



WORLD GROWTH
MONGOLIA



Дэлхийн Өсөлт
Монголын Төсөл

Оюу толгойн гэрээний төсөл дэх маргаантай асуудлуудад хийсэн дүн шинжилгээ

A Research and Analysis Report by Dr. Robert Shapiro
and Sonecon, LLC, International Economic Advisory Firm

Commissioned by World Growth Mongolia

April 2009

SONECON 

Зохиогчийн тухай

Роберт Ж. Шапиро нь зах зээлийн төлөв байдал, эдийн засгийн бодлогын асуудлаар АНУ-ын болон гадаадын төр засаг, бизнесийн ба ашгийн төлөө бус байгууллагуудад зөвлөгөө өгдөг хувийн Сонекон фирмийг удирддаг. Тэрээр мөн Жоржтауны их сургуулийн Бизнесийн сургуулийн болон Прогрессив Бодлогын хүрээлэнгийн ахлах судлаач, Globalization Initiative of NDN байгууллагын дарга, АНУ-ын Цаг уурын өөрчлөлтийн ажлын хэсгийн дарга болон Америк Аргентиний ажлын хэсгийн хамтран даргалагч, Шведийн Ax:son-Johnson сангийн захирлын албыг тус тус хашдаг. 1997-2001 онд тэрээр Ерөнхийлөгч Билл Клинтоны засаг захиргааны Худалдааны департаментын Эдийн засгийн асуудал эрхэлсэн шадар нарийн бичгийн даргаар ажиллаж байхдаа АНУ-ын худалдааны департаментын эдийн засгийн бодлогыг чиглүүлж, үндэсний статистикийн байгууллагуудыг, тухайлбал Тооллогын Товчоог 2000 оны 10 жил тутмын хүн амын тооллогын үеэр болон өмнө нь удирдаж байжээ. Үүнээс өмнө Прогрессив бодлогын хүрээлэнг үүсгэн байгуулалцаж, дэд ерөнхийлөгчөөр ажилласан. Мөн сенатч Даниэл П. Мойниханы ажлын албаны хууль тогтоох асуудал эрхэлсэн захирлаар, *U.S. News & World Report*-ийн орлогч эрхлэгчээр тус тус ажиллаж байв. Доктор Шапиро нь 1991-1992 онуудад ерөнхийлөгчийн сонгуулийн кампанит ажлын үеэр нэр дэвшигч Уильям Клинтоны эдийн засгийн ахлах зөвлөхөөр, улмаар Дэд ерөнхийлөгч Альберт Гор, сенатч Жон Керригийн сонгуулийн кампаний эдийн засгийн зөвлөхөөр ажиллаж байсан. Тэрээр 2008 онд Барак Обамагийн сонгуулийн кампанит ажил болон шилжилтийн үеэр зөвлөхөөр ажиллажээ. Доктор Шапиро нь Харвардын их сургууль, Брукингсийн хүрээлэн, Эдийн засгийн судалгааны үндэсний товчооны судлаач юм. Тэрээр Харвардын их сургуульд докторын болон магистрын, Лондонгийн Эдийн засаг, улс төрийн шинжлэх ухааны сургуульд шинжлэх ухааны магистрын зэрэг хамгаалж, Чикагогийн их сургуулиас бакалаврын зэрэг хүртжээ.

Агуулга

I. Хураангуй	3	IV. Санхүүгийн холбогдолтой маргаантай бусад асуудлууд	11
II. Татвартай холбоотой маргаантай асуудлууд	5	V. Гэрээний заалтуудтай холбоотой маргаантай бусад асуудлууд	13
III. Төрийн хувь эзэмшилтэй холбоотой маргаантай асуудлууд	9	VI. Дүгнэлт	15

Оюу толгойн гэрээний төсөл дэх маргаантай асуудлуудад хийсэн дүн шинжилгээ¹

I. Хураангуй

Оюу толгойн ордыг ашиглах тухай гэрээний шинэ төслийг 2009 оны 2 дугаар сарын 18-нд Монгол улсын Засгийн газар олон улсын уул уурхайн Айвенхоу Майнз ХХК болон Рио Тинто Интернэйшнл Холдинг Лимитед компаниудтай боловсруулж бэлэн болгосон. Тус гэрээний төсөл, түүнд Монголын шинжээчид, бодлого боловсруулагчид, иргэний нийгэм ТББ-уудын зүгээс өгсөн үнэлгээ дүгнэлтэд бид дүн шинжилгээ хийж, маргаантай гэгдэж буй асуудлууд ихэнхдээ үндэслэлгүй бөгөөд уг гэрээний үр дүнд Монгол улсын эдийн засаг, ард иргэдэд бий болох үлэмж үр өгөөжтэй нь харьцуулбал ач холбогдол багатай гэж үзэв.

Бид гэрээний нөхцлүүдийг нарийвчлан судаллаа. Хэдийгээр зарим заалт нь аль нэг талын байр сууринаас авч үзвэл төгс төгөлдөр биш байж болох ч иймэрхүү томоохон хэлэлцээрийн хувьд энэ нь хэвийн үзэгдэл юм. Бүхэлд нь авч үзвэл уг гэрээнд тусгагдсан талуудын тохиролцоо нь Монгол улсын Засгийн газар, ард иргэд болон тус улсад хөрөнгө оруулж буй олон улсын хөрөнгө оруулагчдын суурь эрх ашигт нэлээд нийцэж байна. Бидний бодлоор гэрээг аль болох хурдан баталж, хэрэгжүүлж эхлэх нь зүйтэй. Нэн ялангуяа дэлхийн эдийн засгийн хямралд автан, Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт саарч буй энэ үед Оюутолгой төслийг даруй эхлүүлж, барилгын ба ашиглалтын үйл ажиллагааг шуурхайлах нь чухал байна. Тодорхойгүй байдал ийнхүү үргэлжилж, төслийн хэрэгжилт удаашрах нь Монгол улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв, хөгжилд ихээхэн алдагдалтай тусаж болзошгүй.

Энэ оны эхээр манай байгууллагын хийсэн судалгааны тайланд² гэрээг эцэслэн батлах үйл явцыг хурдавчлах нь эдийн засгийн хувьд ихээхэн ач холбогдолтой болох тухай өгүүлсэн. Уул уурхайн салбарын хөгжил нь Монгол улсын эдийн засгийн өсөлтөд голлох байр суурь эзэлдэг. Тухайлбал, 1996-2007 онуудад Монгол улсын

Тодорхойгүй байдал ийнхүү үргэлжилж, төслийн хэрэгжилт удаашрах нь Монгол улсын эдийн засгийн хэтийн төлөв, хөгжилд ихээхэн алдагдалтай тусаж болзошгүй.

ДНБ дэх уул уурхайн салбарын эзлэх хэмжээ 10-аас 25 хувь болж өссөн. Оюу толгой болон эдийн засгийн эргэлтэд оруулахаар төлөвлөсөн бусад таван ашигт малтмалын төслийн гэрээг УИХ-аас баталсан нөхцөлд тус салбарын үүрэг роль эдийн засагт улам нэмэгдэх болно. Бидний судалгаагаар дээрх төслүүд нь Монгол улсад 5.7 тэрбум ам.долларын гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг авчрах юм. Дараагийн 22 жилийн хугацаанд дээрх төслүүдэд оруулах хөрөнгө оруулалтын эерэг үр нөлөө нь тус улсын эдийн засагт дараах байдлаар илэрнэ. Үүнд:

- ДНБ жилд дунджаар 1.5 тэрбум ам.доллараар буюу тус улсын 2007 оны ДНБ-ий 38%-тай тэнцэх хэмжээгээр өснө;

¹ Энэхүү дүн шинжилгээг хийхэд Дэлхийн Өсөлт Монголын төслийн дэмжлэгтэй хийгдсэн судалгааг ашиглав.

² Роберт Шапиро, *Монголын эдийн засгийн шинэчлэл: Татвар, зохицуулалтын бодлогын уул уурхайн салбарт үзүүлэх нөлөө*, Дэлхийн Өсөлт Монголын төсөл, 2009 оны 1-д нэгд (Robert J. Shapiro, "Economic Modernization in Mongolia: The Impact of Tax and Regulatory Policies on the Mining Sector," World Growth Mongolia, January 2009)

-
- Монгол иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт жилд 2000 гаруй орон тооны ажлын байраар нэмэгдэнэ;
 - Экспортын түвшин жилд дунджаар 2.5 тэрбум ам.доллар буюу 2007 оны экспортын 125%-тай тэнцэх хэмжээгээр өснө;
 - Улсын төсвийн орлого жилд 385 сая ам.доллараас доошгүй хэмжээгээр өсөх ба энэ нь 2007 оны төсвийн орлогын 24%-тай тэнцэх юм.

Ийм төрлийн томоохон гэрээ, хэлэлцээрүүд шүүмжлэлд өртөх нь нэлээд элбэг ба Оюу толгойн гэрээг ч энэ байдал тойрсонгүй. Зарим ТББ-аас гэрээний төсөлд хийсэн дүн шинжилгээ болон УИХ-ын хүрээнд гарсан шүүмжлэлийг судалж үзэхэд дараах асуудлуудыг маргаантай гэж үзсэн байна. Эдгээр нь: 1) Татварын тогтвортой орчинг баталгаажуулах, 2) Гэнэтийн ашгийн татвараас чөлөөлөх, 3) 29.9%-ийн босготой Нөөцийн

түрээсийн татвар ногдуулах, 4) Төрийн 34%-ийн эзэмшлийн төлбөрийг хөрөнгө оруулагчдаас урьдчилан гаргуулахдаа 9.9%-ийн бодит хүү тооцох, 5) Хөрөнгө оруулагчдаас төлөх татвараас урьдчилгаа болгон авсан мөнгөнд тооцох хүү, 6) Хөрөнгө оруулагчдын менежментийн хөлсийн хувь хэмжээ, 7) Оюу толгой ордын ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа, 8) Гэрээг батлахаас өмнө дэлгэрэнгүй Техник эдийн засгийн үндэслэл судалгаа хийх шаардлага болно.

Дээрх асуудлуудад санаа зовниж байгааг бид ойлгож байна. Гэрээний дээрх заалтууд нь уул уурхайн салбарын болон санхүүгийн зах зээлийн стандартаар шударга бөгөөд зохимжтой болсон гэдгийг энэхүү дүн шинжилгээнд үндэслэн Улсын Их Хурлын гишүүд болон Монголын ТББ-ынханд баттай хэлж чадна.

II. Татвартай холбоотой маргаантай асуудлууд

Маргаантай байгаа нэг асуудал нь төсөл үргэлжлэх хугацаанд хөрөнгө оруулагчдад татварын тогтвортой орчин бүрдүүлж өгөх Засгийн газрын амлалт юм. Нэгэн ТББ-ын судалгаанд “Монгол улсын одоогийн хууль тогтоомжоор татварын орчны тогтвортой байдлыг баталгаажуулах” боломжтой гэж дурджээ. Гэсэн хэдий ч тогтворжилтын хүрээ, мөн түүний үйлчлэх хугацаа 30 жил гэж байгаа нь бусад орнуудын хууль тогтоомжид төдийгүй бодит практикт байдаггүй гэж уг судалгаанд дурджээ. Харин Дэлхийн Банкнаас гаргасан судалгааны тайлангуудад татварын орчны тогтвортой байдлыг хангах буюу тогтворжуулалт хэмээх энэ зарчмыг хэрэглэх нь уул уурхайн гэрээнүүдэд түгээмэл гэж өгүүлсэн байна.

Татварын суурь зарчмуудыг уул уурхайн эсвэл татварын хууль тогтоомжинд хуульчилж өгдөг нь олон улсын түгээмэл тэргүүн туршлага мөн. Дэлхийн хөгжингүй орнууд болон уул уурхайн салбар нь өндөр хөгжсөн Австрали, Канад, Чили, Өмнөд Африк зэрэг орнууд энэ зарчмаар ажиллаж ирсэн. Хөгжиж буй оронд хөрөнгө оруулалт хийхдээ компаниуд засгийн газраас нь татварын орчныг тогтвортой байлгах амлалт эсхүл ашиглалтын тусгай гэрээ байгуулахыг шаарддаг бөгөөд засгийн газар нь ч энэхүү шаардлагыг хангахад бэлэн байдаг. Татварын тогтвортой орчныг баталгаажуулах гэрээнүүдэд тухайн хөрөнгө оруулагчийн төлөх татварын төрөл, татварын хувь хэмжээ, татвар тооцох аргачлалыг холбогдох хуульд заасанчлан тодорхой хугацаагаар “царцаах” буюу тогтвортой байлгахад тохирдог³.

Засгийн газар, хөрөнгө оруулагчдын хооронд тохирсон татварын орчинг тогтвортой байлгах асуудал нь төслийн өгөөж буюу ашгийг тодорхойлдог татваруудад хамаарах бөгөөд энэ зарчмыг Өмнөд Африк, Перу, Индонез зэрэг орны засгийн газрууд хөрөнгө оруулагчидтай байгуулсан уул уурхайн гэрээндээ мөн л баримталсан байдаг. Оюу толгой төслийн татварын орчинг тогтвортой байлгах 30 жилийн хугацаа бол тус ордын ашиглалтын нийт хугацааны зөвхөн тодорхой хэсэг нь юм. Айвенхоу Майнз, Рио Тинто зэрэг олон улсын

Монголын Эрдэс баялаг, эрчим хүчний яамнаас

Оюу толгой төслийн үргэлжлэх хугацааг

40 жил гэж тооцсон байхад татварыг 30 жилээр тогтворжуулахаар заасан нь хөрөнгө оруулагчдын зүгээс нэг ёсны буулт хийж байгаа юм.

хөрөнгө оруулагчдын хувьд таван тэрбум ам. долларын хөрөнгө оруулалтын татварын дараах өгөөжөө өрсөлдөхүйц түвшинд байлгахад нь татварын ачаалал нь тогтвортой, баталгаатай байх нь нэн чухал. Оюу толгой шиг төслүүдийн хувьд татварын орчинг тогтвортой байлгах заалтууд нь төсөл үргэлжлэх нийт хугацаанд үйлчилж, мөн төслийн үйл ажиллагаа, үйлдвэрлэх бүтээгдэхүүнд нь хамаарч байж гэмээн тэрхүү тогтворжуулалтын жинхэнэ үнэ цэнэ, ач холбогдол нь мэдрэгддэг. Монголын Эрдэс баялаг, эрчим хүчний яамнаас Оюу толгой төслийн үргэлжлэх хугацааг 40 жил гэж тооцсон байхад татварыг 30 жилээр тогтворжуулахаар заасан нь хөрөнгө оруулагчдын зүгээс нэг ёсны буулт хийж байгаа юм. Үүгээр ч зогсохгүй гэрээнд тусгасны дагуу 30 жилийн ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг 20 жилээр сунгах боломжтой тул төслийн үйл ажиллагаа нь татварыг тогтворжуулсан хугацаанаас давж цааш үргэлжилнэ. Татварыг тогтвортой байлгах тухай гэрээний заалтуудтай холбогдуулан гарч байгаа шүүмжлэл нь төслийн татварын хүрээг оновчтой тогтворжуулахад хүндрэл учруулах талтай. Татварын орчныг тогтворжуулах тухай заалт гэрээнд тусгагдахгүй бол Дэлхийн Банкнаас хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын түгээмэл туршлага, зарчимд үл нийцэх бөгөөд улмаар Оюу толгой төслийг эхлүүлэхэд саад учруулж болзошгүй.

Дээр өгүүлсэн ТББ-ын шүүмжлэлд зэс, алтанд ногдуулж буй гэнэтийн ашгийн татвараас чөлөөлөх тухай асуудлыг мөн хөнджээ. ТББ-ын дүн шинжилгээнд өгүүлснээр Монгол улсын Засгийн газар хөрөнгө оруулагчдыг ийнхүү тус татвараас чөлөөлсний хариуд Монголын засгийн газар төслийн 34 хувийг хөрөнгө оруулагчтай адил үнээр худалдан авах, мөн Монголд олборлох нийт зэсийн 40 хувийг боловсруулах хүчин чадалтай томоохон хайлуулах үйлдвэр барих бололцоог

3 Жэймс Отто, Доггет М. Фред, Крэйг Эндрюс, Жон Тилтон, Пьетро Гүж, Фрэнк Стермол. “Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрүүд: Хөрөнгө оруулагч, төр, иргэний нийгэмд тэдгээрийн үзүүлэх нөлөөллийн глобал судалгаа”, Дэлхийн Банкны хэвлэл, 2006 (Otto, James, Sawood; Fred, Doggett, Michael; Andrews, Craig; Tilton, John; Guj, Pietro; and Stermole, Frank. *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, World Bank Publications, 2006)

судлах тухай хөрөнгө оруулагчтай тохирч байгаа юм гэжээ. Хөрөнгө оруулагчдын зүгээс төр хувь эзэмших асуудлаар хийж буй буулт болон зэс хайлуулах үйлдвэр байгуулах боломжийг эрэлхийлэх амлалтын хариуд гэнэтийн ашгийн татвараас чөлөөлөх болсон нь Монгол улсыг олон улсын практикт гагцхүү ойртуулж л байгаа гэсэн үг бөгөөд Айвенхоу Майнз, Рио Тинто зэрэг компаниудын хөрөнгө оруулалтыг татахыг хүсч буй бусад орнуудтай өрсөлдөхүйц түвшинд Монгол улсыг авчирч байгаа юм.

Энэ татварыг ногдуулах нь төслийн хэрэгжилтийг хөрөнгө оруулагчдын хувьд эдийн засгийн хувьд ашиггүй болгож байгаа юм. Монголд алт, зэсэнд 68 хувийн гэнэтийн ашгийн татвар ногдуулж байгаа нь дэлхийн хамгийн өндөр гэнэтийн ашгийн татвар юм. Олон улсын валютын сангийн тооцоолсноор, Монгол улсын зэс, алтны олборлолт, борлуулалтад оногдуулж буй татварын нийт бодит хувь хэмжээ нь энэхүү

Энэ татварыг ногдуулах нь төслийн хэрэгжилтийг хөрөнгө оруулагчдын хувьд эдийн засгийн хувьд ашиггүй болгож байгаа юм.

татварыг ногдуулснаар 80.8 хувьд хүрч Монгол улс ийнхүү алт зэсийн хувьд дэлхийн хамгийн өндөр татвартай орон болж байна.⁴ Монголын татварын энэхүү үзүүлэлт нь гэнэтийн ашгийн татвартай бусад орнуудын татварын бодит хувь хэмжээтэй харьцуулахад ч хавьгүй өндөр байна. Алт, зэсийн үйлдвэрлэл борлуулалтад ногдуулж буй татварын нийт бодит хувь хэмжээ (8%-ийн гэнэтийн ашгийн татвартай) Перу улсад 34.3%, (50%-ийн гэнэтийн ашгийн татвартай) Замби улсад 72% байдаг.

Гэнэтийн ашгийн татварын оронд Оюу толгой төсөлд

Нөөцийн түрээсийн буюу нэмэлт ашгийн татвар нэвтрүүлэхийг хөрөнгө оруулагчид зөвшөөрсөн. Гэрээний төсөлд тусгагдсанаар, энэхүү төлбөрийг тухайн татварын жил дэх АНУ-ын инфляцийн түвшинтэй уялдуулан төслийн өгөөж буюу ашгийн түвшин 29.9%-ийн босгыг давсан нөхцөлд ногдуулах юм. Энэхүү тохиролцооны дагуу хөрөнгө оруулагчдын төлөх нийт татварын хэмжээ (нөөцийн ашгийн нэмэлт татварыг оролцуулаад) хөрөнгө оруулагчдын татвар ногдуулах орлогын 68%-иас илүүгүй байх юм. Гэсэн ч босгыг 29.9%-иар тогтооход нөөцийн ашгийн нэмэлт татвараар дорвитой орлого орж ирэхгүй гэсэн болгоомжлол илэрхийлэгдэж байна.

Дэлхийн Өсөлт Монголын төсөлд зориулж боловсруулсан манай өмнөх тайланд нөөцийн түрээсийн татвар болон гэнэтийн ашгийн аливаа татвар нь төдийлэн их ашиг орлого авчирдаггүй, ихэнх тохиолдолд эдийн засгийн сөрөг үр дагавар дагуулж байдаг гэж шинжээчид үздэг тухай дурдсан.⁵ Жишээлбэл, 1980 онд АНУ-ын газрын тосны борлуулалтад нэвтрүүлсэн гэнэтийн ашгийн татвар нь төсөвт орох орлогыг өчүүхэн хэмжээгээр нэмэгдүүлсэн боловч ирээдүйд хийгдэх боломжтой байсан газрын тосны дотоодын хайгуул, олборлолтод сөргөөр нөлөөлсөн гэдгийг Конгрессоос тогтоосон ажээ.⁶ Саяхан Австралид нэвтрүүлсэн нөөцийн түрээсийн татварын тогтолцоо мөн л үр дүнгээ төдийлөн өгсөнгүй.⁷

Гэрээний төсөлд зааснаар, хөрөнгө оруулагч 7 төрлийн татвар төлөхөөр байгаа нь аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, гаалийн албан татвар, НӨАТ, онцгой албан татвар, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (борлуулалтын 5%-ийг ногдуулах нь мөн л дэлхийд хамгийн өндөрт тооцогдоно), үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар болон хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр юм. Эдгээр татварын олонх нь бусад орнуудын уул уурхайн салбарт ногдуулдаг ижил төрлийн татваруудаас хавьгүй өндөр түвшинд байгаа билээ. Жишээлбэл, зарим хүмүүс нөөц

4 Олон улсын валютын сан, “Монгол улс: Зарим асуудлууд, статистикийн нэмэлт мэдээ, Улс орны тайлан 08/201, 2008 (International Monetary Fund, “Mongolia: Selected Issues and Statistical Appendix, Country Report No. 08/201, 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08201.pdf>)

5 АНУ-тай холбоотой энэ талаарх мэдээллийн тоймыг сонирхвол Шапиро, Роберт Ж. болон Фам, Нам Д. нарын “Хувьцаа эзэмшигчдэд гэнэтийн ашгийн татварын үзүүлэх эдийн засгийн нөлөө” (2005) бүтээлийг үзнэ үү. (Shapiro, Robert J., and Pham, Nam D. “The Economic Impact of a Windfall Profits Tax for Savers and Shareholders,” 2005, http://www.sonecon.com/docs/studies/windfall_1105.pdf)

6 Лаззари, Салватори, “Түүхий нефтэд ногдуулсан гэнэтийн ашгийн татвар: Асуудлын хураангуй, Конгрессийн судалгааны үйлчилгээний албаны Конгресст хийсэн танилцуулга, 1990 оны 9 дүгээр сарын 12 (Lazzari, Salvatore, “The Windfall profits Tax on Crude Oil: An Overview of the Issues, Congressional Research Service Report to Congress, September 12, 1990.)

7 Роджерс, Труди “Австралийн уул уурхайн салбарт нэвтрүүлсэн нэмэлт ашгийн татварын механизмууд: зарим ажиглалт ба асуудлууд” Австралийн Хөдөө аж ахуй, байгалийн эдийн засгийн нийгэмлэгийн ээлжит 51-р бага хурал дээр тавьсан илтгэлээс (Rodgers, Trudi, “Resource Rent Mechanisms in Australian Primary Industries: Some Observations and Issues,” paper presented at the 51st Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society, 2007)

ашигласны төлбөрийг одоо байгаа 5%-иас нь өсгөж 7%, эсвэл 7.15% хүргэх санал илэрхийлж байгаа бөгөөд ингэхдээ бусад олон оронд энэ төрлийн төлбөр өндөр байдаг хэмээн тайлбарлаж байна. Энэ бол ташаа ойлголт юм. Монгол улс саяхан энэ төлбөрийн хувь хэмжээгээ 2.5%-иас 5% болгон⁸ нэмсэн бол бусад орнууд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах зорилгоор нөөц ашигласны төлбөрийн хувь хэмжээгээ 3 буюу түүнээс бага хувь болгон бууруулж, зарим тохиолдолд бүрмөсөн халж байгаа.⁹ Цаашилбал, Монголын уул уурхайн салбар дахь нийт бодит татварын хувь хэмжээ дэлхийд хамгийн өндөрт тооцогдох түвшинд байгаа. Өнөөгийн хууль тогтоомжоор, эдгээр хөрөнгө оруулалтад ногдуулж байгаа татварын хувь хэмжээ 67.9% байгаа нь уул уурхайн орон гэгдэх Австралийн татварын бодит хувь хэмжээ болох 36.4%, Хятадын 41.7%-тай харьцуулахад хавьгүй өндөр байгаа нь харагдаж байна.¹⁰ Дээр дурдсанаар, Монгол улсад алт,

зэсний борлуулалтад ногдуулж буй бодит татварын хувь хэмжээ 80.8% байгаа нь дэлхийн хамгийн өндөр татварын хувь хэмжээ болоод байна.

Одоо байгаа хувь хэмжээнээс илүү хувиар татвар ногдуулахад их хэмжээний нэмэлт ашиг орлого олно гэдэг эргэлзээтэй. Төр өөрөө 34%-ийг нь эзэмшин стратегийн хөрөнгө оруулагч болж байгаагийн хувьд татварын хувь хэмжээг өсгөх нь Төрийн хүртэх ашиг өгөөжид сөргөөр нөлөөлнө. Уул уурхайн салбар дахь татварын ачааллыг нэмэгдүүлнэ гэдэг бол гадаадын хөрөнгө оруулалтын ирээдүйн урсгалыг хумьж татварын орлогыг бууруулах сөрөг талтай. Тиймээс, нөөцийн түрээсийн буюу нэмэлт ашгийн татвар, нөөц ашигласны төлбөр болон бусад татваруудын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэхгүй байх нь чухал хэмээн Монгол улсын Их Хурал, Засгийн газрын гишүүдэд зөвлөмөөр байна.

Жишээлбэл, зарим хүмүүс нөөц ашигласны төлбөрийг одоо байгаа 5%-иас нь өсгөж 7%, эсвэл 7.15% хүргэх санал илэрхийлж байгаа бөгөөд ингэхдээ бусад олон оронд энэ төрлийн төлбөр өндөр байдаг хэмээн тайлбарлаж байна.

8 Дэлхийн Банк, “Улс орны эдийн засгийн санамж бичиг – Монголын өсөлтийн эх сурвалжууд,” (World Bank, “Country Economic Memorandum - Mongolia Sources of Growth,” <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/MONGOLIAEXTN/0,,contentMDK:21487082~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:327708,00.html>)

9 Отто, Жеймс, “Монголын эрдэс баялгийн салбарын өрсөлдөх чадвар: Зэсийн загвар уурхайн жишээ (Otto, James, “Competitive Position of Mongolia’s Mineral Sector System: The Case of a Model Copper Mine, <http://www.bcmmongolia.org/images/Articles-Reports-Mongolia/mongoliareport2008final.pdf>)

10 Отто, Жеймсээс иш татав.

III. Төрийн хувь эзэмшилтэй холбоотой маргаантай асуудлууд

Тус гэрээнд зааснаар Монгол улсын Засгийн газар Оюу толгойн төслийн 34%-ийг эзэмших бөгөөд түүнийг худалдан авахад шаардлагатай хөрөнгийг төслийн хөрөнгө оруулагчдын зүгээс Монгол улсын Засгийн газарт АНУ-ын хэрэглээний үнийн индексээр тооцсон инфляцийн түвшинг харгалзан 9.9%-ийн хүүтэйгээр зээлдүүлэх юм. Зарим хүмүүс энэхүү зээлийн хүүг хэт өндөр гэж үзсэн байна. Гэвч бидний хийсэн дүн шинжилгээгээр дээрх хүүгийн түвшин нь Монгол улсын Засгийн газрын авч буй зээлийн хүү болон энэ төрлийн төсөлд олдох зээлийн хүүтэй уялдуулан авч үзвэл хэвийн буюу тохиромжтой хэмжээнд байна.

Жишээлбэл, Монгол улсын Засгийн газар урт хугацааны бонддоо 15.6 орчим хувийн хүү төлж байгаа¹¹ ба ОУВС-гийн тооцоогоор Монгол улсад үнийн өсөлтийн түвшин ойрын ирээдүйд жилийн 5.0–5.5% байх төлөвтэй.¹² Үүнээс харахад Монгол улсын Засгийн газар бусад зээлдэгчиддээ 10.1–10.6%-ийн жилийн бодит хүү төлөхөөр байгаа нь Оюу толгой төслийн хөрөнгө оруулагчдад төлөх 9.9%-ийн бодит хүүгээс өндөр байна.

Энэхүү 9.9%-ийн бодит хүү нь хөрөнгө оруулагчдын зүгээс өөр бизнест хөрөнгөө оруулсан тохиолдолд хүртэж болох ашгийн түвшинтэй ойролцоо байна. АНУ-ын болон олон улсын компаниудын ашгийн түвшний харьцуулалтыг санхүүгийн шинжээчид хийхдээ S&P 500 хувьцааны үнийн жигнэсэн индексэд тулгуурладаг буюу 500 томоохон хувьцаат компанийн хувьцааны ашгийн түвшинг харгалздаг.¹³ Оюу толгой төсөл нь 30 ба түүнээс дээш жил ашигтай хэрэгжих боломжтой тул S&P 500-д багтсан компаниудын 1980–2008 оны хоорон дахь 30 жилийн дундаж нэрлэсэн болон бодит ашиг болох 10.8 ба 7.0%-ийн ашгийн үзүүлэлттэй жишиж тооцов. Энэ утгаар авч үзвэл Засгийн газарт олгосон зээлээс Оюу толгой төслийн хөрөнгө оруулагчдын хүртэх бодит эрсдлийн шан 2.9% (9.9 хувь – 7 хувь) байна. Монгол улсын уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалтад зээл олгоход тулгарах

эрсдлийг АНУ-ын ногдол ашиг өндөртэй хувьцаанд хөрөнгө оруулалт хийх эрсдэлтэй харьцуулахад дээрх эрсдлийн шан нэлээд шударга гэж үзэхээр байна.

Тус 9.9%-ийн бодит хүүгийн түвшин нь АНУ дахь хөрөнгө оруулалтад тооцдог эрсдлийн шангийн хувь хэмжээний жишгээс төдийлөн зөрөхгүй байна. Өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд эрсдэлгүй хөрөнгө оруулалтын олон улсын стандарт болсон АНУ-ын Засгийн газрын бондын бодит ашиг 4%-тай тэнцэж байв. АНУ-ын том болон жижиг компаниудын хувьцааны эрсдлийн шан нэрлэсэн утгаар 4.85% ба 10.04%, бодит утгаар 2.35% ба 7.54%-тай тэнцдэг. АНУ-ын хувьцаануудын урт хугацааны бодит ашиг нь 6.35%-иас (4.0 + 2.35) 11.54% (4.0 + 7.54)-ийн хооронд хэлбэлздэг буюу дунджаар 8.945% байдаг. Иймээс хөрөнгө оруулагчийн зүгээс Монгол улсын Засгийн газарт өгч буй зээлд ногдуулах 9.9%-ийн бодит хүү нь АНУ-ын хувьцаанд хөрөнгө оруулалт хийсний үр дүнд бий болох бодит ашгийн хэмжээнээс яльгүй өндөр байх авч Монголын уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалт хийх нь нэлээд эрсдэлтэй билээ.

Энэхүү 9.9%-ийн бодит хүү нь хөрөнгө оруулагчдын зүгээс өөр бизнест хөрөнгөө оруулсан тохиолдолд хүртэж болох ашгийн түвшинтэй ойролцоо байна. АНУ-ын болон олон улсын компаниудын ашгийн түвшний харьцуулалтыг санхүүгийн шинжээчид хийхдээ S&P 500 хувьцааны үнийн жигнэсэн индексэд тулгуурладаг буюу 500 томоохон хувьцаат компанийн хувьцааны ашгийн түвшинг харгалздаг.

11 Энхболд, Ганбат, Болормаа Жалбаа. “Монгол улс дахь бондын зах зээл: Өнөөгийн байдал ба эрх зүйн асуудлууд.” НҮБ-ын Ази номхон далайн эдийн засаг, нийгмийн комисс, 2008 (Enkhbold, Ganbat and Bolormaa, Jalbaa, “Bond Market in Mongolia: Current Status and Legal Issues,” United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008, http://www.unescap.org/pdd/projects/bondmkt/10_Mongolia_current_status_legal.pdf.)

12 Олон улсын валютын сан. “Монгол улс: Дүрмийн IV заалтын дагуух хэлэлцүүлэг – Ажлын хэсгийн тайлан”, Гүйцэтгэх Зөвлөлийн хурлын мэдээ, Монгол улсыг хариуцсан Гүйцэтгэх захирлын мэдэгдэл, 2008 (International Monetary Funds, “Mongolia: 2008 Article IV Consultation—Staff Report,” Public Information Notice on the Executive Board Discussion,

13 Оюу толгойн төсөл нь дэлхийн уул уурхайн томоохон төслийн нэг болох боломжтой тул ногдол ашиг өндөртэй томоохон компаниудад хэрэглэдэг S&P 500 индексийг хувьцааны ашгийн түвшинг харьцуулахад ашиглав. Хөрөнгийн зах зээлийн бусад индексүүдийг ашиглан урт хугацааны ашгийг харьцуулсан ч энэхүү шинжилгээний үр дүн өөрчлөгдөхгүй.

IV. Санхүүгийн холбогдолтой маргаантай бусад асуудлууд

Гэрээнд тусгагдсан зээлийн хүүтэй холбоотой өөр нэг асуудал бол хөрөнгө оруулагчдын зүгээс Засгийн газарт төлөх 125 сая ам.долларын урьдчилгаа төлбөр юм. Ирээдүйн тагварын урьдчилгаа болох энэ мөнгийг гурван хэсэгт хувааж, эхний 25 саяыг хүүгүйгээр дараагийн 50, 50 сая ам.долларыг 9.9%-ийн бодит хүүтэйгээр Засгийн газарт олгох болсон. Иймээс эдгээр төлбөрийн дундаж хүү 7.92%-тэй тэнцэнэ. Хүүгийн энэ түвшин нь санхүүгийн талаас авч үзвэл харьцангуй бага байна. Энэхүү урьдчилгаа төлбөр нь Засгийн газарт өгч буй зээл гэсэн үг, өөрөөр хэлбэл Засгийн газар бонд

хайгуул, инженерийн зураг төсөл, барилга, ашиглалт зэрэг төслийн бүхий л үе шатан дахь удирдлага, хяналт, хамтын ажиллагаа, зохион байгуулалтын зардлыг багтаасан байдаг. Харьцуулалт хийх зорилгоор АНУ-ын Үнэт цаас, хувьцааны комисст АНУ-ын том ба жижиг ашигт малтмалын компаниудаас хүргүүлсэн тайлан дахь захиргааны ерөнхий зардлыг судалж үзлээ.¹⁴ АНУ-ын ашигт малтмалын том компаниудын (борлуулалтын хэмжээ 1 тэрбум ам.доллараас дээш) захиргааны ерөнхий зардал нь нийт зардлын 6.4%-тай тэнцдэг бол жижиг компаниудын захиргааны зардал нийт зардлын 9.1%-ийг эзэлдэг. Тиймээс Оюу толгойн гэрээнд тусгасан 3 ба 6 хувийн менежментийн хөлс нь уул уурхайн салбар дахь стандарт түвшнээс доогуур байна.

Гэрээнд заасан урьдчилгаа төлбөрт тооцох хүүгийн энэ түвшин нь Засгийн газрын бусад зээлдэгчдэд төлдөг хүүгээс доогуур байна. Түүгээр ч үл барам дээрх урьдчилгаа төлбөрт ногдох хүүгийн хэмжээнд хөрөнгө оруулагчдад учрах эрсдэл тусгагдаагүй юм. Өөрөөр хэлбэл төслийн хэрэгжилтэд ноцтой хүндрэл гарах, улмаар ирээдүйд татвар төлөх боломж үүсэхгүй байх нэмэлт эрсдлийг авч үзээгүй.

худалдсантай адил юм. Дээр дурдсанчлан одоогоор Монгол улсын Засгийн газар урт хугацааны бонддоо жилийн 15.6%-ийн нэрлэсэн хүү тооцож байгаа буюу бодит хүү 10.1%-иас 10.6%-ийн хооронд хэлбэлзэнэ. Гэрээнд заасан урьдчилгаа төлбөрт тооцох хүүгийн энэ түвшин нь Засгийн газрын бусад зээлдэгчдэд төлдөг хүүгээс доогуур байна. Түүгээр ч үл барам дээрх урьдчилгаа төлбөрт ногдох хүүгийн хэмжээнд хөрөнгө оруулагчдад учрах эрсдэл тусгагдаагүй юм. Өөрөөр хэлбэл төслийн хэрэгжилтэд ноцтой хүндрэл гарах, улмаар ирээдүйд татвар төлөх боломж үүсэхгүй байх нэмэлт эрсдлийг авч үзээгүй.

Улсын Их Хурлын хүрээнд шүүмжлэлтэй хандсан нэг асуудал нь гэрээний дагуу хөрөнгө оруулагчдад төлөх менежментийн хөлсний тухай болно. Менежментийн хөлс нь гэрээ хүчин төгөлдөр болсноос авахуулан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж эхлэх хүртэлх хугацааны төслийн хөрөнгө оруулалтын болон үйл ажиллагааны зардлын 3%-тай, бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл эхэлснээс хойш хөрөнгө оруулалтын ба үйл ажиллагааны зардлын 6%-тай тус тус тэнцэнэ. Менежментийн хөлсөнд

14 WorldScope мэдээллийн сангаас.

V. Гэрээний заалтуудтай холбоотой маргаантай бусад асуудлууд

Хөрөнгө оруулагчдад олгосон Оюу толгой төслийн ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа хэт урт байгаад Улсын Их Хурлын хүрээнд болон Монголын ТББ-ынхан шүүмжлэлтэй хандаж байна. Гэрээний дагуу хөрөнгө оруулагчдад олгосон 30 жилийн тусгай зөвшөөрлийн хугацааг цааш 20 жилээр сунгах боломжтой ажээ. Бидний үзэж байгаагаар энэ хугацаа нь тохиромжтой бөгөөд шударга байна. Өмнө нь Засгийн газраас хийсэн тооцоогоор Оюу толгой орд нь 40 жил олборлох зэс, мөнгө, алтны нөөцтэй ба уурхайг бүтээн байгуулахад оруулсан хөрөнгө оруулалтыг нөхөхөд 7 жилийн үйлдвэрлэлийн хугацаа шаардлагатай байна. Иймээс тусгай зөвшөөрлийн үндсэн болон сунгалтын хугацаа нь үйдвэрлэл явуулах ба зардлаа нөхөх төлөвлөсөн хугацааг л хамруулжээ. Үүнээс гадна Монгол улсын Засгийн газар Оюу толгой төслийн 34%-ийг эзэмшиж, стратегийн хөрөнгө оруулагч болж буй энэ нөхцөлд хөрөнгө оруулагчдын зүгээс төслийн урт удаан хугацааны тогтвортой хэрэгжилтийг ийнхүү баталгаажуулж байгаа явдал нь Монгол улсын хүртэх үр өгөөжийг бий болгох үйл явц тогтвортой үргэлжлэх боломжийг бүрдүүлэх утгаараа Засгийн газрын эрх ашигт нийцэж байна.

Хэлэлцээр хийхэд зориулан боловсруулж хүргүүлсэн техник эдийн засгийн үндэслэлийн урьдчилсан тооцооноос гадна нэмж дэлгэрэнгүй ТЭЗҮ судалгаа хийх шаардлагыг Улсын Их Хурлаас хөрөнгө оруулагчдад тавьсан. Дэлгэрэнгүй ТЭЗҮ боловсруулахад их хэмжээний буюу төслийн нийт өртгийн 5 орчим хувьтай тэнцэх зардал шаардагдана.¹⁵ Энэ төрлийн том судалгааг хөрөнгө оруулагчдын зүгээс төсөл эхэлсэн хойно л хийдэг уул уурхайн салбарын хэвшсэн практик байдаг ба гэрээ байгуулаагүй нөхцөлд иймэрхүү дэлгэрэнгүй, өндөр өртөгтэй судалгаа хийх нь эрсдэлтэй бөгөөд тохиромжгүй гэж үздэг ба дэлгэрэнгүй ТЭЗҮ судалгаа хийхийн өмнө төслийн гэрээ байгуулагдсан байх шаардлагатай байдаг.

Үүнээс гадна Монгол улсын Засгийн газар Оюу толгой төслийн 34%-ийг эзэмшиж, стратегийн хөрөнгө оруулагч болж буй энэ нөхцөлд хөрөнгө оруулагчдын зүгээс төслийн урт удаан хугацааны тогтвортой хэрэгжилтийг ийнхүү баталгаажуулж байгаа явдал нь Монгол улсын хүртэх үр өгөөжийг бий болгох үйл явц тогтвортой үргэлжлэх боломжийг бүрдүүлэх утгаараа Засгийн газрын эрх ашигт нийцэж байна.

¹⁵ Де ла Вергне, Жак *Үндсэн ордын ашиглалтын гарын авлага*, Гурав дахь хэвлэл, Макинтош Инженеринг, 2000. (De la Vergne, Jack, *Hard Rock Miner's Handbook*, Third Edition, McIntosh Engineering, 2000)

VI. Дүгнэлт

Оюу толгой төсөл нь Монгол улсын Засгийн газрын хувьд улс орныхоо эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх, экспорт болон төсвийн орлогын хэмжээг дээшлүүлэх, хэдэн мянгаар тоологдох ажлын байрыг Монгол иргэдэд бий болгох онцгой боломж юм. Төслийн хөрөнгө оруулагчтай байгуулж буй гэрээний төслийн зарим заалттай холбогдуулан Улсын Их Хурал болон ТББ-уудаас шүүмжлэлтэй хандаж буй найман гол асуудлыг судалж, дүн шинжилгээ хийлээ. Санхүүгийн зах зээлийн болон уул уурхайн салбарын стандартуудтай жишвэл маргаантай гэгдэж буй гэрээний эдгээр нөхцөл нь зохимжтой, тэнцвэртэй бөгөөд шударга болохыг манай судалгаа харуулж байна. Гэрээ байгуулагч хоёр талын аль аль нь хэлэлцээрийн явцад тодорхой асуудлууд дээр буулт хийснийг үнэлүүштэй бөгөөд аль нэг талаас гэрээний нөхцөлд томоохон өөрчлөлт хийх нь дахин нэмэлт судалгаа хийх шаардлагыг нөгөө талд үүсгэж, урьд өмнөх тохиролцоог сарниулж гэрээний үйл явцад хүндрэл учруулна. Оюу толгой төслийн хэрэгжилт болон түүний үр дүнд Монгол улсад бий болох үр өгөөжийг дээр дурдсан маргаантай асуудлуудын улмаас удаашруулах буюу зогсоох нь оновчтой бус юм.



Дэлхийн Өсөлт Монголын Төсөл

Монгол дахь Дэлхийн өсөлт байгууллагын тухайд

Монгол дахь Дэлхийн өсөлт байгууллага нь Монгол Улсад тулгарч буй хүнд бэрхшээлийг шийдэх бодлогыг хөхүүлэн дэмжих зорилгоор байгуулагдсан ашгийн бус ба төрийн бус байгууллага юм. Монгол дахь Дэлхийн өсөлт байгууллага даяарчлалын шинэ эрин үе, ядуурлыг бууруулах, амьдрах орчныг сайжруулах, монголын ард түмэнд шинэ ажлын байр, боломж бий болгох чөлөөт худалдааны хүчин чадлыг хүлээн авч үнэлж байна. Бид өөрсдийн баримталдаг 5 үндсэн зарчмыг хөхүүлэн дэмжих хэрэгцээ шаардлагатай гэдэгт бат итгэдэг. Үүнд: Эдийн засгийн эрх чөлөө; Сайн засаглал; хуулийг дээдлэх ёс ба хуулийн тогтвортой байдал; Өмчтэй байх эрх; Байгаль орчны харилцан хамаарал. Дэлхийн өсөлт байгууллагын талаар нэмэлт мэдээллийг www.worldgrowth.mn эсвэл www.world-growth.org вебсайтаас авна уу.



WORLD GROWTH
MONGOLIA



Дэлхийн Өсөлт
Монголын Төсөл

Монгол улс
Улаанбаатар хот
Амарын гудамж
Сүхбаатар дүүрэг
Адмон компаний байр Гурав дугаар давхар

(976) - 11 - 330902

www.worldgrowth.mn • www.worldgrowth.org