

МОНГОЛ УЛСЫН ЭРДЭС БАЯЛГИЙН САЛБАРТ ТӨРӨӨС БАРИМТЛАХ БОДЛОГО, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ТЭДГЭЭРИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Т.Бат-Амгалан¹

Товч агуулга: Монгол Улсын Их Хурлын 2014 оны 18 дугаар тогтоолын хавсралтаар 2014-2025 онд “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого”-ыг баталснаас хойш даруй 3 жилийн хугацаа өнгөрлөө. Үүнээс өмнө эрдэс баялгийн бодлогын асуудал 2006 онд буюу 10 жилийн өмнө батлагдсан “Ашигт малтмалын тухай хууль” болон 2010 онд баталсан “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-аар тодорхойлогдож байв. Иймд энэ өгүүлэлд Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийг олон улсын болон бусад улсын туршилага, ололттой харьцуулан дүгнэж, холбогдох санал дэвшүүлэв.

Түлхүүр үг: хөрөнгө оруулалтын гэрээ, эрдэс баялаг.

Оршил

Улсын Их Хурлаас 2010 онд баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.2.4.1-г “Эрдэс баялгийн салбарыг хөгжүүлэхдээ үндэсний аюулгүй байдлын баталгааг хангахыг чухалчилж, түүхий эдийн хавсарга, гадаад, дотоодын улс төр, бизнесийн ашиг сонирхлын сөргөлдөөний талбар болох, байгаль

¹ ШУА-н Олон Улсын Харилцааны Хүрээлэнгийн олон улсын эрх зүй, эдийн засгийн салбарын судлаач
Email: olonulssudlal@gmail.com

орчныг доройтуулахаас сэргийлнэ. Уул уурхайн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлж, орлогод тавих хяналтыг сайжруулна” гэж заажээ.²

Үүнийг Монгол Улсын Их Хурлын 2014 оны 18 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого /2014-2025 он/”-д нарийвчлан тодорхойлжээ.³ Тодруулбал, эрдэс баялгийн салбарт баримтлах үндсэн зарчмуудыг “олборлох, боловсруулах үйлдвэрлэлийн чиглэлд хүний эрүүл мэнд, байгаль орчинд сөрөг нөлөөлөл багатай, орчин үеийн дэвшилтэт техник, технологи, инновацийг дэмжих /2.1.2/”, “эрдэс баялгийн салбарыг хөгжүүлэхэд төрийн байгууллага, аж ахуйн нэгж нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай байх /2.1.3/”, “эрдэс баялгийн салбарын хөрөнгө оруулагч нь хууль дээдлэх, харилцан ашигтай ажиллах, компанийн сайн засаглалыг дэмжих /2.1.4/” зэргээр тодорхойлсон байна. Эдгээр зарчмууд нь энэ чиглэлийн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах гол бодлогод тооцогдож байна.

Түүнчлэн эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын чиглэлийг “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого /2014-2025 он/”-д дараах байдлаар 7 ангилсан байна. Үүнд:

- Эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох;
- Геологийн салбар;
- Олборлох салбар;
- Боловсруулах салбар;
- Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах;
- Байгаль хамгаалал, нөхөн сэргээлт;
- Эрдэс баялгийн салбарын удирдлага, зохион байгуулалт, хүний нөөц.

Монгол Улсын хувьд эрдэс баялгийн салбарын зүгээс эдийн засагт үзүүлж буй нөлөө нь их юм. Тодруулбал, нийт экспортод эрдэс баялгийн салбарын эзлэх хувь дунджаар 81.5% болж, энэ нь тогтмол

² Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал” <http://legalinfo.mn/annex/details/3350?lawid=6163>

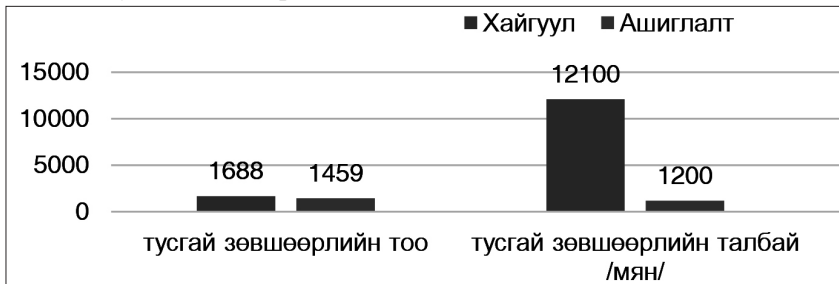
³ Монгол Улсын Их Хурлын 2014 оны 18 дугаар тогтоолын хавсралт “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого /2014-2025 он/” <http://www.legalinfo.mn/law/details/9756>

өссөөр байна.⁴ Үндэсний статистикийн газрын мэдээлснээр 2016 оны эхний есөн сард Монголын эдийн засаг өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад 1.6% -иар буурсан байна.⁵ Энэ нь эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогоос илүүтэйгээр түүнийг хэрэгжүүлснээр хүрэх үр дүн ямар байхыг шинжлэн судлах нь чухал болохыг харуулж байна.

Нэг. Эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийн дутагдалтай байдал

Эрдэс баялгийн хайгуул, ашиглалттай холбоотойгоор 2015.10.02-ны байдлаар Монгол Улсын нийт газар нутгийн 8.5% нь тусгай зөвшөөрлийн талбайд хамрагдсан байна. Тодруулбал, хайгуулын тусгай зөвшөөрөл 1688, хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн талбай 12.1 сая га. /нийт нутаг дэвсгэрт эзлэх хувь 7.7%/, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл 1459, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн талбай 1.2 сая га. /нийт нутаг дэвсгэрт эзлэх хувь 0.8%/ байна.⁶

Зураг 1.1. Эрдэс баялагийн хайгуул, ашиглалттай холбоотойгоор олгосон тусгай зөвшөөрлийн байдал /2015.10/



Зураг 1.1-ээс харахад эрдэс баялгийн хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн талбайн хэмжээ Монгол Улсын өргөн уудам нийт нутаг дэвсгэрийн 10% орчим хэсгийг эзэлж байна. Энэ нь хэд хэдэн улсын газартай дүйцэхүйц хэмжээний нутаг дэвсгэрт эрдэс баялгийн хайгуул,

4 Г.Тамир. Монгол Улсын уул уурхайн салбарын өнөөгийн байдал, эрх зүйн орчны шинэчлэлт, цаашид авах арга хэмжээ /илтгэл/. 2016.05.23 http://www.switch-asia.eu/fileadmin/user_upload/RPSC/event/23-25May16-Mongolia/23May/4_Tamir_Mining_Mongolian.pdf

5 bne IntelliNews - Mongolia's economy on track to register first contraction in eight years. Intellinews.com. 2017. Available at: <http://www.intellinews.com/mongolia-s-economy-on-track-to-register-first-contraction-in-eight-years-110358/>.

6 Г.Тамир. Монгол Улсын уул уурхайн салбарын өнөөгийн байдал, эрх зүйн орчны шинэчлэлт, цаашид авах арга хэмжээ /илтгэл/. 2016.05.23 http://www.switch-asia.eu/fileadmin/user_upload/RPSC/event/23-25May16-Mongolia/23May/4_Tamir_Mining_Mongolian.pdf

ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл өгсөн ч тэр хэмжээний ашиг, өгөөж бий болгож байна уу гэх асуудал гарч ирж байна.

Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд болон Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын хамтран баталсан “Уул уурхайн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал”-д эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтэд дараах практик бэрхшээл гарч байна гэж дүгнэжээ.⁷ Үүнд:

- Ашигт малтмалын тухай хууль, Газрын хэвлийн тухай хууль нь уурхайн амьдралын мөчлөгтэй холбоотой харилцааг иж бүрнээр нь зохицуулаагүй, зарим зохицуулалт нь орчин үеийн хөгжлийн чиг хандлагатай төдийлөн уялдахгүй байна. Ашигт малтмалын тухай хууль нь “тусгай зөвшөөрөл”-тэй холбоотой харилцааг голчлон зохицуулахад чиглэгдсэн бөгөөд уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалт, бүтээн байгуулалт, олборлолт, баяжуулалт, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, нөхөн сэргээлт, хаалттай холбоотой харилцааг зохицуулалтгүй орхигдуулж байна. Энэ нь хуулийг амьдралд хэрэгжүүлэхэд бодит хүндрэлүүдийг үүсгэсээр байна.
- Уул уурхайн салбар дахь авилгын судалгаагаар ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохоос ашиглалт хүртэлх үе шатанд буй авилгын эрсдэлийн үндсэн шалтгаанд уул уурхайн салбарын хууль, эрх зүйн баримт бичгүүд нь /1/ хэт ерөнхий зохицуулалттай буюу тухайлсан зохицуулалтыг нарийвчлан тусгаагүй, /2/ аливаа зохицуулалтад тавигдах шаардлага тодорхойгүй гэж тодорхойлсон байна. Монгол Улс байгалийн баялгийн засаглалын индексээр “Засаглал хангалтгүй” гэсэн ангилалд багтаж байгаа бөгөөд энэ нь уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалтын таатай орчин бүрдүүлэх чиглэлээр зохицуулалт хийх шаардлагатайг харуулж байна.⁸
- Байгаль орчны хууль тогтоомж, Ашигт малтмалын тухай, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай, Цөмийн энергийн тухай хууль, бусад холбогдох журмаар уул уурхайн салбарт

7 Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам - Уул уурхайн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал - MMHI.GOV.MN. (2017). Mmhi.gov.mn. <http://www.mmhi.gov.mn/public/more/id/157>

8 Mongolia. (2017). Natural Resource Governance Institute. <http://www.resourcegovernance.org/our-work/country/mongolia>

холбогдох асуудлыг тодорхой хүрээнд зохицуулж байгаа боловч тэдгээрийн өөр хоорондын уялдаа, хэрэгжүүлэх механизм хангалтгүй байна.⁹ Аюулгүй байдлын дүрмийг хуулийн төсөлд тусгаж тус салбарт ажиллагсдын аюулгүй, эрүүл орчинд ажиллах, амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй байна. Уурхайн хаалттай холбоотой асуудлыг Ашигт малтмалын тухай хууль, Байгаль орчны нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуульд ялгаатай байдлаар зохицуулсныг өөрчилж, нэг мөр тодорхой болгох нь зүйтэй байна.

Байгалийн баялгийн засаглалын байгууллагаас бэлтгэн гаргадаг “Байгалийн баялгийн засаглалын индекс”-ийн 2013 оны тайланд Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийг тодорхой дүгнэсэн байна. Үүнийг дараах хүснэгтэд дэлгэрэнгүй үзүүлэв.¹⁰

Хүснэгт 1.1. Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт

Тэмдэглэгээ:

Ногоон – хангалттай, Шар – дутуу, Хүрэн – сул,
Улаан - хангалтгүй

Байр (нийт 58 улсаас)	Утга	Оноо (нийт 100 онооноос)
26	Дундаж	51
9	Бүтэц зохион байгуулалт, эрх зүйн зохицуулалт	80
	Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль	67
	Салбарын багц хууль	67
	Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачлага	100
	Бие даасан тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц	83

⁹ Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан. Legalinfo.mn – Монгол Улсын хууль.

¹⁰ The 2013 Resource Governance Index – Mongolia http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/country_pdfs/mongoliaRGI2013.pdf

Монгол улсын эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийн шинжилгээ

9	Байгаль орчин, нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээний шаардлага	50
	Орлого цуглуулах асуудлаарх тодорхой байдал	100
	Нийтийн салбарын иж бүрэн тэнцэл	50
	Төрийн өмчит компанийн санхүүгийн тайлангийн шаардлага	100
	Хуулиар тодорхойлсон сангийн дүрэм	..
	Хуульд заасан орон нутгийн шилжүүлэх журам	100
41	Тайлагнах практик	39
	Тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц	67
	Гэрээнүүд	33
	Байгаль орчин, нийгэмд нөлөөлөх нөлөөллийн үнэлгээ	17
	Хайгуулын мэдээлэл	83
	Үйлдвэрлэлийн хэмжээ	67
	Орлогын үндсэн эх үүсвэр	56
	Орлогын хоёр дахь эх үүсвэр	67
	Татаас	50
	Үйл ажиллагаа явуулж буй компанийн нэрс	33
	Төрийн өмчит компаниудын бүрэн тайлан	67
	Төрийн өмчит компаниудын бүтээгдэхүүний мэдээлэл	0
	Төрийн өмчит компаниудын орлогын мэдээлэл	0
	Төрийн өмчит компаниудын бие даасан санхүүгийн үйл ажиллагаа	0
	Төрийн өмчит компаниудын захирлуудын зөвлөл /ТУЗ, Гүйцэтгэх удирдлага/	0
	Сангийн дүрэм	..
	Сангийн бүрэн тайлан	..
	Орон нутгийн шилжүүлгийн журам	100
Орон нутгийн дамжуулах тайлан	67	
Орон нутгийн шилжүүлгийн тайлан	0	

37	Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ болон чанарын хяналт	49
	Тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явцын хяналт	89
	Төсвийн үйл явцын хяналт	78
	Засгийн газрын тайлангийн чанар	58
	Засгийн газрын ашиг сонирхлын зөрчлийн тодруулга	100
	Төрийн өмчит компаниудын тайлангийн чанар	0
	Төрийн өмчит компаниудын аудитаар баталгаажуулсан тайлан	0
	Төрийн өмчит компаниуд олон улсын нягтлан бодох бүртгэлийн стандартыг ашиглаж буй байдал	0
	Төрийн өмчит компаниудын ашиг сонирхлын зөрчлийн тодруулга	100
	Сангийн тайлангийн чанар	..
	Сангийн аудитаар баталгаажуулсан тайлан	..
	Засгийн газар сангийн дүрмийг мөрдөж буй байдал	..
	Сангийн зарцуулалтын хяналт	..
	Сангийн ашиг сонирхлын зөрчлийн тодруулга	..
	Орон нутгийн шилжүүлгийн тайлангийн чанар	0
Орон нутгийн шилжүүлгийн журмыг Засгийн газар мөрдөж буй байдал	67	
20	Орчин бүрдүүлэх	48
	Авилга	31
	Нээлттэй төсөв	78
	Хариуцлага ба ардчилал	56
	Засгийн газрын үр ашигтай байдал	32
	Эрх зүйт ёс	41

Дээрх хүснэгт 1.1-ээс харахад Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн бодлого, зохицуулалт, түүний хэрэгжилт бүрэн бус,

дутуу байна. Энэ нь дараах асуудлуудтай холбоотой гэж үзэж байна. Үүнд:

- Гэрээнүүд боловсронгуй бус;
- Байгаль орчин, нийгэмд нөлөөлөх нөлөөллийн үнэлгээ дутуу эсвэл байхгүй;
- Энэ салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй компаниудын мэдээллийн ил тод байдал хангалтгүй;
- Төрийн өмчит компаниудын бүтээгдэхүүний мэдээлэл, орлогын мэдээлэл, тайлангийн чанар муу;
- Төрийн өмчит компаниудын бие даасан санхүүгийн үйл ажиллагаа, ТУЗ, Гүйцэтгэх удирдлагын чадавхи, олон улсын нягтлан бодох бүртгэлийн стандартын ашиглалт хангалтгүй;
- Орон нутгийн шилжүүлгийн тайлан, тайлан чанаргүй;
- Энэ салбар дахь авилга, Засгийн газрын үр ашигтай байхгүй гэх мэт

Эдгээр асуудлыг цогцоор шийдвэрлэхийн тулд Монгол Улсын хувьд эрдэс баялгийн салбарын бодлого, зохицуулалт, хэрэгжилтээр манлайлагч улс, орнуудын энэ салбар дахь бүтэц зохион байгуулалт, эрх зүйн зохицуулалт, тайлагнах практик, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ болон чанарын хяналт, орчин бүрдүүлэхтэй холбоотой туршлагыг судлах нь зүйтэй байна. Тухайлбал, Норвеги, АНУ, ИБУИНВУ, Австрали, Бразил, Мексик, Канад, Чили, Колумб, Перу зэрэг улсын хувьд эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийн асуудлаар тэргүүлж байна.¹¹

¹¹ Resource Governance Index. (2017). Natural Resource Governance Institute. <http://www.resourcegovernance.org/resource-governance-index>

Хүснэгт 1.2. Эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтээр тэргүүлэгч улс, орнууд /2013 оны байдлаар/

Улсын нэр	Эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалт /100 онооноос/	
	Дундаж оноо	Дэд оноо
Норвеги	98	Эрх зүйн зохицуулалт: 100
		Тайлагнах практик: 97
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 98
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 98
АНУ	92	Эрх зүйн зохицуулалт: 88
		Тайлагнах практик: 97
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 89
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 90
ИБУИНВУ	88	Эрх зүйн зохицуулалт: 79
		Тайлагнах практик: 91
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 83
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 93
Австрали	85	Эрх зүйн зохицуулалт: 88
		Тайлагнах практик: 87
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 65
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 96
Бразил	80	Эрх зүйн зохицуулалт: 81
		Тайлагнах практик: 78
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 96
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 66
Мексик	77	Эрх зүйн зохицуулалт: 84
		Тайлагнах практик: 82
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 81
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 53

Монгол улсын эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийн шинжилгээ

Канад	76	Эрх зүйн зохицуулалт: 67
		Тайлагнах практик: 72
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 74
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 96
Чили	75	Эрх зүйн зохицуулалт: 77
		Тайлагнах практик: 74
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 65
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 87
Колумб	74	Эрх зүйн зохицуулалт: 75
		Тайлагнах практик: 73
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 91
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 58
Перу	73	Эрх зүйн зохицуулалт: 88
		Тайлагнах практик: 83
		Аюулгүй байдал, чанарын хяналт: 56
		Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах: 55

Эх үүсвэр: *Resource Governance Index*

<http://www.resourcegovernance.org/resource-governance-index>

Хүснэгт 1.2-оос харахад дээр дурдсан улсуудын хувьд дараах нийтлэг арга, хэлбэрээр эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалтыг амжилттай хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

- Засгийн газраас олборлох салбарын компаниудтай байгуулсан гэрээг нийтэд ил болгох;
- Төрийн зохицуулах байгууллагууд орлогын задаргаа, төслийн мэдээлэл зэрэг өөрсдийн үйл ажиллагааны тайланг цаг тухайд нь цогцоор нь нийтлэх;
- Төрийн өмчит компаниуд, байгалийн баялгийн сангуудын ил тод, хариуцлагатай байдлын стандартыг өргөжүүлэх;
- Авлигыг үр дүнтэй хянах, эрх зүйт ёсыг бэхжүүлэх, чөлөөт хэвлэл зэрэг иргэний болон улс төрийн эрхийн баталгааг сайжруулах;

- Засгийн газар болон компаниуд олон улсын тайлангийн стандартыг батлах буюу мөрдөх гэх мэт.

Дээр дурдсан улсуудын бодлого зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх туршлагыг Монгол Улсад хэрэгжүүлэхэд дутагдаж буй зүйл бол эрдэс баялгийн салбар дахь бүтэц зохион байгуулалт, эрх зүйн зохицуулалт, тайлагнах практик, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ, чанарын хяналт, орчин бүрдүүлэхтэй холбоотой асуудлыг цогцоор нь нэгэн жигд, тогтмол хэрэгжүүлэх явдал гэж үзэж болохоор байна.

Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтэд гарч буй нийтлэг, томоохон дутагдлыг олон улсын хэмжээнд ил тод байдал, тайлагналтай холбон тайлбарлаж байна. Энэ нь олон улсын тайлангийн стандартыг батлах буюу мөрдөхтэй холбоотой болохыг Байгалийн баялгийн засаглалын институт зэрэг байгууллагаас онцлон тэмдэглэж байна. Олон улсын хэмжээнд эрдэс баялагийн салбарын тайлангийн олон улсын стандарт бий болгох үйл явц анх 1950 оноос эхэлсэн гэж үздэг. Үүнээс хойш, 1994 онд Эрдэс баялгийн тайлангийн олон улсын стандартын хороо (CRIRSCO)-ноос анхны иж бүрэн, хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартыг бий болгожээ.¹² Тус стандарт ёсоор “Хайгуулын үр дүн, ашигт малтмал, ашигт малтмалын нөөцийн олон улсын тайлангийн загвар”-ыг боловсруулжээ. Энэхүү тайлангийн загвар ёсоор хайгуул, ашигт малтмал, ашигт малтмалын нөөц тус бүрээр холбогдох шалгуур үзүүлэлтийг бэлтгэжээ.¹³ Тухайлбал, хайгуулын үр дүнг “эрдэс баялгийн эрх, газрын өмчлөл”, “мэдээллийг нэгтгэх арга” зэрэг 9 шалгуураар тайлагнахаар тусгажээ.

Эрдэс баялагийн тайлангийн олон улсын стандартын хорооны хувьд өнөөдрийн байдлаар Австрали, Канад, Чили, ӨАБНУ, АНУ, ИБУИНВУ болон Баруун Европ дахь үндэсний тайлангийн байгууллагуудыг төлөөлж байна.¹⁴ Монгол Улсын хувьд Эрдэс баялгийн тайлангийн олон улсын стандартын хорооны гишүүнээр 2014 онд

12 Karilyn Farmer. International standardisation for the reporting of Mineral Resources and Ore Reserves. Vienna, June 2014. p.6 <http://www-pub.iaea.org/iaemeetings/cn216pn/Wednesday/Session6/138-Farmer.pdf>

13 International Reporting Template for the Public Reporting Of Exploration Results, Mineral Resources and Mineral Reserves. November 2013 http://www.criresco.com/templates/international_reporting_template_november_2013.pdf

14 Niall Weatherstone. International Standards for Reporting of Mineral Resources and Reserves - Status, Outlook and Important Issues. World Mining Congress & Expo 2008. p.2 http://www.criresco.com/isr_mineral_resources_reserves0908.pdf

Монгол улсын эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийн шинжилгээ

анхны Азийн улс болон сонгогдсон байна.¹⁵ Ийнхүү гишүүн болсноор Эрдэс баялгийн тайлангийн олон улсын стандартын хорооны гаргасан загварын дагуу “Хайгуулын үр дүн, ашигт малтмал, ашигт малтмалын нөөцийг тайлагнах Монгол Улсын дүрэм”-ийг 2014 онд бэлтгэн, мөрдөж байна.¹⁶ Энэхүү дүрмийг хэрэгжүүлснээр Монгол Улсын хувьд олон улсын хэмжээнд эрдэс баялгийн тайлагналтай холбоотой бэрхшээл, дутагдлаа арилгах боломжтой болсон гэж үзэж байна. Үүнтэй холбоотойгоор Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарын цаашдын хандлагыг тус салбарын эрдэмтэд тодорхойлсон байна. Тодруулбал, Монгол Улсын тухайд гэвэл дотоодын зах зээлийн багтаамж багатай, хэрэглээ, үйлдвэрлэлийн бүтэц хязгаарлагдмал учраас эрдэс баялгийн салбар уул уурхай, түлш эрчим хүчний цогцолборыг экспортын чиг баримжаатай хөгжүүлж байж эдийн засгийнхаа өсөлтийг хангах хуримтлалыг бүрдүүлж чадна гэжээ.¹⁷

Эндээс харахад, эрдэс баялгийн салбар дэлхийн олон оронд багагүй хугацаанд эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн чухал хэсэг байсаар ирсэн бөгөөд түүнийг тогтвортой хөгжлийн эх үүсвэр болгохын тулд олон улсад тодорхой стандарт, туршлага нэгэнт бий болжээ. Иймд Монгол Улсын хувьд шинээр сэтгэх, нээлт хийх гэхгүйгээр бэлэн сайн туршлагыг нэн түрүүнд Монгол Улсад нутагшуулахыг хичээх нь зохимжтой байна.

Хоёр. Эрдэс баялгийн салбарын зарим онцлог асуудал / хөрөнгө оруулалтын гэрээ/

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1-т “Үйл ажиллагааныхаа эхний 5 жилд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт 50 саяас дээш америк доллартой тэнцэх хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийх ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч өөрөө хүсэлт гаргавал үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг нь тодорхой хугацаанд тогтвортой байлгах зорилгоор түүнтэй хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулж болох” тухай заасан бөгөөд Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль шинээр

15 Mongolia Becomes Member of CRIRSCO. 17 October 2014 http://www.crirSCO.com/news_items/Mongolia_becomes_member_of_CRIRSCO.pdf

16 Mongolian Code for the Public Reporting of Exploration Results, Mineral Resources and Mineral Reserves (The MRC Code) 2014 http://www.crirSCO.com/docs/The_MRC_Code.pdf

17 П.Очирбат. Дэлхийн эдийн засгийн хямрал ба эрдэс баялгийн салбарын хөгжил. 2016.03 <http://ochirbatp.dms.mn/25252.html>

батлагдсантай холбоотойгоор энэ зүйлийг 2013.10.03-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон.¹⁸ Харин 2013.10.03-ны өдөр батлагдаж 2013.11.01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж буй “Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай” хуулийн 2 дугаар зүйлд “Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг дагаж мөрдөхөөс өмнө Ашигт малтмалын тухай хуулийн 29, 30 дугаар зүйлийн дагуу байгуулсан хөрөнгө оруулалтын гэрээ нь уг гэрээнд заасан хугацаанд хүчин төгөлдөр байна” гэж заасан.¹⁹

Эндээс харахад, 2013.11.01-ний өдрөөс Ашигт малтмалын тухай хуулийн дагуу байгуулсан хөрөнгө оруулалтын олон гэрээ өнөөдөр хүчин төгөлдөр хэвээр бөгөөд түүний үйлчлэлийг судлах нь зүй ёсны болж байна. Тухайлбал 2009.10.06-ны өдөр байгуулагдсан “Оюутолгойн хөрөнгө оруулалтын гэрээ”-ний хувьд тийнхүү байгуулагдсанаас хойш 30 жилийн хугацаанд хүчинтэй байна. Тус гэрээнд талууд гарын үсэг зурснаар уурхай барихад шаардлагатай хөрөнгө оруулалт хийх боломж бүрдсэн юм.²⁰ Энэхүү гэрээ хэрхэн хэрэгжиж байгааг Оюутолгойн хөрөнгө оруулалтын гэрээг хэрэгжүүлэгч Монгол Улсын компанийн тайлангаас харж болох юм.²¹ Тодруулбал, Оюутолгойн хөрөнгө оруулалтын гэрээг дараах үзүүлэлтээр улирал бүрээр дүгнэсэн байна. Үүнд:

- Гэмтэл бэртэлгүй ажилласан өдрүүд
- Усны зохистой хэрэглээ
- Монгол ажиллагсдын хувь хэмжээ
- Татвар хураамж, бусад төлбөр
- Боловсрол, сургалт
- Орон нутгийн тогтвортой хөгжлийн төсөл, хөтөлбөрүүд
- Үндэсний худалдан авалт/ Өмнөговь аймгийн хэмжээнд хийсэн худалдан авалт

18 Ашигт малтмалын тухай хууль, 2006. <http://www.legalinfo.mn/law/details/63?lawid=63>

19 Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль. 2013 <http://www.legalinfo.mn/law/details/9492?lawid=9492>

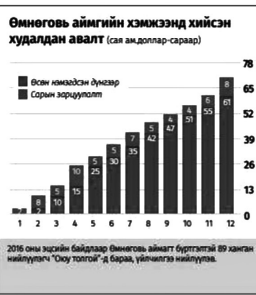
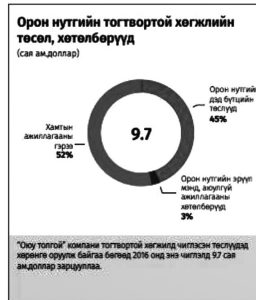
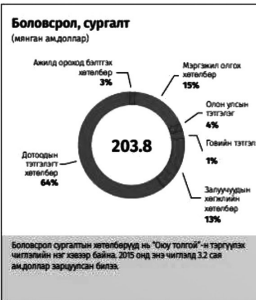
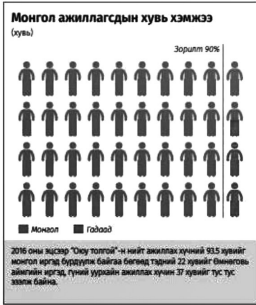
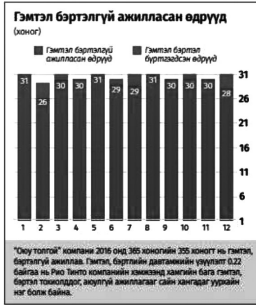
20 Монгол Улсын Засгийн газар болон Айвенхоу Майнз Монголия Инк ХХК, Айвенхоу Майнз Лимитед, Рио Тинто Интернэшнл Холдингс Лимитед компани хоорондын хөрөнгө оруулалтын гэрээ /монгол хэл дээр/. 2009 http://ot.mn/media/ot/content/about_us/IA/Oyu_Tolgoi_IA_MN.pdf

21 “Оюу толгой”-н тойм мэдээ. 2016 оны 4 дүгээр улирал http://ot.mn/media/ot/content/scorecard/2016%20final/Score_Card_Q4_2016.pdf

- Дотоодод зарцуулсан нийт мөнгөн хөрөнгө 2010-2016.

“Оюу толгой”-н 2016 оны IV улирлын тойм мэдээнээс харахад “Оюутолгойн хөрөнгө оруулалтын гэрээ” зохих ёсоор хэрэгжиж байна. Учир нь “Оюу толгой” компани 2016 онд 365 хоногийн 355 хоногт нь гэмтэл, бэртэлгүй ажиллажээ. Мөн “Оюу толгой” компани 2016 онд 210.6 сая ам.долларыг татвар, хураамж болон бусад төлбөрт төлсөн байна. Түүнчлэн “Оюу толгой” компани 2010-2016 оны эцэс гэхэд Монголын компаниудтай хийсэн худалдан авалт, Монгол Улсын төсөвт байгууллагуудад төлж буй татвар, хураамж, ажилчдын цалин зэргээр улсын хэмжээнд 6.1 тэрбум гаруй ам.доллар зарцууллаа. Зураг 2.1-ээс харна уу.

Зураг 2.1. “Оюу толгой”-н 2016 оны IV улирлын тойм мэдээ



Монгол Улсын хувьд эрдэс баялгийн салбарын зүгээс эдийн засагт үзүүлж буй нөлөө их бөгөөд энэ салбар дахь гадаадын хөрөнгө оруулалт давамгайлах хандлагатай байна.²² НҮБ-ын Худалдаа болон

22 Г.Тамир. Монгол Улсын уул уурхайн салбарын өнөөгийн байдал, эрх зүйн орчны шинэчлэлт, цаашид авах арга хэмжээ /илтгэл/. 2016.05.23 http://www.switch-asia.org/fileadmin/user_upload/RPSC/event/23-25May16-Mongolia/23May/4_Tamir_Mining_Mongolian.pdf

Монгол улсын эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийн шинжилгээ

хөгжлийн асуудлаарх бага хурлаас гаргасан “Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын тайлан-2015 он” бүтээлд Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарт чиглэсэн гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар хэд хэдэн чухал үзүүлэлт дурдаж, тодорхой дүгнэлт хийсэн байна.²³ Үүнийг хүснэгт 3.1-т тоймлон харуулав.

Хүснэгт 3.1. Монгол Улс дахь гадаадын хөрөнгө оруулалтын урсгал, 2009-2014 /сая доллар/

Бүс нутаг/ Эдийн засаг	Гадаадын хөрөнгө оруулалтын урсгал						Буцаж гарсан гадаадын хөрөнгө оруулалтын урсгал					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Монгол	624	1691	4715	4452	2140	508	54	62	94	44	41	103

Эх сурвалж: Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын тайлан-2015 он

Хүснэгт 3.1-т үзүүлснээс харахад “Монгол Улсад гадаадын хөрөнгө оруулалтын урсгал багасч байгаа нь харагдаж байна. Монгол Улсад гадаадын хөрөнгө оруулалт буурах хандлагатай байх бөгөөд буцаж гарах нь нэмэгдсээр байна. Улс төр болон бодлогын тогтворгүй байдлаас шалтгаалан эдийн засгийн өсөлт удааширч байгаа нь (ДНБ-ий өсөлт 2014 онд 12-оос 6 хувь болж унасан) хөрөнгө оруулах сонирхол буурахад хүргэсэн” гэж НҮБ-ын Худалдаа болон хөгжлийн асуудлаарх бага хурлаас гаргасан “Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын тайлан /2015 он/”-д онцгойлон дурджээ.²⁴

Иймд Монгол Улсын хувьд улс төр, бодлогын зохицуулалт сайн, муу байхаас илүүтэйгээр тогтвортой байх нь одоогоор илүү чухал байна.

23 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment Report – 2015. Geneva. 2015 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf

24 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment Report – 2015. Geneva. 2015. p. 88 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf

Гурав. Уул уурхайн олборлолтын төсөлд Засгийн газар оролцдог олон улсын нийтлэг зарчим

Олон улсын туршлагаас харахад ашигт малтмалын нөөцийн эзэн орон уул уурхайн төсөлд дараах 4 хэлбэрээр оролцдог нийтлэг практик байна.²⁵ Үүнд:

- a. Засгийн газар хөрөнгөөрөө болон төслийн үйл ажиллагаанд нь шууд оролцож, эрсдэл, ашгаа хуваалцах хэлбэр: Энэ нь тухайн ордын нөөцийг Засгийн газар өмчилж, түүнд хайгуул хийх, олборлох, бусад үйл ажиллагааг төрийн өмчийн компаниар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлээд түүний орлого, зарлагыг нь хариуцан тооцож эцсийн үр дүнг мөн өөртөө авах, эсхүл холбогдох төлбөрийг хариуцах агуулгаар төр оролцох хэлбэр. Энэ аргыг гол төлөв технологийн хяналт тавих чадавхитай үндэстэн дамнасан туршлагатай өөрийн компаниар дамжуулж уул уурхайн төсөлд өөрийн хөрөнгийн оролцоо (Норвеги, Чили, Австрали, Индонези, Нигери улсууд гол төлөв газрын тосны төсөлд) бий болгож хэрэглэдэг.
- b. Засгийн газар ямар нэг мөнгөн хөрөнгөөр хувь оролцохгүйгээр уул уурхайн ордын батлагдсан нөөцийг барьцаалж, санхүүгийн үүрэг хариуцлага хүлээхгүйгээр олборлогч компанитай тусгай нөхцөл тохиролцон хөрөнгө оруулагчийг уригч эзэн орны хувьд уул уурхайн төслийн үр дүнгээс хуваалцах хэлбэр. Энэ нь үндсэндээ татвараас гадна нөөцийн рентийн татвар (resource rent tax)- аар дамжуулж үлдэц цэвэр ашиг хуваалцах аргын сонгодог хэлбэр мөн. Үндэсний уул уурхайн хүчирхэг компанигүй боловч эрдсийн нөөц ихтэй орнууд гол төлөв энэ хэлбэрийг сонгож болно гэж үздэг.
- c. Улс өөрийн хөрөнгөөр дангаараа шууд санхүүжилт хийж орд ашиглах хэлбэр. Уул уурхайн үндэсний хүчирхэг компанитай орнууд (тухайлбал, Чили, Канад, Норвеги улс) гол төлөв хэрэглэдэг арга.

25 Э.САНДАГДОРЖ //Дэлхийн Банкны Олон Салбар Хамарсан Төслийн зөвлөх-эдийн засагч/ <http://www.news.mn/r/133484>

- d. Засгийн газрын хөрөнгийн оролцоонд шаардагдах хэсгийг хөрөнгө оруулагч талаас зээлээр авч хүүтэй нь буцаан төлөөд хөрөнгө оруулалтаа бүрэн нөхсөний дараа үр ашиг хуваалцахыг хүлээх хэлбэр: Энэ тохиолдолд Засгийн газар дээрх хөрөнгийг нөхөн төлж дуустал ашиг хуваалцангүй, хэдий хэрийн ашиг хуваалцах нь тодорхой бус тул эрсдэлтэй байдаг байна.

Онолын үүднээс авч үзвэл “Засгийн газар ба эрдэс баялгийн төсөлд хөрөнгө оруулагчийн хооронд бүтээгдэхүүн хуваалцах хэд хэдэн арга байдаг бөгөөд засгийн газрууд энэ хэлбэрүүдээс сонголт хийсэн байдаг. Засгийн газар тухайн төсөлд хүдрийн биет хэлбэрийг хөрөнгийн оролцоо болгох, харин хөрөнгө оруулагч нь хайгуулын болон уурхайг барьж байгуулах зардал, тухайн төслийг үйл ажиллагааг явуулах байдлаар ажиллаж эцэст нь үр ашгаа хуваалцах”²⁶ Эндээс үзэхэд ашигт малтмалаа олборлуулж байгаа улс аливаа төсөл хэрэгжүүлэхээр хөрөнгө оруулагч талын хөрөнгөд дахин нэмж хөрөнгө оруулалт хэлбэрээр хөрөнгө гаргах шаардлага байдаггүй бөгөөд харин тухайн ордын нөөцийн онцлогоос хамаарч уг олборлолтын үр дүнгээс хэнд нь ямар хувь хэмжээ ногдуулахыг тогтоодог зарчим баримталдаг нь тодорхой байна.

Иймд манай улс аливаа уул уурхайн төсөлд засгийн газрын оролцоог “Засгийн газар ямар нэг мөнгөн хөрөнгөөр хувь оролцохгүйгээр уул уурхайн ордын батлагдсан нөөцийг барьцаалж, санхүүгийн үүрэг хариуцлага хүлээхгүйгээр олборлогч компанитай тусгай нөхцөл тохиролцон хөрөнгө оруулагчийг уригч эзэн орны хувьд уул уурхайн төслийн үр дүнгээс хуваалцах хэлбэр” гэсэн энгийн бөгөөд шалгарсан олон улсын стандартыг сайн судалж ашиглаж байх нь зүйтэй байна. Уул уурхайн олборлолт өөрөө маш энгийн бүтэцтэй байх ёстойг эрдэмтэд судлаач хэлдэг. Өөрөөр хэлбэл нэг талаас нөөцөө ашиглуулах тал нөгөө талаас хөрөнгө оруулагч шаардагдах мөнгөн хөрөнгөө, ажиллах хүчээ, техник, технологую гаргаад ажиллах энгийн хэн ч ойлгохоор байх ёстой байх атал засгийн газар өөрийн хөрөнгөө оруулан төсөлд оролцох нь эдийн засгийн хувьд удаан, ашиг сонирхолын олон ярвигтай асуудлууд гаргах нь ойлгомжтой.

26 Mineral Taxation around the World: Trends and Issues Dr J.V.M. Sarma and Dr G. Naresh <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan008622.pdf>

	Argentina	Australia	Brazil	Canada	Chile	China	Congo, Democratic Republic of	Congo, Republic of	Germany	Ghana	India	Indonesia	Kazakhstan	Mexico	
Corporate Income Tax (CIT)															
Top rate of CIT	35.0%	30.0% ¹⁶	34.0% ¹⁷	1: 15.0% ¹⁸ 2: 21.0% ¹⁹ 3: 26.0% ²⁰	18.5% ²¹	25.0%	30.0% / 40.0% ²²	30.0% / 34.0% ²³	1: 15.8% ²⁴ 2: 7% ²⁵ 3: 15.0%	25.0% / 35.0% ²⁶	32.44% / 42.024% ²⁷	25.0%	20.0% ²⁸ / 21%	30.0% ²⁹	
Level at which applied	Federal	Federal	Federal	1: Federal 2: Provincial	Federal	Federal	Federal	Federal	1: Federal 2: Local	Federal	Federal	Federal	Federal	Federal	
Rates of tax	Ore assets	accounting rules ¹	life of mine ²³	useful life of mine ²²	30.0%	depends ²⁴	over valid period of mining licence	N/A ²⁵	non depreciable	according to depletion	80.0% and 50.0% ²⁶	25.0%	0% ²⁷	N/A	over period of concession and granted ²⁸
	Land/ Improvements	accounting rules ¹	effective life ²³	useful life of mine ²²	25.0%	N/A	over valid period of land use licence	10.0%	as per mining agreement	roads: 3.0% ²⁹ - 5.0% ³⁰	80.0% and 50.0% ³¹	0% / 10.0% ³²	0% ³³	N/A	N/A or 15.0% ³⁴
	Buildings	2.0%	2.5% ¹⁷	4.0%	25.0%	depends ²⁴	5.0%	2.0% - 5.0%	as per agreement	3.0%	80.0% and 50.0% ³⁵	5.0% / 10.0% / 30.0% ³⁶	5.0% ³⁷	max 10.0%	5.0%
	Plant and Machinery	10.0%	5.0% ¹⁷	10.0% ¹⁸	25.0% ¹⁹	depends ²⁴	10.0% - 20.0%	10.0%	as per mining agreement	7.0% 12.0%	80.0% and 50.0% ³⁸	15.0%	6.25% ³⁹	max 25.0%	12.0%
	Tailing liners	accounting rules ¹	5.0% ¹⁷	useful life of mine ²²	25.0%	depends ²⁴	5.0%	20.0% - 25.0%	as per mining agreement	7.0% 12.0%	80.0% and 50.0% ⁴⁰	15.0%	12.5% - 25.0% ⁴¹	N/A ⁴²	100.0%
	Work/Construction in progress	life of mine	life of mine ²³	useful life of mine / licence agreement	deducted from income ²²	depends ²⁴	according to assets classification ²⁵	first two years of operation ²⁶	as per mining agreement ²⁷	N/A	when assets brought into use ²⁸	according to assets classification ²⁹	when assets brought into use ³⁰	when assets brought into use ³¹	As incurred / when assets brought into use ³²
Restriction on use of tax losses	5 years ³	YES ¹⁶	30% taxable income ¹⁷	YES ¹⁸	none ¹⁹	3 years ²¹	3 years ²²	3 years ²³	YES - 60% production ²⁴	5 years ²⁶ / 10 ²⁷	8 years ²⁸	5 years	3 - 7 years for foreign profits ²⁹ / 10 years as of 2009 ³⁰	10 years ³¹	
Special allowances/contracts	YES ¹¹	YES ¹²	YES ¹³	YES ¹⁴	NO	YES ¹⁵	YES ¹⁶ / 30%	YES ¹⁷ / 30%	NO	YES ¹⁸ / 30%	NO ¹⁹ / 30% / 30%	YES ²⁰ / 30%	YES ²¹ / 30%	YES ²² / 30%	

Зураг 3.1 Эрдэс баялаг түлхүү олборлодог улсуудын татвар²⁷

Зураг 3.1 т байгаа татварын тариф зургыг өөрийн улсын мөрдөж буй хуультай харьцуулахад манай улсын хуульд зөвхөн дивидендийн шилжүүлэгд суутгал хийх нөхцөл байгаа нь нэн чамлалттай бөгөөд шилжүүлэг нэрээр татвараас зайлсхийх маш өргөн боломж байгааг зарим судлаач мэргэжилтнүүд үзэж байгаагаас Дэлхийн Банкны Олон Салбар Хамарсан Төслийн зөвлөх-эдийн засагч Э.Сандагдорж нарийвчлан судалсан судалгаа анхаарал татлаа²⁸. Уул уурхайн компаниуд янз бүрийн гадаад шилжүүлэг нэрийн дор татвар ногдуулах орлогын суурийг бууруулахаас сэргийлэхийн тулд олон улсын жишигийг харгалзан үзэж: “Үнэт болон суурь металл, нүүрсний олборлолт эрхэлдэг хуулийн этгээдээс гадаадад шилжүүлэх a/ ногдол ашиг, b/ зээлийн хүү, c/роялтын төлбөр, (royalty- энэ нь зөвхөн АМАТ гэсэн утгаар биш бусад талын патент, барааны тэмдэгт, нэр ашигласны зэрэг төлбөрийг мөн роялт-д хамруулдаг), d/ гадаадын этгээдээр гүйцэтгүүлсэн (техноготи дамжуулалтаас бусад) ажил үйлчилгээ, техникийн туслалцаа, зөвлөхийн болон урьдчилж нэрлэх боломжгүй бусад үйлчилгээний зардлын гадаад шилжүүлгийн дүнд тус бүр 20-30 хувиар татварын суутгал хийдэг эрдэс баялаг түлхүү олборлодог дэлхийн 34 орны олон улсын жишигийг баримталъя.

27 <https://www.pwc.com/gx/en/energy-utilities-mining/publications/pdf/pwc-gx-mining-taxes-and-royalties.pdf>
 28 Э.САНДАГДОРЖ /Дэлхийн Банкны Олон Салбар Хамарсан Төслийн зөвлөх-эдийн засагч/ <http://www.news.mn/r/133484>

Монгол улсын эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийн шинжилгээ

	Argentina	Australia	Brazil	Canada	Chile	China	Congo, Democratic Republic of	Congo, Republic of	Germany	Ghana	India	Indonesia	Kazakhstan	
Other taxes and payments (continued)														
VAT charged on exports	NO	NO	NO ¹⁶	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO ¹⁷	NO	
Average time for VAT refund (if applicable)	< 3 months	< 1 year	N/A	< 3 months	< 6 months	< 3 months	< 3 months	> 1 year	< 6 months	< 1 year ¹⁸	< 1 year ¹⁹	> 1 year	< 6 months	
With-holding tax	Dividends	0% ²⁰	30.0% ^{21,22}	0% ²³	25.0%	35.0% (less corporate tax credit) ²⁴	10.0%	10.0%	20.0%	26.375% ^{25,26}	8.0% ²⁷	0% ^{28,29,30}	20.0%	15.0%
	Interest	15.00%/35.0% ³¹	10.0%	15.0%/25.0% ³²	25.0%	4.0%/35.0%	10.0%	0%	20.0%	0% ^{33,34}	8.0% ³⁵	21.02% ³⁶	20.0%	15.0%
	Royalties	21.0%	30.0%	15.0%/25.0% ³⁷	25.0%	30.0%	10.0%	14.0%	20.0%	15.825% ^{38,39}	10.0% ⁴⁰	10.506% ⁴¹	20.0%	15.0%
	Services fees	21.0%/31.3% ⁴²	5.0% ⁴³	15.0%/25.0% ⁴⁴	25.0%	15.0%/20.0% ⁴⁵	varies ⁴⁶	0%	20.0%	0% ⁴⁷	15.0% ⁴⁸	42.024% ⁴⁹	20.0%	20.0% ⁵⁰
Any other payments	Licence fees	N/A	Licence fees ⁵¹	Licence fees	Licence fees ⁵²	Licence fees ⁵³	Licence fees ⁵⁴	Licence fees ⁵⁵	N/A	Licence fees ⁵⁶	Deadrent ⁵⁷	Deadrent ⁵⁸	Deadrent ⁵⁹	Deadrent ⁶⁰
Other comments														
Fiscal stability agreements	30 years ⁶¹	N/A	NO	N/A	YES ⁶²	NO	YES ⁶³	YES ⁶⁴	NO	YES ^{65,66,67,68}	NO ⁶⁹	NO ⁷⁰	NO	
Social contributions	YES Voluntary ⁷¹	YES Required	NO	YES Voluntary	NO	YES Voluntary ⁷²	YES Mandatory	YES Mandatory	NO	YES Mandatory	YES Required	YES Required	YES Required	
Additional in-country information	10.11.12	27.08	17.02.08			02				108.107	108.103.105	179.171.172.173.174.175	108.108.106	

Зураг 3.2 Эрдэс баялаг түлхүү олборлодог улсуудын бусад татвар

Зураг 3.2-оос харахад уул уурхайн олборлолтын талаар туршлага бүхий бүх орнууд роялтын төлбөр, ногдол ашгийн шилжүүлгэд, тогтоосон хязгаараас давсан зээлийн хүүгийн шилжүүлгэд тус бүр 25-30%-ийн тагвар авдаг байна. Хэрэв эдгээр татварууд байхгүй бол уул уурхайн төсөл зөвхөн зээлээр бүрдэн олсон орлого зээлийн хүүнд суутгагдан баялагаа ашиглуулж байгаа улсад үлдэц муу байх нь гарцаагүй бөгөөд зээлээр бус өөрсдийн хөрөнгөөр төсөл явуулах нэг чухал зохицуулалт болж харагдаж байна.

Мөн түүнчлэн Австралид уул уурхайн үйлдвэрийн тоног төхөөрөмжид импортын 5 %-иар ногдуулдаг, Индонезид 6.25 %, Перу-д 20%, БНХАУ-д 10-20%, Казакстан- 25% дээд тал нь, АНУ-д 14.3% татвар ногдуулдаг. Манай улсад импортын татварыг уул уурхайн болон бусад салбарын бүхий л тоног төхөөрөмжид нийтлэг байдлаар тодорхой нөхцөл заахгүйгээр нийтлэг хөнгөлөх, чөлөөлөх нь судлаачдын үзэж байгаагаар үндэсний валютын гадаад валюттай харьцах ханшийн хэт хэлбэлзэл бий болгох, импортыг үнэ хаялцуулан өрсөлдөж өндөр үнэтэй импортын бараа худалдаж авах, ялангуяа төрийн өмчит компанид хэрэгцээгүй бараа, тоног төхөөрөмж өндөр үнээр шахаж хөрөнгө завшуулах зэрэг сөрөг үр дагаваруудтай бөгөөд

уул уурхайн тоног төхөөрөмжийн татварыг дэлхий жишигт нийцүүлэн тодорхой нөхцөл хугацаа заан нарийн зохицуулалтаар зохион байгуулах шаардлага ихээхэн харагдаж байна.

Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж байгаа компанийн толгой компани нь бусдад хувьцаагаа зарах бол түүнээс Монгол Улс татвар авах тогтолцоог яаралтай бий болгож “Татварын тухай” хуульд өөрчлөлт оруулаад зогсохгүй “Ашигт малтмалын тухай” хуульд өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардалага гарч байна. Манай улсаас бусад дэлхийн бараг бүх улс дараах хэлбэрийн хэлцэлд татвар ноогдуулдаг, жишээ нь Capital Gain буюу хөрөнгөөс олсон олз гэж ойлголт байдаг. Өөрөөр хэлбэл дэлхийн зах зээл дээр 500 сая долларын үнэ, ханштай байгаа хөрөнгөө бусдад 900 сая доллараар зарж байгаа ба зориудаар нэмсэн зөрүү 400 сая доллароос бид татвар авна гэсэн үг. Давхар татварын хэлэлцээргүй улсад бүртгэлтэй байвал бид 20 хувийн татвар, хэлэлцээртэй улсад бүртгэлтэй байвал хэлэлцээрт тогтоосон 5 эсвэл 10 хувийн татвар авна.²⁹ гэсэн үг бөгөөд энэ ажлыг яаралтай хуульчилж, ажил болгох шаардалага манай улсад гарч байна. Ийм төрлийн хэлцлүүдээс ногдуулж болох татварын хэмжээ асар их бөгөөд бирж дээр гарч чадаагүй жижиг компаниуд хувьцаагаа том компаниудад илүү үнээр худалдах чиг хандлага ажиглагдаж байгаа бөгөөд энэ хэлцэл болгонд татвар авч болох дэлхий нийтийн жишиг байна.

²⁹ <http://www.mongolianminingjournal.com/content/25872.shtml>

ДУГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улсын хувьд 2010 онд Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, 2014 онд “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого /2014-2025 он/”-д тус тус эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогоо тодотгон тусгасан боловч эдгээр бодлогын баримт бичгийн хэрэгжиж дуусах хугацаа болоогүй ч хэрэгжилтийн явцыг тогтмол, бүрэн хэмжээнд дүгнэж байх шаардлагатай байна.

Монгол Улсын эрдэс баялгийн бодлогын хэрэгжилтийг дотооддоо төдийгүй гаднын, олон улсын байгууллагууд дүгнэх болов. Үүнээс “Байгалийн баялгийн засаглалын индекс”-ийн тайланд Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжилтийг дөрвөн үзүүлэлтээр тодорхой дүгнэсэн байна. Энэ дүгнэлт ёсоор Монгол Улсын эрдэс баялгийн бодлого, зохицуулалт, түүний хэрэгжилт бүрэн бус, дутуу байна. Иймд эрдэс баялагийн салбарын бодлого, зохицуулалт, хэрэгжилтээр манлайлагч улс, орнуудын сайн туршлагыг судлах нь зүйтэй байна. Тухайлбал, Норвеги, АНУ, ИБУИНВУ, Австрали, Бразил, Мексик, Канад, Чили, Колумб, Перу зэрэг улсын хувьд эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийн асуудлаар тэргүүлж байгаа ба дараах нийтлэг арга, хэлбэрээр эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн зохицуулалтыг амжилттай хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

- Засгийн газраас олборлох салбарын компаниудтай байгуулсан гэрээг нийтэд ил болгох;
- Төрийн зохицуулах байгууллагууд орлогын задаргаа, төслийн мэдээлэл зэрэг өөрсдийн үйл ажиллагааны тайланг цаг тухайд нь цогцоор нь нийтлэх;
- Төрийн өмчит компаниуд, байгалийн баялгийн сангуудын ил тод, хариуцлагатай байдлын стандартыг өргөжүүлэх;
- Авлигыг үр дүнтэй хянах, эрх зүйт ёсыг бэхжүүлэх, чөлөө хэвлэл зэрэг иргэний болон улс төрийн эрхийн баталгааг сайжруулах;
- Засгийн газар болон компаниуд олон улсын тайлангийн стандартыг батлах буюу мөрдөх.

Дээр дурдсан арга хэмжээг нэг мөр, хэлбэрэлтгүй биелүүлэх нь

Монгол Улсын хувьд тус салбарын бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлэх нөхцөл болж байна. Түүнчлэн, НҮБ-ын Худалдаа болон хөгжлийн асуудлаарх бага хурлаас гаргасан “Дэлхийн хөрөнгө оруулалтын тайлан”-д онцгойлон дурдсаны дагуу Монгол Улсад эрдэс баялгийн бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлэхэд улс төр болон бодлогын тогтворгүй байдал ихээхэн сөргөөр нөлөөлж байгааг цаашид анхаарах шаардлагатай байна.

Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлого, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай ба нэн тэргүүнд түүний тогтвортой байдлыг хангах нь онцгой ач холбогдолтой байгаагаас гадна тухайн хэрэгжүүлэх төсөлд хэдэн тэрбумаар хөрөнгө босгож хэзээ ч ашигаа авах нь мэдэгдэхгүй байхаар “Засгийн газар ямар нэг мөнгөн хөрөнгөөр хувь оролцохгүйгээр уул уурхайн ордын батлагдсан нөөцийг барьцаалж, санхүүгийн үүрэг хариуцлага хүлээхгүйгээр олборлогч компанитай тусгай нөхцөл тохиролцон хөрөнгө оруулагчийг уригч эзэн орны хувьд уул уурхайн төслийн үр дүнгээс хуваалцах хэлбэр” гэсэн аргачлалыг ирээдүйд хийх төслийн гэрээнүүдэд түлхүү ашиглах нь манай улсын хувьд зөв юм. Үүнтэй уялдан татварын байгууллагын тогтолцоог боловсронгуй болгож олон улсын нийтлэг жишгээр орлогоо цаг тухайд нь авч гадаадын хөрөнгө оруулалт, орлогын тогтвортой байдлыг урт хугацаанд баталгаажуулах чухал механизм болно. Мөн цаашлаад уул уурхай эрдэс баялагийн орлогоос эдийн засагт, эдийн засгийн өсөлтөд огцом нөлөөлөх нөлөөллийг тогтвортой байдлаар хангах сан байгуулах нэн шаардлагатай байна.

Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж байгаа компаний толгой компани бусдад хувьцаагаа зарах бол түүнээс Монгол Улс татвар авах тогтолцоог яаралтай бий болгож “Татварын тухай” хуульд өөрчлөлт оруулаад зогсохгүй “Ашигт малтмалын тухай” хуульд өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардалага гарч байна.

Манай Улсын хуульд зөвхөн дивидендийн шилүүлгэд суутгал хийх нөхцөл байгаа нь нэн чамлалттай бөгөөд шилжүүлэг нэрээр татвараас зайлсхийх маш өргөн боломж байгааг судалгаа харуулж байна. Уул уурхайн олборлолтын талаар туршлага бүхий бүх орнууд

роялтын төлбөр, ногдол ашгийн шилжүүлгэд, тогтоосон хязгаараас давсан зээлийн хүүгийн шилжүүлгэд тус бүр 25-30%-ийн татвар авдаг жишгийг баримтлах нь зүйтэй болно.

НОМ ЗҮЙ

А. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

1. Ашигт малтмалын тухай хууль, 2006
2. Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”
3. Монгол Улсын Их Хурлын 2014 оны 18 дугаар тогтоолын хавсралт “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого /2014-2025 он/”
4. Монгол Улсын Засгийн газар болон Айвенхоу Майнз Монголия Инк ХХК, Айвенхоу Майнз Лимитед, Рио Тинто Интернэшнл Холдингс Лимитед компани хоорондын хөрөнгө оруулалтын гэрээ /монгол хэл дээр/. 2009
5. Очирбат П. Дэлхийн эдийн засгийн хямрал ба эрдэс баялгийн салбарын хөгжил. 2016.03
6. Тамир Г. Монгол Улсын уул уурхайн салбарын өнөөгийн байдал, эрх зүйн орчны шинэчлэлт, цаашид авах арга хэмжээ /илтгэл/. 2016.05.23
7. Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам - Уул уурхайн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал - MMHI.GOV.MN. (2017). Mmhi.gov.mn.
8. Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль. 2013
9. Э.Сандагдорж /Дэлхийн Банкны Олон Салбар Хамарсан Төслийн зөвлөх-эдийн засагч/ <http://www.news.mn/r/133484>

Б. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

1. bne IntelliNews - Mongolia's economy on track to register first contraction in eight years. Intellinewscom. 2017.

2. Karilyn Farmer. International standardisation for the reporting of Mineral Resources and Ore Reserves. Vienna, June 2014.
3. Mongolia. (2017). Natural Resource Governance Institute.
4. Mongolia Becomes Member of CRIRSCO. 17 October 2014
5. Niall Weatherstone. International Standards for Reporting of Mineral Resources and Reserves - Status, Outlook and Important Issues. World Mining Congress & Expo 2008.
6. Resource Governance Index. (2017). Natural Resource Governance Institute.
7. The 2013 Resource Governance Index – Mongolia
8. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment Report – 2015. Geneva. 2015
9. Mineral Taxation around the World: Trends and Issues Dr J.V.M. Sarma and Dr G. Naresh <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan008622.pdf>
10. <https://www.pwc.com/gx/en/energy-utilities-mining/publications/pdf/pwc-gx-miining-taxes-and-royalties.pdf>
11. <http://www.mongolianminingjournal.com/content/25872.shtml>