

ХЭЛЭЛЦҮҮЛГИЙН МАТЕРИАЛ**ОЛОН УЛСЫН ВАЛЮТЫН САН****ТӨСВИЙН ХАРИЛЦААНЫ ГАЗАР****АШИГТ МАЛТМАЛ ОЛБОРЛОГЧ УЛС ОРНУУДЫН УЛСЫН
САНХҮҮГИЙН УДИРДЛАГЫН ХҮРЭЭ**

Зохиогчид: Треза Дабан, ЖэнеЛак Хилз¹

Ноён Лазерт тархаахыг зөвшөөрөв

¹ Энэхүү судалгаа-зөвлөмжийг анхааралтай хянасан Ричард танд авторуудын зүгээс онцлон талархаж байна. Түүнчлэн энэ ажилд гүн туслалцаа үзүүлсэн ОУВС-ийн Төсвийн харилцааны газар, Ази номхон далайн бүс хариуцсан газар, Хойт болон Латин Америк тив хариуцсан газрын холбогдох ажилтнууд, ялангуяа Мишэл Лазер, Мамохан Сингл Кумар, Билл Доротински, Маурисо Вилферт, Жон Шайлд, Карлз Маперсон, Жан Лайнэрт, Жанет Стоски, Лэмин Лэйх Жорж Гузмэн, Синх Сухэйндэр, Дэйхн Ким нарт баярласнаа илэрхийлье. Мөн зохиогчид Төсвийн харилцааны газраас эрхлэн 2008 оны 10 дугаар сарын 7-нд зохион байгуулсан семинарт оролцогчдод баярлалаа. Энэхүү хэлэлцүүлгийн урьдчилсан хувилбарыг дараах семинарууд тухайлбал: “Ашигт малтмалаас бий болох орлогыг үр ашигтай зарцуулах ба бизнес эрхлэгчдийн хөрөнгө оруулалтын нийгмийн хариуцлагаар дамжуулж ашигт малтмалын олборлолт, боловсруулалтыг хөгжлийн хүчин зүйл болгохыг хүчтэй болгох нь” (Дэлхийн Банк, Мапуто, Мозамбик, 2009 оны 3-р сарын 25) болон “Чад улс дахь Газрын тосны удирдлагын шинэ тогтолцоо” (Чадын зохиогчид, Н’Жамин, Чад, 2009 оны 9-р сарын 16) -ад тавьж хэлэлцүүлсэн.

АШИГТ МАЛТМАЛ ОЛБОРЛОГЧ УЛС ОРНУУДЫН УЛСЫН САНХҮҮГИЙН УДИРДЛАГЫН ХҮРЭЭ

Хураангуй

Энэхүү хэлэлцүүлгийн материалд байгалийн баялаг-ашигт малтмалын оборлолтоос орох орлогыг удирдахтай холбогдон гардаг сорилтууд ба түүнийг давах бодлогын зөвлөмжүүд, түүнчлэн Улсын Санхүүгийн Удирдлага (УСУ) ба энэ чиглэлд байгалийн эрдэс баялаг үйлдвэрлэгч орнууд авч хэрэгжүүлбэл зохилтой шинэчлэлийн асуудлыг авч үзэв. Уг материалд УСУ ба ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч/боловсруулагч орнуудын институцын ялгааг харгалзан үзсэн шинэчлэлийн арга замыг тодорхойлосон болно. Богино хугацаанд санал болгож буй шинэчлэлийн арга хэрэгсэлүүд нь УСУ-ын хамгийн энгийн тогтолцоонд ч хэрэгжүүлж болох төдийгүй дунд болон урт хугацаанд улсын санхүүгийн удирдлагын олон улсын шилдэг туршлагуудтай нийцүүлэх зорилготой.

АГУУЛГА

I. Оршил хэсэг

II. Ашигт малтмал олборлогч улс орнуудын төлөв байлын тухай үндсэн ойлголт

III. Ашигт малтмалын орлогын өвөрмөц давуу талууд ба түүнтэй холбогдон тохиолдож болох сорилтууд: баялгийн “хараал”

IV. Байгалийн баялгийн “хараал”-аас урьдчилан сэргийлэхэд баримтлах чиг бодлого

V. Бага орлоготой, ашигт малтмал олборлогч улс орнуудад баялгийн “хараал” тусахаас сэргийлэхэд яагаад хүндрэлтэй байдаг вэ?

A. Эдийн засгийн хөгжил, институцийн тогтолцоо, засаглал султай, ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч зарим орнуудад тохиолддог бэрхшээл

B. Ашигт малтмал/эрдэс баялгийн нөөцийн ба орлогын удирдлагатай улс орны туршлага, сургамж

VI. Ашигт малтмалын нөөцөөс орох орлогын удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд нийцсэн УСУ-ын хүрээ

A. Байгалийн ашигт малтмалын тогтоогдсон нөөцийн үнэлгээ болон уг нөөцөөс засгийн газрын мэдэлд ногдох мөнгөн урсгалын оролтыг тухайн улсын төсвийн баримт бичгүүдэд болон улсын нягтлан бодох бүртгэл, засгийн газрын санхүүгийн статистикт хэрхэн тусгах ёстой вэ?

B. Цар хэмжээ томтой, ашигт малтмал-эрдэс баялгийн суурь нөөцөд тооцогддог, түүний олборлолтоос орох орлого хэлбэлзэлтэй, шавхагдаж байгаа, эсхүл тогтоосон нөөц нь хомс ашигт малтмалын орд ашиглалтаас орох орлогыг төлөвлөх, төсвийн тооцоонд тусгах талаар ямар практик байдаг вэ?

C. Ашигт малтмалын олборлолтоос орох орлогыг төрийн сангийн бусад үйл ажиллагаатай хэрхэн уялдуулж зохицуулдаг вэ?

- D. Ашигт малтмал-эрдэс баялгаас орох орлогыг төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцтай хэрхэн уялдуулж, төсөвт яаж тусгаж байх шаардлагатай вэ?
- E. Улсын салбарын хөрөнгийн удирдлагын практик арга зүйг хэрхэн сайжруулах вэ?
- F. Засгийн газрын үйл ажиллагааг ашигт малтмалын орлогын удирдлагын талаар хэрхэн хариуцлагажуулж, ил тод байдлыг нь хангах вэ?
- G. Ашигт малтмалын орлогын удирдлагын харилцааг зохицуулах талаар хууль эрх зүйн хүрээнд хэрхэн авч үзэх шаардлагатай вэ?
- H. Ашигт малтмал олборлогч орнуудад УСУ-ыг хэрэгжүүлэх дэс дараалал нь ямар байх ёстой вэ?

VII. Хураангуй ба дүгнэлт

Хүснэгтүүд:

Хүснэг №1. Газрын тос олборлогч орнуудын орлогын 1965-2006 оны түвшинг газар зүйн бүсээр авч үзсэн байдал (%-иар)

Хүснэг №2. АМОТД-ны үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах болон үүний төлөө хүлээх хариуцлагын тогтолцооны шилдэг практик жишээ

Хүснэгт №3. Ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч орнуудад УСУ-ын шинэчлэл хийхэд баримтлах дэс дараалал

Тэнхлэгт дүрслэлүүд:

Тэнхлэгт дүрслэл №1: Газрын тос олборлогч сонголт хийгдсэн орнууд дахь нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлого, хүний хөгжлийн ба ил тод байдлын индекс, газрын тосны нөөц, түүнээс орох орлогын түвшин

Тэнхлэгт дүрслэл №2: Газрын тосны нэрлэсэн ба бодит үнэ, (1970-2000)

Хайрцаг:

1. Газрын доорх хөрөнгийг үндэсний бүртгэлд тусгах нь: Аргачлал ба улс орнуудын туршлага
2. Ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлого нь тухайн улсын санхүүгийн хөрөнгө буюу мөнгөн орлогын төрөл мөн үү?
3. Баялгийн “хараал”-аас урьдчилан сэргийлэлт: Түүхэн амжилтын цөөн жишээ
4. Ашигт малтмалын тогтоосон нөөц болон түүний оборлолтоос орох орлогыг санхүүгийн статистик бүртгэл, төсвийн баримт бичигт тусгах нь
5. Ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч орнуудад ДХТХ ба ДХЗХ тогтоож хэрэгжүүлдэг туршлага
6. Ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлогын удирдлага, түүнтэй холбогдсон сангийн үйл ажиллагааг ил тод болгосон улс орнуудын туршлага ба энэ талаархи олон улсын байгууллагын санаачилга

Товчилсон нэр томъёоны агүүлга:

ТАМБА/ТЭББА- Төсвийн ашигт малтмалын бус алдагдал/Төсвийн эрдэс баялгийн бус алдагдал

АМОТД- Ашигт малтмалын орлогын тусгай данс

ӨЦҮЦ- Өнөөгийн цэвэр үнэ цэнэ

ДХТХ/ДХЗХ- Дунд хугацааны төсвийн хүрээ/дунд хугацааны зарлагын хүрээ

УСУ- Улсын санхүүгийн удирдлага

БО&АМОУ-Бага орлоготой бөгөөд ашигт малтмал олборлогч улс

ОСИТБС -Олборлох Салбарын Ил тод Байдлын Санаачилга

ЭБОИТБС -Эрдэс Баялгийн Орлогын Ил Тод Байдлыг хангах Сан

ТХТХ-Төсвийн Хариуцлагын Тухай Хууль

ҮБС- Үндэсний Бүртгэлийн Систем

ЗГСС- Засгийн Газрын Санхүүгийн Статистик

БО&ЭЗБНС- Байгаль Орчин ба Эдийн Засгийн Бүртгэлийн Нэгдсэн Систем

ЭЗШБ-Эдийн Засгийн Шинжилгээний Бюро

АМО – Ашигт Малтмалын Орлого.

СНББОУХ -Санхүүгийн нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын хороо

УСНББСОУЗ –Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэл- статистикийн олон улсын зөвлөл.

I. Оршил хэсэг

Зохистой удирдаж чадвал байгалийн баялаг-ашигт малтмалын орлого нь бага орлоготой, байгалийн эрдэс баялаг олборлогч/үйлдвэрлэгч улс орнууд (БО&АМОУ)² -ийн эдийн засгийн хөгжилд нааштай томоохон боломжуудыг олгодог. Гэвч байгалийн баялаг болох ашигт малтмалын олборлолт, түүнээс орох орлогын удирдлага нь нэн чухал бөгөөд, зарим талаар хүнд гэж хэлж болох сорилтуудтай тулгардаг ба үүний нэг жишээ нь байгалийн баялгийн олборлолтын эцсийн үр дагавар нь тухайн эрдэс баялгийн орлогын муу менежементийн улмаас эдийн засгийн зогсонги, үр ашиггүй байдал, авилга, мөргөлдөөн зэрэг урагшгүй байдал, сөрөг үр дагаварт хүргэж баялагийн “хараал” тусах хэцүү сорилттой тулгарч болзошгүй юм. Мөн байгалийн баялаг-ашигт малтмал, эрдэс баялаг олборлогч орнууд энэхүү баялгийн орлогоос бүрдсэн том цар хэмжээний боловч тогтворгүй шинж чанар бүхий санг удирдах талаар макро эдийн засгийн болон төсвийн бодлогын ярвигтай сорилтуудтай тулгардаг. Тэр ч битгий хэл эрдэс баялгийн орлого бий болсоноор ийм сорилтыг давах хүндрэл үүсэх нь бий. Учир нь зарим тохиолдолд ашигт малтмал/эрдэс баялгийн ордын тогтоосон нөөц ядмагжих, бүр шавхагдах үед түүнтэй зэрэгцээд татвар төлөгчид, хандивлагчид, зээлдүүлэгчдийн анхаарал суларч, цаашид улмаар өнөө ба - ирээдүй хойч үе хоорондын харьцаа, улс төрийн эдийн засгийн бодлого, засаглалыг хамарсан шинжтэй гүнзгий сорилт тулгарах нь бий.

Баялгийн “хараал” тусахаас зайлсхийх, дээрх сорилтуудыг даван туулахын тулд макро эдийн засгийн эрүүл, оновчтой бодлого хэрэгжүүлэх, институц тогтолцооны суурь хүрээг бэхжүүлж, үйл ажиллагааг нь сайжруулах, ялангуяа Улсын Санхүүгийн Удирдлага (УСУ)-ын тогтолцоог шинэчлэх шаардлагатай байдаг тухай энэ талын онол- арга зүйгээр мэргэшсэн нэртэй судлаачид, мэргэжилтнүүд, олон улсын туршлага бүхий байгууллагууд зөвлөсөн байдаг. Дээрх зөвлөмжийг ашигт малтмал олборлогч улс орнууд хэрэгжүүлэхдээ дараах асуултуудад хариу өгөхөд анхаарх хэрэгтэй. Хамгийн наад зах нь УСУ-ын тогтолцоо ямар түвшинд байвал байгалийн баялгийн “хараал”-аас сэргийлэхэд нийцэлтэй вэ? Тухайн улс оронд байгалиас ийнхүү заяагдмал баялгийг бага орлоготой, тухайн эрдэс баялаг олборлогч улс оронд нийтлэг ажиглагддаг УСУ-ын сул байдлыг өөрчлөн сайжруулахад улс төрийн болон институц тогтолцоо, техник аргачилал-арга зүйн талаас нэн тэргүүнд ямар шинэчлэл хэрэгтэй байна вэ? гэдэгт бодит үнэлгээ өгөх нь чухал.

Энэ асуултад системтэйгээр, бүрэн дүүрэн хариу өгсөн зөвлөмж, арга зүйн талаар одоо хэрэглэгдэж байгаа ном, албан материал, гарын авлагад тун товч зүйл тусгагдсан байдаг. Одоогоор энэ чиглэлээр гарсан дийлэнх ном, гарын авлага, албан материалд ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлогын санг хэрхэн оновчтой хэлбэрээр байгуулах болон түүний үйл ажиллагааг яаж ил тод байлгах зэрэг байгалийн баялгийн орлогын удирдлагын хүрээний асуудалд хэсэгчилсэн зарим элементийг нь л тусгайлан авч үзсэн байгаа. Үүний сацуу ашигт малтмал олборлогч орнуудын УСУ-ын тогтолцоог бэхжүүлэх тухай зөвлөмжүүдэд тэдгээр орнуудын өвөрмөц нөхцлийг бодолцох нь тун ховор байдаг. Энэ бол хамгийн гол суурь асуудал юм. Учир нь бага орлоготой, ашигт малтмал олборлогч улс (БО&АМОУ)-д УСУ-ын тогтолцоо нь ихээхэн хэмжээний учир дутагдалтай төдийгүй УСУ-ыг шинэчлэхэд багагүй хүндрэл бэрхшээл учирдаг.

Энэхүү судалгаа-зөвлөмжид БО&АМОУ-уудын эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын сул тал, тэдгээрт учирдаг онцлог сорилтуудыг тооцон үзсэн шинэчлэлийн арга зам болон УСУ-ын хүрээг

² Энэхүү судалгаа-зөвлөмжид дурдсан “ашигт малтмал олборлогч улс орон” гэснийг “байгалийн нөхөн сэргээгдэхгүй ашигт малтмал олборлогч улс орон” гэсэн ухагдуунаар ойлгоно.

авч үзсэн болно. Богино хугацааны бодлогын хүрээнд бол тухайн улс орон УСУ-ын шинэчлэлийн бүр эхний үе шатанд энэхүү зөвлөмжид дурдсан шинэтгэлийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй бөгөөд харин дунд-урт хугацааны бодлогын түвшинд бол олон улсын шилдэг сайн практик, туршлагад суурилсан УСУ-ын өргөн хүрээтэй суурь шинэчлэл хийх шаардлагатай. Энэхүү судалгаа-зөвлөмжийн II Хэсэгт ашигт малтмал-эрдэс баялаг олборлогч/үйлдвэрлэгч улс орнуудын төлөв байдлын талаарх үндсэн ойлголтыг тусгав. III ба IV Хэсгүүдэд байгалийн баялгийн орлогын онцлог давуу талууд ба түүнтэй уялдан гардаг сорилтуудыг тодорхойлохын сацуу баялгийн “хараал”-аас зайлсхийх шилжилтийн үеийн механизмууд, “голланд өвчин” тусахаас сэргийлэхэд ялангуяа улс төрийн зүгээс урьдач нөхцөл бүрдүүлэхтэй холбогдсон зарим асуудлыг энд хөндөв. Энэ ажлын V Хэсэгт нь БО&АМОУ-уудад баялагийн “хараал” тусахаас хэрхэн урьдчилан сэргийлж байгаа практик туршлагаас дурдсан байгаа. VI Хэсэгт нь УСУ-ын хүрээний ерөнхий агуулгын болон ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын талаарх багц асуудлуудыг, төгсгөлийн VII Хэсэгт энэ судалгаа-зөвлөмжид хамарсан асуудлыг нэгтгэн дүгнэлтийг тус тус хамруулав.

II. Ашигт малтмал олборлогч улс орнуудын төлөв байлын тухай үндсэн ойлголт

Байгалийн ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч орнууд өөр хоорондоо нилээд ялгаатай. Энэхүү ялгаа нь сүүлийн хэдэн арван жилд ашигт малтмалын хэрэгцээний өсөлт, хөгжилтэй орнуудаас хамааралтай байдлыг бууруулах хүсэл сонирхолын өсөлт, шинэ технологийн хөгжил зэргээр эрч нь нэмэгдэн дэлхийн байгалийн баялаг олборлодог уламжлалт чиглэлээс (хүснэгт газрын тос үйлдвэрлэгч орнуудын талаарх хүснэгт №1-ийг үзнэ үү) тусдаа хийгдсээр ирсэн судалгаа хайгуулын ажлуудаар илүү тод томруун болсоор байна. Үр дүн нь одоогоор эрдэс баялаг олборлогч/үйлдвэрлэгч тэдгээр орнуудын нэг хүнд ногдох орлого, эрдэс баялгийн ба түүнээс олох орлогын цар хэмжээ, эдийн засагт эрдэс баялгийн хамаарал ба хараат байдал, хүний хөгжлийн индекс ба ил тод байдлын зэрэг үзүүлэлтүүдээрээ хоорондоо эрс ялгагдах болжээ (тэнхлэгт дүрслэл №1-ээс харна уу). Мөн тэдгээр улс орны байгалийн эрдэс баялгийн бус секторын цар хүрээ, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний хэмжээ, салбарын төрөлжилт; эрдэс баялгийн болон эрдэс баялгийн бус салбар хоорондын харилцан хамаарал, тэдгээрийн өөр хоорондын шүтэлцээ; эрдэс баялаг олборлолтын нэр төрөл, цар хэмжээ, олборлолтын үргэлжлэх хугацаа; засгийн газрын зүгээс баримталж явуулж байгаа макро эдийн засгийн ба улсын санхүүгийн бодлогоор ч тэдгээр орнууд ялгаатайн зэрэгцээ мөн институц тогтолцоо нь эрдэс баялгийн салбарын санхүүгийн зохицуулалтын горим, эрдэс баялгийн нөөцийн талаас ч өөр өөрийн гэсэн ялгаатай. Түүнчлэн нийгмийн зөвшилцөл, эрх хэмжээг хуулиар тогтоосон байдал, төрийн захиргаа-удирдлагын чанар зэргээр мөн өвөрмөц өөр өөр түвшинтэй байдаг.

Нэгдүгээр бүлэгт³ хамаарах улс орнууд буюу өндөр хөгжилтэй, байгалийн ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч, боловсруулагч орнууд. Энэ бүлгийн улс орнуудад эдийн засаг, нийгмийн асуудал нь байгалийн эрдэс баялгаасаа харьцангуй бага хамааралтай, нэг хүнд ногдох ДНБ-ний цар хэмжээ харьцангуй их, хүний хөгжлийн болон засаглал, хууль эрх зүй, мэдээллийн ил тод байдлын индекс нь өндөр, эрдэс баялгийн сектор нь бусад эдийн засгийн салбаруудтайгаа нягт холбогдсон, өөрөөр хэлбэл эрдэс баялгийн олборлосон түүхий эд нь эрдэс баялгийн бус салбаруудын үйлдвэрлэлийг дэмжих, түүхий эдээр дотооддоо хангах шинж чанартай байдаг онцлогтой. Ихэнх тохиолдолд эдгээр улс оронд эрдэс баялгийн олборлолтыг дэвшилтэт аргаар явуулж, эдийн засгийн дотоод эргэлтэд оруулж дахин боловсруулах ба мөн эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын институцийн сайн тогтолцоотой байдаг. Улс төрийн талаасаа эдийн засгийн бодлого, засаглалын ил тод байдал ба төрийн албаны нэр төр нь улс төрийн эрхэнд гарах өрсөлдөөний гол төв буюу шалгуур нь болдог. Ийм нөхцөлд иргэд нь засгийн газраа дэмждэг ба

³ Энэ хэсэгт Эйфрт, Гилб, Тоолроф нарын бүлэглэсэн орнуулаас хэсэгчлэн авав.

мөн түүнтэй хариуцлага тооцох боломж нээлттэй, баялгийн удирдлага хэрхэн явагдаж байгааг мэдрэх мэдрэмж сайтай байдаг. Төрийн албаны үйл ажиллагаанд байвал зохих хууль ёсны дагуух болгоомжлол, “хүнд суртлын” хэм хэмжээ нь улс төрөөс хараат бус байдлаар баримтлагддаг ба тэрхүү эрхээ эдэлдэг. Өмчийн эрх нь хууль эрх зүйн талаас сайн тодорхойлогдож баталгаажсан, хууль тогтоомж хэлбэрэлтгүй хэрэгждэг, шүүхийн засаглал, түүний тогтолцоо нь үнэмлэхүй хараат бус байдлыг хангасан байдаг. Улс төр (хууль тогтоох байгууллага, өндөр түвшний удирдах албаны институцчилэл)-ийн ба гүйцэтгэх засаглал (засгийн газрын)-ын бодлого нь олон нийтийн өргөн зөвшилцөл, урт хугацааны чиг хандлагад суурилж, эдийн засгийн зохистой удирдлагын зарчмаар явагддаг.

Хоёрдугаар бүлэгт хамаарах улс орнууд буюу **байгалийн ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч Дундад Азийн орнууд**. Эдгээр улс орнууд нь ихэвчлэн газрын тос олборлогч орнууд болно. Газрын тосны үйлдвэрлэл нь тухайн улс орны ДНБ-ний барагцаалбал гуравны нэгийг, харин түүнээс орох татвар ба бусад төрлийн орлого нь засгийн газрын жил бүрийн төсвийн орлогын дөрөвний гурвыг эзэлдэг онцлогтой. Засгийн газрын тогтолцоо нь эдгээр оронд ихэвчлэн уламжлалт ба шашны хэв маягтай, зарим тохиолдолд тухайн улсад “нийгмийн халамжийн” маш “өргөн” системтэй ба хэт хүнд суртал бүхий тогтолцоо ноёрхсон байдаг. Эдгээр улсууд нь ихэвчлэн өндөр зардал гаргаж, үр ашиг багатай газрын тосны бус бусад төрлийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээний салбарыг зэрэгцүүлж бий болгосон байдаг. Гэвч саяхнаас зарим улсууд нь урт хугацааны санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахын зэрэгцээ газрын тосны бус эдийн засгийг төрөлжүүлж мөн дэд бүтцээ зэрэгцүүлэн зохистой хөгжүүлэх шаардлага байгаа тал дээр зөвшилцөлд хүрч чадсан байна.

Гуравдугаар бүлгийн улс орнууд буюу **байгалийн ашигт малтмал, эрдэс баялаг шинээр эхлэн олборлогч эмзэг эдийн засагтай орнууд**. Эдгээр улс орнуудын бүлэгт Латин Америк, Ази болон Зүүн Европын улсуудаас ордог. Эдгээр улсуудын эдийн засаг нь байгалийн эрдэс баялгийн олборлолтоос шууд, хэт хамааралтай, баялгийн тэнцвэргүй, зохистой бус хуваарилалт зонхилсон, нийгэм нь зөрчилдөөн, хагаралтай, удирдлагын тогтолцоо нь захиргаадлын хэв маягтай, улс төр, эдийн засгийн тогтворжилт султай байдаг. Эдгээр улсуудын заримд нь улс төрийн хүрээг олон нийтийн зүгээс дэмжих суурь нь гол төлөв түүний “халамжийн” системд дулдуйдаж байдаг ба энэхүү “халамжлах хэврэг” системийг ажиллуулж хэрэгжүүлэхэд гол бодлого, зорилго нь чиглэсэн шинжтэй, гол төлөв улс төрийн ганц нам төрийн эрхийг барьсан байдал давамгайлсан, улс төрийн эрх мэдэл, засгийн эрхэнд гол төлөв цэргийн бүлэглэл нь гарсан байдаг. Ийм улсуудын институц тогтолцоо нь хариуцлагагүй, ил тод бус байдал голлосон, төрийн ба засаглалын эрх мэдлийн хуваарилалт, зааг ялгаа нь тодорхой бус, тэр нь хөндлөнгөөс ажиглахад үл ойлгогдох байдалтай, засгийн газар нь зохистой шийдвэр гаргах чадамж сул, тодорхой хүрээллийн бүлэг, явцуу зорилготой багийн санал, шийдвэрт аялдан дагалдах байдалтай, хөрөнгийн өмчлөл, эрх зүйн орчин тодорхой бус зэрэг сул засаглалтай. Түүнчлэн төрийн өндөр албан тушаалтан болон төрийн захиргааны албан тушаалтнууд нь хүнд сурталт бүлгийн орчинд дассан бөгөөд тэдний сонирхол нь гол төлөв олон нийтэд хуваарилагдах, зарцуулагдаж байх ёстой орлогоос шударга бусаар олж авах, шууд завших боломж олгосон хуулийн цоорхой, ил тод бус байдал ашиглахыг оролдсон, эсхүл тийм боломж гарч болох сул тогтолцоотой, үүнийг нь ил тод болгох боломж тун хязгаарлагдмал, ил тод болгох оролдлого хийсэн ч гэсэн хууль, шүүх засаглал нь түүнийг шударга шийдэх сонирхол сул буюу эсхүл чадамжгүй, улс төрийн хүрээнийхний дарамтад өртөмтгий байдаг. Улс төрийн өрсөлдөөн, засгийн эрх мэдлийн төлөөх гол сонирхол, сонгогч-олон нийтийн санал “булаах” арга нь богино хугацааны бодлогын хүрээнд явагдаж, тэр нь ихэнхдээ байгалийн баялгийн болон бусад орлогыг явцуу сонирхлоор удирдах сэтгэл зүйд автсан байдаг.

Бага орлоготой, байгалийн эрдэс баялаг олборлогч улс орнууд (БО&АМОУ)-ын бүлэгт Африкийн газрын тосны том болон жижиг үйлдвэрлэгчид, Ази ба Зүүн Европийн газрын тосны цөөхөн тооны хэдэн үйлдвэрлэгч улсууд ордог. Энэ бүс нутгийн зарим улсын хувьд хөдөө аж

ахуйн сул хөгжилтэй салбар зонхилсон, хөдөөгийн хүн ам туйлын ядуу, эдийн засаг, нийгмийн хуваарилалт ба амьжиргааны эх үүсвэр нь эрдэс баялгийн нөөцөөс маш их хамааралтай байна. Засаглалын ба хуулийн тогтолцоо, түүний үйлчлэл, хууль хэрэгжүүлэх чадавхи, дэд бүтцийн суурь тун сул. Эдгээрээс зарим оронд нь засгийн газрын хариуцлагын болон үйл ажиллагааны ил тод байдлын тогтолцоог сайжруулах оролдлого хийж байгаа хэдий ч гэсэн ашигт малтмал олборлолтын орлогыг удирдах, захиран зарцуулах институц тогтолцоонд нь эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнууд, тэдэнтэй “буруу” ашиг сонирхол нэгдмэл бүхий тойрон хүрээлэгчид олноор шургалсан, эрдэс баялгийн салбарын бодлого нь гол төлөв эрдэс баялгийн ордын түрээслэгч хайсан шинжтэй бөгөөд түүнд дулдуйдсан авилгалын сонирхол агуулсан байх нийтлэг практиктай. Ерөнхийдөө, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сул, хариуцлага тооцох болон ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн механизмуудыг далайцтайгаар сайжруулах шаардлагатай.

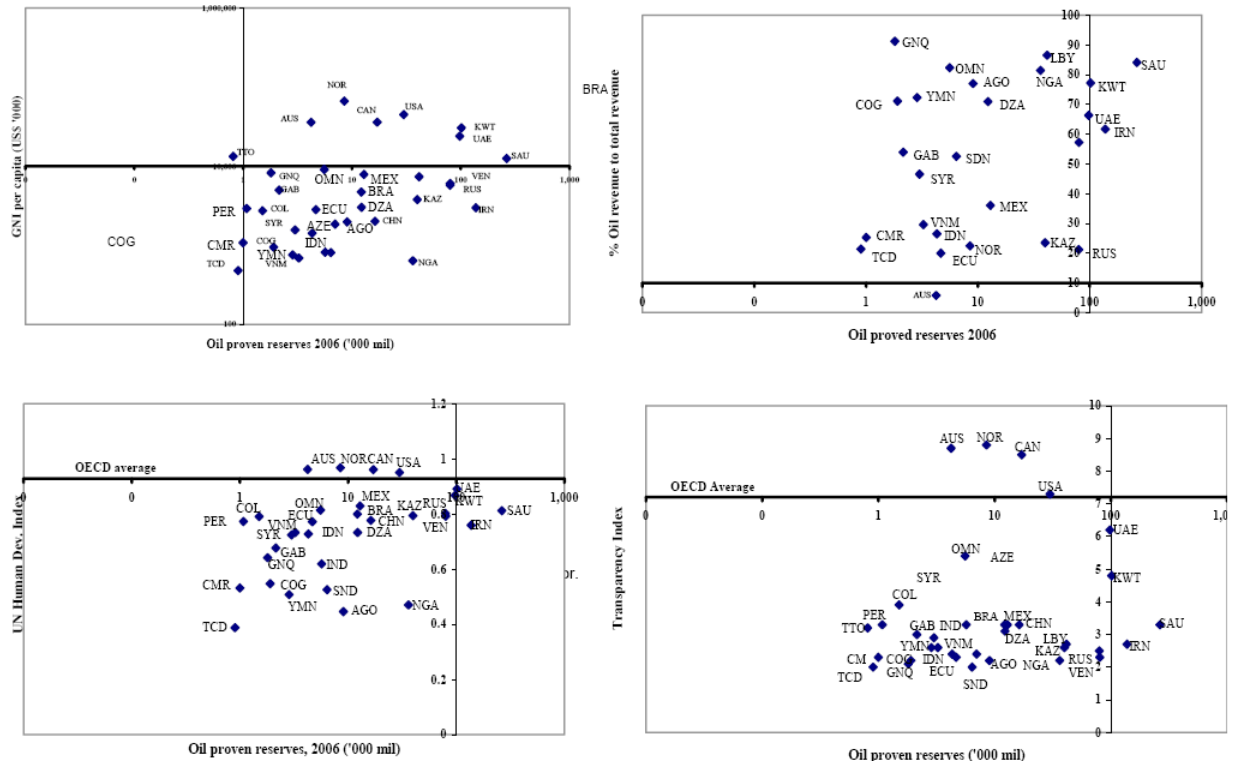
Хүснэгт №1: Газрын тос олборлогч орнуудын орлогын 1965-2006 оны түвшинг газар зүйн бүсээр авч үзсэн байдал (%-иар)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2006
Дэлхийн хэмжээгээр газрын тосны нийт олборлолт/үйлдвэрлэлд эзлэх хувиар									
Газар зүйн бүсээр:									
Хойт Америкийн бүсийн орнуудад	32	28	22	22	27	21	20	19	17
Өмнөд ба Төв Америкийн бүсийн орнуудад	14	10	7	6	6	7	8	9	8
Европ ба ЕвроАзийн бүсийн орнуудад	18	17	20	24	29	25	20	20	22
Дундад Азийн бүсийн орнуудад	26	29	35	30	19	27	30	31	31
Нийт Африкийн орнуудад	7	13	9	10	9	10	10	10	12
Ази-Номхон далайн бүсийн орнуудад	3	4	7	8	10	10	11	11	10
Орлогын түвшнээр^{1/}:									
Бага орлоготой	1	3	4	4	4	5	5	5	6
Дундаас доош орлоготой	19	22	28	21	20	23	21	23	23
Дундаас дээш орлоготой	22	22	14	16	35	32	27	27	30
Өндөр орлоготой	58	53	54	59	41	41	47	45	41

^{1/}Дэлхийн Банкны Газар зүйн ангилан тодорхойлолтоор

Эх сурвалж: Дэлхийн Эрчим хүчний байгууллагын 2007 оны 6-р сарын Статистик мэдээллээс.

Тэнхлэгт дүрслэл №1: Газрын тос олборлогч орнууд дахь нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлого, хүний хөгжлийн ба ил тод байдлын индекс, газрын тосны нөөц, түүнээс орох орлогын түвшин



Ш. Ашигт малтмалын орлогын өвөрмөц давуу талууд ба түүнтэй холбогдон тохиолдож болох сорилтууд: баялгийн “хараал”

Эрдэс баялгийн олборлолтоос орох орлого нь өөртөө давуу тал, бас сорилтуудын аль алиныг нь бий болгож ямагт өөртөө агуулж байдаг ба энэ хоёр эерэг, сөрөг талууд нь түүний байнгын дагуул юм. Давуу талаас нь дурдвал *нэгд*, газар доорх эрдэс баялаг, түүний дотор ялангуяа газрын тос зэрэг байгалиас заяагдмал баялгаас үнэгүй “билэг”-тэй зүйрлэж болохуйц бэлэн ашиг олж хүртдэг явдал юм. Олон улсын жишгээр одоо үйлчилж байгаа үндэсний санхүүгийн тогтолцоонд баримтлагддаг олон улсын томъёолол, үндэсний тооцооны олон улсын нийтлэг стандартын дагуу (тэнхлэгт дүрслэл №1:-ийг харна уу) авч үзвэл хайгуул хийж илрүүлэн, нөөцийг нь тооцож тогтоон баталгаажуулсан байгалийн эрдэс баялгийг тухайн улсын үндэсний тооцоо, засгийн газрын санхүүгийн тайланд тусгавал тэр хэмжээгээр засгийн газрын хөрөнгийн чадавхийн цэвэр үнэ цэнийг нэмэгдүүлдэг. Эдгээр төрлийн баялгийн орлого нь тухайн улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүн болон засгийн газрын санхүүгийн нийт багц буюу “дугтуй”-г тэлдэг. Ийм тохиолдолд тухайн улсад бий болох *өөр нэг* “давуу” тал нь *улс төрчдийн үздэгээр* хандив, тусламж хүлээн авагч орны хувьд донор болон зээлдэгч орнуудын гар харах, тэдэнд эдийн засгаа даатгахыг болих явдал юм. *Гуравдагч* давуу тал гэвэл байгалийн баялагт шүтэн биширч түүнд дулдуйдах явдлыг орхих, түүнийг хайхрахгүйгээр бусад салбарын төрөлжилтийг нэмэгдүүлэхэд анхаарах тийм тэвчээртэй болох явдал байж болно. Ингэснээр уул уурхайг шүтэж, бусад салбарыг зөнд нь орхих “аюул”-аас сэргийлэх ухаарал суух талтай. Учир нь байгалийн баялаг, эрдэс түүхий эдээс орох гэнэтийн орлого нь байнгын шинжтэй бус, тохиолдлын бөгөөд энэ нь араасаа ямагт хүндхэн сорилт дагуулж байдаг бөгөөд үүний тод илрэл нь улсын төсөвт эрдэс баялгийн бус орлогын хувийн жин буурч, ганц тулгуурт эдийн засгийн бүтцийг улам бүр тод томруун болгосоор, тэр нь

жам ёсоор нэгэн цагт тогтворгүйдэлд ороход дотооддоо цэргийн дэглэмийн зөрчилдөөн сунжирсаар байгаа боловч газрын тосны үйлдвэрлэлийг зогсоож чадахгүй байгаа **Колумб, Анголын** жишээ юм. Дан ганц эрдэс баялгийн олборлолтод шүтэхийн эсрэг арга хэмжээ нь засгийн газрын төсөвт эрдэс баялгийн бус орлогын суурийг тэлж, зэрэгцээ олон салбараас орлого цугларуулалтыг нэмэгдүүлэх ба газрын тос, бусад эрдсийн түүхий эд олборлолтын орлогыг төсвийн ашигт малтмалын/эрдэс баялгийн бус алдагдал (ТАМБА)-ыг санхүүжүүлэх, үүнд зохих хэмжээний зээл авах явдал юм. Энэ нь тухайн орнуудын дотоод эрэлтэд ба зээлжих зэрэглэлд нөлөөлнө.

Байгалийн эрдэс баялгийн орлогоос үүдэлтэйгээр гарч ирэх сорилтуудын нэг бол байгалийн баялгийн “хараал”⁴ тусахаас хэрхэн зайлсхийх, үүний тулд эдийн засаг, эрх зүйн болон институцийн шинэчлэлийн шилжилтийн хэд хэдэн чухал механизмийг хэрхэн сонгож хэрэглэх, эрдэс баялгийн шавхагдалт-үгүйрэл эхэлсэн үед хөгжлийн зогсонги байдалтай тулгарах, бохир арга хэрэглэх явдал ихсэх, цаашилбал улс төрийн эдийн засгийн бодлогын мухардал нь нийгэм улс төрийн зөрчилд, улмаар мөргөлдөөнд хүргэхээс сэргийлэх асуудал нэн чухал. Шинэчлэлтэд шилжих үйл явцын нэг том алхам нь байгалийн эрдэс баялгийн орлогоос бүрдүүлэх санхүүгийн хуримтлалын сангийн зарцуулалтыг дотооддоо *эдийн засагт мөнгө шингээх багтаамжаас* хэтрүүлж цочир нэмсэнээс болж макро эдийн засагт учирч болзошгүй сөрөг үр дагаврын гол төлөөлөл болох **“голланд өвчин”**⁵ тусахаас урьдчилж сэргийлэх явдал юм. Хэрэв дотоодын бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг дэмжиж, хэрэглээг оновчтой бусаар урамшуулбал дотоодын бүтээгдэхүүний үнэ, валютын нэрэлсэн ханш, валютын бодит худалдан авах чадварт нөлөөлж үндэсний валютын ханшийн хэт чангаралт (appreciation) явагдаж, экспортлох сонирхол буурч, түүнээс төсөвт үндэсний валютаар орох орлогод сөргөөр нөлөөлнө. Мөнгөний нийлүүлэлтийг төсвөөр дамжуулж гүйлгээнд хэтрүүлж нэмэх нь яваандаа энэ нь үл хөдлөх хөрөнгө, хөдөлмөрийн ашиглалтыг худалдаалагдахгүй бараа, бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлд шилжүүлж, энэ нь эрдэс баялагийн бус эдийн засгийн өрсөлдөх чадварыг сулруулж болзошгүй талтай. Ийм байдлын улмаас болж “голланд өвчин”-д нэрвүүлсэн улсын жишээнд **Эквадорын Гвинэй** (1991 онд ДНБ 60% эзэлж байсан кофе болон какао 2001 он гэхэд 9% болтлоо буурсан мөн), **Нигер** (1970-2000 гэхэд хөдөө аж ахуйн экспортоо үгүй хийсэн) зэрэг улсад тохиолдсон бэрхшээлийг энд нэрлэж болно.

⁴ Баялгийн “хараал” гэсэн нэр томъёог Аути (1994) анх эдийн засгийн сурах бичиг, ном, туурвилд албан ёсоор хэрэглэсэн бөгөөд энэ хэсэгт дурдсан тухайн хэллэгийг Цалик (2003), Карл (2007), Уйднтол, Луонгнар (2006), Стивис (2003), Розер (2006), Робинзон, Тоорбик, Мэрдаир нар (2006), Милүм, Мойнэ, Тоорбик нар (2006), Колайр, Хофер нар (2005), Колайр (2007), Колайр, Годирз нар (2007), Дайч (2007) нарын зохиогчдоос иш татав.

⁵ Энэ нэр томъёо нь анх Голланд улсад 1960-аад онд байгалийн хийг нээж олборлох болсны дараа аж үйлдвэрийн салбарт нь бууралт явагдаж Голландын гүүлдингийн ханш хэт чангарсан тухай Эдийн засаг сэтгүүлийн нийтлэлд анхлан тусгагдсанаар ийнхүү гарчээ.

Хайрцаг №1: Газар доорх хөрөнгийг үндэсний бүртгэлд тусгах нь: Аргачлал ба улс орнуудын туршлага

Газар доорх хөрөнгийг үндэсний бүртгэлд тусгахад чиглэсэн арга зүйн хэд хэдэн зөвлөмжүүд байдаг: 1993 онд гарсан Үндэсний Бүртгэлийн Систем буюу ҮБС (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, 1993), Байгаль Орчин ба Эдийн Засгийн Бүртгэлийн Нэгдсэн Систем буюу БО&ЭЗБНС (Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, (1993 болон 2003), ОУВС-аас гаргасан Засгийн Газрын Санхүүгийн Статистик буюу ЗГСС 2001 (ОУВС, 2001), ЕВРОСТАТИСТИК (2003), мөн Эдийн Засгийн Шинжилгээний Бюро (ЭЗШБ, 1994 болон 2000).

Газар доорх хөрөнгө болон байгалийн эрдэс баялгийн батлагдсан нөөцийн тодорхойлолт: одоогийн технологийн түвшинд эдийн засгийн хувьд ашиглах боломжтой, үнэ нь харьцангуй, өмчлөлийн эрх нь тодорхой, хэрэгжүүлэх боломжтой, санхүүгийн бус, байгальдаа оршин байгаа, үйлдвэрлэгддэг бус, биет хөрөнгө юм. Евростат-ын санал болгодог зөвхөн хязгаартай хэмжээ бүхий нөөц гэдгийг батлах гэсэн газрын тосны компаниудын хандлагыг тооцох үүднээс бусад илрүүлсэн нөөцүүдийг энд багтааж үздэг.

Үнэлгээний арга: Ихэнх зөвлөмжүүд нь эрдэс баялгийн урт хугацааны нийт гарц болон үйлдвэрлэлийн зардлын зөрүүгөөр тооцоолсон, олборлогдохоор хүлээгдэж буй газар доорх хөрөнгийн ирээдүйд түрээсээр ашиглах өнөөгийн цэвэр өртөгийн хэмжүүр шалгуур хэрэглэхийг санал болгодог. Евростат-аар бол эрдэс баялгийн нэгж бүтээгдэхүүний өнгөрсөн гурван жилийн хугацаан дахь түрээсийн дундаж зардал, үнийн түвшин хэрэглэхийг санал болгодог. Энд тухайн эрдэс баялгийн орд ашиглалтын түрээсэд ногдох төлбөр, хүүгийн түвшин нь уг ордын хууль ёсны эзэмшигчийн эзэмшлийн цаг хугацаа, мөн учирч болох эрсдлийн түвшинг илүүтэй голчилж авч үздэг. Евростатистик нь эрдэс баялгийн ордын олборлолтын түрээсийн төлбөрийг тооцохдоо мөн засгийн газрын урт хугацаат бондын хүүгийн дунджаар тооцох аргыг санал болгодог.

Газрын доорх эрдэс баялгийн нөөц хөрөнгийн өртгийн өөрчлөлт: Эрдэс баялгийн нөөц хөрөнгийн өртгийн өөрчлөлт нь эрдэс баялгийн зах зээлийн үнийн хэлбэлзэл, шинэ нээлт, дахин үнэлгээжүүлэлт ба орд ашиглалтыг дуусгавар болгох хугацаа зэргээс хамаардаг. ҮБС ба ЗГСС аргачлалаар бол эрдэс баялгийн нөөц олборлолтын өртгийн өөрчлөлттэй холбогдсон уг үйл ажиллагааг бизнесийн бус үйл ажиллагаа гэж үзэж засгийн газрын капитал хөрөнгөнд нөлөөгүй хөрөнгийн бусад өөрчлөлт хэлбэрээр бүртгэхийг зөвлөдөг. БО&ЭЗБНС –ийн аргачлалаар бол газар доорх хөрөнгийн хорогдлыг үндэсний тооцоотой нийцүүлэн тооцож зохих тохируулга хийхийг зөвлөдөг. ЭЗШБ газар доорх баялгийг үл хөдлөх хөрөнгө гэж бүртгэхийг санал болгодог.

Газрын доорх байгалийн эрдэс баялгийн нөөц болон түүнээс орох орлогыг тооцох: Газрын доорх эрдэс баялгийн хөрөнгө нь засгийн газрын санхүүгийн балансад, эсхүл засгийн газраас түүнийг коцессийн гэрээний хүрээнд өмчлүүлсэн этгээд, бүртгэлдээ авахаар хууль ёсоор зөвшөөрсөн компанийн балансад бүртгэгдэнэ. Засгийн газар болон эрх бүхий компанийн эзэмшлийн хэмжээнээс хамаарч хоёр талын баланс хооронд бүртгэлийн бичилтэд зохицуулалт хийгддэг. Газрын доорх баялгийн орлого (ашигт малтмалын ашиглалтын төлбөр, татвар, хураамж г.м.)-ыг тодорхой цаг хугацаанд олборлогчод газар доорх хөрөнгийг ашиглуулсны төлөө засгийн газарт өгөөж болон хуримтлагдан ирж байгаа өмчийн орлого гэж тооцдог.

Одоогоор цөөн тооны өндөр хөгжилтэй орнууд газар доорх хөрөнгөө үндэсний бүртгэлд тусгадаг.

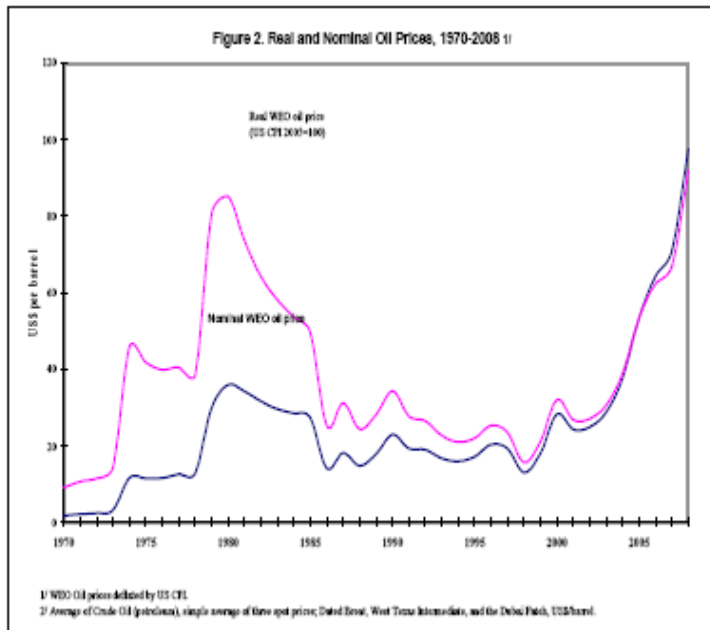
Австрали, Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улс, Америкийн Нэгдсэн Улс, Шинэ Зеланд, Канад улсад БО&ЭЗБНС болон ҮБС-ийг суурь болгож өөр өөрийн орны онцлогтой, хоорондоо нэн бага ялгаатай үндэсний бүртгэлийн аргууд хэрэглэдэг.

Европын Холбооны улсууд (Дани, ХБНГУ, Франц, Голланд, Австри, ИБУИНВУ, Норвеги)¹-ад ихэвчлэн EURO-СТАТИСТИК-ийн аргачлал хэрэглэдэг. Харин Голландын хувьд сонирхолтой нь газрын тосны нөөц нь нөхөн төлжих магадлалтай тул газрын доорх тэрхүү нөөцийг санхүүгийн хөрөнгөд тооцож олборлогч этгээдийн тайлан балансад тусгах ба газрын тосны олборлолтод ногдуулсан татвар, ашигт малтмал ашигласны төлбөр, бусад хураамж төлбөрийг нэхэмжлэлийн дагуу өнөөгийн цэвэр үнээр тооцож засгийн газарт төлдөг.

¹Норвеги, Голланд орны хувьд Pomme (1998) van den Berg, van de Ven (2001), Erlandson (2004)-г харна уу.

Баялгийн “хараал”-д өртөх үйл явцын хоёр дахь шалтгаан бол байгалийн эрдэс баялгийн орлогын хэт хэлбэлзэл, тогтворгүй байдлын сөрөг нөлөөнөөс үүдэлтэй хүнд үр дагавартай учрах бэрхшээл юм. (тэнхлэгт дүрслэл №2-ыг харна уу.) Бид тэнхлэгт дүрслэл №2-оос газрын тосны үнийн⁶ хэлбэлзлээс болж үр ашиггүй байдал, эдийн засгийн тэсрэлт болон уналтын мөчлөг, хэт их зээл, өр үүсэлт хэрхэн явагдсаныг харж болохоор байна. Үр ашиггүй байдал, өөрөөр хэлбэл эрдэс баялгийн үнэ өссөн мөчлөгийн үед түүнийг мөнхөд үргэлжлэх мэт төсөөлөлд автан “хууртаж” бий болгосон хэт өндөр зарлага бүхий төсвийн хүрээ, зардал ихтэй удирдлагын ба төрийн албаны бүтэц нь байгалийн баялаг олборлолтын үнэ дараагийн мөчлөгийн үед буурахад эдийн засаг, төсөвт хүнд дарамт болж тусдаг. Эрдэс баялгийн үнийн хэт өсөлт буюу тэсрэлттэй байх үед явагдсан улсын зарлагын тэлэлт, их хэмжээний зээл авалт нь дараагийн мөчлөгт тохиолдох эрдэс баялгийн үнийн уналтын үед мөн л эдийн засаг, төлбөрийн чадварт асар их дарамт болж, үүнээс хамаарч төсвийг орлого, зарлагыг хумихаас өөр гарцгүй болгож, засгийн газрыг хүнд байдалд оруулдаг. Үүнээс болж засгийн газарт олон нийтээс итгэх итгэл сулардаг. **Мексикт** 1979-81 онуудад газрын тос олборлолтоос бий болсон өндөр ашгийн татвараас олсон багахан орлогод дулдуйдаж, ирээдүйд энэ байдлаар их орлого орохоор төсөөлж авсан их хэмээний зээл нь засгийн газрын төсвийн зарлагыг асар их тэлжээ. **Анголын** сургамжаас харахад, газрын тосноос ирээдүйд орох орлогоор баталгаажина гэж тооцсон моргижийн зээллэгийн бодлогын хэрэгжүүлэлт нь үнэн хэрэгтээ тус улсыг төсвийн тогтворгүй байдал, өрийн хямралд оруулжээ. 1970-аад оны газрын тосны үнийн түр зуурын өсөлтөд “хууртаж” **Нигер** улс засгийн газрын удирдлагын ба төсвийн бусад зарлагыг үлэмжхэн нэмэгдүүлсэн, их хэмжээний өр тавьсан нь 1980 онд газрын тосны барелл тутмын үнэ 30 америк доллараас 18 америк доллар хүртэл унахад төсвийн орлогын хомсдол, өрийн шоконд тухайн улсыг зэрэг оруулсан байдаг.

Баялгийн “хараал” тусах гуравдах шалтгаан нь эрдэс баялгийн орлого бол тодорхой нэгэн цаг хугацааны дараа **шавхагдах, буцааж сэргээгдэхгүй, байгалийн баялаг буюу түр зуурын санхүүгийн бус хөрөнгө** байдаг өвөрмөц онлогтой шууд холбоотой. Нэгэнт байсаар ирсэн бөгөөд дахин сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийн олборлолт, борлуулалтаас орсон орлого (татвар, түрээсийн болон ашигт малтмал ашигласны төлбөр, урамшуулал, ногдол ашиг зэрэг) нь мөн чанарын хувьд харьцангуй бие даасан өвөрмөц шинжтэй бөгөөд түүнийг шинээр бий болж буй орлого гэхээсээ илүүтэй харин эрдэс баялгийн уг нөөц буюу **санхүүгийн бус хөрөнгийн** ашиглалт, эсхүл түүний борлуулалтаас бий болж байгаа тэдгээр хөрөнгийн мөнгөн илэрхийлэл байдгаараа онцлогтой. Нэг үгээр хэлбэл, засгийн газар нэгэнт байгаа өмч хөрөнгөө хувьд шилжүүлж, эсхүл худалдан борлуулсанаас олж буй мөнгөтэй адилтгаж үзэх зүйл юм. **Өөрөөр хэлбэл, эрдэс баялаг олборлолт-борлуулалтын үйл явц бол газрын дорх нэгэнт байсан биет хөрөнгийг л мөнгөн хэлбэрт хөрвүүлж байна гэсэн үг.**



⁶ Ашигт малтмалын үнэ хэлбэлзэх гол эх сурвалж нь түүний олборлолтын түвшний өөрчлөлт, засгийн газарт олборлогч компаниудаас хийх төлбөрийн хуваарь юм. Гэхдээ ашигт малтмалын дэлхийн зах зээлийн үнийн түвшин бол түүнийг хэлбэлзүүлэх хамгийн гол нөлөөлөгч хүчин зүйл болдог.

Хэрэв байгалийн баялгийн олборлолт, борлуулалтын орлогоос хуримтлал үүсгэхгүй, түүнийг шинэ нэмүү өртөг бүтээх биет хөрөнгө, эсхүл санхүүгийн тогтвортой хөрөнгө болгож хувиргахгүй аваас засгийн газрын нийт хөрөнгийн ирээдүйн цэвэр үнэ цэнэ нь дараачийн хойч үеийнхний хувьд тэрхүү олборлосон ашигт малтмалын нөөцийн хэмжээгээр багассаар байх болно.

Баялгийн “хараал” тусах өөр бас нэг шалтгаан нь их хэмжээний байгалийн баялаг олборлолтоос олсон орлого нь байгалийн **баялаг олборлогч тэдгээр зарим орныг** ашигт малтмалын орлогод хэт найдагч, **үндсэнд нь ашигт малтмалын орд “түрээслүүлэгч үндэстэн”** болгодог. Энэ тохилдолд засгийн газар нь ашигт малтмалын ордын түрээсийн их хэмжээний орлогыг гаднаас “олон сувгаар” оруулж ирэх ба түүний урсгалыг олон нийт мэдэх, зарцуулалтад нь хяналт тавих боломжгүй болох, иргэдийнхээ өмнө хариуцлага хүлээдэггүй улс төрийн өрсөлдөөн, төлөөлөлийг дэмжих эрмэлзлэл багатай (Мүүр, 2004). Энэ нөхцөлд эрдэс баялаг олборлогч орны улс төрийн хүчин, эрх баригчдын бодлого ба улс төрийн эрх мэдлийн төлөөх өрсөлдөөний гол талбар нь засгийн газрын зарлага, татаас, халамжид орлого хуваарилах асуудлыг гол болгодог. Үүний тулд эрдэс баялгийн олборлолт, түүнээс олсон орлого зарцуулалтыг зохицуулах, хянах, татвар ногдуулах, хураах тогтолцоо, горим баталж мөрдүүлэх, эдийн засгийн бодлогыг эрдэс баялгийн салбарын зохицуулалтад уялдуулсан шинэ бодлого, УСУ-ын арга хэрэгслийг засгийн газар оновчтой бий болгож хэрэгжүүлэхээсээ илүүтэй, юуны өмнө эрдэс баялгийн хэрэг эрхлэх үндэсний компаний бүтэц тогтолцоо бий болгож, түүгээр дамжуулсан үр ашиггүй, явцуу үйл ажиллагааг урьтал болгож эрдэс баялгийн орлогын удирдлагыг хялбарчлах оролдлого хийдэг байна. Жишээ нь, Нигер улсад “Ажакута” ган хайлуулах компанийг барьж байгуулахад 1970-аад онд 3 сая америк доллар зарцуулсан боловч бизнесийн энэ үйл ажиллагаа нь бүрэн хэмжээнд арилжааны горимоор явагдаагүй ажээ. **Кувейт** улсад газрын тосны олборлолтод тайвширч хүний нөөцийн боловсролд сул анхаардаг байдал ажиглагдсан байна. Тус улсын засгийн газар 1975 оны байдлаар нийт ажиллах хүчний 75 хувийг ажил эрхлэлтээр хангасан боловч судалгаанаас үзэхэд тэдгээр ажил эрхлэгчдийн дийлэнх нь боловсрол, мэргэжлийн түвшнээр нэн чанаргүйд тооцогджээ (Ийферт, Жилб, болон Тоолроф, 2003).

Ашигт малтмалын орд түрээслүүлэгч улс үндэстэн нь байгалийн эрдэс баялаг олборлолт, ашиглалт, түүнээс орсон орлогыг удирдах сайн институт тогтолцоо бүрдүүлэх, эсхүл байгаа тогтолцоогоо хэвээр хадгалах сонирхолгүй байх тал байдаг. Ашигт малтмалын орд *түрээслүүлэх сонирхолд* автсан улсын хувьд: (i) баялаг бүтээлтэд дэмжлэг үзүүлэхээс илүүтэй зөвхөн эрдэс баялгийн олборлолт, түрээсээр аль болох ахиухан татварын орлого олохыг гол болгодог; (ii) татвар төлөгчийн хариуцлагын асуудалтай хамт засгийн газрын зайлшгүй хүлээх хариуцлагыг эн сацуу зэрэгцүүлж авч үзэхээс зайлсхийдэг; (iii) олон улсын зээлдэгч байгууллага, хандивлагчидтай үнэн санаанаас байнгын нягт харилцаа, хамтын ажиллагаа тогтооход төдийлөн ач холбогдол өгдөггүй шинж байдал практик ажиллагаанаас нь ажиглагддаг. Жишээ нь: **Саудын Араб** улсад 1970-аад оны үед татварын хэд хэдэн төрлийг халж, зарим төрлийн татварын ногдлын хувийг ихээхэн бууруулж, татварын албаныхаа бүтэц, орон тоог цомхотголд оруулсан байна. Үүний сацуу эрдэс баялгийн орлогоос зарцуулах замар засгийн газрын төсвийн зарлагыг үлэмж нэмэгдүүлжээ. Гэтэл 1980-аад онд газрын тосны үнэ огцом буурахад тус улсын төсвийн зарлагыг ихээр багасгаж, татварыг гэнэт нэмэх шаардлага гарсан нь зохисгүй үр дагаварт хүргэсэн. Бодлогын энэ арга хэмжээний сөрөг үр дагавар нь тус улсын засгийн газрын төсвийн алдагдал ДНБ-ний 10 хувьд хүртэл нэмэгдэж, түүнийг газрын тосны орлогын нөөц сангаас болон засгийн газрын дотоод зээллэгээр санхүүжүүлжээ.

Түүнчлэн ашигт малтмалын нөөцийн орд *түрээслүүлэгч орны* хувьд тухайн ашигт малтмалын **орд ашиглалтын орлого нь гол төлөв эрх мэдэл бүхий албан тушаалтны явцуу шийдвэр, тэдний сонирхлын үүднээс зарцуулагдах магадлал өндөр байдаг бөгөөд ийм ажиллагаа явагдах нь амар хялбар** байдаг. Энэ нь бодлогын шийдэл гаргах ажиллагаа нээлттэй бус, олон нийтийн зөвшилцлөөс гадуур явагддаг, үүний улмаас тухайн орон дотооддоо улс төрийн тогтворгүй

байдал, сөргөлдөөнтэй учрах нь бий. Цаашилбал ашигт малтмал олборлож байгаа газар, бүс нутгийн оршин суугчид нь тухайн орон нутгийн баялгийн үр шимийг бусад хэн нэгэн хүртэхийг хараад суухгүй баялгийг хүртэх ёстой хүмүүс нь бид байх ёстой гэсэн шаардлага тавих, орон нутгийн эрх мэдэл бүхий хүмүүс, засгийн газрын үйл ажиллагаанд дургүйцэх, дэмжихгүй байх явдал гардаг. Эцсийн дүнд байгалийн эрдэс баялгийн олборлолт, ашиглалт, түүний орлогын удирдлагын талаар засгийн газрын зүгээс явуулсан зарлага хэтрүүлж мөнгө хуваарилах амиа аргацаасан холч бус ажиллагаа, явцуу бодлогын улмаас ирээдүйн том эрсдэл, сөргөлдөөн үүсэх гол үндэс болдог байна. Үүний жишээ бол **Нигер** улсад 1960-аад онд Базфрийн дайны уршгаар бий болсон үндэстнүүдийн салан тусгаарлалт, **Ангол** улсын Кабинда мужид болсон мөргөлдөөн нь эцсийн дүнд ашигт малтмалын орлогын асуудлаас үүдэлтэй байв ((Ийферт, Жилб, болон Тоолроф, 2003).

Хайрцаг №2: Ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлого нь тухайн улсын санхүүгийн хөрөнгө буюу мөнгөн орлогын төрөл мөн үү?

Ашигт малтмалын орлогыг **ердийн орлогуудын нэгэн адилаар авч үзэх эсэх талаар маргаантай байдаг**. Санхүүгийн онолын үүднээс авч үзвэл дахин сэргээгддэггүй байгалийн баялгаас орох мөнгөн урсгал нь баялгийн элемент тул түүнийг тухайн улсын хөрөнгийн багцын бүрэлдэхүүний нэг төрөл болгон бүртгэлд тусгах учиртай. Өөрөөр хэлбэл Газар доорх баялгийн орд нь биет хөрөнгө бөгөөд түүнийг газар доороос гарган мөнгөн хөрөнгөд хөрвүүлж байгаа боловч тэрээр шинэ орлого бүтээхгүй тул орлого гэж нэрлээд байгаа нь эргэлзээтэй асуудал. Энгийнээр хэлэхэд газар дорх эрдэс түүхий эд, газрын тосыг ил гаргаж мөнгөн илэрхийлэлд хөрвүүлж байна гэсэн үг. Энэ аргачлал нь Хайрцаг №1-д авч үзсэн үндэсний бүртгэлийн арга зүйтэй зөрчилдөж байгаа юм. Үндэсний орлогийг тооцох аргаар байгалийн баялгийн орлого нь үндэсний орлого дээр, эсхүл ДНБ дээр нэмэгдэж улсын хэмжээнд тооцогдох улсын салбарын хөрөнгийн үнэ цэнийг нэмэгдүүлсэн байдлаар бүртгэлд авагдах ёстой зүйл юм. Энэ аргыг хэрэглэсэн тохиолдолд тэрхүү эрдэс баялгийн тогтоосон нөөцөөр нийт үндэсний орлогийг нэмэгдүүлж харагдуулдаг. Учир нь тухайн эрдэс баялгийн хорогдол, шавхагалт болон байгалийн нөөцийн олборлолт, ашиглалтын зардлыг тооцдоггүй юм.

Зарим эрдэмтэд байгаль дахь дахин сэргээгдэхгүй ашигт малтмалын нөөцийн тогтоосон нөөц, түүний олборлолтод өөр хувилбарт хэмжигдэхүүн тогтоох асуудлыг дэвшүүлдэг. Энэхүү хувилбар нь гол төлөв уг нөөцийн олборлоотоос бий болох мөнгөн урсгалыг хэрхэн ашиглахтай холбогдсон асуудлын талаарх санал байдаг. Өөрөөр хэлбэл:

- (i) Өнгөрсөн хугацаанд ашиглагдаж ирсэн эд зүйл нь одоогийн ДНБ-ний тооцоонд ордоггүй; эсхүл үйлдвэрлэлд ашиглагдсан үндсэн хөрөнгийн элэгдлийг орлогод тооцдоггүй (ЕЛ Сарафи, 1981; Ливин, 1991);
- (ii) Тогтоогдсон ашигт малтмалын нөөцийн ашиглалт буюу “багцын дахин байршуулалт/хуваарилалт” нь эдийн засгийн агуулга бүхий хөрөнгийн том хэмжээний борлуулалт явагдаж байгаа хэлбэр мөн (Солоу, 1986; Хартвик, 1990; Стиглиц, 2005; Траа болон Карар, 2007; Хизл, 2007);
- (iii) Ашигт малтмалын олборлолт нь агуулгаараа Засгийн газар (түрээслүүлэгч) болон эрдэс баялаг олборлогч компани (түрээслэгч)-ийн хооронд байгуулсан санхүүгийн түрээсийн хорогдуулалтын нэг хэлбэр (Поми, 1998; болон Америкийн Нэгдсэн Улсын Статистикийн Хороо “Санхүүгийн бус хөрөнгө/1/ гэсэн нийтлэг бүлгийн Канбера II Бүлэг, ҮБС-1993 оны шинэчлэлд зориулсан хэсэг”) гэсэн тайлбар хийгддэг. Дээр дурдсан арга зүй (i)-ийн талаас нь авч үзвэл түрээслүүлэгч буюу лийзинг өгөгч нь тухайн ашигт малтмалыг өмчлөгч, гэтэл мөн ордыг түрээслэгч буюу лийзинг авагч нь тухайн ашигт малтмалын олборлолтын норм, хувь хэмжээг хянадаг; Харин арга зүй (ii)-ын үүднээс асуудлыг тунгаавал: тооцоонд авагдсан нөөц бүхий газрын дорх хөрөнгийг концессоор олгох нь санхүүгийн түрээстэй харьцуулбал тухайн нөөцийн орлогын төлбөрөөр уг түрээсийн төлбөрийн үндсэн төлбөр ба хүүг төлж байгаа тул энэ нь санхүүгийн түрээсийн шинжийг өөртөө агуулсан тал байдаг; (iii) Газрын хөрсөн дорх хөрөнгийг үнэ цэнээр нь тухайн ашигт малтмал олборлогч (түрээслэгч)-ийн тайлан балансад бүртгэж байгаа нь бизнесийн арилжааны нягтлан бодох бүртгэлийн арга-горимд нийцэж байгаа ба энэ тохиолдолд харин тухайн ашигт малтмал олборлолтоос ирээдүйд орж ирэх мөнгөн урсгалын дүнг өнөөгийн үнэ цэнээр нь санхүүгийн хөрөнгийн нэр төрөлд оруулан тооцож ашигт малтмалын орд түрээслүүлэгчийн тайлан балансад тусгаж бүртгэнэ.

/1/ Тухайн орнуудын үндэсний статистик, улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлүүд, олон улсын байгууллагуудын төлөөлөх этгээд (Европ Төв Банк, Европын Статистикийн төв алба, Олон Улсын Вальтын Сан, СНББОУХ, УСНБСОУЗ, ЭЗХАХБ, Дэлхийн Банк <http://unstats.un.org>)-үүдийг Канберагийн II Бүлгийн гишүүнчлэлд хамруулах болсон.

IV. Байгалийн баялгийн “хараал”-аас урьдчилан сэргийлэхэд баримтлах бодлогын чиглэл

Байгалийн баялгийн “хараал”-аас урьдчилж сэргийлэх бодлогын арга хэмжээнүүдийг хамарсан ямар сайн жор байж болох вэ? Ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч орнууд УСУ-ын оновчтой тогтолцоо бүрдүүлэх ба бодлогын арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэхэд эдгээрийг өөр хооронд нь хэрхэн уялдуулах вэ?

Баялгийн “хараал”-аас сэргийлэхэд тустай, эн тэрүүнд хэрэгжүүлэх шаардлагатай алхам буюу жор нь төсөв санхүүгийн ухаалаг зөв бодлого явуулах асуудал юм. Дунд ба урт хугацааны бодлогын түвшинд улсын төсвийн тэнцлийг эрдэс баялгийн бус төсвийн орлогын илүүдэлтэй буюу ашигтай байлгах тогтвортой арга замыг тодорхойлох ёстой. Төсвийн бодлогын ийм арга зам нь эдийн засгийн мөчлөгийн уналт, хямрал, үнийн тэсрэлтийн нөлөөнд бага өртөх, хэт их зээлээс зайлсхийж, “голланд өвчин”-ний нөлөөнд автахгүй байхад тусална. Энэ нь “байгалийн баялгийн нөөцийн завсрын бүс”-ийг бий болгож, байгалийн баялгийн олборлолтоос орсон орлогыг хуримтлуулж, зохистой зарцуулах сонирхлыг бий болгодог ба ашигт малтмалын орлого⁷ огцом унасан мөчлөгийн хүндрэл тохиолдох, эсхүл ашигт малтмалын тогтоосон нөөц шавхагдах үед энэхүү орлогын хуримтлалаа хэрэглэх замаар тогтворжилтыг хадгалах стратеги баримтлах явдал юм.

Хоёрдугаарт хэрэгжүүлэх шаардлагатай бодлогын арга хэмжээ буюу сайн жор нь урт хугацааны санхүүгийн стратеги боловсруулж баримтлах явдал мөн. Ийм стратегид боломжит сонголтуудын давуу хийгээд сул талуудад үнэлгээ өгөх хэрэгтэй. **Эхний ээлжийн сонголт нь эхний ээлжинд хийгдэх зарлагын зорилтот чиглэлүүдийг тогтоох (эн тэргүүнд хөрөнгө оруулалтыг сайн хийх)** явдал юм. Энэ сонголтод дэм өгөх үндэслэлүүд нь дараахь болно. Үүнд : (i) ялангуяа БО&АМОУ- дад эдийн засгийн сэргэлтээс өмнө биет хөрөнгө бүтээх, хүний хөгжил зэрэгт хөрөнгө оруулалт түлхүү хийгдэх шаардлага байдаг (Азэрайдс, Дрезин,1990). (ii) Төсвийн ба улсын секторын зардлыг эрдэс баялгийн орлого зарцуулалтаар *зохистой* нэмэгдүүлэх нь тухайн үед болон ирээдүйд эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэхэд нааштай нөлөөлнө гэж үздэг (Такизауа, Гарднер, 2004). (iii) дэд бүтцийн хүрээ өргөтгөхөд оруулах хөрөнгө оруулалт зэрэгт эрдэс баялгийн орлогоос зарцуулж импортыг дэмжих төсвийн зарлагын бодлогыг явуулах нь макро эдийн засгийн нааштай үр дагавар авчирна гэж үздэг (Бивэн, 2005, Адам, 2005). Гэхдээ *төсвийн зарлагын тэргүүн ээлжинд хийгдэх зорилтот хүрээг тогтоох (эн тэргүүнд хөрөнгө оруулалтыг сайн хийх)* асуудлын эсрэг шүүмжлэлүүд бас байдаг. Төсвийн зарлагын хүрээг тэлэх бодлого явуулах энэ тохиолдолд: (i) тухайн улсын макро эдийн засгийн ба захиргаа-удирдлагын чадавхид дарамт болж, үр ашиггүй байдлыг бий болгох, инфляцийн дарамтыг үүсгэнэ. (ii) төсвийн зарлагын хөтөлбөрийн дагуу нэгэнт өндөр авсан улсын зарлагын түвшинг буцааж бууруулахад нэн ярвигтай байдал үүсэх, энэ нь эцсийн дүнд олон нийтийн эсэргүүцэлтэй тулгарч болзошгүй бас нэг хэцүү сорилт юм. Дараагийн сонголт бол **татварыг бууруулах** асуудал юм. Татвар бууруулах нь хувийн хэвшлийг дэмжиж, эдийн засгийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлдэг сайн талтай. Гэхдээ энэ нөхцөлд БО&АМОУ-ын хувьд татвар багасгасны улмаас төсвийн хөрөнгөөс хамааралтай байх явдлыг бууруулах чиглэлээр гаргах хүчин чармайлтыг бууруулах, төсөвт олон нийтийн зүгээс тавих хяналтыг сулруулах сөрөг үр дагавартай. Ер нь богино хугацаанд олборлож шавхагдах ашигт малтмалын ордын тогтоогдсон нөөцтэй, татвар ногдуулалтын түвшин доогууртай БО&АМОУ-ын хувьд татвар бууруулахад нэн төвөгтэй байдаг. Гуравдугаар сонголт нь

⁷ Бодлогын жор баримталж ашигт малтмалын хараалаас зайлсхийх бараг боломжгүй тухай хэвлэл, нийтлэлд дурдсан байдаг. Жишээ нь: Ауга (1994), Цалик (2003), Карл (2007), Уйднтол, Луонгнар (2006), Стивис (2003), Розер (2006), Робинзон, Тоорбик, Мэрдайр нар (2006), Милүм, Мойнэ, Тоорбик нар (2006), Колайр, Хофер нар (2005), Колайр (2007), Колайр, Годирз нар (2007), Дайч (2007), Дэвис ба бусад (2003, 2005) болон Осовски ба бусад (2008).

санхүүгийн холбогдолтой бөгөөд энэ нь байгалийн ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлогыг улсын нийт өрийг бууруулах, барагдуулах болон санхүүгийн хөрөнгө босгоход зориулж болох тухай асуудал юм. Энэ сонголтын хувьд хэрэв эрдэс баялгийн орлогын хуримтлагдсан хадгаламжаар хийх хөрөнгө оруулалтын хүлээгдэж буй эргэн төлөлт, түүний өгөөж, тоон илэрхийллээр тооцсон үр ашгийн нийлбэр нь улсын өрийн үйлчлэл болон нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэхэд зарцуулах төсвийн зарлагын нийт дүнгээс давахаар байгаа нөхцөлд л зөвшөөрөгдөх хувилбар байх болно. Ашигт малтмалын өндөр орлоготой боловч, хүн ам зүйн бүтцийн зохистой бус байдалд байгаа улсад эрдэс баялгийн олборлолтын орлогоос ирээдүйн тэтгэврийн сангийн эх үүсвэрийн хүндрэлтэй холбогдож тэтгэврийн зарлага талаас урт хугацаанд хүлээгдэх засгийн газрын өглөг, төсвийн ачааллыг хөнгөвчлөх зориулалтаар нөөцлөх нь оновчтой шийдэл байж болох юм.

Гуравдахь сайн гэгддэг жорын хувилбар нь олон улсын практикт үйлчилж байгаа оновчтой институт тогтолцооны хүрээг боловсруулах асуудал бөгөөд гэхдээ энэ талаар удирдамж болгон ашиглах туршлага хомс байдаг. Энэхүү хүрээнд бол ашигт малтмалын орд *түрээслүүлэхэд донтох сэтгэлгээнээс* зайлсхийхэд чиглэсэн бодлогын арга хэмжээг багтаавал зохино. Энэ нь бодлого тодорхойлогчид, төрийн албаны болон төрийн захиргааны удирдах албан тушаалтан, төрийн нэрийн өмнөөс үйлчилгээ үзүүлэгч менежерүүд, нийгмийн салбарын ба төрийн бус олон нийтийн байгууллага, улс төрийн хүч, нийгмийн төлөөллийн “тоглогчид”-ын зүгээс эрдэс баялгийн орлогыг үр ашигтай арга хэмжээнд зориулж, тогтворжуулах хэрэгсэл болгож, ил тод байдлаар зарцуулна гэсэн үнэн бодитой, тогтворжилтыг дэмжихэд чиглэсэн амлалт өгөх тухай асуудал мөн. Үүний зэрэгцээ ашигт малтмалын орлогын удирдлага, зохицуулалт, зарцуулалтын талаар өгсөн улс төрийн дээрх амлалт нь иргэд, олон нийтийн зүгээс дэмжигдсэн, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх нь чухал. Энэхүү институт тогтолцооны нэг онцгой бүрэлдэхүүн хэсэг нь эрүүл, сайн тодорхойлсон УСУ-ын хүрээ байх бөгөөд энэ нь (i) ашигт малтмалын олборлолтоос орох орлогын нэр төрөл, урсгалын чиглэл, хэмжээ, түүний зарцуулалтын дүн, зориулалт, хувь, үлдэгдэл, санхүүгийн өгөөжийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд ил тод байлгах нөхцлийг баталгаажуулсан байх; (ii) эрдэс баялгийн орлогыг байршуулах, түүнээс баталсан, эсхүл эрх бүхий этгээдийн зөвшөөрсөн хязгаарт багтааж, зориулалтын дагуу нь зарцуулах талаар тогтоосон төсвийн зүй зохистой горим, энэ чиглэлээр хүлээх хариуцлагын механизмыг төсвийн дунд хугацааны зорилтыг тодорхойлсон баримт бичигт болон жилийн төсөв баталсан хуульд тусгаж байх. Гэхдээ УСУ-ын хүрээнд эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын үр ашигтай, ил тод, тогтвортой байдлыг хангах талаар тавигдах наад захын шаардлага нь юу байх вэ? Энэ бол нэн хариуцлагатай хариу нэхэх асуудал бөгөөд энэхүү судалгаа-зөвлөмжийг энэ асуултад хариу өгөхөд туслахад чиглүүлсэн болно.

Дээр дурдсан асуудалтай уялдуулаад ашигт малтмалын орлогын удирдлагын институт тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэсэн шинэчлэл хийх, ялангуяа УСУ-ын шинэчлэлийг ашигт малтмал арвинтай улс орны хувьд санхүү-төсвийн урт хугацааны стратегитэй нийцүүлж явуулах нь дөрөв дэх сайн жор байх болно. Ашигт малтмал арвинтай тэдгээр улс орны хувьд төсвийн зарлага, түүний дотор эрдэс баялгаас орж байгаа орлогоос төсвөөр дамжуулан эхний ээлжинд хөрөнгө оруулалтыг ихээр хийхээр боловсруулж гаргасан зарцуулалалт хийх тэргүүлэх зорилт, зориулалтыг тогтоосон төлөвлөгөө (зарцуулалт нь шууд мөнгөн зарлагаар хийгдэх, эсхүл эрдэс баялгийн орлогоор барьцаа, баталгаа гаргах гэх мэтээр ангилж дэлгэрүүлсэн) –тэй байхын сацуу ийм зарлагын төлөвлөгөө боловсруулах сайн чадвхи бий болгосон байх, дурдсан институт тогтолцоо, түүний ажиллагааны горим нь улс төрийн дарамт шахалтаар эрүүл бус, эсхүл үр ашиг тааруу шийдвэр гаргахаас хамгаалсан байх нөхцөл бүрдүүлэх нь бусад чиглэлд шинэчлэл явуулахаас түрүүлж яаравчлан хийх ажил юм. Үүний эсрэгээр ирээдүй үедээ зориулж эрдэс баялгийн орлогоо хуримтлуулж буй орнуудын хувьд бусад шинэчлэлийг хийхийн өмнө хөрөнгийн удирдлагын чадавхийг сайжруулах чиглэл илүү анхаарах нь илүү чухал байдаг.

V. Бага орлоготой, ашигт малтмал олборлогч (БО&АМОУ) улс орнуудад баялгийн “хараал” тусахаас сэргийлэхэд яагаад хүндрэлтэй байдаг вэ?

Баялгийн “хараал” хүрэхээс сэргийлж чадсан орнуудын янз бүрийн өвөрмөц бөгөөд тус тусын онцлогтой сайн туршлага ч байна. Байгалийн баялаг олборлож боловсруулдаг ихэнх орнуудад нэгэнт тусаж ужгирсан байгалийн баялгийн “хараал”-ыг богино хугацааны бодлогоор хариулах гэсэн ихэнх оролдлогууд төдийлөн сайн үр дүнд хүрч чаддаггүй бөгөөд энэхүү “хараал” хариулахад чиглэсэн урт хугацааны бодлого, арга хэмжээ шаардагддаг. Баялгийн “хараал”-ыг хариулахад амжилт олсон улс орнуудын цөөхөн жишээ байдаг (хайрцаг №3-ыг үзнэ үү). Ихэнх туршлага, сургамжаас харахад ашигт малтмалын өндөр орлого, түүнээс үүдсэн нийгмийн халамжийн өндөр хүлээлт буюу засгийн газрын төсвийн өндөр зардал гэсэн гинжилсэн холбоо залгагдаж байдаг. Байгалийн баялгийн зах зээлийн эрэлтийн бууралт, үнийн уналт, байгалийн баялгийн орлого дундралт-шавхагдалтаас үүдэж макро эдийн засагт болон төсөв, санхүүгийн системд нэн тогтворгүй байдал ахар түргэн, эсхүл хэсэг хугацааны дараа үүсч энэ нь хүн амын орлого, өрхийн амьжиргааг үер мэт халин нөмөрдөг бөгөөд дээрх гинжилсэн холбоос задран бүтэлгүйтэх, улмаар нийгэм-улс төрийн таагүй орчинг үүсгэнэ. Энэ нь эрдэс баялаг олборлогч улсуудад гол төлөв ашигт малтмалын бус салбарын хөгжлийг орхигдуулж, ДНБ-нд болон нэг хүнд ногдох эрдэс баялгийн бус салбарын хувийн жинг бууруулах, эсхүл зогсонги байдалд орхих, хүний нөөцийн хөгжилд эрдэс баялгийн орлогыг зохистой зарцуулахаас татгалзах байдал нь яван явсаар дан ганц газрын баялгийн түрээсээр амьдрах сэтгэхүй рүү хөтөлж, эцсийн дүнд нь иргэд хоорондын зөрчилдөөн, үл ойлголцол бий болгодог.

Ашигт малтмалын орд ашиглагч улсууд баялгийн “хараал”-аас сэргийлсэн урьдчилсан арга хэмжээг үргэлжлүүлэн авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг сааруулах, эсхүл авч байгаа зарим арга хэмжээ нь яагаад бүтэлгүй болж байна вэ? Энд хоёр үндсэн гол шалтгаан байгааг энэхүү хэсэгт авч үзсэн. Энэ нь: (i) ашигт малтмал нээж ашиглагч зарим орны эдийн засгийн бүтэц ба институц тогтолцоо нь зохистой бус, эрдэс баялаг олборлолтыг ихээр явуулахын өмнө энэ талаар бэлтгэл хангаагүйтэй; (ii) Тухайн БО&АМОУ-ын хувьд ашигт малтмалын орд ашиглалтаас орох орлогын удирдлагын тогтолцоо, арга хэлбэр нь өөрөө эргээд энэ чиглэлд нэмэлт сорилт, хүндрэлийг бий болгодогт оршдог.

Хайрцаг №3: Баялгийн “хараал”-аас урьдчилан сэргийлэлт: Түүхэн амжилтын цөөн жишээ

АНУ, Австрали, Канад, Скандинавын орнууд, Латин Америк. Урайгт, Сзелуста нар (2002)-ын цохон тэмдэглэснээр, эдгээр орнуудын амжилт нь үр ашигтай засгийн газар, эрүүл, хүчтэй улс төрийн институци, байгалийн эрдэс баялаг олборлогч/боловсруулагч салбар болон эрдэс баялгийн бус бусад салбарын өөр хоорондын эерэг хамаарал, бие биеэ нөхөн хангах, дэмжих хэлхээ холбоо гүнзгий байгаагийн сайн үр нөлөө мөн ажээ. Норвеги улс нь 1960-аад оноос усан онгоцны уламжлалт салбарын үе дамжсан инженерүүдийнхээ боловсрол, мэдлэг чадварыг хэрхэн бүрэн дүүрэн ашиглах асуудлыг шинээр эргэн харж, усны гүнд өрөмдлөг хийх технологийн чиглэлээр тэднийг дахин мэргэшүүлэх үндсэн дээр гүний өрмийн техник, технологи экспортолж эхэлсэнээр ихээхэн амжилт олжээ. Канадын аж үйлдвэрийн салбарын өргөжилт нь байгалийн баялгийн салбарт шинэчлэл авчирсан байна. Латин Америкийн орнуудын амжилтын түүх нь дэлхийд тэргүүлэгч уул уур үйлдвэрлэлийн хөгжилтэй салшгүй холбоотой юм. (Montrey (Mexico), Medellin (Colombia), and São Paulo (Brazil).)

Вотсван ба Чили. Эдгээр улс орнуудын амжилт нь нөөц илрүүлэхийн өмнө үе болон нээж илрүүлсэн, нөөц тогтоосон үед байгалийн баялаг, түүний орлогын удирдлагад үр ашигтайгаар зохицсон институц тогтолцооны сайн үйлчлэлтэй нягт холбоотой. (Колтер ба бусад зохиогчид, 2004, Chile). **Вотсван** улсын хувьд Биолайр ба Субрик (2007), Асемоглу, Жонсон, Робинзон (2001) нарын дүгнэлтээс үзэхэд дараах эерэг хүчин зүйлүүд нөлөөлдөг: (i) өмнөх колони орны улс төрийн лидерүүдийн шахалт болон оролцоотой тогтсон **тогтвортой сайн институц тогтолцоотой**, (ii) улс төрийн зөв бодлого, **засаглалын сайн чадавхи, зөв удирдлагатай**; (iii) Парламентаар батлагдсан Үндэсний Хөгжлийн Төлөвлөгөөний дагуу ашигт малтмал олборлолтын тэсрэлтийн үеийг угтуулж өрсөж баталсан маш **сайн хууль эрх зүйн орчинтой, үр ашигтай, хатуу зориулалт, хязгаарлалт бүхий төсвийн дунд хугацааны төсвийн чанга дэглэмтэй** бөгөөд эдгээр тогтолцоо, эрх зүйн орчин төлөвлөлт, төсөвлөлийн горим бүхэлдээ тус оронд эрдэнийн чулуу олборлолтын үе эхлэхээс өмнө бий болжээ. (iv) **Засгийн газрын үр нөлөө** гэвэл тус улсын засгийн газрын бүрэлдэхүүнд түрүүчийн үеийн эх оронч буюу үндэсний эрх ашгийн төлөө үзэлтэй зарим нэг улс төрчдийг багтаасан байдаг нь уг асуудлаар нийгмийн зөвшилцөлд дэмжлэг өгдөг байна. **Намиби, Гана, Өмнөд Африк, Тринадо&Тобага, Индонез, Малайз улсуудад хэдийгээр ашигт малтмалын орлогын удирдлагын институц тогтолцоо сул боловч түүнийг эдийн засагт харьцангуй үр ашигтай байдлаар шингээдэг, үүний сацуу таагүй үр дагавар ч бас дагалдсан түүхэн туршлага сургамж хуримтлуулжээ.** Жишээ нь Индонез улсад ашигт малтмалын ордуудыг түрээслүүлэх сэтгэхүй давамгайлдгийн сацуу институцийн болон хариуцлагын тогтолцоо, ил тод байдал сул байдгаас үүдэж энэ салбарт авилгал нэлээд газар авсан байдаг. Гэсэн хэдий ч төрийн албаны зохистой бөгөөд мэргэжлийн хэм хэмжээ бүхий технократ хүнд суртал нь санхүүгийн секторыг сайжруулахад анхаарал төвлөрч, макро эдийн засгийг тогтвортой байлгаж, дэд бүтэц, хөдөө аж ахуйн өсөлт түргэн хурдацтай явагдахад дэмлэг болж байдаг (Тайлроф, 2003).

А. Ашигт малтмал олборлож эхлэхээс өмнөх байгалийн баялагтай зарим орнуудын эдийн засаг институцын зохистой бус нөхцөл байдал

Байгалийн баялгийн “хараал”⁸-аас аль хир амжилтай сэргийлэх нь тухайн улс орнууд институцын сайн зохицуулалт, сайн засаглал ямар түвшинд бүрдүүлсэнээс ихээхэн шалтгаалдаг нь туршлага (хайрцаг №3-ыг харна уу) харуулж байдаг. Харин БО&АМОУ-ын хувьд эдийн засаг болон институцийн нөхцөл нь сул, тийм ч учраас байгалийн баялгийн “хараал”-аас амсах төдийгүй бүр гүнзгий автсан тохиолдол байдаг. Ихэнх тохиолдолд тэдгээр улсуудад эрдэс баялгийн олборлолтын орлого зохицуулах институци нь баялаг ашиглахаас өмнө сул байсан, эсвэл түүнийг урьдчилж огт бүрдүүлээгүйтэй холбоотой байдаг.

Хэрэв техникийн ажилбар талаас нь харвал эдгээр оронд УСУ-ын систем болон санхүүгийн стратегийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх тал дээрээ нэн дутмаг байдаг. Институци талаас, ихэвчлэн хууль биелүүлэлт хангалтгүй, хууль дүрэмд заасан нөхцлүүд нь тодорхой бус хоёрдмол утгатай, олон янзын коорхойтой байдаг. БО&АМОУ-ууд улс төрийн тогтолцоо ба засаглалын хувьд сул, эрх үүргийн хуваарилалт тодорхой бус, ил тод байдал болон хариуцлага тооцох үйл ажиллагаа ихэнхдээ үр дүн багатай, хэрэв хариуцлага тооцох ийм ородлого хийсэн бол тэр нь ихэнхдээ үр дүнд хүрээгүй байдаг. Ийм нөхцөлд улс төрийн бүлэглэлийн сонирхол нь ашигт малтмалын олборлолтын орлогыг үр ашигтай, ил тод байдлаар, тогтворжилтын бодлогоор зарцуулах амлалт авах сонирхолгүй байдаг бөгөөд түүний ирээдүйн ашиг тусыг мэдрэх нь сул (Данин, 2008). БО&АМОУ-дад **институц тогтолцооны хүрээ** нь эрдэс баялгийн орлогын удирдлагыг үр ашигтай байдлыг хангахад үйлчлэх боломжгүй тул байгалийн эрдэс баялгаас орж ирэх орлогыг ил тод, үр ашигтай тогтвортой зарцуулах боломжуудыг олгохгүй байх магадлал өндөр.

Мөн байгалийн баялгийн орлого нь **нийгэмд маш том хүлээлтийг бий болгодог**, ялангуяа БО&АМОУ-дад энэ хүлээлт маш өндөр байдаг. Иймд (i) мэдэгдэхүйц нэмэгдэж буй ийм баялгаас үүссэн хүмүүсийн хүлээлтийг улс төрчид ашиглан сонгогчдын саналыг татах гэж улсын зарлагыг ямар ч хамаагүй хэмжээнд нэмэгдүүлэх, (ii) татварыг бууруулахыг амлаж энэ амлалтаа гүйцэлдүүлдэг, (iii) улс төрийн дэмжлэг авахын тулд ашигт малтмал олборлодог бүс нутгийн ард иргэдийн шаардсан зардлын хэмжээг ихээр нэмэгдүүлэх байдалд хүргэдэг. *Үр дүнд нь тухайн улсын эдийн засаг “голланд өвчин”-д нэрвэгдэж, нийгэм, улс төрийг хосолсон зөрчил, сөргөлдөөн, эдийн засгийн тэсрэлт болон уналт, хэт их зээл болон эдийн засгийн үр ашиггүй байдалд өртдөг.*

Эцэст нь, БО&АМОУ-ууд **“ашигт малтмалаас хамаарал” өндөртэй төдийгүй энэ хамаарал нь олон талтай болох ба**, үүний нэг илрэл нь татвар цугларуулах түвшин хэт доогуур бөгөөд энэ нь бүр архагшсан шинжтэй, зээлжих чадвар дорой, байгалийн эрдэс баялгийн бус салбаруудын төрөлжилт нэн ядмаг болдог. БО&АМОУ-д гол төлөв институц тогтолцоо сул тул гол төлөв ашигт малтмалын ордуудыг түрээслүүлэх сонирхолд хөтлөгдөх хандлагатай байдаг. Эдгээр оронд: (i) татварын сахилга сул, учир нь дотоод эх үүсвэрээс олборлолтын орлогыг бүрдүүлж байгааг засгийн газар мэдэрдэггүй; (ii) Эрх мэдэл, хариуцлага бүхий хэм хэмжээт хүнд суртал, УСУ-ын эрүүл тогтолцоо нь улс төрчдийн “бохир” сонирхлыг хязгаарлах тул тийм сайн тогтолцоо бүрдүүлэх хүсэл эрмэлзэлгүй; (iii) Үр ашигтай ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо нь ашигт малтмалын ордуудыг түрээслүүлэх сонирхол, авлигалыг хаах хэрэгсэл болох тул урсгалаар явах тогтолцоотой эвлэрч, түүнийг хүлээн зөвшөөрч байдаг. Ингэсний эцсийн сөрөг үр дагавар нь БО&АМОУ-д ашигт малтмалын ордуудыг *түрээслүүлэх нийтлэг сонирхол* газар авч, институц

⁸ Институц тогтолцооны нөлөөлөх байдлыг тодорхойлоход төвөгтэй бөгөөд түүний үүрэг бодитой үр нөлөөтэй гэдэг нь практикт бүрэн нотлогсон зүйл биш. Уорнэр (1997), Болт, Дэмнэ, Дэкон (2005), Брүнсүйлр (2006), нарын үзсэнээр институц тогтолцоо нь ашигт малтмалын нөөцийн хараалыг тойрон гарахад шийдвэрлэгч нөлөө үзүүлдэг гэдгийг нотлоход хэцүү гэжээ. Зарим судаачид, тухайлбал: Милүм, Мойнэ, Тоорбик нар (2006), Колайр, Хофер нар (2005), Сали Мартин, Субрмэнэн (2003), Аткинсонз, Хэмилтон (2003) нар үзэхдээ өндөр түвшинд оновчтой бий болгосон институц тогтолцоо нь дээрх хараалаас тойроход эерэг нөлөөтэй тухай тэмдэглэжээ.

тогтолцоо нь үндэсний эрх ашигт үйлчлэхгүй мухардалд орох, эсхүл өмнөх муу тогтолцоог санагалзаж түүнд эргэн орж, байдлыг улам дордуулах байдал үүсдэг байна.

В. Ашигт малтмал/эрдэс баялгийн нөөцийн ба орлогыг удирдах талаарх улс орны туршлага, сургамж

Бид байгалийн эрдэс баялагтай орнууд, ялангуяа БО&АМОУ-ын хувьд ашигт малтмалын орлогын удирдлага маш чухал тулгамдсан асуудал болохыг дээр өгүүлсэн билээ. Уг шалгуур, сорилтуудыг даван туулахын тулд засгийн газар ихэвчлэн уламжлалт УСУ-ын хэрэгслүүдтэй зэрэгцүүлэн ашигт малтмалын орлогын удирдлагын үйл ажиллагааны тусгайлсан механизмуудыг тогтоож хэрэглэдэг. Эдгээр тусгайлсан механизмуудын нийтлэг төрөлд эрдэс баялгийн олборлолтоос орох орлогын байршуулалт, хуваарилалт, зарцуулалт, тусгайлсан сан байгуулалтын талаарх онцлог зохицуулалт багтах бөгөөд үүнтэй уялдаж төсвийн болон төрийн сангийн зэрэгцээ бөгөөд тусгайлсан горимуудыг тогтоох, хөрөнгө оруулалтын тусгайлсан хороо ба хяналтын тогтолцоо бий болгох, эдгээрийг нийтэд нь хамарсан тусгайлсан хууль батлан гаргах асуудлыг хамруулна.

Ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлогын хуваарилалт ба хэрэглээг тусгайлан зохицуулах нь

Эдгээр зохицуулалтын хүрээнд юуны өмнө (i) эрдэс баялгийн олборлолтоос орох орлогыг тодорхой, эн тэргүүний ач холбогдол бүхий зүйлд зарцуулах чиглэл, хэрэглээний төрөл тогтоож эдгээрийн талаар улс төрийн дэмжлэг авсан шийдвэр гаргуулсан байх; (ii) энэхүү орлогын эх үүсвэрээс зарлага гаргахад хүрэлцэхүйц санг бүрдүүлэх, уг зарцуулалт нь нийгмийн өндөр үр өгөөжтэй байх, гэхдээ энэ нь төсвийн тогтвортой байдлыг алдагдуулахгүй, төсөвт мэдрэмж султай байх нөхцлүүдийг хангах; (iii) ашигт малтмалын олборлолтоос орох орлогын зарцуулалт нь богино хугацаанд их хэмжээтэй бус, дунд хугацаанд зугуухан зарцуулагдахаар тооцсон байх асуудлыг авч үзнэ.

Ашигт малтмал олборлогч зарим улсад тус салбараас орох орлогын удирдлагын үйл ажиллагааны загварыг зохистой хэлбэрээр боловсруулж, хэрэгжилтийг нь амжилттай зохион байгуулсан туршлага байдаг. Ийм зохицуулалтын загварыг бий болгож, амжилттай хэрэгжүүлсэн улсуудын жишээнд **Норвиг, Вотсван, Чили** улс ордог. **Норвегийн** энэхүү төлөвлөлт-зохицуулалтын нөхцлөөр бол байгалийн эрдэс баялгийн орлогын хуримтлалын 4 хувьтай тэнцэх хэмжээнээс илүүгүй хэсгээр дунд хугацаанд төсвийн эрдэс баялгийн бус алдагдлыг санхүүжүүлэхээр хуульчилжээ. Харин **Вотсван** улсад очир эрдэнийн үнэт чулуу олборлолтын орлогоос зарцуулах зориулалт нь зөвхөн төсвийн санхүүжилтээр хийгдэх хөрөнгө оруулалтын дүнгээс хэтрэхгүй байх нөхцөл тогтоожээ. **Чили** улсад төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын горим мөрддөг байна. Эрдэс баялгийн орлогын зохицуулалтыг амжилттай явуулж байгаа өөр нэг орны жишээ бол **Зүүн Тимор** улс бөгөөд тус улс нь газрын тос, байгалийн хийн байнгын орлого хүртдэг орон юм. Тус улс нь байгалийн баялгийн энэ төрлөөс бүтэн жилээр тооцож жил бүр тогтвортой орлого олдог ба уг орлогоо мөн тогтвортой тогтоосон хувь, дүнгээр жилийн төсөвтөө тусгаж зарцуулдаг. Тус улс дараа дараагийн төсвийн жилүүдэд зарцуулж болох багагүй хэмжээний газрын тосны орлогыг хуримтлуулдаг ажээ. Дээрх тогтвортой орлогыг оновчтой удирдаж байгаа бөгөөд зарцуулалтыг илүү уян хатан болгох бодлого явуулах арга замыг эрэлхийлж байгаа ажээ (Даниэл ба бусад авторууд, 2003). **Сао Томи&Принсип** (Сигура, 2006 болон Ким, 2005) мөн л дээрх улстай адил төрлийн орлоготой ба түүнийг тусгай хуулиар зохицуулдаг, зохицуулалтын энэ аргыг нь **Габон** (Лэйх болон бусад авторууд, 2006), **Тринада&Тобаго** улсууд авч хэрэглэхээр зэхэж байгаа ажээ (Вилкүлиску, Ризави, 2005).

Гэхдээ зарим тохилдолд, ялангуяа БО&АМОУ-ын хувьд энэхүү төлөвлөлт-зохицуулалт нь эрдэс баялгаас орох орлогын хуваарилалт, зарцуулалтын үйл ажиллагаанд тэр бүр амжилттай үр дүнд

хүргэдэггүй. **Чад** улсад жишээ нь: энэ талаар хэтэрхий нүсэр горим тогтоосны улмаас газрын тосны орлогын 10 хувиар байгуулсан тусдаа төсөвтэй “Ирээдүй Хойч Үеийнхэний Сан”-тай зэрэгцээд газрын тосны болон газрын тосны бус орлогын урсгалтай, бэлэн мөнгөний хуваарилалт, удирдлагын агуулгатай бие даасан тусдаа олон зэрэгцээ төсөв бий болж, тэдгээрийг удирдан зохицуулахад хүндрэлтэй тал үүссэн байна. Тус улсын төсөвт газрын тосны бус салбаруудаас орох орлогын хомсдол нь төсвийн зарлага нэмэлтийн дарамт их болж, өндөр хүүтэй зээллэгээ, түүний өр ихэссэн ба газрын тосны орлогын дансан дахь хуримтлалын удирдлагын ажиллагаанаас өчүүхэн төдий ба нэмэлт орлого олдог нь зарлагын өсөлтийг санхүүжүүлэхэд хүрэлцдэггүй ажээ. (Дабан ба Локэйч, 2007). **Нигер, Венесуэл** улсуудад газрын тосны үнийн урт хугацааны төсөөлөлд суурилан тооцож, түүнээс олон чиглэлд тусгайлсан зориулалтаар зарцуулах, мөн газрын тосны орлогоос ихээхэн хуримтлал бий болгож хадгалах хэмжээг тодорхойлох гэсэн оролдлого хийхдээ газрын тосны үнийн ирээдүйд буурах төсөллийг буруу тооцсоноос болоод төдийлөн амжилтад хүрээгүй. **Эквадор**т ашигт малтмалын олборлолтоос орох орлогыг зарцуулах зориулалт оновчгүй байдлаас шалтгаалж энэ чиглэлээр явагдсан төсвийн их хэмжээний зарлага үр нөлөөгүй болж төсвийн болон нийт улсын санхүүгийн төлбөрийн чадвар сулрахад хүргэжээ (Осовский, ба бусад авторууд, 2008). **Алжир** улсад газрын тосны орлогоос олон чиглэлээр хөрөнгө оруулалтын төсөл санхүүжүүлэхээр хуваарилалт хийж, энэ зориулалтаар нь тусгайлсан олон данс нээж орлого байршуулж үйл ажиллагааг нь эхлүүлсэн хэдий ч энэ нь бэлэн мөнгөний удирдлагын асуудалд хүндрэл үүсгэж, улмаар гарын тосны орлого оролт, гаралтын урсгалд ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо алдагдахад хүргэсэн байна (Хампрүйз, Сэндбү).

Ашигт малтмалын орлогын хуримтлал/нөөцийн сан

Ашигт малтмал олборлогч олонхи улс оронд байгалийн эрдэс баялгаас орох орлогоор нөөцийн сан байгуулсан туршлага байгаа. Гэхдээ эдгээр сангуудыг ихэвчлэн (i) тогтворжуулалтын болон (ii) хуримтлалын сангийн зориулалтаар байгуулж, тухайн олборлох ашигт малтмал шавхагдах, эсхүл мөчлөгийн түр зуурын үзэгдлийн улмаас төсвийн орлого хомсдох нөхцөлд уг сангийн хуримтлалаас зарцуулах бодлого явуулдаг (**Норвеги, Чилийн** туршлага бол үүний сонгодог жишээ гэж хэлж болох юм). Түүнчлэн зарим БО&АМОУ-ууд УСУ-ын тааруу суурь нөхцөлтэй учраас ашигт малтмалын олборлолтоос орсон орлогоор тусгайлсан сан байгуулж ажиллуулдаг практик бий. Эдгээр оронд төсвийн ангилал боловсронгуй биш, дотоод хяналт сул, төсвийн зарлагын замбараагүй байдлууд нь ашигт малтмалын олборлолтын орлогоор олон төрлийн тусгайлсан сан байгуулж, түүнээс төсвийн зарлага санхүүжилт хийх нүсэр зохицуулалттай байх шаардлага урган гардаг (**Чад, Эквадор, Алжир** г.м) байна. Ашигт малтмалын орлогыг гол төлөв тусгай зориулалтын санд оруулж, түүнээс зарцуулах хувь хэмжээг урьдчилж тодорхойлсон, уг сангийн үйл ажиллагаа, түүний дотор төлбөр тооцоо нь ихэнхдээ *төсвийн гадуур* явагддаг тул улсын санхүүгийн болон төсвийн нэгдсэн статистик тайланд төвөгтэй, бүрхэг байдал үүсгэдэг⁹. Цөөн улсад ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлого, түүний хуримтлалын сангийн хэмжээг олон нийтээс нууцалж, тэрхүү “орлого хамгаалах” гэж нэрлэгддэг бодлогоор зохицуулсан байдаг. Жишээ нь: “**Кувейтийн Хойч Үеийнхэний Нөөцийн Сан**”-гийн хөрөнгө, хөрөнгө оруулалтын стратегийг олон нийтэд ил болгохыг хуулиар хориглосон байдаг. Эрх баригчид нь энэхүү сангийн бодлого, стратеги, зохицуулалтыг боловсруулж батлахдаа тус сангийн хөрөнгийн нөөц ба урсгалыг олон нийт мэдвэл түүнийг хуваарилан зарцуулах хэмжээг үлэмж их нэмэгдүүлэхийг шаардах (Ален ба Радив, 2006), хэрэв тэрхүү хүсэл сонирхлыг нь хэрэгжүүлбэл улсын эдийн засаг, санхүү, хуваарилалтын болон улс төр, нийгмийн ноцтой сөрөг үр дагавар бий болгоно гэж ихэд болгоомжилдог байна.

⁹ Энэ нь зарим тохиолдолд санхүүжилтийн эх үүсвэртэй холбогдуулж төсвийн зарлагын ангиллыг хауулахад хэрэглэгддэг арга юм. Гэхдээ энэ нь төсвийн зарцуулалтыг явуулахад зориулалтын тодорхой механизм тогтооход зарим сөрөг үр дагавартай баядаг (Боулиэ, Хилз, Жакобз, 2008).

Ашигт малтмал олборлогч улс орнуудад ашигт малтмалаас орох орлогоос сан¹⁰ байгуулж янз бүрийн зохицуулалтын аргаар уг сангуудыг удирддаг институц тогтолцооны практик байгаа. Зарим тохиолдолд *ашигт малтмалын орлогын санг төрийн санд тусгай данс нээж* түүний удирдлагыг төсвийн хүрээнд явуулдаг (Норвеги, Зүүн Тимор). Гэхдээ зарим институц тогтолцоо нь тусдаа, хараат бус, бие даасан байдлаар зохион байгуулагдаж, өөрт нь зориулагдсан тусгайлсан хууль тогтоомжоор зохицуулагдаж, тухайн орлогыг хууль эрхийн дагуу ногдуулсан эрх хэмжээний хүрээнд, тусгайлсан эрх мэдэл бүхий этгээдийн шийдвэрээр, маш тодорхой хязгаарлалтын дор, хууль тогтоомжоор зөвшөөрч нэр заагдсан зориулалтаар зарцуулдаг. Энэхүү “тусдаа” бие даасан сангийн удирдлагыг тусгайлсан чиг үүрэгтэй, өөрийн удирдах зөвлөлтэй, хууль тогтоомжоор зааж тодорхойлсон зохицуулалтын арга хэрэгсэлтэй, мөн институц тогтолцоо, захиргааны удирдлагын бие даасан эрх хэмжээтэй, тус сангийн хөрөнгийг зориулалтын бус ямар нэг зориулалтаар дайчлан зарцуулах шахалтад өртүүлэхгүй байх хамгаалалтыг хийхэд чиглэсэн урьдчилсан нөхцлийг бүрдүүлсэн хууль эрх зүйн орчинтой, иймэрхүү буруу оролдлогын эсрэг зохих хууль тогтоомжийн хүрээнд няцаалт өгөх боломжтой нөхцлийн дор хэрэгжүүлдэг. Жишээ нь: **Аляскийн** газрын тосны сангийн удирдлагыг тусдаа бие даасан хуулийн этгээд болох улсын корпораци хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэхүү сангийн зарцуулалтын чиглэлийг цөөн төрлийн зориулалтаар урьдчилж тогтоосон байдаг. Сангийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхээр сонголт хийгдсэн засгийн газрын энэхүү итгэмжлэгдсэн этгээдийн удирдлагыг нь засгийн газраас тохоон томилох ба сангийнүйл ажиллагааны гол зохицуулалтын горимд шинээр оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвхөн хэлэлцүүлэг, санал асуулгаар шийдвэрлэдэг. **Азербайжан, Казакстан, Ливи** улсуудад газрын тосны орлогын сангуудыг улсын ерөнхийлөгчийн гаргасан шийдэрийн дагуу төсвийн гадуур байдлаар удирдлагыг нь хэрэгжүүлдэг бөгөөд, энэ нь бусад хууль тогтоомжоор газрын тосны орлогоос зарцуулах явдлаас хамгаалах үзэл санаа агуулсан гэж тайлбарладаг ажээ. **Чад** улсад газрын тосны салбараас орсон орлогыг хөгжлийн ирээдүйтэй нэн тэргүүлэх ач холбогдолтой бус арга хэмжээнд зарцуулахаас урьдчилан сэргийлэх үүднээс газрын тосноос бий болсон орлогоор байгуулсан тусгай зориулалтын сангуудыг төрийн сангаас гадуур, төсвийн гадуурх байдлаар удирдаж, бүртгэл тооцоог нь хөтлөх, тайлагнах ажиллагааг эрхлэн явуулдаг байна.

Ашигт малтмалын орлогын сангуудын удирдлагын практик туршлагаас харахад тэдгээр сангийн хөрөнгийн хэмжээ, үйл ажиллагааны үр нөлөө нь анхлан төсөөлж тооцож байсантай нь харьцуулахад тэр бүр бүхэлдээ ямагт зохистой байдаггүй. Ихэнх тохиолдолд тэдгээр сангийн төлбөрийн болон хөрвөх чадвар нь хязгаарлагдмал байдгаас шалтгаалж эдгээр сангуудын үр нөлөө нь зарим тохилдолд нэлээд доогуур байдаг. Хэрэв засгийн газар нь уг сангуудын эх үүсвэрийг бүрдүүлэхгүй, хөрвөх чадварыг хангаж чадахгүй бол засгийн газрын зээлийг нэмэгдүүлэх (эсхүл сангийн хуримтлагдсан хөрөнгөөс шилжүүлэг хийх) замаар улсын зарлагын хүрээг тэлэх ба мөн үүний зэрэгцээ ашигт малтмалын нөөцийн санд зохих хэмжээний эрдэс баялгийн орлого хуримтлах боломжийг алдагдуулна (Стивенс, Мишэл, 2008) жишээ нь **Чад** улсын “Хойч Үеийнхэнд Зориулсан Сан”-д ирээдүйд оруулна гэж тооцон хүлээгдэх орлогоор барьцаалж, мөн бий болсон хуримтлалаас төсөвтөө ихээхэн хэмжээний дотоод зээл авсаны улмаас тус санд хуримтлуулах хөрөнгийн талаар улсын төсөв нь мөн тийм их хэмжээний дотоод өглөг- өр үүсгэжээ. Үүний чацуу энэхүү ашигт малтмалын орлого хуримтлалын сангийн хөрөнгөд дулдуйдсан төсвийн зарлага тэлэлт нь тэрхүү тусдаа сангуудаас санхүүжигдэж, улмаар бэлэн мөнгөний урсгалын болон хөрөнгийн удирдлагад ихээхэн төвөгтэй байдал бий болгожээ.

Ашигт малтмалын орлогын сангуудын үйл ажиллагааг үр ашиггүй, үр нөлөөгүй байдалд оруулдаг өөр нэг шалтгаан бол БО&АМОУ-д төдийгүй зарим тохиолдолд өндөр хөгжилтэй оронд ч гэсэн нэгэн адил уг сангийн асуудалд улс төрийн зүгээс үзүүлэх нөлөөлөл, хөндлөнгөөс хутгалдан орох

¹⁰ Ашигт малтмалын орлогын тусгай сангийн эерэг ба сөрөг талын ялгааны талаар Ален, Радив (2006), эдгээр сангаар дамжуулж тусгай зориулалтын зарцуулалт хийх нөхцөлд үүсдэг хүндрэлтэй байдлын талаар Потир, Даймонд (1999) нарын нийтлэл, судалгаанаас үзэж санал солилцож болно.

хүчин зүйл үйлчилсэн байдаг. Жишээ нь: **Алберт** (Канад) мужийн орон нутгийн засаг захиргааны эрх барих байгууллага, албан тушаалтны зүгээс Албертийн Үе дамжуулах Сангийн удирдлага-зохицуулалтын горимыг өөрчлөхийг засгийн газраас шаардаж довтлох үзэгдэл ямагт гардаг байна. Эцэст нь тэмдэглэхэд, ашигт малтмалын орлогоос бүрдсэн тухайн сангуудын үйл ажиллагааг эдийн засаг, нийгмийн хувьд үр ашиггүй, үр нөлөөгүй байдалд хүргэх, *ашигт малтмалын орд түрээслүүлэх дон тусах, тийм сэтгэхүйг өдөөх* оролдлогоос зайлсжих хэрэгтэй юм. Аляск мужид зарим үзүүлэлтээс нь харахад газрын тосны орлогын сангийн үйл ажиллагааны ногдол ашгийг хүн амд шууд хуваарилдаг тогтолцоо нь тэнд оршин суугчдад нийтэд нь байгалийн нөөц ордуудыг гагцхүү түрээслүүлэх сэтгэхүйг даамжруулж байгаа (Стивенс, Мишэл, 2008) зохисгүй арга юм. Газрын тосны орлогын санд суурилсан энэхүү жилийн ногдол ашиг олголт нь Аляскийн хүн амыг ажил хөдөлмөр, бизнес эрхлэх, нэмүү өртөг бүтээхэд оролцоход нь дэмжлэг болохгүй, татвар хураалтыг сулруулсан, улсын өрийг нэмэгдүүлсэн, бэлэнчлэх байдлыг өөгшүүлсэн буруу зохицуулалт гэж үзэх үндэстэй.

Төсвийн ба төрийн сангийн тусгайлсан горимууд

Ашигт малтмал олборлогч зарим улс орнуудад төсвийн үйл ажиллагаа болон байгалийн эрдэс баялгийн олборлолтоос орох орлогоос бүрдэх сангуудад суурилсан улсын зарлага санхүүжилтийн асуудлыг тус тусад нь явуулдаг, мөн зарим тохиолдолд бүр тусгайлсан сан байгуулж удирдлагыг нь хэрэгжүүлдэг тухай дээр дурдсан. **Чад** улсад газрын тосны орлогоос санхүүжүүлэх төсвийн улсын зарлагын гол тэргүүлэх зориулалтыг тодорхойлж хэрэгжүүлэх бодлогыг “Коллеж” хэмээх засгийн газар болон иргэний нийгмийн төлөөлөл хосолсон бие даасан эрх бүхий этгээд хариуцдаг. Тэрхүү хуулийн этгээдийг ажиллуулах гол зорилго нь газрын тосны орлогын сангаас хийсэн зарлага санхүүжилтийг хэрхэн явуулж байгаа байдалд онцгойлон хяналт тавих нэмэлт шатлалыг бий болгоход оршдог. Коллеж хэмээх энэ алба нь аль болох хараат бус байдлаар үйл ажиллагаа явуулах ба энэ нь: Чад улсын хувьд хэн нэг албан тушаалтан эрх мэдэл, давуу байдлаа ашиглан сангийн ба түүний хяналтын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх оролдлогод автахгүй байх үүднээс ийм өвөрмөц институц тогтолцоо бүрдүүлсэн гэж үздэг. Гэвч төсвийн ба төрийн сангийн энэхүү тусгай горимын хэрэгжүүлэлт нь зарим давуу талтай хэдий ч БО&АМОУ-ын хувьд ихээхэн өндөртэй зардал шаарддаг тогтолцоо юм. БО&АМОУ-д ийнхүү ашигт малтмалын орлогын сангуудын удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд зориулж төсвийн болон төрийн сангийн тогтолцоог зэрэгцсэн хэв маягтайгаар ийнхүү тусгайлан зохион байгуулсан институц тогтолцоо ба горим тогтоолт нь тэдгээр орны хувьд уг тогтолцоог явуулах мэргэжилтний чадавхи, хүрэлцээ дутагдах, төсвийн нэгдмэл иж бүрэн байх зарчмыг алдагдуулах сөрөг үр дагавартай. Жишээ нь: Чад улсад “Коллеж” хэмээх институц тогтоцооны эрхийн хэм хэмжээ, үйл ажиллагааны нарийн төвөгтэй байдал, ажлын хэсгүүд нь тус тусдаа салангид бие даасан этгээдэд харьяалагддагаас шалтгаалж (i) төсөв хэрэгжүүлэх, төсвийн болон сангийн эх үүсвэрээр зорилтот хөрөнгө оруулалтын төсөлд санхүүжилт хийх, гүйцэтгэлийг нь гаргах, тайлагнах ажиллагаанд хугацаа алдаж цалгарддаг; (ii) ажилтан бүрийн ажлын гүйцэтгэлд санхүүгийн хяналт тавих ажиллагаа сул; (iii) тухайн сангаас хууль тогтоомжийн дагуу зайлшгүй бодит зарлага гаргасан байхад “Коллеж”-ийн зүгээс түүнд үндэслэл муутай хориг тавьж, саад болох, үүнээс болж ажлын гүйцэтгэлд цаг алдах (ялангуяа “Коллеж”-ийн зүгээс эрх мэдлээр далимдуулж, ач холбогдол багатай техникийн ажиллагаа, асуудлаар янз бүрээр шалтаглан хүнд суртал гаргах, хясаж боох, ажил саатуулах, эрх мэдлийн хүрээнд гаргасан шийдэл, ялангуяа горимын дагуу зарлага санхүүжилт гаргах, төлбөр хийх талаар эрхдэл бүхий этгээдээс өгсөн амлалтыг, үгүйсгэх, түүнийг хэрэгжүүлэхээс хойрогших зэргээр) нөхцөл байдал үүсдэг байна (Дабан ба Локэйч, 2007).

Хөрөнгө оруулалтын асуудал эрхэлсэн төрөлжсөн этгээд

Ашигт малтмал олборлогч зарим улс орнуудад байгалийн баялаг олборлолтын сангийн орлогыг үндсэн хөрөнгөд хөрөнгө оруулалт хийхэд зарцуулах эсхүл сангийн үлдэгдэлийг бусад хөрөнгө оруулалтад ашиглах зэрэг сангийн удирдлагыг үндсэнд нь хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй тусдаа бие

даасан этгээдийг зохион байгуулж ажиллуулдаг. **Кувейт** болон **Саудын Араб** улсад байнгын хөрөнгө оруулалтын агентлаг/зуучлагчийн үүрэгтэй Кувейтийн Хөрөнгө оруулалтын газар, мөн Улсын Хөрөнгө оруулалтын Сан гэсэн хоёр гол хуулийн этгээд энэ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ба эдгээрийн эрхэлдэг хөрөнгө оруулалтыг төсвийн бүрэлдэхүүнээс тусад нь авч үздэг. Үүний сацуу ашигт малтмал олборлогч зарим улс орнуудад энэхүү байгалийн баялгийн олборлолтоос орох орлогын хуримтлалын сангаас хийх хөрөнгө оруулалтын стратегийн загвар боловсруулах, түүний хэрэгжилтэд мониторинг хийх чиг үүрэгтэй тусгайлсан хороог байгуулж ажиллуулдаг. Жишээ нь: **Сао Томи и Принсипе**-д Удирдлага, Хөрөнгө Оруулалтын Хороог Сангийн яам, Төв банкны төлөөлөлтэй байгуулж, тэдгээр төлөөллийн бүрэлдэхүүнд оруулах мэргэжилтнүүдийг улсын ерөнхийлөгч нь нэр зааж томилдог байна. Энэ Хорооны бүрэлдэхүүний дотор хоёр гишүүн нь Үндэсний Ассамблей-ээс, нэг нь улсын ерөнхийлөгчөөс, мөн нэг гишүүнийг улс төрийн сөрөг хүчний зүгээс нэр дэвшүүлж томилуулдаг ажээ. Хараат бус тусдаа ажиллагаатай энэхүү Хөрөнгө оруулалтын Хороо, түүний бүрэлдэхүүнд багтсан гишүүд нь улс төрийн нөлөө, шахалт, дарамтаас гадуур, хараат бус байдлаар аль болох урт хугацаанд үр ашигтай үйлчлэх шийдвэр гаргах үйл ажиллагааг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлж байдаг ажээ. Гэхдээ Хөрөнгө оруулалтын Хороо нь зарим тохиолдолд “зэрэгцээ төсөвлөл, хөрөнгийн удирдлага”-ыг явуулдаг практик нийтлэг ба энэ нь уг стратегийн эцсийн үр дүн болон төсөвлөл, үйл ажиллагааны түвшинд муу нөлөөтэй гэж үздэг. Үүний зэрэгцээ БО&АМОУ-д энэ институц тогтолцоо нь тус Хорооны бүрэлдэхүүнд ажиллах өндөр мэргэжлийн боловсон хүчин хүрэлцээгүй, тэднээр гачигдах бэрхшээл тохиолддог учир энэ албыг бүрэн хараат бус, чадварлаг хүчээр ажиллуулах нь хязгаарлагдаж улмаар татан буулгах, эсхүл шаардлагын түвшинд ажиллуулдаггүйгээс болоод ач холбогдлыг нь бууруулдаг байна.

Хөндлөнгийн хяналтын этгээд

Байгалийн эрдэс баялаг олборлогч зарим улс орнууд байгалийн баялгийн олборлолтын орлогын хуримтлалын сангийн хяналт-аудитын чиг үүргийг аудитын дээд байгуулагад хариуцуулан гүйцэтгүүлэх замаар хариуцлагын стандарт механизмын зэрэгцээ хариуцлагын нэмэлт шатлалыг бий болгож өгсөн байдаг. Зарим улсын туршлагаас харахад ашигт малтмалын орлогын санд хөндлөнгийн, хараат бус аудиторуудаар жилд заавал нэг удаа аудит хийлгэдэг ба ийм орны тоонд **Азербайжан, Казакстан** улс ордог. Мөн зарим улсад энэ чиглэлээр зэрэгцсэн ажиллагаа явуулдаг институц тогтолцоо бий. Жишээ нь: **Чад** улсад дээр дурдсан “Коллеж” хэмээх тогтолцоо нь газрын тосны орлогын сангаас хийсэн зарлага санхүүжилтийн гүйцэтгэлийн хяналт-үнэлгээг явуулдаг. **Зүүн Тиморт** Нефтийн асуудлаарх Зөвлөлдөх Зөвлөл нь засгийн газрын буюу төрийн захиргааны байгууллагад алба хааж байсан хүмүүсээс бүрдсэн бүрэлдэхүүнтэй ба тэрхүү зөвлөл нь ашигт малтмал олборлолт, түүнээс орох орлогын удирдлагын талаар олон нийттэй харилцаж саналыг нь сонсох, гарсан гол саналыг нэгтгэн дүгнэлт хийж, түүнийг шийдвэрийн болон эрх зүйн баримт бичигт тусгуулах талаар зөвлөмж бэлтгэх дэмжлэг үзүүлдэг байна. **Мавритан** улсад төрийн албаны ажилтнаас бүрдсэн Нүүрст ус төрөгчийн Орлогын Мониторингийн Үндэсний Хороо-г байгуулж газрын тосны орлогын сангаас Төрийн сангийн нэгдсэн дансанд шилжүүлэх мөнгөн хөрөнгийг тооцож, түүний гүйцэтгэлд мониторинг хийх чиг үүрэг хүлээж ажилладаг байна. **Сао Томи и Принсипи**-д хоёр аргаас сонголт хийж хэрэглэдэг. Энэ нь *нэг талаас*, засгийн газар-иргэний нийгмийн хамтарсан холимог бүрэлдэхүүнтэй Нефтийн Хяналтын Хороо ажилладаг ба энэ нь эрхэлсэн чиглэлдээ хяналт тавих, шалгалт явуулах, удирдан зохицуулах, мөн маргаан шүүн таслах ажиллагаа эрхэлдэг байна. Түүнчлэн тус улсад газрын тосны сангийн данс-бүртгэлд олон улсын хөндлөнгийн хараат бус аудитын фирмээр аудит хийлгэхээр журамласан байдаг. Төгсгөлд нь, тус улсын Үндэсний Ассамблей нь газрын тосны салбарын асуудлаар жил бүр олон нийтийн дунд өргөтгөсөн уулзалт-хэлэлцүүлэг явуулдаг байна.

БО&АМОУ-уудад байгалийн баялгийн орлогын сангийн хяналт эрхэлсэн тусгайлсан этгээдийг бий болгох нь хэд хэдэн сорилтыг дагуулдаг. Энэ чиглэлээр байгуулсан Хяналтын албанаас хууль

тогтоогчдод зориулж гаргасан зөвлөмж нь практик дээр тэдний өөрийнх нь эрх мэдлээс давсан асуудлыг авч үзсэн, эсхүл тавьсан асуудлаар нь санал нийлэхгүй олон тохиолдол гардаг. Бодит байдал дээр институцийн хувьд сул, эсхүл засаглал нь хэсэгчилсэн байдлаар тогтсон байдалтай улс оронд хяналтын албыг тусад нь гаргаснаар хоёрдогч “засгийн газар”, эсхүл хоёрдогч “конгресс” үүссэн мэт байдалд ордог тал бий. Үүнээс болж хяналтын албаны нэр хүнд, ёс зүйн талаасаа буурах, цаашид маргаан, үл ойлголцол үүсч болзошгүй юм. Үүний сацуу дийлэнх БО&АМОУ-уудад энэ нь заримдаа тухайн албанд таарч тохирох боловсрол, мэргэжил, ёс зүй, туршлагатай боловсон хүчин шилж сонгон ажиллуулахад хүндрэл тохиолдож, тийм хүмүүс нь өөрсдийгөө засгийн газрын гаргасан шийдвэрийн эсрэг хандуулах үзэгдэл гарахыг ч үгүйсгэх аргагүй юм. Жишээ нь: Чад улсад өндөр мэргэжилтэй хүний нөөцийн чадавхи, техникийн хангамж сулаас болж дээр дурдсан “Коллеж”-ын тогтолцоо нь түүнд хариуцуулсан хяналтын чиг үүргийг чанар муутай, зөвхөн алдаг оног гүйцэтгэж, маргаан таслах хяналтын эрх мэдлээ хэрэгжүүлж чадахгүй шахам байдаг ажээ (Дабан, Локэйч, 2007).

Хууль эрх зүйн орчны хүрээ

Ашигт малтмал олборлогч зарим улсад байгалийн баялаг олборлосноос орох орлогын удирдлага нь төсвийн гол хуулиар зохицуулагдаж, ихэнхдээ түүнийг тодотгосон эрх зүйн зарим орчинг дагалдуулж тогтоосон (жишээ нь **Норвеги, Аляск** муж...), эсхүл төсвийн хариуцлагын тухай нөхцлийг тусгасан хууль эрх зүйн баримт бичиг баталсан (**Мексик, Эквадор**) байдаг. Гэхдээ байгалийн баялгаас ихээхэн орлого бий болгодог улсуудад, ялангуяа БО&АМОУ-д болон социалист-коммунист дэглэмээс нийгэм-улс төрийн тогтолцооны шилжилт ойрмогхон хийсэн орнуудад ‘захиргаадлын хүч’ болон ‘улс төрийн хүчний популист буюу олон түмний сэтгэл зүйгээр тоглож үл гүйцэлдэх хоосон, эсхүл эдийн засаг нийгмийн тогтвортой байдалд халтай амлалт’ гэсэн хосолсон хоёр аюул нь төсвийн нийтлэг гол хуулийг боловсронгуй болгож шинэчлэл хийх, эсхүл төсвийн хариуцлагын тогтолцоо бүрдүүлэхэд чиглэсэн хууль эрх зүйг тусгасан онцлог шинэ орчин бүрдүүлэхэд саад тоггор болох, улс төрийн тийм сонирхол, зориггүй, эсхүл тийм хууль тогтоомж баталлаа ч гэсэн түүнийг зөрчихөд хүргэх магадлалтай Чадын жишээ бол холбогдох хууль тогтоомжийг хэт нүсэр, уян хатан бус орчныг бий болгосноор орлогын менежментийн хуулийг амжилтгүй хэрэгжих мушгин гуйвуулахад хүргэсэн юм.

ҮІ. Ашигт малтмалын нөөцөөс орох орлогын удирдлагыг хэрэгжүүлэх УСУ-ын хүрээ

Өмнөх шинжилгээнд сууриалаад энэхүү судалгаа-зөвлөмжийн энэ хэсэгт БО&АМОУ-д илүү тохиромжтой гэж үзсэн ашигт малтмал олборлолтын орлогын удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн УСУ-ын хүрээний талаарх өвөрмөц хувилбарын талаар санал болгохыг зорив. УСУ гэсэн нэр томъёо нь юуны өмнө дараах хоёр цөм асуултад хариу өгөх ёстой. Энэ нь: (i) ашигт малтмалаас орох орлогын удирдлагын үр нөлөөг дээшлүүлэх, ил тод байдлыг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлэхэд УСУ-ын хүрээнд наад зах нь ямар шалгуур ба тусгай шаардлага тавигдах ёстой вэ?; (ii) тухайн БО&АМОУ-ын УСУ-ын сул байдлыг арилгаж сайжруулахын тулд богино хугацаанд улс төрийн болон техник арга зүйн хувьд аль аль талаас зохицолтой ямар үндсэн бөгөөд тодорхой шинэчлэл хийвэл зохилтой вэ? Үүнд хариу болгох үүднээс ашигт малтмал олборлож орлого олдог дурын нэг “Х” улсад t хугацаа (жил) эхэлсэнээс хойш хүлээгдэж байгаа t-2 хугацаа (жил)-нд (N) гэсэн урт хугацааны төсөөллийн дагуу энэ салбараас улсад ихээхэн хэмжээний орлого олно гэсэн таамаглал дэвшүүлж урьдчилан тооцсон гэж төсөөлөөд энэхүү орлогын удирдлагыг амжилттай явуулахад дэмжлэг өгөхүйц УСУ-ын загварыг энд хэрхэн авч үзэснийг тусган харуулъя. Энд бид тухайн “Х” улсад УСУ-ын хувьд найман төрлийн сорилт тулгарч байгаагаар жишээ авлаа. Эдгээр сорилтуудыг хэрхэн амжилттай давах арга замын талаар тус судалгаа-зөвлөмжийн дараах А-Н хэсгүүдэд тусгахыг хичээв.

А. Байгалийн ашигт малтмалын тогтоогдсон нөөцийн үнэлгээ болон уг нөөцөөс засгийн газрын мэдэлд ногдох мөнгөн урсгалын оролтыг тухайн улсын төсвийн баримт бичгүүдэд хэрхэн тусгах ёстой вэ?

Тухайн “Х” улс тэдгээр сорилтуудтай тулгарахдаа дараах асуултуудад хариулт өгөх шаардлагатай болно. Үүнд:

- (i) *тухайн нэр заасан ашигт малтмалаас орох орлого нь чухамдаа ямар ямар нэр төрлийн орлогыг хамрах вэ?, тэдгээрт нарийвчилж албан ёсоор томъёолж тогтсон ямар тодорхойлолт өгөгдсөн бэ?;*
- (ii) *энэхүү нэр заасан ашигт малтмалын албан ёсны тогтоогдсон нөөц, түүний шавхагдалтыг засгийн газрын бүртгэлд хэрхэн тусгах вэ;*
- (iii) *тухайн ашигт малтмалын орлогын мөнгөн урсгалыг засгийн газрын санхүүгийн бүртгэл, төсвийн баримт бичигт тусгаж бичилт хийхдээ “орлого” гэсэн агуулга-нэр төрлөөр үү?, эсхүл “санхүүгийн зүйл” гэсэн агуулга-нэр төрлөөр ангилж байгаа юу?*

- **Энэ асуудалтай холбогдсон хууль эрх зүйн хүрээний баримт бичигт ашигт малтмалын орлогын тодорхойлолтыг нэр төрөл бүрээр нарийвчилан тогтоож, томъёолсон байх ёстой.** Шилдэг сайн практик туршлагаас¹¹ харахад (Чад улсын жишээ гэхэд: нефтийн орлогын удирдлагын тухай хууль, энэ хуулийн нөхцлийн дагуух нефтийн тухай хууль, засгийн газар ба нефть олборлогч компани хоорондын гэрээ, ашигт малтмал олборлогч үндэсний компанийн тухай хууль эрх зүйн хүрээ, төсвийн суурь хууль гэх мэт) хууль эрх зүйн орчин ба түүний хүрээ нь тухайн эрдэс баялаг олборлогч үндэсний компани болон бусад этгээдийн ашигт малтмал ашигласны төлбөр, татварууд, урамшуулал, ногдол ашиг, бусад бүх төрлийн орлого¹², хураамж, шимтгэл, төлбөрүүдийг оролцуулаад ашигт малтмалын бүх төрлийн орлогыг нэр төрлөөр нь хамарсан байдаг. Үүний сацуу холбогдох хууль эрх зүйн хүрээ нь ашигт малтмалын бүх төрлийн орлогыг төсвийн баримт бичгүүдэд өсөн нэмэгдүүлсэн сууриар тусгасан байхыг шаарддаг. Хэрэв ашигт малтмалын орлогыг томъёолсон тодорхойлолтыг хууль тогтоомжид бүрэн хэмжээгээр хамруулж тусгаж чадаагүй бол богино хугацаанд уг нэр томъёог жилийн төсвийн хуульд дараах горим баримталж тусгаж өгөх хэрэгтэй. Үүнд: (i) ашигт малтмалын орлогын нэр төрлийг нэр зааж дэлгэрэнгүй байдлаар нь, өгөгдсөн нэр томъёоллыг баримтлан жагсаах; (ii) ашигт малтмалын бүх орлогын тооцоог төсвийн баримт бичигт тусгах тухай шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлэх. Дунд хугацаанд, хууль тогтоомжийн хүрээг, түүний дотор ялангуяа төсвийн суурь хуулийг ашигт малтмалын орлогын тодорхойлолт-нэр томъёог дэлгэрүүлэн тусгах асуудлыг хамруулаад өргөн хүрээнд шинэчлэх ёстой.
- **Засгийн газрын хөрөнгө/баялагт хамаарах нийт цэвэр дүнд ашигт малтмалын орлогын оролцоо, эзлэх хувь хэмжээ нь ямар хэмжээтэй байгаа тухай мэдээллийг төсвийн баримт бичигт харуулсан байх хэрэгтэй.** Ашигт малтмалын нөөцөөс улсад орох орлогыг бүртгэх оновчтой нягтлан бодох бүртгэл хэрэглэх, уг ашигт малтмалын

¹¹ Ашигт малтмалын Орлогын Ил тод байдлын тухай ОУВС-ийн Журам

¹² Чад улсын Нефтийн орлогын удирдлагын тухай хуулийн хамрах хүрээ нь хязгаарлагдмал бөгөөд энэ тухай Чад улсын засгийн газар, Дэлхийн Банкны хооронд 2006 онд явуулсан хэлэлцүүлэг нь тухайн хуулиар Чад улсад ашигт малтмал ашигласны төлбөрийг (Доха мужийн Гурван Хэсэг дэх) газрын тосны олборлолтод хэсэгчлэн хамруулж байсан асуудлыг зохистой болгох чиглэлд нэгэн чухал ач холбогдолтой зүйл болжээ. Үүний дүнд засгийн газар нь энэхүү хуулийг газрын тосны олборлолтын бүх хэсэгт хэсэгчлэн үйлчлэхээр тохиролцсон байна. Гэвч хуулийн энэхүү хязгаарлалт заасан нөхцөл нь олборлогч компаниуд уг хуульд хамрагдаагүй газрын тосны орд хэсгээс олборлолт явуулаад хэмжээ заасан татвар төлөх нөхцөлд ноцтой хүнрэлт асуудалтай тулгарчээ (Дабан, Локэйч 2007).

шавхагдалтыг байгалийн эрдэс баялаг олборлогч улсад үнэлж тооцох асуудал нь ярвигтай, шүүмжлэлд өртөмтгий сэдэв бөгөөд тухайн төрлийн ашигт малтмалыг олборлон шавхах түвшин, түүнээс орох орлогын хэмжээ тогтвортой бөгөөд цаг хугацааны үечлэлээр зуугуухан явагдахаар тооцох нь зохистой гэж үздэг. Ашигт малтмалын тогтоогдсон нөөцийн нягтлан бодох бүртгэл нь тухайн улсын байгалийн баялаг-эрдэсийн түүхий эдийн нөөцийн ирээдүйн тоо хэмжээг төсөөлж тогтоох, төсвийн орлого, зарлагын тэлэлтийн түвшин ба зээллэгийн бодлогыг тодорхойлох, түүнд өөрчлөлт, шинэчлэлт оруулахад дэмжлэг үзүүлэх хэрэгсэл болж чаддаг байх ёстой. Энэ нь ялангуяа эрдэс баялгийн харьцангуй бага хэмжээтэй, богино хугацаанд олборлож дуусгах нөөцтэй улсын хувьд чухалчлан анхаарах асуудал мөн. Гэхдээ хайрцаг №1-д харуулсанаар ашигт малтмалын тогтоогдсон нөөцийн нягтлан бодох бүртгэл нь олон төрлийн мэдээлэл, мэргэжлийн нарийн техник- арга, аргачлал шаардсан сорилтыг араасаа дагуулах ба тэдгээр мэдээллийн урсгалыг бий болгож, техник арга зүй, аргачлалыг сайтар ээмшихгүйгээр эрдэс баялгийн тогтоогдож батлагдсан нөөцийн мөнгөн үнэлгээ, түүнээс улсад орох бүх төрлийн орлогыг үнэн зөв төсөөлөн тооцож, улсын бүртгэлд авах, засгийн газрын санхүүгийн тайлан-статистикт тусгахад бэрхшээлтэй юм. БО&АМОУ нь өөрийн чадавхийн түвшин, онцлог байдлаа харгалзан үзэж, *богино хугацааны бодлогын түвшинд* ашигт малтмалын ордын тогтоогдож баталгаажсан нөөцийг энгийн аргаар тооцоолж, эдгээр эрдэс баялгаас цаашид орох орлогыг явцын дунд хуримтлуулан тооцох буюу бүртгэлийн аккруэл аргаар тооцож нягтлан бодох бүртгэл, санхүүгийн тайланд тусгахаар бодолцож өнөөгийн цэвэр үнэ цэнэ (ӨЦҮЦ)-ээр нь илэрхийлж бүртгэлд авч болно. Тухайн төрлийн эрдэс баялгийн тогтоогдсон нөөцийн тоо хэмжээ, агуулгад орох өөрчлөлт нь мөн түүний үнийн түвшин, олборлолт, боловсруулалтын тоо хэмжээ, түвшинд нэгэн адил өөрчлөлт оруулахад хүргэх ба эдгээр бүх төрлийн өөрчлөлтийн тоо хэмжээг мөн л ӨЦҮЦ-ээр илэрхийлж тооцоонд тусгах хэрэгтэй. *Дунд хугацааны бодлогын түвшинд* болон түүнээс цааших хугацаанд ашигт малтмалын тогтоосон нөөцийн тоо хэмжээ, олборлолт, ашиглалтын дагуу шавхагдах хүртэл уг ордын нөөцийн бууралт/элэгдлийн норм, хэмжээ, түүнээс орох орлогын урсгалыг тооцох, бүртгэхдээ нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартыг баримталсан аргачлал, үзүүлэлт хэрэглэх шаардлагатай (хайрцаг №4-ийг үзнэ үү)¹³.

- **Төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэхэд ашигт малтмалаас орох орлогоос зарцуулах тоо хэмжээ, эзлэх хувийн жингийн оролцоог тухайн жилийн болон дунд хугацааны төсвийн баримт бичигт нарийвчлан тооцож маш тодорхой байдлаар тусгаж харуулсан байх ёстой.** Төсвийн баримт бичигт энэхүү тооцоог харуулахдаа: (i) ашигт малтмалын бус төсвийн орлого, төсвийн нийт зарлагын зөрүүгээр ашигт малтмал/эрдэс баялгийн бус төсвийн алдагдлыг тооцсон байх; (ii) ашигт малтмал/эрдэс баялгийн бус төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэхэд ашигт малтмалын орлогоос зарцуулах дүн; (iii) ашигт малтмалаас тухайн төсвийн жилд орох бүх төрлийн орлого болон хийгдэх санхүүжилтийг төрийн сангийн нэгдсэн дансаар дамжуулдаг байх зарчмыг тогтоож хатуу баримтлах ёстой. Үүний зэрэгцээ ашигт малтмалын орлогыг төсөвт тусгахдаа ОУВС-ын зөвлөмж болгосон ЗГСС-2001 стандартыг баримтлах ёстой ба хэрэв орлогын чөлөөт эх үүсвэр бий болсон бол түүнийг улс төрчдийн хараанд өртүүлэхгүй байх боломж бараг байхгүй тул түүнийг хуримтлуулахын ач холбогдлыг тооцоо, төсөөллөөр нотлон энэ тухай итгэл үнэмшил төрүүлэх нь чухал. Энэ тохиолдолд БО&АМОУ-уудын хувьд богино хугацааны бодлогын түвшинд ашигт *ашигт малтмалын орлогыг төсвийн орлого, зарлагын тэнцлийн*

¹³ Энэхүү зөвлөмжийг хэд хэдэн орон дагаж хэрэгжүүлсэн. Зүүн Тиморын талаар Даниэл болон бусад (2003), Чилийн жишээг Кодлтер ба бусад (2004) мэргэжилтнүүд онцлон цохож тэмдэглэсэн. Тус улсын зэсийн тогтворжуулалтын санг тусгай дансаар удирдах горим нь үр нөлөө сайтай бөгөөд энэ нь илүүдэл орлогыг харуулахаас зайлсхийсэн шинжтэй тул үр ашиггүй нэмэлт зарлага гаргах талаар улс төрийн шахалтад өртөхгүй байх сайн талтай, энэ нь макро эдийн засгийн тогтворжуулалтыг хангахад чухал ач холбогдолтой байдаг ажээ.

үр дүнгийн нэгтгэлийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн тайлангийн “шугамын доод хэсэг” гэсэн үзүүлэлтэд тусган харуулахыг зөвлөмж болгож байна. Энэхүү танилцуулгын гол зорилго нь ашигт малтмалаас орох мөнгөн урсгал нь татвар, бусад орлогын нэгэн адил төсвийн шууд орлогын бус агуулгатай “санхүүгийн зүйл”-ийн ангилалд багтах бөгөөд шавхагдаж дахин сэргээгдэхгүй биет эрдэс баялгийн үнэ цэнэ нь эдийн засгийн мөн чанараар мөнгөн хэлбэрт хөрвөж байгааг тайлбарлаж энэ тухай зарчмын зөв ойлголт өгөхөд оршино (хайрцаг №4-ийн үзүүлэлтийг харна уу). Тухайн улс орнууд хэрэв ОУВС-ийн үндсэн аргачлал болох засгийн газрын санхүүгийн статистикийн ЗГСС -2001 стандартыг хэрэглэж байгаа бол төсвийн тэнцэлд ашигт малтмалын орлогыг ийнхүү төсвийн тэнцлийн нэгтгэлийн шугамын доод хэсгийн үзүүлэлтийн хэсэгт “санхүүгийн зүйл” гэсэн агуулгаар нь тусган харуулж тайлагнадаг дээрх арга хэлбэрийг дунд хугацааны бодлогын түвшинд ч хэрэглэж болох бөгөөд статистик бүртгэлийн энэ арга нь “ашигт малтмалын бус төсвийн алдагдал” гэсэн ухагдууны мөн чанарыг иргэний нийгэм, олон нийтэд болон бодлого тодорхойлогч, шийдвэр гаргагч, хууль тогтоогч түвшний албан тушаалтанд танин мэдүүлэх, тэднээр хүлээн зөвшөөрүүлэх, уг аргачлалаар тооцсон төсвийн үзүүлэлтийг цаашид төсвийн тэнцлийн чанар, эдийн засгийн бусад салбарын төрөлжилтийн түвшинг хэмжих хамгийн гол хэрэглүүр болгох зарчим баримтлахад туслах сайн аргачлал гэж үздэг.

Хайрцаг №4: Ашигт малтмалын тогтоосон нөөц болон түүний оборлолтоос орох орлогыг төсвийн баримт бичигт тусгах нь

Тухайн улс “Х” нь t-2 төсвийн жилд 300 ба 400-н мөнгөний нэгж (м.н)-тэй тэнцэх зарлагын санхүүжитийг t ба t+1 үеийн төсвийн жилд орох ашигт малтмалын орлого (АМО)-ос санхүүжүүлнэ гэж үзье. Түүний хямдруулалтын буюу дискоунтын хувь нь 10% гэж үзвэл (АМО)-ын ирээдүйн t-2, t-1, t хугацаанд тооцогдох өнөөгийн цэвэр үнэ цэнэ (ӨЦҮЦ) нь 548, 603 ба 364 м.н –ийн хэмжээнд хүлээгдэж байна гэж авъя. Дээрх хугацаанд (АМО)-ын зарим хэсгийг зугуухнаар улсын зарлага санхүүжилтэд зарцуулахын сацуу түүний дийлэнх хэсгийг хуримтлууж хадгална гэж тооцов. Санхүүгийн статистикийн “ЗГСС-2001” олон улсын стандартын дагуу уг орлогыг бүртгэхдээ тухайн цаг хугацаанд орохоор (АМО)-ын хүлээгдэж байгаа орлогыг ӨЦҮЦ –ээр нь засгийн газрын *санхүүгийн бус хөрөнгийн* ангилалд оруулж, *ашигт малтмалын орлого* байдлаар бүртгэнэ. Энэ тохиолдолд орлого их хэмжээнд нэмэгдэж, орлогын илүүдэлтэй байх болно. Мэдээж энэхүү илүүдэл орлого нь улс төрчдийн хараанд өртөхгүй байх боломжгүй. Санхүүгийн бүртгэл-статистикийн энэ аргад суурилсан тооцоо-танилцуулгын үндсэн дээр “ашигт малтмалын бус төсвийн алдагдал (АМБТА) гэсэн ухагдууны талаар амаргүй хэлэлцүүлэг өрнөх болно. Хэрэв АМО-ыг “санхүүгийн зүйл”-д ангилан (төсвийн тэнцлийн шугамын дорх үзүүлэлтэд оруулж) бүртгэвэл ирээдүйд орох АМО –ын ӨЦҮЦ-ээр илэрхийлсэн дүнг засгийн газрын санхүүгийн хөрөнгийн ангиллын хэсэгт оруулж бүртгэнэ. Бүртгэлийн энэ хувилбар хэрэглэсэн тохиолдолд АМО-ын урсгал нь санхүүгийн хөрөнгийн элэгдэл хорогдлын агуулгаар бүртгэгдэнэ. АМБТА-ын аргаар тооцох аргачлалыг хэрэглэсэн нөхцөлд төсвийн гол хувьсагчийн хүрээ үзүүлэлт болох төсвийн орлого, төсвийн нийт алдагдал нь ашигт малтмалын нөөц ашиглалтаас үл хамаарах бөгөөд харин эдийн засгийн төрөлжилт, төсвийн орлогын суурьт гарсан өөрчлөлт л энд төсвийн үндсэн хувьсагчуудын өөрчлөлтөд нөлөөлөх хамгийн гол хүчин зүйл болох ёстой.

АМО-ыг төсвийн баримт бичигт бүртгэх хувилбар (Х улсын мөнгөн тэмдэгтээр)

	Орлогын талаас, (ЗГСС-2001)				Санхүүгийн зүйл талаас		
	t-2	t-1	t	t+1	t-1	t	t+1
Тайлан балансад бүртгэгдсэн нөөц эд хөрөнгө							
Санхүүгийн бус хөрөнгө	548	603	379	30	0	15	30
Ашигт малтмалын орлого, ӨЦҮЦ-ээр	548	603	364	0	0	0	0
Дэд бүтэц	....	0	15	30	0	15	30
Санхүүгийн хөрөнгө	.....	...	285	699	603	649	699
АМО-ын орлого, ӨЦҮЦ-ээр				...	603	364	0
АМО-ын орлогын хуримтлал/хадгаламж	.....	...	285	699	...	285	699
үүнээс: +ашигт малтмалын дотогшлох урсгал	.....	...	300	400	...	300	400
үүнээс: +ашигт малтмалын гадагшлах урсгал	.....	...	-15	-15	...	-15	-15
Өр төлбөр (өр)	50	70	95	125	70	95	125
Нийт хөрөнгийн боломжит чадавхийн дүн	498	533	596	604	533	596	604
Төсвийн бүртгэлээр (мөнгөн гүйлгээ)							
Нийт орлого	95	100	405	510	100	105	110
Ашигт малтмалын бус орлого	95	100	105	110	100	105	110
Ашигт малтмалын орлого	0	0	300	400	0	0	0
Нийт зарлага	110	120	145	155	120	145	155
+үүнээс: дэд бүтцийн санхүүжилтэд	....	...	15	15	...	15	15
АМО-ын бус Төсвийн тэнцлийн дүн	-15	-20	-40	-45	-20	-40	-45
Эргэж төлөгдөх цэвэр зээл (+)/авах зээл (-)	-15	-20	260	355	-20	-40	-45
Санхүүжилт	15	20	-260	-355	20	40	45
Ашигт малтмалын бус орлогын эх үүсвэрийн санхүүжилт	15	20	25	30	20	25	30
АМО-оор хийгдэх санхүүжилт	....	...	-285	-385	0	15	15
Мөнгөний дотогшлох урсгал	....	...	-300	-400	0	300	400
Санхүүжилт/ хуримтлал	....	...	15	15	0	-285	-385

В. Цараа томтой, ашигт малтмал/эрдэс баялгийн суурь нөөцөд тооцогддог, түүний олборлолтоос орох орлого хэлбэлзэлтэй, шавхагдаж байгаа, эсхүл тогтоосон нөөц нь хомс ашигт малтмалын орд ашиглалтаас орох орлогыг төлөвлөх, төсвийн тооцоонд тусгах ажлыг хэрхэн сайжруулах вэ?

Байгалийн баялаг-ашигт малтмал олборлогч улс орнуудын засгийн газар нь (i) урт хугацаанд байгалийн баялаг- ашигт малтмалаас орох орлогыг таамаглан тооцоолох, (ii) энэхүү баялгаас орсон орлогыг хэрхэн юунд зарцуулах талаар хэд хэдэн хувилбар бүхий урт хугацааны стратегийг боловсруулах, (iii) тэрхүү урт хугацааны стратегид тохирсон дунд хугацааны санхүүгийн төлөвлөлтийн тусгайлсан загварчлал, түүнийг хэрэгжүүлэх тогтолцоог бүрдүүлдэг, үүний дүнд урт хугацаанд төсөв-санхүүгийн тогтвортой байдлын талаар хүрэх стратегийн зорилтыг тодорхойлдог байх шаардлагатай.

- **Төсвийн баримт бичигт ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлогыг урт хугацаагаар тооцож тогтоосон үнэлгээг багтаасан байх ёстой.** Энэхүү урт хугацааны үнэлгээнд нөөц нь тогтоогдож баталгаажсан байгалийн эрдэс баялгийн тоо хэмжээ, үйлдвэрлэлийн зардал, олборлолтын норм, түүний нэмэгдэлт ба бууралт, тухайн тогтоогдсон эрдэс баялагийн нөөц шавхагдалтын цаг хугацааны үечлэл, түүнчлэн тухайн эрдэс баялгийн дэлхийн зах зээлийн үнэ, үйлдвэрлэл, олборлолтод үндэслэсэн төсвийн тооцоо, түүнийг хийх горим, хэм хэмжээ зэргийг (олборлогч үндэсний компаниудын олборлолтын тооцоог хамруулан) цогцоор авч үзэхийн зэрэгцээ аливаа тодорхой бус зүйлийн талаарх мэдээллийг боломжтой бүхий л хэлбэрээр гаргаж энэхүү үнэлгээний баримт бичигт хавсаргасан байх хэрэгтэй юм. Энэхүү үнэлгээний салшгүй хэсэг бол эрдэс баялгийн олборлолт, түүнээс орох орлогын төсөвт нөлөөлөх *мэдрэмжийн шинжилгээг* нөлөөлөх хүчин зүйлүүдээр нь байнга хийж, уг шинжилгээг цаг хугацааны давтамжтайгаар тодотгон шинэчилж байх явдал мөн. БО&АМОУ-ын хувьд эдгээр тооцоо, төсөөлөл, үнэлгээг хийх, нөлөөлөх хүчин зүйлийн мэдрэмжийн шинжилгээг явуулахад техникийн болон ажиллах хүчний чадавхи сул байдлаас шалтгаалж байж болох тул богино хугацаанд, эрдэс баялаг олборлогч дотоод, гадаадын компанийн олборлолтын хэмжээ, үнийн урт хугацааны тооцоолол-төсөөлийн үндсэн параметерт тулгуурлан төсвийн богино хугацааны төлөвлөлтөд эрдэс баялгийн салбараас орох орлогыг тооцоолж байж болох талтай. Энэ нөхцөлд Засгийн газар Сангийн яамныхаа чадавхийг дээрх шинжилгээ, төсөөлөл, тооцоог үндэслэлтэй хийж чаддаг болох чиглэлээр дунд хугацаанд дээшлүүлж, улмаар байгалийн эрдэс баялгийн олборлолт, үнэ, орлогын төсөөллийг урт хугацаагаар тооцож ул суурьтай хийх чадавхи суух зорилтот арга хэмжээг явцын дунд авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай.
- **Засгийн газар хөгжлийн/ төсвийн урт хугацааны стратегийг боловсруулдаг байх шаардлагатай.** Энэхүү стратеги нь байгалийн эрдэс баялгийн олборлолт, ашиглалтын янз бүрийн хувилбарын нөхцөлтэй уялдаад улсын төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлэх, татвар бууруулах, зарим тохиолдолд татвар хураалтад бүр хайхрамжгүй ханддаг болгох, зарим нөхцлөөр татваргүй болгох, өрийг буцааж төлөх хэмжээг нэмэгдүүлэх, эрдэс баялгийн орлогын хуримтлал бий болгох зэргийг хамарсан олон төрөл бүхий давуу болон сул талуудад үнэлгээ өгөх хэрэгтэй. Тухайн стратеги нь (i) эдийн засгийн болон эрдэс баялгийн үнийн мөчлөгийн хэлбэлзэл тохиолдох үед богино хугацааны зохицуулалт хийх боломж бүхий төсвийн зарлагын ухаалаг бодлого, *зарлагын зохистой эрэмбэлсэн үнэлгээ*¹⁴ бүхий

¹⁴ Бага орлоготой улс орнуудад өндөр ач холбогдолтой асуудалд анхаарал төвлөрүүлэх давуу тал ба тэргүүн ээлжинд санхүүжүүлэх зарлагын эрэмбэ тогтоох талаар санал солилцохдоо Бивэн, (2005), Адам (2005) нарын судалгааг үзнэ үү.

багцтай байх; төсвийн тэргүүн ээлжийн зарлагын хүрээний тооцоолол үнэлгээг сайтар хийсэн байх; (ii) эрдэс баялгийн орлогын хуримтлалаар *ашигт малтмал/эрдэс баялгийн бус төсвийн ирээдүйн алдагдлыг* санхүүжүүлж байх тухай улс төрийн хатуу амлалт өгөгдсөн байх; (iii) засгийн газрын санхүүгийн цэвэр хөрөнгө (эрдэс баялгаас бий болгосон мөнгөн хуримтлал) болон биет эд баялаг (дэд бүтцийн үнэлгээжсэн хөрөнгө)–ийг оролцуулж тооцсон нийт улсын салбарын хөрөнгийн стратегийг дэлгэрэнгүйгээр, өргөн хүрээг хамарсан байдлаар гаргасан байх ёстой. Түүнчлэн БО&АМОУ-ын хувьд энэхүү стратеги нь эрдэс баялгийн бус орлогын хувийн жингийн эзлэмжийн хийгээд үнэмлэхүй хэмжээний аль аль талаас тасралтгүй нэмэгдүүлэх хатуу чиглэл баримталдаг, энэ талаар тодорхой зорилт тавьж хэрэгжүүлдэг байх нь чухал. БО&АМОУ орнууд нийгмийн зүгээс төсвийн бодлогод үзүүлэх шахалт, дарамтыг зүй зохистойгоор зохицуулахдаа төсөв-санхүүгээс хамаарах асуудлаар нийгмийн шийдлийн нэг гол нийтлэг арга хэлбэр болох хамтын гэрээ, нийгмийн зөвшилцөлд тулгуурласан үндэсний хөгжлийн урт хугацааны бөгөөд өргөн хүрээг хамарсан стратеги¹⁵ зорилт боловсруулж, түүнийг хэрэгжүүлэхэд олон нийтийн оролцоог хангах нь чухал.

- Засгийн газар дунд хугацааны санхүү-төсвийн төлөвлөгөөтэй байх шаарлагатай.** Урт хугацааны хөгжлийн стратеги нь дунд хугацаа (гурван жил)-ны төсөв/зарлагын хүрээ (ДХТХ/ДХЗХ)-ээр (хайрцаг №5 –д дурдсан олон улсын туршлагааас үзнэ үү) дамжин хэрэгждэг. (Энэхүү дунд, урт хугацааны санхүүгийн төлөвлөгөөг дунд хугацааны төсвийн хүрээ (ДХТХ), харин санхүүгийн эх үүсвэрийг зарцуулах зарлагын дунд хугацааны төлөвлөгөөг төсвийн зарлагын хүрээ (ДХЗХ) гэж санхүүгийн хэллэгээр нь тус тус нэрлэж заншсан билээ.) ДХТХ/ДХЗХ нь (i) *төсвийн урт хугацааны стратегитэй нийцүүлж дараагийн төсвийн дараалсан гурван жилд баримтлахаар тооцсон нийт зарлага ба ашигт малтмал/эрдэс баялгийн бус төсвийн алдагдлын дээд хязгаарыг;* (ii) *хөрөнгө оруулалтын болон төсвийн урсгал зардлын нийт багцуудын уялдааг хангах;* (iii) *эрдэс баялгийн бус төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх зорилгоор төрийн сангийн дансанд орсон эрдэс баялгийн олборлолт, боловсруулалтын орлогын хуримтлалаас тухайн төсвийн жилүүдэд хийх орлого шилжүүлгийн нийт хэмжээг тус тус багтаасан байх ёстой.* ДХТХ/ДХЗХ нь (i) хэд хэдэн хувилбар бүхий байх; (ii) төсвийн зарлагын дээд хязгаарыг Сангийн яам нь салбарын яам-төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрээр (дээрээс доош чиглэсэн арга-зарчимд суурилж) тодорхойлсон байхын сацуу зарлагын багцад ногдох удирдлагын зардлыг тухайн орны засаг захиргааны удирдлагын чадавхитай уялдуулж тогтоох, юуны өмнө нэн зайлшгүй гэж үздэг нийгмийн үйлчилгээний зориулалттай бөгөөд хойшлуулшгүй зардлын (доороос дээш чиглэсэн арга-зарчмаар) эрэмбийг тогтоосон байх зарчим баримтлах ёстой. ДХТХ/ДХЗХ – г дараагийн жилийн төсвийн жил эхлэхийн өмнө жил бүр тодотгож, уг тодотголоор дараагийн дараалсан гурван жилийн зарлагын дээд хязгаарт мөн тодотгол хийгдсэн байх шаардлагатай. БО&АМОУ орнуудад хэрэв дээрх ажиллагааг гүйцэтгэх чадавхи дутмаг нөхцөлд богино хугацаанд, ДХТХ/ДХЗХ-г зохиоходоо: засгийн газрын системийн нийт орлого ба зарлагын хэмжээг энгийн байдлаар тооцох, ингэхдээ төсвийн хүрээнд тухайн *төсвийн жилд ногдох ашигт малтмал/эрдэс баялгийн бус төсвийн алдагдлыг* тусгайлан тооцсон байх, төсвийн бүрэлдэхүүний гол ангиллыг (хөрөнгийн ба урсгал зардал, үүний дотор тэргүүн ээлжийн зарлагын зориулалтыг зааж) тогтоож төсөвлөсөн байх нь чухал. Дунд хугацаанд бол ДХТХ/ДХЗХ нь төсвийн удирдлагын үр ашигтай хэрэгсэл болж, улмаар төсөв боловсруулах үйл ажиллагаанд гол хэрэглэгдэхүүн байх нөхцөл бүрдүүлэх, тийм чадавхи бий болгох зорилт тавьж хэрэгжүүлсэн байх ёстой.

¹⁵ Дабан, Локэйч (2007) нар Чад улсад санал болгосон зөвлөмжийг үзнэ үү.

- **Дунд хугацааны санхүүгийн төлөвлөгөө нь төсвийн боловсруулалтын үйл явц, ашигт малтмал/эрдэс түүхий эдийн нөөцийн тогтоосон тоо хэмжээ ба үнэ, орлогын хэлбэлзлийг оновчтой удирдах асуудалтай нягт уялдаж цогц хандлагыг агуулах ёстой.** Олон улсын сургамжаас үзэхэд ДХЗХ нь жилийн төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцтай бодлогын түвшинд төдийлөн нягт уялддаггүй байдлаас шалтгаалж улсын санхүүгийн дунд хугацааны төлөвлөлт үр дүнгүй болсон тал нийтлэг харагддаг. Тухайлбал ДХТХ-нд заасан ДХЗХ-г жилийн төсвийн зарлагын дээд хязгаарыг тооцохдоо төдийлөн хайхрахгүй байх явдал түгээмэл ажиглагддаг. ДХТХ-нд заасан зарлагын дээд хязгаарыг ийнхүү баримтлахгүй байх нь эцсийн дүнд эдийн засагт мөчлөгийн хямрал, эсхүл эрдэс баялгийн үнийн хувьд түр зуурын таагүй байдал үүсэхэд тэрхүү сөрөг үзэгдлийг дагасан төсвийн зарлагыг бүрэн санхүүжүүлэх боломж алдагдах, эсхүл түүнийг шийдвэрлэхийн тул засгийн газар төсөвтөө их хэмжээний зээл авах, ингэснээр зөвхөн төсвийн төдийгүй макро эдийн засгийн тогтворгүй байдлыг үүсгэдэг. Үүнтэй уялдаад эрдэс баялаг ихээр олборлодог улс орнууд дийлэнхдээ төсвийн эрдэс баялгийн бус төвийн алдагдлыг хязгаарлахад чиглэсэн төсвийн тусгай шаардлага, зохицуулалтын хэрэгслүүдийг тоон агуулгаар хуульчлан тогтоож баримталдаг ба хэрэв эрдэс баялгийн бус төсвийн алдагдал үүсвэл түүнийг эрдэс баялгийн орлогын хуримтлалаас нөхөн санхүүжүүлдэг, уг төрлийн алдагдлыг жилээс жилд шатлан бууруулах төсвийн тусгай шаардлагыг хуулиар тогтоож хэрэгжүүлдэг нь сайн практик юм. /Энэ арга нь эрдэс баялаг олборлогч орнуудын хувьд эдийн засгийн мөчлөг дагасан төсвийн бодлого, төлөвлөлтөөс татгалзах, харин ч мөчлөгийн өөрчлөлтийн сөрөг нөлөөллийн үед эрдэс баялгаас бий болсон санхүүгийн хуримтлалаас төсвөөр дамжуулж хэрэглээг хөхиүлэн дэмжиж, эдийн засаг, төсөв, нийгмийн хамгагаллын тогтвортой байдлыг хадгалах үр ашигтай хэрэгсэл болгон ашигладаг байна.

С. Ашигт малтмалын олборлолтоос орох орлогыг төрийн сангийн бусад үйл ажиллагаатай хэрхэн уялдуулж зохицуулдаг вэ?

Түүхэн сайн практик туршлагаас харахад эрдэс баялгийн салбараас улсад орох орлогыг Засгийн газрын системийн төсвийн бусад орлогын нэгэн адил түүнийг төрийн сангийн нэгдсэн дансанд төвлөрүүлж байх нь зохистой. Гэхдээ зарим улс оронд хэрэв зүй зохистой гэж үзсэн бол Ашигт Малтмалын Орлогын Тусгай Данс (АМОТД) нээж хуримтлуудаг туршлага байна. Энэхүү судалгааны энэ хэсэгт бидний авч үзэх гол асуудал бол (i) АМОТД-ны гол ач холбогдол ба давуутай тал нь юу вэ? (ii) Хэрэв ийм дансны тогтолцоо бий болговол тэрхүү дансны эрх зүйн хэм хэмжээ нь ямар түвшинд байх ёстой ба бүртгэл тооцоог нь хэрхэн явуулах вэ? (iii) энэхүү дансыг хаана хэрхэн байршуулах нь зохистой вэ? (iv) АМОТД-ны удирдлагыг төсвийн үйл ажиллагаатай ямар хэлбэрээр нэгдсэн байдлаар уялдуулж зохицуулах, түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх вэ? гэсэн асуултад хариу өгөх явдал мөн.

- **Зарим улс орнуудад шаардлагатай гэж үзээд байгалийн ашигт малтмалын орлогын тусгай данс (АМОТД) –ыг тусгайд нь нээж удирдлагыг нь хэрэгжүүлдэг.** Төрийн сангийн тогтолцоо султай, мөнгөн суурьт нягтлан бодох бүртгэлтэй, эдгээр нь сулавтар хөгжсөн БО&АМОУ-д богино хугацааны бодлогын түвшинд ашигт малтмалын орлогыг АМОТД нээж түүнд хадгалан, түүнээс жил бүрийн төсөвт хэрэглэгдэх болон хэрэглэгдсэн бодит тоо хэмжээг нарийвчилж тооцох нь зохистой. АМОТД нээж удирдлах нь: (i) ашигт малтмалын орлогоос ирээдүйд хэрэглэгдэх хуримтлалыг бүрдүүлэхэд олон нийтийн дэмжлэгийг авах, мөнгөн сан-хуримтлалын ил тод байлгахад; (ii) эрдэс баялгийн орлогын хуримтлал, түүний зарцуулалтын урсгалыг удирдах ажиллагааг хялбаршуулж, ил тод байдлыг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлдэг. Харин дунд хугацааны бодлогын түвшинд бол эрдэс баялгийн бүх орлогыг засгийн газрын бусад төрлийн орлогын нэгэн адил төрийн

Хайрцаг №5: Ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч орнуудад ДХТХ ба ДХЗХ тогтоож хэрэгжүүлдэг туршлага

Эрдэс баялаг олборлогч олон улс оронд төсвийн хүрээний хамрах хугацааг уртасгах зорилгоор төсвийн процессоо өөрчилж байна. Төсвийн төлөвлөлтийн энэ шинэчлэл нь төсвийг нэг жилээр зохиох арга ажиллагааны ач холбогдлыг бууруулахад чиглэсэн хууль эрх зүйн орчин бий болгоход чиглэж байгаа хэрэг бус юм. Гол нь: Төсвийн бодлогын зорилт ба мэдэгдлийг дунд хугацаанд суурилсан зарлагын нийт хэмжээгээр тодорхойлох; макро эдийн засгийн төлөв байдлыг дунд хугацаагаар төсөөлөн гаргах; төсвийн ерөнхийлөн эрх захирагч-салбарын яамд төсвийг төсвийн жилээс цааши хугацааны төсвийн тооцоог гаргадаг байх, шинээр хэрэгжүүлэх арга хэмжээний зардлыг тодорхой болгох, яамдын төсвийн багцад хатуу хязгаарлалт тогтоосон байхад чиглэдэг.

Улс орнууд төсвөө дунд хугацаагаар зохиох аргад шилжиж байгаа цөөнгүй тохиолдол байна. **Азербайжан** улсад төсвийн тухай хуулиар бол ирэх жилийн төсөв зохиохдоо түүний дараагийн гурван жилийн төсвийн тооцоог гаргаж байхаар хуульчилжээ. Засгийн газраас баримтлах тэргүүлэх чиглэл, улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг агулсан дунд хугацааны эдийн засгийн төсөөллийг Засгийн газар бэлтгэж түүнийгээ жил бүр тодотгодог ажээ. Оросын Холбооны улсад 2007 оноос эхлээд тус Холбооны улсын нийт төсвийн хүрээг бүтэн гурван жилээр тогтоож *Дум*-аар баталдаг болжээ. Энэ тохиолдолд нефтийн үнэ төсөвт тооцсон босгоос доош унасан үед Холбооны улсын *нэгдсэн төсвийн алдагдлыг ДНБ-ний 2 хувиас хэтрүүлэхгүй байлгах, харин нефтийн үнэ нь төсөөлөн тооцсон уг босго үнээс давсан бодит байдалд уг нэгдсэн төсөв алдагдалгүй, эсхүл ашигтай байхаар төсвийн тусгай шаардлага буюу зохицуулалтыг хуульчилжээ. Зүүн Тиморт* төсвийг мөн л гурван жилээр тооцож дунд хугацааны төсөвлөлийн горимд шилжжээ.

Зарим улсад, тухайлбал: Мексик, Бразил, Чили, Энэтхэг, Шинэ Зеланд зэрэг олон оронд Төсвийн Хариуцлагын Тухай хууль (ТХТХ) баталж мөрдөж байна. **Мексикт** ТХТХ 2006 онд батлагдсан ба энэ хуульд төсвийн тоон үзүүлэлтийг таван жилээр тооцож, засгийн газрын шинэ хөтөлбөрийн зарлага, өртгийн хэмжээг төсвийн баримт бичигт тодорхойлж тусгаж байхаар заажээ. Түүнчлэн энэ хуулиар төсвийн тэнцэл тэг, эсхүл ашигтай байхын сацуу зарлагыг тогтвортой байлгах үүднээс газрын тосны жишиг үнийг ашиглаж байх эрх зүйн зохицуулалтыг тогтоожээ. Газрын тосноос орж ирэх орлого нь байнгын бус шавхагдах чанартай гэдгийг тооцоолон **Экваторын** хувьд Төсвийн хариуцлагын тухай хуулийг 2002 онд баталж, эрдэс баялгийн бус төсвийн алдагдлыг тэглэх түвшинд хүртэлх хугацаанд улсын буюу засгийн газрын төвлөрсөн эрдэс баялгийн (газрын тосны) бус төсвийн алдагдлыг жил бүр ДНБ-ний 0.2 хувьтай тэнцэх хэмжээнд бууруулахаар хуульчилжээ.

сангийн нэгдсэн дансанд тусгаж засгийн газрын нийт мөнгөн урсгалын удирдлагын хүрээнд хэрэгжүүлнэ.

- **АМОТД-ны тогтолцоог тусдаа бие даасан хуулийн этгээдийн хэлбэрээр бий болгох нь.** Зарим улс оронд АМОТД-ны тогтолцоог тусдаа бие даасан хуулийн этгээдийн хэлбэрээр

бий болгож түүнийг мөн тусгайлсан хууль тогтоомжоор үйл ажиллагааг нь зохицуулдаг. АМОТД-ыг зарим улсууд институци тогтолцооны хэлбэрээр байгуулдаг. Ийнхүү тусдаа бие даасан агуулгатай АМОТД-ны институци тогтолцооны гол мөн чанар, агуулга нь байгалийн баялаг, эрдэс түүхий эдийн орлогоос бий болсон мөнгөн хуримтлалыг янз бүрийн “буруу” ашиг сонирхолоос хамгаалахад оршдог. АМОТД-ны бие даасан хуулийн этгээдийн хэлбэртэй тогтолцооны өөр нэг мөн чанар нь Төсвийн оновчтой механизмуудыг тогтоон мөрдсөнөөр төсвийн шинэчлэлийг эрчимжүүлэх, уян хатан зохицуулалтыг хэрэглэхэд тус дэм үзүүлнэ гэж үздэг. Гэхдээ улс орнуудын практикаас харахад хууль эрх зүйн оновчтой хүрээг тогтоохгүйгээр АМОТД-ны тогтолцоог бие даасан байгууллага-хуулийн этгээдийн хэлбэрээр зохион байгуулах нь эрх мэдлийн хэт төвлөрлийг үүсгэх, төсвийн ажиллагааг хэлбэрдэх, төсвийн асуудал эрхэлсэн байгууллага, алба нь төсвийн шинэчлэлийг үл хайхрах сөрөг үр дагавар бий болгож болзошгүй юм.

- АМОТД-ны байршилт, эрх зүйн хэм хэмжээ нь эцсийн дүнд эрдэс баялгийн орлогын нэр төрөл, тоо хэмжээ, түүний зарцуулалтын чиглэл, эрдэс баялгийн орлогын хуримтлалын цаг хугацааны хамаарал, хүчин зүйлийн нөлөөллийг тооцож тогтоохоос хамаардаг.** Эрдэс баялгийн орлого оролтын хэмжээ харьцангуй бага, түүний бүрдэлт алгуур аажим явагддаг тохиолдолд уг орлогыг эрх мэдэл бүхий этгээд гол төлөв богино хугацаанд, дотоодын гүйлгээнд зориулж зарцуулах сонирхол давамгайлдаг ба энэ нөхцөлд АМОТД-ыг төв банкинд байршуулж, орлого, зарлагын гүйлгээг нь тухайн орны үндэсний мөнгөн тэмдэгтээр илэрхийлдэг. Харин үүний эсрэг, эрдэс баялгийн орлого оролтын хэмжээ харьцангуй том дүнтэй, түүний бүрдэлт, урсгал нь тогтмол шинжтэй байгаа тохиолдолд уг орлогыг эрх мэдэл бүхий этгээд түүнийг урт хугацаанд зарцуулахыг зорьж энэхүү дансны орлого, гүйлгээг чөлөөтэй хөрвөдөг валютаар илэрхийлж гол төлөв гадаад зах зээлд удирдлагыг нь хэрэгжүүлдэг. Ийнхүү гадаад зах зээлд удирдлагыг нь хэрэгжүүлэх АМОТД нь (i) Засгийн газар аливаа нэг зохисгүй “бохир” сонирхлын үүднээс эрдэс баялгийн орлогын мөнгөн хуримтлалыг барьцаалах, түүгээр зээлийн батлан даалт гаргах, уг хөрөнгийг бусдад эрсдэлтэй нөхцлөөр зээлдүүлэх, тархаан байршуулах гэсэн дарамт шахалтаас хол хөндий байлгах; (ii) эрдэс баялгийн орлого, түүнээс бүрдсэн мөнгөн хуримтлалыг дотоод, гадаад валют хоорондын ханшийн хэт эрсдлээс хамгаалах, гадаад зах зээлд удирдлагыг хэрэгжүүлсэнээс зохих хэмжээний нэмэлт орлого олох боломж бүрдүүлэхэд тус дэм өгнө.
- АМОТД-нд төвлөрсөн эрдэс баялгийн орлого, зарлага нь төсвийн бүрэлдэхүүнд нэгтгэгдэн тусгагдана.** АМОТД-ны тогтолцоогоор дамжиж эрдэс баялгийн орлогын ба зарлагын бүх гүйлгээ төсвийн бүрэлдэхүүнд багтан хуримтлагдаж, хяналт тавигдаж байх нь Засгийн газрын санхүүгийн статистик, нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын нийтлэг стандарт хэм хэмжээтэй нийцдэг. Энэ зарчим, томъёоллоор богино хугацааны бодлогын түвшинд дараах нөхцлийг баримталж зохих тогтолцоо бүрдүүлэх учиртай. Энэ нь: (i) эрдэс баялгаас хууль тогтоомжийн дагуу улсад орох ёстой бүхий л төрлийн орлогыг АМОТД-нд оруулаг байх; (ii) АМОТД-аас хийх орлого шилжүүлгийн хэмжээг жилийн төсвийн хуулиар тогтоож, уг шилжүүлгийг төсвийн эрдэс баялгийн бус алдагдлыг санхүүжүүлэхэд зориулдаг байх; (iii) АМОТД-наас шилжүүлэг хийгээд уг дансанд үлдсэн мөнгөн хуримтлалын тоо хэмжээ, байршил, түүний эрсдэлгүй байдал, удирдлагын тогтолцоо нь тодорхой бөгөөд ил тод байдал нь хангагдсан байх. Дунд хугацааны бодлогын түвшинд бол эрдэс баялаг олборлогч улс орон бүр АМОТД-ны тэнцлийн удирдлагыг хамруулсан улсын салбарын хөрөнгө, өр төлбөрийн буюу актив-пассивын нэгдсэн удирдлагын стратеги гарган хэрэгжүүлдэг байх шаардлага тавигддаг (энэ зүйлийн Е хэсгийг үзнэ үү).

D. Ашигт малтмал/эрдэс баялгаас орох орлогыг төсвийн гүйцэтгэлийн үйл явцтай хэрхэн уялдуулж, төсөвт яаж тусгаж байх шаардлагатай вэ?

Онолын үүднээс авч үзвэл эрдэс баялгийн орлогыг засгийн газрын бусад орлогын нэгэн адил түүнийг улсын төсвийн гүйцэтгэлийн үйл явцад хамруулж байх ёстой. Гэхдээ төсөв зохиох нөхцөлд эрдэс баялгийн их хэмжээний орлого нь төсвийн зарлагыг тэргүүлэх ач холбогдолтой бус зүйлийг санхүүжүүлэх аргаар төсвийг хэт тэлэх сонирхлыг өдөөж хэт ачаалах дарамт учруулж болзошгүй байдаг. Энд анхаарах хамгийн гол асуудал бол: (i) Төсвийн хуваарилалт болон АМОТД-аас хийх санхүүжилтийг хэтрүүлэхгүй байх гэдгийг хэрхэн баталгаажуулах вэ?; (ii) хэрэв төсөвт нэмэлт өөрчлөлт оруулах оновчтой механизм хараахан байхгүй тохиолдолд тэрхүү механизмыг хэрхэн бий болгох вэ? (iii) төсвийн зарлагын гүйцэтгэлийн хяналтыг хэрхэн сайжруулах вэ? гэдэгт оршино.

- Засгийн газар төсвийн хэтрэлтээс сэргийлсэн зарлагын хяналтыг сайжруулах хэрэгтэй.** Эрдэс баялаг олборлогч улсын хувьд гол сорилт нь АМОТД-наас жилийн төсөвт хийх шилжүүлгийн хэт ихсэлтийн дарамтаас хэрхэн сэргийлэх вэ гэсэн асуудал байдаг. АМОТД-наас жилийн төсөвт хийх шилжүүлгийн хэмжээ нь төсвийн хуулиар зөвшөөрөгдөж тогтоосон хэм хэмжээ, тусгай шаардлагыг зөрчихгүй байх шаардлагатай. Энэхүү шаардлагыг хангахын тулд (i) *Засгийн газрын нэрийн өмнөөс Сангийн яам төлөөлж төсвийн тогтвортой байдлыг хангах бодлого тодорхойлох хариуцлага хүлээдэг байх, мөн үүнийг хэрэгжүүлэх эрх мэдэлтэй байх, үүнийг улс төрийн амлалт, хуулиар батлалгаажуулсан байх шаардлагатай.* (ii) Сангийн яам гэнэтийн цочирдол, гуйлт-хүсэлтэд автахгүй байх, үүний тулд төсөвт өөрчлөлт хийх сайн загварчлагдсан механизмийг бий болгох, төсвийн талаар салбарын яам хоорондын зохицуулалт, зөвшилцөл явуулдаг байх, *төсвийн санхүүжилтийн хувьд зохистой бөгөөд үнэн зөв амлалтын төлөвлөгөөтэй, тэр нь баталгаатай байх;* (iii) *нягтлан бодох бүртгэл, тайлагнал, дотоод хяналтын тогтолцоог оновчтой болгосон байх* ёстой. Эдгээрийн талаар зохих шинэтгэл хийхэд БО&АМОУ-ын хувьд цаг хугацаа шаардагддаг боловч богино хугацааны бодлогын түвшинд бол юуны өмнө төсвийн санхүүжилтийн амлалтын баталгаа буюу санхүүжилтийн амлалтын төлөвлөгөөг наад зах нь гол салбарын яамдын төсвийн багцыг хамруулж зохистойгоор хэрэгжүүлэх, үүнтэй нийцсэн сайн зохион байгуулагдсан тайлагналын тогтолцоог бүрдүүлэх нь зайлшгүй чухал. Дунд хугацаанд төсвийн хууль эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд дотоод хяналтын тогтолцоог бүрдүүлж хэрэгжүүлэх ба энэ нөхцөлд Сангийн яамны зүгээс явуулж буй дотоод хяналтын тогтолцоонд тавьж буй шаардлагыг салбарын яамд энэхүү шинэчлэлийн үйл явцад дэмжлэг авах үүднээс хойрог хандахгүй байх явдал чухал.
- Засгийн газар төсөвт өөрчлөлт оруулах механизмыг оновчтой тогтоож өгсөн байх хэрэгтэй.** Зарим улсын сайн практик туршлагаас харахад тухайн засгийн газар нь төсвийн гүйцэтгэлийн явц байдлыг *төсвийн жилийн дундуур буюу хагас жилээр* тооцож байна. Санхүүжилтийн эх үүсвэр (эрдэс баялгийн орлого, эрдэс баялгийн бус орлого, эсхүл төсвийн дэмжлэг) нь үлэмж буурсан, эсхүл дутагдсан, эсхүл эрх бүхий хяналтын этгээдийн зүгээс гаргасан хяналт-үнэлгээний улмаас зарлагыг нэмэгдүүлж нэмэлт төсөв шаардагдах болсон тохиолдолд Засгийн газар дараах арга замыг эрж хайх хэрэгтэй болно. Энэ нь: (i) Засгийн газрын цэвэр санхүүжилт/зээллэгийн байдлыг доройтуулахгүйгээр санхүүжилтийн нэмэлт эх үүсвэрийг хайх; (ii) төсвийн санхүүжилтийн дахин хуваарилалт хийх, зарим төрлийн санхүүжилтийн зориулалтыг өөрчлөх, хэмжээг нь бууруулах, эсхүл эрдэс баялгийн бус орлогын хэмжээг нэмэгдүүлэх; (iii) АМОТД-наас төсөвт хийх эх үүсвэр шилжүүлгийн хэмжээг төсөвлөсөн түвшингээс нэмэгдүүлэх эрхийг хууль тогтоогч байгууллагад хүсэлт гаргах. Энэ практикийг БО&АМОУ нь богино хугацаанд баримтлахдаа төсвийн нэмэлт, өөрчлөлт, түүний зориулалтыг ил тод байлгах, АМОТД-наас хийх орлогын эх үүсвэрийн нэмэлт шилжүүлэг нь зайлшгүй шаардлагатайг нотлох, энэ нь зөвхөн богино хугацааны арга хэмжээ болох тухай мэдэгдэх. Дунд хугацаанд бол

засгийн газар төсөвт нэмэлт оруулах горим загвар бий болгох асуудлыг хамруулж төсвийн хууль эрх зүйн өргөн хүрээний шинэтгэл хийх тухай улс төрийн амлалт авах ёстой.

- **Засгийн газар төсвийн зарлагын гүйцэтгэлийг хянах тогтолцоог боловсруулж батлах ёстой.** Эрдэс баялаг олборлогч зарим улс оронд тусгай зориулалтын нөхцөл заасан эрдэс баялгийн данс нээж түүнд орлого хуримтлуулах тусдаа бие даасан төсвийн этгээдийг бий болгосон байдаг тухай дээр дурдсан. Тухайлбал Чад улсад “Коллеж” хэмээх бие даасан төсвийн данс бүхий этгээдийг бий болгож, зохицуулах журам гаргасан боловч энэ нь уг данснаас зарлага гаргах нөхцөлд төдийлөн зохистой бус зохицуулалттай, итгэл үнэмшил багатай тогтолцоо гэдгээ харуулжээ. Гэхдээ энэ судалгаа-зөвлөмжийн V хэсэгт дурдсан “зэрэгцээ” механизмын талаар тэмдэглэсэн хэсэгт нэгдсэн төсөв ба түүний төлбөрийн чадвар, хөрвөлтийн асуудлыг хөндсөн билээ. Энд мөн төсвөөр дамжиж өрсөлдөөнийг хэрхэн идэвхгүй болгодог, засгийн газрын төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг бууруулдаг талаар дурдсан. БО&АМОУ-ын хувьд ийм “зэрэгцээ” буюу хос төсөвлөлийн арга сонголтын талаар түргэвчилж хууль эрх зүйн орчин бүрдүүлдэг, түүнийгээ улс төрийн амлалтын зардлын санхүүжилтийг баталгаажуулахад чиглүүлж, төлбөрийн амлалт дор яаравчлан хэрэгжүүлж эхэлдэг, эцсийн дүнд ийм “зэрэгцээ” буюу хос төсөвлөлт, түүний арга механизмын үйлчлэлийн сөрөг үр дагавар юу болдог тухай сургамжийг анхааралдаа авна буй заа. Иймд дунд хугацаанд эдгээр улс оронд улсын салбарын, түүний дотор засгийн газрын төсвийн зарлагыг олон улсын жишиг стандартыг суурь болгож үнэн зөв ангилан төсөвлөх ба мөн үнэн зөв бүртгэл, түүний стандартын ангилал, бодит үнэнийг харуулж чадах тайлагналын боловсронгуй сайн тогтолцоог бүрдүүлж ашигладаг байх ёстой.

Е. Улсын салбарын хөрөнгийн удирдлагын практик арга зүйг хэрхэн сайжруулах вэ?

Хэрэв тухайн орны засгийн газар эрдэс баялгийн орлогын хэт нөлөөллөөс гадуур *суурь төсвийн зарчмаар төсөвлөлийг хийж* түүний гүйцэтгэлийг хангана гэж үзвэл жишээ нь: “Х” улсын хувьд төсвийн жилийн төгсгөлд АМОТД-нд оруулсан эрдэс баялгийн орлогыг хуримтлуулсан байх шаардлага гарна. Энэ тохиолдолд: (i) АМОТД-ны орлого бүрдүүлэлт, уг дансны тэнцэлд тавих шалгуур нь чухам ямар байх вэ?; (ii) Хөрөнгө Оруулалтын Хороог тусгайлан байгуулах шаардлага ба давуу тал, ач холбогдол, бас үүний сацуу тохиолдож болох бэрхшээл, сорилтууд, төвөгтэй байдал нь юу байж болзошгүй вэ?; (iii) АМОТД-ыг хаана байршуулах, хэрхэн удирдах, уг дансны тэнцлийг ямар түвшинд байлгах, энэ асуудлыг хэн, ямар байгууллага эрхлэх, түүний тогтолцоо нь ямар байх вэ?; (iv) АМОТД, түүний хөрөнгө нь засгийн газрын мэдлийн бусад хөрөнгө орлого, түүнчлэн өглөг, өр төлбөрийн бүтцэд нэгэн адил тооцогдож, түүний бүрэлдэхүүнд хамаарагдаж төсвийн нэгдсэн удирдлагаар явагдана гэдгийг хэн хэрхэн баталгаажуулах вэ? гэсэн асуултууд юуны өмнө тавигдана.

- **АМОТД-ны орлого бүрдүүлэлт, түүний тэнцэл нь тухайн эрдэс баялгаас орох орлогын хэмжээ, түүнээс цаашид бий болох орлогын хүлээгдэх түвшин, уг орлогоос бий болсон санхүүгийн хөрөнгийг хуримтлуулан хадгалах хугацааны үргэлжлэл зэргээс хамаарна.** Хэрэв эрдэс баялгаас орох орлогын хэмжээ харьцангуй бага, түүнийг богино болон дунд хугацаанд зарцуулах стратегийг эрх бүхий этгээд тодорхойлж баримталсан бол түүнийг төрийн сангийн нэгдсэн дансаар дамжуулж төв банкинд байршуулж, энэхүү данс дахь санхүүгийн хөрөнгийг улсын үндэсний валютаар илэрхийлж, түүнээс заавал нөхцөл заасан зориулалттай бус хөрөнгө оруулалтад тодорхой хэмжээний хязгаарт багтааж, эдийн засагт уг хөрөнгийг хэвийн байдлаар шингээх багтаамж аль хир байгаа болон, төсвийн тогтвортой байдлыг алдагдуулахгүй байдлыг шинжилж тооцсоны үндсэн дээр зөвхөн төсвийн хүрээнд зарцуулах бөгөөд, харин энэ хөрөнгийг аль нэг гадаад зах зээлд чөлөөтэй хөрвөх валютаар илэрхийлж байршуулах

шаардлага гарахгүй болно. Харин хэрэв эрдэс баялгаас орох орлогын хэмжээ харьцангуй том дүнтэй, түүний орох урсгал нь тогтвортой, уг орлогыг урт хугацаанд хуримтлуулах, түүгээр нөхцөл заасан санхүүгийн болон бусад дэд бүтцийн хөгжлийн хөрөнгө оруулалтын стратегийг¹⁶ эрх бүхий этгээд тодорхойлж баримталж байгаа бол уг хуримтлалыг чөлөөт валютад хөрвүүлж гадаад зах зээлд удирдлагыг хэрэгжүүлэх ёстой. Энэхүү стратеги нь: (i) уг сангийн үйл ажиллагаагаар нэмэлт орлого авчирч байх ёстой ба түүний орлогын нормыг тогтоосон байх, гэхдээ үүнд харьцангуй консерватив байдлаар хандах, хөрөнгийн эрсдлийн магадлалыг тооцож тогтоох ба хөрвөх чадварыг дээд түвшинд хангах асуудлыг тус тусад нь ангилан төрөлжүүлж тодорхойлсон байх; (ii) тухайн хөрөнгийн хуримтлалыг тааруу үр дүн хүлээгдэх, эсхүл эрсдэлтэй "зохистой бус" сонирхлын үүднээс зарцуулах гэсэн дарамт, шахалтад өртүүлэхээс сэргийлэх; (iii) Засгийн газар, эрх бүхий өөр бусад этгээд эрдэс баялгийн орлогын хуримтлалаар аливаа нэг эрсдэлтэй зүйлийн дэнчин, барьцаа тавих, төлбөрийн ба үүргийн баталгаа, батлан даалт гаргаж эрсдэлд оруулахгүй байлгахад сангийн удирдлагын хүрээ чиглэсэн байх ёстой. Ялангуяа БО&АМОУ-ын хувьд АМОТД-ны орлогыг чөлөөтэй хөрвөх валютад хөрвүүлэн багцалж, гадаад зах зээлд байршуулж удирдах нь зохистой бөгөөд том хэмжээний ийм санхүүгийн хуримтлалыг тухайн БО&АМОУ-ын дотоодын эдийн засагт шингээх чадварын үнэлгээг хийж, түүнийг эдийн засгийн тогтворжилт алдагдахаар хэтрүүлэн хөрөнгө оруулалт болон бусад зориулалтаар зарцуулахаас ихэд болгоомжлох хэрэгтэй байдаг.

- **Эрдэс баялаг олборлолтоор ихээхэн хэмжээний орлого олж санхүүгийн хуримтлалтай болсон улс орны хувьд түүнийг удирдах тусгайлсан Хөрөнгө Оруулалтын Хороог байгуулах хүсэл байж болно.** Энэхүү Хөрөнгө Оруулалтын Хорооны үндсэн зорилго ба чиг үүрэг нь АМОТД-ны удирдлагыг хамруулаад засгийн газрын санхүүгийн хуримтлалын энэхүү хөрөнгөөр *хөрөнгө оруулалт хийх стратегийн загвар* боловсруулж тодорхойлоход чиглэсэн байх ёстой. Энэ нь бүхэлдээ Сангийн яамны шууд эрхлэх чиг үүргийн асуудал байдаг. Гэхдээ эрдэс баялгийн орлогоор хуримтлал бий болгосон олон улс оронд Хөрөнгө Оруулалтын Хороо гэж нэрлэгддэг тусгайлсан төрөлжсөн чиг үүрэгтэй институци тогтолцоог хуульчлан бий болгодог ба энэ Хороо нь уг хөрөнгийн удирдлагад хараат бус байдлаар бие дааж хяналт тавих тусгайлсан зорилго, эрх, үүрэгтэй байх шардлагатай байдаг. Тус Хөрөнгө Оруулалтын Хороо нь эрдэс баялгийн орлого хуримтлалын сангаас тухайн жилд төсвөөр дамжуулж хэрхэн, ямар хэмжээгээр зарцуулах болон ДХТХ-ний дагуу хэрэгжүүлэх уг нөөцийн удирдлага, түүнээс олох үр ашиг болон АМОТД-ны хөрөнгийн хөрвөх чадварт тавигдах шаардлагыг хэрхэн хангаж байгаа байдлын талаар үнэлгээ дүгнэлт гаргаж, энэ тухай Сангийн сайдад зөвлөх чиг үүрэгтэй байна. Олон улсын шилдэг сайн практик туршлагаас харахад тухайн Хорооны бүрэлдэхүүн нь Төв банк, Сангийн яамнаас, мөн засгийн газрын бус (Засгийн газрын бус эрдэс баялгийн салбарын болон шинжилгээ, судалгааны байгууллага) салбараас эдийн засаг, санхүүгийн чиглэлээр өндөр түвшинд мэргэшсэн мэргэжилтнээс бүрдсэн төлөөлөлтэй байх, тэгэхдээ тус Хорооны гишүүний гишүүнчлэлд нэгээс доошгүй этгээд нь олон улсын санхүүгийн хөрөнгө оруулалтын чиглэлээр нарийн мэргэшсэн байх шаардлагатай байдаг. Тус Хороо нь төрийн сангийн санхүүгийн зуучлагч (төв банк, эсхүл олон улсын санхүүгийн зуучлан үйлчлэгч байгууллагын адил)-ийн хүлээсэн үүргийг, тухайлбал: санхүүгийн хөрөнгө оруулалтын өдөр тутмын ажиллагааг шууд гардан гүйцэтгэх чиг үүрэг хүлээхгүй. Эрдэс баялаг олборлогч улс орон бүрийн засгийн газар нь энэхүү Хороонд тавигдах тусгай

¹⁶ Ашигт малтмалын орлогын нөөцийн сангийн удирдлагыг Эх орны Баялгийн Сангийн энэ жишгээр чанаржуулж болох юм. ОУВС-ийн Олон улсын Ажлын Хэсгийн зөвлөмж-санал болгосны дагуу Засгийн газар нь Эх орны Баялгийн Сангийн удирдлагын Сангиагогийн энэ зарчмыг авч хэрэгжүүлэх нь зохилтой байж болно. Нийт улсынхаа санхүүгийн тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангахад дэмжлэг авах асуудлыг энэхүү сангийн удирдлагын зарчимтай уялдуулж Эх орны Баялгийн сангийн удирдлагын аргыг нэвтрүүлэх амлалт авч хэрэгжүүлж ч болох юм.

шаардлага, чадавхийг хангасан байх талаар онцгой анхаарал тавих хэрэгтэй юм. БО&АМОУ-ын хувьд энэхүү хорооны бүрэлдэхүүнд сонголт хийхэд нийцэх мэргэжилтний хүрэлцээ дутмаг тал гарч болох юм. Ийм нөхцөлд Сангийн яам хараат бус байдлаар, бусдын шахалт шаардлагад авталгүйгээр тэдгээрт сонголт хийж байх ёстой. Өөр нэг хувилбар бол төрийн сангийн зуучлалын үүрэг гүйцэтгэх хууль эрх зүйн хүрээнд төв банк, эсхүл сонголт хийсэн олон улсын санхүүгийн байгууллага зохих стандартын дагуу санхүүгийн хөрөнгө оруулалтын сангийн зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэж Сангийн яаманд зөвлөх чиг үүрэг хүлээж ажиллаж болно.

- **АМОТД-ны удирдлага, түүний гүйлгээ, үйл ажиллагааг эрхлэх санхүүгийн этгээдийн бүтэц, тогтолцоо нь тухайн орон нутгийн түвшин дэх мэргэжилтний чадавхи, уг хөрөнгө оруулалтын сангийн хэмжээнээс хамаарах болно.** Хэрэв эрдэс баялгаас орох орлогын хэмжээ харьцангуй бага, түүнийг богино болон дунд хугацаанд зарцуулах стратегийг эрх бүхий этгээд тодорхойлж баримталсан тохиолдолд АМОТД-ыг төрийн сангийн нэгдсэн дансаар дамжуулж төв банкинд байршуулж, түүний удирдлагыг Засгийн газар, төв банк хооронд нарийвчлан харилцан тохиролцсон гэрээний үндсэн дээр төв банк хэрэгжүүлдэг байж болно. Харин эрдэс баялгаас орох орлогын хэмжээ харьцангуй том дүнтэй, түүний орох урсгал нь тогтвортой, уг орлогыг урт хугацаанд хуримтлуулах, түүгээр нөхцөл заасан санхүүгийн хөрөнгө оруулалтын стратегийг эрх бүхий этгээд тодорхойлон баримталж байгаа бол уг санхүүгийн хуримтлалын дансан дахь хөрөнгийг чөлөөт валютад хөрвүүлж, (Норвеги улсын жишгээр) төв банк нь гэрээний үндсэн дээр, эсхүл энэхүү гэрээлэлтийн оронд (Сао Том, Принсипийн жишгээр) олон улсын санхүүгийн байгууллагаар удирдлагыг нь гүйцэтгүүлэх нь зохистой гэдгийг зориуд тэмдэглэе. Ингэхдээ сүүлчийн дурдсан удирдлагын аргыг БО&АМОУ-ын хувьд сонголт хийхдээ энэхүү олон улсын санхүүгийн мэргэжлийн зуучлагч байгууллагыг өрсөлдөөний зарчмаар шилэн сонгох нь зүйтэй.
- **АМОТД-ны хөрөнгийн болон тэнцлийн удирдлагыг засгийн газрын хөрөнгө, өр төлбөрийн буюу актив-пассивын нэгдсэн стратегид нэгдсэн байдлаар хамруулж тусгана.** АМОТД-ны баланс, түүний тэнцлийн үр дүнг засгийн газрын санхүүгийн бусад үйл ажиллагаатай хамтатгасан байдлаар засгийн газрын хөрөнгө-өглөг, өр, төлбөрийн тайланд тусгаж, уг тайланд аудит хийлгэж жилийн эцэст зохих дээд шатны байгууллагад хүргүүлнэ. Энэхүү тайланд улсын өрийн болон эрдэс баялгийн үндэсний компаниудын улсын төсөв, санхүүгийн тайлан гаргахад холбоотой авч үзэх ёстой хөрөнгө-өглөг, өр, төлбөр хэрэв байгаа бол түүний хэмжээ, бүтцийн талаарх мэдээллийг тусгана. Энэхүү тайлангийн хамгийн гол зорилго нь *засгийн газрын санхүүгийн цэвэр хөрөнгийн хэмжээг тооцох*, ингэхдээ АМОТД-нд хуримтлагдсан хөрөнгөөс зарцуулсан хэсэг, олсон нэмэлт орлого, уг дансанд үлдсэн цэвэр дүнг засгийн газрын санхүүгийн үйл ажиллагаанд хамруулсан байдлаар тодорхойлж, түүнийг хууль тогтоогч дээд шатны байгууллагад танилцуулж зөвшөөрүүлж баталгаажуулсан шийдвэр гаргуулах явдал мөн. БО&АМОУ-ын хувьд засгийн газрын системийн энэхүү санхүүгийн нэгдсэн тайлан нь улсын салбарын нийт цэвэр хөрөнгийн хэмжээг, түүний дотор санхүүгийн цэвэр нөөц хөрөнгийг тодорхойлох, засгийн газрын зээллэгийн бодлогод үнэлгээ өгөхөд тусална.

Ғ. Ашигт малтмалын орлогын удирдлагын хувьд Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавигдах хариуцлагыг хэрхэн өндөржүүлж, түүний ил тод байдлыг хэрхэн хангах вэ?

Ашигт малтмалын орлогын удирдлагын хувьд Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавигдах хариуцлагыг хэрхэн өндөржүүлж, түүний ил тод байдлыг хэрхэн хангах тухайд дараах гол асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатай гэж үздэг бөгөөд энэ нь: (i) төсвийн баримт бичиг нь тов тодорхой, бодитой байх түүнийг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байдлыг хэрхэн сайжруулах; (ii)

АМОТД-ны үйл ажиллагааны тайлагналтыг хэрхэн сайжруулах; болон (iii) эрдэс баялгийн орлого, хуримтлалын удирдлагад тавих хяналтын тусгай зөвлөл байгуулахын давуу тал ба сорилтууд юу вэ зэрэг болно.

- **Эрдэс баялаг олборлогч үндэсний компаниудын хийсэн төлбөрийг оруулаад засгийн газрын мэдэлд төвлөрүүлж байгаа эрдэс баялгийн орлогын нэр төрөл, хийгдсэн төлбөрүүд бүхэлдээ аль болох нээлттэй, ил тод байх нь чухал.** Олборлох Салбарын Ил тод Байдлын Санаачилга (ОСИТБС) болон Эрдэс Баялгийн Орлогын Ил тод Байдлыг хангах Сан (ЭБОИТБС)-гийн Журамд энэ асуудалд онцгой анхаарал төвлөрүүлсэн байдаг (Хайрцаг №6-г үзнэ үү). Гэхдээ тухайн улсууд эдгээр санаачилгууд, эсхүл эдгээртэй холбогдох зарчмуудад бүрэн нэгдэн ороход иж бүрэн зохицуулалт, зохион байгуулалтын арга хэмжээ авсан байх шаардлагатай ба үүнд цаг хугацаа шаардагддаг. Богино хугацаанд эрдэс баялаг олборлогч компаниудаас улсын төсөвт төвлөрүүлж байгаа ашигт малтмал/эрдэс баялагтай холбогдолтой орлогын хураалт, төлөгдсөн хэмжээ нь төсөвлөсөн, тооцсон үзүүлэлттэй нийцэж байгаа эсэхэд үнэлгээ өгөх, тодруулга хийх, холбогдох мэдээллээр хангах чиг үүрэг бүхий нэгжийг БО&АМОУ-ууд Сангийн яам дээрээ бий болгох арга хэмжээ авч болох юм. Харин дунд хугацаанд бол БО&АМОУ-уудад ОСИТБС-д бүрэн эрхт гишүүнчлэлээр нэгдэн орох зорилго тавьж ажиллах нь зохистой.

Хайрцаг №6: Ашигт малтмал/эрдэс баялгийн орлогын удирдлага, түүнтэй холбогдсон сангийн үйл ажиллагааг ил тод болгосон улс орнуудын туршлага ба энэ талаархи олон улсын байгууллагын санаачилга

Сүүлийн арваад жилд байгалийн баялаг олборлогч компаниудаас засгийн газарт оруулсан эрдэс баялгийн орлогын талаарх мэдээллийг ил тод болгох талаар нилээд дорвитой арга хэмжээ хийгдэж байна. Эдгээр арга хэмжээ, санаачилгууд нь:

“Төлснөө Нийгэл” (Publish What you Pay campaign) хөдөлгөөнийг Дэлхий нийтийн гэрч (“Global Witness”), Нээлттэй нийгмийн хүрээлэн (“OSI”), ИБУИНВУ –ын Хүүхдийг ивээх сан (“Save the Children UK”) болон “Transparency International UK” зэрэг байгууллагууд эхлүүлсэн ба энэ нь эрдэс баялаг, газрын тос, стратегийн бусад ашигт малтмал бүхий улс оронд үйл ажиллагаа явуулж байгаа эрдэс баялаг олборлогч дотоод, гадаадын бүх компаниудыг тухайн улсад ямар төрлийн, хэдий хэмжээний төлбөр төлж, орлого оруулж байгаагаа хэвлэн нийтлэх хэрэгтэй гэдгийг ятгаж ойлгуулахад чиглэж байна.

Олборлох Салбарын Ил Тод Байдлын Санаачилга (ОСИТБС) буюу Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) нь: ашигт малтмал олборлогч компаниудын засгийн газарт төлж буй төлбөр болон засгийн газарт байгалийн эрдэс баялгийн олборлолтоор орж ирдэг орлогыг хэрхэн мэдээлэх, тайлагнах болон тэдгээр мэдээллийг нэгтгэх, түүнд дүн шинжилгээ хийх ажлыг хараат бус гуравдагч этгээдээр гүйцэтгүүлэх талаарх заавар зөвлөмжөөр тухайн улсын засгийн газар болон ашигт малтмал олборлогч компаниудыг хангадаг.

Орлогод хяналт тавих хүрээлэн (“Revenue Watch Institute”) www.revenuewatch.org): “Hewlett Foundation”-аас ивээн тэтгэгддэг энэ хүрээлэнгийн гол зорилго нь засгийн газрын орлого, зарлагад иргэдийн зүгээс тавих хяналтыг илүү үр дүнтэй болгох үүднээс ашигт малтмалын олборлолтоос орж байгаа орлогын талаарх мэдээллээр иргэдийг хангах, энэ талаар сургалт явуулах, сүлжээ бий болгох, шаардагдах хөрөнгийг гаргах зэрэгт оршино.

Эрдэс Баялгийн Орлогын Ил Тод Байдлыг Хангах тухай ОУВС-ийн удирдамж (“International Monetary Fund’s Guide on Resource Revenue Transparency”): Энэ удирдамж 2005 оноос эхэлж үйлчилж эхэлсэн бөгөөд байгалийн эрдэс баялаг олборлогч улс орнуудын иргэний нийгэм, засгийн газрын зүгээс энэ талаар явуулах үйл ажиллагаанд гол баримтлах зарчмыг тогтооход дэмжлэг үзүүлэх чухал хэрэгсэл болдог.

Дэлхийн банкны дэмжлэгтэйгээр хэрэгжидэг ОСИТБ-ын Санаачилга++ нь шинэ хандлага дээр суурилсан бөгөөд “үнэ цэнийн гинжин хандлага” гэж бас нэрлэгддэг. Эрдэс баялаг олборлох эрхийг худалдах үйл явцыг ил тод болгох, нарийн зохицуулалтын тогтолцоо, авлигаас ангид татварын тогтолцоо, макро-эдийн засгийн эрүүл зөв удирдлага, тогтвортой өсөлтийг хангах, ядуурлыг бууруулахад зорилгоор байгалийн нөөц баялгийн орлогыг ашиглах нөхцөлийг хангахад чиглэсэн бодлогын хүрээ зэргийг бий болгож, хэрэгжүүлэх ажлыг хөхиүлэн дэмжихэд ОСИТБС++ нь чиглэгдэж байна.

- **Засгийн газар төсвийн ил тод, бодит байдлыг хангахад шийдвэртэй алхам хийх хэрэгтэй.** Богино хугацаанд, төсвийн баримт бичгийн агуулгыг нэлээд өргөтгөн дэлгэрүүлж, жилийн төсвийн тоцооллоос гадна урт хугацаанд оруулахаар тооцож байгаа эрдэс баялгийн орлогын төсөөлөл, ДХТХ/ДХЗХ, төсвийн урт хугацааны стратегийн талаарх дэлгэрэнгүй тайлбар ба түүний үнэлгээ, улсын төсвийн санхүүжилтэд хамаарах эрдэс баялгийн бус орлогын эх үүсвэрийн тооцоо, төсвөөс нэн тэргүүнд санхүүжилт хийхээр зорьсон тэргүүн ээлжийн арга хэмжээ, түүнд ногдох санхүүжилт нь нийт төсвийн

санхүүжилтэд хэдэн хувь эзэлж байгаа зэрэг үзүүлэлтүүдийг төсвийн үндсэн баримт бичгүүдэд заавал тусгах хэрэгтэй. Үүний сацуу эрдэс баялаг олборлогч орнууд төсвийн төслийг парламентаар эцэслэн хэлэлцэж, батлахаас өмнө төсвийн төслийг хэвлэн нийтэлж, олон нийт/иргэний нийгэм энэхүү төсвийн төслийн талаар санал солилцох боломжийг нээлттэй байлгах хэрэгтэй. Дунд хугацаанд, төсвийн тухай суурь хуульд нэмэлт оруулж сайжруулах замаар түүнийг тогтвортой баримтлах нөхцөлийг бүрдүүлэх нь зүйтэй.

- **Ашигт малтмалын орлогын тусгай данс (АМОТД)-ны үйл ажиллагааны тайлан тэнцлийг гаргаж тайлагнаж байх талаар тусгайлсан горим, механизм тогтоох нь чухал.** АМОТД-ны орлогын удирдлага, түүний үйл ажиллагаа хэрхэн амжилтад хүрэх нь чухамдаа санхүүгийн бодит өгөөж, түүний олон нийтэд мэдрэгдэх түвшингээр харагдах ба энэ нь чухамдаа уг дансны үйл ажиллагааны ил тод байдал хэрхэн хангагдсанаас шууд хамаарна. Иймд энэхүү АМОТД-ны үйл ажиллагааны тайлагналтын тусгайлсан горим, механизмыг тогтоож, мөрдлөг болгох шаардлагатай. Энэхүү механизмыг бий болгоход анхаарах нэг чухал зүйл бол АМОТД-ны үйл ажиллагааны аудит хийгдсэн жилийн тайланг бэлтгэх болон тайланг тархаахтай холбоотой асуудал юм. АМОТД-ны тайлан нь: (i) тухайн дансны жилийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь, түүний дотор сангийн хөрөнгө байршуулалт, удирдлагын явцад түүнээс олсон хүүгийн орлого, өгөөжийн хэмжээг тусгаж, онцгой анхаарал хандуулах зүйл байвал түүнийг тусгайлан оруулж Сангийн сайд гарын үсэг зурж баталгаажуулсан мэдэгдэл/танилцуулга; (ii) АМОТД-ны орсон, гарсан гүйлгээний мэдээ болон тайлан тэнцлийг багтаасан АМОТД-ны ерөнхий байдлыг харуулсан мэдээ, тайлан; (iii) АМОТД-ны хөрөнгийн жилийн нийт эргэлт (зах зээлийн үнэлгээгээр болон тухайн үеийн бодит дүнгээр) болон түүний дотор өмнөх жилтэй харьцуулсан үзүүлэлт; (iv) АМОТД-ны үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн аудит хийгдсэн тухай аудитын дүгнэлтийг тус тус бүрэн хамарсан байвал зохино.
- **АМОТД-ны үйл ажиллагаанд тусгайлсан хяналтын механизм байх ёстой.** Улсын дансанд аудит хийх эрх, үүрэгтэй улсын секторын эрх бүхий этгээд болох Төрийн аудитын дээд байгууллагад АМОТД-ны үйл ажиллагаанд аудит хийх эрх, хариуцлагыг олгосон байх нь зохистой. Гэхдээ БО&АМОУ, эсхүл уг асуудлаар эрх зүйн орчин, засаглалын түвшин султай орны хувьд АМОТД-ны үйл ажиллагаанд хараат бус, олон улсын түвшинд нэр хүнд өндөртэй аудиторыг санал болгож аудит хийлгэх нь илүү үр дүнтэй байдаг. Аудит нь эрдэс баялгийн олборлолтоос орсон орлого, эрдэс баялгийн үйлдвэрлэл, түүний борлуулалт, үнийн түвшинг харуулсан үзүүлэлтүүдэд хийсэн аудит болон зохицуулалт хийсэн мэдээ, тайланг хамарна. Цаашлаад засгийн газар нь АМОТД-ны аудитын тайланг тараах болон аудитоор илэрсэн алдааг арилгахад чиглэсэн төлөвлөгөө гаргаж, зохих арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх тухайгаа тодорхой мэдэгдэх ёстой. Энэхүү төлөвлөгөө нь төсвийн хуулийн холбогдох шинэчлэлийн төслийн хамт олон нийтэд таниулагдсан байвал зохино. Сангийн сайд нь АМОТД-ны үйл ажиллагааны өнгөрсөн жилийн тайланд хийсэн аудитаар илэрсэн зөрчлийг арилгуулахаар авсан арга хэмжээ, түүний үр дүнгийн талаар илтгэж байх ёстой.

Ашигт малтмал/эрдэс баялаг олборлогч тухайн улс орон нь мөн тухайлсан эрдэс баялгийн орлогын нэн чухал ач холбогдлыг харгалзан үзээд түүнд тусгайлсан хяналтын зөвлөл байгуулж болно. Хяналтын ийм нэмэлт үүрэг хүлээсэн этгээд нь: (i) шийдвэр гаргах явцад (иргэний нийгмийн байгууллага, олон нийтэд танигдсан хувь хүмүүстэй зөвлөлдөхийг зөвшөөрөх зэргээр) олон нийтийн оролцоог өргөжүүлэх замаар улс төрийн сонирхлуудын өөр хоорондын зөрчлийн тэнцвэрийг хангахад дэмжлэг үзүүлэх; (ii) эрдэс баялагтай холбогдсон асуудлаар олон нийтийн саналыг сонсох, тэдгээрийн дунд хэлэлцүүлэг явуулахад нь туслах, энэ чиглэлд холбоотой гарч байгаа асуудлын мөн чанарыг олон нийтэд үнэн бодитоор ойлгуулах, мэдээлэл хүргэлтийг өргөжүүлэх байдлаар

ил тод байдлыг хангах; (iii) бодлогын үнэн зөв байдлыг бодитой харуулж, түүнтэй холбогдсон буруу ташаа ойлголт, шүүмжлэл давталтыг бууруулах замаар засгийн газарт итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх зэрэгт үйл ажиллагаагаа чиглүүлнэ. БО&АМОУ-ууд өөрсдийн Төрийн аудитын дээд байгууллагуудын зарим нэг сул дутагдалтай байдлаас болоод хяналтын чиг үүрэг бүхий нэмэлт тусдаа этгээдийг бий болгох хувилбарыг авч үзэж болох юм. Гэхдээ л хяналтын ийм нэмэлт алба нь тухайн БО&АМОУ-ын хувьд хэд хэдэн шинэ сорилтыг араасаа дагуулдаг бөгөөд энэ тухай энэхүү хэлэлцүүлгийн материалын V хэсэгт дурдсан болно. Дунд хугацаанд буюу цаашдаа тэдгээр улсууд аудитын дээд түвшний байгууллагын хяналт-аудитын чиг үүргийг улам бэхжүүлэх нь зохистой.

Хүснэгт №2: АМОТД-ны үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах болон үүний төлөө хүлээх хариуцлагын тогтолцооны шилдэг практик жишээ

Засгийн газар	Хөрөнгө оруулалтын менежер	Аудитын этгээд
<p>1. Эрдэс баялгийн бус төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх зорилгоор АМОТД-ны орлогоос Төрийн сан хичнээн хэмжээний санхүүжилтийг ирэх гурван жилд хийхээр төлөвлөж байгаа тооцоо болон өмнөх хоёр жилд санхүүжүүлсэн бодит гүйцэтгэлийг тухайн жилийн төсвийн тухай хуулийн төсөлд тусган харуулах ёстой.</p>	<p>1. Хөрөнгө Оруулалтын Менежер (тухайлбал, Сангийн яам, Хөрөнгө Оруулалтын Хороо г.м.) нь АМОТД-ны санхүүгийн үйл ажиллагааны талаар улирал тутам тайлагнах бөгөөд шаардлагатай үед АМОТД-ны удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг шилжүүлэн авсан менежер (тухайлбал, төв банк, олон улсын санхүүгийн байгууллага)-ийн тайланг ашиглаж болно.</p>	<p>1. Аудитын холбогдох этгээд (аудитын дээд байгууллага, аудитын олон улсын компани) нь АМОТД-ны үйл ажиллагаанд дор хаяж хагас жил тутамд аудит хийж, энэ тухай тайланг сангийн сайдад хүргүүлэх хэрэгтэй.</p>
<p>2. АМОТД-ны хөрөнгийг хамруулж гаргасан Хөрөнгө, өр төлбөрийн тайлан мэдээг тухайн жилийн төсвийн хуульд болон аудитлагдсан жилийн нятлан бодох бүртгэлд тусгадаг.</p>	<p>2. Хөрөнгө оруулалтын менежер нь Сангийн яамтай зөвлөлдсөний үндсэн дээр АМОТД-ны хөрөнгийн хувьд санал болгож буй хөрөнгө оруулалтын стратегийг багтаасан жилийн Бизнес төлөвлөгөөг эрсдлийн удирдлагын стратегийн хамт жил бүрийн зургаадугаар сарын 30-ны дотор бэлтгэж байна.</p>	<p>2. Сангийн сайд нь АМОТД-ны үйл ажиллагаанд аудит хийлгэх хүсэлтийг аудитын байгууллагад хэдийд ч тавьж болно.</p>
<p>3. Хөндлөнгийн аудит хийлгэсэн АМОТД-ны үйл ажиллагааны жилийн тайланг Сангийн яам бэлтгэж, жилийн эцсийн нягтлан бодох бүртгэлийн тайлангийн хамт Конгрессд өргөн барьдаг. АМОТД-ны санхүүгийн үйл ажиллагааны улирлын тайланг гаргаж, хүргүүлнэ.</p>	<p>3. АМОТД-ны хөрөнгийг удирдах чиг үүргийн хүрээнд Хөрөнгө оруулалтын менежер нь АМОТД-ны үйл ажиллагаатай холбогдолтой бүртгэл, тайлан мэдээг жилийн тайланд тусгадаг.</p>	<p>3. Конгресс/Парламент нь АМОТД-ны үйл ажиллагаатай холбогдсон тусгайлсан тайлан мэдээ, лавлагаа, үзүүлэлтийг Сангийн яамнаас ямар ч цаг хугацаанд шаардаж гаргуулан авах эрхтэй байдаг.</p>

Г. Ашигт малтмалын орлогын удирдлагын харилцааг зохицуулах талаар хууль эрх зүйн хүрээнд хэрхэн авч үзэх шаардлагатай вэ?

Энэхүү асуултын үндсэн шалтгаан нь: (i) ашигт малтмалын орлогын удирдлагыг хэрэгжүүлэх харилцааг зохицуулсан тусгайлсан хууль эрх зүйн орчин бүрдүүлэх шаардлагатай юу?; (ii) хэрэв тийм хууль эрх зүйн орчин байх ёстой гэж үзвэл уг хуулийн агуулга, зохицуулалтын нөхцлүүд чухам ямар зорилгыг агуулсан байх шаардлагатай талаар хэлэлцүүлэг хэрхэн өрнүүлж, хэрхэн хуулийн төслийг бэлтгэх вэ? (iii) ашигт малтмалын орлогын удирдлагыг оновчтой зохицуулах хууль нь ямар бүтэц агуулгатай байж болох вэ? гэдгээс урган гарч байгаа болно.

- **Институцын болон хууль эрх зүйн орчны талаар өмнө дурдсан зөвлөмжийг тухайн улсын УСУ-ын хууль эрх зүйн хүрээнд авч үзэж болно.** Конгресс (хууль тогтоогч байгууллага)-д зөвхөн олонхийн саналаар өөрчилж болдог давуу эрх бүхий хууль тогтоомж тухайлбал, төсвийн суурь хууль (төсвийн органик хууль)-д тэдгээр заалтуудыг оруулж өгөхөд хангалттай байж болно. Давуу эрх бүхий хууль тогтоомжийг ашигласнаар эрдэс баялгийн орлогын удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд мөрдөгдөх хууль эрх зүйн орчин тогтвортой байх нөхцөлийг хангах боломж бүрдэх юм. Хэдийгээр давуу эрх бүхий хууль тогтоомжийг хэдийд ч өөрчлөх боломжтой байх хэдий ч тийм нөхцөл үүслээ гэхэд нилээд нухацтай хэлэлцэж байж хийгддэг.
- **Эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын харилцааг зохицуулсан хуулийг батлан гаргах улс төрийн сонирхол байна гэж үзэж байгаа бол түүнийг батлахын өмнө практик ажиллагааны бодит байдалд маш сайн нийцүүлэхийн тулд улс төрийн хүрээнд зөвшилцлийн аргыг өргөн хэрэглэх замаар уг хуулийг тухайн орны засгийн газар нь жинхэнэ байдлаар “өөрийн гарын бүтээл” болгон боловсруулж хууль тогтоогч байгууллагаар батлуулах хүсэл тэмүүлээр ажиллах хэрэгтэй.** Үүний зэрэгцээ энэхүү хууль нь тухайн улсын хууль эрх зүйн үндсэн бүтэц, зарчим, хүрээнд захирагдаж нийцсэн, одоо үйлчилж байгаа улсын зарлагын хязгаарлалт, зохицуулалт, төсвийн үйл явцыг зохицуулдаг хууль тогтоомжид нийцсэн байх талаар онцгой анхаарах хэрэгтэй болно.
- **Эрдэс баялгийн орлогын удирдлага, зохицуулалтын талаарх хууль тогтоомж нь энгийн, ойлгомжтой, хэрэгжүүлэхэд хялбар байхын зэрэгцээ тухайн орны УСУ-ын тогтолцоонд мөрдөх горимын хүрээнд байж, түүний нэг салшгүй хэсэг болох ёстой.** Энэхүү хууль тогтоомжийг судлан боловсруулагч, санаачлагчид нь уг хууль энгийн бөгөөд товч тодорхой байхад анхаарах нь зүйтэй. Ялангуяа БО&АМО улс орнуудын хувьд тодорхой дүрэм журмын дагуу холбогдох нэгж бүрийн хүлээх үүрэг, хариуцлагыг маш тодорхой зааглаж тогтоосон байх нь чухал. Түүнчлэн энэ хуулийн заалт нэг бүр нь өөр аливаа нэг хууль тогтоомжтой давхардаагүй, тэдгээртэй зөрчилдөөгүй байх хэрэгтэй. Эрдэс баялгийн орлогын удирдлага, зохицуулалтын талаарх ийм хууль нь төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай, олон нийтийн мэдээллийн тухай, ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай зэрэг бусад хууль тогтоомжоор аль хэдий нь зохицуулалтын эрх зүйн асуудал нь шийдвэрлэгдэж байдаг асуудлыг давхардуулж хамраагүй байх ёстой.

Н. Ашигт малтмал олборлогч орнуудад УСУ-ыг хэрэгжүүлэх дэс дараалал нь ямар байх ёстой вэ?

Энэ хэсэгт тавигдаж байгаа асуулт нь (i) УСУ-ын санал болгож буй хүрээг нэвтрүүлэхийн тулд ашигт малтмал олборлогч улс оронд УСУ-ын шинэчлэлийн шат дараалсан ямар арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх вэ?; (ii) УСУ-ын тогтолцоо султай БО&АМОУ орнуудад богино хугацаанд ямар

шинэчлэл явуулах, дунд хугацаанд мөн ямар шинэчлэл илүү тохиромжтой байж болох вэ? гэсэн асуултаас урган гарч байгаа болно.

- **Богино хугацаанд хийх шинэчлэл нь УСУ-ын суурь үндсэн хэрэгслийг нэвтрүүлэхэд голлон анхаарах хэрэгтэй (Хүснэгт №3-ыг үзнэ үү).** Уг шинэчлэл нь өөртөө (i) төсвийн баримт бичгүүдэд эрдэс баялгийн орлогын иж бүрэн тодорхойлолт болон урт хугацааны төсөөллийг тусгах, түүнчлэн төсвийн эрдэс баялгийн бус алдагдлын тооцоог багтаах; (ii) ДХТХ-г нэвтрүүлэх болон эн тэргүүнд хэрэгжүүлэх зарлагын гүйцэтгэлийг тэмдэглэхэд ашиглагдах энгийн кодчлол бий болгох; (iii) төсвийн процесстэй бүрэн уялдсан АМОТД нээх; (iv) амлалтын төлөвлөгөө боловсруулж, АМОТД дахь хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт хийх энгийн хялбарчилсан стратеги гаргах; (v) эрдэс баялгийн орлогын талаарх мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах, нийцлийг хангах чиг үүрэгтэй нэгжийг Сангийн яаманд тусад нь бий болгож ажиллуулах асуудлыг хамрах ёстой. Энэхүү шинэчлэлийн арга хэмжээг тухайн жилийн төсвийн тухай хуульд тусган хэрэгжүүлж болно.

БО&АМОУ орнуудад дунд хугацааны бодлогоор явуулах шинэчлэл нь УСУ-ыг тухайн улс оронд тохирсон байдлаар, тэгэхдээ олон улсын шилдэг практикт суурилж боловсруулан хэрэгжүүлж эхлэхэд чиглүүлсэн байх нь чухал (Хүснэгт № 3-ыг үзнэ үү).

- Энэхүү шинэчлэл нь (i) ашигт малтмалын орлогын урт хугацааны олон хувилбарт төсөөллийг боловсруулах, орлогын мэдрэмжийн шинжилгээ хийх, санхүү-төсвийн урт хугацааны стратеги, ДХЗХ боловсруулах, төсвийн ангиллыг олон улсын стандартад нийцүүлсэн боловсронгуй сайн түвшинд хүргэж, баримтлах талаар үндэсний чадавхийг бүрдүүлэх; (ii) төрийн сангийн нэгдсэн данс дахь эрдэс баялгийн мөнгөн хуримтлал-хадгаламжийг чадварлаг бөгөөд үр ашигтай, эрсдэлгүйгээр удирдахад төв банкны чадавхийг шаардлагын түвшинг хангахуйцаар дээшлүүлэх, засгийн газрын нийт хөрөнгө, өр төлбөрийн удирдлын нэгдсэн стратеги боловсруулж дагаж мөрдөх; (iii) эрдэс баялгийн орлогын хуримтлалаас тодорхой үр өгөөж өгөх хөрөнгө оруулалтын илүү боловсронгуй стратеги гаргах; (iv) эрдэс баялгийн орлоготой холбогдох үйл ажиллагааны тайлагналын тусгайлсан механизм боловсруулж баталж хэрэгжүүлэх; болон (v) эрдэс баялгийн орлогын үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиглэлээр аудитын дээд түвшний байгууллагын чадавхийг дээшлүүлэх, эсхүл энэ хяналтыг хэрэгжүүлэх эрх, чиг үүрэг бүхий тусдаа хяналтын алба-нэгжийг шинээр зохион байгуулж ажиллуулах асуудлыг өөртөө багтаасан байх ёстой. Шинэчлэлийн эдгээр арга хэмжээг төсвийн тухай ерөнхий хуулийг өөрчилж, сайжруулах замаар хэрэгжүүлнэ.

Хүснэгт №3. Ашигт малтмал-эрдэс баялаг олборлогч орнуудад УСУ-ын шинэчлэл хийх дэс дараалал

	Богино хугацаанд	Дунд хугацаанд
Төсвийн бүрэлдэхүүн ба агуулга, танилцуулга	Төсвийн хуульд (i) эрдэс баялгийн орлогын иж бүрэн тодорхойлолт ба эрдэс баялгийн орлогын үнэн зөв тооцоолол, түүний цаашдын хугацааны төсөөлөл; (ii) эрдэс баялгийн бус төсвийн алдагдлын түвшин, түүний тооцоо, энэхүү алдагдлыг санхүүжүүлэхэд эрдэс баялгийн орлогын оролцоо, түүний тоо хэмжээ. Төсвийн хуульд эрдэс баялгийн орлогыг санхүүжилтийн зүйл хэсэг болгож тусган харуулж болно.	Төсвийн тухай ерөнхий буюу нийтлэг хуулийг шинэчлэх.
Төлөвлөлт ба төсөвлөлт	Байгалийн эрдэс баялаг олборлогч компануудын орц болон ДХТХ-нд суурилж эрдэс баялгийн олборлолт, боловсруулалтын урт хугацааны төсөөллийг боловсруулах. Эн тэргүүнд хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийн гүйцэтгэлд хяналт тавих үүднээс кодчилолыг нэвтрүүлэх	Эрдэс баялаг олборлолт, боловсруулалтын урт хугацааны төсөөллийг боловсруулах чадавхи бүрдүүлэх; төсвийн урт хугацааны стратеги боловсруулж баримтлах, ДХЗХ боловсруулж төсвийн оновчтой ангилал бий болгох
АМОТД нээх, удирдах	Төсвийн процесстэй бүрэн уялдсан АМОТД бий болгох; Хэрэв эрдэс баялгийн орлогын хуримтлал өндөр дүнтэй байгаа бол түүний удирдлагыг олон улсын санхүүгийн байгууллагаар гадаад зах зээлд хэрэгжүүлүүлэх.	Байгалийн эрдэс баялгаас бий болсон бүх орлогыг төрийн сангийн нэгдсэн дансанд байршуулан хадгалж, тэрхүү орлогыг үр ашигтай, удирдахад төв банкны чадавхийг нэмэгдүүлэх. Засгийн газрын систем, улсын секторын хөрөнгө, өр төлбөрийн нэгдсэн удирдлагын стратегитэй болох.
Төсвийн гүйцэтгэл	Төсвийн санхүүжилтийн амлалтын төлөвлөгөө гаргадаг болох, завсрын үе шатны тайлагналыг бий болгож түүнийг хэрэгжүүлэх; төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт (тодотгол)-ийг зохих журмын дагуу хийдэг болоход улс төрчдийг чиглүүлэх	Засгийн газрын хүрээнд сангийн яамны эрх хэмжээг бэхжүүлэх, Төсвийн суурь хуулийг шинэчлэх
Хөрөнгийн удирдлага	АМОТД-ны санхүүгийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт хийх стратегийг энгийн байдлаар боловсруулж баталж хэрэгжүүлэх.	Үр өгөөж бүхий илүү боловсронгуй хөрөнгө оруулалтын багцыг боловсруулах, хөрөнгө оруулалтын Хороог бий болгох боломжийг судлах.
Хяналт ба ил тод байдал	Сангийн яаманд байгалийн эрдэс баялгийн орлогын мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах, тэдгээрийн нийцлийг хянах чиг үүрэгтэй мэдээллийн сан хариуцсан тусгай нэгж байгуулж ажиллуулах; төсвийн баримт бичгийн агуулгыг сайжруулах, АМОТД-ны үйл ажиллагаанд хараат бус фирмээр хөндлөнгийн аудит хийлгэдэг болох.	Төсвийн гол суурь хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд байгалийн баялгийн орлого болон түүнтэй холбоотой үйл ажиллагааны тайлагналын тусгай механизмийг бий болгох; хяналтын тусгайлан бүтэц тогтолцоог бий болгох эрэл хайгуул явуулах; аудитийн дээд түвшний байгууллагын чадавхийг энэ чиглэлээр бэхжүүлэх.
Хууль эрх зүйн хүрээ	Тухайн жилийн төсвийн тухай хууль болон бусад хуулиудад суулгаж өгөх.	Өргөн хүрээний зөвшилцөлд суурилсан эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын хууль баталж хэрэгжүүлэх.

VII. Хураангуй ба дүгнэлт

Энэхүү судалгаа-зөвлөмж нь УСУ-ын сул байдлыг өөрчлөн сайжруулсан, ашигт малтмал олборлож, боловсруулдаг боловч эдийн засгийн төрөлжилтийг хангасан олон улсын сайн туршлагад суурилж, эрдэс баялгийн салбарын сул засаглал бүхий БО&АМОУ-дад улсын санхүүгийн удирдлага (УСУ)-ын хүрээг хэрхэн шинэчлэх тухай асуудлыг хамарсан. УСУ-ын хүрээг ийнхүү шинэчлэх нь дараах үндсэн гурван асуудлаас урган гардаг.

Нэгд, тухайлсан улс оронд эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын мухардмал байдал, ялангуяа түүнээс үүдэлтэй сорилтууд нь засгийн газрынх нь бусад төрлийн орлогод нөлөөлж, улмаар нийт эдийн засаг, төсөв-санхүүгийн тогтолцоонд нь “голланд өвчин” тусгаж байдаг. Ийм сорилтын зарим төрөл нь тухайлбал, эрдэс баялгийн орлогын томоохон дүн, түүний хэлбэлзлийг удирдахад хүндрэл үүссэний улмаас макро эдийн засаг, төсвийн байдал ихээхэн хүндрэлтэй учидаг. Тэр ч битгий хэл үүнтэй холбогдсон зарим сорилтууд нь эрдэс баялаг олборлолтын орлого бий болгосны улмаас төвөг учрах явдал ч байна. Сүүлчийн дурдсан энэ сорилт нь ихэвчлэн тухайн улсад газрын хөрсөн дорх эрдэс баялгийн нөөц нь ядуурах/буурах, түүний тогтоогдсон нөөц шавхагдах нөхцөлд татвар төлөгчид, хандивлагчид, зээлдэгчдийн зүгээс засгийн газарт итгэх итгэл сулрах, түүнээс нүүр буруулах, хүсэлт, шаардлагад нь хайнга хандаж, тавьсан асуудалд ажиглалт, хүлээлтийн үүднээс ханддаг болгодог. Гэтэл засгийн газар тэдний дэмжлэггүйгээр УСУ-ыг амжилттай шинэчлэх боломж хязгаарлагдмал болдог. Үүнээс үзэхэд эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын мухардмал байдал нь өнөө ба ирээдүйн үе хоорондын, улс төр, эдийн засаг, засаглалтай холбогдолтой хүнд хэцүү сорилтуудыг дагуулдаг байна.

Хоёрт, олон улсын туршлага, сургамжаас харахад чухамхүү УСУ-ын тогтолцооны оновчтой маш сайн хувилбарыг сонгож хэрэгжүүлсэн эрдэс баялаг олборлож, боловсруулдаг улс орон л байгалийн баялгийн “хараал” тусахаас зайлсхийж чаддаг нь тодорхой байна. Эдгээр туршлагыг нэгтгэн дүгнэж үзэхэд эрдэс баялаг олборлогч улс орон бүрд байгалийн баялгийн “хараал” хүрэх нь “төмөр хууль” биш (Аутай, 1994) бөгөөд харин энэхүү “хараал” тусахаас сэргийлж болдогийг УСУ-ын сайн засаглалтай орнуудын практик нотолдог. Байгалийн эрдэс баялгийн “хараал”-д өртөхгүй байх гол урьдчилсан нөхцлийн нэг бол ашигт малтмалын орлогын удирдлагын институци тогтолцоог бодлогын түвшинд авч үзэж шинээр оновчтой бий болгож амжилттай ажиллуулах явдал юм. Эрдэс баялгийн орлогын удирдлагыг амжилттай хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн энэхүү институц тогтолцоог багтаасан бодлого нь макро эдийн засгийн зохистой бодлого хэрэгжүүлэх эрх зүй-зохицуулалтын болон зохион байгуулалтын арга хэмжээ авах, эдийн засгийн төрөлжилтийг сайжруулах оновчтой стратеги баталж баримтлах, тухайн орны УСУ-ын хүрээг шинэчлэх өргөн хүрээтэй асуудлыг багтаасан байх шаардлагатай байдаг.

Ашигт малтмалын орлогын зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэх зорилго бүхий УСУ-ын тусгайлсан хүрээг тодорхойлох *гуравдагч* шалтгаан бол эрдэс баялаг олборлогч тухайн орны эдийн засгийн өргөн хэмжээний төрөлжилт юм. Дэлхийн зарим орны туршлагаас үзэхэд баялгийн “хараал”-аас амжилттайгаар зайлсхийж, урьдчилан сэргийлэх арга нь тэрхүү эрдэс баялгийн орлогын урсгал түрэн орж ирэхийн *өмнө* түүнийг зохистой удирдах институц тогтолцоо, эрх зүйн орчинг аль хир урьдчилж бий болгож, эрдэс баялгийн орлого орж ирмэгц үйлчилж эхлэх бэлтгэлийг сайтар хангахаас шууд шалтгаалдаг байна.

Эрдэс баялаг олборлож боловсруулдаг өндөр хөгжилтэй орнуудын хувьд эрдэс баялгийн орлогын урсгал түрэн орж ирэхээс өмнө эдийн засгийн салбарын төрөлжилтийг ихээхэн өндөр түвшинд хөгжүүлсэн, эрдэс баялгийн “орлогын үер буулаа” ч гэсэн эдийн засаг нь түүнээс хараат бусаар тогтвортой байдлаа хадгалж чадах чадавхи суусан, уг орлогыг зохистой удирдах тогтолцоо бүрдсэн байдаг. Иймд тэдгээр орнуудын эдийн засагт эрдэс баялгийн “хараал” хүрдэггүй бөгөөд

түүнийг хариулах дархлаа, “зэвсэг”-тэй болсон байдаг. Гэтэл БО&АМОУ-ууд эрдэс баялгийн орлогыг удирдах зохистой институт тогтолцоогүй, эрхзүй, зохион байгуулалтын бэлтгэлгүй, эдийн засгийн нөхцөл түүнд бэлэн бус (эрдэс баялгийн орлогын урсгалыг өөртөө шингээх чадамж сул) байдаг тул “баялгийн хараал” тусах бараг “зүй тогтлын” гэмээр нийтлэг үзэгдэл байдаг. Ийм учраас эрдэс баялаг олборлогч БО&АМОУ-уудын засгийн газар нь эрдэс баялгийн орлогын удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн бөгөөд тусгайлсан онцлогтой УСУ-ын хүрээг боловсруулж уг орлогыг удирдах урьдач нөхцөл бүрдүүлэх асуудал бол зөвхөн тэрхүү орлогын зарцуулалтын асуудал төдийгөөр хязгаарлагдах бус, харин ч хамгийн ярвигтай бөгөөд онцлог бүхий шинэ бүтэц тогтолцоо, улс төрийн эдийн засгийн шинэ бодлогын зорилт дэвшүүлж хэрэгжүүлэх ёстой нэн чухал чиглэл гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой билээ.

Түүнчлэн энэхүү судалгаа-зөвлөмжийн ажил нь эрдэс баялгийн орлогын удирдлага, үйл ажиллагааны онцлог механизмуудыг загварчилж хэрэгжүүлсэн орнуудын туршлагыг харьцуулан судалж тэдгээрийн туршлага, сургамжийг нэгтгэн дүгнэхэд чиглэсэн болно. Эдгээрийн дотроос: эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын үйл ажиллагааны процессийн нэн гол механизм гэвэл энд дурдсанаар: энэ төрлийн орлогыг байршуулах, зарцуулах, түүгээр сан байгуулах, хуримтлуулах; зэрэгцээ буюу хос төсвийн хувилбар ба төрийн сангийн үйл ажиллагаатай уялдуулах хэлбэр, арга зүйн асуудал; эрдэс баялгийн орлогын удирдлагын хөрөнгө оруулалтын хороо, түүний чиг үүрэг, хяналтын этгээд, түүнийг гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэнд олгох нь зохистой болох; энэ асуудлаар тусгайлсан хууль эрх зүйн орчин бүрдүүлэлт ба хууль батлан гаргах талаар хөндсөн асуудал нь чухал болой. Эдгээр тусгайлсан онцлог бүхий механизмуудыг тогтоож хэрэглэх гурван гол үзэл баримтлал нь: (i) тухайн улс оронд хэдийгээр эрдэс баялгийн орлогыг удирдахад оновчтой институт тогтолцоо бүрдсэн байлаа ч гэсэн эрдэс баялгийн орлогыг засгийн газраас удирдах процедур-арга нь оновчтой бөгөөд түүнийг нь олон нийтэд ил тод болгосон, олон нийтийн дэмжлэг авсан байх; (ii) үйлчилж байгаа УСУ-ын сул байдлыг яаралтай сайжруулах шинэчлэлийг юуны өмнө эрдэс баялгийн орлого удирдахад шаардлагатай оновчтой гэж үзсэн хэд хэдэн шинэ механизмуудыг тогтоож хэрэглэхээс эхлэх; (iii) улсын салбар, төсвийн хүрээнд төсөвлөлийн оновчтой арга механизмаг тогтоох, төсвийн ил тод байдлын стандарт нэвтрүүлэхэд чиглэвэл зохилтой. УСУ-ын шинэчлэлийг эхлэхдээ тэрхүү шинэчлэлийг бүхэлд нь зэрэг явуулах гэсэн оролдлогоос илүүтэй, энэхүү шинэчлэлийг хийх хөтөлбөр гаргах, шинэчлэл явуулах горимыг эхлэн тогтоох, шинэчлэл зохион байгуулах, нэвтрүүлэх тусгайлсан бүтцийг гаргах, энэ ажлыг хариуцаж зохион байгуулах этгээдийг томилох ажлыг эхлэн хийх нь зүйтэй юм.

Энэхүү судалгаанд дурдсан тухайн орнуудын туршлага-сургамаас харахад байгалийн баялгаас олох орлогыг удирдан зохицуулах үйл ажиллагааны арга барилын цөөн төрөл нь амжилттай болдог байна. Гэхдээ энэхүү үйл ажиллагааны механизмийн загварыг сонгох, түүнийг хэрэглэх явцад БО&АМОУ-ууд онцгой сорилтуудтай тулгардаг нь тодорхой байна. Жишээ нь: эдгээр механизмуудыг сонгож тогтоох, хэрэглэх үйл ажиллагаанд хайнга хандвал эргээд нэгдсэн төсвийн хүрээг эвдэж, тогтворгүй байдалд оруулах, мөнгөн хөрөнгийн удирдлагын урсгалыг замбараагүй болгож үндсэн горим нь үйлчлэхгүй болгодог аюулд хүргэдэг байна. Түүнчлэн мэдээлэл дамжуулах суваг сүлжээ хөгжөөгүй улсад дээр дурдсан зарим механизм нь сөргөөр үйлчилж, төсвийн санхүүжилтийг эдийн засгийн үр ашиг, нийгмийн үр нөлөө талаас нь үнэлж, өрсөлдөөний горимоор хуваарилах зарчмыг алдагдуулах, улмаар төсвийн тогтсон уламжлалт сайн үйл ажиллагаанд саад болох тохиолдол үүсч болзошгүй юм. Зарим улсад байгуулж ажиллуулсан хөрөнгө оруулалтын тусгайлсан хороо, хяналтын албаны тогтолцоо нь захиргаа-удирдлагын хэт өндөр зардал шаардсан, бас чиг үүргийн бус хүнд суртал дагуулсан, асуудалд буруу байдлаар ялгавартай хандах, ашиг сонирхлын хэсэг- бүлгийн давуу эрх бүхий ноёрхлыг бий болгодог үзэгдэл гардаг байна. Үүний сацуу зарим БО&АМОУ-д энэ хороонд ажиллуулахад хараат бус байдлаар үйл ажиллагаа явуулахад тавигдах шаардлага хангах талаас болон мэргэжил, туршлагаар тэнцэх ажилтан дутмаг, тус албанд ажиллах санал тавьсан этгээд нь ихэнхдээ эрх мэдэл өөртөө төвлөрүүлэх сонирхол давамгайлах гэсэн оролдлого гаргадаг байна.

Дээрх байдлаас дүгнэлт хийхэд ашигт малтмал олборлодог бөгөөд БО&АМОУ-д эрдэс баялгаас бий болох мөнгөний орох урсгалыг зохицуулахад зориулж хийсэн УСУ-ын шинэчлэлийн хүрээнд уг орлогын удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй төрөлжсөн институт тогтолцоо бүрдүүлсэн нь араасаа амар биш соритуудыг дагуулдаг байна. Иймд тэдгээр улсуудад байгалийн баялгийн ашиглалтаас орох орлогын удирдлагыг сайжруулахад дэмжлэг болохуйц УСУ-ын тогтолцоо бүрдүүлэхдээ энэхүү систем нь: **(i)** ашигт малтмалын салбараас орох орлогыг нэр төрөл, тоо хэмжээ, эзлэх хувийн жин, түүний өөрчлөлтийг хамруулж дэлгэрэнгүй бөгөөд ил тод байдлаар харуулдаг, тайлагнадаг байх, ингэхдээ төсвийн ашигт малтмал/эрдэс баялгийн бус алдагдлыг үнэн зөв тодорхойож, уг алдагдлыг чухам ямар эх үүсвэрээс хэрхэн санхүүжүүлэх талаарх тооцоог тусгайлан тооцдог байх, ер нь төсвийн ашигт малтмал/эрдэс баялгийн бус алдагдлын мөн чанарт онцгой анхаарал төвлөрүүлж, уг төрлийн алдагдлыг дунд, урт хугацааны бодлогоор хэрхэн бууруулах хөтөлбөр болдовсруулж хэрэгжүүлдэг байх; **(ii)** төсвийн урт хугацааны төсөөлөл, урт хугацаанд тогтвортой хэрэгжүүлэх стратеги, бодитой тооцсон ДХТХ, стандартчилж тогтоосон төсвийн ангилал мөрддөг байх; **(iii)** төсвийн ашигт малтмалын бус алдагдлыг санхүүжүүлэхэд зориулж төрийн сангаас хийх орлогын шилжүүлэг ил тод, горим нь уян хатан байх; **(iv)** нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг гаргах үйл ажиллагаа нь тусгайлан тогтоосон бүртгэл, тайлагналын зориулалтын механизмуудыг зөрчихгүй дагаж мөрддөг байх; **(v)** төсвийн мөнгөн гүйлгээний урсгалын зохистой удирдлагыг заавал банкинд төвлөрсөн журмаар байршуулсан төрийн сангийн нэгдсэн дансаар л явуудаг байх; **(vi)** улсын төсвийн болон улсын сектор, засгийн газрын нийт системийн хөрөнгө-өглөг, өр, төлбөрийн нэгдсэн зөв удирдлагыг стратегийн дагуу хэрэгжүүлдэг байх; **(vii)** УСУ-ын шинэчлэлийн дэс дарааллыг богино, дунд, урд хугацаанд явуулах бодлогоор зааглан тогтоож, заавал нэг далайлтаар УСУ-ыг иж бүрэн шинэчлэх хөтөлбөр гаргах гэхгүйгээр богино хугацааны бодлогын түвшинд нэн тэргүүний ээлжийн шинэчлэлийн элементүүдийг хэсэгчлэн авч хэрэглэх, иж бүрэн шинэчлэлийн хөтөлбөрийг олон улсын шилдэг практикт суурилж боловсруулан дараагийн бодлогын түвшинд ээлж дараатай хэрэгжүүлэх асуудлыг тус тус хамрах шаардлагатай.

Хөрвүүлсэн:

Э. Сандагдорж

2010.04.14.