 i 1987 roku.

Innym przykładem tego typu działań są wydarzenia w relacji Syria – Izrael, z ich wpływem na decyzje rządu izraelskiego o zajęciu Wzgórz Golan, które dostarczają 50% wody do rzeki Jordan oraz Jeziora Galilejskiego. Poprzedziły to działania zmierzające do osuszenia obszaru bagien Hula i podniesienia poziomu wody w Jeziorze Galilejskim. Były to działania zapisane w programie NSTW, który zakładał powstanie na tym obszarze tamy i elektrowni wodnej⁶⁹. W riposćcie Syria zdecydowała się użyć siły, atakując pracujących tam izraelskich inżynierów. Jednocześnie Damaszek zgłosił do ONZ protest w sprawie naruszenia zasad rozejmu. W odpowiedzi Izrael zbombardował syryjski system irygacji w okolicach Tarifiq⁷⁰. ONZ oraz rząd USA nakłoniły Izrael do zaprzestania prac⁷¹, do zmiany planów NSTW i przyłączenia systemu bezpośrednio do Jeziora Galilejskiego; warunki te uniemożliwiały wykorzystanie naturalnej różnicy poziomów do budowy tamy, a ponadto wymagały zainstalowania energochłonnych urządzeń pompujących wodę z jeziora do instalacji NSTW⁷². W połowie lat sześćdziesiątych XX wieku Liga Arabska zdecydowała o zmianie koryta rzek Banias i Hasbani, zasilających górny Jordan. Zrealizowanie tego projektu zredukowałoby możliwości pozyskania wody do izraelskiego systemu aż o 35% i przyczyniłoby się do 60% wzrostu zasolenia Jeziora Galilejskiego. Projekt wymagał ogromnych nakładów, ponieważ w jego ramach należało podnieść poziom wody o 350 metrów⁷³. Prace zostały rozpoczęte, jednak wojska izraelskie dwukrotnie (w 1965 i 1967 roku) zbombardowały miejsca budowy⁷⁴. W wyniku wojny w 1967 roku Izrael zajął Wzgórze Golan i uzyskał kontrolę nad źródłami Banias; w 1982 roku zajął południowy Liban, co dało

⁶⁹ M. Giordano, A. Wolf, *The Geography of Water Conflict and Cooperation: Internal Pressures and International Manifestations*, "The Geographical Journal" 2002, t. 168 nr 4, s. 295.

⁷⁰ P. Gleick, *Water, war and peace in the Middle East*, "Environment" 2003, nr 3, s. 11.

⁷¹ Ibidem, s. 10.

⁷² N. Morag, *Water and Power: the Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin*, op. cit., s. 194.

⁷³ R. Rabil, *Embattled Neighbours: Syria, Israel and Liban*, Lynne Riners Publishers, London 2004, s. 37–39.

⁷⁴ A. Wolf, *Hydropolitics Along the Jordan River*, United Nations University Press, Tokyo 1995, s. 26–27.

mu kontrolę nad źródłem Hasbani. Siłą rzeczy realizacja planów Ligi Arabskiej stała się niemożliwa⁷⁵.

W 1967 roku Izrael wydał rozporządzenia, uznające zasoby wodne Zachodniego Brzegu za własność publiczną Izraela i narzucające istotne ograniczenia w dostępie do wody na terytoriach okupowanych. Po pierwsze, zakazano Palestyńczykom drążenia nowych studni bez zezwolenia władz izraelskich. W konsekwencji tego warunku, przez 30 lat Palestyńczycy zbudowali jedynie 23 nowe instalacje, co nie odpowiadało nawet liczbie studni, które w tym czasie zamknięto. Spowodowało to zahamowanie rozwoju palestyńskiego rolnictwa, pozbawionego możliwości nawadniania pól⁷⁶. Po drugie, Izrael narzucał określone limity eksploatacyjne, które były zaniżone i nie uwzględniały szybkiego wzrostu demograficznego. Po trzecie, nawet wydając zezwolenia na budowę nowych studni, limitowano ich głębokość do 140 m, podczas gdy Izrael drążył otwory sięgające w głąb do 400 m, co pozwalało czerpać wodę lepszej jakości. Ponadto, wprowadzając przepisy o konfiskacie nieużytków oraz ziemi o nieuregulowanym statusie prawnym, Izrael przejął na własność dużą liczbę studni na Zachodnim Brzegu⁷⁷. W rezultacie tych ograniczeń, blisko 180 palestyńskich miejscowości, w których mieszka 20% populacji Zachodniego Brzegu, aż do dziś nie ma dostępu do bieżącej wody⁷⁸.

Przypomniane kontrowersje eksponują element konfliktu w problemie dostępu do czystej wody. Konflikty o wodę charakteryzują się różnym poziomem napięć i różnymi formami: począwszy od werbalnych sporów, a skończywszy na konflikcie zbrojnym. Projekty związane z wodą prowadziły do napięć w stosunkach międzynarodowych, ponieważ kraje obawiały się negatywnych skutków, jakie dla ich własnego dostępu do czystej wody mogą wynikać z innych niż własne inwestycji hydrologicznych. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych ubiegłego stulecia plany Egiptu budowy wielkiej tamy asuańskiej doprowadziły do napięć z Sudanem i Etiopią. Z kolei Turcja swym projektem systemu nawadniania doprowadziła do napięć w Iraku i Syrii w połowie lat osiemdzie-

⁷⁵ S. Libiszewski, *Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict*, Swiss Peace Foundation, Zürich 1995, s. 47–48.

⁷⁶ Y. Lein, *Disputed Waters: Israel Responsibility for the Water Shortage in the Occupied Territories*, „Ecotheology” 2000, nr 9, s. 69.

⁷⁷ J. Colley, *The War over Water*, „Foreign Policy” 1984, nr 54, s. 20.

⁷⁸ Y. Lein, *Disputed Waters: Israel Responsibility for the Water Shortage in the Occupied Territories*, op. cit., s. 70, 74.

siątych minionego wieku. Obszarów potencjalnie konfliktowych jest znacznie więcej⁷⁹.

Dobrym przykładem państwa całkowicie zależnego od jednej rzeki, mającej źródło poza granicami państwa, jest Egipt. Już w starożytności ukuto sentencję: „Egipt darem Nilu”. Związek rzeki i państwa jest nierozzerwalny. Egipt znajduje się u ujścia rzeki, której źródła położone są w Burundi – rzeki, która pokonuje ponad 4000 km, przepływa przez terytoria dziewięciu państw i właśnie w Egipcie wpada do Morza Śródziemnego. Wraz z postępem technologicznym zaczęto budować urządzenia hydrologiczne, które miały doprowadzić do mniejszego zalewania pól uprawnych oraz zmniejszenia wahań sezonowych w stanach wód. Już w 1889 roku przystąpiono do budowy tamy powyżej Asuanu. Na mocy porozumienia z 1929 roku Egipcjom zagwarantowano 48 mln m³ wody, Sudanowi – 4 mln m³, a resztę, około 32 mln m³, przydzielono pozostałym państwom. W latach pięćdziesiątych minionego wieku Sudan zabiegał o renegotjowanie tego, niekorzystnego dla niego porozumienia. Wywołało to stan napięcia na tyle wysoki, że Egipt zmobilizował swoje siły zbrojne i przesunął część jednostek na granicę z Sudanem. Zmiana władzy w Sudanie umożliwiła zawarcie porozumienia, na mocy którego zasoby wody szacowane na 84 milionów m³ podzielono następująco: dla Egiptu przypadło 55,5 milionów m³, dla Sudanu 18,5 milionów m³⁸⁰. Porozumienie to unormowało wzajemne relacje obu państw, choć w związku ze zbliżeniem radziecko-egipskim Stany Zjednoczone zaczęły używać kwestii wody jako narzędzia oddziaływania na Egipt. Erytrea, która nie była ujęta w podziale zasobów wody, zaczęła domagać się praw do rzeki. Również inne państwa zgłaszały chęć udziału w zasobach wodnych Nilu. W latach dziewięćdziesiątych minionego wieku porozumienie z Egiptem podpisała Etiopia, która, w przeciwieństwie do Sudanu, ma możliwość skierowania wód rzeki na tereny uprawne na swoim terytorium. W sytuacji wzrastającej liczby ludzi, a tym samym rosnących potrzeb żywnościowych, opcja takiego rozwiązania konfliktów o wodę staje się coraz bardziej prawdopodobna, chociaż dla ich rzeczywistego przebiegu ważna jest towarzysząca takiej metodzie groźba interwencji zbrojnej.

⁷⁹ M. Giordano, A. Wolf, *The Geography of Water Conflict and Cooperation: Internal Pressures and International Manifestations*, op. cit., s. 299.

⁸⁰ G.R. Warburg, *The Nile in Egyptian-Sudanese Relations*, „Orient” 1991, t. 32, nr 4, s. 570.

Rozdział III

Zagrożenia ze strony pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych

1. Kryzysy finansowe jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa

Zagrożenia pozapaństwowe bezpieczeństwa ekonomicznego państw wynikają z pewnych cech funkcjonowania rynków finansowych, które związane są z negatywnymi efektami globalizacji oraz z samą istotą rynku. Oprócz elementu zagrożeń wynikającego z funkcjonowania rynków finansowych, dla bezpieczeństwa ekonomicznego istotne są również zagrożenia płynące z działalności korporacji transnarodowych, zorganizowanych grup przestępczych i szpiegostwa technologicznego.

Funkcjonowanie rynków finansowych stało się zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw, ponieważ za sprawą procesów liberalizacji i globalizacji nastąpił bardzo znaczny wzrost dynamiki i wolumenu przepływów kapitału na świecie, który sprzyja występowaniu nadużyć i destabilizacyjnych spekulacji.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa państw związane z funkcjonowaniem rynków znajdują swoje uzasadnienie w samej istocie rynku. W skrócie można powiedzieć, iż przedstawioną przez Keynes'a tezę¹, kwestionującą prawo Say'a o równowadze rynkowej, potwierdza występowanie zjawisk ekonomicznych, które oznaczają brak równowagi – mogą one występować zarówno na rynku pracy, jak i na rynku dóbr, usług, kapitałowym i walutowym. Brak równowagi pobudza

¹ Szerzej patrz: J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1956.

spekulację. Badając empirycznie zjawisko spekulacji, dochodzimy do wniosku, że może ono dotyczyć wielu rynków. Właściwie nie widać ograniczeń w zakresie dóbr, które mogłyby się stać przedmiotem spekulacji destabilizującej – od akcji kolei po sadzonki tulipanów. Z punktu widzenia podjętego tutaj tematu interesujące są takie spekulacje, które zagrażają bezpieczeństwu ekonomicznemu. W odróżnieniu od innych spekulacji, które nie powodują zagrożeń dla bezpieczeństwa te są nazywane spekulacjami destabilizującymi. Poszukując pola dla tego typu spekulacji destabilizujących, należy stwierdzić, że najbardziej do tego celu nadają się rynki finansowe, z powodu ich skali, zasięgu oraz znaczenia dla każdego państwa. Zaburzenia w ich funkcjonowaniu będą oznaczać bezpośrednie zagrożenie dla takich wartości, jak stabilny kurs walutowy i stabilność stóp procentowych, zrównoważony bilans płatniczy oraz efektywny system przechowywania oszczędności. *Ergo* konsekwencje spekulacji destabilizujących uderzają w państwo i obywateli. Oczywiście straty spowodowane spekulacją ponoszą przede wszystkim przedsiębiorstwa, banki, instytucje finansowe – część z nich nawet upada. Jakkolwiek powszechnie sądzi się, iż spekulanci strat nie ponoszą (ich rolą jest wszak odnoszenie korzyści ze zmian cen), to w rzeczywistości nawet spekulanci, a przede wszystkim ci najmniej doświadczeni, są narażeni na straty.

We współczesnym świecie zagrożenia wynikające z funkcjonowania rynków finansowych należą do najważniejszych dla bezpieczeństwa państwa, ponieważ godzą w cały jego system finansowy. Stąd potrzeba pytania o charakterystykę rynku, który będzie powodował zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Odpowiedź jest trudna, chociaż można wskazać, że rynek taki powinien się charakteryzować łatwością absorpcji ogromnego kapitału, a jednocześnie dużą standaryzacją, płynnością i łatwością zawierania transakcji. W XVII wieku w Holandii można było obserwować zjawisko spekulacji tulipanami. Ceny urosły z 20 do 1200 guldenów. 3 lutego 1637 roku na rynku nastąpiło załamanie; w jego następstwie jednak nie doszło do ogólnokrajowego krachu, ponieważ wielcy kupcy nie byli zaangażowani w spekulację². Tak więc płytkość rynku i jego stosunkowo małe możliwości absorpcji kapitału sprawiają, że – by trzymać się tego przykładu – spekulacje na rynku tulipanów nie będą miały znaczenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego.

Zagrożeniem pochodzącym z rynku finansowego jest destabilizująca spekulacja. Charakter spekulacji może jednak utrudniać właściwą ocenę ryzyka

² E. Chancellor, *Historia spekulacji finansowych*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2001, s. 29–37.

operacji. Istnieje duże niebezpieczeństwo nadmiernego angażowania się w działania spekulacyjne, którego motywacją jest nie tyle przewidywanie przyszłych zysków, ile przeświadczenie, że za kilka dni ceny będą wyższe, dlatego trzeba coś kupić dzisiaj.

W literaturze zjawisko spekulacji ma różne interpretacje. Hyman Minsky na przykład uważa, iż przyczyna spekulacji to zaburzenia strukturalnej właściwości systemu i błędu człowieka. Jakieś wydarzenie powoduje zwiększenie zaufania do rynku. Optimizm narasta, pojawia się wyścig do inwestycji, następuje samonapędzający się wzrost, prowadzący do gorączki spekulacyjnej³. Ciekawy jest również proces powstawania samego zjawiska. „Na początku dominującą rolę odgrywa chęć uzyskania wysokich odsetek, ale wkrótce odchodzi na dalszy plan. Pojawia się pragnienie osiągnięcia wielkich zysków kapitałowych”⁴, co oznacza, że zakupy w drugiej fazie spekulacji mają za wyłączny cel odsprzedaż. Tym samym nie są ważne zyski uzyskiwane z tej inwestycji, ważne jest to: za jaką kwotę ktoś zechce odkupić te walory. Tego rodzaju mechanizm spekulacji był obserwowany wielokrotnie, na przykład w spekulacjach nieruchomościami w Wiedniu w latach 1870–1880, w spekulacyjnym nabywaniu domów w Kalifornii, którego szczyt nastąpił w 1981 roku. Ciekawym wytłumaczeniem mechanizmu spekulacji jest interakcja insiderów oraz outsiderów. Insiderzy doprowadzają do wywindowania ceny; następnie do gry wchodzi outsiderzy, którzy przystępują do zakupów i w efekcie doprowadzają do jeszcze wyższych cen; te jednak od pewnej chwili zaczynają spadać, ponieważ szczytowy moment został wykorzystany przez insiderów do sprzedaży swoich papierów. Przykładem tego rodzaju działań był czarny piątek 1869 roku na rynku złota. Przedmiotem spekulacji może być bardzo wiele rzeczy np.: tulipany, wybrane spółki, towary, jak kawa czy cukier, obligacje, działki budowlane, grunty orne, ziemie państwowe, miedź, złoto itd.

Niektórzy analitycy mechanizmy spekulacyjne opisują poprzez odniesienie do fazy euforii w modelu Minsky’ego, gdzie wraz ze wzrostem liczby udanych przedsięwzięć utrwała się trend (oparty na asymetrycznej informacji i chęci zysku) do finansowania nawet najbardziej wątpliwych podmiotów rynku. Model Paula Krugmana spekulacje tłumaczy pokusą nadużycia (*mo-*

³ Ch.P. Kindleberger, *Szałeństwo, panika, krach. Historia kryzysów finansowych*, WIG-Press, Warszawa 1999, s. 42.

⁴ W. Bagehot, *Lombard Street: A Description of the Money Market*, Language, New York 1873, s. 131–132.

ral hazard)⁵, to jest uprawianiem moralnego hazardu – w formie udzielania i wydatkowania kredytów na cele zbyt ryzykowne – przez firmy i instytucje finansowe, które uważają, że ich powiązania z władzami i partiami politycznymi oznaczają nieformalne gwarancje rządowe. Kolejna próba interpretacji to model Goldmana Sachsa, mówiący o zachowaniach stadnych inwestorów, które pogłębiają kryzys⁶.

Istnieją różne typy spekulacji; nas interesują te prowadzące do destabilizacji. Następuje ona wówczas, kiedy oczekiwania uczestników rynku co do przyszłej stopy zwrotu z inwestycji są zdecydowanie różne od wielkości tego zwrotu. Wtedy – dalej inwestując – uczestnicy rynku zachowują się nieracjonalnie, ich oczekiwania w stosunku do zmian cen nie są racjonalne. Wskutek nieracjonalnych decyzji powoli na rynku narasta rozdźwięk między rzeczywistością a płaconą ceną. Nieracjonalność decyzji opartych na najbardziej optymistycznych przewidywaniach prowadzi do szybkiego wzrostu cen, które w pewnym momencie równie szybko spadają, plasując się z kolei na znacznie zaniżonym poziomie. Zjawisko to jest opisywane przez jedną z teorii kształtowania się cen na rynku akcji, zwaną teorią bąbli spekulacyjnych.

Często prezentowane są jednak i takie poglądy, na przykład Miltona Friedmana, według których zjawisko destabilizującej spekulacji nie istnieje⁷. Pogląd ten jest negowany przez innych autorów, jak Charles P. Kindleberger, który w swoim dziele na temat historii kryzysów finansowych pisze wprost: „Język dokumentów historycznych, mimo że nieprecyzyjny i być może zbyt przeładowany hiperbolami, nie pozostawia wątpliwości co do tego, że rynki są czasem irracjonalne i że zdarza się coś takiego, jak destabilizująca spekulacja”⁸. Destabilizujący charakter spekulacji może się objawiać poprzez ich skutki: mianowicie przejście od zmian ilościowych do zmian jakościowych. Ten rodzaj działań opisał George Soros w książce *Alchemia finansów*. Ujawnił, jak zdecydowane działania spekulacyjne z jego strony prowadziły do spekulacji ze strony innych

⁵ Na temat tego modelu w zastosowaniu do badania mechanizmów kryzysowych, zob. H. Żywiecka, *Przyczyny i mechanizmy kryzysów walutowych ze szczególnym uwzględnieniem międzynarodowych przepływów kapitału*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia” z. 145, Warszawa 2002.

⁶ K. Rybiński, *Przyczyny i mechanizmy kryzysów walutowych*, materiały na konferencję Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa, czerwiec 1998 roku.

⁷ M. Friedman, *The Case for Flexible Exchange Rate*, w: *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago 1953.

⁸ Ch.P. Kindleberger, *Szałeństwo, panika, krach. Historia kryzysów finansowych*, op. cit., s. 40.

graczy, a w konsekwencji do zmiany jakościowej, jaką był spadek ceny funta o około 7% w okresie od 21 lipca do 7 listopada 1986 roku⁹. Spadek funta spowodowany działaniami Soros'a to przykład spekulacji destabilizującej.

Spekulacja destabilizująca prowadzi do kryzysu finansowego w państwie, a w konsekwencji do zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego. Powoduje zmiany jakościowe w gospodarce kraju. To znaczy prowadzi do takich zmian stopy procentowej, jak również kursu walutowego, które mają charakter trwałego odwrócenia trendu. Poświadcza to analiza przykładów kryzysów finansowych, w której należy się opierać na rynku walutowym, kapitałowym, pieniężnym. Tego typu podejście badawcze pozwoli całościowo ująć charakter spekulacji destabilizujących, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że właśnie rynek walutowy stanowi element przekazujący sygnały z zagranicy.

Problemy z określeniem aktorów spekulacji, jak też siły ich oddziaływania polegają na trudności w rozgraniczeniu, kiedy spekulujemy, a kiedy dokonujemy zakupów. Generalnie można się tu posłużyć kryterium czasowym: jeśli dokonujemy operacji krótkoterminowych, to możemy mówić o spekulacji; natomiast jeśli dokonujemy operacji długoterminowych, to mają one charakter zakupów. Trzeba też pamiętać, że dla działań spekulacyjnych na rynku walutowym podstawowym celem jest uzyskanie zysku z operacji. Siła oddziaływania spekulantów zależy od wielu czynników. Ważny jest po pierwsze, potencjał spekulantów, to znaczy środki jakimi dysponują. Po drugie, jakich instrumentów spekulacji używają. Po trzecie, jakim ograniczeniom są poddani.

W ostatnich latach mieliśmy kilka przykładów spekulacji destabilizujących, które doprowadziły do kryzysów finansowych na świecie. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku kryzysami finansowymi zostały dotknięte: Meksyk – w 1994/1995, Czechy, Indonezja, Malezja – w 1997 roku, Rosja – w 1998 roku; w następnych latach (w 2008 roku) wystąpił kryzys w Stanach Zjednoczonych, obejmując swym zasięgiem również Europę.

Kryzys w Meksyku spowodował konieczność zmiany reżymu walutowego. Możliwość szybkiego przepływu kapitału między państwami doprowadziła do koncentracji zasobów na wybranym elemencie światowego systemu, którym wówczas był Meksyk. O skali zjawiska świadczą dane dotyczące interwencji dokonywanych przez meksykański bank centralny. Wyniosły one: 10,4 miliardów USD w okresie po zamachu na Luisa Colosio (kandydata na prezydenta Meksyku, czyli na przełomie czerwca i lipca 1994 roku; po zagrożeniu przez

⁹ G. Soros, *Alchemia finansów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 285.

ministra spraw wewnętrznych dymisją – 2,7 miliardów USD; w dwóch ostatnich miesiącach przed upłynięciem kursu walutowego, odpowiednio (w listopadzie) 3,6 miliardów USD i (w grudniu) 6,4 miliardów USD¹⁰. W okresie kryzysu między drugim a czwartym kwartałem 1994 roku rezerwy walutowe spadły z 25 miliardów USD do 6 miliardów USD, czyli o 72%¹¹.

Mimo tych ogromnych środków finansowych, Meksykowi nie udało się utrzymać swojego reżimu kursowego. Dynamiczny odpływ kapitału miał miejsce z kraju, którego wcześniej inwestorzy darzyli dużym zaufaniem. W okresie poprzedzającym kryzys, to znaczy w latach 1991–1995, do Meksyku napłynął kapitał o wartości 75 miliardów USD¹², w samym 1994 roku było to 30 miliardów USD. Zewnętrzne źródła finansowania stanowiły prawie 10% PNB, co gorsza, nastąpiła niekorzystna zmiana struktury alokacji inwestycji: z bezpośrednich na portfelowe. W wyniku spekulacji destabilizujących nastąpił spadek kursu walutowego – władze Meksyku zdecydowały się bowiem zaprzestać obrony peso i przeprowadziły uwolnienie kursu walutowego, wskutek czego kurs spadł o około 40%. Wywołało to wzrost inflacji, który z kolei zmusił Bank Centralny do podniesienia stóp procentowych. Odpływ kapitału naruszył płynność sektora bankowego i wymusił skokowąwyżkę stopy procentowej, co negatywnie oddziaływało na inwestycje i wzrost gospodarczy. Po ustaniu odpływu kapitału nie można było obniżyć wysokiego poziomu stóp procentowych, ponieważ był on niezbędny do tłumienia wysokiej inflacji wywołanej spadkiem peso.

Spekulacje na rynku walutowym przełożyły się na kryzys systemu bankowego. Związane to było z odpływem kapitału zagranicznego, a także wysokimi stopami procentowymi; w Meksyku w 1995 roku wskaźnik dla 30-dniowych bonów skarbowych wynosił 70%. W innych krajach takie sytuacje również się zdarzały – w Szwecji w 1992 roku stopę procentową podniesiono z 16% do 75%, a przejściowo nawet do 500%. W tym samym roku we Włoszech stopa dyskontowa została podniesiona z 12 do 15%, ale w przeddzień wyjścia lira z Europejskiego Systemu Walutowego (EMS) stopa *overnight* (oprocentowanie pożyczek z jednodniowym terminem zapadalności) na rynku międzybankowym wyniosła 36%¹³. Wysokie stopy procentowe (brak stabilności) dopro-

¹⁰ W. Grabowski, *Instrumenty pochodne a współczesne kryzysy finansowe*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1998, s. 59.

¹¹ *EUI Country Report 4 quarter 1995*, The Economist Intelligence Unit Limited, London 1995, s. 26.

¹² *Trade and Development Report 1997*, United Nations, New York 1997.

¹³ W. Grabowski, *Instrumenty pochodne a współczesne kryzysy finansowe*, op. cit., s. 54.

wadziły do wzrostu portfela złych długów, który w Meksyku osiągnął poziom 185% aktywów sektora bankowego. Niezbędna okazała się pomoc rządu, która jednak była możliwa wyłącznie dzięki nadwyżce budżetowej. Ogólne koszty pomocy dla sektora bankowego wyniosły 12% dochodu narodowego¹⁴. Pomoc państwa umożliwiła skrócenie okresu inflacji, wywołanej dużym spadkiem wartości peso, dzięki podniesieniu stóp procentowych i pomocy dla systemu bankowego.

Podobnie działo się w krajach Azji Południowo-Wschodniej, czyli w Malezji i Indonezji. W Malezji w 1993 roku udział kapitału napływającego netto wynosił nawet 17,4% PKB. Średnio w wybranej grupie państw w latach 1989–1995 zawierał się w przedziale 2,1% do 10,2%. Efektem napływu kapitału były: aprecjacja kursu walutowego i w konsekwencji pogorszenie się rachunku obrotów wewnętrznych, boom kredytowy szczególnie na rynku nieruchomości oraz akcji i obligacji. Następuje wzrost spekulacji akcjami na giełdzie i na rynku nieruchomości. Jeśli napływający kapitał trafia do sektora finansowego, który jest słaby – bez regulacji ostrożnościowych, silnych władz nadzoru oraz dostatecznej wiedzy, prowadzi to do niewłaściwego udzielania kredytów. Ma to zasadnicze znaczenie w momencie odpływu kapitału z kraju, kiedy inwestorzy za wszelką cenę starają się uwolnić od inwestycji, nawet z relatywnie dużymi stratami, a banki nie znajdują rezerw na pokrycie swoich wierzycieli. Grozi to utratą płynności i, bez właściwych działań naprawczych, może doprowadzić do dłuższej recesji.

Tabela 12. Kapitał napływający w relacji do PKB (dane liczbowe w %)

Nazwa państwa	Wielkości	1991	1992	1993	1994	1995
	średnioroczne w latach 1989–1995					
Filipiny	2,7	1,6	2,0	2,6	5,0	4,6
Indonezja	4,2	4,6	2,5	3,1	3,9	6,3
Korea Południowa	2,1	2,2	2,4	1,6	3,1	3,9
Malezja	8,8	11,2	15,1	17,4	1,5	8,8
Tajlandia	10,2	10,7	8,7	8,4	8,6	12,7

Źródło: *World Economic Outlook, December 1997*, IMF, Washington D.C. 1997, s. 6.

¹⁴ W.P. Ostenberg, *The Hidden Cost of Mexican Banking Reform*, Federal Reserve Bank of Cleveland, "Economic Commentary" z 1 stycznia 1997 roku.

Finansowanie rozwoju gospodarczego było połączone z występowaniem deficytu na rachunku obrotów bieżących, który przedstawia tabela 13.

Tabela 13. Saldo na rachunku obrotów bieżących w % PKB w latach 1994–1996

Kraj	1994	1995	1996
Czechy	–2,2	–2,9	–8,3
Malezja	–6,2	–8,5	–5,3
Meksyk	–7,2	–0,2	0,4
Tajlandia	–5,6	–8,0	–8,0

Źródło: *Banque des Reglements Internationaux, 68 Rapport Annual 1998.*

Tak jak to było w przypadku Meksyku, państwa Azji Południowo-Wschodniej kontrolowały kurs walutowy – Tajlandia kurs stały w stosunku bata do dolara, Indonezja kurs stały korygowany o poziom inflacji rupii do dolara, Malezja i Filipiny kurs zmienny z interwencjami banków centralnych stabilizujących kurs. W warunkach takiego kształtowania kursów walut i wobec sytuacji gospodarczej w poszczególnych krajach i w skali światowej, nadwartościowe waluty stały się obiektem ataku spekulacyjnego, czyli nastąpił odpływ kapitału. W jego wyniku w lipcu 1997 roku zdevaluowano bata, filipińskie peso, na przełomie lipca i sierpnia dewaluację przeprowadzono w Malezji i Indonezji. W Tajlandii i Indonezji kurs walutowy spadł o 33%, w Malezji i Filipinach o 28 i 25%.

Zaburzenia na rynku walutowym w Tajlandii doprowadziły do zamknięcia 58 z 91 instytucji finansowych. Wywołana przez spekulacje niepewność, której efektem jest brak stabilności kursu walutowego, powoduje wycofanie się inwestorów z rynku kapitałowego. Między majem a październikiem 1997 roku akcje na rynku tajlandzkim straciły na wartości ponad 70%, wartości indeksu na giełdach Filip, Malezji, Indonezji spadły o około 50%. Kryzys giełdowy spowodował dodatkowe kłopoty dla inwestycji sektora bankowego, które w okresach dobrej koniunktury udzielają kredytów pod zastaw akcji. Spadek ich wartości oraz niska płynność zmuszają zazwyczaj do zamykania pozycji i do sprzedaży z wielkimi stratami. Taki sam proces następował na rynku nieruchomości, gdzie popyt się załamał. Spadki są tym większe, im większa była skala zjawiska spekulacji.

Kryzysy nie tylko powodują załamanie gospodarcze kraju ale również wywołują zmiany polityczne. W Argentynie polityka reform gospodarczych, zgod-

na z wymogami Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, doprowadziła do kryzysu zaufania społecznego wobec rządu i systemu politycznego. Wynikało to z przerzucenia kosztów reform na społeczeństwo przy uprzywilejowaniu koncernów i osób bogatych. Na ulicach stawało się popularne hasło: „Qué se vayan todos!”, czyli „Niech oni wszyscy (politycy) odejdą”. W Argentynie zaczęły powstawać rady, które na poziomie lokalnym przejmowały zadanie zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych, takich jak bezpieczeństwo, podatki, system edukacji. Zaczęły one emitować lokalne środki płatnicze, którymi opłacano wykonane usługi. Robotnicy zaczęli przejmować fabryki; najbiedniejsi blokowali główne szlaki komunikacyjne w kraju – autostrady i linie kolejowe. Państwo znalazło się w stanie anarchii. Dopiero wybór na prezydenta kraju Néstora Kirchnera przyniósł uspokojenie nastrojów, choć sytuacja ekonomiczna kraju pozostała dramatyczna. W 2002 roku odsetek osób zamieszkujących obszary zurbanizowane, a żyjących w biedzie wyniósł 45,4% (podczas gdy 20 lat wcześniej – jedynie 8,5%); jednocześnie liczba osób żyjących w ekstremalnej biedzie sięgnęła prawie 21%. Konsumpcja spadła o 15,6%, a PKB zmalało o prawie 11%. Efektem takiej sytuacji było zjawisko głodu¹⁵. Przykład ten pokazuje, jak zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego mogą się stać nie tylko problemy ekonomiczne, ale również zmiany społeczno-polityczne, które prowadzą nawet do czegoś więcej niż zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego, bo do groźby dla przetrwania państwa jako całości.

Z kolei kryzys finansowy w Stanach Zjednoczonych wynikał ze spekulacji na rynku nieruchomości, które doprowadziły do bańki spekulacyjnej. Jej pęknięcie wywołało negatywny efekt dla całego systemu bankowego, który wykorzystywał instrumenty rynku hipotecznego do generowania instrumentów pochodnych. Od 1996 roku w Stanach Zjednoczonych nastąpiło rozluźnienie kryteriów przyznawania kredytów hipotecznych. Kredyty otrzymywały osoby o niskim poziomie wiarygodności kredytowej, wynikającym z niskich zarobków, stąd ich nazwa *subprime* (kredyty o obniżonej wiarygodności). Masowy dostęp do kredytów spowodował zwiększenie popytu na nieruchomości, co z kolei pobudziło wzrost ich cen. Wzrost cen spowodował większy popyt na mieszkania, ponieważ zaczęto je traktować jako dobrą inwestycję, przynoszącą

¹⁵ http://www.abc.es/hemeroteca/historico-19-11-2002/abc/Internacional/mueren-de-hambre-otros-dos-ni%C3%B1os-en-argentina_144491.html; <http://www.jornada.unam.mx/2002/11/30/025n1mun.php?origen=mundo.html>

zyski w przyszłości. Efektem tego procesu był dynamiczny, wynikający ze spekulacji wzrost cen nieruchomości¹⁶. W ciągu 30 lat przed rokiem 2000 ceny nieruchomości w Stanach Zjednoczonych rosły 1,4% rocznie; w okresie od 2000 roku do połowy 2006 roku wzrost wynosił 7,6% rocznie, z czego od połowy 2005 roku do połowy 2006 roku – 11%¹⁷.

Wzrost cen był wzmacniany dopływem środków finansowych z krajów eksporterów ropy naftowej. Szacunki mówią, iż w 2006 roku 200 miliardów USD (petrodolarów) ulokowano w akcje, a 40 miliardów USD w papiery dłużne¹⁸. W ciągłym poszukiwaniu nowych zasobów finansowych, podmioty udzielające pożyczek przystąpiły do procesu sekurytyzacji, czyli zamiany tych pożyczek na papiery wartościowe. Powstały papiery wartościowe oparte na długu CDO (*collateralized debt obligation*). Zabezpieczając emisje papierów wartościowych, zaczęto stosować CDS (*credit default swap*) – instrumenty pochodne dotyczące ryzyka kredytowego. Transakcje tymi instrumentami sięgnęły w połowie 2008 roku poziomu 60 miliardów USD. Polityka niskich stóp procentowych w pewnym momencie musiała się skończyć. Skutkiem podniesienia poziomu oprocentowania było pojawienie się wielkiej liczby kredytobiorców, którzy nie byli w stanie obsługiwać swojego zadłużenia. Spowodowało to wyprzedaż nieruchomości i obniżanie ich wartości na rynku. Proces sekurytyzacji przełożył problem rynku nieruchomości na amerykański system finansowy. Nie wywołał go, lecz zwiększył jego skalę. W 1999 roku obroty instrumentami pochodnymi na 54 giełdach świata wynosiły 2,4 miliardów pozycji, w 2006 roku już 11,87 miliardów, w 2010 roku 22,3 miliardów¹⁹. Spowodowało to problemy w instytucjach kredytowych związanych z rynkiem nieruchomości, bankami hipotecznymi (Fannie Mae, Freddie Mac), ale również wśród banków inwestycyjnych dokonujących zakupów sekurytyzowanych papierów wartościowych oraz emitowanych na ich podstawie instrumentów pochodnych. W marcu 2008 roku na skraju bankructwa znalazły się Bear Stearns, Lehman Brothers. We wrześniu 2008 roku nastąpiło przejście bardzo znanego banku inwestycyjnego Merrill

¹⁶ Patrz szerzej: *The State of the Nation's Housing 2009*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, Cambridge, Mass. 2009.

¹⁷ R.C. Altman, *The Great Crash, 2008: a Geopolitical Setback for the West*, "Foreign Affairs" 2009, t. 88, nr 1, s. 4.

¹⁸ A. Szyszka, *Behawioralne aspekty kryzysu finansowego*, „Bank i Kredyt” 2009, t. 40, nr 4, s. 5–30.

¹⁹ Dane Futures Industry Association *Annual Volume Survey 2010*, [http://www.futuresindustry.org/downloads/Volume-Mar_FI\(R\).pdf](http://www.futuresindustry.org/downloads/Volume-Mar_FI(R).pdf)

Lynch przez Bank of America za cenę 29 USD za akcję, a w 2007 roku cena jednej akcji tego banku dochodziła prawie do 100 USD. W listopadzie 2008 roku indeks S&P 500 spadł o 45% w porównaniu z najwyższą wartością osiągniętą w 2007 roku²⁰.

Skutkiem kryzysu wywołanego poprzez spekulacje, które doprowadziły do powstania bąbli spekulacyjnych²¹, była ogromna pomoc dla sektora finansowego ze strony rządu. Zapoczątkował ją plan Henry'ego Paulsona przewidujący wykup toksycznych aktywów na sumę 700 miliardów USD; jego następstwem stał się wzrost deficytu budżetowego w Stanach Zjednoczonych do wysokości 13,1 bilionów USD. Łącznie banki centralne były zmuszone do zwiększenia płynności o kwotę 2,5 bilionów USD, co nie miało precedensu w historii²².

Spadła drastycznie wartość nieruchomości w Stanach Zjednoczonych: z 13 bilionów USD do 8,8 bilionów USD, wartość funduszy emerytalnych spadła z 10,3 bilionów dolarów do 8,8 bilionów dolarów; łączna strata oszczędności jest oceniana na 8,3 bilionów USD²³.

Bardzo poważnym efektem kryzysu był oczywiście spadek PKB – w Stanach Zjednoczonych w 2009 roku o 2,4%, w strefie euro o 4,1%, a w całej gospodarce światowej o 2,1%²⁴; bezrobocie wzrosło z 5,4% w 2007 roku do 8,2% w 2009 roku²⁵.

Wśród innych skutków kryzysu ważne było zwłaszcza nasilenie niestabilności kursów walutowych w wyniku masowej wyprzedaży aktywów amerykańskich na całym świecie. Instytucje amerykańskie wycofywały się z inwestycji na rynkach wschodzących, zamieniając walutę krajową na dolara. Działania te doprowadziły do dużej zmienności kursów walutowych i w konsekwencji do osłabienia walut państw rynków wschodzących. Spowodowało to trudności w obsłudze kredytów denominowanych w walucie obcej, jak też konieczność utrzymywania wysokiej stopy procentowej przez banki centralne takich państw, jak Węgry, Rosja, Polska, aby zachęcić kapitał do pozostania. Utrzymywanie wysokiej stopy procentowej przyczynia się jednak do obniżenia poziomu inwestycji i konsumpcji, wpływając na spadek tempa wzrostu gospodarczego.

²⁰ R. Altman, *The Great Crash*, 2008, op. cit., s. 6.

²¹ G. Cooper, *The Origin of Financial Crises: Central Banks, Credit Bubbles and the Efficient Market Fallacy*, Vintage Books, New York 2007.

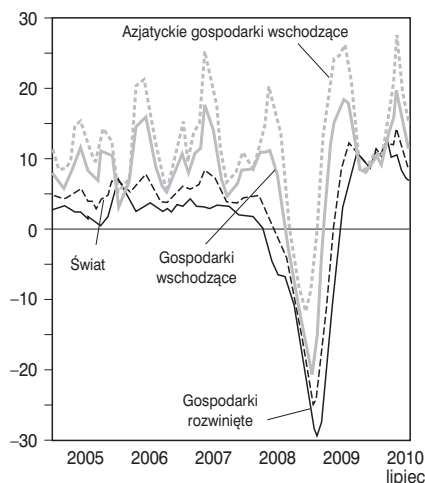
²² R. Altman, *The Great Crash*, 2008, op. cit., s. 8.

²³ Ibidem, s. 5.

²⁴ *Global Economic Prospects 2010*, Volume 1, Summer 2010, World Bank, s. 3.

²⁵ data.worldbank.org

Wykres 4. Produkcja przemysłowa



Źródło: *World Economic Outlook Recovery, Risk, and Rebalancing*, IMF, Washington D.C. October 2010, s. 3.

W Europie kryzys przywleczony przez bankowców dotknął wszystkie kraje. We Francji rząd ratuje bank Dexia, Niemcy Hypo Real Estate, kraje Beneluxu Fortis Bank. Ratowanie sektora bankowego i ogólna recesja nie są wszakże przykładem równie jaskrawym, jak sytuacja dwóch krajów – Łotwy oraz Islandii, w których spekulacje destabilizujące bardzo zaciężyły na gospodarce. W latach 2000–2007 Łotwa rozwijała się znacznie szybciej niż inne państwa europejskie, średnio w tempie 8,77%, podczas gdy Unia tylko 2,36% rocznie²⁶. Szybki przyrost PKB, niski poziom inflacji (4,75%), niski poziom bezrobocia – to wszystko sprawiało, że Łotwa, jak wcześniej państwa Azji Południowo-Wschodniej, była stawiana za wzór sukcesu gospodarczego. Te dobre wskaźniki gospodarcze zostały uzyskane dzięki bardzo szybkiemu wzrostowi konsumpcji – w 2006 roku było to aż 21,2% – czego efektem był bardzo wysoki deficyt obrotów bieżących: w latach 2004–2007 wahał się między 12,8% a 23,8% PKB. Konsumpcję „napędzał” system bankowy, zdominowany przez banki skandynawskie. Udzielały one między innymi kredytów hipotecznych, które wywoływały spekulacyjny wzrost cen nieruchomości, w 2005 roku o 61%, a w 2006 roku o 69%. Efektem pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynku amerykańskim

²⁶ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu i MFW zamieszczonych na stronach <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> oraz <http://www.imf.org>

było ograniczenie przez banki akcji kredytowej, prowadzące do spadku cen nieruchomości o ponad 30%. Spowodowało to problemy w sektorze bankowym. Władze Łotwy nie chciały pozwolić na upadki banków, pamiętając o tym, że w 1995 roku, kiedy upadł Banku Baltija, straty wyniosły 260 milionów USD (6% ówczesnego PKB Łotwy), a skutki upadku tego banku były fatalne dla gospodarki w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia²⁷. Z tego powodu przystąpiono do ratowania systemu bankowego, niosąc pomoc bankowi PAREX, która polegała na jego częściowej nacjonalizacji. Wielkość pozycji zagrożonej wynosiła około 1 miliard USD, czyli około 5% PKB Łotwy. Sztwyne związanie kursu walutowego z euro doprowadziło do skurczenia się rezerw walutowych i konieczności szukania pomocy z zewnątrz; zmiana reżimu kursowego (dewaluacja) byłaby bardzo niebezpieczna dla kredytobiorców, ponieważ 90% kredytów jest zaciąganych w walucie obcej. Efekty spekulacji destabilizujących na rynku nieruchomości spowodowały spadek PKB, który MFW określa na 2,2%, a Komisja Europejska na 6,9%²⁸.

Równie ciekawym przykładem kraju bardzo poważnie doświadczonego skutkami spekulacji jest Islandia, która w październiku 2008 roku stanęła na skraju bankructwa. Islandia to kraj niewielki, bo liczący niespełna 320 tysięcy obywateli. Również ona była traktowana jako wzór osiągnięcia gospodarczego sukcesu. Jednak uzyskiwanie godziwych dochodów następowało między innymi poprzez bardzo aktywną działalność islandzkich banków poza granicami kraju, w Wielkiej Brytanii, Holandii, Belgii i Niemczech. Gdy wybuchł kryzys w Stanach Zjednoczonych, silnie powiązana z nimi gospodarka brytyjska od razu to odczuła. Brytyjczycy rozpoczęli wycofywanie wkładów z banków; w związku z praktycznym zanikiem funkcjonowania rynku międzybankowego banki nie miały skąd pożyczyć pieniędzy, tym bardziej że zobowiązania systemu bankowego przekraczały dziesięciokrotnie PKB Islandii i wynosiły 140 miliardów euro. W tej sytuacji władze Islandii nie mogły podjąć właściwie żadnych działań ratunkowych. Jednocześnie nastąpił atak spekulacyjny na walutę (koronę islandzką), co łącznie doprowadziło do spadku jej wartości. Aby powstrzymać tę tendencję, 7 października 2008 roku rząd wprowadził sztywny kurs pieniądza. Posunięcie to nie było skuteczne, wywołało jeszcze większą

²⁷ <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/m&a96/art2.htm>

²⁸ http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/weorept.aspx?sy=1992&ey=2013&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=73&pr1.y=15&c=941&s=NGDP_RPCH%2CPCPIPCH%2CBCA%2CBCA_NGDPD&grp=0&a=Orazhttp://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2009/interimforecastjanuary/lv.html

podaż waluty krajowej. W kilkanaście godzin później musiała nastąpić rezygnacja z tej metody, aby zachować resztki rezerw walutowych.

2. Działalność korporacji transnarodowych jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państw

Oprócz funkcjonowania rynków finansowych do źródeł pozapaństwowych zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego zaliczamy dwojakiego rodzaju działalność korporacji transnarodowych: działania, które wykorzystują raje podatkowe do redukcji obciążeń podatkowych oraz działania podejmowane przez korporacje transnarodowe w celu realizacji interesów państwowych. (W tym miejscu pomijamy te omówione wcześniej działania korporacji transnarodowych o charakterze finansowym, które mogą doprowadzić do spekulacji destabilizujących).

Znaczenie, jakie dla bezpieczeństwa ekonomicznego mają działania zmierzające do redukcji obciążeń podatkowych, wynika z wielkości korporacji transnarodowych i ich pozycji w gospodarce.

Różnice w poziomie obciążeń i skali podatkowej w opodatkowaniu zarówno osób fizycznych, jak i prawnych dają możliwość prowadzenia takich działań, których efektem będzie zmniejszenie wielkości podatku odprowadzanego przez przedsiębiorstwo. W tym celu firmy coraz częściej korzystają z rajów podatkowych (ang. *Tax haven lub offshores*); tworzą tam filie zagraniczne, które umożliwiają albo płacenie niższych podatków, albo w ogóle unikanie płacenia ich. Jak przypomina Eugeniusz Najlepszy, przez takie filie zagraniczne „mogą przechodzić wszystkie transfery wolnych funduszy korporacji macierzystych, a w szczególności płatności dywidend, spłaty odsetek i rat kapitałowych z tytułu zaciągniętych oraz udzielonych pożyczek na sfinansowanie wzrostu kapitału obrotowego. W konsekwencji zobowiązania podatkowe, związane ze źródłami dochodów zagranicznych korporacji macierzystej, mogą być odroczone do czasu, gdy filie te zdecydują się na transfer wolnych funduszy do korporacji macierzystej”²⁹. Możliwe jest rozwiązanie, które polega na tym, że filie zagraniczne, działające na obszarze liberalnej jurysdykcji podatkowej, nie odprowadzają tych funduszy do firmy macierzystej, uzasadniając to koniecznością finansowa-

²⁹ E. Najlepszy, *Zarządzanie finansami międzynarodowymi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 481.

nia nowych potrzeb inwestycyjnych innych filii zagranicznych w innych regionach świata. Dla firmy macierzystej jest to równoznaczne z mechanizmem, dającym swobodę transferu i alokacji wolnych funduszy w skali międzynarodowej. „Firma macierzysta, dzięki funkcjonowaniu takiej papierowej filii finansowej na obszarze bezpodatkowym (*offshore*), będzie w stanie wyeliminować całkowicie potrzebę repatriacji większych dochodów do krajów o wysokim opodatkowaniu (czy to w formie dywidend, czy też wypłat honorariów i wynagrodzeń). Działalność takiej filii finansowej może utrudnić, a niekiedy wręcz uniemożliwić, ustalenie podatku dochodowego przez władze podatkowe kraju, na terenie którego działa korporacja macierzysta. W rezultacie – puentuje wywód autor – indywidualna praktyka odraczania płatności należnego podatku może przekształcić się w legalną alternatywę unikania płacenia podatku przez firmę międzynarodową”³⁰.

Działania korporacji transnarodowych, służące zredukowaniu obciążeń podatkowych, można podzielić na:

- ukierunkowane na ceny (przez wykorzystanie cen transferowych),
- ukierunkowane na koszty (przez zakup usług spółki z siedzibą w rajach podatkowych).

Stosując pierwszą z tych metod eksporter nie wysyła bezpośrednio towaru do importera, ale sprzedaje go właśnie spółce z siedzibą w rajach (rozliczającej), która płaci za towar cenę transferową, niższą od ceny faktycznie oferowanej i płaconej przez finalnego odbiorcę. Będąc w posiadaniu towaru, firma w rajach podatkowych sprzedaje go finalnemu odbiorcy po cenie wyższej, czyli uzgodnionej cenie sprzedaży. W efekcie firma macierzysta jako bezpośredni eksporter osiąga zysk księgowy niższy od faktycznego, osiągniętego przez spółkę w rajach podatkowych, co redukuje jej zobowiązania podatkowe. Natomiast spółka w rajach podatkowych albo w ogóle nie płaci, albo płaci bardzo mały podatek.

Inny wariant polega na wykorzystaniu banku w rajach podatkowych. Towar zostaje zastąpiony przez kredyt bankowy. Zysk z transakcji jest wykazywany przez bank i wynika z różnicy stóp procentowych między udzielonymi kredytami i przyjmowanymi depozytami.

W operacjach ukierunkowanych na koszty, chodzi o zakup usług w spółce działającej *offshore*, co powoduje zwiększenie udziału kosztów w przychodach i zmniejszenie zysku, a w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia podatków.

³⁰ Ibidem, s. 481.

Płatność za usługę stanowi zysk spółki offshore. Do najczęściej sprzedawanych usług należą:

- sprzedaż licencji,
- przygotowanie działalności marketingowej,
- usługi menadżerskie i konsultingowe,
- usługi ubezpieczeniowe i zaciąganie kredytów,
- zakup materiałów pomocniczych³¹.

O skali zjawiska świadczy fakt, że co roku otwieranych jest około 60 000 firm offshore, wartość depozytów bankowych w głównych rajach podatkowych to kwota przekraczająca 1300 miliardów USD (nie wliczając USA, Szwajcarii, Liechtensteinu). Analiza z marca 2009 roku sporządzona przez Henry Jamesa wskazuje, iż w rajach podatkowych jest przechowywanych około 6,2 bln USD, a straty z tego powodu wynoszą od 64 do 124 miliardów USD³². Skala działań mających na celu zredukowanie obciążeń podatkowych firm sprawia, że stają się one zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego, ponieważ poważnie zmniejszają wpływy do budżetów państw. Badania przeprowadzone przez Tax Justice Network (z marca 2005 roku) wskazują, że działalność rajów podatkowych powoduje rocznie utratę około 255 miliardów USD wpływów budżetowych na świecie³³. Natomiast z danych Global Financial Integrity za rok 2010 wynika, iż w latach 2002–2006 państwa rozwinięte traciły rocznie od 98 do 106 miliardów USD rocznie, co stanowi 4,4% wpływów podatkowych tych państw³⁴. OECD ocenia roczne straty w opodatkowaniu na sumę 100 miliardów USD. Mimo widocznej tu rozbieżności, która wynika z zastosowania różnej metodologii, przytoczone dane uświadamiają skalę zagrożenia.

Do istotnych zagrożeń należy głęboka ingerencja polityki w obszar działalności gospodarczej, polegająca bądź na wykorzystywaniu firm jako narzędzi w polityce ekonomicznej, bądź też na ich finansowym, politycznym oraz wywiadowczym wspomaganiu. Inne firmy, które nie mają takiego wsparcia są, skazane na niepowodzenie. Zaburza to konkurencję na świecie i zmniejsza efektywność gospodarki światowej. We współczesnych stosunkach międzynarodowych takich przypadków jest dużo, ale tutaj zjawisko zostanie zilustrowane dwoma przykładami – polityką Rosji i Chin w tym zakresie. Tego typu niejasne relacje

³¹ E. Najlepszy, *Zarządzanie finansami międzynarodowymi*, op. cit., s. 486.

³² <http://taxjustice.blogspot.com/2009/03/oxfam-produces-new-tax-haven-data.html>

³³ http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_-_eng_-_web_file.pdf

³⁴ A. Hollingshead, *The Implied Tax Revenue Loss from Trade Mispricing*, *Global Financial Integrity*, Washington D.C. February 2010, s. 3.

między sferami polityki i działalności gospodarczej powodują zacieranie się interesów państwa i korporacji. Oznacza to również, iż z czasem to państwa zaczynają realizować interesy korporacji.

Gazprom jest narzędziem oddziaływania Rosji w świecie, a przede wszystkim w Europie, poprzez przedsięwzięcia zmierzające do monopolizacji rynku dostaw gazu ziemnego. Gazprom przerywa dostawy gazu lub podwyższa ich cenę zgodnie z polityką Kremla. Polityka ta zakłada wykorzystanie eksportu surowców energetycznych do odbudowy pozycji mocarstwowej Rosji. Prognozuje się, iż do 2030 roku import gazu z Rosji będzie wynosił około 84% zapotrzebowania Europy na gaz ziemny³⁵. Przykładem na wykorzystywanie przez państwo firm prywatnych do realizacji celów politycznych jest opisane w rozdziale drugim zaangażowanie Gazpromu w wojnę gazową między Federacją Rosyjską a Ukrainą. Inny przykład dotyczy relacji rosyjsko-armeńskich. Na mocy porozumienia między rządami Rosji i Armenii powstała spółka ArmRos-Gazprom, której udziałowcami są Gazprom (57,59% akcji), Ministerstwo Energii Republiki Armenii (34,7%), a pozostała część akcji należy do spółki ITERA³⁶. Spółka ArmRosGazprom posiada monopol na import gazu ziemnego do Armenii. Spółka ta zajmuje również dominującą pozycję na rynku telekomunikacji i w innych obszarach przemysłu energetycznego. W 2005 roku spółka zależna od ArmRosGazprom zakupiła system dystrybucji energii³⁷. Nacisk polityczny Rosji na rząd armeński doprowadził również do zawarcia w kwietniu 2006 roku porozumienia, na mocy którego Gazprom przejmie kontrolę nad wielką elektrownią armeńską. Pod znakiem zapytania stanie projekt budowy gazociągu do Iranu, który nie odpowiada interesom Rosji. Narzędziem nacisku na Armenię było podniesienie cen gazu z 56 do 110 USD za 1000 m³, co spowodowało poważne trudności w regulowaniu należności. Rozwiązanie podsunęli Rosjanie, proponując kupowanie kluczowych firm w zamian za dostawy gazu. W ten sposób Gazpromowi udało się przejąć i zdominować rynek energii w Armenii. Dla tego państwa kwestia gazu ma znaczenie istotne, po-

³⁵ E. Paszyc, *Gazprom w Europie. Przyspieszenie ekspansji*, „Prace OSW”, Warszawa, luty 2007, s. 2.

³⁶ Armrosgazprom, most ciepłoty i дружby, strona internetowa, [URL – <http://www.armrosgazprom.am/page.php?al=stockholders1>].

³⁷ Central Intelligence Agency, *The World Factbook* [URL – <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/am.html>], 8 stycznia 2008 roku.

nieważ 40% wytwarzanej w Armenii energii do ogrzewania mieszkań i napędzania maszyn zaczęto uzyskiwać ze spalania gazu ziemnego³⁸.

Chiny również wspomagają swoje przedsiębiorstwa w pozyskiwaniu dostępu do złóż energetycznych i surowcowych poza terytorium kraju. Działania są podejmowane w rejonach o dużym poziomie ryzyka politycznego, często w krajach bojkotowanych, rządzonych przez reżimy totalitarne i niebezpiecznych, na przykład w Sudanie, Nigrze, Angoli. W ramach tych działań Angoli udzielono kredytów na łączną kwotę 5 miliardów USD, Nigrowi zaproponowano pomoc na poprawę systemu transportu kolejowego, a Sudanowi pomoc humanitarną. We wszystkich tych przypadkach istotnym elementem wspomagającym zawieranie transakcji handlowych jest oferta transakcji na dostawy broni do wymienionych krajów. Dzięki takim działaniom, Chiny stały się trzecim partnerem Afryki, po Stanach Zjednoczonych oraz Francji, uzyskując dostęp do wartościowych złóż surowców.

3. Działalność zorganizowanych grup przestępczych jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państw

Działalność zorganizowanych grup przestępczych zagrażająca bezpieczeństwu ekonomicznemu wyraża się najpełniej w procederze prania brudnych pieniędzy. Pranie brudnych pieniędzy to działanie mające na celu nadanie legalnego charakteru pieniądзом pochodzącym z nielegalnych źródeł. Brudne pieniądze pochodzą z działalności przestępczej, takiej jak:

- handel i przemysł narkotyków,
- nielegalny handel bronią,
- oszustwa celne i podatkowe,
- handel żywym towarem,
- korupcja,
- prostytutka, pornografia i hazard,
- fałszerstwa.

³⁸ Armenia oddaje sektor energetyczny za tańszy gaz z Rosji, ABCNET Fundacja Orientacja [URL – <http://www.abcnet.com.pl/?q=node/1636>], 9 stycznia 2008 roku; BBC News, Country profile: Armenia [URL – http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country_profiles/1108052.stm], 9 stycznia 2008 roku.

O skali zagadnienia świadczy fakt, iż w Tadżykistanie od 30 do 70% PKB pochodziło z handlu narkotykami, czyli z działalności przestępczej. W innych państwach Azji Centralnej ten udział był mniejszy i wynosił od 1,5 do 4,5% PKB³⁹.

Pranie brudnych pieniędzy to cały proces, obejmujący ich lokowanie, ukrywanie i integrowanie oraz legitymizację. Faza lokowania polega na oddzieleniu środków finansowych uzyskanych z przestępstwa od osoby sprawcy. Następuje to z zastosowaniem takich metod, jak:

- wywóz pieniędzy za granicę,
- wprowadzanie do obiegu małych sum,
- wymiana środków pieniężnych na walutę i wypłata za granicę,
- przewóz za granicę w postaci innych dóbr – towary luksusowe,
- transfer elektroniczny za granicę.

Faza ukrywania i integrowania polega: najpierw na dokonywaniu wielu transakcji między różnymi państwami, w celu ukrycia pochodzenia pieniędzy i zatarcia śladu ich pochodzenia, a następnie – w jej końcowym etapie, na gromadzeniu znacznych środków finansowych, które w ostatniej fazie (trzeciej) poddawane są zabiegom legitymizacji. Faza ta to działania zmierzające do tego, by uzasadnić pojawienie się znacznych sum pieniędzy, poprzez odpowiednie dokumenty pochodzące z banku lub innych instytucji finansowych.

Wskutek takich działań następuje zaburzenie funkcjonowania gospodarek i ich patologizacja – przejmowanie przez zorganizowane grupy przestępcze firm uczciwie działających, zmniejszanie dochodów z podatków i transfer zysków. Prowadzi to również do korumpowania przedstawicieli władzy: w latach 1990–1993 25–30% pieniędzy pochodzących z przestępstw służyło korumpowaniu urzędników państwowych⁴⁰.

Badania przeprowadzone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy w 1996 roku w 18 krajach rozwiniętych wskazują na to, że w latach 1983–1990 istniał związek między wzrostem gospodarczym a praniem brudnych pieniędzy. Według autora podsumowującego wyniki badań, pranie brudnych pieniędzy prowadzi do znacznego zredukowania dynamiki PKB⁴¹. Szacowana skala

³⁹ N. Swanstrom, *The Narcotics Trade: A Threat to Security? National and Transnational Implications*, "Global Crime" 2007, t. 8, nr 1, s. 16.

⁴⁰ L. Shelley, *Crime as the Defining Problem: Voices of Another Criminology*, "International Annals of Criminology" 2002, t. 39, nr 1–2, s. 79.

⁴¹ P.J. Quirk, *Macroeconomic Implications of Money Laundering*, IMF Working Paper 96/66, Washington C.D. 1996.

tęgo procederu to wielkości rzędu 2–5% światowego PKB⁴². W 1996 roku, z którego pochodzą ostatnie badania, szacunkowe dane mówią o sumie od 590 miliardów USD do 1,5 bilionów USD⁴³.

4. Szpiegostwo technologiczne jako zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego państw

Dokonując ekspansji handlowej na nowe rynki, przedsiębiorstwa zabiegają o technologie pozyskiwane również wbrew prawu. Nie chodzi tu o działania prowadzone pod „przykryciem” firm, na zlecenie służb specjalnych, lecz o działania autonomiczne, nieinspirowane z zewnątrz. Z badań prowadzonych przez Ernest Young LLP wynika, iż 39% szpiegostwa przemysłowego prowadzi konkurenci, 19% to sprawa klientów, 9% dostawców i tylko 7% służb specjalnych⁴⁴. Nawet jeśli te działania nie dotyczą technologii podwójnego zastosowania, osłabiają bezpieczeństwo ekonomiczne – poprzez obniżenie konkurencyjności firm mogą spowodować spadek PKB. Dostępność informacji na temat prowadzonych działań jest z natury rzeczy ograniczona. Niemniej, zgodnie z raportem przedstawionym Parlamentowi Europejskiemu, liczba prywatnych firm zajmujących się szpiegostwem wzrasta i wiele z nich jest zakładanych przez byłych pracowników służb specjalnych.

Najczęściej stosowane techniki to:

- wysyłanie pośrednio lub bezpośrednio próśb o informacje (bardzo często dotyczących informacji o charakterze poufnym),
- nawiązywanie współpracy z zagranicznymi firmami w celu pozyskania informacji wrażliwych i tajnych,
- przejmowanie firm, a w ten sposób także ich technologii,
- pozyskiwanie informacji na konferencjach, zjazdach lub w trakcie targów,
- wizyty oficjalne w przedsiębiorstwach,
- pozyskiwanie informacji w wyniku cyberataku,

⁴² P.J. Quirk, *Money Laundering: Muddying the Macroeconomy*, „Finance & Development” 1997, t. 34, nr 1, s. 57.

⁴³ V. Tanzi, *Money Laundering and the International Finance System*, IMF Working Paper 96/55, Washington D.C. 1996, s. 3 i 4.

⁴⁴ R. Hummelt, *Spionage auf dem Datenhighway*, Hanser Verlag, Munich 1997, s. 49.

- pozyskiwanie informacji o obywatelach i firmach w czasie ich pobytu za granicą⁴⁵.

W 1999 roku dwoje Tajwańczyków oskarżono w Stanach Zjednoczonych o kradzież technologii z firmy Avery Dennison. Również w tym samym roku zapadł wyrok skazujący za kradzież formuły leku TAXOL, który został opatentowany przez firmę Bristol Myers Squibb Company⁴⁶. Kradzieży dokonywano również w amerykańskiej dolinie krzemowej. Lan Lee i Yuefei Ge zostali oskarżeni i skazani za kradzież z firmy NetLogic Microsystems planów i opisu najnowszego chipu do komputerów; na podstawie ukradzionych planów, chcieli oni uruchomić produkcję chipów w Chinach⁴⁷. Inny, interesujący przykład kradzieży w Stanach Zjednoczonych to doświadczenia firmy Recon Optical, która zawarła umowę o wartości 40 milionów USD na dostawę dla rządu innego państwa kamer monitorujących. Kontrakt pozwalał trzem przedstawicielom tego państwa uczestniczyć w realizacji projektu. W związku z anulowaniem kontraktu osoby te zostały zwolnione. Stwierdzono, iż w trakcie swojej pracy w firmie Recon Optical przekazały całą dokumentację techniczną, umożliwiającą produkcję zamawianego sprzętu w państwowej firmie państwa zlecniodawcy. Jedną z firm przyznających się do miliardowych strat w związku z wykradzeniem jej informacji jest IBM⁴⁸.

W 2000 roku po publikacji „Liberation”, głośna stała się sprawa dotycząca firmy Microsoft, a ściślej – znalezienia w jej oprogramowaniu klucza umożliwiającego swobodne ściąganie informacji. W raporcie przygotowanym przez Parlament Europejski czytamy, że „amerykańscy giganci Microsoft, Netscape i Lotus preparują eksportowe wersje oprogramowania w ten sposób, aby umożliwić służbom specjalnym USA dostęp do poczty elektronicznej”⁴⁹. Z tego powodu Niemcy powierzają zabezpieczenie tajemnic państwowych własnym firmom, takim jak Siemens oraz Deutsche Telekom; niemiecki resort spraw zagranicznych zrezygnował też z prowadzenia video konferencji z przedstawicielstwami zagranicznymi, ponieważ – zdaniem ministerstwa – są one transmi-

⁴⁵ Annual Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage, Office of the National Counterintelligence Executive (ONCIX), 2009, s. 2.

⁴⁶ www.fas.org/irp/ops/ci/docs/fy99.htm

⁴⁷ The Rising Threat of Industrial Espionage, www.theamericano.com

⁴⁸ S.D. Porteous, *Economic Espionage: Issues Arising from Increased Government Involvement with the Private Sector*, „Intelligence and National Security” 1994, t. 9, nr 4, s. 739.

⁴⁹ <http://insiderpress.pl/info/2000/luty/21-01.html>

towane poprzez siedzibę CIA w Denver⁵⁰. Potwierdzenie tych informacji znajduje się w raporcie, o którym była już mowa. Z raportu wynika, iż amerykańska National Security Agency (której roczny budżet jest oceniany się na 8 miliardów USD, a zatrudnienie na 20 tysięcy osób), ściśle współpracuje ze służbami specjalnymi Wielkiej Brytanii, Kanady, Nowej Zelandii i Australii i dzięki wykorzystaniu systemu ECHELON ma możliwość kontrolowania treści rozmów telefonicznych, faksów, teleksów i poczty elektronicznej. W wyniku prowadzonych przez nią działań, Airbus nie otrzymał kontraktu z Arabią Saudyjską wartego 6 miliardów USD, firma Thomson – CSF nie otrzymała dotacji na stworzenie satelitarnego monitoringu brazylijskiej puszczy o wartości 1,6 miliardów USD. W obu przypadkach wygrały firmy amerykańskie; takie działania służb specjalnych państwa umożliwiają zatem firmom prywatnym odnoszenie dużych korzyści. Prasa doniosła również o wykorzystywaniu tego systemu ECHELON w czasie trwania negocjacji GATT/WTO⁵¹.

Według American Society for Industrial Security, straty dla amerykańskiej gospodarki na skutek szpiegostwa technologicznego wynoszą rocznie 63 miliardów USD. Z kolei Europejczycy oceniają swoje straty na 20 miliardów dolarów rocznie. Badania przeprowadzone na zlecenie FBI wskazują, iż 100 państw wydaje pieniądze na pozyskiwanie technologii od firm amerykańskich, 57 państw wykorzystuje służby specjalne do pozyskiwania technologii z korporacji amerykańskich⁵². National Counterintelligence Policy Board jest instytucją utworzoną w 1994 roku, w celu przeciwdziałania i monitorowania zjawiska szpiegostwa gospodarczego. Wskazuje ona, że państwa, które prowadzą działania szpiegowskie wobec firm amerykańskich to Rosja, Chiny, Północna Korea, Wietnam, ale również państwa uznawane przez Stany Zjednoczone za przyjazne, jak Niemcy, Francja⁵³.

Walter Opfermann – specjalista zajmujący się ochroną przed szpiegostwem w Badenii i Wirtembergii – ocenia, że na skutek szpiegostwa technologicznego przedsiębiorstwa niemieckie tracą rocznie około 50 miliardów euro, a obywa-

⁵⁰ <http://insiderpress.pl/info/2001/marzec/98500037746152.html>

Ibidem.

⁵¹ <http://insiderpress.pl/info/2000/luty/25-01.html>

⁵² P. Schweizer, *The Growth of Economic Espionage: America is Target Number One*, "Foreign Affairs" 1996, t. 75, nr 1, s. 11. Zob. także J. Augustini, *From Goldfinger to Butterfinger: The Legal and Policy Issues Surrounding Proposals to Use the CIA for Economic Espionage*, "Law & Policy in International Business" 1995, t. 26, nr 2, s. 459.

⁵³ J. Guisnel, *Cyberwars: Espionage on the Internet*, Plenum Press, New York–London 1997, s. 214.

tele około 30 tysięcy miejsc pracy. Według niego, 20% średnich i małych przedsiębiorstw w Niemczech było przedmiotem działalności szpiegowskiej. Szczególnym zainteresowaniem cieszą się firmy zajmujące się produkcją samochodów, energetyką odnawialną, produkcją chemiczną, inżynierią materiałową oraz uzbrojeniem. Przedmiotem zainteresowania są nie tylko technologie, ale również kwestie zarządzania i marketingu⁵⁴.

5. Nowe zagrożenia – migracje i zmiany klimatu

W następnych dekadach XXI wieku zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw będą pochodną obecnych megatrendów, do których należy rozwój procesu globalizacji oraz rosnący wpływ zmian klimatycznych na stosunki międzynarodowe. Efektem procesu globalizacji będą zwiększone migracje powodowane: utrzymywaniem się różnic w wielkości PKB i poziomie życia między państwami Północy i Południa, starzeniem się społeczeństw państw Północy, rozwojem taniego transportu i telekomunikacji. Drugim skutkiem procesu globalizacji będzie występowanie coraz dotkliwszych kryzysów finansowych, które jednak, ze względu na ich podobieństwo do wcześniej opisanych, zostaną pominięte w niniejszych rozważaniach.

Dla państw Południa zjawiska migracyjne są i pozostaną bardzo istotnym elementem bezpieczeństwa ekonomicznego – wszak transfery środków finansowych od emigrantów umożliwiają rozwój oraz zachowanie stabilności finansowej i politycznej krajów ich pochodzenia. Zagrożeniem dla państw Południa jest ograniczenie migracji ludności do krajów Północy. Prawdopodobieństwo wprowadzenia ograniczeń wynika ze wzrostu nacjonalizmu w państwach Północy; w Europie przejawia się to między innymi w rosnącym poparciu społecznym dla partii prawicowych o charakterze populistycznym (na Węgrzech, w Szwajcarii i we Włoszech uczestniczą one w koalicji rządowej⁵⁵). Zwolennicy ograniczenia migracji zwracają uwagę na efekty tego zjawiska, a mianowicie: wzrost różnorodności etnicznej, kulturowej i religijnej, narastanie konfliktów wewnątrz społeczeństwa, osłabienie spójności państwa, wzrost zagrożenia ataka-

⁵⁴ K. Connolly, *Germany Accuses China of Industrial Espionage*, "The Guardian" z 22 lipca 2009 roku.

⁵⁵ M. Deggerich, *Kontynent strachu*, "Der Spiegel" z 15–21 listopada 2010 roku, za: „Forum” 2010, nr 46.

mi terrorystycznymi. Czynnikiem wpływającym na wzrost nacjonalizmu i sprzyjającym wprowadzaniu ograniczeń migracji jest też osłabienie pozycji gospodarczej państw Północy i obawa przed spadkiem poziomu życia obywateli w zderzeniu ze skalą przyszłych migracji i ograniczonością zasobów państw Północy. Na procesy migracji będą oddziaływać również zmiany zachodzące w środowisku naturalnym.

Znaczenie transferów jednostronnych dla państw Południa można pokazać poprzez analizę ich udziału w bilansie obrotów bieżących. Wartość tych transferów przekracza wartość oficjalnej pomocy rozwojowej ODA (Official Development Assistance) dla poszczególnych kontynentów. W Ameryce Południowej wartość transferów wynosiła w 2002 roku 26 miliardów USD, a wartość pomocy rozwojowej 5,3 miliardów USD; w przypadku Afryki i Bliskiego Wschodu transfery wynosiły 18 miliardów USD, a pomoc rozwojowa wyniosła 14,1 miliardów USD. Wyjątkiem jest kontynent afrykański (bez Afryki Północnej), gdzie wartość transferów była mniejsza od oficjalnej pomocy rozwojowej i wyniosła 10,6 miliardów USD, gdy transfery tylko 4 miliardów USD⁵⁶. Tendencja ta utrzymuje się do dzisiaj: w 2009 roku wielkość ODA dla krajów rozwijających się wyniosła łącznie 120 miliardów USD, a wielkość transferów 307 miliardów USD⁵⁷. W wyniku kryzysu finansowego inwestycje bezpośrednie w krajach rozwijających się spadły do poziomu 359 miliardów USD w 2009 roku, z 593 miliardów USD w roku poprzednim, inwestycje portfelowe zaś zmalały jeszcze znacznie – spadek z 434 miliardów USD w 2007 roku do 85 miliardów USD w 2009 roku⁵⁸.

Tabela 14. Przepływy do krajów rozwijających się 1995–2010 (w mld USD)

1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
55,2	81,3	159,3	192,1	226,7	278,5	324,8	307,1	325,5

Źródło: *Migration and Remittances Factbook 2011*, Sccond Edition, The World Bank, Washington D.C. November 2010.

⁵⁶ *World Migration Report 2005*, IOM, s. 491.

⁵⁷ *Migration and Remittances Factbook 2010*, s. 17.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 17.

Dane te wskazują, iż w przeciwieństwie do inwestycji bezpośrednich oraz inwestycji portfelowych, w sytuacjach kryzysowych transfery nie ulegają zmniejszeniu i zachowują się stabilnie⁵⁹.

Ich wagę można także uchwycić, analizując stosunek transferów do PKB poszczególnych państw. W przypadku krajów Bliskiego Wschodu i Afryki najwyższe transfery w relacji do PKB w 2002 roku występowały w takich krajach, jak: Jordania 22,95%, Jemen 12,96%, Maroko 7,97%, Sudan 7,23%, Uganda 6,28%⁶⁰. W Ameryce Południowej wysokie poziomy transferów miały: Jamajka 15,99%, Salwador 13,64%, Honduras 10,04%, Dominikana 10,04%, Gwatemala 6,87%. W 2009 roku największy udział procentowy transferów jednostronnych obserwowano w następujących krajach: Tadżykistan 35%, Tonga 28%, Lesotho 25%, Mołdowa 23%, Nepal 23%. Na poziomie powyżej 10% udziału w PKB znajdują się między innymi takie kraje, jak Liban, Honduras, Salwador, Jordania, Serbia, Togo, Albania, Nikaragua, Gwatemala. Przytoczone dane obrazują skalę tego zjawiska, a także pokazują jego trwały charakter.

Skala tego zjawiska oznacza silną zależność niektórych krajów od państw migracyjnych. Uzależnienie to można ukazać poprzez kierunki przepływów kapitałowych. Państwa pochodzenia kapitału mają największy wpływ na warunki umożliwiające transfery, czyli mogą określać strumień przepływu kapitałów i tym samym oddziaływać na państwa, do których one napływają. Kraje z których dokonywane są największe transfery jednostronne to: Stany Zjednoczone 48,3 miliardów USD w 2009 roku, w 2005 roku było to 43,5 miliardów USD; Arabia Saudyjska 26 miliardów USD w 2009 roku, w 2005 roku 10,8 miliardów USD; Szwajcaria 19,6 miliardów USD w 2009 roku, w 2005 roku 7,3 miliardów USD; Rosja 18,6 miliardów USD w 2009 roku, 20,5 miliardów USD; Niemcy 15,9 miliardów USD w 2009 roku, w 2005 roku 14,6 miliardów USD. Na następnych pozycjach plasują się Włochy, Hiszpania, Luksemburg, Kuwejt i Holandia⁶¹.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej wskaźniki udziału transferów w PKB oraz wielkości transferów w porównaniu do wartości oficjalnej pomocy

⁵⁹ Spadek nastąpił w 2009 roku, ale już w 2010 roku nastąpił wzrost powyżej poziomu z 2008 roku. Podawane są dwa nieco różniące się od siebie wskaźniki procentowe tego spadku: 9% lub 5,5%; pozostaje to w związku z faktem, że w obliczeniach po 2008 roku nastąpiła zmiana klasyfikacji niektórych państw (w tym Polski), stąd wielkości przepływów do krajów rozwijających się podawane są w dwóch wersjach: 307 i 316 miliardów USD.

⁶⁰ *World Migration Report 2005*, IOM, s. 492.

⁶¹ *Migration and Remittances Factbook 2011*, s. 1.

rozwojowej (ODA), należy potwierdzić, że dla wielu państw siła ewentualnego negatywnego oddziaływania wstrzymania migracji jest duża. Również ograniczenia prawne dotyczące legalnego transferu dochodów uzyskanych w kraju pobytu do kraju pochodzenia mogą gwałtownie zachwiać gospodarką tych państw, w których przepływy stanowią istotne pozycje bilansu.

Przeprowadzono wiele szczegółowych analiz dotyczących sytuacji w wybranych państwach. Z badań tych wynika na przykład pozytywny wpływ migracji na rozwój inwestycji w Pakistanie. Inwestycje te polegają na zakładaniu przez powracających lub ich rodziny własnych firm, a także na zakupie ziemi⁶². Do takich samych wniosków dochodzą inni, badając na przykład państwa śródziemnomorskie – Nicholas Glytsos⁶³, Egipt – Barry McCormick i Jackline Wahba⁶⁴, Meksyk – Christopher Woodruff⁶⁵. Ich badania pozwoliły stwierdzić, iż małe firmy powstają w państwach mających wysoki poziom migracji oraz wysoki poziom transferów środków pieniężnych.

Wpływ transferów zagranicznych na państwa Południa jest bardzo pozytywny również dlatego, że zmniejszając biedę i bezrobocie tym samym zmniejszają one obciążenia budżetowe. Emigracja oznacza spadek wydatków z budżetu państwa na pomoc społeczną obejmującą bezrobotnych i ich rodziny, na zasiłki dla bezrobotnych oraz na aktywne metody przeciwdziałania bezrobociu. Powoduje to spadek obciążeń państwa i może zmniejszać poziom jego zadłużenia. Istotność tych oddziaływań jest oczywiście zależna od poziomu bezrobocia w danym państwie oraz skali emigracji. Wpływ migracji na redukcję bezrobocia jest najczęściej bardzo mały i zależny w zasadzie od dynamiki wzrostu populacji w danym kraju. W Meksyku – kraju o dużej liczbie emigrantów, szczególnie do USA – wynosi ona około 8 milionów ludzi rocznie. Doprowadziło to

⁶² H.G. Jacoby, G. Mansuri, *Incomplete Contracts and Investment: A Study of Land Tenancy in Pakistan*, The World Bank, November 2003.

⁶³ N.P. Glytsos, *The Impact of Migrant Income Transfers on Growth in Middle East and North African Countries*, Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey, "Newsletter" 1998, t. 5.

⁶⁴ B. McCormick, J. Wahba, *Return International Migration and Geographical Inequality: The Case of Egypt* (University of Southampton, UK, August 2002) referat przedrukowany w: "Journal of African Economies" 2003, nr 12.

⁶⁵ Ch. Woodruff, *Mexican Microenterprise Investment and Employment: The Role of Remittances* (University of California and San Diego, July 2006), referat przedrukowany w: "Integration and Trade Journal" 2007, nr 27.

do redukcji wzrostu populacji z 1,8 do 1,5%⁶⁶. Widzimy więc, że emigracja w bardzo niewielkim stopniu mogła wpłynąć na poziom bezrobocia, nie spowodowała zmiany jakościowej na rynku pracy. Ocenia się, że przeciętny pracownik meksykański wysyła miesięcznie 500 USD do swojego macierzystego kraju, co daje łączną kwotę około 10 miliardów USD rocznie. W małych krajach przepływy tego rodzaju mają istotny udział w PKB, dla Tonga jest to 37% PKB, dla Lesotho – 27%, dla Jordanii – 23% PKB. Znaczenie transferów dla gospodarki państw Południa pokazuje również przykład Senegalu, gdzie 90% wydatków w rodzinach pokrywa się z przekazów emigrantów, w Bangladeszu jest to 50%⁶⁷.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż wzrost migracji o 10% prowadzi w kraju do redukcji o 1,6% liczby osób żyjących w ubóstwie (*poverty headcount*)⁶⁸. Badaniami objęto 12 krajów Ameryki Południowej oraz Karaibów i na ich podstawie stwierdzono istotny wpływ transferów pieniężnych na redukcję biedy. W szczególności dotyczyło to Salwadoru i Meksyku, w których emigranci pochodzili przede wszystkim z grupy osób o najniższym poziomie dochodów (1 lub 2 USD dziennie). Ocenia się, że emigracja doprowadziła w obydwu krajach do spadku o 35% liczebności w grupie żyjących za mniej niż 1 USD, natomiast w grupie osób o dochodach do 2 USD dziennie spadek tego wskaźnika wyniósł 15% dla Meksyku i 21% dla Salwadoru. Średni spadek dla 12 badanych krajów wyniósł w przypadku pierwszej grupy (żyjących za mniej niż 1 USD) – 14%, a w przypadku drugiej grupy (żyjących za kwotę do 2 USD) – 8%⁶⁹. Nie bez znaczenia dla oceny wpływu migracji jest również zwiększenie popytu wewnętrznego; z danych wynika bowiem, iż większość transferów jest przeznaczana na konsumpcję, co zwiększa wpływy do budżetu (w poprzednim akapicie wskazano na zakres tego zjawiska w Bangladeszu i Senegalu).

Kolejny aspekt związku migracji i bezpieczeństwa ekonomicznego dotyczy wpływu drenażu mózgów. Tym pojęciem określamy sytuację, w której ludzie wykształceni w jednym kraju podejmują pracę w innym. W takim przypadku

⁶⁶ P. Martin, M. Teitelbaum, *Emigration and Development: Focus on West-Central Mexico*, Report of the Eighth Migration Dialogue Seminar, Guadalajara, Mexico 2000.

⁶⁷ J. van Doorn, *Migration, Remittances and Development*, ILO, "Labour Education" 2002, t. 129, nr 4.

⁶⁸ R. Adams Jr., J. Page, *The Impact of International Migration and Remittances on Poverty*, The World Bank, Washington D.C. 2003.

⁶⁹ *World Migration Report 2005*, International Organisation for Migration (IOM), s. 377–421.

kraj emigracyjny (pochodzenia) ponosi koszty kształcenia, ale nie osiąga korzyści z pracy absolwentów w kraju (wytwarzanych poprzez generowanie innowacji i płacenie podatków). Migracja wykształconych lekarzy i pielęgniarek z krajów afrykańskich prowadzi do spadku poziomu opieki zdrowotnej i zmniejszenia dostępności świadczeń medycznych w ich krajach pochodzenia, co jest tym bardziej dotkliwe, że państwa afrykańskie ogarnięte są epidemią HIV/AIDS. Takie kraje, jak Jamajka czy Ghana mają więcej lekarzy za granicą niż w kraju⁷⁰. O skali problemu drenażu mózgów świadczy fakt, iż większość naukowców i inżynierów pracuje w krajach rozwiniętych⁷¹. Taka sytuacja generuje koszty po stronie krajów rozwijających się: wszak wyjeżdżają ludzie najbardziej inteligentni, wykształceni i twórczy, co ogranicza możliwości innowacji w krajowej gospodarce, a tym samym redukuje długoterminowe możliwości wzrostu gospodarczego.

Między 1990 a 1999 rokiem odsetek osób studiujących na amerykańskich uczelniach i otrzymujących doktorat (*science and engineering PhD graduates*), a następnie pozostających w Stanach Zjednoczonych to: 87% w przypadku Chińczyków, 82% osób pochodzących z Indii i 39% z Korei Południowej⁷². Ocenia się, że w Afryce Południowej wydatki państwa na pokrycie kosztów kształcenia osób zajmujących się zdrowiem wzrosły w wyniku emigracji o 1 miliard USD rocznie, a z takich krajów, jak Ghana czy Zimbabwe dwie trzecie lekarzy emigruje w kilka lat po zakończeniu edukacji⁷³.

Drenaż mózgów prowadzi również do problemów w skali mikro. Osłabia chęć firm krajowych do szkolenia pracowników, a zagranicznych inwestorów do inwestycji w związku z obawą, że osoby na ich koszt szkolone po pewnym czasie znajdą zatrudnienie za granicą, bo miejscowe firmy nie będą w stanie zaproponować im odpowiedniego poziomu wynagrodzeń⁷⁴. Zjawisko to wpływa negatywnie na możliwości zastosowania lub adaptacji nowych technologii i metod zarządzania. W długiej perspektywie czasowej drenaż mózgów osłabia zdolności krajów do rozwoju, ponieważ emigrują osoby, których innowacyj-

⁷⁰ *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, ILO, Geneva 2004, s. 21.

⁷¹ J.B. Meyer, M. Brown, *Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain Drain*, Discussion Paper No. 41, UNESCO-ICSU, Budapest, June-July 1999.

⁷² *International Mobility of the Highly Skilled*, OECD Policy Brief, Paris 2002.

⁷³ *World Migration Report 2005*, IOM, s. 174.

⁷⁴ P. Wickramasekara, *Policy Responses to Skilled Migration: Retention, Return and Circulation*, ILO, International Migration Programme, Paper 5E, Geneva 2002.

ność i zdolność do zarobkowania są ponadprzeciętne. Prawdziwość tego twierdzenia wynika między innymi z badań przeprowadzonych na emigrantach z Indii; wykazały one, iż 0,1% populacji mieszkająca w Stanach Zjednoczonych osiąga dochody równe 10% indyjskiego PKB, tyle, że ci ludzie żyją poza krajem⁷⁵.

Niezależnie od wagi problemu, jakim jest drenaż mózgów, wzajemny związek między migracją a bezpieczeństwem ekonomicznym skłania do stwierdzenia, iż zatrzymanie zjawiska emigracji prowadziłoby do poważnych zagrożeń. Wszelkie ewentualne działania państw Północy zmierzające do jego ograniczenia kryją w sobie bezpośrednie zagrożenia dla finansowego wymiaru bezpieczeństwa państw Południa.

* * *

Dwa ważne megatrendy, jakim są zmiany klimatu i narastanie zagrożeń ekologicznych, będą w sposób istotny wpływać na dwa wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego, a mianowicie na bezpieczeństwo żywnościowe i dostępność do czystej wody. Problemy te będą dotyczyć państw Północy i Południa, lecz dzięki większemu potencjałowi ekonomicznemu Północ będzie w stanie szybciej i łatwiej przezwyciężyć zagrożenia z nimi związane. Dla państw Południa te wyzwania, przy wzrastającej liczbie ludności, mogą się okazać bardzo trudne. W obliczu rozległych zmian w środowisku naturalnym, nie będą one w stanie zaspokoić potrzeb społecznych ani zapewnić bezpieczeństwa ekonomicznego.

Przedstawione przez organizacje międzynarodowe scenariusze wahają się w prognozie średniej temperatury na ziemi (między 16 a 20 stopni) w perspektywie do 2100 roku. Najbardziej prawdopodobny scenariusz zapowiada wzrost średniej temperatury na ziemi do 17 stopni.

Z taką zmianą łączy się szereg negatywnych skutków, między innymi wzrost poziomu oceanów do roku 2100 nawet o 1 metr. Wpłynie to niekorzystnie na państwa położone nad brzegami mórz i oceanów, które doświadczą zalania terenów zamieszkania, produkcji oraz ziem uprawnych. Egipt stanie przed poważnym problemem zmniejszenia obszarów uprawy zbóż: w przypadku podniesienia się poziomu morza o 0,5 metra zniknie obszar upraw zbożowych o powierzchni 1800 km² i trzeba będzie przesiedlić 3 800 000 ludzi; w przypadku wzrostu poziomu mórz i oceanów o 1 metr strata w powierzchni tego obsza-

⁷⁵ World Migration Report 2005, IOM, s. 175.

ru sięgnie 4500 km² i trzeba będzie przesiedlić 6 100 000 ludzi. Państw w podobnej sytuacji jak Egipt jest wiele, między innymi Bangladesz. Podwyższenie poziomu mórz o 45 cm doprowadzi do zalania 11% powierzchni tego kraju i zmusi 5,5 mln ludzi do przesiedlenia się. Koszty zalania strefy nadbrzeżnej w Afryce są oceniane na 5–10% PKB⁷⁶ i znaczny procent (30%) krajów afrykańskich dotknie ten problem; zagrożone będą lasy mangrowe oraz porty i miasta położone na wybrzeżu, w szczególności na Cape Town, Maputo, Dar Es-Salaam.

Wśród państw Północy szczególnie narażone na podniesienie się poziomu mórz i oceanów są: Holandia – 48% powierzchni tego kraju znajduje się poniżej 1 metra nad poziomem morza⁷⁷, jak również Wielką Brytania i Dania⁷⁸. W krajach bogatych będą możliwe procesy dostosowawcze, lecz w państwach biednego Południa rysuje się perspektywa przesiedlania ludności oraz zmniejszenia powierzchni upraw. To zaś może wywołać problemy ze stabilnością polityczną tych państw i nasilić ich chęć rywalizacji, a nie kooperacji. W skali świata obszary położone poniżej 1 metra nad poziomem morza to 0,3% powierzchni lądów zamieszkałych przez 1,3% ludności⁷⁹, co stwarza problemy dla około 146 milionów ludzi, przede wszystkim w Azji – dla około 108 milionów ludzi. Wzrost poziomu mórz i oceanów w wyniku zmian klimatu może być zagrożeniem bezpieczeństwa dla niektórych państw, ale z perspektywy globu jest to raczej problem, a nie wyzwanie dla bezpieczeństwa.

Zmiany klimatu będą również powodować zmiany w wielkości produkcji zbóż, co wpływa bezpośrednio na bezpieczeństwo żywnościowe państw. Z analiz wynika, że kraje rozwijające się będą miały spadki produkcji o około 10%, z uwzględnieniem procesów adaptacji, a bez nich – około 15%. W związku z tym zmaleją ich możliwości wyżywienia ludności, a przecież wiadomo, że większość populacji niedożywionej zamieszkuje już dzisiaj w tych krajach. Bezpieczeństwo żywnościowe krajów rozwijających się będzie więc zagrożone. W przypadku państw rozwiniętych zjawiska te również będą występować, na-

⁷⁶ *Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries*, UN Framework Convention on Climate Change, 2007, s. 19.

⁷⁷ W analizach przyjmuje się poziom 1 metra nad poziomem morza za bezpieczny – niepodlegający zalaniu w wyniku zmian klimatycznych.

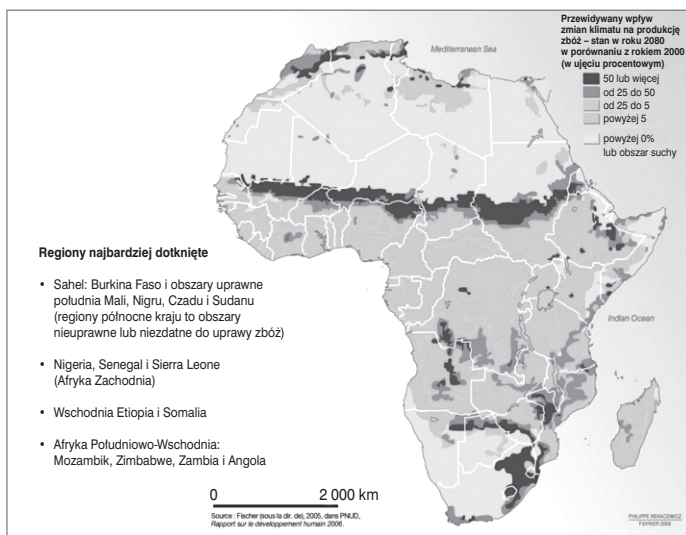
⁷⁸ *Climate Change in the European Alps: Adapting Winter Tourism and Natural Hazards Management*, OECD 2007, s. 46–49.

⁷⁹ R. Schubert, H.J. Schellnhuber, N. Buchmann, *Climate Change as a Security Risk*, UNEP 2007, s. 101.

wet w większej skali, lecz – zgodnie ze znanymi scenariuszami – działania adaptacyjne doprowadzą do zwiększenia produkcji.

Szczególne problemy w produkcji żywności wystąpią w krajach afrykańskich. Przedstawiony przez Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu IPCC scenariusz rozwoju sytuacji do roku 2050 jest dramatyczny dla wielu państw afrykańskich, co ilustruje poniższa mapka. Na przykład na dużych obszarach Czadu, Mali, Sudanu, Republiki Południowej Afryki produkcja zbóż zmniejszy się o 50% i więcej. Państwa te są już dzisiaj bardzo biedne, z dużym odsetkiem ludności niedożywionej, takie zmiany będą skutkować wielkimi trudnościami w zachowaniu spójnej władzy na tych obszarach. Dobrym tego przykładem jest Darfur, gdzie wewnętrzny konflikt, zdaniem niektórych ekspertów, wynika z długotrwałej suszy i zmniejszenia się produkcji żywności.

Mapa 1. Wpływ zmian klimatycznych na produkcję zbóż w Afryce Subsaharyjskiej.
Prognoza oparta na scenariuszu A2 IPCC przewidującym stężenie CO₂ w powietrzu na poziomie 520–640 ppm do roku 2050



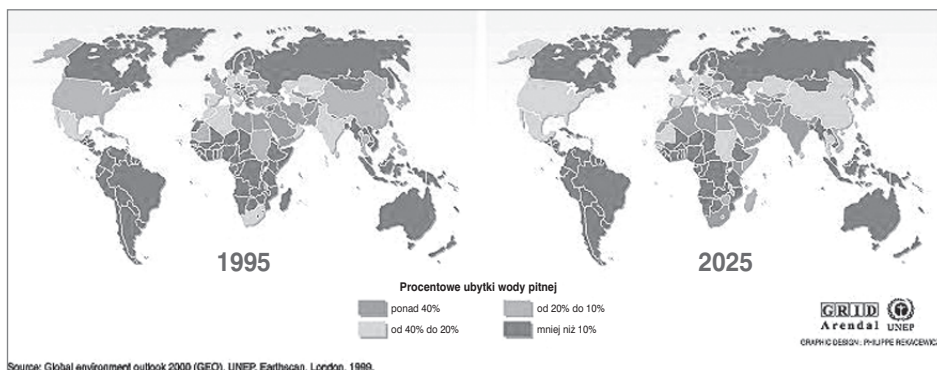
Źródło: *Rapport mondial sur le développement humain 2006*.

Istotny wpływ na produkcję żywności wywrze wzrost temperatury, który wywoła zwiększenie zasolenia ziemi, szczególnie na obszarach o wysokim poziomie parowania. Spowoduje to spadek produkcji żywności w Ameryce Północnej, na Półwyspie Arabskim, w Azji Centralnej, północnych Indiach, Chinach,

Australii, Argentynie, Meksyku i na Zachodnim Wybrzeżu Ameryki Południowej⁸⁰.

Zmiany klimatyczne wpłyną również na dostępność wody. Problemy z zaopatrzeniem w wodę pojawiają się powszechnie w takich krajach, jak Indie, Chiny i Stany Zjednoczone, Republika Południowej Afryki oraz niektóre państwach Unii Europejskiej już około roku 2025 (patrz mapa 2).

Mapa 2. Niedobór wody



Źródło: *Global environment outlook 2000* (GEO), UNEP, Earthscan, London 1999.

Zasoby wody słodkiej stanowią tylko 2,5% ogólnych zasobów wody; dwie trzecie jest w formie, która uniemożliwia jej wykorzystanie – czapy lodowe, lodowce. Antarktyka więzi 60% zasobów wody, 30% znajduje się pod ziemią, reszta zawarta jest jeziorach rzekach i organizmach żywych. Dzisiaj jedna trzecia światowej populacji⁸¹ żyje na obszarach o dostępności wody mniejszej niż 1000 m³ na głowę rocznie. W roku 2025 liczba ludzi żyjących na takich obszarach wzrośnie do wielkości rzędu 2,9–3,3 miliarda, a w 2055 roku ma ich być ogółem od 3,4 do 5,6 miliarda⁸². Do państw, które mają problemy z wodą do roku 2025 dołączą takie kraje, jak Indie, RPA, w mniejszym stopniu Stany Zjednoczone i Chiny. Zmiany w Himalajach, skąd wypływa 7 głównych rzek Azji, mogą oznaczać problemy z wodą dla 1 miliarda ludzi (do roku 2050).

⁸⁰ R.L. Oldeman, *Global Extent of Soil Degradation*, w: *Bi annual Report 1991/1992*, ISRIC, Wageningen, The Netherlands, 1992, s. 19–36.

⁸¹ Różne badania wskazują na 1,4 mld ludzi inne na 2 mld ludzi.

⁸² N.W. Arnell, *Climate Change and Global Water Resources: SRES Emissions and Socio Economics Scenarios*, "Global Environmental Change" 2004, t. 14, nr 1, s. 31–52.

Konsekwencje – to oczywiście problemy rozwojowe dla państw dotkniętych tymi niedoborami, dla niektórych może to być nawet sprawa przetrwania populacji, ale najistotniejszy z punktu widzenia bezpieczeństwa będzie widoczny wzrost napięć międzynarodowych. Z badań nad konfliktami o wodę wynika, iż najwyższy stopień współpracy obserwujemy w krajach o wysokim PKB oraz niskiej gęstości zaludnienia, na przykład w Europie, a najniższy – w krajach o niskim poziomie PKB i dużej gęstości zaludnienia⁸³. Reasumując, skutkiem zmian klimatycznych będzie rozszerzenie obszaru deficytu wody i związane z tym pogorszenie poziomu zdrowotności ludzi, a konsekwencje tych zjawisk będą odczuwane najbardziej przez państwa o niskim poziomie PKB i położone na obszarach deficytowych w wodę; dla nich ten czynnik będzie zagrożeniem bezpieczeństwa.

Zmiany klimatu ograniczą możliwości rozwoju tych państw, a tym samym spowolnią dynamikę wzrostu gospodarczego na świecie. Skala tego negatywnego oddziaływania sprawia, że może być zagrożone bezpieczeństwo ekonomiczne państw w wymiarze finansowym – zarówno Południa, jak i Północy. To negatywne oddziaływanie będzie mieć odniesienia dwojakie, rynkowe oraz pozarynkowe. Wpływ na rynek oznacza oddziaływanie na rolnictwo, rybactwo, turystykę, na gospodarkę obszarów nadbrzeżnych, zmiany w wydatkach na energię oraz w dostępności wody. Pozarynkowe wpływy dotyczą oddziaływania na zdrowie, rozrywki, sport, ekosystem, osiedla ludzkie. Najbardziej znane są trzy analizy wpływu zmian klimatu na gospodarkę: R. Mendelsohna z 2000 roku⁸⁴, W.D. Nordhaus i J. Boyera z 2002 roku⁸⁵ oraz „Stern Review” z 2007 roku⁸⁶. Oceny zawarte w tych analizach zapowiadają, iż podniesienie się temperatury o 3 stopnie doprowadzi do spadku PKB od 0 do 3% na całym świecie. Przedstawione w nich szacunki są obarczone dużym błędem, ponieważ zachodzących zmian klimatu nie da się określić w sposób ilościowy, trudno też ocenić wpływ zmian pozarynkowych na gospodarkę. W analizach prezentowane są również najbardziej prawdopodobne, czyli nie negatywne i nie pozytywne, scenariusze. Wpływ zmian na poszczególne regiony świata będzie bardzo różny.

⁸³ P.H. Gleick, *Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security*, “International Security” 1993, t. 18, nr 1, s. 91.

⁸⁴ R. Mendelsohn, *Efficient adaptation to Climate Change*, “Climate Change” 2000, t. 45, s. 583–600.

⁸⁵ W.D. Nordhaus, J. Boyer, *Warming the World: Economic Models of Global Warming*, MIT Press, Cambridge Mass., 2000.

⁸⁶ N. Stern, *The Economics of Climate Change*, “Stern Review” 2007.

Straty będą największe w regionach, które już dzisiaj notują wysokie temperatury i są biedne. Zmiany klimatu dotkną szczególnie gospodarki krajów opierających się na tradycyjnej strukturze wytwarzania PKB, z dużym udziałem rolnictwa; są one również bardziej wrażliwe, ponieważ ich obywatele są mniej zamożni (co widać we wskaźniku PKB *per capita*), a pomoc społeczna państwa jest w dużym stopniu ograniczona. Biedne państwa będą miały znacznie mniejsze możliwości adaptacji z powodu braku odpowiednio dużych środków finansowych na ten proces. Z przeprowadzonych badań wynika, że najbardziej narażone na spadek PKB będą państwa położone na kontynencie afrykańskim.

Państwa takie, jak Chiny, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej oraz państwa w procesie transformacji będą narażone w znacznie mniejszym stopniu – mniej także niż Indie oraz państwa europejskie. Na bardzo negatywne oddziaływanie będą wystawione Indie, ponieważ duży wpływ na ich sytuację będą miały wywołane zmianami klimatu katastrofy naturalne, niszczące dla rolnictwa i zdrowotności społeczeństwa. W ocenie „Stern Review”, zmiany klimatu mogą spowodować tak duże koszty związane ze zmianami w konsumpcji, że ich następstwem stanie się długofalowa (w ciągu następnych 200 lat) redukcja światowego PKB o 14%⁸⁷.

Wpływ zmian klimatycznych na gospodarkę jest również uchwytany poprzez zmianę w priorytetach polityki rządów. W materiałach Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) ocenia się, iż koszty adaptacji – inwestycji w rolnictwo, zdrowie, wodę i ochronę obszarów nadbrzeżnych – wyniosą w roku 2023 około 40 miliardów USD, z tego połowa spadnie na barki rządów. Do tego dochodzą wydatki (od 8 do 130 miliardów USD) na rozbudowę infrastruktury i te koszty spadną bezpośrednio na rządy. Bank Światowy w 2006 roku umieszczał wysokość tych kosztów w przedziale od 3 do 54 miliardów USD rocznie. Rząd Japonii ocenia, iż będzie musiał wydać około 93 miliardów USD, aby ochronić obszary nadbrzeżne w przypadku podniesienia się poziomu wody o 1 metr. Wielka Brytania szacuje te koszty na 1 miliard USD rocznie oraz przewiduje potrzebę wydania 8 miliardów USD na wzmocnienie tamy na Tamizie⁸⁸. Potrzeba poniesienia takich wydatków spowoduje konieczność zwiększenia zadłużenia państw do poziomu 10% PKB. Z drugiej strony, konieczność dużych inwestycji rządowych będzie stymulować gospodarkę, co może prowadzić do szybszego wzrostu gospodarczego i zwięk-

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Dane za: *UK Climate Impacts Projections*, <http://www.ukcip.org.uk/>

szać popyt. Postrzegany z tej perspektywy, problem wzrostu wydatków na infrastrukturę nie jest zagrożeniem dla państw, pod warunkiem możliwości uzyskania odpowiednich środków finansowych, niskiej stopie procentowej. Inaczej przedstawia się sytuacja państw Południa, w których duży procent PKB wytwarzany jest w rolnictwie (na przykład Burundi, Zambia, Kenia). Te państwa będą doświadczać skutków zmiany klimatu poprzez sekwencję: najpierw zmniejszenie produkcji żywności⁸⁹, następnie spadek wielkości PKB, w konsekwencji zmniejszenie wpływów z podatków, *ergo* zredukowanie możliwości realizacji podstawowych funkcji państwa⁹⁰. Można wskazać więc na zależność: państwa Północy, czyli kraje, w których duży procent PKB wytwarzany jest w usługach i/lub w produkcji przemysłowej, będą mniej podatne na zmianę wielkości PKB w wyniku zmian klimatycznych. Wniosek jest więc taki, że zmiany klimatu będą wprawdzie wpływać na zmiany PKB na całym świecie, ale ich znaczenie będzie dla poszczególnych państw różne. Zależności są znane, nie znamy natomiast dokładnej skali oddziaływania zmian. Zmiany klimatu spowodują występowanie huraganów oraz podnoszenie się poziomu mórz, które będą oddziaływać na obszary nadbrzeżne. Ponieważ obszary te odgrywają istotną rolę w międzynarodowym podziale pracy, więc dotyczące je z dużą siłą zjawiska klimatyczne mogą destabilizować gospodarkę światową z jej zależnością od dostarczania dóbr w odpowiednim czasie. Dzisiaj na obszarach nadbrzeżnych – zależnie od przyjętej metody liczenia – mieszka od 600 milionów do 1,2 miliarda ludzi, czyli od 10 do 23% światowej populacji.

Efektom zmian klimatu będą częstsze katastrofy naturalne. W latach 2000–2006 wystąpiło 1885 sztormów oraz powodzi. Spowodowały one śmierć 57 000 ludzi, a wywołane tym zjawiskiem straty dla gospodarek wyniosły około 390 miliardów USD⁹¹. W Chinach w 2006 roku klęski żywiołowe doprowadziły do śmierci 2700 ludzi i strat około 20 miliardów USD⁹². Ekonomiczny wymiar katastrof naturalnych ukazuje zamieszczona poniżej tabela.

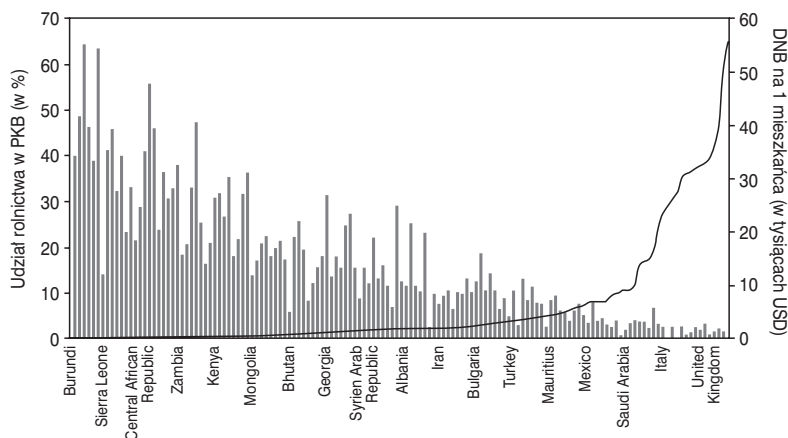
⁸⁹ Porównaj część o spadku produkcji zbóż.

⁹⁰ Patrz szerzej na temat teoretycznych uwarunkowań oceny bezpieczeństwa ekonomicznego, w: K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa: metody i środki przeciwdziałania*, Kolor Plus, Warszawa 2004.

⁹¹ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2006.

⁹² Ibidem, s. 20.

Wykres 5. Procentowy udział rolnictwa w PKB oraz wielkość DNB



Źródło: *German Advisory Council on Global Change, Climate Change as Security Risk*, Berlin 2008, s. 70.

Widać, iż dla państw o wysokim poziomie PKB znaczenie katastrof naturalnych ma znaczenie marginalne, natomiast dla państw o niskim poziomie PKB jest ono znacznie większe, choć nie można powiedzieć, by niejako automatycznie osiągało poziom zagrożenia dla bezpieczeństwa państw.

Tabela 15. Szkody ludzkie i materialne spowodowane przez katastrofy naturalne w krajach bogatych i biednych

Kategoria dochodu narodowego państwa	Liczba katastrof	Ludność w mln	Ofiary śmiertelne	Całość szkód jako % PKB	PKB per capita (w USD)
Dochód wysoki	1 476	828	75 425	0,007	23 021
Dochód niski	1 533	869	907 810	0,55	1 345

Źródło: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2007.

Bardziej istotny jest inny aspekt występowania katastrof naturalnych. Wiąże się z możliwością wywoływania silnych reakcji psychologicznych społeczeństw konfrontowanych z szokującą liczbą ofiar, bezradnością władzy w ratowaniu

ludzi, brakiem wcześniejszych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Reakcje te mogą prowadzić do zmian politycznych, które w historii najnowszej oznaczały zmianę panującego reżimu lub wzmocnienie tendencji separatystycznych. W 1970 roku terytorium Bangladeszu nawiedziło tornado, powodując od 300 do 500 tysięcy ofiar śmiertelnych. Ta sytuacja wzmocniła tendencje separatystyczne w Bangladeszu, który w tamtym czasie był częścią Pakistanu (East Pakistan); dodała sił ruchowi separatystycznemu Awami League, co umożliwiło oddzielenie tego obszaru od Pakistanu w 1971 roku. W latach następnych tajfuny i sztormy wpływały na kryzysy polityczne, które prowadziły do zmiany rządów, w 1974 roku do zabójstwa prezydenta przez wojsko i przejęcia władzy. Podobne sytuacje występowały też w innych miejscach: Haiti rok 1954 – strajk generalny i opuszczenie kraju przez prezydenta; niepokoje w 1987 roku w Indiach w stanie Bihar; w Hondurasie – w 1998 roku; w Chinach w Anhui – 1998 roku; w Indiach w stanie Bengal Zachodni – w 1999 roku; w Wenezueli – w 1999 roku. W takich sytuacjach nie można wykluczyć powstania anarchii (tak było w mikro skali w Nowym Orleanie w Stanach Zjednoczonych), a wówczas państwo musi użyć siły, aby zapanować nad zanarchizowanym społeczeństwem (w Nowym Orleanie użyto wojska). W przypadku państw biednych, o słabej władzy możliwości opanowania anarchii mogą być bardzo ograniczone. Biorąc pod uwagę podkreślany w prognozach związek między zmianami klimatu a wzrostem częstotliwości katastrof naturalnych w przyszłości, należy oczekiwać, że te katastrofy w bliskiej już przyszłości nie będą miały więcej charakteru incydentalnego jak dzisiaj. A to oznacza rosnące znaczenie katastrof naturalnych jako zagrożenia bezpieczeństwa dla państw położonych w strefach występowania tego typu zjawisk, a zarazem państw biednych.

W wyniku zmian klimatycznych powstają nowe obszary konfliktów. Topnienie lodów w Arktyce prowadzi do nasilenia sporów dotyczących statusu prawnego Arktyki (zwłaszcza co do ustalenia zewnętrznych granic szelfu kontynentalnego – wychodzącego poza granice wyłącznej strefy ekonomicznej – oraz zasad rządzących potencjalnym wykorzystaniem arktycznych szlaków żeglugowych). Perspektywa łatwiejszego dostępu do surowców strategicznych i innych bogactw naturalnych, a także wydatnego skrócenia szlaków komunikacyjnych z Pacyfiku na Atlantyk i z Azji do Europy (poprzez otwarcie Przejść Północno-Zachodniego i Północno-Wschodniego), to łakomy kąsek pobudzający aspiracje i roszczenia, które w przyszłości mogą być źródłem poważnych napięć wśród państw Klubu Arktycznego i innych aktorów (jak Chiny). Zadawane już dziś

pytanie: „kto zdobędzie kontrolę nad Arktyką”⁹³, kryje w sobie potencjał antagonizowania relacji ważnych uczestników stosunków międzynarodowych.

Badania nad związkami między zmianami klimatu a konfliktami są prowadzone w kilku ośrodkach. Badania te potwierdzają hipotezę, iż zmiany klimatu, a szerzej zmiany środowiska naturalnego, mogą być powodem konfliktów między państwami, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż muszą występować tu również inne czynniki sprawcze. Na tym etapie rozwoju stosunków międzynarodowych nie ma bowiem determinizmu w relacji między zmianami klimatu a konfliktami. Reasumując, zmiany klimatu są kolejnym z wielu czynników, które powodują wzrost skłonności państw do konfliktów i w tym sensie obniżają poziom bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych.

⁹³ Por. K. Kubiak, *Interesy i spory państw w Arktyce*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2009; J. Symonides, *Status prawny i roszczenia do Arktyki oraz Bieguna Północnego*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1; A. Wajrak, *Łowienie pod lodem. Kto zdobędzie kontrolę nad Antarktyką*, w: PortalMorski.pl (5.03.2010); W. Anioł, *Międzynarodowe kontrowersje wokół Arktyki i Spitsbergenu*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2010, t. 41, nr 1–2.

Rozdział IV

Działalność państw i organizacji międzynarodowych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego

1. Ogólna charakterystyka działalności państw na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego

Działania podejmowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego odpowiadają na zagrożenia, realne lub potencjalne, które stoją przed państwami. W związku z tym działania państw są w istocie przeciwdziałaniami. Ze względu na charakter działań możemy wyodrębnić następujące formy: działania jednostronne, dwustronne i wielostronne.

Działania jednostronne pozostają w wyłącznej gestii państw, nie muszą być uzgadniane z innymi państwami czy organizacjami międzynarodowymi. (Państwa zastosują narzędzia, które będą działały do wewnątrz państwa). Najczęściej oczekiwany efekt jest osiągany, choć dużym kosztem, a działania polegają przeważnie na stosowaniu narzędzi administracyjno-prawnych. Działania jednostronne są podejmowane najczęściej w sytuacji braku wspólnych interesów z innymi państwami, wymogu realizacji specyficznych potrzeb państwa, wojny gospodarczej.

Z kolei działania o charakterze dwustronnym są uzgadniane i podejmowane wspólnie przez dwa państwa wtedy, gdy istnieją wspólne, specyficzne dla nich, potrzeby i interesy. Mogą się one opierać na standardach określanych przez organizację międzynarodową. Oczekiwany efekt jest wypadkową negocjacji prowadzonych przez dwa państwa, w związku z czym jest wynikiem kompromisu. Koszty są niższe niż w przypadku działań jednostronnych. Działania wielostronne podejmowane są w sytuacji wspólnych interesów większej grupy

państw; wymagają wspólnego stanowiska, co oznacza, iż oczekiwany efekt nie musi w pełni odpowiadać potrzebom państwa. Najczęściej przedmiotem działań wielostronnych są kwestie globalne, wpływające z funkcjonowania gospodarki, jak stabilność systemu finansowego, jego przejrzystość i bezpieczeństwo. Za tą formą działania przemawiają koszty, które są najniższe.

Działania państw muszą się odnosić do dwojakiego rodzaju zagrożeń – pochodzących od innych państw, jak również generowanych przez aktorów pozapaństwowych.

W literaturze przedmiotu formułowane bywają ogólne zasady działania państw, które powinny być przestrzegane, aby zapewnić bezpieczeństwo ekonomiczne. Tytułem przykładu wart przytoczyć ujęcie Witolda Putkiewicza, który przedstawia następujące reguły:

1. „nieograniczanie importu i eksportu towarów do jednego państwa lub grupy państw powiązanych ze sobą (na przykład EWG). Nawet jeśli jest to mniej opłacalne, należy dostawców i odbiorców różnicować i działać na wszystkich kierunkach geograficznych,
2. unikanie importu dóbr komplementarnych i tzw. transakcji wiązanych w długim okresie [...],
3. nieuzależnianie rynku walutowego od jednej waluty, aby perturbacje z nią nie oddziaływały negatywnie na rynki kraju,
4. dysponowanie rezerwami strategicznymi i zapewnienie sobie dostępu do nich na niezaangażowanych rynkach zagranicznych,
5. wiązanie się z krajem o podobnym poziomie dochodu narodowego, podobnych problemach gospodarczych, a o zróżnicowanej strukturze gospodarczej, któremu też zależy na współpracy [...] i gdzie wspólne interesy są na tyle silne, że współpraca ta nie będzie mogła być storpedowana przez kraje trzecie”¹.

Jasno widać, iż tak sformułowane zasady wymagają dostosowania albo nawet wręcz zmiany. Wynika to z zachodzących szybko przemian w stosunkach międzynarodowych, zarówno jakościowych, jak też ilościowych. Formułowanie ważnych na przyszłość zasad postępowania, wyprowadzonych z analizy dziś stosowanych działań, jest zadaniem karkołomnym, obciążonym dużym prawdopodobieństwem błędu. Z tego powodu lepszym rozwiązaniem jest koncen-

¹ W. Putkiewicz, *Wojna gospodarcza*, w: E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Polityki Radomskiej, Radom 1996, s. 128.

trowanie uwagi na wybranych działaniach, możliwych do stosowania w zależności od potrzeb i stanu stosunków międzynarodowych.

Na wstępie należy poczynić kilka uwag, służących lepszemu zrozumieniu sposobów zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego.

Po pierwsze, możliwości skutecznego zabezpieczenia się przed agresją gospodarczą są bardzo małe, co wynika z dwóch przyczyn: z samej istoty agresji – to agresor wybiera moment i obiekt ataku, jak również z natury gospodarki – ma ona zawsze jakieś słabe punkty, które mogą zmieniać się w czasie, niezależnie od woli rządów i przedsiębiorstw.

Po drugie, odrzucamy model państwa i gospodarki autarkicznej, która rzeczywiście byłaby wolna od zagrożeń wynikających z działania innych państw.

Po trzecie, problem kosztów rozwiązania pozostawiamy na marginesie rozważań, koncentrując się na efektywności poszczególnych instrumentów.

Po czwarte, sposoby przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa ekonomicznego będą dotyczyły zarówno negatywnych oddziaływań innych państw, jak też wynikających z zagrożeń rozwoju i funkcjonowania gospodarki światowej.

Po piąte, państwa nie ograniczają się do jednego środka działania, lecz dążą do spójnej strategii i w zależności od celów oraz sytuacji ekonomicznej dobierają środki – zarówno administracyjne, jak i ekonomiczne.

Po szóste, istnieje grupa towarów uznawanych przez państwa za szczególnie ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, czyli sprzęt i technologie wojskowe. Specjalne regulacje dotyczące obrotu tymi towarami – choć mają punkty styczne z bezpieczeństwem ekonomicznym – wykraczają poza przyjęte ramy niniejszego opracowania.

W kolejnych podrozdziałach zostaną omówione działania państw, przyporządkowane wcześniej wyodrębnionym zagrożeniom dla bezpieczeństwa ekonomicznego.

2. Działalność państw na rzecz zapewnienia wymiaru finansowego bezpieczeństwa ekonomicznego państw

Kwestią pierwszoplanową w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego państw są działania jednostronne polegające na właściwej polityce makroekonomicznej. W polityce makroekonomicznej najtrudniejszym chyba problemem

do rozstrzygnięcia jest określenie charakteru polityki budżetowej rządu. Jest to trudne, po pierwsze, z powodu zasadniczych odmienności między takimi przedstawicielami myśli teoretycznej, jak Jean-Baptiste Say, Roman Rybarski, Adolf Wagner, John M. Keynes, Alvin Z. Hansen, Abba Lerner. Po drugie zaś dlatego, że praktyczna weryfikacja podejść teoretycznych również nie daje jednoznacznych odpowiedzi – obie główne teorie kształtowania budżetu państwa okazywały się w pewnych okresach efektywne. Nie miejsce tu na zagłębianie się w dyskusje na temat sposobu kształtowania budżetu państwa; istotniejsze jest zobiektywizowanie pewnych założeń dla państw średniej wielkości, raczej w odniesieniu do rzeczywistych działań niż teoretycznych rozważań.

- Kształtując budżet państwa należy brać pod uwagę standardy przyjęte w państwie lub państwach, z którymi jesteśmy związani ekonomicznie. W przypadku Polski należy się opierać na Traktacie z Maastricht (deficyt budżetowy poniżej 3% PKB oraz zalecenie by dług publiczny nie przekraczał poziomu 60% PKB); (należy zaznaczyć, iż w Stanach Zjednoczonych były podejmowane próby ustawowego zakazu nie zrównoważonego budżetu).
- Należy zapewnić wiarygodność prognoz przedstawianych przez państwo jako ważną przesłankę realizmu założeń budżetowych oraz osiągania celów makroekonomicznych, przy utrzymaniu założonego poziomu inflacji. Wiarygodność prognoz zmniejsza prawdopodobieństwo stosowania środków – także dyplomatycznych – szerzących dezinformacje i narażających państwo na spekulacje destabilizujące.

W tym kontekście bardzo ważną kwestią jest właściwe zarządzanie długiem, to jest w taki sposób, aby zmniejszyć jego ciężar dla państwa, a równocześnie osłabić podatność państwa na zmiany zachodzące w otoczeniu gospodarczym. Pouczający jest tu przykład Argentyny, Brazylii, Kolumbii, Wenezueli i Meksyku. Znaczny wzrost gospodarczy, wynikający ze wzrostu cen na ich towary eksportowe (ropę naftową, metale i minerały), sprawił, że większości tych państw udało się obniżyć deficyt budżetowy i utrzymywać niski poziom inflacji. Umożliwiło to zrestrukturyzowanie zadłużenia (z wykorzystaniem niskich stóp procentowych), pozwoliło też na wcześniejszą spłatę części długów. W lutym 2006 roku Brazylia, Kolumbia, Meksyk, Wenezuela postanowiły wykupić wcześniej część długów zagranicznych wynoszących 33 miliardów USD; jednocześnie zwiększyły wielkość swojego zadłużenia w walucie krajowej, ograniczając tym samym swoje ryzyko walutowe. Poziom zadłużenia krajów regionu w stosunku do eksportu spadł z 195% w 2002 roku do 112% w 2005 roku. Zmieniono rów-

niez strukturę czasową długu, zwiększając udział zobowiązań długoterminowych, co jest korzystniejsze z punktu widzenia możliwości jego obsługi. Krajom regionu udało się doprowadzić do zmniejszenia zależności od kursów walutowych poprzez zredukowanie zadłużenia w walucie zagranicznej. Wynosi ono od 2 do 20% całego zadłużenia; jedynie w Argentynie przekracza 60%. Tego typu działania w sposób istotny poprawiają finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego tych państw, dając im możliwość przetrwania ewentualnych zawirowań w gospodarce światowej oraz redukując nakłady z budżetu państwa na obsługę zadłużenia. Podobne wnioski można odnaleźć w publikacji Giselle Datz, która uważa, iż dzięki restrukturyzacji zadłużenia rządy uzyskały większą możliwość manewru. Według autorki, restrukturyzacja oznacza również korzyści dla wierzycieli, którzy mogą zrealizować własne cele².

W zakresie kursów walutowych i stóp procentowych państwa mogą oddziaływać poprzez ograniczenia administracyjne i prawne. Podstawowym celem władz państwowych powinno być zapewnienie sobie możliwości: monitorowania sytuacji ekonomicznej, moderowania napływu kapitału oraz – w razie wystąpienia symptomów kryzysu – przeciwdziałania, czyli zapewnienie skuteczności interwencji. Państwo może zastosować następujące środki:

- zakaz zaciągania pożyczek w walucie zagranicznej,
- zakaz zawierania transakcji handlu zagranicznego w walucie krajowej,
- mechanizm fixingu,
- wydawanie licencji na prowadzenie działalności bankowej,
- mechanizm rezerwy obowiązkowej,
- mechanizm ograniczonego wystawiania się instytucji finansowych na ryzyko finansowe określone przez władze monetarne (limity dzienne, tygodniowe, miesięczne otwartych pozycji oraz ich procentowy udział),
- zawieszenie operacji walutowych niezwiązanych z obrotem handlowym,
- regulacje ostrożnościowe rynku kapitałowego (możliwe wzrosty maksymalne oraz spadki, sposób składania zleceń oraz kredytowania inwestycji, konieczność zgłaszania znacznych zakupów akcji itd.).

W ostatnim dwudziestolecu obserwujemy odchodzenie od arbitralnego ustalania kursu walutowego przez państwa na korzyść kursów płynnych. Wynika to przede wszystkim z negatywnych skutków takiej polityki, związanych z: wysokim stopniem trudności trafnego ustalenia z góry kursu równowagi, szcze-

² G. Datz, *What life After Default? Time Horizons and the Outcome of the Argentine Debt Restructuring Deal*, "Review of International Political Economy" 2009, t. 16, nr 3, 456–484.

gólnie w warunkach silnych zaburzeń zewnętrznych, postępującej liberalizacji obrotu dewizowego i przyspieszonych przemian strukturalnych w gospodarce; także z brakiem możliwości reakcji w przypadku występowania szoków wewnętrznych; w końcu z podatnością na transfer kryzysów z kraju, którego waluta jest dla państwa walutą referencyjną, jak też – zwłaszcza – na spekulacje walutowe.

W razie zaistnienia sytuacji kryzysowej, która zagraża bezpieczeństwu ekonomicznemu, można wprowadzić ograniczenia w stosunku do rezydentów i nierezydentów dokonujących obrotu kapitałowego innego niż inwestycje bezpośrednie; takie ograniczenia polegają na obowiązku utrzymywania przez nich nieoprocentowanego depozytu na specjalnie w tym celu założonym rachunku bankowym w banku centralnym. W myśl polskiego prawodawstwa, do zasady swobody obrotu dewizowego można wprowadzić nadzwyczajne ograniczenia w sytuacji kryzysowej, wywołanej gwałtownymi ruchami kapitału, w której zagrożona jest realizacja założeń polityki pieniężnej i zaistniały nadzwyczajne zagrożenia stabilności i integralności systemu finansowego państwa. W takiej sytuacji władze państwowe mogą wprowadzić:

- obowiązek odsprzedaży zagranicznych środków płatniczych przez rezydentów podmiotom wskazanym w tym rozporządzeniu;
- obowiązek wyrażania zobowiązań pieniężnych i dokonywania płatności w obrocie dewizowym z zagranicą wyłącznie w walutach wymienialnych;
- obowiązek uzyskania zezwolenia dewizowego na dokonanie obrotu dewizowego, którego dokonywanie, na podstawie przepisów Prawa dewizowego, nie podlega takiemu obowiązkowi;
- ograniczenie zakresu uprawnień nierezydentów, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej.

Nadzwyczajne ograniczenia, o których była mowa, mogą być wprowadzane łącznie lub oddzielnie, mogą się odnosić do wszystkich lub określonej grupy podmiotów oraz do wszystkich lub określonych czynności.

Nie zrównoważony bilans płatniczy i brak możliwości eksportu i importu może wynikać z zastosowania sankcji ekonomicznych. Aby temu przeciwdziałać można podjąć następujące działania:

- przygotowanie zapasów najniezbędniejszych produktów dla gospodarki danego kraju,
- rozwój i dywersyfikacja rodzimej produkcji,
- rozpoczęcie produkcji substytutów zagrożonych sankcjami produktów,

- zabezpieczenie alternatywnych źródeł zaopatrzenia z zagranicy,
- wprowadzenie kontrsankcji³.

Działania te powinny być wsparte aktywnością na rynku wewnętrznym, polegającą na:

- kontroli rynku danego dobra,
- racjonowaniu danego dobra,
- nielegalnym sprowadzaniu towaru⁴.

Wymienione sposoby działania mogą występować samodzielnie, lecz również łącznie – i wtedy są najbardziej skuteczne.

Ciekawy sposób przeciwdziałania zamrażaniu aktywów pod naciskiem Stanów Zjednoczonych zastosowała Korea Północna; polegał on na rozproszeniu kapitałów. Już w sierpniu 2006 roku Korea Północna otworzyła nowe rachunki bankowe w 23 bankach w dziesięciu różnych krajach (głównie w Wietnamie, także między innymi w Mongolii, Tajlandii i Rosji). Stany Zjednoczone szybko zaczęły naciskać na rządy tych krajów, aby poczyniły „odpowiednie kroki”, na co te z reguły odpowiadały pozytywnie. Niezrażona Korea Północna podjęła kolejną akcję zakładania kont bankowych na różne podmioty, w tym osoby prywatne⁵.

Specyficznym zagadnieniem jest kwestia fałszowania pieniędzy. Problem ten dotyczy wszystkich państw, w związku z czym zastosowano w tym wypadku podejście wielostronne, podpisując w 1929 roku w Genewie Konwencję o zwalczaniu fałszowania pieniędzy. Państwa zobowiązały się karać jako przestępstwa pospolite następujące działania:

- wszelkie oszukańcze wyrabianie lub przerabianie pieniędzy bez względu na środek, użyty dla osiągnięcia celu;
- oszukańcze puszczanie fałszywych pieniędzy w obieg;
- mające na celu puszczanie w obieg, sprowadzanie do kraju lub przyjmowanie fałszywych pieniędzy albo zaopatrywanie się w nie;
- usiłowanie tych przestępstw i rozmyślne w nich uczestniczenie;
- oszukańcze wyrabianie, przyjmowanie lub zaopatrywanie się w narzędzia lub w inne przedmioty, przeznaczone z natury swej do wyrabiania fałszywych pieniędzy lub przerabiania pieniędzy.

³ L. Kasprzyk, *Embargo i inne sankcje gospodarcze w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2001, nr 1, s. 51.

⁴ G.R. Berridge, *International Politics: States, Power and Conflict Since 1945*, Harvester Wheatsheaf, New York 1992, s. 128.

⁵ http://www.breitbart.com/article.php?id=D8JJ1FN00&show_article=1

Konwencja wprowadziła również zakaz podejmowania takich działań przez państwa; uznała za przestępstwo działanie w stosunku do pieniądza zagranicznego⁶. Dzięki Konwencji państwa zyskały międzynarodowe ramy prawne ochrony pieniędzy przed fałszowaniem oraz gwarancje działań ze strony innych państw, jeśli pieniądze są podrabiane.

3. Działalność państw na rzecz zapewnienia wymiaru surowcowo-energetycznego bezpieczeństwa ekonomicznego państw

Działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa surowcowo-energetycznego zostaną pokazane na przykładzie ropy naftowej i gazu ziemnego. Są to dobra specyficzne, trudne w transporcie, wymagają odpowiedniej infrastruktury. Dobra te, a szczególnie gaz, można traktować dwojako: jako narzędzie obrony lub jako narzędzie negatywnego oddziaływania, czyli presji ekonomicznej. Podejmowane działania, ważne dla obrony przed negatywnymi oddziaływaniami, mają charakter złożony. Są to: działania jednostronne (wewnętrzne i/lub zewnętrzne), a także działania dwu- i wielostronne. Do działań jednostronnych zaliczamy:

- dywersyfikację dostaw,
- inwestycje w infrastrukturę,
- tworzenie rezerw,
- poszukiwanie własnych złóż,
- tworzenie procedur reagowania kryzysowego.

Dywersyfikacja dostaw ma doprowadzić do sytuacji, w której państwo nie jest zdane na jednego dostawcę. W przypadku takiej zależności bowiem kraj jest bardzo wrażliwy na negatywne oddziaływanie dostawcy, stosującego na przykład podnoszenie cen czy też wstrzymanie dostaw surowców lub energii. Przykładem braku dywersyfikacji dostaw gazu są kraje nadbałtyckie, czyli Litwa, Łotwa i Estonia, które w 100% są zależne od dostaw gazu z Rosji.

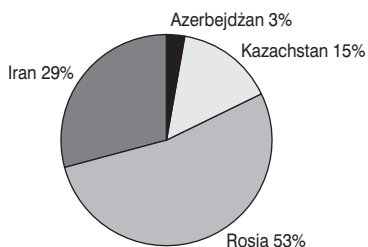
Inwestycje w infrastrukturę, służące zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, polegają na przygotowaniu odpowiednich środków technicznych, które mają umożliwić import surowców lub energii w sytuacji wstrzymania dostaw. Inwestycje infrastrukturalne różnią się w zależności od dobra, którego

⁶ Konwencja międzynarodowa o zwalczaniu fałszowania pieniędzy wraz z protokołem oraz protokół fakultatywny z 20 kwietnia 1929 roku, United Nations Treaty Collection, <http://treaties.un.org/>

dotyczą. Największe problemy techniczne w transporcie występują w przypadku gazu. Możliwe są tu dwa sposoby: transport gazociągiem lub przewóz statkami z wykorzystaniem terminalu gazowego. Zastosowanie gazociągu łączy odbiorcę ze złożami, natomiast zastosowanie transportu statkami pozwala na bardziej elastyczne sprowadzanie tego surowca.

Przykładem państwa starającego się rozwinąć swoją infrastrukturę jest Polska. Zapoczątkowano kilka projektów poprawiających infrastrukturę. Po pierwsze, już w latach siedemdziesiątych XX wieku wybudowano port Północny w Gdańsku, który umożliwia dokonywanie załadunku i wyładunku ropy w ilości przewyższającej dzisiejsze zapotrzebowanie Polski. Po drugie, przystąpiono do budowy rurociągu Odessa–Brody–Płock. Po trzecie, podjęto decyzję o budowie terminalu gazowego w Szczecinie. Inwestycje te służą możliwości transportu ropy naftowej z obszaru Morza Kaspijskiego z pominięciem tranzytu przez Rosję. Na terenie całej UE obserwujemy nacisk na rozwój infrastruktury przemysłu gazu, który między innymi zakłada budowę interkonektorów.

Wykres 6. Udziały procentowe państw w zasobach ropy naftowej na obszarze Morza Kaspijskiego



Źródło: Komisja Europejska Dyrekcja Generalna Energia i Transport CE DG TREN, patrz również: B.A. Gelb, *Caspian Oil and Gas: Production and Prospects CRS Report for Congress*, 2006, Order code RS21/90.

Możliwy jest co prawda transport ropy i gazu przez Rosję, jeśli ta wyrazi zgodę, ale takie rozwiązanie nie usuwa zależności i tym samym nie prowadzi do rzeczywistej dywersyfikacji. Z tego powodu dywersyfikacja oznaczać musi transport tych surowców, istniejącymi lub przyszłymi gazociągami lub ropociągami, z pominięciem Rosji (patrz mapa).

Budowa ropociągu Odessa–Brody–Płock⁷ daje możliwość wykorzystania ropociągu Baku–Supsa, który powstał 1999 roku. Ma on przepustowość 6 mi-

⁷ Część Brody–Płock jeszcze nie istnieje.

gospodarce przez około 162 dni. W 2007 roku rezerwy wystarczały już na 184 dni (rezerwy państwowe – 100 dni, rezerwy przedsiębiorstw – 84 dni), obecnie (dane za 2008 rok) wystarczają na 174 dni⁸. Rezerwy przedsiębiorstw o 10 dni przekraczają ustawowo narzucone minimum (70 dni) i w równych częściach składają się z surowej ropy i produktów jej rafinacji⁹. Zapisy dotyczące konieczności rozbudowy zbiorników do przechowywania ropy naftowej i gazu znajdują się również w strategii energetycznej Chin z 2001 i 2003 roku¹⁰. Wykraczając zaś poza kwestię zabezpieczania rezerw ropy i gazu w strategii energetycznej Chin, warto w niej zwrócić uwagę na dwa inne elementy dywersyfikacji zaopatrzenia w energię. Chiny, nie chcąc być zależne od jednego producenta reaktorów atomowych, zleciły ich budowę Kanadyjczykom, Rosjanom, Francuzom, i Amerykanom¹¹. Dywersyfikują również nośniki energii elektrycznej wytwarzanej w Chinach: po otwarciu Tamy Trzech Przełomów na rzece Jangcy (przy której zbudowana będzie elektrownia składająca się z 26 generatorów o mocy 700 MW każdy)¹², co zwiększy udział do 16% energii pochodzącej z wody w bilansie energetycznym Chin.

Eksploatacja własnych złóż jest czasami niemożliwa z powodu uwarunkowań geograficznych¹³ czy ekonomicznych, ale można prowadzić poszukiwania i przygotowywać się do wydobycia z myślą o ich wykorzystaniu w sytuacji kryzysowej. Możliwe jest też poszukiwanie alternatywnych produktów, substytutów, w celu zwiększenia elastyczności podaży. W przypadku bezpieczeństwa energetycznego oznacza to poszukiwanie alternatywnych źródeł energii (na przykład wiatr, woda, biomasa) lub technologii. Polska jako kraj bogaty w złoża węgla ma możliwości pozyskiwania z niego syntetycznej benzyny oraz gazu, co opłaca się tylko przy wysokich cenach ropy naftowej i gazu. Również istotnym atutem może być ewentualne pozyskiwanie gazu łupkowego.

Zatem, obok powszechnie eksponowanej dywersyfikacji dostawców, istotne znaczenie ma zmniejszenie sztywności popytu na importowany gaz ziemny poprzez: poszukiwanie krajowych złóż tego surowca, wprowadzanie technologii

⁸ <http://www.enecho.meti.go.jp/topics/energy-in-japan/energy2008E.pdf>

⁹ <http://www.paj.gr.jp/statis/excel/epaj-9.xls>

¹⁰ Yi-chong Xu, *China's Energy Security*, "Australian Journal of International Affairs" 2006, t. 60, nr 2, s. 273–274.

¹¹ <http://www.iht.com/articles/2006/12/17/business/nuke.php>

¹² <http://www.eia.doe.gov/cabs/China/Electricity.html>

¹³ Dobrym przykładem są Indie, które nie posiadają zadowalających złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

energooszczędnych dla przemysłu, jak również poszukiwanie alternatywnych źródeł energii, jak na przykład energetyka jądrowa.

Do działań jednostronnych wewnętrznych zaliczamy również tworzenie procedur antykrzysowych, czyli określenie harmonogramu działań do przeprowadzenia w przypadku pojawienia się zagrożenia. Układanie scenariuszy kryzysowych polega na przewidywaniu najbardziej krańcowych sytuacji.

Przeciwdziałanie zagrożeniom obejmuje również działania wielostronne. Zaliczamy do nich:

- propozycje sojuszy energetycznych,
- budowę współzależności,
- tworzenie silnych transnarodowych grup energetycznych,
- współpracę w ugrupowaniu integracyjnym¹⁴.

Przykładem budowy współzależności jest budowa gazociągu łączącego bezpośrednio Niemcy i Rosję, bez udziału innych państw, przez które dotychczas dokonywano tranzytu. Ambrish Dhaka opisuje to wspólne przedsięwzięcie jako mające zapewnić wieloletnie dostawy i ustanowić wieloletnią współpracę¹⁵.

Bardzo skutecznym i tanim sposobem zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego w wymiarze energetycznym jest zastosowanie narzędzi politycznych. Irak wykorzystywał program „Ropa za żywność” do działań politycznych, aby wpływać na organizacje międzynarodowe – poprzez zawieranie kontraktów w ramach tego projektu wyróżniał kraje (i osoby fizyczne mające wpływy w sferach rządowych), od których oczekiwał przychylności. Celem działania Iraku było wpływanie na wynik głosowań w Radzie Bezpieczeństwa ONZ¹⁶, urzeczywistniane za pośrednictwem niestałych członków Rady. Dobitym tego przykładem jest Namibia, która od czasu zasiadania w Radzie Bezpieczeństwa otrzymała kontrakty, dające jej zysk na poziomie 1,36 milionów USD (0,1% jej PKB). Podobnie było w przypadku Gambii. Reżimowe władze wykorzystywały więc program ONZ do realizacji własnych celów politycznych, dotyczących znoszenia sankcji.

¹⁴ Na temat pożądanej strategii energetycznego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego w kontekście integracji europejskiej zob. I. Bill, *Integracja a suwerenność narodowa. System energetyczny w Unii Europejskiej. Synergia wspólnotowych i krajowych potrzeb*, Prace i Materiały Instytutu Gospodarki Światowej SGH, nr 267, Warszawa 2005.

¹⁵ A. Dhaka, *The Geopolitics of Energy Security and the Response to its Challenges by India and Germany*, „Geopolitics” 2009, t. 14, nr 2, s. 283,

¹⁶ P. Heaton, *Oil for What? – Illicit Iraqi Oil Contracts and the U.N. Security Council*, „Journal of Economic Perspectives” 2005, t. 19, nr 4, s. 193–206.

W przypadku nałożenia sankcji ekonomicznych przeciwdziałanie wymaga pełnego zestawu metod. Dobrym przykładem kraju, który zdołał funkcjonować i rozwijać się mimo stosowania wobec niego sankcji ekonomicznych, jest Republika Południowej Afryki. Państwo to miało niewątpliwe atuty w postaci bogactw naturalnych, takich jak złoto, węgiel, magnez rudy metali, platyna. Ponadto sankcje wprowadzano stopniowo i to w okresie specyficznym dla koniunktury w gospodarce światowej – kryzysu naftowego i wzrostu cen złota, którego RPA jest głównym producentem. Mając surowce, RPA rozwinęła swoją macierzystą produkcję dóbr. Technologie ich wytwarzania pozyskiwała w drodze szpiegostwa gospodarczego oraz transferu od krajów przyjaznych, na przykład Izraela. Podjęła też działania polityczne, zmierzające do przełamania izolacji powstałej wskutek sankcji. Doprowadziła do wycofania się państw sąsiadujących z ograniczeń w handlu – otwartego lub dorozumianego przzymkania oka na handel. Był to niewątpliwy sukces RPA, która podnosiła też swoje znaczenie jako kraj powstrzymujący komunizm na kontynencie afrykańskim. Względem dla RPA przejawiały się również w tym, że państwa rozwinięte nie nakładały sankcji importowych na węgiel i złoto, co ograniczyło jej straty do 7% wartości eksportu¹⁷. Problem eksportu został więc rozwiązany; pozostała kwestia braku zasobów ropy naftowej i konieczności jej importu, trudna zwłaszcza od 1973 roku, czyli od wprowadzenia embarga na dostawy przez kraje OPEC. Prowadzona przez RPA polityka polegała na eksponowaniu innych sposobów pozyskiwania energii, a to: rozwoju energetyki jądrowej, gazyfikacji węgla, importu energii elektrycznej. Nie udało się rozwiązać jednego, dramatycznego problemu – spadku inwestycji bezpośrednich. W dłuższej perspektywie czasowej ta okoliczność była ważnym czynnikiem zmian, które spowodowały powtórne włączenie RPA do gospodarki światowej. Zmiany polityczne na świecie, które powodowały coraz większą dokuczliwość i zwiększanie zakresu sankcji, potęgowały trudności gospodarcze RPA; doprowadziło to do pożądaných zmian politycznych w tym państwie i w rezultacie do zniesienia sankcji. Nie zmienia to jednak faktu, że RPA jest przykładem kraju, który przez bez mała cztery dekady potrafił wykorzystywać swoje atuty polityczne i ekonomiczne, aby przeciwstawiać się społeczności międzynarodowej i nakładanym przez nią sankcjom.

Podejmowane przez Chiny działania to interesujący przykład stosowania kompleksowej strategii, łączącej narzędzia oddziaływania ekonomicznego i politycznego. Zasadniczym celem Chin jest zapewnienie dostępu do surowców strategicz-

¹⁷ G.W. Shepherd, *Effective Sanctions on South Africa: The Cutting Edge of Economic Intervention*, Praeger, Paperback 1991, s. 65–80.

nych, jak ropa naftowa, gaz ziemny i rudy metali. W strategiach energetycznych Chin z 2001 i 2003 roku są zapisy, mówiące o konieczności zwiększenia importu gazu i ropy naftowej z Rosji, Azji Centralnej, Afryki i Ameryki Południowej, aby umożliwić większą dywersyfikację dostaw¹⁸. Ten postulat to także przejaw faktu, że gospodarka Chin bardzo szybko się rozwija i potrzebuje surowców w znacznie większej ilości niż gospodarki państw europejskich, które są dwa razy mniej energochłonne. Osiągnięcie dostępu do surowców było możliwe dzięki dużej aktywności Chin w Afryce, co jest najlepszym przykładem realizacji strategii energetycznej Państwa Środka. Chiny stosowały narzędzia polityczne, ekonomiczne oraz wojskowe. Użyciem narzędzi politycznych było utworzenie Chińsko-Afrykańskiego Forum Współpracy (FOCAC), które na szczycie w Pekinie w 2006 roku przyjęło deklarację określającą zasady wzajemnych relacji między Chinami a państwami afrykańskimi: równości politycznej oraz obustronnej korzyści. Zadeklarowano otworenie rynku chińskiego na produkty afrykańskie, wzrost inwestycji, rozwój technik rolnictwa, rozbudowę infrastruktury, promocję turystyki, umorzenie części zadłużenia, a także kooperację w dziedzinie energetyki. Strona afrykańska zadeklarowała wspieranie chińskich przedsiębiorstw we wspólnym interesie rozwoju i racjonalnego wydobycia surowców naturalnych¹⁹. W latach 2003–2006 odbyło się 15 wizyt prezydenta Hu Jintao i premiera Wen Jibao w krajach afrykańskich.

Do narzędzi ekonomicznych sięgano, redukując afrykańskie długi i udzielając kolejnych kredytów. Chiny umorzyły państwom kontynentu dług w wysokości 1,24 miliarda USD, udzieliły w tym czasie kredytów na sumę 14 miliardów USD. Dotyczyło to przede wszystkim krajów producentów ropy naftowej (Angola i Nigeria). Chiny zrealizowały również szereg inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, takich jak:

- budowa 1500 km rurociągu z Sudanu do Morza Czerwonego, zakończona w 1999 roku;
- modernizacja kolei Benguela, rozpoczęta w 2005 roku;
- modernizacja linii kolejowej Tanzara Railway, otwierającej zambijską prowincję Copperbelt (Pas Miedziowy) na port Dar es Salaam na Oceanie Indyjskim;
- budowa dróg w Nigerii;
- położenie 560 km torów kolejowych w Gabonie²⁰.

¹⁸ Yi-chong Xu, *China's Energy Security*, op. cit., s. 273–274.

¹⁹ China's African Policy, www.focac.org

²⁰ A. Rządowska, *Chiny w Afryce*, „Rurociągi” 2008, t. 52, nr 1–2.

W 2006 roku utworzono też Chińsko-Afrykański Fundusz Rozwoju (z budżetem 5 miliardów USD), wspierający chińskie firmy inwestujące w Afryce. Jednak największym źródłem finansowania chińskich firm, rozpoczynających działalność na rynkach zagranicznych, jest trzecia co do wielkości na świecie Agencja Kredytowania Eksportu – Exim Bank.

Stosowane przez Chiny narzędzia wojskowe to sprzedaż uzbrojenia do państw afrykańskich. W ostatniej dekadzie Chiny, pomimo obowiązującego embarga, sprzedały do Erytrei, Zimbabwe, Republiki Środkowoafrykańskiej czy Sudanu sprzęt i uzbrojenie wojskowe o wartości przekraczającej miliard dolarów. Chiny nie tylko sprzedawały broń Sudanowi, także wspierały protesty tego kraju zgłaszane przeciwko ingerencji w jego sprawy wewnętrzne (w kwestiach związanych z przestrzeganiem praw człowieka)²¹.

Efektom działań chińskich był dynamiczny wzrost udziału Chin w wymianie handlowej kontynentu afrykańskiego – z 0,8% do 9%²² w latach 1996–2005. W latach 1995–2005 chiński import ropy naftowej z Afryki wzrósł z 1,9 do 35,3 milionów ton i w 2005 roku 21,1% importowanej do Chin ropy pochodziło ze złóż afrykańskich. W latach 1995–2005 import ropy naftowej wzrósł o 500%, miedzi o 738%, rud żelaza o 570%, kobaltu o 4115%, aluminium o 2247%²³.

W 2005 roku wśród 10 największych eksporterów ropy do Chin, aż cztery to państwa afrykańskie: Angola (2 miejsce i 22,18 milionów ton), Sudan (7 miejsce i 6,62 milionów ton), Kongo (8 miejsce i 5,52 milionów ton) oraz Gwinea Równikowa (10 miejsce i 3,84 milionów ton). Według Iana Taylora, zasadnicze znaczenie dla chińskich interesów energetycznych mają takie państwa, jak Nigeria, Sudan i Angola²⁴. W 2009 roku chiński import ropy naftowej wyniósł łącznie 203,5 milionów ton (co stanowiło 10,75% światowego importu tego surowca). Geograficzny rozkład tego importu był następujący: z Bliskiego Wschodu 103,2 milionów ton, z Afryki 41,7 milionów ton, z Azji Południowo-Wschodniej 27,5 milionów ton oraz 26,6 milionów ton z Rosji. Prognozy wskazują, iż w nadchodzących latach utrzymana będzie wysoka dynamika importu surowców.

²¹ *Polityka Chin wobec Sudanu*, <http://www.psz.pl/tekst-1352/Polityka-Chin-wobec-Sudanu> (22.02.2009).

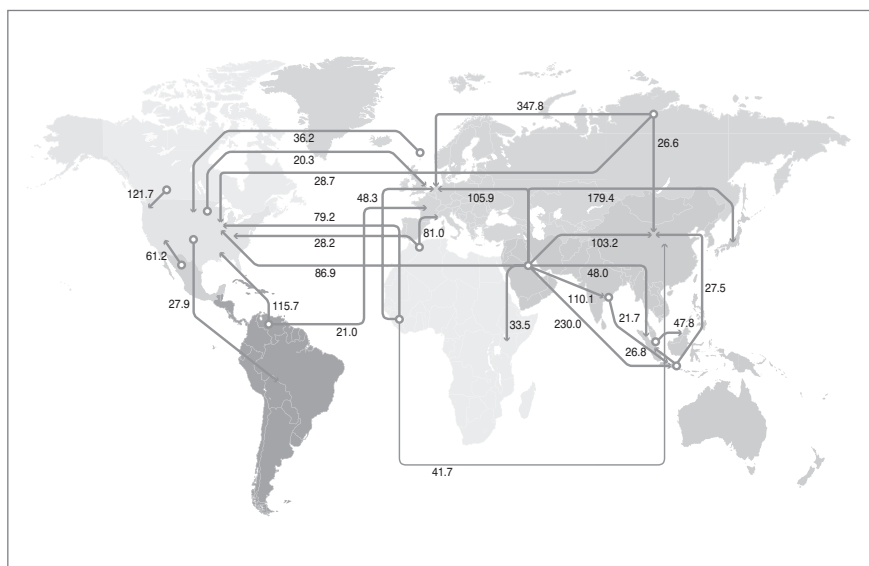
²² Dane za: J. Holslag, G. Geeraerts, J. Gorus, S. Smis, *China's Resources and Energy Policy in Sub-Saharan Africa. Report for the Development Committee of the European Parliament*, Brussels 2007.

²³ A. Rządkowska, *Chiny w Afryce*, op. cit.

²⁴ I. Taylor, *China and Africa: Engagement and Compromise*, Routledge, Abingdon–New York 2006.

W realizacji polityki chińskiej szczególną rolę odgrywa działalność koncernów państwowych Sinopec, CNOOC oraz CNPC, kontrolowanych przez Ministerstwo Handlu (Mofcom). Część akcji sprzedana została na rynkach finansowych, a udziały kupili tacy giganci rynku naftowego, jak ExxonMobil czy Shell²⁵. Jednak działania tych firm cały czas są kontrolowane przez Mofcom. Bez wiedzy tego ministerstwa żadne chińskie przedsiębiorstwo nie może się zaangażować w działalność w sektorze energetycznym²⁶. Mimo niewątpliwej efektywności tej – stosującej różnorodne narzędzia – polityki chińskiej, zalecany jest umiar w ocenie pozycji Chin na światowym rynku ropy naftowej. Według Międzynarodowej Agencji Energetycznej, Chiny uzyskują sukcesy w postaci zawieranych kontraktów w takich państwach, jak Sudan, Angola, Wenezuela, Tajlandia, Iran – czyli tam, gdzie duże firmy z Europy i Stanów Zjednoczonych są nieobecne²⁷.

Mapa 4. Strumienie światowego handlu ropą naftową w 2009 roku (w milionach ton)



Źródło: BP Statistical Review of World Energy, June 2010, s. 21.

²⁵ M. Tatarzyński, *Głód energii w Chinach a stosunki z krajami Bliskiego Wschodu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1.

²⁶ Patrz szerzej: J.G. Frynas, M. Paulo, *A New Scramble for African Oil? Historical, Political, and Business Perspectives*, „African Affairs” 2006, t. 106, nr 423, s. 229–251.

²⁷ Yi-chong Xu, *China's Energy Security*, op. cit., s. 273–274, 278.

To truizm, że polityka bezpieczeństwa ekonomicznego w wymiarze surowcowo-energetycznym nie może polegać na powielaniu wzorców: efektywność strategii Chin może wzmacniać dążenie do nadania własnej polityce cech dalekosiężnego i wszechstronnego działania, ale nie inspirować naśladownictwo innej skali potrzeb i możliwości. W związku z tym warto zacytować konkluzję Ireneusza Billa dotyczącą warunków, w jakich państwa będą kształtować swoją politykę energetyczną. „Rynki energii w przyszłości charakteryzować się będą współzależnością oraz współzawodnictwem głównych centrów rozwoju o kurczące się zasoby energetyczne. Ogranicza to suwerenność energetyczną pojedynczych państw [...], sprzyjając poszukiwaniu większej efektywności i skuteczności w procesach integracji i międzynarodowego współdziałania”. Tak zarysowana tendencja wydaje się oczywista. Rzecz jednak w tym, że nieodzowny do tego consensus polityczny jest trudny do osiągnięcia. Brak dotychczas przekonujących argumentów, które unieważniałyby następujące spostrzeżenie: „konieczność konkutowania na globalnym rynku o kurczące się zasoby naturalne stawia państwa uboższe i mniejsze w gorszej pozycji. Za to duże państwa preferują działania unilateralne, gdyż dysponują z reguły większym zapleczem finansowym do realizacji inwestycji infrastrukturalnych; mają też do dyspozycji bardziej sprawny aparat dyplomatyczny i biznesowy”²⁸.

4. Działalność państwa na rzecz zapewnienia wymiaru żywnościowego bezpieczeństwa ekonomicznego państw

Działalność państw na rzecz zapewnienia wymiaru żywnościowego bezpieczeństwa ekonomicznego państw obejmuje rozwój własnej produkcji żywności oraz zmianę nawyków żywieniowych obywateli. Są to działania skierowane zarówno na sferę popytu, jak i podaży.

Co się tyczy sfery podaży, to istotnym sposobem zwiększania produkcji w dłuższej perspektywie czasowej jest zwiększanie wydatków na badania związane z rolnictwem. W latach dziewięćdziesiątych minionego wieku Chiny, największy producent żywności na świecie, zwiększyły wydatki na badania rozwojowe w sektorze rolniczym o 82%, państwa rozwinięte zwiększyły je o 36%,

²⁸ I. Bill, *Integracja a suwerenność narodowa*, op. cit., s. 18–19.

a w Afryce, która cierpi głód, wydatki te wzrosły tylko o 7%²⁹. Tak więc, nawet przy niskich cenach żywności i jej dostępności, w Chinach zwiększano wydatki na badania rozwojowe w sektorze rolniczym, słusznie prognozując wzrost cen i spadek produkcji żywnościowej.

Państwa, które postawiły na zwiększenie produkcji poprzez wzrost nakładów na rolnictwo, odniosły sukces. Najlepszym tego przykładem jest Egipt, który rozwój rolnictwa uczynił jednym ze swoich priorytetów. Dzięki temu kraj ten mógł zrezygnować z pomocy żywnościowej, mimo iż od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku jego ludność wzrosła dwukrotnie³⁰.

Zastanawiając się nad kwestiami bezpieczeństwa żywnościowego, Paul Collier stwierdził, że dla zapewnienia go Afryce konieczna jest nowa zielona rewolucja. Uważa, iż zielone rewolucje do tej pory bazowały na wykorzystaniu nawozów sztucznych, których cena związana jest z ceną ropy naftowej i gazu. Kiedy poprzednio odbywała się na świecie zielona rewolucja i ceny nawozów były niskie, Afryka z nich nie korzystała, zatem i dzisiaj nie jest w stanie pójść tą drogą. W związku z tym za jedyną szansę dla Afryki autor uważa zastosowanie żywności modyfikowanej genetycznie³¹. Podobne poglądy głoszą też inni autorzy³².

Podejmowane przez państwa działania nie zawsze skutkują osiągnięciem bezpieczeństwa żywnościowego, co wynikać może z braku dostatecznego potencjału żywnościowego i/lub z braku niedostatku środków finansowych na zakup żywności przez ludność. W takim wypadku państwa zwracają się o pomoc do organizacji międzynarodowych. Jest to wówczas właściwie jedyna skuteczna możliwość zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Pomoc międzynarodowa jest różnorodna. Oznacza ona, po pierwsze, natychmiastową pomoc doraźną; po drugie, pomoc świadczoną rolnikom poprzez dostarczenie im nasion i nawozów³³; po trzecie, pomoc rozwojową, która umożliwia zakup żywności również po wyższych cenach.

²⁹ C. Bertini, D. Glickman, *Farm Futures. Bringing Agriculture Back to U.S. Foreign Policy*, "Foreign Affairs" 2009, t. 88, nr 3, s. 97.

³⁰ Ibidem, s. 102.

³¹ P. Collier, *The Politics of Hunger*, "Foreign Affairs" 2008, t. 87, nr 6, s. 76.

³² C.F. Runge, C.P. Runge, *Against the Grain. Why Failing to Complete the Green Revolution Could Bring the Next Famine*, "Foreign Affairs" 2010, t. 89, nr 1, s. 9.

³³ M. Smale, M.J. Cohen, L. Nagarajan, *Local Markets, Local Varieties: Rising Food Prices and Small Farmers' Access to Seed*, International Food Policy Research Institute, „IFPRI Issue Brief” 2009, nr 59.

Z drugiej strony mamy kwestie popytu i potrzeby takiej zmiany nawyków konsumentów, która mogłaby prowadzić do zmniejszenia rozmiarów zjawiska złej konsumpcji. Chodzi o odwrócenie tendencji, powszechnie obserwowanej na świecie (a szczególności w państwach azjatyckich), jaką jest wzrost spożycia mięsa. Wzrost ten spowodował zmniejszenie dostępnych zbóż na rynku: aby uzyskać na przykład 1 kg wołowiny potrzeba 6 kg zbóż³⁴. To zaś wpływało na ceny (podwyższało je) i odbijało się na poziomie konsumpcji.

Przykładem kraju, który otrzymuje pomoc żywnościową jest Sudan. Pomoc ta udzielana jest przez agendę ONZ – Światowy Program Żywnościowy (*World Food Programme*). Jest to największa instytucja międzynarodowa zajmująca się ratowaniem ludzi dotkniętych głodem. W 2008 roku pomoc żywnościowa trafiła dzięki WFP do ponad 6 milionów potrzebujących ludzi. Ponad 70% budżetu WFP to pomoc humanitarna dla Darfuru³⁵. Program zapewnia comiesięczne racje żywnościowe dla około 2 milionów uchodźców wewnętrznych, czyli jednej trzeciej populacji Darfuru. W porze deszczowej (maj–październik), znanej także jako „luka głodu”, żywność dostarczana jest w zamian za pracę, co pozwala na sukcesywne odbudowywanie niezbędnej infrastruktury – dróg, tam, wałów, szkół, ośrodków zdrowia, studni. Z kolei prowadzony od 2002 roku program *Country Programme* ma na celu długoterminową poprawę bezpieczeństwa żywnościowego Sudanu. Całkowity koszt programu na lata 2002–2008 wynosił 66 milionów USD³⁶. Na południu kraju prowadzone są remonty dróg i akcje rozminowywania; pomoc ta ma więc charakter rozwojowy, a nie humanitarny. Lepsze drogi umożliwiają WFP i innym agencjom sprawniejsze i mniej kosztowne dostarczanie pomocy, a zarazem – dzięki lepszym możliwościom transportowym – rosną szanse rozwoju gospodarki Sudanu.

Obok ONZ niesieniem natychmiastowej pomocy zajmuje się Unia Europejska. Udzielanie pomocy humanitarnej przez Unię Europejską dotyczy głównie katastrof humanitarnych spowodowanych przez konflikty zbrojne oraz będących następstwem klęsk żywiołowych i ekologicznych. Pomoc ta obejmuje zapewnianie ludności warunków niezbędnych do przeżycia oraz artykułów pierwszej potrzeby (woda pitna, żywność, leki i sprzęt medyczny, namioty, schronienie w obo-

³⁴ P. Collier, *The Politics of Hunger*, op. cit., s. 68.

³⁵ <http://www.wfp.org/content/country-programme-sudan-2002-2008>

³⁶ Executive Board Third Regular Session Report, Country Programmes: http://one.wfp.org/operations/current_operations/project_docs/101050.pdf

zach dla uchodźców)³⁷. Instytucją która w ramach UE odpowiadała za pomoc humanitarną było, usytuowane w strukturze Komisji Europejskiej, Biuro Pomocy Humanitarnej (ECHO) utworzone w 1992 roku na wniosek Parlamentu Europejskiego. W 2004 roku Biuro zostało przekształcone w samodzielną Dyрекcję Generalną (DG ECHO)³⁸. Podstawowym zadaniem ECHO jest udzielanie pomocy humanitarnej i ratowniczej wszystkim ofiarom konfliktów oraz katastrof naturalnych poza obszarem Unii Europejskiej, bez względu na rasę, religię, przekonania czy przynależność państwową³⁹. Co roku na działania humanitarne ECHO przeznacza ponad 500 milionów euro. Dotychczas Unia Europejska wsparła swoimi środkami 85 państw z całego świata. Do największych beneficjentów unijnej pomocy humanitarnej zarządzanej przez ECHO zalicza się państwa Azji i Afryki, które co roku otrzymują odpowiednio po 38% i 37% ogółu środków przeznaczanych na cele humanitarne. Dotychczas najwięcej funduszy przekazano poszkodowanym w wyniku tsunami w Azji Południowo-Wschodniej w 2004 roku (około 123 milionów euro)⁴⁰ oraz ofiarom konfliktów w Darfurze (91 milionów euro)⁴¹, w Demokratycznej Republice Konga (38 milionów euro)⁴² i w Afganistanie (35 milionów euro)⁴³.

W 2008 roku Komisja Europejska ustanowiła specjalny mechanizm szybkiego reagowania na gwałtowny wzrost cen w krajach rozwijających się. Zgodnie z przedstawiającym projekt wnioskiem, środki w wysokości 1 miliarda euro, pochodzące z niewykorzystanych zasobów budżetowych Unii Europejskiej przeznaczonych dla rolnictwa, stanowiłyby uzupełnienie istniejących funduszy na rozwój i byłyby rozdysponowane wśród najbardziej potrzebujących krajów. Fundusz miałby wspierać przede wszystkim działania związane z podażą, poprawą dostępu do środków produkcyjnych w rolnictwie (nawozy i materiał siewny), tak aby zminimalizować skutki rosnących cen surowców rolno-spożywczych⁴⁴.

³⁷ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja Europejska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 361.

³⁸ Ibidem, s. 285.

³⁹ Ibidem, s. 361.

⁴⁰ Ibidem, s. 361.

⁴¹ G. Michałowska, *Problemy ochrony praw człowieka w Afryce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 285.

⁴² Ibidem, s. 286.

⁴³ Ibidem, s. 285.

⁴⁴ *Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument umożliwiający szybkie reagowanie na gwałtowny wzrost cen żywności w krajach rozwijających się*, COM(2008), 450.

5. Działania państw na rzecz zapewnienia dostępu do czystej wody

W stosunkach międzynarodowych obserwujemy wzrost znaczenia czystej wody. Dostęp do czystej wody jest czynnikiem niezwykle istotnym w zapewnianiu bezpieczeństwa ekonomicznego. Wielu polityków mówi o tym, iż przyszłe konflikty będą dotyczyły wody⁴⁵. Waga problemu wynika z dużego przyrostu naturalnego oraz zmian klimatycznych. Zasadniczym pytaniem dla państw jest to, w jaki sposób zapewnić sobie dostęp do czystej wody. Państwa mogą podjąć działania polegające na budowie instalacji, których celem będzie zaspokojenie potrzeb wodnych. Dla państw budujących takie urządzenia hydrologiczne będą to działania pozytywne, poprawiające ich poziom bezpieczeństwa; dla innych państw mogą to być działania negatywne, zagrażające ich bezpieczeństwu. Zgodnie z przytoczonymi w rozdziale pierwszym wynikami badań (Shira Yoffe, Aaron T. Wolf, Mark Giordano), budowa tych urządzeń wpływa na skłonność państw do zachowań konfliktowych. Wówczas użycie siły staje się jednym ze sposobów działania zapewniającego państwom dostęp do czystej wody.

Urządzenia hydrologiczne budowała między innymi Turcja. Te projekty nawadniania doprowadziły w połowie lat osiemdziesiątych do napięć w Iraku oraz Syrii. Obszarów potencjalnie konfliktowych jest znacznie więcej⁴⁶; przywołanie tego przykładu wiąże się z faktem, że kraje te prowadziły niezależną politykę i gospodarkę wodną, unikając jakichkolwiek porozumień międzynarodowych⁴⁷. Turcja wybudowała kilka zapór między innymi wielką tamę Atatürk, stanowiącą czwartą co do wielkości zaporę wodną na świecie. Tama ta umożliwia rozwój rolnictwa i turystyki, w tym żeglarstwa, ale stwarza również możliwość drastycznego zmniejszenia ilości wody dostępnej dla Iraku i Syrii. Nie zważając na interesy sąsiadów, Turcja realizuje projekty zmierzające do zapewnienia sobie zasobów czystej wody, które mogą doprowadzić do zmniejszenia przepływów wód w Tygrysie i Eufracie nawet o jedną trzecią⁴⁸. Działania

⁴⁵ Na przykład Kofi Annan, *The United Nations for the Freshwater*: <http://www.un.org/works/sustainable/freshwater.html>

⁴⁶ M. Giordano, A. Wolf, *The Geography of Water Conflict Internal Pressures and International Manifestations*, "The Geographical Journal" 2002, t. 168, nr 4, s. 299.

⁴⁷ K. Pronińska, *Konflikty surowcowe w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 3.

⁴⁸ M.T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, Owl Books, Routledge, New York, London 2002, s. 181.

podejmowane przez Turcję mają charakter jednostronny i są możliwe za sprawą zdecydowanej przewagi militarnej tego państwa nad Syrią i Irakiem.

Użycie siły jako metody zapewnienia dostępu do czystej wody zademonstrował Izrael w stosunku do Syrii i Libanu, zajmując Wzgórza Golan. Możliwe są jednak również metody inne niż zachowania jednostronne i odwołujące się do siły, a mianowicie działania wybierające drogę porozumień między państwami. W latach pięćdziesiątych XX wieku UNRWA (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie) przygotowała plan podziału zasobów wodnych Jordanu i Jeziora Galilejskiego na następujące limity: Izrael 370 milionów m³, Jordania 775 milionów m³ i Syria 45 milionów m³. Plan ten został jednak odrzucony⁴⁹. Dopiero interwencja amerykańska doprowadziła do zawarcia w 1955 roku porozumienia zwanego planem Johnstona od nazwiska specjalnego wysłannika prezydenta Stanów Zjednoczonych. Porozumienie miało charakter polityczny (nie zostało podpisane w postaci umowy międzynarodowej), ponieważ państwa arabskie nie uznawały państwa Izrael. Porozumienie dotyczyło ilości wody do wykorzystania przez strony sporu, jak również akceptacji izraelskiego Narodowego Systemu Transportu Wodnego oraz rozwoju jordańskiej sieci irygacyjnej⁵⁰.

Tabela 16. Podział zasobów wodnych zgodnie z planem Johnstona
(*The Jordan Valley Unified Water Plan*) w milionach m³ rocznie

Kraj	Jordan	Yarmouk
Izrael	375	25
Jordania	100	377
Liban	35	–
Syria	42	90

Źródło: opracowano na podstawie: M. Lowi, *Water and power: the politics of a scarce resource in the Jordan River basin*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.

Wojna w 1967 roku doprowadziła do zajęcia Wzgórza Golan dających pełną kontrolę nad górnym Jordanem i znaczną częścią Yarmouk⁵¹. Od tego momentu

⁴⁹ M. Lowi, *Water and power: the politics of a scarce resource in the Jordan River basin*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, s. 105–107.

⁵⁰ N. Morag, *Water, Geopolitics and State Building: The Case of Israel*, "Middle Eastern Studies" 2001, t. 37, nr 3, s. 194–195.

⁵¹ M. Lowi, *Water and power: the politics of a scarce resource in the Jordan River basin*, op. cit., s. 115–118.

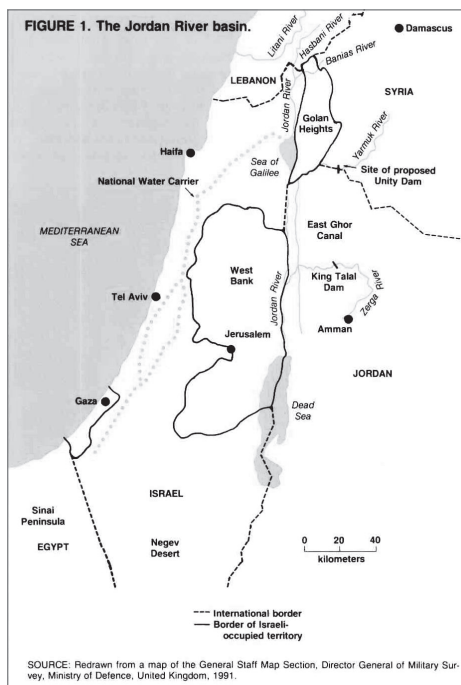
do zawarcia traktatu pokojowego między Izraelem a Jordanią w 1994 roku Izrael wykorzystywał swoją przewagę, za pomocą tego środka oddziałując na Jordanię⁵². Na mocy traktatu pokojowego (podpisanego 26 października 1994 roku)⁵³ w następujący sposób uregulowano kwestię wody. W artykule VI zatytułowanym „Woda” zawarto zasady podziału i wykorzystania zasobów wodnych. Akceptowano potrzebę sprawiedliwego podziału powierzchniowych zasobów Jordanu i Yarmouk oraz podziemnych wód doliny Arava oraz to, że kwestie wody powinny stać się podstawą współpracy między obu państwami – partnerzy zobowiązani są do niepodejmowania żadnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na zasoby wodne drugiej strony. Oceniając, iż żadna ze stron nie posiada zasobów wodnych w pełni zaspokajających jej potrzeby, stwierdzono naturalną potrzebę współpracy w dziedzinie badań, ograniczania marnotrawstwa, zapobiegania zanieczyszczeniom. Szczegóły porozumienia znajdują się w aneksie II do traktatu. Artykuł I wyraźnie precyzuje, iż Izrael otrzyma 25 milionów m³ wody rocznie z Yarmouk; dodatkowo w okresie zimowym może przepompować do 20 milionów m³ do Jeziora Galilejskiego, ale tę ilość wody musi zwrócić latem. Jednocześnie Jordania została upoważniona do wykorzystania 30 milionów m³ wody z Jordanu (wcześniej nie otrzymywała nic), jednak może ją pobierać wyłącznie z dodatkowej masy wód w okresie deszczowym (20 milionów m³) i z odsalania słonych źródeł wokół Jeziora Galilejskiego (10 milionów m³). Do czasu zbudowania odpowiednich instalacji oczyszczających, Izrael zobowiązał się do bezpośredniego przesyłania Jordanii 10 milionów m³ wody rocznie. Artykuł II aneksu wymienia dwa konkretne wspólne projekty hydrologiczne, mające zwiększyć efektywność wykorzystania dostępnych zasobów. Są to: tama na Yarmouk w okolicach miejscowości Adassiya, o którą przez długie dekady starał się Amman; budowa zbiorników w dolnym biegu Jordanu, umożliwiających Jordanii magazynowanie wody z zimowych opadów. Ponadto uzgodniono powstanie Wspólnego Komitetu Wodnego do nadzorowania wykonania postanowień aneksu i przygotowania nowych inicjatyw w tym zakresie.

W traktacie rozwiązana została również kwestia wód podziemnych w dolinie Arava, a także dotychczasowy konflikt terytorialny. W wykonaniu postanowień traktatu sporne terytoria zostały przekazane Jordanii, ale izraelscy rolnicy zachowali prawa własności do użytkowanych pól i studni, z których rocznie wydobywa się do 8 milionów m³ wody. Dodatkowo, na okres 5 lat, Izrael uzyskał zgodę na wypompowanie aż 10 milionów m³ rocznie.

⁵² N. Morag, *Water, Geopolitics and State Building: The Case of Israel*, op. cit., s. 196.

⁵³ Tekst traktatu: <http://www.kinghussein.gov.jo/peacetreaty.html> (28.11.2007).

Mapa 5. Basen rzeki Jordan



Źródło: P. Gleick, *Water, war and peace in the Middle East*, "Environment" 2003, nr 3, s. 9.

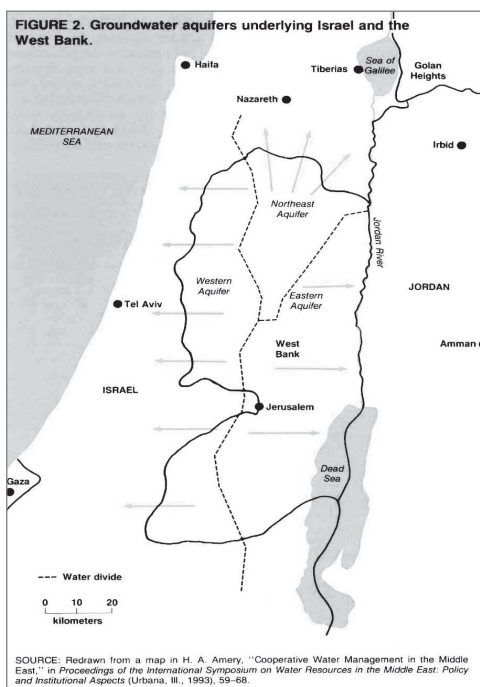
Tabela 17. Podział zasobów wodnych przed izraelsko-jordańskim traktatem pokojowym i na jego podstawie, w milionach m³ rocznie

	Yarmouk		Jordan	
	Izrael	Jordania	Izrael	Jordania
Plan Johnstona	25	377	375	100
Stan z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku	70	130	650	0
Po traktacie pokojowym	25–70*	130 (+ 25 +50 +20)	650	(+ 30)

* Teoretycznie Izrael może pozyskiwać tylko 25 milionów m³, jednak do momentu wybudowania jordańskiej tamy na Yarmouk Izrael może wykorzystywać nadwyżki wody i faktycznie pobierać nawet do 70 milionów m³ rocznie.

Źródło: S. Libiszewski, *Water Disputes in the Jordan Basin Region and Their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict*, Swiss Peace Foundation, Zürich 1995, s. 72–73.

Mapa 6. Wody podziemne – Izrael i Zachodni Brzeg



Źródło: P. Gleick, *Water, war and peace in the Middle East*, "Environment" 2003, nr 3, s. 12.

Rozwiązanie przyjęte w traktacie pokojowym wykazuje stosunkowo dużą zbieżność z planem Johnstona. Izrael zachował prawo do znacznej części wód Jordanu, a Jordania do Yarmouk. Izrael posiada nawet taki sam udział w zasobach Yarmouk (25 milionów m³), jak to przewidziano w latach pięćdziesiątych XX wieku, chociaż, ze względu na brak odpowiednich instalacji hydrologicznych po stronie jordańskiej, będzie mógł korzystać z większej ilości wody przez najbliższe lata. Jordania natomiast musiała się zgodzić na znaczną redukcję (ze 100 do 30 milionów m³) swojego prawa do wód Jordanu, co wydaje się logiczne po zrzeczeniu się pretensji do Zachodniego Brzegu. Traktat nie przewiduje wprost, komu powinno być przekazane prawo do eksploatacji pozostałych 70 milionów m³, można jednak przypuszczać, iż strony myślały tutaj o władzach palestyńskich. Znaczącą różnicą pomiędzy bilateralnym traktatem izraelsko-jordańskim a planem Johnstona jest brak uregulowań w odniesieniu do innych państw dorzecza Jordanu i Yarmouk. Izrael, okupujący wciąż Wzgórza

Golan i zachowujący znaczne wpływy w południowym Libanie, na pewno będą kontrolować dostęp pozostałych krajów do wód Jordanu i pobierać wodę zgodnie z ustalonymi limitami.

6. Rola organizacji międzynarodowych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego

Uznanie przez państwa, iż pewne zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego są wspólne skłania je do współpracy, która w procesie instytucjonalizacji przybiera zorganizowane formy. Celem poniższych rozważań nie jest szczegółowy opis działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe, lecz ukazanie tych konkretnych – potraktowanych jako najważniejsze – działań, które w przedmiotowych zakresach określonych organizacji międzynarodowych służą realizacji tego celu państw, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego. Wybór padł na trzy organizacje międzynarodowe: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Handlu oraz OECD, które z uwagi na swój globalny charakter, jak również kwestie którymi się zajmują będą najlepiej pokazywały ich wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne.

Działalność Międzynarodowego Funduszu Walutowego odnosi się do istotnej potrzeby państw w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego, jaką jest utrzymanie stabilności kursu walutowego, a także uchronienie się przed skutkami dewaluacji walut innych państw; poprzez udzielanie pożyczek MFW służy zaspokajaniu tej potrzeby. Istotną kwestią w tym obszarze działań jest też pomoc dla państw najbardziej zadłużonych HIPC, co ma zapewnić większą stabilizację sytemu finansowego na świecie.

W ramach działania na rzecz utrzymania stabilności kursów walutowych istnieje możliwość uzyskania przez państwo pożyczek od Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W zależności od sytuacji danego państwa, sposób pożyczania pieniędzy i warunki pożyczek są bardzo zróżnicowane. Pożyczki w ramach tak zwanej transzy rezerwowej są udostępniane na żądanie, bez jakichkolwiek warunków wstępnych. Istnieją też linie kredytowe, których przyznanie warunkowane jest przedstawieniem wiarygodnego programu działań, mających rozwiązać problemy deficytu bilansu płatniczego. Kolejna forma pożyczek to możliwość korzystania z innych transz kredytowych w ramach porozumienia *stand-by*, których uruchomienie wymaga szerokich uzgodnień

z Funduszem i realizowania programu dostosowawczego. W ramach porozumień kredytowych państwa mogą zaciągać pożyczki w przypadku pogorszenia bilansu płatniczego, zmiany cen towarów eksportowanych. Efektem udzielanych pożyczek jest utrzymanie stabilnego kursu walutowego. Istotną kwestią jest cena tej stabilizacji.

Udzielanie pożyczek w oparciu o przygotowywany program dostosowawczy oznacza przyjęcie warunków określanych jako „ortodoksyjne”⁵⁴. Programy te mają na celu doprowadzenie gospodarki do równowagi i zmian o charakterze strukturalnym. Priorytetem w programach jest przywrócenie równowagi bilansu płatniczego w rezultacie ograniczenia importu oraz zwiększenia eksportu. Międzynarodowy Fundusz Walutowy zakłada osiągnięcie tego celu poprzez ograniczenie popytu wewnętrznego, zmniejszenie deficytu budżetowego, kontrolę podaży pieniądza, kontrolę płac. Ograniczeniu deficytu budżetowego państwa służy zwiększenie stopy podatku, zmniejszenie wydatków – co dotyczy przede wszystkim płac w sferze budżetowej. Kontrola nad podażą pieniądza oznacza kontrolę rozmiarów kredytu udzielanego rządowi oraz sektorowi publicznemu poprzez politykę wysokiej stopy procentowej, która ma prowadzić do zmniejszenia popytu na kredyt oraz pobudzenia oszczędzania. Programy dostosowawcze prowadzone przez MFW nie dają jednoznacznie pozytywnych rezultatów. Ich efektem jest drastyczne skurczenie się popytu wewnętrznego, zmniejszenie importu, ale niekoniecznie zmniejszenie poziomu inflacji⁵⁵. Negatywne skutki polityki MFW obserwowano w Afryce, gdzie pogorszyły się warunki socjalne, zwiększył się niedobór dóbr i usług, wysoka stopa procentowa przestawiła gospodarkę w kierunku handlu, a nie wytwórczości⁵⁶. Programy zwane „heterodoksyjnymi”, propagowane przez Komisję ds. Ameryki Łacińskiej ONZ i wprowadzane w Argentynie, Brazylii i Peru, okazały się nie do końca skuteczne jako metoda walki z inflacją i nie stały się alternatywą programu MFW⁵⁷.

⁵⁴ G. Grellet, *Les politiques d'ajustement orthodoxes; Un point de vue critique*, „Revue Tiers-Monde” 1987, t. 28, nr 109, s. 9–24.

⁵⁵ M.S. Khan, *The Macroeconomic Effects of Fund-Supported Adjustment Programs*, IMF Staff Papers 1990, nr 37(2), s. 195–231.

⁵⁶ I. Dante, J.F. Gauteur, M. Mourouani, M. Raffinot, *Development Policy Review*, 2003, s. 229–230.

⁵⁷ J. Cartier-Bresson, *Le plan „Cruzado” et l'hétérodoxie économique*, „Revue Tiers-Monde” 1987, t. 28, nr 109, s. 173–196.

Skala pożyczek udzielanych przez MFW jest bardzo różna i zależna od sytuacji. Pożyczka udzielona w czasie kryzysu w Tajlandii, na mocy umowy z 5 sierpnia 1997 roku, przez MFW, ADB (Asian Development Bank), Bank Światowy i 8 banków centralnych wyniosła 15 miliardów USD. W okresie kryzysu w Indonezji MFW zmobilizował pomoc w wysokości 30 miliardów USD z czego MFW, Bank Światowy i ADB wniosły wkład wysokości 18 miliardów USD, reszta pożyczki pochodziła od Stanów Zjednoczonych, Japonii, Singapuru, Australii i Malezji. Podobnie było w przypadku Korei Południowej, która 30 czerwca 1997 roku poinformowała o swoim zadłużeniu wysokości 163 miliardów USD, z tego 102,8 miliardów USD to suma zadłużenia krótkoterminowego. Pomimo, a może właśnie z powodu tak złej sytuacji, władzom Korei udało się zmobilizować 1938% kwoty udziału w MFW, czyli sumę 58,4 miliardów USD; tylko 30% sumy pochodziło od MFW, na resztę złożyły się Bank Światowy, ADB (bank regionalny) i inne środki, czyli dobrowolna pomoc państw. Te dane świadczą o tym, iż państwa są w stanie, na mocy umów dwu- i wielostronnych, skupić znaczne środki finansowe w celu przeciwdziałania kryzysowi. Kluczem do tych działań jest zawarcie umowy z MFW, zawierającej program wychodzenia z kryzysu przygotowany przez tę organizację.

Zawarcie przez państwo porozumienia z Międzynarodowym Funduszem Walutowym daje szansę na porozumienie z wierzycielami prywatnymi, którzy uznają je wówczas za bardziej wiarygodne. Przykładem tego jest Indonezja, która zawarła porozumienie w zakresie restrukturyzacji zadłużenia zewnętrznego banków i korporacji finansowych. Porozumienie to miało na celu zmianę zadłużenia z krótko- na długoterminowe, gwarantowane przez Bank Indonezji. Podobne działania były podejmowane wcześniej przez Meksyk i Koreę. Takie dodatkowe porozumienia są najczęściej uzupełnieniem do już zawartych umów z MFW i innymi organizacjami – umów, które zawierają szczegółowy plan działań prowadzących do zreformowania życia ekonomicznego danego kraju. Pomoc jest wypłacana w transzach, zgodnie z postępem prowadzonych reform. Przykładem tego rodzaju działań jest zawarcie umowy w 1995 roku między Meksykiem a Stanami Zjednoczonymi, na mocy której Meksyk otrzymał pożyczkę w wysokości 20 miliardów USD.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy jest krytykowany za politykę umożliwiającą uprawianie moralnego hazardu (*moral hazard*) przez banki i instytucje finansowe, które inwestują nie bacząc na ryzyko i możliwość spłaty; li-

czą bowiem na to, że Fundusz pozwala osiągnąć zyski, a konsekwencjami finansowymi będzie obciążone państwo. Zjawisko to promuje interesy korporacji transnarodowych, przerzucając na obywateli koszty ponoszonego ryzyka inwestycji.

Problemy z płynnością Międzynarodowego Funduszu Walutowego, *ergo* z możliwością udzielania pomocy krajom w procesie stabilizacji ich walut, oraz zagrożenia związane z występującym zjawiskiem *moral hazard* powinny prowadzić do reformy finansów międzynarodowych, co poniekąd następuje.

W wyniku kryzysu 2008 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy został zmuszony, po raz pierwszy od początku swojego istnienia, do emisji obligacji na sumę od 250 do 750 miliardów USD. Decyzja ta zapadła na posiedzeniu ministrów finansów państw członków MFW i Banku Światowego w Waszyngtonie. Jest to zgodne z wcześniejszymi decyzjami G-20. Zainteresowanie kupnem obligacji wyraziły Chiny i Brazylia, podnosząc jednak kwestię zwiększenia ich udziału w procesie decyzyjnym w MFW⁵⁸. Dzisiaj kwestie dużej reformy są na drugim planie, ponieważ sytuacja wymusza działania krótkoterminowe, a nie namysł nad decyzjami strategicznymi. Zdaniem Dominique Strauss-Kahna, dyrektora zarządzającego Międzynarodowego Funduszu Walutowego: „Bezpieczeństwo finansowe zostało dodatkowo wzmocnione przez rozdysponowanie pomiędzy państwa członkowskie 250 miliardów USD w tzw. specjalnych prawach ciągnięcia. Po drugie, zasady udzielania pożyczek przez MFW zostały rozluźnione – państwa mogą otrzymać więcej pieniędzy, spełniając mniej warunków. Niedawno wprowadziliśmy nowy instrument pożyczkowy dla zdrowych gospodarek, tzw. elastyczną linię kredytową”⁵⁹.

W czasie kryzysu MFW zadeklarował wsparcie dla dotkniętej kryzysem finansowym Ukrainy. Wobec rozprzestrzeniania się kryzysu jeszcze w 2008 roku przeznaczono 45 miliardów USD na pomoc sześciu państwom członkowskim, w tym pierwszy raz od 30 lat pomoc dla państwa o wysokim dochodzie. Znamienne jest jednak, że bankrutujące państwa, w tym Islandia, zwracały się o pomoc nie tylko do MFW, lecz również do państw nie uznawanych do nie-

⁵⁸ Komunikat prasowy MFW 24 kwietnia 2010 roku – informacja po spotkaniu ministrów finansów Funduszu. W październiku 2010 roku ministrowie finansów G-20 zgodzili się na zwiększenie tego udziału dla Chin, Indii i gospodarek wschodzących, kosztem Europy.

⁵⁹ *Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy wobec kryzysów walutowych*. Wywiad z Dominique Strauss-Kahnem, dyrektorem zarządzającym Międzynarodowego Funduszu Walutowego, „Polityka” 2009, nr 38, s. 46–47.

dawna za kluczowe w światowym systemie finansowym takich jak Rosja, Chiny, czy Wenezuela⁶⁰.

Nie zmienia to faktu, że w czasie pierwszych miesięcy od upadku Lehman Brothers działania Funduszu po raz pierwszy w historii zdawały się wyprzedzać wydarzenia. Wraz z rozprzestrzenianiem się kryzysu Fundusz na bieżąco modyfikował swoje działania, uruchamiając nowe programy pomocowe i przedstawiając analizę sytuacji. Wysiłki Funduszu skupiły się na następujących obszarach: (1) kontynuacja pomocy finansowej dla państw dotkniętych kryzysem, w tym uruchomienie nowych instrumentów kredytowych; (2) nadzór i regulacja międzynarodowego systemu finansowego; (3) poprawa międzynarodowej koniunktury gospodarczej; (4) zapewnienie nowych źródeł finansowania Funduszu, czego wymagała rozszerzona działalność kredytowa.

26 października 2008 roku ogłoszono porozumienie z Ukrainą na sumę 16,5 miliarda USD, następnie podobnej wysokości wsparcia udzielono Węgrom. Kolejnymi beneficjentami stały się między innymi Łotwa, Gruzja, Islandia i Pakistan. Na początku 2009 roku do grupy beneficjentów programów pomocowych dołączyły Armenia, Białoruś, Mongolia oraz Rumunia. Dodatkowo wprowadzono tzw. programy zapobiegawcze w państwach Ameryki Łacińskiej i na Bałkanach. Tak szybka reakcja możliwa była między innymi dzięki reaktywowaniu powstałego w 1995 roku mechanizmu finansowania kryzysowego (*Emergency Financing Mechanism* – EFM). Procedura ta umożliwia zatwierdzenie pożyczki w czasie poniżej 72 godzin.

Jeszcze 27 października 2008 roku MFW zatwierdził nowy instrument finansowania krótkookresowego (*Short-Term Lending Facility* – SLF). Ta linia kredytowa przeznaczona jest dla „wybrańców” – państw o zdrowych podstawach gospodarki i odpowiedniej polityce finansowej. Spełniające te kryteria państwa mogą w trybie natychmiastowym uzyskać pożyczkę w wysokości do pięciokrotności ich kwot udziałowych na okres 3 miesięcy, z możliwością dwukrotnego odnowienia pożyczki.

Kolejny nowy mechanizm finansowania to elastyczna linia kredytowa (*Flexible Credit Line* – FCL). Państwom o rozsądnej polityce gospodarczej i zdrowych podstawach gospodarki udostępniono kredyt „na żądanie”, pozbawiony warunkowości, mający na celu zapobieżenie presji w bilansie płatniczym. FCL

⁶⁰ S. Fischer, T. Manuel, J. Pisani-Ferry, R. Rajan, *The Role and Governance of the IMF: Further Reflections on Reform. Panel Discussion*, October 12, 2008, The Per Jacobsson Foundation, Washington D.C. 2008, s. 24.

wzmocnienia zaufania do państw-beneficjentów, umożliwiając im tym samym dostęp do kapitału prywatnego i bieżącą obsługę zadłużenia. Pierwszym krajem korzystającym z FCL był Meksyk (47 miliardów USD pożyczki w marcu 2009 roku – największa pożyczka w historii MFW), następnie taką możliwość finansowania uzyskały Polska i Kolumbia.

Niezależnie od zastosowanego instrumentu, w czasie kryzysu wystąpiła zmiana w wykorzystaniu środków pozyskanych z Funduszu. Tradycyjnie państwa przeznaczały te środki na uzupełnienie poziomu rezerw walutowych lub spłatę zadłużenia zagranicznego. Od wybuchu kryzysu 2008 roku zaobserwowano nową tendencję. Rządy i banki centralne, zarówno w państwach rozwijających się, jak i rozwiniętych, przeznaczały posiadane rezerwy walutowe oraz kredyty MFW na finansowanie programów wsparcia dla krajowych instytucji finansowych.

Ciekawą inicjatywą Międzynarodowego Funduszu Walutowego są działania na rzecz oddłużenia państw najbardziej zadłużonych – Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC)⁶¹. Międzynarodowy Fundusz Walutowy zadeklarował na ten cel 1,5 miliarda SDR w 2000 roku. W programie HIPC pomoc już otrzymało 35 krajów, z tego 29 to państwa afrykańskie (stan na początku 2010 roku)⁶².

Warunkiem redukcji zadłużenia przez państwa zakwalifikowane na podstawie kryterium dochodu i wielkości zadłużenia jest wcześniejsze zrealizowanie trzyletniego programu dostosowawczego. Zadłużenie tych państw zmniejsza się o dwie trzecie, do poziomu niższego od średniej w państwach rozwiniętych. Od momentu rozpoczęcia programu zredukowano zadłużenie państw o 71 miliardów USD. Po zakończeniu programu kraje nim objęte będą wydawać na obsługę zadłużenia 2% PKB⁶³. Warte odnotowania są również inne inicjatywy podejmowane z myślą o oddłużeniu najbardziej zadłużonych państw – „inicjatywa milenijna” czy deklaracji w sprawie redukcji wydatków na zbrojenia w państwach Afryki.

⁶¹ Na temat założeń i funkcjonowania Inicjatywy HIPC zob. E. Chrabonszczewska, *Międzynarodowe organizacje finansowe*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005. Por. także K. Muniyama, *Istota inicjatywy Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbardziej zadłużonych*: www.kpsw.edu.pl (6.04.2011); idem, *Analiza funkcjonowania programów MFW na przykładzie udogodnienia na rzecz redukcji ubóstwa i wzrostu gospodarczego – PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility)*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej” 2008, nr 1.

⁶² *Factsheet-Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, February 18, 2010 IMF.

⁶³ J.D. Wolfensohn, *The Challenges of Globalization. The Role of the World Bank*, Address to the Public Discussion Forum, The World Bank News and Broadcast, 4.04.2001, Berlin 2001, s. 4.

Tabela 18. Kraje objęte programem HIPC

Kraje, które ukończyły uczestnictwo w Inicjatywie HIPC
Afganistan
Benin
Boliwia
Burkina Faso
Burundi
Etiopia
Ghana
Gujana
Haiti
Honduras
Kamerun
Gambia
Madagaskar
Malawi
Mali
Mauretania
Mozambik
Niger
Nikaragua
Republika Kongo
Republika Środkowej Afryki
Rwanda
Senegal
Sierra Leone
Tanzania
Uganda
Wyspy Św. Tomasza i Książęca
Zambia
Kraje uczestniczące w Inicjatywie HIPC
Czad
Demokratyczna Republika Kongo
Gwinea
Gwinea Bissau
Liberia
Togo
Wybrzeże Kości Słoniowej
Kraje zakwalifikowane do Inicjatywy HIPC
Erytrea
Kirgistan
Komory
Somalia
Sudan

Źródło: *Factsheet-Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, February 18, 2010 IMF.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego istotne znaczenie ma działalność Światowej Organizacji Handlu. Wiąże się to ze sformułowaniem międzynarodowych norm i procedur regulujących sferę handlową (co sprzyja zachowaniu zrównoważonego bilansu obrotów bieżących), jak również z wprowadzeniem do porozumień instytucji rozstrzygania sporów o jasno określonych sposobach działania.

W systemie Światowej Organizacji Handlu cła oraz inne opłaty o podobnym charakterze uznano za jedyne dozwolone narzędzia polityki handlowej, dopuszczając ich stosowanie między innymi w celu:

- ochrony bilansu płatniczego,
- zapewnienia bezpieczeństwa kraju.

Z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa państwa najistotniejszymi elementami całego systemu są:

- zasady gwarantujące bezpieczeństwo, czyli możliwość odstępiania od powszechnie przyjętych reguł w momencie zagrożenia bezpieczeństwa;
- zasady gwarantujące możliwość odstępiania od wykonywania postanowień Układu w momencie zagrożenia podstawowych wartości bezpieczeństwa ekonomicznego na przykład bilansu płatniczego;
- procedury rozstrzygania sporów, które w sposób zasadniczy redukują możliwość wywołania i prowadzenia wojny gospodarczej;
- zasady gwarantujące rzetelne rozpatrzenie dumpingu stosowanego przez którąś ze stron.

Najbardziej ogólna formuła zwolnienia z obowiązku wynikającego z Układu Ogólnego zawarta jest w artykule XXV ust. 5 GATT, przyjętym z pewnymi (zastrzegającymi wymagania) modyfikacjami przez artykuł IX porozumienia ustanawiającego WTO. Przewiduje ona możliwość stosowania tak zwanego *waiver*a, czyli zawieszenia obowiązku na wniosek zainteresowanego państwa, powołującego się na zaistnienie wyjątkowych okoliczności, nieprzewidzianych w Układzie. Decyzja Konferencji Ministerialnej Światowej Organizacji Handlu (WTO) o udzieleniu takich zwolnień – okresowych lub bezterminowych – zapada większością trzech czwartych członków, jeśli nie będzie konsensusu; po każdym roku obowiązywania wymagany jest przegląd i ponowna decyzja o przedłożeniu, zmianie lub wygaśnięciu *waiver*a⁶⁴.

⁶⁴ Zob. szerzej: P. Czubik, *Wolny obrót towarami. Podstawy międzynarodowoprawne regionalizmu handlowego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze 2002, s. 56–59.

Inne, odnoszące się do konkretnych przyczyn lub zakresów, postanowienia, które dopuszczają ograniczenia w handlu lub w usługach, to tak zwane wyjątki ogólne z artykułu XX GATT (lub XIV GATS). Wśród ujętych tu środków szczególny związek z problemami bezpieczeństwa ekonomicznego mogą mieć: „środki dotyczące zachowania wyczerpywalnych zasobów naturalnych, jeżeli są stosowane łącznie z ograniczeniami produkcji lub konsumpcji krajowej”; środki „powodujące ograniczenia eksportu surowców pochodzenia krajowego, niezbędnych do zapewnienia podstawowej ilości tego surowca krajowemu przemysłowi przetwórczemu”⁶⁵; „środki istotne przy nabywaniu i dystrybucji produktów, co do których odczuwa się powszechny lub lokalny niedobór”; środki niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin”. Dopuszczenie takich środków wymaga, aby nie były „użyte w sposób stwarzający możliwość stosowania samowolnej lub nieusprawiedliwionej dyskryminacji w stosunkach między krajami, gdzie panują te same warunki, bądź stosowania ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym” (część wstępna artykułu XX GATT)⁶⁶.

Potrzeba przeciwdziałania poważnym zakłóceniom w bilansie płatniczym państw uzasadnia zapisy artykułu XII GATT dopuszczające nałożenie ograniczeń na import. Ograniczenia te nie mogą jednak przekroczyć tych, które byłyby niezbędne, aby: (1) zapobiec groźbie lub powstrzymać poważne zmniejszenie rezerw pieniężnych; (2) osiągnąć rozsądną stopę wzrostu rezerw w przypadku, gdy kraj posiada bardzo małe rezerwy pieniężne. Ograniczenia powinny dotyczyć importu wszystkich towarów, ale dopuszcza się wyjątek dla niezbędnych „produktów podstawowych”⁶⁷. Stosowane przez państwa ograniczenia podlegają przeglądowej ocenie Komisji WTO ds. Bilansu Płatniczego.

Artykuł XXI GATT (XIV bis GATS) zawiera ważne zapisy odnoszące się do wyjątków dopuszczalnych ze względów bezpieczeństwa. I tak państwa nie

⁶⁵ Wyjątek ten ograniczony jest do okresów, gdy „w wykonaniu państwowego programu stabilizacji cen ich cena jest utrzymana na poziomie niższym od cen światowych” i obwarowany warunkiem, że „nie powodują wzrostu eksportu krajowego przemysłu przetwórczego, niedozwolonej ochrony przemysłu krajowego i są niedyskryminujące”.

⁶⁶ Por. Analizę wyjątków ogólnych z artykułu XX GATT w opracowaniu: *Główne zasady WTO stosowane do handlu energią zgodnie z TKE*, zob. strona internetowa Urzędu Regulacji Energetyki.

⁶⁷ Uzgodnienie WTO w sprawie postanowień GATT dotyczących bilansu płatniczego wyjaśnia, że „niezbędne produkty” odnoszą się do podstawowych potrzeb konsumpcyjnych lub do wyrobów ważnych dla sukcesu wysiłków na rzecz poprawy sytuacji płatniczej, jak towary inwestycyjne lub towary potrzebne do produkcji.

mają obowiązku dostarczania informacji, której ujawnienie uznają za sprzeczne z ich istotnymi interesami bezpieczeństwa. Państwa mogą uchylić się od innych postanowień GATT i podjąć „wszelkie działania, które uważane są za niezbędne dla ochrony ich żywotnych interesów bezpieczeństwa w zakresie: materiałów rozszczepialnych lub materiałów, z których się je wytwarza; handlu sprzętem wojennym oraz wszelkiego rodzaju handlu innymi towarami i materiałami przeznaczonymi bezpośrednio lub pośrednio dla zaopatrzenia sił zbrojnych”. Zachowują prawo do – odbiegających od zasad GATT/WTO – działań (restrykcji handlowych), które jakkolwiek strona „uważa za niezbędne dla ochrony swoich żywotnych interesów bezpieczeństwa [...] stosowanych w czasie wojny lub innej sytuacji nadzwyczajnej w stosunkach międzynarodowych, a także do działań wynikających z Karty Organizacji Narodów Zjednoczonych i podejmowanych dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego (na przykład embargo w ramach sankcji uchwalonych przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty).

Kwestie rozstrzygania sporów zostały uregulowane w „Uzgodnieniu w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów”, stanowiącym załącznik nr 2 do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO). Zasady dotyczą konsultacji i rozstrzygania sporów pomiędzy członkami i są związane z ich prawami i zobowiązaniami wynikającymi z tego Porozumienia. Ustanowiono Organ Rozstrzygania Sporów (Dispute Settlement Body – DSB), który ma prawo powoływać zespoły orzekające, przyjmować sprawozdania zespołu orzekającego, powoływać Organ Apelacyjny, sprawować nadzór nad wdrażaniem postanowień i zaleceń oraz udzielać upoważnienia do zawieszenia koncesji i innych zobowiązań. W Uzgodnieniu podkreśla się, iż system rozstrzygania sporów jest składnikiem centralnym, dającym bezpieczeństwo i przewidywalność w wielostronnym systemie handlowym⁶⁸. Zaleca się, aby przy rozstrzyganiu sporów preferować rozwiązania wzajemnie akceptowane i zgodne z porozumieniami. Strony powinny dążyć przede wszystkim do wycofania środków będących przyczyną sporu, jeśli są one niezgodne z porozumieniem. Gdy natychmiastowe wycofanie środków jest niewykonalne, można się ubiegać o rekompensatę, która będzie tymczasowym rozwiązaniem do czasu wycofania środka niezgodnego z porozumieniem. Rozwiązaniem ostatecznym, jakie Uzgodnienie zapewnia państwu-członkowi odwołującemu

⁶⁸ Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów, artykuł 3 ust. 2, „Dziennik Urzędowy” L. 336, 23/12/1994, poz. 0234-0250 EUR-Lex 21994 A 1223 (18).

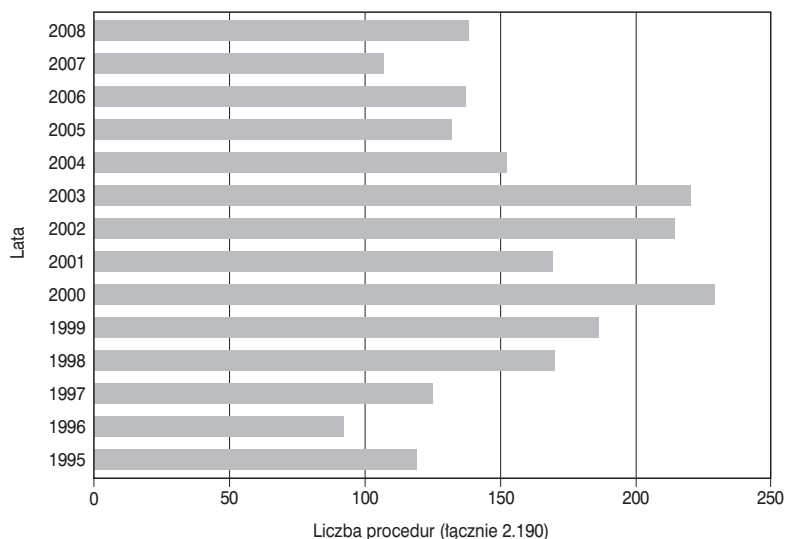
się do procedury rozstrzygania sporów, jest możliwość zawieszenia stosowania koncesji lub wykonania innych zobowiązań wynikających z porozumień o charakterze dyskryminacyjnym w stosunku do innego państwa członkowskiego, z zastrzeżeniem, że DSB zatwierdzi takie działania. Państwa zobowiązały się również do stosowania procedur konsultacyjnych w określonym trybie i na zasadach życzliwości. O włączenie do rozpoczętych konsultacji może wnioskować każde państwo, jeśli uzna, że ma ważny interes w konsultacjach prowadzonych bez jego udziału (na podstawie ust. 1 artykułu XXII GATT 1994, ust. 1 artykułu XXII GATS lub innych); w razie odmowy ma swobodę wnioskowania o konsultacje (w trybie ust. 1 artykułu XXII lub ust. 1 artykułu XXIII GATT 1994, ustępu 1 artykułu XXII GATS lub ust. 1 artykułu XXIII GATS). Jeśli konsultacje nie doprowadzą do rozstrzygnięcia sporu, strona skarżąca może wnioskować o powołanie zespołu orzekającego. Zespoły orzekające są powoływane przez DSB na wniosek stron, a ich funkcja polega na obiektywnej ocenie sprawy, włącznie z obiektywną oceną faktów, oraz dokonaniu innych ustaleń, które pomogą DSB na sformułowanie zaleceń lub wydanie orzeczeń. DSB przyjmuje raport, chyba że strona złoży wniosek o rewizję. Jeśli strona zwróci się o rewizję, raport jest przyjmowany dopiero po rewizji. Stały Organ Apelacyjny jest powoływany przez DSB, a jego raport będzie przyjęty przez DSB i zaakceptowany bezwarunkowo przez strony sporu. Do DSB należy również sprawowanie nadzoru nad sprawnym wykonaniem orzeczenia.

Z inicjatywy i za zgodą stron sporu mają też zastosowanie dobre usługi, pojednanie i mediacja. Uzgodnienie przewiduje ponadto kompetencję Dyrektora Generalnego DSB do zaoferowania dobrych usług, a także działań pojednawczych i mediacyjnych, co jest przejawem podejścia akcentującego umożliwienie państwom rozwiązania bez decyzji zespołu orzekającego. W ramach systemu DSB są też ważne zapisy dotyczące sporów, w których uczestniczą członkowie-kraje najmniej rozwinięte, Państwa zobowiązują się na wszystkich etapach ustalania przyczyn sporu i procedur jego rozstrzygania zwracać szczególną uwagę na sytuację takiego kraju: zachować umiar w podejmowaniu postępowań, a w razie stwierdzenia, że „zniweczenie lub naruszenie korzyści wynikło z postępowania członka-kraju najmniej rozwiniętego”, zachować stosowny umiar w żądaniach wyrównawczych.

Kolejnym elementem gwarantującym bezpieczeństwo są zapisy „Kodeksu antydumpingowego”. W ramach realizacji postanowień artykułu VI GATT państwa przyjęły kodeks antydumpingowy. Określiły w nim definicje dumpin-

gu, procedury wszczynania i prowadzenia postępowań, jak również zasady naładania i pobierania ceł antydumpingowych. Ustanowiono też Komitet Antydumpingowy jako instytucję, której celem jest rozstrzyganie sporów wynikłych z postępowań dumpingowych. Kraje rozwijające się uzyskały szczególne przywileje zawarte w artykule 13. Na jego mocy kraj rozwinięty, który ma zamiar nałożyć cła antydumpingowe powinien brać pod uwagę szczególną sytuację kraju rozwijającego się i rozważyć możliwość zastosowania konstruktywnych środków zaradczych⁶⁹.

Wykres 7. Procedury antydupingowe w latach 1995–2008



Źródło: *World Trade Organization, Annual Report 2009*, s. 39.

Efekty działań WTO widoczne są w podejmowanych procedurach antydumpingowych. W latach 1995–1999 obserwuje się dynamiczny wzrost wszczynania procedur antydumpingowych, w 2003 roku liczba procedur antydumpingowych wyniosła 209. W okresie od czerwca 2004 do czerwca 2005 roku Unia Europejska wszczęła 32 postępowania, Indie 30, Chiny 27, Turcja 20. Na ogólną liczbę 1291 procedur antydumpingowych w 2006 roku 22% zostało podjętych przez USA, 15% przez Indie, 13% przez Unie Europejską i 5% przez

⁶⁹ Patrz szerzej: Porozumienie dotyczące stosowania artykułu VI Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu sporządzone w Genewie 12 kwietnia 1979 roku.

Chiny, Meksyk, RPA i Turcja⁷⁰. Od 2003 roku obserwujemy spadek procedur antydumpingowych do poziomu poniżej 150 procedur rocznie. W latach następnych uległ zmianie procentowy udział państw w stosowaniu tych procedur i na czele pojawiły się Indie, następnie Stany Zjednoczone i Unia Europejska, na 7 miejscu znalazły się Chiny⁷¹. Między czerwcem 2009, a czerwcem 2010 roku 25 członków WTO wszczęło 181 procedur antydumpingowych⁷².

Przyjęte rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego przyczyniają się do stabilizacji systemu handlu światowego. Istotną próbą dla całego systemu będzie sposób funkcjonowania systemu po kryzysie finansowym, jak również potrzeba poczynienia kolejnych kroków ku liberalizacji handlu światowego.

Skala szkód dla gospodarki, a tym samym dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw, które wynikają z działalności rajów podatkowych, okazała się dostatecznie duża, by obudzić świadomość potrzeby wspólnego przeciwdziałania. Wspólne działania państw są podejmowane w ramach OECD. Kwestią istotną dla państw Północy jest zarówno rozmiar zmniejszenia dochodów do budżetu, jak i argument, że występowanie różnic w opodatkowaniu jest silnie skorelowane z inwestycjami bezpośrednimi. Oznacza to, iż państwa utrzymujące wysoki poziom stóp opodatkowania są zagrożone nie tylko zmniejszeniem dochodów budżetowych, ale również spadkiem inwestycji⁷³.

Mimo że raje podatkowe dysponują małym potencjałem, co wynika z małej liczby ludności i braku rozwiniętego przemysłu, państwa bogatej Północy pojedynczo były bezsilne. Jest to fenomen stosunków międzynarodowych czasu globalizacji. Między państwami rozwiniętymi (OECD) a rajami podatkowymi istnieje zasadnicza sprzeczność interesów. Państwa OECD chcą zahamować spadek wpływów podatkowych związanych z transferowaniem zysków za granicę, czyli do rajów podatkowych, a raje podatkowe chcą obecną sytuację utrzymać. W związku z tymi zasadniczymi różnicami interesów państwa rozwinięte podejmują działania, które są skierowane przede wszystkim na płaszczyźnie wewnętrznej, jak również działania mające charakter kooperacji z innymi państwami. Z kolei działania rajów podatkowych polegają na tworzeniu regulacji atrakcyjnych dla innych podmiotów, którym umożliwiają zmniejszenie obciążeń podatkowych.

⁷⁰ World Trade Organization, Annual Report 2006, s. 30.

⁷¹ World Trade Organization, Annual Report 2009, s. 39.

⁷² World Trade Organization, Annual Report 2011, s. 40.

⁷³ Patrz szerzej: R. Gropp, K. Kostial, *FDI and Corporate Tax Revenue: Tax Harmonization or Competition?*, "Finance and Development" 2001, t. 38, nr 2.

Działania OECD dotyczyły określenia standardów wymiany informacji i transparentności systemu podatkowego. Wydawane są również okresowe sprawozdania, pokazujące zaawansowanie działań w zwalczaniu rajów podatkowych. OECD w swoich dokumentach podkreśla uporczywe funkcjonowanie obszarów uznawanych za raje podatkowe oraz konieczność intensyfikacji działań⁷⁴.

W ramach OECD zostało ustanowione Forum ds. Szkodliwej Konkurencji Podatkowej (Forum on Harmful Tax Competition); od szczytu w Birmingham w 1998 roku podejmuje ono energiczne kroki, które zmierzają do przeciwdziałania praktykom stosowanym przez raje podatkowe, prowadzącym do spadku dochodów podatkowych. Zasadnicze przesłanie państw OECD jest próbą wymuszenia współpracy z rajami podatkowymi. Do 49 jurysdykcji wystosowano informację, iż są uznawane za raje podatkowe, że będą podzielone na trzy kategorie, a w stosunku do najmniej chętnych współpracy możliwe jest wprowadzenie sankcji⁷⁵. W przygotowanym raporcie *Harmful Tax Competition* przedstawiono działania rajów podatkowych, polegające na zastosowaniu takiego systemu, który oznacza efektywną zerową lub niską stawkę podatkową, a to dzięki: ustalaniu niskiej stawki podatku w kombinacji z różnego typu zwolnieniami lub ustalaniu stawki podatku płaconego powyżej jakiejś kwoty, której wysokość praktycznie chroni przed płaceniem podatków.

Raje podatkowe, aby zabezpieczyć swoje własne interesy, wprowadzają podział na dwie grupy podmiotów poprzez specyficzne ograniczenia pieniężne (*ring fenced*); jest to system, który: albo wyklucza przedsiębiorstwa rezydentów z możliwości czerpania pożytków takich, jakie są udziałem przedsiębiorstw nierezydentów, albo przewiduje, że przedsiębiorstwa, które korzystają z niskich stawek podatku nie mają prawa do działania na rynku wewnętrznym. Stosują również system mało przejrzysty, który umożliwia pewnym sektorom działanie na podstawie niższej stawki podatku, na przykład poprzez zawieranie porozumień z podatnikami co do wysokości stawek podatkowych; tolerują różnic między zasadami prawa podatkowego a funkcjonowaniem systemu, który umożliwia, na przykład za pomocą korupcji, płacenie niższej stawki podatkowej. Bardzo często stosowane są również swoiste regulacje, które dotyczą na przykład definiowania podstawy opodatkowania lub możliwości nego-

⁷⁴ *Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field – 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation; Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field – 2007 Assessment by the Global Forum on Taxation; Access to Bank Information for Tax Purposes – the 2007 Progress Report.*

⁷⁵ *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, OECD Publications, Paris 1998, s. 26.

cjowania podatków⁷⁶. W działalności rajów podatkowych ważna jest również blokada informacji na temat dokonywanych operacji, co uniemożliwia prowadzenie postępowania przeciwko podejrzanym podmiotom. Blokada informacji polega albo na całkowitym braku woli współpracy z innymi państwami, albo na ewentualnym przyjęciu takich regulacji wewnętrznych – dotyczących ochrony tajemnicy bankowej, handlowej czy innej – które nie pozwolą przekazywać jakichkolwiek informacji.

Kolejny etap presji OECD na raje podatkowe otworzyło przyjęcie w 2000 roku katalogu środków oddziaływania na raje podatkowe, które nie chcą współpracować z organizacją. Postulowano następujące działania:

- 1) uniemożliwienie stosowania potrąceń, zwolnień podatkowych oraz udzielania kredytów podatkowych w stosunkach z tzw. niewspółpracującymi rajami podatkowymi (kraje znajdujące się na liście);
- 2) wymóg składania kompleksowych informacji dotyczących transakcji z rajem podatkowym, wraz z karami za niedopełnienie takiego obowiązku;
- 3) wprowadzenie regulacji prawnych w zakresie zagranicznych spółek kontrolowanych;
- 4) likwidacja możliwości stosowania kredytu podatkowego i zwolnienia podatkowego w stosunku do dochodu ze źródeł znajdujących się w raju podatkowym;
- 5) nałożenie podatków, potrącanych u źródła, na pewne rodzaje dochodów wypłacanych rezydentom rajów podatkowych;
- 6) zakaz zawierania nowych umów podatkowych z rajami podatkowymi oraz wypowiedzenie dotychczasowych;
- 7) wprowadzenie odrębnych regulacji „antyrajowych”;
- 8) zaostrzenie regulacji dotyczących kontroli podatkowych w stosunku do transakcji z podmiotami z rajów podatkowych;
- 9) zakaz zaliczania w ciężar kosztów wydatków poniesionych przez inwestorów, a związanych z założeniem lub nabyciem podmiotów mających siedzibę w rajach podatkowych;
- 10) wprowadzenie nowych podatków i opłat mających za swój przedmiot transakcje przeprowadzane w rajach podatkowych⁷⁷.

⁷⁶ Patrz szerzej: J.M. Weiner, H.J. Ault, *The OECD's Report on Harmful Tax Competition*, „National Tax Journal” 1998, t. 51, nr 3, s. 601–608.

⁷⁷ R. Krasnodębski, *Raje podatkowe w XXI wieku*, „Prawo i Podatki” 2006, nr 1, s. 33; T. Lipowski, *Raje podatkowe a unikanie opodatkowania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 264.

W początkowej fazie działania państwa nie zdołały opracować w pełni skutecznych metod walki ze zmniejszeniem wpływów podatkowych na skutek wykorzystywania oaz podatkowych⁷⁸. Mimo iż nie można było oczekiwać szybkiego postępu w rozwiązaniu tego problemu, usystematyzowane i mozolne działania państw Północy zaczęły przynosić pożądane efekty. Od 2000 roku efektywność OECD zaczęła wzrastać, a dzisiaj rezultaty są zadowalające. Kamieniami milowymi tego procesu były wydawane kolejne raporty.

22 marca 2004 roku wydano raport *OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report*, podsumowujący dotychczasowy dorobek OECD w dziedzinie zwalczania szkodliwej konkurencji podatkowej – zarówno wśród członków organizacji, jak i w stosunku do innych jurysdykcji⁷⁹. Z zawartej w raporcie tabeli (*Table of Conclusions*) wynika, że w krajach członkowskich udało się wyeliminować szkodliwe reżimy podatkowe, przedstawione w raporcie z 2000 roku; niektóre zaś zostały uznane za nieszkodliwe. Jednocześnie zapowiedziano dalsze monitorowanie sytuacji w państwach członkowskich i eliminowanie ewentualnych szkodliwych praktyk.

Część trzecia tego raportu oceniającego postępy poświęcona jest właśnie rezultatom działań OECD, wymierzonych przeciwko rajom podatkowym. Organizacja z zadowoleniem konstatowała, że zdecydowana większość jurysdykcji, zamieszczonych na liście potencjalnych rajów podatkowych w raporcie z 2000 roku, zdecydowała się na współpracę w celu eliminacji szkodliwych praktyk podatkowych; szczególnie akcentowała przyjęcie zasad dotyczących efektywnej wymiany informacji oraz przejrzystości krajowego systemu podatkowego. W tej dziedzinie OECD wskazuje na doniosłość Modelowej Umowy o wymianie informacji w sprawach podatkowych, zachęcając państwa do zawierania dwustronnych umów. Raport dużo uwagi poświęca sprawie środków zaradczych, stosowanych wobec niewspółpracujących rajów podatkowych. Zauważa się suwerenne prawo każdego państwa członkowskiego aplikowania bądź nieaplikowania, tychże środków. Nie udało się jednak, wskutek istniejących różnic między krajami, wypracować wspólnej formuły ich zasięgu i stosowania. Raport podkreśla także możliwość dołączenia nowych państw do listy

⁷⁸ M. Żyniewicz, D. Załupka, *Luki podatkowe 2000 oraz legalne i nielegalne metody wykorzystywane przez podatników w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych*, Wydawnictwo NetNet, Wrocław 2000, s. 29.

⁷⁹ <http://www.oecd.org/dataoecd/60/33/30901115.pdf>; D.E. Spencer, *Harmful Tax Practices: 2004 OECD Progress Report*, "Journal of International Taxation" 2004, t. 15, nr 9.

podatkowych rajów. Zapowiada to ciągle monitorowanie sytuacji w międzynarodowym prawie podatkowym.

Standardy w zakresie wymiany informacji i transparentności systemu podatkowego, zostały wyznaczone, więc odtąd OECD mogła się skupić na okresowych przeglądach sytuacji międzynarodowej. W 2006 roku organizacja przedstawiła sprawozdanie pt. *Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field, 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation*⁸⁰. Podsumowuje ono działania OECD od 2004 roku oraz relacjonuje postęp we wprowadzaniu zmian w 82 krajach znajdujących się w orbicie zainteresowań organizacji. Odnosi się, w pierwszej części, do spotkania Forum OECD ds. Szkodliwej Konkurencji Podatkowej w Melbourne, gdzie Argentyna, Chiny, Hong Kong, Makao, Rosja i Republika Afryki Południowej zdecydowały się na zaakceptowanie zasad dotyczących efektywnej wymiany informacji i przejrzystości systemu podatkowego i potwierdziły gotowość działania w kierunku sprawiedliwej konkurencji podatkowej. W wydanym po spotkaniu w Melbourne raporcie zauważa się problem występowania krajów wciąż niestosujących się do propozycji OECD, co skutkuje przerzucaniem do nich dochodów i majątków ze współpracujących rajów podatkowych⁸¹. Według organizacji, problem ten nie zostanie rozwiązany, dopóki wszystkie jurysdykcje nie zastosują międzynarodowych standardów.

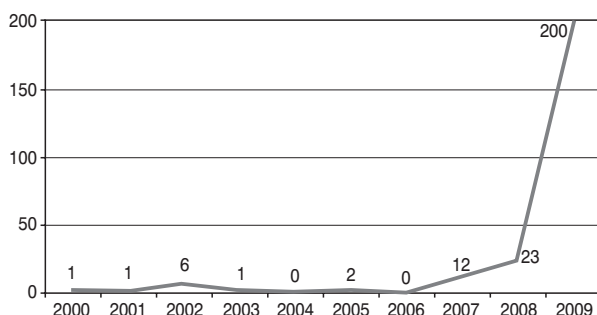
W 2007 roku OECD wydała kolejne dwa dokumenty: *Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field – 2007 Assessment by the Global Forum on Taxation*, zawierający porównanie systemów wymiany informacji w państwach członkowskich oraz innych, nienależących do organizacji, a także *Access to Bank Information for Tax Purposes – the 2007 Progress Report*, odnoszący się do zasad udostępniania informacji bankowej. Według raportów, postęp we wprowadzaniu zmian w krajach o nieprzejrzystym systemie podatkowym i niestosujących międzynarodowych standardów wymiany informacji powinien zostać przyspieszony. W 2009 roku na szczycie G-20 zostały zatwierdzone standardy wymiany informacji bankowych. Również w kwietniu 2009 roku Andora, Liechtenstein oraz Monako zgodziły się na stosowanie artykułu 26 Modelowej Konwencji OECD w sprawie podatków od dochodu i majątku (MK OECD),

⁸⁰ D. Spencer, J.C. Sharman, *OECD Proposals on Harmful Tax Practices: A Status Report*, "Journal of International Taxation" 2006, t. 17, nr 11.

⁸¹ Przykładem jest Singapur, który od 2004 roku znacznie rozszerzył zakres tajemnicy bankowej i wprowadził liczne korzyści dla nierezydentów.

co w połączeniu z wycofaniem sprzeciwu Brazyli, Chin i Tajlandii umożliwiło przyjęcie artykułu 26 jako międzynarodowego standardu wymiany informacji. Dzięki takiemu podejściu państw, w 2009 roku udało się osiągnąć niezwykle wzrost zawieranych umów międzynarodowych o wymianie informacji podatkowych – do 200 rocznie; w latach 2000–2007 liczba ta nie przekraczała 12 (patrz wykres).

Wykres 8. Umowy o wymianie informacji podatkowych podpisywane rocznie w latach 2000–2009



Źródło: *Tax Co-operation 2009. Towards a Level Playing Field*, OECD, 3 June 2010.

Zawierane umowy opierają się na standardzie, jakim jest artykuł 26 MK OECD oraz artykuł 7 Umowy Modelowej. Artykuł 26 MK OECD nie zajmuje się pomocą administracyjną w zakresie poboru podatków (co jest przedmiotem odrębnej konwencji), lecz tą formą współpracy, którą jest wymiana informacji.

Przyświecająca mu idea przeciwdziałania nielegalnym praktykom unikania zobowiązań podatkowych znalazła wyraz w zasadzie „możliwie jak najszerzej wymiany informacji”, koniecznych do poprawnego stosowania postanowień konwencji lub ustawodawstwa wewnętrznego w odniesieniu do podatków. Równocześnie (jak przypomina przyjęty w tej sprawie *Manual*)⁸² obowiązek takiej współpracy w sprawach (karnych) związanych z wykroczeniami i przestępstwami podatkowymi opatrzony jest zastrzeżeniem, że nie oznacza on zgody na praktykę „fishing investigation”, czyli wniosków o informacje bez widocznego związku ze sprawą, w której prowadzone jest dochodzenie (lub śledztwo).

⁸² OECD Manual on the Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes (zatwierdzony przez Committee on Fiscal Affairs, 23.01.2006).

Zakres źródłowy zobowiązania do udzielenia informacji nie jest ograniczony do tego, co urząd podatkowy proszonego o informację państwa ma już w swoich zasobach; państwo zobowiązane jest przedsięwziąć wszelkie środki, aby uzyskać (od podatnika lub osób trzecich) oczekiwane informacje, niezależnie od tego, czy samo gromadzi je/czy nie dla własnych celów podatkowych.

Ograniczenia zobowiązania do wymiany informacji dotyczą niemożności interpretowania go jako wymogu:

- stosowania środków administracyjnych, które są sprzeczne z ustawodawstwem lub praktyką administracyjną jednej lub obu stron umowy;
- udzielania informacji, których uzyskanie nie byłoby możliwe na podstawie własnego ustawodawstwa albo w ramach normalnej praktyki administracyjnej proszącego o informację;
- udzielania informacji, które ujawniłyby tajemnicę handlową, gospodarczą, przemysłową, kupiecką lub zawodową albo działalność handlową lub informacji, których udzielanie byłoby sprzeczne z porządkiem publicznym.

Państwa nie mogą odmówić dostarczenia informacji, powołując się wyłącznie na to, iż: jest ona w posiadaniu banku czy innej instytucji finansowej, adwokata podatnika, przedstawiciela, agenta lub powiernika albo dotyczy relacji właścicielskich w firmie. Takie postanowienie motywowane jest widoczną chęcią powściągnięcia nazbyt szerokiego stosowania wyłączeń, także tych potwierdzonych w Konwencji. Stwierdza to wprost Komentarz do artykułu 26, zalecając, by przed odmową informacji dotyczących chronionych tajemnic „rozważyć, czy interes podatnika uzasadnia jego zastosowanie. W przeciwnym razie jest oczywiste, że zbyt szeroka interpretacja tej klauzuli mogłaby zniweczyć wymianę informacji przewidzianą w Konwencji”.

Informacje uzyskane mogą być ujawniane jedynie osobom i władzom (w tym sądom albo organom administracyjnym) zajmującym się wymiarem lub poborem, egzekucją, ściąganiem albo rozpatrywaniem odwołań w zakresie podatków. Nie mogą być wykorzystywane dla innych celów, nawet jeśli byłyby dla nich cenne.

OECD wprowadziła również *FATF Black List*, czyli listę niewspółpracujących państw lub terytoriów. FATF co roku wydaje raporty, jak również na bieżąco aktualizuje listę krajów na niej się znajdujących. Umieszczenie na liście oznacza możliwość zastosowania konkretnych działań, zgodnych z przyjętymi w 2000 roku zasadami. W pierwszym raporcie w 2000 roku na liście znalazło się 15 państw lub terytoriów:

1. Bahamy
2. Dominikana
3. Federacja Rosyjska
4. Filipiny
5. Izrael
6. Kajmany
7. Liban
8. Liechtenstein
9. Nauru
10. Niue
11. Panama
12. Saint Kitts i Nevis
13. Saint Vincent i Grenadyny
14. Wyspy Cooka
15. Wyspy Marshalla

W raporcie z 2001 roku liczba ich spadła do 8:

1. Birma (Myanmar)
2. Egipt
3. Grenada
4. Gwatemala
5. Indonezja
6. Nigeria
7. Ukraina
8. Węgry

Z kolei w raporcie z 2006 roku wymieniony był tylko jeden kraj, a mianowicie Birma, natomiast w raporcie z 2007 roku nie było żadnego państwa na liście⁸³.

Na szczycie w Paryżu w 2008 roku 17 państw OECD zdecydowało o ustanowieniu nowej czarnej listy niewspółpracujących rajów podatkowych. Mimo to do tej pory nie znalazły się na niej nowe państwa. Wniosek o sprawdzenie 40 państw lub terytoriów pod kątem ich współpracy podatkowej wynikał z faktu, że na skutek kryzysu finansowego nastąpił odpływ dużych sum pieniędzy do

⁸³ Financial Action Task Force, Annual Review of Non-Cooperative Countries and Territories 2006–2007, Eighth NCCT Review, 12 October 2007, FATF/OECD, s. 13.

tych krajów, a także wiązał się z funkcjonowaniem na tych obszarach funduszy hedgingowych, które nie były poddane nadzorowi. Uzasadnia to stwierdzenie, że mimo postępu raje podatkowe nie przestały być zagrożeniem dla państw bogatej Północy.

Duża dynamika problematyki bezpieczeństwa ekonomicznego sprawia, że jest to niezwykle interesująca dziedzina badań. Ten segment badań nad stosunkami międzynarodowymi jest równie interesujący co wymagający, ze względu na potrzebę wielodyscyplinarnego podejścia z zastosowaniem analizy politologicznej i ekonomicznej.

Celem publikacji była analiza działań państw w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego, poszukiwanie prawidłowości w działaniach państw z wykorzystaniem narzędzi ekonomicznych, jak również określenie efektywności metod i narzędzi stosowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego.

Istnieje wiele definicji bezpieczeństwa, przy czym tak odmiennych, że powoduje to chaos pojęciowy. Niektóre uniemożliwiają traktowanie kwestii ekonomicznych jako zagrożeń dla bezpieczeństwa. Takie definicje są najczęściej równoznaczne z wąskim ujęciem, odnoszącym się do problemu zagrożeń militarnych. Ten sposób myślenia, jakkolwiek uzasadniony w systemie dwublokowym, dziś jest już anachronizmem. Dzisiejszy stan stosunków międzynarodowych skłania do szerokiego rozumienia problematyki bezpieczeństwa, obejmującego zagadnienia ekonomii, ekologii, ideologii. Takie podejście do studiów nad bezpieczeństwem nadaje tej dyscyplinie dużą dynamikę, odpowiadającą poszukiwaniom badaczy tego obszaru po 1989 roku. Przykładem będzie tutaj wprowadzenie nowego pojęcia *human security* i rozwój badań w tym zakresie.

Niniejsza publikacja nie jest poświęcona problematyce studiów nad bezpieczeństwem, nie starano się zatem zakreślać granic obszaru badań dyscypliny, skupiając uwagę na kwestiach relacji bezpieczeństwa i ekonomii. Zdecydowano się na zastosowanie podejścia teoretycznego sięgającego do założeń szkoły kopenhaskiej, jednak bez jej ułomności. W tym celu wprowadzono pojęcie ekonomizacji bezpieczeństwa. Wykazano, iż proces ekonomizacji (podobny do procesu sekurytyzacji) wyrasta z obiektywnych zjawisk i rzeczywiście postępuje

w stosunkach międzynarodowych, uzasadniając zajmowanie się kwestiami ekonomicznymi w ramach studiów nad bezpieczeństwem.

Kolejnym, wymagającym podjęcia zagadnieniem było zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa ekonomicznego. Po przedstawieniu różnych definicji bezpieczeństwa ekonomicznego podtrzymano wybór jednej z nich, sformułowanej kilka lat wcześniej i zastosowanej w publikacji z 2004 roku. Mimo upływu czasu, nie straciła ona na aktualności. Zgodnie z tą definicją, bezpieczeństwo ekonomiczne to niezakłócone funkcjonowanie gospodarek – utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw. Zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa ekonomicznego pozwoliło określić wartości konstytuujące to bezpieczeństwo, a także jego zagrożenia, czyli zagrożenia finansowe, surowcowo-energetyczne, żywnościowe oraz w dostępie do czystej wody. Zagrożenia są również określane poprzez odniesienie do wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego w ujęciu przedmiotowym. Wyodrębnione zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego wewnątrznie uporządkowano i poddano redukcji, łącząc zagrożenia surowcowe i energetyczne z powodu ich podobieństw. Pokazano różnice i elementy wspólne poszczególnych wymiarów bezpieczeństwa. Dane empiryczne posłużyły wykazaniu, iż wyodrębnione wymiary zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego to terminy, które mają realnie istniejące desygnaty. Podział na wymiary zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego został wykorzystany zwłaszcza w rozważaniach na temat zagrożeń generowanych przez państwa oraz przeciwdziałania państw tego typu zagrożeniom.

Zbadano również wpływ globalizacji na bezpieczeństwo ekonomiczne. Stwierdzono, że ten żywiołowy proces w sposób istotny ogranicza możliwości swobodnego działania państw w sferze gospodarki, jak również sprawia, iż pojawiają się i/lub zwiększają skalę występowania zagrożenia generowane przez podmioty pozapaństwowe. Analiza polityki państw wskazuje, iż we współczesnych stosunkach międzynarodowych nie ma państw, które rozmyślnie obierałyby politykę autarkii jako najlepszą formułę zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Państwa *quasi*-autarkiczne się zdarzają, jednak ich wykluczenie następuje nie na zasadzie decyzji ich rządów (władców), jak w Japonii do okresu Meiji, lecz na skutek decyzji innych państw, poprzez nałożone sankcje międzynarodowe. W związku z procesem otwierania gospodarek, globalizacja prowadzi z jednej strony do większej podatności na stosowane narzędzia ekonomiczne, a z drugiej – do budowy relacji współzależności, które ograniczają

możliwości skutecznych oddziaływań ukierunkowanych na wywołanie zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego.

Poszukiwaniu prawidłowości w działaniach państw służyła analiza agresji ekonomicznej, która może przyjąć formę wojny gospodarczej lub uzależnienia. Szczególne miejsce poświęcono rozważaniom nad efektywnością stosowania narzędzi ekonomicznych, zależną od charakteru relacji między państwami – od tego, czy mają charakter współzależności czy zależności. Stwierdzono, iż prowadzenie wojny gospodarczej (zastosowanie narzędzi zagrażających bezpieczeństwu ekonomicznemu) jest wtedy efektywne, gdy relacje między państwami dla jednego z nich mają charakter zależności. Wojna gospodarcza w przypadku współzależności nie jest efektywna, ale państwa mogą się na nią mimo to zdecydować. Poddano analizie narzędzia używane przez państwa w ramach wojny gospodarczej: ekonomiczne, administracyjne i dyplomatyczne. Prawidłowości poszukiwano na przykładzie Stanów Zjednoczonych, które najczęściej stosują sankcje ekonomiczne. Zauważono, iż odwoływanie się przez to państwo do sankcji ma podłoże raczej w polityce wewnętrznej, a nie międzynarodowej. Badając problematykę sankcji stwierdzono, iż powodują one straty dla państw nakładających sankcje, poddanych sankcjom oraz dla innych uczestników stosunków międzynarodowych. Generują również koszty społeczne, które mogą być odczuwane przez grupy społeczne niechętne reżimowi panującemu w państwie, na które sankcje są nakładane. Stwierdzono, iż sankcje mogą doprowadzić do niekorzystnych zmian politycznych, intensyfikując relacje państw poddanych sankcjom z państwami wrogimi lub konkurującymi. Zastosowanie ujęcia podmiotowego nie dało odpowiedzi na pytanie o prawidłowości w uprawianej przez państwa agresji ekonomicznej.

W dalszej części pracy zastosowano zatem ujęcie przedmiotowe, wskazujące na dobra lub brak dóbr służących zaspokojeniu potrzeb bezpieczeństwa ekonomicznego. Odwołanie się do wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego pokazało, iż państwa używają bardzo różnych narzędzi, a te narzędzia w owych wymiarach mogą być zapisane jako zbiory zagrożeń dla bezpieczeństwa państw, wobec których są stosowane. W odniesieniu do wymiaru finansowego bezpieczeństwa ekonomicznego wskazano na mnogość różnych narzędzi stosowanych przez państwa (na przykład zakazy transferów środków finansowych, zakazy przepływów technologii) oraz duże zróżnicowanie ich efektywności (w zależności od państwa). W wymiarze surowcowo-energetycznym bezpieczeństwa ekonomicznego dostrzeżono, iż do niego odnosi się jedno z najbar-

dziej efektywnych narzędzi stosowanych przez państwa, czego przykładem są relacje Rosja–Ukraina czy ostatnie doniesienia władz Chin o ograniczeniu eksportu metali rzadkich (czyli surowców o strategicznym znaczeniu dla produkcji zaawansowanych technologicznie wyrobów). W wymiarze żywnościowym bezpieczeństwa ekonomicznego wskazano na problemy z biologicznym przetrwaniem obywateli państwa, wobec którego stosowane są narzędzia z grupy zagrożeń żywnościowych (na przykład sankcje nałożone na Irak) oraz na dużą dotkliwość ciosów zadawanych państwom rolniczym (na przykład Mołdawii, Gruzji). W wymiarze dostępu do czystej wody zagrożeniem jest przede wszystkim to, że państwa dążą do budowy urządzeń umożliwiających ograniczenie dopływu lub skierowanie wody w innym kierunku. Kwestie te są szczególnie istotne dla państw położonych na obszarach deficytowych w wodę.

W związku z tym, że zagrożenia dla bezpieczeństwa mają swoje źródło nie tylko w działaniach innych państw, lecz także w zagrożeniach generowanych przez pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, przedmiotem dociekań uczyniono również aktywność tych ostatnich. Stwierdzono, iż zagrożenia wynikać mogą z funkcjonowania rynku, a ściślej wystąpienia kryzysów finansowych, które są pochodną zjawiska spekulacji destabilizujących. W historii gospodarki mechanizm ich powstawania i efekty były bardzo podobne; różnica zasadnicza polega na innej dziś skali oddziaływania na gospodarkę światową i poszczególne państwa. Do zagrożeń pozapaństwowych zaliczamy również te generowane przez korporacje transnarodowe oraz zorganizowane grupy przestępcze. W działaniach korporacji transnarodowych chodzi o wykorzystywanie rajów podatkowych do zmniejszania obciążeń podatkowych, czego efektem jest słabnąca zdolność poboru podatków nieodzownych do realizacji podstawowych funkcji państwa. Z kolei zorganizowane grupy przestępcze – poprzez mechanizm generowania zysków z przestępstw, a następnie pranie brudnych pieniędzy – powodują nieefektywną alokację kapitałów w gospodarce i upośledzenie konkurencji. Towarzyszą temu częste praktyki korumpowania władzy państwowej, co osłabia ją i prowadzi państwo do politycznego i ekonomicznego upadku. Wskazano ponadto na jedno ze szczególnie dotkliwych zagrożeń dla sfery ekonomicznej bezpieczeństwa, to jest na szpiegostwo technologiczne uprawiane przez firmy, które chcąc poprawić swoją konkurencyjność podejmują nielegalne działania prowadzące do wykradania technologii.

Stwierdzono, iż następstwem megatrendów występujących w stosunkach międzynarodowych będzie pojawienie się nowych zagrożeń dla bezpieczeń-

stwa ekonomicznego – migracji międzynarodowych oraz zmian klimatu. Problematyka migracji międzynarodowych stanie się bardzo istotna dla państw Południa, które dzięki transferom jednostronnym pochodzącym od osób pracujących za granicą uzyskują poważne źródło finansowania swojego rozwoju. Doniosłość zmian klimatu jako zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego zależeć będzie od ich dynamiki i działań dostosowawczych na świecie. Przedstawione scenariusze są tylko modelami, a prawdopodobieństwo błędu należy uznać za wysokie. Mimo to należy rozpatrywać te kwestie z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego, ponieważ konsekwencje zmian klimatu mogą być niezwykle rozległe dla poszczególnych państw oraz dla stosunków międzynarodowych.

W odniesieniu do sposobów działania na rzecz zachowania bezpieczeństwa ekonomicznego, sformułowano następujące wnioski: żadne państwo nie jest w pełni bezpieczne ekonomicznie, skala bezpieczeństwa zależna jest od środków finansowych wydatkowanych na tę sferę, często bardziej opłacalne jest niepodejmowanie żadnych działań; stosowane narzędzia ochrony można podzielić na środki jednostronne, dwustronne i wielostronne; najbardziej efektywne, ale jednocześnie najdroższe są narzędzia jednostronne; najtańsze są działania o charakterze politycznym, jak choćby budowa sojuszy energetycznych. Przykład Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Światowej Organizacji Handlu oraz OECD świadczy o tym, że w przypadku uświadomionych wspólnych interesów państwa potrafią podejmować zgodne i efektywne działania. Ich działalność podważa wyobrażenie, iż sposobem zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego jest jedynie rywalizacja i walka – jest nim również współpraca.

W trakcie prowadzonych badań właśnie pytanie o to, czy zachowanie bezpieczeństwa ekonomicznego będzie skłaniać państwa do współpracy czy, przeciwnie, do konfrontacji jawiło się jako szczególnie istotne. Odpowiedź na to pytanie jest niezwykle ważna. Jeśli się uzna, że współpraca będzie ograniczona, a przeważać będzie konfrontacja, wówczas nieuchronny staje się wniosek, iż system taki będzie skrajnie niestabilny. Dane empiryczne skłaniają do raczej pesymistycznego sądu na temat zakresu współpracy między państwami. Źródłem optymizmu nie mogą być również dane dotyczące częstotliwości stosowania narzędzi ekonomicznej presji przez państwa oraz wykorzystywania firm prywatnych w działaniach państwowych. *Last but not least*, zmniejszanie się zasobów dóbr koniecznych dla dalszego rozwoju państw będzie skłaniać je do

konkurowania, czego przykładem jest polityka Chin w Afryce. Państwa Unii Europejskiej nie są dotychczas w stanie prowadzić wspólnej polityki, zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne jej wszystkich członków (*vide*: budowa gazociągu północnego między Niemcami a Rosją); Stany Zjednoczone zaś w sytuacji zagrożenia finansowego wymiaru ich bezpieczeństwa podejmują bezprecedensowe działania interwencyjne, odchodząc od fundamentów ideologicznych swojego rozwoju.

Ograniczoność współpracy między państwami, w połączeniu z przenikaniem rywalizacji politycznych do sfery gospodarki, może nasilać skłonność do użycia lub groźby użycia siły w stosunkach międzynarodowych.

Wykaz tabel, rysunków, map i wykresów

- Tabela 1.** Wielkość deficytu na rachunku obrotów bieżących w Korei Południowej w latach 1980–1989 w % do PKB
- Tabela 2.** Procentowy udział niedożywionych w populacji wybranych państw (w latach 1990–1992, 1995–1997, 2000–2002, 2005–2007)
- Tabela 3.** Wskaźnik procentowy inflacji w krajach dotkniętych niedożywieniem
- Tabela 4.** Procentowe zmiany PKB w krajach dotkniętych niedożywieniem (w cenach stałych)
- Tabela 5.** Wielkość deficytu bilansu płatniczego jako % PKB w krajach dotkniętych niedożywieniem
- Tabela 6.** Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne państw dotkniętych niedoborem czystej wody
- Tabela 7.** Najważniejsze sankcje po II wojnie światowej
- Tabela 8.** Stosowanie i efektywność sankcji jako narzędzia polityki zagranicznej
- Tabela 9.** Sankcje ekonomiczne i straty państw, na które zostały one nałożone
- Tabela 10.** Wybrane raje podatkowe z rozbiorem na regiony
- Tabela 11.** Ludność i terytorium wybranych rajów podatkowych
- Tabela 12.** Kapitał napływający w relacji do PKB (dane liczbowe w %)
- Tabela 13.** Saldo na rachunku obrotów bieżących w % PKB w latach 1994–1996
- Tabela 14.** Przepływy do krajów rozwijających się 1995–2010 (w mld USD)
- Tabela 15.** Szkody ludzkie i materialne spowodowane przez katastrofy naturalne w krajach bogatych i biednych
- Tabela 16.** Podział zasobów wodnych zgodnie z planem Johnstona (*The Jordan Valley Unified Water Plan*) w milionach m³ rocznie
- Tabela 17.** Podział zasobów wodnych przed izraelsko-jordańskim traktatem pokojowym i na jego podstawie, w milionach m³ rocznie
- Tabela 18.** Kraje objęte programem HIPC

Rysunek 1. Zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego państw

- Mapa 1.** Wpływ zmian klimatycznych na produkcję zbóż w Afryce Subsaharyjskiej
- Mapa 2.** Niedobór wody
- Mapa 3.** Źłóża ropy naftowej w Rosji i ropociągi
- Mapa 4.** Strumienie światowego handlu ropą naftową w 2009 roku (w milionach ton)
- Mapa 5.** Basen rzeki Jordan
- Mapa 6.** Wody podwodne – Izrael i Zachodni Brzeg

- Wykres 1.** Krzywa zadłużenia krajów Ameryki Łacińskiej w latach 1980–2002
(w porównaniu z zadłużeniem innych państw)
- Wykres 2.** Skala zjawiska niedożywienia w latach 1990–2010 w podziale na regiony
- Wykres 3.** Zdarzenia dotyczące wody oraz typy zachowań państw – konflikt lub współpraca
- Wykres 4.** Produkcja przemysłowa
- Wykres 5.** Procentowy udział rolnictwa w PKB oraz wielkość DNB
- Wykres 6.** Udziały procentowe państw w zasobach ropy naftowej
na obszarze Morza Kaspijskiego
- Wykres 7.** Procedury antydupingowe w latach 1995–2008
- Wykres 8.** Umowy o wymianie informacji podatkowych podpisywane rocznie
w latach 2000–2009

Bibliografia

- Adams R. Jr., Page J., *The Impact of International Migration and Remittances on Poverty*, The World Bank, Washington D.C. 2003.
- Altman R.C., *The Great Crash, 2008: a Geopolitical Setback for the West*, "Foreign Affairs" 2009, t. 88, nr 1.
- An Overview of Sanctions With Respect to North Korea*, Updated on September 15, 2010, Office of Foreign Assets Control.
- An Overview of the Cuban Assets Control Regulations*, Update on September 3, 2009, Office of Foreign Assets Control.
- Analiza funkcjonowania programów MFW na przykładzie uzgodnienia na rzecz redukcji ubóstwa i wzrostu gospodarczego – PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility)*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej” 2008, nr 1.
- Anioł W., *Międzynarodowe kontrowersje wokół Arktyki i Spitsbergenu*, „Stosunki Międzynarodowe- International Relations” 2010, t. 41, nr 1–2.
- Anioł W., *Proces globalizacji a racja stanu*, w: E. Okoń-Horodyńska (red.), *Państwo narodowe, a procesy globalizacji*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2000.
- Annual Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage, Office of the National Counterintelligence Executive (ONCIX), 2009.
- Anusz J., Sulimierski B., *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowej*, Studia i Materiały nr 54, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1995.
- Arnell N.W., *Climate Change and Global Water Resources: SRES Emissions and Socio Economics Scenarios*, "Global Environmental Change" 2004, t. 14, nr 1, s. 31–52.
- Augustini J., *From Gold Finger to Butterfinger: The Legal and Policy Issues Surrounding Proposals to Use the CIA for Economic Espionage*, "Law & Policy in International Business" 1995, t. 26, nr 2.

- Ayoob M., *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, Lynne Rienner, Boulder 1995.
- Bagehot W., *Lombard Street: A Description of the Money Market*, Language, New York 1873.
- Bako Z., *Wojna ekonomiczna*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1983.
- Balzacq Th., *The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context*, "European Journal of International Relations" 2005, t. 11, nr 2.
- Bapat N.A., Morgan T.C., *Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data*, "International Studies Quarterly" 2009, t. 53, nr 4.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja Europejska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Bellamy I., *Towards a Theory of International Security*, "Political Studies" 1981, t. 29, nr 1.
- Berkowitz M., Bock P.G., *American National Security. A reader in Theory on Policy*, Free Press, New York 1965.
- Berridge G.R., *International Politics: States, Power and Conflict Since 1945*, Harvester Wheatsheaf, New York 1992.
- Bertini C., Glickman D., *Farm Futures. Bringing Agriculture Back to U.S. Foreign Policy*, "Foreign Affairs" 2009, t. 88, nr 3.
- BP Statistical Review of World Energy, June 2010.
- Bradsher K., *China Said to Widen Its Embargo of Minerals*, "New York Times" z 19 października 2010 roku.
- Budnikowski A., *Zadłużenie jako problem globalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991 s. 47–65.
- Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991.
- Buzan B., Weaver O., Wilde J. de, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder 1998, s. 23.
- Cable V., *What is International Economic Security*, "International Affairs" 1995, t. 71, nr 2.
- Campbell D., *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1992.
- Canes M., *Country Impacts of Multilateral Oil Sanctions*, "Contemporary Economic Policy" 2000, t. 18, nr 2.
- Carlsnaes W., Risse T., Simmons B. (red.), *Handbook of International Relations*, SAGE, London 2002.

- Cartier-Bresson J., *Le plan „Cruzado” et l'hétérodoxie économique*, “Revue Tiers-Monde” 1987.
- Cha V.D., *Globalization and the Study of International Security*, “Journal of Peace Research” 2002, t. 37, nr 3.
- Chancellor E., *Historia spekulacji finansowych*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2001.
- China's African Policy, www.focac.org
- Chrabonszczewska E., *Międzynarodowe organizacje finansowe*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- CIA World Factbook 2006.
- Clausewitz C., *O wojnie*, Wydawnictwo Test, Lublin 1995.
- Climate Change in the European Alps: Adapting Winter Tourism and Natural Hazards Management*, OECD 2007.
- Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries*, UN Framework Convention on Climate Change, 2007, s. 19, pdf.
- Colley J., *The War over Water*, “Foreign Policy” 1984, nr 54.
- Collier P., *The Politics of Hunger*, “Foreign Affairs” 2008, t. 87, nr 6, s. 76.
- Collins A., *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Connolly K., *Germany Accuses China of Industrial Espionage*, “The Guardian” z 22 lipca 2009 roku.
- Cooper G., *The Origin of Financial Crises: Central Banks, Credit Bubbles and the Efficient Market Fallacy*, Vintage Books, New York 2007.
- Czubik P., *Wolny obrót towarami. Podstawy międzynarodowoprawne regionalizmu handlowego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
- Dannreuther R., *International Security. The Contemporary Agenda*, Polity, Cambridge 2007.
- Datz G., *What life After Default? Time Horizons and the Outcome of the Argentine Debt Restructuring Deal*, “Review of International Political Economy” 2009, t. 16, nr 3.
- Deggerich M., *Kontynent strachu*, “Der Spiegel” z 15–21 listopada 2010 roku.
- Dent Ch.M., *Economic Security*, w: A. Collins, *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, New York 2007.
- Dhaka A., *The Geopolitics of Energy Security and the Response to its Challenges by India and Germany*, “Geopolitics” 2009, t. 14, nr 2.
- Doorn J. van, *Migration, Remittances and Development*, ILO, “Labour Education” 2002, t. 129, nr 4.

- „Dziennik Urzędowy” L. 336, 23/12/1994, poz. 0234-0250 EUR-Lex 21994 A 1223 (18).
- „Dziennik Ustaw” 1934, nr 102, poz. 919.
- „Dziennik Ustaw” 2002, nr 141, poz. 1178, z późniejszymi zmianami.
- Elliott K.A., Hufbauer G.C., *Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990's*, „The American Economic Review” 1999, t. 89, nr 2.
- Escriba-Folch A., Wright J., *Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers*, „International Studies Quarterly” 2010, t. 54, nr 2.
- EUI Country Report 4 quarter 1995*, The Economist Intelligence Unit Limited, London 1995.
- Factsheet-Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, February 18, 2010 IMF.
- Fischer S., Manuel T., Pisani-Ferry J., Rajan R., *The Role and Governance of the IMF: Further Reflections on Reform*. Panel Discussion, October 12, 2008, The Per Jacobsson Foundation, Washington D.C. 2008.
- Fiszer B., *Globalization and the Competitiveness of Regional Blocs*, „Intereconomics” 1998, nr 4.
- Fouinat F., *A Comprehensive Framework for Human Security*, „Conflict, Security & Development” 2004, t. 4, nr 3.
- Frejtag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 1996.
- Friedman M., *The Case for Flexible Exchange Rate*, w: *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago 1953.
- Frynas J.G., Paulo M., *A New Scramble for African Oil? Historical, Political, and Business Perspectives*, „African Affairs” 2006, t. 106, nr 423.
- Futures Industry Association. *Annual Volume Survey 2010*, [http://www.futuresindustry.org/downloads/Volume-Mar_FI\(R\).pdf](http://www.futuresindustry.org/downloads/Volume-Mar_FI(R).pdf)
- Giordano M., Wolf A., *The Geography of Water Conflict and Cooperation: Internal Pressures and International Manifestations*, „The Geographical Journal” 2002, t. 168 nr 4.
- Gleick P.H., *Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security*, „International Security” 1993, t. 18, nr 1.
- Global Economic Prospects 2010*, Volume 1, Summer 2010, World Bank, s. 3.
- Glytsos N.P., *The Impact of Migrant Income Transfers on Growth in Middle East and North African Countries*, Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey, „Newsletter” 1998, t. 5.

- Główne zasady WTO stosowane do handlu energią zgodnie z TKE*, opracowanie Urzędu Regulacji Energetyki, pdf.
- Górska A., Konończuk W., *Koniec rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego*, „Tydzień na Wschodzie”, OSW, z 21 stycznia 2009 roku.
- Grabowski W., *Instrumenty pochodne a współczesne kryzysy finansowe*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1998.
- Green E.M., *Economic Security and High Technology Competition in an Age of Transition: The Case of the Semiconductor Industry*, Praeger Publishers, Westport 1996.
- Greenlees D., Lague D., *Trail Led to Macao as Focus of North Korean Corruption*, „The New York Times” z 13 kwietnia 2007 roku.
- Grellet G., *Les politiques d'ajustement orthodoxes; Un point de vue critique*, „Revue Tiers-Monde” 1987, nr 109.
- Gropp R., Kostial K., *FDI and Corporate Tax Revenue: Tax Harmonization or Competition?*, „Finance and Development” 2001, t. 38, nr 2.
- Guisnel J., *Cyberwars: Espionage on the Internet*, Plenum Press, New York–London 1997.
- Guzek M., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001.
- Gwiazda A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1998.
- Gwiazda A., *Międzynarodowa współzależność ekonomiczna we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985.
- Halizak E., *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, w: D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, OECD 1998, s. 26.
- Hass R.N. (red.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Council on Foreign Relations Press, New York 1998.
- Hassan Hafidh, *Iraq Lifts Position as Oil Player*, „The Wall Street Journal” z 5 października 2010 roku.
- Heaton P., *Oil for What? – Illicit Iraqi Oil Contracts and the U.N. Security Council*, „Journal of Economic Perspectives” 2005, t. 19, nr 4.
- Hirshleifer J., *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

- Hollingshead A., *The Implied Tax Revenue Loss from Trade Mispricing, Global Financial Integrity*, Washington D.C. February 2010.
- Holslag J., Geeraerts G., Goris J., Smis S., *China's Resources and Energy Policy in Sub-Saharan Africa. Report for the Development Committee of the European Parliament*, Brussels 2007.
- Hough P., *Understanding Global Security*, Routledge, London 2004.
- <http://economie.moldova.org/stiri/eng/74333/>
- <http://english.chosun.com/w21data/html/news/200602/200602020013.html>
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- <http://insiderpress.pl/info/2000/luty/21-01.html>
- <http://insiderpress.pl/info/2001/marzec/98500037746152.html>
- http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country_profiles/1108052.stm, 9 stycznia 2008 roku.
- http://one.wfp.org/operations/current_operations/project_docs/101050.pdf
- <http://taxjustice.blogspot.com/2009/03/oxfam-produces-new-tax-haven-data.html>
- http://www.abc.es/hemeroteca/historico-19-11-2002/abc/Internacional/mueren-de-hambre-otros-dos-ni%C3%B1os-en-argentina_144491.html <http://www.jornada.unam.mx/2002/11/30/025n1mun.php?origen=mundo.html>
- <http://www.abcnet.com.pl/?q=node/1636>, 9 stycznia 2008 roku.
- <http://www.armrusgasprom.am/page.php?al=stockholders1>, 9 stycznia 2008 roku.
- http://www.breitbart.com/article.php?id=D8JJ1FN00&show_article=1
- <http://www.eia.doe.gov/cabs/China/Electricity.html>
- <http://www.enecho.meti.go.jp/topics/energy-in-japan/energy2008E.pdf>
- <http://www.iht.com/articles/2006/12/17/business/nuke.php>
- <http://www.imf.org>
- <http://www.kinghussein.gov.jo/peacetreaty.html> (28.11.2007).
- <http://www.nytimes.com/2006/07/23/magazine/23counterfeit.html>
- <http://www.oecd.org/dataoecd/60/33/30901115.pdf>.
- <http://www.paj.gr.jp/statis/excel/epaj-9.xls>
- http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/tuiyc_-_eng_-_web_file.pdf
- <http://www.wfp.org/content/country-programme-sudan-2002-2008>
- <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/m&a96/art2.htm>
- <http://www.un.org/works/sustainable/freshwater.html>
- <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/am.html>, 8 stycznia 2008 roku.

- Hufbauer G.C., Schott J., Elliot K.A., *Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1983.
- Human Security Centre – *Human Security Report*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Hummelt R., *Spionage auf dem Datenhighway*, Hanser Verlag, Munich 1997.
- International Mobility of the Highly Skilled*, OECD Policy Brief, Paris 2002.
- International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, October 2010.
- Iran and Lybia Sanction Act* – był szeroko krytykowany, w tym przez UE, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-104hr3107enr/pdf/BILLS-104hr3107enr.pdf>
- Jacoby H.G., Mansuri G., *Incomplete Contracts and Investment: A Study of Land Tenancy in Pakistan*, The World Bank, November 2003.
- Janiec M., *Współczesna wojna ekonomiczna. Istota i charakterystyka*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2003.
- Janiec M., *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego przedsiębiorstw*, Kraków, 2 czerwca 2002, pdf
- “Journal of International Taxation” 2006, t. 17, nr 11.
- Kasprzyk L., *Embargo i inne sankcje gospodarcze w stosunkach międzynarodowych*, *Stosunki Międzynarodowe-International Relations*” 2001, nr 1.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1956.
- Khan M.S., *The Macro-Economics Effects of Fund Supported Adjustment Programs*, IMF Staff Papers 1990.
- Kindleberger Ch.P., *Szałeństwo, panika, krach. Historia kryzysów finansowych*, WIG-Press, Warszawa 1999.
- Klare M.T., *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, Owl Books, Routledge, New York, London 2005.
- Kołodziej E.A., *Security and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 5.
- Korcz A., *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, pdf.
- Krasnodębski R., *Raje podatkowe w XXI wieku*, „Prawo i Podatki” 2006, nr 1.
- Książkowski K., *Bezpieczeństwo ekologiczne*, w. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, ASPRA-Jr, Warszawa 2009.
- Książkowski K.M., *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa: metody i środki przeciwdziałania*, Kolor Plus, Warszawa 2004.
- Kubiak K., *Interesy i spory państw w Arktyce*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2009.

- Kudo T., *The Impact of U.S. Sanctions on the Myanmar Garment Industry*, "Asian Survey" 2008, t. 48, nr 6.
- Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7.
- Lancont D., *Winning Worldwide Strategies for Dominating Global Markets*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- Lankosz K., *Realizacja zasad i reguł handlowych wypracowanych w ramach systemu GATT/WTO*, w: K. Budnikowski, S. Wydymuch (red.), *Problemy handlu międzynarodowego. Materiały VIII Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2000.
- Layne Ch., *The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality? A Review Essay*, "International Security" 2009, t. 34, nr 1.
- Lein Y., *Disputed Waters: Israel Responsibility for the Water Shortage in the Occupied Territories*, "Ecotheology" 2000, nr 9, s. 69.
- Lektzian D., Sprecher Ch.M., *Sanctions, signals and militarized conflict*, "American Journal of Political Science" 2007, t. 51, nr 2.
- Libiszewski S., *Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict*, Swiss Peace Foundation, Zürich 1995.
- Liew L., *Human and Economic Security: Is There a Nexus?*, w: W.T. Tow, R. Thakur, In-Taek Hyun (red.), *Asia's Emerging Regional Order: Reconciling Traditional and Human Security*, United Nations University Press, Tokyo–New York–Paris 2000.
- Lipowski T., *Raje podatkowe a unikanie opodatkowania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Lowi M., *Water and power: the politics of a scarce resource in the Jordan River basin*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, s. 105–107.
- Lubbe A., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, "Sprawy Międzynarodowe" 1997, t. 6, nr 4.
- Lubbe A., *National Economic Security*, "The Polish Quarterly of International Affairs" 1997, nr 4.
- Luciani G., *The Economic Content of Security*, "Journal of Public Policy" 1989, t. 8, nr 2.
- Lukas A., Griswold D., *Trade Sanctions*, *Cato Handbook for Congress*, Cato Institute, Washington D.C. 2003.
- Martin P., Teitelbaum M., *Emigration and Development: Focus on West-Central Mexico*, Report of the Eighth Migration Dialogue Seminar, Guadalajara, Mexico 2000.

- Materiały z US Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Libia, 23 January 2001.
- Materiały z US Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Iran, 23 January 2001.
- Materiały z US Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Birma, 23 January 2001.
- Mattair Th.R., *The United States and Iran: Diplomacy, Sanctions and War*, "Middle East Policy" 2010, t. 17, nr 2.
- McCormick B., Wahba J., *Return International Migration and Geographical Inequality: The Case of Egypt*, "Journal of African Economies" 2003, nr 12.
- Mendelsohn R., *Efficient adaptation to Climate Change*, "Climate Change" 2000, t. 45, s. 583–600.
- Meyer J.B., Brown M., *Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain Drain*, Discussion Paper No. 41, UNESCO-ICSU, Budapest, June–July 1999.
- Michałowska-Gorywoda K., Morawiecki W., Mulewicz J., *Międzynarodowe Organizacje Gospodarcze*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1987.
- Michałowski S., *Bezpieczeństwo ekonomiczne w stosunkach Wschód–Zachód*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990.
- Migration and Remittances Factbook 2011*.
- Mittelman J. (red.), *Globalization. Critical Reflections*, Lynne Rienner, London 1996.
- Morag N., *Water and Power: the Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- Morag N., *Water, Geopolitics and State Building: The Case of Israel*, "Middle Eastern Studies" 2001, t. 37, nr 3.
- Munyama K., *Istota inicjatywy Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego na rzecz zmniejszenia zadłużenia krajów najbiedniejszych*: www.kpsw.edu.pl (6.04.2011).
- Munyama K., *Analiza funkcjonowania programów MFW na przykładzie udogodnienia na rzecz redukcji ubóstwa i wzrostu gospodarczego PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility)*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej” 2008, nr 1.
- Najlepszy E., *Zarządzanie finansami międzynarodowymi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 481.
- Narodowa strategia bezpieczeństwa USA: zaangażowanie i rozszerzenie. Dokument przedłożony przez prezydenta Billa Clintona Kongresowi USA w lutym 1996 roku*, w: D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i mię-*

- dzynarodowe u schyłku XX wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Neu C.R., Wolf Ch., *The Economic Dimensions of National Security*, Rand Corporation, Santa Monica 1994.
- Nordhaus W.D., Boyer J., *Warming the World: Economic Models of Global Warming*, MIT Press, Cambridge, Mass. 2000.
- OECD *Manual on the Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes* (zatwierdzony przez Committee on Fiscal Affairs, 23 stycznia 2006 roku).
- Oldeman R.L., *Global Extent of Soil Degradation*, w: *Bi annual Report 1991/1992*, ISRIC, Wageningen, The Netherlands 1992.
- Ostenberg W.P., *The Hidden Cost of Mexican Banking Reform*, Federal Reserve Bank of Cleveland, "Economic Commentary" z 1 stycznia 1997 roku.
- Pasyc E., *Gazprom w Europie. Przyspieszenie ekspansji*, „Prace OSW” z lutego 2007 roku.
- Pattillo C., Poirson H., Ricci L., *External Debt and Growth*, "Finance & Development" 2002, t. 39, nr 2.
- Peksen D., *Better or Worse? The Effects of Economic Sanctions on Human Rights*, "Journal of Peace Research" 2009, t. 46, nr 1.
- Peksen D., Drury A., *Economic Sanctions and Political Repression: Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms*, "Human Rights Review" 2009, t. 10, nr 3.
- Perczyński M., *Globalne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990.
- Petrescu I.M., *Rethinking Economic Sanction Success: Sanctions as Deterrence*, American Enterprise Institute, Washington D.C., kwiecień 2008 r.
- Płaczek J. (red.), *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
- Polityka Chin wobec Sudanu*, <http://www.psz.pl/tekst-1352/Polityka-Chin-wobec-Sudanu> (22.02.2009).
- Porteous S.D., *Economic Espionage: Issues Arising from Increased Government Involvement with the Private Sector*, "Intelligence and National Security" 1994, t. 9, nr 4.
- Pronińska K., *Konflikty surowcowe w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 3.
- Pronińska K., *Konflikty surowcowe we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, lipiec-wrzesień 2005 roku.

- Quirk P.J., *Macroeconomic Implications of Money Laundering*, IMF, Working Paper 96/66, Washington C.D. 1996.
- Quirk P.J., *Money Laundering: Muddying the Macroeconomy*, "Finance & Development" 1997, t. 34, nr 1.
- Rabil R., *Embattled Neighbours: Syria, Israel and Liban*, Lynne Riners Publishers, London 2004.
- Ramstad E., *Politics & Economics: Money May Underlie North Korea's Return to Talks*, "Wall Street Journal" z 2 listopada 2006 roku.
- Rarick C., *Destroying a Country in Order to Save It: The Folly of Economic Sanctions against Myanmar*, "Economic Affairs" 2006, t. 26, nr 3.
- Rarick C., Duchatelet M., *An Ethical Assessment of the Use of Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool*, "Economic Affairs" 2008, t. 28, nr 2.
- Rarick C., *Economic Sanctions: Failed Foreign Policy Tool and a Cost to American Business*, "Economic Affairs" 2007, t. 27, nr 3.
- Runge C.F., Runge C.P., *Against the Grain. Why Failing to Complete the Green Revolution Could Bring the Next Famine*, "Foreign Affairs" 2010, t. 89, nr 1, s. 9.
- Rybiński K., *Przyczyny i mechanizmy kryzysów walutowych*, materiały na konferencję Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa, czerwiec 1998 roku.
- Rządkowska A., *Chiny w Afryce*, „Rurociągi” 2008, t. 52, nr 1–2.
- Sapa A., *Bezpieczeństwo żywnościowe krajów rozwijających się*, pdf.
- Schubert R., Schellnhuber H.J., Buchmann N., *Climate Change as a Security Risk*, UNEP 2007.
- Schweizer P., *The Growth of Economic Espionage: America is Target Number One*, "Foreign Affairs" 1996, t. 75, nr 1.
- Serafin Z., *Rola handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi w wojnie gospodarczej, Polityka Stanów Zjednoczonych Ameryki wobec Polski w świetle dokumentów latach 1980–1983*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1983.
- Sfeir-Younis A., *Violation of Human Rights is a Threat to Human Security*, "Conflict, Security & Development" 2004, t. 4, nr 3.
- Shelley L., *Crime as the Defining Problem: Voices of Another Criminology*, "International Annals of Criminology" 2002, t. 39, nr 1–2.
- Shepherd G.W., *Effective Sanctions on South Africa: The Cutting Edge of Economic Intervention*, Praeger, Paperback 1991.
- Skarżyński M., *Implikacje naftowe wojen irackich*, w: S. Wojciechowski (red.), *Irak wczoraj i dziś – Wybrane aspekty wewnętrzne i międzynarodowe*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu, Poznań 2005.

- Smale M., Cohen M.J., Nagarajan L., *Local Markets, Local Varieties: Rising Food Prices and Small Farmers' Access to Seed*, International Food Policy Research Institute, „IFPRI Issue Brief” 2009, nr 59.
- Soros G., *Alchemia finansów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Souza P. de, *Economic Strategy and National Security*, Westview, Boulder 2000.
- Spencer D.E., Sharman J.C., *OECD Proposals on Harmful Tax Practices: A Status Report*,
- Spencer D.E., *Harmful Tax Practices: 2004 OECD Progress Report*, “Journal of International Taxation” 2004, t. 15, nr 9.
- Sperling J., Kirchner E., *Economic Security and the Problem of Cooperation in Post-Cold War Europe*, “Review of International Studies” 1998, t. 24, nr 1.
- Stankiewicz W. (red.), *Gospodarka zagrożenia wojennego: Polska 1980–1982*, Wojskowa Akademia Polityczna im. F. Dzierżyńskiego, Warszawa 1983.
- Stritzel H., *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*, “European Journal of International Relations” 2007, t. 13, nr 3.
- Swanstrom N., *The Narcotics Trade: A Threat to Security? National and Transnational Implications*, “Global Crime” 2007, t. 8, nr 1.
- Symonides J., *Status prawny i roszczenia do Arktyki oraz Bieguna Północnego*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 1.
- Szewko W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski – zagrożenia potencjalne i realne*, w: L. Łukaszuk, W. Kostecki (red.), *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1996.
- Szyska A., *Behawioralne aspekty kryzysu finansowego*, „Bank i Kredyt” 2009, t. 40, nr 4.
- Tanzi V., *Globalization, Technological Developments and the Work of Fiscal Terminals*, IMF Working Paper WP/00/181, Washington D.C. 2000.
- Tanzi V., *Money Laundering and the International Finance System*, IMF Working Paper 96/55, Washington D.C. 1996.
- Tatarzyński M., *Głód energii w Chinach a stosunki z krajami Bliskiego Wschodu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1.
- Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field, 2006 Assessment by the Global Forum on Taxation*” *Tax Co-operation: Towards a Level Playing Field – 2007 Assessment by the Global Forum on Taxation*, Access to Bank Information for Tax Purposes – the 2007 Progress Report.
- Taylor I., *China and Africa: Engagement and Compromise*, Routledge, Abingdon–New York 2006.

- Thakur R., *The United Nations, Peace and Security: from Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- The State of the Nation's Housing 2009*, Joint Center for Housing Studies of Harvard University, Cambridge, Mass. 2009.
- Thevenaz F.N., *Les sanctions Economiques Agricoles – L'Embargo Céréaliier de 1980*, Difo-Druck, Bamberg 1994.
- Thomas C., *Global Governance, Development and Human Security*, Pluto, London 2000; *UNDP Human Development Report 2005*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- „Times of India” z 12 czerwca 1997 roku.
- Torbat A.E., *Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran*, California State University, Blackwell Publishing Ltd 2005.
- Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, ILO, Geneva 2004.
- Trade and Development Report 1997*, United Nations, New York 1997.
- „Tydzień na Wschodzie” 2009, t. 76, nr 1.
- UK Climate Impacts Projections*, <http://www.ukcip.org.uk/>.
- Ullman R., *Redefining Security*, „International Security” 1983, t. 8, nr 1.
- UNDP Human Development Report*, Oxford University Press, New York–Oxford 1994.
- Vuori J.A., *Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders*, „European Journal of International Relations” 2008, t. 14, nr 1.
- Waeber O., *Societal Security: the Concept*, w: O. Waeber, B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lamaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London 1993.
- Wajrak A., *Łowienie pod lodem. Kto zdobędzie kontrolę nad Antarktyką*, w: Portal-Morski.pl (5.03.2010).
- Walt S.M., *Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies*, „International Security” 1999, t. 23, nr 4.
- Warburg G.R., *The Nile in Egyptian-Sudanese Relations*, „Orient” 1991, t. 32, nr 4.
- Wickramasekara P., *Policy Responses to Skilled Migration: Retention, Return and Circulation*, ILO, International Migration Programme, Paper 5E, Geneva 2002.
- Williams M.C., *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*, „International Studies Quarterly” 2003, 47, nr 4.

- Wolf A., *Hydropolitics Along the Jordan River*, United Nations University Press, Tokyo 1995.
- Wolfensohn J.D., *The Challenges of Globalization. The Role of the World Bank*, Address to the Public Discussion Forum, The World Bank News and Broadcast, 4.04.2001, Berlin 2001.
- Wolfers A., *Discord and Collaboration: Essays on Integration Politics*, The John Hopkins Press, Baltimore 1962.
- Woodruff Ch., *Mexican Microenterprise Investment and Employment: The Role of Remittances*, "Integration and Trade Journal" 2007, nr 27.
- World Migration Report 2005*, International Organisation for Migration.
- World Trade Organization, Annual Report 2006.
- World Trade Organization, Annual Report 2009.
- www.aces.gov/uscode/title22/chapter69.html
- www.aidsaction.org
- www.fas.org/irp/ops/ci/docs/fy99.htm
- www.theamericano.com
- www.un.org/depts/oip/background/index.html
- Yi-chong Xu, *China's Energy Security*, "Australian Journal of International Affairs" 2006, t. 60, nr 2.
- Yoffe S., Wolf A.T., Giordano M., *Conflict and Cooperation over International Freshwater Resources: Indicators of Basins at Risk*, "Journal of the American Water Resources Association" 2003, t. 39, nr 5.
- Żukrowska K. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Wydawnictwo IUSatTAX, Warszawa 2011.
- Żukrowska K., *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, w: Żukrowska K., Gracik M. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.
- Żukrowska K., Gracik M. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.
- Żyniewicz M., Załupka D., *Luki podatkowe 2000 oraz legalne i nielegalne metody wykorzystywane przez podatników w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych*, Wydawnictwo NetNet, Wrocław 2000.
- Żywiecka H., *Przyczyny i mechanizmy kryzysów walutowych ze szczególnym uwzględnieniem międzynarodowych przepływów kapitału*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia” z. 145, Warszawa 2002.