

BARTOSZ MICHALSKI

## HANDLOWA NEUTRALNOŚĆ W REŻIMIE ŚWIATOWEJ ORGANIZACJI HANDLU. PRZYPADEK MONGOLII

### Wprowadzenie

Współczesny międzynarodowy system handlowy stanowi przestrzeń, w ramach której zachodzą procesy globalizacji i regionalizacji. Osiągnięty politycznie konsensus co do potrzeby i zasadności liberalizacji handlu (a wraz z nim także innych dziedzin, tzw. zagadnień singapurskich) oraz 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 między innymi impas negocjacyjny, jaki powstał w ramach toczącej się Rundy Katarskiej<sup>1</sup>.

W takiej sytuacji rządy poszczególnych państw coraz skuteczniej prowadzą działania, które można określić mianem polityki alternatywnej liberalizacji<sup>2</sup>. Chodzi tu mianowicie o to, że zasady międzynarodowego reżimu handlowego zezwalają na mocy art. XXIV GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) na tworzenie stref wolnego handlu i unii celnych<sup>3</sup>. W licznych przypadkach stosowana przez stro-

<sup>1</sup> Problem może tkwić w tym, że 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).

<sup>2</sup> 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*, red. S. Lester, B. Mercurio, Cambridge 2009, s. 37.

<sup>3</sup> 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, *Regional-*

ny interpretacja art. XXIV wypaczyła jego sens jako gwaranta w pełni wolnego i „nieinwazyjnego” handlu<sup>4</sup>. 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 kraje członkowskie dokonają notyfikacji porozumienia)<sup>5</sup>. Te silne tendencje ku regionalizacji handlu budzą obawy zarówno teoretyków<sup>6</sup>, jak i praktyków, między innymi dlatego, że mogą generować nowe ukryte bariery w międzynarodowej wymianie, co przekłada się z kolei na powstawanie kosztów transakcyjnych przez strony realizujące kontrakty handlowe.

Działanie to jest jednak 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, że ta pierwsza – jako proces zakorzeniony w czynnikach mikroekonomicznych – narzuciła dominację *stricte* rynkowego myślenia, podczas gdy ta druga jest próbą przywrócenia polityczności, powrotu państwa i swoistego uwolnienia przestrzeni decyzyjnych zagarniętych przez niepaństwowych aktorów (główne korporacje transnarodowe) współczesnych stosunków międzynarodowych<sup>7</sup>.

---

*na integracja ekonomiczna a dobrobyt gospodarki światowej*, [w:] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, red. J. Rymarczyk, W. Michalczyk, Wrocław 2004; czy też C. Freund, *Third-Country Effects of Regional Trade Agreements*, [w:] *Preferential Trade Agreements. A Law and Economic Analysis*, red. K. Bagwell, P. Mavroidis, (Columbia Studies in WTO Law and Policy), New York 2011.

<sup>4</sup> 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. 1, 2003, s. 41, za: <http://www.europeistyka.uj.edu.pl/documents/3458728/0d208975-521c-4f7c-b71|c-bc093baa7bfc> [9.09.2012].

<sup>5</sup> Problem tkwi jednak w tym, że z uwagi na skalę zjawiska – łącznie według stanu na 15 stycznia 2012 r. notyfikowano 511 regionalnych porozumień handlowych (zob. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](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*).

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

<sup>7</sup> 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*, red. L. Bartels, F. Ortino, New York 2006, s. 29-39.

## 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 przyrzeć się bliżej możliwym przyczynom takiej polityki i spróbować określić, w jakim kierunku może ona w przyszłości ewoluować. By to uczynić, przyjęto następującą strukturę artykułu.

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, że 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 WTO<sup>8</sup>, Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>9</sup>, Banku Światowego (raport Doing Business)<sup>10</sup> oraz Międzynarodowego Centrum Handlu<sup>11</sup> (nomenklatura scaloną, Harmonised System, HS; czterocyfrowy poziom dezagregacji). Należy jednocześnie zaznaczyć, 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

---

<sup>8</sup> [http://docsonline.wto.org/imrd/gen\\_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=%28+%40meta%5FSymbol+Wt%FCACC%FCMNG%FC%2A%29+&language=1](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/WSDBStatProgramSeries.aspx?Language=E> [13.08.2012].

<sup>9</sup> <http://comtrade.un.org/> [13.08.2012].

<sup>10</sup> <http://www.doingbusiness.org> [13.08.2012].

<sup>11</sup> <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> [13.08.2012].

mogą kontrolować globalnej produkcji na rynki światowe, nie określają polityki gospodarczej, lecz negocjują, w czym stają się podobne do przedsiębiorstw; koncepcja *market state*)<sup>12</sup>.

## 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 przedsięwzięć państwa zmierzających do wpływania na wielkość oraz strukturę eksportu i importu poprzez zastosowanie instrumentów taryfowych i pozataryfowych<sup>13</sup>.

Teoretycznie absolutna neutralność to taki stan rzeczy, w którym dany kraj nie podejmuje żadnych działań, by kształtować strumień wymiany handlowej. W praktyce jednak przyjmuje się, że polityka handlowa może być określona jako neutralna, gdy zachęty importowe i eksportowe są mniej więcej jednakowe<sup>14</sup>. 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  $B < 1$ , to uznaje się, że krajowa polityka handlowa sprzyja substytucji importu, jeśli  $B > 1$ , to promuje ona eksport, natomiast gdy  $B = 1$ , wówczas można mówić o neutralności polityki handlowej i gospodarce funkcjonującej w oparciu o zasady wolnego handlu<sup>15</sup>.

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, na przykład inflacji w kraju i/lub za granicą, szoków zewnętrznych, zmiany wydajności pracy w sektorze eksportowym danego kraju i/lub kraju, z którego dobra są importowane. Warto także pamiętać, że kraje małe z racji niewielkiego udziału w światowych obrotach handlowych dysponują bardzo ograniczonymi możli-

<sup>12</sup> J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 169. Ponadto zob. szerzej: S. Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge 1996; E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wrocław 2000.

<sup>13</sup> Zob. A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, wyd. 3 zm., Warszawa 2006, s. 166 i n.

<sup>14</sup> L.L. Chen, J. Devereux, *Trade Neutrality: A Clarification*, „Journal of Developing Areas”, vol. 31, Spring 1997, no. 3, s. 357.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 358-359.

wościami oddziaływania na relacje wymienne<sup>16</sup>. 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 Nasha<sup>17</sup>.

W długim okresie zmiana *terms of trade* jest natomiast możliwa na skutek wystąpienia korzystnych efektów związanych z procesami restrukturyzacji gospodarki, między innymi 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 należy zastrzec, że 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 (ujednolicenie) instrumentów polityki handlowej<sup>18</sup>, przezwyciężenie niedoskonałości rynku (dzięki

---

<sup>16</sup> O wpływie małego i dużego kraju na handel zob. szerzej: A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki...*, s. 170-180.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: K. Bagwell, R.W. Staiger, *The Economics of the World Trading System*, 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 and Regional Agreements*, red. R. Buckley, V.I. Lo, L. Boulle, (Global Trade Law Series, vol. 14), Bedfordshire 2008, s. 21-40.

<sup>18</sup> Warto jednak pamiętać o tym, że ustalanie celów polityki handlowej w ujednolicony 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 wynikłe z tego faktu zmiany cen światowych. Zob. K. Bagwell, R.W. Staiger, *The Economics...*, s. 24.

silniejszej presji konkurencyjnej) i systematyczne znoszenie barier generujących koszty transakcyjne<sup>19</sup>.

Konsekwencją tak ujmowanej neutralności jest więc, że instrumenty polityki handlowej stopniowo przestają mieć swój zarówno ochronny (protekcyjny), jak i fiskalny (wpływy do budżetu) charakter<sup>20</sup>. W szerszym wymiarze pojawia się również tendencja do ujednoczenia (taka sama taryfa dla wszystkich sektorów, brak selektywności), usztywnienia (wywołującego brak elastyczności w prowadzeniu polityki handlowej) oraz uniwersalizacji (takie same zasady dla wszystkich krajów niezależnie od poziomu ich rozwoju) stawek celnych<sup>21</sup>. Sama neutralność może więc być nie tyle rezultatem świadomej polityki podmiotów krajowych, ile 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 dnia 15 kwietnia 1994 roku (Dz.U. z 1995 r., nr 98, poz. 483)<sup>22</sup>. Procedura akcesyjna została zapoczątkowana 8 października 1991 roku

---

<sup>19</sup> Wiele zależy jednak od punktu odniesienia, bowiem z jednej strony, jeśli porównywać koszty transakcyjne do sytuacji, w której nie byłoby żadnych cel, a wszystkie inne bariery zostałyby wyeliminowane, to 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*, red. L. Bartels, F. Ortino, New York 2006, s. 17-18.

<sup>20</sup> 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 Taxation in Developing Countries*, (PPR Working Paper no. 281, Policy, Planning and Research, World Bank), Washington DC 1989, s. 10 i n.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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



powołaniem specjalnej grupy roboczej (*working party*) celem zbadania wniosku o członkostwo złożonego przez mongolski rząd. Po kilku latach prac przedstawiła ona raport<sup>23</sup>, w którym zawarto kluczowe informacje dotyczące uwarunkowań przyjęcia Mongolii w poczet członków Światowej Organizacji Handlu.

Wskazano w nim, że 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, że Mongolia była (i w zasadzie nadal pozostaje – B.M.) 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 zewnętrznym. Charakterystyczne dla ówczesnego języka<sup>24</sup> jest optymistyczne stwierdzenie, że członkostwo Mongolii przyczyni się do złagodzenia bieżących trudności, wsparcia dla rozwoju ekonomicznego, pomocy w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz wzmocnienia multilateralnego systemu handlowego<sup>25</sup>.

W toku prowadzonych prac analizie poddano wiele sfer mających kluczowe znaczenie zarówno dla funkcjonowania gospodarki rynkowej, jak i stosunków handlowych z zagranicą. Były nimi: 1) reformy gospodarcze (zniesienie kontroli cen, wprowadzenie wymienialności krajowej waluty – tugrika mongolskiego/MNT, demonopolizacja gospodarki); 2) reżim taryfowy, opłaty importowe, podatki, środki ochrony pozataryfowej (licencje, ograniczenia ilościowe); 3) 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); 4) państwowe przedsiębiorstwa handlowe (kwestie ich prawnego uprzywilejowania, prywatyzacji, samofinansowania własnej działalności); 5) program prywatyzacyjny (programy Małej i Dużej Prywatyzacji, konwersja bonów inwestycyjnych w udziałach

---

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.

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

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

<sup>25</sup> 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...*, s. 4.

ly własnościowe, utworzenie sektora prywatnej bankowości<sup>26</sup>; 6) reżim inwestycyjny (zachęty dla inwestorów zagranicznych, wymogi kapitałowe, zwolnienia od zobowiązań celnych i podatkowych), wolne strefy podatkowe; 7) procedury celne i transparentność (publikacja przepisów prawnych), ustalanie wartości celnej dóbr; 8) porozumienia handlowe (konsekwencje upadku Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej – RWPG, zobowiązanie do utrzymywania stosunków handlowych na zasadach równości i wzajemnych korzyści); 9) prawa własności intelektualnej, usługi (sektor bankowy, telekomunikacyjny, transportowy, turystyczny); 10) zamówienia publiczne.

Cały proces negocjacyjny został zakończony na mocy decyzji Rady Ogólnej WTO z dnia 18 lipca 1996 roku<sup>27</sup>. Mongolia przyjęła zobowiązanie do przedkładania corocznie notyfikacji zobowiązań, wobec których zastosowano rozwiązania przejściowe oraz raportowania jakichkolwiek opóźnień w ich wdrażaniu wraz z wyjaśnieniem ich przyczyn<sup>28</sup>.

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 WTO<sup>29</sup>.

## 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%<sup>30</sup>. Jednocześnie trzeba odnieść się także do podstawowych wskaźników charakteryzujących znaczenie i intensywność

---

<sup>26</sup> Warto w tym kontekście wspomnieć, że zgodnie z komunikatem przesłanym przez Mongolię do WTO dotyczącym programu prywatyzacyjnego za lata 1997–2000 udział sektora prywatnego w ostatniej dekadzie XX w. 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, 11.05.2001.

<sup>27</sup> WTO, *Accession of Mongolia. Decision of 18 July 1996*, WT/ACC/MNG/10, 25.07.1996.

<sup>28</sup> WTO, *Accession of Mongolia*, WT/ACC/MNG/11, 25.07.1996.

<sup>29</sup> 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*, red. P. Gallagher, P. Low, A. L. Stoler, Cambridge 2005, s. 409–419.

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



mongolskiej wymiany handlowej. I tak wartość handlu (eksportu i importu średnio za okres 2008–2010) wyniosła 2,33 tys. USD na jednego mieszkańca<sup>31</sup>, natomiast wskaźnik otwartości gospodarki wyniósł aż 115,4%<sup>32</sup>.

Na dużą uwagę zasługuje wzrost wymiany handlowej zanotowany w pierwszej dekadzie XXI wieku (zob. wykres 1). Obroty dynamicznie rosły (wzrost kilkudziesięcioprocentowy w każdym roku, z wyjątkiem lat 2008–2009, to jest wybuchu kryzysu 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%<sup>33</sup>. 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. Należy jednak zauważyć, że przez niemal cały badany okres (z wyjątkiem 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, to znaczy słabego zaawansowania technologicznego (niskiego stopnia przetworzenia, wysokiego udziału dóbr surowco- i pracochłonnych) oferty eksportowej przy jednocześnie wyraźnej dominacji dóbr kapitałochłonnych w imporcie.

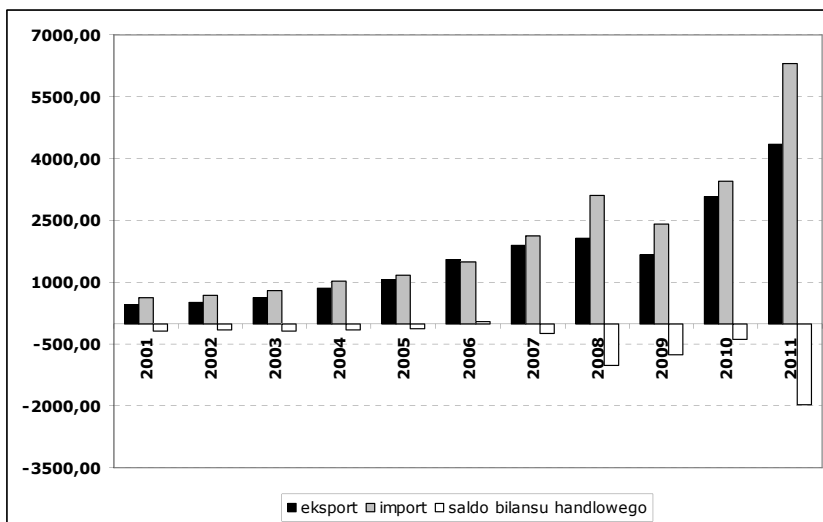
Głównymi partnerami handlowymi (dane za okres 2003–2007 z uwagi na ich dostępność; zob. tab. 1) były w przypadku eksportu: Chiny, USA, Kanada oraz Rosja, natomiast na rynek mongolski trafiały głównie towary z Rosji, Chin, Korei Południowej oraz Japonii (zob. tab. 2). Posiłkując się danymi z roku 2007, można zauważyć, że 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.

---

<sup>31</sup> 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/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country> [10.09.2012].

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

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



Wykres 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].

Analiza struktury przedmiotowej mongolskiego eksportu wskazuje, że jest ona bardzo silnie zdominowana przez surowce (zob. tab. 3). Mongolia posiada w każdej z grup surowcowych (HS 2701, 2603, 2601, 7108)<sup>34</sup>, z wyjątkiem olejów ropy naftowej surowych (HS 2709), bardzo wyraźną ujawnioną przewagę komparatywną (*revealed comparative advantage*, RCA)<sup>35</sup>. 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.

<sup>34</sup> 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].

<sup>35</sup> Złoże 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 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	284 240	46,2%	407 199	47,6%	512 380	48,1%	1 046 079	67,8%	1 399 796	74,2%	56,8%
Kanada	707	0,1%	14 690	1,7%	122 053	11,5%	171 190	11,1%	178 489	9,5%	6,8%
USA	142 934	23,2%	156 269	18,3%	152 477	14,3%	119 031	7,7%	64 458	3,4%	13,4%
Rosja	41 209	6,7%	20 639	2,4%	27 230	2,6%	45 113	2,9%	57 246	3,0%	3,5%
Włochy	9051	1,5%	17 333	2,0%	24 846	2,3%	40 396	2,6%	55 830	3,0%	2,3%
Korea Płd.	7465	1,2%	9660	1,1%	65 086	6,1%	21 386	1,4%	40 628	2,2%	2,4%
Wlk. Brytania	26 100	4,2%	137 355	16,0%	87 101	8,2%	38 595	2,5%	17 248	0,9%	6,4%
Japonia	8502	1,4%	19 781	2,3%	5798	0,5%	7113	0,5%	14 437	0,8%	1,1%
Niemcy	4639	0,8%	11 680	1,4%	12 273	1,2%	9229	0,6%	10 406	0,6%	0,9%
<b>RAZEM</b>	615 866	100,0%	856 009	100,0%	1 064 385	100,0%	1 542 321	100,0%	1 886 553	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	265 335	33,1%	341 917	33,5%	417 927	35,3%	547 798	36,9%	726 537	34,3%	34,6%
Chiny	172 269	21,5%	224 962	22,0%	295 037	24,9%	403 777	27,2%	658 229	31,1%	25,4%
Korea Płd.	67 575	8,4%	61 190	6,0%	63 724	5,4%	82 511	5,6%	118 260	5,6%	6,2%
Japonia	63 357	7,9%	74 963	7,3%	75 501	6,4%	97 629	6,6%	107 386	5,1%	6,7%
Niemcy	37 950	4,7%	33 516	3,3%	37 601	3,2%	42 989	2,9%	70 706	3,3%	3,5%
USA	23 467	2,9%	46 497	4,6%	40 115	3,4%	44 060	3,0%	50 222	2,4%	3,2%
Singapur	10 356	1,3%	14 995	1,5%	16 276	1,4%	20 727	1,4%	45 895	2,2%	1,5%
Kazachstan	4916	0,6%	26 334	2,6%	40 538	3,4%	49 805	3,4%	38 007	1,8%	2,4%
Ukraina	9206	1,1%	14 828	1,5%	19 590	1,7%	22 849	1,5%	32 867	1,6%	1,5%
Hongkong	23 877	3,0%	32 279	3,2%	12 231	1,0%	11 201	0,8%	22 903	1,1%	1,8%
Australia	19 594	2,4%	15 499	1,5%	14 139	1,2%	17 529	1,2%	19 469	0,9%	1,5%
Malezja	4675	0,6%	5506	0,5%	6966	0,6%	9752	0,7%	18 114	0,9%	0,6%
Polska	8026	1,0%	8748	0,9%	10 005	0,8%	12 631	0,9%	16 240	0,8%	0,9%
<b>RAZEM</b>	801 001	100,0%	1 021 146	100,0%	1 182 559	100,0%	1 485 599	100,0%	2 117 034	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 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	115 810	6,1%	251 934	12,2%	317 127	19,0%	1 027 824	33,5%	1 659 949	38,2%
2603	Rudy i koncentraty miedzi	811 416	43,0%	850 435	41,2%	619 366	37,1%	894 842	29,1%	1 030 460	23,7%
2601	Rudy i koncentraty żelaza	16 496	0,9%	145 961	7,1%	85 225	5,1%	222 163	7,2%	553 978	12,8%
7108	Złoto	234 874	12,4%	176 749	8,6%	138 910	8,3%	224 341	7,3%	243 150	5,6%
2709	Oleje ropy naftowej surowe	53 304	2,8%	104 178	5,0%	115 751	6,9%	162 547	5,3%	225 775	5,2%
5102	Sierść zwierzęca	67 251	3,6%	70 680	3,4%	65 198	3,9%	86 770	2,8%	102 369	2,4%
2529	Skaleń, fluoryt, leucyt	44 954	2,4%	67 984	3,3%	55 160	3,3%	87 612	2,9%	96 159	2,2%
2608	Rudy i koncentraty cynku	175 463	9,3%	73 101	3,5%	67 450	4,0%	80 755	2,6%	83 753	1,9%
2613	Rudy i koncentraty molibdenu	75 891	4,0%	117 064	5,7%	58 448	3,5%	68 759	2,2%	69 517	1,6%
	<b>RAZEM</b>	1 886 553	100,0%	2 063 663	100,0%	1 669 492	100,0%	307 1207	100,0%	4 342 812	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	551 307	26,0%	764 544	24,7%	421 193	17,4%	625 815	18,1%	983 809	15,6%
8703	Samochody osobowe	87 313	4,1%	171 317	5,5%	44 392	1,8%	130 612	3,8%	346 608	5,5%
8704	Ciężarówki	53 410	2,5%	121 618	3,9%	33 620	1,4%	146 621	4,2%	280 998	4,5%
8429	Spycharki, równarki, niwelatory samobieżne	52 695	2,5%	83 098	2,7%	48 671	2,0%	92 143	2,7%	280 258	4,4%
8701	Ciągniki	3738	0,2%	37 484	1,2%	16 646	0,7%	82 856	2,4%	155 262	2,5%
6104	Kostiumy damskie, spodnice, zakłady, spodnie	61	0,0%	1757	0,1%	63 472	2,6%	42 329	1,2%	137 821	2,2%
8602	Lokomotywy	2038	0,1%	7457	0,2%	4325	0,2%	8223	0,2%	132 725	2,1%
7308	Konstrukcje i części konstrukcji z żelaza i stali	18 786	0,9%	19 548	0,6%	12 802	0,5%	42 853	1,2%	124 930	2,0%
8431	Części mechaniczne	312 64	1,5%	23 069	0,7%	32 688	1,3%	47 781	1,4%	113 575	1,8%
	<b>RAZEM</b>	2 117 034	100,0%	3 096 689	100,0%	2 422 882	100,0%	3 454 943	100,0%	6 313 237	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 Południowej<sup>36</sup>. Głównym towarem eksportowym, kierowanym przede wszystkim na rynek chiński, są:

- 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 transportowy<sup>37</sup>.

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. wykres 2). Mongolia w roku 2012 została uznana za Państwo Górnicze Roku, a prestiżowe nagrody Asia Mining Awards, przyznawane w branży poszukiwawczej, górniczej, finansów górniczych oraz inwestycji przypadły przedsiębiorstwom z Mongolii i Australii<sup>38</sup>. Z kolei według informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych aktywność polskich firm wydobywczych koncentruje się tam na uzyskiwaniu koncesji na poszukiwanie i wydobycie tzw. metali ziem rzadkich (skand, itr i 15 pierwiastków z grupy lantanowców)<sup>39</sup> oraz gazu ziemnego (Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo)<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> 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).

<sup>37</sup> Jeśliby przyjrzeć 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).

<sup>38</sup> <http://www.ekonomia24.pl/arttykul/902046.html> [13.09.2012].

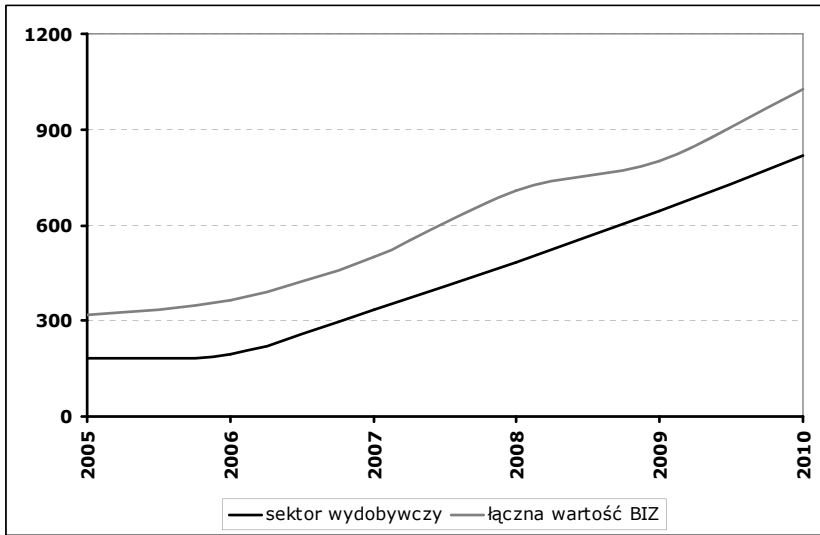
<sup>39</sup> <http://biznes.pl/magazyny/energetyka/polska-jedna-noga-w-mongolii-po-metale-ziem-rzadki,5160106,magazyn-detal.html> [13.09.2012].

<sup>40</sup> [http://forsal.pl/arttykuly/410881,pgnig\\_zamierza\\_szukac\\_ropy\\_i\\_gazu\\_w\\_kenii\\_maroku\\_i\\_mongolii.html](http://forsal.pl/arttykuly/410881,pgnig_zamierza_szukac_ropy_i_gazu_w_kenii_maroku_i_mongolii.html) [13.09.2012].

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 2. Ciągniki – 121,7 3. Ciężarówki – 118,1 4. Konstrukcje i części konstrukcji z żeliwa i stali – 98,1	5,0% 4,5% 4,3% 3,6%	1. Węgiel – 1594,6 2. Rudy i koncentraty miedzi – 1030,5 3. Rudy i koncentraty żelaza – 554	43,1% 23,8% 15,0%
USA	1. Samochody osobowe – 97,5 2. Ciężarówki – 47,1 3. Ciągniki – 21,4 4. Spycharki, równiarki, niwelatory samobieżne – 21,1	31,1% 15,0% 6,8% 6,7%	1. Rudy i koncentraty wolframu – 6,5 2. Towary gdzie indziej niesklasyfikowane – 2,1	57,7% 18,9%
Rosja	1. Oleje ropy naftowej – 885,9 2. Lokomotywy – 123,9 3. Sztaby i pręty z żeliwa lub stali – 47,2	59,6% 8,3% 3,2%	1. Skaleń, fluoryt, leucyt – 63,7 2. Mięso z bydła, zamrożone – 13,1 3. Mięso z koni, osłów, mułów – 8,1	71,8% 14,8% 9,1%
Japonia	1. Samochody osobowe – 157 2. Spycharki, równiarki, niwelatory samobieżne – 28,3 3. Jednostki pływające do przewozu osób lub towarów – 22 4. Ciężarówki – 19,7	48,7% 8,8% 6,8% 6,1%	1. Towary gdzie indziej niesklasyfikowane – 8,19 2. Skaleń, fluoryt, leucyt – 5,4	46,4% 30,6%
Korea Płd.	1. Samochody osobowe – 48,5 2. Ciężarówki – 38,6 3. Oleje ropy naftowej – 19,8 4. Spycharki, równiarki, niwelatory samobieżne – 19,5	13,9% 11,0% 5,7% 5,6%	1. Rudy i koncentraty molibdenu – 36,7 2. Węgiel – 18,4	60,5% 30,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Centrum Handlu, <http://www.intracen.org/trade-support/trade-statistics> [13.08.2012].



Wykres 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/fifitanew/contents.php?id=7&sId=11&lang=Eng> [13.09.2012].

## Wnioski

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

wraz z konsekwentnym budowaniem klimatu inwestycyjnego<sup>41</sup> kraj w wybranych sferach ma stać się atrakcyjnym miejscem lokowania projektów inwestycyjnych (głównie w sektorze wydobywczym<sup>42</sup>) 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 wzmacnianie tylko potrzebnej dla ich funkcjonowania infrastruktury, co realnie przekłada się na niebezpieczeństwo nowej surowcowej kolonizacji. Zapewne między innymi z tego powodu mongolski parlament (Chural) 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 gamą potencjalnych ryzyk – od konsekwencji spowolnienia wzrostu chińskiej gospodarki i tym samym spadku popytu na surowce począwszy, a skończywszy na możliwości wywierania nacisków politycznych przy wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych. Rząd mongolski przyjął wobec tego do realizacji tzw. politykę trzeciego sąsiada, co oznacza próbę wzmocnienia więzi ze Stanami Zjednoczonymi<sup>43</sup>. Należy jednak pamiętać, 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.

---

<sup>41</sup> 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](http://www.doingbusiness.org/~/_/media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/MNG.pdf) [13.08.2012].

<sup>42</sup> Mongolia jest określaną mianem węglowego Kuwejtu. Jedno z największych na świecie złóż wysokokalorycznego węgla kamiennego – Tawan Tolgoj – 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 r. (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].

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

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 materii<sup>44</sup>.

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 około 5 tys. USD<sup>45</sup>). Dynamiczny wzrost obrotów handlowych traktowany jest więc jako realna siła napędowa wzrostu PKB<sup>46</sup>, który – jeśli nastąpią 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 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*).

---

<sup>44</sup> 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*, 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*, red. L.J. Cho, C.J. Lee, Seoul 2010, s. 51-64; E. Halizak, *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka*, „Żurawia Papers”, z. 8, Warszawa 2006; a także L. Fijałkowski, *Regionalny wymiar bezpieczeństwa w Azji Południowo-Wschodniej. Normy – instytucje – ład regionalny*, Wrocław 2011.

<sup>45</sup> [http://www.cnbc.com/id/44498765/Mongolia\\_Per\\_Capita\\_GDP\\_to\\_Hit\\_5\\_000\\_by\\_2012\\_Govt\\_Minister](http://www.cnbc.com/id/44498765/Mongolia_Per_Capita_GDP_to_Hit_5_000_by_2012_Govt_Minister) [13.09.2012].

<sup>46</sup> W roku 2011 wyniósł on 17,2%. Należy dodać, że poniżej poziomu ubóstwa żyje około 35% populacji. Zob. <http://data.worldbank.org/country/mongolia> [13.09.2012].

## SUMMARY

### TRADE NEUTRALITY IN THE WTO REGIME. THE CASE OF MONGOLIA

The paper addresses the concept of trade neutrality of 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 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 assuming that these issues settle directions both of diplomatic efforts devised within the foreign policy as well as the choice of strategic options for trade policy of a small country.