

ОЛБОРЛОХ САЛБАР ДАХЬ ГЭРЭЭНИЙ ИЛ ТОД БАЙДАЛ

Гэрээг ил болгох үндэслэл, үр ашиг, арга зам

А.Батпүрэв

Оюутолгойн ордын хөрөнгө оруулалтын гэрээний талаар УИХ-ын гишүүдийн оролцсон мэтгэлцээнийг Монголчууд нийтээрээ хэрхэн хүлээн авч анхаарал хандуулж байсан нь олборлох салбар дахь гэрээ, хэлцлүүдийн ил тод байдал чухал болохыг илтгэсэн явдал юм.

Гэтэл манай улсын уул уурхайн салбарт Оюутолгойн хөрөнгө оруулалтын болон хувь эзэмшигчдийн хоорондын гэрээнээс гадна тогтвортой байдлын 5 гэрээ, газрын тос, метан хийн салбарт бүтээгдэхүүн хуваах 20 гэрээ хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Тэдгээрт ямар асуудлуудыг, ямар нөхцлөөр тохиролцсон, энэ нь Монгол Улсын эрх ашигт хэр зэрэг нийцэж буй талаар нийгэм бүхэлдээ тогтсон тодорхой ойлголтгүй байдаг.

Энэ бүх гэрээнүүдийг ил тод болгох нь олон талын ач холбогдолтой төдийгүй, зайлшгүй шаардлагатай бодлогын шийдэл бөгөөд уг бодлогыг хэрхэн хэрэгжүүлж болох тухай танилцуулгыг толилуулж байна.

ЮУГ? ИЛ БОЛГОХ ШААРДЛАГАТАЙ ГЭРЭЭНИЙ АГУУЛГА

Байгалийн баялгийг эргэлтэд оруулахтай холбоотой аливаа улсын төр засаг, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч компанийн хоорондын харилцаа нь тухайн төслийн хэмжээ далайц, стратегийн нөөц, Засгийн газрын хувь оролцоо, санхүүжилтийн арга хэрэгсэл зэргээс шалтгаалан нэг, эсвэл хэд хэдэн гэрээгээр зохицуулагдаж болдог. Шинжээчдийн тооцоолсноор олон улсын том төслийн гэрээний орчин 15 хүртэл оролцогч талыг хамарсан 40 гаруй гэрээнээс бүрддэг байна¹. Тэдгээрийг агуулгаар нь үндсэн болон дагалдах гэрээ гэж ангилж болно. Олон улсын практикт гэрээний ил тод байдлыг хангана гэдэг нь үндсэн гэрээг бүхэлд нь, дагалдах гэрээнүүдийн тодорхой агуулгыг ил болгохыг ойлгодог.

¹ Benjamin Esty, Modern Project Finance: A Casebook (John Wiley and Sons, Inc New Jersey 2004)

Улс болон дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулагчийн хооронд байгуулагддаг эдгээр гэрээнээс гадна олборлох салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн өмчит компаниудын бизнесийн бусад гэрээ хэлцлүүдийг ил тод байлгах нь өнөөдөр маш чухал болж байна. Тухайлбал, “Эрдэнэс Таван Толгой” ХК-ийн БНХАУ-ын “Чалко” компанид нүүрс нийлүүлэх борлуулалтын гэрээ, гэрээний дагуу хүлээн авсан урьдчилгаа төлбөр болон зээлийн зарцуулалт, тус компанид 7 тэрбум гаруй төгрөгөөр хэрэгцээгүй бараа материал худалдан авсан зэрэг олны анхаарлыг татаж буй асуудлууд нь ил тод байдал хэр чухал болохыг нотлон харуулж байгаа юм. Гиймээс “Эрдэнэт”, “Монросцветмет”, “Багануур” зэрэг төрийн өмчит уул уурхайн бусад компаниудын үйл ажиллагаанд ч хөндлөнгийн хяналт тавих, үүний тулд хийгдэж буй гэрээ хэлцлүүдтэй

нь танилцах эрх Монгол хүн бүрт нээлттэй байх ёстой. Учир нь, төр засгийн бүхий л үйл ажиллагаа, тэр дундаа эдийн засгийн үйл ажиллагаа сонгогч олон түмэнд ил тод, нээлттэй байх нь ардчилсан засаглалын гол зарчмуудын нэг билээ.

Энэ үүднээс төрийн өмчит олборлох компаниудын орд газар ашиглахтай холбоотой үндсэн гэрээнээс гадна бусад бүхий л гэрээг ил болгох нь зайлшгүй бөгөөд хэрэгжүүлэх арга зам, зохицуулалт нь хувийн хэвшлийн компаниудаас өөр байхаар байна. Харин энэхүү танилцуулгад зөвхөн Засгийн газар болон хөрөнгө оруулагч компани хоорондын гэрээнүүдийн талаар голлон авч үзэв².

² Цаашид “гэрээ” гэдэгт энэ төрлийн гэрээ хэлцлийг ойлгоно уу.



Аюушүрэнгийн Батпүрэв

2004 оноос мэдээлэл, судалгааны Инфорум төвийг байгуулан макро эдийн засаг, салбарын шинжилгээ, бизнесийн удирдлагын чиглэлээр судалгаа, консалтингийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа. Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлагыг Монгол Улсад нэвтрүүлж хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн “Төлсөн Авснаа Нийтэл” иргэний нийгмийн эвслийн үндэсний зохицуулагч, гурван талын хамтарсан ажлын хэсгийн гишүүнээр ажиллаж байсан.

Уул уурхайн орлогын менежемент, сангийн бодлого, хөрөнгийн зах зээлийн сэдвийг сонирхон судалдаг. Эдгээр сэдвээр зарим бодлогын судалгаа, бие даасан үнэлгээний тайлангуудыг хэвлүүлсэн.

2003 онд СЭЗДС-ийг эдийн засаг, бизнесийн удирдлага мэргэжлээр бакалавр (ВВА), 2013 онд Сидней Их сургуулийг санхүүгийн эдийн засагч мэргэжлээр шинжлэх ухааны мастер (MSc) зэрэгтэй төгссөн.

1. ҮНДСЭН ГЭРЭЭ

Улс болон хөрөнгө оруулагч компанийн хамтын ажиллагааны эдийн засгийн зарчмууд, талуудын эрх, үүргийг тогтоож өгдөг гол баримт бичгийг Үндсэн гэрээ гэнэ. Тиймээс ч юуны өмнө энэ төрлийн гэрээ бүхэлдээ нээлттэй байх нь чухал гэж гэрээний ил тод байдлыг шаардагч талууд үздэг. Үндсэн гэрээ нь концессийн буюу эрх олгох, лицензийн, бүтээгдэхүүн хуваах, үйлчилгээ үзүүлэх болон, хувь нийлүүлэгчдийн гэрээ (хэрэв Засгийн газар хувь эзэмшвэл) гэсэн хувилбаруудын аль нэг, эсвэл хослосон хэлбэртэй байж болно.

Монгол Улсад одоо мөрдөгдөж байгаа Ашигт малтмалын тухай (2006) болон Газрын тосны тухай (1991) хуулиудын дагуу уул уурхайн салбарт эхний таван жилдээ 50 сая ам.доллараас дээш хэмжээний хөрөнгө оруулж буй компанитай байгуулах Хөрөнгө оруулалтын болон, газрын тосны салбарт байгуулдаг Газрын тосны тухай (бүтээгдэхүүн хуваах) гэрээнүүд нь Үндсэн гэрээ болох юм. Мөн стратегийн ордуудад үйл ажиллагаа явуулах төрийн оролцоо бүхий хамтарсан компаниудын Хувь нийлүүлэгчдийн гэрээ нь үндсэн гэрээнд орно.

ТОДРУУЛГА 1

Ашигт малтмалын тухай Монгол Улсын хуулийн 29.1-д зааснаар Хөрөнгө оруулалтын гэрээнд дараах зүйлсийг тусгадаг. Үүнд:

- 29.1.1 татварын орчинг тогтвортой байлгах
- 29.1.2 тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүнээ олон улсын зах зээлийн үнээр борлуулах
- 29.1.3 олсон орлогоо захиран зарцуулах эрхийг баталгаажуулах
- 29.1.4 хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, хугацаа
- 29.1.5 ашигт малтмалыг хүн амын эрүүл мэнд, байгаль орчинд хохирол багатай олборлох
- 29.1.6 байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх
- 29.1.7 бусад төрлийн үйлдвэрлэл, үйл ажиллагаанд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй байх
- 29.1.8 бүс нутгийг хөгжүүлэх, ажлын байр шинээр бий болгох
- 29.1.9 учирсан хохирлыг нөхөн төлөх

Харин Газрын тосны тухай хуульд гэрээлэгчтэй (тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч) газрын тосны тухай гэрээ байгуулна гэж заасан хэдий ч уг гэрээний агуулга, хэрэгжүүлэх журам ямар байхыг тодорхой заагаагүй. Зөвхөн гэрээнд тавих үндсэн шаардлага гэсэн 6 дугаар зүйлд зарим зарчмыг тодорхойлжээ.

Мөн 10 дугаар зүйлд “Бүтээгдэхүүн хуваах хувь хэмжээг нэг хоногт гаргаж байгаа газрын тосны хэмжээтэй уялдуулан тохиролцож газрын тосны тухай гэрээнд тодорхойлон заана” гэсэн байдаг.

ТОДРУУЛГА 2

Газрын тосны тухай Монгол Улсын хуульд заасан гэрээнд тавигдах шаардлагууд:

- 6.1 газрын хэвлийд байгаа ордын нөөцийн 20-иос доошгүй хувийг олборлож чадахуйц техник технологийг хэрэглэх
- 6.2 Монгол Улсад газрын тос боловсруулах үйлдвэр бий болгон хөгжүүлэхийг эрхэмлэх
- 6.3 мэргэжилтэй ажилтан бэлтгэх, гадаадын иргэдийг хөлслөн ажиллуулах асуудлыг шийдвэрлэх
- 6.4 газрын тостой холбогдсон үйл ажиллагаанд эдийн засгийн өндөр үр ашигтай, хүрээлэн байгаа орчны зохист тэнцвэрийг алдагдуулахааргүй техник, технологи хэрэглэх
- 6.5 газрын тостой холбогдсон үйл ажиллагааны тухай бүх мэдээ, баримт, тайланг газрын тосны хэрэг эрхлэх байгууллагад бүрэн эхээр нь шилжүүлэх
- 6.6 хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, ажиллагчдын амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалах, аюул ослоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авах, эд хөрөнгө, байгалийн нөөц баялаг, газар, түүний хэвлий болон хүрээлэн байгаа орчинд хохирол учруулахгүй байх, ашигласан талбайг сэргээх.

Дээрх заалтуудаас үзэхэд үндсэн гэрээний талаарх Монгол Улсын хуулийн зохицуулалт маш ерөнхий, агуулгын хувьд учир дутагдалтай нь харагдаж байна. Нэн ялангуяа гэрээлэгч талын эрх, үүрэг, хүлээх хариуцлагыг илүү тодорхой болгох нь чухал бөгөөд үүнд дараах гурван багц асуудлыг багтаах шаардлагатай:

ҮҮРЭГ ХАРИУЦЛАГА: үйл ажиллагааны болон зардлын шаардлага, хариуцлага, дэд бүтцийг хөгжүүлэх үүрэг, дотоод, гадаадын иргэдийн ажил эрхлэлтийн нөхцөл, шаардлага, сургалт, эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, тайлан мэдээлэл гаргах, газрын харилцаа, орон нутагт олгох нөхөн төлбөр г.м

САНХҮҮГИЙН ҮҮРЭГ: татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, давуу эрх олголт, бонус болон урьдчилгаа төлбөр, татвар, төлбөрийг тооцох аргачлал, хугацаа, дотоод худалдан авалт г.м (бусад татвар, төлбөрийн асуудал нь холбогдох хуулиудаар зохицуулагддаг)

САНХҮҮГИЙН ОРЧИН: гадаад валютын зохицуулалт, ногдол ашиг, орлого хуваарилалт, зээлжилт, зээл-хувьцааны харьцаа буюу хөрөнгийн бүтэц, холбогдох этгээд болон бусад компанийн хоорондын төлбөрийн зохицуулалт гэх мэт.

Төрийн оролцоотой төслүүдийн хувьд санхүүгийн орчныг тодорхойлдог үндсэн баримт бичиг нь Хувь нийлүүлэгчдийн гэрээ бөгөөд уг гэрээнд дээр дурьдсан асуудлуудаас гадна талуудын санхүүгийн үүрэг хариуцлага, давуу эрх, анхдагч болон нэмэлт хувьцаа гаргах, төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлагад оролцох гэх мэт зүйлүүд багтдаг. Монгол Улс “Эрдэнэт”, “Монголросцветмет” зэрэг хамтарсан үйлдвэрийн хүрээнд ОХУ-тай хамтран ажиллах гэрээг эс тооцвол

орчин цагийн зах зээлийн утгаар байгуулсан хамгийн том хувь нийлүүлэгчдийн гэрээг Оюутолгойн орд дээр “Рио Тинто”, “Айвенхоу майнз (Туркоуз хилл)” компаниудтай хийсэн юм.

2. ДАГАЛДАХ ГЭРЭЭ

Үндсэн гэрээнд тусгагдаагүй боловч нийтэд нээлттэй, эсвэл хүсэлт гаргасан үед мэдээлэл авах боломжтой байхыг шаарддаг дараах зүйлс ихэвчлэн дагалдах гэрээнүүдээр зохицуулагдсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, дагалдах гэрээнүүдийн дор дурдсан зүйл, заалтуудыг юуны өмнө ил болгох шаардлагатай. Үүнд:

- Байгаль орчны бохирдол, хохирлын болон нөхөн сэргээлтийн зардал

- Гэрээний санхүүгийн загвар
- Ордын нөөцийн тоо, чанарын мэдээлэл
- Хөрөнгийн болон үйл ажиллагааны зардал
- Үйлдвэрлэлийн процесс, технологи
- Голлох хувьцаа эзэмшигчдийн мэдээлэл
- Орлогын таамаглал
- Ажиллагсдын мэдээлэл

Харин төрийн өмчит компаниудын хувьд өмнө дурьдсанчлан бүтээгдэхүүн борлуулах, бараа материал худалдан авах зэрэг бусад гэрээ ил байх шаардлага тавигдаж болох юм.

ЯАГААД?

ГЭРЭЭГ ИЛ БОЛГОХ ҮНДЭСЛЭЛ, ҮР АШИГ

1. ГЭРЭЭГ ИЛ БОЛГОХ ҮНДЭСЛЭЛҮҮД

А. Байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байдаг юм бол түүнийг хэрхэн захиран зарцуулж буйг ард түмэн мэдэх эрхтэй.

Үндсэн хуулинд заасанчлан “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна.”(МУУХ 6.1)

Газрын дээрх болон хэвлий дэх баялгийнх нь хамт иргэддээ өмчлүүлдэг хуулийн зохицуулалттай зарим орноос бусад дийлэнхи улсад ийм зарчим үйлчилдэг. Энэ зарчмын үүднээс харвал олборлох салбарын гэрээ нь төр, ард түмний нэрийн өмнөөс баялгийг гуравдагч этгээдэд худалдах буюу түрээслүүлж буй харилцааны эрх зүйн баримт бичиг юм. Тиймээс нийтийн мэдлийн, нөхөн сэргээгддэггүй баялгийг төр хэрхэн захиран зарцуулж буйг мэдэж байхын тулд гэрээ олон нийтэд ил тод байх учиртай. Энэ учир шалтгаан дангаараа гэрээний ил тод байдлыг шаардах үндэслэл болж болох юм.

Б. Өөрсдийн эрх ашгийг шууд хөндөж буй гэрээний талаар мэдэх эрх, үүрэг орлоцогч бүх талд байх ёстой.

Дээрх өмчлөл, эзэмшлийн асуудлаас гадна ард иргэдийн олон талын эрх ашиг гэрээгээр хөндөгдөж байдаг. Тухайлбал, хүрээлэн буй орчин, орон нутгийн хөгжил, газрын харилцаа, эрүүл мэнд, ажил эрхлэлт зэрэг аливаа хайгуул, олборлолтын үйл ажиллагааг дагалдан гарах асуудлууд нь тухайн бүс нутгийн төдийгүй нийт иргэдийн эрх ашигт шууд нөлөөлдөг.

Тухайлбал, Ашигт малтмалын хуулийн шинэчлэн найруулсан төсөлд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид нь Орд ашиглах болон Хамтран ажиллах гэрээнээс гадна Орон нутаг хөгжүүлэх гэрээг төрийн захиргааны байгууллагатай байгуулах ёстой гэж тусгасан³. Орон нутаг хөгжүүлэх гэрээ нь нутгийн дэд бүтэц, нийгмийн үйлчилгээг сайжруулах, үйлдвэрлэл бизнесийг дэмжих, нутгийн иргэдийг ажлын байраар хангах асуудлуудыг

хамарна гэжээ. Энэ мэт өөрсдийн аж амьдрал, эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд хамааралтай гэрээний зүйл заалтуудтай танилцаж мэдэх нь олон нийтийн эрх төдийгүй үүрэг гэж үзэх үндэстэй.

В. Гэрээ хаалттай, нууц байхын хэрээр авилгын эрсдэл нэмэгддэг.

Нобелийн шагналт Ж.Штиглиц нарын эдийн засагчид “баялгийн хараал” бодит байдал болох нэг үндэс нь хаалттай, тэнцвэртэй бус мэдээлэл болохыг нотолсон бөгөөд мэдээллийн ийм орчинд “эзэн-менежерийн асуудал” гэгддэг хүндрэл үүсдэг байна. Төрийн нэрийн өмнөөс шийдвэр гаргагчид улс орныхоо төлөө бус, өөрийн хувийн эрх ашигт нийцүүлэн шийдвэрээ гаргах магадлал хамгийн өндөр байдаг ажээ. Иймд байгалийн баялгийг ард түмний нэрийн өмнөөс эзэмшүүлж ашиглуулах зарчмыг тогтоож буй гэрээг ил болгосноор гэрээ байгуулах шатанд төдийгүй, хэрэгжүүлэх явцад авилгыг бодитойгоор бууруулах боломж бүрдэнэ. Хэрэгжүүлэх шатны авилгын асуудал нь зөвхөн улс төрийн болон төрийн захиргааны албан хаагчдад бус төрийн өмчит компанийн менежерүүд, хувийн хэвшлийн болон олон нийтийн (биржэд бүртгэгдсэн) компаниудын гүйцэтгэх удирдлагад хамааралтай болохыг корпорацийн засаглал өндөр хөгжсөн орнуудад ч хүлээн зөвшөөрдөг.

Г. Тоглоомын дүрэм тодорхой бол хяналт бодитой байна.

Зөвхөн авилгын асуудлыг хянаснаар олборлох салбар дахь засаглалын болон олон нийтийн хяналт хязгаарлагдах учиргүй. Ашигт малтмал, газрын тосны хайгуулын лиценз авахаас эхлээд хөрөнгө босгох, олборлох, баяжуулах, боловсруулах, тээвэрлэх, худалдах, уурхайг хаах хүртэлх бүх үе шатанд маш олон чиглэлээр тасралтгүй хяналт, хамтын ажиллагаа шаардагддагаараа уг салбар онцлогтой. Гэрээ нь энэ бүх үе шат, тухайн төслийн үнэ цэнийн хэлхээг (value chain) бүхэлд нь хамарч хөрөнгө оруулагчийн эрх, үүргийг тогтоож өгдөг. Ингэж тогтоосон хэм хэмжээ буюу тоглоомын дүрэм нь олон нийтэд нээлттэй байж гэмээнэ хяналтын хүрээ тодорхой, үр дүн нь бодитой болохоос гадна төрийн байгууллагын нөөц боллоцоо хүрэлцдэггүй аливаа

³ Төслийн 86 дугаар зүйл

асуудалд олон нийтийн хяналтыг бий болгох боломжтой. Жишээлбэл, байгаль орчны нөхөн сэргээлтийг хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага гэр бүр газар дээр нь компаниудыг үзэж шалгах боломжгүй байдаг. Харин нутгийн иргэд хамгийн бодитой дүгнэж чадна. Энэхүү хяналт нь зөвхөн хөрөнгө оруулагч талыг бус Засгийн газрыг бас хянах үндэс болдог.

Д. Ил тод байдал нь итгэлцэл, тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлдэг.

Нээлттэй хэлцлийн үр дүнд бий болсон зөвшилцөлд үндэслэсэн гэрээ нь хаалттай, нууц тохироогоор шийдсэн гэрээнээс хавьгүй илүү, удаан хугацаанд тогтвортой байх давуу талтай. Гэрээгээр тогтоосон хамтын ажиллагааны зарчим, хэм хэмжээ тогтвортой байх нь оролцогч бүх талд хэрэгтэй. Гэрээг ил болгохын үр ашиг гэсэн хэсэгт энэ тухай тайлбарлалаа.

Е. Гэрээ хаалттай байх нь эрх зүйт ёс, Ардчиллын зарчимтай зөрчилддөг.

Гэрээ бол нийтийн баялгийг эргэлтэнд оруулж буй тодорхой төслийн хувьд хууль нь юм. Учир нь, гэрээгээр төслийн үйл ажиллагаанд хамааралтай хууль эрх зүйн орчныг тогтворжуулах, царцаах, үйлчлэлийн хугацааг тогтоох, ерөнхий зүйл заалтуудыг тухайн нөхцөлд хэрэглэх ажил хийгддэг. Зарим томоохон төслийн хувьд хуулиас давсан эрх, үүргийг гэрээгээр тогтоох тохиолдол ч бий. Хууль нийтэд ойлгомжтой, нээлттэй байх нь эрх зүйт буюу хууль засаглах ёс, ардчиллын гол зарчим юм. Хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөний нэг хэсэг болох мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах үндэслэл энэ төрлийн гэрээнд бас байдаггүй.

Ж. Гэрээ ил тод байснаар баялгийн менежмент илүү хариуцлагатай, нийгэм-эдийн засгийн үр өгөөж нь сайн байна.

Дээрх үндэслэлүүдийг нэгтгэн дүгнэвэл, гэрээ ил тод байх нь гэрээг байгуулах, хэрэгжүүлэх бүх үе шатанд авилга, ашиг сонирхлын зөрчлийг багасгаж харилцан ойлголцол, хяналтыг сайжруулан шийдвэр гаргагчдыг илүү хариуцлагатай байхыг шаарддаг. Энэ нь төр засгийн байр сууринаас харвал байгалийн баялгийг боломжит хамгийн үр ашигтай хувилбараар ашиглах оновчтой шийдэлд хүрэх арга зам юм.

2. ИЛ БОЛГОХЫН ЭСРЭГ ҮНДЭСЛЭЛҮҮД, ТЭДГЭЭРИЙН ХАРИУЛТ

Гэрээг нийтэд ил болгохын эсрэг байр суурь баримтлагчдаас гаргаж тавьдаг үндэслэлүүдээс дараах гурван санал хамгийн түгээмэл байдаг. Үүнд:

- Гэрээг ил болгосноор бизнесийн нууц алдагдана.
- Гэрээг ил болгосноор “ёроол руу уралдах” өрсөлдөөн нэмэгдэнэ.
- Гэрээг ил болгосноор эргэн харах шаардлага тасрахгүй.

Эдгээр болгоомжлол нь гэрээг нууцлах бодитой учир шалтгаан болж чадахгүйг баримтаар нотолж болно.

А. Бизнесийн нууц мэдээлэл⁴ үү, зах зээлд нөлөөлөх мэдээлэл⁵ үү?

Хэдийгээр бизнесийн нууц гэж чухам юуг хэлэх нийтлэг ойлголт дэлхий даяар байхгүй ч эдийн засгийн үнэ цэнэ бүхий, хэрэв алдагдвал тухайн бизнест их хэмжээний хохирол учруулдаг, өрсөлдөх чадварыг бууруулах мэдээллийг хэлнэ гэж тодорхойлж болох юм. Жишээлбэл, Кока Колагийн жор, iPhone-ийн дэлгэцийн технологи, түүнчлэн харилцагчийн бүртгэл, стратегийн төлөвлөгөөг ч бизнесийн нууц гэж үзэж болно. Харин олборлох салбарт бизнесийн нууцад тооцож болох мэдээллүүд нь гэрээний агуулгад ихэвчлэн багтдаггүй бөгөөд гэрээнд тусгагддаг мэдээллүүд нь бизнесийн нууц гэж үзэх үндэслэл багатай байдаг (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1. Бизнесийн нууц мэдээлэл ба гэрээний үндсэн агуулга			
Мэдээллийн агуулга		Ил болсноор өрсөлдөх чадварт нөлөөлөх үү?	Гэрээний агуулгад багтдаг уу?
1	Ирээдүйн мөнгөн урсгал	Тийм	Магадлал бага
2	Худалдааны нууц	Тийм	Магадлал бага
3	Үйл ажиллагааны үүрэг хариуцлага	Үгүй	Магадлал их
4	Дотоод зах зээлийн худалдан авалт	Үгүй	Магадлал их
5	Ажиллах хүч, сургалт	Үгүй	Магадлал их
6	Гэрээгээр тохирсон санхүүгийн нөхцөл	Үгүй	Зайлшгүй
7	Төсөлд оролцогч талууд	Үгүй	Зайлшгүй

Гэрээний агуулгад багтдаг зарим мэдээлэл нь бизнесийн нууц гэхээсээ илүү хөрөнгийн зах зээлд арилжааны идэвх, хувьцааны үнэд нөлөө үзүүлдэг “зах зээлд нөлөөлөх” (market sensitive) мэдээлэл болох талтай⁶. Зах зээлийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх, шударга өрсөлдөөнийг хангахын тулд хөрөнгийн биржүүдэд бүртгэлтэй компаниудын хувьд ийм мэдээллийг ил тод мэдээлж байх үүрэг хүлээдэг. Жишээлбэл, Австралийн Хөрөнгийн Биржийн журамд тухай бүрт нь арилжаа зохицуулагчид мэдээлж хөрөнгө оруулагчдад ил болгож байх ёстой мэдээлэлд компаниудын лиценз, Засгийн газар болон бусад талд төлж буй бодит төлбөр, гэрээ хэлцэл зэргийг оруулсан байдаг. Тиймээс олон нийтийн компаниудын хувьд гэрээний агуулгыг ил болгох нь харилцаж буй улсын шаардлагаас үл хамааран хөрөнгө оруулагчдын өмнө хүлээсэн үүрэг гэж хэлж болох юм.

⁴ Commercial secret эсвэл commercially sensitive information

⁵ Market sensitive information

⁶ Орлогын Ажиллагч Хүрээлэн, Contracts Confidential

Б. Ёроол руу бус орой руу уралдаж болох юм.

Хэрэв компаниуд гэрээний нөхцлөө ил болговол өрсөлдөгч компани тухайн улсад арай илүү нөхцөл санал болгож нөөц ашиглах эрх олж авахыг эрмэлзэн компаниудын хувьд хамгийн муу нөхцөл рүү тэмүүлэх буюу “ёроол руу уралдана” гэж үзэгсэд бий. Ингэвэл Засгийн газруудад ашигтай, хөрөнгө оруулагчдад ашиггүй болно. Үнэн хэрэгтээ гол өрсөлдөгчдийн хувьд нөгөөгөө ямар төсөл дээр, ямар нөхцлөөр ажиллаж байгааг гэрээ нь ил болсон эсэхээс үл хамааран тандаж мэдэх олон суваг бий. Гэрээ албан ёсоор ил тод нийтлэгддэг Конго Бразавилли, Эквадор, Либери, Перу, Зүүн Тимор зэрэг улсуудад олборлогч компаниуд үйл ажиллагаагаа эрчимтэй явуулсаар байгаа нь энэ байдал компаниудад ашиггүй гэсэн таамаглал бодитой биш болохыг харуулж байна.

Нөгөө талаас, хөрөнгө оруулалт шаардлагатай байгаа буурай орнуудын хувьд бие биенийхээ гэрээний нөхцлийг мэдсэнээр, мөн өөр хоорондоо өрсөлдөж Засгийн газруудын дунд “ёроол руу уралдах” өрсөлдөөн өрнөнө гэсэн болгоомжлол бий ч бодит байдал дээр ийм явдал огт тохиолдож байгаагүй. Иймд аль ч хувилбараар авч үзсэн энэ нь үндэслэл муутай юм.

Харин эсрэгээрээ, гэрээ бүх нийтэд ил болсноор Засгийн газрууд илүү сайн гэрээ хийх магадлал нэмэгддэг болохыг өмнөх хэсэгт дэлгэрэнгүй тайлбарласан. Үүнтэй холбоотой цөөнгүй жишээ дурдаж болох бөгөөд Засгийн газрууд улс орондоо ашиг муутай гэрээ хийсэн, гэрээ ил болсноор засч залруулах боломж бүрдсэн жишээг өндөр хөгжилтэй орнуудаас ч харж болно. Тухайлбал, АНУ-ын Засгийн газар 1990-ээд онд байгуулагдсан газрын тос, байгалийн хийн оновчгүй гэрээнүүдийн улмаас 10 тэрбум гаруй ам.доллар алдах тооцоо гарсан байдаг⁷.

В. Эргэн харах нь байнгын тогтворгүй байдлаас дээр.

Олон нийт гэрээний агуулгатай дэлгэрэнгүй танилцсанаар гэрээг эргэн харах, нэмэлт өөрчлөлт хийх шаардлага байнга гарна гэж үзэх нь бий. Хэдийгээр хүн бүрийн хүсэлд нийцсэн гэрээ байгуулах боломжгүй ч тухайн төсөл дээр нийгмийн зөвшилцлийг бий болгох хамгийн шилдэг арга бол ил тод, нээлттэй байх явдал юм. Нэгэнт нийтээрээ нэгдсэн ойлголт, харилцан зөвшилцөлд хүрсэн тохиолдолд гэрээг өөрчлөх шахалт шаардлага хүчтэй, далайцтай байж чадахгүй. Өөрөөр хэлбэл, гэрээг ил болгосны дараа түүнийг өөрчлөх

⁷ New York Times, 2007 оны 9 дүгээр сарын 26

шаардлага олон нийтийн зүгээс тавигдаж болох ч энэ нь богино хугацааны асуудал бөгөөд тухайн асуудлаар ойлголцолд хүрч, гэрээг өөрчлөх нь хаалттай байдлаас үүдэлтэй нийгмийн эсэргүүцэл, байнгын тогтворгүй байдлаас дээр байх нь дамжиггүй.

Ерөнхийд нь дүгнэвэл, өнөөдөр дэлхий даяар олон тооны гэрээ хэлцлийг ил тод болгох үйл явц өрнөж байгаа ч компаниудын өрсөлдөх чадварт сөргөөр нөлөөлсөн гэх ямар нэгэн баримт алга байна.

3. ГЭРЭЭГ ИЛ БОЛГОХЫН ҮР АШИГ

Гэрээг ил тод болгох нь зөвхөн ард иргэдэд бус, гэрээ байгуулж буй улсын төр засаг, хөрөнгө оруулагч буюу гэрээлэгч компанид аль алинд нь ашигтай юм.

А. Төр засаг

- Илүү сайн гэрээ байгуулж, баялгаа үр ашигтай ашиглахад эергээр нөлөөлнө.
- Хяналт, хариуцлагыг нэмэгдүүлж, орлогын менежментээ хөгжүүлэхэд тусална.
- Хуулийн хэрэгжилт сайжирна.
- Хариуцлагатай хөрөнгө оруулалтыг татна.
- Ард иргэдийн дэмжлэг нэмэгдэнэ.

Б. Компани

- Илүү тогтвортой үйл ажиллагааны орчин бүрдэнэ.
- Нийгмийн лицензийг олж авна.
- Хээл хахуулиас ангид байна.
- Хөрөнгө оруулагчдын үнэлгээ сайжирна.

В. Хөрөнгө оруулагч хувьцаа эзэмшигчид

- Компанийн үйл ажиллагаа, санхүүгийн нөхцөл байдлыг бодитой үнэлэх боломж нэмэгдэнэ.
- Гүйцэтгэх удирдлагад тавих хяналт сайжирна.
- Корпорацийн засаглалыг сайжруулж, ил тод байдлыг нэмэгдүүлснээр хөрөнгө оруулалтын үнэ цэнийг өсгөнө.
- Олон нийтэд ил болоогүй зах зээлд нөлөөлөх мэдээллийг хууль бусаар ашиглаж ашиг хонжоо хийх боломжийг багасгана.
- Нийгмийн хариуцлага сайжирна.

ЯАЖ? ГЭРЭЭГ ИЛ БОЛГОХ ТУРШЛАГА, АРГА ЗАМ

1. ОЛОН УЛСЫН ХАНДЛАГА

Гэрээний ил тод байдал нь олон улсын түвшинд харьцангуй шинэ үйл явц боловч өдрөөс өдөрт өргөжин хүлээн зөвшөөрөгдөх хандлагатай байна. Гэрээг олон нийтэд албан ёсоор ил болгохыг дэмжиж буй оролцогч талуудын дотор улс орнуудын Засгийн газар, Олон улсын санхүүгийн болон иргэний нийгмийн байгууллагууд, үйлдвэрлэгчдийн төлөөлөл аль аль нь байдаг.

А. Засгийн газрууд

Одоогийн байдлаар Гана, Либери, Зүүн Тимор улсуудад гэрээний ил тод байдлын тусгайлсан бодлого гарган хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, Либери Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлагын хамрах хүрээнд гэрээний ил тод байдлыг албан ёсоор оруулж хуульчилжээ. Мөн Эквадор, Перу, Конго Бразавилли, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Конго улсуудад уул уурхайн

болон нүүрс ус төрөгчийн салбарын гэрээг олон нийтэд ил болгох зохицуулалт бий.

Хөгжингүй орнуудын хувьд хөрөнгийн биржийн журам, Мэдээллийн эрх чөлөөний хуулиар зохицуулагдаж байна. Жишээлбэл, Монгол Улс, “Айвенхоу майнз (Туркоуз хилл)”, “Рио Тинто” компаниудын хооронд байгуулсан Хөрөнгө оруулалтын болон Хувь нийлүүлэгчдийн гэрээ тухайн үедээ Торонтогийн хөрөнгийн бирж дээр нийтэд буюу хөрөнгө оруулагчдад ил болж байсан. Харин Монголд Улсад Хувь нийлүүлэгчдийн гэрээ нь өнөөг хүртэл хаалттай хэвээр байна.

Б. Олон улсын санхүүгийн байгууллага

Дэлхийн Банк, Олон Улсын Валютын Сан, Олон Улсын Санхүүгийн Корпораци нь гэрээний ил тод байдлыг дэмжихээ мэдэгдэж зарим дүрэм журам гаргаад байгаа. ОУВС энэ чиглэлээр хамгийн идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байна. Эдгээр байгууллагууд гэрээний ил тод байдал нь хөгжиж буй орнуудын хувьд сайн засаглалыг бэхжүүлэх чухал хүчин зүйл болно гэдэгт санал нэгддэг.

В. Иргэний нийгмийн байгууллагууд

Орлогын Ажиглагч Хүрээлэн, Төлснөө Нийтэл эвслээс нэгдэн орсон иргэний нийгмийн байгууллагуудаараа дамжуулан гэрээний ил тод байдлыг дэлхий даяар сурталчилж бодлого боловсруулагчид, шийдвэр гаргагчдын анхаарлыг хандуулж байна. Энэ үйл ажиллагаа нь давхардсан тоогоор дэлхийн 60 гаруй улс, 700 гаруй иргэний нийгмийн байгууллагыг хамардаг⁸. Мөн нөөц баялаг ихтэй 40 гаруй улсыг багтаасан Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачлага⁹ (ОУИТБС) нь үйл ажиллагааны хамрах хүрээгээ татвар, төлбөрийн мэдээллээс гэрээ, лицензийн ил тод байдал руу өргөжүүлэх стратеги баримталж байна. Монгол Улс энэхүү санаачлагад 2006 онд нэгдэн орж 2010 оноос хэрэгжүүлэгч улсын статустай болоод байна.

Г. Үйлдвэрлэгчид

Дэлхийн 34 улсын болон бүс нутгийн уул уурхайн ассоциаци, тэргүүлэгч 22 корпорацийг нэгтгэсэн Олон Улсын Уул уурхай, Металын Зөвлөлөөс¹⁰ гэрээний ил тод байдлыг дэмжиж мэдэгдэл гаргасан нь үйлдвэрлэгчдийн зүгээс байр сууриа илэрхийлсэн албан ёсны хамгийн том шийдвэр юм. Мөн ОУИТБС-д

⁸ www.publishwhatyoupay.org
www.revenuewatch.org

⁹ www.eiti.org

¹⁰ www.icmm.com

нэгдсэн 70 гаруй томоохон компани уг санаачлагын гэрээний ил тод байдлыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх стратегийг дэмждэг.

2. МОНГОЛ УЛСАД ГЭРЭЭГ ИЛ БОЛГОХ АРГА ЗАМ

Гэрээг ил тод болгоход хөрөнгө оруулалт хүлээн авагч улс, том компаниудын бүртгэгдсэн улс, компаниуд, олон улсын санхүүгийн байгууллагууд, иргэний нийгэм гэсэн олон талын хамтын ажиллагаа шаардагддаг. Энд баялгийн эзэн улсын төр засгийн зүгээс баримтлах бодлого шийдвэрлэх үүрэгтэй.

Монгол Улсын хувьд гэрээний ил тод байдлыг хангахын тулд төр, засгаас дараах алхмуудыг хэрэгжүүлэхийг зөвлөж байна.

- Шинээр хэлэлцэгдэх Ашигт малтмалын тухай хуулиар өмнө байсан хөрөнгө оруулалтын гэрээний оронд бий болж буй Орд ашиглах болон Хамтран ажиллах, Орон нутаг хөгжүүлэх гэрээнүүдэд тавигдах шаардлагуудыг илүү тодорхой тусгаж олон нийтэд ил болгох, хэрэгжилтийн талаар мэдээлэл тогмол гаргаж байхыг Засгийн газар болон тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдэд үүрэг болгох,
- 1991 онд батлагдан одоог хүртэл мөрдөгдөж байгаа Газрын тосны хуулийг шинэчлэх. Ингэхдээ бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний агуулга, зарчим, хэрэгжүүлэх журмыг өнөөгийн шаардлагад нийцүүлэн боловсронгуй болгож олон нийтэд ил болгох асуудлыг мөн хуульчлах,
- Ашигт малтмал, газрын тосны салбарт байгуулагдах үндсэн гэрээнүүдийн стандарт загвар боловсруулж хэвлэн нийтлэх, дагаж мөрдөх,
- Стратегийн ордууд дээр байгуулах гэрээнүүдийг батлахын өмнө парламентын нээлттэй сонгол зохион байгуулах,
- Үндсэн бус гэрээнүүдийн мэдээллийг сонирхсон этгээд олж авч танилцах боломжийг Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, Байгууллагын нууцын тухай хуулиудаар зохицуулж бий болгох,
- Олборлох салбарын ил тод байдлын санаачлагын хүрээнд бий болсон Засгийн газар, хөрөнгө оруулагч, иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааны механизмыг илүү идэвхитэй ашиглаж харилцан зөвшилцлийг нэмэгдүүлэх. Тухайлбал, гэрээг ил болгох хяналтыг уг санаачлагын хүрээнд зохион байгуулах нь зүйтэй юм.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ:

1. P.Rosenblum and S.Maples 2009, Contract confidential: Ending secret deals in the extractive industries, Revenue Watch institute
2. Ашигт малтмалын тухай Монгол Улсын хууль, 2006
3. Газрын тосны тухай Монгол Улсын хууль, 1991
4. Ашигт малтмалын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл, 2013
5. M.Pellegrini 2011, Promoting contract transparency, Revenue Watch institute
6. H.M.Gibbs 2007, Transparency of extractive industry contracts; The case for public disclosure, BIC issue brief
7. ASX 2003, Listing rules; Continues disclosure guidance