

Bartosz Michalski
Uniwersytet Wrocławski

Handlowa neutralność w reżimie Światowej Organizacji Handlu. Przypadek Mongolii

STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje problematykę neutralności współczesnej polityki handlowej koncentrując się na przypadku Mongolii – jedynego kraju w reżimie Światowej Organizacji Handlu, który nie należy do żadnego preferencyjnego/regionalnego porozumienia handlowego. Autor dokonuje analizy teoretycznej neutralności handlowej, jej przyczyn i uwarunkowań przyjmując założenie charakterystyczne dla międzynarodowej ekonomii politycznej, zgodnie z którym współczesne relacje rynek-władza są zdeterminowane przez struktury siły w polityce światowej. Analiza empiryczna przypadku Mongolii dotyczy okresu 2001–2011 i została skoncentrowana na strukturze geograficznej i przedmiotowej eksportu i importu, bowiem to głównie te kwestie determinują kierunek działań dyplomatycznych podejmowanych w ramach polityki zagranicznej oraz wybór strategicznych opcji polityki handlowej.

Słowa kluczowe: polityka handlowa, neutralność handlowa, regionalne porozumienia handlowe, Światowa Organizacja Handlu, Mongolia

ENGLISH SUMMARY

Trade Neutrality in the WTO Regime. The case of Mongolia

The paper addresses the concept of trade neutrality of the contemporary trade policy through embarking upon the case of Mongolia – the sole country within the World Trade Organisation regime which did not sign any preferential or regional trade agreement. The author attempts to clarify theoretical foundations of trade neutrality, its reasons and preconditions applying the perspective of the international political economy according to which contemporary relations between market and government are determined by the structures of power within the global politics. Empirical analysis of the Mongolian case covers the period 2001–2011 and is mainly focused on presenting the geographical and commodity structure of exports and imports, because these issues settle directions both of diplomatic efforts within the foreign policy as well as the choice of strategic options for country's trade policy.

Key words: trade policy, trade neutrality, regional trade agreements, World Trade Organisation, Mongolia

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

Wprowadzenie

Współczesny międzynarodowy system handlowy stanowi przestrzeń, w ramach której zachodzą procesy globalizacji i regionalizacji. Osiągnięty politycznie konsensus odnośnie potrzeby i zasadności liberalizacji handlu (a wraz z nim także innych dziedzin, tzw. zagadnień singapurskich) i zrealizowane dotychczas działania mimo wysiłków podejmowanych przez Światową Organizację Handlu (*World Trade Organization*, WTO) nie przekładają się jednak na kompleksowy ład. Dzieje się tak, ponieważ zakres problematyki towarzyszącej uwalnianiu wymiany międzynarodowej z różnego typu barier wydaje się przekraczać możliwości nadzorcze tej instytucji. Dowodem na to jest bezsprzecznie m.in. impas negocjacyjny, jaki powstał w ramach toczącej się Rundy Katarskiej¹.

W takiej sytuacji rządy poszczególnych państw coraz skuteczniej prowadzą działania, które można określić mianem polityki alternatywnej liberalizacji². Chodzi tu mianowicie o to, że zasady międzynarodowego reżimu handlowego zezwalają na mocy art. XXIV GATT na tworzenie stref wolnego handlu i unii celnych³. W licznych przypadkach stosowana przez strony interpretacja art. XXIV wypaczyła jego sens jako gwaranta w pełni wolnego i „nieinwazyjnego” handlu⁴. Na skutek powstania licznych porozumień integracyjnych punkt ciężkości w odniesieniu do kwestii liberalizacji przeniósł się z poziomu globalnego (nad którym ma efektywnie czuwać WTO) na regionalny (nad którym WTO czuwa o tyle, o ile

¹ Problem tkwić może w tym, iż relatywnie proste w realizacji zobowiązania dotyczące liberalizacji handlu w wymiarze *stricte* taryfowym stają się po wielokroć trudniejsze, gdy trzeba ustalić złożone zobowiązania odnoszące się do obszarów stanowiących o bezpieczeństwie ekonomicznym kraju (możliwość ochrony pozataryfowej krajowego rynku, handel artykułami rolnymi i subsydiowanie producentów, realne a nie deklaratywne wsparcie dla krajów najsłabiej rozwiniętych).

² Istnieją co prawda opinie, według których brak postępów w wielostronnych negocjacjach jest jedynie wygodnym uzasadnieniem *a posteriori* dla działań ukierunkowanych na tworzenie preferencyjnych/regionalnych porozumień handlowych. Zob. O. Cattaneo, *The Political Economy of PTAs*, [w:] *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and Analysis*, S. Lester, B. Mercurio (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 37.

³ Zapisy tego artykułu sankcjonują odstępstwo od klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU) i jednocześnie mają chronić kraje trzecie (tj. te nienależące do ewentualnego porozumienia) przed dyskryminacyjną polityką liberalizacyjną. Zob. szerzej T. Rynarzewski, *Regionalna integracja ekonomiczna a dobrobyt gospodarki światowej*, [w] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, J. Rymarczyk, W. Michalczyk (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004 czy też C. Freund, *Third-Country Effects of Regional Trade Agreements*, [w:] *Preferential Trade Agreements. A Law and Economic Analysis*, K. Bagwell, P. Mavroidis (red.), Columbia Studies in WTO Law and Policy, Cambridge University Press, New York 2011.

⁴ P. Czubik, *Wpływ zmiany struktury handlu globalnego na wybrane unormowania prawne regulujące handel międzynarodowy oraz praktykę ich stosowania*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” Vol. I, 2003, s. 41. <http://www.europeistyka.uj.edu.pl/documents/3458728/0d208975-521c-4f7c-b711c-bc093baa7bcf> (09.09.2012).

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

kraje członkowskie dokonają notyfikacji porozumienia)⁵. Te silne tendencje ku regionalizacji handlu budzą obawy zarówno teoretyków⁶, jak i praktyków, m.in. dlatego że mogą generować nowe, ukryte bariery w międzynarodowej wymianie, co przekłada się z kolei na powstawanie kosztów transakcyjnych przez strony realizujące kontrakty handlowe.

Z drugiej strony działanie to jest uzasadnione, jeśli spojrzeć na nie z perspektywy ekonomii politycznej. Rządy poszczególnych państw dążą bowiem do optymalizacji kategorii własnego interesu narodowego poprzez kształtowanie takiej siatki powiązań z otoczeniem zewnętrznym, która przynosiłaby im jak najbardziej wymierne korzyści. W tym kontekście dychotomia globalizacji i regionalizacji polega więc na tym, iż ta pierwsza – jako proces zakorzeniony w czynnikach mikroekonomicznych – narzuciła dominację *stricte* rynkowego myślenia, podczas gdy ta druga jest próbą przywrócenia polityczności, powrotu państwa i swobodnego „odwojowania” przestrzeni decyzyjnych zagarniętych przez niepaństwowych aktorów (główne korporacje transnarodowe) współczesnych stosunków międzynarodowych⁷.

Problem badawczy

Na tak zarysowanym tle pojawia się interesujący poznawczo przypadek Mongolii – kraju, który będąc członkiem WTO jako jedyny na świecie nie należy do żadnego regionalnego porozumienia integracyjnego, a w związku z tym w materii handlowej realizuje zobowiązania podjęte wyłącznie na forum tej organizacji. Oznacza to, że każdy partner handlowy jest traktowany jednakowo (zgodnie z klauzulą najwyższego uprzywilejowania). Innymi słowy, Mongolia zachowuje handlową neutralność. Warto zatem przyjrzeć się bliżej możliwym przyczynom takiej polityki i spróbować określić, w jakim kierunku może ona w przyszłości ewoluować. By to uczynić, przyjęto następującą strukturę artykułu.

⁵ Problem tkwi jednak w tym, że z uwagi na skalę zjawiska – łącznie według stanu na 15 stycznia 2012 notyfikowano 511 regionalnych porozumień handlowych (zob. http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm, 09.09.2012) – WTO może nie dysponować wystarczającymi zasobami, by uniknąć instytucjonalnego zastoju. Ponadto same regionalne porozumienia/umowy handlowe stają się coraz bardziej złożone merytorycznie (obejmują kwestie powiązane z handlem). Wobec takich wyzwań w działaniach WTO zaszła fundamentalna zmiana, zgodnie z którą notyfikowane porozumienia nie podlegają już badaniu/analizie (*examination*), lecz jedynie omówieniu/namysłowi (*consideration*).

⁶ Zob. szerzej m.in. J. Bhagwati, *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, New York 2008 lub R. Baldwin, *Big-Think Regionalism: A Critical Survey*, [w:] *Regional Rules in the Global Trading System*, A. Estevadeordal, K. Suominen, R. Teh (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2009.

⁷ Na temat politycznych uwarunkowań tworzenia regionalnych porozumień handlowych zob. szerzej C. Damro, *The Political Economy of Regional Trade Agreements*, [w:] *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, L. Bartels, F. Ortino (red.), Oxford University Press, New York 2006, s. 29–39.

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

Pierwsza część dotyczy aspektów teoretycznych – polityki handlowej i ekonomiczno-politycznych przyczyn jej neutralności. W części drugiej zaprezentowano proces przyjmowania Mongolii w poczet członków WTO, natomiast w trzeciej przeanalizowano strukturę przedmiotową i geograficzną mongolskiej wymiany handlowej, zakładając iż to głównie ta materia determinuje pole wyboru politycznego i możliwość podjęcia działań ukierunkowanych na ewentualną zmianę obecnego stanu rzeczy. Część końcowa zawiera syntetyczne wnioski oraz próbę nakreślenia scenariusza ewolucji mongolskiej polityki handlowej w odniesieniu do problematyki integracyjnej.

W części empirycznej artykułu (badaniem objęto okres 2001–2011) wykorzystano materiały źródłowe w postaci raportów i danych statystycznych pochodzących z baz WTO⁸, Organizacji Narodów Zjednoczonych⁹, Banku Światowego (raport *Doing Business*)¹⁰ oraz Międzynarodowego Centrum Handlu¹¹ (nomenklatura scalona, *Harmonised System*, HS; 4-cyfrowy poziom dezagregacji). Zaznaczyć jednocześnie należy, że wielkości odnoszące się do lat 2008–2011 zostały przez Międzynarodowe Centrum Handlu oszacowane na podstawie statystyk pochodzących z krajów, które zanotowały w tym czasie obroty handlowe z Mongolią (tzw. statystyki lustrzane, *mirror statistics*).

W kwestii metodologii autor przyjął podejście charakterystyczne dla międzynarodowej ekonomii politycznej, które odrzuca dychotomię między stosunkami międzynarodowymi a ekonomią oraz jako przedmiot badań przyjmuje relacje rynek–władza zdeterminowane przez struktury siły w polityce światowej (państwa nie mogą kontrolować globalnej produkcji na rynki światowe, nie określają polityki gospodarczej, lecz negocjują, w czym stają się podobne do przedsiębiorstw; koncepcja *market state*)¹².

Koncepcja handlowej neutralności – ujęcie teoretyczne

Rozważania nad naturą i praktyką handlowej neutralności wymagają, by pojęcie to zdefiniować. Wiąże się ono z realizacją celów polityki handlowej rozumianej jako całość

⁸ http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=%28+%40meta%5FSymbol+WT%FCACC%FCMNG%FC%2A%29+&language=1 (13.08.2012) oraz <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDStatProgramSeries.aspx?Language=E> (13.08.2012).

⁹ <http://comtrade.un.org/> (13.08.2012).

¹⁰ <http://www.doingbusiness.org> (13.08.2012).

¹¹ <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> (13.08.2012).

¹² J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 169. Ponadto zob. szerzej S. Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1996 czy też E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000.

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

przedsięwzięć państwa zmierzających do wpływania na wielkość i strukturę eksportu i importu poprzez zastosowanie instrumentów taryfowych i pozataryfowych¹³.

Teoretycznie absolutna neutralność to taki stan rzeczy, w którym dany kraj nie podejmuje żadnych działań, by kształtować strumienie wymiany handlowej. W praktyce jednak przyjmuje się, iż polityka handlowa może być określona jako neutralna, gdy zachęty importowe i eksportowe są mniej więcej jednakowe¹⁴. Wyraża się to w zaproponowanej przez L.L. Chen i J. Devereux formule:

$$B = (p_x/p_m)/(p_x^*/p_m^*)$$

gdzie p_x oraz p_m oznaczają ceny krajowych dóbr eksportowanych i importowanych, natomiast p_x^* oraz p_m^* ceny światowe. Jeśli $B < 1$, uznaje się, że krajowa polityka handlowa sprzyja substytucji importu, jeśli $B > 1$, promuje eksport, natomiast gdy $B = 1$, to wówczas można mówić o neutralności polityki handlowej i gospodarce funkcjonującej w oparciu o zasady wolnego handlu¹⁵.

Neutralność handlu można także rozpatrywać w kontekście zagadnienia relacji wymiennych (*terms of trade*). Kraj, który nie stosuje instrumentów polityki handlowej (lub gdy są one mało skuteczne), poddany jest oddziaływaniu czynników wobec samej wymiany zewnętrznych, znajdujących się w obszarach oddziaływania innych polityk, np. inflacji w kraju i/lub za granicą, szoków zewnętrznych, zmianą wydajności pracy w sektorze eksportowym danego kraju i/lub kraju, z którego dobra są importowane. Warto także pamiętać, iż kraje małe z racji niewielkiego udziału w światowych obrotach handlowych dysponują bardzo ograniczonymi możliwościami oddziaływania na relacje wymienne¹⁶. W perspektywie krótkookresowej udział w porozumieniu handlowym daje zatem rządowi możliwość ucieczki od stymulowanego efektem *terms of trade* dylematu więźnia wynikającego z wąsko ujmowanego podejścia ekonomicznego, które dąży do jak najkorzystniejszego ukształtowania relacji wymiennych, co przekłada się na powstanie nieefektywnej z punktu widzenia dystrybucji dobrobytu równowagi Nasha¹⁷.

¹³ Zob. A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Wydanie III zmienione, PWE, Warszawa 2006, s. 166 i nast.

¹⁴ L. L. Chen, J. Devereux, *Trade Neutrality: A Clarification*, „Journal of Developing Areas” Vol. 31, No. 3, Spring 1997, s. 357.

¹⁵ *Ibidem*, s. 358–359.

¹⁶ Wpływ małego i dużego kraju na handel zob. szerzej A. Budnikowski, *op. cit.*, s. 170–180.

¹⁷ Zob. szerzej K. Bagwell, R. W. Staiger, *The Economics of the World Trading System*, The MIT Press, Cambridge 2002, s. 17–18 a także M. Kolsky Lewis, *The Prisoners’ Dilemma and FTAs: Applying Game Theory to Trade Liberalization Strategy*, [w:] *Challenges to Multilateral Trade. The Impact of Bilateral, Preferential*

W długim okresie zmiana *terms of trade* jest natomiast możliwa na skutek wystąpienia korzystnych efektów związanych z procesami restrukturyzacji gospodarki, m.in. poprzez wspomnianą poprawę wydajności pracy, zwiększoną akumulację kapitału i tym samym większą kapitałochłonność/technologiczną intensywność produkcji kierowanej na eksport.

Analizując neutralność handlu z perspektywy międzynarodowej ekonomii politycznej, oznacza ona stan, w którym dany kraj nie jest członkiem żadnego porozumienia handlowego, a zatem nie oferuje i nie jest stroną żadnej formy uprzywilejowania celnego, które mogłoby wpłynąć zarówno na samą wielkość handlu (efekt kreacji), jak i jego kierunek (efekt przesunięcia i możliwość realizacji polityki zubażania sąsiada). Oczywiście zastrzec należy, iż w warunkach międzynarodowego reżimu handlowego neutralność handlu nie jest „bytem idealnym”. Związana jest ona z wypełnianiem zobowiązań wynikających z członkostwa w WTO, a zatem stosowaniem wobec wszystkich innych krajów klauzuli najwyższego uprzywilejowania (objęcie importu konwencyjnymi stawkami celnymi), traktowaniem wyrobów zagranicznych nie gorzej niż dóbr wyprodukowanych w kraju (klauzula narodowa) oraz wzajemnością.

Takie działanie jest spójne z długookresowymi celami (logiką i naturą) wielostronnych porozumień ukierunkowanych na budowę spójnego ładu instytucjonalnego w gospodarce światowej. Byłby on w ujęciu teoretycznym strukturą umożliwiającą maksymalizację dobrobytu poprzez uporządkowanie (ujednoczenie) instrumentów polityki handlowej¹⁸, przezwyciężenie niedoskonałości rynku (dzięki silniejszej presji konkurencyjnej) i systematyczne znoszenie barier generujących koszty transakcyjne¹⁹.

Konsekwencją tak ujmowanej neutralności jest więc, że instrumenty polityki handlowej stopniowo przestają mieć swój zarówno ochronny (protekcyjny), jak i fiskalny (wpływy do budżetu) charakter²⁰. W szerszym wymiarze pojawia się również tendencja do

and Regional Agreements, R. Buckley, V. I. Lo, L. Boule (red.), Global Trade Law Series Vol. 14, Kluwer Law International, Bedfordshire 2008, s. 21–40.

¹⁸ Warto jednak pamiętać o tym, że ustalanie celów polityki handlowej w ujednoczony sposób może oznaczać tendencję do wyznaczania taryf celnych na poziomie wyższym niż efektywny dopóty, dopóki możliwe jest przerzucanie części kosztów tych wyższych cel na partnera handlowego poprzez wyniki z tego faktu zmiany cen światowych. Zob. K. Bagwell, R. W. Staiger, *op. cit.*, s. 24.

¹⁹ Wiele zależy jednak od punktu odniesienia, bowiem jeśli porównywać koszty transakcyjne do sytuacji, w której nie byłoby żadnych cel a wszystkie inne bariery zostałyby wyeliminowane, prawdą jest, że gospodarka światowa, w ramach której funkcjonują porozumienia handlowe, generowałaby wyższe koszty. Z drugiej strony zaś nawet w perfekcyjnie zliberalizowanym systemie istniałyby nadal różnice narodowe w zwyczajach, regulacjach prawnych, praktyce biznesowej itp., z którymi eksporterzy musieliby się zapoznać. Zob. V. D. Do, W. Watson, *Economic Analysis of Regional Trade Agreements*, [w:] *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, L. Bartels, F. Ortino (red.), Oxford University Press, New York 2006, s. 17–18.

²⁰ Wykluczone w takiej sytuacji jest także stosowanie cel/podatków eksportowych, których efektywność byłaby teoretycznie największa, jeśli byłyby nakładane na dobra objęte kwotami eksportowymi i w oparciu o długookresową analizę elastyczności cenowej zagranicznego popytu. Zob. B. Balassa, *Tariff Policy and*

ujednoczenia (taka sama taryfa dla wszystkich sektorów, brak selektywności), usztywnienia (wywołującego brak elastyczności w prowadzeniu polityki handlowej) oraz zuniwersalizowania (takie same zasady dla wszystkich krajów niezależnie od poziomu ich rozwoju) stawek celnych²¹. Sama neutralność może więc być nie tyle rezultatem świadomej polityki podmiotów krajowych, lecz pochodną ich kompetencyjnej słabości, braku zdolności do prowadzenia określonych działań i generalnie niskiego poziomu rozwoju gospodarczego kraju, co także pozostaje w korelacji z niską atrakcyjnością oferty eksportowej i chłonnością krajowego rynku.

Członkostwo Mongolii w Światowej Organizacji Handlu

Mongolia została przyjęta do WTO 29 stycznia 1997 roku na mocy zapisu zawartego w art. XII Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu sporządzonego w Marakeszu dn. 15 kwietnia 1994 roku (Dz.U. 1995, nr 98, poz. 483)²². Procedura akcesyjna została zapoczątkowana 8 października 1991 roku powołaniem specjalnej grupy roboczej (*working party*) celem zbadania wniosku o członkostwo złożonego przez mongolski rząd. Po kilku latach prac przedstawiła ona raport²³, w którym zawarto kluczowe informacje dotyczące uwarunkowań przyjęcia Mongolii w poczet członków Światowej Organizacji Handlu.

Wskazano w nim, iż w latach 90. kraj ten rozpoczął proces głębokich przemian i restrukturyzacji gospodarki, prywatyzacji majątku państwowego, uwalniania cen spod kontroli administracyjnej czy też wprowadzania stosownych ustaw stanowiących kanon prawa gospodarczego oraz rozwiązań tworzących ład instytucjonalny. Nie zapomniano także zastrzec, iż Mongolia była (i w zasadzie nadal pozostaje – przyp. aut.) krajem, którego rynek wewnętrzny jest niewielki, borykającym się z problemem braku dostępu do morza (*landlocked country*), niskim poziomem rozwoju infrastruktury wymagającym potężnych nakładów inwestycyjnych, zasobów finansowych oraz powiązań gospodarczych z otoczeniem

Taxation in Developing Countries, PPR Working Paper No. 281, Policy, Planning and Research, World Bank, Washington DC 1989, s. 10 i nast.

²¹ M. Shafaeddin, *Selectivity and Neutrality of Trade Policy Incentives: Implications for Industrialization and the NAMA Negotiations*, TWN Trade & Development Series, No. 39, Penang 2009, s. 2.

²² 1. Każde państwo lub odrębne terytorium celne posiadające pełną autonomię w prowadzeniu swych zewnętrznych stosunków handlowych oraz w innych sprawach, o których stanowi niniejsze porozumienie oraz wielostronne porozumienia handlowe, może przystąpić do niniejszego porozumienia na warunkach, które zostaną uzgodnione między nim a WTO. Takie przystąpienie będzie miało zastosowanie do niniejszego porozumienia oraz wielostronnych porozumień handlowych do niego dołączonych. 2. Decyzja o przystąpieniu będzie podejmowana przez Konferencję Ministerialną. Konferencja Ministerialna będzie zatwierdzała porozumienie w sprawie warunków przystąpienia większością dwóch trzecich Członków WTO. 3. Przystąpienie do fakultatywnego porozumienia handlowego będzie regulowane postanowieniami odnośnego porozumienia.

²³ WTO, *Report of the Working Party on the Accession of Mongolia*, WT/ACC/MNG/9, 27 June 1996.

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

zewnątrznym. Charakterystycznym dla ówczesnego języka²⁴ jest optymistyczne stwierdzenie, że członkostwo Mongolii przyczyni się do złagodzenia bieżących trudności, wsparcia dla rozwoju ekonomicznego, pomocy w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz przyczynienia się do wzmocnienia multilateralnego systemu handlowego²⁵.

W toku prowadzonych prac analizie poddano wiele sfer mających kluczowe znaczenie zarówno dla funkcjonowania gospodarki rynkowej, jak i stosunków handlowych z zagranicą. Były nimi:

- reformy gospodarcze (zniesienie kontroli cen, wprowadzenie wymienialności krajowej waluty – tugrika mongolskiego/MNT, demonopolizacji gospodarki),
- reżim taryfowy, opłaty importowe, podatki, środki ochrony pozataryfowej (licencje, ograniczenia ilościowe),
- zachęty eksportowe i polityka przemysłowa (zwolnienia podatkowe dla inwestorów zagranicznych w przemyśle wydobywczym, przetwórstwie metali, maszynowym, infrastrukturze, zobowiązanie do wyeliminowania subsydiów eksportowych do końca 2002 roku),
- państwowe przedsiębiorstwa handlowe (kwestie ich prawnego uprzywilejowania, prywatyzacji, samofinansowania własnej działalności),
- program prywatyzacyjny (programy Małej i Dużej Prywatyzacji, konwersja bonów inwestycyjnych w udziały własnościowe, utworzenie sektora prywatnej bankowości)²⁶,
- reżim inwestycyjny (zachęty dla inwestorów zagranicznych, wymogi kapitałowe, zwolnienia od zobowiązań celnych i podatkowych), wolne strefy podatkowe,
- procedury celne i transparentność (publikacja przepisów prawnych), ustalanie wartości celnej dóbr,
- porozumienia handlowe (konsekwencje upadku Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, RWPG; zobowiązanie do utrzymywania stosunków handlowych na zasadach równości i wzajemnych korzyści),

²⁴ Lata 90. XX wieku jako okres, w którym dominowało liberalne podejście do kwestii polityczno-gospodarczych i silne przekonanie o skuteczności kształtowanych multilateralnych rozwiązań konstruujących ład handlowy.

²⁵ Org. *Mongolia's accession to the WTO would contribute to alleviating the current difficulties, would promote the country's economic development, and help to attract foreign investment and would also contribute to strengthening of the multilateral trading system*. Zob. WTO, *Report of the Working Party...* op. cit., s. 4.

²⁶ Warto w tym kontekście wspomnieć, iż zgodnie z komunikatem przesłanym przez Mongolię do WTO dotyczącym programu prywatyzacyjnego za lata 1997–2000 udział sektora prywatnego w ostatniej dekadzie XX wieku wzrósł w tym kraju z 4 do 72%. Zob. WTO, *Mongolia: Accession Commitments. Communication from Mongolia. Privatization Program of Mongolia During 1997-2000*, WT/ACC/MNG/12, 11 May 2001.

- prawa własności intelektualnej, usługi (sektor bankowy, telekomunikacyjny, transportowy, turystyczny),
- zamówienia publiczne.

Cały proces negocjacyjny został zakończony na mocy decyzji Rady Ogólnej WTO z dn. 18 lipca 1996 roku²⁷. Mongolia przyjęła zobowiązanie do przedkładania corocznie notyfikacji zobowiązań, wobec których zastosowano rozwiązania przejściowe oraz raportowania jakichkolwiek opóźnień w ich wdrażaniu wraz z wyjaśnieniem ich przyczyn²⁸.

Przystąpienie tego kraju do WTO nie obyło się jednak bez większych napięć, kontrowersji czy wątpliwości. Dotyczyły one przede wszystkim braku pragmatycznego podejścia i wyboru tzw. buddyjskiej ścieżki samodoskonalenia, politycznie motywowanej chęci wyprzedzenia dwóch dużych sąsiadów (Chin i Rosji), niewynegocjowania okresów przejściowych, braku efektywnego dialogu na linii rząd – biznes, ignorancji rządu w postaci braku ekonomicznych analiz będących podstawą racjonalnej polityki akcesyjnej i późniejszego kształtowania stanowiska w relacjach z WTO²⁹.

Struktura geograficzna i przedmiotowa mongolskiego eksportu i importu

Konsekwencją neutralności handlowej w przypadku Mongolii jest to, że średnia wysokość taryfy celnej zgodnie z KNU wynosi 5,1%³⁰. Jednocześnie trzeba odnieść się także do podstawowych wskaźników charakteryzujących znaczenie i intensywność mongolskiej wymiany handlowej. I tak wartość handlu (eksportu i importu średnio za okres 2008–2010) wyniosła 2,33 tys. USD na 1 mieszkańca³¹, natomiast wskaźnik otwartości gospodarki wyniósł aż 115,4%³².

Na dużą uwagę zasługuje wzrost wymiany handlowej zanotowany w pierwszej dekadzie XXI wieku (zob. rys. 1). Obroty dynamicznie rosły (wzrost kilkudziesięcioprocentowy w każdym roku, z wyj. lat 2008–2009, tj. wybuchu kryzysu

²⁷ WTO, *Accession of Mongolia. Decision of 18 July 1996*, WT/ACC/MNG/10, 25 July 1996.

²⁸ WTO, *Accession of Mongolia*, WT/ACC/MNG/11, 25 July 1996.

²⁹ O tym i wielu innych czynnikach zob. szerzej D. Tsogtbaatar, *Mongolia's WTO Accession: Expectations and Realities of WTO Membership*, [w:] *Managing the Challenges of WTO Participation. 45 Case Studies*, P. Gallagher, P. Low, A. L. Stoler (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 409–419.

³⁰ Zob. <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=MN> oraz <http://tariffdata.wto.org/ReportersAndProducts.aspx> (10.09.2012).

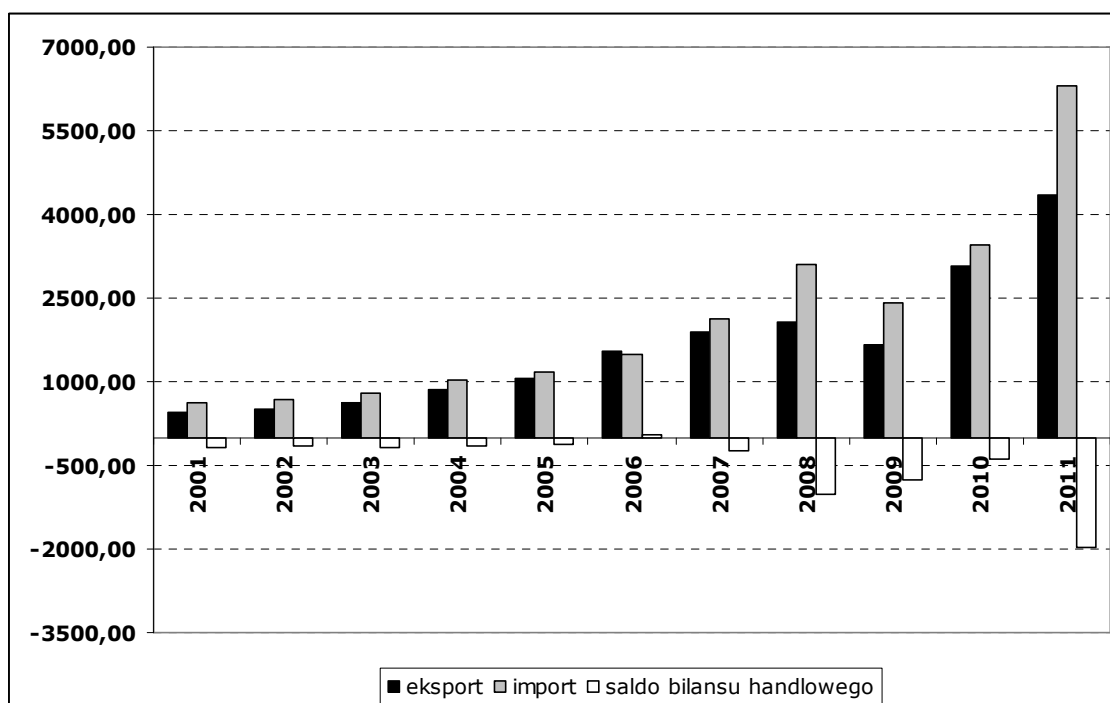
³¹ Dla porównania dla Polski wynosi ona 10,46 tys. USD, dla Niemiec 35,64 tys. USD, dla Stanów Zjednoczonych 12,96 tys. USD. Zob. <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCcountryPFView.aspx?Language=E&Country=> (10.09.2012).

³² Suma wartości eksportu i importu podzielona przez wartość PKB. W okresie 2008–2010 wyniósł on dla Polski 83,8%, Niemiec 85,8%, USA zaledwie 27,8%. Zob. <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCcountryPFView.aspx?Language=E&Country=> (10.09.2012).

finansowego, który negatywnie wpłynął na obroty handlowe na całym świecie). Na przestrzeni badanego okresu wartość mongolskiego eksportu wzrosła o 868,4%, a importu o 901,9%³³. Funkcjonowanie mongolskiej gospodarki w ramach międzynarodowego reżimu handlowego i stosowanie relatywnie niskich stawek konwencyjnych można więc uznać za jeden z czynników, który przyczynił się do tak wysokiej stopy wzrostu obrotów (choć jednocześnie udział mongolskiego eksportu i importu w handlu światowym jest bardzo niski – odpowiednio 0,025% i 0,035%) oraz silnego otwarcia (wartość eksportu i importu w stosunku do PKB) mongolskiej gospodarki. Zauważyć należy jednak, że przez niemal cały badany okres (z wyj. roku 2006) utrzymywał się ujemny bilans handlowy (w roku 2011 było to już niemal 2 mld USD), który – jak można z dużą dozą pewności przypuszczać i co zostanie potwierdzone w dalszej części artykułu – wynika z cech strukturalnych, tzn. słabego zaawansowania technologicznego (niskiego stopnia przetworzenia, wysokiego udziału dóbr surowco- i pracochłonnych) oferty eksportowej przy jednocześnie wyraźnej dominacji dóbr kapitałochłonnych w imporcie.

Rysunek 1.

Wartość eksportu i importu Mongolii w latach 2001–2011 [mln USD]



źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Centrum Handlu, <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> (13.08.2012) oraz UN Comtrade <http://comtrade.un.org> (13.08.2012).

³³ Dla porównania obroty handlowe w gospodarce światowej w przypadku wartości eksportu wzrosły „zaledwie” o 187,3%, a importu o 182,3%.

Głównymi partnerami handlowymi (dane za okres 2003–2007 z uwagi ich dostępność; zob. tab. 1) były w przypadku eksportu: Chiny, USA, Kanada oraz Rosja, natomiast na rynek mongolski trafiały głównie towary z Rosji, Chin, Korei Południowej oraz Japonii (zob. tab. 2). Posiłkując się danymi z roku 2007 można zauważyć, iż saldo wymiany handlowej z Chinami oraz Stanami Zjednoczonymi było dodatnie (odpowiednio 741,6 mln USD oraz 14,2 mln USD), natomiast wartość ujemną zanotowano w obrotach z Rosją (669,3 mln USD), Japonią (92,9 mln USD) oraz Koreą Południową (77,6 mln USD). Taki stan rzeczy wynika ze wspomnianej już wcześniej struktury różnego stopnia zaawansowania technologicznego wymiany dwustronnej, co w przekroju wybranych krajów zostanie przedstawione w dalszej części artykułu.

Tabela 1.

Struktura geograficzna eksportu Mongolii w latach 2003–2007 [tys. USD]

kraj	2003		2004		2005		2006		2007		średni udział
	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	
Chiny	284240	46,2%	407199	47,6%	512380	48,1%	1046079	67,8%	1399796	74,2%	56,8%
Kanada	707	0,1%	14690	1,7%	122053	11,5%	171190	11,1%	178489	9,5%	6,8%
USA	142934	23,2%	156269	18,3%	152477	14,3%	119031	7,7%	64458	3,4%	13,4%
Rosja	41209	6,7%	20639	2,4%	27230	2,6%	45113	2,9%	57246	3,0%	3,5%
Włochy	9051	1,5%	17333	2,0%	24846	2,3%	40396	2,6%	55830	3,0%	2,3%
Korea Płd.	7465	1,2%	9660	1,1%	65086	6,1%	21386	1,4%	40628	2,2%	2,4%
Wlk. Brytania	26100	4,2%	137355	16,0%	87101	8,2%	38595	2,5%	17248	0,9%	6,4%
Japonia	8502	1,4%	19781	2,3%	5798	0,5%	7113	0,5%	14437	0,8%	1,1%
Niemcy	4639	0,8%	11680	1,4%	12273	1,2%	9229	0,6%	10406	0,6%	0,9%
RAZEM	615866	100,0%	856009	100,0%	1064385	100,0%	1542321	100,0%	1886553	100,0%	100,0%

źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Centrum Handlu, <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> (13.08.2012).

Tabela 2.
Struktura geograficzna importu Mongolii w latach 2003–2007 [tys. USD]

kraj	2003		2004		2005		2006		2007		średni udział
	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	
Rosja	265335	33,1%	341917	33,5%	417927	35,3%	547798	36,9%	726537	34,3%	34,6%
Chiny	172269	21,5%	224962	22,0%	295037	24,9%	403777	27,2%	658229	31,1%	25,4%
Korea Płd.	67575	8,4%	61190	6,0%	63724	5,4%	82511	5,6%	118260	5,6%	6,2%
Japonia	63357	7,9%	74963	7,3%	75501	6,4%	97629	6,6%	107386	5,1%	6,7%
Niemcy	37950	4,7%	33516	3,3%	37601	3,2%	42989	2,9%	70706	3,3%	3,5%
USA	23467	2,9%	46497	4,6%	40115	3,4%	44060	3,0%	50222	2,4%	3,2%
Singapur	10356	1,3%	14995	1,5%	16276	1,4%	20727	1,4%	45895	2,2%	1,5%
Kazachstan	4916	0,6%	26334	2,6%	40538	3,4%	49805	3,4%	38007	1,8%	2,4%
Ukraina	9206	1,1%	14828	1,5%	19590	1,7%	22849	1,5%	32867	1,6%	1,5%
Hong Kong	23877	3,0%	32279	3,2%	12231	1,0%	11201	0,8%	22903	1,1%	1,8%
Australia	19594	2,4%	15499	1,5%	14139	1,2%	17529	1,2%	19469	0,9%	1,5%
Malezja	4675	0,6%	5506	0,5%	6966	0,6%	9752	0,7%	18114	0,9%	0,6%
Polska	8026	1,0%	8748	0,9%	10005	0,8%	12631	0,9%	16240	0,8%	0,9%
RAZEM	801001	100,0%	1021146	100,0%	1182559	100,0%	1485599	100,0%	2117034	100,0%	100,0%

źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Centrum Handlu, <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> (13.08.2012).

Analiza struktury przedmiotowej mongolskiego eksportu wskazuje, iż jest ona bardzo silnie zdominowana przez surowce (zob. tab. 3). Mongolia posiada w każdej z grup surowcowych (HS 2701, 2603, 2601, 7108)³⁴ z wyjątkiem olejów ropy naftowej surowych (HS 2709) bardzo wyraźną ujawnioną przewagę komparatywną (*revealed comparative advantage*, RCA)³⁵. Struktura importu jest bardziej zdywersyfikowana, lecz istotne udziały mają w niej dobra o relatywnie wysokim stopniu przetworzenia (zob. tab. 4). Jest to więc potwierdzenie przyczyny ujemnego salda handlowego, które szczególnie silnie narastało w latach 2008–2011.

³⁴ Według danych za lata 2008–2011 uśredniona wartość wskaźnika RCA wyniosła dla HS 2701 – 35,9, dla HS 2603 – 128,3, dla HS 2601 – 12,8 a dla HS 7108 – 9. Obliczenia własne na podstawie danych Międzynarodowego Centrum Handlu, <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> (13.08.2012).

³⁵ Żłozła węgla i rud miedzi (a także złota) znajdują się w środkowej i południowej części kraju, w bezpośredniej bliskości granicy z Chinami i są skomunikowane z nimi liniami kolejowymi (prowincje: Ajmak Południowogobijski, Środkowogobijski i Wschodniogobijski). Zob. szerzej <http://www.mbendi.com/indy/ming/coal/as/mn/p0005.htm> (11.09.2012) oraz <http://www.mbendi.com/indy/ming/cppr/as/mn/p0005.htm> (11.09.2012).

Tabela 3.
Struktura przedmiotowa eksportu Mongolii w latach 2007–2011 [tys. USD]

Kod HS	produkt	2007		2008		2009		2010		2011	
		wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział
2701	Węgiel	115810	6,1%	251934	12,2%	317127	19,0%	1027824	33,5%	1659949	38,2%
2603	Rudy i koncentraty miedzi	811416	43,0%	850435	41,2%	619366	37,1%	894842	29,1%	1030460	23,7%
2601	Rudy i koncentraty żelaza	16496	0,9%	145961	7,1%	85225	5,1%	222163	7,2%	553978	12,8%
7108	Złoto	234874	12,4%	176749	8,6%	138910	8,3%	224341	7,3%	243150	5,6%
2709	Oleje ropy naftowej surowe	53304	2,8%	104178	5,0%	115751	6,9%	162547	5,3%	225775	5,2%
5102	Sierść zwierzęca	67251	3,6%	70680	3,4%	65198	3,9%	86770	2,8%	102369	2,4%
2529	Skaleń, fluoryt, leucyt	44954	2,4%	67984	3,3%	55160	3,3%	87612	2,9%	96159	2,2%
2608	Rudy i koncentraty cynku	175463	9,3%	73101	3,5%	67450	4,0%	80755	2,6%	83753	1,9%
2613	Rudy i koncentraty molibdenu	75891	4,0%	117064	5,7%	58448	3,5%	68759	2,2%	69517	1,6%
RAZEM		1886553	100,0%	2063663	100,0%	1669492	100,0%	3071207	100,0%	4342812	100,0%

źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Centrum Handlu, <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> (13.08.2012).

Tabela 4.
Struktura przedmiotowa importu Mongolii w latach 2007–2011 [tys. USD]

Kod HS	produkt	2007		2008		2009		2010		2011	
		wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział	wartość	udział
2710	Oleje ropy naftowej	551307	26,0%	764544	24,7%	421193	17,4%	625815	18,1%	983809	15,6%
8703	Samochody osobowe	87313	4,1%	171317	5,5%	44392	1,8%	130612	3,8%	346608	5,5%
8704	Ciążarówki	53410	2,5%	121618	3,9%	33620	1,4%	146621	4,2%	280998	4,5%
8429	Spycharki, równarki, niwelatory samobieżne	52695	2,5%	83098	2,7%	48671	2,0%	92143	2,7%	280258	4,4%
8701	Ciągniki	3738	0,2%	37484	1,2%	16646	0,7%	82856	2,4%	155262	2,5%
6104	Kostiumy damskie, spódnice, zakłady, spodnie	61	0,0%	1757	0,1%	63472	2,6%	42329	1,2%	137821	2,2%
8602	Lokomotywy	2038	0,1%	7457	0,2%	4325	0,2%	8223	0,2%	132725	2,1%
7308	Konstrukcje i części konstrukcji z żeliwa i stali	18786	0,9%	19548	0,6%	12802	0,5%	42853	1,2%	124930	2,0%
8431	Części mechaniczne	31264	1,5%	23069	0,7%	32688	1,3%	47781	1,4%	113575	1,8%
RAZEM		2117034	100,0%	3096689	100,0%	2422882	100,0%	3454943	100,0%	6313237	100,0%

źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Centrum Handlu, <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> (13.08.2012).

By obraz struktury mongolskiej wymiany handlowej (a zwłaszcza eksportu) był pełniejszy, należy także prześledzić strukturę przedmiotową wymiany w przekroju najważniejszych partnerów handlowych (dane za rok 2011; zob. tab. 5) – Chin, USA, Rosji, Japonii oraz Korei Południowej³⁶. Głównym towarem eksportowym, kierowanym przede wszystkim na rynek chiński, są:

³⁶ Z uwagi na brak danych przesłanych przez Mongolię w cytowanej bazie Międzynarodowej Organizacji Handlu struktura ta została odtworzona w oparciu o dane jej partnerów handlowych (wspomniane statystyki lustrzane).

- węgiel – Mongolia jest czwartym dostawcą tego surowca do Chin (po Indonezji, Australii i Wietnamie),
- rudy i koncentraty miedzi – Mongolia jest piątym dostawcą (po Chile, Peru, Australii i Meksyku),
- rudy i koncentraty żelaza – Mongolia jest siedemnastym dostawcą.

Z kolei w imporcie na rynek mongolski dominują oleje ropy naftowej (Mongolia jest dla Rosji dziewiętnastym odbiorcą w tej grupie towarowej) oraz sprzęt transportowy³⁷.

³⁷ Jeśliby przyrzeć się polskiemu eksportowi do Mongolii (dane za rok 2011), to osiągnął on łączną wartość 49,7 mln USD, a dominowały w nim preparaty kosmetyczne lub upiększające oraz preparaty do pielęgnacji skóry (HS 3304; 10%), podgrzewacze, grzałki, aparatura do ogrzewania, suszarki, lokówki, żelazka (HS 8516; 7%), ogórki świeże i korniszony (HS 2001; 6,6%), wieprzowina świeża i mrożona (HS 0203; 6,6%), ciężarówki (HS 8704; 6,4%), owoce przetworzone lub zakonserwowane (HS 2008; 6,1%). Import z Mongolii do Polski ma charakter śladowy (1 mln USD) i w zasadzie dotyczył tylko węgla (HS 2701).

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

Tabela 5.

Główne grupy towarowe mongolskiej wymiany handlowej z najważniejszymi partnerami handlowymi w roku 2011 [mln USD]

kraj	eksport do Mongolii		import z Mongolii	
	towar/wartość	udział	towar/wartość	udział
Chiny	1. Kostiumy damskie, spódnice, żakiety, spodnie – 137,4	5%	1. Węgiel – 1594,6 2. Rudy i koncentraty miedzi – 1030,5 3. Rudy i koncentraty żelaza – 554	43,1%
	2. Ciągniki – 121,7	4,5%		23,8%
	3. Ciężarówki – 118,1	4,3%		15%
	4. Konstrukcje i części konstrukcji z żeliwa i stali – 98,1	3,6%		
USA	1. Samochody osobowe – 97,5	31,1%	1. Rudy i koncentraty wolframu – 6,5 2. Towary gdzie indziej niesklasyfikowane – 2,1	57,7%
	2. Ciężarówki – 47,1	15%		18,9%
	3. Ciągniki – 21,4	6,8%		
	4. Spycharki, równiarki, niwelatory samobieżne – 21,1	6,7%		
Rosja	1. Oleje ropy naftowej – 885,9	59,6%	1. Skaleń, fluoryt, leucyt – 63,7 2. Mięso z bydła, zamrożone – 13,1 3. Mięso z koni, osłów, mułów – 8,1	71,8%
	2. Lokomotywy – 123,9	8,3%		14,8%
	3. Sztaby i pręty z żeliwa lub stali – 47,2	3,2%		9,1%
Japonia	1. Samochody osobowe – 157	48,7%	1. Towary gdzie indziej niesklasyfikowane – 8,19 2. Skaleń, fluoryt, leucyt – 5,4	46,4%
	2. Spycharki, równiarki, niwelatory samobieżne – 28,3	8,8%		30,6%
	3. Jednostki pływające do przewozu osób lub towarów - 22	6,8%		
	4. Ciężarówki – 19,7	6,1%		
Korea Płd.	1. Samochody osobowe – 48,5	13,9%	1. Rudy i koncentraty molibdenu – 36,7 2. Węgiel – 18,4	60,5%
	2. Ciężarówki – 38,6	11%		30,3%
	3. Oleje ropy naftowej – 19,8	5,7%		
	4. Spycharki, równiarki, niwelatory samobieżne – 19,5	5,6%		

źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Centrum Handlu, <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> (13.08.2012).

Wybitnie surowcowa struktura mongolskiego eksportu pozostaje także w ścisłym związku z dynamicznym napływem kapitału zagranicznego (przede wszystkim z Chin), którego aktywność koncentruje się głównie na poszukiwaniach geologicznych oraz przemyśle wydobywczym (zob. rys. 2). Mongolia w roku 2012 uznana została Państwem Górniczym Roku, a prestiżowe nagrody *Asia Mining Awards*, przyznawane w branży poszukiwawczej,

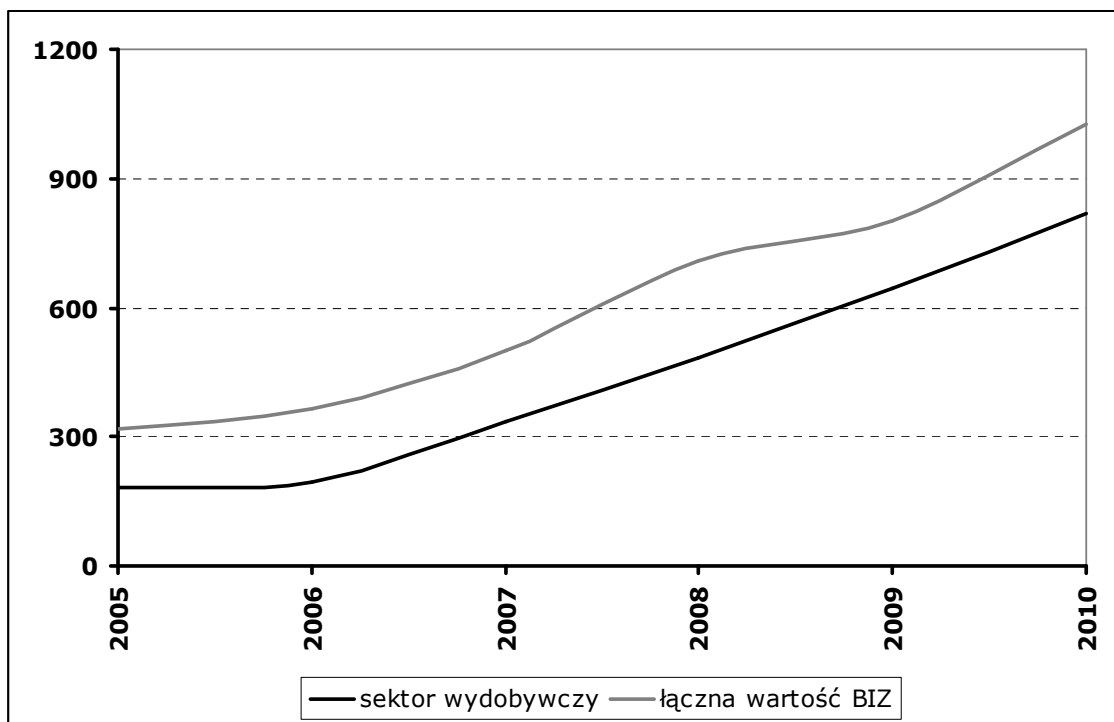
MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

górnictwej, finansów górniczych oraz inwestycji przypadły przedsiębiorstwom z Mongolii i Australii³⁸. Z kolei według informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych aktywność polskich firm wydobywczych koncentruje się tam na uzyskiwaniu koncesji na poszukiwania i wydobycie tzw. metali ziem rzadkich (skand, itr oraz 15 pierwiastków z grupy lantanowców)³⁹ oraz gazu ziemnego (Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo)⁴⁰.

Rysunek 2.

Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Mongolii w sektorze wydobywczym w latach 2005–2010 [mln USD]



źródło: opracowanie własne na podstawie danych Foreign Investment and Foreign Trade Agency, <http://www.investmongolia.com/fiftanew/contents.php?id=7&sId=11&lang=Eng> (13.09.2012).

Wnioski końcowe

Podsumowując przeprowadzone rozważania wskazać można kilka wzajemnie powiązanych ze sobą czynników determinujących neutralność handlową Mongolii i wyznaczających kierunek działań w ramach polityki współpracy gospodarczej z zagranicą.

³⁸ <http://www.ekonomia24.pl/artukul/902046.html> (13.09.2012).

³⁹ <http://biznes.pl/magazyny/energetyka/polska-jedna-noga-w-mongolii-po-metale-ziem-rzadki,5160106,magazyn-detal.html> (13.09.2012).

⁴⁰ http://forsal.pl/artykuly/410881,pgnig_zamierza_szukac_ropy_i_gazu_w_kenii_maroku_i_mongolii.html (13.09.2012).

Pierwszym z nich jest podjęty wysiłek modernizacyjny/restrukturyzacyjny gospodarki i związane z nim bardzo silne (wręcz gwałtowne) otwarcie na współpracę gospodarczą z zagranicą. Po długich latach formalnego członkostwa Mongolii w RWPG, która była sztucznym, oderwanym od realiów rynkowych bytem sankcjonującym (odgórnie formującym) strukturę, jakość i zakres relacji handlowych w ramach bloku sowieckiego, kraj ten stanął przed trudnym wyzwaniem, jakim jest kształtowanie własnej polityki handlowej. Racjonalnym krokiem było więc członkostwo w WTO i przyjęcie swoistego parasola ochronnego w postaci zobowiązań kształtujących międzynarodowy ład handlowy.

Z tym wiąże się czynnik drugi, którym jest strukturalna słabość gospodarki zdominowanej głównie przez produkcję i eksport nieprzetworzonych surowców. W takich warunkach można zracjonalizować handlową neutralność, dzięki której wraz z konsekwentnym budowaniem klimatu inwestycyjnego⁴¹ kraj w wybranych sferach ma stać się atrakcyjnym miejscem lokowania projektów inwestycyjnych (głównie w sektorze wydobywczym⁴²) i realizacji kontraktów w zakresie rozwoju zacofanej infrastruktury (choć ich skala przy ograniczonych zasobach budżetowych i tak nie jest i nie będzie duża). Mongolii powinno zwłaszcza zależeć na wzmocnieniu dywersyfikacji źródeł pochodzenia kapitału zagranicznego, by zachować własne bezpieczeństwo ekonomiczne i równoważyć, o ile jest to tylko możliwe, silne wpływy Chin. Te z uwagi na bezpośrednią geograficzną bliskość złóż i własnych okręgów przemysłowych będą konsekwentnie prowadzić eksploatację mongolskich zasobów utrwalając jednocześnie strukturalne zacofanie. Naturą inwestycji w sektorze wydobywczym w krajach słabo rozwiniętych i rozwijających się jest bowiem wzmocnianie tylko potrzebnej dla ich funkcjonowania infrastruktury, co realnie przekłada się na niebezpieczeństwo nowej surowcowej kolonizacji. Zapewne m.in. z tego powodu mongolski parlament (Churał) wprowadził rozwiązania prawne dotyczące funkcjonowania kapitału zagranicznego w sektorach uznawanych za strategiczne.

Sytuacji z pewnością nie ułatwia śródlądowe położenie między Rosją i Chinami. Dominacja tego drugiego kraju jako głównego rynku eksportowego również wiąże się z całą

⁴¹ Według rankingu *Doing Business* za rok 2012 Mongolia znalazła się na 86. miejscu. Zob. szerzej World Bank, *Doing Business 2012, Country Profile: Mongolia*, Washington DC 2012, <http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/MNG.pdf> (13.08.2012).

⁴² Mongolia jest określana mianem węglowego Kuwejtu. Jedno z największych na świecie złóż wysokokalorycznego węgla kamiennego – Tawan Tołgoj – położone jest w południowej części pustyni Gobi. Zob. <http://www.mongolia-investment.com/tawan-tolgoi> (13.09.2012). Pojawiło się wokół niego wiele kontrowersji i politycznych sporów, gdyż rządzący – chcąc wywiązać się z wyborczych obietnic – dokonali redystrybucji 20% udziałów w złożu pośród wszystkich obywateli, oferując przed wyborami, które odbyły się w czerwcu 2012 (wygrała je Wolnościowa Partia Demokratyczna), ich wykup za 1 mln MNT za udział. Zob. <http://www.ft.com/cms/s/0/d20bfd5e-b866-11e1-a2d6-00144feabdc0.html> (13.09.2012).

gamą potencjalnych ryzyk, od konsekwencji spowolnienia wzrostu chińskiej gospodarki i tym samym spadku popytu na surowce począwszy, a skończywszy na możliwości wywierania przy wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych nacisków politycznych. Rząd mongolski przyjął wobec tego do realizacji tzw. politykę trzeciego sąsiada, co oznacza próbę wzmocnienia więzi ze Stanami Zjednoczonymi⁴³. Pamiętać należy jednak, że dalsza dywersyfikacja rynków eksportowych (wzmocnienie znaczenia Japonii czy Korei Południowej) i tak wiąże się z koniecznością uzyskania dostępu do chińskiej i rosyjskiej infrastruktury kolejowej i portów morskich.

W odniesieniu do problematyki integracyjnej w regionie Azji Środkowej i Wschodniej Mongolia nie ma wielu alternatyw. Sfera stosunków gospodarczych oraz politycznych jest zdominowana przez największych graczy (tzw. regionalne kompleksowe równoważenie) i trudno w najbliższym czasie oczekiwać trwałej instytucjonalizacji tej materii⁴⁴.

Czynnikiem trzecim, który uzasadnia handlową neutralność i tym samym starania o możliwie jak najbardziej intensywną sieć powiązań, jest stosunkowo niewielki rynek wewnętrzny (populacja to niecałe 3,2 mln mieszkańców), niski poziom rozwoju i zamożności (według wskaźnika PKB *per capita* wynosi on ok. 5 tys. USD⁴⁵). Dynamiczny wzrost obrotów handlowych traktowany jest więc jako realna siła napędowa wzrostu PKB⁴⁶, który – jeśli wystąpią wraz z nim głębokie zmiany strukturalne – może przełożyć się także na rozwój społeczno-gospodarczy.

Wobec powyższych stwierdzeń zasadne wydaje się zatem przyjęcie założenia charakterystycznego dla międzynarodowej ekonomii politycznej o zasadniczym wpływie relacji rynek-władza na kształt zarówno samych stosunków międzynarodowych, jak i polityki prowadzonej przez krajowe podmioty. Możliwości efektywnego działania wydają się szczególnie ograniczone w przypadku krajów małych, słabiej rozwiniętych, a takim jest omówiona w ramach tego artykułu Mongolia. Determinuje to tym samym prowadzenie

⁴³ <http://www.nytimes.com/2012/06/27/world/asia/mongolias-coal-deposits-draw-neighbors-attention.html?pagewanted=all> (13.09.2012).

⁴⁴ Zob. szerzej A. Tuvshintugs, *National Perspectives on Linkage Strategy: The Mongolian Perspective*, [w:] M. McCown i in., *Political Economy of the Northeast Asia Regionalism: Linkages between Economic and Security Cooperation*, The Korea Institute of National Unification, Seoul 2006, s. 177–200, C. J. Lee, *Will Northeast Asia's Functional Economic Integration Lead to Formal Regional Economic Integration?* [w:] *Financing for Regional Economic Integration for Northeast Asia*, L. J. Cho, C. J. Lee (red.), Korea Institute for International Economic Policy, Seoul 2010, s. 51–64, E. Haliżak, *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka*, Żurawia Papers, Zeszyt 8, Scholar, Warszawa 2006, a także Ł. Fijałkowski, *Regionalny wymiar bezpieczeństwa w Azji Południowo-Wschodniej. Normy – instytucje – ład regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011.

⁴⁵ http://www.cnbc.com/id/44498765/Mongolia_Per_Capita_GDP_to_Hit_5_000_by_2012_Govt_Minister (13.09.2012).

⁴⁶ W roku 2011 wyniósł on 17,2%. Dodać należy, że poniżej poziomu ubóstwa żyje ok. 35% populacji. Zob. <http://data.worldbank.org/country/mongolia> (13.09.2012).

rozważnych działań dyplomatycznych, których elementem jest także zachowanie handlowej neutralności. Najbezpieczniejszym wyborem dla małego kraju jest w takim kontekście obserwacja bieżących trendów rozwoju sytuacji ekonomiczno-politycznej w bezpośrednim otoczeniu i przyłączanie się do dominujących opcji (tzw. *band wagoning*).

Literatura

- Bagwell K., Staiger R. W., *The Economics of the World Trading System*, The MIT Press, Cambridge 2002.
- Balassa B., *Tariff Policy and Taxation in Developing Countries*, PPR Working Paper No. 281, Policy, Planning and Research, World Bank, Washington DC 1989.
- Baldwin R., *Big-Think Regionalism: A Critical Survey*, [w:] *Regional Rules in the Global Trading System*, A. Estevadeordal, K. Suominen, R. The (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Bhagwati J., *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, New York 2008.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Wydanie III zmienione, PWE, Warszawa 2006.
- Cattaneo O., *The Political Economy of PTAs*, [w:] *Bilateral and Regional Trade Agreements. Commentary and Analysis*, S. Lester, B. Mercurio (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Chen L. L., Devereux J., *Trade Neutrality: A Clarification*, „Journal of Developing Areas” Vol. 31, No. 3, Spring 1997.
- Czubik P., *Wpływ zmiany struktury handlu globalnego na wybrane unormowania prawne regulujące handel międzynarodowy oraz praktykę ich stosowania*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” Vol. I, 2003.
- Damro C., *The Political Economy of Regional Trade Agreements*, [w:] *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, L. Bartels, F. Ortino (red.), Oxford University Press, New York 2006.
- Do V. D., Watson W., *Economic Analysis of Regional Trade Agreements*, [w:] *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, L. Bartels, F. Ortino (red.), Oxford University Press, New York 2006.
- Fijałkowski Ł., *Regionalny wymiar bezpieczeństwa w Azji Południowo-Wschodniej. Normy – instytucje – ład regionalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011.
- Freund C., *Third-Country Effects of Regional Trade Agreements*, [w:] *Preferential Trade Agreements. A Law and Economic Analysis*, K. Bagwell, P. Mavroidis (red.), Columbia Studies in WTO Law and Policy, Cambridge University Press, New York 2011.
- Haliżak E., *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka*, Żurawia Papers, Zeszyt 8, Scholar, Warszawa 2006.
- <http://biznes.pl>.
- <http://forsal.pl>.
- <http://comtrade.un.org>.
- <http://www.cnbc.com>.
- <http://www.ekonomia24.pl>.

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.

<http://www.ft.com>.

<http://www.intracen.org>.

<http://www.investmongolia.com>.

<http://www.mbendi.com>.

<http://www.mongolia-investment.com>.

<http://www.nytimes.com>.

<http://www.worldbank.com>.

<http://www.wto.org>.

Kolsky Lewis M., *The Prisoners' Dilemma and FTAs: Applying Game Theory to Trade Liberalization Strategy*, [w:] *Challenges to Multilateral Trade. The Impact of Bilateral, Preferential and Regional Agreements*, R. Buckley, V. I. Lo, L. Boulle (red.), Global Trade Law Series Vol. 14, Kluwer Law International, Bedfordshire 2008.

Lee C. J., *Will Northeast Asia's Functional Economic Integration Lead to Formal Regional Economic Integration?* [w:] *Financing for Regional Economic Integration for Northeast Asia*, L. J. Cho, C. J. Lee (red.), Korea Institute for International Economic Policy, Seoul 2010.

Luttwak E., *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000.

Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO) sporządzone w Marakeszu dn. 15.04.1994 roku (Dz.U. 1995, nr 98, poz. 483).

Rynarzewski T., *Regionalna integracja ekonomiczna a dobrobyt gospodarki światowej*, [w] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, J. Rymarczyk, W. Michalczyk (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

Shafaeddin M., *Selectivity and Neutrality of Trade Policy Incentives: Implications for Industrialization and the NAMA Negotiations*, TWN Trade & Development Series, No. 39, Penang 2009.

Strange S., *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

The World Bank, *Doing Business 2012, Country Profile: Mongolia*, Washington DC 2012.

Tsogtbaatar D., *Mongolia's WTO Accession: Expectations and Realities of WTO Membership*, [w:] *Managing the Challenges of WTO Participation. 45 Case Studies*, P. Gallagher, P. Low, A. L. Stoler (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2005.

Tuvshintugs A., *National Perspectives on Linkage Strategy: The Mongolian Perspective*, [w:] M. McCown i in., *Political Economy of the Northeast Asia Regionalism: Linkages between Economic and Security Cooperation*, The Korea Institute of National Unification, Seoul 2006.

WTO, *Accession of Mongolia*, WT/ACC/MNG/11, 25 July 1996.

WTO, *Accession of Mongolia. Decision of 18 July 1996*, WT/ACC/MNG/10, 25 July 1996.

WTO, *Mongolia: Accession Commitments. Communication from Mongolia. Privatization Program of Mongolia During 1997-2000*, WT/ACC/MNG/12, 11 May 2001.

WTO, *Report of the Working Party on the Accession of Mongolia*, WT/ACC/MNG/9, 27 June 1996.

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.