

Uniwersytet Łódzki  
WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY

**Tsolmontuya Myagmarjav**

Numer albumu 5928

Rozprawa doktorska

**SPOŁECZNO-GOSPODARCZE KONSEKWENCJE  
ROZWOJU GÓRNICCTWA W MONGOLII**

Promotor: **dr hab. Małgorzata Burchard-Dziubińska, prof. UŁ**  
Promotor pomocniczy: **dr Tomasz Legiędź**

**Łódź 2023**



<b>WSTĘP</b> .....	<b>3</b>
<b>1. ROLA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO W ROZWOJU GOSPODARCZYM MONGOLII</b> .....	<b>10</b>
1.1.    OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO MONGOLII.....	10
1.2.    GOSPODARCZE ZNACZENIE ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO MONGOLII .....	14
1.2.1. <i>Naturalne pastwiska</i> .....	14
1.2.2. <i>Źródła energii odnawialnej</i> .....	16
1.2.3. <i>Zasoby kopalin</i> .....	17
1.3.    KOPALINY O WYSOKIM POTENCJALE GOSPODARCZYM.....	18
<b>2. OCHRONA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO W ŚWIETLE TEORII EKONOMII – WYBRANE ZAGADNIENIA</b> .....	<b>21</b>
2.1.    EKONOMIA ŚRODOWISKA I ZASOBÓW NATURALNYCH .....	21
2.2.    EKONOMIA EKOLOGICZNA .....	28
2.3.    EKONOMIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU .....	32
<b>3. PRZEMIANY SYSTEMOWE W ŚWIETLE EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ – UJĘCIE TEORETYCZNE</b> .....	<b>38</b>
3.1.    EKONOMIA INSTYTUCJONALNA – ZARYS PROBLEMATYKI .....	38
3.2.    ROZWÓJ GOSPODARCZY A ŁĄD SPOŁECZNY .....	43
3.2.1. <i>Porządek ograniczonego dostępu – charakterystyka ogólna</i> .....	44
3.2.2. <i>Rozwój w ramach porządku ograniczonego dostępu</i> .....	46
3.2.3. <i>Porządek otwartego dostępu - charakterystyka ogólna</i> .....	49
3.3.    TRANSFORMACJA OD PORZĄDKU OGRANICZONEGO DOSTĘPU DO PORZĄDKU OTWARTEGO DOSTĘPU .....	50
<b>4. SEKTOR GÓRNICZY W MONGOLII W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ – W ŚWIETLE DANYCH STATYSTYCZNYCH I EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ</b> .....	<b>56</b>
4.1.    ZWROT KU GOSPODARCE RYNKOWEJ .....	56
4.2.    EKSPLOATACJA KOPALIN W MONGOLII W LATACH 1990-2022 .....	60
4.2.1. <i>Wydobycie węgla w Mongolii</i> .....	62
4.2.2. <i>Wydobycie miedzi w Mongolii</i> .....	64
4.2.3. <i>Wydobycie złota w Mongolii</i> .....	65
4.2.4. <i>Wydobycie innych surowców mineralnych w Mongolii</i> .....	67
4.3.    ZNACZENIE SEKTORA GÓRNICZEGO DLA WZROSTU GOSPODARCZEGO MONGOLII .....	69
4.4.    ŹRÓDŁA FINANSOWANIA INWESTYCJI W SEKTORZE GÓRNICZYM .....	75
4.5.    ŚRODOWISKOWE I SPOŁECZNE SKUTKI EKSPANSJI SEKTORA GÓRNICZEGO .....	78
4.5.1. <i>Wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego w 2019 roku wśród byłych pasterzy zamieszkujących obecnie dzielnicę gerów w Ułan Bator..</i>	80

4.5.2.	<i>Środowiskowe skutki ekspansji górnictwa w Mongolii a kwestia sprawiedliwości środowiskowej i ekologicznej</i> .....	82
4.6.	KLUCZOWE ZMIANY PRAWNE W ODNIESIENIU DO GÓRNICTW ..... 89	89
4.7.	BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE W SEKTORZE GÓRNICZYM WOBEC ZMIAN LEGISLACYJNYCH W MONGOLII W LATACH 1990- 2023.....	99
4.8.	EWOLUCJA PORZĄDKU SPOŁECZNEGO W MONGOLII - PRZEMYSŁ WYDOBYWCZEGO JAKO GŁÓWNE ŹRÓDŁO RENT .....	104
<b>5.</b>	<b>PRZECIWDZIAŁANIE NEGATYWNYM SKUTKOM EKSPANSJI GÓRNICTW W MONGOLII .....</b>	<b>117</b>
5.1.	PROBLEMY Z REWITALIZACJĄ TERENÓW GÓRNICZYCH W MONGOLII .....	117
5.1.1.	<i>Miasto i kombinat Erdenet</i> .....	120
5.1.2.	<i>Problemy z wodą miejską Erdenet</i> .....	122
5.2.	PROJEKTOWANIE I ZARZĄDZANIE PROCESAMI EKSPLOATACJI KOPALIN I REWITALIZACJI TERENÓW POGÓRNICZYCH.....	123
5.3.	DOŚWIADCZENIA WYBRANYCH KRAJÓW EUROPEJSKICH W REWITALIZACJI I TRANSFORMACJI OBSZARÓW PO GÓRNICZYCH.....	125
5.3.1.	<i>Przykład 1. Miasto Bottrop, Niemcy</i> .....	127
5.3.2.	<i>Przykład 2. Berzdorfer See, Niemcy</i> .....	129
5.3.3.	<i>Przykład 3. Rehabilitacja odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Espenhain, Niemcy</i> .....	130
5.3.4.	<i>Przykład 4. Przemiany w województwie śląskim</i> .....	131
5.3.5.	<i>Przykład 5. Bełchatowski Obszar Sprawiedliwej Transformacji, Polska</i> ....	135
5.4.	MOŻLIWOŚĆ PRZENIESIENIA DOŚWIADCZEŃ W REWITALIZACJI I TRANSFORMACJI OBSZARÓW POGÓRNICZYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ NA GRUNT MONGOLSKI – PRÓBA OCENY.....	143
5.5.	INSTYTUCJONALNE IMPLIKACJE PROPONOWANYCH ZMIAN .....	145
	<b>ZAKOŃCZENIE.....</b>	<b>148</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>156</b>
	<b>AKTY PRAWNE – MONGOLIA .....</b>	<b>166</b>
	<b>AKTY PRAWNE – POLSKA I UNIA EUROPEJSKA .....</b>	<b>167</b>
	<b>SPIS TABEL.....</b>	<b>168</b>
	<b>SPIS RYSUNKÓW .....</b>	<b>168</b>

## Wstęp

Położona w środkowowschodniej Azji, pomiędzy Rosją od północy i Chinami od południa, Mongolia jest największym na świecie krajem śródlądowym. Jej powierzchnia wynosi 1 564 116 km<sup>2</sup>. Pod względem administracyjnym podzielona jest na 21 ajmaków (odpowiedniki polskich województw), 330 sumów (odpowiedniki polskich powiatów), 1575 bagów (odpowiedniki polskich gmin wiejskich) i 1 miasto wydzielone Ułan Bator (stolica państwa)<sup>1</sup>. To duże terytorium zamieszkuje obecnie zaledwie 3 255 500 osób, co przekłada się na gęstość zaludnienia na poziomie 2 osób/km<sup>2</sup>. Unikatowość Mongolii wynika z jej specyficznej historii, przyrody i geografii<sup>2</sup>.

**Dziedzictwo historyczne i teraźniejszość.** Imperium Mongolskie, za sprawą wojowniczej ekspansji dokonanej przez Czyngis-chana i jego następców, w wiekach XIII-XIV było jednym z największych państw w historii, zajmując prawie „pół świata”. Prowadziło liczne podboje, ale także sprzyjało rozwojowi handlu i wymianie wiedzy. Oprócz sprawnych taktyków i techników wojskowych, główną przyczyną potęgi imperium mongolskiego była zdolność organizacyjna, doskonale funkcjonujący system przekazywania informacji pocztą konną<sup>3</sup>. Otwartość na świat i obce kultury naznaczyła mentalność Mongołów. W wiekach późniejszych imperium straciło na znaczeniu. Przez większą część XX wieku, poza powiązaniem ze Związkiem Radzieckim i Radą Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG), kraj był izolowany gospodarczo, politycznie i społecznie. W 1960 roku Mongolia została odcięta politycznie od Chin, z którymi łączyły ją ważne historyczne więzi. Do normalizacji stosunków z ChRL doszło w 1987 roku. Radykalna zmiana w funkcjonowaniu państwa mongolskiego zaszła na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy rozpoczęła się transformacja systemowa oznaczająca zwrot od centralnie planowanego państwa autorytarnego w kierunku demokracji i gospodarki rynkowej. Kraj otworzył się na handel i inwestycje międzynarodowe, obywatele zaczęli swobodnie podróżować, ceny ustalano na rynku, państwo nie zapewniało już zatrudnienia i zabezpieczenia na starość, a własność prywatna stała się normą. Funkcjonowanie w nowych realiach stało się jednak wyzwaniem, na które ani społeczeństwo, ani decydenci nie byli gotowi. Mongołowie nie mieli doświadczenia

---

<sup>1</sup> Нийслэлийн Статистикийн Газар, (2023), *Монгол улсын хот, амаг, дүүрэг, сум, хороо багийн код*, <http://www.ubstat.mn/aimagniislelcode.aspx>, (dostęp: 09.09.2023).

<sup>2</sup>M. Helbie, H. Hill, D. Magee (eds.), (2020), *Mongolia's Economic Prospect, Resource-Rich and Land Locked Between Two Giants*, Asian Development Bank, s. 5-11, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/611416/mongolia-economic-prospects.pdf>, (dostęp: 03.14.2023).

<sup>3</sup> Baabar, (2009), *Dzieje Mongolii*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa, s. 57-60.

w kontaktach z zagranicznymi handlowcami i inwestorami, zwłaszcza z wyrafinowanymi dużymi przedsiębiorstwami wydobywczymi, które zaczęły wkraczać na rynek. Młoda demokracja nie była gotowa na zderzenie z całym szeregiem problemów towarzyszących transformacji systemowej, związanych z wysoką inflacją, nieznanym wcześniej bezrobociem, niestabilnością kursu walutowego i chaosem instytucjonalnym. Rosły ubóstwo, nierówności społeczne i zadłużenie zagraniczne. Szybko trzeba było też nawiązywać nowe stosunki międzynarodowe.

**Postęp demokratyczny i deficyty instytucjonalne.** Od 1992 roku w Mongolii co 4 lata odbywają się wybory krajowe. W polityce dominują dwie partie: Mongolska Partia Ludowa i Partia Demokratyczna. Zmiany polityczne mają ogólnie pokojowy charakter. Media publiczne i media społecznościowe w Mongolii działają bez większych ograniczeń. Społeczeństwo jest młode, nieźle wykształcone, otwarte i szanujące równość płci. Jednakże swobody demokratyczne nie przełożyły się jeszcze na znaczną poprawę jakości instytucji państwowych. Reformy biurokratyczne zachodzą powoli, a urzędnicy służby cywilnej są słabo opłacani, co zmusza wielu do dorabiania lub szukania innych sposobów uzupełnienia swoich wynagrodzeń. Zmiany w administracji pociągają za sobą dużą rotację urzędników. Niezależne kontrole działań rządu są słabe, a w kraju brakuje silnej agencji antykorupcyjnej posiadającej uprawnienia prokuratorskie. Niektóre dane sugerują, że jakość podstawowych usług publicznych, w tym edukacji, opieki zdrowotnej, może być niższa niż w czasach komunizmu. Rozwój niezależnego i godnego zaufania systemu prawnego zachodzi bardzo powoli.

**Położenie geopolityczne.** Mongolia ma długie granice z ChRL i Federacją Rosyjską i musi utrzymywać oparte na współpracy stosunki gospodarcze, polityczne i strategiczne z gospodarkami 600 i 100 razy większymi od własnej (odpowiednio z ChRL i Federacją Rosyjską). Trzeba przyznać, że Mongolia pomyślnie radzi sobie w tych relacjach, zachowała neutralność i nawiązuje stosunki poza tymi dwoma krajami w ramach polityki zagranicznej „trzeciego sąsiada”. Stosunki Mongolii z ChRL mają większy potencjał handlowy i złożoność polityczną z obu stron. ChRL jest dla Mongolii nie tylko głównym partnerem handlowym, ale także inwestorem, dostawcą technologii i źródłem dochodów z turystyki. Nie oznacza to, że stosunki z Federacją Rosyjską są nieistotne. Powiązania handlowe, edukacyjne i językowe pozostają dziedzictwem siedmiu dekad Mongolii jako państwa satelickiego byłego Związku Radzieckiego. Dostęp do Federacji Rosyjskiej i bardziej ogólnie do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej jest ważny w przypadku niektórych produktów niszowych. Federacja Rosyjska pozostaje potencjalnie ważnym dostawcą energii. Brak dostępu do morza zwiększa gospodarczą i strategiczną zależność Mongolii od ChRL i Federacji Rosyjskiej w zakresie

dostępu do portów w Tianjin i Władywostoku. Transport lądowy wymaga sprawnych, transgranicznych sieci drogowych i kolejowych oraz wydajnych dwukierunkowych obiektów przeładunkowych i celnych.

**Bogactwo zasobów naturalnych.** Mongolia jest krajem wyjątkowo bogatym w zasoby naturalne. Składają się na nie rozległe naturalne pastwiska i różne surowce mineralne. Kraj posiada znaczące zasoby węgla i miedzi, a także złota, fluorytu, ropy naftowej, gazu ziemnego, rud żelaza, uranu i minerałów ziem rzadkich. Na dużych obszarach kraju nie przeprowadzono jeszcze badań geologicznych, dlatego można spodziewać się nowych odkryć. Stwierdzenie rządu, że kraj ma potencjał, aby stać się „Kuwejtem Azji”, nie jest być może przesadą. Mongolia ma także potencjał w zakresie energii odnawialnej, zwłaszcza energii wiatrowej i słonecznej, a jeśli uda się osiągnąć porozumienie z Federacją Rosyjską, również energii wodnej. Ta obfitość stwarza możliwości i wyzwania. W przypadku Mongolii mówi się wprost o przekleństwie zasobów<sup>4</sup>.

**Rozwój gospodarczy w okresie wzrostów i spadków.** Mongolia z PKB wynoszącym zaledwie 13 miliardów dolarów jest bardzo małą gospodarką, porównywalną wielkością do małego miasta w bogatym kraju. Nieuniknionym następstwem cech strukturalnych gospodarki w okresie przejściowym, w dużym stopniu uzależnionej od eksportu towarów i cykli koniunkturalnych głównych partnerów handlowych, jest niestabilny wzrost gospodarczy. Od początku lat dziewięćdziesiątych. roczna stopa wzrostu PKB oscyluje między spadkiem o 20% a wzrostem o 17%, co z pewnością stanowiło jeden z najszerzszych przedziałów na świecie. Polityka fiskalna pozostawała generalnie procykliczna, budżet państwa charakteryzował się długotrwałymi deficytami powodującymi narastanie zadłużenia, a gospodarka stała się w dużym stopniu uzależniona od przemysłu wydobywczego i napływu obcego kapitału. Te problemy powodowały konieczność uciekania się do programów dostosowawczych pod dyktando MFW. Konkurencyjność gospodarki pozostaje niska, wysoka jest natomiast jej wrażliwość na zmiany cen na światowych rynkach surowcowych i zmiany koniunktury w ChRL.

**Wyzwania środowiskowe.** Mongolia stoi przed wyzwaniami środowiskowymi, które są zarówno specyficzne dla kraju, jak i wspólne dla wielu krajów rozwijających się. Zmiany instytucjonalne po liberalizacji w latach dziewięćdziesiątych spowodowały duży nacisk na pastwiska wykorzystywane w nomadycznym pasterstwie. Po przejściu do gospodarki

---

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

rynkowej doszło do prywatyzacji stad zwierząt hodowlanych, podczas gdy ziemia nadal stanowiła własność państwa. Spowodowało to ogromny wzrost pogłowia zwierząt gospodarskich, z 25 milionów w 1990 roku do obecnie szacowanego poziomu 68 milionów sztuk. Konsekwencją był znacząco nadmierny wypas, i ujawnienie się w całej rozciągłości „tragedii wspólnego pastwiska”. Sytuacja dotyczy braku instytucjonalnych mechanizmów ograniczających populację zwierząt, w efekcie czego dochodzi do silnej degradacji miejsc wypasu, co negatywnie odbija się na produkcji i dochodach. Środowisko przyrodnicze w coraz większym stopniu jest też degradowane na skutek ekspansji górnictwa. Wydobycie kopalin odbywające się najczęściej metodą odkrywkową, prowadzi do głębokich zaburzeń w stosunkach wodnych, jest niszczycielskie dla wrażliwych ekosystemów i ich formy i fauny.

W niniejszej rozprawie doktorskiej badania koncentrują się właśnie na branży górniczej oraz społecznych i gospodarczych skutkach jej ekspansji. Czynnikiem silnie wpływającym na te sfery są środowiskowe skutki wydobycia. Dotykają one w pierwszej kolejności społeczności pasterskie i ekosystemy, w których przez stulecia prowadzony był nomadyczny wypas w zgodzie z przyrodą i jej naturalnymi cyklami. Należy jednak podkreślić, że dalszy rozwój kraju będzie związany z eksploatacją surowców mineralnych, które w Mongolii występują w wielkiej różnorodności i obfitości. Już teraz są jednak widoczne negatywne skutki niewłaściwego zarządzania sektorem górniczym a w przyszłości przyjdzie się zmierzyć z jeszcze większymi wyzwaniem związanymi z rekułtywacją i rewitalizacją wyrobisk. To właśnie te wyzwania były inspiracją do przeprowadzenia badań, których wyniki przedstawione zostały w niniejszej pracy. Punktem wyjścia były następujące pytania badawcze:

- Jak rozwój górnictwa po rozpoczęciu transformacji systemowej wpłynął na sytuację gospodarczą Mongolii pod względem inwestycji, zmian w eksporcie, wielkości PKB?
- Jakie są skutki rozwoju górnictwa dla mongolskiego społeczeństwa, czyli jak wzrost wydobycia i eksport kopalin wpłynęły na poziom PKB per capita, oraz jak wygląda podział renty z zasobów naturalnych?
- Jak ekspansja górnictwa odbiła się na środowisku przyrodniczym Mongolii i jaki to miało wpływ na życie społeczności trudniących się nomadycznym pasterstwem?
- Czy przemiany instytucjonalne związane z rozwojem górnictwa dobrze służyły zabezpieczeniu interesów społecznych i gospodarczych?
- Jakie rozwiązania polityczne i prawne znane z praktyki wybranych państw Unii Europejskiej można zarekomendować Mongolii w celu lepszego zabezpieczenia



wewnętrznych interesów kraju w kontekście przyrodniczym, społecznym i gospodarczym?

W rozprawie weryfikacji zostały poddane następujące hipotezy badawcze:

**H1** Eksploatacja surowców mineralnych w Mongolii jest przyczyną narastania kryzysu ekologicznego, co skutkuje naruszeniem zasad sprawiedliwości ekologicznej i środowiskowej.

**H2** Zgodnie z koncepcją teoretyczną D.C. Northa, J.J. Wallisa, B.R. Weingasta (NWW) walka o renty związane z funkcjonowaniem sektora górniczego prowadzi w Mongolii do regresu porządku ograniczonego dostępu z dojrzałego do podstawowego. Inaczej mówiąc, aby wprowadzić rozwiązania korzystne dla inwestycji górniczych postulowane przez międzynarodowych inwestorów, władze Mongolii ograniczają zakres swobód obywatelskich (następuje regres demokracji) oraz nieefektywnie chronią środowisko naturalne.

**H3** Rozwój sektora wydobywczego w Mongolii zagraża zrównoważonemu rozwojowi kraju i pilnie wymaga korekty, w czym pomocne mogą być doświadczenia (wybranych) państw Unii Europejskiej.

Rozważania zostały osadzone w teorii ekonomii środowiska, ekonomii ekologicznej oraz ekonomii instytucjonalnej. Nawiązują też do dorobku ekonomii zrównoważonego rozwoju. W kwestiach środowiskowych szczególnie inspirujące były prace J.M. Harrisa i B. Roacha<sup>5</sup>, A. Markandyi<sup>6</sup>, J. M. Hartwicka<sup>7</sup>, a spośród polskich autorów, S. Czai, B. Fiedora, A. Graczyka, Z. Jakubczyka,<sup>8</sup> i T. Żylicza<sup>9</sup>. W zakresie ekonomii instytucjonalnej wykorzystano między innymi publikacje D. C. Northa, J.J. Wallisa, B.R. Weingasta<sup>10</sup>, S. B. Webba, J. Godłów-Legiędź<sup>11</sup>. W części dotyczącej ekonomii zrównoważonego rozwoju

---

<sup>5</sup> J.M. Harris, B. Roach., (2022), *Environmental and Natural Resource Economics*, Routledge, New York, London.

<sup>6</sup> A. Markandya i in., (2001), *Dictionary of Environmental Economics*, Earthscan Publications Ltd., London and Sterling, VA.

<sup>7</sup> J.M. Hartwick, (1997), *Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources*, „American Economic Review”, t. 66, nr 5, s. 972–974.

<sup>8</sup> B. Fiedor (red.), S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, (2002), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 76-108.

<sup>9</sup> T. Żylicz, (2004), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

<sup>10</sup> D. C. North, J. J. Wallis, B. R. Weingast, (2009), *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press <https://doi.org/10.1017/CBO9780511575839>; North D.C., J.J. Wallis, S. Webb, B.R. Weingast, (2012), *In the Shadow of Violence, Politics, Economics and the Problems of Development*, Chapter 1, Limited Access orders, An Introduction to the Conceptual Framework, Cambridge University Press.

<sup>11</sup> J. Godłów- Legiędź, (2005), *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej*, w: S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce; J. Godłów- Legiędź, (2005), *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, w: „*Ekonomista*” 2, s. 171-197;

posiłkowano się między innymi publikacjami A. Bernaciaka<sup>12</sup>, D. Kielczewskiego<sup>13</sup>, E. Lorek<sup>14</sup>, B. Poskrobko<sup>15</sup>, H. Rogalla<sup>16</sup>, D. Pieńkowskiego<sup>17</sup>.

Tekst rozprawy został podzielony na pięć rozdziałów. Pierwszy z nich zawiera ogólną charakterystykę środowiska przyrodniczego Mongolii, ze zwróceniem szczególnej uwagi na unikatowość i wrażliwość naturalnych ekosystemów i rosnącą presję wynikającą z odkrycia wielkiej ilości różnorodnych surowców mineralnych.

W rozdziale drugim dokonano ogólnej charakterystyki teorii ekonomii środowiska, ekonomii ekologicznej i ekonomii zrównoważonego rozwoju. Istniejący dorobek we wszystkich tych dziedzinach daje podstawy do formułowania nowoczesnych rozwiązań dla polityki ochrony środowiska i polityki rozwoju, tak aby bardziej skutecznie chronić interesy obecnych i przyszłych pokoleń.

Rozdział trzeci wprowadza do rozważań wątki typowe dla ekonomii instytucjonalnej. Zmiany instytucji formalnych w okresie transformacji są ważnym przedmiotem badań z uwagi na oddziaływanie tego procesu praktycznie na wszystkie aspekty funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego, w tym dokonujące się przesunięcia w redystrybucji rent. W rozdziale szczegółowo omówiono teorię Douglasa C. Northa, Johna J. Wallisa i Barryiego R. Weingasta dotyczącą ewolucji porządków społecznych.

W rozdziale czwartym w części I zaprezentowane zostały dane ilustrujące znaczenie sektora górniczego w rozwoju Mongolii po roku 1990. Część II zawiera ocenę efektów ekspansji górnictwa przez pryzmat ekonomii instytucjonalnej ze szczególnym uwzględnieniem teorii Northa, Walisa, Weingasta. Zgodnie z tą teorią walka o renty związane z funkcjonowaniem sektora górniczego w Mongolii oddziałuje, ramach porządku ograniczonego dostępu (Limited Access Order LAO), na ewolucję instytucji formalnych od podstawowego, poprzez dojrzały z powrotem w kierunku podstawowego LAO.

---

<sup>12</sup> A. Bernaciak, (2013), *W stronę trwałego i zrównoważonego rozwoju: przyczyny i kierunki zmian relacji gospodarka – środowiskow układzie presja – stan – reakcja w Polsce w latach 1988-2010*, w: „*Ekonomia i Środowisko*” 3(46), s. 38-50.

<sup>13</sup> D. Kielczewski, (2021), *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksją ekonomiczną*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

<sup>14</sup> E. Lorek, (2011), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w badaniach polskich i niemieckich*, w: B. Kos (red.), *Transformacja gospodarki – poziom krajowy i międzynarodowy*, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach*” nr 90, s. 103-112.

<sup>15</sup> B. Poskrobko (red.), (2011), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, WSE, Białystok

<sup>16</sup> H. Rogall, (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.

<sup>17</sup> D. Pieńkowski, (2011), *Koncepcje sprawiedliwości w teorii ekonomii zrównoważonego rozwoju*, w: B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.

W rozdziale piątym, na przykładzie regionu górniczego Erdenet zilustrowano obecne i przyszłe wyzwania związane z funkcjonowaniem takich obszarów w kontekście zrównoważonego rozwoju w Mongolii. Następnie opisano rozwiązania wykorzystane bądź planowane do wykorzystania w zagospodarowaniu terenów pogórnich w Niemczech i Polsce. Pod uwagę wzięto obszary, na których prowadzone było górnictwo odkrywkowe, które jak wiadomo dominuje w Mongolii. Przeanalizowano też wybrane rozwiązania prawne.

Praca zawiera także wstęp, zakończenie, bibliografię oraz spisy tabel i rysunków.

Praca została napisana z wykorzystaniem literatury publikowanej w języku polskim, angielskim, mongolskim i niemieckim. Ma charakter teoretyczno-empiryczny. Rozważania dotyczą okresu 1990-2023. Wykorzystano następujące metody badawcze: analizę literatury przedmiotu, gromadzenie i analizę danych statystycznych, wywiady przeprowadzone metodą PAPI z koczownikami żyjącymi obecnie w dystrykcie *gerów* pod Ułan Bator, wywiad pogłębiony z pełnomocnikiem Zarządu *Województwa Łódzkiego* ds. transformacji regionu bełchatowskiego dr. Maciejem Kozakiewiczem.

Przeprowadzone badania dały podstawy do sformułowania wniosków i rekomendacji odnośnie do funkcjonowania sektora górniczego w Mongolii. Wykorzystanie teorii NWW stanowi znaczący krok w rozpoznaniu specyficznej dla Mongolii ścieżki przemian instytucjonalnych, obejmujących wprowadzenie postulowanych przez zagranicznych doradców rozwiązań korzystnych dla inwestycji górniczych, co skutkuje ograniczaniem swobód obywatelskich, regresem demokracji oraz brakiem skutecznej ochrony środowiska naturalnego, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasad sprawiedliwości środowiskowej i ekologicznej. Z kolei wyniki badań nad procesami restrukturyzacji i rewitalizacji terenów pogórnich w Niemczech i Polsce umożliwiły sformułowanie rekomendacji odnośnie do projektowania zrównoważonego rozwoju podobnych obszarów w Mongolii. Rozprawa wypełnia istniejącą w tym zakresie lukę badawczą.

## ROZDZIAŁ I

### 1. Rola środowiska przyrodniczego w rozwoju gospodarczym Mongolii

Specyfika systemu społeczno-gospodarczego Mongolii wynika z unikatowości jej środowiska przyrodniczego, które przez wieki podtrzymywało nomadyczne pasterstwo dające podstawę z jednej strony do zaspokojenia potrzeb w sensie ekonomicznym, a z drugiej do rozwoju unikalnej kultury. Wiek XX otworzył nowy rozdział w rozwoju kraju, w którym coraz większe znaczenie zyskiwały zasoby kopalin. W rozdziale dokonano ogólnej charakterystyki środowiska przyrodniczego Mongolii ze szczególnym uwzględnieniem informacji dotyczących zasobów surowców mineralnych.

#### 1.1. Ogólna charakterystyka środowiska przyrodniczego Mongolii

Położona w środkowowschodniej Azji Mongolia jest największym na świecie krajem śródlądowym. Jej powierzchnia wynosi 1 564 116 km<sup>2</sup>, z czego zaledwie 10 560 km<sup>2</sup> (0,67%) przypada na wody. Całość obszaru znajduje się na Płaskowyżu Mongolskim. Cztery główne strefy geograficzne: lasostep górski, step górski, półpustynie i pustynie dzielą się na siedem mniejszych naturalnych stref. Charakterystyczną cechą Mongolii jest wysokie położenie nad poziomom morza – 80% terytorium leży powyżej 1000 m n.p.m., a średnia wysokość wynosi około 1580 m n.p.m. Pasma górskie znajdują się w północnej i północno-zachodniej części kraju. Najwyższe pasmo – góry Ałtaj z najwyższym szczytem Chüjten orgil (4374 m n.p.m.) – rozciąga się na styku granic trzech państw: Mongolii, Chin i Rosji. Góry Changajskie, ze świętą górą Olgontenger (4008 m n.p.m.) i góry Chentej znajdują się na północy i w środkowej Mongolii. Pokrywają je lasy i łąki typu alpejskiego. Jest to strefa aktywna sejsmicznie z wieloma gorącymi źródłami i wygasłymi wulkanami<sup>18</sup>. To właśnie w tych łańcuchach górskich biorą początek większe rzeki. W północnej i zachodniej części Mongolii sieć wód powierzchniowych ma największą gęstość, natomiast na reszcie obszaru wody powierzchniowe są zwykle usytuowane w zagłębieniach bez odpływu. Kraj jest ubogi w wodę. Całkowity zasób wód Mongolii szacuje się 599 km<sup>3</sup>/rok, z czego 83,7% (500 km<sup>3</sup>/rok) znajduje się w 3500 jeziorach, 10,5% (34,6 km<sup>3</sup>/rok) w 262 lodowcach i 5,8% (34,6 km<sup>3</sup>/rok) w 3811 rzekach. Ilość odnawialnych zasobów wód podziemnych oszacowano na 10,8 km<sup>3</sup>/rok<sup>19</sup>. Woda

<sup>18</sup> M. Burchard-Dziubińska, T. Myagmarjav, (2019), *Mongolia w pułapce obfitości zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 49.

<sup>19</sup> D. Gombo, (2007), *Surface water of Mongolia*, Ulaanbaatar.

słodką stanowi 85% całkowitego zasobu wód powierzchniowych, z czego 70% przypada na wody jeziora Chubsuguł, zwanego Małym Bajkałem<sup>20</sup>. To najgłębsze jezioro Mongolii jest szesnastym co do wielkości zbiornikiem słodkiej wody na świecie. Lustro wody leży na wysokości 1645 m n.p.m. Jezioro od grudnia do maja jest zamrożone. Do Chubsugułu wpływa 96 rzek i strumieni (34 stałych), a wypływa tylko jedna – Egijn gol<sup>21</sup>. Pod względem powierzchni największe jest jezioro Uvs (3350 km<sup>2</sup>), które leży na wysokości 753 m n.p.m. w Kotlinie Uwskiej, stanowiącej północną część Kotliny Wielkich Jezior.

Położenie w głębi kontynentu sprawia, że klimat Mongolii jest surowy, suchy, zimny i wietrzny. Jest to klimat umiarkowany o typie kontynentalnym, który charakteryzują krótkie i gorące lata i długie i bardzo mroźne zimy. Zgodnie z klasyfikacją Koeppena-Geigera jest to klimat typu Dwc i BWk. Pierwszy z nich jest śnieżny z suchymi zimami, z mniej niż czterema miesiącami powyżej 10°C i z najzimniejszym miesiącem z temperaturą niższą niż -3°C. Drugi występuje w południowej części kraju i na Pustyni Gobi. Jest to klimat zimny, pustynny ze średnią roczną temperaturą poniżej 18°C<sup>22</sup>. Cechą wyróżniającą klimat Mongolii są ogromne amplitudy temperatur dobowych (do 30–40°C) i rocznych (do 90°C)<sup>23</sup>. Często są przymrozki oraz występowanie zamieci i wiosennych burz pyłowych.

Mongolia nazywana jest „krajem błękitnego nieba”, bo średnio 257 dni w roku jest bezchmurnych. Zwykle znajduje się w centrum regionu o wysokim ciśnieniu atmosferycznym. Opady atmosferyczne występują rzadko (średnio około 300 mm rocznie), większość przypada na lato. Opady są częstsze w części północnej (średnio 200–350 mm rocznie), natomiast w części południowej są mniejsze (średnio 100–200 mm rocznie). Na Pustyni Gobi opady występują sporadycznie, raz na kilka lat. Nazwa Gobi pochodzi od mongolskiego słowa *govi*, oznaczającego pustynię, depresję, słone bagna lub step, ale zwykle odnosi się do kategorii suchych pastwisk z roślinnością niewystarczającą do utrzymania świstaków, ale wystarczającą do utrzymania wielbłądów<sup>24</sup>. Mongołowie odróżniają *govi* od właściwej pustyni, chociaż rozróżnienie to nie zawsze jest widoczne dla osób z zewnątrz niezaznajomionych z mongolskim krajobrazem. Ziemia pasma Gobi są delikatne i łatwo ulegają degradacji w wyniku nadmiernego wypasu, co skutkuje ekspansją prawdziwej pustyni, na której nie

---

<sup>20</sup> *Environmental performance Review: Mongolia*, (2018), United Nations, New York–Geneva, s. 30.

<sup>21</sup> <http://www.worldlakes.org/lakedetails.asp?lakeid=8663> (dostęp: 10.04.2023).

<sup>22</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Klasyfikacja\\_klimat%C3%B3w\\_K%C3%B6ppena#Klimat\\_pustyni](https://pl.wikipedia.org/wiki/Klasyfikacja_klimat%C3%B3w_K%C3%B6ppena#Klimat_pustyni) (dostęp: 12.04.2023).

<sup>23</sup> B.A. Uryn, *Mongolia – wyprawy w tajgę i step*, Biblioteka Poznaj Świat, Pelplin 2005.

<sup>24</sup> R. Worden, A. Matles Savada, *Mongolia: a country study*, (1989), Federal Research Division Library of Congress [https://tile.loc.gov/storage-services/master/frd/frdcstdy/mo/mongoliacountrys00word\\_0/mongoliacountrys00word\\_0.pdf](https://tile.loc.gov/storage-services/master/frd/frdcstdy/mo/mongoliacountrys00word_0/mongoliacountrys00word_0.pdf) (dostęp: 10.04.2023 r.)

przetrwają nawet wieloletnie dwugarbne. Zima jest zwykle z małą albo prawie bez pokrywy śnieżnej. Na terenie Mongolii występuje wieczna zmarzlina, która kiedyś zajmowała około 70% powierzchni kraju. Obecnie obserwuje się jej rozmarzanie, co łączone jest ze zmianą klimatu. Tylko największe rzeki i jeziora nie zamarzają do dna. Specyfika klimatu powoduje, że okres wegetacji roślin jest stosunkowo krótki i zwykle trwa od połowy maja do końca sierpnia. Pogoda w Mongolii charakteryzuje się ekstremalną zmiennością i jest trudna do przewidzenia, zwłaszcza w lecie. Wieloletnie średnie wartości ukrywają duże wahania opadów i temperatur.

Charakterystyczną cechą Mongolii jest występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych o nazwie *dzud*. Są to okresy wyjątkowo mroźnych zim, kiedy temperatura spada do minus 40-50 stopni Celsjusza. Istnieją różne rodzaje *dzudów*: biały, czarny, żelazny, zimny lub łączony, co oznacza, że albo jest za dużo śniegu, albo w ogóle go nie ma, a ziemia jest zamarznięta, uniemożliwiając zwierzętom dotarcie do paszy, co powoduje, że umierają one z zimna i głodu. Przyczynami *dzudu* mogą być: letnia susza, wysychanie traw, wczesna zima, głęboki śnieg, zimowe deszcze, skorupa lodowa i zamieć<sup>25</sup>.

Od 1940 r. ocieplenie klimatu jest zauważalne na całym terytorium kraju. W sezonie wiosennym i jesiennym średnia temperatura wzrosła o 1,8–1,9°C, a w sezonie letnim o 1,1°C, zaś w okresie zimowym aż o 3,6°C. Liczba gorących dni z temperaturą powyżej 26°C wzrosła o 16–25, a zimnych z temperaturą poniżej –5°C spadła o 13–14. Okres wegetacji wydłużył się o 14–19 dni, sezon ciepły – o 8–13 dni, a sezon zimny skrócił się o 7–11 dni. Zaobserwowano też wzrost opadów w sezonie zimowym, spadek w sezonie letnim oraz wzrost liczby burz w okresie wegetacji. W regionie centralnym obserwuje się zmniejszenie ilości opadów, natomiast w regionach pustynnych i w górach Altaj wzrost. Rezultaty badań Purevjava Gomboluudeva pokazują, że w nadchodzących latach ocieplenie będzie się nasilało, czyli średnia roczna temperatura będzie wyższa o 1,37–1,52°C w 2020 r., o 2,43–2,81°C w 2050 r., o 3,49–4,88°C w 2080 r. Zimy będą łagodniejsze, ale z większą ilością opadów, a lata będą coraz cieplejsze z jedynie lekkim wzrostem opadów<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> T. Tomita, (2021). *Dzud and the industrialization of pastoralism in socialist Mongolia*, Journal of Contemporary East Asia Studies, 11(1), s. 64–85. <https://doi.org/10.1080/24761028.2021.2011554>, (dostęp: 25.04.2023).

T. Sternberg, (2017). Investigating the presumed causal links between drought and dzud in Mongolia. *Natural Hazards*, 92(S1), 27–43. <https://doi.org/10.1007/s11069-017-2848-9>, (dostęp: 20.04.2023).

M.E. Fernández-Giménez, Batkhishig, B., & Batbuyan, B. (2012). *Cross-boundary and cross-level dynamics increase vulnerability to severe winter disasters (dzud) in Mongolia*, w: Global Environmental Change, 22(4), 836–851. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.07.001>, (dostęp: 19.04.2023).

<sup>26</sup> D. Dagvadorj, L. Natsagdorj, J. Dorjpurev, & B. Namkhainyam, (2009). *Assessment report on climate change, Mongolia*. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/7816>, (dostęp: 22.03.2023); D. Lkhagvadorj, M. Hauck, C. Dulamsuren, & J. Tsogtbaatar, (2013). *Pastoral nomadism in the forest-steppe of the Mongolian Altai under a*

Zgodnie z danymi Ministerstwa Środowiska i Zielonego Rozwoju (2007) 852 rzek, 2277 stawów i źródeł oraz 1181 jezior wyschło. Proces ten pogłębia się. W 2018 roku Mongolski Narodowy Urząd Statystyczny podał, że wyschło już 2914 jezior. Za główne powody wysychania uznaje się zmianę klimatu, rabunkowe wykorzystywanie wód w celach gospodarczych, urbanizację, górnictwo oraz słabe zarządzanie zasobami wodnymi. Około 20% zużycia wody w Mongolii pochodzi z zasobów wód powierzchniowych, a reszta z wód podziemnych - 18,1% trafia do użytku spożywczego i na potrzeby gospodarstw domowych, 39,3% do przemysłu, 24% do hodowli zwierząt, 17,4% do nawadniania i 1,2% do innych celów<sup>27</sup>.

Mongolia charakteryzuje się dużą różnorodnością siedlisk i dzikiej przyrody. Rozległe ekosystemy rozciągają się od wysokich gór Azji Środkowej po pustynię Gobi. Naturalne ekosystemy w Mongolii są nie tylko różnorodne, ale też wrażliwe. Flora i fauna są bogate, częściowo endemiczne. Kręgowce reprezentowane są przez 56 gatunków ryb (6 w Czerwonej Księdze Mongolii), 10 gatunków płazów (4 w Czerwonej Księdze), 22 gatunki gadów (5 w Czerwonej Księdze), 427 gatunków ptaków (30 w Czerwonej Księdze)<sup>28</sup> i 134 gatunki ssaków (30 w Czerwonej Księdze). Pomimo dość surowych warunków środowiskowych flora i fauna Mongolii są różnorodne. Kilka gatunków występujących w Mongolii jest unikalnych na skalę światową bądź endemicznych dla Mongolii lub Azji Środkowej. Do zagrożonych, wymienionych w mongolskiej Czerwonej Księdze, należą między innymi: wielbłąd dwugarbny (*Camelus bactrianus ferus*), dziki osioł azjatycki (*Eguushumionus*), koń Przewalskiego (*Equus przewalski*), saiga mongolska (*Saiga tatarica*), dzereń mongolski (*Procatra gutturosa*), owca argali (*Ovis ammon*), koziorożec syberyjski (*Capra sibirica*), gazela czarnoogonowa - dzejran (*Gazelle subguturosa*), pantera śnieżna (*Uncia uncia*), niedźwiedź gobijski mong. mazaalai (podgatunek niedźwiedzia brunatnego występujący na pustyni Gobi, (*Ursus arctos gobiensis*), skowronki mongolskie, ułar łańcuchowy (*Tetraogallus altaicus*)<sup>29</sup>. Zidentyfikowano 134 rodziny roślin, prawie 700 rodzajów, 3000 gatunków, które, podobnie jak gleby, rozmieszczone są zgodnie ze strefami geograficznymi oraz specyfiką klimatu.

---

*changing economy and a warming climate*, w: *Journal of Arid Environments*, Vol. 88, 82–89. <https://doi.org/10.1016/j.jaridenv.2012.07.019>, (dostęp: 11.05.2023).

P. Gomboluudev, (2008), *Vulnerability of rural people to extreme events in Mongolia*, The Netherlands Climate Assistance Programme, s. 3, [www.nlcap.net](http://www.nlcap.net) (dostęp: 15.04.2023).

<sup>27</sup> *Water and sanitation in Mongolia 2008–2011*, (2008), UNDP.

<sup>28</sup> Д.Өлзийсайхан, (2019), *Монголын мэдээ, Байгаль орчин, Монгол орон нүүдийн шувууны орон*, <https://www.montsame.mn/mn/read/200138>, (dostęp: 03.05.2023).

<sup>29</sup> *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS) Mongolia (national report) 2000–2002*, -7<sup>th</sup> Meeting of the Conference of the Parties -- Bonn, Germany, 14–28 September 2002. [https://www.cms.int/sites/default/files/document/national\\_report\\_mongolia\\_0.pdf](https://www.cms.int/sites/default/files/document/national_report_mongolia_0.pdf) (dostęp: 15.03.2023).

Z badań wynika, że 845 gatunków roślin stanowi cenne surowce lecznicze używane we współczesnej medycynie, ponad 1000 ma znaczenie jako pasza, 68 stanowi czynnik stabilizujący glebę, a 120 to surowce wykorzystywane do celów spożywczych. Ponad 130 gatunków roślin jest zagrożonych wyginięciem<sup>30</sup>.

Choć zaledwie około 8% powierzchni kraju pokrywają lasy, to ich areał jest znaczny (1 252 480 378 tys. ha w 2018 r.), co daje Mongolii pierwsze miejsce pod względem powierzchni leśnej na jednego mieszkańca w Azji i dziesiąte miejsce na świecie pod względem powierzchni obszarów leśnych<sup>31</sup>. Lasy występują głównie w północnej części kraju. Dominują drzewa iglaste, takie jak modrzew syberyjski (73%), limba, sosna zwyczajna, sosna syberyjska, z gatunków liściastych występują brzoza i osika, a z krzewów – karagana, brzoza krzaczasta, sosna karłowa saksaul (*Haloxylon ammodendron*) i wierzba. Pod koniec lat 80. Mongolia miała 15 milionów hektarów lasów pokrywających 9,6% kraju a zapasy drewna szacowano na 1,3 miliarda metrów sześciennych<sup>32</sup>. Główne zagrożenie dla lasów stanowią pożary i szkodniki. W związku ze specyfiką klimatu naturalna regeneracja lasów w Mongolii jest powolna.

W Mongolii wyodrębniono 73 obszarów chronionych, zajmujących 21% powierzchni kraju. Wyróżnia się obszary ściśle chronione, parki narodowe, rezerваты przyrody i pomniki przyrody<sup>33</sup>.

## 1.2. Gospodarcze znaczenie środowiska przyrodniczego Mongolii

### 1.2.1. Naturalne pastwiska

Wyróżniającą cechą Mongolii pozostaje praktykowane od około 4000 lat nomadyczna hodowla zwierząt, która rozwinęła się na bazie rozległych naturalnych pastwisk<sup>34</sup>. Wyróżnia się sześć głównych ekosystemów pastwisk, z których każdy ma inną topografię, wysokość nad poziomem morza, temperaturę, rozkład opadów, gleby i roślinność. Są to: tundra alpejska (zajmująca 3% powierzchni), tajga górską (4,1%), step górski i lasostep (25,1%), step (26,1%), step pustynny (27,2%) i pustynia (14,5%)<sup>35</sup>. Ponieważ sezon wegetacyjny w Mongolii jest krótki – trwa w zależności od regionu od 60 do 120 dni – zwierzęta zarówno hodowlane, jak i

<sup>30</sup> Ch. Buyanbadrakh, (2012), *Монгол орны лавлах*, Ulaanbataar.

<sup>31</sup> J. Tsogtbaatar, (2002), *Forest policy development in Mongolia*, Geology Institute, Mongolian Academy Sciences, Ulaanbataar.

<sup>32</sup> <https://countrystudies.us/mongolia/52.htm> (dostęp: 16.03.2023).

<sup>33</sup> Байгаль Орчин, Аялал Жуулчлалын Яам, Тусгай Хамгаалалттай Газар, (2021), *Тусгай Хамгаалалттай Газар Нутгийн Менежментийн Төлөвлөлтийн Арга Зүй*, s.6-7.

<sup>34</sup> S. Tserendash, B. Erdenebaatar, (1993), *Performance and management of natural pasture in Mongolia*, „Nomadic Peoples”, t. 33, s. 9–15.

<sup>35</sup> Z. Batjargal, (1997), *Desertification in Mongolia* RALA Report No. 200, Agricultural Research Institute, Reykjavik.



dzikie roślinożerne muszą polegać głównie na roślinach pozostałych z poprzedniego okresu wegetacyjnego. Hoduje się owce, kozy, konie, krowy, wielbłądy, jaki i renifery. Tradycyjnie stada mają charakter mieszany a na udział poszczególnych gatunków do niedawna wpływał głównie region wypasu i związane z nim szata roślinna i dostęp do wody. Ze względu na zróżnicowane potrzeby żywieniowe poszczególnych gatunków zwierząt mieszany skład stad dobrze służy trwałej eksploatacji pastwisk. Pojemność pastwisk zmienia się w zależności od warunków pogodowych. W dobrych warunkach szacuje się ją na 82,5 mln zwierząt, w przeciętnych na 68,8 mln, a w złych na 55,5 mln sztuk zwierząt<sup>36</sup>. Tradycyjnie pogłowie zwierząt i dostępność pastwisk przelicza się na owce, a współczynnik wynosi odpowiednio: 1 wielbłąd = 5 owiec, 1 koń = 7 owiec, 1 krowa = 6 owiec, 1 owca = 1 koza. W 1990 roku łączna liczba zwierząt wynosiła około 25,8 mln sztuk, a w 2019 roku osiągnęła maksymalny jak dotąd poziom 70,9 mln. W 2021 roku stada liczyły 67,3 mln sztuk. Największe zmiany w latach 1990-2021 dotyczyły pogłowia owiec (wzrost z 15,0 do 31,0 mln) i kóz (wzrost z 5,2 do 26,5 mln)<sup>37</sup>. Te znaczne zmiany struktury stad są wywołane przez impulsy płynące z rynku wełny, zwłaszcza wzrost cen kaszmiru.

Zmiany zachodzące zarówno w środowisku, jak i w strukturze stad zagrażają praktykowanej od wieków nomadycznej hodowli. Największym problemem jest pustyńnienie. Terminem tym określa się degradację gruntów na obszarach suchych i półsuchych wynikającą z różnych czynników, w tym zmian klimatycznych i działalności człowieka<sup>38</sup>. W okresie 1992–2002 zaobserwowano rozszerzenie się pustyń i obszarów bez trawy (jałowych) o 46%, zmniejszenie terenów leśnych o 26% i powierzchni wód o 38%<sup>39</sup>. Od tego czasu w nieznacznym stopniu udało się jedynie zwiększyć powierzchnię leśną. Według prognoz ekspertów w przyszłości konsekwencją ocieplenia klimatu będzie dalsze nasilenie pustyńnienia - strefa pustyń będzie rozszerzać się na północ do strefy stepu i lasostepu, a strefa lasostepu może przekształcić się w step<sup>40</sup>. Skala problemu nie została jednoznacznie określona. Według jednych szacunków 1,0–18,0% powierzchni pastwisk można zaliczyć do silnie zdegradowanych, 25,0–40,0% do średnio zdegradowanych, 33,0–40,0% do słabo

---

<sup>36</sup> T. Tomita., op.cit

<sup>37</sup> A. Gantulga, (2021), *Survey on the Domestic and Export Meat Value Chain in Mongolia*, UNCTAD/DITC/COM/INF/2021/10, [https://unctad.org/system/files/official-document/ditccominf2021d10\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditccominf2021d10_en.pdf), (dostęp: 29.04.2023).

<sup>38</sup> United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa. Available online: [https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2017-01/UNCCD\\_Convention\\_ENG\\_0.pdf](https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2017-01/UNCCD_Convention_ENG_0.pdf) (dostęp: 11.03.2023).

<sup>39</sup> *Mongolia: Assessment Report on Climate Change 2009*, (2010), Ministry of Nature, Environment and Tourism, Ulaanbaatar, s. 98.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 103.

zdegradowanych<sup>41</sup>. Inni badacze raportują udział gruntów zdegradowanych w wyniku pustynnienia od 70,0%<sup>42</sup> do 77,8%, z czego 16,7% to obszary, na których procesy degradacji ziemi przybierają formy ciężkie i dotkliwie. Procesy pustynnienia i degradacji szczególnie nasiliły się w dwóch ostatnich dekadach, a przyczyny mniej więcej po połowie rozkładają się na te pochodzenia antropogenicznego (49%) i naturalnego, w tym klimatycznego (51%)<sup>43</sup>. Za degradację szaty roślinnej odpowiada w szczególności nadmierny wypas i zmiana liczebnej struktury stad zwierząt hodowlanych. Jest to bardzo niepokojące zjawisko, gdyż hodowla na otwartych pastwiskach z wykorzystaniem naturalnych traw i ziół pozwala na uzyskiwanie wysokiej jakości produktów ekologicznych. Przy odpowiednim wsparciu politycznym Mongolia ma duże możliwości zwiększenia eksportu i dywersyfikacji produktów z naturalnej hodowli zwierząt. Sprzyja temu także położenie geograficzne pomiędzy dwoma ogromnymi rynkami zbytu – rosyjskim i chińskim.

### 1.2.2. Źródła energii odnawialnej

Ważne i o potencjalnie dużym znaczeniu w przyszłości są zasoby energii odnawialnej. Mongolia ma także korzystne warunki do efektywnego ich wykorzystania. Szacuje się, że łączny potencjał kraju w zakresie energii wiatrowej i słonecznej wynosi 2600 gigawatów (GW) mocy zainstalowanej lub 5457 terawatogodzinom produkcji czystej energii elektrycznej rocznie. Ilość ta wystarczy, aby zaspokoić nie tylko zapotrzebowanie kraju na energię (około 1,2 GW w 2018 roku), ale także, pod warunkiem budowy odpowiedniej sieci przesyłowej, zaspokajać regionalne potrzeby w północno-wschodniej Azji. Atrakcyjny jest zwłaszcza potencjał energii słonecznej i wiatrowej Pustyni Gobi. Źródłem energii odnawialnej może być też geotermia i energia spadku wód. Promieniowanie słoneczne w ciągu roku jest szacowane na 1200–1600 kWh/m<sup>2</sup>, a jego intensywność wynosi więcej niż 4,3–4,7 kW/dzień (Mongolia ma średnio od 2250 do 3300 godzin słonecznych w roku). Potencjał energii wiatru w Mongolii – 836,8 mld kWh (3500–4600 godzin w roku) ocenia się jako dobry lub bardzo dobry, a 10% całkowitego terytorium kraju, czyli około 160 tys. km<sup>2</sup> uważa się za odpowiednie do

---

<sup>41</sup> C. Jamsranjav, R.S. Reid, M.E. Fernandez-Gimenez, A. Tsevlee, B. Yadamsuren, M. Heiner, (2018), *Applying a dryland degradation framework for rangelands: The case of Mongolia*, *Journal of Applied Ecology*, 3, 622–642, doi: 10.1002/eap.1684, (dostęp: 22.03.2023).

<sup>42</sup> J. Addison, M. Friedel, C. Brown, J. Davies, S. Waldron, (2012), *A critical review of degradation assumptions applied to Mongolia's Gobi Desert*, *Rangeland Journal*, 34 (2). ss. 125-137; T. Hilker, E. Natsagdorj, R. H. Waring, A. Lyapustin, Y. Wang, (2014), *Satellite observed widespread decline in Mongolian grasslands largely due to overgrazing*, *Global Change Biology*, Feb; 20(2), ss. 418-28, doi: 10.1111/gcb.12365, (dostęp: 29.03.2023).

<sup>43</sup> E. D. Sanzheev, A. S. Mikheeva, P. V. Osodoev, V. S. Batomunkuev, A. K. Tulokhonov, (2020), *Theoretical Approaches and Practical Assessment of Socio-Economic Effects of Desertification in Mongolia*, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(11), 4068; <https://doi.org/10.3390/ijerph17114068>, (dostęp: 03.04.2023).

korzystania z energii wiatrowej. Potencjał energetyczny rzek i strumieni szacuje się na 6417,7 MW. W Mongolii istnieje także ponad 40 obszarów ze źródłami geotermalnymi, z których te położone w Tsenkher, Khujirt i Shargaljuutiw w regionie Changaj mogą być wykorzystane do produkcji energii<sup>44</sup>.

Zgodnie z zapisami Polityki energetycznej państwa na lata 2015-2030 celem rządu Mongolii jest udział OZE w całkowitej mocy zainstalowanej na poziomie 20% do 2023 roku i 30% do 2030 roku<sup>45</sup>.

### **1.2.3. Zasoby kopalin**

Mongolia jest krajem obficie wyposażonym przez naturę w różnorodne surowce mineralne. Wiedza na ten temat była systematycznie rozwijana we współpracy ze Związkiem Radzieckim a później w ramach RWPG. Największe znaczenie mają węgiel, miedź, fluoryt, złoto, ruda żelaza, ołów, molibden, ropa naftowa, fosforany, cyna, uran i wolfram. Zgodnie z informacjami zgromadzonymi na temat surowców mineralnych w Mongolii przez Kongres Stanów Zjednoczonych, w latach osiemdziesiątych XX wieku wiedza na ten temat była już dość pokaźna<sup>46</sup>. Złóża węgla odkryto w Aduun Chuluu (rezerwy 37 mln ton), Baga Nuur (rezerwy 1 mld ton), Nalayh (rezerwy 73 mln ton), Sharin Gol (rezerwy 69 mld ton) i Tavan Tolgoy (rezerwy 9,5 mld ton). Miedź i molibden znaleziono w Erdenetiyn-ovoo i Tsagaan Subarga w Dornogovi Aymag. Złóża fluorytu zlokalizowano w Burentsogt w Suhbaatar Aymag, w Berh i Bor Ondor w Hentiy Aymag oraz w Har-Ayrag w Dornogovi Aymag. Północna Mongolia, zwłaszcza ajmaki Tov i Selenge, znane są z znacznych złóż złota. Miejsca te obejmują Tavan Tolgoy, Erhet i Bugant; Yoroo Gol i Bayan Gol; i Narantolgoj. Złoto znaleziono też w Noyon Uul w Hentiy Aymag oraz w Altan Uul w ajmaku Omnogovi. Rudę żelaza odkryto w Bayan Gol, w Bayan Uul w ajmaku Hovsgol, w Bayasgalant w ajmaku Dundgovi oraz w Yoroo w ajmaku Selenge. Złóża ołowiu znaleziono w Jargalthaan w ajmaku Hentiy oraz w Bordzongiyn Govi w ajmaku Omnogovi. W Hotol w ajmaku Bulgan odkryto znaczne złóżo wapienia. Złóża ropy naftowej odkryte w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku znajdują się w Dzuunbayan i Tsagaan Els w ajmaku Dornogovi oraz w Tamsagbulag w ajmaku Dornod. Fosforany znaleziono w Urandosh w ajmaku Hovsgol. W Górach Ałtaj znajdują się rozległe żyły miki potasowej biegnące przez 350 kilometrów.

---

<sup>44</sup> *In-Depth Review of Energy Efficiency Policies and Programmes: Mongolia*, (2011), Energy Charter Secretariat, Bruxelles, s. 76.

<sup>45</sup> *Unlocking Mongolia's Rich Renewable Energy Potential*, (2020), Asian Development Bank, <https://www.adb.org/news/features/unlocking-mongolias-rich-renewable-energy-potential>, (dostęp: 10.03.2023).

<sup>46</sup> *U.S. Library of Congress*, <https://countrystudies.us/mongolia/52.htm>, (dostęp: 15.03.2023).

Cyna znajduje się w Nomgon w ajmaku Omnogovi i w Yeguudzer w ajmaku Suhbaatar. Złoża wolframu zlokalizowano w Burentsogt, Chonogol, Ihhayrhan, Salaa i Hanhohiy w ajmakach Tov i Suhbaatar. W Mongolii odkryto też uran.

### 1.3. Kopaliny o wysokim potencjale gospodarczym

Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku w Mongolii prowadzone są zakrojone na szeroką skalę badania geologiczne. Całe terytorium Mongolii objęte jest kartowaniem geologicznym w skali 1:200 000, zaś 27,1% terytorium objęte jest ogólnymi pracami poszukiwawczymi i kartowaniem geologicznym w skali 1:50 000. Ponadto, 100% terytorium Mongolii objęte jest badaniem grawimetrycznym w skali 1:1 000 000, zaś 22% poddano badaniom grawimetrycznym w skali 1:200 000. Lotniczym badaniem magnetycznym w skali 1:200 000 pokryto 60% terytorium, a 32% objęto lotniczym badaniem multispektralnym w skali 1:50 000–1:25 000<sup>47</sup>. Szacuje się, że obecnie Mongolia zajmuje 7. miejsce na świecie pod względem zasobów z około 1170 znanymi złożami i ponad 10000 znanych wystąpień 80 różnych rodzajów zasobów mineralnych. Duże zasoby obejmują złoża Erdenet, Oyu tolgoi, Tsagaan suvarga, Gatsuurt, Tavit, Asgat, Mungun under, Bayngol, Tumurtei, Tumurtei owoo i Bargilt.

W Mongolii odkryto około 300 złóż węgla w 15 zagłębieniach węglowych. Z szacowanych zasobów węgla na poziomie  $175 \times 10^9$  ton, gwarantowane zasoby wynoszą  $9,8 \times 10^9$  t. Biorąc pod uwagę łącznie węgiel brunatny i kamienny, Mongolia ma czwarte pod względem wielkości zasoby węgla na świecie. Tavan Tolgoi jest największą na świecie, jeszcze nie w pełni rozwiniętą kopalnią tego surowca. Złożo szacuje się na  $7 \times 10^9$  t (3 miliardy węgla koksowego, a pozostała część to dobrej jakości węgiel energetyczny)<sup>48</sup>.

Zasoby miedzi są szacowane na 53,6 mln ton metrycznych. Największe złoża tego surowca zlokalizowane są w: Erdenet, Oyu Tolgoi, Tsagaan suvarga, Gatsuurt, Tavit. Oyu Tolgoi po zakończeniu podziemnej fazy II rozbudowy w 2020 roku stała się drugą co do wielkości kopalnią miedzi na świecie.

Zasoby złota szacowane są na 599 244 ton metrycznych. Złoto aluwialne – niedostępne dla górników – stanowi ponad połowę rezerw, ale badanych jest kilka większych depozytów np. Asgat. Złoto towarzyszy także złożom miedzi np. w Oyu Tolgoi. Wartość rezerw złota w styczniu 2020 r. szacowano na 1,219 mld USD.

---

<sup>47</sup>*Present situation of mineral resources of Mongolia*, Mineral Resources Authority of Mongolia, <https://www.paih.gov.pl/wp-content/uploads/0/119401/119414.pdf>, (dostęp: 10.03.2023).

<sup>48</sup>J. Chung, (2022), *The Mineral Industry of Mongolia*, U.S. Geological Survey Minerals Yearbook—2017–2018, <https://pubs.usgs.gov/myb/vol3/2017-18/myb3-2017-18-mongolia.pdf>, (dostęp: 10.03.2023).

Zasoby żelaza szacuje się na 348,11 mln ton metrycznych. Największe złoża zlokalizowane są w Bayangol, Tumurtei, Tumurtei ovoo, Bargilt. Udokumentowane zasoby rudy tego surowca są rozdrobnione i rozmieszczone na terenie całego kraju, co oznacza, że poszczególne złoża mają mniejsze rozmiary, a okresy eksploatacji kopalni są krótsze.

Zasoby ropy naftowej szacuje się na 2,4 mld baryłek. Spośród znanych złóż i wystąpień z 14 basenów naftowych tylko złoża Zuunbayn i Tsagaanel są eksploatowane<sup>49</sup>. Stwierdzono także znaczące zasoby gazu łupkowego.

W świetle aktualnych danych pod względem wielkości złóż złota, miedzi, węgla i fluorytu Mongolia zaliczana jest do światowych liderów. Przyszłościowe znaczenie mają także srebro, ruda żelaza, cynk, fluor, molibden, uran, cyna, wolfram, gaz ziemny i ropa naftowa. Potwierdzono również obecność metali ziem rzadkich. Występują one razem w szerokiej gamie minerałów, w tym w tlenkach, krzemianach, węglanach, fosforanach i halogenkach. Jednak tylko stosunkowo niewielka liczba ma znaczenie komercyjne. Granitowy pluton peralkaliczny Khanbogd w południowej Mongolii jest miejscem odkrycia nowego Ca-cykonokrzemianu nazwanego armstrongytem na cześć amerykańskiego astronauty Neila Armstronga<sup>50</sup>. Zapotrzebowanie na pierwiastki ziem rzadkich stale rośnie. Ponadto kwestie polityczne i gospodarcze związane współcześnie z globalną podażą pierwiastków ziem rzadkich spowodowały nadanie im znaczenia strategicznego, co znalazło odzwierciedlenie między innymi we włączeniu ich do Listy Minerałów Krytycznych rządu Stanów Zjednoczonych z 2022 roku oraz Listy Surowców Krytycznych Unii Europejskiej. Badania złóż pod kątem obecności metali ziem rzadkich będą w Mongolii kontynuowane.

\*\*\*

Podsumowując, zasoby środowiska przyrodniczego Mongolii są niezwykle bogate i zróżnicowane. Przez stulecia największe znaczenie miały rozległe naturalne pastwiska, które stały się podstawą rozwoju unikatowej kultury mongolskich pasterzy – nomadów. Stopniowo zdobywana wiedza na temat złóż mineralnych spowodowała wzmocnienie zainteresowania ich

---

<sup>49</sup> E. Erdenechimeg, B. Asralt, G. Khurelbaatar, *Distribution of Mongolian Mineral Resources, Transportation and Logistics Analysis*,

<https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/2179/files/Distribution%20of%20Mongolian%20Mineral%20Resources%2C%20Transportation%20and%20Logistics%20Analysis.pdf>, (dostęp 16.04.2023);

<https://eiti.org/mongolia#mineral-production-tonnes>; , (dostęp 10.03.2023).

<sup>50</sup> J. Dostal, O. Gerel, (2023), *Rare Earth Element Deposits in Mongolia*, w: *Minerals* 13(1), 129, <https://doi.org/10.3390/min13010129>, (dostęp: 30.03.2023).

eksploatacją. Jest to podyktowane zarówno obfitością, jak i różnorodnością już odkrytych zasobów, a także nadzieją, że dalsze badania geologiczne ujawnią jeszcze większy potencjał w tym zakresie. Warto podkreślić, że w przypadku zasobów miedzi, złota, węgla, uranu, molibdenu fosforu i srebra, a potencjalnie także metali ziem rzadkich można mówić o światowym znaczeniu depozytów minerałów. Nowe możliwości rozwoju Mongolii na bazie zasobów kopalin otworzyły się po uruchomieniu procesów transformacji systemowej na początku lat 1990. Prowadzone prace poszukiwawcze i wydobywcze wywołały konieczność opracowania i wprowadzenia odpowiednich regulacji w zakresie prawa geologicznego i górniczego oraz prawa ochrony środowiska. Proces tworzenia nowego prawa, związane z tym kontrowersje i przyjęte rozwiązania zostaną poddane analizie w dalszej części rozprawy (rozdziały IV i V). Teoretyczne ramy dla tych rozważań zawierają rozdziały II i III.

## ROZDZIAŁ II

### 2. Ochrona środowiska przyrodniczego w świetle teorii ekonomii – wybrane zagadnienia

Procesy produkcji i konsumpcji są źródłem presji na środowisko przyrodnicze. Może ona mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Ekonomiczne i społeczne koszty szkód w środowisku są zazwyczaj dzielone na trzy szerokie kategorie: koszty produkcji (zmniejszona produktywność zasobów naturalnych i kapitału ludzkiego, zakłócenia w dostępie do dóbr i usług środowiskowych, poświęcanie większej ilości czasu i środków na oczyszczanie/sprzątanie a także na konserwację budynków i budowli), koszty zdrowotne (konsekwencje zdrowotne degradacji środowiska – choroby, przedwczesne zgony itd.) oraz koszty utraty jakości środowiska lub koszty udogodnień (utrata różnorodności biologicznej, oraz czystych i cichych dzielnic itp.). W rozdziale omówione zostaną wybrane wątki i pojęcia osadzone w ekonomii środowiska i zasobów naturalnych, ekonomii ekologicznej oraz ekonomii zrównoważonego rozwoju, przydatne do dalszych analiz rozwoju górnictwa w Mongolii.

#### 2.1. Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych

Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych wyrosła na gruncie ekonomii neoklasycznej w odpowiedzi na problemy narastające w związku z eksploatacją i degradacją środowiska przyrodniczego. Zajmuje się badaniem statycznych i dynamicznych warunków optymalnego wykorzystania zasobów i walorów środowiska. Jest rozwijana od lat 60. XX wieku. Należy do głównego nurtu ekonomii i jak dotychczas wywiera największy wpływ na kształtowanie polityki ochrony środowiska w poszczególnych krajach i we współpracy międzynarodowej. Bazuje na paradygmacie ekonomizacji środowiska, co oznacza priorytetowe traktowanie kryteriów efektywności i optymalności ekonomicznej w odniesieniu do problemów ekologicznych. Jest zorientowana antropocentrycznie. W jej ramach ekonomia zasobów naturalnych *sensu stricto* koncentruje się na kwestiach związanych z eksploatacją i alokacją zasobów naturalnych, w tym optymalnym rozłożeniu w czasie eksploatacji zasobów odnawialnych i nieodnawialnych oraz kształtowaniu cen. Ekonomia środowiska bada kwestie optymalności i efektywności osiągania określonych celów ekologicznych i porównuje koszty ogólnospołeczne dochodzenia do określonego poziomu jakości środowiska w różnych strategiach ochronnych. Analizuje statyczne i dynamiczne aspekty problemu optymalnego

poziomu zanieczyszczenia i działalność ochronnej. Aspekty mają wymiary mikro- i makroekonomiczny. Wymiar mikroekonomiczny dotyczy wpływu kosztów ochrony środowiska na warunki optymalności danego podmiotu gospodarczego. Wymiar makroekonomiczny obejmuje koszty zbierania i przetwarzania informacji i koordynacji, także tworzenia warunków instytucjonalnych, które odpowiadają różnym strategiom ochrony środowiska.

Główne elementy składowe ekonomii środowiska i zasobów naturalnych to:

- teoria środowiskowych efektów zewnętrznych;
- optymalne zarządzanie majątkiem wspólnym i dobrami publicznymi,
- optymalne zarządzanie zasobami naturalnymi w czasie;
- ekonomiczna wycena dóbr i usług środowiskowych<sup>51</sup>.

Efekty zewnętrzne są jednym z przejawów słabości (zawodności) rynków. Pojawiają się, gdy działania jednostki, firmy lub społeczności wpływają na dobrobyt innych osób, firm lub społeczności. Aby skutek ten można było określić jako efekt zewnętrzny, podmiot odpowiedzialny nie może brać pod uwagę wpływu, jaki wywiera na inne podmioty niezaangażowane bezpośrednio w daną transakcję. Efekty zewnętrzne odzwierciedlają fakt, że społeczne i prywatne koszty i korzyści często nie pokrywają się, tak więc działanie, które przynosi korzyści jednostce lub firmie, może ogólnie szkodzić społeczeństwu. Na przykład zmniejszenie różnorodności biologicznej w ekosystemie może leżeć w interesie rolnika lub przedsiębiorstwa leśnego, ale wiąże się to z zewnętrznymi kosztami społecznymi i środowiskowymi. Efekty zewnętrzne mogą być pozytywne lub negatywne. Zanieczyszczenie środowiska to klasyczny przypadek negatywnego efektu zewnętrznego, który wpływa na różne rodzaje działalności gospodarczej, w tym rolnictwo, przemysł, rybołówstwo, turystykę i rozwój miast, a także na ogólną jakość życia. Pozytywnych efektów zewnętrznych jest mniej, niemniej jednak są one ważne. Przykładem pozytywnego środowiskowego efektu zewnętrznego jest korzyść osiągnięta przez rolników wynikająca z należytego zarządzania lasami położonymi w górnym biegu rzeki<sup>52</sup>.

Najczęściej stosowanym mechanizmem zapewniającym rozliczanie się jednostek i organizacji ze skutków ich działań jest rynek. Na przykład przedsiębiorstwo A znajdujące się w górnym biegu rzeki, które odprowadza do niej odpady, może mieć wpływ na przedsiębiorstwo B znajdujące się w jej niższym biegu. W przypadku braku mechanizmu

---

<sup>51</sup> J.M. Harris, B. Roach, (2022), *Environmental and Natural Resource Economics*, Routledge, New York, London, s. 5.

<sup>52</sup> A. Markandya i in., op.cit, s. 94,



rynkowego odpowiadającego temu efektowi zewnętrznemu, firma działająca w górnym biegu nie będzie zobowiązana do uwzględnienia negatywnych konsekwencji odczuwanych przez firmę działającą w dolnym biegu rzeki. Gdyby taki mechanizm istniał, firma A byłaby zmuszona do efektywnego rozliczania kosztów swoich działań ponoszonych przez firmę B. Kiedy działanie powodujące efekt zewnętrzny zostanie skorygowane do punktu, w którym osiągnięto efektywność ekonomiczną, mówimy, że efekt zewnętrzny został zinternalizowany<sup>53</sup>.

Aby zinternalizować efekty zewnętrzne muszą one być odpowiednio wycenione. Kwestia ta, pomimo rozwinięcia kilku wiodących ujęć teoretycznych i znaczących doświadczeń praktycznych, pozostaje wciąż wyzwaniem dla ekonomii środowiska. Internalizacja efektów zewnętrznych może odbywać się w różny sposób. Zwykle wiąże się z zaangażowaniem państwa, które reguluje korzystanie ze środowiska przyrodniczego za pomocą instrumentów regulacji bezpośredniej, pośredniej i rozwiązań rynkowych<sup>54</sup>.

**Regulacja bezpośrednia** oznacza, że zanieczyszczający są prawnie zobowiązani do przestrzegania przepisów, które przyjmują postać pozwoleń, nakazów, zakazów, norm i standardów. W celu ich wyegzekwowania stosuje się różne kary, najczęściej pieniężne, ale nie jest wykluczone także więzienie lub zamykanie podmiotów odpowiedzialnych za zanieczyszczanie. Regulacje bezpośrednie są szczególnie ważne w przypadku materiałów toksycznych lub niebezpiecznych oraz zanieczyszczeń związanych z zagrożeniem zdrowia, w przypadku których nie można tolerować żadnego marginesu błędu. Są bardziej skuteczne w kontrolowaniu ograniczonych problemów związanych z zanieczyszczeniem, gdy poszczególne źródła mają podobną charakterystykę zanieczyszczeń, znane są skutki i opcje technologiczne. Skuteczność regulacji bezpośrednich jest często ograniczona przez słabe wdrażanie i egzekwowanie oraz fragmentaryczne i reaktywne działania polityczne odnoszące się tylko do konkretnych problemów. Są one na ogół zaprojektowane do kontroli emisji zanieczyszczeń „końca rury”. Mniej skutecznie kontrolują liczne niepunktowe źródła zanieczyszczeń, na które składają się indywidualne gospodarstwa domowe, małe przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolne. Bezpośrednie regulacje zwykle wprowadzają jednolite standardy dla wszystkich zanieczyszczających, podczas gdy każdy zanieczyszczający musi ponieść różne koszty, aby spełnić wymagania dotyczące redukcji emisji. Są więc (zwykle)

---

<sup>53</sup> A. Markandya i in., op. cit., s. 94.

<sup>54</sup> B. Fiedor (red.), S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 76-108; Czaja S., (2021), *Disputes Over the Concept of Ecological Economics and Environmental Economics in the Light of the Works of Professor Tomasz Żylicza*, „Central European Economic Journal”, 8(55) s. 201-211.

mniej efektywne kosztowo niż środki wykorzystujące instrumenty ekonomiczne. Ponadto, administrowanie i egzekwowanie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska jest kosztowne<sup>55</sup>.

Istnieje wiele środków regulacyjnych, które kwalifikuje się jako **instrumenty ekonomiczne**. Mówiąc ogólnie, można dokonać rozróżnienia między instrumentami, które działają bezpośrednio na zanieczyszczenie, a instrumentami fiskalnymi i finansowymi, które stanowią pośrednią zachętę ekonomiczną poprzez wpływ na ceny płacone za nakłady lub otrzymywane za produkty procesu wytwórczego. Wybór między najbardziej odpowiednimi instrumentami w przypadku zanieczyszczeń zależy od wielu czynników, w tym: skuteczności ekologicznej, efektywności ekonomicznej, akceptowalności społecznej, efektów dystrybucyjnych, możliwości wdrożeniowych. Typowym instrumentem są podatki i opłaty ekologiczne. Zanieczyszczający płacący takie daniny działają zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, co generalnie jest powszechnie akceptowaną praktyką. Wysokość opłat/podatków ekologicznych zależy od wielkości emisji lub stężenia zanieczyszczeń w emisjach. Tego typu instrumenty ekonomiczne ani nie zakazują emisji, ani nie narzucają technologii redukcji emisji. Mają raczej zniechęcać do zanieczyszczania środowiska. Zanieczyszczający może zapłacić opłatę za zrzut ścieków, oczyścić ścieki w celu zmniejszenia opłaty lub ograniczyć produkcję. Gdy emisje generują wysokie koszty społeczne, opłata powinna być wysoka (odzwierciedlając negatywny efekt zewnętrzny zanieczyszczenia), co powinno skłonić zanieczyszczających do inwestowania w zapobieganie zanieczyszczeniom lub do zaprzestania uciążliwej działalności.

Środki uzyskane z opłat i podatków ekologicznych mogą zostać poprzez specjalne fundusze skierowane na monitorowanie, ograniczanie emisji lub oczyszczanie środowiska.

Wykazano, że instrumenty ekonomiczne, które działają poprzez siły rynkowe, są mniej kosztowne niż polityka nakazowo-kontrolna wykorzystująca regulacje bezpośrednio. Podmiot ekonomiczny, który musi zapłacić cenę za każdą jednostkę zanieczyszczeń lub alternatywnie musi kupić pozwolenie na każdą jednostkę zanieczyszczeń, które wytwarza, zawsze ma motywację do zmniejszenia swoich emisji, aby obniżyć całkowity podatek, który ma zapłacić lub zwiększyć przychody ze sprzedaży zezwoleń na emisje, których już nie potrzebuje. Pozwolenia zbywalne charakteryzuje pewna elastyczność, ponieważ nie ma potrzeby dalszej interwencji w przypadku sprzedaży zezwoleń, podczas gdy opłaty muszą się zmieniać, aby odzwierciedlały różne warunki, w jakich pożądaną poziom emisji będzie osiągnąć. Obecnie

---

<sup>55</sup> A. Markandya i in., op.cit. s. 59.

coraz większego znaczenia nabierają instrumenty rynkowe, które są znacznie bardziej efektywne w tym sensie, że ten sam efekt osiąga się przy niższym koszcie, lub przy danym koszcie osiąga się lepsze efekty. Istota działania rynków *cap and trade* sprowadza się do ustalenia przez władze limitów emisji zanieczyszczeń, w ramach których będzie odbywać się handel pomiędzy uprawnionymi do tego podmiotami, dla których uczestnictwo w tym rynku (zwykle) jest obligatoryjne.

Dla podatków i opłat ekologicznych teoretyczną podstawę stanowi koncepcja podatku Pigou. Alternatywą wobec podatku może być subsydium, dzięki czemu wspierane są aktywności, bardziej przyjazne środowisku<sup>56</sup>.

Teoretycznie, zgodnie z teorematem Coase'a, możliwe są także negocjacje stron, czyli podmiotu odpowiedzialnego za powstanie efektu zewnętrznego i jego odbiorców (ofiar bądź beneficjentów), ale wymaga to spełnienia szeregu warunków, m.in. przejrzystości rynku, dobrego zdefiniowania praw własności, podobnej siły przetargowej wszystkich zaangażowanych stron i niskich (zerowych) kosztów transakcyjnych<sup>57</sup>.

Należy pamiętać, że korzystanie z instrumentów ekonomicznych nie jest wolne od problemów wdrożeniowych związanych z kosztami m.in. monitoringu, administrowania i kontroli.

Drugim ważnym przykładem niedoskonałości rynku jest alokacja zasobów wspólnych oraz dostarczanie dóbr publicznych i zarządzanie nimi. Ponieważ zasoby wspólne o swobodnym dostępie, takie jak np. atmosfera ziemska, oceany, czy wspólne pastwiska oraz dobra publiczne, między innymi naturalne parki i rezerwy dzikiej przyrody nie mają swoich (prywatnych) właścicieli i nie podlegają regułom gry rynkowej, muszą wobec nich być stosowane inne metody zarządzania podażą i dostępem. W przypadku wspomnianych dóbr wspólnych ma miejsce brak możliwości wykluczenia z użytkowania, co może powodować obniżenie ilości i/lub jakości zasobu dla pozostałych użytkowników (rywalizacyjność). Dobra publiczne cechują nierywalizacyjność i brak możliwości wykluczenia z użytkowania, co może prowadzić do nadmiernej eksploatacji i degradacji.

---

<sup>56</sup> J. Neneman, (2022), *W jaki sposób podatki mogą pomóc w ochronie środowiska*, w: M. Burchard-Dziubińska (red.), *W poszukiwaniu zielonego ładu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 65-90.

<sup>57</sup> A. Graczyk, (2002), *Teoremat Coase'a jako podstawa rynkowej optymalizacji poziomu zanieczyszczeń i ochrony środowiska*, w: B. Fiedor (red.), S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 91-94.

Trzeci obszar zainteresowania ekonomii środowiska dotyczy zarządzania zasobami naturalnymi w czasie. Zasoby można podzielić na odnawialne i nieodnawialne. Te pierwsze to na przykład woda, drewno, zasoby ryb, zaś drugie to rudy metali i paliwa kopalne<sup>58</sup>.

Zasobami naturalnymi należy zarządzać w taki sposób, aby zapewnić społeczeństwu jak największe łączne korzyści sumowane przez pokolenia. Kluczowe jest tu pojęcie renty z zasobów. Renta ekonomiczna to wszelka płatność otrzymywana za wykorzystanie zasobu lub czynnika produkcji, która przekracza jego koszt alternatywny. Odnosi się do zysków osiągniętych przez firmę ponad kwotę, którą można uznać za rozsądny zwrot z zainwestowanego kapitału, który w ekonomii nazywany jest „zyskiem normalnym”. Klasyczne pojęcie renty zostało wprowadzone przez Davida Ricarda i odnosiło się tylko do ziemi uprawnej, której podaż jest stała. Na rynku gruntów, przynajmniej w krótkim okresie, obszar, który można użytkować jest dany. Cena ziemi jest wówczas określona przez popyt. Renta ekonomiczna to ta część produktu ziemi, którą płaci się właścicielowi za użytkowanie pierwotnych i niezniszczalnych sił gleby. Jej wysokość jest odzwierciedleniem urodzajności bądź lokalizacji ziemi, porównanej do najmniej korzystnej działki. Renta z zasobów naturalnych dotyczy zysków, które przypadają firmie wydobywającej zasoby z uwagi na fakt, że część ceny zasobu można uznać za rekompensatę za likwidację wartościowego składnika aktywów (tj. zapasu zasobu). W związku z tym renty za zasoby naliczane są tam, gdzie eksploatowane są zasoby nieodnawialne, a zasoby odnawialne są eksploatowane w sposób nie zrównoważony<sup>59</sup>.

Jako pierwszy kwestię renty z zasobów nieodnawialnych podjął Harold Hotelling w modelu dotyczącym złoża, którego właściciel jest cenobiorcą i który stara się zmaksymalizować wartość bieżącą netto rozumianą jako suma strumienia zdyskontowanych rent z tytułu wydobycia. Renta jest tu różnicą między tym, ile nabywcy chcą zapłacić za kolejną jednostkę zasobu a tym, ile sprzedawca musi dostać, aby tę jednostkę dostarczyć na rynek. Ceny są dyktowane przez rynek. Cena graniczna akceptowalna przez sprzedawcę jest równa kosztowi krańcowemu. Stąd renta ( $R$ ) równa się:

$$R = p_t - MC_t, \text{ gdzie}$$

$p_t$  to cena (rynkowa) a  $MC_t$  to koszt krańcowy<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Zintegrowana Platforma Edukacyjna, Problemy wynikające z eksploatacji zasobów odnawialnych i nieodnawialnych Ziemi, <https://zpe.gov.pl/a/problemy-wynikajace-z-eksploatacji-zasobow-odnawialnych-i-nieodnawialnych-ziemi/D14oId93a#:~:text=Zasoby%20naturalne%20dziel%C4%85%20si%C4%99%20na,jak%20biomasa%20%20gleba%20i%20woda>. (dostęp: 05.03.2023)

<sup>59</sup> A. Markandya i in., op. cit., s. 161.

<sup>60</sup> T. Żylicz, (2004), op. cit. s. 83.

W statystykach międzynarodowych prowadzonych przez Bank Światowy przyjmuje się, że całkowita renta z zasobów naturalnych to suma rent z ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla, surowców mineralnych (boksytu, cyny, cynku, fosforanu, miedzi, niklu, ołowiu, srebra, złota i żelaza) oraz renty leśnej<sup>61</sup>. Prawidłowe szacowanie wysokości rent w czasie i ustalenie, do kogo one faktycznie trafią ma kluczowe znaczenie dla rozwoju wielu gospodarek na świecie. Rentę z zasobów naturalnych oblicza się jako różnicę między ceną towaru (np. wydobytego surowca) a średnim kosztem jego wytworzenia. Odbywa się to poprzez oszacowanie światowej ceny jednostek określonych towarów i odjęcie szacunkowych średnich kosztów jednostkowych wydobycia lub zbiorów (w tym normalnego zwrotu z kapitału). Te jednostkowe renty są następnie mnożone przez fizyczne ilości, które kraje wydobywają lub zbierają, aby ustalić renty za każdy towar i ich udział w PKB.

Jednym z problemów jest właściwe oszacowanie renty, jaką mogą przynieść zasoby naturalne w kolejnych latach i właściwe, służące trwałemu rozwojowi kraju, zagospodarowanie środków pozyskiwanych ze sprzedaży zasobów. W przypadku eksploatacji zasobów nieodnawialnych sugeruje się postępowanie zgodnie z **regułą Hartwicka**. Teoretycznie sprawa jest prosta. Zgodnie z propozycją Hartwicka, w krajach wysoce zależnych od eksploatacji zasobów nieodnawialnych konsumpcja może być utrzymana, jeśli renty z zasobów nieodnawialnych są stale inwestowane, a nie wykorzystywane do zaspokajania bieżących potrzeb<sup>62</sup>. Hartwick (1997) rozwinął tę regułę, opierając się na pracach Roberta Solowa, który wykazał teoretyczne istnienie stałej ścieżki konsumpcji dla gospodarki zamkniętej, wyczerpującej zasoby nieodnawialne i łączącej je z kapitałem stworzonym przez człowieka<sup>63</sup>. Hartwick stwierdził, że na ścieżce stałej konsumpcji kwota, którą gospodarka musi zainwestować, jest równa rentom z zasobów.

Czwartym obszarem zainteresowania ekonomii środowiska jest wycena dóbr i usług środowiskowych. Stosowane do tego różne metody można podzielić na te, które wykorzystują rynki zastępcze lub pokrewne (wycena hedoniczna, metoda kosztu podróży) i te, które bazują na rynkach hipotetycznych (metoda wyceny warunkowej)<sup>64</sup>. Stosowane są również inne

---

<sup>61</sup> *The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millennium*, (2011), World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2252>, (dostęp: 13.04.2023).

<sup>62</sup> J.M. Hartwick, (1997), *Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources*, „American Economic Review”, t. 66, nr 5, s. 972–974.

<sup>63</sup> R. Solow, (1974), *Intergenerational Equity and Exhaustible Resources*, „Review of Economic Studies” t. 41, nr 5, s. 29–46, doi:10.2307/2296370, (dostęp: 14.03.2023).

<sup>64</sup> T. Żylicz, (2004), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa, s. 38-42.

metody, np. oparte na kosztach (alternatywnych, relokacji, czy zastąpienia), metoda odpowiedzi na dawkę (zanieczyszczenia) i szacowania wartości statystycznego życia<sup>65</sup>.

Podsumowując, ekonomiści środowiskowi reprezentują generalny pogląd, że „możliwe jest równoczesne i równoległe rozwiązywanie konfliktu między gospodarką opartą na trwałym wzroście a wysoką jakością środowiska naturalnego planety oraz jakością życia ludzi.”<sup>66</sup> Gospodarka powinna funkcjonować tak, aby nie szkodzić środowisku. Mogą temu służyć urynkowanie dóbr i usług środowiskowych, proekologiczna modernizacja gospodarki i odpowiednia edukacja<sup>67</sup>. Liczą się użyteczność i preferencje oraz poszukiwanie optymalnego poziomu dobrobytu z uwzględnieniem czynników środowiskowych.

## 2.2. Ekonomia ekologiczna

O ekonomii środowiska mówi się, że jest próbą ekonomizacji środowiska, natomiast o ekonomii ekologicznej, że jest ukierunkowana na ekologizację ekonomii. Jest podejściem transdyscyplinarnym, w ramach którego podkreśla się związki między systemami ekonomicznymi i ekologicznymi. Wyróżnia ją podkreślanie, że społeczeństwo ludzkie współewoluuje ze światem przyrody. Ekonomia ekologiczna uwzględnia nie tylko finansowe ograniczenia gospodarowania, jak w ekonomii konwencjonalnej, ale także naturalne, w tym te wynikające z marnotrawstwa zasobów w produkcji i konsumpcji. Te ograniczenia, niekoniecznie dotkliwe w teraźniejszości, w przyszłości mogą okazać się istotne w punktu widzenia zdolności systemu ekologicznego do zapewnienia dobrobytu ludzi. Są szczególnie istotne dla trwałego i zrównoważonego rozwoju. Zrównoważone zarządzanie systemem społeczno-gospodarczo-przyrodniczym jest jednym z głównych obszarów ekonomii ekologicznej, a ramy czasowe analizy są zazwyczaj dłuższe niż w przypadku konwencjonalnej analizy ekonomicznej. Trwałość i zrównoważenie rozwoju powinno być definiowane raczej z punktu widzenia kryteriów ekologicznych a nie ekonomicznych.

Ekonomia ekologiczna traktuje system gospodarczy jako podsystem systemu ekologicznego, z którego pobiera materię i energię, transformuje je, a następnie częściowo zwraca w postaci odpadów i zanieczyszczeń. System ten jest stale zasilany energią słoneczną. Ważne jest podejście całościowe a nie fragmentaryczne, liczą się powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami składowymi systemu ekologicznego, które z natury rzeczy nie są

---

<sup>65</sup> E. Quah, T. Siong Tan, (2019), *Valuing the environment*, Asian Development Bank, Institute, nr 1012, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/532731/adbi-wp1012.pdf>, (dostęp. 15.07.2023).

<sup>66</sup> D. Kiełczewski, (2022), op.cit. s. 368.

<sup>67</sup> Ibidem, s.368.

uwzględniane na jakichkolwiek rynkach. Ważnym elementem analiz prowadzonych na gruncie ekonomii ekologicznej jest druga zasada termodynamiki i pojęcie entropii. Zgodnie z drugą zasadą termodynamiki, zachodzi nieodwracalny proces przechodzenia od energii o niskim poziomie entropii i wysokiej użyteczności (np. paliwa kopalne), do energii o wysokim poziomie entropii (i niskiej użyteczności). Odpady i zanieczyszczenia są przykładem strumieni wysokiej entropii. Spowolnienie narastania entropii poprzez wzrost efektywności wykorzystania energii i zasobów i poprzez oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia surowców pierwotnych dokonuje się wciąż w niewielkim stopniu. Kraje wysoko rozwinięte, w których te procesy udało się zaobserwować, często osiągają to poprzez delokalizację zanieczyszczeń, czyli przenoszenie uciążliwej dla środowiska produkcji do krajów o słabej polityce ochrony środowiska, w których korupcja często toruje drogę dla „brudnych” inwestycji.

W przeciwieństwie do ekonomii środowiska, ekonomię ekologiczną definiuje się nie tyle przez zastosowanie określonego zestawu zasad ekonomicznych, ile przez analizę działalności gospodarczej w kontekście biologicznych i fizycznych systemów podtrzymujących życie. Ekonomia ekologiczna postrzega problemy raczej z perspektywy makro, a nie mikro, koncentrując się na głównych cyklach ekologicznych i stosując logikę systemów fizycznych i biologicznych w gospodarce człowieka, zamiast patrzeć na ekosystemy przez pryzmat analizy ekonomicznej. Ekonomista ekologiczny Richard Nordaard określił to podejście jako metodologiczny pluralizm. Oznacza on, że pełniejsze zrozumienie problemów można uzyskać, stosując kombinację różnych perspektyw. Podejście pluralistyczne oznacza, że uwzględnianie kwestii ekologicznych nie musi być niezgodne ze standardową analizą rynku<sup>68</sup>. Jednym z podstawowych pojęć, na które zwracają uwagę ekonomiści ekologiczni, jest kapitał naturalny. Rozszerzyli oni klasyczną koncepcję „ziemi”, przekształcając ją w kapitał naturalny. Kapitał naturalny to dostępne grunty i zasoby, w tym powietrze, wody, gleby, minerały, cała fauna i flora i ekologiczne systemy podtrzymywania życia. Z perspektywy ekonomii ekologicznej kapitał naturalny jako podstawa produkcji powinien być uważany za co najmniej tak samo ważny jak kapitał wytworzony przez człowieka. Definiowanie zasobów naturalnych jako kapitału pociąga za sobą ważne implikacje ekonomiczne. Główną zasadą rozsądnego zarządzania gospodarczego jest zachowanie wartości kapitału. Ogólnie rzecz biorąc, pożądane jest zwiększanie kapitału produkcyjnego w miarę upływu czasu, co ekonomiści nazywają inwestycją netto. Kraj, którego kapitał produkcyjny zmniejsza się w czasie (dezinwestycje

---

<sup>68</sup> R. Norgaard, (1985), *Environmental economics: an evolutionary critique and a plea for pluralism*, "Journal of Environmental Economics and Management" t. 12, nr 4, s. 382–394.

netto), jest krajem w fazie upadku gospodarczego. Ekonomiści ekologiczni zaproponowali zmiany w systemach rachunkowości dochodu narodowego, aby uwzględnić amortyzację kapitału naturalnego. Amortyzacja kapitału naturalnego polega na odliczeniu w rachunkowości narodowej utraty kapitału naturalnego, w postaci, np. zmniejszenia podaży drewna, siedlisk dzikiej przyrody lub zasobów mineralnych oraz degradacji środowiska.

Techniki zalecane przez ekonomistów ekologicznych do rozliczania i ochrony kapitału naturalnego obejmują:

- Fizyczne rozliczanie kapitału naturalnego. Rachunkowość fizyczna jest uzupełnieniem rachunku dochodu narodowego, który szacuje zasoby lub usługi zasobów naturalnych w kategoriach fizycznych, a nie ekonomicznych (pieniężnych).
- Określenie poziomów zrównoważonego uzysku (*yield*). Zrównoważony uzysk – poziom plonów lub zbiorów, który można utrzymać bez zmniejszania populacji danego zasobu, tak aby system mógł działać w nieskończoność. Gospodarcza eksploatacja zasobów naturalnych często przekracza poziomy zrównoważone ekologicznie.
- Określenie zdolności środowiska do pochłaniania zanieczyszczeń i odpadów wytwarzanych przez człowieka, w tym bytowych, rolniczych i przemysłowych. Naturalne procesy mogą z czasem rozłożyć wiele odpadów i ponownie wchłonąć je do środowiska bez uszczerbku dla natury. Inne odpady i zanieczyszczenia, takie jak chlorowane pestycydy, chlorofluorowęglowodory i odpady radioaktywne są trudne lub niemożliwe do absorpcji przez środowisko, kumulują się w nim i je degradują. Pojemność środowiska dla pochłaniania różnych zanieczyszczeń nie jest taka sama. Ekonomiści ekologiczni zwracają uwagę, że „optymalne poziomy zanieczyszczenia” wyznaczone na gruncie ekonomii środowiska zgodnie z analizą marginalnych kosztów i korzyści mogą nie pokrywać się z możliwościami ekosystemów do pochłaniania zanieczyszczeń<sup>69</sup>.

Można ogólnie stwierdzić, że chodzi o osiągnięcie równowagi środowiskowej, która oznacza trwały dostęp do usług ekologicznych, od których ludzie zależą bezpośrednio i pośrednio. Usługi te obejmują m. in. dostarczanie żywności i innych surowców oraz usługi niezbędne do wspierania produkcji rolnej, w tym regulację hydrologiczną, produkcję i ochronę gleb oraz regulację klimatu. W skali lokalnej przekształcenie lasu w użytki rolne może być zrównoważone pod względem ekonomicznym i środowiskowym, jeśli zachowane zostaną usługi ekosystemowe wymagane do wspierania rolnictwa. Jeśli jednak usługi te nie są

---

<sup>69</sup> J.M. Harris, B. Roach, op. cit., s. 226 -228.



utrzymywane, na przykład zbyt wiele ekosystemów zostanie zubożonych na obszarze podatnym na erozję gleby, wówczas przekształcenie lasu w użytki rolne może być niezrównoważone środowiskowo, a zatem ekonomicznie. Zrównoważenie środowiskowe w skali globalnej obejmuje utrzymanie stabilności ekologicznej globalnego ekosystemu, np. poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do poziomów, które nie doprowadzą do katastrofalnych zmian klimatycznych.

W rozważaniach ekonomistów ekologicznych ważna jest też kwestia skali produkcji i konsumpcji. Pisał o tym między innymi Herman Daly, który argumentował, że gwałtowny wzrost gospodarczy doprowadził do przejścia od „ekonomii pustego świata” do „ekonomii pełnego świata”<sup>70</sup>. W fazie pustego świata, kiedy system gospodarczy jest relatywnie mały w stosunku do systemu ekologicznego, kwestia ograniczeń zasobowych i ekosystemowych jest nieistotna a aktywność ekonomiczna koncentruje się na eksploatacji zasobów w celu budowy kapitału antropogenicznego i powiększania konsumpcji. W miarę wzrostu gospodarczego, w fazie pełnego świata, dramatycznie rozrośnięty system społeczno-gospodarczy silnie napiera na system ekologiczny, prowadząc do jego degradacji. Jeśli te procesy pozostawić bez kontroli i ograniczeń, degradacja środowiska będzie osłabiać aktywność gospodarczą niezależnie od tego, jakie rozmiary osiągnie kapitał stworzony przez człowieka. To implikuje konieczność adaptacji i przejście od ekonomii wzrostu do ekonomii stanu stacjonarnego, w którym „wskaźniki urodzeń muszą być równe wskaźnikom zgonów, a wskaźniki produkcji towarów muszą być równe stopom deprecjacji”<sup>71</sup>.

W szczególności ekonomiści ekologiczni częściej niż ekonomiści środowiskowi zwracają uwagę na nieodłączną wartość przyrody, którą wywodzą z praw etnicznych i sprawiedliwości a nie z ludzkiej gotowości do płacenia. Sprawiedliwość w kontekście ekonomicznym oznacza, że działania ekonomiczne i wyniki systemów ekonomicznych, zwłaszcza rozróżnienie korzyści, są etnicznie akceptowalne. Na przykład krytyka klasycznego utilitaryzmu skupiała się na fakcie, że mierzenie sukcesu systemu gospodarczego na podstawie zagregowanego dobrobytu może maskować etnicznie niedopuszczalne, a zatem niesprawiedliwe nierówności. John Rawls (1971) nakreślił teorię sprawiedliwości w odniesieniu do równości społecznej i ekonomicznej, która wywarła duży wpływ na ekonomię. Argumentował, że zbiór zasad moralnych dotyczących sprawiedliwości najlepiej

---

<sup>70</sup> H. Daly, (2015), *Economics for a Full World*, “Great Transition Initiative” <https://greattransition.org/publication/economics-for-a-full-world>, (dostęp: 15.06.2023).

<sup>71</sup> R. Goodland, (2016), *The World in Overshoot*, J. Farley, D. Malghan (eds.), *Beyond Uneconomic Growth: Economics, Equity, and the Ecological Predicament*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, s. 22-47, <https://doi.org/10.4337/9781783472499.00009>, (dostęp: 22.03.2023).

byłoby ustalić pod „zasłoną ignorancji”, tak aby zasady były dyskutowane i uzgadniane bez świadomości ludzi o ich pozycji w społeczeństwie (czy są bogaci, czy biedni)<sup>72</sup>.

Teoria sprawiedliwości Rawlsa została wykorzystana do analizy etyki zrównoważonego rozwoju pod kątem rozkładu korzyści ekonomicznych w czasie, wyczerpywania się zasobów naturalnych oraz inwestycji, które należy podjąć, aby zrekompensować uszczuplone zasoby naturalne<sup>73</sup>.

Podczas gdy, ekonomiści głównego nurtu są zwykle optymistami technologicznymi, ekonomiści ekologiczni są skłonni do technologicznego sceptycyzmu. Podkreślają, że świat przyrody ma ograniczoną nośność a niszczenie ważnych zasobów środowiska naturalnego może być praktycznie nieodwracalne i katastrofalne. Dlatego ekonomiści ekologiczni skłaniają się do stosowania środków działania opartych na zasadzie ostrożności. Ekonomia ekologiczna różni się zatem od ekonomii środowiska (ochrony środowiska i zasobów naturalnych), która pozostaje głównym nurtem ekonomicznej analizy środowiska. Choć różne są założenia wyjściowe i metody analizy oraz zalecane rozwiązania, cel pozostaje taki sam – zapewnienie skutecznej ochrony środowiska.

### **2.3. Ekonomia zrównoważonego rozwoju**

Od czasu publikacji w 1987 roku Raportu Brundtland *Nasza wspólna przyszłość* do naukowej debaty na szeroką skalę przeniknęło pojęcie zrównoważonego rozwoju. Został on zdefiniowany jako rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń nie ograniczając możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych generacji. Zawiera w sobie dwa kluczowe pojęcia: pojęcie „potrzeb”, w szczególności podstawowych potrzeb ubogich na świecie, którym należy nadać nadrzędny priorytet; oraz ideę ograniczeń narzuconych przez stan techniki i organizację społeczną na zdolność środowiska do zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb<sup>74</sup>.

Kluczowe dla implementacji zrównoważonego rozwoju jest rozstrzygnięcie akceptowalnej substytucyjności między kapitałem przyrodniczym i kapitałem antropogenicznym. Dyskutując kwestię trwałości rozwoju, z uwagi na istotność sprawiedliwości międzygeneracyjnej, rozróżnia się zasady: „słabą”, „wrażliwą”, „silną”, „restrykcyjną”. Według zasady „słabej” dopuszczalna jest pełna substytucyjność różnych

---

<sup>72</sup> J. Rawls, (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Belknap Press.

<sup>73</sup> A. Markandya i in., op. cit. s. 120.

<sup>74</sup> Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, (1987), s. 41, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (dostęp: 15.05.2023)

rodzajów zasobów w ramach dostępnych technologii oraz możliwości ekonomicznych. Wystarczy zatem, aby całkowita wielkość zasobów była zachowana, bez zwracania uwagi na ich strukturę. W przypadku zasady „wrażliwej” bierze się pod uwagę również zachowanie ich struktury, co wynika z przekonania o ograniczonej możliwości substytucji pomiędzy zasobami należącymi do różnych rodzajów kapitału. Zasada „silna” wynikająca z przekonania o braku możliwości substytucji pomiędzy różnymi rodzajami kapitału, wymaga zachowania wszystkich rodzajów zasobów co do ilości, struktury i jakości. Zasada „restrykcyjna” wyklucza jakąkolwiek substytucyjność między różnymi rodzajami kapitału. Eksploatacja zasobów przyrody powinna mieścić się w granicach wyznaczonych przez ich odnawialność<sup>75</sup>.

Rosnąca świadomość faktu, że dominujące wzorce produkcji i konsumpcji nie tylko nie gwarantują stabilnego i sprawiedliwego rozwoju w ramach poszczególnych państw i świata, ale także prowadzą do niebezpiecznej degradacji środowiska przyrodniczego, spowodowała znaczący wzrost zainteresowania tą problematyką nie tylko na gruncie ekonomii środowiska i ekonomii ekologicznej. Współcześnie mówi się już o ekonomii zrównoważonego rozwoju<sup>76</sup>. Podejście to jest holistyczne, i zdaniem D. Kielczewskiego, „opiera się na chęci odnalezienia pewnego kompromisu i wspólnej ścieżki badań prowadzonych przez ekonomistów środowiskowych i ekonomistów ekologicznych.”<sup>77</sup> Koncepcja zrównoważonego rozwoju wiąże się z przestrzeganiem pewnych zasad. Obejmują one m.in. spoczywający na państwach obowiązek zapewnienia zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych, sprawiedliwość i wykorzenie ubóstwa, wspólną, lecz zróżnicowaną odpowiedzialność, przezorność w podejściu do zdrowia ludzkiego, do zasobów naturalnych i ekosystemów, partycypację społeczną oraz dostęp do informacji i wymiaru sprawiedliwości oraz dobre rządzenie. Za metodologicznie niepoprawne należy uznać utożsamianie rozwoju zrównoważonego wyłącznie z działaniami w ochronie środowiska, choć niewątpliwie stanowią one ważny wyróżnik tej koncepcji<sup>78</sup>.

Jak zauważa D. Pieńkowski: „W koncepcji rozwoju zrównoważonego można się dopatrzeć dwóch wymiarów, które reprezentują specyficzne podejście do problematyki rozwoju. Po pierwsze, to ewolucyjna perspektywa wskazująca na konieczność podejmowania

---

<sup>75</sup> E. Lorek, (2011), op. cit. s. 103-112.

<sup>76</sup> H. Rogall, (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań; B. Poskrobko (red.), (2011), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, WSE, Białystok; D. Kielczewski, (2021), *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksją ekonomiczną*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

<sup>77</sup> D. Kielczewski, op. cit. s. 429.

<sup>78</sup> M. Burchard-Dziubińska, D. Drzazga, A. Rzeńca, (2014), *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 22-23.

międzypokoleniowej, długookresowej analizy konsekwencji rozwoju społeczno-ekonomicznego z poszanowaniem jego podstaw biologicznych. Po drugie, to wskazanie priorytetów rozwoju społecznego ustanawiające reguły sprawiedliwości zgodnie z ludzkimi potrzebami.”<sup>79</sup> Centralne miejsce zajmuje zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej. Potrzeba jej stosowania wynika z uznania, że obecne pokolenia kontrolują zasoby naturalne i inne, które decydują o pomyślności przyszłych pokoleń. Zasoby kapitału stworzonego przez człowieka, kapitału ludzkiego i wiedzy naukowej prawdopodobnie wzrosną z czasem w większości, jeśli nie we wszystkich krajach. Jednak zasoby kapitału naturalnego, w tym zasoby energii i inne zasoby, które są bezpośrednio konsumowane lub stanowią wkład do produkcji, zwykle wyczerpują się z upływem czasu. Obawa, że rosnące zasoby kapitału stworzonego przez człowieka mogą nie wystarczyć do zrekompensowania przyszłym pokoleniom zmniejszonych zasobów kapitału naturalnego, jest jedną z głównych obaw związanych z realizacją zrównoważonego rozwoju<sup>80</sup>.

Istotne jest też występowanie międzypokoleniowych efektów zewnętrznych. Powstają one, gdy obecne pokolenia wpływają na dobrostan przyszłych bez uwzględnienia tego efektu. Przykładami międzypokoleniowych efektów zewnętrznych są emisje gazów cieplarnianych, niszczenie różnorodności biologicznej i wyczerpywanie zasobów naturalnych. Ponieważ przyszłe pokolenia jeszcze nie istnieją, a zatem nie można się z nimi targować, niemożliwe jest internalizowanie międzypokoleniowych efektów zewnętrznych za pomocą mechanizmów rynkowych. Jedynym sposobem internalizacji tych efektów jest nałożenie przez obecne pokolenia na siebie same ograniczeń w celu zminimalizowania wpływu na przyszłe pokolenia lub zrekompensowanie przyszłym pokoleniom skutków zewnętrznych, na przykład poprzez inwestowanie w substytuty uszczuplonych zasobów kapitału naturalnego<sup>81</sup>.

W budowaniu ram analitycznych zrównoważonego rozwoju ważne jest uwzględnienie udziału zasobów naturalnych w wynikach gospodarczych. W niektórych krajach dochody z eksploatacji zasobów naturalnych, zwłaszcza z paliw kopalnych i niektórych surowców mineralnych, stanowią istotną część PKB. Według danych Banku Światowego w 2021 roku w 22 krajach udział renty z surowców naturalnych w PKB przekroczył 20%, a najwyższy był w Libii (61%)<sup>82</sup>. Do tej grupy krajów należy też Mongolia, o czym szerzej będzie mowa

---

<sup>79</sup> D. Pieńkowski, (2011), *Koncepcje sprawiedliwości w teorii ekonomii zrównoważonego rozwoju* w: B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok, s. 207-208.

<sup>80</sup> A. Markandya i in. op. cit. s. 117.

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> <https://wdi.worldbank.org/table/3.14> (dostęp: 10.09.2023)

w rozdziale IV. Renty z nieodnawialnych zasobów – paliw kopalnych i surowców mineralnych, a także renty z nadmiernej eksploatacji lasów – są pochodną likwidacji zasobów kapitałowych kraju. Kiedy kraje używają takich dochodów do wspierania bieżącej konsumpcji, a nie do inwestowania w nowy kapitał (zgodnie z regułą Hartwicka), aby zastąpić to, co zostało zużyte, w rzeczywistości zaciągają pożyczki wobec przyszłych pokoleń.

Ekonomia zrównoważonego rozwoju zwraca też uwagę na asymetrię w stosunkach między państwami wysoko rozwiniętymi a rozwijającymi się w zakresie eksploatacji zasobów przyrodniczych i usług ekosystemowych. Wynika ona z różnic w intensywności polityki ochrony środowiska. Efektem mogą być dumping środowiskowy, czy powstawanie rajów / przystani dla zanieczyszczeń.

Dumping środowiskowy pojawia się wtedy, gdy państwa o stosunkowo łagodnych normach środowiskowych eksportują towary do krajów o surowszych normach. Kraj eksportujący korzysta z przewagi konkurencyjnej, która wynika z faktu, że koszty środowiskowe produkcji towarów nie są (w pełni) wliczone w ich ceny. Pojawia się efektywne dotowanie produkcji<sup>83</sup>. Jest to podobne do koncepcji rajów / przystani dla zanieczyszczeń. Dotyczy to przenoszenia do krajów o złagodzonych standardach środowiskowych przedsiębiorstw (branż przemysłu) w celu uniknięcia wysokich wymogów środowiskowych obowiązujących w krajach rozwiniętych. Oznacza to również międzynarodowe transfery emisji zanieczyszczeń oraz utrudnia rozwiązywanie globalnych problemów ekologicznych. Identyfikacja rajów dla zanieczyszczeń nie jest łatwa ze względu na założoną celowość utrzymywania mało restrykcyjnych przepisów prawa dotyczących korzystania ze środowiska, emisji zanieczyszczeń czy składowania i utylizacji odpadów<sup>84</sup>.

Podobny charakter ma uchylanie się od ochrony środowiska (*environmental shirking*), które odnosi się do sytuacji, w której osoba lub instytucja odpowiedzialna za zmniejszenie szkód w środowisku robi mniej niż jest wymagane. Przykładem uchylania się od ochrony środowiska jest firma, która powinna ograniczyć zanieczyszczenia do pewnego, społecznie optymalnego poziomu, ale przeznaczając zbyt mało środków na ograniczenie zanieczyszczenia, w wyniku czego zanieczyszczenie jest większe niż wymagany poziom. Zachęta do uchylania się od ochrony środowiska występuje wtedy, gdy podmiot, którego zadaniem jest zmniejszanie szkodliwych oddziaływań, otrzymuje tylko ułamek całkowitych korzyści z redukcji szkód dla

---

83 Krishnan R., Harris J., Goodwin, N., (eds), (1995), *A Survey of Ecological Economics*, Island Press, Washington DC.

84 E. Neumayer, (2001), *Pollution havens: an analysis of policy options for dealing with an elusive phenomenon*, "Journal of Environment & Development", vol. 10(2), s. 147-177.

społeczeństwa<sup>85</sup>. We wzajemnych relacjach pomiędzy państwami wysoko rozwiniętymi a rozwijającymi się obserwuje się też przerzucanie ryzyka ekologicznego na słabszych partnerów poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Mogą się one przyczyniać do powstawania efektu określanego mianem kaskadowych rajów zanieczyszczeniowych (*cascading pollution haven*). Wówczas firma kontraktuje swoje „brudne” procesy produkcyjne u innych przedsiębiorstw, a sama stwarza pozory bycia przyjazną dla środowiska<sup>86</sup>.

Na gruncie ekonomii zrównoważonego rozwoju badane są też czynniki zmieniające kształt relacji gospodarka-środowisko. Wśród nich należy wyróżnić: zmiany strukturalne gospodarki, przekształcenia instytucjonalne, zmiany technologiczne i organizacyjne oraz zmiany behawioralne społeczeństwa. Pisząc o polskiej gospodarce w okresie transformacji A. Bernaciak wyróżnił cztery fazy: spadku presji (1988-1991), pierwszej stabilizacji (1991 – 1994), fluktuacji (1994 – 2004) i drugiej stabilizacji (2004 – 2010). Najintensywniejsze zmiany instytucjonalne w zakresie ochrony środowiska miały miejsce w fazie fluktuacji, co autor powiązał z silnym wpływem zmian organizacyjnych wymuszonych drogą prawną. Demokratyzacja życia społeczno-gospodarczego w Polsce w sferze instytucjonalnej wiązała się z powstaniem nieobecnych wcześniej podmiotów administrujących ochroną środowiska (np. dyrekcji ochrony środowiska), rozwojem prawa ochrony środowiska i uspołecznieniem wielu procesów zarządzania środowiskowego. Nastąpił także wzrost poziomu partycypacji społecznej. Na intensywne przemiany instytucjonalne silnie wpłynął proces integracji Polski z Unią Europejską. Dwie pierwsze fazy relacji gospodarka-środowiska cechowały stosunkowo niewielkie zmiany instytucjonalne w zakresie ochrony środowiska. W Planie Balcerowicza realizowanym w Polsce od 1 stycznia 1990 roku, kwestie te nie były uwzględnione. Największe zmiany instytucjonalne w tym zakresie miały miejsce w fazie fluktuacji, kiedy przyjęto najważniejsze przepisy prawne w tym Prawo ochrony środowiska (2001), ustawę o odpadach (2001, 2004), Prawo wodne (2001). Dały one podstawę do wprowadzenia bądź zreformowania szeregu instrumentów polityki ekologicznej państwa (np. oceny oddziaływania na środowisko, programów ochrony środowiska). Bernaciak zwraca też uwagę na zmiany behawioralne oraz zmiany poziomu bogactwa społeczeństwa, prowadzące do przekształceń w zakresie struktury popytu. Argumentuje, że ponieważ wysoka jakość środowiska ma charakter dobra wyższego rzędu, popyt na tę kategorię dóbr ujawnia się przy odpowiednio wysokim poziomie dochodów,

---

<sup>85</sup> A. Markandya i in., op. cit., s. 85.

<sup>86</sup> A. Kuna-Marszałek, (2016), *Liberalizacja handlu międzynarodowego a środowisko przyrodnicze. Przykład Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s.81.

co w przypadku Polski wiąże z drugą fazą stabilizacji, kiedy ujawniły się efekty wzrostu zamożności społeczeństwa oraz lepszej edukacji ekologicznej<sup>87</sup>.

\*\*\*

Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych, ekonomia ekologiczna i ekonomia zrównoważonego rozwoju niezależnie od sporów metodologicznych, przynajmniej jeden cel mają wspólny. Jest nim stworzenie teoretycznych ram dla ochrony środowiska przyrodniczego i dbania o jego stan w przyszłości. W dalszej kolejności pojawia się kwestia przełożenia tych ustaleń na działania praktyczne. W każdym przypadku wiąże się to z koniecznością tworzenia i wdrażania stosownych regulacji, rozwoju polityk szczegółowych dotyczących różnych komponentów środowiska i sektorów gospodarki, tak, aby dobrze i trwale służyły interesom społeczeństwa. Innymi słowy chodzi o budowę ładu instytucjonalnego w obszarze eksploatacji zasobów naturalnych i ochrony środowiska przyrodniczego i świadczonych przez nie usług. Proces przemiany instytucjonalnej związanej z transformacją systemową Mongolii ze szczególnym naciskiem na kwestie rozwoju górnictwa będzie przedmiotem rozważań w rozdziale III.

---

<sup>87</sup> A. Bernaciak, (2013), op. cit. s. 38-50.

## ROZDZIAŁ III

### 3. Przemiany systemowe w świetle ekonomii instytucjonalnej – ujęcie teoretyczne

Transformacja systemowa, czyli proces przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, wiąże się z koniecznością dokonania głębokiej zmiany zasad funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. W analizie tego złożonego procesu przydatne jest podejście właściwe dla ekonomii instytucjonalnej. W rozdziale scharakteryzowane zostały pojęcia instytucji formalnych i nieformalnych, reguł gry oraz rent. Szczególny nacisk położono na teorię rozwoju opartą na zintegrowanym wykorzystaniu teorii ekonomicznej, teorii politycznej i teorii zachowań zaproponowaną przez Douglasa C. Northa, Johna J. Wallisa i Barryego R. Weingasta (NWW), którzy wyróżnili dwa podstawowe rodzaje porządku społecznego: porządek otwartego dostępu (*open access order*, OAO) i porządek ograniczonego dostępu (*limited access order*, LAO) i wyjaśnili, jak w ramach tych porządków rozwiązywany jest problem przemocy w dążeniu do pozyskiwania rent z rozmaitych zasobów.

#### 3.1. Ekonomia instytucjonalna – zarys problematyki

Ekonomicznej debata nad instytucjami zrodziła się w Stanach Zjednoczonych pod koniec XIX wieku pod wpływem burzliwych przemian gospodarczych. Pierwsze analizy instytucji prowadzili T. Veblen, J.R. Commons, J.M. Clark i W.C. Michell. Przedmiotem swych badań uczynili obyczaje, normy, religię, mity, utrwalone postawy, wzorce myślenia i zachowania, charakterystyczne dla określonego miejsca i czasu. Zwrócili uwagę, że instytucje są zawsze produktem bliższej lub dalszej przeszłości i niekiedy wymagają długiego okresu, by dostosować się do nowych warunków<sup>88</sup>. Współczesny nurt badawczy, nazwany nową ekonomią instytucjonalną (NEI), reprezentuje liczne grono badaczy analizujących różne aspekty funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Łączy ich poszerzenie obszaru zainteresowań ekonomii o kwestie społeczne, prawne, polityczne i kulturowe, także w ujęciu historycznym<sup>89</sup>. Na gruncie NEI przedmiotem analiz są najczęściej formalne instytucje

---

<sup>88</sup> M. Burchard-Dziubińska, (2013), *Rola instytucji w kształtowaniu ładu ekonomicznego*, w: S. Owsiak, A. Pollok (red.), „W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego”, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 18-20.

<sup>89</sup> Do grona ekonomistów instytucjonalnych należą m.in. R. Coase, J. Buchanan, D. C. North, O. Williamson (więcej w: W. Stankiewicz, (1998), *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 416-425), a wśród polskich badaczy: J. Godłów-Legiędź, (2005), *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, w: „Ekonomista” 2, s. 171-197; (2005), *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej*, w: S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna – aspekty teoretyczne i praktyczne*,



publiczne i prywatne, funkcjonujące w sferze gospodarki i polityki, takie jak np. system prawa i wymiaru sprawiedliwości, prawa własności, koszty transakcyjne, przepisy regulujące i chroniące prawa autorskie, czy konkurencję.

W rozprawie przyjmiemy za D.C. Northem, że instytucje są regułami gry obowiązującymi w społeczeństwie lub, bardziej formalnie, są wymyślonymi przez ludzi ograniczeniami, które kształtują ludzkie interakcje<sup>90</sup>. W konsekwencji strukturyzują bodźce w wymianie międzyludzkiej, czy to politycznej, społecznej czy ekonomicznej. Zmiany instytucjonalne kształtują sposób, w jaki społeczeństwa ewoluują w czasie, a zatem są kluczem do zrozumienia zmian historycznych. Instytucje wpływają na efektywność gospodarki, a to w jaki sposób instytucje ewoluują ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Główną rolą instytucji w społeczeństwie jest zmniejszanie niepewności poprzez ustanowienie stabilnej (ale niekoniecznie wydajnej) struktury interakcji międzyludzkich. Stabilność instytucji w żaden sposób nie oznacza, że się nie zmieniają. Od konwencji, kodeksów postępowania i norm zachowania po prawo stanowione i prawo zwyczajowe oraz umowy między jednostkami, instytucje ewoluują, a zatem nieustannie zmieniają dostępne nam możliwości wyboru<sup>91</sup>.

Można przyjąć, że celem instytucji i przyczyną zmiany instytucjonalnej jest:

- dążenie do obniżki kosztów transakcyjnych,
- redukcja niepewności w działalności ekonomicznej,
- internalizacja efektów zewnętrznych,
- osiągnięcie zbiorowych korzyści w wyniku społecznej koordynacji.

Instytucje dzielimy na formalne i nieformalne, jedno i drugie są tak samo istotne, to właśnie wzajemna interakcja instytucji formalnych i nieformalnych kształtuje codzienny obraz ludzkiego życia. Instytucje formalne obejmują konstytucję kraju, wszystkie przepisy prawne, także przepisy administracyjne itp. Realizują je zwykle organy ustawodawcze, czyli między innymi rząd i najwyższe podmioty państwa, są zatem związane z istnieniem kraju. Instytucje formalne zazwyczaj są zapisane i przyjmują formę hierarchiczną. Na szczycie są zasady

---

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce; B. Klimczak, *Uwagi o powiązaniach między standardową ekonomią i nową ekonomią instytucjonalną*, w: S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce: J. Wilkin, (2016): *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa; A. Ząbkowicz, (2019), *Instytucje: między mechanizmem rynkowym i mechanizmami władzy*, „Ekonomista” nr 2.

<sup>90</sup> D.C. North, (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, s. 5.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 3-6

i ograniczenia ogólne, niżej są reguły bardziej szczegółowe. Hierarchiczna struktura społeczna sprzyja stabilności instytucjonalnej. Według D.C. Northa są trzy rodzaje instytucji formalnych: zasady polityczne, zasady ekonomiczne oraz kontrakty<sup>92</sup>.

W ekonomii instytucjonalnej instytucje i organizacje to dwa różne pojęcia. Według Northa instytucje są regułami gry, a organizacje są uczestnikami gry. Organizacje można rozumieć jako grupy ludzi dążące do wspólnego celu. Organizacje są elementem systemu instytucjonalnego. Należą do nich organizacje polityczne (partie polityczne, senaty, rady miejskie, agencje regulacyjne); organizacje gospodarcze (firmy, związki zawodowe, gospodarstwa rodzinne, spółdzielnie); organizacje społeczne (kościół, kluby, stowarzyszenia sportowe); instytucje edukacyjne (szkoły, uczelnie, ośrodki szkolenia zawodowego)<sup>93</sup>.

Według D.C. Northa proces zmiany instytucjonalnej charakteryzuje pięć cech:

1. Ciągła interakcja instytucji i organizacji w gospodarce, niedobór, a co za tym idzie konkurencja, jest kluczem do zmian instytucjonalnych.
2. Konkurencja wymaga od organizacji ciągłego inwestowania w umiejętności i wiedzę, aby przetrwać.
3. Ramy instytucjonalne określają, jaki zestaw umiejętności i wiedzy jest postrzegany, jako ten, który umożliwia maksymalną wypłatę.
4. Zrozumienie wynika z modeli mentalnych graczy.
5. Cały proces jest zależny od historii (*path dependence*)<sup>94</sup>.

W większości decyzje, które podejmują jednostki są rutynowe, jednak niektóre wiążą się ze zmianą „kontraktów” między osobami fizycznymi i organizacjami. Czasami renegotjacje można przeprowadzić w ramach istniejących praw własności i zasad politycznych, ale czasami konieczne są zmiany w zasadach. Wymianą kierują zwykle istniejące nieformalne normy zachowania, ale czasami takie normy stopniowo się zmieniają lub zanikają. W obu przypadkach instytucje powoli ewoluują. Zmiany zachodzą, ponieważ jednostki dostrzegają, że mogą zrobić lepiej, zmieniając strukturę wymiany (politycznej lub gospodarczej). Źródłem zmienionego postrzegania może być gospodarka, np. zmiany ceny lub jakości konkurencyjnych produktów w innej gospodarce zmieniają postrzeganie opłacalnych możliwości dla przedsiębiorców w danej gospodarce. Ale głównym źródłem zmian jest uczenie

---

<sup>92</sup> Ibidem, s. 6

<sup>93</sup> Ibidem, s. 7; T. Legiędź (2019), *Instytucje i drogi rozwoju: Chiny, Wietnam, Korea Południowa i Tajwan*, Wydawnictwo UŁ, Łódź, s. 17-18.

<sup>94</sup> D.C. North, (1997), *The New Institutional Economics and Development*, Washington University, St. Louis, , s. 6.

się przedsiębiorców. Część uczenia się jest wynikiem ciekawości, ale tempo uczenia się odzwierciedla intensywność konkurencji między organizacjami<sup>95</sup>.

Konkurencja jest wszechobecną konsekwencją niedoboru, a zatem organizacje w gospodarce uczą się, jak przetrwać. Jeśli konkurencja zostanie zmniejszona w wyniku władzy monopolistycznej, zmniejszy się chęć uczenia się. Tempo uczenia się określa tempo zmian gospodarczych, a sposób uczenia się określa kierunek zmian gospodarczych. Rodzaj treningu jest funkcją oczekiwanej wypłaty z różnych rodzajów wiedzy, a zatem będzie odzwierciedlał mentalne modele graczy oraz strukturę nagród osadzoną w matrycy instytucjonalnej. Rewolucje zdarzają się wtedy, gdy pojawiają się organizacje o odmiennych interesach (często w wyniku niezadowolenia z funkcjonowania istniejących instytucji) i kiedy fundamentalne konflikty między organizacjami związane ze zmianą instytucjonalną nie mogą być rozwiązane w ramach istniejących instytucji.

Instytucje, składające się z formalnych zasad, nieformalnych norm i elementów egzekwowania, determinują wyniki gospodarcze. Instytucje formalne są produktem ludzkiej działalności wyrosłym z politycznych preferencji decydentów. Mogą zmieniać się z dnia na dzień, zgodnie z wolą organów władzy o kompetencjach ustawodawczych. Normy nieformalne zmieniają się powoli. Instytucje nieformalne (kultura, zwyczaje, tradycje, religia) są głęboko zakorzenione w społeczeństwie i kształtują się w wyniku doświadczeń i systemów wartości na przestrzeni lat. Powstają w wyniku interakcji jednostek i istnieją niezależnie od państwa. Nie są nigdzie zapisane i są tworzone, przekazywane i wdrażane poza formalnymi instytucjami. Są stabilne w stabilnym społeczeństwie. Za pomocą instytucji nieformalnych z pokolenia na pokolenie społeczeństwa przekazują wiedzę oraz normy kulturowe. Instytucje nie tylko regulują interakcje między ludźmi, ale także są główną przyczyną procesu historycznych zmian. Niekiedy społeczeństwa doświadczają przemian o charakterze „rewolucyjnym”, co głównie oddziałuje na instytucje formalne, ale może nie pozostać bez wpływu na instytucje nieformalne, które będą także ewoluować<sup>96</sup>.

Próby wdrożenia przez społeczeństwo zasad formalnych innego społeczeństwa zwykle przynoszą odmienne skutki od oczekiwanych, ponieważ zarówno nieformalne normy, jak i charakterystyka egzekwowania są inne. W rezultacie np. bezpośrednie kopiowanie do krajów rozwijających lub krajów transformacji formalnych reguł politycznych i ekonomicznych gospodarek zachodnich nie jest wystarczającym warunkiem dobrych wyników

---

<sup>95</sup> D.C. North, (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, s. 8-9

<sup>96</sup> T. Legiedz (2019), *Instytucje...*, s. 18.

ekonomicznych. Dlatego często prywatyzacja nie jest panaceum na brak wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Polityka kształtuje wydajność gospodarczą, ponieważ definiuje i egzekwuje ekonomiczne reguły gry. Dlatego rdzeniem polityki rozwojowej powinny być polityki, które skutecznie tworzą i egzekwują prawa własności. Cechy instytucji sugerują pewne implikacje:

- Instytucje polityczne będą stabilne tylko w warunkach, gdy będą wspierane przez organizacje, dla których jest to korzystne. Dlatego ważnym elementem reformy polityczno-gospodarczej jest tworzenie instytucji, które będą miały czyjeś poparcie.
- Zmiana zarówno instytucji, jak i systemów przekonań jest ważna dla pomyślnej reformy, ponieważ modele mentalne graczy będą kształtować wybory.
- Zmiany norm behawioralnych, które wspierają i legitymizują nowe zasady, to długotrwały proces, a przy braku norm wzmacniających daną politykę, jest ona zwykle niestabilna.
- W reżimach autokratycznych gospodarka może rosnąć w krótkim okresie, ale długoterminowy wzrost gospodarczy jest napędzany przez ochronę praworządności oraz swobód obywatelskich i politycznych.
- Nieformalne ograniczenia — normy zachowania, konwencje i normy etyczne — nie są wystarczającymi, ale koniecznymi warunkami dobrych wyników ekonomicznych. Społeczeństwa, które wykształciły normy sprzyjające wzrostowi gospodarczemu, mogą czasami prosperować pomimo niestabilnych lub wrogich regulacji politycznych. Kluczem jest stopień egzekwowania negatywnych reguł politycznych<sup>97</sup>.

Kierunkiem polityki powinna być raczej efektywność adaptacyjna niż alokacyjna. Efektywność alokacyjna jest koncepcją statyczną z danym zestawem instytucji. Kluczem do utrzymania dobrych wyników gospodarczych jest elastyczna matryca instytucjonalna, która będzie dostosowywać się do zachodzących zmian technologicznych i demograficznych oraz szoków systemowych. Istotną cechą jest stworzenie stabilnego państwa z uzupełniającymi się normami. Odnoszące sukcesy systemy polityczne/gospodarcze rozwijały takie cechy przez długi czas. Skuteczne polityki, które są postrzegane jako niesprawiedliwe, wywołają reakcje polityczne, które mogą zatrzymać lub odwrócić skuteczne reformy<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> D.C. North, (1997), *The New Institutional Economics and Development*, Washington University, St. Louis, s. 7.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 6-8.

### 3.2. Rozwój gospodarczy a ład społeczny

Douglas C. North, John J. Wallis i Barry R. Weingast<sup>99</sup> (dalej określane NWW), przedstawili teorię rozwoju opartą na zintegrowanym wykorzystaniu teorii ekonomicznej, teorii politycznej i teorii zachowań. Założyli, że fundamentalnym warunkiem wystąpienia rozwoju społeczno-gospodarczego jest rozwiązanie problemu przemocy. Żadne społeczeństwo nie jest wolne od przemocy. Objawia się ona na wiele sposobów w formie fizycznej lub gróźb. W miarę możliwości można ją zarządzać i ją kontrolować. W swym podejściu NWW skupiają się głównie na zorganizowanej przemocy. Jej przejawy i organizacja są różne w ramach porządku ograniczonego dostępu (*limited access order LAO*) i porządku otwartego dostępu (*open access order OAO*)<sup>100</sup>.

W większości krajów zaliczanych do rozwijających się porządek społeczny przybiera formę LAO. W takich warunkach tworzy się koalicja najsilniejszych jednostek i organizacji, która ogranicza dostęp innych do cennych zasobów i dochodowych działań. Jest to podyktowane dążeniem do pozyskiwania rent, których źródłem mogą być zarówno wymuszenia i korupcja, jak i własność ziemi oraz licencje. Współpraca elit ma zapewnić im utrzymanie dostępu do wywalczonych już korzyści<sup>101</sup>. Z kolei najbardziej rozwinięte kraje na świecie charakteryzuje OAO. Regulacja gospodarcza i polityczna tych państw opiera się na konkurencji i otwartym dostępie do rynków gospodarczych i politycznych, a państwo ma monopol na stosowanie przemocy. W przeciwieństwie do porządku ograniczonego dostępu, wszyscy są w stanie tworzyć nowe organizacje polityczne i gospodarcze, sprawując w ten sposób kontrolę nad rządem i ograniczając nadużywanie przemocy<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> D.C. North i in., (2009), *Violence and Social Orders, A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, s.18; D.C.North i in., (red.), *In the Shadow of Violence, Politics, Economics and the Problems of Development*, Cambridge University Press, 2012.

<sup>100</sup> D.C. North i in., (2009)., op. cit., s. 13.

Koncepcja NWW została dotychczas wykorzystana do analizy rozwoju gospodarczego wielu krajów, np. Bangladeszu, Demokratycznej Republiki Konga, Zambii, Mozambiku, Filipin, Indii, Meksyku, Chile, Korei Południowej, Ukrainy, Tajwanu oraz krajów transformacji: D.C.North i in., (red.), *In the Shadow of Violence, Politics, Economics and the Problems of Development*, Cambridge University Press, 2012; J. Mo, Weingast B.R., *Korean Political and Economic Development: Crisis, Security, and Institutional Rebalancing*, Cambridge, Mass.; London 2013; O. Keudel, Carbou O., (2021), *Think Tanks in a Limited Access Order: The Case of Ukraine*, „East European Politics and Societies” t. 35 nr 3, doi: [10.1177/0888325420937810](https://doi.org/10.1177/0888325420937810); (dostęp: 24.04.2023), T. Legiedz, *From limited access to open access order in Taiwan*, „Journal of the Asia Pacific Economy” t. 24 nr 1 (2019), doi: [10.1080/13547860.2018.1503767](https://doi.org/10.1080/13547860.2018.1503767); (dostęp:24.04.2023); T. Legiedz, (2019), *The transition from limited access orders to open access orders in the post-communist Europe*, „Communist and Post-Communist Studies” t. 52 nr 3, doi: [10.1016/j.postcomstud.2019.07.003](https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2019.07.003), (dostęp: 24.04.2023).

<sup>101</sup> Ibidem., s. 18-20.

<sup>102</sup> Ibidem, s. 22-23.

### 3.2.1. Porządek ograniczonego dostępu – charakterystyka ogólna

Porządek ograniczonego dostępu (LAO) ogranicza endemiczne formy przemocy poprzez wpływowych członków koalicji dominujących. Elity będące członkami dominującej koalicji dysponującej prawami własności cennych zasobów zgadzają się szanować nawzajem swoją władzę z obawy, że wewnętrzne walki osłabią już zdobytą pozycję i przywileje. Ograniczając zdolność dominujących członków koalicji do przyznawania tych przywilejów, elity tworzą pretekst i zachętę do współpracy, a nie do walki ze sobą. System polityczny LAO ma na celu tworzenie rent, które są fundamentalne dla istnienia bezpiecznego porządku politycznego w ramach funkcjonującego systemu gospodarczego. Dominująca koalicja składa się z członków specjalizujących się w każdej dziedzinie, np. wojskowej, politycznej, religijnej, politycznej, ekonomicznej itp<sup>103</sup>.

North i inni przedstawiają logikę funkcjonowania LAO na przykładzie dwóch grup i dwóch przywódców. Prawdziwe społeczeństwo jest znacznie większe i bardziej złożone. Historia zaczyna się od małych samoorganizujących się grup a problem polega na zbudowaniu zaufania między członkami tych grup. Członkowie danej grupy ufają członkom własnej grupy, ale nie członkom innych grup. Aby uniknąć niekończących się konfliktów przywódcy tych grup zgadzają się akceptować władzę każdego przywódcy nad zasobami danej grupy. Te siły będą generować renty. Jeśli renty uzyskiwane w warunkach pokoju przewyższają renty dostępne w warunkach przemocy, to przywódcy powstrzymywali się będą od walki z innymi. Liderzy pozostaną niebezpieczni dla otaczających ich ludzi, aby zapewnić przywileje członkom elit. Ważną cechą porozumienia między liderami jest ich zdolność do wzajemnego wzywania się do pomocy w organizowaniu i dyscyplinowaniu członków swoich grup. W szczególności ograniczają one możliwość innych do zakładania nowych organizacji. Ograniczony dostęp do tworzenia nowych organizacji jest kluczową cechą LAO. North i in. nazywają koalicję liderów koalicją dominującą. Dominująca koalicja zapewnia egzekwowanie przepisów w stosunku do każdego członka organizacji<sup>104</sup>.

W społeczeństwie o ograniczonym dostępie członkami dominującej koalicji są liderzy ekonomiczni, polityczni, religijni i edukacyjni (elity), których posiadane przywileje tworzą renty zabezpieczające współpracę dominującej koalicji. Ważną rolę odgrywają też organizacje zajmujące się transferem i redystrybucją wyprodukowanych przez ludność towarów i usług. Członkowie posiadający większą władzę w koalicji dominującej mają większy udział

<sup>103</sup> D.C. North i in., (2009), op.cit., s.18; D.C.North i in., (2012), op.cit., s.3.

<sup>104</sup> D.C. North i in., (2012), op.cit., s. 7.

w generowanych rentach. Renty dostępne wyłącznie dla elity są częścią spoiwa spajającego koalicję dominującą. Tworzenie i redystrybucja rent są centrum logiki funkcjonowania LAO<sup>105</sup>.

Zgodnie z logiką LAO, renty są ważne dla koordynacji działania członków dominującej koalicji, ponieważ umożliwiają przewidywanie ich zachowania. Ale nie wszystkie renty sprawiają, że zachowanie są przewidywalne. Taką funkcję pełnią tylko te renty, które pozwalają ograniczyć przemoc wewnątrz koalicji. Takie rozumienie rent odróżnia ramy LAO od innych podejść, które koncentrują się na maksymalizacji rent np. koncepcja *rent-seeking*<sup>106</sup>. Renty z jednej strony mogą pomóc ograniczyć przemoc, ale z drugiej strony wpływają one negatywnie na wydajność gospodarki. Dzieje się tak dlatego, że ich źródłem jest konieczność ograniczenia konkurencji. Innymi słowy, rozwiązanie problemu przemocy może być się przeszkodą dla długoterminowego rozwoju gospodarczego, chociaż nie określa bezwzględnej granicy wzrostu gospodarczego<sup>107</sup>.

W LAO zarządzanie przemocą poprzez dominującą koalicję elit ma na celu ograniczenie dostępu do cennych zasobów (ziemi, pracy, kapitału, edukacji, religii i handlu) dla reszty społeczeństwa. Tworzenie rent poprzez ograniczanie dostępu nie tylko wspiera przetrwanie koalicji, ale także pomaga elitom organizować się w celu wspierania działań władz i unikania przemocy. Ograniczanie dostępu nie tylko tworzy renty dzięki większej władzy, ale władza ta dodatkowo wspiera elity poprzez ich instytucje. Wszystkie kraje są organizacjami, skupiającymi wiele jednostek, które współpracują dla osiągnięcia wspólnych celów, mimo zachowania swoich indywidualnych interesów. W LAO potężne i upodmiotowione elity są bezpośrednio powiązane z instytucjami rządzącymi. Bogactwo i fundusze, które elity wnoszą do dominującej koalicji, wzmacniają relacje wewnątrz koalicji.

Porządek ograniczonego dostępu nie jest specyficznym zestawem instytucji politycznych, gospodarczych czy religijnych, ale jak twierdzą NWW „jest to fundamentalny sposób organizacji społeczeństwa”<sup>108</sup>. Opiera się na osobistych relacjach i interakcjach. Jednak w większych społeczeństwach relacje międzyludzkie opierają się nie tylko na relacjach osobistych i wiedzy, ale są wzmacniane przez sieci interesów. Zgodnie z podejściem NWW przyjmuje się, że LAO opiera się na relacjach osobistych. Jednak w społeczeństwach

---

<sup>105</sup> Ibidem, s.5.

<sup>106</sup> A.O. Krueger, (1974), *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, w: „American Economic Review”, 64, s. 291–303; J.N. Bhagwati, (1982), *Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities*, „Journal of Political Economy”, t. 90, nr 5.

<sup>107</sup> D.C. North i in., (2012), op.cit., s. 7-8; T. Legiedz (2009), *Instytucje...*, s. 57.

<sup>108</sup> Ibidem, s.30-31.

składających się z milionów ludzi, osobista znajomość jest ograniczona do ludzi tworzących elity władzy (którzy znają się osobiście). Między elitami istnieje hierarchia relacji. Czasami hierarchia elit ma formę piramidy, np. z dworem i królem na szczycie. Oprócz bycia na najwyższym szczeblu kolacji, elity w LAO są również zaangażowane w zapewnienie odpowiedniego statusu swoich stałych klientów. Sieci współpracy są tworzone nieformalnie w oparciu o osobiste relacje liderów i ich klientów. Zapewniają tworzenie i dystrybucję rent wewnątrz sieci. Wzajemne wsparcie wzmacnia sieci i jednocześnie chroni je i ich członków przed innymi patronami<sup>109</sup>.

Aby stworzyć stabilne relacje, każda osoba musi wiedzieć, z kim współpracuje. Większość relacji w dominującej koalicji w LAO ma charakter osobisty. Siła wpływu poszczególnych jednostek jest nierozzerwalnie związana z organizacjami, które reprezentują lub którym przewodzą. Elity władzy są reprezentowane przez jednostki i organizacje. Ten ścisły związek wpływa na zbieżność interesów organizacyjnych i istnienie LAO<sup>110</sup>.

Nie oznacza to jednak, że członkowie społeczeństwa poza koalicją dominującą nie mają możliwości wyegzekwowania swoich praw. W rzeczywistości w większości przypadków LAO nawet warstwy nieelitarnie mają zapewnione prawa własności i bezpieczeństwo. Nieelitarna grupa społeczna nie zawsze jest grupą dyskryminowaną i nie jest bezkrytycznym zbiorem jednostek. Lider danej grupy jest odpowiedzialny za ochronę aktywów i rzeczy osobistych członków swojej sieci.

### **3.2.2. Rozwój w ramach porządku ograniczonego dostępu**

Porządek ograniczonego dostępu wciąż się zmienia. Rozwój gospodarczy w ramach LAO jest możliwy, kiedy przekłada się na wzrost renty i tym samym wzrost siły elit. Jeśli równowaga w koalicji dominującej jest zachowana, możliwe jest przejście od kruchego LAO do podstawowego a następnie dojrzałego. Jednak wiele LAO znajduje się w stagnacji lub doświadcza czasami regresu. Dzieje się tak, ponieważ wszystkie LAO są podatne na wewnętrzne wstrząsy i wpływy środowiska, takie jak zmiany względnych cen, zmiany technologiczne, demograficzne, czy zagrożenie zewnętrzne, które wpływają na koalicję dominującą. Żeby LAO ewoluował w bardziej zaawansowaną formę, potrzeba więcej rent. Natomiast zmiany rent mogą doprowadzić do wybuchu przemocy. Jeśli w ramach koalicji dominującej uzgodniony jest sposób przekazania władzy, rozdysponowanie nowych rent zostanie uregulowane pokojowo. Jednak, jeśli elity w LAO nie dojdą do porozumienia

---

<sup>109</sup> D.C. North i in., (2009), op.cit., s.36.

<sup>110</sup> Ibidem, s.32-34.



w kwestii władzy, prawdopodobnie skończy się to walką, zwłaszcza że niektórzy członkowie koalicji dominującej mogą uważać, że są silniejsi od innych. Z tego powodu LAO jest często w stanie chaosu. Zmiany światowych cen wymuszają zmiany w puli rent lub zmuszają członków dominujących koalicji do restrukturyzacji własnych struktur społecznych. Krótko mówiąc, LAO istnieje w ramach logiki ograniczonego dostępu, ale ciągle się zmienia.

Według NWW<sup>111</sup> dla dojrzewania LAO kluczowe są trzy procesy, które przekładają się na rozwój i są podstawą globalnej redukcji ubóstwa na przestrzeni ostatnich dwóch wieków. Po pierwsze, niektóre LAO angażują coraz więcej krajowych organizacji, aby skutecznie ograniczyć rzeczywistą przemoc. Zwykle nie oznacza to objęcia ich wszystkich bezpośrednią kontrolą państwa, ale polega to na dystrybucji działań generujących renty w LAO poprzez zachęcanie organizacji zdolnych do stosowania przemocy do powstrzymania się od faktycznego jej stosowania. Po drugie, inne LAO zwiększają zakres skutecznych relacji, gdzie rządy prawa są skutecznie utrzymane. Nawet jeśli w ramach LAO ten zakres efektywnego funkcjonowania rządów prawa jest ograniczony i odnosi się zwykle tylko do elit, to i tak pomaga ograniczyć przemoc i przekłada się na wzrost gospodarczy. Reguły prawa obejmujące uniwersalne relacje elit powstają w późniejszym procesie rozwoju. Jeszcze później, praworządność obejmuje szerszą populację. Po trzecie, LAO dojrzewają jeśli państwo wspiera istnienie organizacji. Wzmocnienie organizacji składających się na państwo zależy częściowo także od wzmocnienia organizacji prywatnych. Gdy organizacje niezależne od państwa stają się wystarczająco silne i jednolite, aby skłonić państwo do odpowiedzialności za swoje zobowiązania, organizacje rządowe zyskują większą spójność i wiarygodność.

Według NWW wyróżnia się trzy rodzaje LAO: kruchy, podstawowy i dojrzały. Zasadniczo różnią się one strukturą państwa i możliwościami wspierających go instytucji. Najważniejszą instytucją jest samo państwo, a ściślej sieć relacji w ramach dominującej koalicji<sup>112</sup>.

**Kruchy LAO** - organizacja państwa i dominujących koalicji jest niestabilna, podlega ciągłym zmianom i opiera się na indywidualnych cechach członków koalicji. Sojusze są kruche, ponieważ niewielkie zmiany w koalicji mogą prowadzić do wielu zmian w jej funkcjonowaniu. To prowadzi do przemocy i tworzenia nowych sojuszy, albo wpływa na kształtowanie się wewnętrznych zmian w koalicji. Niestabilność LAO obejmuje przemoc, ale wszyscy politycy mają świadomość, że jeśli popełnią błąd polityczny, ryzykują nawet życiem.

---

<sup>111</sup> D.C. North i in., (2012), op.cit., s.15.

<sup>112</sup> D.C. North i in.,(2009),op. cit., s. 41.

Jeśli członkowie koalicji mają zrównoważony udział w gospodarce i polityce, zachodzi podwójna równowaga (*double balance*), a koalicja zostaje pomyślnie utworzona. Wykorzystanie siły wewnątrz koalicji jest ważnym elementem sukcesu gospodarczego, a dystrybucja władzy gospodarczej jest kluczowym motorem stabilnych relacji wewnątrz koalicji. Zasoby można zdobywać za pomocą siły militarnej, a także tworzyć dzięki sukcesom politycznym w ramach sojuszy. Jednak możliwości ograniczania przez państwo przemocy wewnętrznej i zewnętrznej są słabe.

**Podstawowy LAO** - ma stabilną i silną strukturę organizacyjną państwa. Kiedy LAO przekształca się z porządku kruchego w podstawowy, organizacje stają się bardziej złożone i wyraźnie zinstytucjonalizowane. Inicjacja tego procesu odbywa się jednocześnie w sektorze publicznym i prywatnym. W rzeczywistości jest to główny powód, dla którego rządy w większości społeczeństw w systemie LAO są bardziej skorumpowane niż w społeczeństwach w systemie OAO. Głównymi instytucjami LAO są instytucje prawa publicznego: struktura państwa, jego stosunki wewnętrzne oraz relacje członków dominującej koalicji. Te instytucje publiczne służą zapewnieniu standardów rozwiązywania złożonych problemów, takich jak: sukcesja przywództwa, opodatkowanie, podział łupów itp. Wszystkie te kwestie mogą być przyczyną konfliktów, dlatego renegocjacje w ramach dominującej koalicji mogą prowadzić do wybuchu przemocy. Zinstytucjonalizowanie procesu decyzyjnego może złagodzić to zagrożenie, ale nigdy nie wyeliminuje go całkowicie. Instytucje publiczne zapewniają kształtowanie się pewnych wspólnych przekonań na temat zachowań elit. To wspólne przekonanie wśród elit poszerza zakres wiarygodnych zobowiązań niezbędnych do utrzymania dominujących koalicji<sup>113</sup>. W podstawowym LAO instytucje określają strukturę organizacji. Drugą fundamentalną cechą podstawowego porządku społecznego jest to, że najważniejsze organizacje są bezpośrednio powiązane z państwem. Gdy podstawowe LAO zaczynają się rozwijać, prawo publiczne, pisane lub niepisane, może kształtować tworzenie bardziej złożonych organizacji. Ponieważ liczba organizacji prywatnych niezwiązanych z państwem jest niewielka, nie ma szans na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w ramach podstawowego LAO<sup>114</sup>.

**Dojrzały LAO** - charakteryzują rozbudowane ramy instytucjonalne, które umożliwiają także istnienie organizacji elit niepowiązanych bezpośrednio z państwem. W ramach tego porządku jednocześnie rozwijają się bardziej rozbudowane i trwałe instytucje publiczne i

---

<sup>113</sup> Ibidem, s. 43-44.

<sup>114</sup> Ibidem, s. 45.

prywatne, które mogą istnieć nawet wtedy, kiedy tracą swoich liderów<sup>115</sup>. Ponieważ elity tworzą potężniejsze organizacje, prowadzi to do przekonania, że dominująca koalicja będzie nierozzerwalnie przestrzegać wewnętrznych zasad. Pewien stopień niezależności od państwa, jakkolwiek ograniczony, jest ważnym czynnikiem wspierającym rozwój organizacji prywatnych. Silniejsze organizacje zapewniają elitom możliwość dyscyplinowania koalicji i tworzą zachęty do zakładania kolejnych organizacji. W ramach dojrzałego LAO zachodzi proces przekształcania przywilejów elit w prawa dla elit. Proces ten zabezpiecza równowagę interesów politycznych i gospodarczych w ramach koalicji dominującej. Nie zachodzi on automatycznie, ponieważ część elit może uznać, że przekształcenie części przywilejów w prawa może zagrażać ich interesom<sup>116</sup>.

### **3.2.3. Porządek otwartego dostępu - charakterystyka ogólna**

W przypadku porządku otwartego dostępu (OAO) rząd ma monopol na użycie przemocy. Zasady użycia tej przemocy są jasne i dobrze zrozumiałe. W tym kontekście porządek polityczny i społeczny określają organizacje wojskowe i policyjne, które mogą przemoc stosować legalnie. Kontrola rządu zależy od jasnych i dobrze rozumianych przepisów. Sam system polityczny ogranicza stosowanie środków przemocy, a otwartość gospodarcza i społeczna stwarza dostęp do systemu politycznego. Stosowanie przemocy w rywalizacji jest zabronione. Konkurencja wspiera funkcjonowanie OAO. Stabilność rynku często wpływa na równowagę. Po pierwsze, obywatele mają równe prawa i dostęp do rynków. Po drugie, w wyborach partie polityczne rywalizują o kontrolę. Instytucje odgrywają ważną rolę w reprezentowaniu różnorodnych interesów, ograniczaniu przemocy oraz wspieraniu konkurencyjnej gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego. Po trzecie, liczne instytucje i systemy motywacyjne rozdzielają koszty między odpowiedzialne strony<sup>117</sup>.

Ważną cechą OAO jest pozorna niezależność systemów politycznych i gospodarczych. Poza faktem, że organizacje gospodarcze w OAO nie muszą uczestniczyć w polityce, aby chronić swoje prawa, ich konkurencja i istnienie nie zależą od przywilejów. Rynki w OAO wydają się zatem bardziej autonomiczne niż w LAO, w którym wszystkie główne organizacje rynkowe muszą również służyć celom politycznym<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>116</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>117</sup> Ibidem, s.110-111.

<sup>118</sup> Ibidem, s.112.

Państwa z OAO są bardzo różne wewnętrznie. Niektóre mają system prezydencki, podczas gdy inne mają system parlamentarny. Jedne z nich są małymi potęgami handlowymi, inne to duże kraje o bardziej zróżnicowanych gospodarkach.

Logika kontrolowania przemocy w OAO jest przeciwieństwem LAO. W LAO dominująca koalicja, która cieszy się politycznymi i ekonomicznymi możliwościami, kontroluje przemoc, aby zapewnić stabilność w koalicji. W OAO przemoc jest ściśle ograniczona i zapewniony jest otwarty dostęp do działalności politycznej i gospodarczej. Ponieważ system polityczny nie ogranicza dostępu do gospodarki, gospodarka istnieje niezależnie od systemu politycznego<sup>119</sup>.

Konkurencja jest głównym powodem, dla którego te same instytucje działają inaczej w LAO i OAO. Pod względem systemów politycznych wybory i konkurencja międzypartyjna w wielu państwach z LAO są podobne do tych, w krajach z OAO, takich jak państwa Europy Zachodniej, Stany Zjednoczone i Japonia, które są uważane za demokracje. Jednak, ponieważ ich instytucje nie są otwarte, społeczeństwa są słabe a opozycja nie ma dostępu do mediów i możliwości organizowania się<sup>120</sup>.

### **3.3. Transformacja od porządku ograniczonego dostępu do porządku otwartego dostępu**

Proces przechodzenia społeczeństwa od LAO do OAO nie jest automatyczny. Aby scharakteryzować zachodzące zmiany warto wymienić cechy wyróżniające każdy z omawianych porządków. Reasumując, LAO charakteryzują:

1. Wzrost gospodarczy jest powolny a podatność gospodarki na wstrząsy znaczna;
2. Politycy nie mają legitymizacji ze strony rządzonych;
3. Istnieje stosunkowo niewiele organizacji;
4. Rządy są bardziej scentralizowane i stosunkowo małe;
5. Relacje społeczne są zorganizowane w oparciu o relacje jednostek i warstw społecznych, które przyczyniają się do tworzenia nierównych i niezabezpieczonych praw własności. Koncepcja, że wszyscy nie są równi, jest szeroko rozpowszechniona w społeczeństwie.

Z kolei OAO wykazuje następujące cechy:

1. Poziom rozwoju gospodarczego i politycznego jest wysoki;
2. Gospodarki rzadziej doświadczają ujemnego wzrostu gospodarczego;

---

<sup>119</sup> Ibidem, s.121-122.

<sup>120</sup> Ibidem, s.137.

3. Obywatele są bogaci, a w społeczeństwie istnieje wiele rodzajów organizacji;
4. Rządy są zdecentralizowane i większe;
5. Szerokie stosunki społeczne, istnienie rządów prawa, gwarantowanie prawa własności, sprawiedliwość, równość itp. służą wszystkim jednakowo.

Państwa z LAO borykają się z trzema zasadniczymi problemami. Dwa pierwsze wiążą się z rozmiarem koalicji dominującej. Po pierwsze, pojawia się pytanie, jak duża, w stosunku do rzeczywistej wielkości państwa, powinna być koalicja dominująca. Rozszerzanie koalicji dominującej bez zwiększania wysokości rent oznacza, że wewnętrzne i zewnętrzne konflikty nasilają się. W takiej sytuacji nie tylko zmniejsza się wielkość rent, ale również zmniejsza wartość koalicji dominującej. Zbyt duża koalicja nie może przetrwać. Dominująca koalicja musi stale zapobiegać przejęciu kontroli nad państwem przez innych<sup>121</sup>. LAO jest względnie stabilnym porządkiem społecznym, ale nietrwałym w swojej strukturze i składzie. Chociaż państwa z LAO istniały od zawsze, świat się zmienia, podobnie jak organizacja i tożsamość koalicji dominującej. Populacja, wzrost gospodarczy, technologia, ceny i inne zmienne wpływają na siłę i pozycję elit. Te zmieniające się czynniki nie tylko tworzą mocne i słabe strony wśród członków koalicji, ale także powodują, że zmieniają oni swoje stanowiska. Dostosowanie się do zmian w podziale rent i praw oznacza reagowanie na nowe uprawnienia. Jeśli to dostosowanie się nie powiedzie, niektórzy żądni władzy członkowie koalicji będą żądać jeszcze więcej. Z tego powodu faktyczna struktura dominującej koalicji w LAO jest niestabilna, słabsi członkowie są usuwani i zastępowani przez silniejszych.

Po drugie, problem rozmiaru koalicji dominującej w LAO ma też wymiar geograficzny. Jedną z najbardziej wyraźnych zmian w historii ludzkości jest ekspansja terytorialna. Od wieków obserwowana była tendencja do rozszerzania granic w taki czy inny sposób. W dominującej strukturze koalicyjnej istniały (istnieją) także zrzeszenia elit kontrolujących różne obszary geograficzne. Sąsiednie kraje mogą się ignorować, walczyć ze sobą, sprzymierzać, łączyć lub niszczyć. To, czy sprzymierzą się, czy połączą, zależy od dominującego sojuszu istniejącego w tych społeczeństwach. Siły napędzające integrację w LAO w skali geograficznej są z grubsza analogiczne: większe państwa są bezpieczniejsze, ponieważ mają więcej zasobów, także wojskowych. Odnoszący sukcesy system z LAO często generuje więcej dochodów i przeznaczają środki na wydatki publiczne, takie jak zwiększone budżety wojskowe. Powodzenie ekspansji zależy od czynników, które spajają nowe terytorium: siły militarnej, formacji politycznych, ekonomicznych i religijnych.

---

<sup>121</sup> Ibidem, s.39.

Zwiększenie rozmiarów państwa stanowi trzecie wyzwanie dla LAO związane ze specjalizacją i podziałem pracy. Ekspansja handlowa i promowanie specjalizacji zwiększają produktywność i nadwyżkę dostępną dla nielicznych uprzywilejowanych. W związku z tym koalicje państw są zmotywowane do wspierania handlu. Jednak dążenie do specjalizacji i podziału pracy często wymaga otwarcia wejścia i dostępu, co zmniejsza zyski i zagraża stabilności dominującej koalicji. Te przeciwstawne siły naturalnie się zmieniają, co skutkuje różnym stopniem otwarcia i dostępu w różnym czasie. Dlatego państwa z LAO okresowo ułatwiają handel i wejście do pewnych obszarów, jednocześnie ograniczając je w innych<sup>122</sup>.

Podsumowując, LAO kontrolują przemoc, ograniczając możliwość uczestniczenia w działaniach społecznych i tworzenia organizacji politycznych, ekonomicznych, społecznych, wojskowych i innych. Renty generowane z tych ograniczeń podtrzymują struktury, które kontrolują przemoc. Potężne grupy i jednostki są bardziej skłonne do zachowania pokoju, ponieważ rozumieją, że renty, które otrzymują, zmniejszą się, jeśli wybuchną konflikty i pojawi się przemoc.

Transformacja z LAO do OAO następuje w dwóch etapach, w których najpierw relacje w ramach dominującej koalicji zmieniają się z osobistych na bezosobowe, a następnie te ustalenia są rozszerzane na większą populację. Ponieważ transformacja rozpoczyna się w LAO, pierwsze kroki muszą być zgodne z logiką funkcjonowania tego porządku społecznego. Bezosobowe relacje wewnątrz koalicji mogą ewoluować w LAO poprzez zmiany formalnych zasad, które przekształcają przywileje elit w prawa. Warunki do transformacji pojawiają się, gdy w ramach LAO rozwijają odpowiednie instytucje, organizacje i bezosobowe przekonania, zastępujące osobiste relacje pomiędzy członkami elit. W drugim kroku, właściwym przejściu, społeczeństwa u progu transformacji kontynuują przekształcanie relacji między elitami. Powstanie instytucji, które formalnie chronią elity i dostęp elit do organizacji, umożliwia rozszerzenie tych praw na większą część populacji<sup>123</sup>. Ponieważ transformacja do OAO zachodzi w ramach logiki funkcjonowania LAO, NWW podkreślają, że po pierwsze, na początku transformacji istniejące instytucje, organizacje i indywidualne działania powinny być zgodne z zasadami LAO. Po drugie, wszelkie zmiany instytucji, organizacji i zachowań podczas transformacji powinny uwzględniać interesy koalicji dominującej, chociaż wyniki tych zmian nie zawsze muszą być zamierzone. Po trzecie, transformacja powinna postępować równoległe z serią wzajemnie powiązanych zmian w instytucjach, organizacjach

---

<sup>122</sup> Ibidem, s.41.

<sup>123</sup> Ibidem, s.148.

i indywidualnych zachowaniach, zapewniając, że każdy krok prowadzi do stopniowej poprawy dostępu w ramach dominujących systemów politycznych i gospodarczych.

Następnie NWW wskazują, że istnieją trzy warunki progowe transformacji do OAO:

- **Rządy prawa dla elit:** W każdym LAO dominująca koalicja składa się ze spójnej grupy jednostek o wspólnych interesach i obawach. Ich ciągle interakcje stwarzają okazję do ustanowienia zasad, zarówno formalnych, jak i nieformalnych, które regulują relacje wewnątrz elit. Rozstrzygnięcie sporów między elitami ma kluczowe znaczenie dla utrzymania stabilnych relacji w ramach dominującej koalicji. Aby to osiągnąć, państwa naturalnie rozwijają mechanizmy arbitrażu i mediacji. W niektórych przypadkach mechanizmy te przekształcają się w formalny rząd i systemy wymiaru sprawiedliwości. Prawa własności i systemy prawne wywodzą się z definicji przywilejów przyznawanych elitom w LAO. Rządy prawa wymagają ustanowienia systemu sądowiczego, który zapewnia jednostkom o odpowiednich uprawnieniach dostęp do wiążących i bezstronnych zasad i procedur, często za pośrednictwem sądów lub biurokracji. Jednak rządy prawa nie są pojęciem binarnym; ich zakres i cechy różnią się w sposób ciągły w różnych społeczeństwach.
- **Wsparcie dla ciągłego trwania organizacji:** Istnienie organizacji, które polegają na przychylności króla lub przywódcy, zwykle kończy się wraz z ich śmiercią. Powstanie długowiecznych organizacji wymaga systemu prawnego zdolnego do egzekwowania zasad organizacyjnych i traktowania organizacji jako podmiotu prawnego z prawami i obowiązkami, niezależnie od jej poszczególnych członków. Ciągłe trwanie dotyczy zarówno organizacji publicznych, jak i prywatnych. Ustanowienie trwałych organizacji ułatwia bezosobową wymianę i relacje. Kontrakty i umowy zyskują większe bezpieczeństwo, ponieważ są zawierane z samą organizacją, a nie z poszczególnymi członkami, i wykraczają poza okres życia jednostki. Na przykład, tworzenie firm korporacyjnych ze zbywalnymi udziałami stanowi zachętę dla elit do rozszerzania bezosobowych rynków, zwiększając wartość ich udziałów.
- **Skonsolidowana kontrola nad organizacjami mogącymi posłużyć się przemocą (w tym wojskiem oraz policją):** W LAO skonsolidowana kontrola nad wojskiem jest rzadkością, z wyjątkiem wyjątkowych przypadków, takich jak np. Związek Radziecki. Zazwyczaj dostęp do zasobów wojskowych jest rozproszony wśród elit. Skonsolidowana kontrola nad wojskiem wymaga organizacji, która nadzoruje wszystkie zasoby wojskowe, a władza jest scentralizowana w ramach tej organizacji.

Gdy poszczególne frakcje koalicji dominującej mogą przejmować zasoby wojskowe, państwo ma większe szanse stać się tyranią aniżeli przekształcić się w OAO. Skonsolidowana kontrola nad wojskiem eliminuje to źródło ryzyka i rozszerza zakres bezosobowych relacji między elitami<sup>124</sup>.

Krótką charakterystykę realnie istniejących porządków społecznych zgodną z zaproponowanym przez NWW podejściem teoretycznym dotyczącym LAO i OAO zawiera Tabela 3.1.

Tabela 3.1 Rodzaje porządków społecznych.

Rodzaje porządku społecznego (przykłady)	Organizacje Gospodarcze (OG)	Organizacje Polityczne (OP)	Zdolność do ograniczania przemocy
Kruchy LAO (Afganistan, Demokratyczna Republika Konga, Haiti)	OG i OP nie są łatwo rozróżnialne		Organizacje, które przetrwały, kontrolują przemoc. Brak całkowitej kontroli cywilnej nad wojskiem
Podstawowy LAO (ZSRR, Arabia Saudyjska, Tanzania 1970–90, Meksyk 1940–80)	Wszystkie OG – publiczne lub prywatne” – są powiązane z koalicją dominującą.	Większość OP jest kontrolowana przez rząd np. państwa jednopartyjne lub dyktatury. Działanie partii opozycyjnych jest ograniczone.	Wiele organizacji, które posiadają możliwość posłużenia się przemocą jest związanych z rządem, jednak istnieją też znaczące organizacje pozarządowe.
Dojrzały LAO (Meksyk od lata 90., Brazylia, RPA, Indie, Chiny)	Wiele prywatnych firm, niektóre wielonarodowe; skutecznie ograniczone wejście, wymagające politycznych znajomości.	Wiele OP, ale ich działanie jest zależne od zgody władz. Demokratyczny proces, jeśli występuje, nie może stanowić wyzwania dla głównych sił politycznych.	Rząd kontroluje większość organizacji mogących się posłużyć przemocą, jednak wyjątki są częste.
OAO (Zachodnia Europa, USA, Kanada, Japonia)	Większość organizacji jest prywatna. Każdy może swobodnie zakładać organizacje o charakterze gospodarczym.	Wszyscy mają swobodny dostęp do tworzenia nowych OP lub wstępowania do istniejących.	Cywilny rząd kontroluje wszystkie organizacje mogące posłużyć się przemocą.

Źródło: D.C.North i in., (2012), *In the Shadow of Violence, Politics, Economics, and the Problems of Development*, s.14.

Z powyższego zestawienia wynika, że wysoko rozwinięte kraje przemysłowe o wyższych dochodach mają dziś gospodarki rynkowe z otwartą konkurencją, konkurencyjne wielopartyjne demokratyczne systemy polityczne i rządowy monopol na przemoc. Takie otwarte porządki dostępu nie są jednak jedyną normą. Społeczeństwa równowagi mogą też funkcjonować w innych warunkach. Dzisiejsze kraje rozwijające się o średnim i niskim dochodzie, utrzymują równowagę w zasadniczo inny sposób, charakterystycznym dla LAO. W porządkach o ograniczonym dostępie państwo nie ma zapewnionego monopolu na przemoc,

<sup>124</sup> Ibidem, s.151-154



a społeczeństwo organizuje się w celu kontrolowania przemocy wśród elitarnych frakcji. Wspólną cechą LAO jest to, że elity polityczne dzielą kontrolę nad gospodarką po to, aby uczestniczyć w zyskach. Ponieważ wybuchy przemocy zmniejszają zyski, elitarne frakcje mają motywację do zachowania pokojowej koegzystencji. Chodzi o odpowiednią stabilność rent, a tym samym porządku społecznego. Wymaga to ograniczenia konkurencji i dostępu.

\*\*\*

We wszystkich krajach środowiska polityczne i gospodarcze ewoluują pod wpływem czynników endo- i egzogenicznych. Walki różnych frakcji zwykle prowadzą do wyłonienia się elit (politycznych, gospodarczych, religijnych, kulturalnych), które następnie zabiegają o utrwalenie dostępu do zasobów będących źródłem rent. Przedstawiona w ogólnym zarysie koncepcja NWW z podziałem na LAO i OAO stanowi punkt wyjścia do analizy przemian zachodzących w Mongolii po rozpoczęciu w latach 90. XX wieku transformacji systemowej. Ponieważ głównym (potencjalnym i faktycznym) źródłem rent w Mongolii są bogate złoża surowców mineralnych, nasza uwaga będzie skoncentrowana na sektorze wydobywczym i jego otoczeniu instytucjonalnym.

## ROZDZIAŁ IV

### **4. Sektor górniczy w Mongolii w okresie transformacji systemowej – w świetle danych statystycznych i ekonomii instytucjonalnej**

Po rozpoczęciu transformacji systemowej w Mongolii nastąpił zwrot w kierunku eksploatacji licznych i bogatych złóż surowców mineralnych. Spowodowało to nie tylko zmiany strukturalne w gospodarce, ale także rozbudziło wśród całego społeczeństwa nadzieję na szybki rozwój i udział w dochodach z wydobywania kopalin. Urzeczywistnienie tych oczekiwań okazało się trudniejsze niż się spodziewano. Rozdział składa się z dwóch części. Pierwsza zawiera prezentację danych makroekonomicznych i sektorowych dotyczących górnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem węgla, miedzi i złota w latach 1990 – 2022. W części drugiej fakty te zostały poddane ocenie w świetle ekonomii instytucjonalnej oraz teorii Northa, Willysa i Weingasta.

#### **Część I**

##### **4.1. Zwrot ku gospodarce rynkowej**

Zanim rozpoczęła się transformacja ku gospodarce rynkowej Mongolia była pod kontrolą ZSSR. Czasami określano ją nawet nieoficjalnie jako „szesnastą republikę”. Od połowy lat pięćdziesiątych XX wieku Związek Radziecki i inne kraje RWPG (Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej) udzielały jej pomocy finansowej na dużą skalę. Napływ środków zagranicznych w postaci dotacji i pożyczek stanowił 30% PKB Mongolii rocznie. Kolejnym elementem tej zależności było zwiększenie obrotów handlowych z krajami RWPG. W latach osiemdziesiątych kraje te odpowiadały za około 97% handlu zagranicznego Mongolii. Związek Radziecki dostarczał Mongolii ropę, energię, kapitał i dobra konsumpcyjne, a w zamian otrzymywał surowce, takie jak koncentrat miedzi, wełna, skóry i mięso, co stanowiło 95% całkowitego handlu. Deficyt budżetowy był w dużej mierze finansowany z tanich radzieckich pożyczek. Wydatki rządowe wynosiły 65% PKB<sup>125</sup>, a ich celem było utrzymanie akceptowalnego minimalnego poziomu życia i wspieranie dobrze rozwiniętego systemu konsumpcji społecznej.

---

<sup>125</sup> Фергана, информационное агентство, (2008), <https://www.fergananews.com/articles/5850>, (dostęp: 11.05.2023).

Po nieudanych próbach reform na początku lat osiemdziesiątych XX wieku deficyt budżetowy wzrósł z poziomu 6,9% PKB w 1985 roku do 19,5% w 1988 roku. Wszystko to było finansowane przez Związek Radziecki i stało się główną siłą napędową wzrostu w latach 1986-89. W ten sposób zależność Mongolii od ZSRR rosła. Upadek Związku Radzieckiego z jednej strony był szansą na uzyskanie prawdziwej niepodległości, ale z drugiej stworzył poważny problem gospodarczy. Mongolia, podobnie jak wiele innych byłych gospodarek socjalistycznych, doświadczyła bolesnej „recesji transformacyjnej” w pierwszych latach przechodzenia do gospodarki rynkowej, m.in. gwałtownego wzrostu inflacji, która osiągnęła najwyższy poziom ponad 318% w 1993 roku<sup>126</sup>. Przejście od ideologii komunistycznej, uzależnienia gospodarczego od Związku Radzieckiego oraz centralnego planowania było szybkie i chaotyczne z powodu niewielkiego przygotowania<sup>127</sup>. Jednak w porównaniu z innymi gospodarkami państw postradzieckich, proces dostosowawczy Mongolii przebiegał stosunkowo gładko<sup>128</sup> (Rys. 4.1.), co nie oznacza, że bezproblemowo. W 1992 roku największe załamanie gospodarcze mierzone spadkiem PKB dotknęło Gruzję (-44,9%), Armenię (-41,8%) i Łotwę (-32,1%). W Mongolii spadek PKB wyniósł -9%. Wielu ludzi dotychczas zatrudnionych poza pasterstwem, aby zarobić na życie zaczęło hodować zwierzęta. To do pewnego stopnia pomogło im przetrwać, ale standard życia gwałtownie spadł. Z powodu chaosu, dostawy prądu i innych podstawowych usług w niektórych aimakach ustały na rok lub dłużej. Mówiąc najprościej, instytucje gospodarki rynkowej jeszcze nie powstały a stare przestały działać. Poza tym na ogromnym i słabo zaludnionym terytorium Mongolii wiedza o zachodzących zmianach instytucjonalnych rozprzestrzeniła się z pewnym opóźnieniem, a społeczeństwo nie wiedziało, jak je interpretować. W Mongolii brakowało historycznych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej. Liberalizacja zasad funkcjonowania gospodarki dla większości społeczeństwa nie była zrozumiała. Nie była też oczekiwana, gdyż brakowało jasnych punktów odniesienia.

---

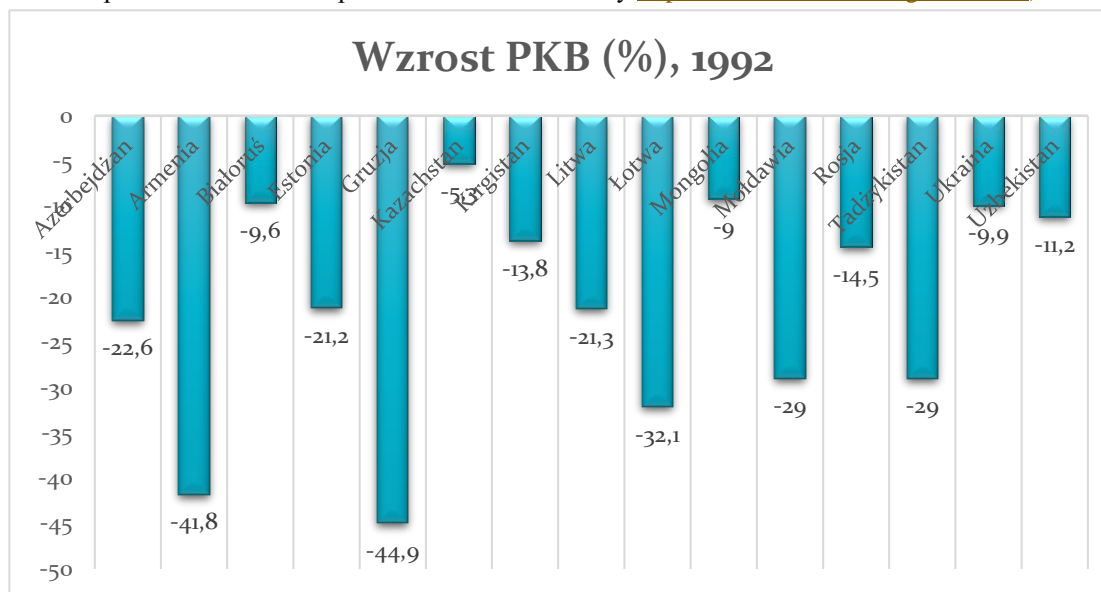
<sup>126</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=MN> (dostęp: 20.09.2023).

<sup>127</sup> C. Denizer, A. Gelb, (1992), *Mongolia - Privatization and system transformation in an isolated economy*, Policy Research Working Paper Series 1063, The World Bank. <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/1063.html>. (dostęp: 15.09.2023)

<sup>128</sup> K. C. Cheng, (2003), *Growth and Recovery in Mongolia During Transition*, WP/03/217, Chapter 4, Comparison with other transition economies, s.13.

Rysunek 4.1 Wzrost PKB w krajach byłego ZSRR i w Mongolii w 1992 roku

Źródło: opracowane własne na podstawie: Bank Światowy <https://data.worldbank.org/indicator/>, Country



Economy <https://countryeconomy.com/gdp>, i Macrotrends <https://www.macrotrends.net/countries/>

Po wyborach w 1992 roku powstał rząd, który obiecał dostosować tempo liberalizacji do możliwości kraju i zająć się spadającym standardem życia. W 1993 roku najgorszy okres recesji gospodarczej minął i gospodarka zaczęła się stopniowo ożywiać. Inflacja w 1994 roku spadła do poziomu 64% a w 1998 roku pojawiła się nawet deflacja na poziomie  $-1,9\%$ <sup>129</sup>. Zmianom gospodarczym towarzyszyły zmiany polityczne, rząd komunistyczny został zastąpiony przez demokratyczny. Z początku rządziła partia postkomunistyczna, ale w 1996 roku do władzy doszła wywodząca się z opozycji demokratycznej Unia Demokratyczna. W ten sposób Mongolia faktycznie wkroczyła na ścieżkę przemian ku nowoczesnej, demokratycznej gospodarce rynkowej.

Proces reform rynkowych obejmujący szybką liberalizację gospodarczą i masową prywatyzację, który rozpoczął się na początku lat dziewięćdziesiątych, zarekomendowali zagraniczni eksperci (z Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego). Prawie cała własność państwowa, w tym mieszkania i zwierzęta hodowlane, została sprywatyzowana. Przy prywatyzacji ówczesnych przedsiębiorstw państwowych wykorzystano tzw. prywatyzację kuponową. Aby dać równe szanse obywatelom, wydawano niebieskie i różowe kupony (Rys. 4.2.). Rząd rozpoczął proces przekazywania majątku państwowego obywatelom. W tym celu w połowie 1991 roku przyjęto program prywatyzacji i utworzono Państwową Komisję Prywatyzacji podległą bezpośrednio premierowi. Jej zadaniem było nadzorowanie wdrażania programu prywatyzacji. Proces przekształceń własnościowych został

<sup>129</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=MN> (dostęp: 20.09.2023).

przeprowadzony w dwóch etapach. Pierwszy etap koncentrował się na prywatyzacji kuponowej, która została uruchomiona w maju 1991 roku i trwała do końca 1994 roku, natomiast drugi etap polegał na prywatyzacji gotówkowej i rozpoczął się w 1994 roku. Prywatyzacja kuponowa składała się z trzech różnych programów: dla małych przedsiębiorstw (różowe kupony), dużych przedsiębiorstw (niebieskie kupony) oraz rolnictwa (różowe i niebieskie kupony). Każdy obywatel urodzony przed 31 maja 1991 roku otrzymał trzy różowe kupony o wartości 1000 MNT<sup>130</sup> każdy, do spożytkowania w celu zakupu akcji małych przedsiębiorstw. Różowe kupony były zbywalne na rynkach wtórnych oraz wymienne na Mongolskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, która powstała w 1991 roku. Niebieskie kupony o wartości 7000 MNT przewidziano do użycia w licytacji dużych przedsiębiorstw, wcześniej przekształconych w spółki akcyjne z dziesięcioprocentowym udziałem zarezerwowanym dla pracowników. Wydawano je po jednym na osobę. Nie były one zbywalne. Można je było zamienić na akcje przedsiębiorstw wystawionych do prywatyzacji przez Państwową Komisję Prywatyzacyjną, która wyceniała środki trwałe przedsiębiorstwa, sprawdzała bilans i określała liczbę wyemitowanych akcji.

Rysunek 4.2 Różowe i niebieskie kupony



Źródło: YUXTD, <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=2ygRT53spiQ>

Inwestorzy, aby wykorzystać niebieski kupon, musieli złożyć ofertę na akcje przedsiębiorstw, które były sprzedawane w pakietach za pośrednictwem Mongolskiej Giełdy Papierów Wartościowych. W ramach tego programu wystawiono do prywatyzacji około 44% aktywów państwa, które odpowiadały mieniu szacowanemu na ponad 22 mld MNT. 90% tych aktywów zostało przekazanych sektorowi prywatnemu, co specjaliści uznali za działanie wręcz modelowe ze względu na wysoką skuteczność. Prywatyzacja małych przedsiębiorstw dotyczyła restauracji, sklepów, małych fabryk itp. Były one sprzedawane na aukcjach. Natomiast prywatyzacja dużych przedsiębiorstw dotyczyła sektorów przemysłowych,

<sup>130</sup> Kurs wymiany w tym czasie wynosił 1 USD = 7,1 MNT.

budownictwa, transportu i handlu. Duże przedsiębiorstwa przekształcano w spółki akcyjne. W pierwszym etapie prywatyzacji zostały sprzedane 4483 przedsiębiorstwa, w tym 92% wszystkich przedsiębiorstw sprzedano na podstawie kuponów, 8% za gotówkę lub z wykorzystaniem kredytu. Prywatyzowano przedsiębiorstwa generalnie w sektorach handlu i usług. W czerwcu 1994 roku rozpoczął się drugi etap prywatyzacji - prywatyzacja gotówkowa. W dniu 15 października 1994 roku rząd przyjął rezolucję nr 179 o „Przyspieszonym Programie Prywatyzacji”, do którego zakwalifikowano ponad 400 przedsiębiorstw państwowych. W ramach programu zostały wykorzystane różne metody sprzedaży majątku państwowego: aukcja, sprzedaż w drodze przetargu, stworzenie *joint venture*, sprzedaż udziałów. Dopuszczano również możliwość likwidacji przedsiębiorstwa. Nowy program prywatyzacji został uchwalony w 1997 roku w celu zwiększenia szybkości i przejrzystości tego procesu. Chodziło o zwiększenie koncentracji własności akcji i przychodów państwa oraz przyciągnięcie inwestycji zagranicznych. W latach 1996-2000 sprywatyzowano 942 przedsiębiorstwa. Obserwatorzy przemian własnościowych w Mongolii wysoko ocenili ich przebieg i skuteczność (większość majątku państwowego została sprywatyzowana). Proces ten przeprowadzony został jednak zbyt szybko z punktu widzenia rozwoju odpowiednich instytucji rynkowych, w tym regulacji prawnych, i często odbiegał od ambitnych planów i harmonogramów<sup>131</sup>. Poza tym Mongołowie nie wiedzieli, jak korzystać z wydawanych im papierów wartościowych. Zdecydowana większość obywateli wymieniła swoje niebieskie i różowe kupony na podstawowe dobra konsumpcyjne lub kilka krów i owiec. Inni sprzedawali swoje niebieskie i różowe kupony na ulicy. Prywatyzacja nastąpiła w czasach chaosu i niepewności związanej z wdrażaniem reform rynkowych. Stworzyła jednak możliwości szybkiego wzbogacenia części osób posiadających odpowiednią wiedzę i dostęp do informacji. W konsekwencji doprowadziła do powstania znaczących różnic w poziomie bogactwa. Większość bogatych mieszkańców dzisiejszej Mongolii to ludzie, którzy wzbogacili się na prywatyzacji majątku państwowego w pierwszych latach transformacji systemowej.

#### **4.2. Eksploatacja kopalni w Mongolii w latach 1990-2022**

Mongolia od dawna jest gospodarką górniczą. Pierwsze kopalnie złota zostały otwarte na początku XX wieku, głównie przez Brytyjczyków<sup>132</sup>. W okresie socjalizmu między 1921 a

---

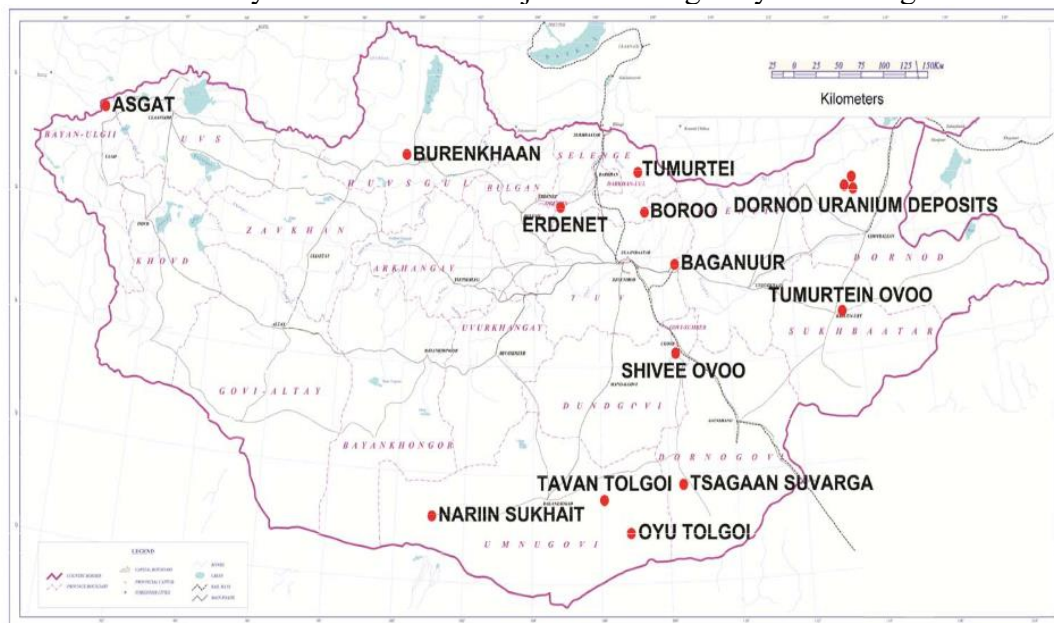
<sup>131</sup> W. Jermakowicz, P. Kozarzewski, (1997), *Privatization in Mongolia*, (No.0103), CASE-Center for Social and Economic Research, s.30.

<sup>132</sup>M. Storry, A. Ashikhimin, (2010), *Mongolian Mining, Global Business Report*, Engineering and Mining Journal, s. 44; Khashchuluun Chuluundorj, Enkhjargal Danzanbaljir, (2014), *Financing Mongolia's Mineral Growth, Inner Asia*, s. 275-300.

1990 rokiem działało wiele przedsiębiorstw górniczych, niektóre jako spółki *joint venture* z krajami RWPG, np. Mongolrostsvetmet (ze Związkiem Radzieckim), Mongolczechoslovakmetal (z Czechosłowacją). Największym z nich była fabryka wzbogacania miedzi Erdenet, która została otwarta pod koniec lat siedemdziesiątych dzięki dużym inwestycjom Związku Radzieckiego.

Nowe władze w Mongolii zdawały sobie sprawę ze znaczenia bogactw naturalnych w przyszłym rozwoju kraju. Co istotne, zainteresowanie ich eksploatacją wyrażały także przedsiębiorstwa zagraniczne. Zgodnie z ustawą o minerałach<sup>133</sup> zasoby mineralne są własnością państwa. Podzielono je na trzy grupy według ich znaczenia i użytkowania w gospodarce: strategiczne, powszechne i konwencjonalne. Złoże uważa się za strategiczne, gdy jego potencjał ma wpływ na bezpieczeństwo narodowe i na rozwój gospodarczy oraz społeczny kraju lub gdy jego eksploatacja może dostarczać więcej niż 5% całkowitego PKB kraju. Rząd Mongolii uznał za strategiczne 15 złóż węgla, miedzi, molibdenu, uranu, złota, srebra, fosforu, cynku. Ich lokalizację ilustruje mapa na rys. 4.3. a charakterystykę zawiera tabela 4.1. Złoże powszechne to złoże osadów i kamieni stosowanych jako materiały budowlane. Pozostałe złoża zalicza się do złóż konwencjonalnych.

Rysunek 4.3 Lokalizacja złóż strategicznych w Mongolii



Źródło:

Strategically significant mineral deposits of Mongolia. <https://vma-ev.com/sites/default/files/5.pdf> (dostęp: 10.09.2023)

<sup>133</sup> <http://www.legalinfo.mn/law/details/63?lawid=63>. (dostęp: 12.05.2023).

Tabela 4.1 Złoże strategiczne surowców mineralnych w Mongolii

Nr	Nazwa złoża	Miejsce występowania	Rodzaj surowca i wielkość złoża
1	Tavan Tolgoi	Omnogobi ajmak	węgiel kamienny 6420 mln t
2	Nariin Suchait	Omnogobi ajmak	węgiel kamienny: 125,5 mln t
3	Oyu Tolgoi	Omnogobi ajmak	miedź, złoto: 2,7 mld t rudy, 25,4 mln t miedzi, 1028 t złota
4	Baganuur	Ułan Bator	węgiel brunatny: 600 mln t
5	Shivee ovoo	Gobisumber ajmak	węgiel brunatny: 646,2 mln t
6	Mardai	Dornod ajmak	uran: 1,104 t rudy 0,119% U3O
7	Dornod	Dornod ajmak	uran: 8,868 t rudy 0,175%U3O
8	Gurvan bulag	Dornod ajmak	uran: 16,073 t rudy 0.152%U3O8
9	Tumurtei	Selenge ajmak	żelazo: 229,3 mln t rudy 51,15%Fe
1.	Boroo	Selenge ajmak	złoto: 24.5 tys. t rudy 1.6g/t Au
11	Tsagaan Suvarga	Dornogobi ajmak	miedź, molibden: 10,64 mln t tlenków 0,42% Cu i 0,011% Mo, 240,1 mln t siarczków 0,53% Cu i 0,018% Mo
12	Erdenet	Orkhon ajmak	miedź, molibden: 1,2 bln t rudy 0,51% Cu i 0.012% Mo
13	Buren Khaan	Chuvsgul ajmak	fosfor: 192,24 mln t rudy 21.1% P2O
14	Tumurtei Ovoo	Sukhbaatar ajmak	cynk: 7,7 mln t rudy 11,5% Zn
15	Asgat	Bajan Ulgii ajmak	srebro: 6,4 mln t rudy 351,08g/t Ag

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Erdes bajalag 2025*, Ministerstwo Górnictwa Mongolii i <https://vma-ev.com/sites/default/files/5.pdf>, (dostęp: 11.05.2023).

#### 4.2.1. Wydobycie węgla w Mongolii

Złoże węgla w Mongolii są bogate i różnorodne. Główne rezerwy węgla znajdują się w działających jeszcze w okresie socjalizmu kopalniach odkrywkowych Baga Nuur i Shivee Ovoo (0,75 mld ton), odpowiednio na wschód i południe od Ułan Bator, oraz w obecnie zagospodarowywanym złożu Tavan Tolgoi w południowym Gobi. Początki rozwoju górnictwa węgla w Mongolii miały miejsce w 1922 roku, kiedy utworzono kopalnię węgla „Nalaikh”. Do 2000 roku wydobycie węgla pokrywało jedynie potrzeby krajowe związane z produkcją energii elektrycznej i ciepła. W 1981 roku wynosiło 1,58 mln TOE (ton ekwiwalentu ropy naftowej)<sup>134</sup>.

Mongolskie zasoby węgla obejmują pełen zakres jakościowy tego surowca – od węgla brunatnego, po węgle bitumiczne i koksujące. Wielkoskalowe kopalnie Baga Nuur, Sharyn Gol i Shivee Ovoo produkują węgle brunatne o wartościach grzewczych 2700–4000 kcal/kg, wilgotności 18–35% i zawartości popiołu 12–21%. Mniejsze kopalnie o lokalnym znaczeniu gospodarczym dostarczają węgle podobnej i wyższej jakości, o wartościach grzewczych do

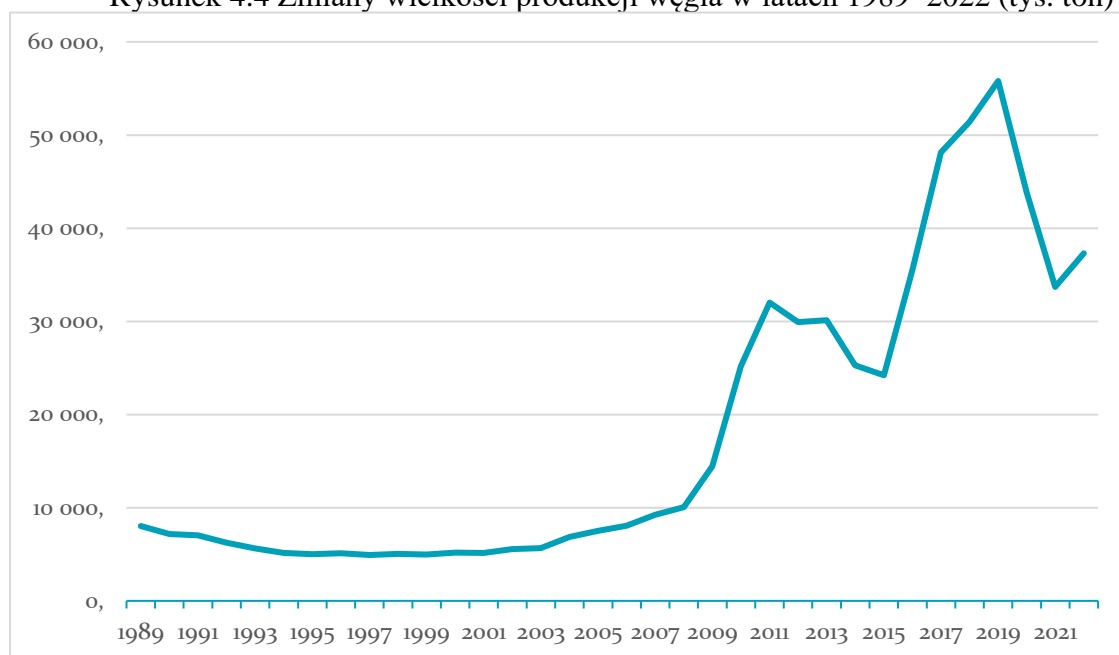
<sup>134</sup> M. Storry, A. Ashikhimin, (2010), op.cit. s. 61.



5000 kcal/kg. Wszystkie węgle w Mongolii charakteryzują się niskim zasiarzeniem (mniej niż 1%), z wyjątkiem Shivee Ovoo (1,5%)<sup>135</sup>. Od lat 80. XX wieku wydobywanie węgla rosło do poziomu około 55,79 mln TOE w 2019 roku. W okresie 2011–2015 odnotowano spadek wydobycia o 7,8 mln ton, a kolejny spadek przypadł na czas pandemii COVID-19. Zmiany w wydobyciu tego surowca ilustruje rysunek 4.4.

Obecnie Mongolia realizuje nowe projekty energetyczne bazujące na węglu i elektrowniach węglowych. Najważniejszy jest projekt związany ze złożem strategicznym Talvan Tolgoi, które zawiera węgle wyjątkowo wysokiej jakości (8000 kcal/kg, 8,5% wilgotności i 20% popiołu). Wielkość tego złoża szacuje się na ponad 6 mld ton, z czego 1/4 to wysokiej klasy węgiel koksujący<sup>136</sup>. Złoże zostało odkryte przez geologów radzieckich w współpracy z pierwszym mongolskim geologiem Jaltsavynem Dugersurenem w 1945 roku. Wiercenia poszukiwawcze i studia wykonalności trwały do 1985 roku.

Rysunek 4.4 Zmiany wielkości produkcji węgla w latach 1989–2022 (tys. ton)



Źródło: opracowane własne na podstawie: Ujednoliconą Baza Danych Statystycznych Mongolii, [https://www2.1212.mn/tables.aspx?tbl\\_id=DT\\_NS0\\_1100\\_010V1&CL\\_AY4\\_select\\_all=0&CL\\_AY4SingleSelect=3&YearY\\_select\\_all=1&YearYSingleSelect=&viewtype=table](https://www2.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NS0_1100_010V1&CL_AY4_select_all=0&CL_AY4SingleSelect=3&YearY_select_all=1&YearYSingleSelect=&viewtype=table) (dostęp: 06.08.2023)

Wydobywanie węgla daje obecnie zatrudnienie około 8,3 tys. osobom, a średnie zatrudnienie w tym sektorze w latach 2003–2018 wynosiło 5017 osób<sup>137</sup>. Warto dodać, że w

<sup>136</sup> J. Rowland, (2016), *Mongolia: the slow and bumpy road*, World Coal, <https://www.worldcoal.com/special-reports/07032016/mongolia-the-slow-and-bumpy-road-2016-343/>, (dostęp: 20.04.2023).

<sup>137</sup> *Mongolia Employment: by industrial sector*, (2021), CEIC, <https://www.ceicdata.com/en/mongolia/employment-by-industrial-sector>, (dostęp: 12.03.2023).

okresie zimowym w około 1100 biedaszybach także wydobywa się węgiel na użytek okolicznych mieszkańców, jednak wielkość produkcji nie jest znana.

#### 4.2.2. Wydobycie miedzi w Mongolii

Największymi złożami miedzi w Mongolii są: Erdenet w ajmaku Orchon, Oyu Tolgoi w ajmaku Omnogobi i Tsagaan Suvarga w ajmaku Dornogobi. Do momentu rozpoczęcia wydobywania w 2013 roku ze złoża Oyu Tolgoi miedź wydobywano w tylko w Erdenet, gdzie od 1978 roku działała Mongolsko-Rosyjska Spółka Górnicza Erdenet. Złoże zawiera także molibden. Długość złoża Erdenetiin-Ovoo wynosi 25 km, szerokość 1,5–3 km. Kopalnia, w której prowadzona jest główna produkcja, ma rozmiary 2500 na 1500 m i osiągnęła głębokość 120 m. W 2021 roku kombinat Erdenet wydobywał 36 mln ton rudy, przetwarzał 32,6 mln ton rudy, produkował 576,6 tys. ton koncentratu miedzi i 6,3 tys. ton koncentratu molibdenu. To najwyższy wynik w historii od 43 lat<sup>138</sup>.

Brytyjsko-australijska firma górnicza BHP 1997 roku dokonała odkrycia nowych złóż miedzi w Oyu Tolgoi. Złoże to zawiera 2,3 mld ton rudy, w tym 26 mln ton miedzi i 1431 ton złota<sup>139</sup>. Umowa eksploatacji złoża została podpisana w 2009 roku pomiędzy mongolskim rządem a firmą Turquoise Hill Resources, kontrolowaną przez Rio Tinto<sup>140</sup>. W powstałej spółce rząd Mongolii posiada 34% akcji kopalni, a reszta jest w rękach Oyu Tolgoi LLC. Inwestycja w Oyu Tolgoi była jak dotąd największym projektem górniczym w historii Mongolii. W pierwszej fazie (nadziemnej) koszty wyniosły 6,49 mld USD, zaś w drugiej 4,4 mld USD. Eksploatacja złoża rozpoczęła się w styczniu 2013 roku, a w lipcu tego samego roku rozpoczął się eksport.

Jak pokazano na rysunku 4.5., od 2000 roku znacząco wzrosła także produkcja koncentratu miedzi. Jest ona podatna na silne wahania, głównie w reakcji na sytuację na rynku chińskim. Najwyższą wielkość ponad 36600 ton osiągnęła w 2019 roku.

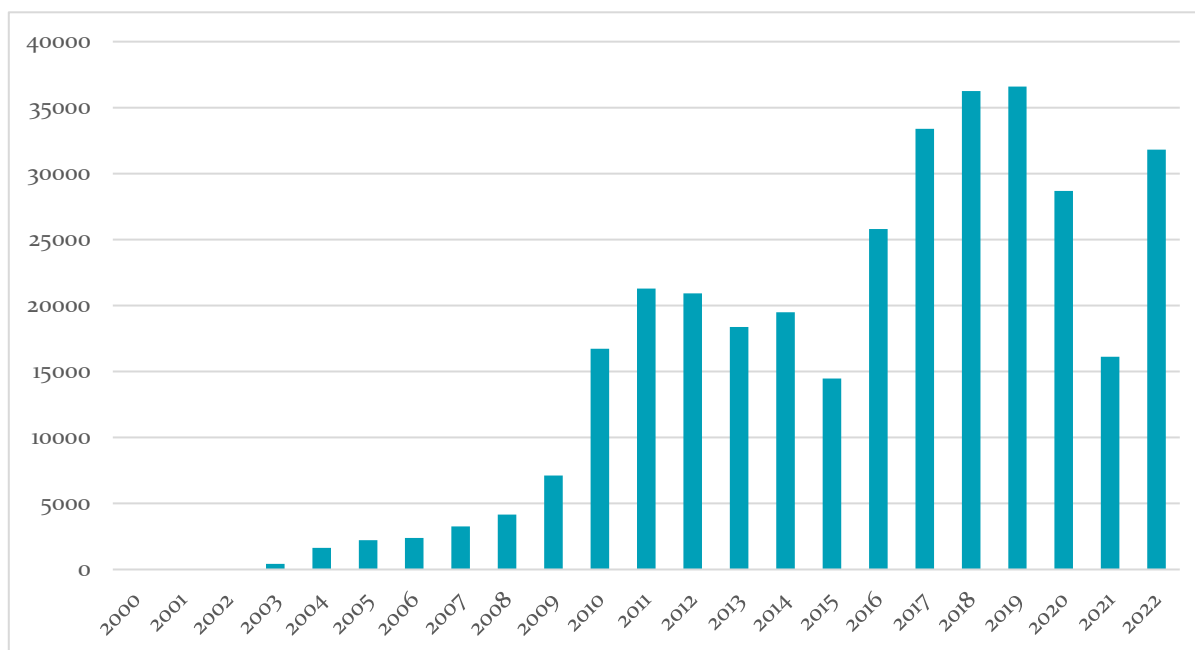
---

<sup>138</sup> D. Erdenetuya, (2022), *Эрдэнэт үйлдвэр"-ийн цаашдын 70 жилийн хөгжлийн шинэ боломжууд*, <https://news.mn/r/2535058/>, (dostęp: 14.06.2023).

<sup>139</sup> *2015 Minerals Yearbook. Mongolia*, USGS, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-mg.pdf> (dostęp: 20.03.2023).

<sup>140</sup> <http://ot.mn/en/about-us/oyu-tolgoi-shareholders>, (dostęp: 12.03.2023).

Rysunek 4.5 Produkcja koncentratu miedzi 99% w latach 2000–2022 (w tonach)



Źródło: opracowane własne na podstawie: Krajowa Komisja Statystyczna Mongolii, 1212.mn, (dostęp: 01.08.2023)

### 4.2.3. Wydobycie złota w Mongolii

Złoto w Mongolii wydobywano od dawna w kopalniach złota Zaamar i Gatsuurt, a także w kopalni węgla kamiennego Boroos oraz w procesie pogłębiania rzeki Tuul. Duże rezerwy złota ma również złożo Oyu Tolgoi, w którym kruszec występuje łącznie z miedzią. Złożo to zostało wycenione na 46 mld USD według cen z 2003 roku<sup>141</sup>. W 1991 roku rezerwy złota szacowano na 140,49 ton. W wyniku badań geologicznych w latach 1992-2000 odkryto 110,36 ton rezerw złota<sup>142</sup>. Całkowite rezerwy złota w kraju szacuje się na 221,47 ton w piaskach złotonośnych (*placer gold*) i 2180,94 ton w rudzie (*hard-rock ore*)<sup>143</sup>.

Intensywna eksploatacja złota rozpoczęła się po transformacji systemowej. Stało się to pod wpływem decyzji pierwszego prezydenta Mongolii, Punsalmaagijna Oczirbata, który zainicjował program „Złoto” mający na celu działania stabilizacyjne w gospodarce nękanej hiperinflacją, brakiem inwestycji i rezerw walut. Realizacja programu przyniosła wzrost produkcji złota z 775,6 kg w 1992 roku do ponad 13 ton w latach 1992–1996 i około 53,5 ton

<sup>141</sup> Minerals Yearbook. Mongolia, (2015), USGS, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-mg.pdf>, (dostęp: 28.04.2023).

<sup>142</sup> Г. Сонинбаяр, Адлагдсан ч аминд орсон “Алт” хөтөлбөрүүд, <http://eagle.mn/r/55330>, (dostęp: 07.08.2023).

<sup>143</sup> Mining, The Report. Mongolia, (2015), Oxford Business Group, <https://oxfordbusinessgroup.com/mongolia-2015/mining>, (dostęp: 05.05.2023).

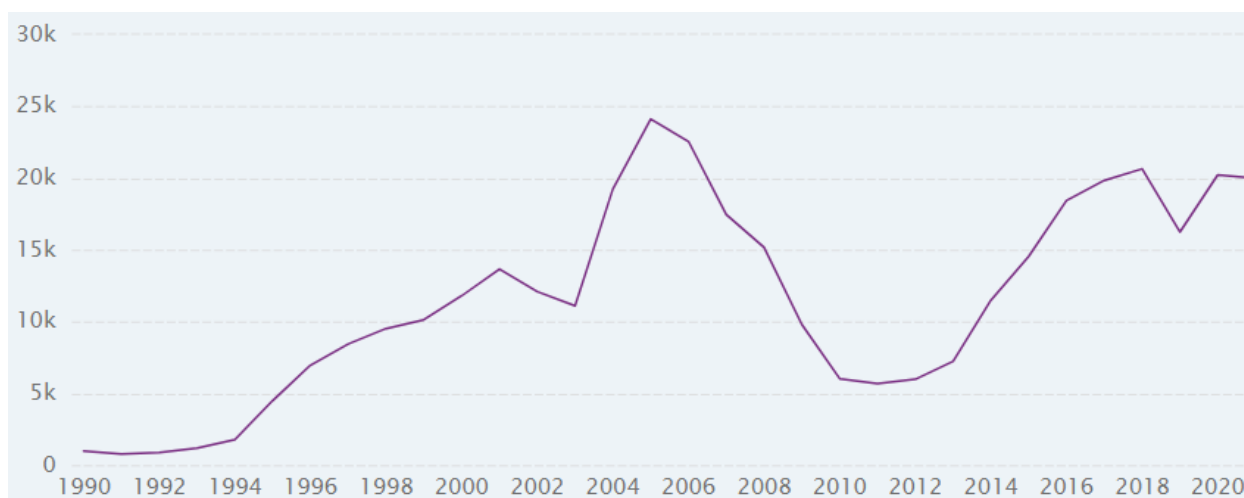
w latach 1997–2000. Zatrudnienie w tym sektorze wzrosło z 950 osób w 1992 roku do 7500 osób w 2000 roku. W okresie trwania programu górnictwo złota zapewniało 20% PKB i 107,6 mln USD wpływów do budżetu<sup>144</sup>. Program był kontynuowany pod nazwą „Złoto II” do 2009 roku. Spadek produkcji złota był związany po pierwsze z globalnym kryzysem, po drugie od 2006 roku na złoto i miedź zostały nałożone podatki od nieoczekiwanego bogactwa (*windfall*), po trzecie z przyjęciem w 2009 roku przez parlament ustawy o zakazie wydobycia surowców mineralnych w zbiornikach wodnych i na obszarach zalesionych (bardziej znanej jako „ustawa z długą nazwą”)<sup>145</sup>. Zgodnie z tą ustawą został wprowadzony zakaz wydawania nowych licencji na działalność górniczą i nastąpiło cofnięcie niektórych wcześniej wydanych pozwoleń. W Mongolii złoto wydobywa się też metodami rzemieślniczymi ze złóż okruchowych i aluwialnych. Jak się szacuje, daje to zatrudnienie od 30 do nawet 100 tys. osób, zwanych *ninja* ze względu na używane przez nich do płukania kruszcu zielone plastikowe miski, przenoszone na plecach. Ich działalność była początkowo tolerowana, gdyż ograniczała się do eksploracji hałd pozostałych z legalnego wydobycia kruszcu. Obecnie hałdy te traktuje się jako wartościowe rezerwy na przyszłość, co oczywiście wiąże się z zakazem eksploatacji przez *ninja*. Złoto jest zwykle sprzedawane w dniu wydobycia wędrownym dealerom, którzy następnie szmuglują je do Chin i Korei Południowej. W 2002 roku Bank Mongolii (bank centralny) uruchomił skup złota od tych małych producentów, oferując zarówno górnikom, jak i osobom skupującym złoto zakup po cenie z rynku światowego. Spodziewano się w 2005 roku około 1 tony złota. Brak jest danych, jak to wygląda(ło) w rzeczywistości. Produkcja złota na przestrzeni lat 1990–2020 ulegała znacznym wahaniom (Rys. 4.6).

---

<sup>144</sup> Mongolian Mining Journal, <http://www.mongolianminingjournal.com/content/51668>. (dostęp: 20.06.2023).

<sup>145</sup> Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, Монгол Улсын Хууль, 2009 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдөр, Гол Мөрний Урсац Бүрэлдэх Эх, Усны Сан Бүхий Газрын Хамгаалалтын Бүс, Ойн Сан Бүхий Газарт Ашигт Малтмал Хайх, Ашиглахыг Хориглох Тухай Хуулийг Дагаж Мөрдөх Журмын Тухай, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=224>, (dostęp: 21.06.2023).

Rysunek 4.6 Produkcja złota w latach 1990–2020 (w tys. kg)



Źródło: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/mongolia/gold-production> (data dostępu: 07.08.2023)

Program „Złoto” jest kontynuowany. Jeśli górnicy sprzedają wydobyte złoto Bankowi Centralnemu, wtedy zmniejszana jest opłata za licencję (z 5% do 2,5%). W efekcie tego programu, zdaniem ministra górnictwa, ograniczeniu ulegają nielegalne działania, jak np. uciekanie od podatków i ukryta sprzedaż złota. Oczekuje się, że w przyszłości, na skutek realizacji programu „Złoto” oraz zapoczątkowania drugiej fazy eksploatacji złoża Oyu Tolgoi i decyzji parlamentu o eksploatacji złoża Gachuurt, rola złota w gospodarce będzie rosła.

#### 4.2.4. Wydobycie innych surowców mineralnych w Mongolii

Spośród innych surowców mineralnych rośnie znaczenie rud żelaza, ropy naftowej, fluorytu, srebra, cynku, metali ziem rzadkich i uranu. Rudy żelaza Mongolia zaczęła wydobywać w 2007 roku. Całkowite rezerwy oszacowano na 390,3 mln ton, w tym 229,5 mln ton znajduje się w złożu Tomortei<sup>146</sup>. Od 2008 roku Mongolia jest także krajem produkującym ropę naftową. Zasoby tego surowca są słabo zbadane, chociaż potwierdzone rezerwy szacuje się na 2,3 mld baryłek z możliwością zwiększenia do 3,1 mld baryłek<sup>147</sup>. Fluoryt wydobywa się w ajmakach Sukhbaatar, Dundgobi i Dornogobi<sup>148</sup>. Pod względem wydobycia fluorytu, z produkcją 350 tys. ton metrycznych (2022), Mongolia zajmuje czwarte miejsce na świecie

<sup>146</sup> Эрдэнэс Силвер Ресурсь (2023), Салхитын мөнгө-алтны ордод УУХУ-ийн сайд Г.Ёндон болон бусад албаныхан ажиллалаа, <https://erdenessilver.mn/23/item/27>, (dostęp: 04.15.2023).

<sup>147</sup> Oil & Oil Shale Mongolia, (2014), <http://www.oilmongolia.com> (dostęp: 20.04.2023).

<sup>148</sup> Т.Баасанжав, Ашигт Малтмал, Газрын Тосны Газар, Монгол Улсын Геологи, Уул Уурхай, Газрын Тос, Хүнд Үйлдвэрийн Салбар, АМГТГ-ын 2016 оны Үйл Ажиллагааны Тайлан, 2017-2020 оны Төсөөлөл, Хүрэх Үр Дүн, s. 42.

po Chinach, Meksyku i Afryce Południowej<sup>149</sup>. W Mongolii występują też srebro, które eksploatuje się w sumie Höhennuur w prowincji Bayan-Olgii. Specjalną licencję posiada spółka Joint Venture Rostsvetmet, działająca na podstawie umowy międzyrządowej pomiędzy Mongolią a Federacją Rosyjską. Ponadto złoża Salhit zlokalizowane w Gurvansaikhan w prowincji Dundgov mieści rudy srebra oszacowane na 2920 tys. ton. Rudy cynku znaleziono w 5 ajmakach. Największe wydobycie rudy cynku ma miejsce w Tumurtiin-Ovoo, zaliczanym do złóż strategicznych<sup>150</sup>.

Wciąż brak precyzyjnych oszacowań wielkości zasobów metali ziem rzadkich. Zgodnie z danymi Ministerstwa Górnictwa Mongolii całkowite rezerwy wynoszą 690,37 ton<sup>151</sup>, podczas gdy United States Geological Survey (USGS) szacuje je na 31 mln ton<sup>152</sup>, czyli 16,77% rezerw światowych. W raporcie Oxford Business Group (2011 r.) potwierdzono cztery złoża: Khalzan Buregtei (49,2 mln ton rud), Lugiin gol (3,6 mln ton rud), Khotgor (39,75 mln ton rud) i Mushgia Hudag (16,4 mln ton rud)<sup>153</sup>.

Mongolia posiada także bogate złoża uranu. Od 1950 roku współpracuje w dziedzinie eksploatacji tego surowca z Rosją<sup>154</sup>. Rosjanie wydobywali uran ze złoża Dornod do 1995 roku. Po wznowieniu starań o powrót do wydobywania tego surowca w kwietniu 2008 roku oba kraje podpisały umowę na wysokim szczeblu dotyczącą współpracy w zakresie identyfikacji i rozwoju zasobów uranu w Mongolii. Znalazło to odzwierciedlenie w kolejnych umowach dwustronnych z sierpnia 2009 roku i grudnia 2010 roku oraz w rosyjskim ustawodawstwie przyjętym w styczniu 2011 roku, ratyfikującym utworzenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Dornod Uran w 49% należącej do ARMZ. Zgodnie z „Czerwoną księgą” z 2016 roku Mongolia ma 141 tys. ton uranu (tU), podczas gdy Urząd ds. Zasobów Mineralnych i Ropy Naftowej Mongolii (MRPAM) w 2017 roku podał liczbę 180780 tU. Większość zasobów znajduje się w złożach wulkanicznych w prowincji Mongol-Priargun, a niektóre w osadach w regionie Gobi-Tamsag. Jednak dane geologiczne zawarte w

---

<sup>149</sup> *Fluorspar mine production worldwide in 2022, by country*, (2023), Statista, <https://www.statista.com/statistics/1051717/global-fluorspar-production-by-country/> (dostęp: 15.05.2023).  
<https://www.statista.com/statistics/1051717/global-fluorspar-production-by-country/> (dostęp: 15.05.2023 )

<sup>150</sup> Цайртминерал ХХК, Улаанбаатар, 2022, *Төмөртийн -Овооны цайрын уулын баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагаа*, s.4.

<sup>151</sup> *Mining and Geology Statistics. 2015 Data*, Mineral Resources Authority of Mongolia, s. 30, (dostęp: 25.06.2023)

<sup>152</sup> J.C.K. Daly, *Mongolia's rare earth reserves draw foreign investor interest*, Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 2011.

<sup>153</sup> *Plentiful potential. The country is home to major deposits of rare-earth minerals*, (2012), Oxford Business Group, <https://oxfordbusinessgroup.com/reports/mongolia/2012-report/economy/plentiful-potential-the-country-is-home-to-major-deposits-of-rare-earth-minerals> (dostęp: 15.05.2023)

<sup>154</sup> World Nuclear Association, <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/Mongolia/> (dostęp: 15.05.2023).

„Czerwonej księdze” sugerują, że zasoby uranu mogą wynosić nawet 1390 tys. tU. Uran znaleziono również w Gurvanbulag, Dulaan Uul i Nars<sup>155</sup>.

W 2009 roku utworzono podlegającą bezpośrednio premierowi Agencję Energii Jądrowej jako organ polityczny i regulacyjny oraz spółkę MonAtom LLC, której zadaniem jest prowadzenie poszukiwań i wydobywania uranu w imieniu państwa oraz realizacja projektów związanych z energią jądrową. W tym samym roku, po konsultacji z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej, parlament uchwalił ustawę o energii jądrowej<sup>156</sup>, aby uregulować poszukiwania i wydobywanie uranu oraz umożliwić państwu większą kontrolę nad zasobami tego surowca. Nowa ustawa daje rządowi prawo do przejścia na własność bez zapłaty nie mniej niż 51% udziałów w projekcie lub wspólnym przedsięwzięciu, jeśli złoża uranu zostały odkryte w wyniku badań finansowanych przez państwo, i nie mniej niż 34%, jeśli odbyło się to bez finansowego zaangażowania państwa. Państwo ponosi odpowiedzialność za wdrażanie i egzekwowanie polityki w zakresie poszukiwania i zagospodarowywania złóż minerałów promieniotwórczych, a także ma uprawnienia do udzielania, zawieszania lub cofania wszelkich koncesji przyznanych zgodnie z ustawą o energii jądrowej. W 2017 roku Mongolia zawarła umowę z kazachskim przedsiębiorstwem NAC Kazatomprom JSC w celu rozwijania współpracy w poszukiwaniu, wydobywaniu i oczyszczaniu uranu.

W Mongolii wydobywa się także sól, piasek, glinę na zaspokojenie lokalnych potrzeb. Pewne znaczenie ma także poszukiwanie, nielegalne wydobywanie i eksport skamieniałości, kamieni ozdobnych, meteoratów i okazów minerałów do celów kolekcjonerskich<sup>157</sup>.

### 4.3. Znaczenie sektora górniczego dla wzrostu gospodarczego Mongolii

W analizowanym okresie udział sektora górniczego w PKB ulegał znacznym zmianom, co wynikało po pierwsze z przemian strukturalnych w mongolskiej gospodarce, po drugie z oddziaływania zewnętrznych czynników koniunkturalnych. Po okresie wahań w latach 1990 – 1997, kiedy udział górnictwa w PKB mieścił się w przedziale 10-15%, w 1998 roku nastąpił spadek do 8,6%. Znaczący wzrost tego wskaźnika z poziomu 11,68% do 28,48% miał miejsce w latach 2002 – 2006. Kolejne lata, pomimo pewnych wahań, generalnie przyniosły spadek do

---

<sup>155</sup> *Uranium in Mongolia* (2017), World Nuclear Association, <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/mongolia.aspx#.UZEaMb26ZLM> (dostęp: 17.05.2023).

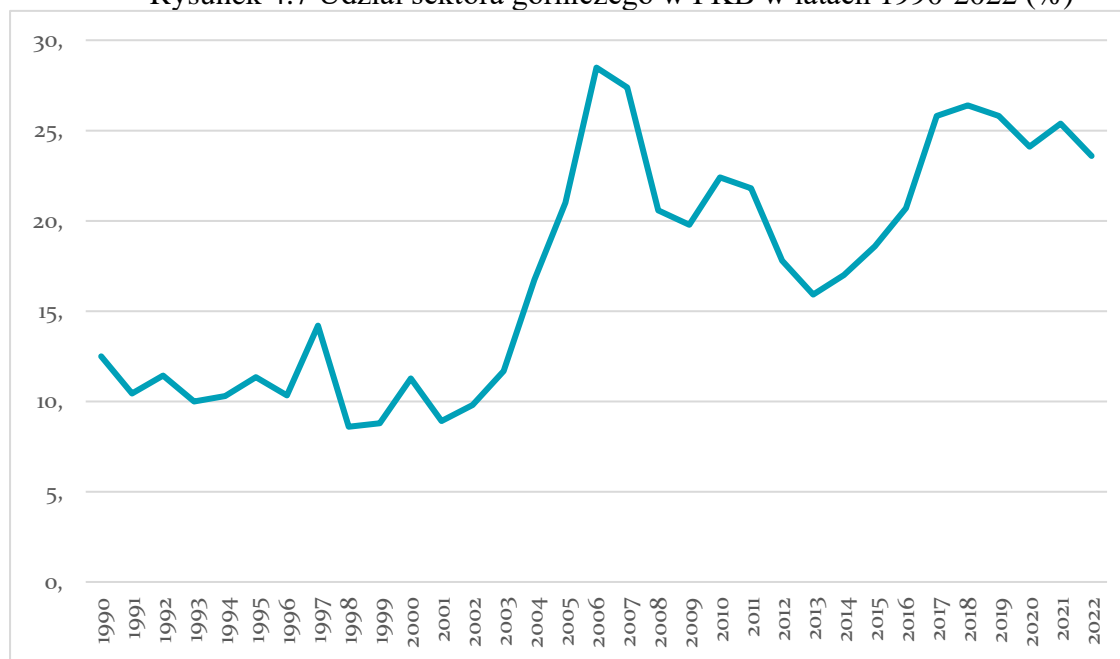
<sup>156</sup> Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, Монгол Улсын Хууль, 2009 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдөр, Цөмийн Энергийн Тухай, <https://legalinfo.mn/mn/detail/97>, (dostęp: 19.07.2023).

<sup>157</sup> McCarthy C., Sternberg B., Hoshino J., Banfilld E., Enkhjargal Y., Konagaya S., Philips S., (2022), *Preserving the Gobi: Identifying potential UNESCO world heritage in Mongolia's Gobi Desert*, Journal of Asia-Pacific Biodiversity, No 15, <https://doi.org/10.1016/j.japb.2022.08.003>, (dostęp: 05.07.2023).

poziomu niespełna 16% w roku 2013 a potem wzrost do poziomu około 25%, na którym udział górnictwa w PKB utrzymuje się do dziś (rys.4.7).

Do 1990 roku produkty górnictwa stanowiły co najwyżej 48% mongolskiego eksportu ogółem<sup>158</sup>. Przed przejściem do gospodarki rynkowej mongolski eksport składał się głównie z produktów przemysłu lekkiego i żywności. Było tak głównie dlatego, że ZSRR, ówczesny główny partner handlowy, sam bardzo bogaty w minerały i nie potrzebował importu z Mongolii. Dopiero od lat osiemdziesiątych XX wieku koncentrat miedzi z zakładu Erdenet stał się jednym z głównych produktów eksportowych kraju. Produkty sektora wydobywczego silnie reagują na wahania koniunkturalne na światowych rynkach, co stale naraża branżę na podążanie za tymi trendami. Mongolski eksport pozostaje mało zdywersyfikowany.

Rysunek 4.7 Udział sektora górniczego w PKB w latach 1990-2022 (%)



Źródło: opracowane własne na podstawie : [https://1212.mn/mn/statistic/statcate/573052/table-view/DT\\_NS0\\_0500\\_002V1](https://1212.mn/mn/statistic/statcate/573052/table-view/DT_NS0_0500_002V1)

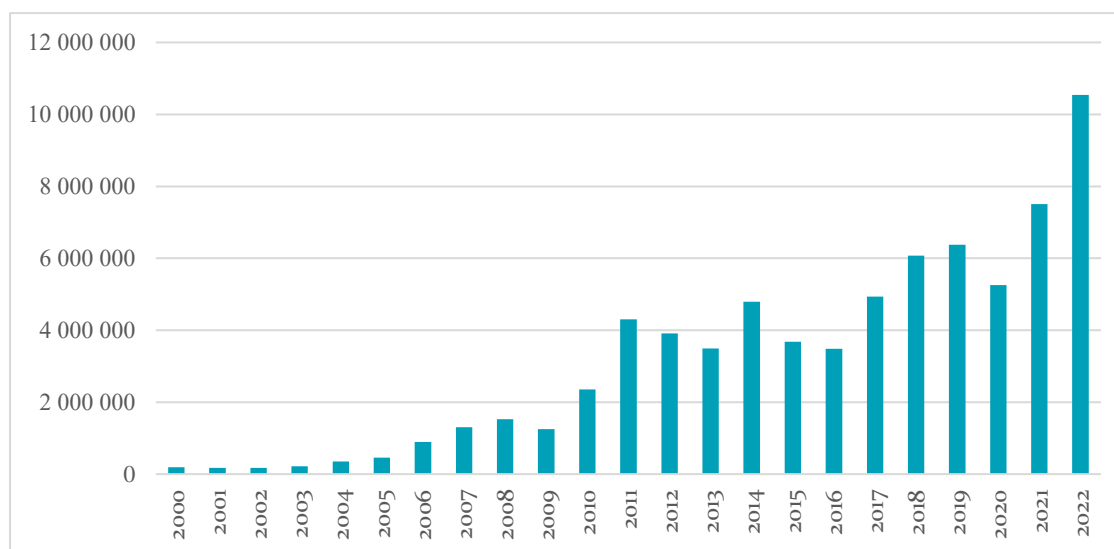
Po transformacji systemowej gospodarka Mongolii przekształciła się z gospodarki rolniczo-przemysłowej, której wartość dodana przemysłu przetwórczego w PKB wynosiła w 1989 roku 32,7%, w gospodarkę zdominowaną przez górnictwo, czyli taką, w której powstaje mało produktów o wyższej wartości dodanej. Spośród najważniejszych produktów eksportowych dziewięć stanowią surowce mineralne (węgiel, złoto, miedź, molibden, rudy

<sup>158</sup>P. B. Rana, (1992), *Mongolia: A Centrally Planned Economy in Transition*, New York: Oxford University Press.



żelaza, rudy cynku, fluoryt, sjenit), dziesiątym jest kaszmir. Udział przemysłu przetwórczego w tworzeniu PKB został silnie ograniczony najpierw przez rolnictwo, które dominowało w latach 1995-2004, wykazując malejące stopniowo udziały w wytwarzaniu PKB od 32,5% do 20%. Od 2005 roku największy udział w wytwarzaniu PKB wykazuje sektor górniczy<sup>159</sup>. W roku 2021 sektor górniczy odpowiadał za 24% PKB Mongolii, 69% sektora przemysłowego, i 93% eksportu<sup>160</sup>. Przyciągnął też 77% bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Według najnowszych danych, na podstawie 285 obserwacji od grudnia 1999 roku do sierpnia 2023 roku obliczono, że eksport produktów mineralnych wynosił miesięcznie średnio 237 337 800 tys. USD. Dane osiągnęły najwyższy w historii poziom 1 408 209 318 USD w marcu 2023 roku, zaś rekordowo niski poziom 2 464 400 USD w kwietniu 2003 roku<sup>161</sup>. Wartość eksportu sektora górniczego w latach 2000-2022 ilustruje rys. 4.8.

Rysunek 4.8 Wartość eksportu sektora górniczego w latach 2000-2022 (w tys. USD)



Źródło: opracowane własne na podstawie: [https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573062/table-view/DT\\_NSO\\_1400\\_005V1](https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573062/table-view/DT_NSO_1400_005V1) (dostęp: 14.08.2023).

Zapoczątkowana w latach 1990 transformacja systemowa otworzyła nowe możliwości eksportu surowców mineralnych. Istotną barierę w eksporcie do krajów trzecich stanowi jednak niedorozwój infrastruktury transportowej i uzależnienie od portów w Rosji i Chinach. Największe znaczenie ma eksport węgla, miedzi i złota.

W okresie 1990-2004 wydobycie węgla w Mongolii utrzymywało się na ogół na tym samym poziomie i pokrywało krajowe potrzeby związane z produkcją energii elektrycznej

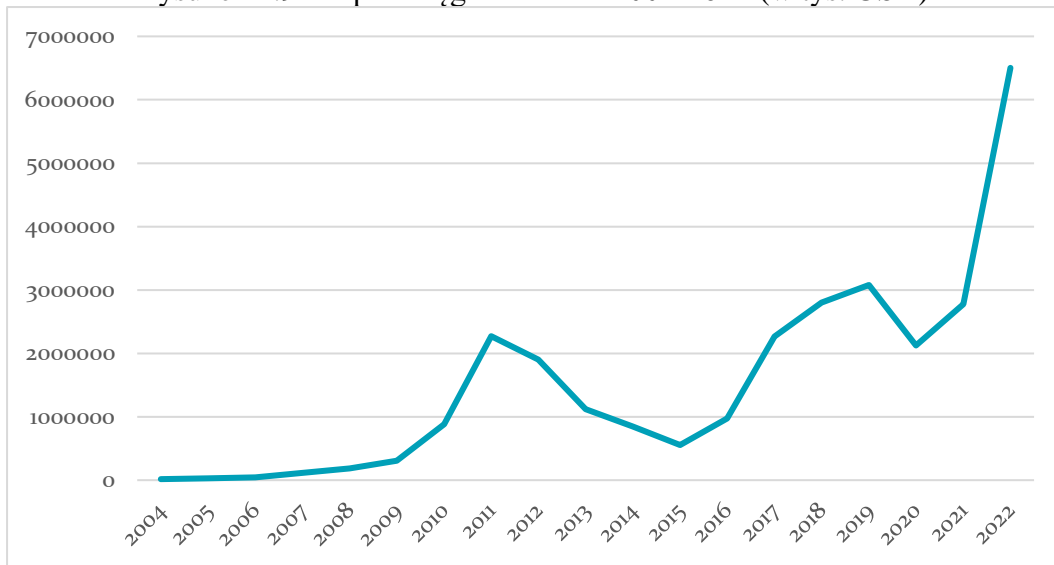
<sup>159</sup> [https://www.1212.mn/en/statistic/statcate/573052/table-view/DT\\_NSO\\_0500\\_002V1](https://www.1212.mn/en/statistic/statcate/573052/table-view/DT_NSO_0500_002V1) (dostęp: 04.08.2023).

<sup>160</sup> <http://www.olloo.mn/n/82904.html> (dostęp: 04.08.2023)

<sup>161</sup> <https://www.ceicdata.com/en/mongolia/exports-by-commodity-groups/exports-mineral-products> (dostęp: 15.08.2023)

i ciepła. Od 2004 roku obserwuje się wzrost eksportu, co znacząco zwiększyło łączną produkcję węgla<sup>162</sup>. Jedynym odbiorcą eksportowanego przez Mongolię węgla są Chiny. Dane dotyczące eksportu węgla w latach 2004-2022 ilustruje rys. 4.9.

Rysunek 4.9 Eksport węgla w latach 2004-2022 (w tys. USD)

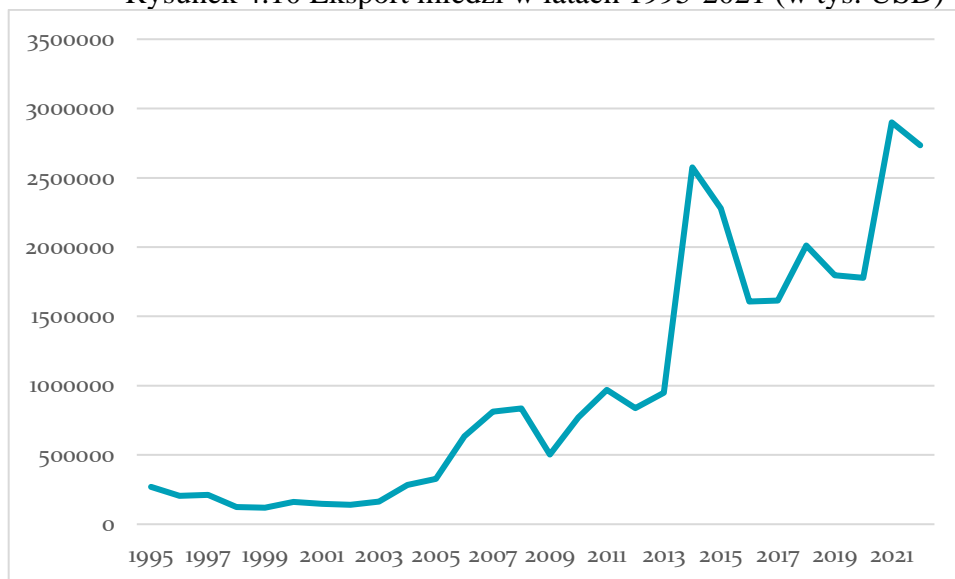


Źródło: [https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573062/table-view/DT\\_NSO\\_1400\\_006V2](https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573062/table-view/DT_NSO_1400_006V2), (dostęp: 14.08.2023)

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

<sup>162</sup> Mongolian Mining Journal, (2012), Нүүрсний эрэлт ба нүүрсний үнэ, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/23409>, (dostęp: 20.07.2023)

Rysunek 4.10 Eksport miedzi w latach 1995-2021 (w tys. USD)



Źródło: opracowane własne na podstawie: <https://1212.m/>, dostęp: 15.08.2023).

W 2021 roku Mongolia wyeksportowała rudę miedzi o wartości ponad 2,9 mld USD, co plasowało ją na dziewiątym miejscu wśród największych eksporterów rudy miedzi na świecie<sup>163</sup>. W tym samym roku ruda miedzi zajmowała pierwsze miejsce wśród produktów eksportowych Mongolii. Głównym odbiorcą są: Chiny, które praktycznie w całości wykupują produkcję (2,9 mld USD), Niderlandy (879 USD), Republika Południowej Afryki (677 USD) i Niemcy (512 USD).

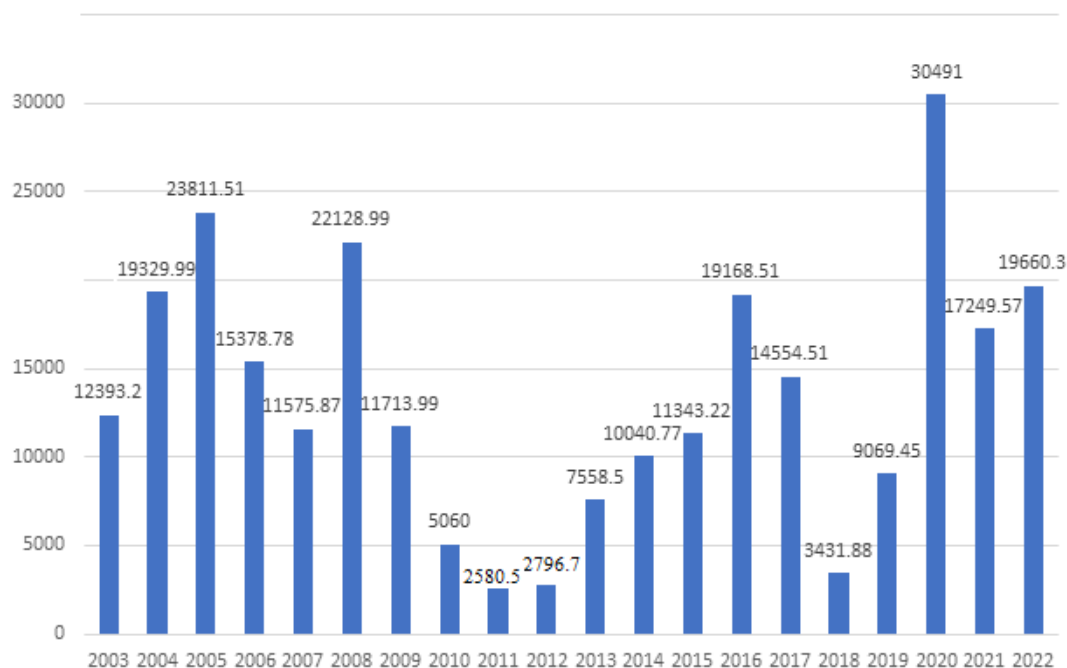
Ważnym produktem eksportowym jest także złoto. W 2021 roku Mongolia wyeksportowała złoto o wartości 2,11 mld USD, co uplasowało ją na 34 miejscu na świecie. W tym samym roku złoto było trzecim najczęściej eksportowanym z Mongolii produktem. Głównymi kierunkami eksportu złota z Mongolii są: Szwajcaria (1,96 mld USD), Korea Południowa (152 mln USD) i Zjednoczone Emiraty Arabskie (87,7 tys. USD)<sup>164</sup>.

W latach 2003-2022 udział złota w eksporcie zmieniał się w odpowiedzi na sytuację na światowych rynkach.

<sup>163</sup> *Copper ore export value from Mongolia from 2017-2022*, (2023), Statista, <https://www.statista.com/statistics/1258709/mongolia-copper-ore-export-value/> (dostęp: 25.09.2023)

<sup>164</sup> *Gold in Mongolia*, 2021, OEC, <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/gold/reporter/mng> (dostęp: 10.08.2023)

Rysunek 4.11 Eksport złota w latach 2003-2022 (w tys. USD)

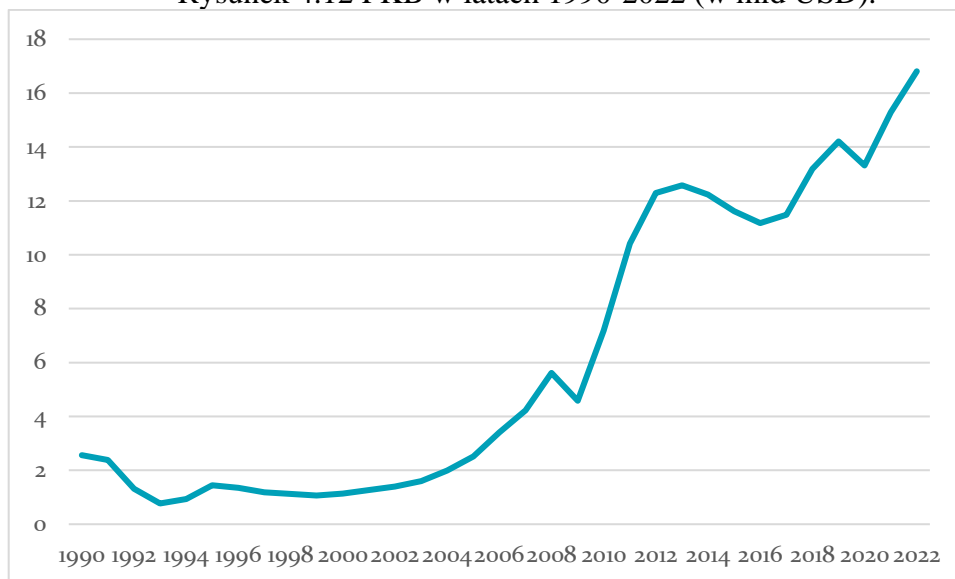


Źródło: opracowane własne na podstawie Bank Centralny Mongolii, <https://stat.mongolbank.mn/> (data dostępu: 08.08.2023)

Jak pokazuje rysunek 4.10. najniższy poziom eksportu złota w ostatnich latach na poziomie 2580,5 tys. USD miał miejsce w 2011 roku i był związany z światowym kryzysem finansowym, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych w 2008 roku. Najwyższy w historii poziom eksportu złota 30491tys. USD osiągnięto w 2020 roku, jednak z powodu pandemii COVID-19 i zamknięcia granic w kolejnych latach sprzedaż znacznie spadła.

Generalnie w analizowanym okresie w Mongolii miał miejsce wzrost gospodarczy. Spektakularny wzrost PKB rządu 17,3% odnotowano w 2011 roku. Zgodnie z danymi Banku Światowego w 1993 roku wskaźnik PKB *per capita* wynosił jedynie 333,46 USD a w 2021 roku osiągnął poziom 4566,14 USD. (rys. 4.12)

Rysunek 4.12 PKB w latach 1990-2022 (w mld USD).



Źródło opracowane własne na podstawie: Macrotrends<sup>165</sup>, (dostęp: 14.08.2023).

#### 4.4. Źródła finansowania inwestycji w sektorze górniczym

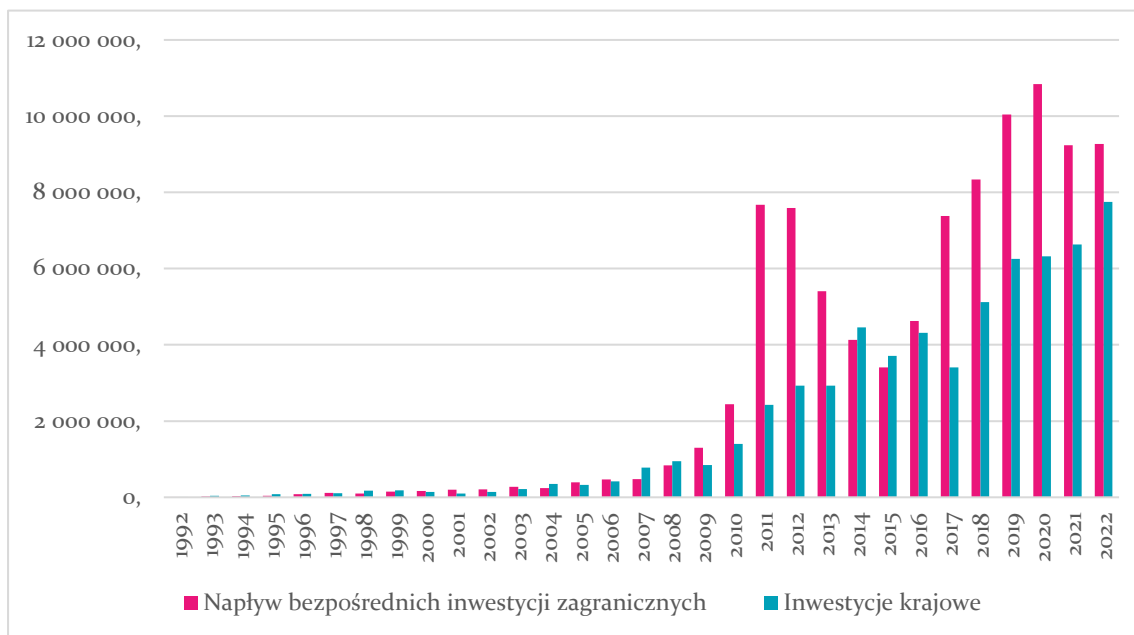
Gospodarka Mongolii w okresie transformacji systemowej silnie odczuwała brak kapitału inwestycyjnego. Biorąc pod uwagę obfite bogactwa naturalne kraju, inwestorzy zagraniczni z nadzieją na przyszłą współpracę przyglądali się zachodzącym przemianom. Naturalną konsekwencją obopólnego zainteresowania był napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne są długookresową lokatą kapitału za granicą, polegającą na utworzeniu w obcym kraju nowego przedsiębiorstwa i wyposażeniu go w kapitał zakładowy (*greenfield investment*), albo współtworzeniu przedsiębiorstwa z udziałem kraju, w którym to przedsiębiorstwo już funkcjonuje, albo też wykupieniu takiej liczby akcji zagranicznego przedsiębiorstwa, która pozwala na kontrolowanie jego działalności<sup>166</sup>. Aby inwestycję uznać za BIZ, minimalny próg zaangażowania kapitałowego inwestora bezpośredniego w przedsiębiorstwie bezpośredniej inwestycji ustalono na poziomie 10%<sup>167</sup>. O skokowym wzroście BIZ można mówić w latach 2011-2012 (rys. 4.11).

<sup>165</sup> Macrotrends, (2023), *Mongolia GDP 1981-2023*, <https://www.macrotrends.net/countries/MNG/mongolia/gdp-gross-domestic-product>, (dostęp: 14.08.2023).

<sup>166</sup> K.P. Białecki, W. Januszkiewicz, L. Oręziak, *Leksykon handlu zagranicznego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 29.

<sup>167</sup> *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment – Third Edition*, OECD, Paris 1996, s. 7, <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/2090148.pdf>, (dostęp: 30.07.2023).

Rysunek 4.13 Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Mongolii i inwestycje krajowe w Mongolii w latach 1992-2022 (mln MNT, ceny bieżące)

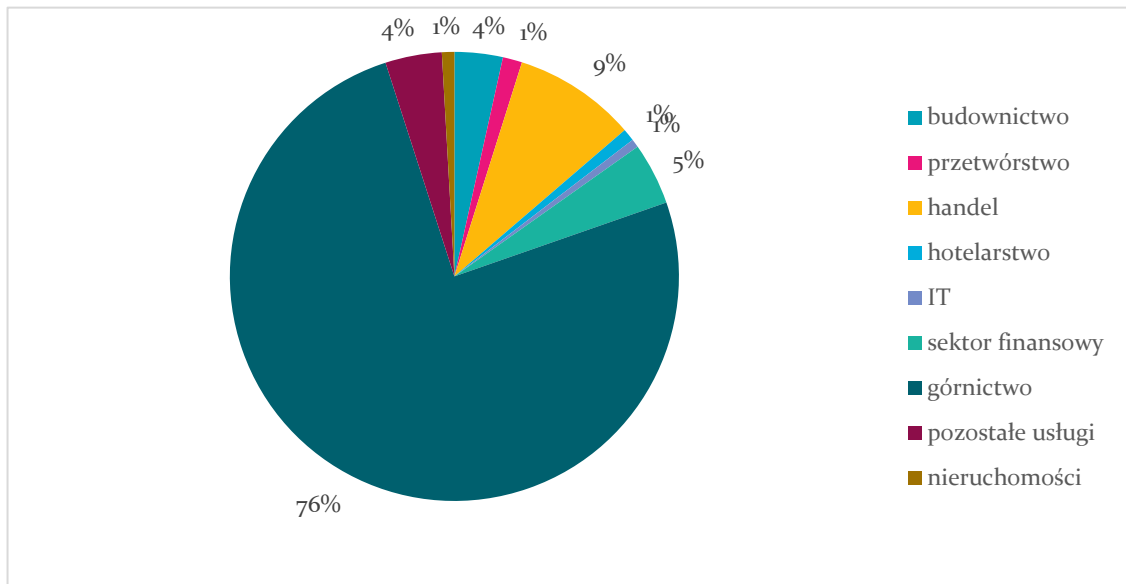


Źródło: opracowane własne na podstawie: Үндэсний Статистикийн Хороо, [https://1212.mn/mn/statistic/statcate/573075/table-view/DT\\_NS0\\_0901\\_001V1](https://1212.mn/mn/statistic/statcate/573075/table-view/DT_NS0_0901_001V1), (dostęp: 14.08.2023)

W 2021 roku w strukturze BIZ w Mongolii wyraźnie dominowało górnictwo z udziałem 76%. Handel z udziałem 9% zajmował drugą pozycję, na miejscu trzecim plasował się sektor finansowy z udziałem 5%. (rys. 4.13).

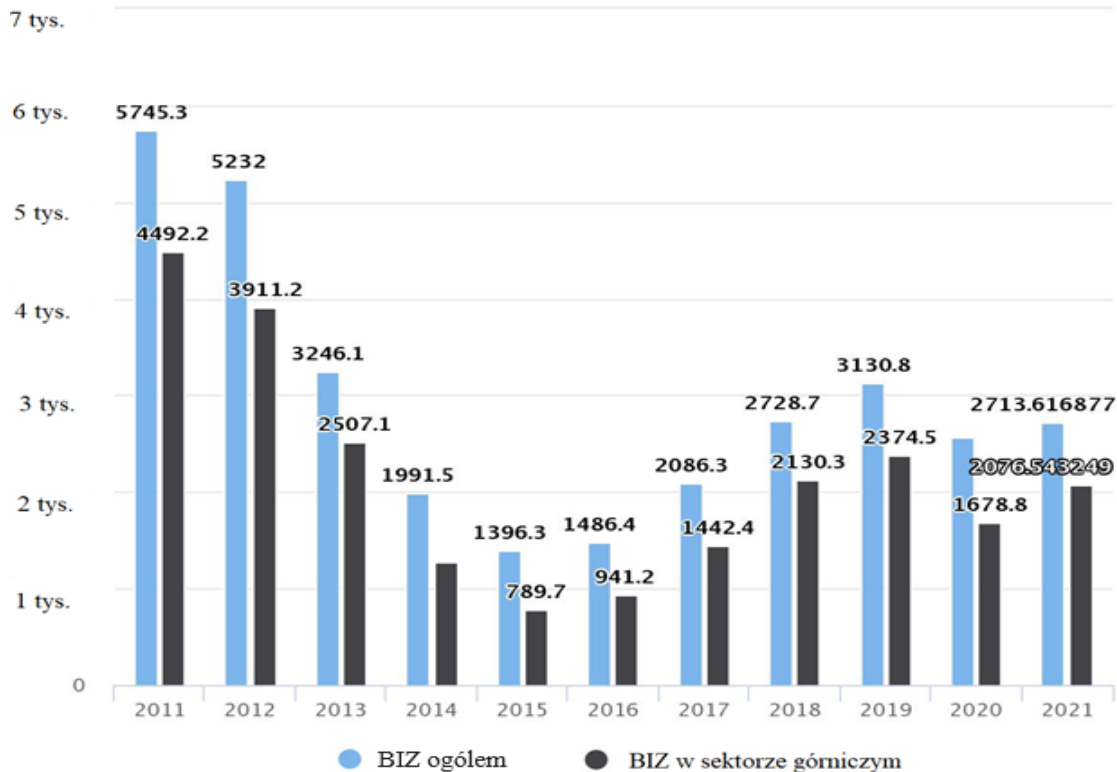
Specyficzną cechą BIZ w Mongolii jest ich znaczna koncentracja na działaniach związanych z poszukiwaniem i eksploatacją zasobów naturalnych. Co do rodzaju dominują inwestycje typu *greenfield*, takie jak poszukiwanie zasobów naturalnych, rynków i aktywów strategicznych.

Rysunek 4.14 BIZ w Mongolii według sektorów (2021 r.)



Źródło: opracowane własne na podstawie, [https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573075/table-view/DT\\_NS0\\_1500\\_005V3](https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573075/table-view/DT_NS0_1500_005V3), (dostęp: 13.08.2023).

Rysunek 4.15 BIZ ogółem oraz BIZ w sektorze górniczym (mln USD).

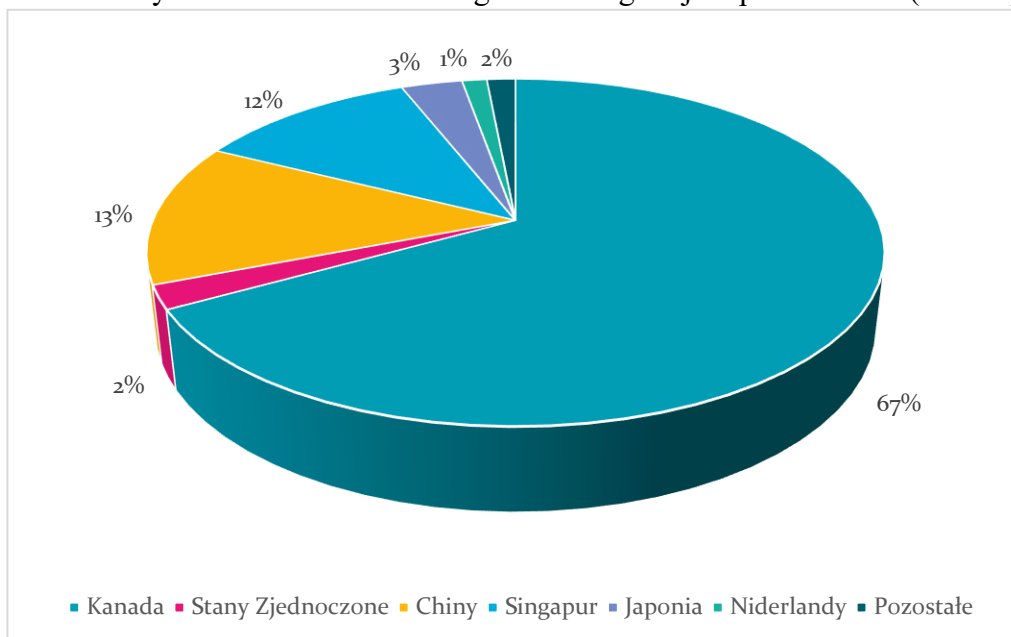


Źródło: opracowane własne na podstawie Ujednoczona Baza Danych Statystycznych Mongolii, [https://www2.1212.mn/tables.aspx?tbl\\_id=DT\\_NS0\\_1500\\_005V4&ECONOMIC\\_select\\_all=0&ECONOMICSingleSelect=15\\_1&YearO\\_select\\_all=0&YearOSingleSelect=&YearY\\_select\\_all=1&YearYSingleSelect=&viewtype=table](https://www2.1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NS0_1500_005V4&ECONOMIC_select_all=0&ECONOMICSingleSelect=15_1&YearO_select_all=0&YearOSingleSelect=&YearY_select_all=1&YearYSingleSelect=&viewtype=table), (dostęp: 08.08.2023)

Rząd Mongolii aktywnie zabiega o przyciągnięcie zagranicznych inwestorów wydając przewodniki dla inwestorów, w których prezentowane są atuty kraju i instytucjonalne uwarunkowania prowadzenia biznesu. Najnowsze zostały opracowane w 2020 roku w języku

angielskim<sup>168</sup> oraz chińskim<sup>169</sup>. Aktualne dane i zachęty publikowane są też na rządowej stronie internetowej <https://investmongolia.gov.mn/>.

Rysunek 4.16 BIZ w Mongolii według krajów pochodzenia (2021 r.)



Źródło: opracowane własne na podstawie [https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573075/table-view/DT\\_NSO\\_1500\\_004V4](https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573075/table-view/DT_NSO_1500_004V4), (dostęp: 13.08.2023).

Ze względu na kraj pochodzenia największy udział w BIZ w Mongolii ma Kanada (67% BIZ ogółem) a na drugim miejscu są Chiny (13%). Wysoka pozycja Kanady wynika z zaangażowania w wydobywanie miedzi i złota ze złóż w Oyu Tolgoi. Napływ większości BIZ z kilku zaledwie krajów nie jest korzystny i stanowi źródło potencjalnych zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki w reakcji na zmiany sytuacji ekonomicznej w krajach pochodzenia kapitału inwestycyjnego. Podobnie, skoncentrowanie inwestycji w sektorze górnictwem jest objawem słabości konkurencyjności Mongolii<sup>170</sup>.

#### 4.5. Środowiskowe i społeczne skutki ekspansji sektora górnictwa

Należy pamiętać, że do niedawna dominującą formą gospodarowania w Mongolii było nomadyczne pasterstwo<sup>171</sup>. Było to możliwe ze względu na swobodny dostęp do rozległych pastwisk bogatych w różnorodną roślinność. Przez wieki pasterze-koczownicy swobodnie

<sup>168</sup>Your guide to invest in MONGOLIA 2020, <https://investmongolia.gov.mn/wp-content/uploads/2021/03/investment-guide-2020.pdf> (dostęp: 18.09.2023),

<sup>169</sup><https://investmongolia.gov.mn/wp-content/uploads/2021/03/investment-guide-chinese.pdf> (dostęp: 18.09.2023)

<sup>170</sup>M. Burchard-Dziubińska, M.Tsolmontuya, op. cit., s. 113.

<sup>171</sup>J. Legrand, *Mongol Nomadic Pastoralism. A tradition between nature and history*, <https://en.unesco.org/silkroad/sites/default/files/knowledge-bank-article/mongol%20nomadic%20pastoralism.pdf> (dostęp: 08.07.2023)



przemieszczali się pomiędzy pastwiskami wykorzystując ich naturalne bogactwo. Bazowali przy tym na gromadzonej przez wieki wiedzy o przyrodzie i jej cyklach. Obecnie gospodarkę terenami pastwisk reguluje ustawa o gruntach uchwalona w 1994 roku. Na ogół grunty są państwowe i wspólnie użytkowane przez pasterzy na określonych obszarach administracyjnych. Oznacza to, że pastwiska traktowane są jako dobro ogólnodostępne, co wiąże się z brakiem należytej dbałości o ich stan. W ostatnich dwóch dekadach zauważalny stał się wpływ działalności górniczej. Co szczególnie niepokoi, to brak odpowiednich działań porządkujących zasady poszukiwania, eksploatacji surowców mineralnych oraz rekultywacji terenów pogórnicych. Współistnienie na jednym obszarze pasterstwa i górnictwa bywa trudne, albo wręcz niemożliwe. W Mongolii w procesach decyzyjnych związanych z rozwojem sektora górniczego pomijany jest interes lokalnych społeczności. Co więcej, wielu pasterzy doświadcza znacznego pogorszenia warunków życia i wypasu swoich stad. Jest to spowodowane m. in. przez:

- zawłaszczanie na potrzeby samego górnictwa i transportu urobku coraz to nowych terenów, które dotychczas były wykorzystywane do wypasu, albo znajdowały się na szlakach migracji stad;
- wydobywanie surowców, zazwyczaj metodą odkrywkową, oraz transport nieutwardzonymi drogami z użyciem dużych samochodów ciężarowych powodujące silne zapylenie, co niekorzystnie odbija się na zdrowiu zarówno ludzi, jak i zwierząt hodowlanych;
- rozwój wydobywania powodujący silną degradację środowiska, a zwłaszcza naruszenie stosunków wodnych, wysychanie rzek i jezior, co utrudnia a nawet uniemożliwia dostęp stad do wody pitnej;
- zagrożenia wywołane przez niezabezpieczone tereny pokopalniane, które stają się pułapką dla migrujących stad, gdzie wiele zwierząt ginie nie mogąc się wydostać ze starych wyrobisk.

Górnictwo wpływa zarówno na lokalny rynek pracy, jak i na migrację wewnętrzną. Z jednej strony kopalnie wchłaniają część ludności zajmującej się dotychczas pasterstwem, oferując po przyuczeniu, zatrudnienie na stanowiskach nie wymagających wysokich kwalifikacji. Jednak niektórzy pasterze decydują się na migrację. Poznanie przyczyn migracji i losów pasterzy było przedmiotem badania kwestionariuszowego, które zostało przeprowadzone na potrzeby niniejszej pracy latem 2019 roku.

#### **4.5.1. Wyniki badania kwestionariuszowego przeprowadzonego w 2019 roku wśród byłych pasterzy zamieszkujących obecnie dzielnicę *gerów* w Ułan Bator**

Celem badania było m.in. zidentyfikowanie, na ile istotną przyczyną migracji był rozwój górnictwa i wynikające z tego problemy z dostępem do pastwisk i wody. Interesował nas także wpływ na dobrostan ludzi i zwierząt zapylenia spowodowanego prowadzeniem wydobycia metodą odkrywkową oraz transportem urobku nieutwardzonymi drogami. Badanie miało charakter anonimowego wywiadu osobistego typu Pen-and-Paper Personal Interview (PAPI). Każdy wywiad zawierał te same pytania w tej samej kolejności. Dane obejmowały charakterystykę gospodarstw domowych (wielkość gospodarstwa domowego pod względem liczby dzieci i dorosłych), pochodzenie (nazwę ajmaku) sprzed migracji, datę migracji do Ułan Bator, przyczynę/przyczyny migracji (rozwój górnictwa, wpływ ekstremalnych zjawisk pogodowych, zmiana klimatu), dane dotyczące etapu życia z pasterstwa życia (liczba i rodzaj hodowanych zwierząt, czas bycia pasterzem), ocenę standardu życia w Ułan Bator (liczba osób pracujących, ocena w skali Likerta zadowolenia z aktualnego poziomu życia), gotowość powrotu do pasterstwa. Przeprowadzonych zostało 150 wywiadów, a ostateczny wskaźnik odpowiedzi wyniósł 96% (N=144). Ich skróconą charakterystykę zawiera tabela 4.2.

Tabela 4.2 Wyniki badania PAPI przeprowadzonego wśród ludności w dystrykcie *gerów* pod Ułan Bator w 2019 roku.

Płeć i przedział wiekowy	Ajmak pochodzenia	Rodzina	Data przeniesienia do UB	Dane nt. etapu życia z pasterstwa	Dane nt. etapu życia w UB	Chęć powrotu do pasterstwa
M 50-59	Bayankhongor	6 osób (1 dziecko)	2010 r.	39 lat w pasterstwie; 650 owiec 370 kóz 39 koni 50 krów 30 wielbłądów	Poziom życia poprawił się (4), 3 osoby pracują	Nie
K 40-49	Umnugobi	5 osób (3 dzieci)	2016 r.	14 lat w pasterstwie 50 owiec, 15 kóz, 70 koni, 20 krów, 50 wielbłądów,	Poziom życia poprawił się (4), 3 osoby pracują	Nie
K 50-59	Tuv	5 osób (4 dzieci)	b.d.	50 lat w pasterstwie; 20 owiec, 10 koni, 20 krów	Poziom życia nie uległ zmianie (3)	Tak, pod warunkiem wzrostu opłacalności hodowli
K 40-49	Arkhangai	6 osób (2 dzieci)	2015 r.	15 lat w pasterstwie, 200 owiec, 150 kóz, 50 krów, 30 wielbłądów, 20 jaków	Poziom życia poprawił się (4), 4 osoby pracują	Nie
K 40-49	Bułgan	5 osób, (3 dzieci)	2016 r.	16 lat w pasterstwie; 120 owiec, 70 kóz, 15 koni, 10 krów	Poziom życia poprawił się (4), 4 osoby pracują	Nie
K 30-39	Bułgan	6 osób (4 dzieci)	2017 r.	15 lat w pasterstwie; 1000 owiec, 230 kóz, 135 koni, 70 krów	Poziom życia pogorszył się (2) 2 osoby pracują	Nie
M 30-39	Uvurkhangaj	5 osób (3 dzieci)	2016 r.	3 lata w pasterstwie 150 owiec, 200 kóz, 30 krów	Poziom życia nie uległ zmianie (3) 2 osoby pracują	Nie
M 50-59	Dornod	5 osób (3 dzieci)	2000 r.	8 lat w pasterstwie 30 koni, 50 krów	Poziom życia nie uległ zmianie (3) 3 osoby pracują	Brak decyzji

Źródło: opracowanie własne.

W badaniu wykorzystano próbę celową, obejmującą pasterzy, którzy porzucili koczowniczy tryb życia i przenieśli się do stolicy kraju i obecnie mieszkają w swoich *gerach* wokół Ułan Bator. Wśród badanych 150 gospodarstw domowych, górnictwo jako przyczynę odejścia z pasterstwa wskazało zaledwie 8 respondentów. Szczegółowa analiza udzielonych odpowiedzi daje podstawy do stwierdzenia, że górnictwo nie było jedyną przyczyną odejścia z pasterstwa. Dodatkowo wskazywano na kłopoty związane z brakiem wody i suszą, *dzudem*, a także na konflikty z innymi pasterzami o dostęp do dobrych miejsc wypasu. W przypadku wskazania górnictwa jako czynnika, który spowodował porzucenie koczowniczego trybu życia dość znamienne jest to, że dotknęło zamożnych i zwykle doświadczonych pasterzy.

Fakt, że pomimo bardzo licznej migracji wewnętrznej do Ułan Bator, niewielki jej odsetek został wywołany przez rozwój górnictwa, skłonił do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się dzieje. Wydaje się, że można to objaśnić obserwując zmiany w zatrudnieniu na lokalnych rynkach pracy w ajmakach, w których rozwija się wydobywanie surowców. Otóż wielu byłych pasterzy znajduje zatrudnienie w sektorze górniczym, na rzecz którego wykonuje różne prace fizyczne. Z punktu widzenia społeczeństwa są to ważne zmiany zachodzące na rynku pracy. Tabela 4.3 zawiera dane na temat zmian liczby pracowników w górnictwie w latach 2009-2022. Ogólne zatrudnienie w 2023 r. stanowi 1 170 455 osób<sup>172</sup>.

Tabela 4.3 Liczba pracowników w sektorze wydobywczym w latach 2009-2023

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
34799	34116	45117	46696	50271	40926	42641	38205	52017	57687	57923	51575	56003	60342

Źródło: Opracowane na podstawie: Krajowa Komisja Statystyczna Mongolii, [www.1212.mn](http://www.1212.mn), (dostęp: 04.08.2023)

Zatrudnienie w górnictwie wyraźnie rosło, zwłaszcza w latach 2010-2013. Największymi pracodawcami w branży wydobywczej są Oyu Tolgoi LLC, Tavan Tolgoi LLC, Erdenet Mining Corporation LLC, Baganuur LLC, Mongolrostsvetmet LLC.

#### 4.5.2. Środowiskowe skutki ekspansji górnictwa w Mongolii a kwestia sprawiedliwości środowiskowej i ekologicznej

W literaturze kwestia sprawiedliwości ekologicznej i środowiskowej jest szeroko dyskutowana od lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Rozróżnia się kwestie sprawiedliwości środowiskowej i sprawiedliwości ekologicznej. Pierwsza dotyczy relacji między ludźmi a środowiskiem w kontekście dóbr i antydóbr środowiskowych, podczas gdy druga służy do

<sup>172</sup>Монгол улсын статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан, [https://www2.1212.mn/Stat.aspx?LIST\\_ID=976\\_L04&type=description](https://www2.1212.mn/Stat.aspx?LIST_ID=976_L04&type=description), (dostęp: 03.07.2023)

opisania relacji między ludźmi a resztą świata przyrody<sup>173</sup>. Sprawiedliwość środowiskowa skupia się przede wszystkim (choć nie wyłącznie) na zdrowiu człowieka, a ekologiczna na traktowaniu przyrody. Zgodnie z definicją wprowadzoną przez Agencję Ochrony Środowiska z USA jest ona rozumiana jako „sprawiedliwe traktowanie i znaczące zaangażowanie wszystkich ludzi, bez względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe lub dochód, w odniesieniu do rozwoju, wdrażania i egzekwowania praw, regulacji i polityk dotyczących środowiska”. Cel ten zostaje osiągnięty, gdy wszyscy cieszą się: takim samym stopniem ochrony przed zagrożeniami środowiskowymi i zdrowotnymi oraz równym dostępem do procesu decyzyjnego, aby mieć zdrowe środowisko do życia, nauki i pracy<sup>174</sup>. Sprawiedliwe traktowanie oznacza, że żadna grupa ludzi nie powinna ponosić nieproporcjonalnie dużej części negatywnych konsekwencji środowiskowych wynikających z działalności gospodarczej lub polityki przemysłowej, wydobywczej, czy handlowej.

Użytkowanie ziemi i zasobów naturalnych ma w Mongolii dwa powiązane ze sobą aspekty: materialny i kulturowy. Pierwszy odpowiada za przetrwanie w sensie fizycznym, drugi za możliwość kontynuowania tradycyjnego stylu życia oraz zachowania wartości duchowych i religijnych ważnych dla mongolskich nomadów. Kwestia praw własności i problemów ze sprawiedliwym dostępem do środowiska są ze sobą powiązane. Grupy potencjalnie lub faktycznie narażone na negatywny wpływ zmian w środowisku naturalnym z reguły nie są uprawnione do współdecydowania o sposobach i zakresie jego użytkowania. Nie mają też gwarancji, że ich potrzeby i oczekiwania zostaną odpowiednio uwzględnione z poczuciem sprawiedliwości ekologicznej<sup>175</sup>.

W Mongolii problem sprawiedliwości środowiskowej i ekologicznej pojawił się i rośnie w związku ze zmianami gospodarczymi i społecznymi zachodzącymi w tym kraju, z trzech powodów: ekspansji górnictwa, niekontrolowanego wzrostu liczebności stad zwierząt hodowlanych i zmian klimatycznych. Stanowią one zagrożenie dla tradycyjnego pasterstwa, które przez setki lat było podstawową formą działalności gospodarczej, zapewniało utrzymanie tysiącom rodzin dzięki swobodnemu dostępowi do naturalnych pastwisk. Pastwiska były wykorzystywane jako dobro wspólne w sposób umożliwiający ich naturalną regenerację.

Obserwowane zmiany związane z ekspansją górnictwa nie zachodzą w sposób nie budzący sprzeciwu. W ostatnich kilkunastu latach w Mongolii konflikty między pasterzami

---

<sup>173</sup> Low, N., Gleeson B., (1998), *Justice, Society and Nature: An Exploration of Political ecology*, Routledge, London and New York.

<sup>174</sup> EPA, <https://www.epa.gov/environmentaljustice> (dostęp: 04.05.2023).

<sup>175</sup> Hill B.E., (2014), *Environmental Justice: Legal Theory and Practice*, Washington D.C., p. 3-4.

a przedsiębiorstwami z branży wydobywczej wyraźnie przybrały na sile. Dochodzi do protestów, które świadczą o budzeniu się wśród mongolskich pasterzy potrzeby walki o sprawiedliwość środowiskową i ekologiczną. Dobson, który badał związek między dystrybucyjnymi koncepcjami sprawiedliwości społecznej a rozumieniem zrównowżenia środowiskowego, twierdzi, że ubóstwo jest często powiązane z degradacją środowiska przyrodniczego, a relatywne bogactwo warunkuje dostęp do dóbr środowiskowych lub (przynajmniej) unikanie antydóbr<sup>176</sup>. W Mongolii kwestie te są nowym problemem. Niska gęstość zaludnienia (przykładowo około 180 pasterzy hodujących głównie kozy, owce i wielbłądy, mieszka w dwóch bagach Javhant i Gavlit w południowym Gobi na powierzchni około 250 km<sup>2</sup>) wydawała się gwarancją, że łatwo będzie uniknąć bezpośredniego starcia interesów pasterzy i przedsiębiorstw wydobywczych. Tak się jednak nie stało. Analiza informacji dostępnych w mediach umożliwia śledzenie protestów wybuchających w różnych częściach kraju. Choć mogą się one wydawać „słabe”, bo liczba uczestników zwykle nie przekracza 100 osób, to biorąc pod uwagę niską gęstość zaludnienia w Mongolii, są one znaczące<sup>177</sup>. Pasterze protestowali między innymi przeciwko inwestycjom Rio Tinto, Ivanhoe Mines Ltd i kopalniom Erdenes LLC, Tulga Jargalant LLC, Javhlant Ord LLC, Terra Energy LLC, Usuh Zoos LLC. Powodami były: pogorszenie dostępu do wody, utrata dostępu do tradycyjnie wykorzystywanych miejsc wypasu z podziałem na pastwiska letnie i zimowe oraz zimowych schronisk, zapylenie niekorzystnie wpływające na zdrowie ludzi i zwierząt hodowlanych. Przesiedleniom pasterzy nie towarzyszą odpowiednie działania kompensujące, a lokalne społeczności są wyłączone z procesów decyzyjnych. W 2014 roku w ramach *International Accountability Project* poproszono zespół doradców o przyjrzenie się ośmiu projektom finansowanym przez Bank Światowy i inne banki rozwoju na całym świecie. Jednym z krajów objętych badaniem była Mongolia. Jak wynika z raportu autorstwa Sukhgerel Dugersuren, mongolskiej aktywistki społecznej, która przeprowadziła badania w Oyu Tolgoi i Tayan Nuur, sytuacja wielu rodzin pasterskich dramatycznie zmieniła się na gorsze. Pasterze martwią się, że Oyu Tolgoi wyczerpuje zasoby wody w regionie, ponieważ miesięcznie zużywa ponad cztery miliardy litrów wody. Wyjaśniając, jak zmieniło to życie w regionie, miejscowy pasterz stwierdził: „Poziom wody spada; w naszym gospodarstwie domowym może

---

<sup>176</sup> A. Dobson, (1998), *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*, Oxford University Press, Oxford; A. Dobson, ed., (1999), *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*,. Oxford University Press, Oxford.

<sup>177</sup> Więcej na ten temat w: M. Burchard-Dziubińska, T. Myagmarjav, (2019), *Traditional Pastoralism or Mining. Conflict of interest in access to natural pastures in Mongolia and the problem of ecological and environmental justice*, w: „Ekonomia i Środowisko” 4(71), s. 56-68.

przebywać jedynie 60 zwierząt zamiast 200. To nie wystarczy na utrzymanie; nawet trudno jest wyżywić rodzinę”. Inny powiedział: „Nie zostałem przesiedlony przez (Oyu Tolgoi), ale jestem jednym z wielu, którzy musieli się przeprowadzić bez odszkodowania z powodu braku wody”. Odpowiedzią firmy na te problemy jest przeniesienie odpowiedzialności na pasterzy, domagając się od nich zmniejszenia liczby zwierząt w celu oszczędzania wody. Jedna z rodzin przesiedlonych w ramach projektu Tayan Nuur powiedziała: „Jest dużo hałasu i kurzu. Trawa przestała rosnąć na naszym pastwisku. Nie można już tu hodować zwierząt.” Inna osoba tak opisała skutki zanieczyszczenia: „Przeprowadziliśmy się, gdy pięć naszych kóz zmarło w wyniku uduszenia pyłem z kamieniołomów”. W obu kopalniach część wysiedlonych rodzin została wykluczona z programów odszkodowań i przesiedleń. Spośród ankietowanych osób przesiedlonych w ramach projektu Oyu Tolgoi 34% stwierdziło, że nie otrzymało żadnego odszkodowania, zaś w przypadku projektu Tayan Nuur było to 74%<sup>178</sup>. Wymienione przykłady są jednymi z wielu.

Obszar zdegradowany na skutek rozwoju sektora wydobywczego stale powiększa się. W 2001 roku było to 5,8 tys. ha, z czego aż 5,36 tys. ha terenów uległo degradacji w latach 1992–2000. W 2018 roku zdegradowany przez górnictwo obszar obejmował 34 906,42 ha a w 2023 roku powiększył się do 37 143,27 ha<sup>179</sup>. Szczegółowe dane na temat terenów zdegradowanych w poszczególnych ajmakach w 2019 roku zawiera tabela 4.4. i rys. 4.15., a ich rozmieszczenie zostało zaprezentowane na rys. 4.16.

---

<sup>178</sup>Sukhgerel Dugersuren in Mongolia, The Guardian, 9 March 2015, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/mar/09/mongolian-nomads-displacement-mining-impact-development-projects>, (dostęp: 07.09.2023).

<sup>179</sup> Ministerstwo Środowiska i Turystyki Mongolii, <https://www.eic.mn/dlid/inventorydata.php?count=10>, (dostęp: 06.08.2023).

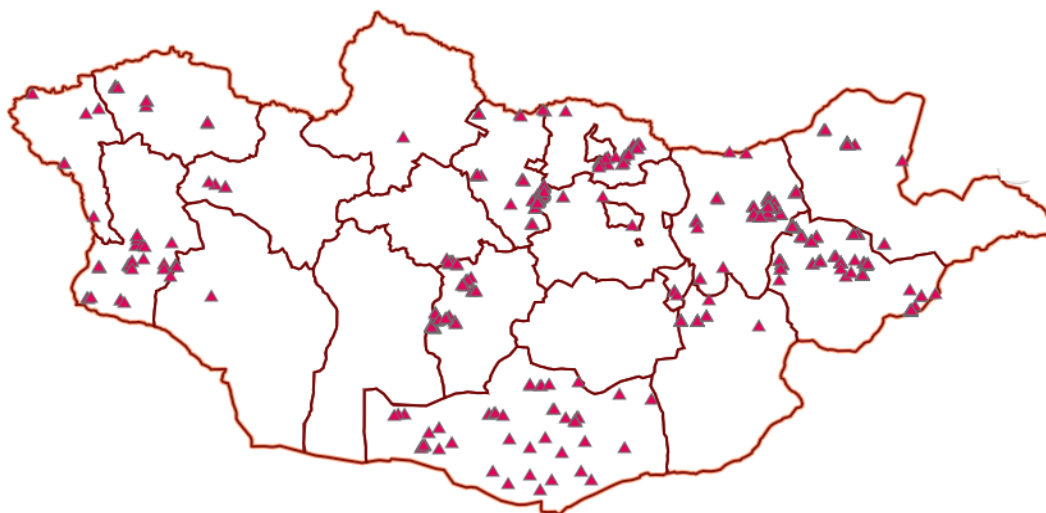
Tabela 4.4 Tereny zdegradowane na skutek działalności górniczej według ajmaków w 2019 roku (w ha)

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

Źródło: <https://www.eic.mn/dlid/statistics.php?id=2> (dostęp: 12.03.2023).

Rysunek 4.17 Mapa terenów zdegradowanych przez górnictwo.  
lata 2017–2018.

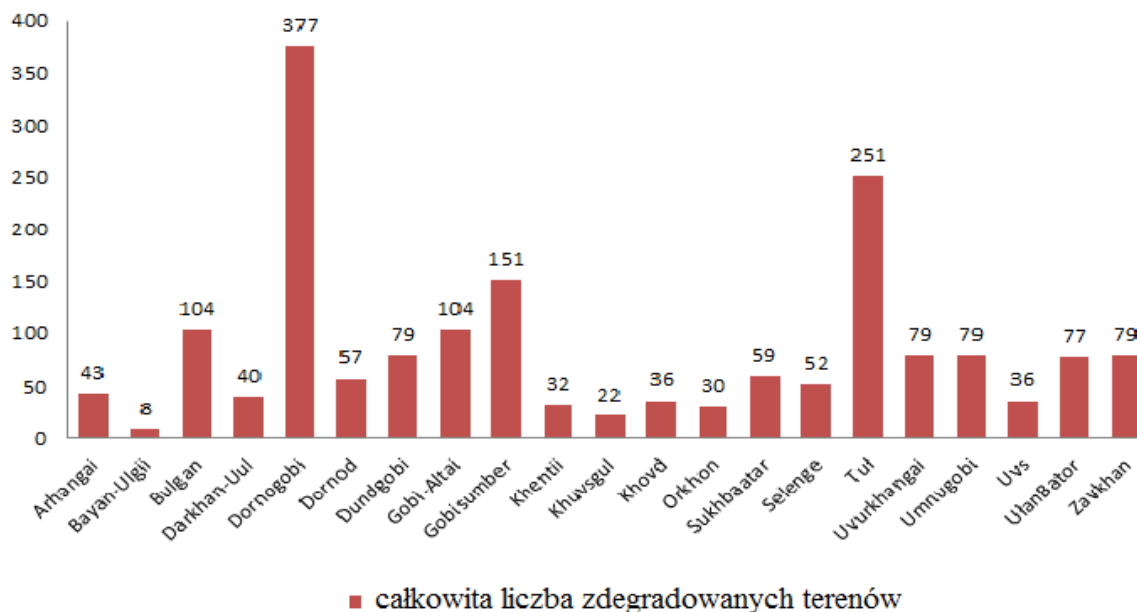
Stan na



Źródło: Ministerstwo Środowiska i Turystyki Mongolii. <https://www.eic.mn/dlid/> (dostęp 12.04.2023).



Rysunek 4.18 Tereny zdegradowane na skutek działalności górniczej według ajmaków w 2019 roku.



Źródło: Ministerstwo Środowiska i Turystyki Mongolii, <https://www.eic.mn/dlid/>, (dostęp: 12.03.2023).

Opisane wyżej przykłady pogorszenia warunków życia i zdrowia na skutek ekspansji górnictwa są typowe dla naruszenia zasad sprawiedliwości środowiskowej. Koczownicy i firmy wydobywcze konkurują ze sobą o te same zasoby – ziemię i wodę. Koczownicy potrzebują ziemi i wody, aby utrzymać swoje stada będące źródłem środków do życia, podczas gdy firmy wydobywcze zajmują nowe tereny pod kolejne kopalnie i hałdy i potrzebują dużych ilości wody do prowadzenia operacji wydobywczych.

Odrębną kwestią jest sprawiedliwość ekologiczna, która koncentruje się na traktowaniu natury przez ludzi. Mongołowie przestrzegali wypracowanego w przeszłości specyficznego kodeksu etyki ekologicznej, który obejmował nie tylko zwierzęta i pastwiska, ale także całe otaczające je środowisko<sup>180</sup>. Życie nomadów było w pełni zharmonizowane z cyklami natury, a oni sami umieli czytać sygnały, które płynęły ze środowiska. Dziś zdegradowane regiony nazywają „strefami poświęconymi” (“sacrificed zones”) i ubolewają, że wraz ze zmianami gospodarczymi znika ważna część ich kultury.

We współczesnej Mongolii wielowiekowa harmonijna koegzystencja ludzi i przyrody została zaburzona. Dążenie do sprawiedliwości ekologicznej i środowiskowej będzie wyzwaniem w kolejnych dekadach. Jak potwierdzono w badaniach prowadzonych w ostatnich latach głównie przez zagraniczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, brak

<sup>180</sup> Lkhagvadorj, D., Hauck, M., Dulamsuren, C., & Tsogtbaatar, J. (2013), op.cit.

sprawiedliwości środowiskowej i ekologicznej staje się ogromnym problemem w Mongolii - kraju o młodej demokracji<sup>181</sup>. Środowiskowy i społeczny wpływ wydobycia zasobów na naturalne pastwiska i rodziny pasterskie nie tylko został niedoceniony. Wydaje się, że został zignorowany przez polityków w Ułan Bator. Niszczący wpływ górnictwa potęgują zmiany klimatu.

---

<sup>181</sup> Suzuki, Y. 2013. *Conflict between Mining Development and Nomadism in Mongolia*, w: Yamamura, N., Fujita, N., and Maekawa, A. (eds.) *The Mongolian Eco-System Network: Environmental Issues Under Climate and Social Changes*. Tokyo: Springer, pp. 269–294.

## Część II

### 4.6. Kluczowe zmiany prawne w odniesieniu do górnictwa

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wszystkie sektory podupadły, zwłaszcza przemysł zdominowany przez duże przedsiębiorstwa państwowe. Mongolia od 1991 roku otrzymała znaczące wsparcie finansowe z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, we współpracy z którym realizowała sześć programów pomocowych. Było to także pouczające doświadczenie dla kraju, a decydenci stopniowo uczyli się, jak lepiej zarządzać na poziomie makroekonomicznym. Trzy z programów MFW były realizowane w latach 1990. a pozostałe po 2000 roku<sup>182</sup>.

Okres transformacji systemowej zwykle obfituje w zmiany instytucji formalnych. Tak też było w Mongolii. W tej części rozprawy analizie zostaną poddane regulacje prawne odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do eksploatacji kopalni i rozwoju sektora górniczego. Plany rozwoju gospodarczego bazującego na eksploatacji surowców mineralnych wymagały nowych uregulowań prawnych z jednej strony atrakcyjnych dla zagranicznych inwestorów, a z drugiej chroniących wewnętrzne interesy społeczeństwa. Prezydent P. Oczirbat uważał, że eksploatacja złota jest jedynym sposobem na przezwycięzenie kryzysu gospodarczego lat 90. XX wieku i zainicjował program „Złoto”<sup>183</sup>. Jednak branża surowcowa wymagała kompleksowych rozwiązań. Kluczowe znaczenie ma ustawa o minerałach, która wielokrotnie podlegała mniej lub bardziej głębokim zmianom. Pierwsze przepisy w tym zakresie zostały przyjęte w 1994 roku.

**Ustawa o minerałach z 1994 roku** (mng. ашигт малтмалын хууль) wprowadziła podstawowe regulacje prawne odnośnie do poszukiwania, badania i eksploatacji minerałów, bez czego nie udałooby się wzbudzać poważnego zainteresowania inwestorów zagranicznych. W szczególności wprowadziła trzy kategorie minerałów – wspólne, specjalne i strategiczne (art. 4 ust. 3) – o różnym stopniu regulacji w zależności od ich znaczenia dla budżetu państwa, społeczeństwa i gospodarki narodowej. Państwo uzyskało pierwszeństwo w zakupach (art. 5 ust. 4) a parlamentowi przyznano swobodę decyzyjną w zakresie ograniczania poziomu „strategicznego” wydobycia kopalni, „biorąc w pełni pod uwagę” interes przyszłych pokoleń

---

<sup>182</sup> M. Helble, H. Hill, D. Magee, (2020), *Mongolia's Economic Prospects, Resource-Rich and Landlocked Between Two Giants*, Asian Development Bank, s. 22. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/611416/mongolia-economic-prospects.pdf>, (dostęp: 03.14.2023).

<sup>183</sup> Д.Жаргалсайхан, (2018), *Атны халуурал*, Эдийн засаг, улс төрийн бодлогын шүүмж-нийтлэл, ИКОН, <https://ikon.mn/opinion/1d8g>, (dostęp: 17.06.2023)

w dziedziczeniu nieodnawialnych zasobów naturalnych oraz kierując się zasadą oszczędnego i racjonalnego wykorzystania” (art. 6.2). Zgoda parlamentu była wymagana w przypadku udzielania koncesji na wydobycie zagranicznym osobom prawnym (art. 7.5). Co więcej, ustawa z 1994 roku zezwalała tylko na jedno przedłużenie licencji (do dwudziestu lat) (art. 15 ust. 5), dawała państwu prawo do uczestnictwa we wspólnych inwestycjach i współużytkowaniu produktów oraz przychodów (art. 12 ust. 1) i uwzględniała państwowe koszty poszukiwań w wykazie wyceny depozytów (art. 12 ust. 4). Posiadaczom licencji zakazano przenoszenia licencji na osoby trzecie bez zgody państwa (art. 14), co było postrzegane przez inwestorów jako istotna bariera w podejmowaniu aktywności na terenie Mongolii. W wyborach w 1996 roku koalicja Unii Demokratycznej zdobyła 50 mandatów i uzyskała prawo do utworzenia rządu. Wyniki wyborów były bardzo zaskakujące, gdyż badania przedwyborcze nie wskazywały na zwycięstwo tego ugrupowania<sup>184</sup>. Jedną z bardziej znaczących zmian legislacyjnych wprowadzonych przez nowy rząd było przyjęcie **nowej ustawy o mineralach, która weszła w życie 1 lipca 1997 roku**<sup>185</sup>. Jej tekst był konsultowany z inwestorami zagranicznymi i ekspertami Banku Światowego. Przed 1997 rokiem prawo górnicze w Mongolii nie było postrzegane jako atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych. Górnictwo uważano za ważny sektor przyszłościowy<sup>186</sup>. Sytuacja gospodarcza i społeczna Mongolii była bardzo trudna, a obcokrajowców interesowały jedynie bogactwa mineralne. Dlatego uchwalono prawo, które miało przyciągnąć do sektora inwestycje zagraniczne, zintensyfikować badania geologiczne i otworzyć eksploatację nowych złóż. Panowała wówczas silna chęć wspierania rozwoju i osiągnięcia wzrostu poprzez górnictwo. Dlatego uchwalono ustawę, która nie stawiała barier dla BIZ i ograniczała udział państwa<sup>187</sup>. Charakterystykę przepisów zawartych w ustawie o mineralach z 1997 roku zawiera tabela 4.5.

---

<sup>184</sup> Удо Б.Баркман, Нийгмийн Шинжлэх Ухааны Сургууль, Монгол дахь улс төрийн намууд ба ардчиллын үйл явц, s. 92.

<sup>185</sup> Төрийн мэдээлэл, Хууль, Тогтоол, Зарлиг, Шийдвэр, Хуулийн тайлбар, Монгол Улсын Их Хурлын Хэвлэл, 1997 оны 7-р сар, №7, /62/, Монгол Улсын Хууль, Ашигт малтмалын тухай, s.581.

<sup>186</sup> J. Lander, (2020), *Transnational Law and State Transformation, The Case of Extractive Development in Mongolia*, s.188-189.

<sup>187</sup> *Ирээдүйгээ харж л энэ хуулийн төслийг бичсэн юм шүү*, (2013), Mongolian Mining Journal, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/43168>, (dostęp: 29.07.2023)

Tabela 4.5. Łagodzenie warunków dla inwestycji na podstawie ustawy o minerałach (1997)

Przedmiot i zakres zmian	Przepisy ustawy
Osoba uprawniona do posiadania licencji	Licencje na poszukiwanie złóż minerałów mogą posiadać obywatele mongolscy, obcokrajowcy i osoby prawne (Ustawa o minerałach 1997, art.10.1)
Prawa licencjodawcy	Wyłączne prawa do poszukiwań i wydobywania, w tym, wyłączne prawo do uzyskania licencji na wydobywanie kopaliny w dowolnej części obszaru poszukiwań; prawo do przeniesienia lub zastawienia licencji poszukiwawczej w całości lub w części. poszukiwawczego (art. 12)
Wymagania dotyczące uzyskania licencji poszukiwawczej	Brak ograniczeń co do liczby licencji poszukiwawczych wydanych jednej osobie (art. 13.7)
Wydawanie licencji poszukiwawczych	Uproszczona procedura aplikacji w sprawie eksploracji i koncesji na wydobywanie (artykuły 13 i 14)
Zasady udzielania licencji	Licencje udzielane na zasadzie „kto pierwszy ten lepszy” (brak dyskryminacji pomiędzy firmami). Koncesja na poszukiwania kopaliny trafia do osoby, która jako pierwsza dokona rejestracji poprzez złożenie wniosku spełniającego wymogi tej ustawy w zakresie uzyskania koncesji na poszukiwania na danym obszarze (art. 14.1)
Prawo do sprzedaży minerałów na rynku po cenach z rynku krajowego lub z rynków międzynarodowych	Sprzedaż towarów wytworzonych z surowców kopalnianych po cenach rynkowych z rynku krajowego lub rynków zagranicznych (art.16.3)
Prawa licencjodawcy do korzystania z minerałów	Jednorazowo licencjodawca może przedłużyć okres wykorzystania licencji na wydobywanie kopaliny na czterdzieści lat (art. 16.6).
Prawo do korzystania z wody	Korzystanie z wody zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 16.10).
Porozumienie o stabilności przepisów dotyczących inwestycji	Jeżeli początkowa kwota inwestycji na terytorium Mongolii wynosi nie mniej niż 2 mln USD, umowa stabilizacyjna może zostać zawarta na okres 10 lat, a jeśli wynosi nie mniej niż 20 mln USD, umowa stabilizacyjna może zostać zawarta na okres 15 lat (art. 20.4)

Źródło: opracowane własne na podstawie „Ustawy o minerałach 1997 r.”<sup>188</sup>

Niektórzy eksperci branżowi uznali ustawę z 1997 roku za najbardziej liberalne prawo pod względem licencjonowania, zwracali uwagę na jego przejrzystość, krótkotrwałość procedur i dobrą ochronę praw. Dlatego też w okresie obowiązywania tej ustawy, tj. w latach **1997-2006**, wydano najwięcej licencji na poszukiwania geologiczne (blisko 6 tys. koncesji poszukiwawczych na obszarze obejmującym 40% całkowitego terytorium Mongolii), co wyraźnie zaktywizowało działalność inwestorów i zaowocowało przyciągnięciem 4% światowych funduszy poszukiwawczych. W 2000 roku liczba wniosków o wydanie licencji poszukiwawczych wyniosła 1340, w 2002 roku 2700, a w 2004 roku 5000<sup>189</sup>.

Ustawa o minerałach z 1997 roku miała wiele zarówno pozytywnych, jak i negatywnych konsekwencji. W związku z napływem inwestycji zagranicznych doszło do inwestycji w złożo Oyutolgoi w południowym Gobi i powstania kopalni miedzi i złota Oyu Tolgoi uważanej za

<sup>188</sup> Эрх Зүйн Нэгдсэн Систем, Монгол Улсын Хууль, 1997 оны 6 дугаар сарын 05-ны өдөр, Хүчингүй эрх зүйн акт, Ашигт малтмалын тухай, <https://legalinfo.mn/mn/detail/7069>, (dostęp: 10.08.2023)

<sup>189</sup> Д. Нарангуяа, (2022), Уул уурхайн хөгжил геологи хайгуулаас шууд хамааралтай, Mongolian Mining Journal, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/72088>, (dostęp: 11.08.2023).

obiekt światowej klasy. Ustawa o minerałach z 1997 roku niewątpliwie była kluczowym katalizatorem tej inwestycji, co zbudowało status Mongolii jako wschodzącej gospodarki wolnorynkowej. Zliberalizowane przepisy wprowadzone na mocy tej ustawy umożliwiły Ivanhoe Mines Ltd. szybkie rozszerzenie procesu poszukiwań. Do połowy 2003 roku Oyu Tolgoi stało się największym obszarem eksploracji górniczej na świecie, z osiemnastoma wiertniami pracującymi 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu. Oprócz odkrycia Southern Oyu w 2001 roku obejmowało trzy dodatkowe złoża odkryte w latach 2002–2008. Kompleks wydobywczy Oyu Tolgoi, jak szacuje się obecnie, eksploatuje największe wysokiej jakości złożo miedzi i złota na świecie<sup>190</sup>. W wyniku dużych projektów w wielu ajmakach powstały nowe obiekty infrastrukturalne. Na przykład prowincje Umnogov, Hovd i Selenge zyskały linie kolejowe i drogi utwardzone, ajmak Umnugobi ma obecnie cztery lotniska. Wzrosła liczba miejsc pracy i rozwinęło się wiele firm usługowych. Zintensyfikowano prace nad szkoleniem kadr i nad nowoczesnymi technologiami. Na koszt firm z branży wydobywczej wiele osób podjęło studia górnicze i geologiczne. Do negatywnych konsekwencji przyjęcia omawianej ustawy można zaliczyć rozkwit handlu licencjami ze względu na chaotyczną dystrybucję licencji na poszukiwania i wydobywanie. Powstało zbyt wiele spółek posiadających koncesje na poszukiwania. Niektóre firmy skupiały w swych rękach nawet 200 licencji rozproszonych na znacznych obszarach. Zgodnie z prawem o przyznaniu licencji na wydobywanie decydowała kolejność zgłoszenia<sup>191</sup>. Ponadto nie było żadnych ograniczeń dotyczących przenoszenia lub zbywania zezwoleń na badania geologiczne i wydobywanie. Rodziło to konflikty pomiędzy samorządami lokalnymi i obywatelami z jednej strony a przedsiębiorstwami górniczymi z drugiej. Szerzyła się także korupcja<sup>192</sup>.

**W lipcu 2006 roku**, tuż przed ważnym mongolskim świętem Naadam, ponownie **zmieniono ustawę o minerałach**. Ustawa ta obowiązuje do dziś, ale była wielokrotnie nowelizowana. Dane na ten temat zawiera tabela 4.6.

---

<sup>190</sup> J. Lander, (2020), op. cit., s.195-196.

<sup>191</sup> Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, Монгол Улсын Хууль, (1997), *Ашигт малтмалын тухай хууль*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/7069>, (dostęp: 05.07.2023).

<sup>192</sup> Д. Бат-Эрдэнэ, Mongolian Mining Journal, (2013), Ирээдүйгээ харж л энэ хуулийн төслийг бичсэн юм шүү, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/43168> 8 (dostęp: 29.07.2023)

Tabela 4.6 Zmiany w ustawie o minerałach (2006) w latach 2008-2023

<b>Rok</b>	<b>Liczba wprowadzonych zmian</b>
2008	1
2009	60
2010	15
2011	7
2012	28
2013	6
2014	78
2015	26
2016	16
2017	26
2018	3
2019	31
2020	0
2021	2
2022	34
2023	52
<b>Liczba zmian ogółem</b>	<b>369</b>

Źródło: opracowane własne na podstawie: <https://legalinfo.mn/mn/detail/63>

Z punktu widzenia ochrony środowiska najistotniejsze zmiany w ustawie o minerałach wprowadzono w 2012 roku. Dotyczyły między innymi obowiązków inwestorów odnośnie do zarządzania środowiskowego, sporządzania raportów oddziaływania na środowisko, planów ochrony środowiska oraz współpracy z władzami różnych szczebli i uwzględniania interesu lokalnych społeczności (Art. 38). Posiadacz koncesji poszukiwawczej jest między innymi zobowiązany w terminie 30 dni od uzyskania specjalnego zezwolenia opracować plan ochrony środowiska w porozumieniu z organem kontroli środowiska i władzą lokalną, na terenie której zlokalizowane jest miejsce poszukiwań (ust.1. pkt.1.); planowane zanieczyszczenie środowiska nie powinno przekraczać dopuszczalnego poziomu (ust. 1. pkt. 2), złożyć kopię zatwierdzonego planu zarządzania środowiskiem zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 3 niniejszej ustawy do lokalnego urzędu kontroli środowiska, w którym zlokalizowane jest miejsce poszukiwań (ust. 1. pkt 4.). Negatywne oddziaływania na środowisko powstałe w trakcie prac poszukiwawczych podlegają ewidencji i uwzględnieniu w rocznym raporcie planu zarządzania środowiskiem, który następnie przedkładany jest organowi kontroli środowiska oraz odpowiednim władzom na poziomie sumów i bagów (art.38.1.5). Ewentualne zmiany w raporcie, o którym mowa w art. 38 ust. 1 pkt 5 ustawy, o działaniach podjętych w celu ochrony środowiska, nowych technikach i technologiach stosowanych w poszukiwaniach oraz propozycjach zmian planu mających na celu zapobieganie ewentualnemu negatywnemu wpływowi na środowisko, muszą uzyskać zgodę władz na poziomie sumy (art.38.1.6.). Ustawa zobowiązuje też firmy poszukiwawcze do umożliwienia urzędnikom administracji państwowej

i samorządowej uprawnionym do nadzorowania wdrażania przepisów ochrony środowiska wejścia na obszar poszukiwań i przeprowadzenia kontroli na miejscu (art.38.1.7). Firmy te są także zobowiązane przełać 50% bieżących wydatków niezbędnych na działania ochrony środowiska na specjalne konto wskazane przez władze regionalne jako zabezpieczenie wypełnienia obowiązków w zakresie ochrony środowiska (art. 38.1.8.). Środki te są przeznaczone na prace renaturyzacyjne. Ustawa przewiduje ponadto, że dodatkowe wymagane środki zostaną pobrane od posiadacza zezwolenia specjalnego w sposób bezsporny a jeżeli koncesjonariusz całkowicie wypełni obowiązki określone w planie zarządzania środowiskiem, aktywa określone w art. 38.1.8 tej ustawy zostaną mu zwrócone (art.38.4).

Podobne zapisy dotyczą przedsiębiorstw prowadzących działalność wydobywczą, które muszą przygotować i przedłożyć do zatwierdzenia przez odpowiednie organy ocenę oddziaływania na środowisko i plan zarządzania środowiskiem. Po zatwierdzeniu koncesjonariusz jest obowiązany złożyć kopie w urzędach sprawujących władzę lokalną na poziomie ajmaków i sumów oraz organowi kontroli środowiska obszaru, na którym zlokalizowane jest złożo kopaliny (art.39.1.6.). W przypadku niewywiązania się z przyjętych i zatwierdzonych planów władze lokalne mają prawo wstrzymać działalność wydobywczą w danym roku. Również jeżeli prace rekultywacyjne w danym roku nie zostaną zakończone, władze regionalne na poziomie sumów i ajmaków oraz właściwy organ kontroli mają wspólnie prawo nie wydać zgody na prowadzenie prac górniczych w roku następnym (art.39.7). Ponadto koncesjonariusz jest zobowiązany z co najmniej rocznym wyprzedzeniem powiadomić centralny organ administracji państwowej o planowanym zamknięciu całości lub części kopalni, hałdy lub koncentratora, a także podjąć działania zgodnie z procedurą określoną w art. 10.1.14 niniejszej ustawy (art.45.1). Formalnie, (art. art.57.4) centralna organizacja administracji państwowej zajmująca się sprawami środowiskowymi, geologicznymi i górniczymi udostępnia publicznie informacje o ocenach oddziaływania na środowisko, planach i raportach zarządzania środowiskiem oraz stosowaniu toksycznych chemikaliów i innych substancji, które mogą mieć szkodliwy wpływ na środowisko i zdrowie ludności. Informacje te mają być rozpowszechniane drogą elektroniczną.

Omówione wyżej przepisy związane z ochroną środowiska przyrodniczego są zgodne ze standardami postępowania w kwestii wydawania koncesji na prace poszukiwawcze i górnicze obowiązującymi w państwach o ugruntowanej demokracji. Niewątpliwie regulacje te powstawały we współpracy z doświadczonymi ekspertami w tej dziedzinie. Obserwacja rzeczywistych zachowań przedsiębiorców i władz wykazuje niestety przykłady postępowania niezgodnego z literą i duchem prawa. Działalność poszukiwawcza i górnicza pozostaje



dziedziną gospodarki silnie podatną na korupcję i nepotyzm. Chodzi zarówno o udzielanie licencji, jak i płacenie podatków, zwłaszcza na poziomie ajmaków, przeprowadzanie inspekcji oraz obsadzanie intratnych stanowisk w spółkach wydobywczych. Korupcjogenny jest zwłaszcza proces zamykania wyrobisk bez egzekwowania wcześniej zaplanowanych działań rekultywacyjnych. Zgodnie z raportem *Corruption Perception Index 2022* Mongolia zajmuje 116 pozycję na 180 państw uwzględnionych w badaniu ze wskaźnikiem 33/100. Oznacza to spadek zajmowanej pozycji o dwa miejsca w porównaniu z rokiem 2021 i o aż 10 miejsc w porównaniu z 2019 rokiem. W przypadku Mongolii najwyższą wartość 39/100 wskaźnik ten osiągnął w latach 2014 i 2015<sup>193</sup>. Dla porównania w 2022 roku najwyższej notowana jako wolna od korupcji Dania uzyskała wynik 90/100, Polska z wynikiem 55/100 uplasowała się na 45 pozycji, a Kazachstan, z którym Mongolia silnie konkuruje o przychyłność zagranicznych inwestorów, uzyskał wynik 36/100 i zajmował 101 miejsce w rankingu<sup>194</sup>.

W celu zwiększenia przejrzystości funkcjonowania sektora górniczego Mongolia zdecydowała się na podjęcie współpracy w ramach Extraction Industry Transparency Initiative (EITI). Rząd Mongolii zobowiązał się do wdrożenia standardu EITI w grudniu 2005 roku. Kraj został przyjęty jako kandydat do EITI 27 września 2007 roku. W Protokole ustaleń zdefiniowane zostało zobowiązanie do wdrożenia EITI przez rząd, firmy wydobywcze i społeczeństwo obywatelskie. Uchwała nr 80 z 2007 roku określiła odpowiedzialność organów rządowych w EITI. W Mongolii wdrażanie EITI koordynuje licząca 30 członków Krajowa Rada, działająca pod przewodnictwem premiera kraju. W jej skład wchodzi też minister górnictwa i przemysłu ciężkiego. Uchwała nr 19 z 14 lipca 2010 roku zobowiązuje rząd do finansowania kosztów sporządzania raportów EITI począwszy od roku budżetowego 2011, a także nakazuje władzom regionalnym i lokalnym ujawnianie wszystkich dochodów płaconych przez posiadaczy koncesji na poszukiwanie i wydobycie. Ustawa o surowcach mineralnych nakłada na właścicieli kopalń obowiązek publicznego ujawnienia sprzedaży produktów oraz podatków i innych płatności wnoszonych corocznie do budżetu centralnego i budżetów terenowych. Mongolia wykorzystuje EITI do wzmacniania odpowiedzialności, zarządzania i zrozumienia sektora wydobywczego przez społeczeństwo, w szczególności poprzez zapewnienie regularnego ujawniania informacji na temat tego sektora. Ostatni raport został opublikowany w grudniu 2022 roku<sup>195</sup>.

---

<sup>193</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mng> (dostęp: 19.09.2023).

<sup>194</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (dostęp: 19.09.2023).

<sup>195</sup> <https://eiti.org/documents/mongolia-2021-eiti-report>, (dostęp: 15.04.2023).

Za wdrażanie prawa odpowiada Urząd ds. Zasobów Mineralnych i Ropy Naftowej Mongolii<sup>196</sup>. Na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku sektor wydobywczy szybko się rozwijał mając istotny udział w tworzeniu PKB Mongolii. Wzrost PKB przyspieszył i z poziomu 6,4% w 2010 roku osiągnął bezprecedensowy poziom 17,3% w 2011 roku, a stopa bezrobocia spadła do 9%<sup>197</sup>. Jednak wraz z rosnącymi dochodami pozyskiwanymi z wydobycia, zaczęły pojawiać się problemy natury politycznej. Chociaż ustawa o minerałach z 1997 roku przyciągnęła inwestorów zagranicznych, wywołała również napięcia społeczne w Mongolii. Bardzo liberalne prawo, które nie chroniło ludności i środowiska przed negatywnymi skutkami wydobycia surowców naturalnych, wywołało niezadowolenie społeczne. Ponadto rozwój górnictwa miał negatywny wpływ na pasterstwo i zagrażał tradycyjnej kulturze nomadów. Wielu pasterzy zostało zmuszonych do migracji z powodu problemów z spowodowanych utrudnieniami w dostępie do pastwisk i wody. W konsekwencji pojawili się politycy (często określane jako populistyczni), którzy twierdzili, że ziemia ich przodków została splądrowana przez cudzoziemców. Ponieważ narastała presja społeczna na zmianę przepisów regulujących dostęp do kopalin, stworzono kategorię złóż o znaczeniu strategicznym, a państwo musiało specjalnie legalizować udział w ich użytkowaniu<sup>198</sup>. W 2011 roku z inicjatywy ówczesnego prezydenta Mongolii Ts. Elbegdorji wydawanie pozwoleń na wydobycie zostało tymczasowo zawieszono. Prezydent przedstawił parlamentowi projekt ustawy o tymczasowym zakazie wydawania nowych specjalnych pozwoleń na poszukiwania, a parlament po dyskusji przy drzwiach zamkniętych przyjął ustawę. Ustawa wstrzymała wydawanie nowych koncesji poszukiwawczych<sup>199</sup> do 31 grudnia 2012 roku. Prawo zostało przedłużone jeszcze dwukrotnie, a ostatnie przedłużenie było bezterminowe. Oprócz przyznawania nowych licencji, zakazano ich transferu. Zakaz ten został uchylony w lipcu 2014 roku nowelizacją ustawy o minerałach. Od 2015 roku wznowiono wydawanie licencji na wydobycie na wniosek zainteresowanych podmiotów, co spowodowało szybki wzrost liczby prac geologicznych. Ponownie w 2017 roku system wniosków został zniesiony i nowe zezwolenia wydawane są wyłącznie w drodze selekcji.

---

<sup>196</sup> <https://www.mrpam.gov.mn/>, (dostęp:06.04.2023).

<sup>197</sup> *Mongolia Quarterly Economic Update February 2012*, World Bank, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/02/28/mongolia-quarterly-economic-update-february-2012>, (dostęp: 01.04.2023).

<sup>198</sup> О.Отгонжаргал, (2021), *Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл*, <https://mpress.mn/p/5011>, (dostęp: 09.08.2023).

<sup>199</sup> Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2011), *Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгохыг аориглох тухай, Монгол Улсын Хууль*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/65>, (dostęp: 25.08.2023).

W latach obowiązywania embarga na wydawanie nowych licencji inwestycje w sektorze poszukiwawczym w zasadzie ustały. Rozkwitł natomiast proceder przywracania unieważnionych licencji, co odbywało się w porozumieniu z organami ścigania. Innymi słowy, od czasu wprowadzenia zakazu sytuacja nie uległa poprawie. W 2011 roku obowiązywało ogółem 4706 koncesji, z czego 3610 to koncesje na poszukiwania, a 1096 na wydobywanie. Według stanu z 2021 roku w Bazie Danych Katastralnych Geologii i Górnictwa znajdowało się 899 koncesji na poszukiwania i 1701 koncesji na eksploatację łącznie 2600 złóż minerałów na obszarze obejmującym 3,9% terytorium Mongolii<sup>200</sup>.

Ustawa o inwestycjach zagranicznych podmiotów strategicznych<sup>201</sup> została uchwalona w maju 2012 roku, co potwierdziło silną rolę polityczną państwa w odniesieniu do BIZ. Chodziło zwłaszcza o kontrolę środków pochodzących od zagranicznych, w szczególności chińskich przedsiębiorstw państwowych. Artykuł 1 tej ustawy określał, że głównym celem jest „regulowanie inwestycji inwestorów zagranicznych(...) w obszarze strategicznym”. Ustawa wprowadziła po pierwsze kategorię „sektorów strategicznych”, do których oprócz górnictwa zaliczono bankowość, telekomunikację i finanse (art. 5) i po drugie rozróżnienie pomiędzy BIZ „prywatnymi” i „państwowymi” (art.4). Każde przedsiębiorstwo w części lub w całości będące własnością państwowego podmiotu zagranicznego musiało zostać wyraźnie zatwierdzone przez rząd, niezależnie od branży, natomiast prywatne podmioty zagraniczne jedynie były zobowiązane do rejestracji, chyba że zamierzały nabyć 1/3 lub więcej udziałów w podmiocie gospodarczym działającym na terenie Mongolii w jednym z sektorów strategicznych. Ustawa wprowadziła także większą swobodę decydentów publicznych w zakresie monitorowania inwestycji zagranicznych. Zgodnie z art. 7 Urząd ds. Zasobów Mineralnych miał obowiązek rozważyć wpływ na bezpieczeństwo narodowe, zgodność z prawem krajowym i konkurencję sektorową, a także ogólny wpływ na budżet państwa, zgodność z innymi politykami i działaniami. W przeglądzie polityki inwestycyjnej z 2013 roku UNCTAD zauważyła, że omawiana ustawa „wywołała poczucie niepewności zarówno wśród uznanych, jak i potencjalnych inwestorów, nawet spoza sektora wydobywczego”<sup>202</sup>.

Zmiana w lipcu 2014 roku ustawy o minerałach, na mocy której wprowadzono nowe struktury opłat licencyjnych, zakładała ustabilizowanie sytuacji w branży po okresie

---

<sup>200</sup> Байр Суурь, (2022), Уул уурхайн хөгжил геологи хайгуулаас шуул хамааралтай. <https://www.mongolianminingjournal.com/a/72088>, Mongolian Mining Journal, (dostęp: 05.08.2023).

<sup>201</sup> Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2012), Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай, Монгол Улсын Хууль, [HTTPS://LEGALINFO.MN/MN/DETAIL/8685](https://LEGALINFO.MN/MN/DETAIL/8685), (dostęp: 25.08.2023).

<sup>202</sup> *Investment Policy Review: Mongolia*, (2013), UNCTAD, Geneva, United Nations, <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=758> (dostęp: 09.08.2023).

zaskakujących zmian przepisów w latach poprzednich. Reperkusje miały charakter międzynarodowy, gdyż rozwój górnictwa w Mongolii odbywa się głównie dzięki BIZ. Jednak temat wydawania licencji poszukiwawczych i wydobywczych powrócił ponownie w 2023 roku. Art.4.1.30 wprowadził „progową cenę selekcyjną”, oznaczającą kwotę ustaloną za każdy hektar obszaru, na którym ogłoszono proces selekcji w celu uzyskania zezwolenia na wydobycie minerałów. Decyzje odnośnie tych cen podejmuje „komisja selekcyjna”, w skład której wchodzi osoby posiadające wiedzę z zakresu prawa, geologii i górnictwa oraz umiejętności zawodowe i doświadczenie w opiniowaniu planów i raportów badań geologicznych oraz poszukiwawczych (art. 4.28). Skład komisji musi zostać zatwierdzony przez członków rządu odpowiedzialnych za geologię i górnictwo. Cenę progową, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 30 tej ustawy, zatwierdza członek rządu odpowiedzialny za geologię i górnictwo.

Kolejna nowość dotyczy konieczności wydawania opinii i wniosków w sprawie udzielenia specjalnej koncesji na eksploatację złóż kopalin o znaczeniu strategicznym ze złóż znajdujących się w hałdach pokopalnianych (art. 10.1.20). W przypadku wyników badań geologicznych przeprowadzonych ze środków budżetu państwa, które doprowadziły do ujawnienia zasobów mineralnych lub akumulacji rud, wprowadzono obowiązek sporządzenia opisu zawierającego dane geologiczne złoża i przedłożenia do centralnej administracji państwowej odpowiedzialnej za geologię i górnictwo. Następnie organ ten jest zobowiązany do pisemnego powiadomienia o tych ustaleniach władz terenowych, a te z kolei przekazują je do zaopiniowania przez reprezentatywne zgromadzenie obywateli na poziomie sumu lub bagu, na terenie których znajduje się dane złożo (art. 17.2). Co najmniej na 30 dni przed przeprowadzeniem postępowania kwalifikacyjnego dla obszaru koncesji poszukiwawczej, w dziennikach ogólnopolskich i innych środkach masowego przekazu ogłasza się zaproszenie do udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym (art.17.4.). Oceniając wprowadzone zmiany należy stwierdzić, że zostały one ukierunkowane na lepszą kontrolę działań poszukiwawczych i wydobywczych zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Poza tym odpowiednio implementowane powinny wprowadzić większą transparentność procesów przyznawania licencji w sektorze górnictwie.

Reasumując tę część rozważań należy podkreślić, że oprócz najistotniejszej dla funkcjonowania sektora górnictwa ustawy o minerałach, potencjalni i faktyczni inwestorzy muszą działać w zgodzie także szeregiem innych aktów prawnych. Są to:

1. Ustawa o glebie (1988)
2. Ustawa o obszarach chronionych (1994)

3. Pakiet praw ochrony środowiska (1995)
5. Prawo gruntowe (2002)
6. Ustawa o pakiecie podatkowym (2008)
7. Ustawa o zakazie poszukiwania i wykorzystania kopalin na obszarach chronionych oraz obszarach leśnych zlewni (2009)
8. Ustawa o energetyce jądrowej (2009)
9. Ustawa o inwestycjach (2013)
10. Prawo dotyczące materiałów wybuchowych i kontroli materiałów wybuchowych (2013)
11. Ustawa o minerałach zwyczajnych<sup>203</sup> (2014)
12. Ustawa dotyczące inwestycji zagranicznych w jednostkach działających we wszystkich sektorach o znaczeniu strategicznym.
13. Modelowe porozumienie w sprawie ochrony środowiska, rozwoju infrastruktury związanej z użytkowaniem kopalń, tworzenia fabryk i wzrostu liczby miejsc pracy (2016)
13. Polityka państwa w sektorze surowców mineralnych 2014–2025 (2014)

#### **4.7. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w sektorze górniczym wobec zmian legislacyjnych w Mongolii w latach 1990- 2023**

Na początku lat dziewięćdziesiątych BIZ były obecne tylko w dwóch sektorach gospodarki: handlu i gastronomii oraz kulturze, edukacji i nauce. Jednak od 1993 roku prawo regulujące inwestycje zagraniczne objęło wszystkie sektory gospodarki. Ustawę o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych przyjęto 10 maja 1993 roku. Już od 1994 roku BIZ intensywnie wkroczyły do sektora górniczego<sup>204</sup>. Międzynarodowe organizacje uznały wówczas, że rząd Mongolii stworzył sprzyjające warunki prawne dla zagranicznych inwestorów, co zaowocowało napływem kapitału. Rekordowe były lata 2011 i 2012, kiedy kanadyjska spółka Rio Tinto rozpoczęła realizację projektu górniczego Oyu Tolgoi. W 2011 roku górnictwo w Mongolii szybko się rozwijało. Krajowe firmy, takie jak „Energy Resources”, starały się jak najwięcej inwestować, aby wykorzystać dobrą koniunkturę, kiedy z powodu powodzi w Queensland w Australii eksport z tego kraju obniżył się a cena węgla koksującego osiągnęła poziom 300 USD za tonę. Podczas boomu wydobywczego w latach

<sup>203</sup> Монголын уул уурхайн салбарын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ, (2016) , IRIMongolia, Уул Уурхайн Яам, UNDP, s. 17, [https://cdn.greensoft.mn/uploads/site/1152/files/4347ff67-be17-4239-a929-bc5ebe4386c8/Corruption\\_risk\\_assessment\\_Mining\\_Mon.pdf](https://cdn.greensoft.mn/uploads/site/1152/files/4347ff67-be17-4239-a929-bc5ebe4386c8/Corruption_risk_assessment_Mining_Mon.pdf), (dostęp: 19.09.2023).

<sup>204</sup> Bolor-Erdene Turmunkh, (2019), *Foreign Direct Investment and Investment Environment on Mining Sector in Mongolia*, The School of Economics and International Trade, Hunan University, Environmental economics s.51.

2011-2012 dochody podatkowe z górnictwa i przemysłu wydobywczego Mongolii przekroczyły 2 miliardy MNT, czyli stanowiły 48% całkowitych dochodów podatkowych<sup>205</sup>. Jednak decydenci od 2012 roku wielokrotnie podejmowali niejasne decyzje, które negatywnie wpływały na sektor wydobywczy, między innymi uchwalono przepisy zabraniające inwestorom zagranicznym posiadania więcej niż 49% udziałów w strategicznych branżach, w tym w górnictwie. W rezultacie, z wyjątkiem projektu Oyutolgoi, spadła wielkość pozostałych inwestycji górniczych, a kryzys zadłużeniowy po 2012 roku odbił się na działalności rządu. Zmian prawa dokonano tuż przed wyborami parlamentarnymi, w wyniku których ¼ mandatów zdobyli politycy określani jako „zamożni nacjonałści”.

W 2013 roku uchylono w całości ustawę o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych zastępując ją ustawą o inwestycjach. Od tego czasu głównym celem władz jest odzyskanie zaufania inwestorów zagranicznych poprzez stworzenie otoczenia instytucjonalnego, które zagwarantuje stabilne środowisko dla inwestycji w sektorze wydobywczym. Jednym ze sposobów na przyciągnięcie BIZ są przepisy o stabilizacji podatkowej (art. 14.). Wydawane są „świadectwa stabilizacji podatkowej” (art.15), które dotyczą czterech podatków: podatku dochodowego od osób prawnych, VAT, ceł oraz *royalty* i w zależności od wartości inwestycji gwarantuje stabilność opodatkowania od 5 do 18 lat. Głównymi kryteriami wydawania certyfikatu są:

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

Zakres stosowania świadectw stabilizacji podatkowej różni się w zależności od wartości inwestycji, branży i regionu inwestycji (art.16). Stabilizacja podatkowa jest gwarantowana na okres od 5 lat w Regionie Ułan Bator do 18 lat w Regionie Zachodnim. Jest to maksymalny okres stabilizacji podatkowej, jaki przewidział ustawodawca.

---

<sup>205</sup> E. Mungunzul, T. Chang, (2016), *Foreign Direct Investment in the Mongolian Mining Sector*, International Journal of u- and e- Service, Science and Technology, Vol. 9, No. 3. s. 256. [http://article.nadiapub.com/IJUNESST/vol9\\_no3/24.pdf](http://article.nadiapub.com/IJUNESST/vol9_no3/24.pdf), (dostęp: 23.07.2023).

Tabela 4.7 Zakres świadectw stabilizacji dla sektorów minerałów, przemysłu ciężkiego i rozwoju infrastruktury

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

Źródło: Ustawa o inwestycjach

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

Jeśli chodzi o podatki, to obowiązują następujące wysokości stawek:

- VAT 10%;
- CIT – progresywna stawka podatku od 10 do 25% (dochód w granicach 0–3,0 mld MNT opodatkowany stawką 10%; powyżej 3,0 mld MNT podlega opodatkowaniu kwotą 300 mln MNT plus 25% od dochodu przekraczającego 3 mld MNT);
- inne podatki: od dochodu z dywidendy, z tytułu *royalties*, od dochodu z tytułu odsetek 10% w przypadku rezydentów i 20% w przypadku nierezydentów<sup>206</sup>.

W 2016 roku powołano także Radę Ochrony Inwestorów, której przewodniczy premier, a w skład wchodzi reprezentujący różne ministerstwa urzędnicy wysokiego szczebla oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Jej główne zadania to przywrócenie zaufania inwestorów, przyciągnięcie większej liczby inwestycji oraz koordynacja działań wśród agencji rządowych w odniesieniu do skarg inwestorów (z wyjątkiem spraw rozpatrywanych przez sąd lub arbitraż). Zebrane doświadczenia związane z rozpatrzeniem pierwszych 150 wniosków i skarg spotkały się z pozytywną oceną inwestorów, co skłoniło do przekształcenia procesu

<sup>206</sup> *Your guide to invest in Mongolia. Investment Guidebook 2019*, Regulatory Agency of Government, National Development Agency, s. 43–44, <http://nda.gov.mn/backend/f/2019.pdf> (dostęp: 09.09.2023).

rozwiązywania skarg w system działający online. Dzieje się to we współpracy z Bankiem Światowym i, jak zapowiedziano, system ma rozpatrywać „skargę” zanim stanie się ona „sporem” przed sądem krajowym lub arbitrażem w ramach umowy międzynarodowej. Ponadto dla zapewnienia stabilności gospodarczej oraz opracowania i wdrożenia zintegrowanej polityki społeczno-gospodarczej i polityki inwestycyjnej utworzono działającą pod egidą rządu Narodową Agencję Rozwoju. W zakresie jej obowiązków jest opracowanie strategii dotyczącej zintegrowanych inwestycji i polityki wobec BIZ oraz prowadzenie kompleksowych działań mających na celu przyciągnięcie i promowanie BIZ w Mongolii. Zgodnie z mongolskim prawem inwestycyjnym, Narodowa Agencja Rozwoju jest organem administracji państwowej odpowiedzialnym za kontakty w sprawie BIZ. Prawo inwestycyjne zapewnia każdemu podmiotowi, którego inwestycja przekracza 500 mld MNT, opcję zawarcia umowy inwestycyjnej z rządem Mongolii. Umowa inwestycyjna może ponadto obejmować inne zachęty i świadczenia finansowe. Przewidziano następujące formy zachęt inwestycyjnych:

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

W celu przyciągnięcia inwestorów w Mongolii utworzono także trzy strefy wolnego handlu: Altanbulag, Zamyn-Uud, i Tsagaan nuur. Są zlokalizowane w pobliżu granic państwa i oferują szereg korzyści dla podmiotów prowadzących tam działalność gospodarczą, m. in. zwolnienie z podatku VAT, akcyzy i ceł towarów importowanych do i eksportowanych ze strefy wolnego handlu<sup>207</sup>.

Na Mongolskim Forum Ekonomicznym, które odbyło się w lipcu 2023 roku, premier Mongolii podkreślił powołanie agencji inwestycji zagranicznych, która przekształciła się w zunifikowany system udostępniania inwestorom „jednego okienka”, wprowadzania szybkich

---

<sup>207</sup> <https://www.privacyshield.gov/ps/article?id=Mongolia-foreign-trade-zones>, (dostęp: 20.08.2023).



i kompleksowych usług oraz ochrony ich interesów. Podkreślono również, że w 2022 roku Mongolia awansowała o 18 miejsc w stosunku do roku poprzedniego i zajęła 74. miejsce na 193 kraje w E-Government Development Index, co może być korzystne dla przyszłych inwestorów<sup>208</sup>. Mongolia jest członkiem Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) Banku Światowego i inwestorzy są uprawnieni do rejestracji w MIGA w celu uzyskania ubezpieczenia ryzyka politycznego dla swoich projektów<sup>209</sup>.

Dokonane w ostatnich kilku latach zmiany legislacyjne były odpowiedzią na krytykę poprzednich rozwiązań, a także próbą ograniczenia praktyk korupcyjnych, które panowały zwłaszcza w sferze udzielania licencji na geologiczne prace poszukiwawcze i wydobywanie surowców. Ich celem jest poprawa nadszarpniętej w poprzednich latach reputacji Mongolii w kontaktach z zagranicznymi inwestorami.

Warto zauważyć, że wraz z ekspansją górnictwa coraz częściej pojawiały się problemy społeczne i ekologiczne. Szczególnie projekt Oyu Tolgoi, z początkową inwestycją w wysokości 4,6 miliarda USD w kopalnię miedzi i złota, podniósł temperaturę dyskusji na ten temat. Był to zdecydowanie największy projekt inwestycyjny w historii kraju i wzbudził powszechne zainteresowanie tym, co i w jaki sposób społeczeństwo może zyskać w związku z jego realizacją<sup>210</sup>. Jednak problem społecznego niezadowolenia z negatywnych skutków działalności przemysłu wydobywczego nie został jeszcze rozwiązany. Biorąc pod uwagę, że w Mongolii znajdują się jedne z największych projektów wydobywczych na świecie (kopalnia miedzi i złota Oyu Tolgoi, kopalnia miedzi Erdenet i złoża węgla Tavan Tolgoi) a budżety nakładów inwestycyjnych mogą konkurować z PKB całego kraju, oczekiwania społeczne odnośnie przestrzegania zasad ESG są jak najbardziej zasadne. ESG, czyli Environment, Society, Governance, oznacza wykorzystanie czynników środowiskowych, społecznych i zarządczych do oceny zrównoważonego rozwoju firm czy krajów. Uważa się, że te trzy czynniki najlepiej odzwierciedlają główne wyzwania stojące przed korporacjami, i szerzej przed społeczeństwem, obejmujące zmiany klimatyczne, prawa człowieka i przestrzeganie prawa. Mongolskie przedsiębiorstwa wydobywcze stają się coraz bardziej świadome wpływu swojej działalności na środowisko i są coraz bardziej otwarte na rozważanie rozwiązań mających na celu zmniejszenie ich śladu węglowego, poprawę efektywności energetycznej,

---

<sup>208</sup> Narodowa Agencja Informacyjna Mongolii, (2023), <https://montsame.mn/mn/read/322888>, (dostęp: 09.07.2023).

<sup>209</sup> [https://www.miga.org/sites/default/files/multilingual/2023-05/MIGA\\_AnnualReport2023\\_interior\\_toprint\\_R10.pdf](https://www.miga.org/sites/default/files/multilingual/2023-05/MIGA_AnnualReport2023_interior_toprint_R10.pdf) (dostęp: 20.08.2023)

<sup>210</sup> B. Campbella, P. Hatcherb, (2019), *Neoliberal reform, contestation and relations of power in mining Observations from Guinea and Mongolia*, *The Extractive Industries and Society* 6(3), s. 648, <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.06.010> (dostęp: 25.05.2023).

poprawę wykorzystania wody, wprowadzenie energii odnawialnej w celu uzupełnienia pokrycia zapotrzebowania na energię oraz przyjęcie rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami. Tego samego oczekuje się od inwestorów zagranicznych, jak np. firmy Rio Tinto zarządzającej największym projektem inwestycyjnym w Mongolii jakim jest Oyu Tolgoi. Ponieważ punkt ciężkości projektu przenosi się z rozwoju na działalność operacyjną, oczekuje się zaangażowania Rio Tinto w dekarbonizację działalności, rozwój „zielonego” górnictwa i wykorzystania rozwiązań cyfrowych.

Ponieważ górnictwo silnie zaburza stosunki wodne, w 2016 roku doszło do podpisania przez osiem firm górniczych działających na południu Gobi „Dobrowolnego Kodeksu Postępowania” mającego na celu standaryzację podejścia przedsiębiorstw wydobywczych do gospodarki wodnej. Kodeks obejmuje dziewiętnaście obowiązków, w tym programy monitorowania partycypacyjnego, mechanizmy składania skarg przez mieszkańców, monitorowanie wpływu górnictwa na wodę na pastwiskach, przejrzyste pomiary i publikację danych dotyczących wody „w formacie dostępnym dla społeczności lokalnych”<sup>211</sup>. Wśród sygnatariuszy znaleźli się wszyscy znaczący operatorzy, w tym Oyu Tolgoi, Erdenet Tavan Tolgoi i Energy Resources. Rząd Kanady, EBOR i Rada Międzynarodowa ds. Górnictwa i Metali zapewniła zewnętrzne wsparcie dla rozwoju współpracy zgodnej z Kodeksem, ponownie podkreślając rolę organizacji międzynarodowych w zapewnianiu podstaw instytucjonalnych dla „społecznie odpowiedzialnego górnictwa” w południowym Gobi.

#### **4.8. Ewolucja porządku społecznego w Mongolii - przemysł wydobywczy jako główne źródło rent**

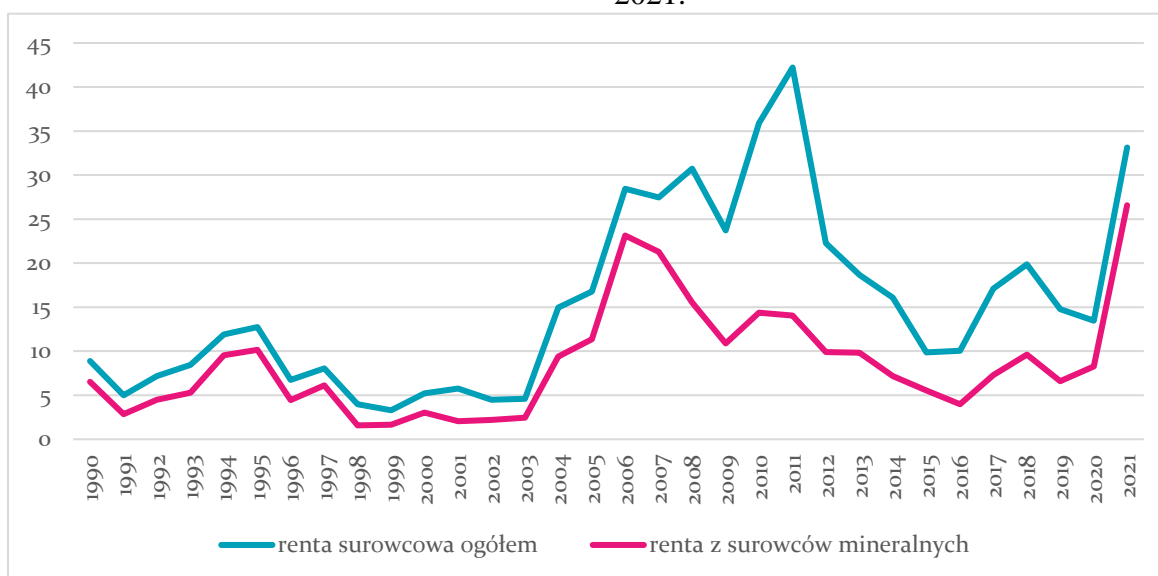
Wydobycie bogactw mineralnych jest źródłem renty surowcowej. Zwykle różni interesariusze walczą o jak największy udział w jej podziale. Nie inaczej jest w Mongolii. Początkowo nie wszyscy obywatele tego kraju zdawali sobie sprawę ze znaczenia tego źródła dochodu i bogactwa. Wiedza na ten temat z pewnością od samego początku towarzyszyła prawdziwym łowcom takich okazji, czyli wielkim przedsiębiorstwom górniczym, które operują na całym świecie i świeżo otwartą na rynkowe realia gospodarkę Mongolii potraktowały jako potencjalnie łatwy łup. Jak wiemy z rys. 4.14, specyficzną cechą BIZ w Mongolii jest ich znaczna koncentracja właśnie na działaniach związanych z poszukiwaniem i eksploatacją zasobów naturalnych. Od 2012 roku stanowią one łącznie 81% ogólnej wartości projektów związanych z BIZ. Jak wynika z danych na rys. 4.17. jest o co walczyć, gdyż udział

---

<sup>211</sup>Ts. Elbegsaikhan, (2016), *Voluntary Code of Practice for Mining Companies*, w: “Mongolian Economy Journal”, 2nd March, <http://mongolianeconomy.mn/en/i/8750>, (dostęp: 28.08.2023).

renty surowcowej w PKB jest wysoki, a w szczytowych okresach przekraczał 20% (wg dostępnych danych 23,1 w 2006 r. i 26,5% w 2021r.). Mineralami uwzględnianymi przez Bank Światowy w tych oszacowaniach są: cyna, złoto, ołów, cynk, żelazo, miedź, nikiel, srebro, boksyty i fosforan. Przebieg wykresu pokazuje okresy niskich udziałów renty w PKB po roku 2012, co związane było ze zmianami legislacyjnymi w ustawie o minerałach. W 2019 roku rząd przystąpił do opracowaniu strategii rozwoju BIZ mającej na celu określenie właściwej kombinacji rodzajów inwestycji zagranicznych, które mogą pomóc Mongolii w osiągnięciu celów rozwojowych.

Rysunek 4.19 Renta surowcowa i renta z surowców mineralnych w Mongolii w latach 1990-2021.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie:

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS?locations=MN> i

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MINR.RT.ZS?locations=MN>, (dostęp: 11.08.2023)

Fakt, że to właśnie eksploatacja kopalni staje się atrakcyjnym źródłem dochodu, powoli był coraz lepiej uświadamiany przez społeczeństwo, które chciało szybko i szeroko partycypować w tych korzyściach. Jak wiadomo, miara bogactwa narodowego ujmowana z perspektywy prostej sumy dobrobytu jednostkowego pozwalała na pozytywną ocenę postępów w zakresie dobrobytu niezależnie od różnic w zakresie uczestnictwa w dobrobycie poszczególnych jednostek. Na gruncie ekonomii zrównoważonego rozwoju wskazuje się na konieczność zmiany tego kryterium ze względu na lepsze uświadamianie sobie zależności społeczno-ekonomicznych i ekologicznych. „Zasadniczy postulat wskazuje na konieczność uwzględniania ludzkich potrzeb oraz szerszego członkostwa w dystrybucji zasobów naturalnych. Przy czym, ekonomia rozwoju zrównoważonego z perspektywy ewolucyjnej odnosi swoje rozważania do szeroko ujmowanych celów funkcjonowania społeczeństwa

w określonych uwarunkowaniach ekologicznych. Postulaty niwelowania nierówności pomiędzy poszczególnymi społeczeństwami w skali globalnej i lokalnej uzupełnione zostały również sprawiedliwością międzygeneracyjną, zapewniając w ten sposób biologiczne podstawy funkcjonowania społeczeństwa globalnego z perspektywy ewolucyjnej.”<sup>212</sup>

Rosnąca w społeczeństwie mongolskim świadomość korzyści ekonomicznych związanych z eksploatacją surowców naturalnych obudziła żądania udziału obywateli w podziale renty surowcowej. Stworzony w 2007 roku Mongolski Fundusz Rozwoju miał na celu dystrybucję pieniędzy zarobionych z działalności wydobywczej wśród wszystkich Mongołów. Plan działania rządu na lata 2008-2012, zatwierdzony uchwałą Ministerstwa nr 35 z 2008 roku zakładał, „[w]drożenie ram prawnych zapewniających każdemu obywatelowi 1,5 mln MNT z dochodów z dużych złóż strategicznych”<sup>213</sup>. 500,0 tys. MNT z obiecane go 1,5 mln MNT postanowiono zapłacić gotówką w latach 2010-2012. Rząd Mongolii wydał rozporządzenie<sup>214</sup>, aby pozostałe 1,0 mln MNT zapłacić w formie akcji Erdenes-Tavantolgoi lub w gotówce.

W listopadzie 2009 roku Mongolski Fundusz Rozwoju został zastąpiony przez Fundusz Rozwoju Ludzkiego (FRL). Stało się tak „w celu przeciwdziałania rosnącym nierównościom i aby szerzej rozpowszechnić korzyści płynące z boomu górniczego”<sup>215</sup>. Państwo miało co roku przekazywać na rzecz FRL część dochodów w oparciu o oczekiwane zyski z dywidend z minerałów, opłat licencyjnych i podatków. Fundusz został zaprojektowany jako ciągły „mechanizm transferu środków pieniężnych”. Fundusz dawał nadzieje mongolskiemu społeczeństwu na rzeczywisty udział w korzyściach z wydobycia surowców. Fundusz Rozwoju Ludzkiego powstał jako rezultat obietnic wyborczych. Rząd zapowiadał, że darowizna i udziały, które trafią do każdego obywatela, zostaną przeznaczone na zmniejszenie bezrobocia i ubóstwa, dokonanie inwestycji w edukację oraz poprawę jakości życia poprzez wsparcie opieki społecznej i przyznanie zasiłków dla ubogich. Część środków z funduszu miała zostać przeznaczona na projekty infrastrukturalne.

---

<sup>212</sup> D. Pieńkowski (2011), *Koncepcje sprawiedliwości w teorii ekonomii zrównoważonego rozwoju*, w: B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok, s. 208.

<sup>213</sup> Монгол Улсын Засгийн Газрын Тогтоол, *Иргэн бүрт 1.5 сая төгрөг хүртээх талаар авах арга хэмжээний тухай*, Улаанбаатар хот, Дугаар 84, (dostęp: 04.07.2023). <http://www.legalinfo.mn/mn/detail/3041>,

<sup>214</sup> *Иргэн бүрт 1.5 сая төгрөг хүртээх талаар авах арга хэмжээний тухай*, Улаанбаатар хот, Дугаар 84, [HTTPS://WWW.LEGALINFO.MN/MN/DETAIL/3041](https://www.legalinfo.mn/mn/detail/3041), (dostęp: 04.07.2023)

<sup>215</sup> A. Isakova, Plekhanov, A., Zettelmeyer, J. (2012), “Managing Mongolia’s Resource Boom, EBRD Working Paper 138, s. 10, [www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0138.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0138.pdf), (dostęp: 20.09.2023).

W okresie od lutego 2010 roku do czerwca 2012 roku rząd utworzył program transferu środków pieniężnych za pośrednictwem FRL w oparciu o nowe dochody z minerałów. Oznaczało to miesięczny przekaz w wysokości 10 000 MNT (7,42 USD) każdemu obywatelowi Mongolii w okresie od sierpnia do grudnia 2010 roku oraz 20 000 MNT (16,57 USD) w okresie od stycznia 2011 roku do czerwca 2012 roku. Ponieważ temat powszechnych transferów pieniężnych był ważnym elementem kampanii obu głównych partii w 2008 roku – Mongolskiej Partii Ludowej i Partii Demokratycznej – chęć utrzymania poparcia społecznego w ramach przygotowań do wyborów w czerwcu 2012 roku oznaczała, że program był kontynuowany, mimo trudności w jego utrzymaniu<sup>216</sup>. W 2012 roku państwowy holding Erdenes Tavan Tolgoi stał się niewypłacalny, kiedy ze spółki do FRL przekazano kwotę 310 mln USD, aby umożliwić bieżące płatności na rzecz społeczeństwa.

Rysunek 4.20 Książka podziału pieniędzy z Funduszu Rozwoju Ludzkiego wśród obywateli Mongolii



Źródło: [Хүний хөгжил сангийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулна \(olloo.mn\)](http://olloo.mn), (dostęp: 29.01.2023).

Na rysunku 4.20 pokazano „książkę” do zbierania pieniędzy z dochodów mongolskiego przemysłu mineralnego i wydobywczego. Fundusz został ostatecznie zlikwidowany w 2016 roku<sup>217</sup>.

Aby wygenerować oszczędności i zapobiec uzależnieniu od zmiennych cen minerałów, parlament przyjął ustawę o stabilności fiskalnej w 2010 roku i ustawę o zintegrowanym

<sup>216</sup>J. Lander, op.cit. s. 210.

<sup>217</sup> Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Сан, (2016), Монгол Улсын Хууль, Улаанбаатар хот, *Хүний Хөгжил Сангийн тухай хувь хүчингүй болсонд тооцох тухай*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/11755> (dostęp: 01.04.2023).

budżecie w 2011 roku. Przepisy te mają łączny efekt ograniczenia deficytu budżetowego i długu na poziomie odpowiednio 2% i 40% PKB, utrzymując wydatki na stałym poziomie ze stopą wzrostu PKB Mongolii ze źródeł niemineralnych i ograniczające uprawnienia parlamentu do wpływania na budżet państwa. Ustawa o stabilności fiskalnej przede wszystkim obejmowała wprowadzenie przejrzystego wzoru na prognozowanie cen miedzi, aby pomóc rządowi mongolskiemu przewidywać cykle wzrostów i spadków na tym rynku towarowym. Wreszcie ustawa o stabilności fiskalnej ustanowiła Fundusz Stabilności Fiskalnej w celu gromadzenia nadwyżek dochodów związanych z towarami z fazy boomu w celu rekompensowania strat finansowych ponoszonych w fazie dekonjunktury.

Przykłady górnictwa węgla i miedzi ilustrują upolitycznienie procesów ich rozwoju, oligarchizację i walkę elit o wpływy i jak najszerzy dostęp do udziału w rencie surowcowej. W związku z częstymi zmianami planów związanych z eksploatacją pojawiają się wątpliwości co do przejrzystości zawieranych umów.

Przykład 1. Wydobycie węgla w Tavan Tolgoi. W latach 1990–1991 rząd zezwolił zagranicznym firmom na badanie złoża. Jako pierwsza prawa poszukiwawcze na początku lat dziewięćdziesiątych uzyskała brytyjsko-australijska spółka górnicza BHP z siedzibą w Melbourne. Zrzekła się tych praw w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku z powodu obaw finansowych. Kopalnia węgla Tavan Tolgoi została częściowo sprywatyzowana decyzją Rządowej Komisji Prywatyzacyjnej, która doprowadziła do utworzenia w 1994 roku zdominowanej przez państwo spółki akcyjnej Tavan Tolgoi. W 2000 roku prezydent Nacagijn Bagabandi i inni oficjele wizytowali teren kopalni wraz z delegacjami z Japonii, Stanów Zjednoczonych i Korei Południowej. W 2004 roku podpisano umowę i rozpoczęto eksport węgla do Chin. W 2006 roku rząd przyznał mongolskiej spółce Energy Resources licencję na wydobycie w Ukhaa Khudag (licencja MV-11952)<sup>218</sup>. Jednak, kiedy w 2006 roku rząd zmienił ustawę o minerałach, złożo Tavan Tolgoi zostało zaliczone do 15 złóż strategicznych (co umożliwiło rządowi lepszy nadzór nad wydobywaniem). 29 sierpnia tego roku wydobyto i sprzedano milionową tonę węgla a Mongolska Giełda Papierów wartościowych uznała firmę wydobywczą za najlepszą spółkę giełdową<sup>219</sup>. W 2007 roku rząd postanowił dokonać przeglądu prawa własności i praw inwestycyjnych w stosunku do Tavan Tolgoi. Ówczesny premier Bayar Sanjaa zaproponował renacjonalizację eksploatacji złoża – rząd zyskałby 50%, spółki energetyczne zatrzymałyby 14%, a pozostali inwestorzy 36%. W 2007 roku

---

<sup>218</sup> <https://www.mmc.mn/pages/ukhaa-khudag-mine> (dostęp: 11.07.2023).

<sup>219</sup> <http://en.tavantolgoi.mn/> (dostęp: 04.07.2023).

przedsiębiorstwo Erdenes MGL LLC zostało utworzone jako spółka w całości należąca do państwa, następnie, w tym samym roku, rząd dokonał renacjonalizacji Tavan Tolgoi. Ponieważ rozwój wydobywania wymagał wielomilionowych nakładów na zakup odpowiedniego sprzętu, w 2009 roku rząd rozpoczął negocjacje z zagranicznymi firmami wydobywczymi, zapewniając im 48% udziałów w Tavan Tolgoi. Po początkowym zainteresowaniu inwestowaniem, firma BHP wycofała ofertę na początku 2009 roku. W 2010 roku rząd Mongolii nadal szukał partnerów rozwojowych dla tej inwestycji. Umowa, obejmująca Shenhua i amerykańską spółkę wydobywczą Peabody Energy, została podpisana w lipcu 2011 roku, ale anulowano ją dwa miesiące później po protestach rządów Japonii i Korei, których firmy zostały wykluczone. Projekt Tavan Tolgoi wśród zagranicznych inwestorów długo pozostawał przykładem nieudanego zarządzania górnictwem w Mongolii. Obecnie Tavan Tolgoi jest podzielone na sześć sekcji: Tsankhi, Ukhaa Khudag, Bor tolgoi, Bortee oraz południowo-zachodnie i wschodnie zagłębie. Sekcja Tsankhi jest największa i została podzielona na dwie części – wschodnią i zachodnią. Tavan Tolgoi jest własnością państwowej spółki Erdenes MGL, z wyjątkiem sekcji Ukhaa Khudag, którą eksploatuje Mongolska Spółka Górnicza. Firma Erdenes Tavan Tolgoi, spółka zależna Erdenes MGL, zarządza rozwojem wschodniej części Tsankhi. Mongolska Spółka Górnicza jest najważniejszym graczem w zakresie wydobywania węgla w Mongolii. Jej kondycja finansowa nie wydaje się być jednak stabilna, gdyż w 2016 roku układała się z JP Morgan Securities i SC Lowy Financial (HK) Ltd. w sprawie restrukturyzacji długu. Przyczynę swojej niepewnej sytuacji finansowej upatrywała w zmianach polityki gospodarczej wprowadzonych przez Chiny, które zmniejszyły produkcję stali surowej, a w konsekwencji zgłaszały niższe zapotrzebowanie na import węgla koksującego.

Przykład 2. Kombinat Erdenet powstał na podstawie umowy w pomiędzy rządami Mongolii a ZSRR z dnia 22 listopada 1973 roku, a rozpoczął działalność 14 grudnia 1978 roku, kiedy to wyprodukował pierwszy koncentrat. Udziały obu stron wynosiły po 50%. Zgodnie z umową z 1991 roku pomiędzy rządami obu krajów, kombinat Erdenet został przekształcony w spółkę *joint venture* z rosyjskim przedsiębiorstwem „Rostek”. Większościowy udział w wysokości 51% należał do strony mongolskiej. Kombinat Erdenet to największy w Azji zakład wydobywania i wzbogacania rud miedzi i molibdenu, wydobywający 37 mln ton rudy, przerabiający 32,5 mln ton rudy, produkujący około 580 000 ton koncentratu miedzi i 5 000 ton koncentratu molibdenu<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> Эрдэнэт Үйлдвэр ТӨҮГ, <https://www.erdenetmc.mn/about>, (dostęp: 20.06.2023)

Nie jest tajemnicą, że partie polityczne po wygraniu wyborów traktują kombinat Erdenet jako „dojną krowę” (*саалийн үнээ*). W 2016 roku 49% zakładów Erdenet zostało kupione od Rosji przez Mongolian Copper Company za 500 mln USD<sup>221</sup>. Właścicielem tej firmy jest właściciel Banku Handlu i Rozwoju. Wydarzenie polegające na przejściu 49% udziałów w firmie od strony rosyjskiej było samo w sobie upolitycznione. Tak naprawdę, zgodnie z prawem, jeśli strona rosyjska chciała sprzedać te 49% udziałów, musiała wystąpić z wnioskiem i propozycją do rządu mongolskiego. Ale tak się nie stało. Fakt, że kombinat po wykupie udziałów rosyjskich w 100% znalazł się w rękach mongolskich nie uspokoił nastrojów i zaczęły się spory wewnętrzne, które wywoływały kolejne problemy. Po pewnym czasie rząd siłą przejął od Mongolian Copper Company jej udziały. Elity władzy wykorzystały swoją pozycję polityczną i niezgodnie z prawem przejęły część kupioną przez Mongolian Copper Company. Zbiegło się z wyborami prezydenckimi i stało się wówczas częścią gry politycznej<sup>222</sup>.

W 2020 roku w czasie epidemii COVID-19 po raz pierwszy w swojej historii kombinat Erdenet osiągnął przychody ze sprzedaży na poziomie 3,1 bln MNT, obniżył koszt o 1 MNT do 56 MNT. Biorąc pod uwagę szczególne okoliczności wywołane pandemią, rząd Mongolii przyjął dwie uchwały (Uchwała nr 211 z 2020 r.<sup>223</sup> i Uchwała nr 207 z 2021 r.<sup>224</sup>), na podstawie których kombinat Erdenet został zmuszony do pokrycia kosztów dostarczania energii elektrycznej, energii cieplnej, zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków na rzecz wszystkich gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i organizacji w Mongolii w okresie od 1 grudnia 2020 roku do 31 grudnia 2021 roku. Pozwoliło to tym podmiotom zaoszczędzić 1,2 bln MNT. Dyrektor H. Badamsuren z dumą ogłosił, że „ponosi pełną odpowiedzialność za płatności i opłaty za odpady i sfinansował je kwotą ponad 1 bln MNT”. Rząd przyznał kombinatowi Erdenet tytuł „Bohatera Mongolii” w uznaniu wysiłków menedżerów i pracy górników na rzecz kraju. Spotkało się to z dużym powszechnym społecznym uznaniem. Jednak świadczy również o silnych powiązaniach elit władzy z sektorem produkcyjnym. Fakt, że kombinat Erdenet finansował przez rok wymienione wyżej wydatki dla całego kraju przypomina czasy

---

<sup>221</sup> Идэр Г., (2020), *Эрдэнэт үйлдвэр*”-ийн анхны баяжмалаа гаргасан өдөр, Mongolian Mining Journal, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/71293>, (dostęp: 20.06.2023)

<sup>222</sup> Да. Ганболд: *МАН доторхи мөнгөтэй бүлэглэл Эрдэнэт үйлдвэрийн 49 хувийг авч чадаагүй болохоор улс төрийн эрх мэдлээ ашиглахыг үгүйсгэхгүй*, (2017), <https://www.24tsag.mn/a/157935>, (dostęp: 25.06.2023).

<sup>223</sup> Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2020), „Коронавируст халдвар (КОВИД-19)-ын цар тахлын үед айл өрх, аж ахуйн нэгж, байгууллагад дэмжлэг үзүүлэх зарим арга хэмжээний тухай”, Монгол Улсын Засгийн Газрын Тогтоол, Дугаар 211, Улаанбаатар хот, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=15792>, (dostęp: 21.06.2023).

<sup>224</sup> Өмнөд бүсийн цахилгаан түгээх сүлжээ ТӨХК, (2021), *Цахилгаан эрчим хүчний төлбөрийг төрөөс төлөх шийдвэр сунгагдлаа*. <https://obtsts.mn/news/117/single/542>, (dostęp: 22.06.2023).



gospodarki centralnie planowanej. W 2021 roku rząd Mongolii zatwierdził Politykę Nowego Odrodzenia. Ma ona na celu wzmocnienie niezależności gospodarki kraju, ograniczenie negatywnego wpływu pandemii COVID-19 na gospodarkę oraz niezwłoczne rozwiązanie problemów ograniczających rozwój. „Wizja-2050” to średnioterminowy program przyjęty na okres do 10 lat, mający na celu stworzenie podstawowych warunków dla skutecznej realizacji długoterminowej polityki rozwoju Mongolii oraz poprawę gospodarki, infrastruktury i produktywności. Zakłada się, że dzięki realizacji „Nowej Polityki Odbudowy” w długim okresie wzrost gospodarczy zostanie utrzymany średnio na poziomie 6% rocznie, dochód narodowy na mieszkańca podwoi się, a współczynnik aktywności zawodowej osiągnie 65%<sup>225</sup>. Kombinat Erdenet niewątpliwie odegra historyczną rolę w przyspieszeniu realizowanej przez rząd „Polityki Nowego Odrodzenia” oraz wzmocnieniu niezależności gospodarki. W ramach polityki odrodzenia kombinat Erdenet planuje do 2024 roku zrealizować łącznie 22 projekty obejmujące rozwój infrastruktury, rozbudowę zakładu i modernizację produkcji oraz projekty rozwoju społecznego<sup>226</sup>.

W latach 1991-2017 rząd Mongolii otrzymał łącznie 4,38 mld USD w postaci pożyczek zagranicznych i 2,62 mld USD w ramach pomocy od krajów partnerskich i organizacji międzynarodowych. Pomoc i pożyczki nie trafiały jednak do zwykłych ludzi, ale zamiast tego stały się dochodem elit. Ważnym źródłem rent przechwytywanych przez elity władzy stał się też handel ziemią. Kwitł on szczególnie w stolicy, a ziemia została podzielona do tego stopnia, że nic nie zostało jako własność publiczna. Gospodarka gruntami została podporządkowana interesom politycznym<sup>227</sup>.

W Mongolii istnieje stosunkowo wiele organizacji, co charakteryzuje dojrzałe LAO, natomiast wiele cech systemu politycznego przypomina podstawowe LAO. Ewolucję porządku instytucjonalnego Mongolii po transformacji społeczno-gospodarczej w latach dziewięćdziesiątych można podzielić na trzy główne etapy. Po upadku ZSRR rozpoczął się w Mongolii etap intensywnych reform, który możemy określić mianem westernizacji. Jest to okres kształtowania się podstawowych instytucji gospodarki rynkowej i systemu demokratycznego. W okresie przejściowym (lata 90.) na trudności gospodarcze miały wpływ czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Mongolia miała niedostatecznie rozwinięte instytucje gospodarki rynkowej. Istotnym problemem był brak odpowiednich kadr zarówno w sektorze

---

<sup>225</sup>Zintegrowany System Informacji Prawnej Mongolii, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16390082551211&showType=1>, (dostęp: 02.05.2023)

<sup>226</sup> IKON, op. cit. <https://ikon.mn/n/2how> (dostęp: 14.05.2023).

<sup>227</sup>Э. АРИУНАА, (2022), *Улаанбаатар хорт хавдар шиг хэзээ мөдгүй хагарх дөхсөн*, <https://news.mn/r/2589462/> (dostęp: 04.05.2023).

prywatnym, jak i publicznym. Jak twierdzi profesor Suvd, mongolscy specjaliści ze względu na słabą znajomość realiów gospodarki rynkowej, nie byli przygotowani na dynamiczne zmiany, które miały miejsce, a tym samym nie byli w stanie odpowiednio organizować produkcji na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Przyczyniło się to do znaczących trudności, z jakimi borykała się gospodarka w okresie przejściowym<sup>228</sup>.

W drugim etapie ewolucji porządku w gospodarce wzrosła istotnie rola sektora wydobywczego. Lata 2010-2012 były okresem boomu w górnictwie<sup>229</sup>. Reformy rynkowe polegające na liberalizacji, deregulacji i prywatyzacji zwiększyły zakres wolności gospodarczej, ale w Mongolii sytuacja ekonomiczna dużej części społeczeństwa uległa pogorszeniu, co prowadziło wprost do wzrostu ubóstwa i nierówności. Pojawiła się dysproporcja między jawnością systemu politycznego a rzeczywistą wolnością w sferze gospodarczej. Polityka gospodarcza skoncentrowana na przemyśle wydobywczym pogłębiła tę nierównowagę. Wyłoniły się nowe elity, w tym elity które wzbogaciły się w wyniku reform rynkowych. Intensywny rozwój przemysłu wydobywczego miał negatywny wpływ na społeczeństwo. Część społeczeństwa, np. nomadzi, nie czerpała korzyści ekonomicznych z wydobycia zasobów naturalnych, natomiast ponosiła koszty związane choćby z degradacją środowiska przyrodniczego, utratą pastwisk i dostępu do wody. Spowodowało to wzrost niezadowolenia społecznego i sprzeciw wobec inwestycji górniczych. W wyniku nacisków społecznych rząd dokonał zmian w prawie górniczym i systemie gospodarczym, starając się zapewnić obywatelom większy udział w zyskach z wydobycia oraz lepszą ochronę przed negatywnymi skutkami rozwoju górnictwa. W związku z tym w Mongolii pojawiła się szansa na transformację ku OAO. Proces ten jednak został zahamowany przez działanie inwestorów zagranicznych, którzy zaczęli zmniejszać swoje zaangażowanie w inwestycje, tym samym zaostrzając kryzys gospodarczy. Był to moment, kiedy elity Mongolii uznały, że w ich interesie leży stworzenie jak najkorzystniejszych warunków dla inwestorów zagranicznych i rozwoju przemysłu wydobywczego. W tym celu zaczęto tworzyć ramy instytucjonalne, ukierunkowane na lepsze zarządzanie konfliktem społecznym. Ostatnie zmiany prawa w Mongolii miały na

---

<sup>228</sup>В. Сувд, (2000), *Эдийн засгийн өсөлт ба ядуурлын зарим асуудал*, Эдийн Засаг: онол, практик, Улаанбаатар, <https://journal.num.edu.mn/econjournal/article/view/3260/2831>, (dostęp: 20.09.2023).

<sup>229</sup>Д. Ган-Очир, Б. Даваадалай, Б.Эрдэнэбаяр, (2020), *Монголын эдийн засаг, сургамж ба шийдэл, Хөгжлийн загвараа эргэн харах нь*, Mongolbank, s. 11 <https://www.mongolbank.mn/file/files/documents/1.%20D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D1%8B%D0%BD%20%D1%8D%D0%B4%D0%B8%D0%B9%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B3%20-%2030%20%D0%B6%D0%B8%D0%BB.%20%D1%81%D1%83%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BC%D0%B6%20%D0%B1%D0%B0%20%D1%88%D0%B8%D0%B9%D0%B4%D1%8D%D0%BB.pdf>, (dostęp: 20.09.2023).

celu po pierwsze, ustanowienie odpowiedniego systemu instytucjonalnego dla funkcjonowania przemysłu wydobywczego oraz zagranicznych inwestorów, po drugie, umożliwienie łatwiejszej kontroli nad konfliktem społecznym. Jednocześnie rezultatem tych zmian jest regres demokracji i powstawanie systemu jednopartyjnego w Mongolii.

Źródłem konfliktu jest brak równowagi w otwartości systemu politycznego i gospodarczego. Taka nierównowaga wynikała z nierównomiernego procesu poszerzania zakresu wolności politycznej i gospodarczej w Mongolii. W ciągu 30 lat, odkąd Mongolia rozpoczęła transformację ku gospodarce rynkowej, nastąpiły głębokie zmiany w strukturze społecznej społeczeństwa. Ogólny stan rozwarstwienia w strukturze społecznej Mongolii można przedstawić następująco:

1. Najbogatsza część społeczeństwa (miliarderzy, których roczne dochody liczone są w setkach milionów), w tym właściciele przedsiębiorstw górniczych i handlowych oraz członkowie ich rodzin, ludzie polityki i biznesu (oligarchowie łączący interesy gospodarcze i polityczne) stanowią mniej niż 5% populacji. Koncentrują w swych rękach około 90% kapitału.
2. Bogata część społeczeństwa – stanowi 15-18% populacji (głównie mali i średni producenci). Roczny dochód tych obywateli wystarcza na samodzielne prowadzenie działalności gospodarczej i posiadania środków finansowych. Znaczna część tej grupy jest powiązana z oligarchami.
3. Średniozamożna część społeczeństwa. Grupa ta nie została szczegółowo zbadana pod względem udziału w społeczeństwie ogółem.
4. Biedna część społeczeństwa (obejmuje większość pracowników fizycznych w przemyśle oraz urzędników służby cywilnej). Obywatele należący do tej kategorii mają stabilną pracę, mają podstawowe aktywa, takie jak domy i samochody, ale źródłem utrzymania są marne zarobki, a duża część z nich ma długi związane z zaciąganiem kredytów konsumpcyjnych na mieszkania i samochody.
5. Najbiedniejsza część społeczeństwa (obejmuje osoby o najniższych zarobkach, bezrobotnych, osoby samotne)<sup>230</sup>.

W Mongolii oficjalnie zarejestrowanych jest 36 partii, ale dominują dwie: Mongolska Partia Ludowa i Partia Demokratyczna<sup>231</sup>. Akumulacja bogactwa w rękach członków dwóch

---

<sup>230</sup> Данзан Лүндээжанцан, (2014-2015), *Орос, Монголын нийгмийн соёл иргэнийлийн асуудлууд харьцуулсан судалгааны туршилага сургамж*, Шинжлэх Ухаан Технологийн Сан, s. 9. <http://data.stf.gov.mn/Project/ProjectViewPublic.aspx?id=106583>, (dostęp: 19.06.2023).  
Wikipedia, (2023), *Монголын намын жагсаалт*, <https://mn.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D1%8B%D0%B>

dominujących partii politycznych i ich otoczenia oraz niesprawiedliwa dystrybucja tego bogactwa skutkują rozwarstwieniem społeczeństwa. Bieda obywateli, bezrobocie, brak realnego wpływu na władze i dostępu do rzetelnej informacji, to główna broń w walce oligarchów o władzę. Ch. Davaadash<sup>232</sup>, aby ocenić zmiany, błędy i pomyłki w polityce, społeczeństwie i gospodarce, w artykule „Niektóre cechy i złożoność mongolskiej transformacji społecznej” (2015) stwierdził, że rewolucja była konieczna, ale nie trzeba było niszczyć podstaw ekonomicznych rozwoju, ale na nich budować. Za błąd uznał ciche spełnianie wszystkiego, co narzucali i czego żądali zewnątrzni konsultanci<sup>233</sup>.

Od lat dziewięćdziesiątych Mongolia stała się przedmiotem żywego zainteresowania inwestorów, gotowych zwłaszcza na poszukiwanie i wydobywanie surowców mineralnych. Paradoksalnie proponowany przez Zachód neoliberalny model rozwoju okazał się swego rodzaju pułapką. Interesy wielkich inwestorów prowadzą kraj na ścieżkę rozwoju wiodącą w kierunku rządów jednopartyjnych i autokracji. Mongolia staje się coraz bardziej uzależniona gospodarczo od Chin, a rządy Mongolskiej Partii Ludowej (powiązanej przez swoich członków gospodarczo i politycznie z wielkim biznesem) służą zapewnieniu stabilności otoczenia instytucjonalnego dla inwestycji. Jeśli kraje zachodnie utracą swoje wpływy w Mongolii, będzie to bardzo korzystne dla Chin, które już teraz są znaczącym partnerem gospodarczym i skutecznie wzmacniają ten system.

---

D\_%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D1%8B%D0%BD\_%D0%B6%D0%B0%D0%B3%D1%81%D0%B0%D0%B0%D0%BB%D1%82 , (dostęp: 19.06.2023), (dostęp: 19.06.2023).

<sup>232</sup> Profesor, starszy dyplomata Mongolii.

<sup>233</sup> *Гаж тогтолцоо юу? Залхуу Монгол уу?* (2015), Либерализмын бодит төрхтэй танилц: Цуврал №6. Икон, <https://ikon.mn/n/k5p>, (dostęp: 24.06.2023).

Tabela 4.8 Ewolucja porządku społecznego w Mongolii i główne źródła rent od 1990 roku

	Wydarzenie	Rodzaje porządku społecznego	Rodzaje rent
Mongolia pod rządami komunistów (państwo satelickie ZSRR) (1924-1990)		Kruchy → Podstawowy LAO	-pomoc finansowa ZSSR -państwowe stanowiska
Reformy rynkowe i demokratyczne (etap westernizacji) (1990-1998)	-Rozwój prywatnej przedsiębiorczości. -Przybierające na sile od końca 1989 r. pokojowe demonstracje i zgromadzenia domagające się demokracji (Plac Sukhbaatar w Ułan Bator i inne duże place). - Podjęcie decyzji w marcu 1990 r. o przeprowadzeniu pierwszych w kraju wielopartyjnych konkurencyjnych wyborów, które odbyły się w lipcu tego samego roku. W wyniku wyborów wygrała Mongolian People's Party, i Wybory wygrała Mongolska Partia Ludowa i włączyła partie opozycji do wspólnego rządu -Wylimitowanie państwowego monopolu na usługi komunalne, taryfy komunalne i czynsze za mieszkania komunalne przyjęcie nowej konstytucji Mongolii (1992 r. ) -Przyjęcie ustawy o minerałach (1997 r.)	Podstawowy LAO	-prywatyzacja -zagraniczna pomoc i pożyczki -państwowe stanowiska
Rozwój górnictwa. (etap dostosowania instytucjonalnego) (1999-2015)	-Demonstracje po wyborach parlamentarnych w 2008 r. Oskarżenie Mongolskiej Partii Ludowej o sfałszowanie wyborów. -Rząd koalicyjny (2008- 2012) -Zmiana ustawy 2012 spowodowała ucieczkę inwestorów zagranicznych.	Podstawowy → Dojrzały LAO	-licencje na wydobywanie -handel ziemią w Ułan-Bator -górnictwo -zagraniczna pomoc i pożyczki
Ku rządowi jednej partii (od 2016 r. do dziś )	- Masowa demonstracja przeciw rządowi Mongolii (2022 r.) -Zwiększenie liczby członków parlamentu z 76 do 126 (2023 r.) bez akceptacji społeczeństwa Mongolii. -Próba zmiany konstytucji Mongolii przez partię rządzącą.	Dojrzały z zagrożeniem powrotu do podstawowego LAO z autorytarnym reżimem	-licencje na wydobywanie -górnictwo -zagraniczna pomoc i pożyczki

Źródło: opracowanie własne.

\*\*\*

W ciągu 30 lat od przejścia do gospodarki rynkowej Mongolia doszła do punktu, w którym nie była w stanie poczynić znaczących kroków w kierunku dywersyfikacji gospodarki ze struktury gospodarki opartej na górnictwie. Stała się zależna od eksportu surowców i jednego kraju – Chin – jako dominującego partnera handlowego. Wzrost gospodarczy Mongolii nie ma trwałego charakteru i jest uzależniony głównie od cen surowców, w szczególności węgla i miedzi, na rynkach światowych. Podejście neoliberalne mające na celu stworzenie sprzyjającego środowiska inwestycyjnego dla BIZ, w rzeczywistości chroniło interesy inwestorów kosztem jakości życia obywateli. Ponieważ jest to użyteczne dla zewnętrznych inwestorów i jest źródłem renty, elity starają się stworzyć stabilne warunki inwestowania, ograniczające polityczną i ekonomiczną konkurencję. W wyniku tych procesów w Mongolii demokracja systematycznie się cofa, przepaść między bogatymi a biednymi pogłębia, stan środowiska naturalnego pogarsza, a kultura koczownicza stopniowo zanika. Choć oficjalnie Mongolia jest krajem demokratycznym, w rzeczywistości rządy są autokratyczne, a sfera wolności politycznej i sfera wolności słowa są ograniczane.

## ROZDZIAŁ V

### **5. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom ekspansji górnictwa w Mongolii**

Nikt nie może zaprzeczyć faktowi, że górnictwo jest obecnie głównym czynnikiem napędzającym gospodarkę Mongolii. Ale z drugiej strony społeczeństwo również zdaje sobie sprawę z tego, że rekultywacja terenów pokopalnianych wymaga wielu zmian zarówno od strony regulacji, jak i praktyki. W wielu regionach Mongolii znajdują się obszary, które po zakończeniu wydobywania surowców zostały opuszczone bez jakiegokolwiek zabezpieczenia. Ofiarami tych praktyk są zwłaszcza pasterze i ich stada. Inaczej jest jednak w przypadku miast, które powstały dzięki górnictwu i stały się już dużymi skupiskami ludzkimi. Przyszłe wyzwania, które wystąpią po zakończeniu eksploatacji kopalni, już dziś wymagają opracowania standardów postępowania. W rozdziale zarysowane zostaną problemy terenów pogórnicznych w Mongolii a także przedstawione wybrane przykłady działań podejmowanych w Niemczech i w Polsce przy zaangażowaniu Unii Europejskiej.

#### **5.1. Problemy z rewitalizacją terenów górniczych w Mongolii**

Jak ilustrują to dane na temat obszarów zdegradowanych przez górnictwo zawartych w tabeli 4.4., ze względu na wielkość, ich rekultywacja, rewitalizacja i przywracanie przyrodzie lub innemu użytkowaniu gospodarczemu stanowią trudny do rozwiązania problem. Dotychczas w Mongolii trudno znaleźć przykłady dobrych praktyk. Tylko częściowo wynika to z braku odpowiednich regulacji. Najczęściej zaniechanie odpowiednich działań jest pochodną wiary, że na ogromnym terytorium kraju problemy nie będą zanadto widoczne i dokuczliwe. Takie myślenie jest jednak zgubne. W przypadku dużych inwestycji w eksploatację bogactw mineralnych zaplanowaną przynajmniej na kilka dekad, należy się przecież spodziewać, że nadejdzie moment, kiedy surowiec zostanie wyeksploatowany i trzeba będzie zmierzyć się z nowymi wyzwaniami. Będą to zwłaszcza: zabezpieczenie wyrobiska i jego rekultywacja mająca na celu albo zwrócenie tego terenu naturze, albo znalezienie nowego sposobu wykorzystywania gospodarczego, zapewnienie nowych źródeł utrzymania dla ludności utrzymującej się dotąd bezpośrednio lub pośrednio z górnictwa.

W przypadku Mongolii brakuje doświadczeń w rekultywacji terenów pokopalnianych. Po pierwsze, nie minęło dużo czasu od momentu, kiedy zaczęła się prawdziwa ekspansja górnictwa. Wcześniejsze inwestycje, rozpoczynane jeszcze w okresie gospodarki centralnie

planowanej, były realizowane bez uwzględniania dalekosiężnych negatywnych skutków wydobycia i szukania rozwiązań zgodnych z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Po drugie, gdy w sferze politycznej dyskutuje się o górnictwie, w pierwszej kolejności mówi się o zyskach, a nie o problemach. Jednak wydobycie zasobów mineralnych zawsze się kiedyś kończy. Rekultywacja terenów pogórnich jest projektem długoterminowym i wymaga znacznych środków finansowych. Przykłady z krajów Unii Europejskiej, w których zrealizowane zostały projekty restrukturyzacyjne i rewitalizacyjne, pokazują, że udział obywateli lub presja społeczna na decydentów przynoszą oczekiwane zmiany. Cechą wyróżniającą to społeczne zaangażowanie było to, że aktywiści byli zwykle ekspertami w dziedzinie ochrony przyrody. W przypadku Mongolii walczą jedynie pasterze, którzy stracili ziemię, wodę i paszę. Jednak ich walka nie przyciąga uwagi decydentów. Może nawet decydentów to nie obchodzi.

Jak dotąd w Mongolii nie ma doświadczeń w zakresie całkowitej renowacji obszarów górniczych. Faza poeksploatacyjna przemysłu wydobywczego Mongolii jest stosunkowo nowym problemem branży. Obowiązujące przepisy i regulacje są niejasne. Na przykład w art. 14 ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko z 05.01.2012 roku stanowi, że plan zamknięcia kopalni powinien zostać opracowany co najmniej na 3 lata przed jej zamknięciem, po zasięgnięciu opinii centralnego organu administracji państwowej odpowiedzialnej za sektor i zostać przedłożony centralnemu organowi administracji państwowej właściwej do spraw ochrony środowiska. W praktyce dochodziło jednak do unikania odpowiedzialności przez przedsiębiorstwa wydobywcze. Brakuje także systemowych rozwiązań w zakresie planowania i koordynowania prac związanych z zamykaniem kopalń i rekultywacją terenów pogórnich (w tym między innymi gwarancji finansowych wymaganych dla działań związanych z zamykaniem kopalń). Dlatego też, ze względu na niejasne przepisy i brak precyzyjnego rozdziału kompetencji pomiędzy władze różnych szczebli, pojawiają się istotne negatywne skutki dla środowiska i społeczeństwa. Brakuje także regulacji prawnych związanych z rehabilitacją środowiskową. Przykładowo, aby zapobiec degradacji gruntów, w rozdziale 6 ustawy Prawo o gruntach zawarto „ogólne wymagania dotyczące efektywnego i prawidłowego użytkowania oraz ochrony gruntów”, w których kwestia rekultywacji nie została uwzględniona. Dlatego konieczne jest pilne zatwierdzenie ustaw i rozporządzeń regulujących etapy zamykania kopalń i zwiększenie liczby związanych z tym kontroli. Jeśli chodzi o zarządzanie tymi procesami, konieczne jest zapewnienie dostępu do informacji i udziału lokalnych społeczności. Problem zapobiegania degradacji siedlisk poprzez ochronę i renaturyzację środowiska leży nie tylko w gestii państwa, ale także wynika z prawnej odpowiedzialności przedsiębiorstw, czerpiących korzyści z eksploatacji bogactw naturalnych,



co jest zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Na rysunku 5.1. przedstawiono lokalizację terenów zdegradowanych przez działalność górniczą i pozostawionych bez rekultywacji. W niektórych ajmakach sytuacja wygląda naprawdę źle.

Rysunek 5.1 Lokalizacja terenów zdegradowanych przez działalność górniczą i pozostawionych bez rekultywacji



Źródło: Swedish Environmental Protection Agency, UNDP, Уул уурхай, хөнгөн үйлдвэрийн яам, Уул уурхайн салбар дахь хууль эрхзүйн шинжилгээ, 2018.

Zaobserwowane w Mongolii problemy związane z zarządzaniem rozwojem górnictwa obejmują<sup>234</sup>:

- Brak konsultacji z zainteresowanymi stronami na każdym etapie planowania i prowadzenia wydobycia.
- Niski poziom planowania na poziomie rządu centralnego w zakresie działań na terenach pogórnicznych. Obserwuje się pewne działania związane z przygotowaniem szczegółowych strategii dywersyfikacji gospodarczej i długoterminowego planowania po zakończeniu eksploatacji kopalni na poziomie sumów, jednak brakuje jasnych strategii na poziomie krajowym i lokalnym.
- Słabe wsparcie możliwości rozwoju lokalnego biznesu związanego z górnictwem. Niewiele wiadomo na temat sposobu zawierania i wdrażania umów pomiędzy przedsiębiorstwami wydobywczymi a samorządami lokalnymi, aby zapewnić dostępność świadczeń społecznościom dotkniętym skutkami działalności górniczej.

<sup>234</sup> ЗГХФ Уул Уурхайн Бодлогын Үзэл Баримтлалын Үнэлгээ, (2017), International Institute for Sustainable Development, Intergovernmental Forum of Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, s.37-38.

- Brak jasnego systemu regularnej dokumentacji i raportowania wpływu wydobycia i przetwórstwa minerałów na społeczeństwo i gospodarkę. Chociaż zgodnie z ustawą o minerałach „państwowa administracyjna zajmująca się geologią i górnictwem” ma obowiązek „opracowywać zalecenia dotyczące wpływu czynników naturalnych i działalności człowieka na rozwój społeczny i gospodarczy Mongolii” (art. 11 ust. 1 .3) oraz ma za zadanie „badać, oceniać i wyciągać wnioski na temat wpływu górnictwa na gospodarkę i społeczeństwo kraju” (art. 11.1.10), praktyka nie potwierdza przestrzegania tych regulacji.
- Brak jednolitej bazy danych o wydobyciu dostępnej dla wszystkich organizacji rządowych, co zwiększa negatywne postawy wobec problemów generowanych przez sektor górniczy i wydłuża czas potrzebny na przetwarzanie informacji. Uważa się także, że jest to jedna z głównych przyczyn braku przejrzystości w branży wydobywczej.
- Korupcję, na którą branża górnicza jest szczególnie podatna. Dotyczy to udzielania licencji, płacenia podatków na poziomie ajmaków, przeprowadzania inspekcji oraz obsadzania stanowisk w spółkach wydobywczych, procesu zamykania kopalń bez egzekwowania odpowiednich działań rekultywacyjnych.

Dlatego utworzenie wspólnej bazy danych będzie szansą na ograniczenie ryzyka korupcji, pozwoli na oszczędność czasu podejmowania decyzji i ograniczenie biurokracji. Będzie to także ważne narzędzie poprawy przejrzystości.

### **5.1.1. Miasto i kombinat Erdenet**

Aby zilustrować specyfikę problemu, spośród dużych inwestycji wydobywczych funkcjonujących w Mongolii posłużymy się przykładem kopalni i miasta Erdenet, które powstały dzięki występującym w regionie bogatym złożom miedzi i molibdenu.

Złoże Erdenetin-Ovoo zostało odkryte w 1963 roku przez geologów z Czech i Mongolii. Dało to impuls do rozwoju regionu. Erdenet— centrum aimaku Orkhon jest drugim co do wielkości miastem w Mongolii i głównym ośrodkiem przemysłowym kraju. Miasto założono w celu eksploatacji złóż w odkrywkowej, jednej z największych w Azji kopalń miedzi i molibdenu. Leży około 380 km od Ułan Bator i jest połączone ze stolicą drogą utwardzoną i linią kolejową<sup>235</sup>.

<sup>235</sup> <https://mn.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D1%80%D0%B4%D1%8D%D0%BD%D1%8D%D1%82> , (dostęp: 24.08.2023).

Rysunek 5.2 Krajobraz miasta Erdenet – spotkanie nowoczesności z tradycją



Źródło: Орхон аймаг, Эрдэнэт хот, 2022, <https://erdenet.mn/medee/show/220900004>, (dostęp: 004.08.2023).

Pierwsze prace przy budowie odkrywki zaczęto w 1973, wkrótce też rozpoczęto budowę wielkiego zakładu wzbogacania rud. Praktycznie wszystkie większe inwestycje w mieście w latach siedemdziesiątych, w tym kopalnia i zakład wzbogacania, powstały dzięki finansowaniu przez ZSRR oraz zostały zbudowane przez radzieckich specjalistów. W 1978 otwarto kopalnię i zakład wzbogacania, w którym uzyskuje się granulaty 35% Cu i 38% Mo. Zbudowano też elektrociepłownię bazującą na węglu brunatnym pochodzącym z leżącego koło Darkhanu złoża w Szaryn gol oraz linię kolejową łączącą Darkhan i kolej transmongolską z nowym centrum przemysłowym w Erdenet. Dostępne dane statystyczne pokazują rozrastanie się populacji miasta z poziomu ok. 4 tys. mieszkańców w 1979 roku do 110 tys. obecnie. (Tab.5.1.)

Tabela 5.1 Ludność miasta Erdenet

1975	1979	1981	1985	1989	1994	2000	2003	2008	2011	2022
4100	31900	38700	45400	56100	63000	68310	78882	86866	92000	110000

Źródło: opracowane własne na podstawie Wikipedia, <https://mn.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D1%80%D0%B4%D1%8D%D0%BD%D1%8D%D1%82>, (dostęp: 21.08.2023).

Identyfikację nowych zasobów mineralnych w tym regionie rozpoczęto w 2017 roku<sup>236</sup>. W latach 2017-2021 wykonano prace geologiczno-poszukiwawcze o wartości ok. 30 mln USD, wydłużając czas działania zakładu o kilka dekad<sup>237</sup>.

Od grudnia 1978 roku kombinat Erdenet produkuje koncentrat miedzi z rudy wydobywanej w pobliskiej kopalni. Tak rozpoczęła się historia nie tylko kombinatu Erdenet, największej budowy w Mongolii w XX wieku, ale także miasta Erdenet, którego rozwój pozostaje ściśle związany losami kopalni. Cały kompleks to klasyczny przykład realizacji wielkiego projektu górniczego wraz z infrastrukturą przemysłową, transportową i mieszkalnictwem<sup>238</sup>. Jego wkład w rozwój społeczeństwa i gospodarki jest znaczący. Kombinat Erdenet generuje 7,5% budżetu państwa i 10% dochodów z eksportu<sup>239</sup>.

### 5.1.2. Problemy z wodą miejską Erdenet

Ponad 100 tys. mieszkańców Erdenet korzysta z wody z trzech źródeł. Po pierwsze, 40 tys. mieszkańców korzysta z wody, którą kombinat Erdenet pobiera z rzeki Selenge oddalonej o 65 km. W tym celu wybudowano scentralizowaną linię wodociągową. Po drugie, szkoły, przedszkola i mieszkańcy okolicy zaopatrywani są w czystą wodę ze studni głębinowych powstałych w ramach projektu MON2301. Po trzecie, czysta woda jest dostarczana mieszkańcom dzielnicy *ger* cysternami<sup>240</sup>. Zakład w Erdenet dostarcza wodę pitną mieszkańcom miasta ze zbiornika na rzece Selenge po stosunkowo niskiej cenie, niepokrywającej faktycznych kosztów tego przedsięwzięcia<sup>241</sup>.

Tak więc losy kombinatu Erdenet i mieszkańców miasta Erdenet są ze sobą sprzężone na wielu płaszczyznach. Nie chodzi tylko o miejsca pracy i dochody, ale także zapewnianie dostępu do mediów (wody, ciepła, energii elektrycznej) i pozostałej infrastruktury. W tym regionie mamy do czynienia z monokulturą górniczo-przemysłową. Choć najnowsze badania geologiczne i odkrycie kolejnych złóż wydłużają czas funkcjonowania kombinatu o kilka dekad, to zakończenie działalności wydobywczej będzie oznaczać zapaść, na którą nikt nie jest gotowy.

<sup>236</sup> Шинэ сэргэлтийн бодлогын эхний хэлэлцүүлэг Эрдэнэтээс эхэллээ, (2022), IKON <https://ikon.mn/n/2how> (dostęp: 14.05.2023).

<sup>237</sup> Эрдэнэт Үйлдвэр ТӨҮГ, <http://www.erdenetmc.mn>, (dostęp: 20.08.2023).

<sup>238</sup> Эрдэнэт Үйлдвэр ТӨҮГ, <https://www.erdenetmc.mn/about>, (dostęp: 24.08.2023).

<sup>239</sup> Д.Эрдэнэтуяа, (2022), Эрдэнэт үйлдвэрийн цаашдын 70 жилийн хөгжлийн шинэ боломжууд, <https://news.mn/r/2535058/>, (dostęp: 24.07.2023).

<sup>240</sup> Оюун-Эрдэнэ Б., (2022), Д.Содномжамц: Орхон аймгийн иргэд гурван эх үүсвэрээс усаа хэрэглэдэг. <https://montsame.mn/mn/read/295210>, (dostęp: 20.08.2023).

<sup>241</sup> Erdenet Today, (2021), Б.Баянбат, *Абу wywiqzac się ze swojej odpowiedzialności społecznej, Erdenet dostarcza konsumentom wysoką cenę wody po niskiej cenie* <https://erdenettoday.mn/art/4174>, (dostęp: 21.08.2023).

Warto już dziś myśleć o tym, co stanie się z tym obecnie ważnym gospodarczo regionem, kiedy wyczerpią się złoża miedzi i molibdenu. Podobne pytania pojawiają się w związku z realizacją kilku innych wielkoskalowych projektów wydobywczych, do których należą Tavan Tolgoi i Oyu Tolgoi w południowym Gobi. W dalszej części pracy przedstawione zostaną zasady postępowania i przykłady, jak się wydaje, udanych działań rewitalizacyjnych i restrukturyzacyjnych z Niemiec oraz dylematy co do przyszłości regionu Belchatowa w Polsce.

## **5.2. Projektowanie i zarządzanie procesami eksploatacji kopalni i rewitalizacji terenów pogórnich**

Działalność górnicza wiąże się zazwyczaj z wieloletnią, często rozciągniętą w czasie na wiele dekad, obecnością na danym obszarze przedsiębiorstw wydobywczych i transportowych. Towarzyszy temu wywieranie presji na środowisko naturalne, czego trwałe ślady zostają w tym regionie na zawsze. Tak więc zakończenie wydobywania surowców nie kończy negatywnych oddziaływań. Przeobrażeniom ulegają stosunki wodne, co oddziałuje na całe, nawet oddalone o dziesiątki kilometrów ekosystemy przyrodnicze. Doświadczenia zbierane na całym świecie w związku z eksploatacją górnictw skłaniają do poszukiwania rozwiązań służących minimalizacji negatywnych skutków społecznych i środowiskowych we wszystkich fazach życia inwestycji w wydobywanie kopalni, czyli od momentu rozpoczęcia prac poszukiwawczych i badania złoża, poprzez przygotowanie terenu do eksploatacji surowca, fazę eksploatacji, etap wygaszania wydobywania i zabezpieczania wyrobiska oraz jego rekultywacji. Działania te można podzielić na *ex ante* i *ex post*. Działania *ex ante* obejmują aktywności podejmowane przed rozpoczęciem przedsięwzięcia w sensie fizycznym. Jest to analiza mająca na celu określenie (ocenę) zapotrzebowania na konkretne działania przeprowadzona przed jego wdrożeniem. *Ex ante* znaczy (łac.) „z góry, przed wydarzeniem się czegoś”. Ocena *ex ante* jako narzędzie szacowania ma szerokie zastosowanie w konstruowaniu m.in. polityki regionalnej państwa. Analizując mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia danego regionu, gminy, czy miasta, ocena *ex ante* jest podstawą do sformułowania wieloletniej strategii rozwoju<sup>242</sup>. Działania *ex ante* są rekomendowane w odniesieniu do projektowania eksploatacji zasobów naturalnych. Obejmować powinny cały proces od momentu wbicia pierwszej łopaty pod budowę przyszłej kopalni, budynków i budowli, dróg, taśmociągów do transportu urobku, miejsc składowania odpadów itd., aż po planowanie przyszłego zagospodarowania terenu po

---

242

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Ocena\\_ex\\_ante#:~:text=Ocena%20ex%20ante%20%E2%80%93%20termin%20o%20naczej%20C4%85cy.%20C%20przed%20wydarzeniem%20si%20C4%99%20czego%20C5%9B%22](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ocena_ex_ante#:~:text=Ocena%20ex%20ante%20%E2%80%93%20termin%20o%20naczej%20C4%85cy.%20C%20przed%20wydarzeniem%20si%20C4%99%20czego%20C5%9B%22), (dostęp: 26.08.2023).

zakończeniu wydobywania. Wiąże się to z koniecznością dokładnego rozpoznania lokalnych uwarunkowań geologicznych i przyrodniczych, gdyż jak wiadomo górnictwo odciska głębokie piętno na stosunkach wodnych, na lokalnej faunie i florze i zostawia trwały ślad w krajobrazie. Biorąc pod uwagę te spodziewane przeobrażenia rekomenduje się dokonanie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Ocena oddziaływania na środowisko jest jednym z instrumentów, który stosuje się do ochrony środowiska. Zgodnie z obowiązującą w Polsce Ustawą z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>243</sup> pod pojęciem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie obejmujące w szczególności:

- opracowanie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu. W Mongolii 17 maja 2012 r. zatwierdzono ustawę dotyczącą oceny oddziaływania na środowisko<sup>244</sup>. To prawo jest uchwalone, ale jego egzekwowanie i monitorowanie są słabe. Na przykład, „art. 4.18. Udział Społeczeństwa podkreśla, że „podczas strategicznej oceny polityk krajowych i regionalnych oraz programów i planów rozwoju, które rząd planuje wdrożyć, będzie zaangażowana opinia publiczna”. Niestety w rzeczywistości brakuje takich działań.

Działania *ex-post* dotyczą aktywności podejmowanych po zakończeniu jakiegoś procesu lub przedsięwzięcia<sup>245</sup>. W przypadku kopalń i terenów objętych skutkami działalności wydobywczej szukanie rozwiązań różnych problemów społecznych i środowiskowych po zakończeniu wydobywania należy uznać za spóźnione. Działania rewitalizacyjne i restrukturyzacyjne powinny być planowane już w momencie projektowania inwestycji.

---

<sup>243</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227.

<sup>244</sup> Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, Монгол Улсын Хууль, 2012 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдөр, Байгаль Орчинд Нөлөөлөх Байдлын Үнэлгээний Тухай (Шинэчилсэн найруулга), <https://legalinfo.mn/mn/detail/8665>, (dostęp: 24.08.2023).

<sup>245</sup> Na czym polega metoda *ex-ante* i *metoda ex-post*? Instytut Cen Transferowych, [https://www.ict.org.pl/naczym-polega-metoda-ex-ante-i-metoda-ex-post/#:~:text=Metoda%20ex%20Dante%20\(prospektywne\).ocen%C4%99%20dzia%C5%82a%C5%84%20podejmowanych%20w%20przesz%C5%82o%C5%9Bci](https://www.ict.org.pl/naczym-polega-metoda-ex-ante-i-metoda-ex-post/#:~:text=Metoda%20ex%20Dante%20(prospektywne).ocen%C4%99%20dzia%C5%82a%C5%84%20podejmowanych%20w%20przesz%C5%82o%C5%9Bci), (dostęp: 23.08.2023).

Fundamentalne znaczenie ma tutaj stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”, zgodnie z którą finansowa odpowiedzialność za degradację środowiska powinna obciążać sprawców, czyli przedsiębiorstwa górnicze, a także uwzględnianie lokalnej specyfiki środowiskowej i społecznej.

### **5.3. Doświadczenia wybranych krajów europejskich w rewitalizacji i transformacji obszarów po górniczych**

Mongolia ze względu na dokonującą się po rozpoczęciu transformacji systemowej ekspansję górnictwa, w kolejnych dekadach będzie musiała zmierzyć się z problemami związanymi z wyczerpywaniem się złóż a w konsekwencji wygaszania wydobywania, z koniecznością przyrodniczej rewitalizacji i ponownego zagospodarowania terenów. Ważnym celem badawczym podjętym w rozprawie było wyszukanie i analiza przykładów działań związanych z rewitalizacją i transformacją obszarów pogórnich w Europie. Biorąc pod uwagę specyfikę górnictwa w Mongolii, w którym dominują kopalnie odkrywkowe, szczególnie interesujące okazały się przypadki wydobywania węgla w Niemczech i Polsce. Wzięto pod uwagę miasto Bottrop, projekt Berzdorfer See, rehabilitację odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Espenhain, region górnośląski i Bełchatowski Obszar Sprawiedliwej Transformacji.

Wydobycie węgla brunatnego miało miejsce w Niemczech od końca XVII wieku. Początkowo wydobywano go na powierzchni, w XIX wieku węgiel brunatny wydobywano także pod ziemią. Od początku XX wieku wydobycie tego surowca odbywa się wyłącznie w kopalniach odkrywkowych. Dziś skupia się w trzech okręgach górniczych: okręgu nadreńskim wokół Kolonii, okręgu środkowoniemieckim pod Lipskiem i okręgu łuzyckim na południe od Berlina. W 2021 roku produkcja wyniosła około 126,3 mln ton metrycznych. Powierzchnia użytkowania gruntów wynosiła około 1800 km<sup>2</sup>, z czego do chwili obecnej zrehabilitowano 1260 km<sup>2</sup><sup>246</sup>. Zgodnie z niemieckim prawem górniczym i europejskim prawem ochrony środowiska operator kopalni jest zasadniczo odpowiedzialny za usuwanie zagrożeń dla ludzi i środowiska, tj. rekultywację kopalni zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Interesujący jest przykład Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV), spółki założonej wyłącznie w celu rekultywacji opuszczonych obszarów górniczych w byłej NRD. Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 roku

---

<sup>246</sup>J. Schlenstedt, Splitthoff M., Kunze K., John G., Sablotny B., (2023), *Mine rehabilitation in Germany Example LMBV*, <https://www.lmbv.de/wp-content/uploads/2023/08/Mine-rehabilitation-in-Germany-Example-LMBV.pdf>

wydobycie węgla brunatnego w ciągu kilku lat zakończono a zajmujące się tym niekonkurencyjne przedsiębiorstwa odseparowano i wydzielono z konkurencyjnych na rynku jednostek. Te ostatnie zostały sprzedane prywatnym spółkom wydobywczym. Tylko dzięki temu podziałowi możliwa była kontynuacja funkcjonowania rentownych jednostek i tym samym zabezpieczenie bazy przemysłowej w regionach o silnej monokulturze przemysłowej. Nierentowne jednostki zostały połączone w sektorze rekultywacyjno-górnictwem, prawnym poprzedniku LMBV. W późniejszych latach zostały one połączone w kilku etapach w dzisiejszy LMBV. Dziś LMBV jednoczy kopalnie odkrywkowe węgla brunatnego byłej NRD i kopalnie rudy potażu w Brandenburgii, Saksonii, Saksonii-Anhalt i Turynii. Podstawowym zadaniem LMBV jest rekultywacja terenów niesprywatyzowanego górnictwa byłej NRD, z wyjątkiem wydobywania uranu. Korporacja ma formę prawną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Jedynym akcjonariuszem LMBV jest Republika Federalna Niemiec reprezentowana przez Federalne Ministerstwo Finansów (BMF)<sup>247</sup>.

Istotna jest kwestia zarządzania tymi złożonymi procesami i określenie roli państwa w tym zakresie. Interesujące wnioski płyną również z analizy zmian jakie zaszły w niemieckim Zagłębiu Ruhry, gdzie po długo trwającym okresie scentralizowanego podejścia do procesu transformacji nastąpiło stopniowe przesuwanie odpowiedzialności na niższe szczeble władzy (landy, władze regionalne i miejskie) oraz, co szczególnie ważne, nadanie temu procesowi charakteru partycypacyjnego. Uznano, że kluczową rolę powinni odgrywać lokalni interesariusze transformacji. Jak stwierdził jeden z badaczy tych zagadnień, A. Szablewski<sup>248</sup>, zmiana ta wynikała z dwóch powiązanych ze sobą okoliczności:

- nikłych rezultatów odgórnie narzucanych programów ukierunkowanych na procesy transformacji obszarów z monokulturą gospodarczą;
- umacniającego się przeświadczenia, że silny opór, na jaki natrafiał ten proces ze strony lokalnych środowisk, można przełamać tylko przez ich włączenie w proces decyzyjny w kierunku przekształceń strukturalnych.

Zmiana podejścia wydaje się być logiczną konsekwencją stwierdzenia, że lokalne społeczności dysponują najlepszą wiedzą o miejscowych zasobach, które mogą i powinny być wykorzystane w procesie transformacji, oraz że ich włączenie umożliwi ujawnienie i uwzględnienie ich preferencji co do kierunków przekształceń strukturalnych. Ważną rolę w rozwoju procesów transformacji w poszczególnych miastach Zagłębia Ruhry odegrało

---

<sup>247</sup>Ibidem, s. 2-3.

<sup>248</sup>A. Szablewski (2021), *Transformacja energetyki i jej implikacje gospodarczo-społeczne*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.



powstanie w 1989 roku Grupy Inicjatywnej Ruhry (niem. *Initiativkreis Ruhr*). Utworzyło ją 68 wielkich przedsiębiorstw działających na terenie Zagłębia, a jej deklarowanym celem było realizowanie wizji rozwoju Zagłębia jako atrakcyjnego miejsca do lokowania nowego biznesu. Przedsiębiorstwa te generowały łącznie obroty rzędu 630 mld EUR. Opracowano między innymi strategię rozwoju Zagłębia *Zukunft Ruhr 2030 (Przyszłość Ruhry 2030)*<sup>249</sup>. Szczególny nacisk położono na kwestie biznesowe. W podsumowaniu odwołano się do doświadczeń historycznych: „W 2030 r. Metropolia Ruhry będzie nowym miastem dynamicznie rozwijającym się w zakresie wdrażania pomysłów przedsiębiorczych, tak jak to było 200 lat temu. Założyciele znajdują tutaj optymalne warunki początkowe; Małe firmy stają się tutaj dużymi.” Oczekuje się napływu nowych inwestycji zagranicznych: „Region po raz kolejny przyciąga międzynarodowe inwestycje. Metropolia Zagłębia Ruhry ugruntowała swoją pozycję w świadomości międzynarodowych elit decyzyjnych.” Działania mają być ukierunkowane na rozwiązywanie najważniejszych problemów społecznych: „W roku 2030 będą tu opracowywane, budowane i testowane innowacyjne i zrównoważone rozwiązania palących przyszłych problemów naszego społeczeństwa. Metropolia Ruhry stanie się wyjątkowym międzynarodowym punktem sprzedaży i odegra pionierską rolę, szczególnie w metaklastrze „Energia – Materiały – Logistyka”. Jednym z miast, na terenie których będą zachodziły te przemiany jest Bottrop.

### 5.3.1. Przykład 1. Miasto Bottrop, Niemcy

Liczące obecnie 117 tysięcy mieszkańców miasto Bottrop przez 155 lat było miastem, którego życie koncentrowało się wokół wydobywania węgla i przemysłu hutniczego<sup>250</sup>. Potencjał produkcyjny tych sektorów już od dłuższego czasu, tak jak w przypadku innych miast Zagłębia Ruhry, sukcesywnie się kurczył. Warto zauważyć, że uruchomiony z inicjatywy miasta proces przekształceń zaczął się już w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy górnictwo węgla kamiennego ciągle jeszcze miało w tym mieście silną pozycję gospodarczą, zwłaszcza na rynku pracy – w sumie generowało 8 tys. miejsc pracy, przy czym 6 tys. w samej kopalni. Dopiero w 2007 roku rząd niemiecki podjął decyzję o zamknięciu do końca 2018 roku wszystkich kopalń w kraju i wygaszaniu tej branży. Najdłużej działającą kopalnią była właśnie ta zlokalizowana w Bottrop<sup>251</sup>. Pierwszą aktywnością restrukturyzacyjną było opracowanie

---

<sup>249</sup>*Zukunft Ruhr 2030. Strategiepaper* (2007), <http://masterplan-bildung.ruhr/wp-content/uploads/2019/05/9-Initiativkreis-Ruhrgebiet-Zukunft-Ruhr-2030-Strategiepapier-11-2007.pdf>. (dostęp: 10.09.2023).

<sup>250</sup>Garsten Grun, (2018), *The coal town that became an environmental trailblazer*, Nature and Environment, <https://www.dw.com/en/germanys-coal-mining-town-that-became-an-environmental-trailblazer/a-46766837> (dostęp: 22.08.2023).

<sup>251</sup> M. Burchard-Dziubińska i in., (2021), *Zielona Transformacja albo zapaść*, Wyd. Źródła, Łódź, s.72.

i wdrożenie planowania urbanistycznego i zarządzania zużyciem energii w budynkach użyteczności publicznej. W ramach tego utworzono stanowisko menedżera ds. zużycia energii, i dokonano analizy i oceny stanu zarządzania energią. Ważnym momentem w procesie strukturalnych przekształceń miasta Bottrop było przygotowanie kompleksowego programu przekształceń, który został uznany za najlepszy spośród programów przedstawionych przez 16 miast Zagłębia Ruhry. Jako zwycięzca konkursu miasto otrzymało tytuł Innowacyjnego Miasta Ruhry. Wizja przyszłości Bottrop zakładała objęcie procesem przekształceń części miasta o powierzchni 25 km<sup>2</sup>, zamieszkałej przez 70 tys. osób i łączącej funkcje mieszkalne z przemysłowymi. Głównym celem procesu przemian było obniżenie do 2020 roku o 50% emisji CO<sub>2</sub> na tym terenie, przy wykorzystaniu dostępnych już najbardziej innowacyjnych technologii. Początkowo wyłoniono 100 projektów, jednak z czasem ich liczba przekroczyła trzysta pięćdziesiąt. Według szacunków z 2016 roku całkowite koszty realizacji przyjętej koncepcji transformacji szacowano na poziomie 2,8 mld EUR, z czego aż 2,3 mld EUR miało być pokryte przez prywatnych uczestników, a 454 mln euro miało pochodzić ze środków UE, rządu federalnego oraz rządu landu. Pozostałe środki miało dostarczyć miasto.

Zakładane w wyjściowej koncepcji programu projekty dotyczyły:

- zorganizowania systemu informacji, doradztwa w zakresie energetyki oraz przeprowadzenia badania termiczności budynków;
- w obszarze miejskim: zakładania instalacji fotowoltaicznych na dachach, instalowania LED-owego oświetlenia ulic, zakładania fotowoltaiki na drogowych barierach dźwiękoszczelnych;
- w obszarze energii: wykorzystania oczyszczalni ścieków do produkcji energii elektrycznej, odzyskiwania ciepła z wody wykorzystywanej w prysznicach oraz z wód geotermalnych;
- w obszarze mieszkalnictwa: renowacji budynków z lat pięćdziesiątych, sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. zwiększającej ich termiczność, budowy modelowych domów o najlepszych parametrach w zakresie zapotrzebowania na energię;
- w obszarze transportu: budowy sieci do ładowania baterii, współdzielenia samochodów elektrycznych, wprowadzenia autobusów napędzanych ogniwami paliwowymi;
- w obszarze przemysłu: wykorzystywania energii ze źródeł solarnych w procesach produkcyjnych<sup>252</sup>.

---

<sup>252</sup> M. Burchard-Dziubińska i in., (2021), op. cit., s.73.

Innymi słowy, postawiono na rozwiązania związane z wykorzystaniem OZE i służące energooszczędności.

### 5.3.2. Przykład 2. Berzdorfer See, Niemcy

Jezioro Berzdorfer powstało w latach 2002-2013 dzięki celowemu zalaniu nieczynnej od 1997 roku kopalni węgla brunatnego Berzdorf. Jego powierzchnia wynosi 965 ha, długość linii brzegowej 15,5 km. Berzdorfer See w najgłębszym miejscu liczy 71 m. Wokół akwenu powstaje zaplecze rekreacyjno-sportowe. Działa przystań jachtowa, kilka plaż, dwa campingi, wieża widokowa, pole golfowe (18 dołków) i kilka restauracji, placów zabaw oraz punktów widokowych. Jezioro otaczają dwie asfaltowe ścieżki, przeznaczone dla rowerzystów i osób jeżdżących na rolkach, liczące łącznie 38 km<sup>253</sup>.

Rysunek 5.3 Jezioro Berzdorfer w wyrobisku po kopalni węgla brunatnego Berzdorf



Źródło: Fortschreibung des Strukturellen Rahmenplanes Berzdorfer See 2010, [https://www.berzdorfer-see.eu/uploads/rahmenplan\\_fortschreibung\\_01\\_2\\_.pdf](https://www.berzdorfer-see.eu/uploads/rahmenplan_fortschreibung_01_2_.pdf) (dostęp: 15.08.2023).

Dzięki pracom renowacyjnym i zakończeniu wypełniania niecki wyrobiska wodą w roku 2011, możliwości rozwoju turystyki nad jeziorem Berzdorf stały się bardziej konkretne. Znalazło to wyraz we wzroście zainteresowania sektora prywatnego inwestycjami nad jeziorem i w wyższych oczekiwaniach mieszkańców. Problemem okazały się ograniczone środki publiczne na rozwój infrastruktury. Władze lokalne postawiły na promowanie zrównoważonego rozwoju turystyki nad jeziorem w oparciu o realistyczną ocenę możliwości rozwoju i doświadczenia innych regionów. Wyniki analiz finansowych wykazały, że zagospodarowanie jeziora dla celów turystycznych jest opłacalne. Oszacowano, że dzienne

<sup>253</sup>K. Tunia, (2012), *Görlitz: Nad jeziorem Berzdorfer See powstaje nowe miejsce wypoczynku dla turystów*, <https://goerlitz.naszemiasto.pl/gorlitz-nad-jeziorem-berzdorfer-see-powstaje-nowe-miejsce/ar/c3-1329849>, (dostęp: 10.09.2023).

wydatki nocującego gościa na Górnych Łużycach wynoszą ok. średnio 72,50 EUR (2002), dla urlopowicza na kempingu 33 EUR. Średnie wydatki dziennych gości wynoszą 17,70 EUR (2005). Stwarza to bezpośrednie skutki ekonomiczne w postaci dochodów i miejsc pracy. Na przykład jezioro Senftenberg generuje roczną sprzedaż netto na poziomie 12,5 mln EUR, z czego około trzy czwarte pochodzi z turystyki jednodniowej. Ponadto doświadczenie pokazuje, że dochody podatkowe w budżetach lokalnych gmin osiągają około 2,5% wartości sprzedaży usług netto<sup>254</sup>.

Oprócz bezpośredniego efektu tworzenia wartości jezioro Berzdorfer zapewnia także pośrednie impulsy gospodarcze poprzez poprawę wizerunku miasta Görlitz i całego regionu. Zyskuje na tym także lokalna społeczność która odczuwa poprawę jakości życia (także w sąsiednich gminach). Jezioro zapewnia także rosnącą przewagę konkurencyjną (jest to tzw. miękki czynnik lokalizacji).

### **5.3.3. Przykład 3. Rehabilitacja odkrywkowej kopalni węgla brunatnego Espenhain, Niemcy**

Odkrywkowy obszar górniczy „Espenhain” znajduje się w pobliżu miasta Lipsk. Aktywną działalność wydobywczą prowadzono tam w latach 1937–1996. Na powierzchni około 40 km<sup>2</sup> wydobyto 570 mln ton węgla brunatnego, usunięto 1,7 mld metrów sześciennych nadkładu i zniszczono 14 wsi. Kopalnia zasilala elektrownię Espenhain, z którą razem tworzyły jeden z najważniejszych kompleksów przemysłowych bazujących na węglu brunatnym w Niemczech. Do kompleksu należały: elektrownia, fabryka brykietów, huta i zakłady zajmujące się przetwórstwem wyrobów hutniczych. Pod koniec istnienia NRD kompleks uznano za „największego truciciela w kraju”. Działalność wydobywczą i produkcyjną wywarła znaczący wpływ na reżim wodny na południe od Lipska, a także była źródłem ogromnego zanieczyszczenia powietrza i wody. Prace rekultywacyjne miały na celu normalizację bilansu wodnego obszaru, wkomponowanie powstałych jezior w krajobraz pogórnicy i zapewnienie okolicznym gminom atrakcyjnych terenów rekreacyjnych. W efekcie utworzono dwa jeziora o łącznej powierzchni 12 km<sup>2</sup>, posadzono nowe lasy o łącznym areale 10 km<sup>2</sup> oraz wyznaczono obszary ochrony przyrody. Utworzenie dwóch jezior wynikało z akceptacji społecznej i zaangażowania mieszkańców w proces planowania. Obecnie istnieją tam wysokiej jakości kurorty turystyczne i publiczne tereny rekreacyjne, z których korzystają przyjezdni i lokalna

---

<sup>254</sup>Fortschreibung des Strukturellen Rahmenplanes Berzdorfer See 2010, Planungsverband „Berzdorfer See“, bestehend aus Stadt Görlitz, Gemeinde Markersdorf, Gemeinde Schönau-Berzdorf (materiał źródłowy), [https://www.berzdorfer-see.eu/uploads/rahmenplan\\_fortschreibung\\_01\\_2\\_.pdf](https://www.berzdorfer-see.eu/uploads/rahmenplan_fortschreibung_01_2_.pdf) (dostęp: 1 5.08.2023)

ludność. Co więcej, dawny obszar górniczy jest obecnie wykorzystywany pod elektrownie fotowoltaiczne i parki przemysłowe, a Uniwersytet w Lipsku zbudował na byłych terenach górniczych kampus naukowy. Całkowite koszty projektu rewitalizacji Espenhain pokrywane przez LMBV wynoszą około 290 mln EUR. Jeziora powstały w wyniku zalania wyrobiska 220 mln m<sup>3</sup> wody pochodzącej z podnoszących się wód gruntowych, wód z pobliskich rzek oraz wód spuszczonej z sąsiedniej sprywatyzowanej kopalni odkrywkowej węgla brunatnego. Aktywne zalewanie wyrobiska skróciło czas napełniania jezior o 50 - 60 lat. Zalewaniu towarzyszył szeroko zakrojony monitoring wód podziemnych pod względem ilościowym i jakościowym. Do prognozowania skutków na obszarze otaczającym kopalnię odkrywkową wykorzystano wielkoskalowy model hydrologiczny. Dziś służy do dalszej kontroli gospodarki wodnej. Wyzwaniem jest zakwaszenie jednego jeziora w wyniku odwadniania kopalni w środowisku, w którym obecny jest piryt. Regularne wapnowanie przeciwdziała temu procesowi<sup>255</sup>.

Rysunek 5.4 Teren kopalni odkrywkowej „Espenhain” w latach 90. XX w. i wyniki działań rekultywacyjnych:



Źródło: *Mine rehabilitation in Germany Example*, LMBV, 2023, <https://www.lmbv.de/wp-content/uploads/2023/08/Mine-rehabilitation-in-Germany-Example-LMBV.pdf> (dostęp: 09.09.2023).

#### 5.3.4. Przykład 4. Przemiany w województwie śląskim

Województwo śląskie jest w Polsce obszarem silnie dotkniętym antropogenicznym oddziaływaniem będącym pozostałością kilku wieków eksploatacji surowców mineralnych i industrializacji. Jest to teren typowych problemów regionu górniczego i przemysłowego. Jako produkt industrializmu Śląsk, zwłaszcza teren byłego województwa katowickiego, cechuje zaniedbanie w sferze wymiaru społecznego i środowiskowego. Industrializm był systemem nastawionym na maksymalizację dobrobytu materialnego osiąganego zwykle kosztem czynników społecznych, a w szczególności czynników środowiskowych. Taktyką władz

<sup>255</sup>J. Schlenstedt i in., (2023), *Mine rehabilitation in Germany Example LMBV*, s.19-20, (dostęp: 09.09.2023)

regionalnych był rozwój przemysłu przez akceptację uciążliwości środowiskowych<sup>256</sup>. Obecnie widoczny jest wyraźny zwrot w kierunku ścieżki zrównoważonego rozwoju i poszukiwania nowych kierunków inteligentnej specjalizacji, uwzględniających nie tylko dziedzictwo przemysłowe, ale także potencjał intelektualny i społeczny. Do czynników wpływających na wysoki poziom konkurencyjności regionów należy zaliczyć dobre warunki ekologiczne, walory krajobrazu, możliwości rekreacji, jak również rezerwy terenów nadających się na lokalizację nowych inwestycji<sup>257</sup>. Wobec schyłkowego charakteru górnictwa węgla kamiennego, ze względu z jednej strony na wyczerpanie wielu złóż, a z drugiej na działania związane z ochroną klimatu, konieczne stało się zredefiniowanie celów rozwojowych. Przykład Górnego Śląska jest jednym z sześciu związanych ze Sprawiedliwą transformacją. Warto podkreślić, że skali UE region węglowy zatrudniający największą liczbę osób w kopalniach to właśnie województwo śląskie (ponad 80 tys. osób)<sup>258</sup>. Śląsk jako region węglowy charakteryzują m. in:

- duże uzależnienie od infrastruktury górniczej,
- niedorozwój innych sektorów gospodarki,
- wysokie bezpośrednie zatrudnienie w górnictwie i w sektorach pokrewnych: hutnictwie, koksownictwie, energetyce konwencjonalnej, wytwarzaniu maszyn i urządzeń dla potrzeb górnictwa, wyposażenia kopalń, co determinuje wysoki poziom monokultury i specjalizacji gospodarczej.

W ujęciu poszczególnych regionów węglowych najwięcej podmiotów gospodarczych związanych z sektorem górnictwa i sektorami pokrewnymi występuje w podregionie katowickim (2526 podmiotów gospodarczych), przy czym ich udział w całkowitej liczbie podmiotów gospodarczych nie przekracza 3%. Podobnie jest w podregionie sosnowieckim - 2521 podmiotów gospodarczych z udziałem w liczbie podmiotów gospodarczych ogółem 3,6%, w podregionie bytomskim 3,6% a podregionie bielskim 2399 podmiotów z udziałem na poziomie 3,0%. Przeciwdziałanie negatywnym konsekwencjom społecznym i zapewnienie odpowiedniego poziomu rekultywacji terenów górniczych wymagają interwencji politycznej, najlepiej na wszystkich szczeblach władzy.

---

<sup>256</sup>E. Lorek, (2016), *Inteligentny i trwały rozwój warunkiem wzmocnienia konkurencyjności regionu śląskiego*, w: „Ekonomia i Środowisko”, 3(58), s. 172 – 185.

<sup>257</sup>B. Winiarski, (2002), *Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne*, w: Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej, Rzeszów, s. 22.

<sup>258</sup>GUS BDL, dane na 2018 r.

Na Górnym Śląsku przystąpiono do realizacji Sprawiedliwej transformacji. Pojęcie Sprawiedliwej transformacji pojawiło się w związku z realizacją w Unii Europejskiej *Europejskiego Zielonego Ładu*. Sprawiedliwa transformacja to koncepcja dedykowana regionom węglowym mająca na celu projektowanie i realizację procesów odchodzenia od wydobywania i zużycia węgla z uwzględnieniem obaw i potrzeb lokalnych społeczności. Elementy składowe to: porzucenie technologii szkodliwych dla klimatu i rozwinięcie zrównoważonych metod pozyskiwania i wytwarzania energii. Najważniejszym elementem jest uwzględnianie kwestii społecznych, w tym potrzeby ochrony pracowników zagrożonych utratą zatrudnienia w związku z likwidacją lub stopniowym kurczeniem się bazujących na węglu branży przemysłu. Sprawiedliwa transformacja ma na celu zapewnienie równego dostępu do zasobów środowiska (wody, czystego powietrza, terenów zieleni), rynku pracy, infrastruktury społecznej i technicznej wraz z niwelowaniem dysproporcji rozwojowych na rzecz zapewnienia wysokiej jakości życia i możliwości rozwoju w długim czasie. W procesie transformacji szczególne znaczenie mają kwestie społeczne związane z funkcjonowaniem lokalnych społeczności, które doświadczają skutków zmian strukturalnych w gospodarce w warunkach zwiększonej roli ochrony środowiska, nieograniczającej się jedynie do kwestii klimatycznych.

Jak można przeczytać w książce pod redakcją A. Drobniaka (2022)<sup>259</sup> transformacja regionów węglowych w Polsce ma charakter wielowymiarowy i obejmuje:

- kontekst demograficzny
- kontekst gospodarczy
- kontekst instytucjonalny
- kontekst przestrzenny – tereny poprzemysłowe
- kontekst środowiskowy.

W efekcie uwzględnienia tych uwarunkowań ma nastąpić zwrot w kierunku zielonej gospodarki, która ma na celu stymulowanie wzrostu PKB i powstawania miejsc pracy dzięki wsparciu inwestycji nastawionych na wdrażanie czystych technologii i ochronę kapitału naturalnego. Działania na jej rzecz koncentrują się na przesunięciu środków w ramach inwestycji publicznych i prywatnych jako decydującym instrumencie do osiągnięcia wzrostu, poprawy stanu środowiska, eliminacji ubóstwa i dążeniu do sprawiedliwości społecznej, przy czym zmiana ta musi być wspierana przez reformy prowadzonej polityki. Ważna w tym

---

<sup>259</sup>A. Drobniak, (2022), *Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych w Polsce. Impulsy, konteksty, rekomendacje strategiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, s. 49-129.

procesie powinna pozostawać sprawiedliwość partycypacyjna, która wymaga zapewnienia uczestnictwa w procesach decyzyjnych na równi wszystkim interesariuszom w sposób niedyskryminujący nikogo<sup>260</sup>. Jest więc narzędziem, które pozwala zarówno decydom, jak i zbiorowościom dotkniętym zmianami podejmować decyzje oraz prowadzić procesy negocjowania i wdrażania zmian. Tym samym niesprawiedliwość, która może się pojawić, ma charakter polityczny, odnoszący się do procesu podejmowania decyzji, który nie gwarantuje równego głosu w debatach publicznych i uczciwej reprezentacji wszystkim interesariuszom. W województwie śląskim działaniami w ramach Sprawiedliwej transformacji objęto 7 podregionów NUTS3: bielski, bytomski, gliwicki, katowicki, rybnicki, sosnowiecki i tyski.

Ramy instytucjonalne procesu Sprawiedliwej transformacji tworzą:

- *Solidarity and Just Transition. Silesia Declaration – Śląska Deklaracja Solidarnej i Sprawiedliwej Transformacji* (2018) ,
- *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej* (2019)<sup>261</sup>,
- *Obszary Strategicznej Interwencji OSI. Metodologia* (2019)<sup>262</sup>,
- *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego 2030 – Zielone Śląskie* (2020)<sup>263</sup>,
- *Krajowy Plan Sprawiedliwej Transformacji* (2021)<sup>264</sup>,
- *Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji dla Województwa Śląskiego* (2021)<sup>265</sup>.

26 maja 2023 roku odbyło się inauguracyjne posiedzenie Regionalnej Rady ds. Sprawiedliwej Transformacji województwa śląskiego. Uruchomiono również Regionalne Obserwatorium Procesu Transformacji, którego działalność obejmuje okres IV 2022 – X 2023. 25 maja 2022 roku Zarząd Województwa Śląskiego podjął decyzję o dofinansowaniu projektu: „Regionalne obserwatorium procesu transformacji ROPT”. Projekt polega na wsparciu i usprawnieniu zarządzania procesem transformacji społeczno-gospodarczej regionu. Jego głównym celem jest:

---

<sup>260</sup> R. J. Heffron, D. McCauley, (2014). *Achieving sustainable supply chains through energy justice* w: “Applied Energy”, No. 123, s. 435-437.

<sup>261</sup> *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej*, (2019), Uchwała Rady Ministrów 116/2019 z dnia 1.10.2019 r. Warszawa, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologiea/program-wspierania-inwestycji-o-istotnym-znaczeniu-dla-gospodarki-polskiej-na-lata-2011-2030>, (dostęp: 19.09.2023).

<sup>262</sup> *Obszary Strategicznej Interwencji OSI. Metodologia*, (2019), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego Katowice.

<sup>263</sup> *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego 2030 – Zielone Śląskie*, (2020), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.

<sup>264</sup> *Krajowy Plan Sprawiedliwej Transformacji*, (2021), Instytut Ekologii Terenów Przemysłowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Katowice–Warszawa.

<sup>265</sup> *Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji dla Województwa Śląskiego*, (2021), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.



- gromadzenie i rozpowszechnianie wiedzy na temat procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w regionie, skutecznych działań i narzędzi transformacyjnych, innowacyjnych technologii wspierających proces dywersyfikacji w stronę zielonej cyfrowej gospodarki,
- promowanie ramowych kierunków reorientacji zawodowej w obszarach regionalnych inteligentnych specjalizacji poprzez inicjowanie współpracy partnerów lokalnych z obszarów podlegających transformacji społeczno-gospodarczej oraz jednostek badawczo-rozwojowych z podmiotami gospodarczymi.

ROPT powstał w odpowiedzi na potrzebę wsparcia zarządzania procesem transformacji społeczno-gospodarczej, w tym w szczególności prowadzenia dialogu w kierunku łagodzenia skutków likwidacji kopalń i miejsc pracy oraz procesu zmiany gospodarczej w kierunku zielonej, cyfrowej gospodarki, a także promowania ramowych kierunków reorientacji zawodowej w obszarach regionalnych inteligentnych specjalizacji. Liderem projektu jest województwo śląskie. Całkowita wartość projektu wynosi 1 606 855,65 PLN w tym współfinansowanie z środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 1 497 463,96 PLN. Projekt jest realizowany w partnerstwie z przedstawicielami:

- środowiska naukowego – Głównym Instytutem Górnictwa,
- organizacji pracodawców/ samorządów gospodarczych – Górnictwą Izbą Przemysłowo-Handlową,
- organizacji pracowniczych – Związkiem Zawodowym Górników w Polsce <sup>266</sup>.

Przewidziano prowadzenie programu wsparcia w poszukiwaniu nowej pracy dla pracowników zwalnianych przez firmy grupowo lub indywidualnie.

### **5.3.5. Przykład 5. Bełchatowski Obszar Sprawiedliwej Transformacji, Polska**

Region bełchatowski stał się obszarem przemysłowym (górnictwo i energetyka) stosunkowo niedawno, bo zaledwie jedno pokolenie wstecz. W tym tradycyjnie rolniczym, niezbyt bogatym regionie złoża węgla brunatnego zostały odkryte w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku. Kopalnia rozpoczęła wydobywanie ze złoża w 1980 r., a obecnie prowadzi eksploatację na obszarze dwóch pól: „Bełchatów” (koncesja wygasa 31 grudnia 2026 r.) i „Szczerców” (koncesja wygasa 17 września 2038 r.). Samo Pole „Bełchatów” ma około dwunastu kilometrów długości i trzech kilometrów szerokości, przez co jest nazywane

<sup>266</sup> <https://transformacja.slaskie.pl/content/rusza-regionalne-observatorium-procesu-transformacji-ropt>, (dostęp: 29.08.2023).

„największą dziurą w Europie”. Elektrownia Bełchatów zużywa do produkcji energii około 43 mln ton węgla brunatnego rocznie i pokrywa około 20% rocznego zapotrzebowania Polski na energię elektryczną, co czyni ją największą elektrownią w Polsce. Jest jednocześnie największą w Europie elektrownią opalaną węglem brunatnym<sup>267</sup> (Tabela 5.2.)

Żywotność bełchatowskiego kompleksu górniczo-energetycznego od samego początku była zdeterminowana dostępnością surowca, czyli węgla brunatnego. To jego obfite złoża przesądziły o lokalizacji elektrowni. Biorąc pod uwagę ogrom wyzwań związanych z zaprzestaniem wydobywania i wytwarzania energii przez PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna nie są to daty odległe.

Tabela 5.2 Kalendarium najważniejszych wydarzeń związanych z wydobywaniem węgla w regionie Bełchatowa

Rok	Wydarzenie w rozwoju kompleksu górniczo-energetycznego w Bełchatowie
1963	decyzja Ministra Górnictwa i Energetyki o rozpoczęciu inwestycji w Bełchatowski Okręg Górniczo-Energetyczny
1975	Powstanie Przedsiębiorstwa Państwowego Kopalnia Węgla Brunatnego „Bełchatów”; powołanie przedsiębiorstwa Elektrownia Bełchatów w Budowie
1980	Wydobycie pierwszych ton węgla z Pola Bełchatów
1981	Synchronizacja 1. bloku z Krajową Siecią Elektroenergetyczną
1997	Początek prac na Polu Szczerców
1998	Komercjalizacja Przedsiębiorstwa Państwowego Kopalnia Węgla Brunatnego „Bełchatów”
1999	Przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę akcyjną
2007	Powstanie PGE Polska Grupa Energetyczna SA w skład której weszła BOT KWB Bełchatów SA
2008	Przekształcenie firmy spółki BOT KWB Bełchatów SA w PGE KWB Bełchatów SA
2010	Powstanie spółki PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów- dawniej i dziś*, (2019), PGE, GiEK. S.A. Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów.

Warto dodać, że energetyczne spalanie węgla brunatnego w związku z narastającym kryzysem klimatycznym jest postrzegane jako wyjątkowo niekorzystne dla środowiska. Wynika to z niskiej kaloryczności surowca i wysokiego zanieczyszczenia różnymi substancjami, w tym siarką i metalami ciężkimi. Nieodległa perspektywa końca wydobywania węgla w okolicach Bełchatowa zbiegła się w czasie z przystąpieniem Unii Europejskiej do realizacji bardzo ambitnej polityki klimatycznej, co wiąże się z uruchomieniem dodatkowych środków na finansowanie Sprawiedliwej transformacji.

W maju 2023 roku na potrzeby niniejszej rozprawy przeprowadzono obszerny wywiad z pełnomocnikiem Zarządu Województwa Łódzkiego ds. transformacji regionu bełchatowskiego dr. Maciejem Kozakiewiczem. Badanie miało na celu zebranie szczegółowych informacji na temat zarządzania takimi wielkoskalowymi projektami

<sup>267</sup> M. Burchard-Dziubińska i in., (2021), op. cit., s. 18.

rekułtywacyjnymi i restrukturyzacyjnymi. Na wywiad złożyło się osiem pytań. Wyniki badania zamieszczono poniżej.

**Pytanie 1. Kto jest/był inicjatorem procesu transformacji Zagłębia Bełchatowskiego?**

*Proces transformacji zainicjował sektor pozarządowy. W maju 2019 roku w Ośrodku Działań Ekologicznych ŹRÓDŁA uruchomiono projekt „Bełchatów 2050”. Organizacje ekologiczne i eksperckie podniosły temat pozostawienia regionu bełchatowskiego poza planowanym systemem Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji, który ostatecznie został potwierdzony dla Polski 5 grudnia 2022 roku. W 2021 roku, równoległe do aktywności sektora pozarządowego, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej dało swoje rozpoczęło wsparcie i rozpoczęło negocjacje środków dla czterech kolejnych regionów: lubelskiego, bełchatowskiego, Małopolski Zachodniej i powiatu zgorzeleckiego. Prace zostały też podjęte przez Urząd Marszałkowski w Łodzi. Dotyczyły one opracowania planu transformacji Zagłębia Bełchatowskiego. Opracowanie takiego planu związane jest z przygotowaniem do uruchomienia Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji, w tym Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, obejmującego wsparciem regiony węglowe dotknięte negatywnymi skutkami dywersyfikacji gospodarczej. W efekcie tych prac Zarząd Województwa Łódzkiego przyjął w dniu 7 czerwca 2021 roku projekt Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego, a w dniu 8 czerwca 2021 roku rozpoczął proces konsultacji społecznych przedmiotowego dokumentu. Termin składania uwag wyznaczono od 8 do 21 czerwca 2021 r.*

**Pytanie 2. Kto powinien być inicjatorem procesu transformacji i kiedy powinno się zacząć przygotowania?**

*Właścicielem koncernu zawsze był Skarb Państwa i to w gestii rządu leżą kluczowe decyzje strategiczne, także z uwagi na znaczenie koncernu w produkcji energii w Polsce (ok. 20%). W dyskusji nad przyszłością Zagłębia Bełchatowskiego należy mieć na uwadze, iż dzień w którym została podjęta decyzja o budowie elektrowni w Bełchatowie, był jednocześnie tym w którym zarysowano długość jej funkcjonowania wraz z okresem zagospodarowywania terenów pokopalnianych, z perspektywą czasową stu lat (1975-2075). Jakość wizji wykorzystania terenów pokopalnianych oraz terenów przemysłowych elektrowni oraz skuteczne jej wdrożenie zadecyduje o przyszłości regionu. Procesy planowania muszą objąć wszystkich kluczowych interesariuszy, szczególnie samorządy i pracowników koncernu.*

**Pytanie 3. Kto ma za to zapłacić?**

*Generalnie obowiązuje zasada „zanieczyszczający płaci”. Komisja Europejska pilnuje tego by nie przerzucać kosztu na podatnika. Jednak w przypadku spółki Skarbu Państwa koszty*

tych procesów są już na podatnika przerzucane. Powstanie Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego (w trakcie domykania procesu organizacyjnego) nie gwarantuje, iż wszystkie koszty poniesie przedsiębiorstwo. A skala jego działania jest ogromna. PGE GiEK S.A., poza tworzeniem kilkunastu tysięcy miejsc pracy, wnosi również znaczące środki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego Obszaru Transformacji (OT) z tytułu wszelkich podatków i opłat, w tym podatku od nieruchomości, opłat eksploatacyjnych, opłat za korzystanie ze środowiska, udziału we wpływach z podatku PIT oraz udziału we wpływach z podatku CIT. W 2019 roku ogólna suma tych opłat dla gmin OT wyniosła 288 mln zł, z czego 212,6 mln zł dla gmin powiatu bełchatowskiego - co stanowiło aż 39,2% ich dochodów własnych. Najwyższym udziałem dochodów z PGE w strukturze dochodów własnych gmin charakteryzowały się gminy: Szczerców 80,3%, Rząśnia 79,4%, Sulmierzyce 78,6% i Kleszczów 53,6%. Jednak największym wyzwaniem procesu transformacji jest skumulowanie się kluczowych procesów: i środowiskowych i ekonomicznych, ale też produkcji energii na terenie jednej gminy – gminy Kleszczów, najzamożniejszej gminy w Polsce – gminy wiejskiej, w której w momencie lokowania inwestycji mieszkało jedynie nieco ponad trzy tysiące osób. Obecnie zameldowanych jest tam około siedmiu tysięcy mieszkańców. Gmina będzie poddawana intensywnym procesom rekultywacji i przywracania stanu środowiska przez kilka dekad. Warto mieć na uwadze, iż w pierwszej dziesiątce najuboższych gmin w Polsce, oczywiście według przychodów na mieszkańca, znajduje się w tej chwili po wyodrębnieniu części terytorium z gminy Kleszczów na rzecz gminy Bełchatów pięć samorządów, gmin wiejskich tego regionu, które w efekcie działalności koncernu, poprzez dopływ opłat środowiskowych i podatków znajdują się na szczycie zestawienia Ministerstwa Finansów. To pokazuje i możliwości, i skalę wyzwań.

**Pytanie 4. Jaki jest udział mieszkańców regionu Bełchatowa w opracowaniu planów transformacji?**

W roku 2021, w ramach konsultacji społecznych zorganizowano 4 spotkania konsultacyjne w trybie online. Spośród wszystkich uwag zgłoszonych w terminie konsultacji społecznych do projektu Terytorialnego Planu Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego:

- 48 uwag zostało uwzględnionych;
- 23 uwagi uwzględniono częściowo;
- 16 uwag oceniono jako odzwierciedlone w zapisach Planu;
- 63 uwagi zostały nieuwzględnione;
- 12 uwag miało charakter opinii;

- 1 uwaga wymagająca dalszych analiz.

Mieszkańcy mieli też możliwość wzięcia udziału w dniu 24 listopada 2022 roku w Obywatelskim Wysłuchaniu Publicznym "Jaka przyszłość nas czeka? Sprawiedliwa transformacja w regionie bełchatowskim" zorganizowanym przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć i Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych w partnerstwie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Łódzkiego.

**Pytanie 5. Jak zachęcać lokalną społeczność do udziału w współdecydowaniu o przyszłości regionu po zakończeniu wydobywania węgla?**

Niezbędne są inwestycje w edukację i informowanie na bieżąco o sytuacji. Lokalne media dość regularnie informują o skali wyzwań, ale nie przenika to obecnie do świadomości ludzi, którzy liczą, że „jakoś to będzie”. Wytwarzane jest tu 50% PKB podregionu piotrkowskiego oraz 12% PKB województwa łódzkiego. Zamożność w powiecie bełchatowskim jest w ostatnich latach wyższa niż w stolicy regionu - Łodzi. W gospodarce obszaru transformacji dominuje sektor górniczo-energetyczny reprezentowany przez PGE GiEK (KWB i ELB) oraz spółki świadczące usługi wsparcia. Spółki sektora są łącznie największym pracodawcą na OT i w województwie. Jednak mieszkańcy nie zdają sobie sprawy obecnie ze skali zagrożeń. Niezbędna jest edukacja wraz z pokazaniem możliwości rozwoju, tak by inspirować i pokazywać szanse, a nie straszyć.

Kierunki i działania warte rozważenia:

A. Europejskie Centrum Edukacji o Zmianach Klimatu

Stworzenie koncepcji budowy Europejskiego Centrum Edukacji o Zmianach Klimatu jako kluczowej jednostki generującej ruch turystyczny nakierowany na odbiorcę zbiorowego (wycieczki szkolne) oraz indywidualnego bazującego na najlepszych doświadczeniach Centrum Nauki Kopernik w Warszawie oraz Centrum Nauki i Techniki w ECI w Łodzi.

B. Program jakości życia i zdrowego starzenia się

Wypracowanie całościowej koncepcji Centrum Jakości Życia aktywizującego społeczności lokalne wobec działań mających na celu utrzymanie społeczeństwa w dobrej kondycji zdrowotnej i aktywności (healthy aging).

C. Kierunki kształcenia dla neutralnej klimatycznie gospodarki

Wypracowanie we współpracy z Centrum Rozwoju Kompetencji przyszłościowych kierunków kształcenia, uzupełniania kwalifikacji i podnoszenia kompetencji bazujących na wypracowanych scenariuszach rozwoju zwalnianych z branży tradycyjnej kadr oraz we współpracy z lokalnymi szkołami zawodowymi i uczelniami innowacyjnych kierunków kształcenia na potrzeby gospodarki lokalnej.

#### *D. Aktywizacja młodzieży*

*Specjalny program aktywizujący młodzież i przygotowujący ją do współtworzenia nowej rzeczywistości społecznej gospodarczej wpisującej się w wyzwania związane ze zmianami klimatu. Wyposażenie w uniwersalne kompetencje oraz wiedzę.*

#### **Pytanie 6. Czy są propozycje przekwalifikowania dla górników? Jeśli tak, to jakie i kto za to płaci?**

*W odpowiedzi na potrzebę przekwalifikowania pracowników związanych z energetyką konwencjonalną powstało Centrum Rozwoju Kompetencji w Rogowcu, w którym wszyscy zainteresowani będą mogli zdobywać nowe umiejętności, uzupełnić swoje kwalifikacje zawodowe, poszerzać wiedzę poprzez udział w kursach zawodowych, szkoleniach oraz warsztatach. Centrum jest państwową placówką, której głównym celem jest poprawa atrakcyjności regionu bełchatowskiego, rozbudowa infrastruktury przyciągającej dużą rzeszę inwestorów, stworzenie możliwości rozwoju i inwestycji w nowe miejsca pracy związane z nowoczesnym sektorem energetycznym, jak również opracowanie i realizowanie projektów edukacyjnych, finansowych ze środków ogólnie dostępnych. Powołanie Centrum zainicjowane zostało podpisaniem listu intencyjnego o współpracy pomiędzy Województwem Łódzkim a PGE Polską Grupą Energetyczną i zostało otwarte we wrześniu 2021 roku. CRK rozpoczęło działalność z dniem 1 września 2021 roku na mocy uchwały Nr XXX/401/21 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 30 marca 2021 roku. Jest to miejsce, które stwarza możliwość kształcenia i rozwoju kwalifikacji oraz kompetencji pracowników branży energetycznej oraz mieszkańców regionu łódzkiego. Wszyscy zainteresowani będą mogli zdobywać nowe umiejętności i wiedzę poprzez udział w kursach zawodowych, szkoleniach oraz warsztatach. Centrum Rozwoju Kompetencji WŁ i PGE Polskiej Grupy Energetycznej w Rogowcu prowadzi: kwalifikowane kursy zawodowe, kursy umiejętności zawodowych, kursy kompetencji, inne kursy umożliwiające uzyskanie i uzupełnianie wiedzy. Kursy zawodowe to: technik programista, technik automatyk, technik spawalnictwa, technik informatyk, elektromechanik, technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej. Centrum prowadzi również Szkołę Branżową II stopnia dla absolwentów branżowej szkoły I stopnia w której kształcą w zawodach: technik elektronik, technik mechanik, technik automatyk, technik spawalnictwa.*

#### **Pytanie 7. Czy górnicy są zainteresowani takimi szkoleniami?**

*Górnicy wynegocjowali korzystną umowę społeczną, która gwarantuje im „miękkie lądowanie”. W znacznie gorszej sytuacji są pracownicy spółek zależnych, którzy są średnio młodszy o jedną generację. Przyjęta w sierpniu 2023 roku ustawa o osłonach socjalnych dla*

pracowników branży górniczej i energetycznej<sup>268</sup> to pokłosie wynegocjowanej umowy społecznej w związku z planowanym powstaniem Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego, które zapowiadane jest od wielu miesięcy. Nowy podmiot ma przejąć tzw. aktywa węglowe od dużych spółek. Według prognoz przedstawionych w Terytorialnym Planie Sprawiedliwej Transformacji Województwa Łódzkiego stopniowe ograniczanie produkcji energii w elektrowni i zmniejszanie wydobycia węgla w odkrywkach spowodują, że w przeciągu dziesięciu lat, zatrudnienie w kopalni i elektrowni Bełchatów zmniejszy się o ponad 3,2 tys. osób. W KWB Bełchatów pracować będzie 2,6 tys. górników, a w elektrowni ma zostać 1,6 tys. osób. Obecnie jest to odpowiednio 4,3 tys. i 2,6 tys. osób. Najbliższe lata w bełchatowskich zakładach upłyną pod znakiem odejść na emerytury. Okazuje się, że górnicy i energetycy, którym brakuje kilku lat do wieku emerytalnego też będą mogli odejść. Ułatwić to mają nowe rządowe rozwiązania.

**Pytanie 8. Czy w przypadku planowania zakończenia eksploatacji węgla w Zagłębiu Bełchatowskim można było coś zrobić lepiej? Jeśli tak, to co by to było?**

Wyzwanie stanowi brak spójnej i całościowej strategii rozwoju i kierunków przekształceń regionu bełchatowskiego sięgającej po rok 2070. Ze względu na fakt, że cały proces jest bardzo upolityczniony, jak również z braku przejrzystej i spójnej polityki energetycznej państwa, nie ma żadnej siły/ podmiotu/ ośrodka, który by te prace podjął i wziął odpowiedzialność za wdrożenie skutecznej ścieżki rozwoju. Państwo polskie nie potrafi realizować tak dalekosiężnych projektów wymagających stworzenia wariantów i zarządzania zróżnicowaną siecią interesariuszy na przestrzeni kilku dekad. Jeżeli nie dojdzie do zmiany układu politycznego po wyborach, to odpowiedzialność też może się rozmywać przynajmniej do zakończenia cyklu wyborczego w maju 2024 (wybory samorządowe T.M.) Co sprawia, że sytuacja może się ustabilizować dopiero w drugiej połowie 2024 roku.

Od roku 2025 będziemy prawdopodobnie w sytuacji, gdy bardzo wyraźnie będzie odczuwany spadek rentowności PGE GiEK z uwagi na brak możliwości wsparcia z budżetu państwa i wzrost produkcji z OZE, jak i wzrost opłat za emisję. To sprawi, że koncern będzie odbierany jako problem, a nie szansa i filar bezpieczeństwa krajowego systemu energetycznego. Przykładowe rozważane kierunki działania od 2024 roku:

**1. Wypracowanie modelu zarządzania procesem sprawiedliwej transformacji – klaster Obszaru Nowej Energii**

---

<sup>268</sup> Ustawa o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego z dnia 17 sierpnia 2023 roku, Dz.U. 2023 poz. 1737.

*Proces transformacji Obszaru Nowej Energii, a szczególnie gmin górniczych powiatów bełchatowskiego oraz pajęczańskiego, potrwa do roku 2070, a jego zwieńczeniem będzie całkowita rekultywacja i zagospodarowanie odkrywki po istniejącej kopalni. Aby uzyskać zaplanowane rezultaty należy stworzyć wieloletni program wdrożenia modelowych, innowacyjnych i zintegrowanych projektów o dużym potencjale transformacyjnym, wykorzystujących różnorodne źródła finansowania. Klaster stanowiąc powinien platformę współpracy wspomagającą samorządy lokalne w generowaniu efektywnych projektów realizujących aspekt rozwojowy w zgodzie z polityką neutralności klimatycznej UE. Jednocześnie wspomagać gminy w budowaniu sojuszy z koncernem zarządzającym elektrownią wraz z kopalnią, przedsiębiorstwami, inwestorami oraz organizacjami pozarządowymi i ekspertami, jak również uczelniami wyższymi.*

## *2. ENERGOPOLIS - nowy układ urbanistyczny z programem społeczno-gospodarczym*

*Przygotowanie koncepcji urbanistycznej całościowego zagospodarowania terenów przemysłowych zgodnie z polityką neutralności klimatycznej na terenie gmin Bełchatów, Kleszczów, Kamięnsk, Rzęśnia, Sulmierzyce, Szczerców z uwzględnieniem nowych funkcji przemysłowych, usługowych i mieszkaniowych – robocza nazwa ENERGOPOLIS (w tym działania na rzecz zmniejszenia i usunięcia zanieczyszczeń środowiska, nadanie nowych funkcji terenom zdegradowanym).*

## *3. Centrum innowacji Bełchatów 5.0*

*Powstanie Centrum w celu wypracowania najbardziej perspektywicznych kierunków rozwoju wraz z proponowanymi rozwiązaniami, mechanizmami oraz niezbędnym budżetem startowym, między innymi w sferze:*

### *A. Rozwoju, innowacji i sieciowania OZE*

*Na obszarze transformacji istnieje duży potencjał oraz infrastruktura dla rozwoju OZE oraz wypracowywania rozwiązań unikalnych w skali krajowej i europejskiej. Niezbędne są dalsze innowacje w zakresie budowania sieci indywidualnych instalacji OZE na terenie gmin Bełchatów, Kleszczów, Kamięnsk, Rzęśnia, Sulmierzyce, Szczerców oraz wypracowywanie rozwiązań na obszarze wszystkich 35 gmin Obszaru Nowej Energii.*

### *B. Dostępu do wody i wzrostu bioróżnorodności*

*Przygotowanie koncepcji i przykładowych wdrożeń w zakresie wychwytywania, przechowywania oraz wykorzystywania wód opadowych celem zminimalizowania negatywnych skutków pustynnienia obszarów oraz zwiększenia bioróżnorodności oraz atrakcyjności turystycznej terenów pokopalnianych.*

### *C. Nowej jakości transportu publicznego*



*Kompleksowa koncepcja zbiorowego transportu publicznego wraz z infrastrukturą zwiększającej jakość życia mieszkańców i dostęp do kluczowych usług.*

#### *D. Efektywności energetycznej gmin*

*Modelowe rozwiązania zwiększenia efektywności energetycznej wraz z systemami produkcji energii i magazynowania dla obiektów użyteczności publicznej.*

#### *4. Profesjonalne kadry na rzecz procesu transformacji*

*Istnieje potrzeba uruchomienia studiów w formie rocznego intensywnego kursu praktycznego przygotowującego lokalnych liderów do generowania i wdrażania pomysłów oraz projektów wzmacniających nowe kierunki rozwojowe. Cztery edycje kursu pozwoliłyby przygotować grupę około 100 liderów zmiany.*

### **5.4. Możliwość przeniesienia doświadczeń w rewitalizacji i transformacji obszarów pogórnich w krajach Unii Europejskiej na grunt mongolski – próba oceny**

Przeanalizowane w punkcie 5.3. przykłady rekultywacji terenów pogórnich i ich transformacji w celu rozwoju nowych struktur produkcyjnych dostosowanych do współczesnych realiów i potrzeb pokazują jak długotrwałe, złożone i kosztowne są to procesy. Interesujące z punktu widzenia Mongolii są zwłaszcza doświadczenia regionów, które przed 1990 rokiem należały do państw bloku wschodniego, z dominacją sowieckiego modelu zarządzania wydobywaniem bez zwracania uwagi na skutki środowiskowe. Cechy wspólne działań zakończonych, będących w trakcie realizacji, bądź planowanych obejmują:

- Działania o charakterze *ex post*. Oznacza to, że w początkowym okresie wydobywania nie myślano o tym, jaki będzie los regionu po zakończeniu eksploatacji węgla.
- Zaangażowanie państwa zarówno od strony niezbędnych przekształceń własnościowych, jak i finansowego wsparcia. Wynika to ze skali projektów, wysokich kosztów ich realizacji przy braku środków finansowych, które powinny być gromadzone podczas funkcjonowania kopalń zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.
- Powołanie instytucji koordynującej.
- Wielopłaszczyznowość wyzwań związanych z rewitalizacją i restrukturyzacją. Projekty obejmowały zarówno rozwiązywanie starych problemów, które narastały w latach eksploatacji złóż, np. związanych z degradacją środowiska, jak i tworzenie nowych możliwości dostosowanych do współczesnych potrzeb, np. tworzenie nowych miejsc pracy w turystyce i rekreacji i/lub w branżach przyszłościowych.

- Wsparcie finansowe ze źródeł zewnętrznych, w tych przypadkach środków rządowych i z Unii Europejskiej, która aktywnie realizuje politykę zrównoważonego rozwoju i ochrony klimatu.
- Zaangażowanie lokalnych interesariuszy: władz lokalnych, biznesu, organizacji pozarządowych i lokalnych społeczności zgodnie z przekonaniem, że realizowane projekty powinny być dostosowane do konkretnych uwarunkowań, potrzeb i aspiracji.
- Edukacja na rzecz przyszłości ukierunkowana na lokalną specyfikę.

To co wydaje się szczególnie ważne z punktu widzenia Mongolii to spostrzeżenie, że w transformacji i restrukturyzacji terenów pokopalnianych ważną rolę odgrywają władze lokalne, w szczególności departamenty planowania, renowacji miast, ochrony środowiska i rozwoju gospodarczego. Także udział mieszkańców, którzy rozumieją potrzeby przekształceń strukturalnych albo środowiskowych umacnia działania sprzyjające reformom. Proces restrukturyzacji jest długotrwały i wielowymiarowy. Potrzebna jest specjalna instytucja koordynująca, która powinna nadzorować planowanie i wdrażanie zmian, a także współpracować ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. Zadaniem instytucji koordynującej powinno być także dbanie o implementację planów transformacji / restrukturyzacji i strategii rozwoju regionu z uwzględnieniem celów krótko-, średnio- i długoterminowych, pozyskiwanie i przekazywanie informacji o planowanym procesie. Problem z rekultywacją terenów pogórnicznych będzie w Mongolii narastać z uwagi na obejmowanie działalnością wydobywczą coraz to nowych terenów. Skala inwestycji w Oyu Tolgoi i Tavan Tolgoi jest ogromna. Warto przypomnieć, że w momencie uruchamiania tych projektów oceniano je jako w danym okresie największe na świecie.

Prawodawstwo mongolskie przewiduje zaangażowanie lokalnych społeczności w procesy decyzyjne związane z zawłaszczaniem terenów (np. pastwisk) pod nowe wyrobiska. Praktyka jest jednak daleka od tego wzorca. Na przykładzie kombinatu Erdenet widać dokładnie jak mocno sprzężone jest funkcjonowanie tego przedsiębiorstwa z losem wielu ludzi, a nawet innych przedsiębiorstw. W codziennym życiu dotyczy to dostarczania z odległego ujęcia i studni głębinowych po preferencyjnej cenie wody na potrzeby bytowe. Można powiedzieć, że nowoczesne bloki mieszkalne wyrosłe wokół kombinatu są trwale uzależnione od dostaw mediów realizowanych przez ten kombinat. Nikt na razie nie wie, co stanie się po wyczerpaniu złoża z miastem liczącym dziś 110 tys. ludzi, kto będzie dostarczać wodę i ciepło.

W przypadku działań podejmowanych w analizowanych przypadkach w Niemczech i Polsce wyraźnie widać dążenie do podążania ścieżką rozwoju zrównoważonego. Ta

koncepcja jest także zaimplementowana w Mongolii. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Mongolia przyjęła i wsparła Deklarację z Rio. Od 1994 roku rozpoczęła prace nad Narodowym Programem Działań Agenda 21, który uchwalono w 1998 r. W 1996 roku została utworzona Krajowa Rada Zrównoważonego Rozwoju, która jest odpowiedzialna za wdrażanie programu zrównoważony rozwoju Mongolii. Narodowy program działań na XXI wiek obejmował: zrównoważony rozwój społeczny, zrównoważony rozwój gospodarczy, właściwe wykorzystanie zasobów naturalnych i ochronę środowiska oraz wspieranie partycypacji społecznej. Co do pryncypiów i celów, działania planowane w Mongolii są w pełni zgodne z rozumieniem koncepcji zrównoważonego rozwoju<sup>269</sup>. W praktyce wiele jednak pozostaje do zrobienia. Obecnie jest realizowana przyjęta w 2016 roku koncepcja zrównoważonego rozwoju do 2030 roku, w której Priorytet 12, Cel 1, Faza I (2016-2020) dotyczy „zapewnienia stabilności otoczenia inwestycyjnego w sektorze górniczym”, a Cel 2. został dedykowany rozwojowi przejrzystego i odpowiedzialnego przemysłu wydobywczego i zwiększaniu jego konkurencyjności. W Raporcie z wdrażania zrównoważonego rozwoju opublikowanym w 2019 roku odniesienia do górnictwa pojawiają się wielokrotnie, niestety zazwyczaj w związku z różnymi problemami społecznymi i środowiskowymi. Można przeczytać m.in., że „Pogłębiły się nierówności, a wskaźnik ubóstwa wzrósł. Wzrost gospodarczy kraju napędzany przez sektor wydobywczy nie miał charakteru inkluzywnego i stabilnego.”<sup>270</sup>

## 5.5. Instytucjonalne implikacje proponowanych zmian

Często stwierdza się, że celem instytucji jest sterowanie zachowaniem jednostki. Takie podejście sugeruje, że instytucje są zaplanowanymi twórcami ludzkiej działalności. Znaczenie instytucji w gospodarce wynika z tego, że stanowią one podstawę podejmowania decyzji, kształtowania oczekiwań i przekonań podmiotów gospodarczych. Od instytucji zależy jakość społecznej kooperacji i proces uczenia się<sup>271</sup>. Rozwoju społeczno-gospodarczego Mongolii nie da się zrozumieć bez uwzględnienia sytuacji sektora wydobywczego. Sektor ten jest nie tylko ważny gospodarczo, ale także wysoce upolityczniony. W tym sensie wraz ze zmianą partii

---

<sup>269</sup> Mongolia National Report on Sustainable Development for the 18th Session of the Commission on SD, (2010), Ministry of Nature, Environment and Tourism of Mongolia, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/dsd/dsd\\_aofw\\_ni/ni\\_pdfs/NationalReports/mongolia/Full\\_text.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/dsd/dsd_aofw_ni/ni_pdfs/NationalReports/mongolia/Full_text.pdf) (dostęp: 10.03.2023).

<sup>270</sup> Mongolia Voluntary National Review Report 2019. Implementation Of The Sustainable Development Goals Government of Mongolia, Ulaanbaatar, s. 19, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23342MONGOLIA\\_VOLUNTARY\\_NATIONAL\\_REVIEW\\_REPORT\\_2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23342MONGOLIA_VOLUNTARY_NATIONAL_REVIEW_REPORT_2019.pdf) (dostęp: 10.03.2023).

<sup>271</sup> J. Godłów- Legiędź, T. Legiędź, *Interakcja instytucji formalnych i nieformalnych w procesie transformacji od planu do rynku*, red. J. Godłów- Legiędź, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 64-65.

rządzącej odpowiednio zmieniają się także zasady polityki. W ciągu ostatnich 30 lat była ona zmieniana wielokrotnie (zob. R. IV). Przepisy i standardy górnicze podlegają częstym przeglądom i zmianom. Od czasu do czasu należy udoskonalić ramy prawne, aby wyeliminować luki prawne i wyciągnąć wnioski z dostrzeżonych błędów, jednak częste zmiany mogą niekorzystnie wpłynąć na postrzeganie stabilności otoczenia prawnego i politycznego związanego z napływem inwestycji zagranicznych. Rząd Mongolii zaplanował przegląd ram prawnych dotyczących górnictwa w ramach swojego programu działań na lata 2016–2020 i programu reformy prawa na lata 2017–2020<sup>272</sup>. W związku z tą reformą w grudniu 2020 roku Ministerstwo Górnictwa i Przemysłu Ciężkiego oraz Departament Mineralów i Ropy Naftowej powołały wspólną grupę roboczą. Odbyło się 8 dyskusji, zebrano także pisemne, elektroniczne i ustne głosy od obywateli i przedsiębiorstw. W konsultacjach wzięło udział ponad 1000 osób. Projekt dotyczący rewizji ustawy o minerałach zakończył się w kwietniu 2023 roku. Ministerstwo Górnictwa i Przemysłu Ciężkiego poinformowało, że projekt ma wiele zalet, m.in. rozwiązuje problemy nieuregulowane dotychczasowym prawem, jest przejrzysty, odpowiada interesom przedsiębiorstw i państwa, a także przewiduje, że wstępny plan zamknięcia kopalni musi zostać opracowany i zatwierdzony przed uzyskaniem licencji specjalnej<sup>273</sup>. Należy podkreślić, że obecna ustawa o minerałach odpowiada interesom państwa. To pozwala wątpić, czy zmiana przepisów będzie korzystna dla społeczeństwa, czy tylko dla elit władzy.

Rząd Mongolii od 2007 roku formalnie współpracuje z EITI. Otwartość w zarządzaniu zasobami naturalnymi oraz ujawnianie informacji o sektorze górniczym są bardzo ważne. Jakie dochody trafią do rządu?, jakie korzyści przynoszą społeczeństwu? jaką rolę odgrywa sektor górnictwa w gospodarce? to pytania, które coraz bardziej nurtują mongolskie społeczeństwo. Dotyczą one między innymi takich kwestii jak sposób przydzielania i rejestrowania licencji i umów, kim są faktyczni beneficjenci działalności górniczej, jakie są ustalenia podatkowe i prawne, ile produkuje się i ile płaci, na co przeznaczają się dochody oraz jaki jest ich wkład w gospodarkę łącznie z zatrudnieniem. W celu sprostania wymogom współpracy w ramach EITI Mongolii uruchomiono specjalny portal, na którym publikuje informacje o liczbie udzielanych licencji oraz raporty. Na przykład, w 2021 roku 1591 firm przesłało raporty drogą

---

<sup>272</sup> ЗГХФ Уул Уурхайн Бодлогын Үзэл Баримтлалын Үнэлгээ, (2017), International Institute for Sustainable Development, Intergovernmental Forum of Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, s.29.

<sup>273</sup> Ministerstwo Górnictwa i Przemysłu Lekkiego Mongolii, (2023), *Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд санал авч дууслаа*, <https://mmhi.gov.mn/2023/04/04/> (dostęp:10.09.2023).

elektroniczną spośród 2015 firm posiadających 3027 specjalnych licencji. Brak jednak informacji na temat podziału dochodów z sektora górniczego.

W ostatnim czasie rząd mongolski, zdając sobie sprawę ze znaczenia inwestycji zagranicznych dla rozwoju gospodarki kraju, dużo mówi o pozyskiwaniu inwestorów. W lipcu 2023 r. odbyła się „Mongolska Konferencja Gospodarcza-2023”, pod hasłem przewodnim „Witamy w Mongolii”. W konferencji wzięli udział przedstawiciele Banku Mongolii, Ministerstwa Finansów, kierownictwa banków komercyjnych oraz zagranicznych banków i funduszy inwestycyjnych. Przy tej okazji premier Mongolii L. Oyun podkreślił, że Mongolia poprawiła swoje otoczenie prawne dla inwestorów zagranicznych a rząd walczy z korupcją oraz intensyfikuje transformację cyfrową, aby stworzyć otoczenie bardziej przejrzyste i przyjazne dla biznesu<sup>274</sup>.

\*\*\*

Podsumowując, skala wyzwań związanych z rekultywacją i restrukturyzacją terenów pogórnich w Mongolii będzie rosła wraz z upływem czasu i wygaszaniem wydobywania w kolejnych lokalizacjach. Jest to kwestia najbliższych dekad. Jednak już dziś należy myśleć o tym, jak planować procesy, które zawsze dla danego regionu są przemianami o charakterze strukturalnym. Opisane w rozdziale przykłady działań (planowanych i już zakończonych) z Polski i Niemiec stanowią z jednej strony kopalnię pomysłów, z drugiej zaś dają pogląd na złożoność i koszty takich przedsięwzięć. Wymagają też odpowiedniego przygotowania od strony organizacyjnej i kadrowej.

---

<sup>274</sup> Батболд.Ш., (2023), *Монголын эдийн засгийн форум -2023: Ерөнхий сайдын хэлсэн үгээс онцлох нь*, Тойм, Монголын Үндэсний Мэдээллийн Агентлаг, <https://montsame.mn/mn/read/322888> , (dostęp: 09.07.2023).

## Zakończenie

Przeprowadzone studia literaturowe, analiza danych statystycznych i materiałów źródłowych oraz badania własne dały podstawę do udzielenia odpowiedzi na postawione w rozprawie pytania i do weryfikacji hipotez badawczych. Mająca swoje początki w latach dziewięćdziesiątych XX wieku transformacja systemowa Mongolii polegająca na odejściu od modelu gospodarki centralnie planowanej w kierunku gospodarki rynkowej przyniosła radykalne zmiany w funkcjonowaniu systemu społeczno-gospodarczego kraju. Stało się tak nie tylko za sprawą głębokich przemian instytucjonalnych, ale także z powodu zmian strukturalnych i mentalnych w mongolskim społeczeństwie. Skoncentrowanie badań na rozwoju górnictwa jako katalizatorze tych przeobrażeń podyktowane jest bezprecedensowym wzrostem tego sektora i jego roli w rozwoju kraju. Ponad trzy dekady doświadczeń to okres dość długi, aby ocenić skutki ekspansji górnictwa dla społeczeństwa, środowiska przyrodniczego i gospodarki, a także powiązać je z zachodzącymi równolegle procesami politycznymi i prawotwórczymi.

Mongolia jest krajem bogatym w różnorodne surowce mineralne. Sektor wydobywczy w okresie transformacji systemowej szybko się rozwijał mając istotny udział w tworzeniu PKB. W 1990 roku PKB kraju wynosił 3,577 bln USD, natomiast w 2022 roku było to 16,810 bln USD. Górnictwo stwarza szerokie możliwości dalszego rozwoju kraju. Po odkryciu na początku XXI wieku nowych bogatych złóż, zwłaszcza miedzi, węgla i złota, znaczenie gospodarcze sektora wydobywczego znacząco wzrosło, podczas gdy tradycyjny sektor hodowlany relatywnie stracił na znaczeniu. Sektor wydobywczy, który w 2000 roku odpowiadał za jedną dziesiątą PKB, obecnie wytwarza prawie jedną czwartą. Obserwowany wzrost był możliwy głównie dzięki napływowi kapitału zagranicznego. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku napływ BIZ do Mongolii wynosił średnio 13 mln USD rocznie. Prawdziwy boom miał miejsce w 2011 roku, kiedy wartość BIZ osiągnęła poziom prawie 5 mld USD. Stało się tak nie tylko z uwagi na odkrycie bardzo atrakcyjnych złóż, ale także z powodu liberalnego prawa inwestycyjnego przyciągającego zagraniczny kapitał. Udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych w górnictwie sięga obecnie 76%.

Oceniając skutki rozwoju górnictwa dla mongolskiego społeczeństwa przez pryzmat zmian wskaźnika PKB *per capita*, można stwierdzić, że widoczna jest wyraźna poprawa. Zgodnie z danymi Banku Światowego w 1993 roku wskaźnik wynosił jedynie 333,46 USD a w 2021 roku osiągnął poziom 4566,14 USD. Jednak rozkład bogactwa w społeczeństwie jest coraz bardziej nierównomierny i zauważalny stał się podział na klasę wyższą i niższą. Przepaść

między bogatymi i biednymi wzrosła jak nigdy dotąd a dostęp do korzyści płynących z boomu w górnictwie mają nieliczni. Korupcja i nepotyzm kwitną. Podczas gdy najbogatszych stać na prowadzenie wystawnego trybu życia i zakupy nieruchomości w krajach zachodnich, znaczna część społeczeństwa jest zmuszona prowadzić bardzo skromną egzystencję, nierzadko ocierając się o biedę. Warto podkreślić, że we wczesnych latach transformacji systemowej społeczeństwo Mongolii przyjmowało rozwój górnictwa z radością i oczekiwało szybkiego wzrostu zamożności. Dziś można mówić o zawiedzionych nadziejach. Dotyczy to zwłaszcza rodzin trudniących się nomadycznym pasterstwem, które niekiedy bardzo boleśnie odczuwają skutki ekspansji górnictwa. Jak pokazuje praktyka, współistnienie na jednym obszarze pasterstwa i górnictwa bywa trudne, albo wręcz niemożliwe. Problemem jest nie tylko zawłaszczanie i degradacja pastwisk, utrata dostępu do dostatecznej ilości wody, silne i trwale utrzymujące się zapylenie pochodzące z odkrywkowych kopalń i transportu urobku nieutwardzonymi drogami, ale także brak należytej pieczy nad zabezpieczeniem wyrobisk i rekultywacją terenów pogórnicznych. Sprzyja temu brak właściwej implementacji regulacji porządkujących zasady poszukiwania i eksploatacji surowców mineralnych oraz rekultywacji terenów pokopalnianych. Pomimo istnienia odpowiednich przepisów prawnych, w praktyce okazuje się, że ochrona interesów lokalnych społeczności i środowiska przyrodniczego jest niedostateczna. Wielu pasterzy doświadcza widocznego pogorszenia warunków życia. Ze względu na wysoką wrażliwość i podatność na degradację unikatowych ekosystemów, trudna do odwrócenia będzie także dewastacja środowiska. Demonstracje pasterzy pozostają bez większego odzewu, zwłaszcza ze strony władz centralnych. Jest to szczególnie niepokojące, gdyż zagraża to przetrwaniu unikatowej kultury mongolskich nomadów i rodzi skutki wynikające z naruszenia zasad sprawiedliwości ekologicznej i środowiskowej. Koczownicy 3-4 razy do roku przemieszczający się między pastwiskami nie dopuszczali do ich nadmiernej eksploatacji. Pomimo, że pastwiska były ogólnodostępne i miały charakter dobra wspólnego, były dość dobrze chronione przed nadmierną eksploatacją. Sprzyjały temu wielowiekowa wiedza o naturze i jej cyklach oraz etyka ekologiczna, w duchu której wyrastały kolejne pokolenia. Dziś ta symbiotyczna więź pasterzy i natury została znacząco osłabiona. Negatywny wpływ górnictwa potęgują zmiana klimatu i nadmierny przyrost pogłowia zwierząt hodowlanych.

Górnictwo wpływa także na migrację wewnętrzną. Pasterze przenoszą się do innych ajmaków czy bagów w poszukiwaniu lepszych warunków do hodowli zwierząt, ale też nierzadko porzucają pasterstwo na rzecz zatrudnienia w górnictwie. Uwagę przykuwa również rozrastanie się dystryktów *gerów* wokół stolicy kraju Ułan Bator. Badania przeprowadzone na

użytek niniejszej rozprawy wśród tej społeczności nie potwierdziły co prawda, że główną przyczyną migracji do Ułan Bator było górnictwo. Jednak masowy napływ ludności do stolicy kraju w poszukiwaniu lepszego życia, świadczy o utracie dotychczasowych źródeł utrzymania i braku nadziei na odwrócenie tej niekorzystnej tendencji.

Analiza przemian instytucjonalnych związanych z rozwojem górnictwa prowadzi do wniosku, że dobrze służyły one interesom władzy, a nie interesom mongolskiego społeczeństwa. Ciągłe zmiany ustawodawstwa dotyczącego sektora górniczego podążały za interesami nowych elit politycznych. Siłą napędową tych zmian pozostaje partia rządząca. Jednak wraz z rosnącymi dochodami pozyskiwanymi z wydobycia, zaczęły pojawiać się problemy natury politycznej. Dużo dochodów uzyskanych z eksploatacji surowców mineralnych zostało wydane na populistyczne programy polityczne. Niestety nie przyniosły one trwałej poprawy poziomu życia ogółu społeczeństwa. W szczególności zaniedbano interesy koczowniczych pasterzy.

Ważnym celem badawczym realizowanym w niniejszej rozprawie było także znalezienie odpowiedzi na pytanie, jakie rozwiązania polityczne i prawne znane z praktyki wybranych państw Unii Europejskiej można zarekomendować Mongolii w celu lepszego zabezpieczenia wewnętrznych interesów kraju w kontekście przyrodniczym, społecznym i gospodarczym? Unia Europejska od wielu lat wdraża ambitne działania w sferze ochrony środowiska. Obecnie realizowana polityka zapisana w Europejskim Zielonym Ładzie jest cennym źródłem inspiracji, jak przeciwdziałać zmianie klimatu jednocześnie utrzymując warunki dla rozwoju gospodarczego i nie obciążając nadmiernie najsłabszych grup społecznych. Porównanie wybranych przepisów ochrony środowiska UE, ze szczególnym uwzględnieniem Polski i Niemiec oraz przepisów wprowadzonych w ostatnich dekadach w Mongolii pozwoliło stwierdzić, że są one dalece zbieżne, jeśli chodzi o ogólnie obowiązujące zasady i standardy. Kluczowe znaczenie mają zwłaszcza zasada „zanieczyszczający płaci”, zasada prewencji. Podobne są też przepisy dotyczące oceny oddziaływania na środowisko i odpowiedzialności za wyrządzone szkody oraz konieczności rekultywacji zdegradowanych terenów. To co różni państwa UE i Mongolię to stopień implementacji oraz dostępność środków finansowych. W odniesieniu do obszarów górniczych Unia Europejska inspiruje w dwóch aspektach. Po pierwsze, stymuluje przeprowadzenie głębokiej restrukturyzacji w odniesieniu do sektora produkcyjnego i rynku pracy. Po drugie, z myślą o odchodzeniu od węgla przystąpiła do realizacji programu Sprawiedliwej transformacji, który ma na celu zapewnienie równego dostępu do wszystkich zasobów środowiska, rynku pracy, infrastruktury społecznej



i technicznej, przy jednoczesnym eliminowaniu dysproporcji w rozwoju i zapewnieniu wysokiej jakości życia. Interesy i kwestie lokalnych społeczności mają wysokie znaczenie.

W rozprawie weryfikacji zostały poddane trzy hipotezy badawcze.

**Hipoteza H1:** „Eksploracja surowców mineralnych w Mongolii jest przyczyną narastania kryzysu ekologicznego, co skutkuje naruszeniem zasad sprawiedliwości ekologicznej i środowiskowej” została częściowo zweryfikowana pozytywnie. O narastaniu kryzysu ekologicznego wywołanego przez górnictwo świadczą liczby ilustrujące negatywne zmiany w środowisku przyrodniczym. Obszar zdegradowany na skutek rozwoju sektora wydobywczego stale powiększa się. W 2001 roku było to 5,8 tys. ha, z czego aż 5,36 tys. ha terenów uległo degradacji w latach 1992–2000. W 2018 roku zdegradowany przez górnictwo obszar obejmował 34 906,42 ha a w 2023 roku powiększył się do 37 143,27 ha.

Jednak obserwując dzisiejszą Mongolię nie można nie zauważyć, że nie tylko górnictwo stwarza zagrożenia środowiskowe. Przyczynia się do tego także pasterstwo, w którym odnotowano znaczące zmiany jeśli chodzi o liczebność i strukturę gatunkową stad zwierząt hodowlanych. W analizowanym okresie liczba zwierząt ogółem znacząco wzrosła. W 1990 roku ogólna liczba zwierząt wynosiła około 25,8 mln sztuk, a w 2019 roku osiągnęła maksymalną liczbę 70,9 mln. W 2021 roku stada liczyły 67,3 mln sztuk. Największe zmiany dotyczyły pogłowia owiec (wzrost z 15,0 do 31,0 mln) i kóz (wzrost z 5,2 do 26,5 mln). Te znaczne zmiany struktury stad są wywołane przez impulsy płynące z rynku wełny, zwłaszcza wzrost cen kaszmiru. Nie bez znaczenia jest też zmiana klimatu, oddziałująca na wrażliwe ekosystemy. Rosnącym problemem jest pustynnienie. Sumaryczny wpływ wymienionych czynników na nomadyczne pasterstwo jest na tyle silny, że zagraża dalszemu istnieniu tradycyjnej kultury mongolskich koczowników. Przez wieki relacja „człowiek -przyroda” była budowana na bazie niepisanych zasad, które tworzyły instytucje nieformalne. Kultura, myślenie i postawy nomadów rządzą się niepisanymi prawami, takimi jak prawidłowe interakcje z rzekami, górami i całym środowiskiem naturalnym. Według pradawnych wierzeń, każdy element natury, czy to kamień, czy drzewo, ma swojego ducha opiekuńczego. Wierzono, że jeśli rzeka zostanie zanieczyszczona lub drzewo złamane, duchy wpadną w gniew i w życiu nomadów wydarzy się coś złego. Górnictwo silnie zmieniło te bazujące na szacunku do przyrody relacje. Utrata dostępu do wody, zanieczyszczenie rzek i jezior, zapylenie na skutek wydobywania surowców stanowią naruszenie zasad sprawiedliwości ekologicznej. Kolejną konsekwencją jest też naruszenie zasad sprawiedliwości środowiskowej, co dotyka przede wszystkim najbiedniejsze grupy społeczne, doświadczające pogorszenia warunków egzystencji i stanu zdrowia na skutek życia w zdegradowanym środowisku. Rząd Mongolii

niestety ignoruje interesy lokalnych społeczności przy podejmowaniu decyzji związanych z rozwojem przemysłu wydobywczego. Dlatego eksploatacja surowców mineralnych w Mongolii pozostaje bardzo ważną przyczyną narastania kryzysu ekologicznego, co skutkuje naruszeniem zasad sprawiedliwości ekologicznej i środowiskowej. Należy podkreślić, że problemy środowiskowe, przed którymi stoją dzisiaj Mongołowie, są dla nich czymś nowym. Kwestie ochrony środowiska i sprawiedliwości środowiskowej z pewnością na długie lata pozostaną wyzwaniem dla społeczeństwa Mongolii, zarówno z powodu zaniedbań ze strony polityków, jak i słabego egzekwowania istniejących przepisów.

**Hipoteza H2:** Zgodnie z koncepcją teoretyczną D.C. Northa, J.J. Wallisa, B.R. Weingasta (NWW) walka o renty związane z funkcjonowaniem sektora górniczego prowadzi w Mongolii do regresu porządku ograniczonego dostępu z dojrzałego do podstawowego została zweryfikowana pozytywnie. Inaczej mówiąc, aby wprowadzić rozwiązania korzystne dla inwestycji górniczych postulowane przez międzynarodowych inwestorów, władze Mongolii ograniczają zakres swobód obywatelskich (następuje regres demokracji) oraz nieefektywnie chronią środowisko naturalne. Do weryfikacji hipotezy wykorzystano analizę przemian prawnych i politycznych, jakich doświadczyła Mongolia w związku z intensywnym rozwojem sektora wydobywczego. W wyniku przemian politycznych i gospodarczych koalicja dominująca (zrzeszająca zgodnie z teorią NWW najważniejsze organizacje i jednostki) poszerzała się o nowych członków (powstały nowe partie, organizacje pozarządowe itp.). Świadczyło to o dojrzewaniu porządku ograniczonego dostępu. Proces ten jednak znacznie wyhamował i wręcz nastąpił jego regres, kiedy istotnym źródłem rent stały się dochody pozyskiwane z działalności górniczej. Jeszcze nie tak dawno Mongolia znajdowała się w światowej czołówce pod względem wzrostu gospodarczego. W latach 2011–2013 gospodarka rosła w tempie dwucyfrowym przez trzy lata z rzędu, napędzana ożywieniem w przemyśle wydobywczym i niesłabnącym popytem na surowce ze strony Chin. Wzrost PKB z 6,4% w 2010 roku skoczył do bezprecedensowego poziomu 17,3% w 2011 roku, a stopa bezrobocia spadła do 9%. Ten gwałtowny wzrost został jednak szybko zredukowany do 6,9% w 2014 roku. Za najważniejszą przyczynę tej zmiany uważa się decyzje podjęte poprzez populistycznych polityków, które wywołały obawy wśród inwestorów zagranicznych i w efekcie odplyw BIZ. Przedsiębiorstwa zamykały się a gospodarka popadała w stagnację. Jeśli wziąć pod uwagę, że udział renty surowcowej w PKB jest wysoki, a w szczytowych okresach przekraczał 20% (wg dostępnych danych 23,1% w 2006 roku i 26,5% w 2021 roku), to staje się oczywiste, dlaczego walka o udziały w korzyściach z eksploatacji kopalni stała się zacięta. Szybki rozwój sektora górniczego doprowadził z jednej

strony do degradacji środowiska a z drugiej strony nie przełożył się na zauważalny wzrost dobrobytu społeczeństwa. Zatem, pojawiła się wyraźna nierównowaga pomiędzy otwartością systemu politycznego i gospodarczego, na którą w swej teorii zwracają uwagę North, Wallis i Weingast. Ograniczenia dostępu do rent pozyskiwanych z górnictwa (społeczeństwo nie odnosiło korzyści z działania tego sektora) doprowadziło do zmian politycznych, które ten ogólny dostęp miały zapewnić. Rosnące niezadowolenie i opór społeczny sprawiły, że rządzący wprowadzili więcej regulacji sektora górniczego, często naruszając interesy zagranicznych inwestorów. Na co ci odpowiedzieli zmniejszeniem skali swoich inwestycji, od których gospodarka Mongolii była i nadal jest uzależniona. Okresy niskich udziałów renty górniczej w PKB po roku 2012, odpowiadają zmianom legislacyjnym w ustawie o minerałach i w przepisach regulujących zasady inwestowania (w 2013 roku przestała obowiązywać ustawa o BIZ zastąpiona przez ustawę o inwestycjach). Konsekwencją wycofania BIZ była pogarszająca się sytuacja gospodarcza oraz rosnący dług zagraniczny. Rząd Mongolii został tym samym zmuszony do kolejnych korekt regulacji, tym razem w taki sposób, żeby w pierwszej kolejności zapewnić ochronę interesów zagranicznych inwestorów, nawet kosztem środowiska naturalnego oraz jakości życia Mongołów. Żeby ograniczyć sprzeciw społeczny przeprowadzono zmiany prawne, które faktycznie ugruntowały rządy jednopartyjne. W 2019 roku rząd przystąpił do opracowania strategii rozwoju BIZ mającej na celu określenie właściwej kombinacji rodzajów inwestycji zagranicznych, które mogą pomóc Mongolii w osiągnięciu celów rozwojowych. Dobrą ilustracją podejścia polityków do funkcjonowania przedsiębiorstw w branży surowcowej jest kombinat Erdenet, zarządzanie którym podporządkowane jest bieżącym interesom władzy i dalece wykracza poza zobowiązania typowe dla realiów gospodarki rynkowej.

W ostatnim czasie rząd mongolski, zdając sobie sprawę ze znaczenia BIZ dla rozwoju gospodarki kraju, dużo uwagi poświęca pozyskiwaniu inwestorów. W lipcu 2023 r. pod hasłem przewodnim „Witamy w Mongolii” odbyła się Mongolska Konferencja Gospodarcza podczas której władze podkreślały poprawę otoczenia prawnego, walkę z korupcją i intensyfikację cyfrowej transformacji. To ważne deklaracje. Stworzeniu stabilnych, jasnych i spójnych przepisów regulujących funkcjonowanie sektora górniczego powinna jeszcze towarzyszyć konsekwencja w działaniu. Regulacje powinny chronić interesy zagranicznych inwestorów, ale nie może odbywać się to kosztem społeczeństwa i środowiska naturalnego. Dotychczas kolejne rządy Mongolii prowadziły politykę albo zbyt sprzyjającą inwestorom zagranicznym, albo taką która ich odstraszała. Jak dotąd nie udało się zrównoważyć interesów społecznych i środowiskowych z interesami zagranicznego kapitału. Brak tej równowagi

prowadzi do niestabilności politycznej i zagraża trwałemu rozwojowi gospodarczemu Mongolii. Zarówno inwestorzy zagraniczni, jak i mongolscy politycy muszą to zrozumieć. Rewolucja gospodarcza nie odniesie sukcesu bez rewolucji w myśleniu.

Również pozytywnie została zweryfikowana **hipoteza H3**: *Rozwój sektora wydobywczego w Mongolii zagraża zrównoważonemu rozwojowi kraju i pilnie wymaga korekty, w czym pomocne mogą być doświadczenia (wybranych) państw Unii Europejskiej.*

Ponieważ sektor wydobywczy w Mongolii przeżywa obecnie silny rozwój, w perspektywie kilku dekad należy oczekiwać pojawienia się na dużą skalę problemów związanych z restrukturyzacją terenów pogórnich i ich przywracaniem środowisku lub przeznaczaniem pod inne cele gospodarcze. Inspiracji jak radzić sobie z tymi wyzwaniami dostarczyły projekty z Polski i Niemiec, gdzie można znaleźć przykłady takich działań na różnych etapach realizacji: od planowanych po już zakończone. W celu weryfikacji H3 badaniami objęto głównie regiony, gdzie zlokalizowane są lub były kopalnie odkrywkowe. Było to podyktowane tym, że właśnie ta forma wydobycia surowców dominuje w Mongolii. Ponadto wzięto także pod uwagę dedykowany regionom węglowym program Sprawiedliwej transformacji UE. Dokonując reasumpcji wyników badań, w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju regionów objętych dziś działalnością górnictwem w Mongolii można sformułować następujące rekomendacje na przyszłość:

- Zapewnić zaangażowanie państwa zarówno od strony precyzowania praw własności, odpowiedzialności za degradację środowiska przyrodniczego i pogorszenie warunków życia lokalnych społeczności, jak i przestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci”;
- Powołać instytucję koordynującą odpowiedzialną za zarządzanie restrukturyzacją i rewitalizacją obszarów pogórnich począwszy od fazy projektowej;
- Uwzględnić wielopłaszczyznowość wyzwań związanych z rewitalizacją i restrukturyzacją, obejmujących zarówno rozwiązywanie starych problemów, które narastały w latach eksploatacji złóż, np. związanych z degradacją środowiska, jak i tworzenie nowych możliwości dostosowanych do współczesnych potrzeb, np. tworzenie nowych miejsc pracy w turystyce i rekreacji i/lub w branżach przyszłościowych;
- Zabiegać o wsparcie finansowe ze źródeł zewnętrznych, takich jak np. Azjatycki Bank Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, które aktywnie wspierają politykę zrównoważonego rozwoju i ochrony klimatu.

- Angażować lokalnych interesariuszy: mieszkańców, władze lokalne, biznes, organizacje pozarządowych i działać zgodnie z założeniem, że realizowane projekty powinny być dostosowane do konkretnych uwarunkowań, potrzeb i aspiracji.
- Prowadzić odpowiednią edukację na rzecz przyszłości ukierunkowaną na lokalną specyfikę.

Mongolia od początku transformacji systemowej przyłączyła się do działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Pomimo politycznych deklaracji i przyjęcia stosownych dokumentów, funkcjonowanie sektora wydobywczego odbiega od zrównoważonego rozwoju. Składa się na to kilka przyczyn, z których najważniejsze to brak respektowania interesów lokalnych społeczności na terenach objętych działalnością górnictwem, dopuszczanie do silnej degradacji środowiska bez należytego zabezpieczenia jego późniejszej rekultywacji, nadmierne zbiurokratyzowanie i upolitycznienie procedur oraz silna podatność na korupcję i nepotyzm. Pewne nadzieje na zmianę podejścia są związane z przystąpieniem Mongolii w 2007 roku do działań w ramach EITI, czyli inicjatywy na rzecz przejrzystości w przemyśle wydobywczym. Ten globalny standard dobrego zarządzania zasobami surowców mineralnych ma na celu rozwiązanie kluczowych problemów związanych z zarządzaniem w sektorach wydobywczych w sposób transparentny odnośnie do całego łańcucha wartości od momentu wydobycia do sposobu, w jaki dochody trafiają do rządu i gospodarki.

Pozytywnie należy zatem ocenić wysiłki związane z pozyskaniem wiedzy na temat dobrych praktyk w zrównoważonym rozwoju górnictwa. Otwartą kwestią jest jej implementacja.

## Bibliografia

- Addison J., Friedel M., Brown C., Davies J., Waldron S., (2012), *A critical review of degradation assumptions applied to Mongolia's Gobi Desert*, *Rangeland Journal*, 34 (2), [https://www.researchgate.net/publication/255728284\\_A\\_critical\\_review\\_of\\_degradation\\_as\\_sumptions\\_applied\\_to\\_Mongolia's\\_Gobi\\_Desert#fullTextFileContent](https://www.researchgate.net/publication/255728284_A_critical_review_of_degradation_as_sumptions_applied_to_Mongolia's_Gobi_Desert#fullTextFileContent), (dostęp: 29.03.2023).
- Azjargal.S, (2018), *Япон улсаас манай оронд үзүүлж буй зээл тусламжийн асуудал*, PMAS (Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences).
- Baabar, (2009), *Dzieje Mongolii*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa.
- Batjargal Z., (1997), *Desertification in Mongolia*, RALA Report No. 200, Agricultural Research Institute, Reykjavik.
- Benchmark Definition of Foreign Direct Investment – Third Edition* (1996), OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/2090148.pdf>, (dostęp: 30.07.2023).
- Bernaciak A., (2013), *W stronę trwałego i zrównoważonego rozwoju: przyczyny i kierunki zmian relacji gospodarka – środowisko w układzie presja – stan – reakcja w Polsce w latach 1988-2010*, w: „*Ekonomia i Środowisko*” 3(46) s. 38-50.
- Bhagwati J.N., (1982), *Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities*, „*Journal of Political Economy*”, t. 90, nr 5.
- Bilegt, (2020), *Иргэдийн оролцооны чухал шат бол хяналт*, Нийгэм, *Mongolian Economy Journal*, <http://mongolianeconomy.mn/en/i/8750> (dostęp: 09.08.2023).
- Bolor-Erdene T., (2019), *Foreign Direct investment and Investment Environment on Mining Sector in Mongolia*. The School of Economics and International Trade, Hunan University, Environmental economics, [https://www.researchgate.net/publication/334728080\\_FOREIGN\\_DIRECT\\_INVESTMENT\\_AND\\_INVESTMENT\\_ENVIRONMENT\\_ON\\_MINING\\_SECTOR\\_IN\\_MONGOLIA](https://www.researchgate.net/publication/334728080_FOREIGN_DIRECT_INVESTMENT_AND_INVESTMENT_ENVIRONMENT_ON_MINING_SECTOR_IN_MONGOLIA) (dostęp: 08.08.2023).
- Brundtland G. H., (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, United Nations, Norway, Oxford University Press, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (dostęp: 15.06.2023).
- Burchard-Dziubińska M. i in., (2021), *Zielona transformacja albo zapaść*, Wydawnictwo Źródła, Łódź.
- Burchard-Dziubińska M., (2013), *Rola instytucji w kształtowaniu ładu ekonomicznego*, S. Owsiak, A. Pollok (red.), „*W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego*”, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Burchard-Dziubińska M., Drzazga D., Rzeńca A., (2014), *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Burchard-Dziubińska M., Myagmarjav T., (2019), *Traditional pastoralism or mining? Conflict of interest in access to natural pastures in Mongolia and the problem of ecological and environmental justice*, „*Ekonomia i Środowisko*”, 4 (71), <https://www.ekonomiaisrodowisko.pl/journal/article/view/57/53>, (dostęp: 19.06.2023).
- Burchard-Dziubińska M., Tsolmontuya M., (2020), *Mongolia w pułapce obfitości zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Campbella B., Hatcher P., (2019), *Observations from Guinea and Mongolia*, Neoliberal reform, contestation and relations of power in mining, *The Extractive Industries and Society* 6(3), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X18301989>, (dostęp: 25.05.2023).
- Cheng K.C., (2003), *Growth and Recovery in Mongolia During Transition*, International Monetary Fund, WP/03/217, Chapter 4, Comparison with other transition economies, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03217.pdf>, (dostęp: 06.16.2023).
- Chuluundorj Kh., Danzanbaljir E., (2014), *Financing Mongolia's Mineral Growth*, *Inner Asia*, 16(2), [https://www.researchgate.net/publication/290215852\\_Financing\\_Mongolia's\\_Mineral\\_Growth](https://www.researchgate.net/publication/290215852_Financing_Mongolia's_Mineral_Growth), (dostęp: 01.07.2023).
- Chung J., (2022), *The Mineral Industry of Mongolia*, U.S. Geological Survey Minerals Yearbook—2017–2018, <https://pubs.usgs.gov/myb/vol13/2017-18/myb3-2017-18-mongolia.pdf> (dostęp: 10.03.2023).

- Copper ore export value from Mongolia from 2017-2022*, (2023), Statista, <https://www.statista.com/statistics/1258709/mongolia-copper-ore-export-value/> (dostęp: 25.09.2023).
- Czaja S., (2021), *Disputes Over the Concept of Ecological Economics and Environmental Economics in the Light of the Works of Professor Tomasz Żylicza*, „Central European Economic Journal”, 8(55) s. 201-211.
- Dagvadorj D., Natsagdorj, L., Dorjpurev, J., & Namkhainyam, B., (2009), *Assessment report on climate change, Mongolia*. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/7816>, (dostęp: 22.03.2023).
- Daly H., (2015), *Economics for a Full World*, Great Transition Initiative, Toward a Transformative Vision and Praxis. <https://greattransition.org/publication/economics-for-a-full-world>, (dostęp: 15.06.2023).
- Daly J.C.K., (2011), *Mongolia's rare earth reserves draw foreign investor interest*, Central Asia-Caucasus Institute Analyst, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12300-analytical-articles-caci-analyst-2011-6-8-art-12300.html>, (dostęp: 03.07.2023).
- Damdin Ts.,(2002), *Mongolia (national report) 2000 -2002*, Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS), -7th Meeting of the Conference of the Parties—Bonn, 14 - 28 September 2002, [https://www.cms.int/sites/default/files/document/national\\_report\\_mongolia\\_0.pdf](https://www.cms.int/sites/default/files/document/national_report_mongolia_0.pdf), (dostęp: 02.05.2023).
- Denizer C., Gelb A., (1992), *Mongolia – Privatization and system transformation in an isolated economy*, Policy Research Working Paper Series 1063, World Bank. <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/1063.html>, (dostęp: 15.09.2023).
- Dobson A. ed. (1999), *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Dobson A., (1998), *Justice and the Environment*, Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice, Oxford University Press, Oxford.
- Dostal J., Gerel O., (2023), *Rare Earth Element Deposits in Mongolia*, Department of Geology, Saint Mary's University, Canada, Geoscience Centre, Mongolian University of Science and Technology, Ulaanbaatar, Mongolia, w: *Minerals 2023*, 13(1), 129, doi: <https://doi.org/10.3390/min13010129>, (dostęp: 06.05.2023).
- Drobnik A., (2022), *Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych w Polsce. Impulsy, konteksty, rekomendacje strategiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Dugersuren S., (2015), *When I was herding I had a plentiful life. Now I am working for another and have lost my independence*, The Guardian, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/mar/09/mongolian-nomads-displacement-mining-impact-development-projects> (dostęp: 07.09.2023).
- EITI, (2022), *Mongolia 2021 EITI Report, Report on Mongolia's extractive sector*, EITI Country Report, <https://eiti.org/documents/mongolia-2021-eiti-report>, (dostęp: 15.04.2023 r).
- Elbegsaikhan Ts. (2016), *Voluntary Code of Practice for Mining Companies*, EPA, <https://www.epa.gov/envi-ronmentaljustice>, (dostęp: 28.08.2023).
- Erdenechimeg E., Asralt B., Khurelbaatar G., (2017), *Distribution of Mongolian Mineral Resources, Transportation and Logistics Analysis*, Asian Infrastructure Research Institute, Transportation department, MTS of Mongolian University of Science and Technology, Ulaanbaatar, Mongolia, <https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/2179/files/Distribution%20of%20Mongolian%20Mineral%20Resources%2C%20Transportation%20and%20Logistics%20Analysis.pdf> (dostęp: 10.03.2023).
- Erdenetuya D., (2022), *“Эрдэнэт үйлдвэр”-ийн цаашидын 70 жилийн хөгжлийн шинэ боломжууд*, <https://news.mn/r/2535058/>, (dostęp: 14.06.2023).
- Fernández-Giménez M. E., Batkhisig, B., & Batbuyan, B., (2012), *Cross-boundary and cross-level dynamics increase vulnerability to severe winter disasters (dzud) in Mongolia*, w: *Global Environmental Change*, 22(4). <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.07.001>, (dostęp: 14.04.2023).
- Fiedor B. (red.), Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., (2002), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

- Fluorspar mine production worldwide in 2022, by country*, (2023), Statista, <https://www.statista.com/statistics/1051717/global-fluorspar-production-by-country/> (dostęp: 15.05.2023).
- Fortschreibung des Strukturellen Rahmenplanes Berzdorfer See (2010), Planungsverband „Berzdorfer See“, bestehend aus Stadt Görlitz, Gemeinde Markersdorf, Gemeinde Schönau-Berzdorf, [https://www.berzdorfer-see.eu/uploads/rahmenplan\\_fortschreibung\\_01\\_2\\_.pdf](https://www.berzdorfer-see.eu/uploads/rahmenplan_fortschreibung_01_2_.pdf) (dostęp: 15.08.2023).
- Gantulga A., (2021), *Survey on the Domestic and Export Meat Value Chain in Mongolia*, United Nations Conference on Trade and Development, [https://unctad.org/system/files/official-document/ditccominf2021d10\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditccominf2021d10_en.pdf), (dostęp: 29.04.2023).
- Godłów- Legiędź J., (2005), *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej*, w: S. Rudolf (red.), Nowa ekonomia instytucjonalna – aspekty teoretyczne i praktyczne, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce;
- Godłów- Legiędź J., (2005), *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, w: „Ekonomista” nr 2.
- Godłów- Legiędź J., Legiędź T., (2009), *Interakcja instytucji formalnych i nieformalnych w procesie transformacji od planu do rynku* w: Godłów- Legiędź J. (red), *Instytucje i transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Gold in Mongolia* (2021), OEC, <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/gold/reporter/mng> (dostęp: 10.08.2023).
- Gombo D., (2007), *Surface water of Mongolia*, Ulaanbaatar.
- Gomboluudev P., (2008), *Vulnerability of rural people to extreme events in Mongolia*, The Netherlands Climate Assistance Programme, [www.nlcap.net](http://www.nlcap.net) (dostęp: 15.04.2023).
- Goodland R., Farley J., Malghan D., (eds.), (2016), *The World in Overshoot, Beyond Uneconomic Growth: Economics, Equity, and the Ecological Predicament*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, <https://doi.org/10.4337/9781783472499.00009>, (dostęp: 22.03.2023).
- Graczyk A., (2002), *Teoremat Coase'a jako podstawa rynkowej optymalizacji poziomu zanieczyszczeń i ochrony środowiska*, B. Fiedor (red.), S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, „Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych”, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Grün C., (2018), *The coal town that became an environmental trailblazer*, Nature and Environment <https://www.dw.com/en/germanys-coal-mining-town-that-became-an-environmental-trailblazer/a-46766837> (dostęp: 22.08.2023).
- Harris J.M., Roach B., (2022), *Environmental and Natural Resource Economics*, Routledge, New York, London, <https://doi.org/10.4324/9781315620190>, (dostęp: 22.05.2023).
- Hartwick J.M, (1997), *Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources*, „American Economic Review”, Vol. 66, No 5.
- Heffron R.J., McCauley D., (2014), *Achieving sustainable supply chains through energy justice*, w: “Applied Energy”, No. 123.
- Helble M., Hill H., Magee D.,(ed), (2020), *Mongolia's Economic Prospects, Resource-Rich and Landlocked Between Two Giants*, Asian Development Bank, s. 5-11,
- Hilker T., Natsagdorj E., Waring R. H., Lyapustin A., Wang Y., (2014), *Satellite observed widespread decline in Mongolian grasslands largely due to overgrazing*, Global Change Biology, Feb; 20(2), doi: 10.1111/gcb.12365, (dostęp: 04.04.2023).
- Hill B.E., (2014), *Environmental Justice: Legal Theory and Practice*, Washington D.C. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/611416/mongolia-economic-prospects.pdf>, (dostęp: 03.14.2023).
- <https://www.mrpam.gov.mn/>, Mineral Resources and Petroleum Authority of Mongolia, (dostęp:06.04.2023).
- <https://www.privacyshield.gov/ps/article?id=Mongolia-foreign-trade-zones>, (dostęp: 20.08.2023).
- In-Depth Review of Energy Efficiency Policies and Programmes: Mongolia*, (2015), Energy Charter Secretariat, Bruxelles.
- Initiativkreis Ruhrgebiet, (2007), *Zukunft Ruhr 2023, Strategiepapier*, [http://masterplanbildung.ruhr/wp-content/uploads/2019/05/9-Initiativkreis-Ruhrgebiet\\_Zukunft-Ruhr-2030\\_Strategiepapier\\_11-2007.pdf](http://masterplanbildung.ruhr/wp-content/uploads/2019/05/9-Initiativkreis-Ruhrgebiet_Zukunft-Ruhr-2030_Strategiepapier_11-2007.pdf). (dostęp: 10.09.2023).



- Investment Policy Review: Mongolia*, (2013), United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD, Geneva, United Nations Publication, [https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb2013d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb2013d3_en.pdf), (dostęp: 22.04.2023).
- Isakova A., Plekhanov A., Zettelmeyer J, (2012), *Managing Mongolia's Resource Boom*, EBRD Working Paper 138, s. 1-36, [www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0138.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0138.pdf), (dostęp: 20.09.2023).
- Jamsranjav C., Reid, R.S., Fernandez-Gimenez, M.E., Tsevlee, A., Yadamsuren, B., Heiner M., (2018) *Applying a dryland degradation framework for rangelands: The case of Mongolia*, *Journal of Applied Ecology*, doi: 10.1002/eap.1684, (dostęp: 22.03.2023).
- Janna News, (2021), *Бүтэн жил тог цахилгааны мөнгө төлсөн Эрдэнэт үйлдвэртээ БАЯРЛАЛАА*, doi: <https://monnews.life/news/83766>, (dostęp: 13.08.2023).
- Jermakowicz W., Kozarzewski P., (1996), *Privatization in Mongolia*, (No.0103), CASE-Center for Social and Economic Research, [https://www.researchgate.net/publication/46465311 Privatization in Mongolia#fullTextFileContent](https://www.researchgate.net/publication/46465311_Privatization_in_Mongolia#fullTextFileContent), (dostęp: 09.06.2023).
- Keudel O., Carbou O., (2021), *Think Tanks in a Limited Access Order: The Case of Ukraine*, „East European Politics and Societies” t. 35 nr 3, DOI: [10.1177/0888325420937810](https://doi.org/10.1177/0888325420937810), (dostęp: 03.03.2023).
- Kielczewski D., (2021), *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksją ekonomiczną*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Klimczak B., (2005), *Uwagi o powiązaniach między standardową ekonomią i nową ekonomią instytucjonalną*, w: S. Rudolf (red.) *Nowa ekonomia instytucjonalna – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce.
- Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów - dawniej i dziś*, (2019), PGE, GiEK. S.A. Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów.
- Krajowy Plan Sprawiedliwej Transformacji*, (2021), Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Katowice–Warszawa,
- Krishnan R., Harris J., Goodwin., N., (eds.), (1995), *A Survey of Ecological Economics*, Island Press, Washington DC.
- Krueger A.O., (1974), *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „American Economic Review”, <https://assets.aeaweb.org/asset-server/files/9452.pdf>, nr 64, (30.04.2023).
- Kuna-Marszałek A, (2016), *Liberalizacja handlu międzynarodowego a środowisko przyrodnicze. Przykład Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Lake Profile, Hovsgol (Khuvs gul)*, (2011), LAKENET, <http://www.worldlakes.org/lakedetails.asp?lakeid=8663>, (dostęp: 10.01.2023).
- Lander J., (2020), *Transnational Law and State Transformation, The Case of Extractive Development in Mongolia*, Routledge.
- Lang T., Hines C., (1993), *The New Protectionism, Protecting the Future against Free Trade*, Earthscan, London.
- Legiedz T., (2019), *From limited access to open access order in Taiwan*, „Journal of the Asia Pacific Economy” t.24 nr 1, DOI: [10.1080/13547860.2018.1503767](https://doi.org/10.1080/13547860.2018.1503767), (dostęp:24.04.2023).
- Legiędź T., (2019), *Instytucje i drogi rozwoju: Chiny, Wietnam, Korea Południowa i Tajwan*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Legiedz T., (2019), *The transition from limited access orders to open access orders in the post-communist Europe*, „Communist and Post-Communist Studies” t. 52 nr 3, doi: [10.1016/j.postcomstud.2019.07.003](https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2019.07.003), (dostęp: 24.04.2023).
- Legrand J., *A tradition between nature and history, Mongol Nomadic Pastoralism* <https://en.unesco.org/silkroad/sites/default/files/knowledge-bank-article/mongol%20nomadic%20pastoralism.pdf> (dostęp: 08.07.2023)
- Lkhagvadorj D., Hauck M., Dulamsuren C., & Tsogtbaatar, J. (2013). *Pastoral nomadism in the forest-steppe of the Mongolian Altai under a changing economy and a warming climate*. *Journal of Arid Environments*, Vol. 88, <https://doi.org/10.1016/j.jaridenv.2012.07.019>, (dostęp: 31.08.2023).

- Lorek E., (2011), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w badaniach polskich i niemieckich*, w: B. Kos (red.), *Transformacja gospodarki – poziom krajowy i międzynarodowy*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach” nr 90, s. 103-112.
- Lorek E., (2016), *Inteligentny i trwały rozwój warunkiem wzmocnienia konkurencyjności regionu śląskiego*, w: „Ekonomia i Środowisko”, 3(58).
- Low N, Gleeson B, (1998), *An Exploration of Political ecology*, Justice, Society and Nature: Routledge, London and New York.
- Lyapustin A, Wang Y., (2014), *Satellite observed widespread decline in Mongolian grasslands largely due to overgrazing*, *Global Change Biology*, Feb; 20(2), doi: 10.1111/gcb.12365, (dostęp: 29.03.2023).
- Macrotrends, (2023), *Mongolia GDP 1981-2023*, <https://www.macrotrends.net/countries/MNG/mongolia/gdp-gross-domestic-product>, (dostęp: 14.08.2023).
- Markandya A., i in., (2001), *Dictionary of Environmental Economics*, Earthscan Publications Ltd., London and Sterling, VA.
- McCarthy C., Sternberg B., Hoshino J., Banfilld E., Enkhjargal Y., Konagaya S., Philips S., (2022), *Preserving the Gobi: Identifying potential UNESCO world heritage in Mongolia's Gobi Desert*, *Journal of Asia-Pacific Biodiversity*, No 15, <https://doi.org/10.1016/j.japb.2022.08.003>, (dostęp: 05.07.2023).
- MIGA, Multilateral Investment Guarantee Agency, (2023), *MIGA Annual Report 2023*, World Bank Group, [https://www.miga.org/sites/default/files/multilingual/2023-05/MIGA\\_AnnualReport2023\\_interior\\_toprint\\_R10.pdf](https://www.miga.org/sites/default/files/multilingual/2023-05/MIGA_AnnualReport2023_interior_toprint_R10.pdf) (dostęp: 20.08.2023).
- Mining and Geology Statistics*, (2015), Mineral Resources Authority of Mongolia, <https://www.mrpam.gov.mn/>, (dostęp: 25.06.2023).
- Mo J., Weingast B.R., (2013), *Korean Political and Economic Development: Crisis, Security, and Institutional Rebalancing*, Publisher: Harvard University Asia Center, doi: <https://doi.org/10.1163/9781684175376>, (dostęp: 22.03.2023).
- Mongolia Employment: by industrial sector*, (2021), CEIC, <https://www.ceicdata.com/en/mongolia/employment-by-industrial-sector>, (dostęp: 12.03.2023).
- Mongolia National Report on Sustainable Development for the 18th Session of the Commission on SD*, (2010), Ministry of Nature, Environment and Tourism of Mongolia, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/dsd/dsd\\_aofw\\_ni/ni\\_pdfs/NationalReports/mongolia/Full\\_text.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/dsd/dsd_aofw_ni/ni_pdfs/NationalReports/mongolia/Full_text.pdf) (dostęp: 10.03.2023).
- Mongolia Voluntary National Review Report*, (2019), *Implementation of the Sustainable Development Goals Government of Mongolia*, Ulaanbaatar, s. 19, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23342MONGOLIA\\_VOLUNTARY\\_NATIONAL\\_REVIEW\\_REPORT\\_2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23342MONGOLIA_VOLUNTARY_NATIONAL_REVIEW_REPORT_2019.pdf) (dostęp: 10.03.2023).
- Mongolia, Environmental performance Review*, (2018), United Nations, New York–Geneva.
- Mongolian Mining Corporation, (2023), <https://www.mmc.mn/pages/ukhaa-khudag-mine> (dostęp: 11.07.2023).
- Mungunzul E., Chang T., (2016), *Foreign Direct Investment in the Mongolian Mining Sector*, *International Journal of u- and e- Service, Science and Technology* Vol.9, No. 3 [http://article.nadiapub.com/IJUNESST/vol9\\_no3/24.pdf](http://article.nadiapub.com/IJUNESST/vol9_no3/24.pdf), (dostęp: 22.05.2023).
- Na czym polega metoda ex-ante i metoda ex-post?*, Instytut Cen Transferowych, [https://www.ict.org.pl/na-czym-polega-metoda-ex-ante-i-metoda-ex-post/#:~:text=Metoda%20ex%20Dante%20\(prospektywne\),ocen%C4%99%20dzia%C5%82a%C5%84%20podejmowanych%20w%20przesz%C5%82o%C5%9Bci](https://www.ict.org.pl/na-czym-polega-metoda-ex-ante-i-metoda-ex-post/#:~:text=Metoda%20ex%20Dante%20(prospektywne),ocen%C4%99%20dzia%C5%82a%C5%84%20podejmowanych%20w%20przesz%C5%82o%C5%9Bci), (dostęp: 23.08.2023).
- Neneman J., (2022), *W jaki sposób podatki mogą pomóc w ochronie środowiska*, w: M. Burchard-Dziubińska (red.) *W poszukiwaniu zielonego ładu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 65-90.
- Neumayer E., (2001), *Pollution havens: an analysis of policy options for dealing with an elusive phenomenon*, “*Journal of Environment & Development*”, vol. 10(2).
- Norgaard R., (1985), *Environmental economics: an evolutionary critique and a plea for pluralism*, “*Journal of Environmental Economics and Management*” t. 12, nr 4, [https://doi.org/10.1016/0095-0696\(85\)90007-5](https://doi.org/10.1016/0095-0696(85)90007-5), (dostęp: 29.03.2023).

- North D.C, (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Washington University, St Louis, Cambridge University Press, doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>, (dostęp: 22.05.2023).
- North D.C, (1997), *The New Institutional Economics and Development*, w; *The New Institutional Economics and Third World Development*, J.Harriss, J.Hunter, C.M. Lewis (red), Routledge, London; New York.
- North D.C. Wallis J.J., Weingast B.R., (2009), *Violence and Social Orders, A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- North D.C., Wallis J.J., Webb S.B., Weingast B.R. (red), (2012), *In the Shadow of Violence, Politics, Economics and the Problems of Development*, Chapter 1, Limited Access orders, An Introduction to the Conceptual Framework, Cambridge University Press, Cambridge; New York.
- Obszary Strategicznej Interwencji OSI. Metodologia*, (2019), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego Katowice.
- Oil Mongolia, (2014), *Oil & Oil Shale Mongolia 2014 outlines Mongolia's new potential*, Mongolian Mining Journal, <http://www.oilmongolia.com> (dostęp: 20.04.2023).
- Oxford Business Group, (2015), *Mining, The Report. Mongolia*, Oxford Business Group, London, <https://oxfordbusinessgroup.com/mongolia-2015/mining> (dostęp: 23.06.2023).
- Oyu Tolgoi, (2023), <http://ot.mn/en/about-us/oyu-tolgoi-shareholders> , (dostęp: 12.03.2023).
- Pieńkowski D., (2011), *Koncepcje sprawiedliwości w teorii ekonomii zrównoważonego rozwoju*, w: B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok, doi: [10.7172/1733-9758.2016.20.8](https://doi.org/10.7172/1733-9758.2016.20.8) (dostęp: 24.08.2023).
- Plentiful potential: The country is home to major deposits of rare-earth minerals*, (2012), Oxford Business Group, <https://oxfordbusinessgroup.com/reports/mongolia/2012-report/economy/plentiful-potential-the-country-is-home-to-major-deposits-of-rare-earth-minerals> , (dostęp: 15.05.2023).
- Poskrobko B., (red.), (2011), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, WSE, Białystok.
- Present situation of mineral resources of Mongolia*, Mineral Resources Authority of Mongolia, <https://www.paih.gov.pl/wp-content/uploads/0/119401/119414.pdf>, (dostęp: 10.05.2023).
- Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030*, (2019), Uchwała Rady Ministrów 116/2019 z dnia 1.10.2019r., Warszawa, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologiea/program-wspierania-inwestycji-o-istotnym-znaczeniu-dla-gospodarki-polskiej-na-lata-2011-2030>, (dostęp: 19.09.2023).
- Quah E., Siong Tan, (2019), *Valuing the environment*, Asian Development Bank Institute, nr 1012, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/532731/adbi-wp1012.pdf>, (dostęp: 15.07.2023).
- Rana P.B., (1992), *Mongolia: A Centrally Planned Economy in Transition*, New York: Oxford University Press.
- Rawls J., (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Belknap Press.
- Regulatory Agency of Government National Development Agency, (2020), *Your guide to invest in Mongolia. Investment Guidebook 2020*, [investment-guide-2020.pdf](https://www.investmongolia.gov.mn/investment-guide-2020.pdf) ([investmongolia.gov.mn](https://www.investmongolia.gov.mn)), (dostęp: 09.09.2023).
- Robert L., (1989), *Mongolia: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress. <https://countrystudies.us/mongolia/52.htm>, (dostęp: 15.03.2023).
- Rogall H., (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań;
- Rowland J., (2016), *Mongolia: the slow and bumpy road*, World Coal, <https://www.worldcoal.com/special-reports/07032016/mongolia-the-slow-and-bumpy-road-2016-343/>, (dostęp: 20.04.2023).
- Sanzheev E.D, Mikheeva.A.S, Osodoev P.V, Batomunkuev V.S, Tulokhonov A.K, (2020), *Theoretical Approaches and Practical Assessment of Socio-Economic Effects of Desertification in Mongolia*, International Journal of Environmental Research and Public Health, 17(11), 4068; doi: <https://doi.org/10.3390/ijerph17114068>, (dostęp: 03.04.2023).

- Schlenstedt J., Splitthoff M., Kunze K., John G., Sablotny B., (2023), *Mine rehabilitation in Germany Example LMBV*, , <https://www.lmbv.de/wp-content/uploads/2023/08/Mine-rehabilitation-in-Germany-Example-LMBV.pdf>, (dostęp: 09.09.2023).
- Solow R., (1974), *Intergenerational Equity and Exhaustible Resources*, “Review of Economic Studies” t. 41, nr 5, doi:10.2307/2296370, (dostęp: 14.03.2023).
- Stankiewicz W., (1998), *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 416-425)
- Sternberg T., (2017), *Investigating the presumed causal links between drought and dzud in Mongolia*, *Natural Hazards*, 92(S1), doi: <https://doi.org/10.1007/s11069-017-2848-9>, (dostęp: 20.04.2023).
- Storry M., Ashikhimin A., (2010), *Mongolian Mining*, *Global Business Report*, Engineering and Mining Journal, [https://www.gbreports.com/wp-content/uploads/2014/12/Mongolian\\_Mining2010.pdf](https://www.gbreports.com/wp-content/uploads/2014/12/Mongolian_Mining2010.pdf), (dostęp: 01.07.2023).
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego 2030 – Zielone Śląskie*, (2020), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.
- Strategically significant mineral deposits of Mongolia*, <https://vma-ev.com/sites/default/files/5.pdf> (dostęp: 10.09.2023)
- Suvd B., (2000), *Эдийн засгийн өсөлт ба ядуурлын зарим асуудал*. Эдийн Засаг: онол, практик, *Улаанбаатар*, <https://journal.num.edu.mn/econjournal/article/view/3260/2831>, (dostęp: 20.09.2023).
- Suzuki Y., (2013), *Conflict between Mining Development and Nomadism in Mongolia*, w: Yamamura, N., Fujita, N., and Maekawa, A. (eds.) *The Mongolian Eco-System Network: Environmental Issues Under Climate and Social Changes*. Tokyo: Springer.
- Szablewski A., (2021), *Transformacja energetyki i jej implikacje gospodarczo-społeczne*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.
- Tavan Tolgoi, (2023), <http://en.tavantolgoi.mn/>, (dostęp: 04.07.2023).
- Terytorialny Plan Sprawiedliwej Transformacji dla Województwa Śląskiego*, (2021), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.
- Tomita T., (2021), *Dzud and the industrialization of pastoralism in socialist Mongolia*, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 11(1), doi: <https://doi.org/10.1080/24761028.2021.2011554>, (dostęp: 28.04.2023).
- Tourist Info Center, (2023), *Монгол орны ан амьтан, Монгол орны загас*, Монгол орны лавлах, [http://www.touristinfocenter.mn/cate10\\_more.aspx?ItemID=85](http://www.touristinfocenter.mn/cate10_more.aspx?ItemID=85), (dostęp: 03.21.2023).
- Transparency International the global coalition against corruption, (2023), *Corruption Perception Index*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mng> (dostęp: 19.09.2023)
- Tserendash S., Erdenebaatar B., (1993), *Performance and management of natural pasture in Mongolia*, Commission on Nomadic Peoples, Nomadic Peoples, “Nomadic People” 1993, Vol. 33, [https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/1277/files/Greenmongolia/%D0%93%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%B0%D0%B4/Mongolian\\_steppe\\_studies/Rangeland%20ecology/Performance\\_and\\_management\\_of\\_natural\\_pasture\\_in\\_Mongolia.pdf](https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/1277/files/Greenmongolia/%D0%93%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%B0%D0%B4/Mongolian_steppe_studies/Rangeland%20ecology/Performance_and_management_of_natural_pasture_in_Mongolia.pdf), (dostęp: 04.04.2023).
- Tsogtbaatar J., (2002), *Forest policy development in Mongolia*, Forest Policy Development in Mongolia, Geology Institute, Mongolian Academy Sciences, Ulaanbaatar, <https://cdrlaw.org/wp-content/uploads/2020/09/06Mongolia.pdf>, (dostęp: 08.05.2023).
- Tunia K., (2012), *Görlitz: Nad jeziorem Berzdorfer See powstaje nowe miejsce wypoczynku dla turystów*, <https://goerlitz.naszemiasto.pl/gorlitz-nad-jeziorem-berzdorfer-see-powstaje-nowe-miejsce/ar/c3-1329849>, (dostęp: 10.09.2023).
- United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa, [https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2017-01/UNCCD\\_Convention\\_ENG\\_0.pdf](https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2017-01/UNCCD_Convention_ENG_0.pdf), (dostęp: 11.03.2023).
- Unlocking Mongolia’s Rich Renewable Energy Potential*, (2020), Asian Development Bank, <https://www.adb.org/news/features/unlocking-mongolias-rich-renewable-energy-potential>,(dostęp: 10.03.2023).
- Uranium in Mongolia*, (2017), World Nuclear Association, <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/mongolia.aspx#.UZEaMb26ZLM>, (dostęp: 17.05.2023).

- Uryn B.A, (2005), *Mongolia – wyprawy w tajgę i step*, Wydawnictwo Bernardinum.
- USGS science for a changing world, (2015), *Mongolia*, National Minerals Statistics and Information, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-mg.pdf> (dostęp: 28.04.2023).
- Water and sanitation in Mongolia 2008–2011*, (2008), United Nations Development Programme, [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MNG/00049774\\_UNDP%20Project%20Water%20and%20sanitation.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MNG/00049774_UNDP%20Project%20Water%20and%20sanitation.pdf), (dostęp: 19.04.2023).
- Wikipedia, (2021), *Ocena ex-ante*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ocena\\_ex\\_ante#:~:text=Ocena%20ex%20ante%20%E2%80%93%20termin%20oznaczaj%C4%85cy,%2C%20przed%20wydarzeniem%20si%C4%99%20czego%C5%9B%22](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ocena_ex_ante#:~:text=Ocena%20ex%20ante%20%E2%80%93%20termin%20oznaczaj%C4%85cy,%2C%20przed%20wydarzeniem%20si%C4%99%20czego%C5%9B%22), (dostęp: 26.08.2023).
- Wikipedia, (2023), *Монголын намын жагсаалт*, <https://mn.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D1%8B%D0%BD%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D1%8B%D0%BD%D0%B6%D0%B0%D0%B3%D1%81%D0%B0%D0%B0%D0%BB%D1%82>, (dostęp: 19.06.2023).
- Wikipedia, (2023), *Klasyfikacja klimatów Köppena*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Klasyfikacja\\_klimat%C3%B3w\\_K%C3%B6ppena#Klimat\\_pusty%C4%99ny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Klasyfikacja_klimat%C3%B3w_K%C3%B6ppena#Klimat_pusty%C4%99ny) (dostęp: 12.01.2023).
- Wikipedia, (2023), *Эрдэнэт*, <https://mn.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D1%80%D0%B4%D1%8D%D0%BD%D1%8D%D1%82>, (data dostępu: 21.08.2023).
- Wilkin J., (2016), *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar. s 262, ISBN 978-83-7383-800-0.
- Winiarski B., (2002), *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, Konkurencyjność regionów – polityka regionalna – uwarunkowania makroekonomiczne, Rzeszów.
- Worden R., Matles Savada A., (1989), *Mongolia: a country study*, Federal Research Division Library of Congress [https://tile.loc.gov/storage-services/master/frd/frdcstdy/mo/mongoliacountrys00word\\_0/mongoliacountrys00word\\_0.pdf](https://tile.loc.gov/storage-services/master/frd/frdcstdy/mo/mongoliacountrys00word_0/mongoliacountrys00word_0.pdf), (dostęp: 10.04.2023).
- World Bank, (2011), *The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millennium*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2252>, (dostęp: 13.04.2023).
- World Bank, (2012), *Mongolia Quarterly Economic Update -February 2012*, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/02/28/mongolia-quarterly-economic-update-february-2012>, (dostęp: 01.04.2023).
- World Bank, (2023), *Inflation, GDP deflator (annual %) – Mongolia*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=MN>, (dostęp: 20.09.2023).
- World Nuclear Association, (2023), <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/Mongolia/>, (dostęp: 15.05.2023).
- Ząbkowicz A., (2019), Instytucje: między mechanizmem rynkowym i mechanizmami władzy, „Ekonomista” nr 2.
- Zintegrowana Platforma Edukacyjna, (2023), *Problemy wynikające z eksploatacji zasobów odnawialnych i nieodnawialnych Ziemi*, <https://zpe.gov.pl/a/problemy-wynikajace-z-eksploatacji-zasobow-odnawialnych-i-nieodnawialnych-ziemi/D14oId93a#:~:text=Zasoby%20naturalne%20dziel%C4%85%20si%C4%99%20na,jak%20biomasa%2C%20gleba%20i%20woda>, (dostęp: 02.05.2023).
- Żylicz T., (2004), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ариунаа Э., (2022), *Улаанбаатар хорт хавдар шиг хэзээ мөдгүй хагарах дөхсөн*, <https://news.mn/r/2589462/>, (dostęp: 04.05.2023).
- Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд санал авч дууслаа*, (2023), Ministerstwo Górnictwa i Przemysłu Lekkiego Mongolii, <https://mmhi.gov.mn/2023/04/04/> (dostęp:10.09.2023).
- БаасанжавТ., (2016), *АМГТГ-ын 2016 оны Үйл Ажиллагааны Тайлан, 2017-2020 оны Төсөөлөл, Хүрэх Үр Дүн*, Ашигт Малтмал, Газрын Тосны Газар, Монгол Улсын Геологи, Уул Уурхай,

- Газрын Тос, Хүнд Үйлдвэрийн Салбар, <https://mrpam.gov.mn/article/65/>, (dostep: 29.06.2023).
- Байгаль Орчин, Аялал Жуулчлалын Яам, (2023), *Эвдэрсэн Газрын Мэдээллийн Сан*, <https://www.eic.mn/dlid/inventorydata.php?count=10>, (dostep: 06.08.2023).
- Баркман Б., (2012), Монгол дахь улс төрийн намууд ба ардчиллын үйл явц.
- Батболд Ш., (2023), *Монголын эдийн засгийн форум -2023: Ерөнхий сайдын хэлсэн үгээс онцлох нь*, Тойм, Монголын Үндэсний Мэдээллийн Агентлаг, <https://montsame.mn/mn/read/322888>, (dostep: 09.07.2023).
- Батхүү Ө., (2010), *Барын сүүл балагтай байж мэднэ*, <https://gogo.mn/r/81v3x>, gogo, (dostep: 22.07.2023).
- Бат-Эрдэнэ Д., (2013), *Ирээдүйгээ харж л энэ хуулийн төслийг бичсэн юм шүү*, Mongolian Mining Journal, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/43168>, (dostep: 29.07.2023).
- Баянбат Б., (2021), *Эрдэнэт үйлдвэр өндөр зардлаар авчирсан усаа нийгмийн хариуцлагаа хэрэгжүүлэх үүднээс бага үнээр хэрэглэгчдэд хүргэдэг*, Erdenet Today, <https://erdenettoday.mn/art/4174>, (dostep: 21.08.2023).
- Болд С., (2013), *“Алт” хөтөлбөрийн хүрээнд 66,6 тонн алт олборложээ*”, Mongolian Mining Journal, <http://www.mongolianminingjournal.com/content/51668.shtml>, (dostep: 20.06.2023).
- Болдбаатар Т., (2021), *Тусгай Хамгаалалттай Газар Нутгийн Менежментийн Төлөвлөлтийн Арга Зүй*, Байгаль Орчин, Аялал Жуулчлалын Яам, Тусгай Хамгаалалттай Газар, <https://wwfasia.awsassets.panda.org/downloads/pa.pdf>, (dostep: 22.03.2023).
- Буянбадрах Ч., (2012), *Монгол орны лавлах*, Ган Принт ХХК, Ulaanbaatar, [https://www.researchgate.net/publication/368848987\\_Mongol\\_orny\\_lavlah](https://www.researchgate.net/publication/368848987_Mongol_orny_lavlah), (dostep: 02.02.2023).
- Гаж тогтолцоо юу? Залхуу Монгол уу? (2015)*, Либерализмын бодит төрхтэй танилц: Цуврал №6. IKON, <https://ikon.mn/n/k5p>, (dostep: 24.06.2023).
- Ганболд Да., (2023), *МАН доторхи мөнгөтэй бүлэглэл Эрдэнэт үйлдвэрийн 49 хувийг авч чадаагүй болохоор улс төрийн эрх мэдлээ ашиглахыг үгүйсгэхгүй*, <https://www.24tsag.mn/a/157935>, (dostep: 25.06.2023).
- Ган-Очир Д., Даваадалай Б., Эрдэнэбаяр Б., (2020), *Монголын эдийн засаг, сургамж ба шийдэл, Хөгжлийн загвараа эргэн харах нь*, Mongolbank, s. 11 <https://www.mongolbank.mn/file/files/documents/1.%20D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D1%8B%D0%BD%20%D1%8D%D0%B4%D0%B8%D0%B9%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B3%20-%2030%20%D0%B6%D0%B8%D0%BB,%20%D1%81%D1%83%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BC%D0%B6%20%D0%B1%D0%B0%20%D1%88%D0%B8%D0%B9%D0%B4%D1%8D%D0%BB.pdf>, (dostep: 25.07.2023).
- Жаргалсайхан Д., (2012), *Уул уурхайн донтолт*, <https://www.jargaldefacto.com/article/uul-uurkhain-dontolt>, (dostep: 18.07.2023).
- Жаргалсайхан Д., (2018), *Алтны халуурал*, ИКОН, Эдийн засаг, улс төрийн бодлогын шүүмж-нийтлэл, <https://ikon.mn/opinion/1d8g>, (dostep: 17.06.2023).
- ЗГХФ Уул Уурхайн Бодлогын Үзэл Баримтлалын Үнэлгээ, (2017), International Institute for Sustainable Development, Intergovernmental Forum of Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, <https://www.iisd.org/system/files/publications/mongolia-mining-policy-framework-assessment-Mongolian.pdf>, (dostep: 11.08.2023).
- Идэр Г., (2020), *Эрдэнэт үйлдвэр”-ийн анхны баяжмалаа гаргасан өдөр*, Mongolian Mining Journal, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/71293>, (dostep: 20.06.2023).
- Иргэдийн оролцоотой соёлын жил, (2023), <https://www.nad.ub.gov.mn/>, (dostep: 17.07.2023).
- Ирээдүйгээ харж л энэ хуулийн төслийг бичсэн юм шүү, (2013), Mongolian Mining Journal, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/43168>, (dostep: 29.07.2023)
- Лүндээжанцан Д., (2014-2015), *Орос, Монголын нийгмийн соёл иргэнийн асуудлууд харьцуулсан судалгааны туршилага сургамж*, Шинжлэх Ухаан Технологийн Сан, s. 9, <http://data.stf.gov.mn/Project/ProjectViewPublic.aspx?id=106583>, (dostep: 19.06.2023).
- Монголын уул уурхайн салбарын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ*, (2016), IRIMongolia, Уул Уурхайн Яам, UNDP, [https://cdn.greensoft.mn/uploads/site/1152/files/4347ff67-be17-4239-a929-bc5ebe4386c8/Corruption\\_risk\\_assessment\\_Mining\\_Mon.pdf](https://cdn.greensoft.mn/uploads/site/1152/files/4347ff67-be17-4239-a929-bc5ebe4386c8/Corruption_risk_assessment_Mining_Mon.pdf), (dostep: 19.09.2023).

- Нарантуяа Д., (2022), *Уул уурхайн хөгжил геологи хайгуулаас шууд хамааралтай*, Mongolian Mining Journal, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/72088> , (dostep: 11.08.2023).
- Нийгмийн Шинжлэх Ухааны Сургууль, [file:///C:/Users/User/Downloads/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B82\\_73-100%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B82_73-100%20(2).pdf), (dostep: 11.03.2023).
- Нийслэлийн Статистикийн Газар, (2023), *Монгол улсын хот, амаг, дүүрэг, сум, хороо багийн код*, <http://www.ubstat.mn/aimagniiislelcode.aspx> , (dostep: 09.09.2023).
- Отгонжаргал О., (2021), *Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл*, <https://mpress.mn/p/5011> , (dostep: 09.08.2023).
- Оюун-Эрдэнэ Б., (2022), *Д.Содномжамц: Орхон аймгийн иргэд гурван эх үүсвэрээс усаа хэрэглэдэг*. <https://montsame.mn/mn/read/295210>, (dostep: 20.08.2023).
- Өлзийсайхан Д., (2019), *Монгол орон нүүдийн шувууны орон*, Монголын мэдээ, Байгаль орчин, , <https://www.montsame.mn/mn/read/200138> , (dostep: 03.05.2023).
- Өмнөд бүсийн цахилгаан түгээх сүлжээ ТӨХК, (2021), *Цахилгаан эрчим хүчний төлбөрийг төрөөс төлөх шийдвэр сунгагдлаа*. <https://obtsts.mn/news/117/single/542>, (dostep: 22.06.2023).
- Өмнөд бүсийн цахилгаан түгээх сүлжээ ТӨХК, (2021), *Цахилгаан эрчим хүчний төлбөрийг төрөөс төлөх шийдвэр сунгагдлаа*. <https://obtsts.mn/news/117/single/542>, (dostep: 22.06.2023).
- Сонинбаяр Г., *Адлагдсан ч аминд орсон “Алт” хөтөлбөрүүд*, <http://eagle.mn/r/55330>, (dostep: 07.08.2023).
- Судалгаа, (2012), *Нүүрсний эрэлт ба нүүрсний үнэ*, Mongolian Mining Journal, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/23409> , (dostep: 20.07.2023).
- Төгс Б., (2021), *ҮСХ: Зэсийн баяжмал, төмрийн хүдрийн экспорт арванхоёрдугаар сар гарсаар огцом буурав*, Эдийн Засаг, Mongolian Mining Journal, <https://www.mongolianminingjournal.com/a/71913>, (dostep: 24.07.2023).
- Төмөрпүрэв Б., (2007), *Жоинны “Нинжа”-г хэн бий болгосон бэ?*, <https://gogo.mn/r/e988> , (dostep: 03.07.2023)
- Төрийн мэдээлэл, Хууль, Тогтоол, Зарлиг, Шийдвэр, Хуулийн тайлбар, Монгол Улсын Их Хурлын Хэвлэл, (1997), *Ашигт малтмалын тухай*, №7, /62/, Монгол Улсын Хууль.
- Үндэсний Статистикийн Хороо, (2023), *Дотоодын Нийт Бүтээгдэхүүний Салбарын Бүтэц*, <http://www.legalinfo.mn/law/details/63?lawid=63>, (dostep: 12.03.2023).
- Фергана, информационное агентство, (2008), <https://www.fergananews.com/articles/5850>, (dostep: 11.05.2023).
- [Хүний хөгжил сангийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулна \(olloo.mn\)](https://olloo.mn)
- Цайртминерал ХХК, (2022), *Төмөртийн -Овооны цайрын уулын баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагаа*, Улаанбаатар.
- Цэрэндулам С., (2023), *Ашигт малтмалын тухай хуулийн төсөл ахиц бий юү, АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛД АХИЦ БИЙ Юү (unuudur.mn)* , (dostep: 11.09.2023).
- Шинэ сэргэлтийн бодлогын эхний хэлэлцүүлэг Эрдэнэтээс эхэллээ*, (2022), ИКОН <https://ikon.mn/n/2how> (dostep: 14.05.2023).
- Эрдэнэс Силвер Ресурс (2023), *Салхитын мөнгө-алтны ордод УУХҮ-ийн сайд Г.Ёндон болон бусад албаныхан ажиллалаа*, <https://erdenessilver.mn/23/item/27>, (dostep: 04.15.2023).
- Эрдэнэт Үйлдвэр ТӨҮГ, <http://www.erdenetmc.mn> , (dostep: 20.08.2023).
- Эрдэнэт Үйлдвэр ТӨҮГ, <https://www.erdenetmc.mn/about>, (dostep: 24.08.2023).
- Эрдэнэтуяа Д., (2022), *Эрдэнэт үйлдвэрийн цаашидын 70 жилийн хөгжлийн шинэ боломжууд*, <https://news.mn/r/2535058/>, (dostep: 24.07.2023).
- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Сан, (2012), *Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай*, Монгол Улсын Хууль, [HTTPS://LEGALINFO.MN/MN/DETAIL/8685](https://LEGALINFO.MN/MN/DETAIL/8685), (dostep: 25.08.2023).
- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Сан, (2016), , *Хүний Хөгжил Сангийн тухай хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай*, Монгол Улсын Хууль, Улаанбаатар хот <https://legalinfo.mn/mn/detail/11755>, (dostep: 01.04.2023).

- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2006), *Ашигт Малтмалын Тухай (Шинэчилсэн найруулга)*, Эрхзүйн акт, 2006 оны 07 сарын 08 өдөр, Монгол Улсын Хууль, 6-р зүйл, Ашигт малтмалын ордын ангилал, <https://legalinfo.mn/mn/detail/63>, (dostęp: 05.07.2023).
- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2009), *Гол Мөрний Урсац Бүрэлдэх Эх, Усны Сан Бүхий Газрын Хамгаалалтын Бүс, Ойн Сан Бүхий Газарт Ашигт Малтмал Хайх, Ашиглахыг Хориглох Тухай Хуулийг Дагаж Мөрдөх Журмын Тухай*, Монгол Улсын Хууль, 2009 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдөр, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=224>, (dostęp: 21.06.2023).
- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2009), *Цөмийн Энергийн Тухай*, Монгол Улсын Хууль, 2009 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдөр, <https://legalinfo.mn/mn/detail/97>, (dostęp: 19.07.2023).
- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2011), Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгохыг хориглох тухай, Монгол Улсын Хууль, АШИГТ МАЛТМАЛЫН ХАЙГУУЛЫН ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРӨЛ ШИНЭЭР ОЛГОХЫГ ХОРИГЛОХ ТУХАЙ ([legalinfo.mn](https://legalinfo.mn)), (dostęp: 25.08.2023).
- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2012), *Байгаль Орчинд Нөлөөлөх Байдлын Үнэлгээний Тухай (Шинэчилсэн найруулга)*, Монгол Улсын Хууль, 2012 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдөр, <https://legalinfo.mn/mn/detail/8665>, (dostęp: 24.08.2023).
- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2020), *„Коронавируст халдвар (КОВИД-19)-ын цар тахлын үед айл өрх, аж ахуйн нэгж, байгууллагад дэмжлэг үзүүлэх зарим арга хэмжээний тухай”*, Монгол Улсын Засгийн Газрын Тогтоол, Дугаар 211, Улаанбаатар хот, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=15792>, (dostęp: 21.06.2023).
- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2020), Монгол Улсын Засгийн Газрын Тогтоол, *Иргэн бүрт 1.5 сая төгрөг хүртээх талаар авах арга хэмжээний тухай*, Улаанбаатар хот, Дугаар 84.
- Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем, (2021), *Шинэ сэргэлтийн бодлого*, Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 106 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16390082551211&showType=1>, (dostęp: 03.07.2023).
- Эрх Зүйн Нэгдсэн Систем, (1997), *Ашигт малтмалын тухай*, Монгол Улсын Хууль, 1997 оны 6 дугаар сарын 05-ны өдөр, Хүчингүй эрх зүйн акт, <https://legalinfo.mn/mn/detail/7069>, (dostęp: 10.08.2023).

## Akty prawne – Mongolia

- Modelowe porozumienie w sprawie ochrony środowiska, rozwoju infrastruktury związanej z użytkowaniem kopalń i zakładaniem fabryk oraz wzrostu zatrudnienia (2016), (28.03.2016).
- Pakiet praw ochrony środowiska, (30.03.1995), <https://legalinfo.mn/mn/detail/8935>, (data dostępu: 05.03.2023).
- Prawo gruntowe, <https://legalinfo.mn/mn/detail/216>, (data dostępu: 05.03.2023).
- Ustawa o energetyce jądrowej, (16.07.2009), <https://legalinfo.mn/mn/detail/97>, (data dostępu: 15.03.2023).
- Ustawa o glebie, (29.11.1988), <https://old.legalinfo.mn/law/details/218>, (data dostępu: 20.05.2023).
- Ustawa o inwestycjach, (03.10.2013), <https://legalinfo.mn/mn/detail/9491>, (data dostępu: 04.07.2023).
- Ustawa o kontroli ruchu drogowego i o materiałach wybuchowych, (31.01.2013), <https://legalinfo.mn/mn/detail/9057>, (data dostępu: 05.06.2023).
- Ustawa o minerałach, (07.08.2006), <https://legalinfo.mn/mn/detail/63>, (data dostępu: 25.06.2023).
- Ustawa o obszarach chronionych, (15.11.1994), <https://legalinfo.mn/mn/detail/479>, (data dostępu: 28.03.2023).
- Ustawa o rozpowszechniony minerałach, (09.01.2014), <https://legalinfo.mn/mn/detail/9750>, (data dostępu: 15.06.2023).
- Ustawa o zakazie poszukiwania i wykorzystywania kopalini w obszarach ochronnych, (16.07.2009), <https://legalinfo.mn/mn/detail/223>, (data dostępu: 22.06.2023).
- Ustawa dotycząca inwestycji zagranicznych w jednostkach działających we wszystkich sektorach o znaczeniu strategicznym, (17.05.2012), [HTTPS://LEGALINFO.MN/MN/DETAIL/8685](https://LEGALINFO.MN/MN/DETAIL/8685), (data dostępu: 09.07.2023).



Ustawa dotycząca zakazu wydawania nowych specjalnych zezwoleń na górnictwo, (09.02.2011), <https://legalinfo.mn/mn/detail/65>, (data dostępu: 05.07.2023).

### **Akty prawne – Polska i Unia Europejska**

Fundusz na rzecz sprawiedliwej transformacji, [https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/pl/FTU\\_3.1.10.pdf](https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/pl/FTU_3.1.10.pdf), (data dostępu: 15.04.2023).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11.12.2019, COM(2019), 640 final.

Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227.

Ustawa o osłonach socjalnych dla pracowników sektora elektroenergetycznego i branży górnictwa węgla brunatnego z dnia 17 sierpnia 2023 roku, Dz.U. 2023 poz. 1737.

## Spis tabel

Tabela 3.1 Rodzaje porządków społecznych.....	54
Tabela 4.1 Złoża strategiczne surowców mineralnych w Mongolii .....	62
Tabela 4.2 Wyniki badania PAPI przeprowadzonego wśród ludności w dystrykcie <i>gerów</i> pod Ułan Bator w 2019 roku.....	81
Tabela 4.3 Liczba pracowników w sektorze wydobywczym w latach 2009-2023.....	82
Tabela 4.4 Tereny zdegradowane na skutek działalności górniczej według ajmaków w 2019 roku (w ha).....	86
Tabela 4.5. Łagodzenie warunków dla inwestycji na podstawie ustawy o minerałach (1997) .....	91
Tabela 4.6 Zmiany w ustawie o minerałach (2006) w latach 2008-2023 .....	93
Tabela 4.7 Zakres świadectw stabilizacji dla sektorów minerałów, przemysłu ciężkiego i rozwoju infrastruktury .....	101
Tabela 4.8 Ewolucja porządku społecznego w Mongolii i główne źródła rent od 1990 roku .....	115
Tabela 5.1 Ludność miasta Erdenet .....	121
Tabela 5.2 Kalendarium najważniejszych wydarzeń związanych z wydobyciem węgla w regionie Bełchatowa.....	136

## Spis rysunków

Rysunek 4.1 Wzrost PKB w krajach byłego ZSRR i w Mongolii w 1992 roku .....	58
Rysunek 4.2 Różowe i niebieskie kupony .....	59
Rysunek 4.3 Lokalizacja złóż strategicznych w Mongolii .....	61
Rysunek 4.4 Zmiany wielkości produkcji węgla w latach 1989–2022 (tys. ton).....	63
Rysunek 4.5 Produkcja koncentratu miedzi 99% w latach 2000–2022 (w tonach).....	65
Rysunek 4.6 Produkcja złota w latach 1990–2020 (w tys. kg).....	67
Rysunek 4.7 Udział sektora górniczego w PKB w latach 1990-2022 (%) .....	70
Rysunek 4.8 Wartość eksportu sektora górniczego w latach 2000-2022 (w tys. USD) .....	71
Rysunek 4.9 Eksport węgla w latach 2004-2022 (w tys. USD).....	72
Rysunek 4.10 Eksport miedzi w latach 1995-2021 (w tys. USD) .....	73
Rysunek 4.11 Eksport złota w latach 2003-2022 (w tys. USD) .....	74

Rysunek 4.12 PKB w latach 1990-2022 (w mld USD). .....	75
Rysunek 4.13 Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Mongolii i inwestycje krajowe w Mongolii w latach 1992-2022 (mln MNT, ceny bieżące).....	76
Rysunek 4.14 BIZ w Mongolii według sektorów (2021 r.).....	77
Rysunek 4.15 BIZ ogółem oraz BIZ w sektorze górniczym (mln USD).....	77
Rysunek 4.16 BIZ w Mongolii według krajów pochodzenia (2021 r.) .....	78
Rysunek 4.17 Mapa terenów zdegradowanych przez górnictwo. Stan na lata 2017–2018.....	86
Rysunek 4.18 Tereny zdegradowane na skutek działalności górniczej według ajmaków w 2019 roku. ....	87
Rysunek 4.19 Renta surowcowa i renta z surowców mineralnych w Mongolii w latach 1990-2021.....	105
Rysunek 4.20 Książka podziału pieniędzy z Funduszu Rozwoju Ludzkiego wśród obywateli Mongolii.....	107
Rysunek 5.1 Lokalizacja terenów zdegradowanych przez działalność górniczą i pozostawionych bez rekultywacji .....	119
Rysunek 5.2 Krajobraz miasta Erdenet – spotkanie nowoczesności z tradycją .....	121
Rysunek 5.3 Jezioro Berzdorfer w wyrobisku po kopalni węgla brunatnego Berzdorf .....	129
Rysunek 5.4 Teren kopalni odkrywkowej „Espenhain” w latach 90. XX w. i wyniki działań rekultywacyjnych:.....	131