

“Барьцгүй өсөлт: Эрдэнэс Монголын үнэлгээ” тайлангийн хураангуй

Эндрю Бауэр, Намхайжанцангийн Дорждарь

Эрдэнэс Монгол бол олон өнгө төрхтэй төрийн өмчит компани юм.

Стратегийн ордууд дахь төрийн эзэмшлийг төлөөлөх, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлүүдийг удирдах, уул уурхайн салбарыг дэмжих зорилгоор 2006 онд тус компанийг төр засгаас хувьцаа эзэмшигч (холдинг) компани хэлбэрээр байгуулсан байдаг. Тэр цагаас хойш тус компани зөвхөн уул уурхайн салбарт төдийгүй эрдэс баялгийн боловсруулалт, уламжлалт бус газрын тос, байгалийн хий, зам харилцаа, хил нэвтрүүлэх байгууламж, зочид буудал, ресторан, эрчим хүч үйлдвэрлэл, хөдөлгүүр засвар, ган төмөрлөг, худалдааны дэмжлэг, хөрөнгийн менежмент зэрэг салбарт ашиг сонирхолтой цогцолбор компани болжээ.

Гэхдээ өнөөдөр тус компанийн үндсэн үйл ажиллагаа Монгол Улсын хамгийн том уурхайнуудын хувьцааг эзэмших, тэдгээрийг ажиллуулах явдал хэвээр байна. Үүнд Оюу толгойн зэс, алтны уурхай (34 хувь), Таван толгойн нүүрсний уурхай (65 хувь), Шивээ-Овоогийн нүүрсний уурхай (90 хувь), Багануурын нүүрсний уурхай (75 хувь) багтана. Бас алт, зэс, ураны хайгуулын компаниудыг ажиллуулдаг буюу тэдгээрт хувь эзэмшдэг.

Эрдэнэс Монгол өөрийн эзэмшил хөрөнгийг 2017 оны жилийн эцсийн байдлаар 9.36 их наяд төгрөг (3.9 тэрбум доллар) орчим гэж үнэлснээс 82.5 хувь нь Таван толгойн нүүрсний уурхай дахь компанийн эзэмшлийн хувьд ногдож байна. Үүнээс гадна Эрдэнэтийн зэс, молибдений уурхай, Бор-Өндөрийн жоншны уурхай гэх мэт төрийн мэдлийн томоохон уурхайнууд байдаг ба тэдгээрийг төрийн өмчит бусад компаниуд удирддаг.

Стратегийн орд газруудад төр хувь эзэмших нь 2008-2009 оны санхүүгийн хямрал, эрдэс бүтээгдэхүүний үнийн уналтаас өмнөх үед боломжийн санаа мэт байв. Харин сүүлийн жилүүдэд эрдэс баялгийн үнэ тогтворгүй, дунд хугацаанд үнэ доогуур байгаа нь уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулагчдын хөөрлийг намжаагаад байна. Үүний улмаас тус компаниас улсад төвлөрүүлэх орлогын хэмжээ хүлээгдэж байснаас чамлалттай байв. Эзэмшлийн хувиар жинлэж үзвэл, 2017 онд Эрдэнэс Таван Толгой, Оюу Толгой, Шивээ-Овоо, Багануур зэрэг охин ба хараат компаниуд, мөн толгой компанийн татвар, хураамж, нөөц ашигласны төлбөр хэлбэрээр улсад оруулсан орлогын Эрдэнэс Монголд ногдох дүн 317 тэрбум төгрөг (130 сая доллар) л байв. Бас Эрдэнэс Монгол өөрийн нэг чиг үүргийн дагуу уул уурхайн эзэмшил активдаа хувийн хөрөнгө оруулалт татахад хүндрэлтэй байсан юм.

Эрдэнэс Монгол болон охин компаниуд нь санхүүгийн шинжилгээ хийхэд шаардагдах зардлын мэдээллийн задаргааг нийтэлдэггүй бөгөөд ихэнх охин компаниуд нь санхүүгийн мэдээллээ огт гаргадаггүй. Олдсон мэдээллээс үзэхэд, тус компанийн орлого нь зардлаа нөхөхөд хүрэлцэхээр хангалттай бус, үүнээс болж Монгол Улсын Хөгжлийн банк гэх мэт төрийн мэдлийн байгуулагаар дамжуулан Засгийн газраас дэмжлэг авах шаардлага олонтоо тулгарч байв. 2017 оны сүүлийн байдлаар, Эрдэнэс Монгол нь толгой компани болон Таван толгой, Шивээ-Овоо, Багануурын уурхайн хэмжээнд нийт 877 тэрбум төгрөгийн (361 сая доллар) өр төлбөрийг хариуцахаар байлаа.

Хураангуйн тухай

Энэ хураангуйг *Барьцгүй өсөлт: Эрдэнэс Монголын үнэлгээ* тайланг үндэслэн бэлтгэсэн бөгөөд уг тайланг www.resourcegovernance.org/erdenes-mongol хаягаар авч болно



Эрдэнэс Монгол нэгдлийн бүтэц

Охин болон удирддаг компаниуд



Мөн тус компанийн хөрөнгийн хөрвөх чадвар харьцангуй сул байна. Санхүүгийн мэдээллийг нь авсан дөрвөн компани буюу толгой компани ба Эрдэнэс Таван Толгой, Шивээ-Овоо, Багануур гэсэн гурван охин компанийн хувьд нийт 72 тэрбум төгрөгийн (30 сая доллар) Эрдэнэс Монголд хамаарах мөнгөн хөрөнгөтэй байв.

Анх 2006 онд байгуулагдсанаас хойш 2015 он хүртэл Эрдэнэс Монгол ямар ч ашиг тайлагнаагүй байна. Харин эдүгээ тус компанийн тайлан анх удаа ашигтай гарч сүүлийн гурван жилд буюу 2016-2018 онуудад 41 тэрбум төгрөгийн (16.3 сая доллар) цэвэр ашигтай ажиллажээ. Ингэж ашигт ажиллагаа нэмэгдсэн нь гол төлөв нүүрсний үнийн өсөлт ба Таван толгойгоос Хятад руу гаргах нүүрсний тээвэрлэлт нэмэгдсэнтэй холбоотой.

Нийт ашигт ажиллагаа нэмэгдсэнийг эс тооцвол Эрдэнэс Монгол болон түүний охин компаниуд Монгол Улсын төрийн санд ногдол ашиг тогтмол төлдөггүй хэвээр байна. Үүнтэй харьцуулахад, Хятадын Шэнхуа Энержи, Энэтхэгийн Коул Индиа, Индонезийн Антам гэх мэт тус бүс нутгийн ихэнх төрийн өмчит уул уурхайн компаниуд ашгийнхаа 30-100 хувьтай тэнцэх хэмжээний ногдол ашгийг төрийн сандаа тогтмол төлж байгаа нь жилээс жилд хэдэн зуун сая, цаашилбал хэдэн тэрбум доллараар хэмжигдэж байна.

Эрдэнэс Монгол компани 2035 оны үед Оюу Толгойгоос ногдол ашиг авч эхлэх хүртэл энэхүү ашигт ажиллагааны өсөлт нь нүүрсний үнэ одоогийн түвшнээс буухгүй байхаас хамаарах төлөвтэй байна. Эрдэнэс Монголыг эрдсийн бүтээгдэхүүний үнэ өндөр биш байх үед ч Монгол Улсын Засгийн газарт үр өгөөжтэй амжилттай компани болгож өөрчлөхийн тулд шинэчлэл хийх шаардлагатай. Бидний санал болгож буй энэхүү шинэчлэлийг чиг үүрэг, компанийн бүтцийн өөрчлөн байгуулалт, удирдлага ба хүний нөөц, ил тод байдал ба хяналт гэсэн дөрвөн ангилалд хувааж болно.

ЧИГ ҮҮРЭГ

Эрдэнэс Монголын чиг үүрэг буюу өргөн утгаараа уул уурхайн салбарт төр засгийн гүйцэтгэх үүргийг нарийвчлан тодорхойлоогүй явж ирсэн. Өнөөг хүртэл уул уурхайн салбарын үр өгөөж хангалтгүй байгаа гэх улс төрийн байр суурь давамгайлдаг хэрнээ стратегийн ордуудыг удирдахад төрийн ба хувийн хэвшлийн үүргийн зааг ялгааг бодлого боловсруулагчид хэлэлцсэн, дүн шинжилгээ хийсэн зүйл бага байгаа нь ажиглагдав.

Үүний улмаас Эрдэнэс Монголын өргөжин тэлэлт ба хувьсал нь хууль, эрх зүйн хатуу зохицуулалтад баригдаагүй, урсгалаараа явагдсан өсөлтийн үр дүн болоод байна. Өөр өөр чадвар, туршлага шаардсан салбаруудад үйл ажиллагаа явуулах охин компаниудыг шинээр үүсгэн байгуулжээ.

Бас компани чиг үүргээ яаж, хэр цаг хугацаанд хэрэгжүүлэх талаар тодорхой алсын хараа алга. Сонгууль зэрэгтэй уялдсан улс төрийн өөрчлөлтүүдийг дагаж төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ)-ийн болон дээд шатны удирдлагуудын халаа сэлгээ их байгаа нь бодлогын тууштай бус байдал дээр нэрмээс болж байна.

Уул уурхайн салбар дахь төр засгийн илүү оновчтой оролцоог дэмжих, Эрдэнэс Монголын арилжааны шийдвэрүүд Монгол Улсын Засгийн газарт үр өгөөжтэй байх нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд зөвхөн Эрдэнэс Монголд хамаатай эсхүл бүх төрийн өмчит компанийг (ТӨК) хамарсан тусгай хуультай болохыг бид санал болгож байна. Уг хууль тогтоомжийг боловсруулах зуур Монгол Улсын Засгийн газраас Эрдэнэс Монголын засаглалыг сайжруулахад чиглэсэн тодорхой бодлого, шийдвэр гаргаж болох юм.

Эхлээд уул уурхайн салбар дахь ТӨК-ийн бодлогоор Эрдэнэс Монголын тодорхой зорилгууд, мөн гүйцэтгэлийн зорилтуудыг тогтоож өгөх хэрэгтэй. Эрдэнэс Монголд тусгайлан зориулсан хууль эсхүл ТӨК-ийн тухай хууль дараах зүйлсийг агуулсан байж болно. Үүнд, чиг үүрэг, түүний тодорхойлолт; стратегийн төлөвлөгөө; арилжааны бус үйл ажиллагаа; хувьцаа эзэмшилт; ногдол ашгийн бодлого; төрийн хариуцах өр төлбөр; өмч, хөрөнгө худалдан борлуулалт; парламентын чиг үүрэг, удирдлагын гүйцэтгэх үүрэг ба томилогдох хугацаа; ТУЗ; ёс зүйн дүрэм; нягтлан бодох бүртгэл; тайлагнал болон аудит орно.

КОМПАНИЙН БҮТЦИЙН ӨӨРЧЛӨН БАЙГУУЛАЛТ

Энэ удаад бид Эрдэнэс Монголыг бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн хувьчлахыг зөвлөхгүй байгаа болно. Түүний нэлээд хэдэн охин компани нь уурхайн ашиглалт явуулдаг хэдий ч Эрдэнэс Монгол бол өөрөө уурхайн оператор компани гэхээсээ илүү хувьцаа эзэмшигч холдинг компани юм. Энэ утгаараа компани гэдэг уламжлалт ойлголтоос илүүтэйгээр Монгол Улсын Засгийн газрын аж үйлдвэрийн бодлогод үйлчлэх, ялангуяа уул уурхайн салбарыг дэмжих, уул уурхай дахь төрийн эзэмшлийг төрийн нэрийн өмнөөс удирдах үүрэгтэй байгууллага юм. Эрдэнэс Монгол хувийн компани байх аваас энэхүү чиг үүргээ биелүүлэх боломжгүй.

Гэхдээ бизнесийн хувьд амьдрах чадвар, санхүүжилтийн болон технологийн мэдлэг туршлагын хэрэгцээ, стратегийн ач холбогдол болон бусад хүчин зүйлсэд тулгуурлан охин компани болон төсөл тус бүрээр үнэлгээ хийж хөрөнгийг худалдан борлуулах эсхүл хамтарсан төслүүдэд оролцох нь тохиромжтой эсэхийг тодорхойлохыг санал болгож байна. Ингэснээр Эрдэнэс Монгол компани бүтэц, зохион байгуулалтаа чиг үүрэгтэйгээ нийцүүлэхэд шаардагдах өөрчлөлтийг хийх боломжтой. Түүнчлэн энэ нь охин компаниудаа илүү ашигтай ажилладаг болгохыг дэмжих юм.

Эрдэнэс Монгол охин компаниудтайгаа ямар харилцаатай байхыг тодорхойлох хэрэгтэй. Одоогоор Эрдэнэс Монгол гол төлөв шинэ охин болон хамтарсан компани байгуулах замаар өөрийн үйл ажиллагааны салбар, хүрээгээ хялбархан тэлж чадаж байна. Сүүлийн үеийн жишээ гэвэл Эрдэнэс Ашид, Эрдэнэс Ассет Менежмент, Эрдэнэс Метан, Эрдэнэс Алт Ресурс компаниуд байгуулсныг дурдаж болно. Эдгээр компани өр төлбөрийн болон санхүүгийн бусад үүрэг хүлээхэд хүрэх, эсхүл хувийн хэвшлийн түншүүдийн арилжааны эрсдэлийг улсын хэвшилд шилжүүлэхэд ашиглагдах тохиолдолд улсын төсөвт өрийн дарамт үүсгэж мэднэ. Мөн эрх мэдэлтнүүдийн ашиг сонирхлын бай болж, эрүүл мэнд, боловсрол, үр өгөөжтэй дэд бүтэц гэх мэт төсвийн үндсэн хэрэгцээнд зарцуулдаг хомс хөрөнгөөс булаацалдах эрсдэлтэй. Иймд Эрдэнэс Монголын чиг үүргийг тодорхой болгох хүрээнд шинэ харьяа компани байгуулах тодорхой бодлогыг гаргаж болно. Жишээлбэл, охин компани, хамтарсан компани байгуулах хүрээг зарим үйл ажиллагаа, салбараар хязгаарлах, арилжааны аливаа үүрэг хүлээх талаар магадлан шалгалт хийх зэрэг арга хэмжээ авч болно.

ЗАСАГЛАЛ БА ХҮНИЙ НӨӨЦ

Эрдэнэс Монгол компанид ТУЗ, охин компанийн ТУЗ, удирдлагын тодорхой бүтэц, аудитын хороо, хувьцаа эзэмшлийн бүтэц гэх мэт сайн засаглалд шаардлагатай үндсэн институциудын олонх бий. Нөгөө талаар, сонгууль бүрийн дараа Эрдэнэс Монголын гүйцэтгэх удирдлага, ТУЗ солигддогос үзэхэд улс төрөөс хамааралтай нь ажиглагддаг. Дээд түвшний удирдлагын томилгооны шалгуур тодорхойгүй хэвээр байна.

ТУЗ болон дээд удирдлагын түвшинд шударга ёс, мэргэжлийн өндөр ур чадварыг хөхиүлэн дэмжихийн тулд ТУЗ-ийн гишүүд, менежерүүдийг томилох тодорхой шалгуур боловруулахыг бид санал болгож байна. Мөн ажлын байрыг нээлттэй зарлах, өргөдөл гаргагчдыг урьдчилан шалгаруулалтаар шүүх болон ажилд авах субъектив бус шалгуурууд тогтоох зэрэг томилгооны нээлттэй үйл явцтай болохыг зөвлөмж болгож байна. Үүний тулд хүний нөөцийн хөндлөнгийн, хараат бус компанийн туслалцаа авч болох юм.

Мөн дээд түвшний менежерүүдийн ажлын гүйцэтгэлээр санхүүгийн болон санхүүгийн бус урамшуулал олгох талаар бодож болох юм. Тухайлбал, гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүдийг хангасан, удирдлагын хатуу чанга үнэлгээний шаардлагыг давж чадсанаас хамаарч албан тушаал дэвшүүлэх, бонус олгох боломжтой. Гэхдээ ТӨК-ийн ил тод байдал, хяналтын тогтолцоог шинэчилсний дараа л эдгээрийг хэрэгжүүлэхийг санал болгож байна.

ИЛ ТОД БАЙДАЛ БА ХЯНАЛТ

Эрдэнэс Монгол ба түүний охин компани болох Багануур хувьцаат компани хагас жилийн болон жилийн эцсийн тайлан гаргах, Үндэсний аудитын газраас хийсэн аудитын тайланг нийтлэх зэргээр 2018 онд ил тод байдлыг хангах томоохон алхмуудыг хэрэгжүүлжээ. Үндэсний аудитын газар Эрдэнэс Монголын үйл ажиллагаанд жил бүр аудит хийдэг. Үүний зэрэгцээ тус компани ба охин компаниудад нээлттэй байдлаар хяналт тавих парламентын үүргийг нэмэгдүүлэх, санхүүгийн тайлангуудыг хөндлөнгийн хараат бус аудитаар оруулах зэргээр хяналтыг улам бэхжүүлж болно.

Эдгээр ахиц дэвшил байгаа ч ил болгосон мэдээлэл нь ТӨК-ийн тайлагналын олон улсын стандартыг хараахан хангаагүй, толгой болон охин компаниудын үйл ажиллагааг үнэлэхэд хангалтгүй хэвээр байна. Хамгийн гол нь орлого, зарлага, ашиг, хөрөнгө, өр төлбөр, үйл ажиллагааны санхүүгийн мэдээллийг охин компаниудын зөвхөн зарим нь гаргасан, мөн тэдгээр нь санхүүгийн шинжилгээ хийж болохуйц хэмжээний задаргаагүй байна. Ийм учраас парламент, хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн зүгээс Эрдэнэс Монголын төслүүдийн гүйцэтгэлийг хэмжих, улмаар засаглал болон ерөнхий ашигт ажиллагааг нь сайжруулах арга замыг санал болгох бараг боломжгүй. Эрдэнэс Монголын олон үйл ажиллагаа нууцлалаар далдлагдсан хэвээр байна.

Иймээс Эрдэнэс Монгол компани санхүү, үйл ажиллагааны мэдээллээ илүү ил тод болгох чиглэлд амжилт гаргаад байгаа Чилийн Коделко, Хятадын Шэнхуа Энержи, Зижин Майнинг, Колумбын Экопетрол, Энэтхэгийн Оу Эн Жи Си, Филиппиний Пи Эн Оу Си, Замбийн Зи Си Си Эм-Ай Эйч зэрэг төрийн өмчит компаниудын туршлагад тулгуурлан ололтоо бататгахыг зөвлөж байна. Санхүүгийн тайлангууд нь санхүү, нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартуудад нийцэх шаардлагатай.

*Эндрю Бауэр нь Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгийн зөвлөх юм.
Намхайжанцангийн Дорждарь бол тус байгууллагын Монгол дахь менежер.*

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн нь бодлогын судалгаа хийх, чадавх хөгжүүлэх, техникийн туслалцаа үзүүлэх, нөлөөллийн үйл ажиллагааг дэмжих замаар тухайн улс орны иргэд газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн баялгийнхаа үр шимийг хүртэхэд туслалцаа үзүүлдэг олон улсын хараат бус, ашгийн бус байгууллага юм.

Нэмэлт мэдээллийг www.resourcegovernance.org вэбсайтаас авна уу.