

Mongolia w pułapce obfitości zasobów naturalnych



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Mongolia w pułapce obfitości zasobów naturalnych

Małgorzata Burchard-Dziubińska
Tsolmontuya Myagmarjav

Małgorzata Burchard-Dziubińska, Tsolmontuya Myagmarjav – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Ekonomii, Katedra Ekonomii Rozwoju
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 nr 41/43

Małgorzata Burchard-Dziubińska – rozdziały: 1–3, 6–8
Tsolmontuya Myagmarjav – rozdziały: 4 i 5

RECENZENT
Stanisław Czaja

REDAKTOR INICJUJĄCY
Beata Koźniewska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE
Ewelina Fatyga

SKŁAD I ŁAMANIE
AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA
Anna Sońta

PROJEKT OKŁADKI
Agencja Reklamowa efectoro.pl

Autor zdjęcia wykorzystanego na okładce: Erdenebulgan Tsogbadrakh

© Copyright Małgorzata Burchard-Dziubińska & Tsolmontuya Myagmarjav, Łódź 2020
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2020

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.09549.19.0.K

<http://dx.doi.org/10.18778/8220-092-8>

Ark. 8,1; ark. druk. 9,375

ISBN 978-83-8220-092-8
e-ISBN 978-83-8220-093-5

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 665 58 63

*Aminie, Anar-Erdenowi, Amirlan, Enerlen i Iweelgvnj,
aby zawsze mogli cieszyć się pięknem mongolskiej przyrody*

Spis treści

Wstęp	9
Część 1	
ROLA BOGACTW NATURALNYCH W ROZWOJU GOSPODARCZYM – UJĘCIE TEORETYCZNE	15
Rozdział 1	
Pułapka obfitości zasobów naturalnych – wprowadzenie do problematyki	17
Kiedy zasoby naturalne stają się przekleństwem	17
Renta z zasobów naturalnych	19
Choroba holenderska	26
Tragedia dóbr wspólnych	28
Inne zagrożenia związane z eksploatacją bogactw naturalnych	31
Rozdział 2	
Inicjatywy na rzecz zrównoważonego rozwoju RRDC	39
Konsensus waszyngtoński a rozwój RRDC	39
Kontrola łańcuchów dostaw	41
Część 2	
ZASOBY NATURALNE I ICH WYKORZYSTANIE W GOSPODARCE MONGOLII	47
Rozdział 3	
Przyrodnicze uwarunkowania rozwoju gospodarki Mongolii	49
Środowisko geograficzne	49
Flora i fauna	51
Klimat i jego zmiana	52
Surowce kopalne	53
Źródła energii odnawialnej	55
Rozdział 4	
Pastwiska jako unikatowy zasób naturalny Mongolii	57
Pasterstwo nomadyczne	57

8 Spis treści

Rola tradycyjnego pasterstwa w gospodarce Mongolii	60
Wrażliwość rolnictwa Mongolii na zmianę klimatu	63
Rozdział 5	
Rola górnictwa w gospodarce Mongolii	71
Strategiczne złoża surowców mineralnych	71
Wydobycie węgla	72
Wydobycie miedzi	76
Wydobycie złota	77
Wydobycie innych surowców mineralnych	80
Górnictwo jako stymulator rozwoju Mongolii	82
Rozdział 6	
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Mongolii	89
Rodzaje bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Mongolii	89
Rozwój bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Mongolii w latach 1992–2018	91
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w sektorze górniczym	95
Część 3	
W POSZUKIWANIU DROGI DO ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU	103
Rozdział 7	
Mongolia – kraj w pułapce obfitości zasobów naturalnych	105
Tragedia wspólnego pastwiska i próby jej przezwyciężenia	105
Przekleństwo obfitości surowców kopalnych	109
Rola BIZ w gospodarce Mongolii – próba oceny doświadczeń	111
Wpływ uzależnienia od eksportu surowców naturalnych na gospodarkę	115
Rozdział 8	
Znaczenie instytucji formalnych i nieformalnych w racjonalnym korzystaniu z zasobów naturalnych	119
Transformacja systemowa jako zmiana instytucjonalna	119
Problem korupcji	122
Zmiany regulacji prawnych w sferze ochrony środowiska i zasobów naturalnych	124
W kierunku zrównoważonego rozwoju i poprawy jakości życia	128
Zakończenie	133
Literatura	137
Spis tabel	147
Spis wykresów	149

Wstęp

Zasoby naturalne od dawna stanowią czynnik produkcji, bez którego nie byłoby możliwe zaspokojenie ludzkich potrzeb. W przeszłości podstawowe znaczenie miały zasoby odnawialne. Wraz z rozwojem cywilizacji człowiek rozszerzał możliwości korzystania także z zasobów nieodnawialnych, co przyczyniło się do niebywałego sukcesu ludzkości w wytwarzaniu dóbr i usług oraz zaspokajaniu coraz bardziej zróżnicowanych i wyrafinowanych potrzeb. Obszary występowania bogactw naturalnych przyciągały osadników i stanowiły podstawę dla rozkwitu wielu krain i regionów. Jednak nie zawsze był to rozwój trwały i gwarantujący sprawiedliwą społecznie dystrybucję korzyści otrzymywanych dzięki pozyskiwaniu zasobów. Choć od wieków zdawano sobie sprawę z tego, że zasoby przyrody, zwane przez klasyków ekonomii ziemią, warunkują byt człowieka, to długo nie pojawiała się refleksja dotycząca społecznych i ekologicznych skutków ich eksploatacji. Koncentrowano się jedynie na aspektach gospodarczych. W naukowej debacie takie pojęcia, jak: „przekleństwo zasobów naturalnych” czy „paradoks obfitości zasobów” pojawiły się dopiero pod koniec XX w.

Obecnie w gospodarce światowej używa się około 110 surowców mineralnych i trudnej do kwantyfikacji ilości zasobów odnawialnych, które wraz z usługami ekosystemowymi stanowią podstawę funkcjonowania ludzkiej cywilizacji. Znaczenie każdego z nich jest różne i ulegało zmianom na przestrzeni wieków¹. We współczesnej gospodarce, w dobie czwartej rewolucji przemysłowej, popyt na zasoby naturalne nie słabnie, chociaż nieco inaczej kształtują się priorytety w ich pozyskiwaniu. Przykładowo metale ziem rzadkich, a także kobalt, platyna, palad, ren czy tytan, stały się pilnie poszukiwane, bo choć często potrzebne tylko w niewielkich ilościach, są niezbędne do wytwarzania zaawansowanych technologicznie produktów przemysłu 4.0. Na rynkach jest to odzwierciedlane przez niekiedy spektakularne wzrosty ich cen. Niektóre surowce z racji swojego znaczenia dla rozwoju zyskały miano krytycznych, czyli takich surowców kluczowych lub strategicznych, których możliwości pozyskania zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych są obarczone albo dużym ryzykiem, albo wiążą się z dużymi

1 E. Chaline, *50 substancji, które zmieniły bieg historii*, Oficyna Wydawnicza Alma-Press, Warszawa 2017.

trudnościami, a możliwości ich substytucji są niewielkie. Surowce kluczowe to surowce o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i zaspokojenia potrzeb bytowych społeczeństwa, a więc takie, których trwała podaż musi być zapewniona. Surowce strategiczne to z kolei takie, które nie są w sposób wystarczający (min. w 90%) pozyskiwane ze źródeł krajowych lub których możliwości trwałego pozyskania z tych źródeł są ograniczone bądź też zagrożone, oraz inne surowce niepozyskiwane w kraju (deficytowe), a niezbędne dla obronności i bezpieczeństwa narodowego (w tym krajowej infrastruktury energetycznej), a w szczególności dla rozwoju innowacyjnych technologii². Przykładowo surowce znajdujące się na liście surowców krytycznych w Unii Europejskiej to: antymon, beryl, borany, fluoryt, fosforyty, gal, german, grafit, ind, kobalt, krzem, magnez, metale ciężkie i lekkie z grupy ziem rzadkich, niob, platynowce, wolfram oraz dodane w 2017 r. – baryt, bizmut, fosfor, hafn, hel, skand, tantal i wanad³. Można do nich zaliczyć także takie, które mimo występowania w dużej ilości są niemożliwe do pozyskania np. z powodu uwarunkowań planistycznych, protestów społecznych itp. Dla tych surowców szuka się nowych stabilnych źródeł zaopatrzenia. Wynika stąd rosnące zainteresowanie inwestycjami w poszukiwanie i eksploatację bogactw naturalnych w krajach rozwijających się, dla których rosnący światowy rynek może być szansą na wydobyć się z ubóstwa. Wymaga to jednak właściwego zarządzania poszczególnymi zasobami zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Gospodarki bogate w zasoby stoją przed wyzwaniami związanymi z wyczerpaniem złóż kopalin i zmiennością dochodów z ich sprzedaży. Wyczerpywanie się surowców implikuje konieczność podejmowania międzyokresowych decyzji dotyczących tego, ile bogactw należy zużyć, a ile zaoszczędzić, co ma wpływ na międzypokoleniową sprawiedliwość oraz długoterminową stabilność finansową i zewnętrzną. Zmienność dochodów wymaga odrębnych średniookresowych reguł fiskalnych i ostrożnościowych oszczędności.

Niewątpliwie kwestią niezmiernie ważną jest zrozumienie, dlaczego kraje rozwijające się, bogate w zasoby naturalne, rozwijają się wolniej od krajów, których natura nie obdarzyła tak hojnie. W dyskusji o tym problemie zwraca się uwagę na kilka czynników, które wydają się mieć szczególne znaczenie. Jednym z nich jest uzależnienie gospodarki krajów rozwijających od eksportu surowców. To wystawia je na oddziaływanie zmian koniunktury na światowych rynkach i prowadzi do ujawnienia się paradoksu w sferze podaży polegającego na tym, że spadkowi cen surowców towarzyszy wzrost wydobywania i eksportu, bo tylko w ten sposób kraje te mogą zrekompensować sobie spadek wpływów dewizowych, tak potrzebnych do

2 B. Radwanek-Bąk, K. Galos, M. Nieć, *Surowce kluczowe, strategiczne i krytyczne dla polskiej gospodarki*, „Przegląd Geologiczny” 2018, t. 66, nr 3, s. 153–159.

3 COM (2017) 490 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wykazu surowców krytycznych dla UE 2017, Bruksela, dnia 13.09.2017 r.

finansowania rozwoju. Wysokiego uzależnienia ekonomicznego od eksportu surowców doświadczają m.in.: duża część Bliskiego Wschodu, Azji Środkowej, liczne kraje afrykańskie, Boliwia, Ekwador, Meksyk, Wenezuela, w pewnym zakresie także Rosja. Brak dywersyfikacji struktur gospodarczych i uzależnienie państwa od renty surowcowej często prowadzi do patologii na szczytach władzy, korupcji i wzrostu nierówności społecznych. Kraje mogące stać się potentatami na globalnym rynku przeistaczają się w autorytarne reżimy i odbiorców pomocy rozwojowej. Zasoby naturalne nie tylko stają się przedmiotem konfliktów, ale i źródłem środków na ich podtrzymywanie. Wyniszczające walki, przeradzające się niekiedy w wojny domowe, wciągają charakteryzowane kraje w spiralę upadku. Tak było w przypadku Angoli, Konga, Nigerii, Sierra Leone czy Wenezueli⁴.

Zwraca się również uwagę na rodzaj bogactw naturalnych. Zasoby mineralne i paliwa kopalne należą do zasobów nieodnawialnych, a ich eksploatacja wykazuje tendencję do tworzenia skoncentrowanych (punktowych) modeli produkcji i przychodów. Wykorzystywanie zasobów odnawialnych, np. w rolnictwie czy leśnictwie, ma z reguły bardziej rozproszony charakter. Pisał o tym Richard M. Auty, dzieląc kraje bogate w zasoby naturalne na *point-sourced economies* i *diffuse economies*⁵. Ta klasyfikacja zyskała w ostatnich latach na popularności wśród badaczy problemu przekleństwa zasobów w krajach rozwijających się, których gospodarki są silnie zależne od skoncentrowanej eksploatacji zasobów nieodnawialnych. Do grupy *point-sourced economies* zalicza się też producentów kawy i kakao, gdyż ich produkcja na plantacjach i handel są zwykle silnie skoncentrowane (zmonopolizowane), co czyni sytuację gospodarczą podobną do wydobywania surowców mineralnych.

Rozważania w niniejszej książce zostały osadzone w teorii ekonomii środowiska i zasobów naturalnych oraz ekonomii instytucjonalnej. Mają na celu opisanie, analizę oraz ocenę roli w rozwoju Mongolii dwóch elementów, które zdeterminowały ten proces – ogromnych, nie do końca zbadanych bogactw naturalnych tego kraju oraz instytucji, które określają zasady ich eksploatacji. Sam fakt kto i na jakich zasadach ma dostęp do zasobów naturalnych kraju silnie determinuje udział w korzyściach płynących z ich pozyskiwania. Mongolia stanowi pod tym względem niezwykle interesujący przedmiot badań. Wyróżnia ją kilka cech szczególnych. Po pierwsze, wielowiekowy rozwój tego kraju bazował na specyficznym zasobie naturalnym, jakim są rozległe pastwiska, wykorzystywane do nomadycznej hodowli zwierząt pozostających przez cały rok w otwartym stepie. Stały się one podstawą

4 Najbardziej kompleksową działalność w tej dziedzinie prowadzi The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), która bada i porównuje deklaracje wpływów uzyskiwanych z sektora wydobywczego składane przez rządy afrykańskie oraz deklaracje wpłat na rachunki rządowe dokonywane przez korporacje wydobywcze.

5 R.M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*, Routledge, London–New York 1993.

rozwoju wyjątkowej kultury i stylu życia mongolskich koczowników. Prywatyzacja hodowli bez prywatyzacji pastwisk wywołała głębokie zmiany w funkcjonowaniu tego sektora, jak się wydaje prowadzące wprost do tragedii wspólnego pastwiska. Po drugie, wysuwane od dziesiątków lat przypuszczenia w odniesieniu do zlokalizowania na obszarze kraju znacznych zasobów kopalin znajdują potwierdzenie w wynikach prowadzonych na szeroką skalę badań geologicznych. Podkreśla się nie tylko zróżnicowanie surowców i obecność wielu minerałów o strategicznym i kluczowym znaczeniu dla nowoczesnych technologii, lecz także obfitość złóż. Po trzecie, terytorium Mongolii ze względu na swą rozległość i bardzo niską gęstość zaludnienia, pomimo surowego kontynentalnego klimatu, wydaje się być łatwo dostępne, co przyciąga zagraniczny kapitał inwestycyjny. Nie oznacza to jednak, że nie generuje to poważnych konsekwencji społecznych i ekologicznych. Po czwarte, Mongolia uważana jest za przykład kraju o udanej transformacji systemowej, której towarzyszy demokratyzacja życia społeczno-gospodarczego, a co za tym idzie mniejsza podatność na wstrząsy polityczne w porównaniu z innymi emancypującymi się państwami.

Zbadanie, czy powstające w nowej rzeczywistości instytucje rzeczywiście sprzyjają trwałemu rozwojowi społeczeństwa i gospodarki wydaje się być interesujące z punktu widzenia tak nauki, jak i praktyki. Struktura książki została podporządkowana poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie badawcze: czy Mongolia jest w stanie wydostać się z pułapki obfitości zasobów, w której się znalazła ze względu na słabość rozwiązań instytucjonalnych związanych z eksploatacją jej bogactw naturalnych w okresie transformacji systemowej? Rozważania dotyczą lat 1991–2020 i dwóch kategorii zasobów naturalnych o fundamentalnym znaczeniu dla rozwoju tego kraju: pastwisk i kopalin.

Część pierwsza publikacji została poświęcona teoretycznym aspektom związanym z rolą bogactw naturalnych w rozwoju. Na podstawie literatury przedstawione zostały następujące problemy badawcze: renta surowcowa i konkurowanie o jej przechwytywanie, choroba holenderska, jej przejawy, skutki i środki zaradcze, tragedia wspólnego pastwiska oraz konsekwencje słabości ram instytucjonalnych, w których odbywa się eksploatacja zasobów.

Część druga ma charakter faktograficzny. Oprócz literatury przedmiotu wykorzystano w niej dane statystyczne i raporty Urzędu Statystycznego Mongolii, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i różnych agend ONZ. Przedstawiono przyrodnicze uwarunkowania rozwoju Mongolii ze szczególnym uwzględnieniem klimatu i specyfiki ekosystemów. Obszernie omówiono także funkcjonowanie dwóch sektorów gospodarczych ściśle zależnych od zasobów naturalnych: pasterstwa i górnictwa. Tę część książki kończy rozdział poświęcony bezpośrednim inwestycjom zagranicznym i ich roli w eksploatacji zasobów naturalnych Mongolii.

Część trzecia zawiera autorską ocenę wpływu eksploatacji bogactw naturalnych Mongolii na sytuację społeczną i gospodarczą kraju w okresie transformacji

systemowej. Jest próbą odpowiedzi na postawione w książce pytanie badawcze. Wykorzystano w niej wyniki badań własnych, dotyczących zmian organizacyjnych i prawnych w analizowanym okresie, a także dane na temat Mongolii zawarte w raportach poświęconych zrównoważonemu rozwojowi, jakości życia i szczęścia, opracowanych zarówno przez krajowe, jak i międzynarodowe agencje badawcze.

W zakończeniu zawarta została odpowiedź na postawione we wstępie pytanie badawcze. Obecna sytuacja charakteryzuje się wieloma cechami paradoksu obfitości zasobów naturalnych, kiedy bogaty w surowce kraj nie potrafi należycie zagospodarować środków uzyskiwanych z ich sprzedaży w celu walki z ubóstwem i niwelowania różnic w poziomie życia, ani też uniknąć tragedii wspólnego pastwiska. Korzyści, jeśli tylko się pojawią, szybko „rozpływają się” w trudny do śledzenia sposób. Znaczne rozproszenie ludności na olbrzymim terytorium utrudnia konsolidację wysiłków na rzecz kontroli władzy i sprawiedliwej dystrybucji dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży surowców. Mongolia bardzo wcześniej wykazała zainteresowanie zrównoważonym rozwojem w duchu Agendy 21 i Milenijnych Celów Rozwoju, a następnie przystąpiła do realizacji celów zrównoważonego rozwoju określonych dla perspektywy do 2030 r. Prawidłowo rozpoznane zostały problemy, wyznaczone cele działania i sformułowane programy ich realizacji. Na tle innych transformujących się gospodarek to, co zrobiono w Mongolii, jest budujące i zasługuje na uznanie. Jednak analiza procesu budowania dostosowanych do rynkowych realiów ram instytucjonalnych prowadzi do wniosku, że w sytuacji, kiedy nowe instytucje nie wyłaniają się dzięki społecznemu popytowi na tego typu rozwiązania, lecz w wyniku ich podaży inicjowanej przez zewnętrznych doradców, proces przemian jest turbulentny i długotrwały. Dla wielu Mongołów było to zaskakujące, a i odnalezienie się w nowych realiach wymagało czasu. Nauka na własnych błędach bywa niekiedy bolesna. Mimo tego wydaje się, że wnioski zostały wyciągnięte. Społeczeństwo coraz chętniej i ze zrozumieniem istoty rzeczy angażuje się w działania właściwe dla demokracji.

Część 1

**Rola bogactw naturalnych
w rozwoju gospodarczym
– ujęcie teoretyczne**

Rozdział 1

Pułapka obfitości zasobów naturalnych – wprowadzenie do problematyki

Kiedy zasoby naturalne stają się przekleństwem

Mówiąc o zasobach naturalnych, mamy na myśli całą obfitość darów przyrody obejmującą bogactwa naturalne (minerały, glebę, wody, powietrze, florę i faunę), siły przyrody (energię słońca, wód, wiatru) oraz walory środowiska decydujące o jakości życia człowieka (przestrzeń i jej jakość). Dzielimy je na zasoby biotyczne (żywe – świat roślin oraz zwierząt) i zasoby abiotyczne (martwe – surowce mineralne, wody, gleby), czyli składniki przyrody podlegające procesom odtwarzania bądź nieodtworzalne¹. W ekonomii interesuje nas to, że zasoby naturalne są obiektem gospodarowania. To użyteczność różnych komponentów środowiska decyduje o tym, że „zasoby nie są, lecz stają się”, a składnik przyrody tak długo pozostaje zasobem, jak długo realnie lub potencjalnie może być wykorzystywany². Zasoby naturalne ujawniają swoją ekonomiczną przydatność pod wpływem równoczesnego działania trzech czynników: natury, człowieka i jego kultury.

Czy tak rozumiane bogactwa naturalne mogą stać się przekleństwem? Dlaczego niektóre kraje wpadają w pułapkę obfitości zasobów naturalnych i czy można takiej sytuacji uniknąć? Są to pytania frapujące od kilku dziesięcioleci badaczy zajmujących się rozwojem gospodarczym. Już w 1950 r. na zjawisko zwrócili uwagę

1 *Ochrona środowiska i żywych zasobów przyrody*, red. R. Olacek, A.U. Warcholińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999, s. 65.

2 H.J. Barnett, Ch. Morse, *Scarcity and Growth. The Economics of Natural Resources Availability, Resources for the Future*, Inc., The Johns Hopkins Press, Baltimore 1963.

niezależnie od siebie Raúl Prebisch³ i Hans W. Singer⁴, pisząc o długoterminowym trendzie spadkowym cen surowców w porównaniu z cenami dóbr przetworzonych ze względu na niską dochodową elastyczność popytu na dobra podstawowe. Ceny nie spadają jednak automatycznie wraz z postępem technicznym, ponieważ z jednej strony mamy do czynienia ze spadkiem kosztów w wyniku wyższej wydajności produkcji, z drugiej zaś następuje wzrost dochodów przedsiębiorców i wynagrodzenia czynników produkcji. Gdy dochód rośnie bardziej niż wydajność, ceny także rosną zamiast spadać.

Przyjmuje się, że jako pierwszy określenia „przekleństwo zasobów” użył Richard M. Auty w pracy *Sustaining development in mineral economies. The resource curse thesis*, opublikowanej w 1993 r.⁵ Za przełomowy dla naukowej debaty o roli zasobów naturalnych w rozwoju społeczno-gospodarczym uznaje się tekst roboczy Jeffreya Sachsa i Andrew Warnera *Natural resource abundance and economic growth* z 1995 r.⁶, opublikowany w 1999 r. pod tytułem *The Big Push, Natural Resource Booms and Growth*⁷. Zwrócili oni uwagę na fakt, że jedną z zaskakujących cech wzrostu gospodarczego jest to, że gospodarki bogate w zasoby naturalne zwykle rozwijają się wolniej niż gospodarki ubogie w takie zasoby. Przyjmując 1971 r. za bazowy, wykazali, że gospodarki o wysokim stosunku eksportu zasobów naturalnych do produktu krajowego brutto (PKB) miały tendencję do niskiego tempa wzrostu w okresie 1971–1989. Ta negatywna zależność była prawdziwa nawet w sytuacji kontrolowania zmiennych, które uznano za ważne dla wzrostu gospodarczego, takich jak początkowy dochód na mieszkańca, polityka handlowa, wydajność rządu, stopy inwestycji i inne. Obaj autorzy wracali do tematyki roli zasobów we wzroście i rozwoju także w swych dalszych badaniach⁸. W publikacji z 2001 r. napisali wprost o przekleństwie zasobów naturalnych (*the curse of natural resources*).

3 R. Prebisch zauważył, że w krajach Ameryki Łacińskiej stosunek cen dóbr przetworzonych faktycznie zmienił się w stosunku do cen produktów pierwotnych w latach 1870–1930, i wykazał, że w centrum dochód przedsiębiorców i czynników produkcji wzrósł względnie bardziej niż wydajność, podczas gdy na peryferiach wzrost dochodu był mniejszy niż wzrost wydajności. Innymi słowy, podczas gdy centra zachowały całą korzyść z rozwoju technicznego swojego przemysłu, kraje peryferyjne przekazały im część owoców własnego postępu technicznego (R. Prebisch, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, United Nations Department of Economic Affairs, New York 1950, s. 10).

4 H. Singer, *The Distribution of Gains between Borrowing and Investing Nations*, „American Economic Review” 1950, t. 40, nr 2, s. 473–485.

5 R.M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*, Routledge, London–New York 1993.

6 J. Sachs, A. Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Working Paper 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA 1995.

7 J. Sachs, A. Warner, *The Big Push, Natural Resource Booms and Growth*, „Journal of Development Economics” 1999, t. 59, nr 1, s. 43–76.

8 J. Sachs, A. Warner, *The Curse of Natural Resources*, „European Economic Review” 2001, t. 45, s. 827–838.

Zasoby naturalne mogą dawać ogromne możliwości rozwoju gospodarczego. Jednak niekiedy prowadzą do znaczącego pogorszenia warunków funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa w wyniku oddziaływania różnych czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Nie chodzi tylko o to, aby dochody z eksploatacji zasobów wydawać w odpowiednim czasie i na odpowiednie cele, ale także o zapewnienie gospodarce konkurencyjności i wprowadzenie jej na ścieżkę trwałego rozwoju. Na przeszkodzie mogą stać choroba holenderska oraz jej konsekwencje, jak i inne problemy związane przede wszystkim z niedojrzałością instytucjonalną, na którą szczególnie narażone są bogate w zasoby kraje rozwijające się (Resource-Rich Developing Countries – RRDC). Wyzwaniem pozostaje również szacowanie rent otrzymywanych z zasobów naturalnych i prawidłowe odzwierciedlanie faktu eksploatacji tych zasobów w rachunkach narodowych.

Renta z zasobów naturalnych

Rentę ekonomiczną najprościej można zdefiniować jako wszelką płatność otrzymywaną za wykorzystanie zasobu lub czynnika produkcji, która przekracza jego koszt alternatywny, lub też jako różnicę pomiędzy przychodami z czynnika produkcji a minimalną opłatą niezbędną do zakupu tego czynnika. Klasyczne pojęcie renty zostało wprowadzone przez Davida Ricarda i odnosiło się tylko do ziemi uprawnej, której podaż jest stała. Na rynku gruntów bowiem, przynajmniej w krótkim okresie, istnieje stały obszar, który można użytkować. Cena ziemi jest wówczas określona przez popyt. Renta ekonomiczna to ta część produktu ziemi, którą płaci się właścicielowi za użytkowanie pierwotnych i niezniszczalnych sił gleby. Jej wysokość jest odzwierciedleniem urodzajności bądź lokalizacji ziemi, porównanej do najmniej korzystnej działki. Jako pierwszy kwestię renty z zasobów nieodnawialnych podjął Harold Hotelling w modelu dotyczącym złoża, którego właściciel jest cenobiorcą i który stara się zmaksymalizować wartość bieżącą netto rozumianą jako suma strumienia zdyskontowanych rent z tytułu wydobywania. Renta jest tu różnicą między tym, ile nabywcy chcą zapłacić za kolejną jednostkę zasobu a tym, ile sprzedawca musi dostać, aby tę jednostkę dostarczyć na rynek. Ceny są dyktowane przez rynek. Cena graniczna akceptowalna przez sprzedawcę jest równa kosztowi krańcowemu. Stąd renta R równa się cena (rynkowa) p_t minus koszt krańcowy MC_t^9 .

Obecnie pojęcie renty używane jest do określania wszystkich niestandardowych czynników produkcji. Renty odnoszą się do zysków przekraczających kwotę, którą

9 T. Żylicz, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 83.

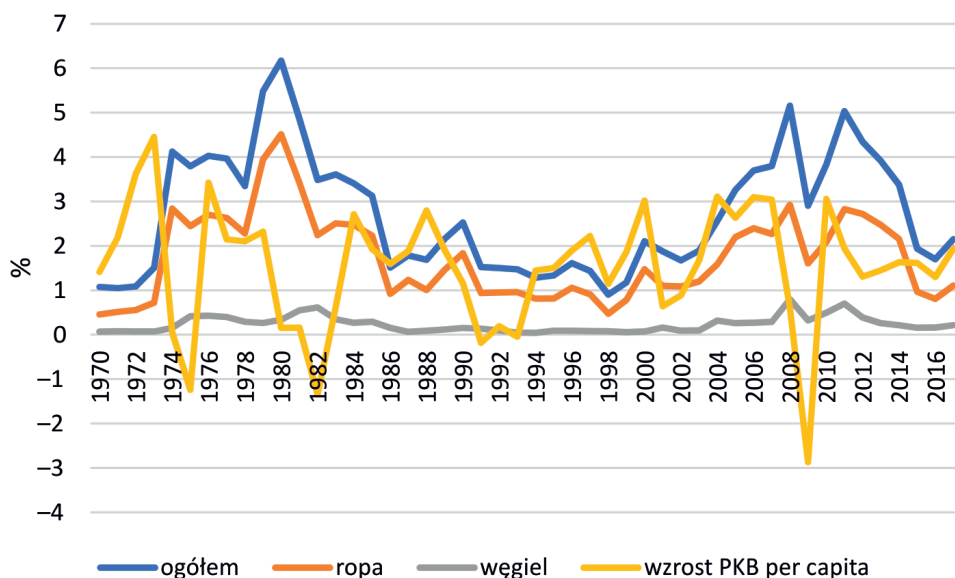
można uznać za rozsądny zwrot z zainwestowanego kapitału, który w ekonomii jest określany jako zysk normalny. Część ceny zasobu można uznać za rekompensatę za likwidację cennego składnika aktywów. W przypadku zasobów nieodnawialnych wystarcza sam fakt ich wydobycia, a w przypadku zasobów odnawialnych eksploatacja w sposób niezrównoważony.

W statystykach międzynarodowych prowadzonych przez Bank Światowy przyjmuje się, że całkowita renta z zasobów naturalnych to suma rent z ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla, surowców mineralnych oraz renty leśnej. Prawidłowe szacowanie wysokości rent w czasie i ustalenie, do kogo one faktycznie trafiają ma kluczowe znaczenie dla rozwoju wielu gospodarek na świecie. Uwzględnianie udziału zasobów naturalnych w wynikach gospodarczych jest ważne w budowaniu ram analitycznych zrównoważonego rozwoju. W niektórych krajach dochody z zasobów naturalnych, zwłaszcza z paliw kopalnych i surowców mineralnych, stanowią istotną część PKB, a znaczna część tych dochodów ma postać rent ekonomicznych – dochodów przekraczających koszty wydobycia zasobów. Zasoby naturalne są źródłem renty ekonomicznej, ponieważ są one eksploatowane, a nie wytwarzane. W przypadku wytwarzanych towarów i usług siły konkurencyjne zwiększają podaż, dopóki zyski ekonomiczne nie zostaną doprowadzone do zera, ale zasoby naturalne o stałej podaży często wymagają zwrotów znacznie przewyższających koszty produkcji. Renty z nieodnawialnych zasobów – paliw kopalnych i surowców mineralnych, a także renty z nadmiernej eksploatacji lasów wskazują na likwidację zasobów kapitałowych kraju. Kiedy kraje używają takich dochodów do wspierania bieżącej konsumpcji, a nie do inwestowania w nowy kapitał, aby zastąpić to, co zostało zużyte, w rzeczywistości zaciągają pożyczki w stosunku do swojej przyszłości.

Rentę z zasobów naturalnych oblicza się jako różnicę między ceną towaru (np. wydobytego surowca) a średnim kosztem jego wytworzenia. Odbывается przez oszacowanie światowej ceny jednostek określonych towarów i odjęcie szacunkowych średnich kosztów jednostkowych wydobycia lub zbiorów (w tym normalnego zwrotu z kapitału). Te jednostkowe renty są następnie mnożone przez fizyczne ilości, które kraje wydobywają lub zbierają, aby ustalić renty za każdy towar i ich udział w PKB¹⁰.

Na podstawie danych dostępnych w bazie IndexMundi na rysunku 1.1 przedstawiono procentowy udział na poziomie globalnym rent surowcowych, renty z ropy i renty z węgla w PKB ogółem oraz zmiany procentowe PKB *per capita*. Renta surowcowa obejmuje rentę z ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla, surowców mineralnych i rentę leśną. Na przestrzeni lat 1970–2016 udział renty surowcowej zmieniał się, osiągając najwyższy poziom 6,175% w 1980 r. Kolejne wysokie notowania, nieco powyżej 5%, miały miejsce w 2008 i 2015 r.

10 Ta definicja renty ekonomicznej różni się od definicji stosowanej w systemie rachunków narodowych, gdzie czynsze są formą dochodu z nieruchomości, obejmującą płatności na rzecz właścicieli gruntów uiszczane przez najemcę za użytkowanie gruntów lub płatności na rzecz jednostek instytucjonalnych (państwa) pozwalające na wydobycie złóż podziemnych.



Rysunek 1.1. Renta z zasobów naturalnych ogółem na świecie jako procent PKB w latach 1970–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS?view=chart>; <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?view=chart>; <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.COAL.RT.ZS?view=chart>; <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PETR.RT.ZS?view=chart> (dostęp: 15.12.2019).

Największy udział w rencie surowcowej miała (ma) ropa naftowa, której ceny podlegają znacznym wahaniom związanym z oddziaływaniem czynników politycznych i gospodarczych. Do lat siedemdziesiątych XX w. branża była zdominowana przez kilka przedsiębiorstw wydobywczych, znanych jako „Siedem Sióstr”. Zmiana, która zaczynała być widoczna już w poprzedniej dekadzie, polegała na rozszerzaniu się procesów nacjonalizacji, co wpłynęło na cały rynek. „Siedem Sióstr” skutecznie kontrolowało wielkość wydobycia, transport i dystrybucję oraz ceny, przechwytyując jednocześnie większość zysków. Sytuacja była nie do zaakceptowania przez rządy państw bogatych w ropę, takich jak Iran, Irak, Arabia Saudyjska, Libia, Algieria, Nigeria czy Indonezja, które miały ochotę na większe udziały w zyskach. Zaczęły porozumiewać się w ramach Organizacji Państw Eksporterów Ropy Naftowej (OPEC), co zaowocowało wzrostem kontroli podaży i miało wpływ na ceny. Po szokach naftowych z lat siedemdziesiątych XX w., kiedy najpierw ceny wystrzeliły do poziomu 56,39 USD za baryłkę (na skutek wojny Jom Kipur w 1974 r.) i 107 USD (w związku z irańską rewolucją islamską i spadkiem produkcji o 6% w 1980 r.), notowania spadły do 31,60 USD w 1986 r. W ostatnich latach najniższy poziom – 18,72 USD odnotowano w 1998 r. (z uwagi na głęboki kryzys w Azji). Potem nastąpił wzrost ceny

do 108,42 USD, będący reakcją na prosperity w gospodarce światowej i stagnację podaży tego surowca, kolejny spadek do poziomu 68,99 USD dokonał się wskutek ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego z 2009 r., a kolejny wzrost do poziomu 118,71 USD był reakcją na „arabską wiosnę”. W latach 2014–2016 cena ropy spadła o blisko 70%. Notowane od 2018 r. wzrosty były wynikiem sytuacji na Bliskim Wschodzie i w Wenezueli. Wpływ miała także polityka administracji Donalda Trumpa wobec Iranu¹¹. Spadek cen na początku 2020 r. był z kolei wywołany rozprzestrzenianiem się koronawirusa, co początkowo wiązało się ze spowolnieniem gospodarki chińskiej i ograniczeniem wymiany handlowej z tym krajem, a potem rozszerzyło się na skalę globalną. Wysokie ceny ropy związane z szokami naftowymi w latach siedemdziesiątych XX w. były przyczyną spadków globalnego PKB, natomiast spadek cen ropy w 1998 czy 2020 r. był konsekwencją osłabienia gospodarczego (był egzogeniczny w stosunku do rynku ropy). Nacjonalizacja przedsiębiorstw sektora naftowego zawsze uruchamiała procesy głębokich zmian w krajach, które jej dokonały. Z perspektywy lat wiadomo, że efekty okazały się dalekie od oczekiwanych. Deszcz pieniędzy, który niczym „manna z nieba” trafił do tych gospodarek, pozwolił wzbogacić się członkom elit władzy, ale nie przyczynił się do poprawy poziomu życia ogółu obywateli. Wzmocnieniu uległy rządy autorytarne, a przez bogate w ropę kraje rozwijające się przechodziły kolejne fale zamieszek i wojen domowych. Wiele z nich wykazywało wolniejsze tempo wzrostu PKB od nieposiadających złóż ropy krajów rozwijających się¹².

Ceny innych zasobów naturalnych także podlegają niekiedy dużym wahaniom w reakcji na zmiany koniunktury lub w związku ze spodziewanymi zmianami popytu. Do „klasycznych” metali dołączają metale ziem rzadkich, kolejne platynowce czy ren. Dzieje się tak dzięki rozwojowi wielu nowych technologii cywilnych i militarnych związanych z przemysłem lotniczym, kosmonautyką, medycyną, elektromobilnością, wykorzystywaniem odnawialnych źródeł energii, produkcją urządzeń dla branży IT i nowoczesnych systemów AI. Zdaniem analityków duża zmienność cen metali ziem rzadkich w ostatnich kilku latach może być spowodowana gromadzeniem zapasów w celach spekulacyjnych. Podejrzewano, że w 2010 r. Chiny rozpoczęły program gromadzenia zapasów metali ziem rzadkich i mogły zgromadzić 200 tys. ton, czyli niemal dwa razy tyle co roczna produkcja w tym kraju¹³. Wysokie ceny w największym stopniu dotknęły ciężkie tlenki pierwiastków ziem rzadkich. Wartość tlenku terbu, stosowanego przy produkcji samochodów hybrydowych czy systemów sonarowych,

11 Cena za baryłkę ropy Crude (wartość realna, podana w USD 2016). Źródło danych: BP Statistical Review.

12 M.L. Ross, *The Oil Curse. How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton University Press, Princeton 2012.

13 M. Burchard-Dziubińska, *Strategiczna rola metali ziem rzadkich w gospodarce opartej na wiedzy*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2014, nr 1 (34), s. 21–33.

podskoczyła z 1400 USD do 3190 USD za kilogram w ciągu trzech tygodni. Cena rynkowa kilograma tlenku tulu w latach 1959–1998 oscylowała w granicach 4600–13 300 USD za kilogram, spadając do 1950 USD w roku 2003. Dysproz osiągnął cenę 467 USD za kilogram, choć osiem lat wcześniej kosztował 15 USD. Latem 2010 r., w ciągu dwóch miesięcy wartość ceru skoczyła blisko pięciokrotnie. Analiza aktualnych danych dotyczących kształtowania się cen metali ziem rzadkich pozwala wysnuć wniosek, że nawet jeśli bańka spekulacyjna była pompowana, to pękła ona pod koniec 2013 r. Stawki zmniejszały się, z wyjątkiem prazeodymu, w przypadku którego odnotowano wzrost ze 150 do 155 USD/kg (FOB China)¹⁴. W perspektywie całego roku 2019 liderem na rynku surowców był pallad. Jego cena wzrosła w ciągu 12 miesięcy o prawie 59%, w tym o ponad 14% w IV kwartale. Notowania tego kruszcu od dekady znajdują się w długoterminowym trendzie wzrostowym. W tym czasie cena podniosła się z poniżej 200 USD za uncję do 1950 USD w grudniu 2019 r. To najwyższe notowania w historii¹⁵. Poza palladem w IV kwartale 2019 r. zwyżkowały także ceny pozostałych metali szlachetnych – złota, srebra, platyny. Złoto podrożało w 2019 r. o niemal 20%. Czynnikiem wspierającym wzrost jego ceny były zakupy kruszcu dokonywane przez banki centralne Rosji, Turcji, Indii i Chin, a także napływy netto do funduszy ETF, inwestujących m.in. w złoto bulionowe.

„Pierwiastkiem przyszłości” jest też ren, najrzadszy pierwiastek metaliczny na Ziemi, nietworzący własnych złóż. Został odkryty dopiero w 1923 r. jako ostatni z naturalnych pierwiastków. Towarzyszy złożom rud molibdenu, miedzi, a także innych kopalin. Ze względu na wyjątkową odporność chemiczną i szczególnie wysoką temperaturę topnienia (3180°C) i wrzenia (ponad 5600°C) oraz twardość i odporność na ścieranie ren jest obecnie bardzo poszukiwany przez przemysł lotniczy, kosmiczny i petrochemiczny¹⁶. Światowa produkcja renu wynosi 40–60 ton rocznie. Cena podlega znacznym wahaniom. Przykładowo w 2007 r. wynosiła 7500 USD/kg. Z uwagi na silny popyt pod koniec 2008 r. wzrosła gwałtownie do około 10 000 USD/kg. Jednak w listopadzie 2009 r. spadła do około 4900 USD/kg, a w lutym 2020 r. była na poziomie 6285 USD/kg i wykazywała tendencje zwyżkowe¹⁷.

Dla gospodarek wysoce zależnych od eksploatacji zasobów naturalnych udziały rent surowcowych są oczywiście dużo wyższe od przeciętnej dla świata (tabela 1.1).

14 D.J. Kingsnorth, *Rare Earths: Is Supply Critical in 2013*, Conference paper, 4–5.06.2013, <http://investorintel.com/wp-content/uploads/2013/08/AusIMM-CMC-2013-DJK-Final-InvestorIntel.pdf> (dostęp: 15.12.2019).

15 <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Pallad-liderem-rynku-surowcow-w-2019-roku-7798822.html> (dostęp: 15.12.2019).

16 P. Kijewski, H. Wirth, *Ren – występowanie w złożu rud miedzi, produkcja i jej perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk” 2011, nr 81, s. 103–115.

17 <https://www.coingecko.com/en/coins/ren> (dostęp: 15.12.2019).

W czołówce znajdują się Kongo i Mongolia, w przypadku których w 2017 r. udział renty surowcowej w PKB przekraczał 40%, podczas gdy ponad 20% wykazywało 21 państw na świecie¹⁸.

Tabela 1.1. Renta surowcowa w wybranych krajach jako procent PKB w 2017 r.

Lp.	Kraj	Udział renty surowcowej w PKB [%]	Lp.	Kraj	Udział renty surowcowej w PKB [%]
1	Kongo	42,67	11	Gwinea Równikowa	24,25
2	Mongolia	40,52	12	Mauretania	24,12
3	Libia	38,47	13	Arabia Saudyjska	23,76
4	Irak	37,98	14	Oman	23,49
5	Kuwejt	37,14	15	Wyspy Salomona	22,60
6	Surinam	33,18	16	Sierra Leone	22,15
7	Dem. Rep. Konga	32,70	17	Czad	21,96
8	Timor Wschodni	31,46	18	Papua-Nowa Gwinea	21,83
9	Gujana	25,33	19	Syria*	21,65
10	Liberia	25,20	20	Azerbejdżan	21,02

* Dane za 2007 r.

Źródło: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/NY.GDP.TOTL.RT.ZS/rankings> (dostęp: 12.02.2020).

Jednym z problemów jest właściwe oszacowanie renty, jaką mogą przynieść zasoby naturalne w kolejnych latach i właściwe, służące trwałemu rozwojowi kraju, zagospodarowanie środków pozyskiwanych ze sprzedaży zasobów. Teoretycznie sprawa jest prosta. Zgodnie z regułą Hartwicka w krajach wysoce zależnych od zasobów nieodnawialnych konsumpcja może być utrzymana, jeśli renty z zasobów nieodnawialnych są stale inwestowane, a nie wykorzystywane do zaspokajania bieżących potrzeb¹⁹. W rzeczywistości wiele RRDC nie inwestuje rent surowcowych. Zasadne wydaje się postawienie pytania: o ile bogatsze mogłyby być kraje, gdyby przestrzegały tej reguły? Oszacowania wykonane dla lat 1980–2005 wykazały, że w przypadku Konga zamiast rzeczywistej wartości kapitału produkcyjnego *per capita* 3741 USD byłoby to 16 088 USD, a dla Wenezueli odpowiednio 12 793 USD

18 <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/NY.GDP.TOTL.RT.ZS/rankings> (dostęp: 12.02.2020).

19 J.M. Hartwick, *Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources*, „American Economic Review” 1997, t. 66, nr 5, s. 972–974.

i 45 246 USD. Rzeczywisty kapitał to kwota, jaką kraj zgromadził w 2005 r. Hipotetyczny kapitał to kwota, którą kraj mógłby zgromadzić, gdyby przestrzegał zasady Hartwicka i ponownie zainwestował wszystkie czysze od zasobów od 1980 r.²⁰

Należy także podkreślić, że surowce naturalne stanowią rodzaj aktywów gospodarczych, a ich eksploatacja w pewnym sensie zubaża kraj, gdy zasoby te przestają istnieć. Dotyczy to zwłaszcza działalności górniczej, ale może również obejmować użytkowanie zasobów odnawialnych, jeśli są wykorzystywane w sposób nie zrównoważony, tzn. w ilościach przekraczających ich zdolność do naturalnej odbudowy. Na przykład drzewa lasów tropikalnych o twardym drewnie rosną na tyle wolno, że traktowane są jako zasób nieodnawialny. Tymczasem eksploatacja zasobów naturalnych jest odzwierciedlana w rachunkowości makroekonomicznej jako wzrost PKB. Inaczej mówiąc, im więcej zasobu się wydobydzie, tym wyższy będzie dochód. To, co jest dobre z punktu widzenia spółki górniczej, na poziomie kraju pokazuje tak naprawdę ubożenie jego wyposażenia w zasoby, a nie rozkwit. Zużycie zasobów można ująć, odejmując wartość wykorzystywanych surowców (dla których znana jest przecież cena rynkowa) od wartości produkcji takich sektorów, jak górnictwo i przemysł drzewny. Wówczas wartość PKB byłaby pomniejszona o wartość wydobytych kopalin lub wyciętych drzew. Dla krajów bogatych w zasoby ma znaczenie też to, że standardowe mierniki deprecjacji nie biorą pod uwagę degradacji środowiska przyrodniczego. Na przeszkodzie stoi brak rzetelnych wyników pomiarów pieniężnej wyceny zmian jakości środowiska. Choć ekonomistom znane są już metody pomiaru wartości środowiska i usług ekosystemowych²¹, to praktyczne ich zastosowanie w dużej skali nie wydaje się obecnie możliwe. Jedną z propozycji jest zazielenienie PKB lub stosowanie (zamiast lub obok PKB) zielnego produktu krajowego netto (ZPKN). Zielona rachunkowość narodowa uwzględnia zmiany w kapitale naturalnym – wyczerpywanie się i degradację kapitału naturalnego odejmuje się od wektora dóbr inwestycyjnych, a przepływy wynikające z korzystnych zmian środowiskowych dodaje się do wektora dóbr konsumpcyjnych²². Z obserwacji sytuacji w niektórych krajach wynika, że koszty naprawy szkód w środowisku są tak wysokie, że mogą niwelować całą korzyść uzyskaną przez ten kraj z wydobycia zasobów. Wówczas PKB może rosnąć, a ZPKN maleć.

20 *The Changing Wealth of Nations Measuring Sustainable Development in the New Millennium*, World Bank, 2011, s. 9.

21 Więcej informacji na temat działań na rzecz uczynienia wartości środowiska widzialną można znaleźć dzięki inicjatywie The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) pod adresem <http://www.teebweb.org/> (dostęp: 15.03.2020).

22 H. Mohajan, *Green Net National Product for the Sustainability and Social Welfare*, „International Journal of Development Research and Quantitative Technologies” 2010, t. 1, nr 2, s. 43–55; J.E. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

Choroba holenderska

Dobrze rozpoznany i opisany przypadek negatywnego wpływu eksploatacji zasobów naturalnych na konkurencyjność wszedł do piśmiennictwa pod nazwą choroby holenderskiej. Określenie to po raz pierwszy zostało użyte w „The Economist” w 1977 r.²³ w odniesieniu do problemu, który wystąpił w Niderlandach w latach siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych XX w., po przystąpieniu tego kraju do eksploatacji złóż gazu i ropy naftowej na Morzu Północnym. Ku powszechnemu zaskoczeniu ta rozwinięta i dobrze funkcjonująca dotąd gospodarka zamiast zbierać owoce z eksploatacji surowców, odnotowała wzrost bezrobocia i trudności w handlu zagranicznym. Napływ dolarów ze sprzedaży ropy i gazu spowodował wzrost kursu guldena, a w konsekwencji spadek konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych. Nie były one w stanie sprzedawać swych produktów za granicą ani też konkurować z importem. Spadek sprzedaży poza sektorem naftowym spowodował ograniczanie produkcji i wzrost bezrobocia. Te niekorzystne zmiany na rynku pracy nie były rekompensowane przez wzrost zatrudnienia w sektorze wydobywczym, gdyż ze swej natury wydobycie ropy i gazu jest raczej kapitało-, a nie pracochłonne. Choroba holenderska nie jest nowym zjawiskiem. Typowe dla niej symptomy wystąpiły w XVI w. na skutek przepływu skarbów z Nowego Świata do Hiszpanii i Portugalii, czy też w związku z australijską gorączką złota w latach pięćdziesiątych XIX w. Na chorobę holenderską zapadło wiele eksportujących kopaliny państw reprezentujących zróżnicowane poziomy rozwoju gospodarczego. Współcześnie jest to problem nie tylko RRDC, lecz także Rosji (z 70% udziałem ropy i gazu w eksporcie), Norwegii (78%), Australii (61%) czy Kanady (39%). Jednak szczególnie dotkliwa jest ona dla państw słabiej rozwiniętych. Oprócz eksportu zasobów naturalnych typowym jej źródłem jest również znaczny wzrost cen surowców na światowych rynkach. Gwałtowny wzrost cen ropy naftowej w latach siedemdziesiątych XX w. wpłynął na rozwój tej choroby w wielu krajach eksportujących ten surowiec, a następnie spowodował duży problem z bilansem handlowym i finansami tych państw, kiedy ceny znacząco spadły. W Nigerii, która od czasów boomu naftowego z eksportera przekształciła się w importera produktów rolnych, skala negatywnych skutków społecznych i ekologicznych wydobycia ropy osiągnęła rozmiary bezprecedensowe w skali światowej. Typowym przykładem choroby holenderskiej są Angola i Gabon, gdzie tradycyjny przemysł ucierpiał na skutek eksploatacji ropy naftowej stanowiącej aż 97% ich eksportu. Spektakularny jest też przypadek Wenezueli, która posiadając złoża ropy uznawane obecnie za największe na świecie, pod rządami Nicolása Maduro stała się bankrutem.

Powodem wystąpienia choroby holenderskiej może być też wzrost cen niektórych płodów rolnych. Tak było w przypadku boomu w produkcji kawy w Kolumbii

23 *The Dutch Disease*, „The Economist” 26.11.1977, s. 82–83.

kosztem innych rodzajów produkcji. Znaczne zasoby przeniesiono wtedy do sektora rolnego, co ograniczyło możliwości zrównoważonego rozwoju całej gospodarki.

Choroba holenderska jest zwykle związana z odkryciem i eksploatacją zasobów naturalnych, ale pojawia się także za sprawą dowolnego czynnika, który zwiększa napływ obcej waluty. Takim źródłem mogą być bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), które zwykle koncentrują się na przemyśle zasobów naturalnych i mogą wiązać się egzogenicznym postępem technologicznym²⁴. Skutkiem będzie chociażby rozwój gospodarki dualnej z rozwiniętym jednym sektorem, zwykle kapitałochłonnym i będącym własnością inwestorów zagranicznych, oraz słabo rozwiniętym, pracochłonnym sektorem pozostającym w rękach właścicieli krajowych, zazwyczaj związanym z rolnictwem lub prostym przetwórstwem. Należy dodać, że niekiedy objawy choroby holenderskiej mogą być związane z pomocą zagraniczną, a nawet z przekazami pieniężnymi ze strony pracowników migrujących za pracą zagranicę. Transfery finansowe są ważnym źródłem dodatkowego finansowania dla krajów rozwijających się, często przekraczającym inne przepływy finansowe.

Uogólniając, napływ i konwersja walut zagranicznych na pieniądź krajowy powoduje podwyższenie jego kursu, przez co inne produkty tego kraju są mniej konkurencyjne cenowo w eksporcie. Zjawiska te prowadzą również do wyższego poziomu taniego importu i mogą powodować deindustrializację, ponieważ następuje ucieczka przedsiębiorstw niezwiązanych z sektorem wydobywczym do tańszych lokalizacji. W dalszej perspektywie może dojść do wzrostu bezrobocia.

Kraj jest w stanie zaradzić negatywnym konsekwencjom choroby holenderskiej na kilka sposobów, w zależności od tego, czy wzrost dochodów jest trwały czy czasowy. Jeżeli oczekuje się, że wyższe wpływy będą trwałe, nastąpią przemiany sektorowe w gospodarce będące dostosowaniem do nowych warunków związanych z eksploatacją bogactwa. Jednak skoncentrowanie produkcji na jednym sektorze gospodarki, szczególnie na wydobyciu zasobów naturalnych, stwarza ryzyko ograniczenia dla dalszego rozwoju technologicznego i społecznego oraz długoterminowego wzrostu gospodarczego, a także może uczynić gospodarkę bardziej wrażliwą na zmiany popytu i cen na światowych rynkach. Rozwiązaniem może być dywersyfikacja produkcji poprzez inwestowanie w różnych sektorach. Wymaga to jednak zaangażowania rządu, który powinien stymulować rozwój i wzrost wydajności w innych sektorach gospodarki, zwłaszcza poprzez inwestycje w innowacje, edukację i infrastrukturę, tak aby zwiększyć konkurencyjność zapóźnionych branż. Ich ochrona może odbywać się również za pomocą instrumentów polityki handlowej, takich jak cła lub dotacje.

Innym narzędziem może być też realokacja dochodów bezpośrednio do władz lokalnych w celu ograniczenia ubóstwa. Jest to oczekiwane zwłaszcza w państwach słabo rozwiniętych, gdzie presja społeczna na uzyskanie szybkiego

24 W.M. Corden, *Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation*, „Oxford Economic Papers” 1984, t. 36, nr 3, s. 359–380.

dostępu do korzyści z eksploatacji bogactw wydaje się oczywista. Prosty transfer pieniędzy do regionów będzie jednak stwarzać realne zagrożenia inflacyjne, a to zwykle prowadzi do pogorszenia sytuacji gospodarczej w całym kraju, zamiast jej poprawy.

W grę wchodzi także zarządzanie realnym kursem walutowym. Na znaczeniu zyskuje wówczas polityka pieniężna. Stopa aprecjacji waluty może być kontrolowana poprzez interwencje na rynku walutowym i redukcję konwertowanych kwot. Dochody ze sprzedaży surowców mogą być dzielone pomiędzy import a specjalne fundusze w celu tworzenia oszczędności stabilizacyjnych. Prowadzenie interwencji walutowych, które zwiększą rezerwy walutowe i uwolnią więcej pieniądza krajowego, może prowadzić do inflacji. Sposobem przeciwdziałania inflacji jest zwiększenie oszczędności prywatnych i publicznych poprzez nadwyżkę budżetową i podniesienie stóp procentowych. Wykorzystywanie zmiany stóp procentowych ma jednak daleko idące konsekwencje dla gospodarki i dlatego powinno być zawsze dogłębnie analizowane przez bank centralny przed ich wprowadzeniem. Jednak w krajach słabo rozwiniętych banki często nie są w stanie skutecznie sprawować odpowiedniej polityki monetarnej ze względu na niestabilność całego systemu instytucjonalnego. Alternatywą jest sterylizacja rosnących dochodów z wykorzystaniem obligacji skarbowych, co zmniejsza efekt wydatkowy i zapobiega nagłemu umocnieniu lokalnej waluty.

Reasumując, aprecjacja waluty krajowej, będąca efektem choroby holenderskiej, tylko w krótkim okresie jest zjawiskiem pozytywnym ze względu na niższe koszty obsługi długu zagranicznego oraz tańszy import. Niemniej dla rozwoju gospodarki ważne jest, aby eksport krajowy był konkurencyjny, a bilans płatniczy zrównoważony. Dlatego wysoki kurs waluty krajowej w dłuższym okresie powoduje pojawienie się zagrożeń dla gospodarki, które mogą zniweczyć krótkookresowe korzyści. Rozwiązywanie problemów związanych z chorobą holenderską za pomocą odpowiedniej polityki makroekonomicznej wymaga jednak silnych instytucji państwowych zdolnych zapewnić przejrzystość przepływów finansowych i stabilność gospodarczą. Są to poważne wyzwania, którym nie jest w stanie sprostać wiele krajów z grupy RRDC. Niekiedy uciekają się one do pomocy instytucji zewnętrznych, takich jak Bank Światowy czy organizacje pozarządowe. Nie zawsze są to rozwiązania dobrze dopasowane do realiów poszczególnych gospodarek.

Tragedia dóbr wspólnych

Tragedia dóbr wspólnych, znana także jako tragedia wspólnego pastwiska, to szczególny przypadek użytkowania zasobów naturalnych, kiedy poszczególni użytkownicy, działając niezależnie i zgodnie z własnym interesem, zachowują się

wbrew interesowi ogółu użytkowników, wyczerpując lub degradując wspólne zasoby poprzez ich nadmierną eksploatację. Na problem po raz pierwszy zwrócono uwagę w Anglii i Irlandii, gdzie w celu zapewnienia dostępu do odpowiedniej ilości i jakości pastwisk dla owiec wprowadzono system grodzień. Zjawisko to pojawiło się w XIII w., jednak największe rozmiary przybrało z końcem XVIII i w XIX w. w związku z pierwszą rewolucją przemysłową, gdyż owcza wełna stanowiła ważny surowiec dla rozwijającego się przemysłu tekstylnego. O przemianach w użytkowaniu gruntów w Anglii pisali m.in.: Edward C.K. Gonner, *Common Land and Inclosure* (1912)²⁵; Rowland E. Prothero, *English Farming. Past and Present* (1912)²⁶; Frederick E. Green, *The Tyranny of Countryside* (1913)²⁷. Wnikliwi obserwatorzy życia na angielskiej wsi zauważyli, że owce nie mogły być z powodzeniem hodowane na otwartych przestrzeniach wspólnych, a tym bardziej na gruntach ornych wiejskich gospodarstw²⁸.

Koncepcja tragedii wspólnego pastwiska stała się szeroko znana dzięki opublikowanemu w 1968 r. w „Science” artykułowi napisanemu przez amerykańskiego biologa i filozofa Garretta Hardina²⁹. Opracował on również grę (*Commonize Costs – Privatize Profits Game* – CC–PP game), w której modele matematyczne służą do symulacji zachowania jednostek w sytuacjach strategicznych³⁰. Gra CC–PP jest stosowana w szczególności do wyjaśniania, w jaki sposób ludzie wykorzystują ograniczone zasoby naturalne³¹. Z ekonomicznego punktu widzenia chodzi o to, że zasoby wspólne są eksploatowane w większym stopniu, niż jest to wskazane z punktu widzenia całej wspólnoty. Kolektywna forma własności sprawdza się, kiedy pastwisk jest pod dostatkiem. Wówczas wspólne pastwisko nie jest dobrem rywalizacyjnym i jego nieodpłatne użytkowanie nie pociąga za sobą żadnych problemów. Jednak każdy użytkownik takiego dobra wspólnego, dążąc do maksymalizacji własnych korzyści, jest gotów wprowadzać na pastwisko kolejne zwierzęta, nie zważając na negatywne konsekwencje nadmiernego wypasu. W efekcie zwierząt jest za dużo, trawa nie nadąża odrastać, a stada zdeptują to, co jeszcze zostało, przyczyniając się do trwałej degradacji pastwiska. Problem wynika z rozbieżności pomiędzy interesem prywatnym a interesem społecznym (wspólnotowym). Tragedia wspólnego pastwiska jest związana z powstawaniem negatywnego efektu zewnętrznego. Każde dodatkowe zwierzę ogranicza ilość paszy dla pozostałych, co powoduje zwiększanie kosztu społecznego. Szybkość

25 E.C.K. Gonner, *Common Land and Inclosure*, Frank Cass & Co. Ltd, London 1912.

26 E.R. Prothero, *English Farming Past and Present*, Longmans, Green, and Co., London 1912.

27 F.E. Green, *Tyranny of Countryside*, T. Fisher Unwin, London 1912.

28 E.R. Prothero, *op. cit.*, s. 59.

29 G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, „Science” 1968, t. 162, nr 3859, s. 1243–1248.

30 G. Hardin, *Filters against Folly. How To Survive Despite Economists, Ecologists, and the Merely Eloquent*, Viking Penguin, New York 1986.

31 G. Hardin, *Living within Limits. Ecology, Economics, and Population Taboos*, Oxford University Press, New York 1993.

wyczerpania zasobu zależy przede wszystkim od trzech czynników: liczby użytkowników, ich skłonności do konsumpcji danego zasobu oraz względnej odporności zasobu na eksploatację³².

Współcześnie problem niepohamowanej, a przez to nadmiernej eksploatacji środowiskowych dóbr wspólnych dotyczy tak zasobów o znaczeniu międzynarodowym, jak i krajowym oraz lokalnym. Przede wszystkim zwraca się uwagę na narastający problem przełowienia łowisk ryb i innych organizmów morskich, ale dotyczy on także obszarów leśnych, zwłaszcza znacznych obszarów lasów tropikalnych. Wynika z trudności w określeniu i/lub egzekwowaniu praw własności.

Zachowania ludzi wobec dylematu dóbr wspólnych wielokrotnie były przedmiotem badań zarówno o charakterze eksperymentalnym, jak i w sytuacjach rzeczywistych. Shirli Kopelman, J. Mark Weber i David M. Messick w przeglądzie badań eksperymentalnych dotyczących współpracy w przypadkach dylematu dóbr wspólnych zidentyfikowali dziewięć klas zmiennych niezależnych, które wpływają na współpracę: motyw społeczny, płeć, struktura wypłat, niepewność, władza i status, wielkość grupy, komunikacja, przyczyny i ramy współpracy. Uporządkowali te klasy i oddzielili psychologiczne różnice indywidualne (stabilne cechy osobowości) od czynników sytuacyjnych (środowisko). Czynniki sytuacyjne obejmują strukturę społeczną i decyzyjną, jak również postrzegania zagadnienia³³.

Ustalenia empiryczne potwierdzają teoretyczny argument, że grupa kulturowa jest kluczowym czynnikiem, który należy zbadać w kontekście zmiennych sytuacyjnych. Zamiast zachowywać się zgodnie z zachętami ekonomicznymi, ludzie mogą podchodzić do decyzji o współpracy w oparciu o odpowiednie ramy instytucjonalne, w tym kulturowe. Zwróciła na to uwagę m.in. Elinor Ostrom, która opisała szereg sytuacji, w jakich lokalne społeczności same dochodziły do rozwiązania danego problemu³⁴. Podobne spostrzeżenia w odniesieniu do koczowniczych społeczeństw pasterskich w Afryce i na Bliskim Wschodzie przedstawił Douglas L. Johnson, który stwierdził, że gospodarowanie odzwierciedlało raczej chęć niższego ryzyka niż wyższego zysku i odpowiadało lokalnym uwarunkowaniom środowiskowym. Dostrzegł ponadto, że często „koczownik był obwiniany za problemy, których sam nie wywołał, a były one wynikiem działania sił obcych”. Dawn Chatty zauważył z kolei, że argument Garretta Hardina został entuzjastycznie przyjęty jako podstawowe uzasadnienie degradacji stepów w suchych regionach

32 D. Brigham, *Emerging Commons Tragic Institutions*, „Environmental Law” 2007, t. 37, s. 515–571.

33 S. Kopelman, J.M. Weber, D.M. Messick, *Factors Influencing Cooperation in Commons Dilemmas: A Review of Experimental Psychological Research*, [w:] *The Drama of the Commons*, red. W.E. Ostrom et al., National Academy Press, Washington DC 2002, s. 113–156.

34 E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; eadem, J. Burger, Ch.B. Field, R. Norgaard, D. Policansky, *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*, „Science” 1999, t. 284, nr 5412, s. 278–282.

Syrii. Stało się tak, bo wygodnie było przedstawiać beduińskich koczowników jako społecznie zacofanych i jednocześnie unikać właściwej oceny wpływu rolnictwa na pustynnienie³⁵.

Uogólniając, w przypadku dóbr wspólnych należy pamiętać, że korzystanie z takiego dobra przez jeden podmiot ogranicza dostęp do niego innym podmiotom. Powstający negatywny efekt zewnętrzny można internalizować dzięki zawarciu umowy przez użytkowników pastwiska (lasu, łowiska) lub dzięki zaangażowaniu państwa, które ograniczy eksploatację, wprowadzając zasady dostępu, odpowiednie przepisy podatkowe lub prywatyzację. Rozwiązanie problemu staje się znacznie trudniejsze w przypadku międzynarodowych dóbr wspólnych. Wyzwaniem jest zarówno osiągnięcie porozumienia, jak i egzekwowanie postanowień umowy.

Inne zagrożenia związane z eksploatacją bogactw naturalnych

Lista zagrożeń związanych z odkrywaniem i eksploatacją bogactw naturalnych w RRDC jest długa i obejmuje także kwestie społeczne oraz ekologiczne, często o długofalowym znaczeniu. Są to przede wszystkim problemy wynikające z braku sprawiedliwej dystrybucji dochodów z eksploatacji bogactw, a w konsekwencji z narastania nierówności społecznych. Nierzadko w kopalniach wykorzystuje się pracę przymusową i pracę dzieci³⁶, a niedoszacowanie negatywnych skutków rozwoju górnictwa dla lokalnych społeczności i środowiska przyrodniczego prowadzi do łamania zasad zrównoważonego rozwoju, sprawiedliwości ekologicznej i środowiskowej. Miejscowa ludność najczęściej w ogóle nie uczestniczy w procesach decyzyjnych dotyczących przyszłego rozwoju terenów, które zamieszkuje. Dotyczy to nie tylko eksploracji górniczej, ale także budowy infrastruktury hydroenergetycznej (np. na terenie Amazonii), wycinki lasów pod monokulturowe uprawy (zwłaszcza w Azji Południowo-Wschodniej i Ameryce Południowej). Skutki rabunkowej eksploatacji zasobów naturalnych można było w przeszłości w jakimś stopniu tłumaczyć brakiem dostatecznej wiedzy na temat tego, co może się wydarzyć w środowisku. Dzisiaj dostęp do takich informacji jest łatwy, a prace budowlane, poszukiwacze i eksploatacyjne trudno jest ukryć przed oczami ekspertów i działaczy różnych organizacji pozarządowych. Do najpoważniejszych konsekwencji eksploatacji zasobów naturalnych, zwłaszcza na terytoriach RRDC,

35 D. Chatty, *The Bedouin in Contemporary Syria: The Persistence of Tribal Authority and Control*, „Middle East Journal” 2010, t. 64, nr 1, s. 29–49.

36 Jednym z takich przypadków jest eksploatacja kobaltu w Demokratycznej Republice Konga, skąd pochodzi około 60% tego surowca na świecie.

należą: trwale destabilizujące gospodarkę konflikty wewnętrzne i wojny domowe, nierzadko podtrzymywane ze środków pozyskiwanych z eksploatacji surowców oraz nieodwracalne zmiany w środowisku przyrodniczym związane z degradacją wód i gleb, które przestają nadawać się do produkcji żywności na skutek skażenia substancjami ropopochodnymi, radioaktywnymi i metalami ciężkimi lub też głębokiego, często nieodwracalnego przekształcania naturalnych ekosystemów, np. dorzeczy, lasów tropikalnych czy pastwisk. Pojawiają się problemy wynikające z łamania praw człowieka, naruszania zasad sprawiedliwości ekologicznej i środowiskowej, związane z zawłaszczaniem ziemi należącej do rdzennej ludności przez przedsiębiorstwa energetyczne, wydobywcze, transportowe lub rolnicze. Degradacja środowiska życia lokalnych społeczności to częsta przyczyna licznych konfliktów, w których pierwotni mieszkańcy znajdują się na ogół na straconej pozycji. Dla rdzennej ludności posiadanie ziemi ma ogromne znaczenie gospodarcze i kulturowe. Polowanie, pasterstwo, wędkarstwo i zbieractwo są głównymi źródłami utrzymania. Tereny te są również skarbnicą pamiątek z przeszłości, miejscem kultu religijnego i pochówku przodków³⁷.

W piśmiennictwie rozróżnia się sprawiedliwość środowiskową i sprawiedliwość ekologiczną. Pierwsza z nich opisuje relacje między ludźmi a korzyściami i niekorzyściami płynącymi z eksploatacji środowiska i jego ochrony, podczas gdy druga służy do określania relacji między ludźmi a resztą świata przyrody³⁸. Sprawiedliwość środowiskowa koncentruje się przede wszystkim (ale nie jedynie) na zdrowiu ludzkim, a ekologiczna na naszym traktowaniu przyrody. Andrew Dobson, który zbadał związek między dystrybucyjnymi aspektami sprawiedliwości społecznej a kwestią trwałości środowiska, twierdzi, że ubóstwo często utożsamiane jest z degradacją środowiska, a względne bogactwo jest determinowane przez dostęp do korzyści środowiskowych lub (przynajmniej) unikanie niekorzyści³⁹.

Główną przyczyną występowania wymienionych problemów jest słabość instytucji, zwłaszcza formalnych, które albo nie zdążyły się pojawić, albo rozwinęły się w patologicznej formie. Przydatne jest rozróżnianie instytucji ekonomicznych i politycznych. W przypadku tych pierwszych chodzi zwłaszcza o prawa własności i zawieranie oraz egzekwowanie kontraktów, co wiąże się oczywiście ze stanowieniem i przestrzeganiem prawa. Instytucje polityczne, obok formalnych, obejmują też instytucje nieformalne odzwierciedlające specyfikę kulturową (np. istnienie wspólnot rodowych) i struktury społeczne. Mają silny wpływ na dystrybucję bogactwa

37 M. Krysińska-Kałużna, *Yamashta czyli Ten Który Prawie Umarł*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012, s. 39.

38 N. Low, B. Gleeson, *Justice, Society and Nature: An Exploration of Political Ecology*, Routledge, London–New York 1998.

39 A. Dobson, *Justice and the Environment. Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 17.

między różne grupy, co w efekcie przekłada się na kształtowanie instytucji ekonomicznych⁴⁰. Obszernie skomentował to Joseph E. Stiglitz w książce *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*. Stwierdził m.in., że bogactwa stają się „matką złego rządu”. Przedstawiciele władzy niekiedy nawet nie zachowują pozorów, że starają się pomnażać społeczny dobrobyt. Przemoc i broń wycelowana we własnych obywateli podtrzymują autorytarne reżimy, funkcjonujące dzięki bogactwom naturalnym. Tak powstaje błędne koło – na skutek braku demokracji w tak wielu RRDC, a w związku z tym braku obowiązku rozliczania się z efektów rządu, obywatele nie mają skutecznych środków sprawowania kontroli, aby przeciwdziałać rozkradaniu funduszy publicznych i nadużyciom. Bogacenie się elit władzy na grabieży narodowych bogactw podkopuje spójność społeczną, a także wiarę w gospodarkę rynkową. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi oszukańcze transakcje i korupcja, które stały się niemal immanentną częścią procesów zawierania umów związanych z eksploatacją bogactw naturalnych, których stronami są rządy RRDC i korporacje transnarodowe⁴¹.

Joseph E. Stiglitz ujawnia również gorzką prawdę, pisząc, że „eksploatacja krajów rozwijających się przez spółki górnicze i naftowe jest często doskonale zgodna z prawem”. Dzieje się tak dlatego, że „większość krajów rozwijających się nie jest przygotowana do prowadzenia wyrafinowanych negocjacji, stanowiących specjalność handlową wielonarodowych koncernów”⁴². Systemy prawne RRDC zwykle nie obejmują wielu szczegółowych rozwiązań i klauzul znanych w praktyce krajów wysoko rozwiniętych, a chęć przyciągnięcia strategicznego inwestora z kapitałem niezbędnym np. do budowy kopalni często oznacza konkurowanie z innymi krajami znajdującymi się w podobnej sytuacji. W ten sposób RRDC łatwo stają się ofiarami pośpiesznie zawieranych umów, które gwarantują korzyści przede wszystkim wielkim koncernom kosztem krajów, na terenie których znajdują się zasoby surowców. Typowa strategia spółek operujących w sektorze wydobywczym polega na poszukiwaniu możliwości przechwytywania rent surowcowych, a przynajmniej znacznych ich części, pozbawiając tym samym korzyści państw będących pierwotnymi właścicielami bogactw naturalnych. Odbyna się to według różnych scenariuszy. Przykładowo roztacza się wizję rozwoju regionu i wielkich korzyści społecznych dzięki budowie kopalni. Czasem dorzuca się „argumenty” w postaci budowy drogi, szkoły albo studni. W rzeczywistości powstaje niewielka liczba miejsc pracy, która nie rekompensuje ani strat w zatrudnieniu w innych sektorach, np. w rolnictwie czy turystyce, ani szkód w środowisku przyrodniczym. Nierzadko

40 D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson, *Reversal of Fortune: Geography and Institution in the Making of the Modern World Income Distribution*, „Quarterly Journal of Economics” 2002, t. 117, nr 4, s. 1231–1294.

41 J.E. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 154.

42 *Ibidem*, s. 157.

po zakończeniu eksploatacji pozostaje księżycowy krajobraz i martwa, skażona ziemia. Koszty rekultywacji terenów, zwykle niedoszacowane, albo w ogóle pominięte w kontrakcie, obciążają budżety RRDC, a nie inwestorów zagranicznych. Inny scenariusz zakłada skorumpowanie miejscowych władz. Ma to przyspieszyć podpisywanie umów, uciszyć ewentualny niepokój sumienia, powstrzymać dociekliwość co do skutków eksploatacji zasobów. Problem ten został dostrzeżony już wiele lat temu, jednak kroki podjęte w celu jego rozwiązania wciąż są dalece niewystarczające. Jako pierwsze przyjęły stosowną regulację Stany Zjednoczone. Ustawa o zagranicznych praktykach korupcyjnych (*Foreign Corrupt Practices Act*), która zdelegalizowała przekupywanie przez przedsiębiorstwa amerykańskie rządów innych krajów, została wprowadzona w 1977 r. Ponieważ stawiała ona przedsiębiorstwa amerykańskie w gorszym położeniu od ich konkurentów z innych państw, którzy mogli swobodnie korumpować zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, zwiększając tym samym swoją atrakcyjność na rynku i zyski oraz godząc w zasadę wolnej i uczciwej konkurencji, Stany Zjednoczone naciskały na wyrównanie w tym względzie pozycji wszystkich podmiotów gospodarczych z państw wysoko rozwiniętych. Próby przekonania rządów innych krajów o zasadności wprowadzenia podobnych regulacji napotkały opór. Krokiem naprzód była przyjęta przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) konwencja o zwalczaniu łapownictwa zagranicznych przedstawicieli publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 17 grudnia 1997 r., która weszła w życie w 1999 r.⁴³ W preambule stwierdzono, że „przekupstwo jest szeroko rozpowszechnionym zjawiskiem w międzynarodowych transakcjach handlowych, w tym w obrocie towarowym i inwestycjach, które wywołuje poważne zaniepokojenie moralne i polityczne, zakłóca zarządzanie sprawami publicznymi oraz rozwój gospodarczy i wypacza warunki międzynarodowej konkurencji”. Podkreślono także wspólną odpowiedzialność wszystkich państw za walkę z tym zjawiskiem. Zgodnie z Konwencją państwa, z których pochodzą przedsiębiorstwa działające na rynkach międzynarodowych, zwłaszcza korporacje międzynarodowe, decydują się ścigać karnie płacenie łapówek przez te przedsiębiorstwa funkcjonariuszom publicznym innych państw (łapownictwo czynne), bez względu na to, czy państwa te są stronami Konwencji i bez względu na ewentualną odpowiedzialność karną skorumpowanych funkcjonariuszy w ich krajach (łapownictwo bierne). Konwencja zawiera tylko przepisy dotyczące odpowiedzialności za korupcję czynną (przekupstwo), a nie za korupcję bierną (sprzedajność). Uznano bowiem, że ściganie dodatkowo samych funkcjonariuszy powodowałoby liczne problemy jurysdykcyjne i mogłoby wiązać się z oskarżeniami o naruszanie suwerenności państwa pochodzenia skorumpowanego funkcjonariusza. Konwencja wymaga

43 Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r., Dz. U. Nr 23, poz. 264.

przetransponowania do porządku wewnętrznego państw-stron, co może oznaczać dostosowanie do jej wymogów zakresu dotychczas obowiązujących przepisów⁴⁴.

Koncerny międzynarodowe mające swoje siedziby poza krajami OECD, jako wolne od zobowiązań Konwencji kontynuowały działalność korupcyjną, osiągając niekiedy znaczące sukcesy w ekspansji w RRDC. Dostęp do zasobów naturalnych pozostaje jednym z najważniejszych powodów inwestycji zagranicznych. Formą przeciwdziałania nieuczciwym praktykom było przyjęcie w październiku 2003 r. przez Organizację Narodów Zjednoczonych konwencji przeciwko korupcji⁴⁵. Pomimo podjętych starań problem istnieje nadal, ale zmieniły się formy takiej „współpracy”. Stosuje się np. sprzedaż dostępu do zasobów na aukcjach, z których zakulisowo eliminuje się niepożądanych uczestników, zasłaniając się niespełnieniem jakichś wymogów formalnych. Przykładowo:

[...] należy uznać fakt ratyfikowania przez Chiny Konwencji ONZ przeciwko korupcji, choć korupcja wciąż stanowi poważny problem w tym kraju, w drastyczny sposób wpływając na zdolność do realizowania na poziomie regionalnym i lokalnym celów politycznych oraz osiągania standardów określonych przez rząd centralny. Praktyki te oddziałują na kraje afrykańskie, w których inwestują Chiny oraz chińskie przedsiębiorstwa, często sprzyjając korupcji oraz pomagając we wzbogacaniu się oraz utrzymywaniu przy władzy podmiotów tworzących skorumpowany system, szkodząc tym samym dobremu rządowi. Afryka jest szczególnie atrakcyjna, ponieważ w większości państw afrykańskich brakuje potencjału potrzebnego do eksploracji i kontroli krajowych zasobów, występuje często uzależnienie od zagranicznej wiedzy fachowej i inwestycji, tylko nieznaczne ograniczenia przepisowe i słaba konkurencja⁴⁶.

Chińskie zaangażowanie w Afryce nabrało impetu w latach dziewięćdziesiątych XX w., a utworzone w 2000 r. Forum Współpracy Chińsko-Afrykańskiej przygotowało ambitne plany⁴⁷. Poza Afryką Chiny inwestują także w krajach Ameryki Południowej, gdzie są mile widziane przez rządy niechętne zwłaszcza korporacjom

44 C. Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Raport*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004, s. 3–4.

45 Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 31 października 2003 r., Dz. U. Nr 84, poz. 563.

46 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie polityki Chin i jej skutków dla Afryki (2007/2255(INI)).

47 Rok 2006 ogłoszono chińskim rokiem Afryki ze względu na zapowiadane przez Pekin inwestycje i pomoc. Na przykład w samej Demokratycznej Republice Konga (gdzie zasoby minerałów należą do najbardziej różnorodnych na świecie) Chiny obiecały pożyczki w wysokości 5 mld USD na budowę dróg, kolei, szpitali i uniwersytetów. Strategicznym czynnikiem napędzającym chińską politykę ekspansji w Afryce jest przede wszystkim ropa naftowa. W 2003 r. Chiny znalazły się na drugiej pozycji w świecie pod względem zużycia ropy naftowej. Według prognoz chiński popyt podwoi się do 2025 r. Około 30% chińskiego przywozu ropy pochodzi z Afryki, a ropa stanowi 50% afrykańskiego wywozu do Chin. W 2006 r. największym afrykańskim dostawcą dla Chin była Angola, za nią plasował się Sudan i Republika Konga (Kongo Brazzaville). Chiny poszukują również innych zasobów naturalnych (uranu, miedzi, kobaltu, żelaza, drewna itd.), a także nowych rynków.

z rodowodem północnoamerykańskim. Pozornie wygląda to na rozwój współpracy na linii Południe–Południe, ale wykazuje też cechy neokolonializmu.

Na globalizacji zyskał przede wszystkim wielki kapitał, który został uwolniony spod kurateli państw narodowych. Jak to określił Grzegorz W. Kołodko, „stał się nie bezpański, ale bezpaństwowym”⁴⁸, a to oznacza, że zachowując się racjonalnie, maksymalizuje stopę zwrotu z dokonywanych inwestycji, migrując w kierunku obiecujących lokalizacji. Jeśli spojrzeć na problem korupcji z perspektywy neo-liberalnej, to jest ona zła nie z powodu swej moralnej naganności, ale z powodu nakłaniania do protekcjonizmu (korumpuje się po to, aby zyskać ochronę) i z powodu penetrowania instytucji władzy (pod hasłem walki z korupcją uzyskuje się wgląd w sprawy rządu i jego organów, monitoruje powstawanie regulacji, prawodawstwo, procedury działania)⁴⁹. To otwiera drogę do infiltracji poczynąń państwa, przy coraz bardziej ograniczonych możliwościach kontrolowania finansów międzynarodowych korporacji.

Kolejny problem wiąże się z poszukiwaniem przez korporacje dochodów rentowych (*rent-seeking*). Jeśli rynkowa cena surowca idzie w górę, a koszt wydobywania pozostaje bez zmian, pojawiają się zyski nadzwyczajne. Typowe kontrakty pozwalają przedsiębiorstwom wydobywczym przechwytywać te zyski, co dzieje się oczywiście ze szkodą dla państw lokalizacji zasobów, zwłaszcza jeśli środki te mogą być bez ograniczeń transferowane za granicę. Nie są one wówczas wykorzystywane w celu zapewnienia długookresowego rozwoju kraju, ale majątku spółki i jej akcjonariuszy. Niekiedy w grupie tych akcjonariuszy znajdują się także przedstawiciele elit rządowych, chętnie lokujący swe dochody w różnych rajach podatkowych i zagranicznych bankach. Łączy się to z procesem prywatyzacji, w którym mogą uczestniczyć podmioty krajowe i/lub zagraniczne. Choć oczywiście zasoby naturalne mogą pozostawać w rękach państwa i być efektywnie wydobywane przez przedsiębiorstwa państwowe, to w wielu RRDC dochodzi do ich sprzedaży. Dzieje się tak głównie z powodu braku dostatecznej ilości własnego kapitału, dostępu do technologii i *know-how*. Prywatyzacja nie była (i nie jest) panaceum na wszystkie problemy związane z zarządzaniem majątkiem narodowym, a także nie oznacza automatycznej poprawy efektywności, zwłaszcza jeśli polega(ła) na oligarchizacji. Pod tym pojęciem kryje się prywatyzacja z udziałem krajowych elit władzy i ludzi z nimi powiązanych rodzinnie lub biznesowo, co prowadzi do wyłonienia się grupy superbogactw właścicieli, którzy zwykle zaczynali swoją biznesową karierę od przejęcia zasobów naturalnych i przedsiębiorstw wydobywczych. Tak stało się np. w państwach powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego. W Rosji, w wyniku ustawionych aukcji w latach 1995–1996, doszło do przekazania kontroli nad olbrzymimi zasobami naturalnymi tego kraju za znacząco zaniżone kwoty. W ten sposób zalegalizowano prywatną własność zasobów naturalnych

48 G.W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 248.

49 *Ibidem*, s. 244.

i dopuszczono do koncentracji ogromnego bogactwa w rękach wąskiej grupy oligarchów. Pieniądze ze sprzedaży zasobów oczywiście nie wystarczyły do ustabilizowania gospodarki, a sprzęgnięcie interesów politycznych z prywatnymi ciąży na całym systemie do dziś. Świat z uwagą śledził wydarzenia związane z konfliktem na linii Władimir Putin – Michaił Chodorkowski z największą spółką naftową Jukos w tle. Ogromnych majątków na wydobywaniu ropy i gazu dorobili się także m.in. Roman Abramowicz, Borys Bierzowski czy Wiktor Wekselberg. Aliszer Usmanow prowadzi interesy w różnych branżach, ale zaczynał od sektora metali szlachetnych, gazu ziemnego, hutnictwa żelaza i stali. Metalloinvest oraz Gazprominvestingholdings to najważniejsze spółki, z którymi jest związany. Majątki rosyjskich oligarchów liczone są w miliardach dolarów, niekiedy kilkunastu lub kilkudziesięciu. Obecnie w Europie Środkowo-Wschodniej termin „oligarcha” nie ma pozytywnej konotacji. Kojarzy się z osobą o często niejasnej przeszłości, nierzadko powiązaną z byłymi służbami bezpieczeństwa bądź partią komunistyczną, posiadającą ogromny majątek zdobyty dzięki transakcjom na granicy prawa, prowadzącą aktywność w wielu dziedzinach i gałęziach przemysłu, posiadającą własne media oraz sprawującą funkcje publiczne. Wszystkie te elementy tworzą cały system wzajemnych zależności. Wraz z rozwojem gospodarki neoliberalnej w jej wschodnioeuropejskim wydaniu oligarchowie zdobyli wiedzę i otrzymali narzędzia, które pozwoliły im rozpocząć proces konsekwentnego przejmowania ekonomicznego kapitału państwa. Wpływy polityczne wykorzystane zostały nie tylko do zabezpieczenia zdobytego majątku, ale również do ukształtowania prawa we własnym interesie, a obecność w parlamencie (osobista lub za pośrednictwem kontrolowanych posłów) gwarantuje również nietykalność.

Znaczny wpływ na prywatyzację złóż i przedsiębiorstw, w tym także wydobywczych, wywarł szczególnie w latach dziewięćdziesiątych XX w. konsensus waszyngtoński i związane z nim wymogi stosowane przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) we współpracy z krajami rozwijającymi się i przechodzącymi transformację systemową. Z perspektywy lat, jakie upłynęły od tego okresu, wiadomo, że twarde uzależnienie pomocy rozwojowej od spełnienia kryteriów konsensusu było błędem, gdyż wprowadzanie gospodarek na ścieżkę trwałego rozwoju w wielu przypadkach nie powiodło się, a zwykle było okupione niepożądanymi kosztami społecznymi. Utworzony w duchu neoliberalnym schemat postępowania, zakładający daleko idącą prywatyzację, liberalizację cen, handlu i przepływów kapitałowych, twardą politykę fiskalną i monetarną, nie uwzględniał specyfiki poszczególnych państw, a nawet okazał się dla wielu z nich szkodliwy, hamując rozwój i destabilizując gospodarkę⁵⁰.

50 Więcej na ten temat zob. m.in.: G.W. Kołodko, *op. cit.*; D. Rodrik, *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.

Rozdział 2

Inicjatywy na rzecz zrównoważonego rozwoju RRDC

Konsensus waszyngtoński a rozwój RRDC

Obok omówionych już regulacji antykorupcyjnych w ostatnich latach pojawiły się też inne próby działania na rzecz bardziej zrównoważonego rozwoju RRDC. Obejmują one pogłębione badania sytuacji w tej grupie krajów, usprawnienia w świadczeniu pomocy rozwojowej i śledzenie postępów (lub ich braku) w zwiększaniu przejrzystości łańcuchów dostaw surowców z krajów objętych konfliktami.

Próba odpowiedzi na krytykę twardego stosowania założeń konsensusu waszyngtońskiego przez światowe organizacje finansowe była pogłębiona analiza problemu rozwoju gospodarek krajów bogatych w zasoby naturalne przeprowadzona przez MFW. W opublikowanym w 2012 r. opracowaniu dokonano porównania grupy krajów rozwijających się bogatych w zasoby (RRDC) z grupą krajów, które nie są bogate w zasoby¹. Członkowie grupy RRDC zostali wybrani na podstawie dwóch kryteriów: 1) ze względu na dochód narodowy na mieszkańca w 2010 r. kraj należał do grupy państw o niskim lub niskim i średnim dochodzie (LIC lub LMIC zgodnie z klasyfikacją Banku Światowego) i 2) biorąc pod uwagę średnie wartości danych za lata 2006–2010, co najmniej 20% ich całkowitego eksportu stanowiły zasoby naturalne lub przynajmniej 20% ich dochodów pochodziło z zasobów naturalnych².

W grupie krajów bogatych w zasoby naturalne znalazło się 29 gospodarek: Angola, Boliwia, Czad, Demokratyczna Republika Konga, Gabon, Gujana, Gwinea, Gwinea Równikowa, Indonezja, Irak, Jemen, Kamerun, Laotańska Republika Ludowo-Demokratyczna (Laos), Liberia, Mali, Mauretania, Mongolia, Niger, Nigeria,

1 *Macroeconomic policy frameworks for resource-rich developing countries*, IMF, 24.08.2012, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082412.pdf> (dostęp: 20.03.2020).

2 Gabon i Gwinea Równikowa są również traktowane jako RRDC (mimo że ich dochód przekracza próg LMIC), ponieważ należą do unii walutowej CEMAC, natomiast Liberia, Niger, Wybrzeże Kości Słoniowej i Uzbekistan są uwzględnione, mimo że dane dla nich są niekompletne.

Papua Nowa Gwinea, Republika Konga, Sudan, Syryjska Republika Arabska, Timor Wschodni, Turkmenistan, Uzbekistan, Wietnam, Wybrzeże Kości Słoniowej i Zambia. Grupę porównawczą stanowiły 63 kraje³.

Specyficzne cechy RRDC, takie jak niskie dochody na mieszkańca, niedobór kapitału krajowego i ograniczony dostęp do międzynarodowych rynków kapitałowych, sprawiają, że porady rozwojowe oparte na tradycyjnych teoriach dotyczących oszczędności i inwestycji okazały się niewystarczające. Dlatego celem analizy przeprowadzonej przez MFV było opracowanie nowych wytycznych finansowych na poziomie makroekonomicznym i narzędzi analizy polityki dla RRDC, które mogłyby poprawić doradztwo w zakresie polityki wsparcia. Kraje te powinny dążyć do optymalizacji zarządzania zasobami na poziomie makroekonomicznym. Choć bieżąca konsumpcja dochodów z eksploatacji zasobów może być pożądana z uwagi na pilne potrzeby rozwojowe, to jednak duża część tych dochodów powinna być przeznaczona na oszczędności i inwestycje krajowe, aby wygenerować trwałe korzyści rozwojowe. Kraje z tej grupy muszą zwiększyć odporność swych gospodarek na cykle koniunkturalne, starając się oddzielić wydatki od zmienności przychodów z zasobów. W związku z tym zarekomendowano skoncentrowanie wysiłków na działaniach, które uznano za innowacyjne z punktu widzenia RRDC. Zaliczono do nich:

- ramy stabilności budżetowej, które uwzględniają wpływ inwestycji publicznych na wzrost i dochody;
- zrównoważone narzędzia inwestycyjne dla RRDC na potrzeby analizy podatkowych i makroekonomicznych skutków scenariuszy oszczędności i zwiększania skali inwestycji;
- zestaw wskaźników fiskalnych do pomiaru oszczędności i wykorzystania (na cele konsumpcyjne lub inwestycyjne) przepływów z zasobów;
- nowy zestaw narzędzi do projektowania reguł fiskalnych, które łagodzą zmienność dochodów i oceniają długoterminową stabilność budżetową;
- ramy, które wyznaczają poziomy odniesienia dla rachunków bieżących dla zewnętrznej analizy stabilności w RRDC.

Za celowe uznano również prace nad sposobami lepszej analizy i oceny zdolności absorpcyjnych pomocy rozwojowej przez RRDC, występujących w tych gospodarkach krótkookresowych wyzwań makroekonomicznych i konsekwencji dla polityk makroekonomicznych⁴.

3 Afganistan, Armenia, Bangladesz, Belize, Benin, Bhutan, Birma, Burkina Faso, Burundi, Dominikana, Dżibuti, Egipt, Erytrea, Etiopia, Fidżi, Filipiny, Gambia, Ghana, Grenada, Gruzja, Gwatemala, Gwinea Bissau, Haiti, Honduras, Indie, Kambodża, Kenia, Kiribati, Komory, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Malediwy, Maroko, Mołdawia, Mozambik, Nepal, Nikaragua, Pakistan, Paragwaj, Republika Kirgiska, Republika Środkowoafrykańska, Rwanda, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Salwador, Samoa, Senegal, Sierra Leone, Sri Lanka, St. Kitts i Nevis, Suazi, Tadżykistan, Tanzania, Togo, Tonga, Uganda, Ukraina, Vanuatu, Wyspy Salomona, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca, Wyspy Zielonego Przylądka oraz Zimbabwe.

4 *Macroeconomic policy frameworks for resource-rich developing countries*, s. 1.

Kontrola łańcuchów dostaw

Ze względu na znaczenie militarne niektórych surowców, a także coraz powszechniejsze zainteresowanie sposobami ich pozyskiwania w RRDC niektóre kraje i ich grupy opracowały specjalne wytyczne. Na forum OECD w celu upowszechnienia odpowiedzialnego pozyskiwania minerałów pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami opracowane i przyjęte zostały „Wytyczne OECD dotyczące należytej staranności w zakresie odpowiedzialnych łańcuchów dostaw minerałów z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka” (znane jako „Wytyczne OECD dotyczące należytej staranności”), w tym załączniki i dodatki do tych wytycznych, oraz „Wytyczne OECD dotyczące należytej staranności w zakresie angażowania interesariuszy w sektorze wydobywczym”. Wytyczne OECD są jedną z czterech części Deklaracji OECD z 1976 r. odnoszącej się do inwestycji międzynarodowych i przedsiębiorstw wielonarodowych. Państwa wdrażające Deklarację zobowiązują się do zapewnienia otwartego i przejrzystego międzynarodowego środowiska inwestycyjnego oraz zachęcania do pozytywnego wkładu przedsiębiorstw wielonarodowych w postęp gospodarczy i społeczny. Obecnie Deklarację wdraża 46 państw, w tym 34 członków i 12 państw nienależących do OECD.

Wytyczne OECD były zmieniane kilka razy, ostatnio w 2011 r. To najbardziej kompleksowy zbiór wspieranych przez rządy zaleceń dotyczących tego, co składa się na odpowiedzialne podejście do prowadzenia działalności biznesowej. Obejmują one dziewięć głównych obszarów odpowiedzialnego prowadzenia działalności biznesowej (*responsible business conduct* – RBC): ujawnianie informacji, prawa człowieka, zatrudnienie i stosunki pracownicze, środowisko, przeciwdziałanie korupcji i łapownictwu, interesy konsumenta, nauka i technologia, konkurencja oraz opodatkowanie. Są one kierowane przez rządy do przedsiębiorstw wielonarodowych i do państw wdrażających Deklarację. W maju 2011 r. Rada OECD na szczepku ministerialnym zaleciła aktywne promowanie ich przestrzegania. Pojęcie odpowiedzialnego pozyskiwania zostało omówione w zaktualizowanych Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych i jest zgodne z Wytycznymi ONZ dotyczącymi biznesu i praw człowieka. Celem tych dokumentów jest upowszechnianie praktyk należytej staranności w łańcuchu dostaw w przypadku pozyskiwania przez przedsiębiorstwa surowców z obszarów dotkniętych konfliktami i brakiem stabilności.

Inicjatywa ta została przeniesiona do systemu prawnego Unii Europejskiej w formie rozporządzenia w sprawie minerałów konfliktowych (Rozporządzenie UE 2017/821) ustanawiającego obowiązki w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw unijnych importerów cyny, tantalum i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka. Mają w nim zastosowanie następujące pojęcia i definicje:

- a) „minerały” oznaczają wymienione w załączniku I w części A: rudy i koncentraty zawierające cynę, tantal lub wolfram oraz złoto;
- b) „metale” oznaczają metale zawierające cynę, tantal, wolfram lub złoto lub składające się z cyny, tantalu, wolframu lub złota, wymienione w załączniku I w części B;
- c) „łańcuch dostaw minerałów” oznacza system działań, organizacji, podmiotów, technologii, informacji, zasobów i usług związanych z przemieszczaniem i przetwarzaniem minerałów od miejsca ich wydobywania do momentu ich włączenia do produktu końcowego;
- d) „należyta staranność w łańcuchu dostaw” oznacza obowiązki unijnych importerów cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota dotyczące ich systemów zarządzania, zarządzania ryzykiem, audytów przeprowadzanych przez niezależny podmiot zewnętrzny oraz ujawniania informacji, mające na celu wskazywanie i eliminowanie faktycznego i możliwego ryzyka związanego z obszarami dotkniętymi konfliktami i obszarami wysokiego ryzyka, aby zapobiec negatywnym skutkom związanym z pozyskiwaniem surowców lub ograniczyć te skutki;
- e) „łańcuch dowodowy lub system identyfikowalności łańcucha dostaw” oznacza zapis szeregu podmiotów gospodarczych, w których posiadaniu znajdują się minerały i metale podczas ich przemieszczania się w łańcuchu dostaw;
- f) „obszary dotknięte konfliktami i obszary wysokiego ryzyka” oznaczają obszary znajdujące się w stanie konfliktu zbrojnego lub niestabilne obszary postkonfliktowe, jak również obszary, na których zarządzanie i bezpieczeństwo są słabe lub nie istnieją, takie jak państwa upadłe, oraz na których odnotowuje się powszechne i regularne przypadki naruszeń prawa międzynarodowego, w tym naruszenia praw człowieka⁵.

Śledzenie łańcuchów dostaw jest jednym ze sposobów eliminowania łamania praw człowieka i różnych innych form nadużyć, z jakimi można się spotkać w globalnym sektorze wydobywczym. Wiele przedsiębiorstw to wielonarodowe korporacje ukierunkowane na poszerzanie swoich portfeli inwestycyjnych i dywersyfikację źródeł surowców. Trudno dać wiarę zapewnieniom, że zarządy tych spółek nie mają pojęcia, kto i w jakich warunkach wydobywa kopaliny w różnych RRDC. Marność warunków zatrudnienia odzwierciedlają przecież niskie koszty wydobywania, które muszą być im znane. Od czasu do czasu także w mediach pojawiają się artykuły i filmy dokumentujące fatalne warunki pracy, skalę degradacji środowiska przyrodniczego czy problemy zdrowotne lokalnych społeczności. Próby zmiany stanu rzeczy są na ogół dalece nieskuteczne. Przykładowo na

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiające obowiązki w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw unijnych importerów cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka.

najwyższym szczeblu międzynarodowym do Demokratycznej Republiki Konga (DRK) i sąsiednich państw w Afryce Środkowej została skierowana rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1952 (2010), w której wezwano do przestrzegania należytej staranności w łańcuchu dostaw. W związku z tą rezolucją grupa ekspertów ONZ ds. DRK prowadząca działania następcze również opowiedziała się za przestrzeganiem wytycznych OECD dotyczących należytej staranności. Jednak od wielu lat jest tajemnicą poliszynela, że przy wydobyciu kobaltu dochodzi do łamania praw człowieka, a powszechną praktyką jest wykorzystywanie pracy dzieci, nawet 5–6-letnich. Kobalt jest surowcem, który stanowi kluczowy składnik baterii litowo-jonowych, zasilających smartfony, laptopy i elektryczne samochody. Surowiec trafia(ł) do sprzętów firm takich, jak Apple, Dell, Google, Microsoft i Tesla. Sprawa nadużyć zaowocowała pozwem, który w imieniu poszkodowanych dzieci i ich rodzin złożyła organizacja International Rights Advocates. Z pozwu wynika, że firmy te miały świadomość, że używany w produkcji ich urządzeń kobalt wydobywany jest przez kongijskie dzieci w bardzo niebezpiecznych warunkach, a także, że Apple, Dell, Google, Microsoft i Tesla dysponują możliwościami technicznymi i wszelkimi środkami niezbędnymi do nadzorowaniu swojej sieci dostawców surowca. Sprawa będzie się toczyć przed amerykańskim sądem. Brytyjska firma Glencore, do której należą kopalnie, wydała oświadczenie, w którym zapewnia, że nie toleruje żadnej formy wykorzystywania dzieci do pracy. Według pozwu International Rights Advocates Glencore sprzedaje wydobywany kobalt brukselskiej firmie Umicore, od której kupują go następnie firmy oskarżone o ignorowanie problemu zatrudniania dzieci. Organizacja International Rights Advocate domaga się odszkodowania dla rodzin zmarłych i poszkodowanych dzieci, zapewnienia im opieki medycznej oraz podjęcia zdecydowanych działań w kierunku ograniczenia zanieczyszczeń środowiska w przypadku miejsc wydobywania kobaltu w DRK⁶.

Oprócz inicjatyw wielostronnych szefowie państw i rządów regionu Wielkich Jezior Afrykańskich 15 grudnia 2010 r. w Lusace podjęli zobowiązanie polityczne do zwalczania nielegalnej eksploatacji zasobów naturalnych w regionie i zatwierdzili m.in. regionalny mechanizm certyfikacji w oparciu o wytyczne OECD dotyczące należytej staranności. Rozporządzenia tego typu, poprzez kontrolę nad handlem minerałami z obszarów dotkniętych konfliktami, stanowią jeden ze środków służących wyeliminowaniu finansowania ugrupowań zbrojnych. Działania podejmowane w ramach polityki zewnętrznej i rozwojowej Unii Europejskiej mają również na celu walkę z korupcją i wzmacnianie granic oraz zapewnianie szkoleń dla miejscowej ludności i jej przedstawicieli, aby pomóc im w eksponowaniu nadużyć. W Stanach Zjednoczonych odpowiednikiem wymienionych regulacji jest ustawa o minerałach z regionów ogarniętych konfliktami, a dokładnie sekcja 1502 ustawy Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.

6 *Śmierć dzieci w kopalniach kobaltu. Pozwane Apple, Google, Dell i Tesla*, National Geographic, 18.12.2019, <https://www.national-geographic.pl/aktualnosci/smierc-dzieci-w-kopalniach-kobaltu-pozwy-dla-apple-google-dell-i-tesla> (dostęp: 19.12.2019).

Inicjatywa na rzecz przejrzystości w branżach wydobywczych (The Extractive Industries Transparency Initiative – EITI) została zapoczątkowana w 2003 r. Promuje i wspiera poprawę zarządzania oraz przejrzystość działania w krajach bogatych w zasoby poprzez publikację i audyt płatności przedsiębiorstw, jak również dochodów rządowych z ropy, gazu i górnictwa. Na zasadzie dobrowolności angażuje zainteresowane strony. Globalna struktura EITI obejmuje kraje bogate w zasoby, międzynarodowe i krajowe firmy wydobywcze, społeczeństwo obywatelskie, inwestorów oraz kraje wspierające. Opracowany standard ma na celu ułatwienie zainteresowanym stronom osiągnięcie transparentności działania branży wydobywczej⁷. W ciągu ostatnich kilku lat inicjatywa szybko się rozwijała i w przyszłości kluczowe znaczenie będzie miało utrzymanie poczynionych postępów. Szacuje się, że 3,5 mld ludzi żyje w krajach bogatych w gaz, ropę i zasoby mineralne. Niektóre z nich są skrajnie uzależnione od wydobywania i eksportu zasobów, gdzie zyski z ich sprzedaży odpowiadają za przeważającą część dochodów rządowych. W grupie tej znajdują się: Timor Wschodni (najbardziej uzależnione od wydobywania ropy i gazu państwo na świecie) i Irak – ponad 90% dochodów, Czad – ponad 80%, DRK i Nigeria – ponad 70%⁸. Odrębną kwestią jest wydobywanie rzemieślnicze i wydobywanie na małą skalę, które w wielu RRDC zapewnia środki utrzymania milionom ludzi, stanowiąc główne źródło rozwoju gospodarczego. Sektor ten jest jednak na ogół nieuregulowany, co skutkuje ograniczonymi informacjami na temat produkcji, przychodów, zatrudnienia i działalności. Ta forma wydobywania ma znaczenie w co najmniej 31 krajach objętych EITI. Chociaż przychody z tego rodzaju produkcji zazwyczaj nie przekraczają progów istotności dla sprawozdawczości EITI, niektóre kraje EITI już zgłosiły produkcję, przydział licencji, obszary, których dotyczy problem, szacunki zatrudnienia, wyzwania w zakresie nadzoru zarządzania itd. Do chwili obecnej 16 krajów włączyło cele związane z wydobywaniem rzemieślniczym i na małą skalę do swoich planów. Objęcie takiego wydobywania procedurami EITI pozwala krajom poprawić dostęp do wiarygodnych danych na ten temat, a tym samym pomaga oszacować jego wkład w gospodarkę krajową, ograniczyć korupcję i przemyt, ustanowić ramy prawne i regulacyjne, zainicjować debatę publiczną oraz wsparcie w celu sformalizowania sektora. Jak się szacuje, 10 mln osób (około 90% globalnej siły roboczej w górnictwie) stanowią ludzie pracujący w sektorze wydobywania rzemieślniczego i na małą skalę w 16 krajach objętych EITI⁹.

EITI uruchomiono dla osiągnięcia dwóch celów: ujawnienia dochodów przemysłu wydobywczego wypłacanych i otrzymywanych przez rządy (podatki, opłaty licencyjne i premie z tytułu podpisania umów) oraz promowania i wzmocnienia podejścia opartego na dialogu wielu zainteresowanych stron. Każde państwo

7 *The global standard for the good governance of oil, gas and mineral resources*, EITI, Factsheet May 2017.

8 *Progress Report 2019*, EITI, s. 8.

9 *Ibidem*, s. 23.

uczestniczące w inicjatywie jest zobowiązane do publikowania raportów obejmujących dochody za ostatnie lata obrachunkowe, przygotowywanych przez niezależnego audytora. Kraje wdrażające EITI muszą przejść proces walidacji, aby ocenić wdrożenie porozumienia ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, dokonując przeglądu osiągnięć i identyfikując możliwości wzmocnienia tego procesu. Pomyślna walidacja prowadzi do uzyskania przez kraj statusu „zgodny z EITI”. W państwach będących klientami Banku Światowego wdrożenie EITI jest zgodne z agendą zarządzania i walki z korupcją realizowaną poprzez wsparcie dla instytucji zarządzających sektorem wydobywczym oraz grup społeczeństwa obywatelskiego, które monitorują ten sektor¹⁰. W 2018 r. struktura finansowania EITI była następująca: rządy i instytucje wspierające – 71%, kraje wdrażające – 2%, sektor prywatny – 21% (łącznie 6,8 mln USD)¹¹.

Trwają prace nad osiągnięciem zgodności EITI z innymi organizacjami zajmującymi się udzielaniem wsparcia krajom słabo rozwiniętym, m.in. z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Rozwoju (IDA), Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (IBRD). 12 krajów objętych współpracą w ramach IDA, 16 krajów współpracujących z IBRD i Stany Zjednoczone są na różnych etapach konsultacji, aby przyłączyć się do inicjatywy.

Raporty EITI pomogły w wykryciu nieprawidłowości finansowych i jednocześnie stanowiły mapę drogową reform sektora naftowego, gazowego i wydobywczego, które często są największym źródłem wymiany walutowej i dochodów rządowych. Wdrożenie EITI przygotowało grunt pod szersze reformy sektorowe, takie jak zarządzanie finansami publicznymi lub reformy instytucjonalne, wśród nich wzmocnienie instytucji rządowych regulujących sektor. Aktywny udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest również jednym z głównych kryteriów EITI i warunkiem sukcesu standardu w celu zapewnienia prawdziwego dialogu trójstronnego. Bank Światowy wraz z innymi darczyńcami podjął działania wspierające budowanie grup społeczeństwa obywatelskiego dla zwiększenia ich skuteczności w podnoszeniu poziomu przejrzystości i rozliczalności.

Reasumując, chociaż efekt „przekleństwa zasobów” był początkowo powszechnie akceptowany, wielu autorów kwestionowało jego istnienie, a wyniki analizy literatury są niejednoznaczne. Tak wynika chociażby z artykułu Magali Dauvin i Davida Guerreiro, którzy dokonali przeglądu publikacji pod względem ilościowym, aby zidentyfikować źródła niejednorodności i ocenić wpływ zasobów naturalnych na wzrost gospodarczy. Metaanalizę przeprowadzili na 69 badaniach empirycznych dotyczących klątwy zasobów (w sumie 1419 szacunków). Ich ustalenia pokazują, że, po pierwsze, tylko kraje rozwijające się cierpią z powodu przekleństwa dotyczącego zasobów, chociaż jest ono miękkie; po drugie, sposób uwzględnienia zasobów naturalnych ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia niejednorodności

10 <https://eiti.org/who-we-are> (dostęp: 15.03.2020).

11 *Progress Report 2019, op. cit.*

występującej w literaturze; i po trzecie, należy uwzględnić negatywny wpływ zmienności warunków handlu na wzrost. Dodatkowe analizy przeprowadzone na poziomie efektów pośrednich wykazały również, że gdy instytucje są na wysokim poziomie, kłótwa zasobów znika i może zamienić się w błogosławieństwo¹².

Kraje rozwijające się bogate w zasoby stoją przed wyzwaniami związanymi z przekształcaniem bogactwa zasobów w inne aktywa, które wspierałyby trwały rozwój, a jednocześnie utrzymywałyby mechanizmy pozwalające uniknąć cykli koniunkturalnych wynikających z niestabilności dochodów z zasobów naturalnych. Środki ze sprzedaży surowców stanowią znaczną część dochodów eksportowych i rządowych w szybko rosnącej liczbie RRDC. Wiele z nich doświadcza „podwójnego wzrostu” wynikającego z wysokich cen surowców naturalnych na światowych rynkach i odkryć nowych złóż. Jednak z uwagi na znaczne wahania cen surowców na światowych rynkach okresy prosperity przeplatają się z niekiedy głębokimi spadkami. Ceny surowców reagują nie tylko na zmiany koniunktury na światowych rynkach, ale także na oczekiwane zmiany w popycie w związku z rozwojem i upowszechnianiem nowych technologii. Znaczne wahania cen surowców mogą być także efektem zachowań spekulacyjnych.

12 M. Dauvin, D. Guerreiro, *The Paradox of Plenty: A Meta Analysis*, „World Development” 2017, t. 94 (June), s. 212–231.

Część 2

**Zasoby naturalne
i ich wykorzystanie
w gospodarce Mongolii**

Rozdział 3

Przyrodnicze uwarunkowania rozwoju gospodarki Mongolii

Środowisko geograficzne

Mongolia jest krajem położonym w Azji Środkowej pomiędzy Rosją (od północy) i Chinami (od południa). Powierzchnia Mongolii wynosi 1 564 116 km², z czego 10 560 km² (0,67%) przypada na wody. Całość obszaru znajduje się na Płaskowyżu Mongolskim o bardzo urozmaiconej rzeźbie terenu. Charakterystyczną cechą Mongolii jest wysokie położenie nad poziomom morza – 80% terytorium leży powyżej 1000 m, a średnia wysokość wynosi około 1580 m n.p.m. Przemierzając się od północy w kierunku południowym, można wyróżnić cztery główne strefy: lasostep górski, step górski, półpustynie i pustynie, które dzielą się na siedem mniejszych naturalnych stref geograficznych. Ponad 70% terenu zajmują stepy z cienką warstwą gleby. Pasma górskie znajdują się w północnej i północno-zachodniej części kraju. Najwyższe pasmo – góry Ałtaj z najwyższym szczytem Chüiten orgil (4374 m n.p.m.) – rozciąga się w najbardziej wysuniętej na zachód części kraju na styku granic trzech państw: Mongolii, Chin i Rosji. W czasach socjalizmu szczyt ten nazywano Najramdal, co po mongolsku znaczy „przyjaźń”. Góry Changajskie (z najwyższym szczytem Olgontenger – 4008 m n.p.m., uznawanym za świętą górę Mongolii) i góry Chentej (z najwyższym szczytem Asraltchajrchan – 2800 m n.p.m.) znajdują się na północy i w środkowej Mongolii. Są pokryte lasami i łąkami typu alpejskiego. Jest to strefa aktywna sejsmicznie z wieloma gorącymi źródłami i wygasłymi wulkanami.

Mongolia jest krajem bez dostępu do morza. Zasobność wód jest niewielka – ponad 60% powierzchni kraju to obszary bezodpływowe, 60% średniego spływu wód trafia za granicę. Rzeki mongolskie należą do zlewni Oceanu Arktycznego i Pacyfiku oraz wewnętrznych zlewni Azji Środkowej. W północnej i zachodniej części Mongolii sieć wód powierzchniowych ma największą gęstość, natomiast w części południowej, środkowej i południowo-wschodniej wody

powierzchniowe są zwykle usytuowane w zagłębieniach bez odpływu. Rzeki w Mongolii wypływają głównie z trzech łańcuchów górskich: Ałtaju Mongolskiego, Gór Changajskich i Chentej. Zlewnie na terenach wyżynnych są małe, przepływy strumieni niskie, ale wartkie ze względu na strome zbocza. Całkowity zasób wód Mongolii szacuje się 599 km³/rok, z czego 83,7% (500 km³/rok) znajduje się w 3500 jeziorach, 10,5% (34,6 km³/rok) w 262 lodowcach i 5,8% (34,6 km³/rok) w 3811 rzekach. Ilość odnawialnych zasobów wód podziemnych oszacowano na 10,8 km³/rok¹. Woda słodka stanowi 85% całkowitego zasobu wód powierzchniowych, z czego 70% przypada na wody jeziora Chubsuguł². Jest to drugie co do wielkości jezioro Mongolii i zarazem najgłębsze jezioro tego kraju. Ze względu na pewne podobieństwa nazywane jest Małym Bajkałem. Chubsuguł jest szesnastym co do wielkości zbiornikiem słodkiej wody na świecie. Powierzchnia jeziora wynosi 2760 km², objętość 380,7 km³, długość 136 km, szerokość do 36,5 km, głębokość maksymalna 262 m, a głębokość średnia 138 m. Lustro wody leży na wysokości 1645 m n.p.m. Jezioro od grudnia do maja jest zamrożone. Do Chubsugułu wpływa 96 rzek i strumieni (34 stałych), a wypływa tylko jedna – Egiń gol³. Największe pod względem powierzchni jest jezioro Uvs, które leży na wysokości 753 m n.p.m. w Kotlinie Uwskiej, stanowiącej północną część Kotliny Wielkich Jezior. Zajmuje powierzchnię 3350 km². Około 20% zużycia wody w Mongolii pochodzi z zasobów wód powierzchniowych, a reszta z wód podziemnych. Pomimo niewielkich rozmiarów zasobów wód powierzchniowych i podziemnych odgrywają one istotną rolę w gospodarce kraju, zwłaszcza w rolnictwie, produkcji zwierzęcej i przemyśle: 18,1% trafia do użytku spożywczego i na potrzeby gospodarstw domowych, 39,3% użytkuje się w przemyśle, 24% w hodowli zwierząt, 17,4% do nawadniania i 1,2% do innych celów⁴.

Zgodnie z danymi Ministerstwa Środowiska i Zielonego Rozwoju (2007 r.) 852 rzek, 2277 stawów i źródeł oraz 1181 jezior wyschło. Proces ten pogłębia się. W 2018 r. Mongolski Narodowy Urząd Statystyczny podał, że wyschło już 2914 jezior. Za główne powody wysychania uznaje się zmiany klimatu, rabunkowe wykorzystywanie wód w celach gospodarczych, urbanizację, górnictwo oraz słabe zarządzanie zasobami wodnymi.

1 D. Gombo, *Surface Water of Mongolia*, Ulaanbataar 2007.

2 *Environmental performance Review: Mongolia*, United Nations, New York–Geneva 2018, s. 30.

3 <http://www.worldlakes.org/lakedetails.asp?lakeid=8663> (dostęp: 10.01.2020).

4 *Water and Sanitation in Mongolia 2008–2011*, UNDP, 2008.

Flora i fauna

Flora Mongolii jest różnorodna. Zidentyfikowano 134 rodziny roślin, prawie 700 rodzajów, 3000 gatunków, które, podobnie jak gleby, rozmieszczone są zgodnie ze strefami geograficznymi oraz specyfiką klimatu. Z badań wynika, że 845 gatunków roślin stanowi cenne surowce lecznicze używane we współczesnej medycynie, ponad 1000 ma znaczenie jako pasza, 68 stanowi czynnik stabilizujący glebę, a 120 to surowce wykorzystywane do celów spożywczych⁵. W rejestrze gatunków zagrożonych wyginięciem znajduje się ponad 130 gatunków roślin. Zalicza się do nich 75 gatunków leczniczych, 11 stanowiących żywność i 16 wykorzystywanych w przemyśle.

Mongolia należy do krajów o małej lesistości, która wynosi niewiele ponad 8% powierzchni kraju. Pomimo tego zajmuje dziesiąte miejsce pod względem powierzchni obszarów leśnych (17,1 mln ha w 2018 r.) i pierwsze miejsce pod względem powierzchni leśnej na jednego mieszkańca w Azji⁶. Lasy występują głównie w północnej części kraju. Zgodnie z danymi Ministerstwa Środowiska i Zielonego Rozwoju w lasach rośnie 140 gatunków drzew i krzewów. Są to głównie drzewa iglaste, takie jak modrzew syberyjski, limba, sosna zwyczajna, sosna syberyjska, z gatunków liściastych dominują brzoza i osika, a z krzewów – karagana, brzoza krzaczasta, sosna karłowa saksaul (*Haloxylon ammodendron*) i wierzba. W związku ze specyfiką klimatu naturalna regeneracja lasów w Mongolii jest powolna. Niestety odsetek terenów leśnych zmniejsza się, co spowodowane jest także przez pożary i szkodniki. Rząd podejmuje działania ochronne, ustanawiając limity w produkcji drewna. W ramach programu „Milenijne Cele Rozwoju” przyjęto za cel zwiększenie powierzchni leśnej do 9% w 2015 r. Zamierzenie to okazało się jednak zbyt ambitne, chociaż zgodnie z raportem MEGD odnotowano zwiększenie powierzchni terenów leśnych o 42 tys. ha⁷. Dotychczas w Mongolii zidentyfikowano 445 gatunków mchu, 930 gatunków porostów, 900 gatunków grzybów i 1236 gatunków glonów.

Świat zwierząt cechuje duża różnorodność, podobnie jak w przypadku flory powiązana ze strefami geograficznymi. Wśród 139 gatunków zwierząt występuje m.in. dzika owca górską, pantera śnieżna (ibris), dzika koza górską, koń Przewalskiego, dziki wielbłąd, niedźwiedź gobijski, *chulan* (*Equus hemionus hemionus*), które poza Mongolią prawie nie są spotykane. Występuje tu także 450 gatunków ptaków (331 ptaków migrujących, 119 ptaków-rezydentów), w tym np. orzeł stepowy, sokół, kania, sęp kasztanowaty, myszółów, żuraw czarny, kos, głuszec. W rzekach i jeziorach Mongolii żyje 76 gatunków ryb, wśród nich tajemień, łosoś, jesiotr, lin, miętus.

5 Ch. Buyanbadrakh, *Монгол орны лавлах*, Ulaanbataar 2012.

6 N. Batsukh, *Mongolian forest ecosystems*, WWF Mongolia Programme Office, http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/forest_ecosystems_in_mn__march04.pdf (dostęp: 4.11.2020).

7 *Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2013–2014 он*, s. 25, <http://www.mne.mn/mn/1342> (dostęp: 20.03.2016).

W Mongolii wyodrębniono 109 obszarów chronionych, zajmujących 19,8% powierzchni kraju. Wyróżnia się obszary ściśle chronione, parki narodowe, rezerwaty przyrody i pomniki przyrody⁸.

Klimat i jego zmiana

Klimat Mongolii, w związku z położeniem w głębi kontynentu, jest surowy, suchy, zimny i wietrzny. Zaliczany jest do klimatu umiarkowanego o typie kontynentalnym. Lato jest krótkie i gorące, a zima długa i bardzo mroźna. Ułan Bator należy do najbardziej mroźnych stolic na świecie. Mongolia nazywana jest Krainą Błękitnego Nieba, bo średnio 257 dni w roku jest bezchmurnych. Opady atmosferyczne występują tutaj rzadko (średnio około 300 mm rocznie), większość przypada na lato. Opady są częstsze w części północnej (średnio 200–350 mm rocznie), natomiast w części południowej są mniejsze (średnio 100–200 mm rocznie). Na Pustyni Gobi opady występują sporadycznie, raz na kilka lat. Zima jest zwykle z małą pokrywą śnieżną albo prawie bez pokrywy śnieżnej. Nikłe opady śniegu przyczyniają się do powstania wiecznej zmarzliny, która kiedyś zajmowała około 70% powierzchni kraju i sięgała daleko na południe, aż do Gobi. Obecnie obserwuje się jej rozmarzanie, co łączone jest ze zmianą klimatu. Tylko największe rzeki i jeziora nie zamarzają do dna. Zgodnie z klasyfikacją Koeppena-Geigera klimat Mongolii można zaliczyć do klimatu Dwc; klimat śnieżny z suchymi zimami, z mniej niż czterema miesiącami powyżej 10°C i z najzimniejszym miesiącem z temperaturą niższą niż –3°C. Południowa część kraju i Pustynia Gobi mają klimat BWk: zimny klimat pustynny ze średnią roczną temperaturą poniżej 18°C⁹. Cechą wyróżniającą klimat Mongolii są ogromne amplitudy temperatur dobowych (do 30–40°C) i rocznych (do 90°C)¹⁰. Specyfika klimatu powoduje, że okres wegetacji roślin jest stosunkowo krótki i zwykle trwa od połowy maja do końca sierpnia. Pogoda w Mongolii charakteryzuje się ekstremalną zmiennością i jest trudna do przewidzenia, zwłaszcza w lecie. Ponadto wieloletnie średnie wartości ukrywają duże wahania opadów, daty przymrozków oraz występowanie zamieci i wiosennych burz pyłowych. Taka pogoda jest poważnym wyzwaniem dla egzystencji ludzi i zwierząt.

Specyficzną cechą Mongolii jest występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych nazywanych *dzud*. Stanowią one śmiertelne zagrożenie dla zwierząt

8 *Environmental Database of Ministry of Environment and Green Development*, www.eic.mn, http://www.mne.mn/wp-content/uploads/2019/08/Tuluv-Baidal-Tailan-2017-2018_2_compressed.pdf (dostęp: 15.03.2016).

9 https://pl.wikipedia.org/wiki/Klasyfikacja_klimatów_Köppena#Klimat_pustyni (dostęp: 12.01.2020).

10 B.A. Uryn, *Mongolia – wyprawy w tajgę i step*, Biblioteka Poznaj Świat, Pelplin 2005.

hodowlanych pozostających w otwartym stepie. W zależności od rodzaju *dzudu* (biały, czarny, żelazny, zimny i mieszany oraz „kopytny”) umierają one albo z powodu braku dostępu do paszy, albo/i z powodu wychłodzenia w temperaturze poniżej -40°C . Biały *dzud* wiąże się z obfitymi opadami śniegu, który skutecznie utrudnia zwierzętom dokopanie się do jedzenia. Czarny *dzud* to z kolei sytuacja, w której brakuje śniegu, a źródła wody są skute lodem. Powodem śmierci zwierząt jest brak wody. Występuje rzadko, przy tym pasterze mogą wówczas ratować stada, przemieszczając się do bardziej zaśnieżonych obszarów. *Dzud* żelazny oznacza, że pastwisko zostało skute lodem. Niekiedy śmierć zwierząt wywołują występujące razem zimno i burze śnieżne, podczas których zwierzęta przez kilka dni nie mogą korzystać z wypasu. *Dzud* „kopytny” oznacza, że roślinność została do cna strątowana przez zwierzęta.

Od 1940 r. ocieplenie klimatu jest zauważalne na całym terytorium kraju. Średnia temperatura roczna wynosi $2,1^{\circ}\text{C}$, jednakże bardziej znaczący wzrost temperatur odnotowano w okresie zimy, o $3,6^{\circ}\text{C}$. W sezonie wiosennym i jesiennym średnia temperatura wzrosła o $1,8-1,9^{\circ}\text{C}$, a w sezonie letnim o $1,1^{\circ}\text{C}$. Liczba gorących dni z temperaturą powyżej 26°C wzrosła o 16–25, a zimnych z temperaturą poniżej -5°C spadła o 13–14. Okres wegetacji wydłużył się o 14–19 dni, sezon ciepły – o 8–13 dni, a sezon zimny skrócił się o 7–11 dni. Zaobserwowano też wzrost opadów w sezonie zimowym, spadek w sezonie letnim oraz wzrost liczby burz w okresie wegetacji. W regionie centralnym zostało odnotowane zmniejszenie ilości opadów, natomiast w regionach pustyni i w górach Ałtaj nastąpił proces odwrotny. Rezultaty badań Purevjava Gomboluudeva pokazują, że w nadchodzących latach ocieplenie będzie się nasilało, czyli średnia roczna temperatura będzie wyższa o $1,37-1,52^{\circ}\text{C}$ w 2020 r., o $2,43-2,81^{\circ}\text{C}$ w 2050 r., o $3,49-4,88^{\circ}\text{C}$ w 2080 r. Zimy będą łagodniejsze, ale z większą ilością opadów, a lata będą coraz cieplejsze z jedynie lekkim wzrostem opadów¹¹.

Surowce kopalne

Mongolia jest krajem obficie wyposażonym przez naturę w różnorodne surowce mineralne. W przypadku niektórych z nich plasuje się w światowej czołówce pod względem obfitości złóż. Do najważniejszych kopalin należą: miedź, węgiel kamienny i brunatny oraz złoto, ale przyszłościowe znaczenie mają także srebro, ruda żelaza, cynk, fluor, molibden, uran, cyna, wolfram, gaz ziemny i ropa naftowa. Potwierdzono również obecność metali ziem rzadkich, na które popyt na

11 P. Gomboluudev, *Vulnerability of rural people to extreme events in Mongolia*, The Netherlands Climate Assistance Programme, 2008, s. 3, www.nlcap.net (dostęp: 15.10.2014).

rynkach światowych szybko rośnie ze względu na ich kluczową rolę w nowoczesnych technologiach. Kraj jest objęty zakrojonymi na szeroką skalę pracami geologicznymi. Na poszukiwaniu i wydobywaniu kopalin koncentrują się zwłaszcza wysiłki zagranicznych inwestorów.

Tabela 3.1. Oszacowania rezerw wybranych kopalin (2017 r.)

Rodzaj zasobu	Rezerwy	Charakterystyka
Węgiel	26,57 mld ton metrycznych	Biorąc pod uwagę łącznie węgiel brunatny i kamienny, Mongolia ma czwarte pod względem wielkości zasoby węgla na świecie. Tavan Tolgoi jest największą na świecie, jeszcze nie w pełni rozwiniętą kopalnią tego surowca.
Miedź	53,6 mln ton metrycznych	Złoża: Erdenet, Oyu Tolgoi, Tsagaan suvarga, Gatsuurt, Tavit. Oyu Tolgoi po zakończeniu podziemnej fazy II rozbudowy w 2020 r. stanie się drugą co do wielkości kopalnią miedzi na świecie.
Złoto	599 244 tony metrycznych	Złoto aluwialne – niedostępne dla górników – stanowi ponad połowę rezerw, ale badanych jest kilka większych depozytów, np. Asgat. Złoto towarzyszy także złożom miedzi, np. w Oyu Tolgoi. Wartość rezerw złota w styczniu 2020 r. szacowano na 1,219 mld USD.
Srebro	3493 tony metryczne	Obecnie czynna jest jedna kopalnia srebra na północy kraju, ale wiadomo, że istnieje kilka innych złóż tego metalu.
Ropa naftowa	2,4 mld baryłek	Stwierdzono także znaczące zasoby łupkowego gazu i oleju.
Żelazo	348,11 mln ton metrycznych	Złoża: Bayangol, Tumurtei, Tumurtei ovoo, Bargilt. Udokumentowane zasoby rudy żelaza są rozdrobnione i rozmieszczone na terenie całego kraju, co oznacza, że poszczególne złoża mają mniejsze rozmiary, a okresy eksploatacji kopalni są krótsze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://eiti.org/mongolia#mineral-production-tonnes>; <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/gold-reserves> (dostęp: 10.03.2020).

W tabeli 3.1. zamieszczono dane na temat oszacowanych wielkości zasobów wybranych surowców mineralnych. Dotychczas przebadano zaledwie około 30% terytorium¹², co oznacza, że rzeczywiste zasoby z pewnością są znacznie większe. Zidentyfikowano 80 rodzajów złóż surowców mineralnych. W świetle aktualnych

12 <https://eiti.org/mongolia#mineral-production-tonnes> (dostęp: 10.03.2020).

danych pod względem wielkości złóż złota, miedzi, węgla i fluorytu Mongolia zaliczana jest do dziesiątki światowych liderów. Pod względem zasobów węgla Mongolia plasuje się na czwartym miejscu na świecie, a w przypadku zasobów miedzi na miejscu dwunastym.

Źródła energii odnawialnej

Mongolia ma ogromne zasoby energii odnawialnej, a także korzystne warunki dla efektywnego wykorzystania tych zasobów. Według badania przeprowadzonego przez National Renewable Energy Laboratory in United States oraz Narodowego Centrum Energii Odnawialnej Mongolii (Renewable Energy Centre of Mongolia – NREC) potencjał Mongolii do generowania energii wiatrowej, słonecznej, geotermalnej oraz energii wodnej wynosi 2600 GW, co jest równe około 25% całkowitego światowego zapotrzebowania na energię elektryczną i odzwierciedla ogrom możliwości rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach.

Ponieważ Mongolia jest krajem słonecznym (średnio od 2250 do 3300 godzin słonecznych w roku) jako znaczny należy ocenić potencjał w zakresie energii słońca. Promieniowanie w ciągu roku jest szacowane na 1200–1600 kWh/m², a jego intensywność wynosi więcej niż 4,3–4,7 kW/dzień.

Potencjał energii wiatru w Mongolii – 836,8 mld kWh (3500–4600 godzin w roku) ocenia się jako dobry lub bardzo dobry. Zgodnie z danymi Narodowego Centrum Energii Odnawialnej Mongolii 10% całkowitego terytorium, czyli około 160 tys. km² powierzchni uważa się za odpowiednie do korzystania z energii wiatrowej. Szacuje się, że 13 ajmaków ma ponad 20 tys. MW potencjału energii wiatru, 9 ajmaków ponad 50 tys. MW, a w ajmaku Umnugobi potencjał energii wiatru wynosi ponad 300 tys. MW.

Potencjał energetyczny rzek i strumieni szacuje się na 6417,7 MW. Obecnie hydroenergetyka dostarcza 56,2 mld kWh energii elektrycznej w ciągu roku. W Mongolii istnieje także ponad 40 obszarów ze źródłami geotermalnymi, z których te położone w Tsenkher, Khujirt i Shargaljuutiw w regionie Changaj mogą być wykorzystane do produkcji energii¹³.

Szacuje się, że potencjał OZE Pustyni Gobi wynosi 2,6 TW. Obecnie źródła odnawialne dostarczają 7% energii, ale rząd wyznaczył wyższe cele: 20% do 2023 r. i 30% do 2030 r.

13 *In-Depth Review of Energy Efficiency Policies and Programmes: Mongolia*, Energy Charter Secretariat, Bruxelles 2011, s. 76.

Rozdział 4

Pastwiska jako unikatowy zasób naturalny Mongolii

Pasterstwo nomadyczne

Patrząc z perspektywy historycznej, Mongołowie zawsze byli koczownikami, żyli blisko natury i przez setki lat umiejętnie dostosowywali swoją gospodarkę do specyficznych warunków przyrodniczych. Rozległe pastwiska to bez wątpienia jedno z najważniejszych bogactw naturalnych kraju. Stanowią podstawę tradycyjnego pasterstwa i są właściwie jedynym źródłem karmy dla zwierząt hodowlanych. Różnorodność traw i ziół zapewnia dostęp do zróżnicowanych substancji odżywczych. Charakterystyczną cechą mongolskiej hodowli zwierząt jest prowadzenie jej przez cały rok na otwartych pastwiskach, z sezonowym przemieszczaniem się. W ciągu roku pastwiska są zmieniane trzy lub cztery razy. W okresie lata i jesieni zwierzęta hodowlane przybierają na wadze, gromadząc energię niezbędną do przetrwania surowej zimy i wydania wiosną na świat potomstwa. Wyróżnia się ponad 100 rodzajów pastwisk, na których rośnie przeszło 2000 różnych traw i ziół¹, dając podstawę do prowadzenia ekologicznych form wypasu². Mongolia ma sześć głównych ekosystemów pastwisk, z których każdy ma inną topografię, wysokość nad poziomem morza, temperaturę, rozkład opadów, gleby i roślinność. Główne strefy wegetacji w Mongolii i procent zajmowanej przez nie powierzchni to: tundra alpejska (3%), tajga górська (4,1%), step górski i lasostep (25,1%), step (26,1%), step pustylny (27,2%) i pustynia (14,5%)³.

1 B. Enkhtuvshin, *Nomads: Culture, Civilizations and Development*, Nomad Studies, nr 2, International Institute for the Study of Nomadic Civilizations, Ulaanbaatar 2001, s. 20.

2 Z. Batjargal, *Przyroda i środowisko w Mongolii*, Ministerstwo Przyrody i Środowiska, Ułan Bator 1996 (w j. mongolskim).

3 Z. Batjargal, *Desertification in Mongolia*, RALA Report No. 200, Agricultural Research Institute, Reykjavik 1997.

Sezon wegetacyjny w Mongolii jest krótki – trwa od 60 do 120 dni – więc zwierzęta gospodarskie i dzikie zwierzęta roślinożerne polegają głównie na roślinach pozostałych z poprzedniego okresu wegetacyjnego. Około 80% łącznej powierzchni Mongolii (128,9 mln ha) było wykorzystywane do wypasu przez ponad 4000 lat⁴.

Niemniej dane z ostatnich lat mówią o niekorzystnych zmianach w środowisku. Tylko w okresie 1992–2002 zaobserwowano rozszerzenie się pustyń i obszarów bez trawy (jałowych) o 46%, zmniejszenie terenów leśnych o 26% i powierzchni wód o 38%⁵. Od tego czasu w nieznacznym stopniu udało się jedynie zwiększyć powierzchnię leśną. Według prognoz ekspertów w przyszłości konsekwencją ocieplenia klimatu będzie dalsze nasilenie pustynnienia, strefa pustyń będzie rozszerzać się na północ do strefy stepu i lasostepu, a strefa lasostepu może przekształcić się w step⁶.

Ważną przyczyną degradacji gruntów w Mongolii jest jednak nie tylko globalne ocieplenie klimatu, ale też duża i szybko rosnąca liczba zwierząt hodowlanych. Dane na temat liczebności stad zostały zaprezentowane na rysunku 4.1.



Rysunek 4.1. Liczba zwierząt hodowlanych w Mongolii w latach 1990–2019 (w tys. sztuk)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego Mongolii, <https://www.1212.mn/> (dostęp: 2.02.2020).

W Mongolii hoduje się konie, krowy, owce, kozy, wielbłądy oraz renifery. W 1990 r. ogólna liczba zwierząt wynosiła około 25,8 mln sztuk, następnie wzrosła do ponad 70,9 mln sztuk w 2019 r. Wzrost ten nie był stabilny, gdyż załamanie hodowli miało miejsce w latach 1999–2002 i 2009–2010. Zima 2009/2010 przeszła do

4 S. Tserendash, B. Erdenebaatar, *Performance and Management of Natural Pasture in Mongolia*, „Nomadic Peoples” 1993, t. 33, s. 9–15.

5 *Mongolia: Assessment Report on Climate Change 2009*, Ministry of Nature, Environment and Tourism, Ulaanbaatar 2010, s. 98.

6 *Ibidem*, s. 103.

historii jako czas najbardziej tragicznego *dzudu*, jaki kiedykolwiek odnotowano. Padło wówczas ponad 8,5 mln zwierząt hodowlanych, co dramatycznie wpłynęło na funkcjonowanie wielu społeczności zajmujących się tradycyjnym pasterstwem.

O ile liczba koni i krów pozostaje dość stabilna i od dłuższego czasu wynosi odpowiednio około 4,2 mln i 472 tys. sztuk, o tyle znaczące przyrosty odnotowano w hodowli owiec, a zwłaszcza kóz. Liczba owiec w latach 1990–2019 wzrosła z około 15 mln do ponad 32,5 mln, a kóz z 5,2 mln do 29,2 mln sztuk. Pogłowie tych zwierząt w okresie gospodarki socjalistycznej było kontrolowane. Jeden rozplodowy samiec przypadał na 50 samic, pozostałe były kastrowane. W latach 1970–1990 liczebność stad kóz wzrosła jedynie z 4,2 mln do 5,1 mln sztuk, natomiast w latach 1990–2010 wzrost był prawie sześciokrotny. Stanowiło to konsekwencję wysokich cen kaszmiru i wzrostu opłacalności hodowli właśnie tych zwierząt. Prywatyzacja hodowli bez zmian w zarządzaniu gruntami doprowadziła do ujawnienia się tragedii wspólnego pastwiska. Mongołom przez całe wieki udawało się unikać problemów wynikających z rabunkowego wypasu. Można powiedzieć, że prowadzili zrównoważoną hodowlę. Niestety obecnie racjonalność mikroekonomiczna bierze górę nad roztropnością. Każdy z prywatnych właścicieli zwierząt, kierując się własnym interesem, zwiększa liczbę zwierząt bez oglądania się na innych. Ma to bardzo negatywne konsekwencje, które przejawiają się nie tylko w degradacji pastwisk, ale także w pogorszeniu kondycji zwierząt i jakości produktów.

Tabela 4.1. Liczba rodzin pasterskich i liczba zwierząt na jedną rodzinę pasterską w latach 2016–2019

	Całkowita liczba rodzin pasterskich				Liczba zwierząt na jedną rodzinę pasterską			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Ogółem	160 650	169 743	169 706	171 605	341	352	351	370
Rodziny pasterskie z liczbą zwierząt:								
do 50 sztuk	18 874	20 242	20 322	19 780	27	26	26	26
51–200 sztuk	50 981	52 100	51 394	49 654	124	124	124	124
201–500 sztuk	55 575	57 776	58 305	58 378	324	325	325	327
501–999 sztuk	25 459	28 468	29 061	31 669	678	681	682	687
1000–2000 sztuk	9 166	10 474	9 975	11 404	1 223	1 230	1 227	1234
2001 i więcej	595	683	649	720	2 490	2 521	2 509	2 531

Źródło: opracowanie własne na podstawie Цаг үеийн мэдээлэл 2019, Urząd Statystyczny Mongolii, 2020, <http://mofa.gov.mn/exp/ckfinder/userfiles/files/ts201912.pdf> (dostęp: 12.03.2020).

Zwierzęta hodowlane są podstawowym źródłem utrzymania rodzin pasterskich i ich głównym majątkiem. W końcu 2013 r. w Mongolii żyło 209,9 tys. rodzin posiadających zwierzęta hodowlane, w tym 145,3 tys. rodzin pasterskich, a liczba pasterzy wynosiła 289,7 tys. osób. Natomiast w końcu 2019 r. było 233,3 tys. rodzin posiadających zwierzęta hodowlane, w tym 171,6 tys. rodzin pasterskich, a liczba pasterzy spadła do 285,5 tys. Wzrosła natomiast liczba zwierząt przypadających na jedną rodzinę pasterską, zwłaszcza w grupie posiadającej stada powyżej 500 sztuk zwierząt⁷ (tabela 4.1).

Rola tradycyjnego pasterstwa w gospodarce Mongolii

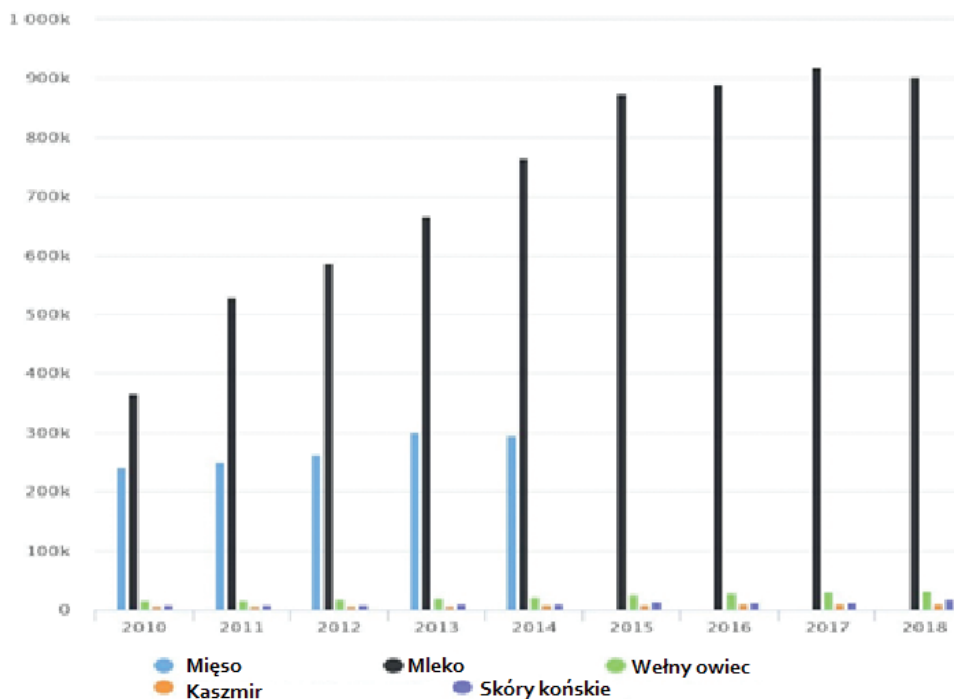
Sektor rolnictwa Mongolii ogrywa ważną rolę w gospodarce kraju, choć po 2000 r. jego znaczenie relatywnie maleje w związku z rozwojem górnictwa i usług. Do 1999 r. sektor ten wytwarzał około 30–40% PKB, w 2008 r. tylko 19,22% PKB, a w 2018 r. udział ten obniżył się do 10,82% PKB⁸. W tym samym okresie zatrudnienie w rolnictwie również spadło, z poziomu 40% do 28,6% zatrudnienia ogółem. Tradycyjna hodowla zwierząt ma ogromne znaczenie w gospodarce kraju, gdyż dostarcza ponad 80% produkcji rolnej i daje zatrudnienie 85% siły roboczej w rolnictwie⁹. Tereny rolne obejmują obecnie 111 062 km², czyli 71,49% powierzchni kraju. Udział ziem ornych jest niewielki i wynosi zaledwie 0,36% powierzchni tego państwa. Główne podsektory rolnictwa Mongolii to tradycyjna hodowla zwierząt oraz produkcja zbóż (pszenicy i jęczmienia), roślin pastewnych, ziemniaków, marchwi, kapusty i innych warzyw. Historycznie rzecz ujmując, w związku z warunkami pogodowymi i koczowniczym trybem życia, Mongołowie nie zajmowali się uprawą ziemi, ale w okresie socjalizmu, dzięki kampaniom rolnym prowadzonym w latach 1959 i 1976, sektor ten znacznie się rozwinął i był w stanie zaspokoić krajowe zapotrzebowania na produkty rolne. Jednak na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.

7 https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_022V1&BAG_select_all=0&BAG_SingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2019_2013&viewtype=table; https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_026V1&BAG_select_all=0&BAG_SingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2019_2013&viewtype=table; https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_027V1&BAG_select_all=0&BAG_SingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2019_2013&viewtype=table (dostęp: 7.09.2020).

8 <https://www.statista.com/statistics/727627/share-of-economic-sectors-in-the-gdp-in-mongolia/> (dostęp: 12.03.2020).

9 <https://tradingeconomics.com/mongolia/employment-in-agriculture-percent-of-total-employment-wb-data.html> (dostęp: 12.03.2020).

w związku z kryzysem gospodarczym spowodowanym transformacją systemową, bez dotacji z ZSRR oraz z powodu powtarzających się susz, sektor rolny skurczył się do stanu uniemożliwiającego pokrycie krajowego zapotrzebowania na produkty rolne. Niemniej udało się osiągnąć pewną poprawę wydajności produkcji z hektara¹⁰.



Rysunek 4.2. Tendencje w produkcji sektora hodowli zwierząt Mongolii w latach 2010–2018 (w tys. MNT)

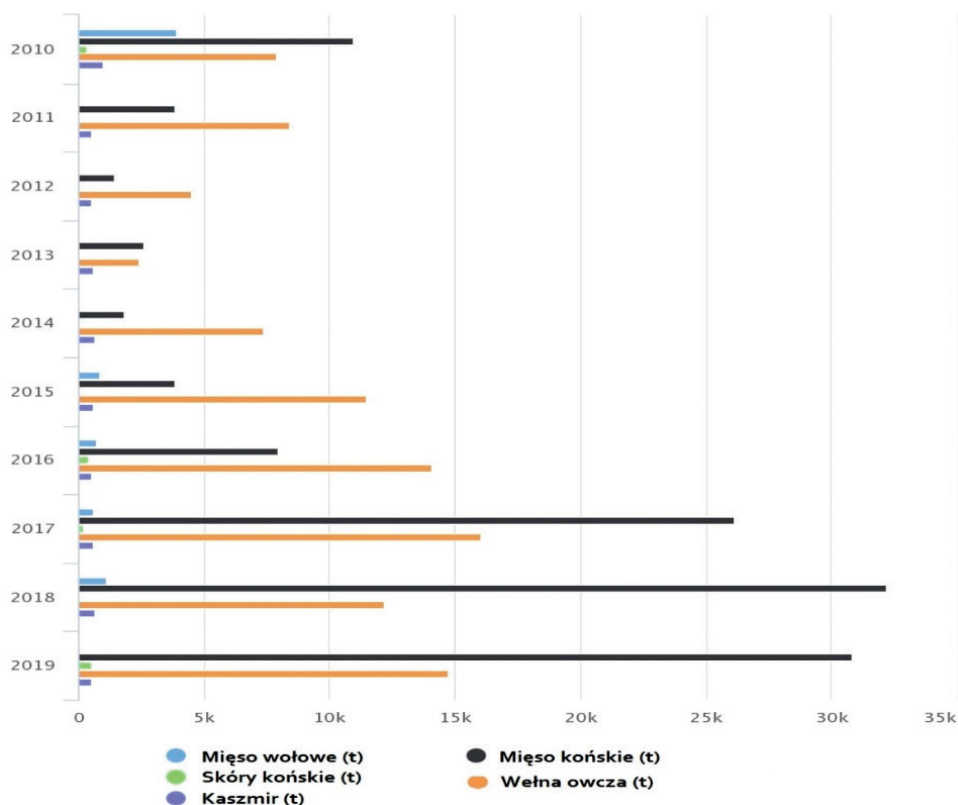
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego Mongolii, http://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_041V1&13999001_select_all=0&13999001SingleSelect=_t1_t2_t3_t4_t5&SOUM_select_all=0&SOUMSingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2010_2011_2012_2013_2014_2015_2016_2017_2018&viewtype=columnchart (dostęp: 12.03.2020).

Głównymi produktami sektora hodowli zwierząt są mięso, mleko, skóry, wełna i kaszmir. Stanowią one surowce dla przemysłu przetwórczego i należą do ważnych produktów eksportowych. W 2018 r. w tym sektorze wyprodukowano 902 400,7 tys. litrów mleka, 17 361,54 tys. sztuk skór, 10 945,05 ton kaszmiru, 3301,36 ton wełny owiec, 1437,5 ton wełny wielbłądów¹¹. Zgodnie z danymi statystycznymi w 2019 r. 8,6% dochodu z eksportu pochodziło z sektora hodowli zwierząt¹².

10 B. Tuvshintugs, G. Bumchimeg, D. Erdenebulgan, *ХАА-н салбарын өрсөлдөх чадвар ба орон нутгийн хүн амын амьжиргааны түвшин*, Тохимол 10 (9), Монгол Банк 2015, s. 578.

11 <https://www.1212.mn/> (dostęp: 02.02.2020).

12 *Хөдөө аж ахуй 2017*, Urząd Statystyczny Mongolii, Ułan Bator 2018, s. 8.



Rysunek 4.3. Eksport produktów sektora hodowli zwierząt w Mongolii w latach 2010–2019 (w tonach)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Statystycznego Mongolii, http://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_041V1&13999001_select_all=0&13999001SingleSelect=_t1_t2_t3_t4_t5&SOUM_select_all=0&SOUMSingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2010_2011_2012_2013_2014_2015_2016_2017_2018&viewtype=columnchart (dostęp: 12.03.2020).

Zasadnicze problemy związane z eksportem produktów z tego sektora wynikają z niedopasowania do standardów międzynarodowych. Wyzwaniem pozostaje podniesienie, a nawet utrzymanie odpowiedniej jakości produkcji. W ostatnich latach efektywność produkcji zwierzęcej właściwie nie zmieniła się. W 1989 r. z jednego zwierzęcia w produkcji uzyskiwano 37,5 tys. tugrików wartości dodanej, a w 2014 r. 37,6 tys. tugrików wartości dodanej w cenach realnych 2010 r.¹³

13 B. Tuvshintugs, G. Bumchimeg, D. Erdenebulgan, *op. cit.*, s. 577.

Wrażliwość rolnictwa Mongolii na zmianę klimatu

Mongolia, ze względu na jej specyficzny ekosystem, typ klimatu, tradycyjny tryb życia ludzi i strukturę gospodarki, charakteryzuje się wysoką wrażliwością na zmianę klimatu. Ponieważ podstawą diety zwierząt są rosnące na pastwiskach trawa i zioła, mongolskie stada wykazują dużą zależność od warunków pogodowych, które wpływają na dostępność paszy. Coraz bardziej odczuwalny staje się brak wody oraz zmiany w przestrzennym i czasowym rozmieszczeniu opadów. Przesunięcie opadów z miesięcy letnich na czas zimy ma szczególnie niekorzystny wpływ, gdyż brak deszczy w okresie wegetacji roślin upośledza ich wzrost, a nadmiar opadów śniegu zimą utrudnia dostęp do paszy. Pojemność naturalnych pastwisk zmienia się zależnie od pogody. W dobrych warunkach pogodowych pojemność tę szacuje się na 82,5 mln sztuk zwierząt, w średnich warunkach na 68,8 mln sztuk, a w warunkach trudnych – 55,5 mln sztuk¹⁴. Szczególnie groźne dla mongolskich pastwisk i stad są susze i *dzudy*, które w dramatyczny sposób pogarszają warunki życia tysięcy rodzin zajmujących się pasterstwem. Częstotliwość ich występowania wydaje się narastać. Dane na ten temat zawiera tabela 4.2.

Tabela 4.2. Klęski żywiołowe Mongolii w latach 1944–2019

Lata	Rodzaj klęski żywiołowej
1	2
1944–1945	<i>Dzud + susza</i>
1954–1955	<i>Dzud</i>
1956–1957	<i>Dzud</i>
1967–1968	<i>Dzud + susza</i>
1976–1977	<i>Dzud</i>
1986–1987	<i>Dzud</i>
1993–1994	<i>Dzud</i>
1996–1997	<i>Dzud</i>
1999–2000	<i>Dzud + susza</i>
2000–2001	<i>Dzud + susza</i>
2001–2002	<i>Dzud + susza</i>

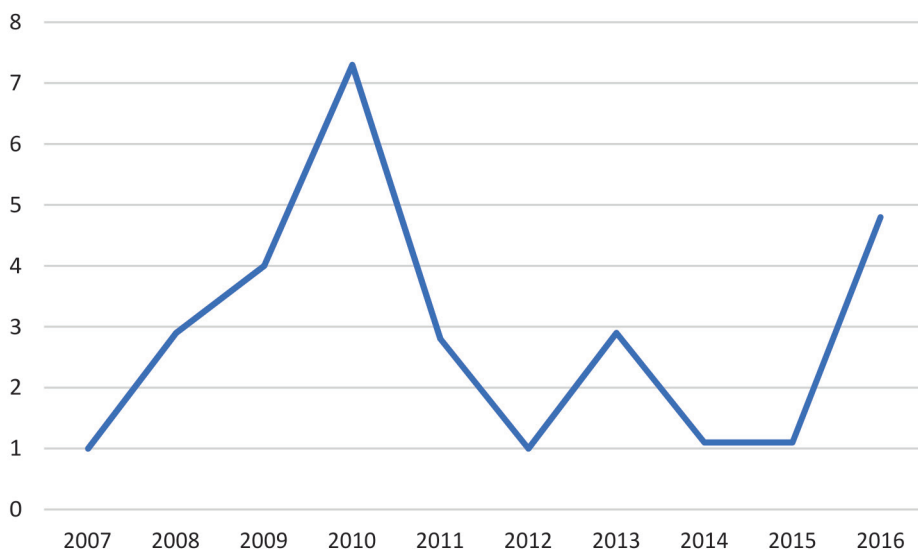
¹⁴ *Economic Policy and Competitiveness*, Research Center and International Labour Organization, Green jobs mapping in Mongolia, Ulaanbaatar 2014, s. 14.

Tabela 4.2 (cd.)

1	2
2009–2010	<i>Dzud</i> + susza
2012–2013	<i>Dzud</i>
2014	Susza (ograniczenia wypasu latem)
2015	Susza
2016–2017	<i>Dzud</i> (temp. -58°C w czterech regionach Zachodniej Mongolii)
2017–2018	<i>Dzud</i> w 17 ajmakach + susza
2018–2019	<i>Dzud</i> + susza
2019–2020	<i>Dzud</i> + susza

Źródło: M.E. Fernández-Giménez, B. Batjav, B. Baival, *Lessons from the Dzud: Adaptation and Resilience in Mongolian Pastoral Social-Ecological Systems*, World Bank, Washington 2012, s. 19; Information and Research Institute of Meteorology, Hydrology and Environment.

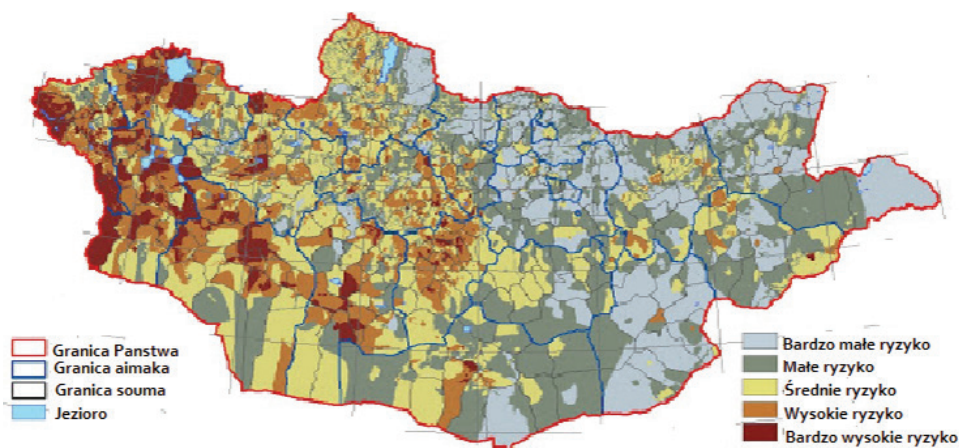
W celu oszacowania negatywnej siły oddziaływania *dzudu* oblicza się wskaźnik, którego wartości dla lat 2007–2016 pokazano na rysunku 4.4. Wskaźnik przyjmuje wartości od 1 do 9, gdzie wyższe wartości wskaźnika odpowiadają wyższym



Rysunek 4.4. Wskaźnik strat związanych z *dzudem* w latach 2007–2016

Źródło: <https://ikon.mn/n/1cwf> (dostęp: 10.10.2020).

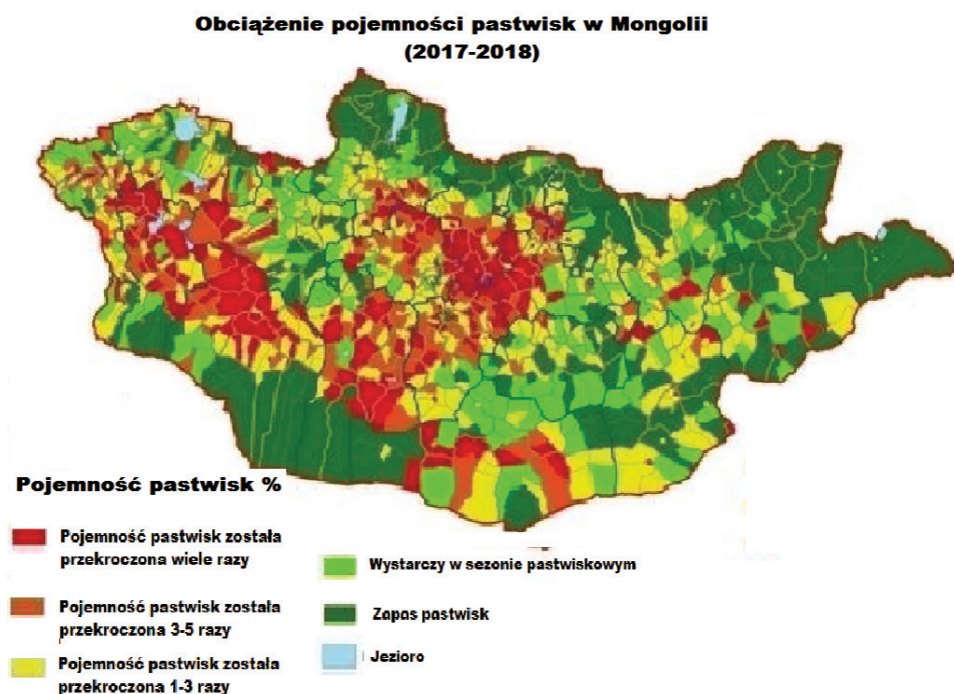
stratom w wyniku *dzudu*. Dotychczas najwyższą wartość wskaźnika 7,3 otrzymał tragiczny w skutkach *dzud*, jaki miał miejsce na przełomie 2009 i 2010 r. Dotknął on 18 ajmaków. Padło 22% zwierząt gospodarskich, co wiązało się z utratą wszystkich zwierząt przez 8576 rodzin pasterskich i utratą 50% zwierząt przez 32 766 rodzin. Z kolei z powodu powszechnej suszy w Mongolii latem 2015 r. zwierzęta nie były w stanie zgromadzić odpowiednich rezerw na przetrwanie sezonu zimowego. *Dzud*, który wystąpił w 96 sumach, w 18 ajmakach (70% terytorium kraju), spowodował straty, co odzwierciedla wskaźnik na poziomie 4,8. Oznaczało to straty oszacowane na 18 mld tugrików.



Rysunek 4.5. *Dzud* w ajmakach

Źródło: Information and Research Institute of Meteorology, Hydrology and Environment, <http://www.tsag-agaar.gov.mn/pages/%D0%B7%D1%83%D0%B4%D1%8B%D0%BD-%D1%8D%D1%80%D1%81%D0%B4%D1%8D%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D1%82%D1%83%D1%85%D0%B0%D0%B9-%D1%82%D0%BE%D0%B9%D0%BC-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D-2018-%D0%BE%D0%BD%D1%8B-11-%D0%B4%D0%B3%D1%8D%D1%8D%D1%80-%D1%81%D0%B0%D1%80%D1%8B%D0%BD-20-%D0%BD%D1%8B-%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%BB%D0%B0%D0%B0%D1%80> (dostęp: 12.03.2020).

Degradacja gruntów, pustyńnienie i utrata bioróżnorodności mają bezpośredni wpływ na jakość i wydajność zwierząt, poziom życia pasterzy, a także na PKB oraz bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Niekorzystny wpływ zmiany klimatu jest potęgowany przez złe zarządzanie pastwiskami w sytuacji szybkiego wzrostu liczby zwierząt hodowlanych. Aktualny stan pojemności pastwisk przedstawia poniższa mapa.



Rysunek 4.6. Obciążenie pojemności pastwisk w Mongolii w latach 2017–2018

Źródło: <https://ikon.mn/n/1hu9> (dostęp: 24.03.2020).

Zgodnie z rezultatami badań¹⁵ jakość 90% terenów pastwisk pogorszyła się. Proces ten zachodzi nierównomiernie, zależnie od regionu i tempa użytkowania, ale wciąż 80% terenów pastwisk ma dużą zdolność do regeneracji. Ze względu na zdolność regeneracji pastwiska dzieli się na pięć kategorii:

- tereny potrzebujące do regeneracji 1–3 lata, prawie bez degradacji zbiorowisk roślinnych (zajmują 52% ogółu pastwisk);
- tereny ze zmienionymi w niewielkim stopniu zbiorowiskami roślinnymi, zdolne do szybkiej regeneracji w ciągu 3–5 lat, ale pod warunkiem wystarczającej ilości opadów i zmniejszenia obciążenia wypasem (25% ogółu pastwisk);
- tereny ze znacznie pogorszonym stanem zbiorowisk roślinnych, na których doszło do osłabienia zdolności świadczenia usług ekosystemowych. Zdolność do regeneracji w ciągu 5–10 lat zależy od ilości opadów i wymaga zmniejszenia obciążenia wypasem (15% ogółu pastwisk);
- tereny, na których doszło do zniszczenia wcześniej dominujących gatunków roślin, a na ich miejscu pojawiły się gatunki nieprzydatne w hodowli, a nawet toksyczne. Dodatkowym problemem jest zmiana stosunków wodnych.

¹⁵ https://warnerncr.colostate.edu/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/2015BuildingResilience_of_MongolianRangelands-ALL_English.pdf (dostęp: 25.11.2020).

Regeneracja tych pastwisk jest możliwa w okresie ponad 10-letnim, pod warunkiem odnowy reżimu hydrologicznego (7% ogółu pastwisk);

- tereny, które uległy pustynnieniu i które utraciły zdolność świadczenia usług ekosystemowych (około 1% ogółu pastwisk).

Zgodnie z danymi Urzędu Statystycznego Mongolii powierzchnia pastwisk zmniejsza się z roku na rok. Obecna powierzchnia tych terenów jest mniejsza o ponad 9 mln ha w porównaniu ze stanem w 1964 r. Wówczas na 100 ha pastwisk przypadało 40 owiec przeliczeniowych, zaś w 2013 r. było to 66 owiec przeliczeniowych, co oznacza wzrost o 65%. Utrata części pastwisk przy wzroście pogłowia zwierząt jest niepokojąca z punktu widzenia zapewnienia możliwości trwałego użytkowania miejsc wypasu. W związku ze zmianami klimatu i przeobrażeniami całego ekosystemu zmniejsza się wydajność i vitalność zwierząt hodowlanych, obserwuje się u nich ubytek wagi oraz zmniejszenie produkcji wełny. Chociaż mongolskie zwierzęta hodowlane są przystosowane do kontynentalnego klimatu, coraz bardziej odczuwalne stają się konsekwencje jego zmian, wpływające na częstotliwość pojawiania się ekstremalnych warunków pogodowych, będących niekiedy przyczyną klęsk żywiołowych¹⁶.

Ekosystemy pastwisk wykazują pewną naturalną odporność na oddziaływanie różnych czynników zewnętrznych. Odporność rozumiana jest w tym przypadku jako zdolność systemu do utrzymywania podstawowej struktury i funkcji w obliczu wstrząsów i zmian. Inaczej mówiąc, do odzyskiwania i reorganizacji po poważnych zaburzeniach, np. *dzudzie*. Podstawową cechą odpornych systemów jest ich zdolność do uczenia się, adaptacji i „życia ze zmianami”. Ze względu na pewną powtarzalność takich klęsk żywiołowych jak *dzud*, mongolscy pasterze nauczyli się radzić sobie z nimi, wykorzystując wiele zwyczajowych strategii adaptacyjnych. Jednak obecne oddziaływanie *dzudu* wzmacniane jest przez dodatkowe źródła stresu i zmian, w tym wstrząsy gospodarcze, przekształcenia instytucjonalne i pojawiające się skutki zmiany klimatu. One wszystkie dodatkowo obciążają system i mogą ograniczać skuteczność tradycyjnych strategii radzenia sobie oraz adaptacji. W wyniku najtragiczniejszego w skutkach *dzudu* zimą 2009/2010, kiedy padło około 8,5 mln zwierząt hodowlanych, tragedia dotknęła 220 tys. gospodarstw pasterskich (około 769 tys. osób, co odpowiadało 28% populacji), aż 44 tys. rodzin straciło wszystkie zwierzęta gospodarskie, a 164 tys. utraciło ponad połowę swych stad.

Do niedawna *dzud* interesował naukowców głównie jako zjawisko meteorologiczne. W statystykach odnotowywano także mniej lub bardziej dokładne dane na temat strat w populacji zwierząt hodowlanych. Dlatego warto zwrócić uwagę na raport *Lekcje z dzud: adaptacja i odporność mongolskich pasterskich systemów społeczno-ekologicznych* (*Lessons from the Dzud: Adaptation and Resilience in Mongolian Pastoral Social-Ecological Systems*), w którym przedstawiony został

16 K. Erdenekhuu, *Wrażliwość gospodarki Mongolii na zmiany klimatyczne*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2015, t. 313, nr 2, s. 49–61.

wpływ *dzudu* na rodziny pasterskie i ich społeczności, oraz to, w jaki sposób hodowcy indywidualnie i zbiorowo reagują na to zjawisko. Zbadano także rolę, jaką władze lokalne odgrywają w przygotowaniu do *dzudu* i reakcji na taką katastrofę. W raporcie zaproponowano zestaw wskaźników odporności systemów społeczno-ekologicznych oraz sugestie co do sposobów wykorzystania tego typu szoku dla systemu jako szansy na naukę i pozytywną transformację¹⁷. Zdaniem autorów raportu analiza podatności na zagrożenia i strategii adaptacyjnych w miejscach badań umożliwiła wyodrębnienie 24 ograniczeń związanych z adaptacją. Zostały one przypisane do pięciu kategorii kapitału: ludzkiego, społecznego, ekonomicznego, instytucjonalnego i środowiskowego¹⁸.

1) Ograniczenia kapitału ludzkiego:

- brak wiedzy i dostępu do informacji;
- brak siły roboczej, starzenie się populacji pasterzy;

2) Ograniczenia kapitału społecznego:

- słaba wzajemna pomoc (więzi społeczne);
- niewielkie doświadczenie w działaniu zbiorowym;
- ograniczone powiązania społeczne i wymiana informacji;

3) Ograniczenia ekonomiczne:

- wysokie zadłużenie i brak oszczędności;
- brak dostępu do ubezpieczeń;
- brak technologii i maszyn (np. ciągników do siana);
- ograniczone możliwości dywersyfikacji dochodów;
- słaby dostęp do rynków;
- brak zróżnicowania rynku pod względem jakości produktu;
- uzależnienie od pomocy hamujące innowacyjność i wywołujące sprzeciw;

4) Ograniczenia instytucjonalne:

- wyzwania związane ze wspólnym działaniem;
- sprzeczne zachęty dla małych i dużych producentów;
- niewystarczające wsparcie dla formalnej akcji zbiorowej (np. grup pasterskich);
- brak komunikacji i koordynacji między organizacjami pomocowymi, różnymi szczeblami administracji i pasterzami;
- brak wsparcia otoczenia prawnego dla formalnych działań zbiorowych (np. w kwestiach statusu prawnego pasterza czy grupy);
- niewystarczające uregulowanie prawne kwestii zarządzania transgranicznymi migracjami stad, tzw. *otorami* (*otor* to przemieszczanie stad na duże odległości poza regularnymi migracjami sezonowymi, zwykle podejmowane w celu uniknięcia katastrofy pogodowej lub w celu tuczu zwierząt jesienią);

17 M.E. Fernández-Giménez, B. Batjav, B. Baival, *Lessons from the Dzud: Adaptation and Resilience in Mongolian Pastoral Social-Ecological Systems*, World Bank, Washington 2012, s. 9.

18 *Ibidem*, s. 10–11.

- ograniczenia prawne w dostępie do zasobów (np. lasów);
- niewystarczające egzekwowanie przepisów dotyczących górnictwa i brak usankcjonowania decyzji dotyczących górnictwa na poziomie lokalnym;
- zwiększenie trwałego przesiedlania pasterzy pomiędzy regionami (sumami);

5) Ograniczenia środowiskowe:

- brak wody;
- brak obszarów nadających się na pastwiska rezerwowe w przypadku *otórów* i *dzudów*;
- brak różnorodności siedlisk i zasobów na potrzeby wypasu.

Hodowla na otwartych pastwiskach z wykorzystaniem naturalnych traw i ziół pozwala na uzyskiwanie wysokiej jakości produktów ekologicznych, co jest dzisiaj szczególnie cenione. Jednak wymaga ona odpowiedniego zarządzania tymi zasobami. Znaczący wzrost liczby zwierząt, jaki miał miejsce w ostatnich latach, stanowi poważne zagrożenie dla utrzymania dobrostanu stad, a przede wszystkim pastwisk. Choć przez całe stulecia na terytorium Mongolii nie występował problem znany jako tragedia wspólnego pastwiska, to dane z ostatnich lat zdają się świadczyć, że objął on także hodowców w tym kraju.

Dawna angielska maksyma mówi, że „noga owcy zamienia piasek w złoto”¹⁹. We współczesnej Mongolii uwierzono, że dotyczy ona kóz. Ich wełna wykorzystywana jest do produkcji kaszmiru, którego ceny rynkowe są kilkakrotnie wyższe od cen wełny owiec. Fakt ten stanowi oczywisty bodziec do zwiększania liczebności stad kóz.

19 E.R. Prothero, *English Farming Past and Present*, Longmans, Green, and Co., London 1912, s. 59.

Rozdział 5

Rola górnictwa w gospodarce Mongolii

Strategiczne złoża surowców mineralnych

W Mongolii istnieją znaczne pokłady minerałów o dużym znaczeniu gospodarczym. Zgodnie z oszacowaniami wartość rezerw 10 największych złóż mineralnych Mongolii przekracza 1,3 bilionów dolarów¹. Istnieje około 8000 złóż, w tym potwierdzono 1170 złóż ponad 80 różnych minerałów. Ponieważ przebadano tylko 30% powierzchni kraju, można oczekiwać, że wiele lokalizacji surowców może jeszcze zostać odkrytych.

Zgodnie z Prawem o zasobach mineralnych² zasoby mineralne są własnością państwa. Podzielono je na trzy grupy według ich znaczenia i użytkowania w gospodarce: strategiczne, powszechne i konwencjonalne. Złoże uważa się za strategiczne, gdy jego potencjał ma wpływ na bezpieczeństwo narodowe i na rozwój gospodarczy oraz społeczny kraju lub gdy jego eksploatacja może dostarczać więcej niż 5% całkowitego PKB kraju. Rząd Mongolii uznał za strategiczne 15 złóż węgla, miedzi, molibdenu, uranu, złota, srebra, fosforu, cynku i ołowiu. Złoże powszechne to z kolei złoża osadów i kamieni stosowanych jako materiały budowlane. Pozostałe złoża zalicza się do złóż konwencjonalnych. W Mongolii wyróżnia się następujące strategiczne złoża surowców mineralnych:

Tabela 5.1. Złoża strategiczne surowców mineralnych w Mongolii

Lp.	Nazwa złoża	Miejsce występowania	Rodzaj surowca
1	2	3	4
1.	Tavan Tolgoi	Ajmak Omnogobi	węgiel kamienny
2.	Nariin Suchait	Ajmak Omnogobi	węgiel

1 <http://www.fmgfunds.com/index.php/fmgfundsreport?FundID=53&FundName=Mongolia> (dostęp: 15.03.2020).

2 <http://www.legalinfo.mn/law/details/63?lawid=63> (dostęp: 12.03.2020).

Tabela 5.1 (cd.)

1	2	3	4
3.	Oyu Tolgoi	Ajmak Omnogobi	miedź, molibden
4.	Baganuur	Ułan Bator	węgiel brunatny
5.	Shivee ovoo	Ajmak Gobisumber	węgiel brunatny
6.	Mardai	Ajmak Dornod	uran
7.	Dornod	Ajmak Dornod	uran
8.	Gurvan bulag	Ajmak Dornod	uran
9.	Tumurtei	Ajmak Selenge	żelazo
10.	Boroo	Ajmak Selenge	złoto
11.	Tsagaan Suvarga	Ajmak Dornogobi	miedź, molibden
12.	Erdenet	Ajmak Orchon	miedź, molibden
13.	Buren Chaan	Ajmak Chuvsgul	fosfor
14.	Tumurtei Ovoo	Ajmak Suchbator	cynk, ołów
15.	Asgat	Ajmak Bajan Ulgii	srebro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Erdes bajalag 2025*, Ministerstwo Górnictwa Mongolii.

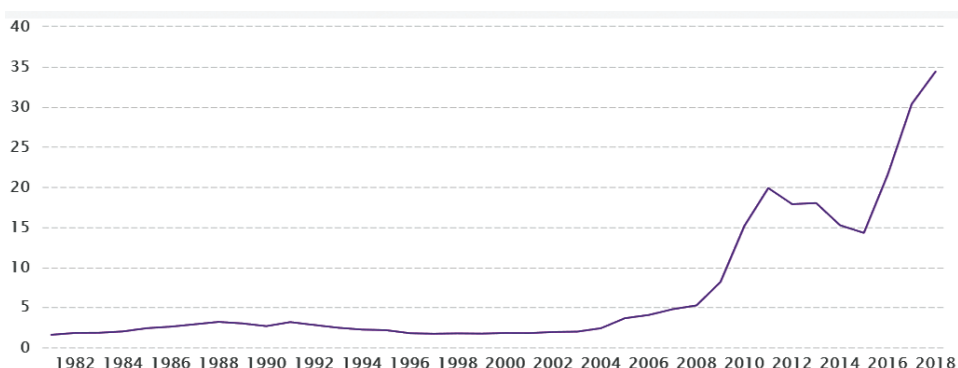
Ze względu na intensywnie rozwijane w ostatnich latach wydobywanie bardziej szczegółowo zostanie omówiona sytuacja w górnictwie węgla, miedzi i złota.

Wydobycie węgla

Początki rozwoju górnictwa węgla w Mongolii miały miejsce w 1922 r., kiedy utworzono kopalnię węgla „Nalaikh”. Do 2000 r. w tym państwie wydobywanie węgla wystarczało jedynie na potrzeby krajowej produkcji energii elektrycznej i ciepła, ale w ostatnich latach, wraz z boomem w sektorze górnictwym, produkcja zaczęła się szybko rozwijać, a węgiel stał się najważniejszym surowcem eksportowym. Jego wydobywanie systematycznie rosło z poziomu 1,58 mln TOE (ton ekwiwalentu ropy naftowej) w 1981 r. do najwyższego w historii poziomu około 34,39 mln TOE w 2018 r. Średnio w tym okresie wydobywano 2,74 mln TOE rocznie³.

3 <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/coal-production> (dostęp: 12.03.2020).

Zmiany wielkości produkcji węgla w latach 1982–2018 zostały przedstawione na rysunku 5.1. Chiny są zasadniczo jedynym partnerem handlowym w mongolskim eksporcie węgla, dokąd trafia 85% produkcji. Mongolski eksport węgla stanowi ponad 8% w chińskim imporcie tego surowca⁴. Miejsce wydobywania w Tawan Tolgoi do granicy z Chinami dzieli odległość około 240 km. Węgiel transportowany jest głównie olbrzymimi ciężarówkami. Dzięki rozwojowi linii kolejowych, w tym kolei transsyberyjskiej, planuje się eksport węgla także do Rosji, Japonii, Korei i Tajwanu.



Rysunek 5.1. Produkcja węgla w latach 1982–2018 (w mln ton)

Źródło: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/coal-production> (dostęp: 12.03.2020).

Wydobycie węgla daje obecnie zatrudnienie około 8300 osobom, a średnie zatrudnienie w tym sektorze w latach 2003–2018 wynosiło 5017 osób⁵.

W Mongolii 95% produkcji energii opiera się na węglu, a 5% pochodzi ze źródeł odnawialnych. Około 19% krajowego zapotrzebowania na energię zaspokaja import, głównie z Rosji. Znaczna część krajowej konsumpcji węgla (około 43%) przypada na gospodarstwa domowe, dla których pozostaje on najważniejszym surowcem opałowym⁶. W pierwszych latach transformacji systemowej, po odcięciu od pomocy ze strony ZSRR, zorganizowanie na nowo produkcji w realiach gospodarki rynkowej stanowiło wyzwanie. Z oszacowań specjalistów z Banku Światowego wynika, że priorytetowe było przeprowadzenie znacznych inwestycji w odbudowę wydobywania i modernizację kopalni Baga Nuur, która w tym okresie dostarczała około połowy krajowej produkcji węgla. Koszty związane z przywróceniem kopalni poprzednich zdolności produkcyjnych wynoszących 4 mln ton węgla rocznie oszacowano na około 45–55 mln USD. Konieczne inwestycje związane były także z rozwojem systemu przeładunku i transportu węgla oraz poprawą jego jakości. Zalecenia te dotyczyły

4 *Mining and Geology Statistics. 2015 data*, Mineral Resources Authority of Mongolia, s. 26.

5 <https://www.ceicdata.com/en/mongolia/employment-by-industrial-sector> (dostęp: 12.03.2020).

6 www.1212.mn (dostęp: 22.02.2019).

kopalni Sharyn Gol oraz Shivee Ovoo i zakładu przeładunku węgla w Shivee Ovoo. W 1994 r. kopalnie nie były w stanie dostarczyć wystarczającej ilości węgla dobrej jakości do sektora energetycznego z powodu częstych awarii urządzeń, powolnego usuwania przeciążeń i słabych umiejętności zarządzania personelem w nowej rynkowej rzeczywistości. Węgiel docierał do elektrowni zmieszany ze skałami, a różne wypadki spowodowały, że niewielkie, 2–3 dniowe zapasy na hałdach węgla w elektrowniach groziły prawdziwą katastrofą w zaopatrzeniu ludności w prąd i ciepło⁷. Należy pamiętać, że Ułan Bator jest najzimniejszą stolicą państwa na świecie.

Główne rezerwy węgla znajdują się w działających jeszcze w starym systemie kopalniach odkrywkowych Baga Nuur i Shivee Ovoo (0,75 mld ton), odpowiednio na wschód i południe od Ułan Bator, oraz w obecnie zagospodarowywanym złożu Tavan Tolgoi w południowym Gobi. Mongolskie zasoby węgla obejmują pełen zakres jakościowy tego surowca – od węgla brunatnego, po węgle bitumiczne i koksujące. Wielkoskalowe kopalnie Baga Nuur, Sharyn Gol i Shivee Ovoo produkują węgle brunatne o wartościach grzewczych 2700–4000 kcal/kg, wilgotności 18–35% i zawartości popiołu 12–21%. Mniejsze kopalnie o lokalnym znaczeniu gospodarczym dostarczają węgle podobnej i wyższej jakości, o wartościach grzewczych do 5000 kcal/kg. Wszystkie węgle w Mongolii charakteryzują się niskim zaszarczeniem (mniej niż 1%), z wyjątkiem Shivee Ovoo (1,5%)⁸.

Obecnie Mongolia realizuje nowe projekty energetyczne oparte na węglu i elektrowniach węglowych, które mają być korzystne dla rozwoju gospodarczego. Największe nadzieje wiąże się ze złożem strategicznym Talvan Tolgoi, które zawiera węgle wyjątkowo wysokiej jakości (8000 kcal/kg, 8,5% wilgotności i 20% popiołu). Wielkość tego złoża szacuje się na ponad 6 mld ton, z czego 1/4 to doskonały węgiel koksujący⁹. Złoże zostało odkryte przez geologów radzieckich we współpracy z pierwszym mongolskim geologiem Jaltsavynem Dugersurenem w 1945 r. Wiercenia poszukiwawcze i studia wykonalności trwały do 1985 r. Jednak rozwój wydobywania surowca nie przebiegał bezkonfliktowo i angażował siły polityczne Mongolii, budząc niezadowolenie wewnątrz kraju oraz wśród zagranicznych potencjalnych inwestorów z powodu pojawiających się wątpliwości co do przejrzystości zawieranych umów i częstych zmian planów związanych z eksploatacją. W latach 1990–1991 rząd zezwolił zagranicznym firmom na badanie złoża. Jako pierwsza prawa poszukiwawcze na początku lat dziewięćdziesiątych uzyskała brytyjsko-australijska spółka górnicza BHP z siedzibą w Melbourne. Zrzekła się tych praw w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. z powodu obaw finansowych. Kopalnia węgla Tavan Tolgoi została częściowo sprywatyzowana decyzją Rządowej

7 *Mongolia Energy Sector Review*, Report No. 14586-MOG, 3.11.1995, World Bank, s. 6–8.

8 *Ibidem*, s. 11–12.

9 J. Rowland, *Mongolia: The Slow and Bumpy Road*, World Coal, 7.03.2016, <https://www.worldcoal.com/special-reports/07032016/mongolia-the-slow-and-bumpy-road-2016-343/> (dostęp: 20.03.2020).

Komisji Prywatyzacyjnej, która doprowadziła do utworzenia w 1994 r. zdominowanej przez państwo spółki akcyjnej Tavan Tolgoi. W 2000 r. prezydent Nacagijn Bagabandi i inni oficjele wizytowali teren kopalni wraz z gośćmi z Japonii, Stanów Zjednoczonych i Korei Południowej. W 2004 r. podpisano umowę i rozpoczęto eksport węgla do Chin. W 2006 r. rząd przyznał mongolskiej spółce Zasoby Energii (Энержи Песурц ХХК) licencję na wydobycie w Ukhaa Khudag (licencja MV-11952)¹⁰. Rok 2006 obfitował w liczne wydarzenia ważne dla kopalni i regionu. Po pierwsze, rząd zmienił ustawę o surowcach mineralnych, na podstawie której złoża Tavan Tolgoi zostało zaliczone do 15 złóż strategicznych (co umożliwia rządowi lepszy nadzór nad wydobyciem); po drugie, zaczął wtedy funkcjonować w regionie system telefonii komórkowej (mobicom), co zapoczątkowało nową erę w rozwoju kopalni; po trzecie, 29 sierpnia tego roku wydobyto i sprzedano milionową tonę węgla i po czwarte, Mongolska Giełda Papierów Wartościowych uznała firmę wydobywczą za najlepszą spółkę giełdową¹¹. W 2007 r. rząd postanowił dokonać przeglądu prawa własności i praw inwestycyjnych w stosunku do Tavan Tolgoi, a ówczesny premier Bayar Sanjaa zaproponował renacjonalizację złoża – rząd zyskałby 50%, spółki energetyczne zatrzymałyby 14%, a pozostali inwestorzy resztę – 36%. W 2007 r. Erdenes MGL LLC została utworzona jako spółka w całości należąca do rządu, następnie, w tym samym roku, rząd dokonał renacjonalizacji Tavan Tolgoi. Ponieważ rozwój wydobycia wymagał wielomilionowych nakładów na zakup odpowiedniego sprzętu, w 2009 r. rząd rozpoczął negocjacje z zagranicznymi firmami wydobywczymi, zapewniając im 48% udziałów w Tavan Tolgoi. Firma BHP początkowo była zainteresowana, ale na początku 2009 r. wycofała swoją ofertę. W 2010 r. rząd Mongolii nadal szukał partnerów rozwojowych dla Tavan Tolgoi. Pierwotna umowa, obejmująca Shenhua i amerykańską spółkę wydobywczą Peabody Energy, została podpisana w lipcu 2011 r., ale anulowano ją dwa miesiące później po protestach rządów Japonii i Korei, których firmy zostały wykluczone. Projekt Tavan Tolgoi wśród zagranicznych inwestorów długo pozostawał przykładem nieudanego zarządzania górnictwem w Mongolii. Obecnie Tavan Tolgoi jest podzielone na sześć sekcji: Tsankhi, Ukhaa Khudag, Bortolgoi, Borteeg oraz południowo-zachodnie i wschodnie zagłębie. Sekcja Tsankhi jest największa i została podzielona na dwie części – wschodnią i zachodnią. Tavan Tolgoi jest własnością Erdenes MGL (spółka rządowa), z wyjątkiem sekcji Ukhaa Khudag, którą eksploatuje Mongolska Spółka Górnicza. Firma Erdenes Tavan Tolgoi, spółka zależna Erdenes MGL, zarządza rozwojem wschodniej części Tsankhi.

Mongolska Spółka Górnicza jest najważniejszym graczem w zakresie wydobycia węgla w Mongolii. Jej kondycja finansowa nie wydaje się być jednak stabilna, gdyż w 2016 r. układała się z JP Morgan Securities i SC Lowy Financial (HK) Ltd. w sprawie restrukturyzacji długu. Przyczynę swojej niepewnej sytuacji finansowej

10 <https://www.mmc.mn/pages/ukhaa-khudag-mine> (dostęp: 15.03.2020).

11 <http://en.tavantolgoi.mn/> (dostęp: 15.03.2020).

upatrywała w zmianach polityki gospodarczej wprowadzonych przez Chiny, które zmniejszyły produkcję stali surowej, a w konsekwencji zgłaszały niższe zapotrzebowanie na import węgla koksującego.

Z uwagi na fakt, iż przetwórstwo węgla w Mongolii nie jest wystarczająco rozwinięte, w ostatnich latach w polityce gospodarczej kraju dużą uwagę zwraca się na opracowanie i wdrożenie tzw. czystych technologii węglowych.

Wydobycie miedzi

W gospodarce kraju wśród surowców mineralnych najważniejszą rolę odgrywa miedź. Największymi złożami miedzi w Mongolii są: Erdenet w ajmaku Orchon, Oyu Tolgoi w ajmaku Omnogobi i Tsagaan Suwarga w ajmaku Dornogobi. Do momentu rozpoczęcia wydobywania w 2013 r. ze złoża Oyu Tolgoi w Mongolii miedź wydobywano w tylko w Erdenet.

Ze złoża Erdenet Mongolsko-Rosyjska Spółka Górnicza Erdenet wydobywa miedź i molibden. Spółka rozpoczęła działalność w 1978 r. Obecnie zapewnia 90% całkowitej produkcji ajmaku Orchon i około 12% PKB kraju. Długość złoża Erdenetiyn-Ovo wynosi 25 km, szerokość 1,5–3 km. Kopalnia, w której prowadzona jest główna produkcja, ma rozmiary 2500 na 1500 m i osiągnęła głębokość 120 m. W 2018 r. kombinat Erdenet wydobywał 36 600 tys. ton rudy i przetwarzał 31 520 tys. ton rudy, produkował około 530 tys. ton koncentratu miedzi i około 4,5 tys. ton koncentratu molibdenu¹².

Brytyjsko-australijska firma górnicza BHP (na podstawie oferty o współpracy spółki Erdenet) zaangażowała się w poszukiwania miedzi. W 1997 r. dokonała odkrycia złóż w Oyu Tolgoi. Złoże to zawiera 2,3 mld ton rudy, w tym 26 mln ton miedzi i 1431 ton złota¹³. Umowa eksploatacji złoża została podpisana w 2009 r. pomiędzy mongolskim rządem a firmą Turquoise Hill Resources, kontrolowaną przez Rio Tinto¹⁴. Zgodnie z nią rząd mongolski posiada 34% akcji kopalni, a Oyu Tolgoi LLC dysponuje resztą, czyli 66%. Był to jak dotąd największy projekt inwestycyjny w historii Mongolii. Składał się z dwóch faz. Koszt pierwszej fazy (nadziemnej) oszacowano na 6,49 mld USD, drugiej na 4,4 mld USD. Eksploatacja złoża rozpoczęła się w styczniu 2013 r., a w lipcu tego samego roku uruchomiono eksport. Szacuje się, że z chwilą osiągnięcia pełnych mocy produkcyjnych, co planowane jest w 2021 r., kopalnia ta może odpowiadać za 1/3 PKB kraju.

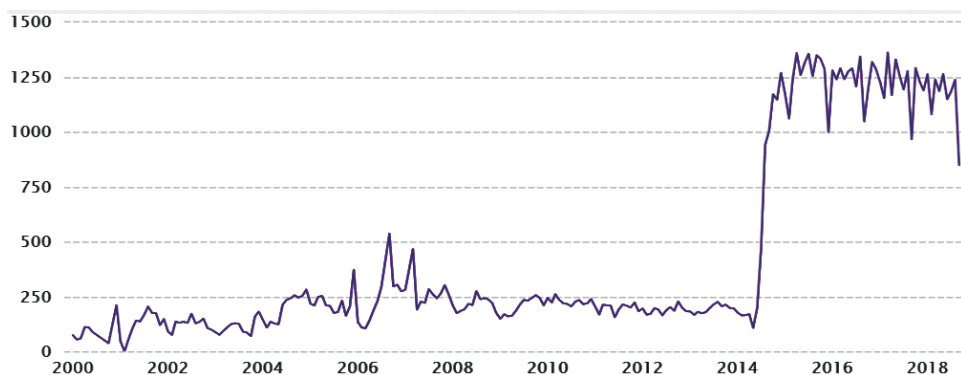
12 Oficjalna strona Spółki Górniczej „Erdenet”: <http://www.erdenetmc.mn/ru/operation/> (dostęp: 20.03.2020).

13 2015 Minerals Yearbook. Mongolia, USGS, <https://prd-wret.s3-us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/atoms/files/myb3-2015-mg.pdf> (dostęp: 25.11.2020).

14 <http://ot.mn/en/about-us/oyu-tolgoi-shareholders> (dostęp: 12.03.2020).

Zgodnie z danymi statystycznymi w 1995 r. rudy miedzi stanowiły 54,9% wartości całkowitego eksportu i trafiały do takich krajów, jak Chiny (19,3%), Rosja (22,2%), Japonia (8,3%), Kazachstan (35%), Uzbekistan (11,8%). W 2018 r. surowiec ten stanowił 24% wartości eksportu. Trafia on głównie do Chin, które są największym światowym importerem miedzi. W latach 1995–2000 eksportowano około 500 tys. ton miedzi rocznie, a wpływy ze sprzedaży były bardzo zróżnicowane w wyniku reakcji na zmiany ceny od niespełna 260 mln USD w 1995 r. do 119 mln USD w latach 1998–1999. Następnie podaż wzrosła do około 650 tys. ton, a wzrost cen od 2006 r. znacząco podniósł wpływy do około 968 mln USD w 2011 r. W 2018 r. wartość eksportu miedzi wyniosła 119,3 mln USD¹⁵.

Jak pokazano na rysunku 5.2, od 2014 r. wzrosła także produkcja koncentratu miedzi. Jest ona podatna na silne wahania, głównie w reakcji na sytuację na rynku chińskim.



Rysunek 5.2. Produkcja koncentratu miedzi 99% w latach 2000–2018 (w tonach)

Źródło: <https://www.ceicdata.com/en/mongolia/industrial-production/industrial-production-manufacturing-copper-99> (dostęp: 20.03.2020).

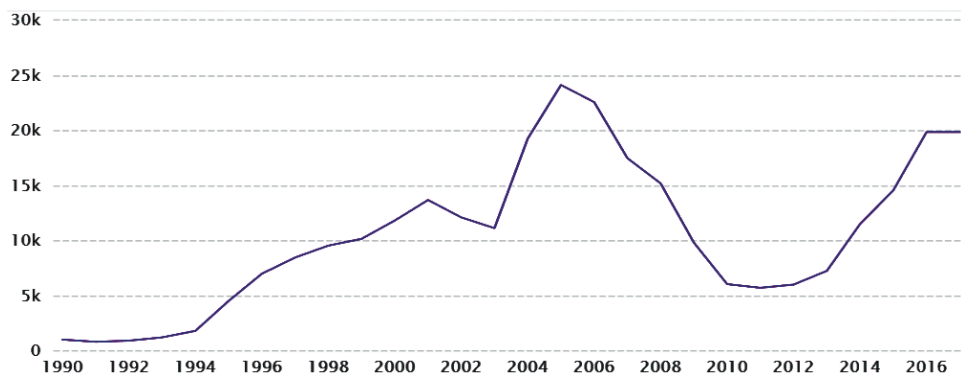
Wydobycie złota

Obok miedzi najważniejszym surowcem metalicznym Mongolii stało się złoto. Wydobywa się je w kopalniach złota Zaamar i Gatsuurt, a także w kopalni węgla kamiennego Boroo oraz w procesie pogłębiania rzeki Tuul. Duże rezerwy złota ma również złóże Oyu Tolgoi, które szacuje się na 14 mln uncji. Złożę to zostało wycenione na 46 mld USD według cen z 2003 r., a jego eksploatacja ma charakter

¹⁵ <http://www.worldstopexports.com/mongolias-top-10-exports/> (dostęp: 20.03.2020).

przyszłościowy¹⁶. Całkowite rezerwy złota w kraju szacuje się na 221,47 ton w piaskach złotonośnych (*placer gold*) i 2180,94 ton w rudzie (*hard-rock ore*)¹⁷.

Udział złota w produkcji i eksporcie zwiększał się w ostatnich latach. Jednak obecnie jest to wartość mniejsza niż wielkość produkcji i eksportu tego surowca w pierwszej dekadzie XXI w. Jak pokazuje rysunek 5.3, w latach 2004–2006 produkcja złota osiągnęła rekordowy poziom, ale później, z powodu globalnego kryzysu oraz obniżki cen surowca, sprzedaż znacznie spadła.



Rysunek 5.3. Produkcja złota w latach 1990–2016 (w tys. kilogramów)

Źródło: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/gold-production> (dostęp: 12.03.2020).

Złoto w Mongolii wydobywano od dawna, jednak intensywna eksploatacja rozpoczęła się po transformacji systemowej, gdy pierwszy prezydent Mongolii, Punsalmaagijn Oczirbat, zainicjował program „Złoto”. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., kiedy gospodarka znajdowała się w trudniej sytuacji w związku z hiperinflacją, brakiem inwestycji i rezerw walut, program odegrał ważną rolę i wywarł pozytywny wpływ na gospodarkę. W jego rezultacie produkcja złota zwiększyła się z 775,6 ton w 1992 r. do ponad 13 tys. ton w latach 1992–1996 i około 535 006 ton w latach 1997–2000. Zatrudnienie w tym sektorze wzrosło z 950 osób w 1992 r. do 7000 osób w 2000 r. W okresie trwania programu górnictwo złota zapewniało 20% PKB i 106,7 mln USD wpływów do budżetu¹⁸. Program (jako program „Złoto II”) był kontynuowany do 2009 r. Spadek produkcji złota był związany po pierwsze z globalnym kryzysem, po drugie od 2006 r. na złoto i miedź zostały nałożone po-

16 2015 Minerals Yearbook. Mongolia, USGS, <https://prd-wret.s3-us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/atoms/files/myb3-2015-mg.pdf> (dostęp: 25.11.2020).

17 Mining, [w:] The Report. Mongolia 2015, Oxford Business Group, London 2015, <https://oxfordbusinessgroup.com/mongolia-2015/mining> (dostęp: 20.03.2020).

18 Mongolian Mining Journal, <http://www.mongolianminingjournal.com/a/51668> (dostęp: 20.03.2020).

datki od nieoczekiwanego bogactwa (*windfall*), po trzecie z przyjęciem w 2009 r. przez parlament ustawy o zakazie wydobywania surowców mineralnych w zbiornikach wodnych i na obszarach zalesionych (bardziej znanej jako „ustawa z długą nazwą”). Zgodnie z tą ustawą został wprowadzony zakaz wydawania nowych licencji na działalność górnictwą i nastąpiło cofnięcie niektórych wcześniej wydanych licencji.

Już w początkach okresu transformacji pojawiło się nieznanie wcześniej wydobywanie surowców metodami rzemieślniczymi w małych kopalniach. Oszacowania mówią o liczbie od 30 do nawet 100 tys. osób, które w ten sposób uzyskują środki do życia, wydobywając złoto ze złóż okruszowych i aluwialnych. (Szacuje się, że w okresie zimowym w około 1100 biedaszybach wydobywa się węgiel. W ten sposób pozyskuje się też fluoryt). Początkowo tylko górników wydobywających złoto, ze względu na używane przez nich do płukania kruszcu zielone plastikowe miski, które przynosili na plecach, nazywano *ninja*. Dzisiaj tak określa się wszystkich górników w małych rzemieślniczych kopalniach i biedaszybach. Działają oni nielegalnie albo na granicy prawa, przyczyniając się do degradacji środowiska przyrodniczego i narażając na utratę zdrowia i życia. Najwięcej konfliktów związanych z działalnością *ninja* wywołuje wydobywanie złota. Było ono początkowo tolerowane na hałdach pozostałych z legalnego wydobywania kruszcu. Obecnie hałdy te traktuje się jako wartościowe rezerwy na przyszłość, co oczywiście wiąże się z zakazem eksploatacji przez *ninja*. Złoto jest zwykle sprzedawane w dniu wydobywania wędrownym dealerom, którzy następnie szmuglują je do Chin i Korei Południowej. W 2002 r. Bank Mongolii (bank centralny) uruchomił skup złota od tych małych producentów, oferując zarówno górnikom, jak i osobom skupującym złoto zakup po cenie z rynku światowego. Spodziewano się w 2005 r. około 1 tony złota. Brak jest danych, jak to wygląda(ło) w rzeczywistości.

W latach 2001–2002 rząd podjął próby objęcia tej formy wydobywania regulacjami. Okazały się one nieskuteczne, podobnie jak próby przyjęcia w 2005 r. „Rzemieślniczego prawa górniczego”. W związku z tym, przynajmniej na razie zaniechano dalszych prób, choć władze lokalne i centralne zdają sobie sprawę ze szkód środowiskowych. Obejmują one zmianę stosunków wodnych, nadmierne zużycie wody oraz drenaż rzek, zrzut zanieczyszczeń i odpadów. Wody wypompowywane ze wszystkich rodzajów kopalń powodują formowanie się okresowych mokradł, pogorszenie jakości wód wywołane skażeniami bakteriologicznymi pochodzącymi z bytowania tysięcy *ninja* wzdłuż rzek, jak i palenia zwierzęcego łajna oraz starych opon w celu roztopienia wiecznej zmarzliny. Po wydobywaniu pozostają także góry śmieci i odpadów poeksploatacyjnych, które generują kolejne problemy, takie jak osuwanie się gruntu, przesączanie wód zanieczyszczonych metalami ciężkimi. Problemem jest również nielegalne wydobywanie na obszarach chronionych. Zgodnie z danymi Międzynarodowej Organizacji Pracy w 2004 r. w tym sektorze pracowało około 100 tys. osób, czyli 20% zatrudnionych na obszarach wiejskich¹⁹. Większość stanowili pastarze, którzy stracili swoje stada w czasie *dzudów*. Ci ludzie pracują w trudnych i nie-

19 T. Navch, Ts. Bolormaa, B. Enkhtsetseg, D. Khurelmaa, B. Munkhjargal, *Informal Gold Mining in Mongolia. A Baseline Survey Report Covering Bornuur and Zaamar Soums, Tuv Aimag*,

bezpiecznych warunkach, ale najtragiczniejsze jest to, że pracują tam również dzieci (średni wiek – 15 lat). Z badania World Vision wynika jednak, że nie była to praca pod presją (praca niewolnicza), ale z własnej woli, żeby wspomóc rodzinę²⁰.

Dzięki współpracy Ministerstwa Górnictwa ze Szwajcarską Agencją Rozwoju i Współpracy (Swiss Agency for Development and Cooperation) w ramach projektu Zrównoważonego Wydobycia Rzemieślniczego od 2010 r. wydobycie rzemieślnicze zostało zalegalizowane. W rezultacie górnicy *ninja* mogą pracować legalnie, być formalnie zarejestrowani w systemie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Zwiększył się ich wkład w rozwój lokalny oraz za sprawą szkoleń poprawiła się dbałość o środowisko przyrodnicze²¹.

Program „Złoto” jest kontynuowany. Jeśli górnicy sprzedają wydobyte złoto Bankowi Centralnemu, wtedy zmniejsza się opłata za licencję (z 5% do 2,5%). W efekcie tego programu, jak twierdzi minister górnictwa²², ograniczeniu ulegają nielegalne działania, jak np. uciekanie od podatków i ukryta sprzedaż złota. Produkcja złota zwiększa się – w 2014 r. wyniosła 13 ton, a w 2015 r. – około 15 ton. Oczekuje się, że w przyszłości, na skutek realizacji programu „Złoto” oraz zapoczątkowania drugiej fazy eksploatacji złoża Oyu Tolgoi i decyzji parlamentu o eksploatacji złoża Gachuurt, rola złota w gospodarce będzie rosła. W 2017 r. produkcja złota w Mongolii wyniosła 19 847 kg. Najwyższy w historii poziom wydobycia 24 120 kg osiągnięto w 2005 r., zaś rekordowo niski 800 kg w 1991 r.²³

Wydobycie innych surowców mineralnych

Mongolia posiada także bogate złoża uranu. Od 1950 r. współpracuje w dziedzinie eksploatacji tego surowca z Rosją²⁴. Rosjanie wydobywali uran ze złoża Dornod do 1995 r. Specjaliści z Atomredmetzoloto (ARMZ) twierdzą, że do 1995 r. Rosja wydała równowartość 600 mln USD (w cenach z 2009 r.) na poszukiwanie i rozwój wydobycia uranu w Mongolii. Rosja wznowiła starania o powrót do

International Labour Office, 2006 (Informal Economy, Poverty and Employment. Mongolia Series, nr 1).

20 Бичил Уурхайн Хүүхдүүдэд Үзүүлж Буй Нөлөө Судалгааны Тайлан, World Vision Mongolia, http://www.wvi.org/sites/default/files/Small%20Scale%20mining%20and%20Children%20FINAL%20Jan20_forweb_0.pdf (dostęp: 15.03.2020).

21 *Sustainable Artisanal Mining Project*, http://www.sam.mn/info_en.php?url=intro (dostęp: 15.03.2020).

22 <http://www.mm.gov.mn/news/view/383> (dostęp: 15.03.2020).

23 <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/gold> (dostęp: 12.03.2020).

24 World Nuclear Association, <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/Mongolia/> (dostęp: 15.03.2020).

wydobycia tego surowca i w kwietniu 2008 r. oba kraje podpisały umowę na wysokim szczeblu dotyczącą współpracy w zakresie identyfikacji i rozwoju zasobów uranu w Mongolii. Miało to na celu przywrócenie i konsolidację zaangażowania Rosji w sektorze uranu w Mongolii, zwłaszcza w Dornod. Zostało to uwzględnione w kolejnych umowach dwustronnych z sierpnia 2009 r. i grudnia 2010 r. oraz w rosyjskim ustawodawstwie podpisanym w styczniu 2011 r., ratyfikującym utworzenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Dornod Uran w 49% należącej do ARMZ. Zgodnie z „Czerwoną księgą” z 2016 r. Mongolia ma 141 tys. ton uranu (tU), podczas gdy Urząd ds. Zasobów Mineralnych i Ropy Naftowej Mongolii (MRPAM) w 2017 r. podał liczbę 180 780 tU. Większość zasobów znajduje się w złożach wulkanicznych w prowincji Mongol-Priargun, a niektóre w osadach w prowincji Gobi-Tamsag. Jednak wskazania geologiczne zawarte w „Czerwonej księdze” sugerują, że zasoby uranu mogą wynosić nawet 1390 tys. tU. Uran znaleziono również w Mongol-Priargun, Gurvanbulag, Dulaan Uul i Nars²⁵. W 2009 r. utworzono podlegającą bezpośrednio premierowi Agencję Energii Jądrowej jako organ polityczny i regulacyjny oraz spółkę MonAtom LLC, której zadaniem jest prowadzenie poszukiwań i wydobywania uranu w imieniu państwa oraz realizacja projektów związanych z energią jądrową. W tym samym roku, po konsultacji z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej, parlament uchwalił ustawę o energii jądrowej, aby uregulować poszukiwania, rozwój i wydobycie uranu oraz umożliwić państwu większy zakres kontroli zasobów uranu. Nowa ustawa daje rządowi prawo do przejścia na własność bez zapłaty nie mniej niż 51% udziałów w projekcie lub wspólnym przedsięwzięciu, jeśli złożo uranu zostało odkryte w wyniku badań finansowanych przez państwo, i nie mniej niż 34%, jeśli odbyło się to bez finansowego zaangażowania państwa. Państwo ponosi odpowiedzialność za wdrażanie i egzekwowanie polityki w zakresie poszukiwania i zagospodarowywania złóż minerałów promieniotwórczych, a także ma uprawnienia do udzielania, zawieszania lub cofania wszelkich koncesji przyznanych zgodnie z ustawą o energii jądrowej. W 2017 r. zawarta została umowa z Kazatompromem w sprawie pomocy Mongolii w poszukiwaniu, wydobyciu i oczyszczaniu uranu.

W 2007 r. Mongolia zaczęła wydobywać rudy żelaza. Całkowite rezerwy oszacowano na 390,3 mln ton, w tym 229,5 mln ton znajduje się w złożu Tomortei. Od 2008 r. Mongolia jest także krajem produkującym ropę naftową. Zasoby tego surowca są słabo zbadane, chociaż potwierdzone rezerwy szacuje się na 2,3 mld baryłek z możliwością zwiększenia do 3,1 mld baryłek²⁶. Istotne znaczenie gospodarcze ma również wydobycie fluorytu. Mongolia zajmuje w tym obszarze czwarte miejsce na świecie po Chinach, Meksyku i Afryce Południowej.

25 *Uranium in Mongolia*, World Nuclear Association, 2017, <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/mongolia.aspx#.UZEaMb26ZLM> (dostęp: 20.03.2020).

26 *Oil & Oil Shale Mongolia 2014*, <http://www.oilmongolia.com> (dostęp: 20.03.2020).

W Mongolii występuje też srebro i metale ziem rzadkich (*rare earth oxide* – REO). Zwłaszcza te ostatnie mogą mieć bardzo duże znaczenie dla przyszłego rozwoju kraju, gdyż są surowcem wykorzystywanym w produkcji urządzeń wysokiej technologii. Produkcja metali ziem rzadkich jest nie tylko kosztowna, lecz także ze względu na radioaktywny charakter niektórych rud REO stanowi jeden z najbardziej szkodliwych dla środowiska przyrodniczego procesów w przemyśle górniczym. Wciąż brak precyzyjnych oszacowań wielkości zasobów REO. Zgodnie z danymi Ministerstwa Górnictwa Mongolii całkowite rezerwy wynoszą 690,37 ton²⁷, podczas gdy United States Geological Survey (USGS) szacuje je na 31 mln ton²⁸, czyli 16,77% rezerw światowych. W raporcie Oxford Business Group (2011 r.) potwierdzono cztery złoża: Khalzan Buregtei (49,2 mln ton rud), Lugin gol (3,6 mln ton rud), Khotgor (39,75 mln ton rud) i Mushgia Hudag (16,4 mln ton rud)²⁹.

W Mongolii działa też około 1000 osób trudniących się wydobywaniem soli, piasku i gliny na zaspokojenie lokalnych potrzeb oraz kolejnych 500 zajmujących się poszukiwaniem, nielegalnym wydobywaniem i eksportem skamieniałości, kamieni ozdobnych, meteorytów i okazów minerałów do celów kolekcjonerskich.

Górnictwo jako stymulator rozwoju Mongolii

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., w związku z kryzysem gospodarczym wywołanym transformacją systemową, sektor przemysłu przetwórczego Mongolii znacznie skurczył się, natomiast górnictwo weszło w fazę szybkiego wzrostu. W 1990 r. w sektorze przemysłowym dominował głównie przemysł przetwórczy, z udziałem 71,8% w całkowitej produkcji przemysłowej, podczas gdy udział górnictwa wynosił 16,1%. Natomiast obecnie około 60% produkcji przemysłowej wytwarza się w sektorze górnictwa, a 30% w przemyśle przetwórczym.

Poszukiwanie i wydobywanie surowców mineralnych wymaga licencji. Jak wcześniej wspomniano, w 2009 r. parlament przyjął „ustawę z długą nazwą”, wskutek czego liczba licencji na poszukiwanie i wydobywanie surowców zmniejszyła się z 5202 w 2008 r. do 3078 w 2018 r., a całkowita powierzchnia terenów, na które były wydane licencje na badania geologiczne i na wydobywanie, zmniejszyła się z 49,4 mln ha do 8,7 mln ha. Głównymi powodami były nie tylko nadmierne

27 *Mining and Geology Statistics. 2015 Data*, Mineral Resources Authority of Mongolia, s. 30.

28 J.C.K. Daly, *Mongolia's Rare Earth Reserves Draw Foreign Investor Interest*, Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 2011.

29 *Plentiful Potential: The Country Is Home to Major Deposits of Rare-earth Minerals*, [w:] *The Report. Mongolia 2012*, red. A. Jeffreys, Oxford Business Group, London 2012, s. 100.

zagrożenia dla środowiska, lecz także korupcja wśród urzędników i polityków, sprzedających licencje zagranicznym przedsiębiorstwom, szczególnie chińskim³⁰. Zgodnie z raportem Oxford Business Group 70% licencji udzielono przedsiębiorstwom chińskim³¹.

Produkcja surowców mineralnych na koniec 2017 r. była szacowana na 54 181 050 tys. ton metrycznych. Oznacza to wzrost z poziomu 38 694 610 tys. ton metrycznych w grudniu 2016 r. W latach 2009–2017 średnio wydobywano 35 706 754 tys. ton metrycznych surowców mineralnych, przy czym najniższe wydobycie 12 923 295 tys. ton metrycznych odnotowano w 2009 r.³², co było związane z globalnym kryzysem finansowym i spowolnieniem w gospodarce Chin. W przemyśle wydobywczym ważną rolę odgrywa wydobycie rud metali, zwłaszcza miedzi, złota i żelaza, których udział w całkowitej produkcji przemysłowej zwiększył się z 9,9% w 1990 r. do 55,9% w 2007 r. Od 2008 r. dał się zaobserwować spadek udziału tych surowców w produkcji sektora przy jednoczesnym wzroście udziału węgla i ropy naftowej.

W Mongolii większość produktów eksportowych pochodzi z sektora górniczego. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. udział produktów mineralnych w eksporcie stanowił około 50%, a obecnie wynosi ponad 80%. Około 75% wartości eksportu przypadało na sprzedaż tylko trzech surowców: miedzi, złota i węgla. Miedź i złoto od dawna były głównymi produktami eksportowymi kraju i zapewniały połowę wartości eksportu. Jednak od 2010 r. zaobserwowano spadek ich udziału, a wzrost udziału węgla. W latach 2011 i 2012 tylko węgiel stanowił odpowiednio 47,2% i 43,4% wartości eksportu. W eksporcie w 2017 r. surowce mineralne miały następujące udziały: brykiet węgla – 33%, rudy miedzi – 24%, złoto – 18%, ropa naftowa – 5,4%, ruda żelaza – 4,3%. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Celnego Mongolii w ujęciu wartościowym były to znaczące kwoty:

- eksport miedzi ponad 2,012 mld USD, z czego 2 mld USD przypadły na eksport do Chin;
- eksport węgla kamiennego ponad 2,786 mld USD, z czego 2,754 mld USD przypadło na eksport do Chin;
- eksport molibdenu 37,4 mln USD, z czego 34,5 mln USD przypadło na eksport do Chin;
- eksport rudy żelaza 392 mln USD był skierowany wyłącznie do Chin³³.

30 *Corruption Risk Assessment in Mining Sector in Mongolia*, Independent Research Institute of Mongolia NGO, Independent Authority Against Corruption of Mongolia, United Nations Development Programme, Ulaanbataar 2016.

31 *The Report. Mongolia 2013*, Oxford Business Group, London 2013, s. 109.

32 <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/minerals-production> (dostęp: 12.03.2020).

33 http://customs.gov.mn/statistics/index.php?module=users&cmd=info_full&cid=1085&tid=131 (dostęp: 20.03.2020).

Mongolski eksport jest nie tylko mało zdywersyfikowany, lecz przy tym bazuje na sprzedaży produktów nisko przetworzonych. W 2013 r. 82,6% eksportu stanowiły produkty bez włączenia technologii przetwórczych, podczas gdy w 2004 r. było to 43,5%. W tym samym czasie eksport produktów poddanych przetwórstwu z użyciem niezaawansowanych technologii wykazał spadek z 53,7% w 2004 r. do 15,1% w 2013 r.

Zatrudnienie w sektorze górnictwa i wydobywania surowców wyraźnie rosło w latach 2010–2014, z poziomu niespełna 15 tys. osób do 27 tys. Od tej pory zatrudnienie w tym sektorze nie było stabilne, ale utrzymywało się na średnim poziomie około 25 tys. pracowników³⁴. Na koniec 2017 r. zatrudnienie w tym sektorze osiągnęło poziom 41,8 tys. osób, co stanowi 20% zatrudnionych ogółem.

Największymi pracodawcami w branży wydobywczej są Erdenet Mining Corporation LLC (EMC), Mongolrostsvetmet LLC i powiązane z nimi spółki. W 2016 r. Mongolian Copper Corporation nabyła 49% Mongolrostsvetmet LLC („Monros”) od rosyjskiej spółki Rostec³⁵. Pozostałe 51% EMC jest własnością państwa mongolskiego.

Spółkę EMC utworzono zgodnie z umową między rządami Mongolii i byłego Związku Radzieckiego. Rozpoczęła swoją działalność w 1978 r. Obecnie EMC jest dość złożonym zakładem o zdolności przerobowej około 32 mln ton rudy rocznie i produkuje około 530 tys. ton koncentratu miedzi oraz około 4,5 tys. ton koncentratów molibdenu rocznie. EMC nawiązało obiecującą współpracę z wiodącymi ekspertami górniczymi z Phelps Dodge, Inc.; Outokumpu Oyj, Finlandia; Bate-man Engineering Ltd., Australia; Pacific Ore Technology Ltd., Australia; Brook Hunt & Associates Ltd., Wielka Brytania; KDEngineering, USA; Samsung Corp., Korea Południowa i innymi światowymi liderami górnictwa³⁶.

Poza pozytywnymi aspektami rozwój sektora wydobywczego miał też skutki negatywne, głównie ekologiczne, spowodowane brakiem odpowiednio wykształconych kadr oraz wiedzy o technikach ochrony środowiska przyrodniczego. W 2001 r. 5,8 tys. ha terenów było zdegradowanych wskutek działalności górniczej, z czego aż 5,36 tys. ha terenów uległo degradacji w latach 1992–2000. W 2018 r. zdegradowany przez górnictwo obszar obejmował 34 906,42 ha. Szczegółowe dane na temat terenów zdegradowanych w poszczególnych ajmakach zawiera tabela 5.2 i rysunek 5.4, a ich rozmieszczenie zostało zaprezentowane na rysunku 5.5.

34 <https://www.ceicdata.com/en/mongolia/employment-by-industrial-sector/employment-industry-mining-quarrying-mq> (dostęp: 12.03.2020).

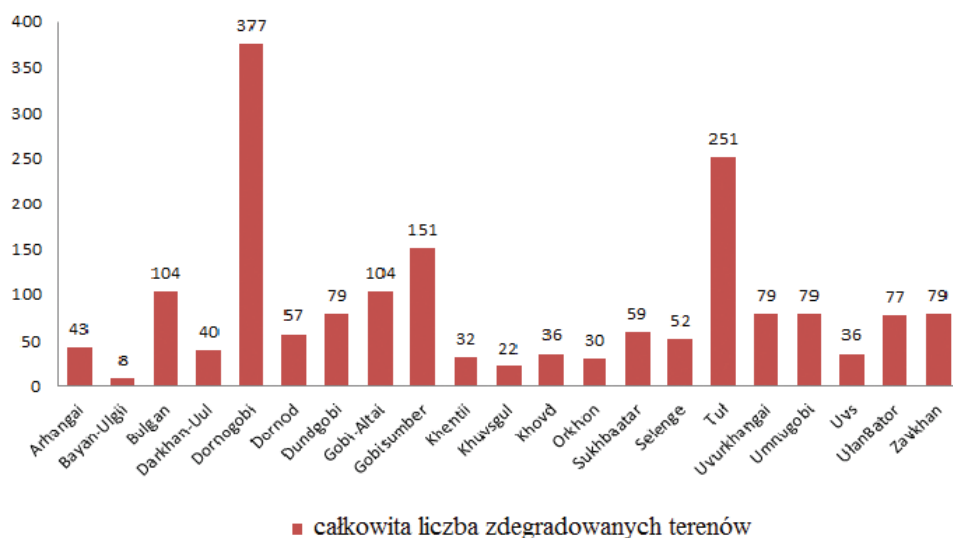
35 <https://mcc.mn/mongolrostsvetmet> (dostęp: 12.03.2020).

36 <https://mcc.mn/emc> (dostęp: 12.03.2020).

Tabela 5.2. Tereny zdegradowane na skutek działalności górniczej według ajmaków (w ha)

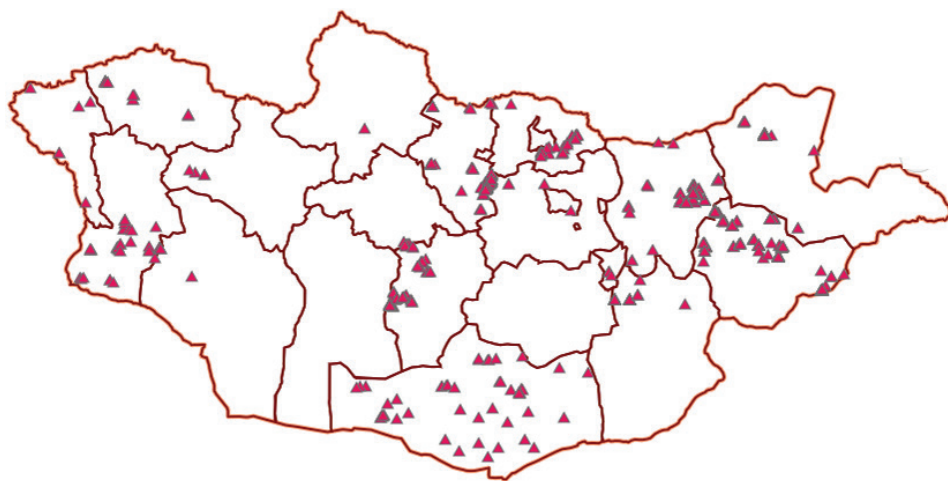
Lp.	Nazwa ajmaku	Tereny zdegradowane (w ha)
1.	Arhangai	913,65
2.	Bayan-Ulgii	43,32
3.	Bulgan	2743,86
4.	Gobi-Altai	415,28
5.	Gobisumber	1726,51
6.	Darhan Uul	1010,55
7.	Dornogobi	86,18
8.	Dornod	1447,11
9.	Dundgobi	616,78
10.	Zavhan	249,23
11.	Uvurhangai	1304,78
12.	Umnugobi	7847,21
13.	Orhon	47,80
14.	Sukhbaatar	881,72
15.	Selenge	3614,56
16.	Tuł	10 365,80
17.	Uvs	417,25
18.	Ułan Bator	524,26
19.	Hovd	199,79
20.	Huvsgul	114,20
21.	Hentii	334,96
Tereny zdegradowane ogółem		34 904,80

Źródło: <https://www.eic.mn/dlid/statistics.php?id=2> (dostęp: 12.03.2020).



Rysunek 5.4. Tereny zdegradowane na skutek działalności górniczej według ajmaków w 2019 r.

Źródło: Ministerstwo Środowiska i Turystyki Mongolii, <https://www.eic.mn/dlid/> (dostęp: 12.03.2020).



Rysunek 5.5. Mapa terenów zdegradowanych przez górnictwo. Stan na lata 2017–2018

Źródło: Ministerstwo Środowiska i Turystyki Mongolii, <https://www.eic.mn/dlid/> (dostęp: 12.03.2020).

W 2008 r., w związku z globalnym kryzysem finansowym, na światowym rynku ceny surowców zaczęły spadać, a także uległy spowolnieniu gospodarki partnerów eksportowych Mongolii, szczególnie Chin (85% eksportu Mongolii przypada na

ten kraj). W rezultacie popyt na główne surowce eksportowe Mongolii obniżył się, co doprowadziło do dramatycznego spadku dochodów z handlu zagranicznego. Krajowy rachunek obrotów bieżących znacząco się pogorszył, z nadwyżki osiąganey w latach 2004–2007 przeszedł w deficyt. Wartość eksportu (FOB) Mongolii spadła z 1,90 mld USD w 2008 r. do 1,57 mld USD w 2009 r.

Podobnie jak w przypadku spowolnienia z powodu spadku cen surowców na światowym rynku, Mongolia wyjście z kryzysu zawdzięczała ich wzrostowi. W latach 2010 i 2011 ceny surowców na światowym rynku wzrosły do rekordowego poziomu, co miało bezpośredni wpływ na gospodarkę Mongolii. Kiedy w 2011 r. kraj osiągał rekordowy poziom wzrostu PKB – 17,3%, także obroty w handlu zagranicznym osiągnęły nienotowany wcześniej poziom 10,63 mld USD, co oznaczało wzrost o 1,8 razy w porównaniu z obrotami w 2010 r., w tym eksport wzrósł o 64,9%, a import o 99%. W 2011 r. całkowity eksport wyniósł 4,78 mld USD, w tym ponad 76% pochodziło ze sprzedaży tylko trzech surowców: węgla, koncentratu miedzi i rudy żelaza, natomiast całkowity import wyniósł 6,53 mld USD, w tym 52% przypadło na trzy grupy produktów: maszyny dla przemysłu ciężkiego, ropę naftową i środki transportu³⁷.

Reasumując, rozwijana przez dziesięciolecie wiedza na temat posiadanych złóż różnorodnych kopalin dała Mongołom nadzieję na szybki wzrost gospodarczy dzięki ich eksploatacji. Jak się jednak okazało, urynkowienie wydobycia nie prowadziło wprost do sukcesu. Światowe rynki surowcowe podlegają częstym, nieprzewidywalnym wahaniom, co poprzez zmiany cen uzyskiwanych w eksporcie przenosi się na funkcjonowanie gospodarki krajowej, utrudniając realizację planowanego rozwoju. Ekspansja spółek górniczych spowodowała również poważne konsekwencje ekologiczne. Ich skala z pewnością była niedoszacowana w momencie udzielania licencji górniczych. Ofiarami szkód w środowisku przyrodniczym najczęściej stawali się pasterze, którzy dotkliwie odczuwali zwłaszcza ograniczenie dostępu do wody. Dodatkowo kurz powstający w wyniku wydobycia metodą odkrywkową oraz transportu kopalin bardzo negatywnie wpływał na ich zdrowie oraz dobrostan zwierząt hodowlanych. Szybki rozwój górnictwa stał się także źródłem konfliktów społecznych i politycznych związanych z zapewnieniem sprawiedliwej dystrybucji korzyści.

37 Annual Report 2011, Bank of Mongolia, s. 28.

Rozdział 6

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Mongolii

Rodzaje bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Mongolii

Jak wszystkie kraje rozpoczynające transformację systemową od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej Mongolia dotkliwie odczuwała brak rodzimego kapitału inwestycyjnego. W minionych dekadach była znacząco wspierana przez ZSRR, którego rozpad spowodował, że zaniknęła ta forma finansowania rozwoju. Naturalny był zwrot w kierunku zagranicznego otoczenia zewnętrznego, skąd mógł popłynąć strumień pieniędzy na rozbudowę mongolskiej gospodarki, a także jej unowocześnienie i przystosowanie do realiów rynkowych. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) są długookresową lokatą kapitału za granicą, polegającą na utworzeniu w obcym kraju nowego przedsiębiorstwa i wyposażeniu go w kapitał zakładowy (*greenfield investment*) albo współtworzeniu przedsiębiorstwa z udziałem kraju, w którym to przedsiębiorstwo już funkcjonuje, albo też wykupieniu takiej liczby akcji zagranicznego przedsiębiorstwa, która pozwala na kontrolowanie jego działalności¹. Zgodnie z definicją stosowaną przez UNCTAD, MFW i OECD bezpośrednie inwestycje zagraniczne są kategorią międzynarodowych inwestycji, dokonywanych przez rezydenta jednego kraju (nazywanym „inwestorem bezpośrednim” lub „firmą matką”) z zamiarem sprawowania długotrwałej kontroli w przedsiębiorstwie innego kraju (nazywanym „przedsiębiorstwem bezpośredniej inwestycji” lub „firmą córką”). Przez „długotrwałą kontrolę” rozumie się tutaj istnienie długoterminowych relacji pomiędzy inwestorem bezpośrednim i przedsiębiorstwem bezpośredniej inwestycji. Istotny poziom oddziaływania daje inwestorowi bezpośrednio efektywny głos w zarządzaniu przedsiębiorstwem bezpośredniej inwestycji. Aby

1 K.P. Biatecki, W. Januszkiewicz, L. Oręziak, *Leksykon handlu zagranicznego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 29.

inwestycję uznać za BIZ, minimalny próg zaangażowania kapitałowego inwestora bezpośredniego w przedsiębiorstwie bezpośredniej inwestycji ustalono na poziomie 10%².

Na BIZ składają się: kapitał zakładowy (*equity capital*), reinwestowane zyski (*re-invested earnings*) oraz inny kapitał (*other capital*). Inwestycje w kapitał zakładowy przedsiębiorstwa bezpośredniej inwestycji dokonane przez inwestora bezpośredniego związane są z zakupem akcji, majątku lub aportem rzeczowym w postaci np. maszyn i urządzeń. Reinwestowane zyski to część lub całość zysków wypracowanych przez przedsiębiorstwo bezpośredniej inwestycji, która nie została wypłacona inwestorowi bezpośredniemu w formie dywidendy, lecz zainwestowana w przedsiębiorstwo bezpośredniej inwestycji. Inny kapitał to z kolei pożyczki wewnątrz korporacyjne (krótko- lub długoterminowe) pomiędzy przedsiębiorstwem bezpośredniej inwestycji a inwestorem bezpośrednim oraz transakcje związane z obsługą tego długu.

Inwestorzy decydują się na BIZ w celu otrzymania zysku (dywidendy) z działalności przedsiębiorstwa, podniesienia rentowności produkcji krajowej przez zapewnienie dostępu do tanich surowców lub półproduktów, obniżenia kosztów produkcji dzięki korzystaniu z taniej siły roboczej albo bezpośredniej lub pośredniej kontroli konkurencji. Ponieważ istotą BIZ jest transfer nie tylko kapitału, ale również pracy i wiedzy (technologicznej, marketingowej i organizacyjnej), mogą one wywierać istotny wpływ na rozwój kraju przyjmującego ten rodzaj inwestycji. Będzie to oczywiście zależne od rodzaju BIZ, motywacji inwestora oraz warunków instytucjonalnych, w jakich będą działać w kraju docelowym. Z uwagi na istniejącą jeszcze w okresie realnego socjalizmu wiedzę na temat znacznych bogactw naturalnych Mongolii i oczekiwanie, że geologiczne prace poszukiwawcze mogą zwielokrotnić zasoby rozpoznane, chętnych do współpracy z Mongolią nie brakowało. Przedmiotem zainteresowania były także rynki usług finansowych, telekomunikacyjnych, turystycznych, które również dawały nadzieję na długotrwałe profity. Biorąc pod uwagę rodzaje BIZ (*greenfield*, *brownfield* oraz kapitałowe), w Mongolii przestrzeń otwierała się przede wszystkim dla inwestycji typu *greenfield*. Polegają one na budowie przedsiębiorstwa od podstaw, włączając w to przyłączenie do istniejącej infrastruktury. Pewną rolę mogły odegrać inwestycje *brownfield*, które mają miejsce w przypadku wykorzystania, przynajmniej częściowo, dotychczasowych składników majątku, np. budynków, instalacji, urządzeń. Najmniej prawdopodobne były inwestycje typu kapitałowego, które polegają na wkładzie finansowym poprzez zakup akcji, udziałów, obligacji korporacyjnych lub udzielenie pożyczki przedsiębiorstwu, gdyż w Mongolii prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych dopiero się rozpoczynała, a państwowa własność majątku produkcyjnego nie stwarzała dogodnych warunków do tej formy współpracy. Towarzystwo temu także zaoferowanie technologii i organizacyjno-zarządcze.

2 Benchmark Definition of Foreign Direct Investment – Third Edition, OECD, Paris 1996, s. 7.

Rozwój bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Mongolii w latach 1992–2018

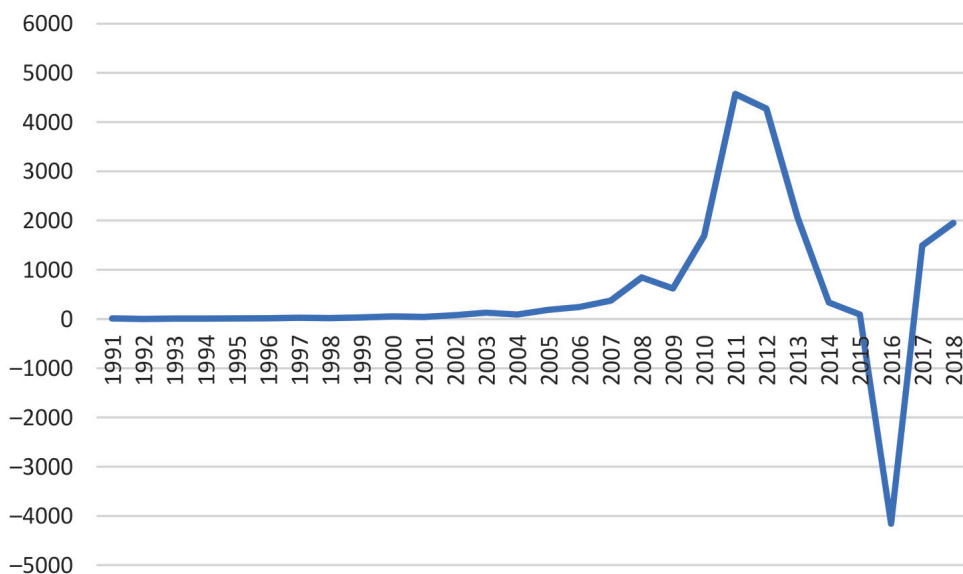
W Mongolii zainteresowanie napływem kapitału zagranicznego po rozpoczęciu procesu transformacji systemowej było spowodowane nie tylko chęcią wypełnienia istniejącej luki w dostępie do środków inwestycyjnych, lecz także pozyskaniem wiedzy i doświadczenia z zakresu funkcjonowania przedsiębiorstw w środowisku wolnorynkowym oraz technicznego i handlowego *know-how*.

W latach 1990–1999 napływ BIZ do Mongolii co do średniej wartości wynosił tylko 13 mln USD rocznie. Torował jednak drogę do prawdziwego boomu, który przypadł na lata 2010–2013, osiągając maksymalny poziom prawie 5 mld USD w 2011 r. O nadziejach związanych z eksploatacją bogactw naturalnych Mongolii pisano i mówiono na całym świecie. Stało się to m.in. za sprawą mongolskiej gorączki złota, która wybuchła w lipcu 2001 r., kiedy kanadyjska firma Ivanhoe Mines ogłosiła znalezienie dużego złoża złota i miedzi w Oyu Tolgoi, czyli w miejscu Turkusowych Wzgórz, znanych z miedzi już w czasach Czyngis-chana. W ciągu zaledwie kilku dni od powiadomienia o odkryciu firmy wydobywcze z całego świata zaczęły wiązać swoje nadzieje biznesowe z Mongolią³. W 2004 r. na łamach „New York Timesa” ukazał się artykuł Jamesa Brooke’a, poświęcony usilnym staraniom zagranicznych inwestorów podejmowanym w celu rozpoczęcia wydobywania surowców w południowej części Gobi⁴. Szczególnie zainteresowani byli Chińczycy, których gospodarka wykazywała rosnący popyt na energię i surowce mineralne. Chiny w 2003 r. zwiększyły swój import miedzi i wyrobów miedzianych o 26%. Świadomość istnienia znacznych pokładów surowców w południowej części Mongolii skłoniła Chińczyków nawet do budowy autostrady, linii energetycznej i planowania linii kolejowej do granicy ze swym północnym sąsiadem. Największa chińska spółka miedziana Jiangxi w lipcu 2004 r. wysłała list intencyjny dotyczący założenia spółki produkującej koncentrat miedzi. Mając moce przerobowe rzędu 500 tys. ton metrycznych miedzi rocznie i do dyspozycji tylko 200 tys. ton metrycznych z chińskich kopalń, poszukiwano nowych źródeł dostaw. Ze względu na odległość około 100 km od granicy położenie Oyu Tolgoi było idealne do inwestowania. W zglobalizowanej gospodarce chińskie zapotrzebowanie na minerały przyciągnęło do Mongolii 19 zagranicznych firm wydobywczych z kapitałem z 22 krajów. Według agencji rządowej Mongolii ds. zasobów mineralnych do końca 2004 r. około 40% eksplorowanego obszaru Mon-

3 D. Grainger, *The Great Mongolian Gold Rush. The land of Genghis Khan has the biggest mining find in a very long time. A visit to the core of a frenzy in the middle of nowhere*, CNN Money (Fortune Magazine), 22.12.2003, https://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/2003/12/22/356094/index.htm (dostęp: 20.03.2020).

4 J. Brooke, *Finding a Mother Lode in Mongolia*, New York Times, 14.10.2004, <https://www.nytimes.com/2004/10/14/business/worldbusiness/finding-a-mother-lode-in-mongolia.html> (dostęp: 12.12.2019).

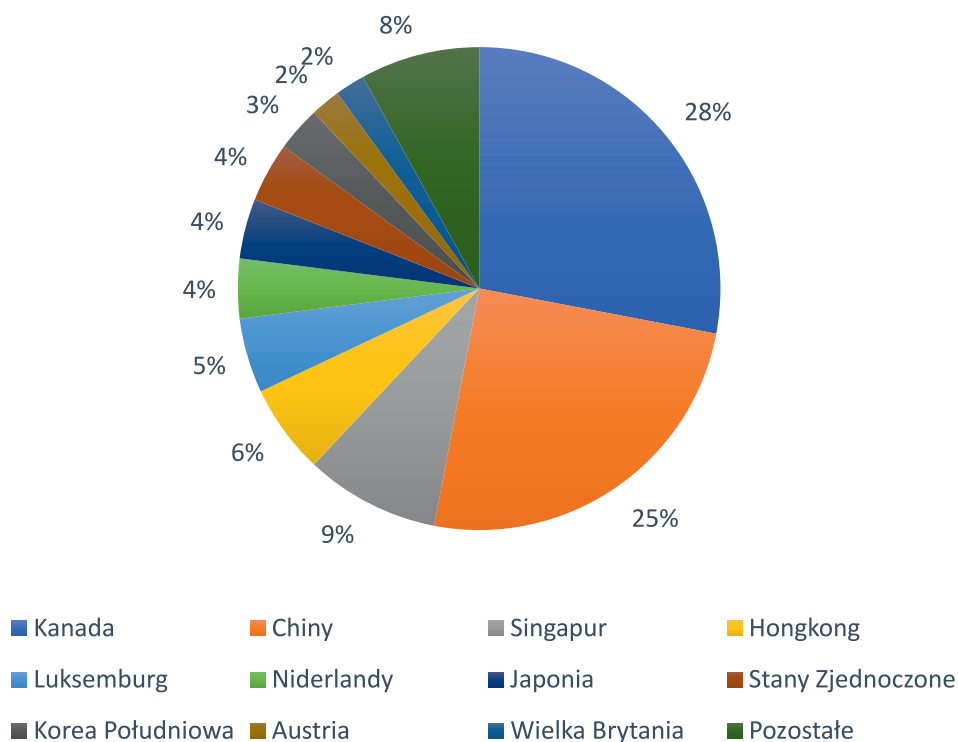
gologii miało podlegać koncesjonowaniu, podczas gdy rok wcześniej było to 22%. W 2003 r. AngloGold Ashanti, jedna z największych na świecie spółek zajmujących się wydobywaniem złota, otworzyła biuro w Ułan Bator i rozpoczęła wiercenia w poszukiwaniu kruszcu. W tym samym czasie Cameco Corporation, światowy lider w wydobywaniu uranu, prognozował wyprodukowanie 210 tys. uncji złota z otwartej w grudniu poprzedniego roku kopalni Boroo, a Erdene Gold Inc. z Kanady i Companhia Vale do Rio Doce z Brazylii (największy na świecie producent rudy żelaza) również rozpoczęły wiercenia w poszukiwaniu miedzi i złota. Turkusowe Wzgórza miały pod koniec pierwszej dekady XXI w. stać się miejscem jednego z największych projektów górniczych na świecie. W rozwój wydobywania zaangażowała się kanadyjska spółka Ivanhoe Mines. Po 2003 r. udział górnictwa w BIZ osiągał ponad 70% rocznie, a w rekordowym 2011 r. było to 81,9%. BIZ stanowiły wówczas ponad 2/3 inwestycji ogółem, generując przy tym znaczną nierównowagę na rachunku obrotów bieżących z deficytem na poziomie 27% PKB w 2012 r. W kolejnych latach niższe ceny dóbr na światowych rynkach pogorszyły nastroje inwestorów, stąd nastąpił drastyczny spadek napływu kapitału zagranicznego do Mongolii. Zauważalne odbicie tego negatywnego trendu miało miejsce w 2017 r. i utrzymało się do początku 2020 r. (kiedy kończy się nasza analiza). Wykres (rysunek 6.1) przedstawia wpływy netto (wpływy z nowych inwestycji pomniejszone o dezinvestycje) od inwestorów zagranicznych.



Rysunek 6.1. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Mongolii w latach 1991–2018 (w mln USD, ceny bieżące)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=MN> (dostęp: 12.12.2019).

Jeżeli chodzi o pochodzenie BIZ, zwraca uwagę ich znaczna koncentracja – obecnie ponad połowa tych inwestycji pochodzi z dwóch krajów: Kanady i Chin. Szczegółowe dane na temat struktury BIZ według krajów pochodzenia zawiera rysunek 6.2. Niewielka liczba państw, z których pochodzą BIZ w Mongolii, wywołuje znaczną wrażliwość jej gospodarki na zmiany koniunktury w tych krajach. Dotyczy to zwłaszcza gospodarki chińskiej. Widoczne są także wpływy centrów finansowych z Azji (Hongkong i Singapur) oraz Europy (Luksemburg i Niderlandy).



Rysunek 6.2. BIZ w Mongolii według krajów pochodzenia (2017 r.)

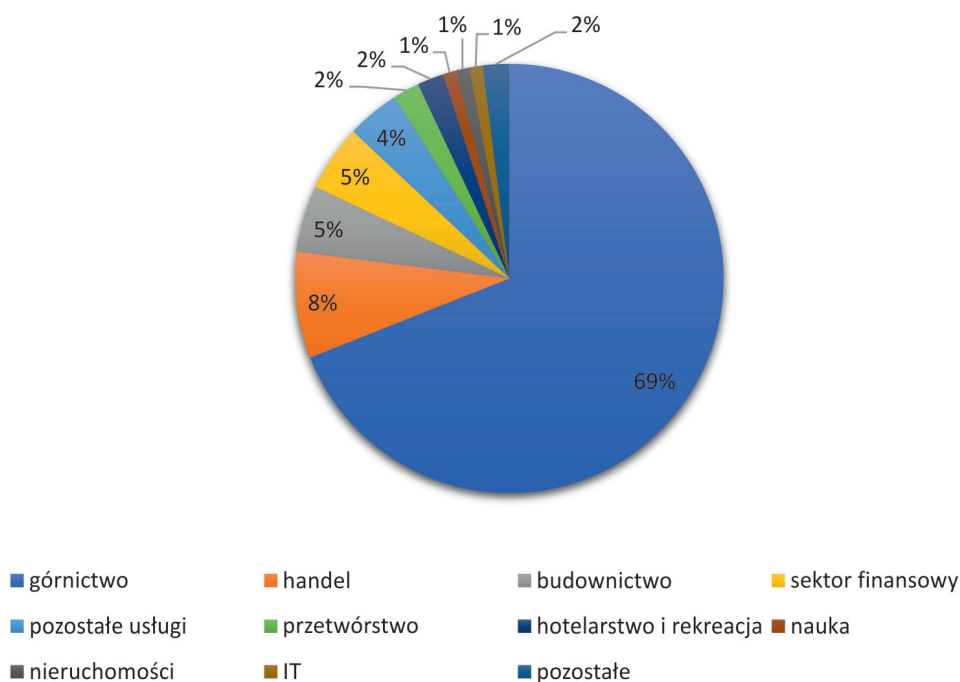
Źródło: *Annual Report 2018*, Bank of Mongolia.

Pod względem koncentracji BIZ mierzonej wskaźnikiem Herfindahla-Hirschmana (HHI; obliczanym przez podniesienie do kwadratu udziału każdego źródła BIZ, a następnie zsumowanie uzyskanych liczb) według kraju pochodzenia tych inwestycji Mongolia plasuje się w środku globalnego rankingu – w 2015 r. zajmowała 77. pozycję na 145 gospodarek. Wyższy HHI dotyczy wyższego stopnia koncentracji. Republika Południowej Afryki i Oman miały podobne poziomy tego wskaźnika, podczas gdy pozostałe kraje odniesienia wykazywały poziomy niższe: Kirgistan – 94. miejsce, Chile – 104. miejsce, Malezja – 112.

miejsce. Oznacza to, że w tym samym czasie BIZ w tych państwach wykazywały większe zróżnicowanie co do kraju pochodzenia⁵.

Wskaźnik wydajności BIZ (*FDI performance index*), obliczony jako stosunek udziału Mongolii w globalnych BIZ do jej udziału w globalnym PKB, był znacznie powyżej średniego poziomu dla gospodarek w tym samym przedziale dochodów na mieszkańca (niższy średni dochód). Krajami odniesienia w ekspansywnym cyklu BIZ w latach 2009–2013 były Chile, Kirgistan, Malezja, Oman, Afryka Południowa. Natomiast obecnie poziom wskaźnika spada poniżej najlepszych wyników w tej grupie (Kirgistan, Chile). Z kolei wartość BIZ w relacji do PKB, będąca wskaźnikiem faktycznej otwartości gospodarki na BIZ, w przypadku Mongolii odnotowuje stały wzrost po 2008 r. W 2015 r. wartość tego wskaźnika osiągnęła historyczny szczyt 143% PKB, znacznie powyżej wskaźników w krajach odniesienia⁶.

W sektorowej strukturze BIZ w Mongolii dominuje górnictwo z udziałem w 2017 r. 61% w BIZ ogółem. Handel z udziałem 8% zajmuje drugą pozycję, na miejscu trzecim *ex aequo* znajdują się budownictwo i sektor finansowy (5%). Znaczenie pozostałych sektorów pozostaje marginalne. Strukturę BIZ według sektorów ilustruje rysunek 6.3.



Rysunek 6.3. BIZ w Mongolii według sektorów (2017 r.)

Źródło: *Investment Reform Map for Mongolia*, World Bank Group IFC, Washington 2018, s. 19.

5 *Investment Reform Map for Mongolia*, World Bank Group IFC, Washington 2018, s. 18.

6 *Ibidem*, s. 16.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w sektorze górniczym

Przyciągający najwięcej BIZ sektor górniczy stał się też głównym czynnikiem rozwoju Mongolii. Szczególnie wiele emocji budziła inwestycja w Oyu Tolgoi związana z wydobywaniem miedzi i złota. Kanadyjska spółka górnicza Ivanhoe Mines odkryła złoża rudy złota i miedzi w 2001 r. Od 2003 r. teren ten stał się „największym projektem wydobywczym na świecie”⁷. Po długich, trwających około 5 lat dyskusjach w dniu 6 października 2009 r. została podpisana umowa o inwestycji Oyu Tolgoi. Oszacowano, że złoża Oyu Tolgoi zawierają około 2,7 mln ton miedzi i 48 tys. kg złota, 1,9 tys. ton srebra i 205 tys. ton molibdenu. Przedsiębiorstwo wydobywcze jest spółką joint venture między Turquoise Hill Resources (spółka w większości zależna od Rio Tinto) z 66% udziałów a rządem Mongolii z udziałem 34%. Finansowanie projektu pochodzi częściowo z grupy Rio Tinto i umowy inwestycyjnej między Ivanhoe Mines a rządem Mongolii. Budowę kopalni rozpoczęto w 2010 r., a pierwszą partię miedzi wysłano 9 lipca 2013 r. Osiągnięcie pełnych mocy produkcyjnych zaplanowano na 2021 r. W przewidywanym okresie eksploatacji kopalni (powyżej 50 lat) Oyu Tolgoi ma produkować rocznie 430 tys. ton miedzi (3% światowej produkcji), 12 tys. kg złota, a srebro i molibden będą produktami ubocznymi. Przewiduje się zatrudnienie 3000–4000 osób z Mongolii.

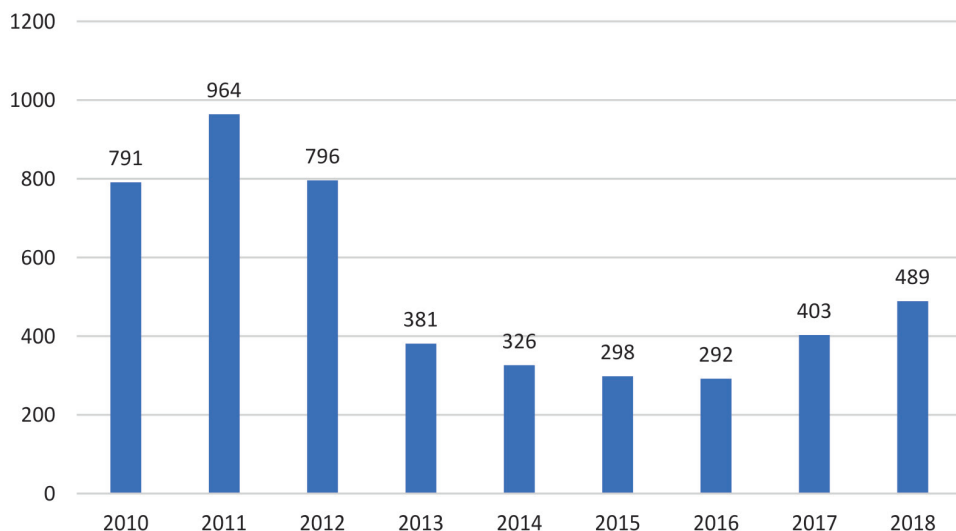
Właśnie w związku z inwestycją w Oyu Tolgoi w latach 2011 i 2012 BIZ osiągnęły rekordowy poziom w historii kraju, w tym odpowiednio 81,9% i 69,3% ich wartości przypadło na górnictwo. BIZ wyniosły w tych latach odpowiednio 4,986 mld i 3,198 mld USD, co stanowiło prawie połowę PKB kraju (8,761 mld USD) w 2011 r. i jedną trzecią (10,322 mld USD) w 2012 r.⁸ Jednak już rok później, w związku z niestabilną polityką państwa, inwestycje zagraniczne skurczyły się do 1,219 mld USD. W związku z tym tempo wzrostu gospodarczego kraju także uległo osłabieniu – w 2013 r. wzrost PKB wyniósł 11,6%. W 2012 r. parlament przyjął ustawę o regulacji operacji przedsiębiorstw z inwestycjami zagranicznymi w sektorach strategicznych⁹, którą ograniczył możliwości działania tych podmiotów. Jeśli zagraniczny inwestor posiadał do 49% akcji firmy w sektorach strategicznych: górnictwie, bankowości i finansach, mediach i telekomunikacji, zezwolenia na prowadzenie działalności udzielał rząd, a jeśli ponad 49% akcji – udzielenie zezwolenia było w gestii parlamentu. Powodem przyjęcia takiej ustawy była chęć zwiększenia kontroli nad eksploatacją bogactw naturalnych, jak również względy polityczne. Omawiana ustawa została anulowana. Parlament w 2013 r. wprowadził bardziej przyjazne dla inwestorów przepisy na mocy ustawy o inwesty-

7 D. Grainger, *op. cit.*

8 <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=MN> (dostęp: 12.12.2019).

9 <http://www.legalinfo.mn/law/details/8685>; <http://www.lehmanlaw.mn/wp-content/uploads/2009/11/Strategic-investment-law-2012.05.17.pdf> (dostęp: 20.12.2019).

cjach. Mimo to Mongolia zaczęła być postrzegana przez zagranicznych inwestorów jako kraj zwiększonego ryzyka politycznego, a w konsekwencji inwestycyjnego, co w połączeniu z innymi czynnikami koniunkturalnymi w otoczeniu zewnętrznym negatywnie odbiło się na napływie BIZ. O zmianie nastrojów inwestorów świadczy liczba zakładanych w kolejnych latach przedsiębiorstw (rysunek 6.4).



Rysunek 6.4. Liczba zakładanych przedsiębiorstw zagranicznych w latach 2010–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Your guide to invest in Mongolia. Investment Guidebook 2019*, Regulatory Agency of Government, National Development Agency, s. 39.

Należy pamiętać, że rozwój górnictwa na świecie pozostaje pod silnym wpływem niezbyt licznej grupy międzynarodowych spółek wydobywczych dysponujących zarówno funduszami inwestycyjnymi, jak i wiedzą techniczną oraz doświadczeniem. Bez ich udziału z pewnością nie jest możliwy szybki rozwój sektora. Surowce trafiają do globalnych łańcuchów produkcyjnych i tam wystawione są na fluktuacje popytu w reakcji na zmiany koniunktury na międzynarodowych rynkach. Przemysł wydobywczy uważany jest za obciążony relatywnie wysokim ryzykiem, jest kapitałochłonny i cykliczny z natury, podlega fizycznym (czasowym) ograniczeniom wynikającym z zasobności złoża i wiąże się ze znacznymi obciążeniami na rekultywację terenu po zakończeniu eksploatacji. Dlatego ważnym zadaniem dla rządzących pozostaje odpowiednie kształtowanie klimatu inwestycyjnego oraz regulacji chroniących interesy własnego społeczeństwa, środowiska i gospodarki. Rodzaje i poziomy obciążeń podatkowych nakładanych na przedsiębiorstwa górnicze wpływają na ich stopę zwrotu kapitału. Minimalny oczekiwany zwrot z inwestycji w tej branży wynosi 15–18% w zależności od oceny ryzyka inwestycyjnego w danym kraju i stabilności zasad. Sprawą o kluczowym znaczeniu staje się planowanie, pozyskiwanie i mądre wydawanie pieniędzy uzyskiwanych ze sprzedaży

licencji na wydobycie surowców mineralnych i ich eksportu. Jak wiadomo, czasem może spaść „deszcz pieniędzy” – w takiej sytuacji powinny zadziałać mechanizmy gwarantujące krajowi goszczącemu BIZ możliwość sprawiedliwej partycypacji w tych nadzwyczajnych zyskach. Mongolia konkuruje z innymi państwami o zainteresowanie inwestorów zagranicznych. Stąd też wynika porównywanie reżimów podatkowych i innych istotnych cech otoczenia biznesu pomiędzy krajami. Jako kraje odniesienia wybrano Kazachstan i Chile, z którymi Mongolia jest często porównywana ze względu na surowcowy charakter ich gospodarek, oraz Polskę, jako przykład gospodarki podobnie jak Mongolia przechodzącej transformację systemową, ale będącej już na wyższym poziomie rozwoju. Pod względem liczby płatnych podatków, z aż 19 płatnościami, Mongolia znacząco odbiega od pozostałych państw, w których tego typu płatności jest po 7. Natomiast czas potrzebny na formalności administracyjne w tym kraju jest najkrótszy (134 godziny w porównaniu z 182 w Kazachstanie, 296 w Chile i aż 334 w Polsce). Ma też najniższy całkowity udział podatków w zysku (tabela 6.1).

Tabela 6.1. Porównanie wybranych krajów w zakresie opodatkowania osób prawnych

Oceniana kategoria	Mongolia	Kazachstan	Chile	Polska
Liczba płatności podatków rocznie	19	7	7	7
Czas potrzebny na formalności administracyjne rocznie (godziny)	134	182	296	334
Całkowity udział podatków (% zysku)	24,7	28,6	34	40,7

Źródło: *Doing Business 2019*, The World Bank, <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019> (dostęp: 5.01.2020).

Mongolia zajmuje 74. pozycję w rankingu *Doing Business 2019* Banku Światowego, tracąc 12 miejsc w porównaniu z rokiem poprzednim. Warunki inwestycyjne poprawiły się, ale inne kraje wykazały większy postęp w tej dziedzinie. Kategorią, w której Mongolia wykazała poprawę, było ułatwienie egzekwowania umów dzięki obniżeniu opłat wnoszonych przez powoda w celu uzyskania wyroku. Jednak niestabilność polityki i przepisów gospodarczych, izolacja geograficzna inwestycji, korupcja i nieefektywny system transportu wciąż stanowią poważne przeszkody. Aby przyciągnąć bezpośrednie inwestycje zagraniczne, rząd uruchomił program mający na celu poprawę ram prawnych funkcjonowania biznesu. W szczególności postanowił znieść moratorium na nowe koncesje na poszukiwanie minerałów i wydłużyć maksymalny okres ważności koncesji na poszukiwanie z 9 do 12 lat.

Inwestycje zagraniczne uległy jednak spowolnieniu po zawieszeniu przez rząd w 2014 r. 106 zezwoleń z powodu dochodzenia w sprawie korupcji. Wszystkie sektory gospodarki mongolskiej ocenia się jako otwarte na BIZ. Złożoność i czasochłonność procedur związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej, uzyskaniem pozwolenia na budowę, podłączeniem prądu i rejestracją nieruchomości opisują dane zawarte w tabeli 6.2. Najtrudniej jest uzyskać pozwolenie na budowę, gdyż wymaga to przeprowadzenia aż 17 procedur, co średnio trwa 137 dni. Dla porównania w Kazachstanie jest to 18 procedur i 101,5 dnia, w Chile odpowiednio 12 i 195 a w Polsce 12 i 153¹⁰.

Tabela 6.2. Złożoność i czasochłonność wybranych procedur związanych z prowadzeniem biznesu w Mongolii

	Rozpoczęcie działalności gospodarczej	Uzyskanie pozwolenia na budowę	Formalności związane z dostarczaniem prądu	Rejestracja nieruchomości
Liczba procedur	8	17	8	5
Liczba dni	11	137	79	10,5

Źródło: *Doing Business 2019*, The World Bank, <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>, s. 190 (dostęp: 5.01.2020).

Postradzieckie kraje z Azji Środkowej, a zwłaszcza Kazachstan, są silną konkurencją dla Mongolii w pozyskiwaniu BIZ. Również one dysponują bogatymi złożami różnych surowców, w tym znacznie lepiej niż w Mongolii rozpoznanymi i eksploatowanymi złożami ropy naftowej i gazu. Kazachstan przyciągnął wielokrotnie większe zagraniczne środki inwestycyjne – od 16,8 mld USD w 2008 r. do ponad 13 mld USD w 2011 r. i 2012 r. oraz 17,2 mld USD w 2016 r. Środki rzędu 4,55 mld USD zyskał też w 2009 r. Turkmenistan. Dlatego stabilność polityczna i walory otoczenia biznesu odgrywają pierwszorzędą rolę w przyciąganiu inwestycyjnego kapitału zagranicznego.

Wspomniana ustawa o inwestycjach z 2013 r. zastąpiła zarówno starą ustawę o inwestycjach z 1993 r., jak i ustawę o sektorach strategicznych z 2012 r. Nowe prawo ma zapewnić inwestorom możliwie jak najbardziej przyjazne otoczenie biznesowe. Gwarantuje m.in.:

- brak dyskryminacji między inwestorami zagranicznymi i lokalnymi;
- szybki proces rejestracji;
- gwarancję stabilności – wydanie świadectwa stabilizacji podatkowej.

10 *Doing Business 2019*, The World Bank, <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019> (dostęp: 5.01.2020).

Na mocy ustawy o inwestycjach wprowadzone zostały zachęty, takie jak zwolnienia podatkowe, ulgi podatkowe, dłuższe okresy dzierżawy ziemi, uproszczone procedury wizowe. Tylko zagraniczne podmioty państwowe (posiadające co najmniej 34% udziałów w podmiotach z branży wydobywczej, medialnej i komunikacyjnej lub finansowej) muszą uzyskać zgodę oficjalnego przedstawiciela rządu. Wydawane jest „świadczenie stabilizacji podatkowej”, które dotyczy czterech podatków: podatku dochodowego od osób prawnych, VAT, ceł oraz *royalty* i w zależności od wartości inwestycji gwarantuje stabilność opodatkowania od 5 do 18 lat. Głównymi kryteriami wydawania certyfikatu są:

- wysokość zainwestowanych kwot w zależności od regionu;
- korzystny wpływ inwestycji na środowisko przyrodnicze;
- tworzenie nowych, stabilnych miejsc pracy;
- wprowadzenie zaawansowanej technologii.

W tabelach 6.3 i 6.4 podane zostały szczegóły dotyczące stosowania świadectw stabilizacji podatkowej. Zakres ich stosowania różni się w zależności od wysokości kwoty inwestycji, branży i regionu inwestycji. Biorąc pod uwagę kurs tugrika 1 MNT = 0,00036 USD, przy wydatkowaniu w ciągu 5 lat kwoty 180 mln USD lub więcej na inwestycje w sektorach minerałów, przemysłu ciężkiego i rozwoju infrastruktury stabilizacja podatkowa jest gwarantowana na okres od 15 lat w Regionie Ułan Bator do 18 lat w Regionie Zachodnim. Jest to maksymalny okres stabilizacji podatkowej, jaki przewidział ustawodawca.

Tabela 6.3. Zakres świadectw stabilizacji dla sektorów minerałów, przemysłu ciężkiego i rozwoju infrastruktury

Czasowe ramy stabilizacji (lata)						Okres, w jakim musi być zainwestowana kwota z 1. kolumny (lata)
Wartość inwestycji mld MNT	Ułan Bator	Region Centralny	Region Środkowo-Zachodni	Region Wschodni	Region Zachodni	
30–100	5	6	6	7	8	2
100–300	8	9	9	10	11	3
300–500	10	11	11	12	13	4
500 i więcej	15	16	16	17	18	5

Źródło: *Your Guide to Invest in Mongolia. Investment Guidebook 2019*, Regulatory Agency of Government, National Development Agency, s. 50.

Tabela 6.4. Zakres świadectw stabilizacji dla pozostałych sektorów

Ułan Bator	Zainwestowana kwota (mld MNT)				Czasowe ramy stabilizacji	Okres, w jakim musi być zainwestowana kwota w Ułan Bator
	Region Centralny	Region Środkowo-Zachodni	Region Wschodni	Region Zachodni		
10–30	5–15	4–12	3–10	2–8	5	2
30–100	15–50	12–40	10–30	8–25	8	3
100–200	50–100	40–80	30–60	25–50	10	4
200 i więcej	100 i więcej	80 i więcej	60 i więcej	50 i więcej	15	5

Źródło: *Your Guide to Invest in Mongolia. Investment Guidebook 2019*, Regulatory Agency of Government, National Development Agency, s. 51.

Główne podatki nakładane na sektor wydobywczy obejmują opłaty licencyjne, podatek dochodowy od osób prawnych, opłaty celne, natomiast w przypadku ropy i gazu państwowe wpływy pochodzą z umów o podziale produkcji, podatku dochodowego od osób prawnych i cła. Mongolski Urząd Podatkowy jest głównym organem odpowiedzialnym za pobieranie podatków płaconych na rzecz rządu centralnego, natomiast Urząd ds. Zasobów Mineralnych i Ropy Naftowej (MRPAM) pobiera opłaty sektorowe odpowiednio za wydobycie oraz ropę naftową i gaz. Władze ajmaków i sumów są odpowiedzialne za pobieranie dochodów na swoim poziomie.

Jeśli chodzi o podatki, to obowiązują następujące wysokości stawek:

- VAT 10%;
- CIT – progresywna stawka podatku od 10 do 25% (dochód w granicach 0–3,0 mld MNT opodatkowany stawką 10% dochodu; powyżej 3 mld MNT podlega opodatkowaniu kwotą 300 mln MNT plus 25% od dochodu przekraczającego 3 mld MNT);
- inne podatki: od dochodu z dywidendy, z tytułu royalties, od dochodu z tytułu odsetek 10% w przypadku rezydentów i 20% w przypadku nierezydentów¹¹.

W 2016 r. powołano także Radę Ochrony Inwestorów. Jej zadaniem jest m.in. koordynacja działań wśród agencji rządowych w odniesieniu do skarg inwestorów (z wyjątkiem spraw rozpatrywanych przez sąd lub arbitraż). Spotyka się dwa razy w miesiącu. Dla zapewnienia stabilności gospodarczej oraz opracowania i wdrożenia zintegrowanej polityki społeczno-gospodarczej i polityki inwestycyjnej utworzono działającą pod egidą rządu Narodową Agencję Rozwoju. W zakresie jej obowiązków jest chociażby opracowanie strategii dotyczącej zintegrowanych

¹¹ *Your Guide to Invest in Mongolia. Investment Guidebook 2019*, Regulatory Agency of Government, National Development Agency, s. 43–44.

inwestycji i polityki wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz prowadzenie kompleksowych działań mających na celu przyciągnięcie i promowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Mongolii. Zgodnie z mongolskim prawem inwestycyjnym Narodowa Agencja Rozwoju jest organem administracji państwowej odpowiedzialnym za kontakty w sprawie BIZ. Ponadto specjalną uchwałą rządu (nr 136) powołano do życia Radę Ochrony Inwestycji, której głównym zadaniem jest przywrócenie zaufania inwestorów i przyciągnięcie większej liczby inwestycji do kraju. Na czele Rady stoi premier, a w jej skład wchodzi reprezentujący różne ministerstwa urzędnicy wysokiego szczebla oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. W 2019 r. przewodniczący Narodowej Agencji Rozwoju został mianowany sekretarzem Rady, w związku z czym obowiązki sekretariatu zostały przeniesione na Agencję. Zebrane doświadczenia związane z rozpatrzeniem około 150 wniosków i skarg spotkały się z pozytywną reakcją wśród inwestorów, co skłoniło do przekształcenia procesu rozwiązywania skarg w system działający online. Dzieje się to we współpracy z Bankiem Światowym i, jak zapowiedziano, system ma rozpatrywać „skargę” zanim stanie się ona „sporem” przed sądem krajowym lub arbitrażem w ramach umowy międzynarodowej. Wszystkie wymienione działania mają na celu poprawę nadszarpniętej w poprzednich latach reputacji Mongolii w kontaktach z zagranicznymi inwestorami. Prawo inwestycyjne zapewnia każdemu podmiotowi, którego inwestycja przekracza 500 mld MNT, opcję zawarcia umowy inwestycyjnej z rządem Mongolii. Umowa inwestycyjna może przewidywać dłuższy okres stabilizacji niż ramy czasowe określone w prawie inwestycyjnym. Umowa może ponadto obejmować ochronę prawną określoną w prawie inwestycyjnym, a także warunki stabilizacji podatkowej oraz inne zachęty i świadczenia finansowe. Przewidziano następujące formy zachęt inwestycyjnych:

- korzyści podatkowe: zwolnienie z podatków, preferencyjne traktowanie podatkowe, przyspieszoną amortyzację, którą można odliczyć od dochodu podlegającego opodatkowaniu, przeniesienie strat oraz odliczenie kosztów szkolenia pracowników od dochodu podlegającego opodatkowaniu;
- korzyści pozapodatkowe: prawo dłuższej dzierżawy gruntów, zezwolenia na zamieszkanie dla zagranicznych inwestorów i ich rodzin, przyspieszony proces rejestracji przedsiębiorstw, jeśli inwestycja obejmuje wolną strefę ekonomiczną lub kompleks przemysłowy, oraz gwarancje finansowe na projekty inwestycyjne z wykorzystaniem innowacyjnych technologii;
- zwolnienie z cel i podatków od wartości dodanej sprzętu importowanego w celach budowlanych.

W celu przyciągnięcia inwestorów w Mongolii utworzono także trzy strefy wolnego handlu: Altanbulag (pow. 500 ha), Zamyn-Uud (900 ha) i Tsagaan nuur (708 ha). Są zlokalizowane w pobliżu granic państwa i oferują szereg korzyści dla podmiotów prowadzących tam działalność gospodarczą, w szczególności:

- towary importowane do strefy wolnocłowej z zagranicy są wolne od podatku VAT, akcyzy i cel;

- towary eksportowane za granicę ze strefy wolnego handlu są wolne od podatku VAT, akcyzy i ceł eksportowych, z wyjątkiem przypadków, gdy prawo przewiduje cło wywozowe;
- towary przywożone do strefy wolnocłowej ze strefy celnej Mongolii będą zwolnione z cła wywozowego z Mongolii, jeżeli towary te zostały wcześniej sprowadzone z zagranicy, a odpowiedni podatek VAT, akcyza i cła zostały już zapłacone;
- towary są zwolnione z VAT, akcyzy i ceł przy ponownym wjeździe na mongolski obszar celny;
- produkty mongolskie importowane do strefy wolnocłowej z mongolskiego obszaru celnego mogą podlegać cłom eksportowym, jednak podatek VAT zostanie zwrócony;
- produkty mongolskie powracające na obszar celny Mongolii ze strefy wolnocłowej są zwolnione z cła wywozowego, chociaż podatek VAT będzie nakładany;
- nowe towary wprowadzane do mongolskiego obszaru celnego ze strefy wolnocłowej podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT, akcyzą i cłem.

Ponadto:

- inwestorzy prowadzący działalność w zakresie handlu detalicznego, turystyki i hotelarstwa będą zwolnieni z opłaty gruntowej przez pierwsze pięć lat, a następnie otrzymają 50% zniżki na następne trzy lata;
- inwestorzy działający w sektorach infrastruktury i budownictwa, takich jak energia, sieć ciepła i kablowa, zaopatrzenie w czystą wodę, sterylizacja, koleje, lotniska i autostrady, będą zwolnieni z opłaty przez pierwsze dziesięć lat;
- budynki zarejestrowane w strefie wolnego handlu są zwolnione z podatku od nieruchomości¹².

Dokonane w ostatnich kilku latach zmiany legislacyjne były odpowiedzią na krytykę poprzednich rozwiązań, a także próbą ograniczenia praktyk korupcyjnych, które panowały zwłaszcza w sferze udzielania licencji na geologiczne prace poszukiwawcze i wydobywanie surowców.

12 <http://en.investmongolia.gov.mn/35.html> (dostęp: 3.03.2020).

Część 3

**W poszukiwaniu drogi
do zrównoważonego rozwoju**

Rozdział 7

Mongolia – kraj w pułapce obfitości zasobów naturalnych

Tragedia wspólnego pastwiska i próby jej przezwyciężenia

Szczególną rolę w gospodarce Mongolii odgrywało i nadal odgrywa pasterstwo. Przez stulecia była to dominująca forma aktywności gospodarczej, doskonale dopasowana do specyfiki środowiska przyrodniczego. Nomadyczne pasterstwo było także wyznacznikiem kulturowym dla przeważającej części populacji. W okresie socjalizmu Mongołowie nie mogli indywidualnie posiadać pól uprawnych ani żywego inwentarza. Za wynagrodzenie wypasali zwierzęta należące formalnie do państwa na państwowych pastwiskach¹. Pierwsze próby kolektywizacji wśród koczowników były prowadzone w latach dwudziestych i trzydziestych XX w., ale nie powiodły się z powodu nałożenia podatku z tytułu posiadania za dużych stad (tzw. karnych stad). Ponownie próba kolektywizacji rozpoczęła się w 1950 r. i polegała na tworzeniu kolektywów zwanych *negdelami*. W 1959 r. właściwie wszyscy pasterze zostali członkami *negdeli*. Pasterzom wolno było zachować niewielką liczbę zwierząt na potrzeby własnego gospodarstwa domowego, np. w regionach Changaj 50 sztuk, a w Gobi – 75. Wypasywano je razem ze stadami państwowymi. Zmieniła się tradycyjna kultura pasterska, gdyż pasterze byli zmuszani hodować stada według gatunków, jak również według wieku zwierząt. Pasterzom wskazywano miejsca wypasu. Nie mogli oni rozporządzać stadami zgodnie z własnym doświadczeniem i intuicją. Prowadziło to do zmniejszenia mobilności rodzin koczowniczych. Pasterze stali się pracownikami państwowymi z zarobkami w zależności od liczby zwierząt hodowlanych oraz ilości dostarczonych produktów (skór,

1 H. Ykhanbai, *Community Based Co-management of Pastureland Resources in Mongolia*, IASCP Tenth Biennial Conference, 9–13.08.2004, Oaxaca 2004.

mięsa, wełny itp.). Jednocześnie pasterze pracujący na rzecz *negdela* otrzymywali w zamian kilka istotnych korzyści: dostęp do nowych technik i technologii ułatwiający gospodarowanie i hodowlę (np. samochody), pomoc w czasie trudnych warunków pogodowych, dostęp do usług weterynaryjnych, do studni i nowo budowanych schronisk zimowych, produkcji siana i paszy. W 1992 r. *negdele* zostały zlikwidowane, a ich aktywa i stada sprywatyzowane². W prawie o prywatyzacji pozostawiono klauzulę, na podstawie której w *negdelach* indywidualnie podejmowano decyzje co do metod i sposobu prywatyzacji, bez udziału Krajowej Rady Spółdzielni Rolniczych lub innych organów państwowych. W efekcie popełniono wiele błędów i nadużyć. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że słabością prywatyzacji w rolnictwie był brak ogólnych wytycznych co do tego, jak powinna ona przebiegać. Podobnie ocenili dekokoletywizację zewnętrznymi badacze problemu, uznając, że dystrybucja majątku kolektywów była przeprowadzona wadliwie i okazała się w wielu przypadkach niesprawiedliwa³.

W całej swojej ostrości ujawniła się tragedia wspólnego pastwiska. Pasterze, którzy stali się całkowicie odpowiedzialni za decyzje hodowlane, dążyli do powiększania swych stad, bez zwracania uwagi na konsekwencje zarówno dotyczące jakości pastwisk, jak i ich dostępności dla innych. Pojawili się też nowi pasterze bez doświadczenia i wiedzy na temat praktyk hodowlanych. Rekrutowali się oni głównie z robotników, którzy przyjechali ze stolicy po upadku przemysłu. Dołączyli także pracownicy administracyjni *negdeli*. W latach 1992–2000 liczba rodzin pasterskich wzrosła ponad dwukrotnie, a liczba zwierząt gospodarskich zwiększyła się o około 18%. W 2000 r. istniało blisko 269 tys. gospodarstw z inwentarzem żywym, z czego dla ponad 192 tys. hodowla zwierząt była jedynym źródłem utrzymania. Wielu pasterzy miało trudności z prowadzeniem hodowli. Powodem była również likwidacja dawnych kanałów dystrybucji i wsparcia paszowego w okresie zimowym oraz nadzoru weterynaryjnego. W nowym systemie pasterze sami musieli znaleźć odbiorców swoich produktów. Wzrosła ponadto niepewność co do poziomu cen⁴. Rynek chiński był w stanie wchłonąć praktycznie każdą ilość kaszmiru, a kupcy uciekali się do manipulowania cenami. Mongolscy przedsiębiorcy nie mając możliwości przebicia tych cen, zostawali bez dostępu do surowca, co utrudniało rozwój krajowego przemysłu przetwórczego w oparciu o rodzimy

2 M.E. Fernández-Giménez, B. Batbuyan, *Law and Disorder: Local Implementation of Mongolia's Land Law*, „Development and Change” 2004, t. 35, nr 1, s. 141–165.

3 R. Mearns, *Pastoral Institutions, Land Tenure and Land Policy Reform in Post-Socialist Mongolia*, PALD Research Report No. 3, Brighton 1993, s. 11; R. Marshall, F. Nixon, B. Walters, *Privatisation in an Asian Transitional Economy: The Case of Mongolia. Is the Elite in Denial?*, Working Paper 66, Centre for Regulation and Competition, University of Manchester, Manchester 2003.

4 P. Finke, *From 'Common Property' to Open Access: Changing Pastoral Land Tenure Systems in western Mongolia*, Conference paper, 2000, <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/658> (dostęp: 10.04.2016).

surowiec. Wkrótce stało się jasne, że przyrost liczby zwierząt z około 22 mln sztuk na początku transformacji do ponad 70 mln sztuk w 2018 r. wymknął się spod kontroli. Nie tylko wzrosła liczba, ale zaszła również zmiana proporcji poszczególnych rodzajów zwierząt (koni, owiec, krów, wielbłądów i kóz) w stadach. Szczególnie destrukcyjny okazał się przyrost pogłowia kóz, hodowanych dla kaszmiru wysoko cenionego na rynkach zagranicznych. W dawnej kulturze mongolskiej kozy były symbolem ubóstwa i nie ceniono ich za bardzo, gdyż korzystają one z pastwisk w sposób o wiele bardziej inwazyjny niż pozostałe gatunki zwierząt hodowlanych, a w konsekwencji trwale je degradują. W efekcie coraz częściej dochodzi do konfliktów pomiędzy pasterzami i grupami pasterskimi. Wraz ze wzrostem wielkości stad i liczby rodzin pasterskich oraz brakiem regulacji wypasu nastąpił wzrost niekontrolowanej koncentracji zwierząt w pobliżu źródeł wody, dróg, skupisk ludności, łąk i obozów sezonowych. Chociaż najnowsze ustawodawstwo w Mongolii zezwala na przekształcanie gruntów miejskich i gruntów ornych w prywatną własność, pastwiska zostały zdefiniowane w ustawie o gruntach z 2002 r. jako własność publiczna powszechnego użytku i ich prywatyzacja jest zabroniona. Zgodnie z obowiązującym prawem o gruntach oraz z powodu braku silnych formalnych lub nieformalnych instytucji regulujących wypas, w niektórych częściach Mongolii maleje mobilność stad i rośnie wypas. Można także zauważyć, że obszary z dala od centrów koncentracji ludności i dróg wyludniają się, stąd też spada wypas. Pasterze coraz częściej dostrzegają, że to lokalne przeludnienie, a zwłaszcza brak mobilności powodują znaczne ubytki w jakości pastwisk, a w konsekwencji spadek produkcji paszy i pogorszenie dobrostanu zwierząt. Obecnie nieplanowane użytkowanie użytków zielonych nie pozwala na regenerację roślinności. Na prawie całym obszarze kraju mają miejsce niekorzystne zmiany w vegetacji roślin związane ze wzrostem antropogenicznej presji. Jest to widoczne nawet w latach z korzystnymi opadami⁵. Naukowcy stwierdzili, że w okresie 1961–2006 wydajność użytków zielonych zmniejszyła się o 28,6% na obszarach pustynnych i o 52,2% na obszarach stepowych⁶. Jednocześnie utracona została racjonalna struktura stad, którą udawało się zachować przez setki lat. Osłabienie tradycyjnych instytucji regulacyjnych i szkodliwe działania nowych pasterzy, którzy mają mniej umiejętności i wiedzy na temat praktyk hodowlanych, w połączeniu z wolnym i niekontrolowanym dostępem do miejsc wypasu, doprowadziły do degradacji gruntów pastwisk⁷. W pogoni za zyskiem skoncentrowano się na powiększaniu liczebności stad i niedoszacowano wpływu zmian na jakość produkcji. Niestety istniejący system praw własności ziemi nie chroni jej należycie. Dysponowanie gruntami pastwisk reguluje ustawa

5 M.E. Fernández-Giménez, *Spatial and Social Boundaries and the Paradox of Pastoral Land Tenure: A Case Study from Postsocialist Mongolia*, „Human Ecology” 2002, t. 30, s. 49–78.

6 Ch. Jamsranjav, *Sustainable Rangeland Management in Mongolia: the Role of Herder Community Institutions*, Land Restoration Training Programme, Keldnaholt, Reykjavík 2009, s. 6.

7 *Ibidem*, s. 8–12.

o ziemi, która została uchwalona w 1994 r. Generalnie grunty będące własnością państwa są traktowane jako dobro o swobodnym dostępie, co wiąże się z brakiem dostatecznej troski o ich stan. Potrzeba określenia nowych zasad korzystania z pastwisk pozostaje kwestią polityczną. Zajmował się nią Wielki Churał Państwowy (parlament) w 38. rezolucji z 2003 r. i w 23. rezolucji z 2010 r., w związku z realizacją programu „Mongolskie stada”. Sprawa ta ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania bardzo ważnego dla gospodarki sektora. Słabość uregulowań prawnych wydaje się być zastępowana przez rozwój nieformalnych instytucji określających zasady utrzymania stad i wypasu. Nawiązują one do tradycyjnych rozwiązań, które przez wieki pozwoliły utrzymać potencjał produkcyjny dla nomadycznego pasterstwa. W ostatnich latach widać postępy w odbudowie tradycyjnej wiedzy na temat dobrych praktyk hodowlanych dostosowanych do lokalnej specyfiki. Dzieje się to także dzięki pomocy z zewnątrz i współpracy z organizacjami pozarządowymi. W niektórych rejonach dał się zauważyć powrót do tradycyjnego zarządzania pracą i podziału ryzyka w ramach *chot ail* (*xom aйл*) tworzonych przez kilka sąsiadujących ze sobą rodzin, które integrują swoją działalność⁸. Doświadczenia związane z przeżytym *dzudem*, wzmocnione odpowiednim wsparciem informacyjnym i edukacyjnym płynącym z otoczenia zewnętrznego, spowodowały, że wielu uczestników programów pomocowych zaczęło dostrzegać potrzebę zmniejszenia liczby zwierząt gospodarskich, poprawy ich kondycji i zapewnienia opieki zdrowotnej, a także wzmocnienia zbiorowych działań na rzecz zbierania i przechowywania siana, skuteczniejszej ochrony pastwisk rezerwowych oraz umożliwienia odpoczynku i odrastania pastwisk letnich. Oznacza to podejmowanie aktywności na rzecz modyfikacji starych i rozwoju nowych rozwiązań instytucjonalnych mających na celu poprawę zarządzania pastwiskami jako dobrem wspólnym, w tym ochronę przed nadmiernym wypasem poprzez kontrolę (zmniejszenie) liczebności stad. Ważnym elementem tych zmian jest rozwój współpracy w ramach grup pasterskich i grup użytkowników pastwisk. Z przeprowadzonych badań wynika, że społeczności, które rozwinęły procedury zarządzania obszarami naturalnych pastwisk oraz pasterze, którzy uczestniczą w systemie społecznego zarządzania obszarami pastwisk (*community-based rangeland management* – CBRM), wykazują znacznie lepsze przygotowanie do przetrwania zimy od pozostałych. Sprzyjają temu: rozwinięte przywództwo, szersze sieci współpracy społecznej, większe zaufanie, wzajemność świadczeń, lepszy dostęp do informacji z różnych źródeł i proaktywne zachowanie⁹. Coraz częściej docenia się i praktykuje wspieranie inicjatyw społeczności pasterskich. Przybierają one różne formy. Przykładowo są to: (1) terytorialne grupy użytkowników pastwisk koncentrujące się przede wszystkim

8 R. Mearns, *op. cit.*, s. 15.

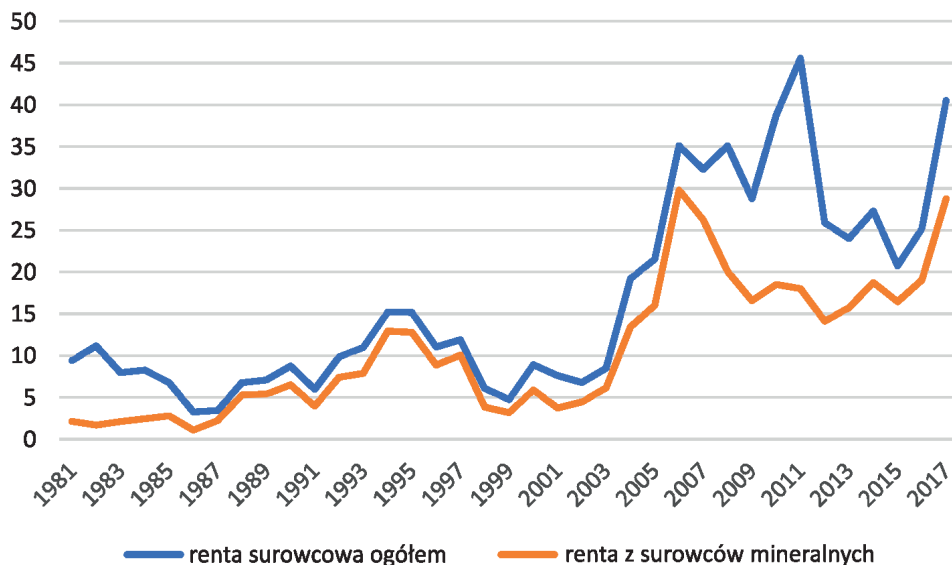
9 M.E. Fernández-Giménez, B. Batajav, B. Baival, *Lesson from the Dzud, Adaptation and Resilience in Mongolian Pastoral Social-Ecology Systems*, Colorado State University & The Center for Nomadic Pastoralism Studies, 2012.

na zarządzaniu pastwiskami i angażujące do 50 gospodarstw domowych (*Green – Gold Pasture Ecosystem Management Program*), (2) mniejsze grupy pasterskie oparte na rodzinie lub sąsiedztwie, zajmujące się zarządzaniem pastwiskami i poprawą warunków życia z udziałem 5–20 gospodarstw domowych (Program Zrównoważonego Zarządzania Użytkami Zielonymi UNDP) oraz (3) wspieranie inicjatyw proponowanych przez indywidualnych pasterzy (Zrównoważony Program Utrzymania). Do działań włączyło się również państwo poprzez szkolenia na temat przeciwdziałania degradacji pastwisk i wprowadzając kontrolę liczby rozpłodowych samców (poprzez kastrację zwierząt). Warto wspomnieć, że w przeszłości ta forma kontroli rozmnażania zwierząt była powszechną praktyką.

Podsumowując, prywatyzacja stad zwierząt hodowlanych bez prywatyzacji pastwisk lub przynajmniej określenia zasad korzystania z tych terenów doprowadziła w ciągu kilkunastu lat do rozwoju tragedii wspólnego pastwiska. Mogło to być zaskakujące, jeśli wziąć pod uwagę małą populację Mongołów, rozległość pastwisk, a także kilkusetletnie doświadczenie w nomadycznej zrównoważonej hodowli. Pomimo słabości instytucji formalnych pozytywnie należy ocenić rozwój nieformalnych zasad kontroli stad i zarządzania gruntami. Jest to krok w dobrym kierunku. Działania tego typu powinny zostać jak najszybciej upowszechnione i wzmocnione przez państwo. Dają one nadzieję na przewyżczenie negatywnych skutków rabunkowej eksploatacji unikalnego wspólnego dobra, jakim są rozległe naturalne pastwiska.

Przekleństwo obfitości surowców kopalnych

Jak powszechnie wiadomo, wielkim atutem Mongolii są ogromne, wciąż nie do końca zbadane bogactwa naturalne w postaci złóż surowców mineralnych. To one stały się punktem wyjścia do kreślenia śmiałych planów rozwojowych dla społeczeństwa i gospodarki. Z perspektywy czasu, który upłynął od inicjacji transformacji w 1991 r., można już dokonać oceny efektów wprowadzonych zmian. Nie zaskakuje, że eksploatacja bogactw naturalnych stała się kołem zamachowym rozwoju. Na rysunku 7.1 została przedstawiona renta surowcowa ogółem i renta za surowce mineralne jako procent PKB. Renta za minerały to w tym przypadku różnica między wartością produkcji zapasów minerałów w cenach światowych a ich całkowitymi kosztami produkcji. Mineralami uwzględnionymi w oszacowaniach są: cyna, złoto, ołów, cynk, żelazo, miedź, nikiel, srebro, boksyty i fosforan. Z czterech elementów składających się na rentę surowcową największe znaczenie ma renta z surowców mineralnych, która w latach 1981–2017 wzrosła z poziomu 2,12% do 28,77% PKB. Najwyższy udział 29,83% osiągnęła w 2006 r. Przebieg wykresu pokazuje, że okresy niskich udziałów renty w PKB pokrywają się z latami kryzysów w otoczeniu zewnętrznym, spowolnienia w gospodarce światowej i/lub w Azji.



Rysunek 7.1. Renta surowcowa i renta za zasoby mineralne w Mongolii w latach 1981–2017 (jako procent PKB)

Źródło: <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.totl.rt.zs> (dostęp: 15.12.2019).

Mongolia od wielu lat pozostaje w światowej czołówce państw czerpiących największe korzyści z eksploatacji bogactw. Jeśli chodzi o eksploatację surowców mineralnych, zajmuje wysokie miejsca w rankingu państw wykazujących najwyższy wskaźnik renty z surowców naturalnych jako procent PKB, czasem jest to pierwsza pozycja. Dane na ten temat z 2017 r. zawiera tabela 7.1.

Tabela 7.1. Renta z surowców mineralnych jako procent PKB w 2017 r.

Lp.	Kraj	Renta z surowców mineralnych
1	2	3
1.	Mongolia	28,77
2.	Surinam	26,22
3.	Mauretania	20,25
4.	Gujana	18,11
5.	Erytrea	17,27*
6.	Demokratyczna Republika Konga	14,57

1	2	3
7.	Zambia	12,50
8.	Papua-Nowa Gwinea	11,78
9.	Gwinea	10,96
10.	Chile	10,88
11.	Burkina Faso	10,68
12.	Sierra Leone	10,58

* 2011 r.

Źródło: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/NY.GDP.TOTL.RT.ZS/compare#country=mn> (dostęp: 20.12.2019).

Biorąc pod uwagę 12 pierwszych miejsc w rankingu krajów wykazujących najwyższy udział rent za surowce mineralne w PKB, przewodzenie stawce powinno skłaniać do krytycznej refleksji nad powodami i konsekwencjami takiej sytuacji dla Mongolii. Z wyjątkiem Chile (10. miejsce w rankingu) pozostałe kraje to państwa słabo rozwinięte (*Least Developed Countries* – LDC), z których wiele ma w swojej historii dłuższe lub krótsze okresy niestabilności politycznej, wyniszczającej walki o władzę i wojen domowych. Niektóre z nich wciąż są silnie powiązane ekonomicznie z dawnymi metropoliami kolonialnymi. Problemem pozostaje łamanie praw człowieka, w tym wykorzystywanie pracy przymusowej i pracy dzieci (szczególnie w Demokratycznej Republice Konga, Erytrei, Sierra Leone). Cechami wspólnymi jest brak lub bardzo niski poziom rozwoju przetwórstwa surowców mineralnych (wyjątkiem jest Chile, gdzie rozwinęło się hutnictwo miedzi i żelaza, rafinacja ropy naftowej, przemysł maszynowy) oraz wysoki odsetek migracji za granicę w poszukiwaniu pracy. Mongolia w porównaniu z państwami wymienionymi w tabeli 7.1 wygląda na oazę spokoju. Była nawet stawiana za wzór demokratycznej prorynkowej transformacji systemowej. Jednak rzeczywistość okazała się dużo bardziej skomplikowana, o czym mieli okazję przekonać się zarówno mieszkańcy, jak i zagraniczni inwestorzy.

Rola BIZ w gospodarce Mongolii – próba oceny doświadczeń

Specyficzną cechą BIZ w Mongolii jest ich znaczna koncentracja na działaniach związanych z poszukiwaniem i eksploatacją zasobów naturalnych. Od 2012 r. stanowią one łącznie 81% ogólnej wartości projektów związanych z BIZ. Co do

rodzaju dominują inwestycje typu *greenfield*, takie jak poszukiwanie zasobów naturalnych, rynków i aktywów strategicznych. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne o charakterze rynkowym stanowią prawie 16% ogółu, głównie z powodu inwestycji w dystrybucję energii elektrycznej i w usługi finansowe. Na strategiczne poszukiwanie aktywów, przede wszystkim w sektorze turystyki, co jest uzasadnione wyjątkowym dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym Mongolii, przypada kolejne 3% tych inwestycji. Analiza BIZ napływających do Mongolii wciąż wykazuje niski poziom inwestycji poszukujących wydajności, co oznacza poważne wyzwanie w zakresie konkurencyjności inwestycyjnej odnoszącej się do zdolności kraju nie tylko do przyciągania, ale także zatrzymywania i włączania inwestycji prywatnych do swojej gospodarki. Zwiększenie konkurencyjności inwestycyjnej wymaga zatem stworzenia środowiska biznesowego, w którym zarówno firmy krajowe, jak i zagraniczne mogłyby skutecznie wchodzić na rynek, rozszerzać działalność oraz rozwijać nowe i lepsze powiązania z na poziomie lokalnym, regionalnym i światowym. Konkurencyjność inwestycyjna jest szczególnie ważna dla przyciągania BIZ poszukujących wydajności, ponieważ tego rodzaju inwestycje wpłyną tylko do takiej gospodarki, która może przyczynić się do uzyskania przez firmę przewagi konkurencyjnej na rynkach międzynarodowych. Zdaniem amerykańskich specjalistów z Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych pięć najważniejszych powodów, dla których firmy ze Stanów Zjednoczonych powinny rozważać rozwój współpracy z Mongolią to:

- bliskość rynków regionalnych z trzema miliardami konsumentów;
- prozachodni rząd aktywnie dążący do dywersyfikacji gospodarki;
- brak uciążliwych ograniczeń dotyczących repatriacji zysków i innych funduszy;
- względna łatwość założenia firmy;
- wykształcona i wyszkolona siła robocza¹⁰.

Są to ważne argumenty, brane pod uwagę przez potencjalnych inwestorów w Azji Środkowej. Jeśli porównać Mongolię z innymi państwami w tym regionie, które po rozpadzie ZSRR także weszły na drogę transformacji systemowej, można stwierdzić, że na ich tle wypada dobrze, jeśli chodzi o warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Według publikowanego przez Legatum Institute *Global Index of Economic Openness* w ostatnich latach utrzymywała się na 99. bądź 98. pozycji w rankingu. Zdecydowanie wyższy stopień otwartości wykazywał tylko Kazachstan, bez wątpienia najsilniejsze gospodarczo państwo w regionie.

10 <https://www.export.gov/apex/article2?id=Mongolia-Market-Overview> (dostęp: 24.03.2020).

Tabela 7.2. Otwartość gospodarki Mongolii na tle postradzieckich krajów Azji Środkowej 2018–2019

2019 (2018)	Kraj	Rynek i infrastruktura	Środowisko dla biznesu	Kondycja przedsiębiorstw	Rządzenie
72. (75.)	Kazachstan	74	58	69	89
98. (99.)	Mongolia	116	103	91	62
104. (109.)	Kirgistan	114	98	104	100
111. (112.)	Uzbekistan	102	85	126	143
125. (119.)	Tadżykistan	125	114	120	135
b.d.	Turkmenistan	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: *Global Index of Economic Openness*, Legatum Institute, 16.05.2019, s. 16–18.

Wcześniejsze doświadczenia związane z BIZ w Mongolii powinny być przedmiotem zainteresowania rządu w zakresie kształtowania polityki gospodarczej. W 2019 r. rząd przystąpił do opracowania strategii rozwoju BIZ mającej na celu określenie właściwej kombinacji rodzajów inwestycji zagranicznych, które mogą pomóc Mongolii w osiągnięciu celów rozwojowych. Otrzymywanie większości BIZ z kilku zaledwie krajów nie jest korzystne i stanowi źródło potencjalnych zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki w reakcji na zmiany sytuacji ekonomicznej w krajach pochodzenia kapitału inwestycyjnego. Podobnie, skoncentrowanie inwestycji w kilku sektorach – zwłaszcza związanych z górnictwem – jest objawem słabości konkurencyjności Mongolii. Podsumowując, dalsza dywersyfikacja źródeł pochodzenia i sektorów BIZ w Mongolii może sprawić, że tego rodzaju kapitał zewnętrzny stanie się bardziej stabilnym źródłem finansowania inwestycji, co ma szczególne znaczenie dla kraju, w którym na inwestycje publiczne mają wpływ problemy z wydajnością i przejrzystością. Kompleksowy program prywatyzacyjny byłby w stanie w przyszłości przyczynić się do poprawy obecnej dystrybucji BIZ w Mongolii. Rozwiązanie problemu braku stabilności finansowej prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych mogłoby prowadzić do większej dywersyfikacji BIZ otrzymywanych przez Mongolię. Dotyczy to zwłaszcza takich sektorów jak finanse i transport.

Sektor wydobywczy w wielu krajach nie wygenerował znaczących powiązań ani bezpośredniego zatrudnienia dla lokalnych firm (z wyjątkiem Norwegii i Kanady). Przedsiębiorstwa zagraniczne w krajach rozwijających się często funkcjonują jako enklawy, importując personel, towary i usługi z zagranicy. W wielu przypadkach lokalnym firmom trudno jest zapewnić wkład w proces produkcji z powodu braku dostępu do wykwalifikowanego personelu, braku umiejętności kierowniczych, braku wiedzy o międzynarodowych standardach produktów i braku dostępu do

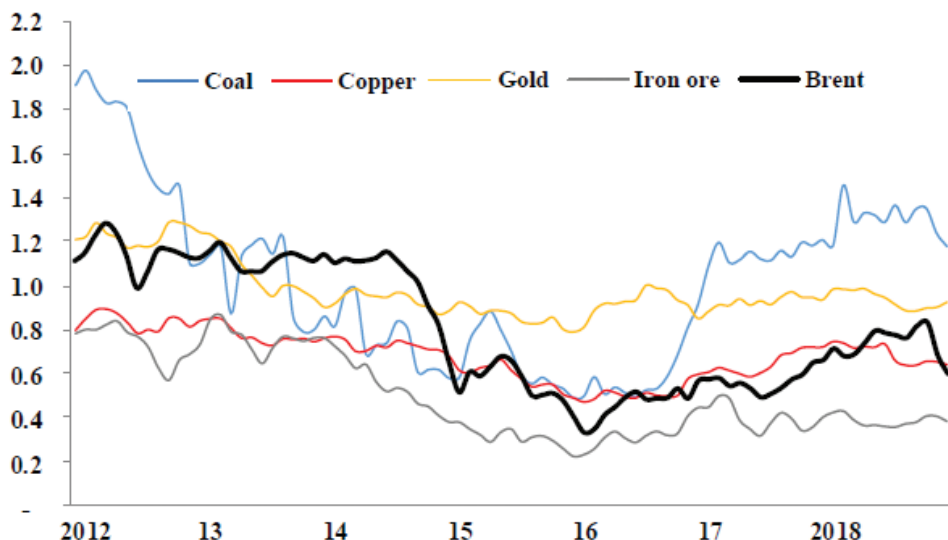
finansowania. Aby przeciwdziałać temu trendowi, kraje mogą ukierunkować swoje działania na powiązanie napływu BIZ z rozwojem krajowego potencjału w zakresie: infrastruktury społeczno-gospodarczej, stymulacji rozwoju na poziomie lokalnym, zwiększenia dostępu do dóbr kapitałowych i usług konsumpcyjnych, zwiększenia dostępu do wiedzy i jej przenoszenia do innych sektorów, stymulacji rozwoju przetwórstwa surowców naturalnych i odchodzenia od eksportu surowców na rzecz dóbr wysoko przetworzonych. Głównym argumentem przemawiającym za przyciąganiem, a nawet subsydiowaniem inwestycji zagranicznych, szczególnie w krajach rozwijających się i przechodzących transformację, jest zakładane przeniesienie *know how* do lokalnego biznesu. Jednak ustalenia naukowców nie są jednoznaczne. W analizie przeprowadzonej przez Tomáša Havráneka i Zuzanę Iršovą wykorzystano 3626 danych szacunkowych z 57 badań empirycznych dotyczących efektów pośrednich między sektorami. Wyniki wskazują, że większe efekty uboczne generują inwestorzy pochodzący z odległych krajów, którzy mają jedynie niewielką przewagę technologiczną w stosunku do lokalnych firm. Ponadto kraje, które mają słabo rozwinięte systemy finansowe i są otwarte na handel międzynarodowy, borykają się z większą liczbą efektów ubocznych¹¹.

W przypadku Mongolii w odniesieniu do BIZ z pewnością powinna być promowana strategia dywersyfikacji źródeł pochodzenia kapitału i sektorów jego lokowania. Przedsiębiorstwa zagraniczne inwestujące w sektorze górniczym są przede wszystkim nakierowane na poszukiwanie dochodów rentowych związanych z przechwytywaniem renty surowcowej (a przynajmniej jej znaczącej części). Inwestycje w pozostałych sektorach zagospodarowują nowe obszary, wyłaniające się w gospodarce Mongolii dzięki transformacji systemowej i otwarciu gospodarki. Funkcjonowanie w warunkach globalizacji wymagało dostosowania do realiów panujących w gospodarce światowej w zakresie infrastruktury energetycznej, telekomunikacyjnej, usług bankowych czy turystycznych. Dopływ kapitału, myśli technicznej, rozwiązań organizacyjnych z zagranicy z pewnością był szansą na szybsze wypełnienie istniejącej luki, ale jednocześnie wystawiał gospodarkę Mongolii na oddziaływanie czynników zewnętrznych, trudnych, a nawet niemożliwych do kontrolowania. Nie spowodował przy tym znaczących zmian w zakresie stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego i rozwoju zasobów ludzkich. Przede wszystkim chodzi o słaby wpływ na rozwój powiązań wstecznych, obejmujących udział lokalnych przedsiębiorstw w procesie produkcyjnym. Potencjał działań wydobywczych w stymulowaniu lokalnego rozwoju jest najczęściej ograniczony do mniej skomplikowanych towarów, takich jak podstawowy sprzęt wydobywczy, a także usług pomocniczych, które tworzą niewielką liczbę miejsc pracy, jednocześnie prawdopodobnie nie przyczynią się znacząco do poprawy sytuacji gospodarczej.

11 T. Havránek, Z. Iršová, *Which Foreigners are Worth Wooing? A Meta-Analysis of Vertical Spillovers from FDI*, William Davidson Institute at the University of Michigan, Ann Arbor 2010 (William Davidson Institute Working Papers Series, nr 996).

Wpływ uzależnienia od eksportu surowców naturalnych na gospodarkę

Analiza danych statystycznych za lata 1990–2018 pozwala stwierdzić, że wysokie uzależnienie gospodarki Mongolii od eksploatacji i eksportu bogactw naturalnych jest powodem nagłych i zaskakujących wahań PKB, wywoływanych przez czynniki zewnętrzne, pozostające poza kontrolą mongolskiego rządu. Są to z jednej strony czynniki naturalne, istotne z punktu widzenia pasterstwa, a z drugiej zmiany koniunktury i cen surowców mineralnych na zagranicznych rynkach. Mogą one wznosić gospodarkę ku wręcz wymarzonym poziomom wzrostu lub ją pogrążyć. Dane dotyczące zmian cen najbardziej istotnych dla Mongolii surowców kopalnych w ostatnich latach przedstawiono na rysunku 7.2.



Rysunek 7.2. Zmiany cen wybranych surowców na rynkach światowych w latach 2012–2018

Źródło: Bloomberg, cyt. za *Annual Report 2018*, Bank of Mongolia, s. 14.

Na gospodarkę negatywnie oddziaływał finansowy kryzys azjatycki z lat 1997–1998, który w Mongolii przeciągnął się aż do 1999 r., oraz zastosowany w sierpniu i wrześniu 1999 r. przez Rosję zakaz wywozu ropy i produktów ropopochodnych, od importu których Mongolii była, i jest nadal, silnie uzależniona. W latach 1996–1999 PKB росł średnio 3% rocznie, zaś w latach 2004–2008 średni wzrost tego wskaźnika wynosił 9,12%. Było to możliwe dzięki wysokim cenom miedzi i nowemu wydobywaniu złota. W reakcji na światowy kryzys z 2008 r. w Mongolii nastąpił znaczący spadek tempa wzrostu – w 2009 r. wzrost PKB

wyniósł zaledwie 1,27%. Wówczas Mongolia uzyskała wsparcie z Międzynarodowego Funduszu Walutowego w kwocie 232 mln USD, które wykorzystała do stabilizacji sytuacji gospodarczej, ograniczenia inflacji i wzmocnienia systemu bankowego. Rekordowy wzrost PKB o 17,3% odnotowano w 2011 r. Należał on do najwyższych w skali świata, ale, rzecz jasna, był niemożliwy do utrzymania. Znaczący spadek PKB do poziomu 0,98% wystąpił w 2016 r. i, tak jak poprzednio, wynikał ze spowolnienia w gospodarce światowej, a zwłaszcza w Chinach, które w międzyczasie stały się najważniejszym odbiorcą w eksporcie z udziałem ponad 75% w eksporcie ogółem. W ostatnich latach wzrost PKB Mongolii kształtował się następująco: 5,3% (2017 r.), 7,2% (2018 r.), 5,7% (2019 r.). Oczekuje się, że w 2020 r. będzie on na poziomie 5,5%.

Ważnym kryterium oceny stanu gospodarki jest kształtowanie się inflacji. W początkowym okresie transformacji ceny poszybowały mocno w górę. W 1994 r. stopa inflacji wyniosła 193,41%, ale już w roku następnym jedynie 0,22%. Potem znowu wzrosła do 46,8% i stopniowo spadała do 7,4% w 1999 r. W latach 2002–2019 inflacja podlegała dość silnym zmianom od 0,5 do 25%. W 2008 r. wyniosła 25,06%, w 2009 r. 6,28%, w 2012 r. 14,97%, w 2014 r. 12,91%, w 2016 r. 0,49%, w 2018 r. 7,65%, natomiast w 2019 r. 9,03%¹². Cel inflacyjny Banku Mongolii wynosi 8%¹³, a odchylenia od tego celu w ostatnich latach nie są znaczne. W okresie boomu surowcowego i napływu BIZ wzrost cen może być przejawem choroby holenderskiej. Tylko w latach 2009–2012 sumaryczny napływ BIZ wyniósł 12,59 mld USD, największy był w 2011 r., kiedy stanowił aż 43,91% PKB. W roku następnym stopa inflacji wzrosła do prawie 15%. Potem nastąpiło gwałtowne załamanie BIZ, które w 2015 r. stanowiły zaledwie 0,8% PKB. W kolejnym roku inflacja była na historycznie najniższym poziomie 0,49%.

Po transformacji systemowej gospodarka Mongolii przekształciła się z gospodarki rolniczo-przemysłowej, w której w 1989 r. wartość dodana przemysłu przetwórczego w PKB osiągnęła 32,7%, w gospodarce zdominowaną przez górnictwo, czyli taką, w której powstaje mało produktów o wyższej wartości dodanej. Dziewięć najważniejszych produktów eksportowych stanowią surowce mineralne (węgiel, złoto, miedź, molibden, rudy żelaza, rudy cynku, fluoryt, sjenit) oraz kaszmir. Udział przemysłu przetwórczego w tworzeniu PKB został silnie ograniczony najpierw przez rolnictwo, które dominowało w latach 1995–2004, wykazując malejące stopniowo udziały w wytwarzaniu PKB od 32,5% do 20%. Od 2005 r. największy udział w wytwarzaniu PKB wykazuje sektor górniczy. Przekłada się to na strukturę i kierunki handlu zagranicznego oraz możliwości uzyskiwania przewagi komparatywnej. Sytuację tę można opisać, wykorzystując indeks złożoności

12 *Mongolia: Inflation rate from 1994 to 2021*, Statista, 2020, <https://www.statista.com/statistics/727562/inflation-rate-in-mongolia/> (dostęp: 20.03.2020).

13 <http://www.centralbanknews.info/2019/06/mongolia-maintains-rate-as-inflation.html> (dostęp: 20.03.2020).

gospodarczej (*Economic Complexity Index* – ECI). Wskaźnik ten, opracowany przez Cesara Hidalgo i Ricardo Hausmana, jest holistyczną miarą zdolności produkcyjnych dużych systemów gospodarczych, np. krajów. Koncentruje się na wiedzy skumulowanej na tym obszarze, która znajduje odzwierciedlenie w wytwarzanych tam produktach. Ujawniona przewaga komparatywna kraju oznacza, że jego udział w światowym eksporcie jest większy niż można by się spodziewać na podstawie wielkości jego gospodarki eksportowej i wielkości światowego rynku produktu¹⁴. W przypadku Mongolii wskaźnik złożoności gospodarczej (ECI) wynosi 0,788, co daje jej 93. miejsce w rankingu obejmującym ogółem 129 krajów. Pozycja Mongolii w rankingu złożoności ekonomicznej spadła z 40. miejsca w 1981 r., czyli o 53 miejsca. W 2017 r., kiedy PKB wynosił 11,4 mld USD, eksport osiągnął wartość 6,88 mld USD, a import 4,5 mld USD. Mongolia eksportowała wówczas 54 produkty z ujawnioną przewagą komparatywną¹⁵. Najważniejszym produktem eksportowym były brykiety węgla z udziałem w eksporcie 33%. Na dalszych miejscach znalazły się: rudy miedzi 24%, złoto 18%, ropa naftowa 5,4%, ruda żelaza 4,3% i wełna 3,4%. Najważniejszymi kierunkami w eksporcie były: Chiny – 76%, Wielka Brytania – 9,6%, Szwajcaria – 9,6%, Rosja – 0,83% i Włochy – 0,74%. W imporcie największy udział miały następujące produkty: rafinowana ropa naftowa – 18%, samochody – 5,9%, samochody dostawcze – 3,9%, energia elektryczna – 3,0%, ciężki sprzęt budowlany – 2,0%. Towary importowano głównie z Chin – 32%, Rosji – 28%, Japonii – 8,7%, Korei Południowej – 4,5% i Stanów Zjednoczonych – 4,4%¹⁶. Przytoczone dane potwierdzają surowcowy charakter gospodarki Mongolii i wciąż znikome znaczenie przemysłu przetwórczego. Wiodącą rolę w wymianie międzynarodowej w wywozie i przywozie odgrywają Chiny. Co ciekawe, znacząco zmalała rola Rosji, zwłaszcza w eksporcie. W imporcie jest nadal wysoka, głównie z uwagi na zakupy produktów rafinacji ropy naftowej. Przed 1990 r. aż 70–80% zagranicznych obrotów handlowych Mongolii przypadało wyłącznie na ZSRR. Pozytywnie należy ocenić wzrost znaczenia wymiany handlowej z krajami wysoko rozwiniętymi po stronie importu, co wiąże się z zakupami produktów zaawansowanych technologicznie, m.in. środków transportu i ciężkich maszyn dla przemysłu wydobywczego i budownictwa.

W relacjach międzynarodowych Mongolia zaczęła prowadzić politykę „trzeciego sąsiada”. Ta koncepcja została sformułowana przez Jamesa Bakera – Sekretarza Stanu USA – w czasie jego wizyt w Mongolii na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.

14 C.A. Hidalgo, R. Hausmann, *The Building Blocks of Economic Complexity*, PNAS 2009, t. 106, s. 10570–10575; *Atlas of Economic Complexity*, red. C.A. Hidalgo, R. Hausmann et al., Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Mass. 2011.

15 Dla porównania znajdująca się na pierwszym miejscu Japonia może dostarczać na światowe rynki 349 produktów z ujawnioną przewagą konkurencyjną, a Polska, będąca na pozycji 23., ujawnioną przewagą komparatywną wykazuje w odniesieniu do 438 produktów, <https://oec.world/en/profile/country/jpn/>; <https://oec.world/en/profile/country/pol/> (dostęp: 23.02.2020).

16 <https://oec.world/en/profile/country/mng/> (dostęp: 23.02.2020).

Istota koncepcji polega na tym, że Mongolia stara się łagodzić wpływy swoich dwóch potężnych sąsiadów (Rosji i Chin), usiłując podnieść znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego poprzez rozwój relacji gospodarczych z bardziej oddalonymi państwami – Japonią, Stanami Zjednoczonymi, Koreą Południową i z Unią Europejską. Jednocześnie koncepcja „trzeciego sąsiada” zakłada brak udziału tego państwa w wojenno-politycznych sojuszach, które mogłyby być skierowane przeciwko Rosji lub Chinom¹⁷.

Sytuacja na rynku pracy w Mongolii jest dość nietypowa i skomplikowana. W silnie rozwijanym sektorze wydobywczym powstaje stosunkowo mało miejsc pracy, natomiast zatrudnienie w pasterstwie podlega znacznym zmianom w reakcji na *dzudy* i zmiany poziomu zatrudnienia w pozostałych sektorach. W pierwszych latach transformacji przybywało pasterzy, którzy szukali nowego sposobu zarobkowania w sytuacji upadku przemysłu, ale pojawił się też silny trend odwrotny, spowodowany katastrofalnymi *dzudami*, kiedy wiele rodzin pasterskich straciło całe stada. Jedni migrowali do miast, przeważnie do Ułan Bator, inni stali się górnikami *ninja*. W analizowanym okresie najwyższa stopa bezrobocia została odnotowana w 2012 r. i wyniosła 8,23%. Paradoksalnie przypadła ona na okres wysokiego wzrostu gospodarczego, sięgającego 12,32%. Średniorocznie stopa bezrobocia wynosiła około 6%, a najniższa (3,2%) wystąpiła w 2006 r. Widoczne już w pierwszych latach transformacji załamanie przemysłu przetwórczego pociągnęło za sobą także powstanie sektora nieformalnego, który praktycznie nie istniał w okresie socjalizmu. Szacuje się, że w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. w stolicy kraju 30–35% zatrudnionych pracowało w tym sektorze. W końcu lat osiemdziesiątych XX w. 85% dochodu przeciętnej rodziny składało się z pensji, a w 1996 r. udział ten wynosił 43%¹⁸. Powiększenie sektora nieformalnego spowodowane było również przez dobrowolne przechodzenie do tego sektora w poszukiwaniu większej szansy na zarobek. Chodzi zwłaszcza o wydobywanie złota, a w okresie zimowym także węgla przez górnictwo rzemieślnicze. Był to wyraz zaradności i forma samopomocy w warunkach, w których państwo nie radziło sobie z problemem. Dlatego też bezrobocie rejestrowane nie było wysokie. Takie przemieszczenie siły roboczej miało negatywny wpływ na gospodarkę, gdyż spowodowało utratę *know-how* i umiejętności w sektorze formalnym. Na koniec 2019 r. liczba aktywnych zawodowo wynosiła 1 188 440 osób.

Według danych Urzędu Statystycznego Mongolii do 1995 r. spadała także wydajność pracy (w cenach stałych z 1995 r.) z 891,9 tys. tugrików w 1985 r. do 810,5 tys. tugrików w 1990 r. i do 716,8 tys. tugrików w 1995 r.¹⁹ Od 1995 r. wydajność pracy w kraju wolno, ale stabilnie rosła.

17 A. Campi, *Mongolia in Northeast Asia – The New Realities*, „Mongolian Journal of International Affairs” 2013, t. 12, s. 48 oraz W. Gribowskij, *Stany Zjednoczone jako „trzeci sąsiad” Mongolii?*, Portal Geopolityka, 24.03.2015, <http://www.geopolityka.org/komentarze/wasilij-gribowskij-stany-zjednoczone-jako-trzeci-sasiad-mongolii> (dostęp: 1.06.2019).

18 J.H. Anderson, *The Size, Origins, and Character of Mongolia's Informal Sector during the Transition* (No. 1916), World Bank Publications, Washington 1998, s. 1, 8, 13.

19 *Монгол Улс 100 жилд*, Urząd Statystyczny Mongolii, 2012, s. 232.

Rozdział 8

Znaczenie instytucji formalnych i nieformalnych w racjonalnym korzystaniu z zasobów naturalnych

Transformacja systemowa jako zmiana instytucjonalna

Proces transformacji systemowej Mongolii był ukierunkowany na demokratyzację funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Była to głęboka zmiana w kraju, który wprost z systemu feudalnego trafił na kilkadziesiąt lat w okowy realnego socjalizmu. Przemiany zaczęły się w 1990 r., kiedy po protestach i głodówce zainicjowanych przez grupę młodych demokratów Biuro Polityczne podało się do dymisji, a Mongolska Partia Ludowo-Rewolucyjna zrezygnowała ze swej przywódczej roli. To otworzyło drogę do dalszych zmian, z których warto odnotować pierwsze wolne wybory parlamentarne w lipcu 1990 r. i uchwalenie nowej konstytucji w 1992 r. Mongolia stała się republiką parlamentarną z jednoizbowym parlamentem – Wielkim Churałem Państwowym. Kadencja władz centralnych i terytorialnych trwa cztery lata. Już w 1990 r. zaczęły powstawać nowe partie polityczne, reprezentujące szerokie spektrum poglądów politycznych i interesów grupowych. Musiało upłynąć trochę czasu, zanim rozproszone po ogromnym terytorium społeczeństwo mongolskie uświadomiło sobie, że w kraju zaszła przemiana ustrojowa. Właśnie ten aspekt społecznej świadomości zmian i ich charakteru jest szczególnie ważny dla zrozumienia rozwoju sytuacji politycznej i gospodarczej w Mongolii. Tradycyjne struktury społeczne i nomadyczny tryb życia znacznej części mieszkańców silnie determinowały rozprzestrzenianie się nowych idei oraz adaptację do dość dynamicznie zmieniających się warunków funkcjonowania gospodarki. Duża część społeczeństwa nie była na to przygotowana i w momencie konfrontacji z realiami wolnego rynku nie wiedziała, jak reagować. Kulturze mongolskiej obce

było prowadzenie kampanii wyborczych i aktywne w nich uczestnictwo, a w przypadku młodych demokratów, kojarzonych z „młodzieńczą rewolucją”, mówiono, że ich czas jeszcze nie nadszedł. Struktury społeczne, oparte na hierarchii wiekowej, nie przekreślały szans młodych ludzi na stanie się nowymi bohaterami, ale też tego nie ułatwiały. Przykładowo w nowej konstytucji zapisano, że o prezydenturę można ubiegać się dopiero po ukończeniu 45 lat¹. Wkrótce jednak społeczną uwagę przyciągnęły konflikty między partiami politycznymi, uznane za polityczne: zabójstwo lidera demokratów Zoriga Sanjaasurena w 1998 r., a także kwestie prywatyzacji największego przedsiębiorstwa wydobywczego Erdenet. W oczach społeczeństwa nie miały znaczenia ewidentne sukcesy, jakie udało się odnieść rządzącym na arenie międzynarodowej, zwłaszcza wejście Mongolii do WTO, uzyskanie pomocy rozwojowej z Azjatyckiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, co m.in. pomogło ograniczyć inflację. Zagraniczni obserwatorzy postrzegali Mongolię jako przykład udanej prodemokratycznej transformacji. Rzeczywiście, w porównaniu z burzliwym charakterem zmian w państwach postradzieckich w Azji Środkowej Mongolia była oazą spokoju. Ludzie szybko uczyli się zasad gospodarki rynkowej, inwestowali, rozwijali własne biznesy. Był to jednak także czas uwłaszczania się dawnej nomenklatury, co Mongołowie coraz lepiej sobie uświadamiali, zaczęli więc piętnować zachowania korupcyjne. Rosło znaczenie ruchów obywatelskich o różnym charakterze – proekologicznych, antychińskich, skierowanych przeciwko zagranicznym koncernom wydobywczym itp. Do dość zaskakującej eskalacji nastrojów doszło w 2008 r., kiedy po ogłoszeniu nieoficjalnych wyników wyborów parlamentarnych przed siedzibą Mongolskiej Partii Ludowo-Rewolucyjnej (MPLR) zebrało się kilka tysięcy protestujących przeciwko komunistom. Padły oskarżenia o sfałszowanie wyborów. Podczas starcia z policją zginęło pięć osób, a kilkaset zostało rannych. Podpalono siedzibę MPLR, zniszczono galerię sztuki, budynek filharmonii narodowej. Na cztery dni został wprowadzony stan wyjątkowy, na ulicach Ulan Bator pojawiły się czołgi. Wielu Mongołów było zdumionych przebiegiem wydarzeń. Zamieszki uświadomiły, nie tylko obywatelom, ale też zagranicznym inwestorom, że młoda mongolska demokracja jest jeszcze bardzo słaba. Wszystkie te wydarzenia wywołały daleko idące skutki związane z sektorem wydobywczym. Zahamowały wprowadzenie oczekiwanych zmian legislacyjnych dotyczących złóż strategicznych, wzmogły podejrzenia o lobbing ze strony zarówno krajowych, jak i zagranicznych koncernów wydobywczych i o finasowanie kampanii wyborczych różnych polityków. Niespotykane wcześniej wysokie społeczne zainteresowanie wynikiem wyborów było podsycane obietnicami wyborczymi dwóch największych partii politycznych w odniesieniu do udziału obywateli w zyskach z górnictwa. Demokraci obiecali „Dla każdego obywatela dar ze skarbu”, czyli po 1 mln

1 O. Tangad, *Scheda po Czyngis Chanie. Demokracja po mongolsku*, Collegium Civitas, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2013, s. 180.

tugrików (około 1,5 tys. USD). Natomiast Koalicja Obywatelska obiecała „złoty voucher” warty aż 5 mln tugrików. Mongołowie, wiedząc o dokonanych odkryciach nowych złóż, potraktowali te obietnice poważnie. W tle toczyły się dyskusje o „licytacji 76 foteli”, czyli miejsc w Wielkim Churale Państwowym, w której mógł wziąć udział każdy, kto potrafił zebrać 10 mln USD. Należy sobie w tym miejscu uzmysłwić, że kupowanie miejsc pracy za równowartość kilku miesięcznych pensji było powszechną praktyką. Płacono osobom załatwiającym stanowisko. Im było ono wyższe, tym więcej trzeba było zapłacić. Nie dziwiło zatem nikogo, że miejsce w parlamencie wyceniano na 10 mln USD. Traktowano to jak inwestycję. Mongołów mało interesowały programy wyborcze poszczególnych partii. Większą uwagę zwracali na elementy towarzyszące, takie jak np. obdarowywanie wyborców przez kandydatów, budowa obiektów religijnych, organizowanie masowych wizyt lekarskich. Praktyki tego typu zostały skrytykowane przez Generalną Komisję Wyborczą, która wprowadzała poprawki do ustawy o wyborach, aby przybliżyć samą procedurę do zachodnich wzorców².

Zmiana w lipcu 2014 r. ustawy o górnictwie, na mocy której wprowadzono nowe struktury opłat licencyjnych, zakładała ustabilizowanie sytuacji w branży po okresie zaskakujących zmian przepisów w latach poprzednich. Reperkusje miały charakter międzynarodowy, gdyż rozwój górnictwa odbywa się głównie dzięki BIZ. Przykładowo na Toronto Stock Exchange (TSX) wartość akcji Ivanhoe Mines Ltd. spadła o ponad 21% po tym, jak rząd Mongolii nałożył nowy podatek na zyski spółek wydobywczych działających w tym kraju. W specjalnym komunikacie zarząd Ivanhoe stwierdził, że wprowadzenie podatku odbyło się przez zaskoczenie. „Jesteśmy zaskoczeni i rozczarowani, że ustawodawstwo może zostać uchwalone bez konsultacji z branżą, a proces ten wydaje się oznaczać brak otwartości i przejrzystości” – napisał zarząd spółki w liście do mongolskiego rządu za pośrednictwem ambasadora Mongolii w Kanadzie³.

Mongolia mocno odczuła spowolnienie w napływie zagranicznego kapitału spowodowane zmianą warunków umów i działania biznesu bez uprzedzenia. Populistyczne zachowania niektórych polityków wystraszyły zagranicznych inwestorów. Wybrany w czerwcu 2016 r. nowy rząd podjął pewne zachęcające kroki w sprawie zwiększenia przejrzystości w kwestiach związanych z międzynarodowym handlem i inwestycjami. Umowa ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie przejrzystości kontraktów weszła w życie 20 marca 2017 r. i została powitana z zadowoleniem zarówno przez inwestorów amerykańskich, jak i innych inwestorów zagranicznych. To uspokoiło nastroje. Poza tym w maju 2017 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy zatwierdził porozumienie z rządem mongolskim w sprawie kompleksowego pakietu pomocy w wysokości 5,5 mld USD, który nie tylko ma

2 *Ibidem*, s. 203–213.

3 *Ivanhoe 'Surprised' by New Mongolian Windfall Tax*, CBC News, 15.05.2006, <https://www.cbc.ca/news/business/ivanhoe-surprised-by-new-mongolian-windfall-tax-1.622422> (dostęp: 20.03.2020).

zaradzić dużemu długowi publicznemu Mongolii, ale także przynieść niezbędną dyscyplinę i reformy budżetowe. Umowa z MFW umożliwiła rządowi refinansowanie międzynarodowych obligacji, których wykup przypadał na marzec 2017 r. Niewątpliwie, z punktu widzenia mongolskiego rządu jest to bardziej atrakcyjne rozwiązanie niż poleganie na środkach finansowych z Chin. Rząd Mongolii zobowiązał się do zreformowania praktyk podatkowych i pożyczkowych, poprawy sektora bankowego oraz przeprowadzenia długofalowych reform regulacyjnych, które powinny stymulować bardziej zrównoważony wzrost gospodarczy.

Badająca mongolską transformację systemową Khaliunaa Erdenekhuu w swojej rozprawie doktorskiej⁴, pisząc o przemianach instytucjonalnych, wyróżniła trzy fazy tego procesu:

1. „Westernizacji” instytucji pod dyktando zagranicznych doradców, typowe dla działań zgodnych z konsensusem wasyngtońskim;
2. „Mongoloizacji” instytucji, czyli prób adaptacji instytucji do mongolskiej specyfiki i realiów, często kończących się deformacją pierwowzorów;
3. „Refleksji”, czyli wprowadzania nowych regulacji, lepiej chroniących interes kraju, ale dopasowanych do realiów globalnej gospodarki.

Zmiany instytucjonalne związane z prorynkową transformacją systemową w Mongolii musiały być bardzo głębokie. Zbliżenie instytucji nieformalnych, typowych dla tradycyjnego społeczeństwa, i instytucji formalnych, dopasowanych do nowych zasad, okazało się procesem trudnym i z pewnością będzie on długotrwały.

Problem korupcji

W kraju, gdzie instytucja „daru” (*chuv, chiszig*) ma wielowiekową tradycję, odróżnienie go od praktyk korupcyjnych nie jest sprawą oczywistą. „Dar” ma w sobie zawarty pierwiastek „siły życiowej” i niesie za sobą pozytywne konotacje, ale też zobowiązanie do wzajemności.

Napływ BIZ do wielu krajów rozwijających się wiąże się niestety z praktykami korupcyjnymi. Mongolia nie jest tu wyjątkiem. Jak wiadomo, korupcja obejmuje czyny dokonywane w różnych sferach życia społecznego, gospodarczego, politycznego, publicznego i prywatnego, polegające na stosowaniu argumentu korzyści materialnych wobec osoby, która z powodu zawartej wcześniej umowy może ją wykorzystać na rzecz innych osób niż strony umowy. Korupcję można podzielić na korupcję handlową, korupcję w krajowej sferze publicznej i korupcję w sferze

4 Kh. Erdenekhuu, *Wpływ transformacji systemowej na rozwój społeczno-gospodarczy Mongolii w latach 1990–2013*, niepublikowana rozprawa doktorska obroniona na Uniwersytecie Łódzkim w 2017 r.

międzynarodowej. Dwa pierwsze rodzaje korupcji są w dojrzałych demokracjach oceniane jako czyny moralnie naganne i przez to zdelegalizowane. Wyzwaniem pozostaje korupcja w sferze międzynarodowej. Dla Transparency International szczególnie interesującym przedmiotem badań stały się kraje dokonujące transformacji systemowej, które wkroczyły na drogę złożonych przemian instytucjonalnych i stanowią grupę zróżnicowaną ze względu na swoje historyczne doświadczenia i uwarunkowania kulturowe. Pod uwagę brane jest łapownictwo i pranie brudnych pieniędzy. Zgodnie z raportem *Corruption Perceptions Index 2019* Mongolia zajmowała 106. miejsce na 180 państw ze wskaźnikiem 35/100. Był to też średni poziom wskaźnika dla całego regionu Europy Wschodniej i Azji Centralnej. Dla porównania najwyższej notowane jako wolne od korupcji Dania i Nowa Zelandia miały wskaźnik 87/100, zaś jako najbardziej skorumpowane – Somalia, Sudan Południowy i Syria – osiągnęły oceny odpowiednio 9, 12 i 13/100⁵. Polska zajmuje 41. miejsce ze wskaźnikiem 56/100⁶.

W Mongolii panuje powszechne przekonanie, że najbardziej podatna na korupcję jest branża górnicza. Chodzi nie tylko o udzielanie licencji, lecz także o płacenie podatków zwłaszcza na poziomie ajmaków, przeprowadzanie inspekcji oraz obsadzanie intratnych stanowisk w spółkach wydobywczych. Za korupcjogenny uważa się również proces zamykania kopalni bez egzekwowania odpowiednich działań rekultywacyjnych. Mechanizmy kontrolne nadal są słabe. Dodatkowo korupcji sprzyja wciąż obecna niespójność przepisów prawnych, np. związanych z ustawą o gruntach i ustawą o surowcach mineralnych. Na etapie planowania inwestycji na poziomie ajmaków ma zastosowanie ta pierwsza; kiedy działa już spółka wydobywcza, podlega ona tej drugiej ustawie. Niektóre zapisy są sprzeczne, co utrudnia egzekwowanie prawa.

Z uwagi na ogromne znaczenie w Mongolii sektora wydobywczego pozytywnie należy ocenić przystąpienie tego kraju do współpracy w ramach Extraction Industry Transparency Initiative. Rząd Mongolii zobowiązał się do wdrożenia standardu EITI w grudniu 2005 r. Kraj został przyjęty jako kandydat do EITI 27 września 2007 r. W Protokole ustaleń zdefiniowane zostało zobowiązanie do wdrożenia EITI przez rząd, firmy wydobywcze i społeczeństwo obywatelskie. Uchwała nr 80 z 2007 r. określiła odpowiedzialność organów rządowych w EITI. W Mongolii wdrażanie EITI koordynuje licząca 30 członków Krajowa Rada, działająca pod przewodnictwem premiera kraju. W jej skład wchodzi też minister górnictwa i przemysłu ciężkiego. Grupa robocza z udziałem wielu zainteresowanych stron odpowiada za wdrażanie działań EITI, liczy 33 członków, a przewodniczy jej sekretarz stanu w Ministerstwie Górnictwa i Przemysłu Ciężkiego. Od listopada 2018 r. Sekretariat Krajowy podlega Ministerstwu Górnictwa i Przemysłu

5 https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2019_global_highlights#CountriesToWatch (dostęp: 27.03.2020).

6 <https://www.transparency.org/country/POL> (dostęp: 27.03.2020).

Ciężkiego. Uchwała nr 19 z 14 lipca 2010 r. zobowiązuje rząd do sfinansowania kosztów raportów EITI począwszy od roku budżetowego 2011, a także nakazuje władzom regionalnym i lokalnym ujawnienie wszystkich dochodów płaconych przez posiadaczy koncesji na poszukiwanie i wydobywanie. Ustawa o surowcach mineralnych nakłada na właścicieli kopalń obowiązek publicznego ujawnienia sprzedaży produktów oraz podatków i innych płatności wnoszonych corocznie do budżetu centralnego i budżetów terenowych. Otwarte i odpowiedzialne zarządzanie zasobami surowców kopalnych ma w Mongolii ogromne znaczenie, tym samym wymaga ujawnienia informacji wzdłuż łańcucha wartości przemysłu wydobywczego od momentu wydobywania surowców po okoliczności, w jakich dochody trafiają do rządu i w jaki sposób przynoszą korzyści społeczeństwu. Mongolscy obywatele coraz lepiej zdają sobie sprawę z wartości posiadanych surowców i ze znaczenia wpływów z sektora górniczego dla przyszłego rozwoju kraju. Wraz ze wzrostem wiedzy w tym zakresie rosną także społeczne oczekiwania co do dostępu do korzyści z eksploatacji kopalni. Ludzie chcą kontrolować zarówno sposób wydawania praw do poszukiwań i wydobywania, sposób monetyzacji zasobów, jak i korzyści dla obywateli i gospodarki. Na początku 2017 r. Mongolia uruchomiła specjalny portal dla kontraktów wydobywczych, na którym publikuje informacje o zawieranych umowach. Do 22 kwietnia 2017 r. Ministerstwo Górnictwa i Przemysłu Ciężkiego opublikowało tam informacje na temat ponad 150 kontraktów⁷. Koncesje na wydobywanie są przyznawane na zasadzie „kto pierwszy, ten lepszy”, natomiast umowy o podziale produkcji ropy i gazu są udzielane w drodze przetargu publicznego. W 2014 r. zniesiono moratorium na przyznawanie nowych koncesji na poszukiwania górnicze. W 2017 r. wpływy z tytułu opodatkowania przemysłu wydobywczego wyniosły 828 mln USD. Dochody pochodziły z opłat za eksploatację i poszukiwanie zasobów mineralnych, podatku dochodowego od osób prawnych oraz państwowych wpływów z ropy naftowej. W 2019 r. Mongolia raportowała istnienie 3273 aktywnych koncesji na poszukiwanie i wydobywanie.

Zmiany regulacji prawnych w sferze ochrony środowiska i zasobów naturalnych

Ważnym i początkowo niedocenianym aspektem rozwoju górnictwa jest degradacja środowiska przyrodniczego. Choć Mongolia regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska zaczęła wprowadzać w 1987 r., to ich wdrażanie odbywało się z dużym opóźnieniem i nie było skoordynowane pomiędzy poszczególnymi sektorami.

7 <https://www.eitimongolia.mn/en/eitim-secretariat> (dostęp: 15.02.2020).

Transformacja systemowa wywołała konieczność zredefiniowania roli państwa w odniesieniu do kwestii ekologicznych, w tym także eksploatacji zasobów naturalnych. Rząd z właściciela i dysponenta zaczął przekształcać się w zarządcę i regulatora. Sprawą o priorytetowym znaczeniu stało się też uwzględnienie kwestii społecznych i ekologicznych w zrównoważonym rozwoju sektora wydobywczego. W odniesieniu do ochrony środowiska na pierwszy plan wysunięto wprowadzenie do legislacji zasady zanieczyszczający płaci oraz prawa do informacji środowiskowej. Istotne było także wdrożenie odpowiedniej edukacji, budzenie świadomości ekologicznej i szkolenie kadr technicznych. Przyjęte w 1997 r. prawo górnicze zostało tak zaprojektowane, aby uwzględnić ograniczone instytucjonalne i finansowe możliwości rządu. Oceny oddziaływania inwestycji na środowisko prowadzone były z opóźnieniem w stosunku do wydawania pozwoleń na działalność górniczą, a treść obowiązkowych umów pomiędzy kompaniami górniczymi a władzami lokalnymi w kwestiach ochrony środowiska nie była podawana do publicznej wiadomości. Działania w pierwszej kolejności skierowane były na stworzenie przyjaznego środowiska inwestycyjnego, podczas gdy kwestie ekologiczne ignorowano. Wciąż brakuje dokumentów politycznych, w których podejmowano by problem opuszczonych i zdegradowanych terenów górniczych, jak również dotyczących tworzenia możliwości przechodzenia górników *ninja* do innych sektorów gospodarki. Słabością pozostaje brak przepisów zapewniających wystarczające finansowanie rekultywacji terenów, gdy działalność wydobywcza zmierza ku końcowi. Formalizacja procesów wydawania pozwoleń na wydobywanie kopalin także budzi szereg wątpliwości. Za wdrażanie prawa odpowiedzialny stał się powołany specjalnie w tym celu Urząd ds. Zasobów Mineralnych i Ropy Naftowej. Przyjęte rozwiązania instytucjonalne nie spełniły pokładanych nadziei, głównie z powodu braku odpowiednich struktur, które zapewniłyby terminowe wdrażanie regulacji i procedur na poziomie władz lokalnych oraz egzekwowałyby ich przestrzeganie przez inwestorów. Wiele do życzenia pozostawia również koordynacja działań pomiędzy ministerstwem odpowiedzialnym za ochronę środowiska a Ministerstwem Finansów, Państwową Agencją Nadzoru i lokalnymi organami władzy. Kolejnym problemem jest zupełny brak lub słabość rozwiązań służących kompensacji ponoszonych strat społecznościami żyjącym w pobliżu kopalń. Dotychczas działania krótkookresowe były ukierunkowane na:

- wdrażanie najlepszych dostępnych technik (BAT) w górnictwie;
- w przypadku wydobywania złota odejście od stosowania rtęci na rzecz technik grawitacyjnych;
- zapewnienie dostępu do informacji na temat planowanych inwestycji górniczych i ich skutków ekologicznych;
- umożliwienie pełnej partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych odnośnie do lokalizacji nowych kopalń;
- poprawę warunków zatrudnienia;
- troskę o los społeczności, które mogą ucierpieć na skutek działalności górniczej.

Organom odpowiedzialnym za kwestie środowiskowe doskwiera także duża rotacja kadr, co powoduje, że instytucjom związanym z ochroną środowiska brakuje „pamięci organizacyjnej”. To je destabilizuje i wprowadza chaos decyzyjny⁸.

W 2003 r. powołano do życia Generalną Agencję ds. Specjalistycznych Inspekcji pod przewodnictwem premiera, jednak współpraca z Ministerstwem Środowiska i Turystyki pozostała słabym ogniwem systemu. Poza tym inspektorzy środowiskowi działający na poziomie sumów pozostawali w zależności służbowej od władz lokalnych, byli przesuwani do innych zadań, a w konsekwencji nie wypełniali właściwie funkcji kontrolnych.

Proces wydawania zgód i licencji na poszukiwania geologiczne i wydobywanie surowców ewoluował przez lata, obejmując coraz więcej kwestii środowiskowych. Mimo to nadal istnieją luki dotyczące zwłaszcza zanieczyszczenia powietrza i zrztu ścieków. Choć procedury oceny wpływu na środowisko są wszechstronne i oparte na doświadczeniach związanych ze stosowaniem odpowiednich instrumentów, praktyka pozostawia wiele do życzenia. Regulacje w zakresie oceny oddziaływania na środowisko były zmieniane w 2012 r. w celu zapewnienia odpowiedniego kompensowania bioróżnorodności. Efekty są dalekie od oczekiwań, głównie z powodu różnic w opiniach jak to realizować pomiędzy reprezentantami władzy a przedstawicielami organizacji pozarządowych i lokalnych aktywistów. Praktyka przeprowadzania audytów środowiskowych, oficjalnie wprowadzona w latach 2012–2013, także rozwija się bardzo wolno i raczej pod presją aktywistów, a nie władz. Oficjalnie rząd deklaruje poparcie dla EITI i zachęca przedsiębiorstwa do działania zgodnie z SDG Target 12.6⁹.

W 2014 r. została przyjęta polityka zielonego rozwoju, a dwa lat później *Wizja zrównoważonego rozwoju Mongolii do 2030 roku*. Choć cele rozwoju kraju zostały określone prawidłowo, to wydaje się, że nie dokonano właściwego oszacowania kosztów związanych z ich osiągnięciem. Został utworzony specjalny fundusz ochrony środowiska i zmiany klimatu, jednak środki pozostające w jego dyspozycji są zbyt skromne w stosunku do potrzeb. Finansowanie ochrony środowiska opiera się na środkach z budżetu państwa, pożyczkach zagranicznych i grantach. Władze lokalne mogą finansować ochronę środowiska z własnych dochodów, jednak rzeczywiste wydatki pozostają cały czas mniejsze od kwot, które powinny zostać wydane. Wyzwaniem pozostaje również budowa odpowiedniego systemu gromadzenia danych statystycznych.

Na początkowym etapie rozwoju pozostaje także wykorzystanie ekonomicznych instrumentów polityki ekologicznej. Stawki podatku stosowane do czterech zanieczyszczeń powietrza są zbyt niskie, aby osiągnąć zakładane efekty. Podatek od zanieczyszczenia wód czeka na implementację. Podatek akcyzowy od paliw nie

8 *Environmental Performance Review: Mongolia*, United Nations, New York–Geneva 2018, s. 30.

9 *Ibidem*, s. 112.

jest wykorzystywany w celu racjonalizacji zużycia benzyny i oleju napędowego. Taryfy za zaopatrzenie w wodę i energię również nie służą ograniczaniu zużycia.

Przedsiębiorstwa górnicze są obecnie zobligowane do tworzenia rezerw finansowych w celu zapewnienia odpowiedniej rekultywacji terenów po zakończeniu wydobywania. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy gromadzone kwoty są wystarczające do sfinansowania niezbędnych prac zgodnie z istniejącymi międzynarodowymi praktykami w tej dziedzinie.

Ministerstwo Środowiska i Turystyki co dwa lata opracowuje raport o stanie środowiska i współpracuje z Narodowym Urzędem Statystycznym w celu rozwoju odpowiednich wskaźników. W 2017 r. urząd ten przyjął 38 wskaźników zielonego rozwoju.

W Mongolii działa też centrum informacji środowiskowej zarządzane przez Instytut informacyjno-badawczy do spraw meteorologii, hydrologii i środowiska. Teoretycznie dysponuje on możliwościami, aby udostępniać odpowiednie dane. W praktyce okazuje się, że dane są niekompletne, a niekiedy ze sobą sprzeczne.

Pozytywnie należy ocenić wzrost znaczenia partycypacji społecznej w decyzjach dotyczących środowiska przyrodniczego. Jest to wynikiem wzrostu świadomości środowiskowej i ekologicznej mieszkańców, niestety rozwijanej głównie w efekcie przykrych, własnych doświadczeń wynikających z życia w coraz bardziej zdegradowanym środowisku, stwarzającym zagrożenia dla zdrowia, a nawet życia¹⁰. Lokalizacja nowych wyrobisk nie jest poprzedzona konsultacjami społecznymi lub mają one charakter zaledwie symboliczny. Wynika to także z braku praktycznych doświadczeń w prowadzeniu takich konsultacji. W przeszłości nie były one potrzebne, bo żyjąca w dużym rozproszeniu populacja nomadów nie natrafiała na ograniczenia w migracji w postaci rozległych obszarowo inwestycji w górnictwie, ani też nie musiała konkurować o wodę dla zwierząt hodowlanych z przedsiębiorstwami wydobywczymi. Istniejąca w tej dziedzinie luka jest wypełniana przez organizacje pozarządowe. W Mongolii zostało zarejestrowanych 487 organizacji zajmujących się problemami ekologicznymi. Zgodnie z danymi Ministerstwa Środowiska i Turystyki aktywnie działa około 100 z nich. Ich działalność jest coraz lepiej zorganizowana i wzmacniana przez tworzenie różnych koalicji i wymianę doświadczeń. Należy dodać, że wciąż zdarzają się przypadki tłumienia tej formy oddolnej aktywności i wrogich zachowań wobec aktywistów. Dochodzenie swoich racji w sprawach środowiskowych przed sądami jest ograniczone ze względu na związane z tym koszty, a także brak doświadczenia i stosownej wiedzy. Również sędziowie nie byli dotąd odpowiednio szkoleni, jak orzekać w tego typu sprawach.

O rosnącym znaczeniu kwestii ekologicznych w polityce państwa świadczy również zaangażowanie we współpracę międzynarodową. Biorąc pod uwagę bogactwo

10 M. Burchard-Dziubińska, T. Myagmarjav, *Traditional Pastoralism or Mining? Conflict of Interest in Access to Natural Pastures in Mongolia and the Problem of Ecological and Environmental Justice*, „Ekonomia i Środowisko” 2019, nr 4 (71), s. 56–68.

przyrody i realnie istniejące zagrożenia, pozytywnie należy ocenić współpracę Mongolii w ramach ważnych umów międzynarodowych: konwencji z Minamaty w sprawie rtęci, konwencji o międzynarodowym handlu zagrożonymi gatunkami dzikiej fauny i flory (CITES), konwencji o kontroli transgranicznego przewozu odpadów niebezpiecznych i ich składowania (konwencja bazylejska), konwencji ramsarskiej o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, i konwencji bońskiej o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt.

Mongolia angażuje się także w działania na rzecz ochrony klimatu. Jest to szczególnie ważne, gdyż zmiana klimatu bez wątpienia negatywnie oddziałuje na środowisko przyrodnicze, w tym na jakość pastwisk. Jednym z istotnych celów Kompleksowej Krajowej Strategii Rozwoju jest uruchomienie działań na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnej do zmian klimatu, a tym samym zmniejszenia wrażliwości gospodarki na ich negatywny wpływ. Aby sprostać zobowiązaniom wynikającym z konwencji klimatycznej, Mongolia opracowała w 2000 r. Krajowy Program Działań w sprawie zmiany klimatu. Został on zaktualizowany w 2010 r. Obejmuje politykę i strategię adaptacji do zmian klimatu we wrażliwych sektorach oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych z terytorium kraju. Realizację programu przewidziano do 2021 r.

W kierunku zrównoważonego rozwoju i poprawy jakości życia

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Mongolia przyjęła i wsparła Deklarację z Rio. Stało się to jednocześnie z otwarciem na świat i początkiem transformacji systemowej. W Mongolii w ramach Agendy 21 i Milenijnych Celów Rozwoju wprowadzona została polityka wspierająca rozwój społeczny. Od 1994 r. rozpoczęły się w tym kraju prace nad Narodowym Programem Działań Agendy 21, który uchwalono w 1998 r. W 1996 r. została utworzona Krajowa Rada Zrównoważonego Rozwoju, która jest odpowiedzialna za wdrażanie programu zrównoważonego rozwoju Mongolii. Narodowy program działań na XXI w. obejmował: zrównoważony rozwój społeczny, zrównoważony rozwój gospodarczy, właściwe wykorzystanie zasobów naturalnych i ochronę środowiska oraz wspieranie partycypacji społecznej. Jako kontynuacja programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w 2008 r. został uchwalony dokument pod nazwą Narodowa Strategia Rozwoju oparta na Milenijnych Celach Rozwoju, która pozostanie aktualna do 2021 r. Władze kraju wykazują zrozumienie dla potrzeby realizacji SDG. Dostrzega się przeszerzenie zróżnicowanie problemów, a także różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn

oraz ludności miejskiej i wiejskiej. Jest to jednak jedynie reakcja na problemy, które w dużej mierze powstały na skutek dość żywiołowej transformacji systemowej.

Biorąc pod uwagę doświadczenia historyczne i poziom rozwoju Mongolii, można stwierdzić, że władze kraju wykazują wyjątkowo duże zainteresowanie i zrozumienie dla potrzeby realizacji zrównoważonego rozwoju i aktywnie współpracują w tej dziedzinie na arenie międzynarodowej. Dowodem takiego ponadprzeciętnego zaangażowania może być zaproszenie do Krajowego Urzędu Statystycznego Mongolii w Ułan Bator członków Grupy Wysokiego Szczebla ds. Partnerstwa, Koordynacji i Budowania Zdolności (HLG-PCCB) ds. statystyk dotyczących agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 na 14. spotkanie (22–25 maja 2019 r.). Pomiarom zrównoważonego rozwoju w Mongolii zajmują się instytucje krajowe i zagraniczne, w tym liczne organizacje pozarządowe. Zaledwie sześć miesięcy po przyjęciu celów zrównoważonego rozwoju przez społeczność globalną Wielki Churał Państwowy zatwierdził strategię zrównoważonego rozwoju Mongolii do 2030 r. W 2019 r. opublikowany został raport obejmujący diagnozę, identyfikację najważniejszych wyzwań i propozycje działań. Zwraca uwagę systemowe podejście w rozwiązywaniu istotnych problemów rozwojowych, np. problemu zanieczyszczenia powietrza, powodowanego przez pył pochodzący głównie z transportu nieutwardzonymi drogami i górnictwa odkrywkowego, produkty spalania węgla w celach grzewczych i do produkcji energii elektrycznej oraz produkty spalania śmieci. Część diagnostyczna w sprawach dotyczących planowania zrównoważonego rozwoju nie budzi zastrzeżeń. Znacznie gorzej wygląda jednak wdrażanie działań¹¹.

Zważywszy na to, że społeczeństwo mongolskie jest bardzo młode – przeciętny wiek populacji wynosi 27,5 roku, 59% mieszkańców Mongolii ma mniej niż 30 lat, a 25% tej populacji ma mniej niż 14 lat, to potencjał kapitału ludzkiego jest wysoki. Dodatkowo wzmacnia go dostęp do edukacji na dobrym poziomie. Oczekiwana liczba lat edukacji wynosi obecnie 14,2¹². Wyzwaniem pozostaje podniesienie stanu zamożności społeczeństwa i jakości życia. Aby odpowiedzieć na pytanie „Czy uruchomiona w okresie transformacji systemowej intensywna eksploatacja zasobów naturalnych przyczyniła się do poprawy warunków życia i wzrostu zamożności?”, prześledzimy zmiany kilku wybranych wskaźników zarówno o obiektywnym, jak i subiektywnym charakterze.

Wartość wskaźnika HDI Mongolii w 2018 r. wynosiła 0,735 – co plasuje ją w kategorii krajów o wysokim poziomie rozwoju społecznego (92. miejsce na 189 krajów i terytoriów)¹³. Jednak inne wskaźniki nie dają jeszcze podstaw do tak wysokiej oceny. Materialny poziom życia i występowanie ubóstwa, mierzone przez Bank Świato-

11 <https://mcc.mn/sustainable-development> (dostęp: 4.09.2019).

12 <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> (dostęp: 15.03.2020).

13 *Human Development Report 2019, Inequalities in Human Development in the 21st Century, Briefing note for countries on the 2019 Human Development Report*, UNDP, Mongolia.

wy wskaźnikiem ubóstwa, w Mongolii jest zróżnicowane regionalnie oraz zależne od tego, czy miejscem zamieszkania jest miasto czy wieś. Według danych Urzędu Statystycznego Mongolii w 1995 r. stopa ubóstwa wynosiła 36,3%, w tym na obszarach miejskich 38,5%, a na obszarach wiejskich 33,1%. W latach 2009–2010 na skutek kryzysu gospodarczego i wyjątkowo tragicznego w skutkach *dzudu* wskaźnik ten osiągnął prawie 40%. Na obszarach wiejskich blisko połowa mieszkańców znalazła się w stanie ubóstwa. Osiągnięty w latach 2011–2012 spektakularny wzrost gospodarczy nie przyczynił się do znaczącego zmniejszenia tego wskaźnika. Dzięki realizacji programów wspierających rozwój społeczny oraz poprawie stanu gospodarki stopa ubóstwa w kraju zmniejszyła się do 28,4% w 2018 r.¹⁴ Niemniej dane w tabeli 8.1 dla lat 2010–2018 uzmysławiają, że nawet pomimo realizacji spektakularnych w skali kraju inwestycji w górnictwie i ekspansji hodowli zwierząt nie udało się uzyskać trwałej poprawy w redukcji biedy. Generalnie sytuacja w miastach jest lepsza niż na obszarach wiejskich. Najmniej ludzi dotkniętych ubóstwem żyje w stolicy kraju. Wzrosty i spadki wartości wskaźnika ubóstwa potwierdzają brak stabilności ekonomicznej.

Tabela 8.1. Wskaźnik ubóstwa w latach 2010–2018

	2010	2012	2014	2016	2018
Kraj	38,8	27,4	21,6	29,6	28,4
Miasta	33,2	23,3	18,8	27,1	27,2
Wieś	49,0	35,4	26,4	34,9	30,8
Ułan Bator	31,2	19,9	16,4	24,8	25,9

Źródło: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/06/21/mongolias-2018-poverty-rate-estimated-at-284-percent> (dostęp: 24.03.2020).

Kiedy Mongolia rozpoczynała transformację systemową, oczekiwana długość życia w momencie narodzin wynosiła w latach 60,3, a oczekiwana liczba lat edukacji szkolnej dzieci rozpoczynających proces kształcenia 10,2. W 2018 r. było to odpowiednio 70,5 i 15,5 roku. Umieralność niemowląt spadła z 67,51 do 14,78, a dzieci do lat pięciu z 293,6 do 18,4 na 1000 urodzeń żywych¹⁵. W tym samym czasie PKB *per capita* wzrósł z 1172,4 do 4121,7 USD w cenach bieżących¹⁶ lub w cenach stałych z 2010 r. odpowiednio z 1761,2 do 4210 USD¹⁷.

14 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/06/21/mongolias-2018-poverty-rate-estimated-at-284-percent> (dostęp: 24.03.2020).

15 <https://www.worldometers.info/demographics/mongolia-demographics/> (dostęp: 11.03.2020).

16 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=MN> (dostęp: 11.03.2020).

17 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=MN> (dostęp: 11.03.2020).

Jeśli wziąć pod uwagę ukazujący się od 2012 r. *World Happiness Report*¹⁸, to pozycja Mongolii zmieniała się stopniowo. Od 2013 r., kiedy Mongolia była uwzględniona w nim po raz pierwszy, przesunęła się z 104. miejsca ze wskaźnikiem 4,834 na 83. miejsce ze wskaźnikiem 5,285. Oznacza to poprawę w ocenie szczęścia przez respondentów.

Współczynnik Giniego Mongolii wynosi około 33% i w latach 1995–2016 najniższą wartość 30,27% osiągnął w 1998 r., zaś najwyższą 35,82% w 2007 r. Wzrost wartości współczynnika oznacza wzrost nierówności rozkładu.

Badania gospodarstw domowych, prowadzone regularnie przez Urząd Statystyczny Mongolii, ujawniły, że na najbogatszy kwintyl mieszkańców Mongolii przypada ponad 40% konsumpcji całkowitej, a na najbiedniejszy kwintyl zaledwie 8%. W ramach Milenijnych Celów Rozwoju zakładano osiągnięcie przez najbiedniejszy kwintyl 11% udziału w konsumpcji krajowej. Niestety poziom nierówności w Mongolii nie zmienił się znacząco, co oznacza, że wysoki poziom wzrostu gospodarczego kraju nie przyczynił się do poprawy sytuacji ekonomicznej najuboższych obywateli.

W wielu krajach, w których przemysł wydobywczy jest silnie rozwinięty, tworzy się specjalne fundusze, aby w przyszłości wykorzystać zgromadzone środki. Mongolia także próbowała iść tą drogą. W 2007 r. utworzono *Fundusz Rozwoju Mongolii*, który gromadził dochody z podatków *windfall*. Od 2009 r. działał on jako *Fundusz Rozwoju Społeczeństwa*. Stało się to po tym, jak w kampanii wyborczej w 2008 r. dwie główne partie polityczne, konkurując między sobą, obiecały dać wszystkim obywatelom pieniądze, aby każdy obywatel mógł skorzystać z boomu w górnictwie. W 2008 r. Wielki Churał Państwowy uchwalił Narodową Strategię Rozwoju i utworzył Fundusz. Przyjęty został ambitny cel zrównania do 2020 r. statusu społecznego Mongołów z poziomem dostępnym obywatelom w krajach rozwiniętych. Fundusz rozpoczął działalność w 2009 r. Kapitał początkowy pochodził z realizacji projektu budowy kopalni Oyu Tolgoi. Finansowanie funduszu miało pochodzić z dywidend oraz opłat *royalty*. Jednak aby spełnić obietnice, rząd wprowadził finansowanie funduszu z dochodów państwowych przedsiębiorstw górniczych i ich pożyczek. Te dwa źródła funduszy były wykorzystane w celu spełnienia populistycznych obietnic politycznych. W rezultacie rząd nie zdążył zgromadzić

18 W kalkulacjach wskaźnika uwzględnione były: PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej w USD w cenach stałych z 2011 r., oczekiwana długość życia w zdrowiu w momencie narodzin, wsparcie społeczne (wybór zero-jedynkowy), wolność dokonywania wyborów życiowych (wybór zero-jedynkowy), hojność szacowana na podstawie odpowiedzi na pytanie: „Czy przekazałeś darowiznę na cele charytatywne w ostatnim miesiącu?”. Postrzeganie korupcji jest średnią zero-jedynkowych odpowiedzi na dwa pytania: „Czy korupcja jest szeroko rozpowszechniona w rządzie?” i „Czy korupcja jest rozpowszechniona w biznesie?” oraz pytanie o doznania pozytywne (szczęście, śmiech, radość) lub negatywne (zmartwienie, smutek, gniew) w dniu poprzednim (*World Happiness Report 2019*, red. J.F. Helliwell, R. Layard, J.D. Sachs, Sustainable Development Solutions Network, New York 2019).

odpowiednich środków w okresie wysokich wzrostów, stało się odwrotnie – wzrósł dług publiczny oraz w związku z rozdawaniem pieniędzy wzrosła inflacja. Aby zaspokoić rosnące oczekiwania społeczne związane z możliwością czerpania zysków z boomu wydobywczego, Fundusz rozdawał gotówkę, płacił chesne i mógł także ewentualnie angażować się w inne wydatki społeczne. W 2010 r. każdy obywatel otrzymał dwie wypłaty gotówki łącznie w wysokości około 90 USD. W 2011 r. wypłaty gotówki wyniosły około 180 USD, przy czym jedna czwarta w formie wsparcia chesnego¹⁹. Niestety fundusz przestał działać 5 lutego 2016 r.²⁰

19 T.H. Moran, *Avoiding the „Resource Curse” in Mongolia*, [w:] *Policy Brief*, nr 13–18, Peterson Institute for International Economics, Washington 2013, s. 4.

20 <https://www.legalinfo.mn/law/details/559> (dostęp: 10.01.2019).

Zakończenie

Kiedy na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. w Mongolii został zapoczątkowany proces transformacji w kierunku gospodarki rynkowej, nie bardzo było wiadomo, jaki będzie jego przebieg. Kraj ten w przeszłości nie doświadczył istnienia instytucji wolnorynkowych, gdyż wprost z feudalnej gospodarki opartej na nomadycznym pasterstwie trafił pod silne wpływy ZSRR, w realia gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Jeśli uwzględnić przy tym, że dawniej wielu Mongołów wykazywało brak zrozumienia dla roli pieniądza, preferując wymianę barterową, odbywającą się według reguł panujących w hierarchicznym społeczeństwie, trudno było przewidzieć, jak potoczą się przemiany instytucjonalne.

Mongolia wśród państw, które weszły na drogę prorynkowych przemian, jest przypadkiem szczególnym nie tylko ze względu na swoje historyczne doświadczenia, lecz także z uwagi na charakter środowiska geograficznego, rozległość terytorium i niewielką liczbę mieszkańców (na początku transformacji na obszarze 1 564 116 km² zamieszkiwało około 2,5 mln osób). Czy można było przypuszczać, że mając do dyspozycji tak wielkie połacie doskonałych naturalnych pastwisk i tysiące różnorodnych złóż cennych surowców mineralnych, kraj ten w ciągu zaledwie kilkunastu lat doświadczy tylu negatywnych konsekwencji żywiołowej eksploatacji swych zasobów? Skala i tempo pojawiania się problemów były dość zaskakujące zarówno dla samych Mongołów, jak i obserwatorów z zewnątrz.

Obecna sytuacja ma wiele cech charakterystycznych dla paradoksu obfitości zasobów naturalnych, gdy bogaty w surowce kraj nie potrafi należycie zagospodarować środków uzyskiwanych z ich sprzedaży w celu walki z ubóstwem i niwelowania różnic w poziomie życia, ani też uniknąć tragedii wspólnego pastwiska. Korzyści, jeśli tylko się pojawią, szybko „rozpływają się” w trudny do śledzenia sposób. Znaczne rozproszenie ludności na olbrzymim terytorium utrudnia konsolidację wysiłków na rzecz kontroli władzy i sprawiedliwej dystrybucji dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży surowców.

W poszukiwaniu odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie „Czy Mongolia jest w stanie wydostać się z pułapki obfitości zasobów, w której się znalazła ze względu na słabość rozwiązań instytucjonalnych związanych z eksploatacją jej bogactw naturalnych w okresie transformacji systemowej?” przeprowadzone zostały studia literaturowe oraz przeanalizowane liczne raporty i dane źródłowe.

Autorki wsłuchiwały się także w to, o czym i jak mówiono o Mongolii i jej bogactwach w kraju i zagranicą. Zaskakuje pewien dualizm w polityce rozwoju kraju. Nie chodzi tu tylko o różnice pomiędzy werbalnymi deklaracjami a rzeczywistymi działaniami. Z jednej strony Mongolia bardzo wcześnie wykazała zainteresowanie zrównoważonym rozwojem w duchu Agendy 21 i Milenijnych Celów Rozwoju, a następnie przystąpiła do realizacji celów zrównoważonego rozwoju określonych dla perspektywy do 2030 r. Prawidłowo rozpoznane zostały problemy, wyznaczone cele działania i sformułowane programy ich realizacji. Na tle innych transformujących się gospodarek to, co zrobiono w Mongolii, jest budujące i zasługuje na uznanie. Przy znacznej pomocy, udzielanej przez międzynarodowe instytucje finansowe oraz liczne organizacje pozarządowe, zauważalny jest już postęp na tym polu. Z drugiej jednak strony analiza budowania dostosowanych do rynkowych realiów ram instytucjonalnych ujawnia złożoność tego procesu w sytuacji, gdy nowe instytucje nie wyłaniają się dzięki społecznemu popytowi na tego typu rozwiązania, a w wyniku ich podaży inicjowanej przez zewnętrznych doradców. Niedopasowanie starych, tradycyjnych instytucji nieformalnych i nowych instytucji formalnych zwykle prowadzi do konfliktów i łączy się z koniecznością ponoszenia wysokich kosztów związanych z implementacją tworzonego prawa. Tak też stało się w Mongolii. Dla wielu Mongołów było to zaskakujące, a odnalezienie się w nowych realiach wymagało czasu. Niestety nauka na własnych błędach bywa bolesna. Wydaje się jednak, że wnioski zostały wyciągnięte. Społeczeństwo chętniej i ze zrozumieniem istoty rzeczy angażuje się w działania właściwe dla demokracji. Chce i coraz lepiej umie kontrolować swoich reprezentantów i decydentów odpowiedzialnych za podpisywanie umów i udzielanie licencji w sektorze wydobywczym. Z kolei w hodowli zwierząt daje się zaobserwować powrót do sprawdzonych praktyk hodowlanych, służących zachowaniu trwałego użytkowania pastwisk i poprawie kondycji zwierząt. Pasterze zrozumieli, że kiedy jakość zwierząt przeszła w ich ilość i naruszona została równowaga w strukturze stad, podważone zostały odwieczne prawa natury, na których przez wieki opierała się ich nomadyczna kultura, świetnie dopasowana do specyfiki środowiska przyrodniczego. Tragedia wspólnego pastwiska ujawniła się zaskakująco szybko. W tym przypadku instytucje wolnorynkowe okazały się szkodliwe, a rozwiązania powstałych problemów należy szukać w formalizacji tradycyjnych praktyk, inaczej mówiąc, w upowszechnianiu tradycyjnej wiedzy z wykorzystaniem nowoczesnych form komunikacji i współpracy.

Zachodzące obecnie przemiany w sferze instytucji formalnych zdają się już odzwierciedlać wzrost zrozumienia dla kwestii konieczności zapewnienia krajowi możliwości realizacji trwałego, zrównoważonego rozwoju. Po okresie turbulentnych zmian w gospodarce i w prawie regulującym zasady prowadzenia biznesu Mongołowie dokonują korekt, świadczących o zwiększeniu ochrony interesów kraju i obywateli. Niewątpliwie szanse na szybki rozwój daje aktywne uczestniczenie

w międzynarodowym handlu i otwarciu na wpływy globalizacji. Oznacza to konieczność wzmacniania dodatnich i osłabiania negatywnych impulsów płynących z otoczenia gospodarczego. Nie jest to łatwe, ale postęp w rozumieniu zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej i związanych z nim szans i zagrożeń widoczny jest w lepszym dopasowaniu instrumentów polityki rozwoju. Choć po kilkunastu latach od rozpoczęcia transformacji systemowej gospodarka Mongolii wykazywała wiele cech charakterystycznych dla wpadnięcia w pułapkę obfitości zasobów, obecnie podejmuje wysiłki na rzecz wejścia na ścieżkę trwałego i społecznie inkluzywnego rozwoju. Czas pokaże, czy tak się stanie.

Literatura

- 2015 Minerals Yearbook. Mongolia, USGS, <https://prd-wret.s3-us-west-2.amazonaws.com/assets/palladium/production/atoms/files/myb3-2015-mg.pdf> (dostęp: 25.11.2020).
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A., *Reversal of Fortune: Geography and Institution in the Making of the Modern World Income Distribution*, „Quarterly Journal of Economics” 2002, t. 117, nr 4, s. 1231–1294.
- Anderson J.H., *The Size, Origins, and Character of Mongolia’s Informal Sector during the Transition* (No. 1916), World Bank Publications, Washington 1998, s. 1, 8, 13.
- Annual Report 2011, Bank of Mongolia.
- Annual Report 2018, Bank of Mongolia.
- Atlas of Economic Complexity, red. C.A. Hidalgo, R. Hausmann et al., Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Mass. 2011.
- Auty R.M., *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*, Routledge, London–New York 1993.
- Barnett H.J., Morse Ch., *Scarcity and Growth. The Economics of Natural Resources Availability*, Resources for the Future, Inc., The Johns Hopkins Press, Baltimore 1963.
- Batjargal Z., *Desertification in Mongolia*, RALA Report No. 200, Agricultural Research Institute, Reykjavik 1997.
- Batjargal Z., *Przyroda i środowisko w Mongolii*, Ministerstwo Przyrody i Środowiska, Ułan Bator 1996 (w j. mongolskim).
- Batsukh N., *Mongolian forest ecosystems*, WWF Mongolia Programme Office, http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/forest_ecosystems_in_mn__march04.pdf (dostęp: 4.11.2020).
- Benchmark Definition of Foreign Direct Investment – Third Edition, OECD, Paris 1996.
- Białecki K.P., Januszkiewicz W., Oręziak L., *Leksykon handlu zagranicznego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Bilans węgla, Urząd Statystyczny Mongolii, www.1212.mn (dostęp: 22.02.2019).
- BP Statistical Review.
- Brigham D., *Emerging Commons Tragic Institutions*, „Environmental Law” 2007, t. 37, s. 515–571.

- Brooke J., *Finding a Mother Lode in Mongolia*, New York Times, 14.10.2004, <https://www.nytimes.com/2004/10/14/business/worldbusiness/finding-a-mother-lode-in-mongolia.html> (dostęp: 12.12.2019).
- Burchard-Dziubińska M., *Strategiczna rola metali ziem rzadkich w gospodarce opartej na wiedzy*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2014, nr 1 (34), s. 21–33.
- Burchard-Dziubińska M., Myagmarjav T., *Traditional Pastoralism or Mining? Conflict of Interest in Access to Natural Pastures in Mongolia and the Problem of Ecological and Environmental Justice*, „Ekonomia i Środowisko” 2019, nr 4 (71), s. 56–68.
- Buyanbadrakh Ch., *Монгол орны лавлах*, Ulaanbaatar 2012.
- Campi A., *Mongolia in Northeast Asia – The New Realities*, „Mongolian Journal of International Affairs” 2013, t. 12, s. 46–64.
- Chaline E., *50 substancji, które zmieniły bieg historii*, Oficyna Wydawnicza Alma-Press, Warszawa 2017.
- The Changing Wealth of Nations Measuring Sustainable Development in the New Millennium*, World Bank, 2011.
- Chatty D., *The Bedouin in Contemporary Syria: The Persistence of Tribal Authority and Control*, „Middle East Journal” 2010, t. 64, nr 1, s. 29–49.
- COM (2017) 490 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wykazu surowców krytycznych dla UE 2017, Bruksela, dnia 13.09.2017 r.
- Corden W.M., *Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation*, „Oxford Economic Papers” 1984 (November), t. 36, nr 3, s. 359–380.
- Corruption Risk Assessment in Mining Sector in Mongolia*, Independent Research Institute of Mongolia NGO, Independent Authority Against Corruption of Mongolia, United Nations Development Programme, Ulaanbataar 2016.
- Daly J.C.K., *Mongolia's Rare Earth Reserves Draw Foreign Investor Interest*, Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 2011.
- Dauvin M., Guerreiro D., *The Paradox of Plenty: A Meta-Analysis*, „World Development” 2019 (June), t. 94, s. 212–231.
- Dobson A., *Justice and the Environment. Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Doing Business 2019*, The World Bank, <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019> (dostęp: 5.01.2020).
- The Dutch Disease*, „The Economist” 26.11.1977, s. 82–83.
- Economic Policy and Competitiveness, Research Center and International Labour Organization, *Green jobs mapping in Mongolia*, Ulaanbaatar 2014.
- Enkhtevshin B., *Nomads: Culture, Civilizations and Development*, Nomad Studies, nr 2, International Institute for the Study of Nomadic Civilizations, Ulaanbaatar 2001.

- Environmental Database of Ministry of Environment and Green Development*, http://www.mne.mn/wp-content/uploads/2019/08/Tuluv-Baidal-Tailan-2017-2018_2_compressed.pdf (dostęp: 15.03.2016).
- Environmental Performance Review: Mongolia*, United Nations, New York–Geneva 2018, s. 30.
- Erdenekhuu Kh., *Wpływ transformacji systemowej na rozwój społeczno-gospodarczy Mongolii w latach 1990–2013*, niepublikowana rozprawa doktorska obroniona na Uniwersytecie Łódzkim w 2017 r.
- Erdenekhuu Kh., *Wrażliwość gospodarki Mongolii na zmiany klimatyczne*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2015, t. 313, nr 2, s. 49–61.
- Fernández-Giménez M.E., *Spatial and Social Boundaries and the Paradox of Pastoral Land Tenure: A Case Study from postsocialist Mongolia*, „Human Ecology” 2002, t. 30, s. 49–78.
- Fernández-Giménez M.E., Batbuyan B., *Law and Disorder: Local Implementation of Mongolia's Land Law*, „Development and Change” 2004, t. 35, nr 1, s. 141–166.
- Fernández-Giménez M.E., Batjav B., Baival B., *Lesson from the Dzud, Adaptation and Resilience in Mongolian Pastoral Social-Ecology Systems*, Colorado State University & The Center for Nomadic Pastoralism Studies, 2012.
- Fernández-Giménez M.E., Batjav B., Baival B., *Lessons from the Dzud: Adaptation and Resilience in Mongolian Pastoral Social-Ecological Systems*, World Bank, Washington 2012.
- Finke P., *From 'Common Property' to Open Access: Changing Pastoral Land Tenure Systems in Western Mongolia*, Conference paper, 2000, <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/658> (dostęp: 10.04.2016).
- Global Index of Economic Openness*, Legatum Institute, 16.05.2019.
- The global standard for the good governance of oil, gas and mineral resources*, EITI Factsheet, May 2017.
- Gombo D., *Surface Water of Mongolia*, Ulaanbaatar 2007.
- Gomboluudev P., *Vulnerability of Rural People to Extreme Events in Mongolia*, The Netherlands Climate Assistance Programme, 2008, s. 3, www.nlcap.net (dostęp: 15.10.2014).
- Gonner E.C.K., *Common Land and Inclosure*, Frank Cass & Co. Ltd, London 1912.
- Grainger D., *The Great Mongolian Gold Rush. The land of Genghis Khan has the biggest mining find in a very long time. A visit to the core of a frenzy in the middle of nowhere*, CNN Money (Fortune Magazine), 22.12.2003, https://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/2003/12/22/356094/index.htm (dostęp: 20.03.2020).
- Green F.E., *Tyranny of Countryside*, T. Fisher Unwin, London 1913.
- Gribowskij W., *Stany Zjednoczone jako „trzeci sąsiad” Mongolii?*, Portal Geopolityka, 24.03.2015, <http://www.geopolityka.org/komentarze/wasilij-gribowskij-stany-zjednoczone-jako-trzeci-sasiad-mongolii> (dostęp: 1.06.2019).

- Hardin G., *Filters against Folly. How To Survive Despite Economists, Ecologists, and the Merely Eloquent*, Viking Penguin, New York 1986.
- Hardin G., *Living within Limits. Ecology, Economics, and Population Taboos*, Oxford University Press, New York 1993.
- Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, „Science” 1968, t. 162, nr 3859, s. 1243–1248.
- Hartwick J.M., *Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources*, „American Economic Review” 1977, t. 66, nr 5, s. 972–974.
- Havránek T., Iršová Z., *Which Foreigners are Worth Wooing? A Meta-Analysis of Vertical Spillovers from FDI*, William Davidson Institute at the University of Michigan, Ann Arbor 2010 (William Davidson Institute Working Papers Series, nr 996).
- Hidalgo C.A., Hausmann R., *The Building Blocks of Economic Complexity*, PNAS 2009, t. 106, s. 10570–10575.
- Human Development Report 2019, Inequalities in Human Development in the 21st Century, Briefing note for countries on the 2019 Human Development Report*, UNDP, Mongolia.
- In-Depth Review of Energy Efficiency Policies and Programmes: Mongolia*, Energy Charter Secretariat, Brussels 2011.
- Investment Reform Map for Mongolia*, World Bank Group IFC, Washington 2018.
- Ivanhoe ‘Surprised’ by New Mongolian Windfall Tax, CBC News, 15.05.2006, <https://www.cbc.ca/news/business/ivanhoe-surprised-by-new-mongolian-windfall-tax-1.622422> (dostęp: 20.03.2020).
- Jamsranjav Ch., *Sustainable Rangeland Management in Mongolia: the Role of Herder Community Institutions*, Land Restoration Training Programme, Keldnaholt, Reykjavík 2009.
- Kijewski P., Wirth H., *Ren – występowanie w złożu rud miedzi, produkcja i jej perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii Polskiej Akademii Nauk” 2011, nr 81, s. 103–115.
- Kingsnorth D.J., *Rare Earths: Is Supply Critical in 2013*, Conference paper, 4–5.06.2013, <http://investorintel.com/wp-content/uploads/2013/08/AusIMM-CMC-2013-DJK-Final-InvestorIntel.pdf> (dostęp: 15.12.2019).
- Kołodko G.W., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 31 października 2003 r., Dz. U. Nr 84, poz. 563.
- Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r., Dz. U. Nr 23, poz. 264.
- Kopelman S., Weber M., Messick D., *Factors Influencing Cooperation in Commons Dilemmas: A Review of Experimental Psychological Research*, [w:] *The Drama of the Commons*, red. E. Ostrom et al., National Academy Press, Washington DC 2002, s. 113–156.

- Krysińska-Kałużna M., *Yamashta czyli Ten Który Prawie Umarł*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012.
- Low N., Gleeson B., *Justice, Society and Nature. An Exploration of Political Ecology*, Routledge, London–New York 1998.
- Macroeconomic policy frameworks for resource-rich developing countries*, IMF, 24.08.2012, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082412.pdf> (dostęp: 20.03.2020).
- Marshall R., Nixon F., Walters B., *Privatisation in an Asian Transitional Economy: the Case of Mongolia. Is the Elite in Denial?*, Working Paper 66, Centre for Regulation and Competition, University of Manchester, Manchester 2003.
- Mearns R., *Pastoral Institutions, Land Tenure and Land Policy Reform in Post-Socialist Mongolia*, PALD Research Report No. 3, Brighton 1993.
- Mining and Geology Statistics. 2015 Data*, Mineral Resources Authority of Mongolia.
- Mohajan H., *Green Net National Product for the Sustainability and Social Welfare*, „International Journal of Development Research and Quantitative Technologies” 2010, t. 1, nr 2, s. 43–55.
- Mongolia Energy Sector Review*, Report No. 14586-MOG, 3.11.1995, World Bank.
- Mongolia: Assessment Report on Climate Change 2009*, Ministry of Nature, Environment and Tourism, Ulaanbaatar 2010.
- Mongolia: Inflation rate from 1994 to 2021*, Statista, 2020, <https://www.statista.com/statistics/727562/inflation-rate-in-mongolia/> (dostęp: 20.03.2020).
- Mongolian Mining Journal*, <http://www.mongolianminingjournal.com/a/51668> (dostęp: 20.03.2020).
- Moran T.H., *Avoiding the „Resource Curse” in Mongolia*, [w:] *Policy Brief*, nr 13–18, Peterson Institute for International Economics, Washington 2013.
- Navch T., Bolormaa Ts., Enkhsetseg B., Khurelmaa D., Munkhjargal B., *Informal Gold Mining in Mongolia. A Baseline Survey Report Covering Bornuur and Zamar Soums, Tuv Aimag*, International Labour Office, 2006 (Informal Economy, Poverty and Employment. Mongolia Series, nr 1).
- Nowak C., *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji. Raport*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004.
- Ochrona środowiska i żywych zasobów przyrody*, red. R. Olaczek, A.U. Warcholińska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999.
- Oil & Oil Shale Mongolia 2014*, <http://www.oilmongolia.com> (dostęp: 20.03.2020).
- Ostrom E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Ostrom E., Burger J., Field Ch.B., Norgaard R., Policansky D., *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*, „Science” 1999, t. 284, nr 5412, s. 278–282.

- Plentiful potential: The country is home to major deposits of rare-earth minerals*, [w:] *The Report. Mongolia 2012*, red. A. Jeffreys, Oxford Business Group, London 2012.
- Prebisch R., *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, United Nations Department of Economic Affairs, New York 1950.
- Progress Report 2019*, EITI.
- Prothero E.R., *English Farming Past and Present*, Longmans, Green, and Co., London 1912.
- Radwanek-Bąk B., Galos K., Nieć M., *Surowce kluczowe, strategiczne i krytyczne dla polskiej gospodarki*, „Przegląd Geologiczny” 2018, t. 66, nr 3, s. 153–159.
- The Report. Mongolia 2013*, Oxford Business Group, London 2013.
- The Report. Mongolia 2015*, Oxford Business Group, London 2015.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie polityki Chin i jej skutków dla Afryki (2007/2255(INI)).
- Rodrik D., *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.
- Ross M.L., *The Oil Curse. How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton University Press, Princeton 2012.
- Rowland J., *Mongolia: The Slow and Bumpy Road*, World Coal, 7.03.2016, <https://www.worldcoal.com/special-reports/07032016/mongolia-the-slow-and-bumpy-road-2016-343/> (dostęp: 20.03.2020).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiające obowiązki w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw unijnych importerów cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka.
- Sachs J., Warner A., *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Working Paper 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA 1995.
- Sachs J., Warner A., *The Big Push, Natural Resource Booms and Growth*, „Journal of Development Economics” 1999, t. 59, nr 1, s. 43–76.
- Sachs J., Warner A., *The Curse of Natural Resources*, „European Economic Review” 2001, t. 45, s. 827–838.
- Singer H., *The Distribution of Gains between Borrowing and Investing Nations*, „American Economic Review” 1950, t. 40, nr 2, s. 473–485.
- Stiglitz J.E., *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P., *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Sustainable Artisanal Mining Project*, http://www.sam.mn/info_en.php?url=intro (dostęp: 15.03.2020).
- Śmierć dzieci w kopalniach kobaltu. Pozwane Apple, Google, Dell i Tesla*, National Geographic, 18.12.2019, <https://www.national-geographic.pl/aktualnosci/smierc-dzieci-w-kopalniach-kobaltu-pozwy-dla-apple-google-dell-i-tesla> (dostęp: 19.12.2019).

- Tangad O., *Scheda po Czyngis Chanie. Demokracja po mongolsku*, Collegium Civitas, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2013.
- Tserendash S., Erdenebaatar B., *Performance and Management of Natural Pasture in Mongolia*, „Nomadic Peoples” 1993, t. 33, s. 9–15.
- Tsogtbaatar J., *Forest Policy Development in Mongolia*, Geology Institute, Mongolian Academy Sciences, Ulaanbataar 2002.
- Tuvshintugs B., Bumchimeg G., Erdenebulgan D., *ХАА-н салбарын өрсөлдөх чадвар ба орон нутгийн хүн амын амьжиргааны түвшин*, Тохимол 10 (9), Монгол Банк 2015.
- Uranium in Mongolia*, World Nuclear Association, 2017, <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/mongolia.aspx#.UZEaMb26ZLM> (dostęp: 20.03.2020).
- Uryn B.A., *Mongolia – wyprawy w tajgę i step*, Biblioteka Poznaj Świat, Pelplin 2005.
- Water and Sanitation in Mongolia 2008–2011*, UNDP, 2008.
- World Happiness Report 2019*, red. J.F. Helliwell, R. Layard, J.D. Sachs, Sustainable Development Solutions Network, New York 2019.
- World Nuclear Association, <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/Mongolia/>
- Ykhanbai H., *Community Based Co-management of Pastureland Resources in Mongolia*, IASCP Tenth Biennial Conference, 9–13.08.2004, Oaxaca 2004.
- Your Guide to Invest in Mongolia. Investment Guidebook 2019*, Regulatory Agency of Government, National Development Agency.
- Żylicz T., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
- Бичил Уурхайн Хүүхдүүдэд Үзүүлж Буй Нөлөө Судалгааны Тайлан, World Vision Mongolia, http://www.wvi.org/sites/default/files/Small%20Scale%20mining%20and%20Children%20FINAL%20Jan20_forweb_0.pdf (dostęp: 15.03.2020).
- Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2013–2014*, <http://www.mne.mn/mn/1342> (dostęp: 20.03.2016).
- Монгол Улс 100 жилд*, Urząd Statystyczny Mongolii, 2012.
- Хөдөө аж ахуй 2017*, Urząd Statystyczny Mongolii, Ułan-Bator 2018.

Źródła internetowe

- http://customs.gov.mn/statistics/index.php?module=users&cmd=info_full&ci-d=1085&tid=131 (dostęp: 20.03.2020).
- <http://en.investmongolia.gov.mn/35.html> (dostęp: 3.03.2020).
- <http://en.tavantolgoi.mn/> (dostęp: 15.03.2020).

- <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> (dostęp: 15.03.2020).
- <http://ot.mn/en/about-us/oyu-tolgoi-shareholders> (dostęp: 12.03.2020).
- http://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_041V1&13999001_select_all=0&13999001SingleSelect=_t1_t2_t3_t4_t5&SOUM_select_all=0&SOUMSingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2010_2011_2012_2013_2014_2015_2016_2017_2018&viewtype=columnchart (dostęp: 12.03.2020).
- <http://www.centralbanknews.info/2019/06/mongolia-maintains-rate-as-inflation.html> (dostęp: 20.03.2020).
- <http://www.erdenetmc.mn/ru/operation/> (dostęp: 20.03.2020).
- <http://www.fmgfunds.com/index.php/fmgfundsreport?FundID=53&FundName=Mongolia> (dostęp: 15.03.2020).
- <http://www.legalinfo.mn/law/details/63?lawid=63> (dostęp: 12.03.2020).
- <http://www.legalinfo.mn/law/details/8685> (dostęp: 20.12.2019).
- <http://www.lehmanlaw.mn/wp-content/uploads/2009/11/Strategic-investment-law-2012.05.17.pdf> (dostęp: 20.12.2019).
- <http://www.mm.gov.mn/news/view/383> (dostęp: 15.03.2020).
- <http://www.teebweb.org/> (dostęp: 15.03.2020).
- <http://www.tsag-agaar.gov.mn/pages/%D0%B7%D1%83%D0%B4%D1%8B%D0%BD-%D1%8D%D1%80%D1%81%D0%B4%D1%8D%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D1%82%D1%83%D1%85%D0%B0%D0%B9-%D1%82%D0%BE%D0%B9%D0%BC-%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D-2018-%D0%BE%D0%BD%D1%8B-11-%D0%B4%D0%B3%D1%8D%D1%8D%D1%80-%D1%81%D0%B0%D1%80%D1%8B%D0%BD-20-%D0%BD%D1%8B-%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%BB%D0%B0%D0%B0%D1%80> (dostęp: 12.03.2020).
- <http://www.worldlakes.org/lakedetails.asp?lakeid=8663> (dostęp: 10.01.2020).
- <http://www.worldstopexports.com/mongolias-top-10-exports/> (dostęp: 20.03.2020).
- http://www.wvi.org/sites/default/files/Small%20Scale%20mining%20and%20Children%20FINAL%20Jan20_forweb_0.pdf (dostęp: 15.03.2020).
- <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=MN> (dostęp: 12.12.2019).
- <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=MN> (dostęp: 12.12.2019).
- <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.COAL.RT.ZS?view=chart> (dostęp: 15.12.2019).
- <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?view=chart> (dostęp: 15.12.2019).
- <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PETR.RT.ZS?view=chart> (dostęp: 15.12.2019).

- <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.totl.rt.zs> (dostęp: 15.12.2019).
- <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS?view=chart> (dostęp: 15.12.2019).
- <https://eiti.org/mongolia#mineral-production-tonnes> (dostęp: 10.03.2020).
- <https://eiti.org/who-we-are> (dostęp: 15.03.2020).
- <https://ikon.mn/n/1cwf> (dostęp: 10.10.2020).
- <https://ikon.mn/n/1hu9> (dostęp: 24.03.2020).
- <https://mcc.mn/mongolrostsuetmet> (dostęp: 12.03.2020).
- <https://mcc.mn/sustainable-development> (dostęp: 4.09.2019).
- <https://oec.world/en/profile/country/jpn/> (dostęp: 23.02.2020).
- <https://oec.world/en/profile/country/mng/> (dostęp: 23.02.2020).
- <https://oec.world/en/profile/country/pol/> (dostęp: 23.02.2020).
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Klasyfikacja_klimatów_Köppena#Klimat_pustyń (dostęp: 12.01.2020).
- <https://tradingeconomics.com/mongolia/employment-in-agriculture-percent-of-total-employment-wb-data.html> (dostęp: 12.03.2020).
- https://warnerncnr.colostate.edu/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/2015_BuildingResilience_of_MongolianRangelands-ALL_English.pdf (dostęp: 25.11.2020).
- <https://www.1212.mn/> (dostęp: 2.02.2020).
- https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_022V1&BAG_select_all=0&BAGSingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2019_2013&viewtype=table (dostęp: 7.09.2020).
- https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_026V1&BAG_select_all=0&BAGSingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2019_2013&viewtype=table (dostęp: 7.09.2020).
- https://www.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_1001_027V1&BAG_select_all=0&BAGSingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2019_2013&viewtype=table (dostęp: 7.09.2020).
- <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Pallad-liderem-rynku-surowcow-w-2019-roku-7798822.html> (dostęp: 15.12.2019).
- <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/coal-production> (dostęp: 12.03.2020).
- <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/gold-production> (dostęp: 12.03.2020).
- <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/gold-reserves> (dostęp: 10.03.2020).
- <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/minerals-production> (dostęp: 12.03.2020).
- <https://www.ceicdata.com/en/mongolia/employment-by-industrial-sector> (dostęp: 12.03.2020).
- <https://www.ceicdata.com/en/mongolia/employment-by-industrial-sector/employment-industry-mining--quarrying-mq> (dostęp: 12.03.2020).
- <https://www.ceicdata.com/en/mongolia/industrial-production/industrial-production-manufacturing-copper-99> (dostęp: 20.03.2020).

- <https://www.coingecko.com/en/coins/ren> (dostęp: 15.12.2019).
- <https://www.eic.mn/dlid/> (dostęp: 12.03.2020).
- <https://www.eitimongolia.mn/en/eitim-secretariat> (dostęp: 15.02.2020).
- <https://www.export.gov/apex/article2?id=Mongolia-Market-Overview> (dostęp: 24.03.2020).
- <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/NY.GDP.TOTL.RT.ZS/compare-#country=mn> (dostęp: 20.12.2019).
- <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/NY.GDP.TOTL.RT.ZS/rankings> (dostęp: 12.02.2020).
- <https://www.mmc.mn/pages/ukhaa-khudag-mine> (dostęp: 15.03.2020).
- <https://www.statista.com/statistics/727627/share-of-economic-sectors-in-the-gdp-in-mongolia/> (dostęp: 12.03.2020).
- <https://www.transparency.org/country/POL> (dostęp: 27.03.2020).
- https://www.transparency.org/news/feature/cpi_2019_global_highlights#CountriesToWatch (dostęp: 27.03.2020).
- <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/06/21/mongolias-2018-poverty-rate-estimated-at-284-percent> (dostęp: 24.03.2020).

Spis tabel

Tabela 1.1. Renta surowcowa w wybranych krajach jako procent PKB w 2017 r.	24
Tabela 3.1. Oszacowania rezerw wybranych kopalin (2017 r.)	54
Tabela 4.1. Liczba rodzin pasterskich i liczba zwierząt na jedną rodzinę pasterską w latach 2016–2019	59
Tabela 4.2. Klęski żywiołowe Mongolii w latach 1944–2019	63
Tabela 5.1. Złoża strategiczne surowców mineralnych w Mongolii	71
Tabela 5.2. Tereny zdegradowane na skutek działalności górniczej według ajmaków (w ha)	85
Tabela 6.1. Porównanie wybranych krajów w zakresie opodatkowania osób prawnych	97
Tabela 6.2. Złożoność i czasochłonność wybranych procedur związanych z prowadzeniem biznesu w Mongolii	98
Tabela 6.3. Zakres świadectw stabilizacji dla sektorów minerałów, przemysłu ciężkiego i rozwoju infrastruktury	99
Tabela 6.4. Zakres świadectw stabilizacji dla pozostałych sektorów	100
Tabela 7.1. Renta z surowców mineralnych jako procent PKB w 2017 r.	110
Tabela 7.2. Otwartość gospodarki Mongolii na tle postradzieckich krajów Azji Środkowej 2018–2019	113
Tabela 8.1. Wskaźnik ubóstwa w latach 2010–2018	130

Spis wykresów

Rysunek 1.1. Renta z zasobów naturalnych ogółem na świecie jako procent PKB w latach 1970–2016	21
Rysunek 4.1. Liczba zwierząt hodowlanych w Mongolii w latach 1990–2019 (w tys. sztuk)	58
Rysunek 4.2. Tendencje w produkcji sektora hodowli zwierząt Mongolii w latach 2010–2018 (w tys. MNT)	61
Rysunek 4.3. Eksport produktów sektora hodowli zwierząt w Mongolii w latach 2010–2019 (w tonach)	62
Rysunek 4.4. Wskaźnik strat związanych z <i>dzudem</i> w latach 2007–2016	64
Rysunek 4.5. <i>Dzud</i> w ajmakach	65
Rysunek 4.6. Obciążenie pojemności pastwisk w Mongolii w latach 2017–2018	66
Rysunek 5.1. Produkcja węgla w latach 1982–2018 (w mln ton)	73
Rysunek 5.2. Produkcja koncentratu miedzi 99% w latach 2000–2018 (w tonach)	77
Rysunek 5.3. Produkcja złota w latach 1990–2016 (w tys. kilogramów)	78
Rysunek 5.4. Tereny zdegradowane na skutek działalności górniczej według ajmaków w 2019 r.	86
Rysunek 5.5. Mapa terenów zdegradowanych przez górnictwo. Stan na lata 2017–2018	86
Rysunek 6.1. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Mongolii w latach 1991–2018 (w mld USD, ceny bieżące)	92
Rysunek 6.2. BIZ w Mongolii według krajów pochodzenia (2017 r.)	93
Rysunek 6.3. BIZ w Mongolii według sektorów (2017 r.)	94
Rysunek 6.4. Liczba zakładanych przedsiębiorstw zagranicznych w latach 2010–2018	96
Rysunek 7.1. Renta surowcowa i renta za zasoby mineralne w Mongolii w latach 1981–2017 (jako procent PKB)	110
Rysunek 7.2. Zmiany cen wybranych surowców na rynkach światowych w latach 2012–2018	115

