

# Khaliunaa Erdenekhuu

---

## Transformacja systemowa w Mongolii

---

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 46/1, 271-281

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-21

**Khaliunaa Erdenekhuu\***

Uniwersytet Łódzki

## TRANSFORMACJA SYSTEMOWA W MONGOLII

### Streszczenie

Na początku lat 90. XX wieku w Mongolii rozpoczął się ambitny proces transformacji od gospodarki centralnie planowanej do wolnorynkowej, co było początkiem końca siedemdziesięcioletniego okresu socjalizmu. W artykule, na podstawie dostępnej literatury i danych statystycznych, przeanalizowano proces transformacji systemowej w Mongolii. Społeczeństwu, które nigdy wcześniej nie doświadczyło działania mechanizmu wolnego rynku, brakowało wiedzy i umiejętności w projektowaniu nowego systemu. Instytucje formalne (ramy prawne) mogły wprawdzie zmienić się szybko, ale społeczeństwo i jego instytucje nieformalne potrzebowały czasu, aby przekształcić się i dostosować.

**Słowa kluczowe:** transformacja, Mongolia, prywatyzacja, liberalizacja, instytucje

### Wprowadzenie

Na początku lat 90. XX wieku wiele przekształcających się krajów zdecydowało się na szybkie ścieżki transformacji. W zależności od etosu panującego w danym państwie, różne są następstwa przeprowadzanych zmian. Przykładem kraju podlegającego transformacji jest Mongolia, w której nie istniały wcześniej instytucje typowe

---

\* E-mail: uya\_mn@yahoo.com

dla gospodarki rynkowej. Mongolia przez siedemdziesiąt lat podążała za Związkiem Radzieckim drogą socjalizmu, a wcześniej feudalnej teokracji. Właściwie dopiero po rozpadzie ZSRR zaczęły w niej zachodzić w szybkim tempie przekształcenia w kierunku do gospodarki rynkowej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie procesu transformacji systemowej w określonych okolicznościach historycznych i gospodarczych oraz ocena wyników tego procesu w gospodarce, w tym prywatyzacji, deregulacji i liberalizacji rynku. Na podstawie dostępnych danych statystycznych został poddany analizie proces przemian. Rozważania osadzone są w nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej.

Siłą napędową, niezbędną do przeprowadzenia reform, jest wiedza (doświadczenie), w tym wiedza polityków decydujących o głównych uregulowaniach, wiedza urzędników wykonawczych ośrodków gospodarczych, a także wiedza społeczeństwa przyjmującego nowy system. W Mongolii transformacja została jednak przeprowadzona zbyt szybko, w warunkach, w których społeczeństwo nie miało wiedzy o prawidłowościach nowego ustroju i mechanizmach jego funkcjonowania, co wpłynęło na nieskuteczność budowy nowego systemu. W okresie socjalizmu dominowała ideologia marksistowsko-leninowska, która blokowała przenikanie wiedzy o zachodniej kulturze i zasadach działania wolnego rynku. Polityka, ramy prawne (instytucje formalne) mogą się wprawdzie szybko radykalnie zmienić, ale społeczeństwo zmienia się powoli, potrzebuje czasu, aby zaakceptować zmiany polityczne i instytucjonalne oraz je zaadaptować.

## **1. Początki transformacji systemowej w Mongolii**

Mongolia była jednym z najstarszych krajów socjalistycznych, mocno uzależnionym od ZSRR nie tylko technicznie, gospodarczo, ale również politycznie – polityka państwa prowadzona była pod dyktando Moskwy. W okresie socjalizmu wzrost gospodarczy Mongolii był znaczny, w latach 1940–1990 Produkt Społeczny Brutto (PSB)<sup>1</sup> w cenach realnych wzrósł osiemnastokrotnie, podczas gdy struktura gospodarki kraju zmieniła się od gospodarki pasterskiej do gospodarki przemysłowej

---

<sup>1</sup> Produkt Społeczny Brutto (Gross Social Product) to jeden z głównych wskaźników makroekonomicznych w państwach socjalistycznych w czasach sowieckich, wykorzystywany w celu monitorowania wzrostu gospodarczego.

(NSO<sup>2</sup>, 2012, s. 58). Do takich zmian przyczyniły się m.in. środki kapitałowe i kredyty od ZSRR. Mongolia otrzymywała bardzo duże przepływy kapitału z ZSRR, co stanowiło nawet 30% PKB (Nixson, Walters, 2000 s. 39). Praktycznie cały handel zagraniczny kraju odbywał się ponadto w ramach RWPG. W roku 1987 eksport kraju wynosił 717,9 mln dolarów, w tym 78% przypadło na ZSRR, natomiast import wynosił 1104,6 mln dolarów, w tym 87,2% pochodziło z ZSRR (NSO, 1992, s. 94–99).

W czasach socjalizmu ludzie żyli na zbliżonym poziomie i zasadniczo dostatnio, korzystając z dobrej opieki społecznej. Właściwie nie istniały ubóstwo, bezrobocie, problemy społeczne. Brakowało natomiast wolności – wolności myślenia, wolności słowa.

Pod koniec lat 80. XX wieku, wraz z wprowadzeniem polityki *głasności* i *pie-restrojki* Gorbaczowa, debaty na temat prawa do kontrolowania sytuacji gospodarczej i politycznej podejmowane były zwłaszcza przez młodszą generację Mongołów coraz częściej. W 1989 roku grupa młodych intelektualistów zorganizowała zjazd, na którym został utworzony Demokratyczny Związek Mongolii, w marcu 1990 roku dziewięciu jego członków prowadziło strajk głodowy na placu Suchbator w Ułan Bator, żądając demokratycznych przemian. Przedstawiciele rządu odbyli z demonstrantami przy okrągłym stole rozmowy, w wyniku których odszedł rząd, sprawujący przez 70 lat władzę pod dyktando Mongolskiej Partii Ludowo-rewolucyjnej (MPLR). W maju 1990 roku odbył się zjazd MPLR, na którym zdecydowano o przeprowadzeniu transformacji systemowej, rezygnując z ideologii marksistowsko-leninowskiej. W Mongolii transformacja dokonała się w sposób pokojowy, w atmosferze pewnego kompromisu między rządzącymi i demonstrantami (Tangad, 2013, s. 68–69).

Dzięki transformacji systemowej Mongolia zyskała wolność i suwerenność, a także formalną niepodległość kraju. Od 1990 roku zaczął się proces transformacji systemowej w kierunku gospodarki rynkowej z zastosowaniem terapii szokowej, co było rekomendowane przez Bank Światowy i Fundusz Walutowy zalecające szybką liberalizację, deregulację oraz masową prywatyzację.

<sup>2</sup> Urząd Statystyczny Mongolii

## 2. Proces transformacji w Mongolii

### 2.1. Prywatyzacja

W 1991 roku rozpoczęła się w Mongolii prywatyzacja. Proces przekształceń przeprowadzany był w dwóch etapach – pierwszy (w latach 1991–1994) koncentrował się na prywatyzacji kuponowej, zaś drugi to tzw. prywatyzacja gotówkowa, która rozpoczęła się w 1994 roku. Prywatyzacja kuponowa składała się z trzech różnych programów: dla małych przedsiębiorstw (tj. restauracje, sklepy, małe fabryki), dużych przedsiębiorstw (przemysłowych, budowlanych, transportowych i handlowych) oraz rolnictwa.

Proces prywatyzacji w Mongolii ocenia się ogólnie dobrze, gdyż większość majątku państwowego została sprywatyzowana. Został on jednak przeprowadzony zbyt szybko, społeczeństwo nie wiedziało, co zrobić i jak wykorzystać oferowane kupony – brakowało bowiem odpowiedniej polityki wyjaśniającej zasady funkcjonowania prywatyzacji kuponowej. Nie zdążyły się ponadto wykształcić podstawowe instytucje regulujące prawa własności. Istniało dużo problemów technicznych związanych m.in. ze słabością systemu prawa, brakiem wiedzy i doświadczenia w audycie, funkcjonowaniem sądów i banków. Prawo o papierach wartościowych i prawo o partnerstwie i spółkach uchwalono dopiero w 1995 roku, co było spóźnione ze względu na toczące się już procesy prywatyzacji. Wiele firm pojawiło się na rynku kapitałowym przed przyjęciem założeń rezolucji i przed powstaniem firm audytorских (Anderson, Murrell, Lee, 1999, s. 528; Jermakowicz i in., s. 12).

Oprócz prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw prowadzono prywatyzację w rolnictwie. Mongolia zachowuje tradycyjną koczowniczą kulturę pasterską, która jest podstawą działalności rolniczej. W czasach socjalizmu, kiedy główną ideą było stworzenie wspólnej własności, wśród koczowników przeprowadzono kolektywizację. Po upadku systemu socjalistycznego *negdel*-y (kolektywy) zostały zdemontowane i zaczęła się prywatyzacja stad i aktywów *negdel*-i. W prawie o prywatyzacji pozostawiono klauzulę na podstawie której w *negdel*-ach indywidualnie podejmowano decyzje, co do metod i sposobu prywatyzacji, bez udziału Krajowej Rady Spółdzielni Rolniczych (KCAM) lub innych organów państwowych (Mearns, 1993, s. 11).

Oceniając dekollektywizację, badacze (Nixon i in., 2005, Mearns, 1993; Finke, 2000) odnotowali, że proces dystrybucji został przeprowadzony nierówno i niesprawiedliwe, a także z błędami administracyjnymi. Miało miejsce wiele wypadków sprzeniewierzenia własności *negdel*-a, wynikających z nadużycia stanowisk administracyjnych, z błędów w rejestracji członków, służenia interesom pracowników, a nie członków, zaniechania wydawania kuponów, niewystarczającej informacji itp. KCAM przyznaje, że błędem był brak jasnych ogólnych wytycznych polityki prywatyzacji w rolnictwa (Mearns, 1993, s. 15). Pasterze stali się całkowicie odpowiedzialni za decyzje hodowlane, zanikały usługi *negdel*-a, tj. usługi weterynaryjne, produkcja siana i paszy. Dla indywidualnych pasterzy wzrosły koszty transakcyjne, gdyż funkcjonujący wcześniej system odbioru produktów rolnych przestał działać, a w nowym sami musieli znaleźć odbiorców wyrobów.

## 2.2 Uwolnienie cen

Przed przemianami ceny w Mongolii ustalane były przez rząd, 15.01.1991 roku rząd wprowadził rezolucję nr 20, która stanowiła pierwszy krok do ich uwolnienia. W jej wyniku ceny 60% produktów zostały uwolnione, a pozostałych się podwoiły. Początkowe 220 kategorii produktów o cenach stałych ograniczono do 35, wraz z 10 kategoriami towarów importowanych. Na początku 1992 roku nastąpiło rozszerzenie stosowania wolnych cen na większość artykułów, z wyjątkiem produktów naftowych, mieszkań, energii elektrycznej, usług publicznych itp. W 1996 roku, po liberalizacji cen paliw, wszystkie stałe ceny zostały wyeliminowane (Shagdar, 2007, s. 2–3). Wraz z uwolnieniem cen zwiększyły się płace, podatki zostały podwojone, wrósł poziom cen, krajowa waluta – tugrik – uległa dewaluacji, pojawiła się hiperinflacja, co negatywnie oddziaływało na społeczeństwo, zwłaszcza jego uboższe grupy. Taka niestabilność cen była szokująca dla ludności przyzwyczajonej przez dziesięciolecia do realiów gospodarki socjalistycznej.

## 2.3. Reformy sektora bankowego

Do 1990 roku w Mongolii funkcjonował tylko jeden bank. W roku 1991, zgodnie z ustawą bankową, Państwowy Bank Mongolii został podzielony na bank cen-

tralny, czyli Bank Mongolii (BOM) i 6 banków komercyjnych. Od początku swojej działalności banki komercyjne napotykały różne trudności, wynikające m.in. z przejęcia kredytów dawnego banku państwowego, z których wiele było niespłacalnych, braku umiejętności bankowych i kontroli działalności kredytowej, słabego zarządzania kredytami w nowym systemie bankowym (wiele kredytów trafiło do znajomych decydentów i osób związanych z menedżerami bankowymi).

W 1996 roku w celu poprawy otoczenia prawnego sektora bankowego weszły w życie dwie regulacje prawne, które określiły szczegółowe ramy dla BOM i banków komercyjnych. Od momentu powstania BOM głównym jego celem było zmniejszenie wysokiej inflacji. Dla kontroli podaży pieniądza i inflacji BOM stosuje trzy główne instrumenty: rezerwę obowiązkową, kontrolę akcji kredytowej i politykę stóp procentowych. Polityka BOM przyczyniła się do poprawy funkcjonowania systemu bankowego, który zaczął zyskiwać publiczne zaufanie i przyciągać oszczędności na wielką skalę.

W początkowym okresie transformacji, z powodu wysokiego poziomu inflacji, roczne oprocentowanie kredytów banków komercyjnych wzrosło do 213.1%, uniemożliwiając użycie takiego kosztownego finansowania w prowadzeniu jakiegokolwiek działalności przemysłowej.

## 2.4 Handel zagraniczny i inwestycje zagraniczne

Liberalizacja handlu odgrywa szczególnie ważną rolę w procesie reform, ponieważ, jak wcześniej opisano, Mongolia w wysokim stopniu uzależniona była od handlu z krajami RWPG. W latach 1991–1996 w Mongolii zostały stworzone podstawy prawne liberalizacji działalności gospodarczej. W 1997 roku Mongolia stała się pełnoprawnym członkiem WTO, zgodnie z wymogami formalnymi tej organizacji nastąpił proces dalszej liberalizacji wymiany handlowej. Od 1 maja 1997 roku rząd mongolski zniósł cła i akcyzy na wszystkie towary importowane z wyjątkiem alkoholu, tytoniu, produktów naftowych i pojazdów silnikowych. Cła importowe, o średniej wysokości taryfy celnej zgodnie z KNU wynoszącej 5,1%, są jednymi z najniższych na świecie. Prowadzenie liberalnej polityki przy takich niskich stawkach celnych przyczyniło się do osiągnięcia wysokiego wzrostu obrotów handlowych oraz silnego otwarcia gospodarki. Tak silne otwarcie gospodarki oraz relatywnie niskie taryfy celne skutecznie utrudniały jednak powstawanie nowych

mongolskich przedsiębiorstw. Konfrontacja mongolskich przedsiębiorstw z międzynarodową konkurencją nie tylko ujawniła niekonkurencyjność tych pierwszych, ale często prowadziła do bankructwa. W konsekwencji na rynek mongolski napłynęło dużo tanich i niskich jakościowo produktów chińskich.

Wprowadzając bardziej otwartą politykę gospodarczą, Mongolia otworzyła swój rynek, tworząc bardzo przyjazne warunki inwestycyjne dla kapitału zagranicznego. W 1993 roku przyjęto *Prawo Inwestycji Zagranicznych*, gwarantujące stabilne otoczenie biznesu. Jednak na początku lata 90. XX wieku, z powodu znikomej wiedzy na temat kraju i niewielkiego rynku z niskim poziomem rozwoju infrastruktury, Mongolia nie była atrakcyjna dla inwestorów zagranicznych. W celu promowania i tworzenia atrakcyjnego otoczenia dla inwestycji zagranicznych Mongolia stale aktualizowała i uatrakcyjniała swoją politykę wobec obcego kapitału, chociaż większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych trafiła do sektora górnictwa.

### 3. Ocena przemian w gospodarce Mongolii

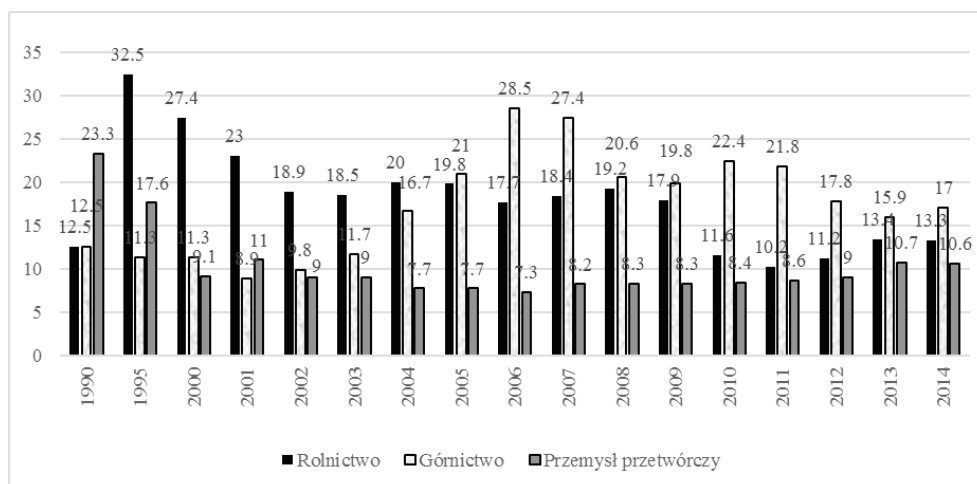
Na początku transformacji gospodarka Mongolii zderzyła się z wieloma problemami. Lata 1990–1993 były dla niej okresem głębokiego kryzysu ekonomicznego i upadku sektora produkcji przemysłowej. W wyniku korzystnych zmian cen miedzi i kaszmiru na światowym rynku oraz zwiększenia produkcji sektora rolnego od 1994 roku można odnotować pozytywne zmiany gospodarcze. Pewien wpływ wywarła również prywatyzacja. Mongolski sektor prywatny powstał w wyniku prywatyzacji i tworzy obecnie około 80% PKB. Jednak, w wyniku silnego otwarcia rynku przy załamaniu produkcji przemysłowej oraz niskiego poziomu konkurencyjności mongolskich przedsiębiorstw, większość firm zajmuje się głównie handlem. Rezultatem prywatyzacji w rolnictwie jest znaczny wzrost liczby zwierząt hodowlanych, na przykład w latach 1970–1989 o 9,3% (od 22,6 mln sztuk do 24,7 mln sztuk), a w latach 1989–2009 o 78,4% (do 44 mln sztuk). W 2014 roku liczba zwierząt hodowlanych osiągała 55 mln sztuk.

Dzięki systemowej przemianie ustroju gospodarka Mongolii znacznie się rozwinęła – w latach 1991–2014 zwiększyła się ponad trzykrotnie (biorąc pod uwagę ceny realne), czyli od 1,6 mld dolarów do 5,4 mld dolarów. W ciągu 24 lat struktura gospodarki Mongolii przekształciła się jednak z gospodarki rolniczo-przemysłowej w gospodarkę bardziej górniczą. Jak pokazuje rysunek 1 w gospodarce znacznie



zwiększył się udział górnictwa (z 12,5% PKB w 1990 r. do 17% PKB w 2014 r.), natomiast zmniejszyły się udziały w PKB sektorów rolnictwa i przemysłu przetwórczego (z 23,3% PKB w 1990 r. do 10,6% PKB w 2014 r.).

Rysunek 1. Udział wybranych sektorów w PKB w Mongolii w latach 1990–2014

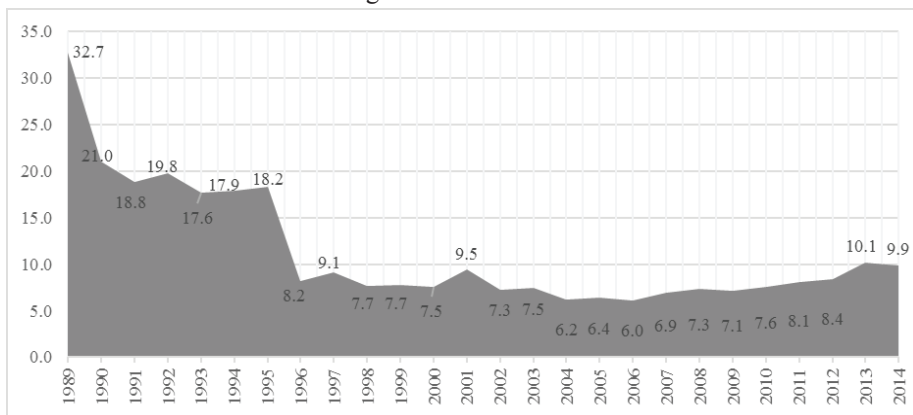


Źródło: opracowane własne na podstawie danych NSO Mongolia, <http://1212.mn/statHtml/statHtml.do> (15.05.2016).

Jak pokazuje rysunek 2 wartość dodana przemysłu przetwórczego w PKB znacznie spadła, z ponad 32% w roku 1989 do 9,9% w roku 2014.

Po liberalizacji rynku gospodarka mongolska bardzo się otworzyła, co doprowadziło do wzrostu obrotów handlowych i inwestycji zagranicznych. Wraz z rozwojem górnictwa w strukturze rzeczowej eksportu Mongolii zaczęły dominować surowce mineralne, których udział wynosi ponad 80%. W strukturze importu wymienia się zwłaszcza maszyny i urządzenia, paliwa, towary przemysłowe, chemikalia. W strukturze geograficznej obrotów dominacja w eksporcie ZSRR/Rosji zniknęła, natomiast obecnie ponad 80% całkowitego eksportu Mongolii przypada na Chiny. Z kolei kraje pochodzenia importu są bardziej liczne w porównaniu z eksportem. Mongolia prowadzi import głównie z Chin (30,5%), Rosji (33,2%), Austrii (9,7%), USA (4,8%), oraz Korei Południowej (5,5%) (NSO, 2011, s.85).

Rysunek 2. Wartość dodana przemysłu przetwórczego (% w PKB) w Mongolii w latach 1989–2014



Źródło: opracowane własne na podstawie danych Banku Światowego, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> (17.02.2016).

Przed transformacją ubóstwo właściwie w Mongolii nie istniało, jednak w związku ze zmianą sytuacji gospodarczej i szybką transformacją wzrósł gwałtownie poziom ubóstwa i nierówności społecznych. Jest to obecnie główny problem w rozwoju kraju. W 1995 roku 36,3% populacji żyło w ubóstwie, w 2014 roku odsetek ten zmniejszył się do 21,6%, ale to wciąż za mały spadek w stosunku do społecznych oczekiwań wynikających z wysokiego wzrostu gospodarczego. Współczynnik Giniego Mongolii w 1995 roku wynosił 33,2, a w 2012 roku – 33,75. Według NSO na najbogatsze dwa decyle społeczeństwa przypada 40% całkowitej konsumpcji krajowej, podczas gdy na najbiedniejsze dwa decyle tylko około 8% (NSO, 2013, s.15).

## Podsumowanie

Na początku lat 90. XX wieku rozpoczęła się w Mongolii transformacja od gospodarki centralnie planowanej do liberalniej wolnorynkowej. Proces transformacji obejmował głównie prywatyzację własności państwowej, uwolnienie cen, likwidację monopolu w sektorze bankowym oraz otwarcie rynku. Światowe organizacje, takie jak WTO, IMF i Bank Światowy, pozytywnie oceniły proces transformacji i często podkreślały sukces szybkiego przekształcenia systemu. Społeczeństwo mongolskie napotykało jednak wiele problemów: brakowało instytucji oraz wiedzy o nowym

systemie gospodarczym czy właściwym wykorzystaniu nadanych praw. Społeczeństwo nie transformowało się tak szybko, jak formalne instytucje, potrzebowało czasu, aby zaakceptować zmiany polityczne i instytucjonalne oraz się do nich zaadaptować. Konsekwencją szybkiej transformacji był gwałtowny wzrost poziomu ubóstwa i nierówności społecznych, co nadal pozostaje głównym problemem rozwoju kraju.

## Literatura

- Anderson, J. H., Murrell, P., Lee, Y. (1999). Do competition and ownership affect enterprise efficiency in the absence of market institutions? Evidence after privatization in Mongolia. *Working paper No.220*, IRIS Center, University of Maryland College.
- Finke, P. (2000). *From 'Common Property' to 'Open Access': Changing pastoral land tenure systems in western Mongolia*. Conference paper. Pobrano z: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/658> (10.04.2016).
- Jermakowicz, W., Kozarzewki, P. (1997). *Privatisation in Mongolia* (No. 0103), CASE-Center for Social and Economic Research.
- Mearns, R. (1993). Pastoral Institutions, Land Tenure and Land Policy Reform in Post Socialist Mongolia. *Research Report*, No. 3. PALD Brighton, Ulaanbaatar.
- Murrell, P. Reform's rhetoric realization relationship: The experience of Mongolia. *Working paper No.45*, IRIS Center, University of Maryland College.
- Nixon, F.I., Walters, B. (2000). The transition to a market economy: Mongolia 1990–1998. *International Journal of Economic Development* 2 (1).
- Nixon, F.I., Walters B. (2005). *Privatization, Income Distribution, and Poverty: The Mongolian experience*. *World Development*, 34(9), 1557–1579.
- Shagdar, E. (2007). Neo-liberal “shock therapy policy” during the Mongolian economic transition. (No. 0703e), *ERINA discussion paper*. Economic Research Institute for North Asia.
- Tangad, O. (2013). *Scheda po Czyngis Chanie: Demokracja po mongolsku*. Warszawa: TRIO.
- Urząd Statystyczny Mongolii (1992). *Mongolian National Economy in 1991*. Ulan Bator.
- Urząd Statystyczny Mongolii (2011). Гадаад худалдааны барааны статистик эмхтгэл, Ulan Bator.
- Urząd Statystyczny Mongolii (2012). Монгол улс 100 жилд. Ulan Bator.
- Urząd Statystyczny Mongolii (2013). Ядуурлын дүр төрх – 2012. Ulan Bator.

## TRANSITION IN MONGOLIA

### Abstract

In the early 1990., Mongolia embarked on its ambitious transition from centrally planned to a market driven economy. It was the beginning of the end the 70- years period of socialism in Mongolia. In this paper, based on available literature and statistical data, Mongolia's transition reform was attempted to analyse. For the society, that never before has been experienced the free market mechanism, it has been lacked knowledge and experiences in order to design a new market system. The legal frameworks (formal institutions) can be changed quickly, but society and its informal institutions need time to convert and adapt.

**Key words:** transition, Mongolia, privatization, liberalization, institutions

**Kody JEL:** P2, P21, P31