

УУЛ УУРАЙН САЛБАРЫН ХӨГЖЛИЙН СТРАТЕГИ

Илтгэгч: Б.Түвшинтөгс

Эдийн Засгийн Судалгаа, Эрдэм Шинжилгээний хүрээлэн

Байгалийн баялгийн тунхгийн шийдвэрийн

ХЭЛХЭЭ



Байгалийн баялгийн тунхаг: *Жишиг болохуйц т огт олцоот ой харьцуулах нь*

- I. Нөхцөл байдлыг бодитой үнэлсэн байдал
- II. Урт хугацааг бодолцсон байдал
- III. Асуудлуудыг бүрэн бүтэн тусгасан байдал
- IV. Олон нийтийн оролцоог хангасан байдал

Энэ аргачлалын дагуу харьцуулалт хийсэн орнууд:

- Мьянмар, Нигер, Сьерра-Леон, Гана, Танзани,

I. Нөхцөл байдлыг бодитой үнэлсэн байдал

Уул уурхайн салбарын эдийн засагт гүйцэтгэж буй үүргийн талаар бодитой төсөөлөл байгаа эсэх

- Салбарын талаар хэт өөдрөг эсвэл хэт гутранги төсөөлөл хийх:
Үнийн болоод олборлолтын хувилбарууд
- Энэхүү нөлөөллийн талаар буруу ойлголт, буруу төсөөлөлтэй тохиолдолд Засгийн газрын төсөвт томоохон нөлөө үзүүлнэ
- УУ салбараас хэт хамааралтай болох эрсдэл байгааг онцлсон эсэх
- Үр ашиг ба Зардлын бодитой төсөөлөл хийгдэж байгаа эсэх

II. Урт хугацааг бодолцсон байдал

Стратеги нь урт хугацааг бодолцож хийгдсэн байх ёстой:
Ирээдүй, хойч үеийг бодолцсон байх ёстой

- Хайгуулын болон олборлолтын лицензийг тодорхой үе шаттай олгож байгаа эсэх
- Салбараас орох орлогын удирдлагын тогтолцоо
- Улс орон байгалын баялгаас ямар замаар ашгийг нь хүртэх талаар стратегид тодорхой тусгасан байх ёстой

III. Асуудлуудыг бүрэн бүтэн тусгасан байдал

Байгалийн баялгийг удирдахад тал бүрийн асуудлуудыг бүрэн тусгасан байх ёстой:

Стратегид тусгасан зорилтуудад хүрэхийн тулд бодлогын шийдвэрүүдийг харилцан уялдаатайгаар гаргах ёстой:

- Төлөвлөлт
- Байгаль орчны нөлөө
- Татвар
- Төрийн өмчлөл
- Санхүү
- Аж үйлдвэрийн бодлого
- Дэд бүтэц
- Хөдөлмөр ба боловсрол

IV. Олон нийтийн оролцоог хангасан байдал

Стратегийн бүтэц, хөгжүүлэлт, хэрэгжүүлэлт болон хяналтын үүргийг Засгийн газар болон бусад байгууллагууд хэрэгжүүлнэ

- Засгийн газрын агентлагууд
- Иргэний нийгмийн оролцоо

Уул уурхайн салбарын стратегийн бичиг баримтууд

- Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд (SDGs) 2030
- Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын үзэл баримтлал (SMP): 2014-2025
- Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр 2016-2020

Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд (SDGs) 2030

Зорилт 1. Геологийн салбарын хөгжлийг дэмжинэ

- **I үе шат (2016-2020):** Геологи, геохими, геофизикийн бүх төрлийн судалгааны ажлыг иж бүрнээр гүйцэтгэх чадавхийг бэхжүүлж, судалгааны ажлын арга, аргачлал, зааврыг олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн заавар, аргачлалтай уялдуулан шинэчлэн боловсруулах, Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийг геологийн 1:200000 масштабын зураглалд бүрэн хамруулан, ашигт малтмалын хэтийн төлөв бүхий хүдрийн бүс, сав газрын 1:50000 масштабын геологийн зураглал, ерөнхий эрлийн ажлыг нийт нутаг дэвсгэрийн 40 хувьд гүйцэтгэх.
- **II үе шат (2021-2025):** Геомэдээллийн нэгдсэн сан бий болгож, ашигт малтмал хайгуулын салбарт хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бий болгох, ашигт малтмалын хэтийн төлөв бүхий хүдрийн бүс, сав газрын хэмжээнд 1:50000 масштабын геологийн зураглал, ерөнхий эрлийн ажлыг нийт нутаг дэвсгэрийн 45 хувьд гүйцэтгэх.
- **III үе шат (2026-2030):** Ашигт малтмалын эрдсийн хуримтлал бүхий талбайд нарийвчилсан эрлийн ажлыг хийх, ашигт малтмалын хэтийн төлөв бүхий хүдрийн бүс, сав газрын хэмжээнд 1:50000 масштабын геологийн зураглал, ерөнхий эрлийн ажлыг нийт нутаг дэвсгэрийн 50 хувьд гүйцэтгэх.

Зорилт 2. Ил тод, хариуцлагатай олборлох үйлдвэрлэлийг төлөвшүүлж, уул уурхайн салбарын өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлнэ.

- **I үе шат (2016-2020):** Уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалтын орчны тогтвортой байдлыг хангаж, байгаль орчинд ээлтэй дэд бүтэц, тээврийн сүлжээг хөгжүүлж, говийн бүсийн томоохон хүчин чадал бүхий цахилгаан станц байгуулах.
- **II үе шат (2021-2025):** Усан хангамжийн найдвартай эх үүсвэрийн төслүүдийг хэрэгжүүлж, уул уурхайн томоохон төслүүдийн үйлдвэрлэлийн бүрэн хүчин чадлыг эзэмших.
- **III үе шат (2026-2030):** Уул уурхайн томоохон төслүүдийн шинэ бүтээн байгуулалтыг эхлүүлж, дэд бүтцийг хөгжүүлэх.

Эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлогын үзэл баримтлалын зорилтууд

1. Геологийн судалгаа, хайгуулын ажлыг төрийн бодлогын дагуу гүйцэтгэж, улсын эрдэс баялгийн нөөцийг өсгөж, уул уурхайн салбарын урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн суурийг бүрдүүлэх
2. Эрдэс баялгийн нөөцийг иж бүрэн зохистой түвшинд олборлож, байгаль орчинд сөрөг нөлөөлөл багатай технологи ашиглаж, боловсруулалтын түвшинг ахиулснаар нэмүү өртөг шингэсэн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийн хэмжээ, нэр төрөл нэмэгдэх
3. Олборлолт, боловсруулалтын үйл ажиллагаанд нэгдсэн стандартыг мөрдүүлж, үйлдвэрлэлийн бүх дамжлага, шатанд хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн нөхцөлийг бүрдүүлснээр үйлдвэрлэлийн осол буурах
4. Уул уурхайн төслийг дагаад дэд бүтцийн хөгжлийн /замын сүлжээ, цахилгаан станц, хот, суурин газар/ төлөв тодорхой болж, урт хугацааны төлөвлөлт хийх боломжтой болох
5. Томоохон хэмжээний үйлдвэрлэлийн төвүүд бий болсноор хүн амын хэт төвлөрөл саарах
6. Эрдэс баялгийн болон дэд бүтцийн салбарын мэргэжлийн хүний нөөц бэлтгэгдэж, үндэсний мэргэжилтэй ажиллагсдын тоо, ажлын байр нэмэгдэж, ажилгүйдэл буурах
7. Байгаль орчныг хамгаалах, уурхайг хаах, нөхөн сэргээх, урт хугацааны мониторинг хийх үйл ажиллагаа нь хууль тогтоомж, олон улсын стандартын дагуу цэгцтэй, дэс дараалалтай, хариуцлагатай болох
8. Экологийн тэнцвэрт байдлыг хангах, эрүүл, эко-хүнсний бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх зорилгоор гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, ай сав, ойн бүс, тариалангийн талбай, шимт бэлчээр, говийн баянбүрд, нуур, цөөрмийн орчимд олборлолт, боловсруулалтын үйл ажиллагааг хязгаарлаж, иргэдийн эрүүл хүнс хэрэглэж, аюулгүй орчинд амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэх
9. Эрдэс баялгийн салбарын бүх шатны үйл ажиллагаа нь хууль, журмын дагуу явагдаж олон нийтэд нээлттэй, ил тод байж, шинээр хууль тогтоомж, журам боловсруулах, томоохон хэмжээний төсөл хэрэгжүүлэхэд олон нийтийн саналыг хүлээн авч, шийдвэр гаргахад тусгаж байх эрх зүйн орчин бүрдсэн байх
10. Өнөөгийн эрдэс баялгийн салбарт бизнесийн таатай орчин бүрдэн, эрдэс баялгийн бирж дээр эрдсийн бүтээгдэхүүний арилжаа нээлттэй, олон улсын жишгийн дагуу явагдах орчин бүрдэх

Эрдэс баялгийн салбарт төрөөс баримтлах бодлогын чиглэл

- Эрдэс баялгийн салбарын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох (3.1)
- Геологийн салбарын хүрээнд (3.2)
- Олборлох салбарын хүрээнд (3.3)
- Боловсруулах салбарын хүрээнд (3.4)
- Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах хүрээнд (3.5)
- Байгаль хамгаалал, нөхөн сэргээлтийн хүрээнд (3.6)
- Эрдэс баялгийн салбарын удирдлага, зохион байгуулалт, хүний нөөцийн хүрээнд (3.7)

Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт тусгагдсан зорилтууд 2016-2020

- Макро тэнцвэрийг бататгасан олон тулгуурт дотоодын үйлдвэрлэлд түшиглэсэн, тогтвортой эдийн засгийг бий болгон Монгол Улсын үндэсний нийт орлогыг нэмэгдүүлж, дундаж-дээгүүр орлоготой орнуудын эгнээнд буцаан оруулна.
 - 1.24. “Эрдэнэс Монгол” компани болон Оюутолгой төслийн үйл ажиллагааг эрчимжүүлж, Тавантолгой, стратегийн ач холбогдол бүхий бусад ордыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулна.

Геологи, уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн салбарын хүрээнд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ:

- Геологи, уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлэх, уул уурхайн салбарын тогтвортой хөгжлийг хангах, олон улсын эрдсийн зах зээл дэх Монгол Улсын өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлнэ.

Зам тээврийн салбарын чиглэлээр:

- Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжсэн, нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн, аюулгүй, ая тухтай үйлчилгээ үзүүлэх зам, тээвэр, логистикийн сүлжээг өргөжүүлэн хөгжүүлнэ.

I. Нөхцөл байдлыг бодитой үнэлсэн байдал

Баялгийн нөөцийн болоод хүлээгдэж буй үнийн талаар таамаглал хийх нь хөрөнгө оруулагчид болоод бусад оролцогчдод илүү тодорхой дүр зургийг бий болгодог

Нөөцийн хэмжээ ба үнийн таамаглал

- Дээрх бодлогын бичиг баримтууд баялгийн нөөц болон үнийн талаар ямар нэг үнэлгээг өөртөө агуулдаггүй
- “Уул уурхай, геологийн жилийн тайлан”
 - Геологийн нөөц
 - Олборлолт ба олборлолтын таамаглал

Стратегийн бичиг баримтуудад үзэл баримтлал тусгагддаг учраас нарийвчилсан, тодорхой заалтууд тэр болгон ордоггүй

- Тухайлбал, эдгээр бичиг баримтууд болоод дагалдах баримтуудад нарийвчилсан үнэлгээ хийгдээгүй бөгөөд стратегитайгаа хир уялдаж байгаа нь тодорхойгүй үлдсэн байгаа

I. Баялгаас хамаарах хамаарлыг бууруулах НЬ

- Байгалийн баялагтай байна гэдэг нь Тогтвортой хөгжилд хүрнэ гэсэн үг биш, харин ч “Баялгийн хараал” болон “Голланд өвчин” гэсэн асуудлууд хөндөгддөг
- Баялгаас хамаарах хамаарлыг үнэлэх 2 арга
 - Экспортын 70.9%
 - 2017 онд ДНБ-ий 31.4%
 - Шууд нөлөө 19.2%
 - Шууд бус нөлөө 12.2%

I. Баялгаас хамаарах хамаарлыг бууруулах НЬ

Энэ хамаарлыг хэрхэн бууруулах вэ?

Тухайлбал,

- Тогтвортой Хөгжлийн Зорилтууд:
 - Монгол Улс 2030 онд нэг хүнд ногдох орлогоороо дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд хүрсэн, тогтвортой өсөж байгаа эдийн засгийн олон салбартай, нийгмийн хүрээнд дундаж болон чинээлэг дундаж давхарга давамгайлсан, экологийн тэнцвэртэй байдлыг хадгалсан, тогтвортой ардчилсан засаглалтай улс болно.
- Төрөөс Эрдэс Баялгийн Салбарт Баримтлах Бодлого /2014-2025 он/:
 - Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого нь хувийн хэвшилд түшиглэсэн, ил тод, хариуцлагатай уул уурхайг хөгжүүлж, ойрын болон дунд хугацаанд эдийн засгийн тэнцвэртэй олон тулгуурт бүтцийг бий болгож, үндэсний язгуур эрх ашгийг хангахад чиглэнэ.
 - Боловсруулах салбарын хүрээнд төрийн бодлого нь эрдэс баялгийн боловсруулалтын түвшин дээшлүүлж, нэмүү өртөг шингэсэн бүтээгдэхүүн боловсруулах үйлдвэрийг бодлогоор дэмжих
 - Нүүрс баяжуулах, кокс, химийн үйлдвэр байгуулах, нүүрсний ордод түшиглэсэн цахилгаан станц барих, хүрэн нүүрснээс утаагүй, шингэн түлш, хий, шатдаг занараас шингэн түлш гарган авах зэрэг төслийг дэмжих
 - Төрөөс боловсруулах үйлдвэрийг татвар, санхүүгийн бодлогоор дэмжиж, ашигт малтмалын боловсруулалтын түвшин дээшлүүлэхэд чиглэгдэнэ.

I. Баялгаас хамаарах хамаарлыг бууруулах НЬ

- Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр:
 - Макро эдийн засгийн тэнцвэрийг хангах, эдийн засгийн бүтцийг төрөлжүүлж, Монгол Улсын үндэсний нийт орлогыг нэмэгдүүлж, дундаж-дээгүүр орлоготой орнуудын эгнээнд буцаан оруулна.
- Эдгээр зорилтуудад хүрэхийн тулд, Монгол улсын Засгийн газар нь үйлдвэрлэлийн зардлыг бууруулах бодлого болон хүнд үйлдвэрийн хөгжлийг дэмжих хөтөлбөр хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөтэй байгаа.

I. Нөхцөл байдлыг бодитой үнэлсэн байдал

- Одоогийн байдлаар уул уурхайн олборлолтын үр дагавар, түүний үзүүлэх үр нөлөөг тэр бүр үнэлэхгүй байна.
- Стратегийн баримт бичгүүдийг дагасан тодорхой хөтөлбөрүүд дутагдалтай:
 - Эдгээр хөтөлбөр, үйл ажиллагааны зардал, үр ашгийн дүн шинжилгээ байхгүй
- Хөтөлбөрүүд хэт ерөнхий бөгөөд хөтөлбөрүүдэд эрэмбэ тогтоогоогүй
- Бодлогын шинжилгээ нь дутмаг хэвээр байна.
 - Энэхүү чиглэлээр судалгаа шинжилгээг яаж дэмжих вэ?
- Нэг алхам хийгдсэн нь "Хууль тогтоомжийн тухай хууль".
 - Практикт энэ шаардлагыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа нь одоохондоо харагдаагүй байна.

II. Урт хугацааны хандлага (3 асуулт)

Асуулт 1: Уул уурхайн салбарын үндэсний стратегийн баримт бичгүүд нь ирээдүй, хойч үеийнхэнд үзүүлэх үр нөлөөг авч үзсэн эсэх. Ө.х. урт хугацааны алсын хараатай юу?

“Монгол Улсын Тогтвортой Хөгжлийн Үзэл Баримтлал” болон “Төрөөс Эрдэс Баялгийн Салбарт Баримтлах Бодлого” нь салбарын урт хугацааны үр нөлөөг тусгасан.

Үүнд, уул уурхайн салбарыг:

- ирээдүй хойч үеийнхэнд ашигтай,
- эдийн засгийг төрөлжүүлэхэд ашиглах зорилготой

II. Урт хугацааны хандлага

Асуулт 2: Энэхүү стратегид алсын харааг бодит биелэл болгох бодлогын арга замуудыг тусгасан уу? Үүнийг Засгийн газар болон бусад оролцогчд мөрдлөгөө болгож байгаа юу?

Энэ асуултыг дараах чиглэлүүдэд тусгагсан байх ёстой:

- Лиценз олголтод урт хугацааг бодолцож байгаа эсэх
- Төсвийн нөхцөл байдал үүнийг илэрхийлж чадаж байна уу;
- Орон нутаг нөлөө бүхий байж чадаж байна уу;
- Төрийн өмчит аж ахуйн нэгж ямар зохицуулалттай байна;
- Орлогын удирдлага;
- Хувийн хэвшил үйл ажиллагаагаа явуулах таатай орчин бүрдсэн эсэх

II. Урт хугацааны хандлага

- Лиценз олголт (Төрөөс Эрдэс Баялгийн Салбарт Баримтлах Бодлого)
 - ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайг олон улсын жишигт нийцүүлэн кадастрын нэгж талбарын зарчимд шилжүүлэх бодлого баримтлах.
 - улсын болон бүс нутгийн хөгжилд нөлөө бүхий ашигт малтмалын ордыг нэгдмэл байдлаар ашиглах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх
 - дэлхийн эдийн засаг, бүс нутгийн зах зээлийн төлөв байдал, цаашдын чиг хандлагад судалгаа, шинжилгээ тогтмол хийж, дотоодын эрдэс баялгийн бүтээгдэхүүний олборлолт, ашиглалт, нөөц бүрдүүлэх чиглэлээр урт, дунд, богино хугацааны хөтөлбөр боловсруулж, мөрдөн ажиллах
 - **Optimal extraction model**
 - **Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хамрах хүрээ**
- Төсвийн нөхцөл (Fiscal terms)
 - Улс татвар, нөөц ашигласны төлбөр, төрийн эзэмшлийн талаар хэлцэлд ордог: Оюу Толгойн хэлэлцээ
 - "Ашигт малтмалын тухай хууль" нь төрийн өмчлөл, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, татварыг заасан байдаг
 - "Ашигт малтмалын тухай хууль"-д заасан стратегийн ордууд болон Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд
 - "Стратегийн ач холбогдол"-ийн тухай төөрөгдөл
 - Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн үр ашигт байдал (efficiency)

II. Урт хугацааны хандлага

- **Орлогын удирдлага**
 - Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль
 - Төсвийн тухай хууль
 - Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль
 - Төсвийн орлого бүрдэлт (Revenue assurance)
- **Хувийн хэвшлийг дэмжих:** Уул уурхайн салбарын хөгжил, түүний зорилго нь
 - Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын зорилго нь хөрөнгө оруулалтын тогтвортой орчныг бүрдүүлж, байгаль орчинд сөрөг нөлөөлөл багатай, дэвшилтэт техник, технологи, инновацийг дэмжих замаар ашигт малтмалын хайгуул, олборлолт, боловсруулалтын чанарыг дээшлүүлэх, нэмүү өртөг шингэсэн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж, олон улсын зах зээлд өрсөлдөх чадварыг бэхжүүлэхэд оршино.
 - Засгийн газрын стратеги нь: Хувийн хэвшлийн оролцоог дэд бүтэц болон хайгуулын өгөгдлөөр хангах замаар дэмжинэ
 - Боловсруулах салбарыг дэмжихээс гадна байгальд хоргүй технологийг, инновацийг нэвтрүүлнэ
 - **Тодорхой хөтөлбөрүүд байгаа юу?**

II. Урт хугацааны хандлага

Асуулт 3: Уул уурхайн салбараас урт хугацаандаа олох ашиг, гарах зардлын талаар Засгийн газар бодит хүлээлтийг бий болгож чадаж байгаа эсэх

Уул уурхайн олборлолтоос урт хугацаандаа олох ашиг, гарах зардлын тооцооллыг хийх шаардлагатай. Энэхүү тооцоолол нь Тогтвортой хөгжлийн зорилтууд, Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого болон бусад дагалдах хөтөлбөрүүд, журмуудыг тусгах ёстой.

- Дорвитой хийгдсэн үнэлгээ хомс байна
- “Хууль тогтоомжийн тухай” хууль энэхүү асуудлыг шийдвэрлэж чадах уу?

Дүгнэлт

Стратегийн бичиг баримтуудад Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэнгийн аргачлалыг ашиглан үнэлгээ хийсэн

- Стратегийн болоод дагалдах бичиг баримтуудад нөөцийн үнэлгээ, нөлөөллийн үнэлгээ тусгагдаагүй
- Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг хангахад шаардагдах бодлогын арга хэрэгслүүд, тэдгээрийн нөлөөллийн үнэлгээ бүрэн хийгдээгүй
- Стратегийн бичиг баримтуудыг дагалдан гарч байгаа бодлогууд, хөтөлбөрүүдийн эрэмбэлэлт хэрхэн хийгдэх нь тодорхойгүй
- Бодлогын шийдвэр гаргалт хэрхэн явагдаж байгааг дэлгэрэнгүй шинжлэх шаардлагатай