

# Олборлох салбарын засаглал ба орон нутгийн хөгжлийн гэрээ

2018 оны 9-р сар

Н.Дорждарь,  
Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн,  
Монгол Улс дахь менежер

[Dorjdari@resourcegovernance.org](mailto:Dorjdari@resourcegovernance.org)











# Агуулга

- ББЗХ-ийн тухай
- Засаглал ба орон нутгийн үр нөлөө
- Орон нутгийн гэрээ
- Цаашдын чиг хандлага

# ББЗХ-ийн тухай

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн  
(ББЗХ) нь газрын тос, байгалийн хий,  
эрдсийн өв баялгийн үр шимийг тухайн  
улсын ард иргэд нь хүртэхэд туслах  
зорилготой

# Бидний санхүүжилт

 <p><b>BILL &amp; MELINDA GATES foundation</b></p>	 <p>THE WILLIAM AND FLORA <b>HEWLETT FOUNDATION</b></p>	 <p><b>OPEN SOCIETY FOUNDATIONS</b></p>
 <p><b>Australian Government</b> Department of Foreign Affairs and Trade</p>	 <p><b>Department for International Development</b></p>	 <p><b>USAID</b> FROM THE AMERICAN PEOPLE</p>
 <p><b>FORD FOUNDATION</b></p>	 <p>Schweizerische Eidgenossenschaft Confédération suisse Confederazione Svizzera Confederaziun svizra</p> <p><b>Swiss Agency for Development and Cooperation SDC</b></p>	 <p><b>THE WORLD BANK</b></p>  <p><b>Natural Resource Governance Institute</b></p>

# НЭМЭЛТ МЭДЭЭЛЭЛ

 [www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org)

 NRGInstitute

 @NRGInstitute

# Баялгийн засаглал ба орон нутгийн үр нөлөө

# Олборлолт ба шийдвэрийн хэлхээ



БАЯЛГИЙН  
ЗАСАГЛАЛЫН  
ДОТООД ҮНДЭС



БАЯЛГИЙН  
ЗАСАГЛАЛЫН  
ОЛОН УЛСЫН  
ҮНДЭС

Илрүүлэлт,  
ашиглах  
шийдвэр гаргах

Сайн нөхцөлөөр  
олборлох

Орлогыг удирдах

Тогтвортой  
хөгжилд хөрөнгө  
оруулах

ДҮРЭМ 1  
Стратеги, зөвшил,  
институци

ДҮРЭМ 2  
Хариуцлага, ил  
тод байдал

ДҮРЭМ 3  
Хайгуул, лиценз  
олголт

ДҮРЭМ 4  
Татвар хураалт

ДҮРЭМ 5  
Орон нутгийн үр  
нөлөө

ДҮРЭМ 6  
Үндэсний өмчит  
баялгийн компани

ДҮРЭМ 7  
Орлогын  
хуваарилалт

ДҮРЭМ 8  
Орлогын савалгаа

ДҮРЭМ 9  
Засгийн газрын  
зарцуулалт

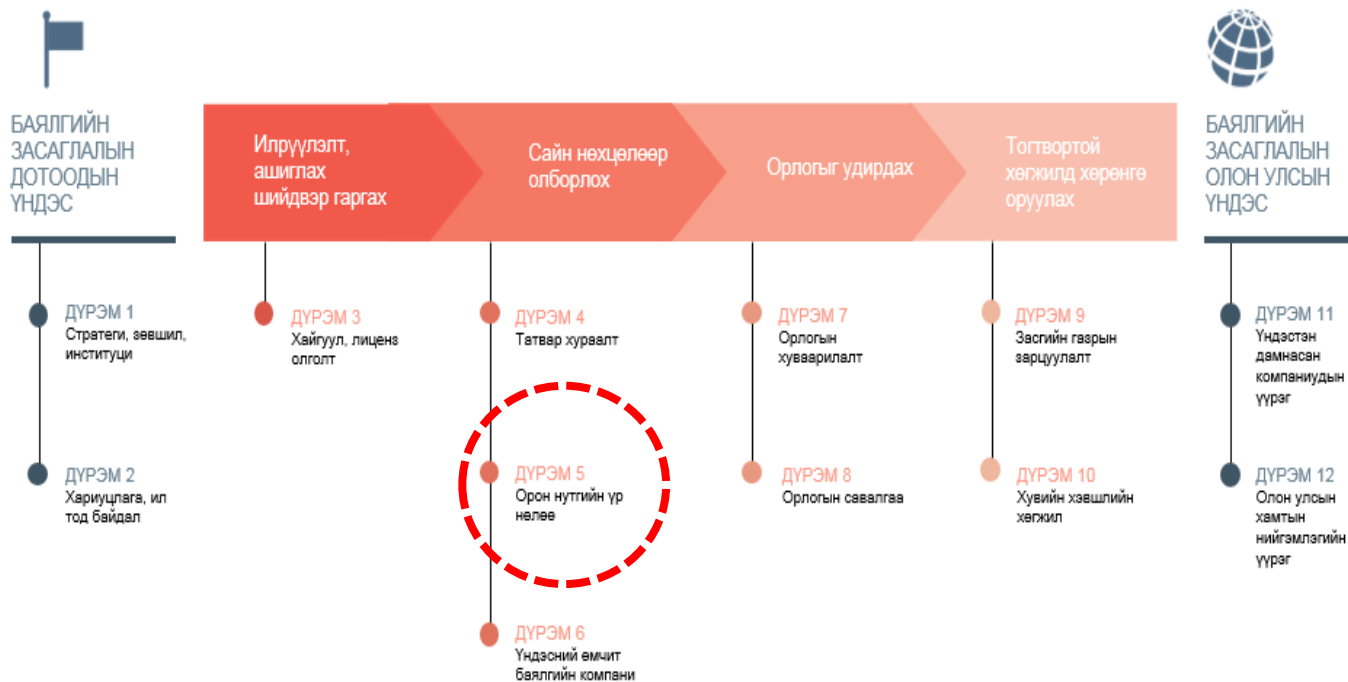
ДҮРЭМ 10  
Хувийн хэвшлийн  
хөгжил

ДҮРЭМ 11  
Үндэстэн  
дамнысан  
компаниудын  
үүрэг

ДҮРЭМ 12  
Олон улсын  
хамтын  
нийгэмлэгийн  
үүрэг



# Байгалийн баялгийн тунхаг



# Байгалийн баялгийн тунхаг: ДҮРЭМ 5

- Төр засаг нь олборлох төслүүд орон нутагт үр өгөөжтэй байх боломжуудыг эрэлхийлж, байгаль орчин, нийгмийн өртгийг тооцож, бууруулж, нөхөх ёстой.
  - Шийдвэр гаргах болон үнэлгээ хийхэд орон нутгийн иргэдийг оролцуулах
  - Өмчлөлийн эрхийг тогтоож, тодорхойлох
  - Олборлолтын сөрөг нөлөөг хэмжих ба бууруулах
  - Орон нутаг олборлолтоос хүртэх үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх боломжийг ашиглах
  - Нутгийн удирдлагатай харилцах, тэдний чадавхийг бэхжүүлэх

# Орон нутгийн гэрээ

# ББЗХ-ээс Орон нутгийн гэрээний чиглэлээр хийсэн ажил

- Загвар гэрээний төсөлд өгөх санал
- “Орон нутгийн хамтын ажиллагааны гэрээний (ОНХАГ) талаарх ойлголт ба мониторинг” сэдэвт сургалт, 2016 оны 11 дүгээр сард
- ОНХА-ны гэрээний хэрэгжилтийн мониторинг

2016 оны 11 дүгээр сараас 2017 оны 2 дугаар сард

- ОНХА-ны гэрээнд мониторинг хийсэн үр дүнг танилцуулах уулзалт, 2017 оны 3 сар
- “Монгол Улсын эрдэс баялгийн салбар дахь орон нутгийн гэрээ: Туршлага, сургамж, цаашдын чиглэлүүд” сэдэвт судалгаа, хэлэлцүүлэг, 2017 оны 11 сар
- “Уул уурхай ба орон нутгийн гэрээ: хэлэлцээ, агуулга, хэрэгжилт” сэдэвт баруун болон төвийн бүсийн сургалт, 2017 оны 11 сар
- “Уул уурхай ба орон нутгийн гэрээ: хэлэлцээ, агуулга, хэрэгжилт” сэдэвт Говийн бүсийн сургалт, 2018 оны 4 сар



# Орон нутгийн гэрээ яагаад чухал вэ?

- Үр өгөөжийг хуваалцах, тэгш байдлыг хангах
- Мэдээллийн хүртээмж нэмэгдэж, нутгийнхны дуу хоолой чухал болж байна
- Хариуцлага нэхэх явдал нэмэгдэж байна \байгаль орчин, нийгэм г.м.\
- Компанийн бизнест үр өгөөжтэй бөгөөд эрсдэлийн удирдлагын нэг хэсэг болж байна
- Хууль тогтоомжоор заасан үүрэг болох хандлага байна



# Олон улсын туршлага

- 30 орчим улсын хууль эрх зүйн орчинд ОНГ-г байгуулах талаар зохицуулалт бий. Жишээ нь Афганистан, Чили, Колумб, Этиоп, Фижи, Гана, Гвиней, Энэтхэг, Индонези, Кени, Мали, Монгол, Мозамбик, Сиерра Леон, Өмнөд Африк, Перу
- ОНГ заавал байгуул гэж хуулиар шаарддаггүй боловч өөр бодлогын хөшүүргээр гэрээ хийхийг дэмжсэн институци, орчинтой улсууд: Австрали, Канад
- Эрх зүйн ба бодлогын зохицуулалтгүй улсууд байна.

# Орон нутгийн гэрээний ашиг тус юу вэ?

- Тодорхой бөгөөд ил тод байдал
- Оролцоо
- Чадавх бэхжилт
- Бизнесийн шилдэг туршлага
- Тогтвортой байдал



# Австрали, Канадын тэргүүлэх туршлага (1)

Уугуул иргэдийн эрхийг хүлээн зөвшөөрч, аливаа төсөл эхлэхээс өмнө хэлэлцээ хийх, хамтран ажиллах шаардлагатай болсон.

Хууль эрхзүйн тогтолцооны хөгжил, ОНГ-ний бодлогын тогтвортой орчин

Сайн туршлага хуримтлагдаж, компанийн бодлого, дотоод удирдлагын системд нэвтрүүлж байна.

Олон нийтийн оролцоо, хяналт, компаниудын хариуцлагыг хангах тогтолцоо хөгжсөн

# Австрали, Канадын тэргүүлэх туршлага (2)

## Эхэн үеийн гэрээнүүд

- Нөхөн төлбөрт анхаарсан
- Нэг удаагийн санхүүгийн туслалцаа, хандив
- Хувь иргэдэд шууд төлбөр өгөх, эгэх хариуцлагагүй
- Байгаль орчин, нутгийн иргэдийн нийгэм, соёлын асуудал орхигддог
- Ажлын байр, орон нутгийн бизнесийг дэмжих ажлуудыг “дэмжиж ажиллана” гэх байдлаар ерөнхийлдөг.
- Хэрэгжилтийг хангах засаглалын асуудалд анхаардаггүй



## Тэргүүлэх туршлага

- Урт хугацааны үр өгөөжийг анхаардаг
- Олборлолтын ажилтай уялдсан урт хугацаанд тогтмол төлөх төлбөр, туслалцаа
- Төлбөрийг иргэдэд биш “Ирээдүй хойч үеийн сан” зэрэг хөгжлийн санд төвлөрүүлдэг
- Байгаль хамгаалахад нутгийн иргэдийг оролцуулах
- Ажлын байр, орон нутгийн бизнесийн хөгжлийг дэмжсэн маш тодорхой зорилтуудтай
- Хэрэгжилт, засаглалд маш их анхаардаг.

# Монгол Улс: эрх зүйн зохицуулалт

- 2006 оноос Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 зааснаар лиценз эзэмшигч нь “орон нутгийн захиргаатай хамтран ажиллаж байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбоотой дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр гэрээ байгуулж ажиллана”.
- 2016 оны 5 сард Монгол Улсын Засгийн газар “Байгаль хамгаалах, уурхайтай холбоотой дэд бүтцийг хөгжүүлэх, үйлдвэр байгуулах, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр хийх гэрээний загвар” (цаашид, “Загвар гэрээ”) баталсан.

# Хязгаарлалтууд

- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай
  - 17.1. Албан тушаалтан, төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нийтийн хэрэгцээнд зориулан иргэн, хуулийн этгээдээс бэлэг, бусад санхүүгийн туслалцааг авах, хүсэхийг хориглоно.
- Төсвийн тухай
  - 25.2 : Зөвхөн дор дурдсан нийгмийн үйлчилгээ үзүүлдэг төсвийн байгууллага [...] хандив, тусламж авч болно:
    - эмнэлгийн үйлчилгээ;
    - бүх шатны боловсролын үйлчилгээ;
    - соёлын үйлчилгээ.

# Монголын туршлага, сургамж 2017 он хүртэл

- 2006-2016 оны хооронд цөөн тооны гэрээ байгуулагдсан мэдээлэл байна.
- 2012 оноос ОҮИТБС-ын тайланд гэрээний тухай мэдээллийг оруулах болсон ч 200 гаруй компаниас 30 орчим гэрээний л тухай маш товч мэдээлэл байдаг.
- Хэнтий аймагт 273 хайгуулын ба ашигт малтмалын лиценз олгогдсон байдаг. Мониторингийн төслийн багийнхан зөвхөн 10 ОНГ-ний тухай мэдээлэл олж, түүнээс зөвхөн нэг л гэрээний хуулбарыг авах боломжтой байжээ.
- Сүхбаатар аймагт 127 лиценз бол аймгийн удирдлага зөвхөн нэг л компанитай буюу 2013 онд Цайрт Минерал компанитай гэрээ байгуулсан байна.

## Монголын туршлага, сургамж 2017 он хүртэл (2)

- Ашигт малтмалын хууль ОНГ байгуулах шийдвэрлэх хүчин зүйл байв уу? Үгүй.
- Бизнес учрах эрсдэл, орон нутгийнхны илүү үр өгөөж хүртэхийн төлөөх шаргуу зүтгэл, компанийн хувьд “Нийгмийн лиценз” авах эрмэлзэл зэрэг хүчин зүйлс гол үүрэгтэй байжээ.
- Гадаадын компаниуд орон нутгийн гэрээ байгуулах илүү эрмэлзэлтэй буюу гэрээ байгуулах шаардлагыг илүү хүчтэй мэдэрдэг байна.

## Монголын туршлага, сургамж 2017 он хүртэл (3)

- Институцийн, бодлогын хөшүүргүүд үгүйлэгдэж байв.
- Хуулийн 42.1-р заалт нь уул уурхай төсөлд холбогдох мэргэжлийн байгууллагын хяналт тавих, зөвшөөрөл олгох үйл явцтай ямар нэгэн холбоо, уялдаагүй байна.
- Загвар гэрээг ихэнх тохиолдолд орон нутгийн захиргаа огт ашиглахгүй байна. Мөн Загвар гэрээ нь компаниудын хувьд дорвитой нэмэлт хөшүүрэг болж чадаагүй.

# Монголын туршлага, сургамж 2017 он хүртэл (4)





# Монголын туршлага, сургамж 2017 он хүртэл (5)

## Сул талууд

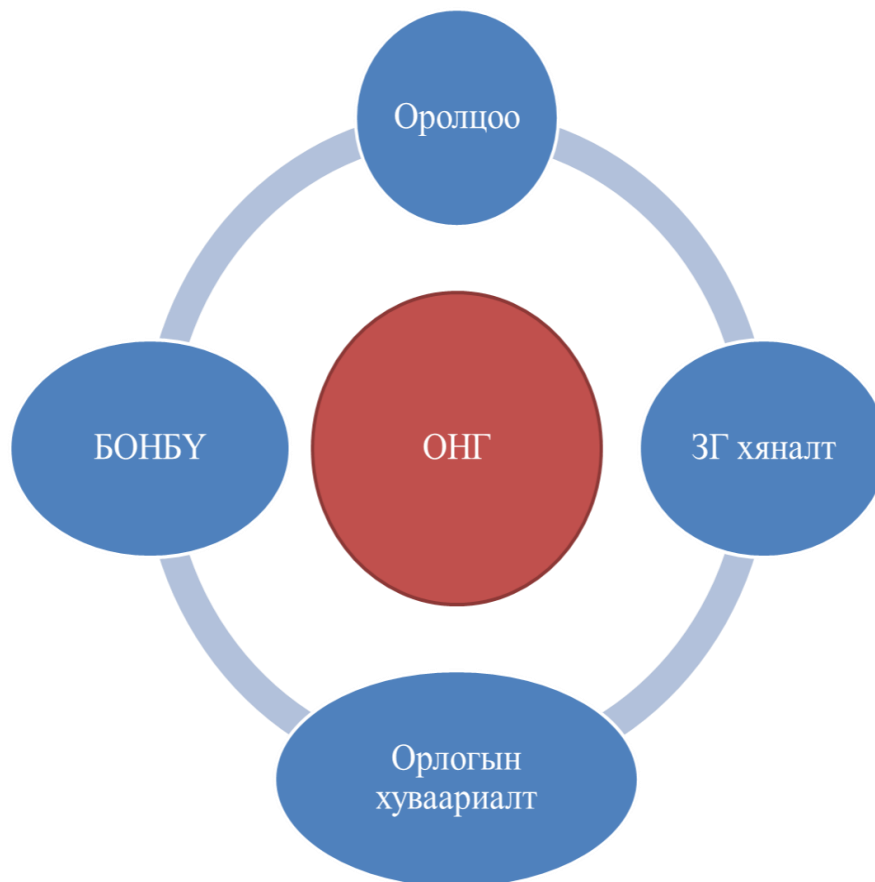
- Минималист буюу зөвхөн хуулиар хязгаарлагдах
- Чадавх сул
- Нэг удаагийн санхүүгийн туслалцаа, хандив
- “Дэмжиж ажиллана” гэх мэт бүрхэг, хэмжих боломжгүй заалтууд
- Иргэдийн оролцоо сул
- Байгаль орчин, нутгийн иргэдийн нийгэм, соёлын асуудал орхигддог
- байдлаар ерөнхийлдөг.
- Хэрэгжилтийг хангах засаглалын асуудалд анхаардаггүй



## Давуу талууд

- Туршлагууд хуримтлагдаж байна
- Нууцлах боломжгүй
- Захиргааны хуультай уялдах
- ОҮИТБС

## Монголын туршлага, сургамж (6)



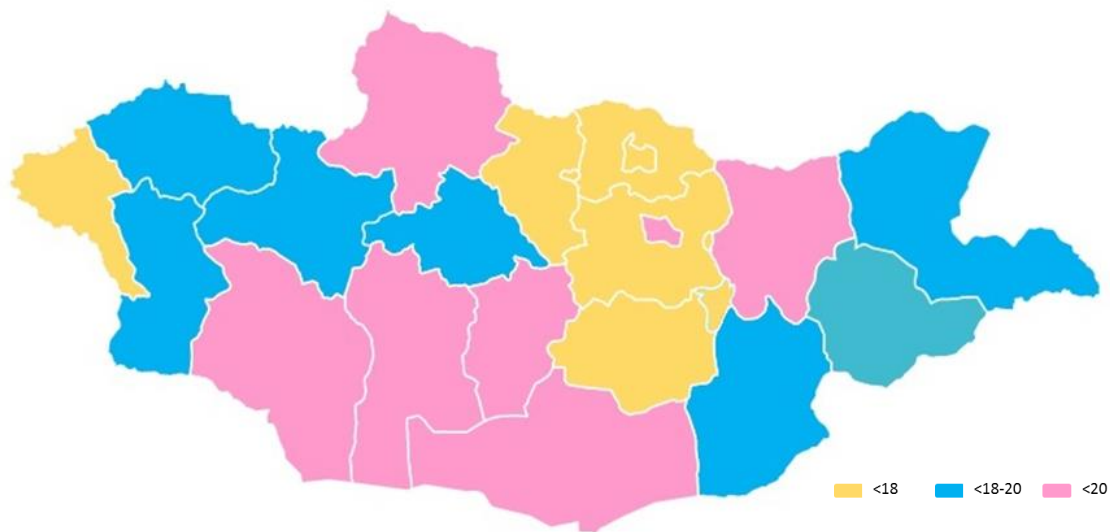
# Гэрээг бүрдүүлэгч хүчин зүйлс

- Хариуцлага, хүлээх үүрэг
- Цаг хугацаа ба үйл явц
- Нутгийнхныг төлөөлөх эрх
- Талуудын оролцоо, идэвх
- Талуудын чадавхыг бэхжүүлэх
- Санхүүжилт ба гарах зардал
- Гомдол мэдүүлэх, маргаан шийдвэрлэх арга зам
- Тайлагнал, хариуцлага, ил тод байдал

# Бусад асуудал: Орлогын хуваарилалт

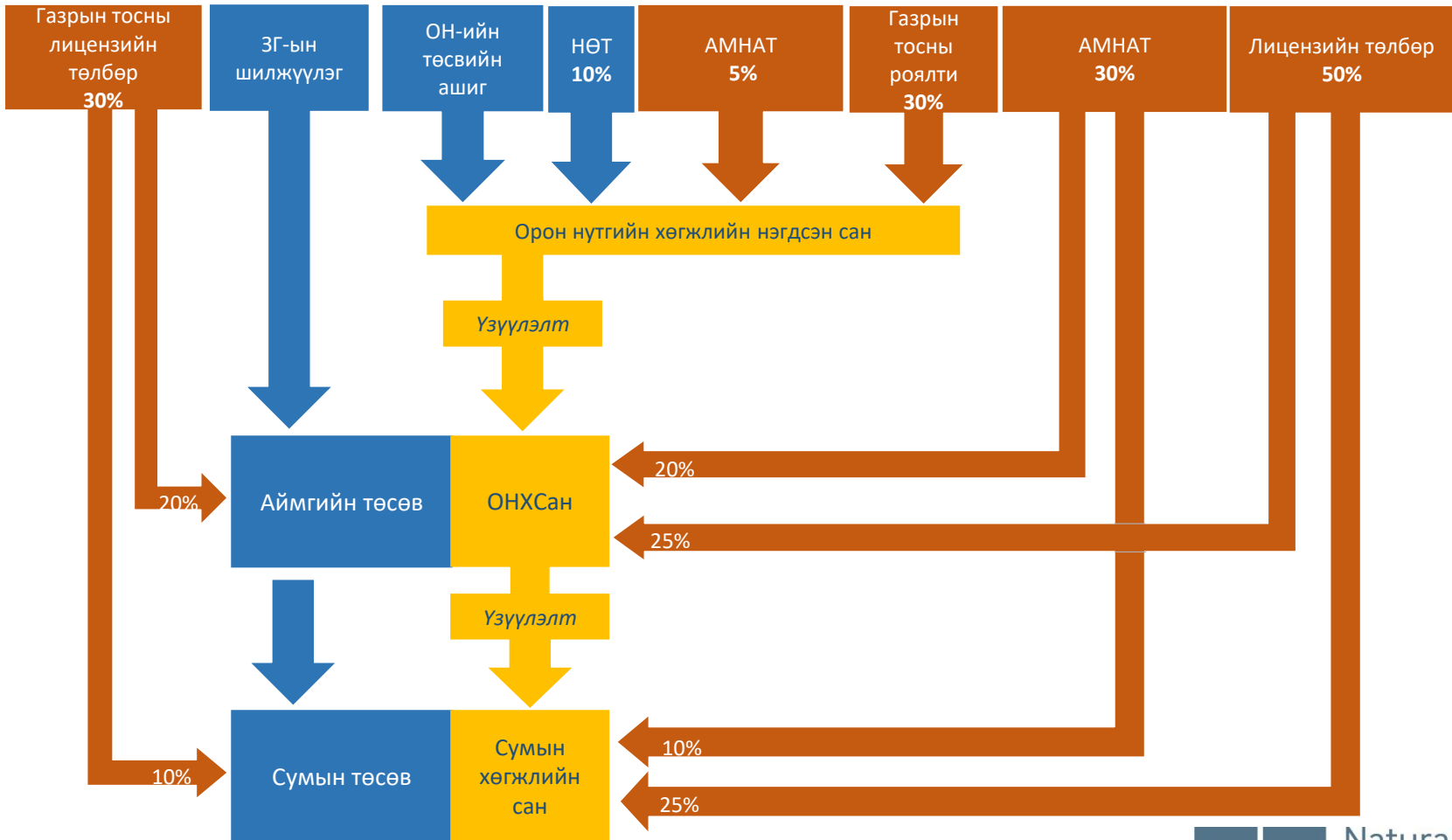
- Байгалийн баялгийн тухай орон нутгийн эрх ашгийг хүлээн зөвшөөрөх
- Уурхайн үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй сөрөг нөлөөллөөс хамгаалах
- Уул уурхай бүхий бүс нутагт эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих
- Зөрчилдөөнөөс сэргийлэх
- Гэхдээ хуваарилалтын хувь хэмжээ оновчтой байх ёстой

## Орон нутгийн хөгжлийн сангаас аймаг, нийслэлд шилжүүлсэн орлого, 2013-2015 (Тэрбум төгрөгөөр)



UNDP & GEREGE PARTNERS. EXTRACTIVE INDUSTRIES REVENUE DISTRIBUTION SYSTEM  
/C/PROF/15/019 – REVIEW STUDY/

# Орон нутгийн төсөв санхүү (байнга өөрчлөгдөж буй)



# Тууштай бодлого байна уу?

- 2006 онд Ашигт малтмалын тухай хуулийн 58 зүйлд Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 10 хувийг сумын төсөвт, 20 хувийг аймгийн төсөвт, 70 хувийг улсын төсөвт хуваарилна гэж байсныг 2011 онд хүчингүй болгосон
- 2013 оноос Төсвийн тухай хуулиар Орон нутгийн хөгжлийн сангаар дамжиж, бүс нутгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангах зарчмаар хуваарилагдсан.

# Тууштай бодлого байна уу? (2)

- 2015 оны 5 сард Төсвийн тухай хуульд нөөц ашигласны төлбөрийг шинэ аргаар хуваарилах буюу түүний 30 хувийг орон нутагт, мөн хайгуулын ба ашиглалтын лицензийн төлбөрийн 50 хувийг орон нутагт шилжүүлэх өөрчлөлтийг хийсэн. Энэ хуулийн зохицуулалтанд стратегийн ач холбогдолтой орд буюу Оюу Толгой, Таван Толгой зэрэг мега төслүүд хамрагдаагүй.
- 2016 оны 12 сард Засгийн газар 2017 оны төсвийг батлахдаа орон нутагт шилжүүлэх хувь хэмжээг 30-аас 10 болгон бууруулсан.
- Төсвийн тодотголоор түр зогсоосон.



# Бусад асуудал: Орон нутгийн агууламж



# Локал контент = орон нутгийн агууламж



# Олон улсын туршлага

- **Хөгжингүй улсууд:**

Норвеги: ЛК дэмжих төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг зөвшөөрөл олгох үйл явцтай уясан. Татварын хөнгөлөлт, урамшууллын бодлого явуулсан.

Чили: Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр дамжуулан аж үйлдвэрийн кластер үүсгэх, ААН олон улсад гарахад дэмжих

Австрали: Дотоодын ААН оролцооны төлөвлөгөө, Хөрөнгө оруулалтын гэрээ, орон нутгийн гэрээ, сайн дурын кодекс

- **Хөгжиж буй улсууд:**

Казакстан: Засгийн газартай гэрээ байгуулах, ЛК-ыг тооцох нэгдсэн аргачлал

Нигери: ЛК-ыг хөгжүүлэх хууль, хатуу шаардлагууд, хэрэгжилт сул

Сеарра Леон: Уян хатан ЛК бодлого, түншлэл, мониторинг

Гана: 2012 онд ЛК-ын журам, 27 зорилтот салбар, жил бүрийн ЛК-ын төлөвлөгөө

Өмнөд Африк: Тайлан, үнэлгээний нэгдсэн тогтолцоо

# Гэрээнд анхаарах зүйлс

- “Эрмэлзэнэ”, “бүхий л хүчин чармайлт гаргана”, “зөвлөлдөнө” “Өрсөлдөхүйц чанар, үнэтэй бол” авна
- “Бусад хууль тогтоомжийг зөрчихгүй бол” г.м. үг хэллэгээс болгоомжлох

# Цаашдын чиг хандлага

# Бодлогын асуудлууд

- Иж бүрэн бодлого, тууштай байдал
- Гэрээ хэлэлцээг үр дүнтэй хийх суурь мэдлэг, туршлага бүрдэж байгаа
- Бүх лиценз эзэмшигчид орон нутгийн гэрээ байгуулна гэдэг нь бодит байдалд нийцтэй юу?
- Орлогын хуваарилалтын тогтолцоо ба орон нутгийн гэрээний уялдаа
- Чадавхийг дээшлүүлэх хэрэгцээ их байна
- Олон нийттэй зөвлөлдөх болон ил тод байдлыг хангаж орон нутгийн гэрээний хяналт, хариуцлагыг дээшлүүлэх хэрэгтэй байна.

# Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын стандарт

- Орон нутагт хийх шууд төлбөрийг ил тайлагнах
- Орон нутагт (төсвийн хүрээнд болон төсвийн гадуур) хийх орлогын хуваарилалтыг ил тайлагнах
- “Нийгмийн зарцуулалт”-ыг ил тайлагнах
- Ажил эрхлэлтийг тайлагнах
- Хайгуул, олборлолтын нөхцөлийг тодорхойлогч гэрээнүүдийг ил тайлагнах

# Гэрээтэй холбоотой асуудал

**Бүтээн байгуулалт болон ашиглалтын үе шатанд буй төслүүдэд анхаарах буюу ОНГ зайлшгүй байгуулах шаардлагатай эрдэс баялгийн төслүүдийг тодорхой болгох**

- Үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой.
- Орон нутгийн гэрээ ба гэрээг байгуулах үйл явц чанаржиж, тэр хэмжээгээр орон нутагт очих үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ.



# Гэрээтэй холбоотой асуудал (2)

## Орон нутгийн гэрээ байгуулах хөшүүргийг бий болгох

- Гэрээ байгуулахыг төслийн зөвшөөрөл олгох үйл явцтай уяж өгөх.
- Уурхай, баяжуулах үйлдвэрийг улсын комисс хүлээн авахаас өмнө орон нутгийн гэрээг байгуулахыг шаардах, эсхүл
- Уулын ажлын төлөвлөгөөг хэлэлцэхдээ орон нутгийн гэрээний талаарх тайлан мэдээлэл оруулахыг шаардах.

# Гэрээтэй холбоотой асуудал (3)

## Загвар гэрээрий хэрэгжилттэй холбоотой асуудлуудыг тодорхой болгох

- Загвар гэрээг өөрчлөн шинэчлэх.
- Гэрээнд зайлшгүй тусгах ёстой зөвлөлдөх үйл явц, түүний журам заавар, гэрээг дүгнэх, ил тод байдлыг хангах, гэрээний ил тод байдал, холбогдох хороо, шийдвэр гаргах бүтцийн бүрэлдэхүүн, тайлагнах үүрэг хариуцлага зэрэг цөм заалтуудыг багтаасан хэсэг, талууд сайн дурын үндсэн дээр өөрчлөх, нөхцөл байдалдаа нийцүүлэн ашиглах боломжтой хэсэг гэсэн 2 бүрдэлтэй байх боломжтой.

# Гэрээтэй холбоотой асуудал (4)

## Чадавх бэхжүүлэх сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэх

- Орон нутгийн гэрээ байгуулах талаар чадавх бэхжүүлэх цогц сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, орон даяар хэрэгжүүлэх шаардлагатай.
- Олон улсын сайн туршлагыг дотоодын сайн туршлага, сургамжийн талаарх мэдлэг, туршлагатай зөв хослуулбал үр дүнтэй юм.

# Гэрээтэй холбоотой асуудал (5)

## Орон нутгийн гэрээний хэрэгжилтэнд мониторинг хийх орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллагуудыг дэмжих

- Мониторингийн төслүүд нь гэрээний хэрэгжилт болон гэрээний талаарх эрх зүй, бодлогын зохицуулалтыг сайжруулахад чухал үүрэгтэй болохыг нотолж байна.
- Гэрээний хэрэгжилтэнд мониторинг хийх талуудын чадавхийг сайжруулах, зөв хандлагыг бүрдүүлэхэд дэмжиж ажиллах хэрэгтэй.

Баярлалаа / Асуулт?

[dorjdari@resourcegovernance.org](mailto:dorjdari@resourcegovernance.org)