



**“УУЛ УУРХАЙ БА ЭДИЙН ЗАСАГ:
ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ШИЙДЭЛ”**



Олборлолтын нийгмийн зөвшөөрлийн судалгаа

**Б.Түвшинтөгс (МУИС, ЭЗСЭШХ),
З. Манлайбаатар (ЭЗСЭШХ)**

01/18/2022

Агуулга

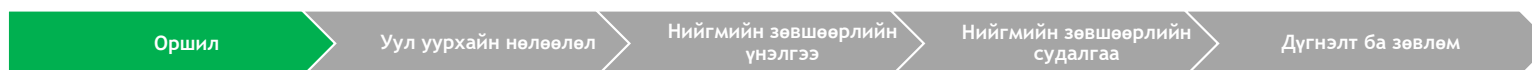


1. Оршил
2. Нийгмийн зөвшөөрөл болон түүний үнэлгээ
 - Олборлолтын нийгмийн зөвшөөрөл гэж юу вэ?
 - Нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээ
 - Нийгмийн зөвшөөрлийн судалгаа
3. Нийгмийн зөвшөөрлийн судалгаа: Эрдэнэс Силвер Ресурс
 - Эрдэнэс силвер ресурс компани
 - Судалгааны арга зүй түүвэр
 - Үр дүн
4. Зөвлөмж ба дүгнэлт

Оршил



- Олборлолтын нийгмийн зөвшөөрөл (Social License to Operate-1990s) Монголын уул уурхайн салбарын оролцогч талууд болон олон нийтэд харьцангуй шинэ ойлголт.
- Олборлолтын нийгмийн зөвшөөрөл - компани эсвэл салбарын бизнесийн үйл ажиллагаа, үйлчилж буй журмыг ажилчид, оролцогч талууд, олон нийт хүлээн зөвшөөрөх
- Уул уурхайн салбарын нэг гол эрсдэл нь нийгмийн зөвшөөрөл авч чадахгүй байх, алдах
- Судалгааны зорилго:
 - Монголын уул уурхайн салбар дахь нийгмийн зөвшөөрлийн талаарх өнөөгийн нөхцөл байдлыг үнэлэх
 - Сонгосон нэг уурхайн нийгмийн зөвшөөрлийн түвшнийг олон улсын аргачлалаар үнэлэх
 - Нийгмийн зөвшөөрөл авахад анхаарах зүйлс, шаардагдах алхмуудын талаар удирдамж боловсруулах



Оршил



- Уул уурхайн салбар нь Монголын эдийн засагт хүчтэй нөлөөлдөг:
 - ДНБ-ий дөрөвний нэг
 - Нийт экспортын 80 гаруй хувь
 - Төсвийн орлогын дөрөвний нэг
- Орон нутгийн эдийн засгийн хөгжилд чухал нөлөөтэй:
 - Эдийн засгийн өрсөлдөх чадварын төвийн “Аймгуудын өрсөлдөх чадварын индекс”-ээр Орхон, Өмнөговь гэх мэт уул уурхай хөгжсөн аймгууд ихэвчлэн эхний байрууд эзэлдэг.
 - EITI Mongolia – олборлох салбар ба аймгийн төсөв
 - 2011-2016 онд уул уурхайтай сумдын өрхийн орлого нь дунджаар уул уурхайгүй сумынхаас 7.2%, цалин 9.4%, өрхийн хэрэглээ 11.0% тус тус өндөр, ядуурал 8.0 нэгж хувь доогуур (ЭЗСЭШХ, 2017).

Оршил



- 1990 оноос өмнө байгуулагдсан уурхайнуудад “нийгэм зөвшөөрөл” шууд олгогддог байв
- 1990-ээд оны “Алт хөтөлбөр”. 1997 оны Ашигт малтмалын тухай хууль ашигт малтмал олборлолтыг дэмжсэн (Byambajav, 2015)
- Алтны олон уурхай, албан бус алт олборлолт → байгаль орчин, нийгмийн асуудлууд орхигдсон
- Уул уурхайн үйл ажиллагаанд орон нутгийн иргэд тааламжгүй хандах, эсэргүүцэх болсон.
- 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хууль: орон нутгийн түвшний гэрээ, орон нутагт орлого төвлөрүүлэх
- 2009 оны “Гол мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бус, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглах хориглох тухай” хууль
- 2012 оны “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай” хууль: иргэдийн оролцоо
- 2019 оны Үндсэн хуулийн 6.2 заалт: байгалийн баялгийг тэгш хүртээх, байгаль орчны нөлөөллийн талаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах
- 2011 онд Орон нутгийн хөгжлийн сан байгуулагдсан. Санхүүжилт АМНАТ, НӨАТ



Оршил



- 1990-ээд оноос хойш байгуулагдсан төрийн өмчийн уурхайнууд ч “нийгэм зөвшөөрөл”-д бага анхаарсан
- Төрийн өмчит уурхайн компаниудын мэдээлэл ил тод биш, нийгмийн хариуцлагын үйл ажиллагаа нь ихэвчлэн улс төржсөн байдаг (Bauer & Namhaijantsan, 2019)
- Гэхдээ нийгмийн зөвшөөрөлтэй холбоотой асуудал ихэвчлэн хувийн өмчийн болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай уурхайнуудад тулгарч байна
 - Аспайр Майнинг 2008 оноос хойш хайгуул хийж, 2012 онд нүүрсний уурхайн лиценз авсан ч, иргэд, орон нутгийн эсэргүүцэлтэй тулгарсан, олборлолтоо эхлээгүй
 - Сентарра Гоулд 2005 оноос дэд бүтцэд хөрөнгө оруулалт хийж эхэлсэн ч иргэд, орон нутгийн зүгээс эсэргүүцэл их гарсан, олборлолтоо эхлээгүй.
 - Оюу Толгой, Энержи Ресурс зэрэг том компаниуд иргэд, орон нутагт хүлээн зөвшөөрөгдсөн, олборлолт жигдэрсэн

Нийгмийн зөвшөөрөл ба түүний үнэлгээ

Нийгмийн зөвшөөрлийн онцлог ба үнэлгээ



Олборлолтын нийгмийн зөвшөөрөл:

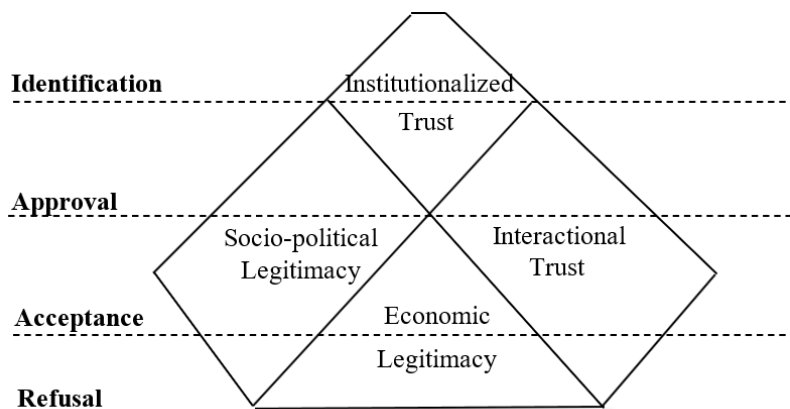
- Олж авахад их цаг хугацаа шаарддаг ч амархан алдагддаг, гаднын нөлөөнд өртөмтгий
- Нэг хүн, эсвэл сонирхлын бүлэг тус төслийг дэмжиж байна гэсэн үг биш, харин нийтээр хүлээн зөвшөөрч байна гэсэн үг.
- Динамик, байнга өөрчлөгдөж байдаг. Нийгмийн зөвшөөрлийг олж авч, бэхжүүлж, хадгалж байх ёстой.
- Маш олон түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдөх ёстой ч хамгийн эхлээд орон нутгийн иргэдэд хүлээн зөвшөөрөгдөх хэрэгтэй.

Нийгмийн зөвшөөрлийг хадгалах нэг арга зам бол тухайн уул уурхайн төслийн талаарх олон нийтийн үзэл бодол, хандлага, бусад нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг тасралтгүй үнэлэх (Robinson, 2020):

- Нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээ: томоохон компаниуд хийдэг (Оюу Толгой, Сентерра Гоулд)
- Нийгмийн зөвшөөрлийн судалгаа: манай улсад өмнө хийгдэж байгаагүй
- Нийгмийн сүлжээ: иргэдийн дунд өргөн нэвтэрсэн. (Уул уурхайн салбарт судалгаа?)
- Эсэргүүцэл ба хориглолт: нийгмийн зөвшөөрөл муудаж буйн дохио

Нийгмийн зөвшөөрлийн судалгаа

- Thomson, Boutilier (2011) нар олборлолтын нийгмийн зөвшөөрлийг хэмжих, үнэлэх аргачлалыг анх боловсруулсан.
- Тэд Боливи улсын нэг уурхай ба нутгийн иргэдийн харилцааны 15 жилийн судалгааны мэдээлэлд үндэслэн олборлолтын нийгмийн зөвшөөрлийн 4 түвшнийг тодорхойлсон.
- 1-5 оноогоор үнэлэх 15 асуултаар нийгмийн зөвшөөрлийн аль түвшинд байгааг тодорхойлно



Түвшин	Оноо
Ижилсэх	4.5-5.0
Дэмжих	4.0-4.49
Хүлээн зөвшөөрөх	2.5-3.99
Татгалзах	1.0-2.49

Эх сурвалж: Thomson, Boutilier (2011)

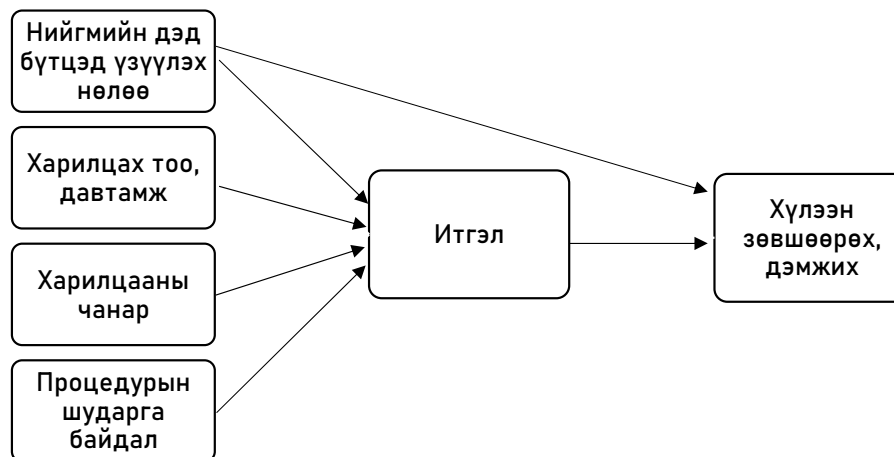


Нийгмийн зөвшөөрлийн судалгаа

Moffat, Zhang (2014) уул уурхайн компанид итгэх итгэл нийгмийн зөвшөөрлийн суурь болох загвар боловсруулж, баруун Австралийн нүүрсний хий олборлох компанийн нийгмийн зөвшөөрлийг судалсан.

Дэвшүүлсэн таамаглал:

- i. Нийгмийн дэд бүтцэд уул уурхайгаас үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл нь компанид итгэх итгэл болон хүлээн зөвшөөрөгдөхөд нь сөргөөр нөлөөлдөг.
- ii. Компанийн нээлттэй байдал, оролцоо, компанийн олон нийттэй харилцах давтамж болон чанар зэрэг нь компанид итгэх итгэлийг бэхжүүлдэг
- iii. Компанид итгэх итгэл нь олон нийт хүлээн зөвшөөрч дэмжихэд эергээр нөлөөлдөг



Нийгмийн зөвшөөрлийн судалгаа



Moffat, Zhang (2014)-ийн судалгааны үр дүн:

- 123 иргэн оролцсон
- Харилцах тооноос (contact quantity) бусад хүчин зүйлс итгэлцлээр дамжин тухайн компанийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд мэдэгдэхүйц нөлөөтэй байсан.
- Харилцааны чанар (contact quality), компанийн нээлттэй байдал ба оролцоо (procedural fairness) нь олборлолтын нийгмийн зөвшөөрлийг олж авах, хадгалахад хамгийн чухал үүрэгтэй.
- Нийгмийн дэд бүтцэд үзүүлэх нөлөө нь итгэлийн хамгийн сул тайлбарлагч болж байсан.
- Гэтэл ихэнх уул уурхайн компаниуд үйл ажиллагааны сөрөг нөлөөллөө бууруулахын тулд нийгмийн дэд бүтцэд хөрөнгө оруулахад гол анхаарлаа хандуулдаг. Өөрөөр хэлбэл, ихэнх уул уурхайн компаниуд орон нутгийн иргэдийн итгэлийг худалдан авахыг оролддог.

Нийгмийн зөвшөөрлийн судалгаа: Эрдэнэс Силвер Ресурс

Эрдэнэс Силвер Ресурс компанийн Салхитын мөнгөний орд

- Салхитын мөнгөний орд нь Дундговь аймгийн Гурвансайхан сумын нутагт оршдог.
- Ил уурхай 574 тн мөнгө, 755 кг алтны нөөцтэй. Тусгай зөвшөөрөл нь 28.8 мянган га талбай хамардаг.
- Ордын лиценз эзэмшигч Хятадын компанийн хувь эзэмшил хэд хэдэн удаа солигдож, түүнийгээ татварын газарт бүртгүүлээгүй тул Монголын Засгийн газар лицензийг цуцалж, улсад авсан.
- Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг 2019 оны 7-р сараас хойш “Эрдэнэс Монгол” ХХК-ийн охин компани болох “Эрдэнэс Силвер Ресурс” ХХК эзэмшиж байна.
- Монгол Улсын Засгийн газар 2020 онд Салхитын мөнгөний ордоос Засгийн газраас хүлээгдэж буй өгөөжийг барьцаалж зээл авч, тэтгэврийн зээлийг тэглэсэн.
- Энэ төсөл нь 5 жилийн хугацаанд 1.2 их наяд төгрөгийн тэтгэврийн зээлийг төлөх үүрэгтэй.

Судалгааны арга зүй



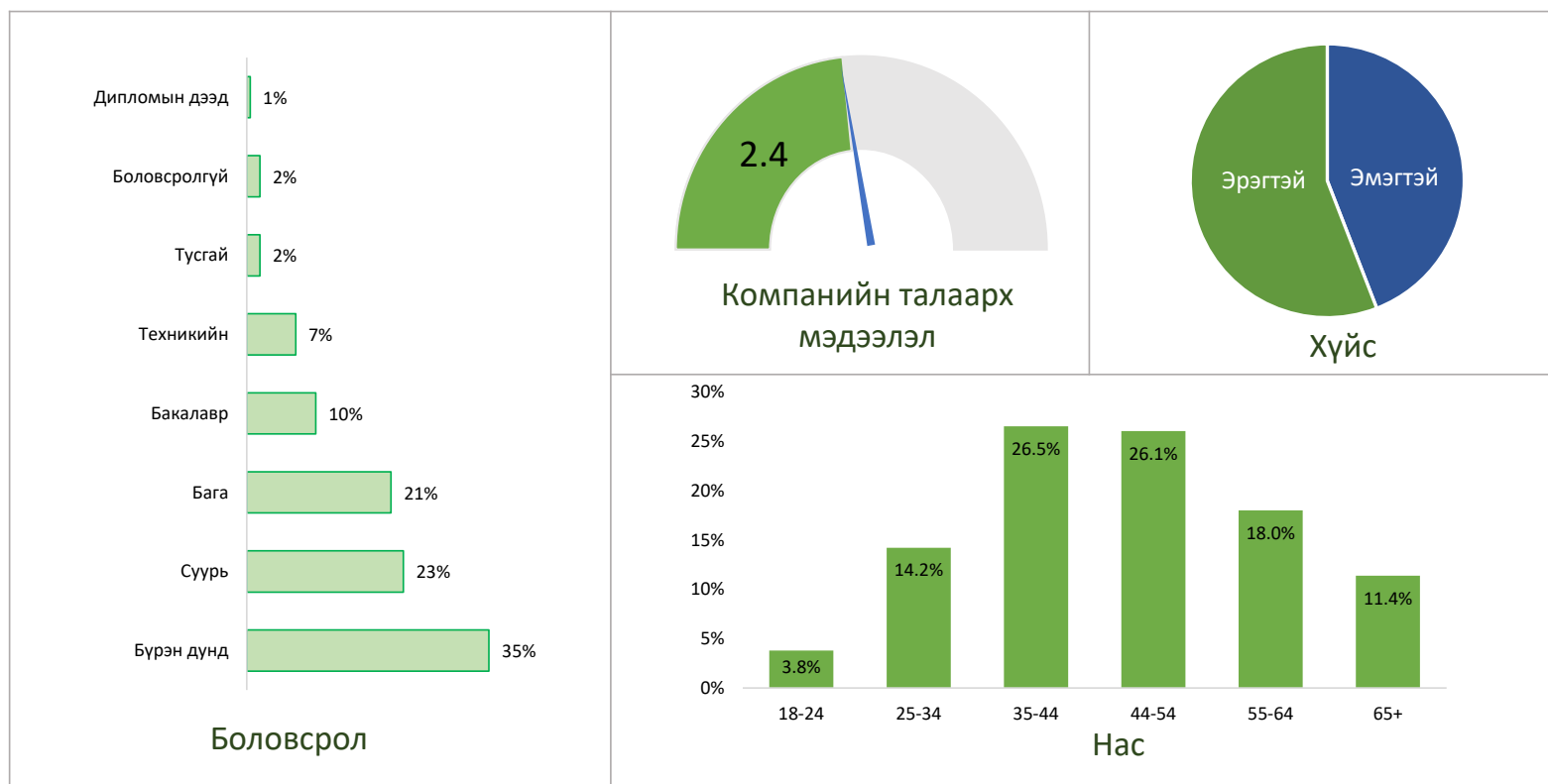
- **Асуулгын бүтэц:** Энэхүү судалгааны асуулгыг Moffat болон Zhang (2014) нарын боловсруулсан арга зүйн дагуу бэлтгэсэн (1-5 оноогоор үнэлэх асуултууд).
- **Тоон судалгаа:** Дундговь аймгийн Гурвансайхан сумыг хамруулан 211 хүнээс судалгааны үндсэн мэдээллийг цуглуулсан.
- **Чанарын судалгаа:** Орон нутгийн иргэний нийгэм, засаг захиргаа, бизнес эрхлэгчдийн төлөөлөгчтэй ганцаарчилсан ярилцлагаар судалгаа авч судалгааны тоо мэдээллээ тодотгосон.
- **Түүвэр:** Гурвансайхан сум 672 өрхтэй бөгөөд түүвэрлэлтийн алдааны нарийвчлал 5 хувь, итгэх түвшин 95 хувийн магадлалтай байхаар тооцсон.

Судалгааны асуулга

- Судалгаанд ашигласан асуултуудыг Moffat and Zhang (2014)-аас авч ашигласан.

Хувьсагчид	Асуултууд
Нийгмийн дэд бүтцэд үзүүлэх нөлөө (Impact of social infrastructure)	Эмнэлэг болон эрүүл мэнд, боловсролын байгууллагын хүртээмж, цахилгаан болон усан хангамж
Харилцааны давтамж (Contact quantity)	Албан ба албан бус үед хэр давтамжтай харилцдаг
Харилцааны чанар (Contact quality)	Харилцаа хэр таатай бөгөөд үр дүнтэй байдаг
Процедурын шударга байдал (Procedural fairness)	Иргэдийг шийдвэр гаргалтдаа оруулдаг, саналыг нь сонсдог, санаа бодлыг харгалзан үздэг
Итгэл (Trust)	Зөв зүйл хийнэ гэдэгт нь, хариуцлагатай ажиллаж чадна, нийгмийн эрх ашгийн төлөө ажиллана гэдэгт итгэдэг
Хүлээн зөвшөөрөлт ба дэмжлэг (Acceptance and approval)	Хэр хүлээн зөвшөөрч, дэмжиж байгаа

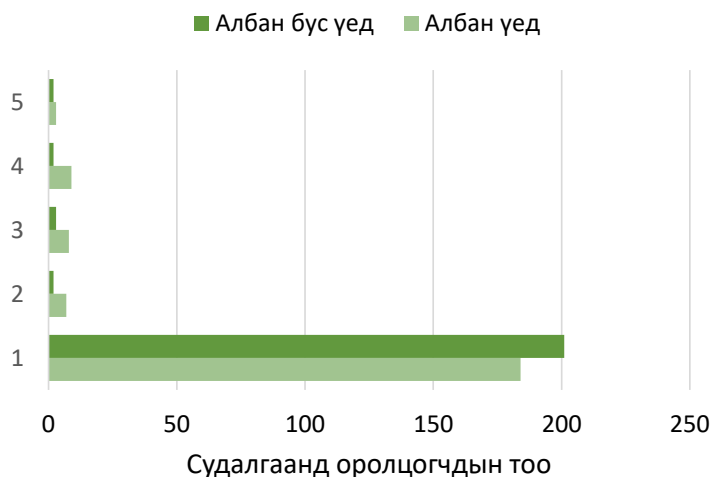
Судалгаанд оролцогчдын ерөнхий мэдээлэл



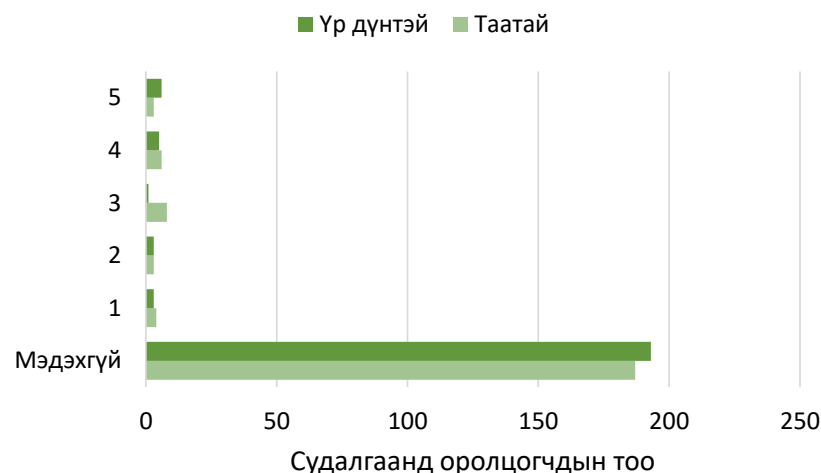
Харилцааны давтамж ба чанар

Судалгаанд оролцогчид Эрдэнэс Силвер Ресурс компанитай харилцах давтамжаа 1.2 оноогоор үнэлсэн бөгөөд ихэнх оролцогчид компанийн ажилчид болон төлөөлөгч нартай огт уулзаж байгаагүй гэж хариулжээ (1=огт үгүй, 5=байнга). Орон нутгийн оршин суугчид тус компанитай холбоо багатай тул оролцогчдын ихэнх нь тэдний харилцаа хэр таатай, үр дүнтэй болохыг тодорхойлж чадаагүй (1=маш сайн, 5=маш муу).

Харилцааны давтамж



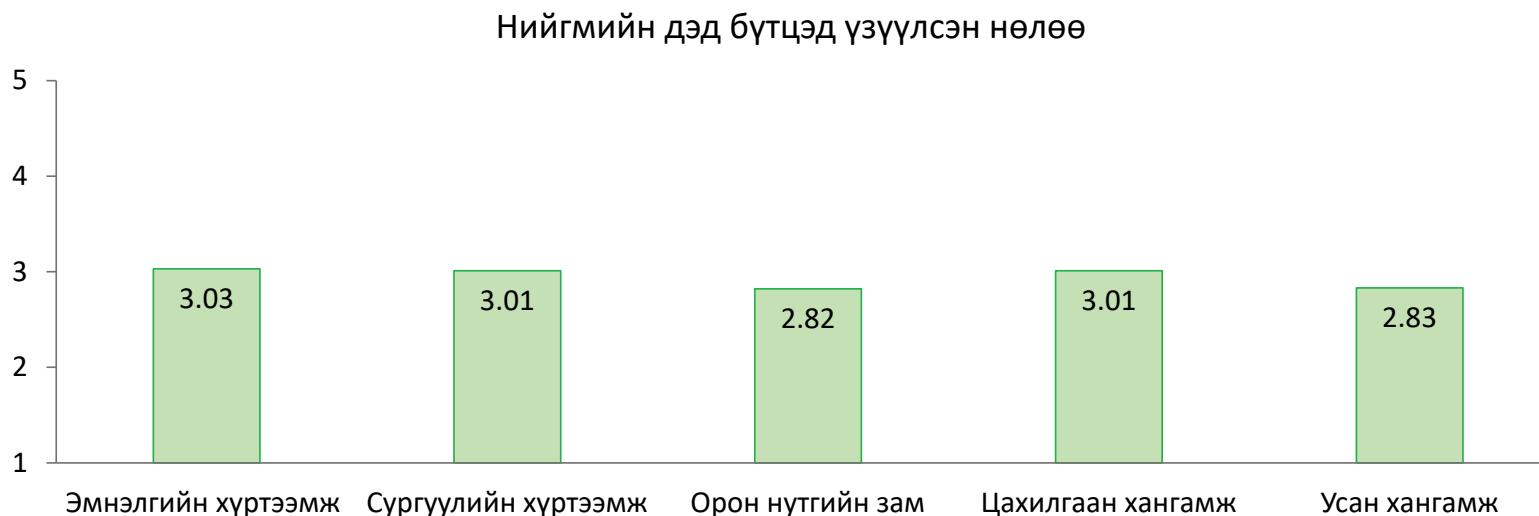
Харилцааны чанар



Нийгмийн дэд бүтцэд үзүүлэх нөлөө

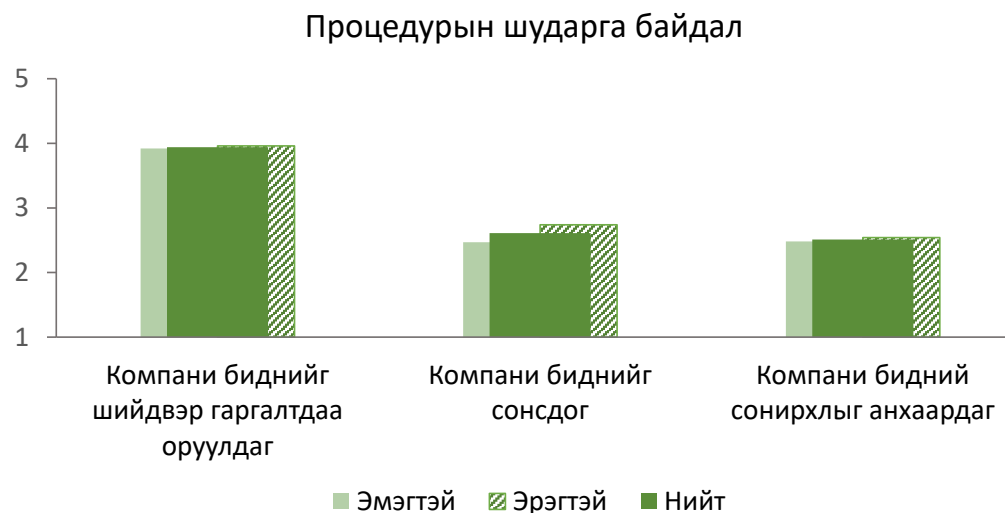


Нийгмийн дэд бүтцэд үзүүлсэн нөлөөг зургаан асуултаар үнэлсэн. Эдгээр асуултуудын дундаж оноо нь 2.95 байна. Энэ нь Эрдэнэс Силвер ресурс нь Гурвансайхан сумын нийгмийн дэд бүтцэд томоохон нөлөө үзүүлээгүй бай (1=хүлээж байснаас хамаагүй муу, 3=огт өөрчлөгдөөгүй, 5=хүлээгдэж байснаас хамаагүй дээр). Судалгаанд оролцогчдын дийлэнх нь нийгмийн дэд бүтцэд үзүүлсэн нөлөөг 3 оноогоор үнэлсэн.



Процедурын шударга байдал

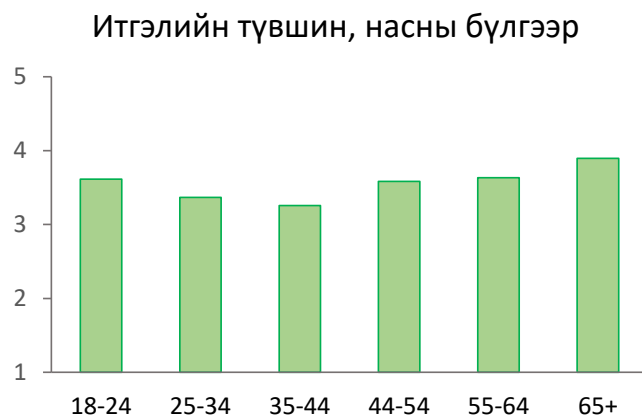
Судалгаанд оролцогчид процедурын шударга байдлыг дунджаар 3.32 оноогоор үнэлсэн (1=огт үгүй, 5=үнэхээр их). Хэдийгээр оролцогчид тухайн компанийн талаар мэдээлэл бага холбоо тогтоох давтамж муу хэдий ч харьцангуй өндөр оноо өгч байна. Магадгүй орон нутгийн оршин суугчид компанийн шийдвэр гаргалтад хангалттай оролцдоггүй хэдий ч оролцохыг оролдвол компанийн шийдвэрт нөлөөлөх боломжтой гэж үзжээ.



Итгэл ба хүлээн зөвшөөрөлт

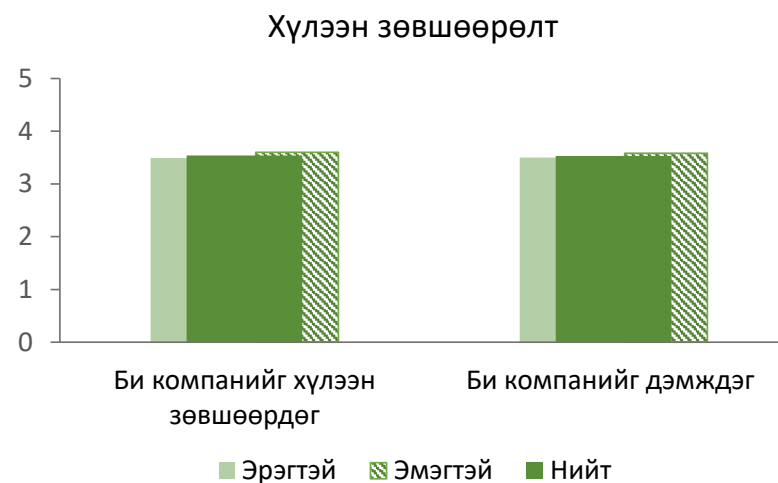
Итгэлийн түвшин

Судалгаанд оролцогчдын компанид хэр их итгэдгээ 3.5 оноогоор үнэлжээ (1=огт үгүй, 5=үнэхээр их). Судалгаанд оролцогчдын нас нь өндөр байх тусам илүү итгэх хандлагатай байна.

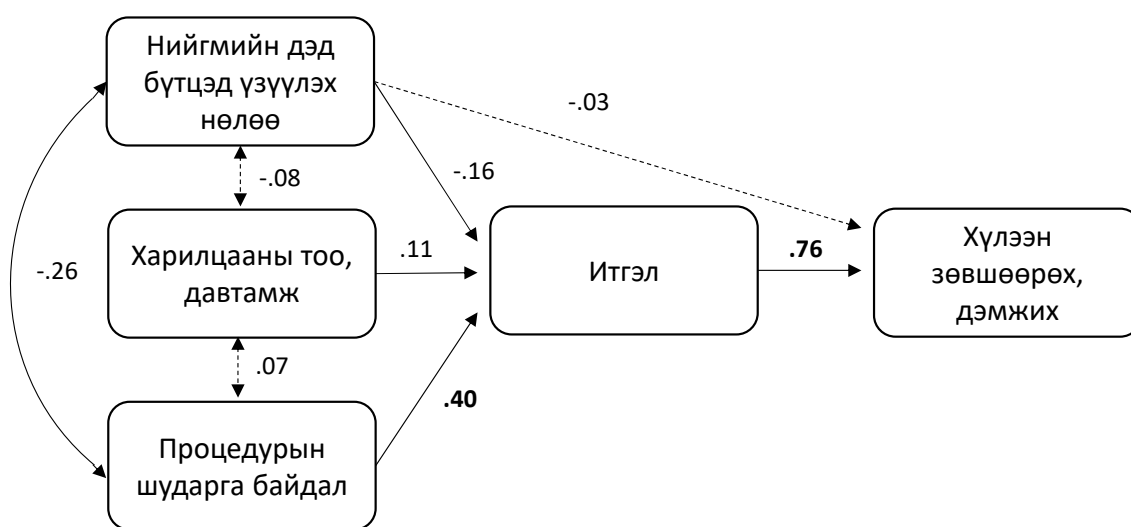


Хүлээн зөвшөөрлийн түвшин

Оролцогчид Эрдэнэс Силвер Ресурс компанийг хэр хүлээн зөвшөөрч, дэмжиж байгаагаа дунджаар 3.5 оноогоор үнэлжээ (1=огт үгүй, 5= үнэхээр их).



Загварын үр дүн



Тайлбар: Бүхэл зураас нь статистикийн хувьд ач холбогдолтой хамаарлыг харуулж байгаа бол тасархай зураас нь ач холбогдолгүй хамаарлыг илэрхийлнэ. Бета коэффициент нь аль хувьсагчийн нөлөө нь илүү хүчтэй байгааг харах боломжтой.

- Нийгмийн дэд бүтцэд үзүүлэх сөрөг нөлөө нь итгэлийн түвшинд ач холбогдолтой сөрөг нөлөөтэй байна. ($\beta = -0.16$, $p = 0.013$).
- Компанитай уулзах давтамж нь өндөр байсан хүмүүс итгэх түвшин нь илүү өндөр байна ($\beta = 0.11$, $p = 0.07$).
- Үйл ажиллагаа нь нээлттэй, шударга байх нь компанид итгэх итгэлийг нэмэгдүүлж байна ($\beta = 0.40$, $p = 0.00$).
- Итгэл нь хүлээн зөвшөөрлийг ач холбогдолтой тайлбарлаж байна ($\beta = 0.77$, $p = 0.00$).

Загварын үр дүн



- Компанитай харилцах давтамж, нээлттэй байдал ба оролцоо, нийгмийн дэд бүтцэд үзүүлэх нөлөөлөл нь компанид итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх эсвэл бууруулах замаар олон нийт хүлээн зөвшөөрөхөд нөлөөлж байна. Итгэлцэлд үйл ажиллагааны шударга байдал хамгийн хүчтэй нөлөө үзүүлж байна.
- Харилцах давтамж итгэлд ач холбогдолтой нөлөөлж байгаа нь Moffat, Zhang (2014) үр дүнгээс ялгаатай байна. Энэ нь загварт харилцааны чанарын хувьсагчийг оруулаагүйтэй холбоотой байж болох юм. Тодруулбал, Moffat, Zhang (2014) судалгаанд, харилцах давтамж болон харилцааны чанар хоорондоо корреляц хамааралтай ($r=0.37$) байсан бөгөөд итгэлийн вариацийн ихэнх хэсгийг харилцааны чанар тайлбарлаж байсан. Тиймээс харилцах давтамжийн тоо итгэлийг ач холбогдолтой тайлбарлахгүй байсан.

Дүгнэлт ба зөвлөмж

Дүгнэлт ба зөвлөмж

- Нийгмийн зөвшөөрөл нь практикт ямар нэг хэлбэрээр үргэлж байсан.
- Нийгмийн зөвшөөрөл албан ёсоор, цаасаар баталгааждаггүй. Нийгмийн зөвшөөрлийг нэг цагт авч чадсан ч алдагдахгүй гэх баталгаа байхгүй
- Урьд нь социалист тогтолцооны үед, шилжилтийн үед уул уурхайн компаниуд нийгмийн зөвшөөрөл авах шаардлагагүй эсвэл тоолгүй орхидог байсан бол эдүгээ уг зөвшөөрлийг авах нь зайлшгүй чухал хүчин зүйл болсон
- Монголд нийгмийн зөвшөөрлийг орхигдуулсан, дутуу хандсанаас эрсдэлд орсон жишээ олон гарч байна.
- Эрдэнэс силвер ресурс компанийн нийгмийн зөвшөөрлийн судалгаа:
 - олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөхийн тулд итгэлийг нь олж авах нь чухал
 - компанид итгэх итгэл нь тухайн компани хэр нээлттэй байдаг, шийдвэр гаргалтдаа иргэдийг оролцуулдаг эсэхээс ихээхэн хамаарч байна
 - Орон нутгийн хөдөлмөр эрхлэлт, зам гэх мэт нийгмийн хөрөнгө оруулалтад их анхаарах нь иргэдийн итгэл, хүлээн зөвшөөрөх байдалд тийм ч их нөлөөгүй байна.

Дүгнэлт ба зөвлөмж



○ Зөвлөмж:

- Тогтвортой хөгжих, болзошгүй зардлыг бууруулахын тулд уул уурхайн салбарт нийгмийн зөвшөөрлийн тухай ойлголт, ил тод байдлыг нэмэгдүүлж, хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах
- Төслийнхөө нийгэмд зөвшөөрөгдөх байдлыг байнга судалж, үнэлж байх
- Нутгийн иргэдэд төслийн нөхцөл байдал, нөлөөллийн талаар ил тод, үнэн зөв мэдээлэл хүргэх, www.iltodgereee.mn, www.eic.mn, www.eitimongolia.mn гэх мэт платформыг илүү таниулж, хэрэглээг нэмэгдүүлэх
- Төслийн шийдвэр гаргалтад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, нутгийн иргэдийн гаргасан санал, гомдлыг хүлээж авдаг, хариу өгдөг, шийдвэрлэдэг байх
- Уул уурхайн компаниуд нийгмийн зөвшөөрөл авах сайн жишээнээс суралцах, яам болон салбарын холбоод энэ туршлагыг дэлгэрүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх

Анхаарал хандуулсанд баярлалаа