

Монгол Улсын Төрийн Өмчит Уул Уурхайн Компаниудын Өрийн Бодлого

Аюушсүрэнгийн Батпүрэв, Эндрю Бауэр

2022 ОНЫ ЕСДҮГЭЭР САР

Гарчиг

ГОЛ МЭДЭЭЛЭЛ.....	3
ХУРААНГУЙ	3
I. ОРШИЛ	6
ТӨК-иудын өрийн эрсдэл.....	6
ТӨК-иудын эдийн засаг дахь хүчтэй нөлөө.....	7
Судалгааны арга зүй, ач холбогдол.....	9
II. ТӨК-ИЙН ӨРИЙН ХЯНАЛТ ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОРЧИН.....	12
III. ТӨК-ИЙН ӨРИЙН СУЛ ХЯНАЛТ БА ШИЙДВЭРЛЭХ ҮЙЛ ЯВЦ	18
IV. ТӨК-ИУДЫН ӨР ТӨЛБӨР БА ТӨСВӨӨС ГАДУУРХ ЗАРДАЛ	21
ТӨК-иудын өр төлбөрийн эрс өсөлт.....	21
ТӨК-иудын өрөөс үүдэлтэй эрсдэлүүд.....	24
ТӨК-иудын удирдлагын болон төсвөөс гадуурх зардлууд.....	27
VI. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ.....	29
Дүгнэлт	29
Зөвлөмж.....	30

Гол мэдээлэл

- Монгол Улс ашигт малтмалын стратегийн ордуудаа төрийн өмчит компани (ТӨК)-уудаа түшиглэн ашигладаг. “Багануур”, “Шивээ-Овоо”, “Эрдэнэт үйлдвэр”, “Монголросцветмет” болон “Эрдэнэс Тавантолгой” зэрэг компани нь тус улсын томоохон хэмжээний ордуудыг ашигладаг голлох төрийн өмчит компаниуд юм.
- 2019-2021 онд уул уурхайн ТӨК-иудын өрийн хэмжээ 4.3 дахин өсжээ. Эдгээр компанийн нийт өр төлбөрийн хэмжээ 2.3 тэрбум ам.долларт хүрч, ДНБ-ий 15%-ийг эзэлж байна. Шинэ өрийг үндсэндээ нийгмийн чанартай зардал болон эдийн засгийн хувьд эргэлзээтэй төмөр замын төсөлд зарцуулах зорилгоор үүсгэсэн. Ихэнх уул уурхайн ТӨК-иудын ашигт ажиллагаа суларч, дийлэнх нь төлбөр түргэн гүйцэтгэх чадваргүй болсон энэ үед Засгийн газар эдгээр өрийг хэрхэн төлөх нь тодорхойгүй байна.
- Уул уурхайн ТӨК-иудын санхүүгийн байдал тааруу байгаа нь төсвөөс гадуурх үйл ажиллагааг санхүүжүүлсэн, төслийн сонголт, менежментийг муу гүйцэтгэсэн, мөн шинэ өр гаргахтай холбоотой хууль тогтоомж, хяналтын механизм хангалтгүй зэрэг шалтгаанаас үүдэлтэй байна.
- Уул уурхайн ТӨК-иудын өрийн талаарх бүрэн мэдээллийг цуглуулж, ил тод болгох, одоогийн эрх зүйн шаардлагуудын хэрэгжилтийг сайжруулахын зэрэгцээ шинээр өр үүсгэх тухайд эрх зүйн шинэчлэл хийж, Сангийн яамнаас ТӨК-иудад тавих хяналтыг илүү чангатгах шаардлагатай байна.
- Түүнчлэн Монгол Улсын Засгийн газар уул уурхайн ТӨК-иудын төсвөөс гадуурх зарцуулалтуудад хяналт тавьж, ашиг муутай, алдагдалтай ажиллаж байгаа уурхайнуудын үйл ажиллагааг эргэн харах нь зүйтэй юм.

Хураангуй

2021 оны эцсийн байдлаар Монгол Улсын уул уурхайн томоохон 10 ТӨК-ийн нийт өр төлбөр 6.45 их наяд төгрөг (ойролцоогоор 2.3 тэрбум ам.доллар) байсны 26 хувь нь “өр”-ийн ангилалд багтаж байна. Эдгээр компанийн өр төлбөр Монгол Улсын ДНБ-ий 15%-ийг дангаараа эзэлж байгаа бол албан ёсоор зарлагдсан “өр”-ийн хэмжээ ДНБ-ий 4%-ийг эзэлж байна. Дэлхийн бусад улс оронтой харьцуулж үзвэл, бүхий л салбарыг хамарсан ТӨК-иудын өр дунджаар ДНБ-ий 7 орчим хувьтай тэнцүү байдаг. Хэдийгээр ТӨК-ийн өр нь эдийн засгийн хөгжилд үр нөлөөтэй төслүүдийг хэрэгжүүлэхэд санхүүгийн ашигтай эх үүсвэр байж болох ч Монгол Улсын уул уурхайн ТӨК-иудын тавьж буй өр нь эдийн засгийн тогтвортой байдал болон төсвийн тогтвортой байдалд ихээхэн эрсдэл дагуулахаар байна.

Уул уурхайн ТӨК-иудын өрийн хэмжээ 2019 онтой харьцуулахад 4.3 дахин өссөн бол нийт өр төлбөрийн хэмжээ 4.8 дахин их байна. Ийнхүү өссөний хамгийн том шалтгаан нь Тавантолгой-Гашуунсухайтын төмөр зам болон бусад бүтээн байгуулалтын төслийг санхүүжүүлэх зорилгоор “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК, тэтгэвэр барьцаалсан зээл болон бусад нөхөн олговор, хөнгөлөлтүүдийг ахмадуудад олгох зорилгоор “Эрдэнэс Монгол” ХХК тус тус бонд гаргасан явдал байв. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын Засгийн газар уул уурхайн ТӨК-иудын ирээдүйд олох ашгийг барьцаалан ТӨК-иудын үйл ажиллагааг сайжруулахад хувь нэмэр болохооргүй байж мэдэх төслүүдэд хөрөнгө гаргуулсан гэсэн үг юм.

Түүнчлэн Монголын төрийн өмчит уул уурхайн компаниудын ашигт ажиллагаа олон улсын жишгээс хамаагүй доогуур төдийгүй нүүрс болон зэсийн үнийн хэлбэлзлээс ихээхэн хамааралтай байдаг. Бидний судалгаанд хамрагдсан төрийн өмчит таван уурхайн гурав нь маш бага ашигтай эсхүл ашиггүй ажиллаж

байна. “Шивээ-Овоо” ХК-ийн нүүрсний уурхай төлбөрийн чадваргүй байгаа бол “Багануур” ХК үйл ажиллагааны ашгаараа өрөө төлж чадахааргүй байна. Мөн төрийн өмчит хэд хэдэн уурхай өөрийн хөрөнгийг давсан өртэй харагдаж байна. “Багануур”, “Шивээ-Овоо”, “Эрдэнэс Метан”, “Эрдэнэс Силвер Ресурс” болон “Мон-Атом” зэрэг ТӨК-иуд бэлэн мөнгөний ихээхэн хомсдолтой байна. Нүүрсний үнэ өсөлттэй цаг үед үйлдвэрлэл нь тогтвортой өндөр байгаа “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК хүртэл бэлэн мөнгөний хомсдолтой байгаа нь анхаарал татаж байна.

ТӨК-иуд ашиг багатай ажиллаж байгаа нь ихэвчлэн хэтэрхий их өр тавьсан, хэт үрэлгэн менежментийн зардалтай, төсвөөс гадуурх үүрэг хүлээсний үр дүн юм. Ханган нийлүүлэгчдийн зардлын хяналт маш сул бөгөөд захиргааны зардал байж боломгүй өндөр. Хэд хэдэн уурхай уурхайн талбайн ойролцоох нутгийн иргэдийг авч ажиллуулах, ажилчдыг орон байр, амьдрах орчин нөхцөлөөр хангах албан бус үүрэг хүлээсэн байдаг. Мөн төрийн өмчит уул уурхайн компаниуд ашгийн бус, уул уурхайн бус чиглэлийн төслүүдэд хөрөнгө оруулдаг. Төрийн өмчит уул уурхайн компаниудын орлогыг тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрөөс гадна бэлэн мөнгө тараах, иргэдийн хэрэглээний төлбөрийг чөлөөлөх зэрэгт ашигласаар ирсэн. Техник эдийн засгийн үндэслэл нь тодорхойгүй, урт хугацааны төрийн өмчит төслүүдийг зээлээр санхүүжүүлэх нь хэрэгтэй мөнгийг муу зүйлд үрэх эрсдэлтэй юм. Цаашилбал, Багануур болон Шивээ-Овоогийн нүүрсний уурхайнууд эрчим хүчний нүүрсээ дотоодын цахилгаан станцуудад зах зээлийн ханшаас доогуур үнээр борлуулах үүрэгтэй байдаг нь ашигт ажиллагааг алдагдуулж, нөгөөтэйгүүр технологийн сайжруулалт хийх, цаашлаад сэргээгдэх эрчим хүч рүү шилжих боломжийг удаашруулж байна.

Ийм өндөр зардалтайн зэрэгцээ дэлхий нийтээр эрчим хүчний шилжилт хийгдэж байгаа энэ үед уул уурхайн ТӨК-иуд өрөө барагдуулж чадах эсэх нь тодорхойгүй байна. Ирээдүйд Засгийн газар төрийн өмчит уул уурхайн компаниудын алдагдлыг татвар төлөгчдийн мөнгөөр барагдуулж, боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтцийн шинэчлэл зэрэг нийтэд тустай хөтөлбөрүүдэд зарцуулах төсвийн хөрөнгийг татан авах магадлалтай юм. Хэрвээ Монгол Улсын уул уурхайн ТӨК-иудын гүйцэтгэл, ашигт ажиллагаа сайжрахгүй, өр нь өссөөр байвал Засгийн газар дахин өрийн хямралд орох эрсдэлтэй.

Сангийн яам нь 100 хувь төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн болон Засгийн газрын баталгаа гаргасан өрийг хариуцах үүрэгтэй. Үүгээр Сангийн яамны өрийн оролцоо хязгаарлагддаг. Гэтэл Өрийн удирдлагын тухай хууль батлагдсанаас хойш цөөхөн том ТӨК томоохон хэмжээний өрийн зөвшөөрөл хүсэж Сангийн яаманд ханджээ. Гэвч Сангийн яамны хувьд зөвшөөрөл хүсэх шатанд үндэслэлтэй шийдвэр гаргахад хэрэгтэй мэдээлэл ихэвчлэн дутмаг байдаг.

Засгийн газар ийм бага түвшний оролцоотой байгаа нөхцөлд Төлөөлөн удирдах зөвлөл /ТУЗ/ нь ТӨК-иудыг үр ашигтай шийдвэр гаргахад нөлөөлөхүйц хүчтэй байх хэрэгтэй юм. Гэвч олон ТӨК огт ТУЗ-гүй, ТУЗ-тэй байгаа нь үйл ажиллагаа тун хангалтгүй байна. ТУЗ-ийн гишүүдийг мэдлэг боловсрол, туршлагаар нь томилохоос илүүтэй улс төрийн шалтгаанаар томилдог. Тухайлбал, хэд хэдэн ТӨК-ийг эрх баригч улс төрийн намын гишүүд удирдаж байна. Удирдах зөвлөлийн гишүүд нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг бус улс төр, хувийн эрх ашгийг илүүд үздэг.

Манай түүвэрт багтсан төрийн өмчит уул уурхайн компаниудад өрийн удирдлагын болон санхүүгийн эрсдэлийн удирдлагын баримт бичиг эсхүл бодлого огт байхгүй байна. ТӨК-иудын удирдлагуудтай хийсэн ярилцлагаас харахад бүгд биш ч гэсэн

дийлэнх нь өрийн удирдлага болон бусад эрсдэлийн хяналтыг хэрэгтэй гэж үзсэн үедээ л хэрэгжүүлдэг байна.

ТӨК-иудын алдагдлыг Засгийн газар үүрч, нөхөн төлөхөөс урьдчилан сэргийлэхийн тулд Засгийн газар болон Сангийн яам ТӨК-ийн төслийн ашигт ажиллагааг харуулсан бие даасан Техникийн болон Техник эдийн засгийн судалгааг үндэслэн ТӨК-иудаас ирүүлсэн өрийн хүсэлтийг баталж байх нь зүйтэй юм. Мөн Сангийн яам төрийн өмчит бүх компанийн өрийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг олон нийтэд ил тод мэдээлэхийн зэрэгцээ ТӨК-иудаас аудитаар орсон санхүүгийн тайлангаа жилийн үйл ажиллагааны тайлангийн хамт тогтмол нийтлэх, Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлж, санхүүгийн нарийвчилсан мэдээллээ тогтмол ил болгохыг шаардах ёстой.

Түүнчлэн ТӨК-ийн засаглалыг эрс сайжруулах боломжтой. Тухайлбал, уул уурхайн ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүдийг улс төрийн холбоо хамаарлаар томилохоос илүүтэй туршлага, мэдлэг боловсролоор нь томилох хэрэгтэй. Цаашилбал ТӨК-ийн чиг үүргийг тодорхой болгосон, уул уурхайн бус хөрөнгө худалдаж авахыг хориглосон, гүйцэтгэлийн зорилтот үзүүлэлтүүдийг тодорхойлсон, хараат бус аудиттай байхыг шаардсан шинэ бодлого эсвэл ТӨК-ийн тухай хууль гаргах нь үр дүнтэй байж болох юм. Мөн Засгийн газар уул уурхайн ТӨК-иудын төсвөөс гадуурх зарцуулалтуудад хяналт тавьж, ашиг муутай ажиллахад хүргэж буй бусад шалтгаан нөхцөлийг судлах нь зүйтэй юм.

I. Оршил

ТӨК-ИУДЫН ӨРИЙН ЭРСДЭЛ

Төрийн өмчит компаниуд (ТӨК) нь улсын секторын байгууллага болохын хувьд тэдгээрт өр төлбөр хуримтлагдах нь Засгийн газар, татвар төлөгчдийн өмнө өр төлбөрийн эрсдэл бий болгодог. Улмаар ТӨК их хэмжээний алдагдал хүлээх, эсвэл төлбөрийн чадваргүй болох тохиолдолд Засгийн газар тухайн өрийг батлан даах буюу төсвийн хөрөнгөөр төлж барагдуулахад хүрдэг. Монгол Улсын хувьд ийм тохиолдол гарч байсан. Тиймээс төр болон иргэдийн зүгээс ТӨК-иудын өрийн өсөлтийг хязгаарлах, хяналт тавих, мөн ТӨК-иуд өр төлбөрөө төлж, төрийн сан хөмрөгт ногдол ашиг хуваарилж чадахуйц хэмжээний ашигтай ажилладаг байлгахын тулд хяналт тавьж байх шаардлагатай юм.

Өөдрөг таамаглалд суурилсан ордын үнэлгээ, санхүүгийн олон талт төвөгтэй харилцаа, байгалийн баялгийн ашиглалттай холбоотой улс төрийн нөлөөлөл зэрэг хүчин зүйлсээс үүдэн нэн ялангуяа уул уурхайн чиглэлийн ТӨК-иуд нь хэт зээлжилтийн эрсдэлд өртөмтгий байдаг. Тухайлбал, Гуанши мужийн засаг захиргааны өмчит Хятадын Гуанши төмрийн бус металлын групп 2008 онд үйл ажиллагаагаа эхлээд 2016 онд дампуурлаа зарлажээ. Тус группийн алдагдал 2012 оноос хуримтлагдаж эхэлсэн бөгөөд 2015 он гэхэд санхүүгийн мэдээллээ нийтлэхээ зогсоосон байдаг. 2016 оны байдлаар 2.2 тэрбум ам.долларын зээлийн өртэй байсны 200 сая ам.доллар нь Хятадын төрийн өмчит Хөгжлийн банкны зээл бөгөөд хүүгийн төлбөрөө ч төлж чадахгүйд хүрсэн байв. Гуанши төмрийн бус металлын группийн эзэмшлийн хөрөнгийг худалдсан хэдий ч төрийн өмчит банк болон бусад төрийн агентлагууд тус компанийн өрийн үлэмж хэсгийг төлж барагдуулжээ.¹

Мөн Шинэ Зеландын Солид Энержи буюу өмнө нь Төрийн нүүрсний уурхай, Нүүрсний корпорац зэрэг нэртэй байсан ТӨК-ийн жишээг дурдаж болно. Улсынхаа нүүрсний салбарт бараг монополь байсан тус компани 2011 оныг хүртэл ашигтай ажилласан байдаг. Тухайн үеийн удирдлагаас нэмж хувьцаа гарган олон нийтэд нээлттэй арилжих замаар хөрөнгө босгох саналыг Засгийн газартаа тавьж байжээ. 2012 оноос компани маш амбицтай төлөвлөгөө дэвшүүлж, их хэмжээний зээл авч эхэлсэнтэй зэрэгцэн нүүрсний зах зээлийн үнэ унасан байдаг. Үүний улмаас их хэмжээний алдагдал хүлээж улсаасаа татаас авч эхэлжээ. Одоо тус компани зарагдсан бөгөөд татвар төлөгчдийн 130 сая ам.доллар татаасанд явсан, нийт 300 сая долларын өрийн тодорхой хэсгийг улсын төсвөөс төлсөн байдаг.²

Эдгээр жишээнээс харахад төрийн өмчит уул уурхайн компаниуд янз бүрийн нөхцөл байдлын улмаас эрсдэлд орж, төсвийн нэмэлт зарлага гаргахад хүрч болзошгүй юм. Үүнд дор дурдсан хүчин зүйлс голлон нөлөөлж байна:

- **Өрийн удирдлагын сул зохицуулалт.** Олон оронд ТӨК зээл авах, өрийн хэрэгсэл гаргахдаа Сангийн яам зэрэг төрийн байгууллагаас зөвшөөрөл авахыг шаарддаггүй. Тиймээс ТӨК-иудын өр Засгийн газрын нийт өрийн бүртгэлд ордоггүй тал бий. Өрийн удирдлагын тогтолцоондоо ТӨК-иудыг хамруулдаг улс орнуудын хувьд зохицуулах байгууллага нь өрөөр санхүүжиж байгаа төслийн хэрэгжих боломж эсхүл өр буцаан төлөх магадлал зэргийг сайтар үнэлэхгүйгээр ёс төдий хандаж, зөвшөөрөл олгох буюу бүртгэж авах нь түгээмэл байна.

1 Эндрю Бауэр, *Газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн олборлолт болон хайгуулын төрийн өмчит компаниуд: Засаглалын тулгамдсан асуудлууд ба гүйцэтгэлийг сайжруулахад олон улсын тайлангийн стандартын үүрэг* (Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга, 2018).

2 *Өмнөхтэй ижил.*

- **Төсвийн гадуурх нэмэлт үүрэг хариуцлага.** Зарим тохиолдолд ТӨК-ийн өр төлбөр нэмэгдэх нэг шалтгаан нь Засгийн газрын зүгээс үүрэг болгосон төсвийн гадуурх зардлууд буюу тэтгэврийн өр тэглэх зэрэг байдаг. Үүнд мөн бүтээгдэхүүнээ зах зээлийн үнээс хямдаар худалдах, ажлын байрны шаардлага зэрэг компанийг ашиггүй ажиллуулах хүчин зүйлс ч багтана.
- **Тогтворгүй нөхцөлд ажиллах төлөвлөгөө, ногдол ашгийн бодлогогүй байх.** Уул уурхайн салбарын ашигт ажиллагаа нь байнга хэлбэлзэж байдаг эрдэс баялгийн үнээс шууд хамааралтай. Эрдсийн үнэ өндөр үед төрийн өмчит уул уурхайн компаниуд ихээхэн ашиг олж, бэлэн мөнгөөр бялхдаг. Гэнэтийн ийм ашгийг улсын төсөвт татан төвлөрүүлэх ногдол ашгийн бодлого байхгүй, эсхүл ТӨК нь ийм ашгийг банканд хадгалдаггүй бол ТӨК-иуд уг мөнгийг дараагийн шинэ төслүүдийг санхүүжүүлэхэд ашигладаг. Гэтэл түүхий эдийн үнэ унах үед гэрээний үүргээ биелүүлэхийн тулд зээл авах шаардлагатай болдог. Өөрөөр хэлбэл үнийн өсөлт, уналтын үед хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө, түүнд нийцсэн ногдол ашгийн бодлого үгүй бол үнийн хэлбэлзэлтэй тогтворгүй байдал нь өр хуримтлагдах нөхцөлийг бий болгодог.
- **Ногдол ашгийн илүү төлөлт.** ТӨК-ийн эцсийн өмчлөгч болох төр ТӨК-иудыг дур зоргоороо ашигласнаар тэдний үйл ажиллагаа явуулахад шаардлагатай нөөцийг шавхан, улмаар нэмэлт санхүүжилт босгохоос аргагүй байдалд хүргэдэг.

Эдгээр үзэгдэл Монгол Улсын эдийн засгийг тодорхойлогч уул уурхайн салбарт ажиллаж буй ТӨК-иудад мөн ижил ажиглагдаж байна.

ТӨК-ИУДЫН ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ ХҮЧТЭЙ НӨЛӨӨ

Монгол Улс зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойш хэд хэдэн удаагийн өмч хувьчлалын хөтөлбөр хэрэгжсэн. 1990-ээд оны эхэн үед ДНБ-ий 90 гаруй хувийг төрийн болон төсвийн байгууллагууд бүрдүүлж байсан бол 2006 он гэхэд ДНБ-ий 70 гаруй хувийг хувийн хэвшил бүрдүүлэх болсон бөгөөд худалдаа, үйлчилгээ, үйлдвэрлэлийн салбар бараг бүхэлдээ хувьчлагджээ.

Хэдий тийм ч эрчим хүч, уул уурхай, агаарын тээврийн салбарын дулааны станц, уул уурхайн орд, төмөр замын үйл ажиллагааг хариуцдаг гол ТӨК-иудыг хувьчлаагүй авч үлдсэн юм. 2022 оны байдлаар орон нутгийн өмчит 299 аж ахуйн нэгжийг оролцуулаад нийт 467 аж ахуйн нэгжийг төр эзэмшиж байна. (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1. Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд
Эрх зүйн хэлбэрээр

Хэлбэр	Аж ахуйн нэгжийн тоо
Төрийн өмчит хувьцаат компани	48
Төрийн өмчит ХХК	22
Төрийн өмчийн оролцоот ХХК	31
Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар	36
Улсын төсөвт үйлдвэрийн газар	28
Орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж	299
Бусад	3
Нийт	467

Эх сурвалж: Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар, Төр болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн танилцуулга, www.parliament.mn

Орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж болон ТӨК-иудад нийт 74 мянган ажилтан ажиллаж байгаа нь улсын хэмжээнд албан ёсны бүртгэлтэй нийт ажиллагсдын 6.6 орчим хувь болох юм.³

ТӨК-иуд нь цаасан дээр бичсэнээр бол бүхэлдээ төлбөрийн чадвартай хэвээр байна. ТӨК-иуд болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд 2019 онд нийт 37 их наяд төгрөг (13.2 тэрбум ам.доллар)-ийн хөрөнгөтэй байгаа нь тухайн жилийн ДНБ-тэй тэнцэх хэмжээний хөрөнгө юм.⁴ Мөн хугацаанд ТӨК-иудын нийт өр төлбөр 10.5 их наяд төгрөг (3.7 тэрбум ам.доллар) байв. Энэ дүнд “Оюутолгой” компани дахь төрийн эзэмшлийн 34 хувьд ногдох өрийг тооцоогүй болно.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар (ТӨБЗГ)-ын мэдээлснээр бүх төрийн өмчит компани (орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжээс бусад) 2020 онд 7.4 их наяд төгрөг (2.6 тэрбум ам.доллар)-ийн орлого олсон нь тухайн жилийн ДНБ-ий ойролцоогоор 16.7 хувийг эзэлж байна. Цаашилбал, ТӨК-иуд улсын нийт экспортын тал илүү (50.7) хувийг бүрдүүлж буйгаас үзэхэд эдийн засагт голлох нөлөөтэй хэвээр байна.⁵

Харин ТӨК-иудын нийт цэвэр ашиг 2020 онд дөнгөж 688.6 тэрбум төгрөг (244.7 сая ам.доллар), үүний 412 тэрбум төгрөг нь “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ, “Эрдэнэс Тавантолгой” (ЭТТ) ХК⁶ гэсэн зөвхөн хоёрхон уул уурхайн компаниас бүрдсэн байна.

Уул уурхайн салбар нь Монгол Улсын ДНБ-ий 20 шахам хувь, экспортын 90 орчим хувь, төсвийн орлогын дөрөвний нэгийг бүрдүүлдэг. Энэхүү эдийн засгийн чухал салбарт ТӨК-иуд давамгайлж байна. Тэр дундаа гол тоглогч нь “Эрдэнэс Монгол” ХХК гэх уурхай, боловсруулах үйлдвэр, уул уурхайн дэд бүтцийг эзэмшигч төр 100 хувь, эсхүл дийлэнх хувьцааг нь эзэмшдэг хэдэн хэдэн компанийг 100 хувь эзэмшдэг холдинг компани юм. Уг холдинг компанийн бүрэлдэхүүнд “Эрдэнэс Тавантолгой” (Тавантолгойн ордоос коксжих нүүрс экспортолдог), “Багануур” ХК, “Шивээ-Овоо” ХК (дотоодын цахилгаан станцуудыг эрчим хүчний нүүрсээр хангадаг), “Эрдэнэс Шивээ Энержи” ХХК (цахилгаан станц байгуулах төсөл хэрэгжүүлэгч), “Ташуунсүхайд автозам” ХХК (экспортын нүүрс тээврийн авто замыг эзэмшигч) болон уран, алт, мөнгө, метан хий, зэс зэрэг хэд хэдэн хайгуулын төслүүд багтдаг.

“Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ (зэсийн олборлолт, баяжуулалт), “Монголросцветмет” ТӨҮГ (жонш, төмрийн хүдэр, алтны олборлолт), “Дарханы төмөрлөгийн үйлдвэр” ХК (төмрийн хүдэр олборлолт, металлургийн үйлдвэр) зэрэг уул уурхайн том ТӨК-иуд “Эрдэнэс Монгол”-ын бүрэлдэхүүнээс тусдаа үйл ажиллагаа явуулдаг. Мөн “Баянтээг” ХК (нүүрс), “Могойн гол” ХК (нүүрс), “Тавантолгой” ХК (“Эрдэнэс Тавантолгой” компанигай андуурч болохгүй, ойролцоо талбайд нүүрсний олборлолт явуулдаг) зэрэг нүүрсний томоохон компаниудын ихэнх хувьцааг тухайн орон нутгийн засаг захиргаа эзэмшиж байна.

Ашигт малтмалын тухай хуульд төр “стратегийн” ордуудад 34-51 хүртэл хувь эзэмших эсхүл ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг тохиролцож болох зохицуулалт тусгасан байдаг. Уг зарчмын дагуу Монголын төр өөр бусад хэд хэдэн уурхай болон хайгуулын компанийн 50-иас доош хувийн хувьцааг эзэмшиж байна. Үүнд “Эрдэнэс Монгол” компаниар дамжуулан “Оюутолгой” ХХК-ийн 34 хувь

3 Засгийн газар, ТӨБЗГ: Төрийн өмчит компаниудын ашигтай ажиллах төлөвлөгөө боловсруулж, танилцуулна (Хэвлэлийн мэдээ, 2021 оны 9 сарын 3-ны өдөр).

4 Сангийн яам, Сангийн сайд Б.Жавхлан: Төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдэд бүтцийн өөрчлөлт хийнэ (Хэвлэлийн мэдээ, 2021 оны 3 сарын 10-ны өдөр)

5 Засгийн газар, Төрийн болон орон нутгийн өмчит компанийн тухай хуулийн төслийг хэлэлцэхийг дэмжив (Хэвлэлийн мэдээ, 2022 оны 6 сарын 7-ны өдөр).

6 Өмнөхтэй ижил.

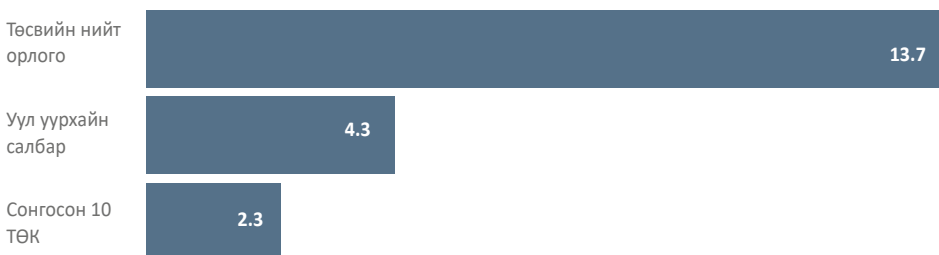
(зэс), “Эрдэнэс Ашид” ХХК-ийн 34 хувь (мөнгө), “Бадрах Энержи” ХХК-ийн 34 хувь (уран), “Гурвансайхан” ХХК-ийн 15 хувь (уран)-ийг эзэмшдэг.

2021 оны үзүүлэлтээр Монголын хамгийн том татвар төлөгч топ 3 компани нь төрийн өмчит эсвэл төрийн өмчийн оролцоотой “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ, “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК, “Оюутолгой” ХХК байна.⁷

Сүүлийн жилүүдэд уул уурхайн салбар төсвийн нийт орлогын 22-25 хувийг тогтмол бүрдүүлж ирсэн бол уг үзүүлэлт 2021 онд огцом нэмэгдэж 31 хувьд хүрчээ. Үүний талаас илүү хувь нь энэхүү судалгаанд хамруулсан төрийн өмчит уул уурхайн 10 компанид ногдож байна. (дараагийн бүлгийг үзнэ үү).

Зураг 1. 2021 оны төсвийн орлого

Их наяд төгрөг



Эх сурвалж: ТӨК-иудын Шилэн дансны мэдээлэл, 2022 оны Улсын төсвийн танилцуулга

СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ, АЧ ХОЛБОГДОЛ

Энэхүү судалгаагаар нийтийн санхүүгийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох төрийн өмчит уул уурхайн компаниудын өр төлбөрийн хэмжээ, шинж чанар, дагалдах эрсдэлд дүн шинжилгээ хийв. Ингэснээр ТӨК-иудын өрийн удирдлагыг боловсронгуй болгох чиглэлээр хийгдэж буй бодлогын хэлэлцүүлэгт бодит хувь нэмэр оруулахыг зорилоо. Судалгааны хүрээнд нийтэд нээлттэй мэдээллийг цуглуулан, сонгосон ТӨК-иудын өр төлбөрийн нөхцөл байдал, цаашдын хандлагыг тодорхойлж, бодлого боловсруулж батлах, хэрэгжүүлэх чиглэлээр зарим санал зөвлөмжийг мөн дэвшүүлэв.

Харин ТӨК-иудын гүйцэтгэлд нөлөөлөх үйл ажиллагааны болон макро эдийн засгийн эрсдэлүүдийг үнэлж, түүнээс төсөвт учрах санхүүгийн дарамтыг таамаглах нь судалгааны агуулга, зорилго биш болно.

Түүвэрт 10 компанийг сонгож нарийвчлан судалсан бөгөөд (Хүснэгт 2) тэдгээрийг сонгохдоо хөрөнгө, орлогын хэмжээ, эрх зүйн статус, түүний хэлбэр, гол бүтээгдэхүүн, үндсэн үйл ажиллагаа, хөгжлийн үе шат зэрэг хүчин зүйлсийг харгалзан үзсэн. “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ, “Монголросцветмет” ТӨҮГ-аас бусад сонгосон компаниуд нь “Эрдэнэс Монгол” холдинг компанийн бүрэлдэхүүнд багтаж байна.

Мэдээлэл олж авах боломж болон түүний иж бүрэн байдал нь энэхүү судалгааг гүйцэтгэхэд чухал сорилт болж байлаа. Ялангуяа Ковид-19 цар тахлаас үүдэлтэйгээр албаны эх сурвалжуудтай шууд харилцаж мэдээлэл авах, хянан багалгаажуулах боломж хязгаарлагдмал байв. Бид компаниудын үйл ажиллагаа, санхүүгтэй холбоотой боломжит нээлттэй мэдээллүүдийг олж авсны дараа эрх бүхий албан тушаалтнуудад албан захидал илгээн дэлгэрэнгүй мэдээлэл хүссэн бөгөөд тэдгээр

7 Ikon, Top 100 аж ахуйн нэгж, 2022 оны 5 сарын 23-ны өдөр.

мэдээллийг бусад баримт бичиг, хэвлэл мэдээллийн эх сурвалжуудтай харьцуулсны дараа шаардлагатай албан тушаалтнуудтай ганцаарчилсан уулзалт ярилцлага хийх аргаар ажилласан. Нийтэд нээлттэй мэдээллийн хувьд Шилэн дансны нэгдсэн систем⁸ дахь санхүүгийн тайлангууд, тухайн компаниуд болон холбогдох төрийн байгууллагуудын вэб сайтын мэдээлэл, төсвийн баримт бичгүүдийг голлон ашиглалаа.

Компаниудад илгээсэн захидалд Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн холбогдох заалтыг⁹ эшлэн тухайн компанийн өр төлбөрийн нөхцөл байдал, энэ чиглэлээр баримталж буй бодлого, засаглалын тухай тодорхой асуулгыг хавсаргасан болно. Түүврийн 10 компаниас “Эрдэнэт үйлдвэр”, “Эрдэнэс Тавантолгой”, “Эрдэнэс Силвер Ресурс”, “Багануур” гэсэн 4 компани хариу ирүүлснээс зөвхөн “Эрдэнэт үйлдвэр” тодорхой мэдээлэл хавсаргасан бол “Эрдэнэс Тавантолгой” хариуцах албан тушаалтны мэдээллийг өгч ярилцлага хийхийг зөвшөөрсөн. Бид мөн ТӨБЗГ-т мэдээлэл хүссэн албан захидал илгээсэн боловч хариу ирүүлээгүй.

Хүснэгт 2. Түүвэрт сонгосон ТӨК-иуд, 2021 он Тэрбум төгрөг

Компани	Хөрөнгө (тэрбум ₮)	Ашиг (тэрбум ₮)	Гол бүтээгдэхүүн	Эрх зүйн статус	Төрийн эзэмшил	Гол зах зээл	Хөгжлийн үе шат
“Эрдэнэс Тавантолгой”	15,317.7	110.8	Нүүрс	ХК ¹	85%	Экспорт	Олборлолт
“Эрдэнэс Монгол”	10,136.8	-13.9	Менежмент	ХХК ²	100%	Салбарууд	
“Эрдэнэт үйлдвэр”	5,773.1	901.5	Зэс	ТӨҮГ ³	100%	Экспорт	Олборлолт
“Эрдэнэс Оюутолгой”	2,753.4	1.1	Зэс	ХХК	100%	Экспорт	Олборлолт
“Эрдэнэс Силвер Ресурс”	1,095.8	48.4	Мөнгө, алт	ХХК	100%	Дотоод	Олборлолтын өмнөх
“Монголросцветмет”	283.9	85.8	Жонш, төмөр	ТӨҮГ	100%	Экспорт	Олборлолт
“Багануур”	263.5	1.5	Нүүрс	ХК	75%	Дотоод	Олборлолт
“Шивээ-Овоо”	120.8	-8.6	Нүүрс	ХК	90%	Дотоод	Олборлолт
“Мон-Атом” ⁴	1.9	2.3	Уран	ХХК	100%	Экспорт	Олборлолтын өмнөх
“Эрдэнэс Метан”	0.6	-0.6	Метан хий	ХХК	100%	Дотоод	Олборлолт

¹ ХК – хувьцаат компани

² ХХК – төрийн өмчит хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани

³ ТӨҮГ – төрийн өмчит үйлдвэрийн газар

⁴ Мон-Атом ХХК 2021 онд 2.3 тэрбум төгрөгийн ашигтай ажилласан гэж тайлагнасан ч Үндэсний аудитын газрын 2021 оны аудитын тайланд 1.2 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай ажилласан гэж тайлагнажээ.

Эх сурвалж: Шилэн дансны тайлангууд, Компаниудын вэб сайт

Судалгааны үр дүнд баримтын шинжилгээ, ярилцлага, статистик, санхүүгийн шинжилгээний аргуудыг ашиглан дараах үндсэн асуултуудад хариулт хайсан юм.

1. Зээллэгийн хандлага, өр төлбөрийн дарамт талаас авч үзвэл сонгон судалж буй ТӨК-иудын санхүүгийн байдал ямар байна вэ?
2. Уул уурхайн ТӨК-иудын өр төлбөрийн өнөөгийн байдал, түүний улсын санхүүд үзүүлэх нөлөөлөл ямар байна вэ?

8 Шилэн дансны нэгдсэн систем нь Шилэн дансны тухай хууль (2019)-ийн дагуу Сангийн яамнаас ажиллуулдаг төсвийн болон төрийн өмчит байгууллагуудын санхүүгийн мэдээллийн нэгдсэн сан юм.

9 УИХ, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, (2016.6.16) Заалтууд 3.1.9, 9.1, 11.1.,

3. ТӨК-ийн өрийн удирдлагатай холбоотой оролцогч талууд, тэр дундаа Засгийн газрын үүрэг хариуцлага хэр тодорхой байна вэ?
4. ТӨК-иудын зээллэгийн үйл ажиллагаа хэр ил тод байна вэ? Хэрхэн илүү нээлттэй болгож болох вэ?
5. Өрөөс үүдэлтэй эрсдэлийг үнэлж оновчтой удирдах чиглэлээр төрөөс юу хийж болох вэ?

ТӨК-иудын засаглал, үйл ажиллагааны үр өгөөжийг хэрхэн сайжруулах талаарх бодлогын шинэчлэл хийх тухай хэлэлцүүлэг ид өрнөж буй цаг үед уг судалгаа гарч буйгаараа ач холбогдолтой юм. УИХ-аас Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт, ТӨК-ийн тухай хуулийн төслүүдийг хэлэлцэхээр боловсруулж байна. Мөн Засгийн газар нь төрийн өмчит компаниуд, тэр дундаа уул уурхайн салбарын төрийн өмчит компаниудын өмчлөлийг нэгтгэсэн шинэ хөгжлийн сан байгуулахаар төлөвлөж байна.

Тайлангийн II хэсэгт ТӨК-иудын өрийн удирдлагыг зохицуулж буй өнөөгийн хууль эрх зүйн орчныг тайлбарласан. III хэсэгт ТӨК-ийн зээллэгт зөвшөөрөл өгч хяналт тавихтай холбоотой төрийн байгууллагуудын чиг үүргийн уялдаа хэр байгааг авч үзлээ. Үүний дараа (IV хэсэг) сонгон авсан уул уурхайн ТӨК-иудын өр төлбөрийн өнөөгийн байдлыг тусгайлан шинжилж дараагийн хэсэгт (V хэсэг) зээлийн хөрөнгөөр санхүүжүүлсэн төсөл, үйл ажиллагааны тухай тодруулав. Төгсгөлийн VI хэсэгт ТӨК-ийн өрийн удирдлага, хяналтыг боловсронгуй болгох чиглэлээр зарим бодлогын хувилбар, төр засагт хандсан зөвлөмжүүдийг багтаав.

II. ТӨК-ийн өрийн хяналт зохицуулалтын орчин

ТӨК-ийн өр, төлбөрийн зохицуулалтын хууль эрх зүйн орчин

ТӨК-ийн өрийг удирдахтай холбоотой дараах 4 гол хууль үйлчилж байна.

1. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, 2010 (2011, 2012, 2015, 2016, 2017, 2021 онд нэмэлт өөрчлөлтүүд хийгдсэн)
2. Өрийн удирдлагын тухай хууль, 2015 (2019, 2021 онд нэмэлт өөрчлөлт хийгдсэн)
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, 1996 (2003, 2011, 2013, 2014, 2016 онд шинэчилсэн найруулга, нэмэлт өөрчлөлтүүд хийгдсэн)
4. Шилэн дансны тухай хууль, 2014 (2016 онд нэмэлт өөрчлөлт хийгдсэн)

Эдгээр хуулийн ТӨК-ийн өртэй холбогдох гол зохицуулалтуудыг Хүснэгт 3-т тоймлов.

Хүснэгт 3. ТӨК-ийн өрийн удирдлагыг зохицуулж буй гол хуулиудын агуулга

Хуулиуд	Зорилго	ТӨК-ийн өртэй холбогдох зохицуулалт
Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль	Төсвийн тогтвортой байдлыг хангахтай холбоотой төрөөс баримтлах зарчмууд, төсвийн тусгай шаардлагуудыг тодорхойлсон.	“Засгийн газрын өр” гэх ойлголтыг тодорхойлж, түүний ДНБ-д эзлэх дээд хэмжээнд хязгаар тавьсан. Уг тодорхойлолтод ТӨК-иудын өрийг шууд багтаагаагүй зөвхөн Засгийн газрын батлан даалттай бол тооцохоор зохицуулсан. Ингэснээр ТӨК-иудын өр Засгийн газрын өрийн тооцоонд орж, нэгдсэн төсвийн хүрээнд танилцуулагдах шаардлагагүй болсон.
Өрийн удирдлагын тухай хууль	Дунд хугацааны өрийн удирдлагын стратеги болон бусад бодлогыг тодорхойлж, энэ хүрээнд Улсын өртэй холбоотой эрх, үүргүүдийг зохицуулсан.	ТӨК-ийн зээлд Засгийн газар батлан даалт гаргасан тохиолдолд үйлчлэх харилцааг зохицуулна.
Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	Төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын төрөл, эрх зүйн статусыг тогтоож, тэдгээрийг удирдахтай холбоотой оролцогч төрийн байгууллагууд тус бүрийн эрх, үүргийг тодорхойлсон.	ТӨК-иуд зээл авахтай холбоотой зарим харилцааг тодорхой болгосон. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж, байгууллагууд нэг жилээс үрт хугацаатай аливаа зээл авах, үнэт цаас гаргахдаа Сангийн яамнаас зөвшөөрөл авдаг байхаар зохицуулсан.
Шилэн дансны тухай хууль	Улсын төсөвт болон төрийн өмчит аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын санхүүгийн үйл ажиллагааны мэдээллийг нийтэд ил тод болгох харилцааг зохицуулсан.	ТӨК-иуд санхүүгийн тайлан, төсөв, худалдан авах үйл ажиллагааны мэдээлэл түүн дотроо зээлжилт, түүнтэй холбоотой шийдвэрүүдээ ил болгох үүрэг хүлээсэн.

Өрийн удирдлагын тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиуд нь ТӨК-ийн өрийн удирдлагатай шууд холбогдох тодорхой заалтуудтайгаараа ач холбогдолтой юм. Өрийн удирдлагын тухай хуульд Засгийн газраас ТӨК-ийн зээлд баталгаа гаргах бол тавигдах шаардлага, баримтлах зарчмуудыг тусгасан. Гэвч Засгийн газар ТӨК-ийн зээлд батлан даалт гаргаагүй тохиолдолд энэ хуулийн үйлчлэл хамаарахгүй.

Өрийн удирдлагын тухай хуульд заасны дагуу 2019 онд УИХ-аас Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2019-2022 оны стратегийн баримт бичгийг баталсан. Тус баримт бичигт төрөөс Засгийн газрын өрийг удирдах чиглэлээр баримтлах бодлого, зорилго, зарчмууд, хэрэгжүүлэх арга замыг баталсан бөгөөд голлон Засгийн газрын гадаад өрийг удирдахад чиглэсэн. Дээр дурдсанчлан ТӨК-ийн гадаад, дотоод аливаа өр зээл нь Засгийн газрын баталгаагүй бол уг стратегид хамаарахгүй. Мөн төрийн зээлийн баталгааг авч болох болон авах боломжгүй ТӨК-ийн төслүүдийг зааглаж ялгасан зохицуулалт байхгүй.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар ТӨК нэг жилээс дээш хугацаатай аливаа зээл авах бол Сангийн яамнаас зөвшөөрөл авах зохицуулалттай. Гэвч уг хуульд Сангийн яам ямар мэдээлэл, шалгуурт үндэслэн зөвшөөрөл олгох эсэхийг шийдэх, ямар журмын дагуу уг үйл ажиллагаа зохицуулагдахыг тодорхой заагаагүй. Албаны эх сурвалжаас авсан мэдээллээр бол зөвхөн их хэмжээний зээл авч байгаа том ТӨК-иуд Сангийн яаманд ханддаг бөгөөд хууль гарснаас хойш 5-6 удаагийн хүсэлт иржээ.¹⁰

Дээрх хуулиудаар хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал, тэр дундаа ТӨК-иуд дахь төрийн эзэмшлийг төлөөлж буй яам, агентлагуудын эрх, үүргийг тодорхойлж өгсөн. Орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд аймаг, нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ), Засаг даргын тамгын газрын (ЗДТГ) эрх мэдлийг тодотгож өгсөн. Мөн ТӨБЗГ, Үндэсний аудитын байгууллага хяналтын тодорхой эрх, үүрэг хүлээсэн байдаг. Эдгээр оролцогч талуудыг Хүснэгт 4-т тоймлов.

10 Сангийн яамны Өрийн удирдлагын хэлтсийн ажилтантай хийсэн ярилцлага, 2021 оны 8 сар.

Хүснэгт 4. ТӨК-ийн өр, батлан даалтын асуудлаарх төрийн байгууллагуудын эрх, үүрэг

Төрийн байгууллагууд	Өрийн удирдлагын тухай хууль	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль
Парламент (ОН-ийн өмчит байгууллагын хувьд ИТХ)	<ul style="list-style-type: none"> Засгийн газрын дунд хугацааны өрийн стратегийг хэлэлцэн батлах ба үүнд Засгийн газрын өр, олгох батлан даалтын дээд хэмжээг жил бүрээр тогтооно. Гадаад зээлийн гэрээг соёрхон батална. Өрийн стратегийн хэрэгжилтийн тайланг хэлэлцэж, парламентын хяналт хэрэгжүүлнэ. 	<ul style="list-style-type: none"> Төрийн өмчийн эцсийн өмчлөлийг ард түмний нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлнэ. Төрийн өмчийг барьцаалах асуудлыг шийднэ. ТӨК-ийг хувьчлах, шилжүүлэх, улсад авах зэрэг асуудлыг шийднэ.
Засгийн газар (ЗДТГ)	<ul style="list-style-type: none"> Дунд хугацааны өрийн удирдлагын стратеги боловсруулж хэрэгжүүлнэ. Засгийн газрын зээл, батлан даалт олгох асуудлыг шийднэ. Орон нутгийн зээл авах асуудалд зөвшөөрөл олгоно. Өрийн удирдлагатай холбоотой Засгийн газрын шийдвэр, журмуудыг батална. 	<ul style="list-style-type: none"> ТӨК-иас төрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, удирдах эрхийг журамлана. (зээл авах асуудал багтаж болох ч хуульд тодорхой бус) ТӨК байгуулах, шинэчлэн зохион байгуулах, татан буулгах шийдвэрийг гаргана. ТӨК-ийн дүрмийг батална. ТӨК-иас хамтарсан компани байгуулж хөрөнгө оруулах, хөрөнгө оруулалттай холбоотой гарах шийдвэрүүдэд зөвшөөрөл олгоно. ТӨК-ийг төрийн байгууллага эсвэл орон нутагт харьяалуулах асуудлыг шийднэ.
Сангийн яам (Сайд)	<ul style="list-style-type: none"> Зээлийн гэрээнд Засгийн газрын нэрийн өмнөөс гарын үсэг зурна. (ТӨК болон бусад хүлээн авагчтай) Өрийн удирдлагын зөвлөлийг байгуулж ажиллана¹¹. Засгийн газрын нийт өрийн бүртгэл хөтөлж, өрийн үйлчилгээний зардлын дунд хугацааны таамаглалын хамт улирал тутам тайлагнаж байна. Төв банктай хамтран улсын нийт гадаад өрийн бүртгэлийг хөтөлж улирал бүр мэдээлнэ. 	<ul style="list-style-type: none"> Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжүүдийн санхүүгийн гүйцэтгэл, түүний улсын төсөвт үзүүлэх нөлөөлөлд хяналт хийнэ. ТӨК-ийн нэг жилээс дээш хугацаатай зээл авах хүсэлтийг хянаж зөвшөөрөл олгоно.
Салбарын яамд (хувьцаа эзэмшигч)		<ul style="list-style-type: none"> Тухайн салбарын ТӨК-иудад мэргэшсэн бизнес, санхүүгийн менежментийн дэмжлэг үзүүлнэ. ТӨК-ийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг өргөн барина.
Монголбанк	<ul style="list-style-type: none"> Сангийн яамтай хамтран улсын нийт гадаад өрийн бүртгэлийг хөтөлж, улирал бүр мэдээлнэ. 	
Үндэсний аудитын газар	<ul style="list-style-type: none"> Өрийн удирдлагын стратегийн хэрэгжилтэд аудит хийнэ. ТӨК-иудын санхүүгийн гүйцэтгэлд аудит хийнэ. 	
Үндэсний Статистикийн Хороо	<ul style="list-style-type: none"> Улсын гадаад өр, Засгийн газрын өр, батлан даалтын статистик мэдээллийг салбар бүрээр улирал, жил тутам гаргана. 	
ТӨБЗГ		<ul style="list-style-type: none"> Салбарын яам, холбогдох талуудтай зөвлөлдөн ТӨК-иудын орлого, ашиг зэрэг эдийн засгийн зорилтот үзүүлэлтүүдийг тогтооно. ТӨК-ийн ТУЗ дэх төрийн төлөөлөгчдийг томилно. (Эзэмшлийг нь шууд хэрэгжүүлэгч яамтайгаас бусад тохиолдолд)

11 Өрийн удирдлагын зөвлөл нь Сангийн яамны дэргэдэх орон тооны бус зөвлөх бүтэц бөгөөд Үндэсний статистикийн хороо, Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороо зэрэг байгууллага, хараат бус мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн 9 гишүүнтэй байна.

Сонгосон ТӨК-иудын аль нь ч компанийн түвшинд өрийн удирдлага, санхүүгийн эрсдэлийн бодлогын баримт бичиг гаргаагүй байна. Тэдний төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас үзэхэд уул уурхайн ТӨК-иуд өр зээл болон бусад санхүүгийн эрсдэлтэй холбоотой асуудлыг бий болсон цаг үед нь шийдэх хандлагатай байна. Энэ чиглэлийн хариуцлагыг ихэвчлэн компанийн санхүүгийн хэлтэс болон дотоод хяналтын нэгжүүдэд хуваарилдаг.

ТӨК-ийн өр төлбөрийн мэдээллийг ил тод болгохтой холбоотой хоёр гол хууль үйлчилж байна. Өрийн удирдлагын тухай хуульд Засгийн газар, орон нутгийн өр, зээл, батлан даалт, болзошгүй өр төлбөрийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй мэдээлэх ёстой гэж заасан байдаг.¹² Тус хуульд Сангийн яам Монголбанктай хамтран өрийн нэгдсэн бүртгэл хөтлөх ба үүнд улсын нийт гадаад өр, Засгийн газрын нийт өр, Засгийн газрын өрийн баталгаа, орон нутгийн болон төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн болзошгүй өр төлбөрийн мэдээлэл багтааар заасан. ТӨК-иуд уг өрийн мэдээллийг улирал бүр Сангийн яаманд ирүүлэх ёстой.

Гэвч хуулийн энэ заалт бодит байдал дээр төдийлөн хэрэгждэггүй. ТӨК-иуд урт хугацааны зээл авах зөвшөөрөл авахаас бусад тохиолдолд өөрсдийн өр төлбөрийн тайланг дээрх нэгдсэн бүртгэлд явуулдаггүйг Сангийн яамны албан тушаалтан мэдээлсэн.¹³ ТӨБЗГ-т уг мэдээлэл байдаг байж болох ч Сангийн яаманд мэдээлдэггүй. Монголбанкны цахим хуудсанд сүүлийн үеийн гадаад өрийн талаарх мэдээлэл байгаа боловч ТӨК-ийн өрийг ялгаж харуулдаггүй.

Шилэн дансны тухай хуульд ТӨК-ийн өрийн мэдээллийг ил болгох зохицуулалтууд бий. Тодруулбал, ТӨК-иуд нь төсөв, санхүүгийн тайлангууд, зээл авах, батлан даалт болон бусад санхүүгийн хэрэгсэл зэрэг төлбөрийн үүрэг, хариуцлага бий болгож буй аливаа шийдвэрийг тухай бүрт нийтэд ил болгох үүрэгтэй.¹⁴

Төрийн өмчит хувьцаат компаниуд өртэй холбоотой санхүүгийн бүх дэлгэрэнгүй мэдээллийг Монголын Хөрөнгийн биржээр дамжуулан ил тод нийтлэх ёстой. Уул уурхайн ТӨК-иудын санхүүгийн ил тод байдал хэрхэн хэрэгжиж байгааг Хүснэгт 5-д үзүүлэв. Түүнчлэн Улсын төсвийн баримт бичигт зарим томоохон ТӨК-ийн өр эсвэл гэдгээрт олгох Засгийн газрын баталгааны мэдээлэл багтдаг.

12 УИХ, Өрийн удирдлагын тухай хууль, 38, 39, 40 дүгээр зүйл (2015 оны 2 сарын 18-ны өдөр).

13 Сангийн яамны Өрийн удирдлагын хэлтсийн удирдах албан тушаалтантай хийсэн ярилцлага, 2021 оны 8 сар.

14 Улсын Их Хурал, Шилэн дансны тухай хууль, 6 дугаар зүйл, (2014 оны 7 сарын 1-ний өдөр).

Хүснэгт 5. Сонгосон ТӨК-иудын санхүүгийн мэдээллийн ил тод байдал

Компани	Вэбсайт	Хамгийн сүүлийн ил болсон санхүүгийн тайлан			Мэдээлэл хүссэн захицлын хариулт
		Компанийн вэбсайтад	Шилэн дансны нэгдсэн систем	МХБ-ийн сайтад	
“Эрдэнэт үйлдвэр”	erdenetmc.mn	байхгүй	2021 оны аудитлагдсан тайлан	хамааралгүй	Хариу мэдээлэл ирүүлсэн
“Эрдэнэс Тавантолгой”	ett.mn	2010-2021	2021	хамааралгүй	Хариу ирүүлсний дагуу ярилцлага хийсэн
“Эрдэнэс Монгол”	erdenesmongol.mn	2018	2021. 3 дугаар улирал	хамааралгүй	Хариу өгөөгүй
“Эрдэнэс Силвер Ресурс”	erdenessilver.mn	2021 оны аудитлагдсан тайлан	2021	хамааралгүй	Хариу бичиг ирсэн ч мэдээлэлгүй
“Багануур”	baganuumine.mn	2021 оны аудитлагдсан	2021	2021 оны 4 дүгээр улирал бүрэн бус	Хариу бичиг ирсэн ч мэдээлэлгүй
“Эрдэнэс Метан”	erdenesmethane.mn	Шилэн дансны нэгдсэн систем ¹⁵	2021	хамааралгүй	Хариу өгөөгүй
“Мон-Атом”	monatom.gov.mn	байхгүй	2021	хамааралгүй	Утсаар хариу хэлсэн, нэмэлт мэдээлэлгүй
“Монголросцветмет”	mongolros.mn	2021 оны аудитлагдсан тайлан	2021	хамааралгүй	Утсаар хариу хэлсэн, нэмэлт мэдээлэлгүй
“Шивээ-Овоо”	shivee-ovoo.mn	2017 оны аудитлагдсан тайлан	2021	2021 оны 4 дүгээр улирал бүрэн бус	Хариу өгөөгүй
“Эрдэнэс Оюутолгой”	eot.mn	Шилэн дансны нэгдсэн систем	2020 оны 1, 2 дугаар улирал	хамааралгүй	Хариу өгөөгүй
Өгөгдлийн формат		pdf	pdf	xls	

Бүхэлд нь дүгнэвэл ТӨК-иудын хууль зүйн орчин олон талт, зарим талаар нүсэр төвөгтэй байгаа нь тодорхойгүй байдал, хийдэл гаргах нөхцөлийг үүсгэж байна. Иймд Засгийн газар томоохон ТӨК-иудыг өрийн удирдлагын бодлого гаргаж, хэрэгжүүлэхийг шаардах замаар зохицуулалтыг илүү нарийвчилж чанаржуулах боломжтой юм. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн хүрээнд Засгийн газар ТӨК-ийн дүрмийг шууд болон ТӨК-иудын Төлөөлөн удирдах зөвлөлөөр дамжуулан хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Хоёрдугаарт, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн эрх зүйн олон янзын хэлбэр байгаа нь засаглалын нэгдмэл аргачлал, тэр дундаа өрийн удирдлагын хяналтыг нэгдсэн байдлаар хэрэгжүүлэх боломжгүй байх нэг шалтгаан болж байна. Тухайлбал, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд ихэвчлэн Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар эсвэл салбарын яамны шууд удирдлага дор Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн хүрээнд ажилладаг бол хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн хувьд Компанийн тухай хууль хүрээнд, харин биржид бүртгэлтэй төрийн өмчит хувьцаат компанийн хувьд Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулийн хүрээнд ажилладаг. Янз бүрийн хэлбэрээр байгуулагдсан ТӨК-иудын хувьд ил тод болон тайлагнах байдал харилцан адилгүй байна. Гуравдугаарт, ТӨК-иуд хувийн хэвшлийн байгууллагуудтай янз бүрийн хэлбэрээр хамтрах боломжтой бөгөөд энэ нь ТӨК-иудын өрийн түвшин, шинж чанарт нөлөөлж болох юм. Тухайлбал, хувьцаанд хөрвөх зээл эсвэл зээлд хөрвөх

15 Шилэн дансны нэгдсэн систем, Эрдэнэс Метан, 2021

хувь эзэмшлийн хэлбэрээр хамтран байгуулсан компани амжилтгүй болох тохиолдолд Засгийн газрыг эрсдэлд учруулж болзошгүй.

Түүнчлэн, ТӨК-иуд нь хувийн компаниудаас өөр, ялгаатай шалгуураар зээл авах боломжтой байна. Тухайлбал, уул уурхайн чиглэлийн хэд хэдэн ТӨК төрийн мэдлийн Хөгжлийн банкнаас их хэмжээний зээл авсан нь муу зээлийн ангилалд ороод байна. Дээр дурсан эдгээр нарийн төвөгтэй асуудлуудыг өнөөгийн мөрдөж буй хууль эрх зүйн орчин, эсхүл ТӨК-иудын дүрэм, журмаар тодорхой зохицуулаагүй нь хэт өөдрөг харж өр зээлийг нэмэгдүүлэх тогтворгүй нөхцөл үүсгэж байна.

III. ТӨК-ийн өрийн сул хяналт ба шийдвэрлэх үйл явц

Бусад улс орны хувьд ТӨК-ийн зээл авах шийдвэрийг компанийн ТУЗ, төрийн нэгдсэн агентлаг, эсвэл тухайн улсаасаа хамааран хамтарч гаргадаг байна. Жишээ нь Герман, Словени, Литва зэрэг улсад зээл авах шийдвэр, түүний нөхцөлийг ТӨК-ийн ТУЗ баталдаг. Чех, Финланд, Польш, Их Британи зэрэг улсад Засгийн газрын агентлагийн зүгээс ТӨК-ийн капиталын бүтцийг (өр төлбөр/өөрийн хөрөнгийн харьцаа) жил бүрийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаар тогтоодог. Харин Австрали, Ирланд, Нидерланд, Шинэ Зеланд, Швед, Швейцарь зэрэг улсад Засгийн газрын агентлагийн зүгээс ТӨК-ийн ТУЗ-д зээл-өөрийн хөрөнгийн бүтцэд нөлөөлөх шийдвэр гаргалтад ашиглах зээлжих зэрэглэлийн зорилтот түвшин зэрэг өр төлбөр, хөрөнгөтэй холбоотой бодлогын тодорхой удирдамжийг өгдөг.

Эдийн засгийн хөгжил, хамтын ажиллагааны байгууллагын (ОЕСД) гишүүн бусад хөгжингүй орны хувьд капиталын бүтцэд нөлөөлөх шийдвэрүүдийг ТУЗ-ийн санал болгосноор Засгийн газар шууд хянаж зөвшөөрөл олгох эсэхийг шийддэг.¹⁶ Харин бага орлоготой хөгжиж буй орнуудын талаас илүү хувьд нь төрийн өмчит аж ахуйн нэгж гадаад, дотоодоос аливаа зээл авахдаа Засгийн газраас зөвшөөрөл авах зохицуулалттай байна. Мэдэгдэж буйгаар багадаа 7 улсад ТӨК-ийн зээлийн хэмжээнд хязгаар тогтоосон байна.¹⁷

Монгол Улсын хувьд ТӨК-ийн өрийн бодлого дахь Сангийн яамны оролцоо зөвхөн 100 хувь төрийн өмчит компанийн урт хугацаат зээл эсвэл Засгийн газрын зээлийн батлан даалттай холбоотой зөвшөөрөл олгох байдлаар хязгаарлагдаж байна. Засгийн газрын энэхүү хязгаарлагдмал оролцоо нь ТУЗ-ийн оновчтой зөв шийдвэр гаргах чадварт итгэж байгааг илтгэнэ.

ТӨК-иудын хувьцаа эзэмшигчийн хувьд Засгийн газар төрийг төлөөлж буй ТУЗ-ийн гишүүдийг тодорхой удирдамж, чиглэлээр хангадаг ч тэдгээр удирдамжид зарим шийдвэр ялангуяа өрийн баталгаа, өрийг хэрхэн өөрчилж болох талаар нарийвчлан тусгагдаагүй байдаг.

Өмнөх хэсэгт тайлбарласанчлан ТӨК-иуд эрх зүйн өөр өөр зохицуулалтын хүрээнд ажилладаг нь зээл авахтай холбоотой шийдвэр гаргалтын үйл явцыг ялгаатай болгож байна. Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулийн дагуу “Эрдэнэс Тавантолгой”, “Багануур”, “Шивээ-Овоо” зэрэг хувьцаат компаниуд бусад ТӨК-иудаас илүүтэйгээр компанийн сайн засаглалын стандартыг мөрддөг байна. Гэтэл Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн хүрээнд ажилладаг “Эрдэнэт үйлдвэр”, “Монголросцветмет” зэрэг компанийн хувьд ТУЗ-тэй байх шаардлагагүй бөгөөд Ерөнхий захирлыг Засгийн газраас эсвэл ТӨБЗГ-аас шууд томилдог.

Хүснэгт 6-гаас харвал түүвэрт орсон ТӨК-ийн дөрөв нь ТУЗ-тэй бол “Эрдэнэс Силвер Ресурс” болон “Эрдэнэс Метан” ТУЗ-тэй байж болзошгүй ч энэ талаарх мэдээлэл нийтэд нээлттэй биш байна. ТУЗ-ийн гишүүдийг томилохдоо мэргэжлийн ур чадвар, туршлагаар бус улс төрийн шалтгаанаар томилдог байна.¹⁸ Энэ судалгаанд сонгосон 10 ТӨК-ийн хувьд 7 Гүйцэтгэх захирал нь эрх баригч улс төрийн намын гишүүн байна. Үүнтэй холбоотойгоор ТУЗ-ийн гишүүд нийтийн эрх

16 Т.Тер-Минасиан (Т. Ter-Minassian), *Төрийн өмчит компаниудын үүсгэх төсвийн эрсдлийг тодорхойлох ба бууруулах* (Америк хоорондын хөгжлийн банк, Цуврал хэлэлцүүлэг, 2017).

17 Дэлхийн банк, Хөгжиж буй эдийн засгийн Өрийн ил тод байдал, (2021).

18 Эндрю Баур, Н.Дорждарь, *Барьцгүй өсөлт: “Эрдэнэс Монгол”-ын үнэлгээ* (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2019).

ашгийн төлөө гэхээсээ улс төр эсхүл хувийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллах нь илүүтэй байна. Тиймээс Сангийн яам болон бусад холбогдох байгууллагын зүгээс ТӨК-иудын гүйцэтгэл тэр дундаа өр төлбөртэй холбоотой шийдвэр гаргах үйл явцыг сайжруулахын тулд илүү идэвх санаачилгатай ажиллах шаардлагатай байна.

Хүснэгт 6. Сонгосон ТӨК-иудын компанийн засаглал, хяналтын бүтэц

ТӨК	Хувьцаа эзэмшигч (эрхийг хэрэгжүүлэгч)	Компанийн засаглалын бүтэц	Дотоод хяналтын бүтэц
“Эрдэнэт үйлдвэр”	ТӨБЗГ, гэвч Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар эрхийг хэрэгжүүлдэг	ТУЗ байхгүй Ерөнхий захирлыг Засгийн газрын хурлаас томилдог (Ерөнхий сайд санал болгосноор). Дүрэм нээлттэй бус. 2018 оны 9 дүгээр сараас 2020 оны 10 дугаар сарын хооронд “онцгой дэглэм” тогтоож, Засгийн газраас томилсон Ажлын хэсэг удирдлагын бүх үйл ажиллагааг хянасан.	ТУЗ байхгүй тул Аудитын хороо байхгүй. Компанийн бүтэц зохион байгуулалтын мэдээлэл ил тод биш, дотоод хяналтын бүтцийн талаар мэдээлэл байхгүй.
“Эрдэнэс Тавантолгой”	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам (УУХҮЯ); ТӨБЗГ	Хувьцаа эзэмшигчээс томилсон 11 гишүүн бүхий ТУЗ-тэй (4 хараат бус). 15% нийт ард түмний өмчлөлд боловч тэд саналын эрхгүй тул олон нийтийн оролцоо байхгүй. Хувьцаа эзэмшигч талын санал болгосноор ТУЗ-өөс Гүйцэтгэх захирлыг томилдог. Дүрэм болон бусад баримт бичгүүд компанийн вэбсайтад нийтлэгдсэн	ТУЗ-ийн дэргэдэх Аудитын хороо ажилладаг бөгөөд нэрс нь ил болсон, дотоод аудитын нэгжтэй. Дотоод хяналт, эрсдэлийн удирдлагын газар бүтцэд нь байдаг.
“Эрдэнэс Монгол”	ТӨБЗГ, гэвч Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар эрхийг шууд хэрэгжүүлдэг	Засгийн газрын хурлаас 9 гишүүнтэй ТУЗ томилсон (3 хараат бус). ТУЗ-өөс Гүйцэтгэх захирал, бусад удирдлагын багийг томилдог.	Дүрэмдээ ТУЗ-ийн дэргэд Аудитын хороо байхаар заасан. Гэвч ямар бүрэлдэхүүнээр, хэрхэн ажиллаж байгаа тухай мэдээлэл байхгүй. Үндэсний аудитын газраас 2019 онд хийсэн шалгалтын тайланд дотоод хяналтын механизм хангалтгүй ажиллаж байна гэж дүгнэсэн.
“Эрдэнэс Силвер Ресурс”	Эрдэнэс Монгол ХХК	Дүрэм ил тод болоогүй. ТУЗ байдаг гэх мэдээ байгаа ч бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар мэдээлэл байхгүй.	Мэдээлэл байхгүй.
“Багануур”	Эрдэнэс Монгол ХХК	Эрдэнэс Монгол” ХХК-иас 12 гишүүнтэй ТУЗ (4 хараат бус) томилсон: УУХҮЯ, Эрчим хүчний яам, Сангийн яам, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газраас төлөөлөл орсон. Дүрэм болон ТУЗ-ийн бусад шийдвэр ил тод болоогүй.	Гүйцэтгэх захирал ТУЗ-тэй зөвшилцөн дотоод хяналтын ажилтан томилсон. Өөр мэдээлэл байхгүй.
“Эрдэнэс Метан”	Эрдэнэс Монгол ХХК	Дүрэм ил тод болоогүй. ТУЗ байдаг гэх мэдээ байгаа ч бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар мэдээлэл байхгүй.	Мэдээлэл байхгүй.
“Мон-Атом”	Эрдэнэс Монгол ХХК	“Эрдэнэс Монгол”-ын ТУЗ тус компанийн ТУЗ-ийн эрхийг давхар хэрэгжүүлж Гүйцэтгэх захирлыг томилдог.	Мэдээлэл байхгүй.

“Монголросцветмет”	ТӨБЗГ, гэвч Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар эрхийг хэрэгжүүлдэг.	ТУЗ байхгүй. Ерөнхий захирлыг Засгийн газрын хурлаас томилдог (ЕС санал болгосноор). Дүрэм нээлттэй бус. 2018 оны 9 дүгээр сараас 2020 оны 10 дугаар сарын хооронд “онцгой дэглэм” тогтоож, Засгийн газраас томилсон Ажлын хэсэг удирдлагын бүх үйл ажиллагааг хянасан.	Мэдээлэл байхгүй. Онцгой дэглэм тогтоож, ТӨҮГ болгон зохион байгуулахаас өмнө дотоод аудитын бүтэц байсан.
“Шивээ-Овоо”	“Эрдэнэс Монгол” ХХК	“Эрдэнэс Монгол” ХХК-иас 18 гишүүнтэй ТУЗ (4 хараат бус) томилсон. МХБ-ийн вэбсайтад нийтлэгдсэн хуучин мэдээллийг эс тооцвол ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүний талаар мэдээлэл байхгүй. 2017 оноос хойших ТУЗ-ийн шийдвэрүүд ил болоогүй.	Мэдээлэл байхгүй.
“Эрдэнэс-Оюутолгой”	“Эрдэнэс Монгол” ХХК	Дүрмээрээ ТУЗ-гүй ажиллаж Гүйцэтгэх захирлыг “Эрдэнэс Монгол” ХХК-ийн ТУЗ-өөс томилдог.	Мэдээлэл байхгүй.

Засгийн газрын батлан даалттай өрөөс гадна анхаарал хандуулах ёстой нэг асуудал бол зарим зээлд Засгийн газар шууд батлан даалт гаргаагүй ч шууд бус хэлбэрээр хариуцах буюу санхүүжүүлэх явдал юм. Жишээ нь “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК төмөр зам барих хоёр төслийг санхүүжүүлж байна. Эдгээр нь тус компанийн уурхайгаас БНХАУ-ын хил хүртэлх Тавантолгой-Гашуунсухайт чиглэл, мөн уурхайгаас зүүн зүгт байгаа төмөр замын магистралтай холбогдох Тавантолгой-Зүүнбаян чиглэлийн төмөр зам юм. Эдгээр төслийн эдийн засгийн үндэслэл, ялангуяа одоо байгаа төмөр замтай холбох шугамын асуудлаар олон нийт ихээхэн эргэлзээтэй байдаг. Гэвч тус компанийн ногдол ашгийг Засгийн газарт төлүүлэхгүйгээр, их хэмжээний орлогыг төсвийн хэлэлцүүлэгт оруулалгүй төмөр замын төслийг санхүүжүүлэх шийдвэрийг Засгийн газраас шууд гаргасан. Түүнчлэн, Засгийн газар төмөр замын төслүүдтэй холбоотой асуудлыг нууцын зэрэглэлд хамруулсан нь улам их эргэлзээ төрүүлж байна.

Дээр дурдсан нөхцөл байдлуудаас үзэхэд ТӨК-ийн өрийн удирдлагыг зохистой болгохын тулд хууль, журмуудыг бодит нөхцөлтэй уялдуулан илүү нарийн тодорхой болгож, компанийн түвшинд хэрэгжүүлэх бодлогыг хатуу тогтоож өгөх нь чухал байна. Учир нь ТӨК-ийн өр Засгийн газар, цаашлаад татвар төлөгчдийн нуруун дээр болзошгүй санхүүгийн эрсдэл үүрүүлж байдгаараа хувийн хэвшлийн өрөөс ялгаатай юм. Мөн ТӨК-иуд хувийн хэвшлийн бусад компанид төдийлөн олддоггүй таатай нөхцөл бүхий зээл, санхүүжилт авах явдал түгээмэл байдаг учир тэдний хийх хөрөнгө оруулалтын шийдвэр оновчгүй, өгөөж/эрсдэлийн талаасаа үр ашиггүй байх магадлалтай.

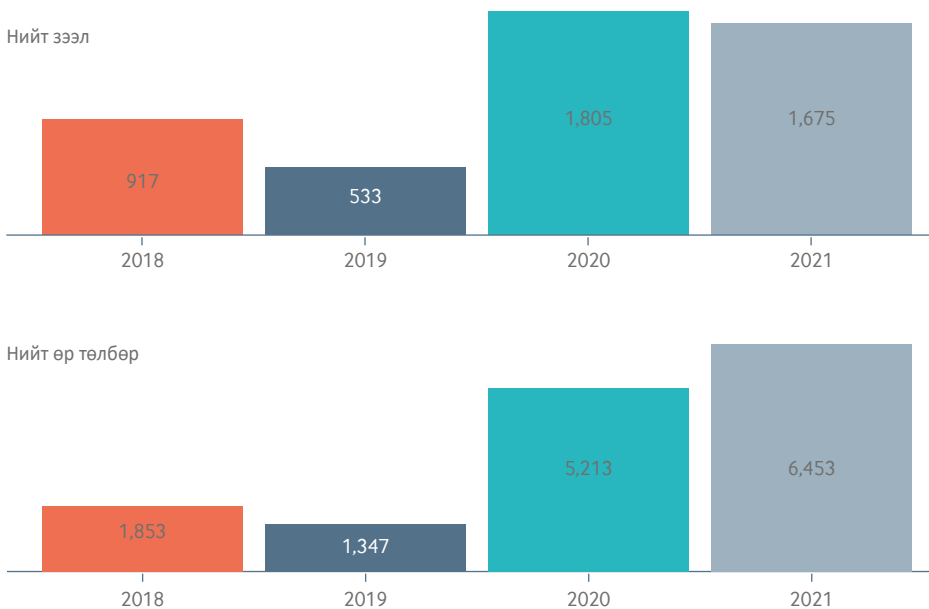
Нөгөө талаас ТӨК-иуд төсвийн шинжтэй төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлж, их хэмжээний зардал гаргадаг явдлыг зогсоож, ийм зардал гаргах тохиолдолд төсвийн бүрэлдэхүүнд оруулах буюу УИХ-аар хэлэлцэн шийддэг болох шаардлагатай байна. ТӨК-ийн өр, төлбөрийн тайлан мэдээллийн агуулга хангалттай бус байгаагаас нарийвчлан судалж болзошгүй эрсдэлийг тооцоолох боломжгүй байна. Цаашид өр зээлийн үүсэл, нөхцөл, зардал, хугацаа, зээл олгогч тал, зээлийн хөрөнгөөр санхүүжүүлсэн төслийн мэдээлэл зэргийг ил болгох, тэр тусмаа өр үүсгэх шийдвэр гаргахын өмнө оролцогч талуудыг эдгээр мэдээллээр бүрэн хангадаг болох нь чухал юм.

IV. ТӨК-иудын өр төлбөр ба төсвөөс гадуурх зардал

ТӨК-ИУДЫН ӨР ТӨЛБӨРИЙН ЭРС ӨСӨЛТ

Сонгосон 10 ТӨК 2021 оны эцсээр нийт 6.45 их наяд төгрөгийн (ойролцоогоор 2.3 тэрбум ам.доллар) өр төлбөртэй гарсны 26 хувь нь “зээл” гэсэн ангилалд багтаж байна.¹⁹ Хоёр жилийн өмнөх буюу 2019 оны үр дүнтэй харьцуулахад эдгээр компанийн өр төлбөр 4.8 дахин өсжээ. Мөн зээлийн хэмжээ хоёр жилийн хугацаанд 4.32 дахин нэмэгдсэн байгааг Зураг 2-т үзүүлэв.

Зураг 2. Нийт зээл, өр төлбөрийн өөрчлөлт, Тэрбум төгрөг



Дээрх 10 компанийн санхүүгийн байдлын тайлан дахь өр төлбөрийн хэсгийг тодруулж харвал “бусад өр төлбөр” гэсэн хэсэгт ихээхэн өндөр дүн тусгасан байв (Зураг 3). Энэхүү бусад өр төлбөрийг тодорхой тайлбарлаагүй нь анхаарал татна. Бондоор санхүүжүүлсэн өр болон борлуулалтын урьдчилсан орлого мөн өр төлбөрийн томоохон хэсгийг эзэлж байна.

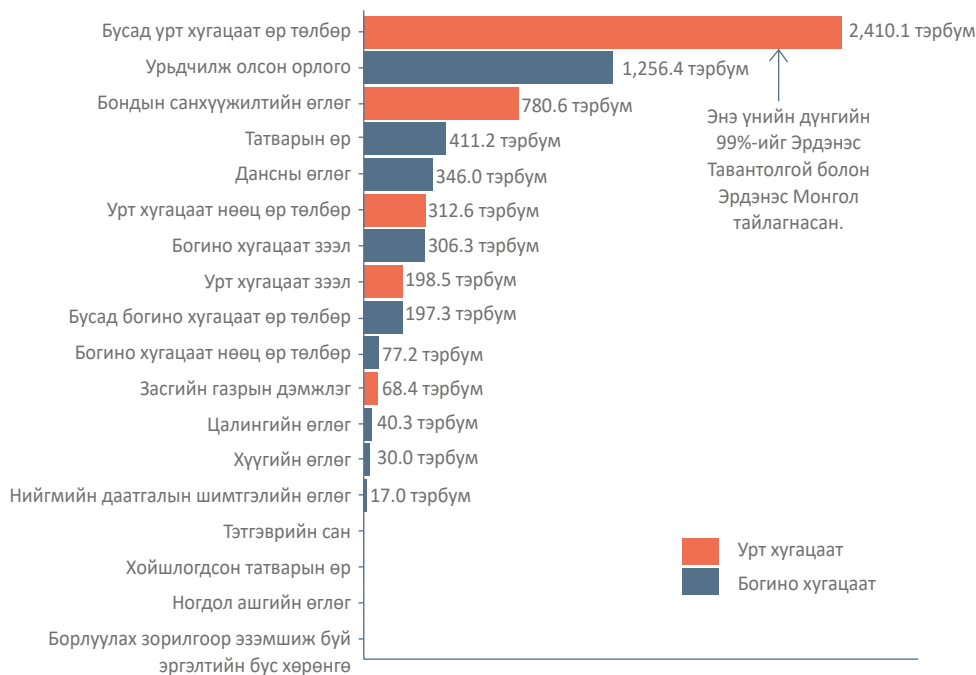
Түүвэрт орсон 10 ТӨК-ийн тайлагнасан нийт “урт хугацаат бусад өр төлбөр”-ийн 99 хувь нь “Эрдэнэс Монгол”, “Эрдэнэс Тавантолгой” компаниудад ногдож байна. “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн эрх бүхий албан тушаалтантай²⁰ ярилцлага хийж тодруулахад энэ нь Засгийн газар (Ирээдүйн өв сан) болон тус компанийн хувьцаа эзэмшигч нийт иргэдэд хуваарилах ёстой ногдол ашиг гэж тайлбарласан. Бодит байдал дээр тус компани уг хөрөнгийг дээр дурдсан төмөр зам барих төслүүдийн санхүүжилтэд зарцуулжээ.

19 Богино болон урт хугацаат зээл, өрийн хэрэгслийг ойлгоно. (зарим нөөц төлбөрийн сан орсон)

20 “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн Санхүүгийн хэлтсийн удирдах албан тушаалтантай хийсэн ярилцлага, 2021 оны 8 сар

Харин “Эрдэнэс Монгол” ХХК-ийн хувьд УИХ-аас баталсан Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай (2020) хуулийг хэрэгжүүлэх зардлыг өөрийн охин компани “Эрдэнэс Силвер Ресурс” ХХК-ийн эзэмшлийн мөнгө, алтны ордыг барьцаалан бонд гаргаж санхүүжүүлсэн байдаг.

Зураг 3. Өр төлбөрийн задаргаа
10 ТӨК-ийн эзэмшиж буй нийт өр, төгрөгөөр



2021 онд уул уурхайн ТӨК-ийн өр зээл ДНБ-ий 4-өөс илүү хувь, Засгийн газрын нэрлэсэн өрийн 7 хувьтай тэнцэж байна.²¹ Гэвч дээр дурдсан санхүүгийн байдлын тайлан дахь бусад өр төлбөрийн бүртгэлийн улмаас өр зээлийн хэмжээ бодит хэмжээнээс илт багаар тайлагнагджээ гэж үзэж болохоор байна. Мөн эдгээр өр зээлээс аль хэсэг нь Засгийн газрын өрийн нэгдсэн бүртгэлд орсон нь тодорхойгүй байна. Уул уурхайн төрийн өмчит 10 компанийн өр төлбөр 2021 онд ДНБ-ий 15 хувьтай тэнцэж байна. Олон улсын жишигтэй харьцуулж үзвэл энэ нь ихээхэн өндөр ачаалал юм. Өрийн тоон мэдээлэл нь бүрэн ил тод, хөгжиж буй 15 улсын статистикийг авч үзвэл бүх салбарыг хамарсан ТӨК-ийн өрийн ДНБ-д эзлэх голч (медиан) дүн 7.3 хувь байна.²²

2018-2021 оны хооронд дээрх 10 ТӨК-ийн өр төлбөр 4.6 их наяд төгрөг (1.6 тэрбум ам.доллар)-өөр нэмэгдсэний 96.8 хувийг “Эрдэнэс Тавантолгой”, “Эрдэнэс Монгол”, “Эрдэнэс Силвер Ресурс” компаниуд бий болгожээ. “Эрдэнэс Тавантолгой” 2021 онд 347 тэрбум төгрөгийн бонд гаргаж арилжаалсан, мөн Тавантолгой-Гашуунсухайт чиглэлийн төмөр замын төслийг санхүүжүүлэх болсноор Засгийн газар буюу Ирээдүйн өв санд ойролцоогоор 900 тэрбум төгрөг (321 сая ам.доллар)-ийн ногдол ашгийн өр төлбөр бий болгожээ.²³ Төмөр замын төслийн гүйцэтгэгч “Бодь интернэшнл” ХХК өмнө нь төмөр зам барьсан туршлагагүй, ба тус компанийн хөрөнгө оруулалттай Голомт банкнаас зээл авч ажиллаж байна. “Бодь интернэшнл”

21 Монголбанк, *Засгийн газрын өрийн статистик*, (2021).

22 Дэлхийн банк, *Хөгжиж буй эдийн засгуудын өрийн ил тод байдал*, (2021).

23 Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн дагуу компанийн цэвэр ашиг ногдол ашгаар хуваарилагдах буюу Ирээдүйн өв санд хуримтлагдах ёстой. Гэвч компани хуримтлагдсан ашгаа төмөр замын төсөлд зарцуулахаар шийдэж ногдол ашиг хуваарилаагүй тул Засгийн газар буюу санд өгөх төлбөрийг давхар бүртгэж байна.

ХХК нь төмөр замд хийсэн ажлынхаа төлбөрт “Эрдэнэс Тавантолгой” компанийн олборлосон нүүрсний 10 хувийг уурхайн аман дээрх үнээр авна. Мөн “Бодь интернэйшнл” мөнгөн хөрөнгийн дутагдалд орох тохиолдолд Төрийн банк зардлын тодорхой хэсгийг хариуцна.²⁴

“Эрдэнэс Монгол” ХХК Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор 930 тэрбум төгрөг (326 сая ам.доллар)-ийн бонд гаргасан. Ойролцоогоор 230 мянга ахмад тэтгэврээ барьцаалан зээл авсан байна. “Эрдэнэс Монгол” 2020 оны нэгдүгээр сард Монголбанк болон арилжааны банкуудаар дамжуулан 930 тэрбум төгрөгийн бонд гаргаж, тэтгэврийн зээлгүй иргэдэд бэлэн мөнгө олгосон. Тэтгэврийн зээлийн төлбөрөөс чөлөөлсөн нь зөвхөн зээл авсан тэтгэврийн иргэд төдийгүй зээл олгосон арилжааны банкууд тэр дундаа томоохон арилжааны банкуудад ашигтай байв. Тэтгэврийн зээл аваагүй 194 мянга орчим, бага хэмжээний тэтгэвэр авсан 44 мянган иргэд нэг сая төгрөгийн эрхийн бичиг тарааж, улмаар “Эрдэнэс Монгол” бонд гаргаж, санхүүжүүлсэн.

“Эрдэнэс Монгол” ХХК бондын төлбөрийг өөрийн охин компани “Эрдэнэс Силвер Ресурс”-ын эзэмшлийн Салхит мөнгө, алтны ордын ирээдүйн орлогоос төлнө. Төсвөөс гадуурх энэхүү зардлыг санхүүжүүлэх үүднээс “Эрдэнэс Силвер Ресурс” нь 936 тэрбум төгрөг (328 сая ам.доллар)-ийг урт хугацаат өр хэмээн 2021 оны эцсийн тайландаа бүртгэсэн байна.²⁵ Харин тус компанийн өр төлбөр 1 их наяд (351 тэрбум ам.доллар) гаруй төгрөгөөр нэмэгдсэн бөгөөд 936 тэрбум төгрөг (328 сая ам.доллар) нь дээрх тэтгэврийн зээлийн хөтөлбөртэй хамааралтай гэж үзэхэд үлдсэн хэсэг нь тайлбарлагдаагүй байна.

Өр нь уул уурхайн ТӨК-иуд санхүүгийн тайлагналын хүрээнд өр төлбөрийн байдлаа дэлгэрэнгүй тайлагнах нь хомс учир зээлийн төрөл, зээлийн хүү, зээл олгосон валют, хугацаа, зээлийн нөхцөл зэрэг мэдээлэл төдийлөн олддоггүй. Зарим тохиолдолд олон улсын байгууллагаас авсан зээл, эсвэл нээлттэй зах зээлээс босгосон санхүүжилтийн мэдээлэл л олон нийтэд ил болж байна.

2016 онд “Эрдэнэс Монгол” ХХК менежментийн чадавх, засаглалаа сайжруулах зорилгоор Азийн Хөгжлийн Банкнаас 15 жилийн хугацаатай, 35 сая ам.долларын хөнгөлөлттэй зээл авсан байдаг.²⁶ Уг зээлд Засгийн газар батлан даалт гаргасан тул өрийн нэгдсэн санд бүртгэлтэй бөгөөд зээлийн нөхцөл олон нийтэд ил болсон.

2021 оны эхээр “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК 24 сарын хугацаатай, 1.9 их наяд төгрөгийн дүн бүхий төгрөг, долларын нэрлэсэн бондыг Монголын Хөрөнгийн бирж дээр гаргаж арилжихаар зарласан. Мөн оныхоо дөрөвдүгээр сард 347.7 тэрбум төгрөгийн нэрлэсэн үнэтэй, төгрөгийн 10 хувь, ам.долларын 6.8 хувийн купонтой бондыг анхдагч зах зээлд гаргасан. Бондын үнэт цаасны танилцуулгаас үзэхэд компани 1.9 их наядын санхүүжилтийг дараах байдлаар зарцуулна гэжээ. Үүнд: 48 хувийг экспортын төмөр зам, 450 мВт хүчин чадалтай цахилгаан станц барих гэх мэт дэд бүтцийн төслүүдэд, 19 хувийг уурхайн хөгжүүлэлт болон боловсруулах үйлдвэр барих ажлыг эхлүүлэхэд, 33 хувийг одоо байгаа өр зээлийг дахин санхүүжүүлэхэд зарцуулна гэсэн байна.

Уул уурхайн ТӨК-иуд мөн Засгийн газраас шууд санхүүжилт авсан тохиолдлууд ч байна. Тухайлбал “Шивээ-Овоо” ХК сүүлийн жилүүдэд байнга алдагдалтай ажиллаж буйгаас 60 тэрбум төгрөгийн эргэн төлөгдөх санхүүжилтийг 2018

24 Э.Оджаргал, “Итгэл тээсэн Монголын төмөр зам” (Монголиан Майнинг Журнал, 2021 оны 1 сарын 1-ний өдөр).

25 Үндэсний Аудитын Газар, Эрдэнэс Силвер Ресурс ХХК-ийн 2021 оны санхүүгийн тайланд хийсэн аудитын тайлан (2022).

26 Азийн Хөгжлийн Банк, “Эрдэнэс Монгол” ХХК-д техникийн тусалцаа үзүүлэх зээл, (2016 оны 3 сар).

онд Засгийн газраас авч байжээ. Компанийн санхүүгийн тайланд өр төлбөр гэж бүртгэгдсэн. “Шивээ-Овоо” ХК ашиггүй ажиллаж буй гол шалтгаануудад менежментийн байдлаас гадна нүүрсний үнийн хязгаарлалт, орон нутагт ажлын байр хадгалах зэрэг Засгийн газрын шаардлагаас үүдэлтэй шалтгаанууд ч байна.

Мөн ураны салбар дахь Засгийн газрын хувь эзэмшлийг хэрэгжүүлэгч “Мон-Атом” ХХК сүүлийн 3 жилийн хугацаанд үйл ажиллагааны зардлаа нөхөх зорилгоор 2.8 тэрбум төгрөгийн зээлийг Засгийн газраас авсан ба уг зээлийн нөхцөл тодорхой биш байна.

ТӨК-ИУДЫН ӨРӨӨС ҮҮДЭЛТЭЙ ЭРСДЭЛҮҮД

ТӨК-ийн өр нь эдийн засгийн хөгжилд эерэг, сөрөг аль ч байдлаар нөлөөлөх боломжтой. Санхүүгийн хувьд үр ашигтай, эсвэл эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих нийтийн дэд бүтцийг бий болгож буй төслүүдийг зээлээр санхүүжүүлэх нь оновчтой сонголт байж болно. Харин үрэлгэн зардал, хэрэглээг дэмжсэн эсвэл үр ашиггүй төслийг зээлээр санхүүжүүлбэл эцсийн дүндээ татвар төлөгчид төлбөрийг нь төлөх болдог. Ийм тохиолдолд ТӨК-ийн зээл нь татвар төлөгчдийн хөрөнгийг ТӨК-ийн удирдлага, ажиллагсад болон ханган нийлүүлэгч байгууллагуудад шилжүүлэн өгч байгаа хэрэг болно. Уг хөрөнгийг боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтцийн хөгжил болон бусад салбарын илүү өргөөжтэй төслийг хэрэгжүүлэхэд зарцуулж болох байсан. Тийм ч учраас муу зээлээс үүдэх хохирол нь зөвхөн тухайн зээлийн мөнгөн дүнгээр хязгаарлагдахгүй юм.

Нийтлэг баримталдаг дүрмээр бол ТӨК-ийн хэрэгжүүлэх гэж буй төслийн өгөөж нь тухайн улсын Засгийн газрын санхүүгийн зардлаас (бодит хүү 10-15 хувь) их байх тохиолдолд эсхүл технологи нутагшуулах, мэдлэг чадвартай ажилчдыг бэлтгэх зэргээр төслийн нийгмийн өгөөж нь Засгийн газрын санхүүгийн зардлаас их тохиолдолд л зээл авч болдог.

Монголын уул уурхайн салбарын ТӨК-иудын хувьд ийм санхүүгийн болон хөгжлийн үр өгөөжийг харгалзаж үздэг эсэх нь ойлгомжгүй байна. Дийлэнх тохиолдолд ТӨК-иуд ирээдүйн үйл ажиллагаанд шууд хамааралгүй Засгийн газрын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд зориулж зээл авсан байна. Мөн ихэнх компаниуд тухайн төслийн санхүүжилт болон тухайн зээлийн ашиглалтын талаар мэдээлдэггүй. ТӨК-иудыг дэмжих Засгийн газрын татаас нь байдлыг улам төвөгтэй болгож байна.

Санхүүгийн харьцааны шинжилгээ нь ТӨК-иудыг олон улсын салбарын жишиг үзүүлэлттэй харьцуулах замаар ашигт ажиллагаа, санхүүгийн хөшүүрэг, хөрвөх чадвар зэрэг санхүүгийн чадавхыг үнэлэхэд тустай.²⁷ Гэхдээ уг аргачлал нь өөрийн онцлог хязгаарлалтуудтайг дурдах нь зүйтэй. Тухайлбал нягтлан бодох бүртгэлийн стандартуудын зөрүүтэй байдал ба тайлагналын хандлага, улирлын нөлөө, бизнесийн цикл, гэнэтийн үйл явдлууд зэрэг нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг харьцааны шинжилгээнд ялгаж авч үзэх боломж багатай.

Ашигт ажиллагааны харьцааны хувьд судалгааны түүвэрт багтсан 10 компаниас олборлолтын үйл ажиллагаа явуулж буй 5 компанийг сонгон авч Хүснэгт 7-д үзүүлэв. Дотоодын эрчим хүчний нүүрсний үндсэн нийлүүлэгчид болон “Багануур”, “Шивээ-Овоо” ХК-иуд нийт ахиуц ашиг, үйл ажиллагааны ахиуц ашиг, өөрийн хөрөнгийн өгөөж гэсэн ашигт ажиллагааны гурван үзүүлэлтээр салбарын дундаж түвшингээс эрс бага буюу үр ашиггүй байна. Энэ байдал нь менежментийн нүсэр

27 Салбарын олон улсын жишиг үзүүлэлтийг csimarket.com вебсайтаас авлаа

зардал болон цахилгаан станцуудад нийлүүлж буй үнийн хөнгөлөлт, татаасаас болж байна.

Мөн “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн өөрийн хөрөнгийн өгөөж салбарын жишгээс доогуур байна. Бусад гурван уурхайн ашигт ажиллагааны түвшин салбарын дунджаас дээгүүр байв. Үүнд зэс, коксжих нүүрс, жонш, төмрийн хүдрийн зах зээлийн үнэ өндөр байгаа нь голлох нөлөөтэй байна.

Хүснэгт 7. Ашигт ажиллагааны харьцаа^а

Өнгө нь салбарын жишигтэй харьцуулсан зөрүүг илтгэнэ

ТӨК	2021 оны бодит үзүүлэлт			Салбарын олон улсын жишиг		
	Нийт ахиуц ашиг	ҮА-ны ахиуц ашиг	Өөрийн хөрөнгийн өгөөж	Нийт ахиуц ашиг	ҮА-ны ахиуц ашиг	Өөрийн хөрөнгийн өгөөж
“Багануур”	0.14	0.01	0.02	0.16	0.04	0.05
“Эрдэнэс Тавантолгой”	0.61	0.10	0.01	0.35	0.04	0.05
“Эрдэнэт үйлдвэр”	0.68	0.29	0.19	0.43	0.24	0.12
“Монголросцветмет”	0.65	0.34	0.40	0.43	0.24	0.12
“Шивээ-Овоо”	-0.07	-0.15	-	0.16	0.04	0.05

^а Нийт ахиуц ашиг нь цэвэр орлогыг борлуулалтын орлогод, үйл ажиллагааны ахиуц ашиг нь үйл ажиллагааны ашгийг цэвэр орлогод, өөрийн хөрөнгийн өгөөж нь цэвэр ашгийг эздийн өмчит харьцуулсан харьцааг хэлнэ.

Хүснэгт 8-д нэгтгэсэн санхүүгийн хөшүүргийн буюу өрийн шинжилгээний харьцаануудаас үзэхэд зарим уул уурхайн ТӨК хэт өндөр зээлийн хөшүүрэгтэй бөгөөд өр төлбөрөө төлөх чадвар алдагдсан эсвэл ойрын үед алдагдах магадлал өндөртэй байна. “Шивээ-Овоо” төлбөрийн чадваргүй байгаа бол “Багануур” нь үйл ажиллагааны орлогоороо зээлээ төлж чадахгүй байгааг хүү төлөх чадварын харьцаанаас харж болно.

Хүснэгт 8. Хөшүүргийн харьцаа^а

Өнгө нь салбарын жишигтэй харьцуулсан зөрүүг илтгэнэ

ТӨК	2021 оны бодит үзүүлэлт			Салбарын олон улсын жишиг		
	Өрийн харьцаа	Өр ба хувьцаат капиталын харьцаа	Хүү төлөх чадварын харьцаа ^б	Өрийн харьцаа	Өр ба хувьцаат капиталын харьцаа	Хүү төлөх чадварын харьцаа
“Багануур”	0.70	2.35	-0.18	0.57	1.57	0.88
“Эрдэнэс Тавантолгой”	0.20	0.25	0.77	0.57	1.57	0.88
“Эрдэнэт”	0.17	0.21	NA ^с	0.79	0.04	4.81
“Монголросцветмет”	0.25	0.33	9.33	0.79	0.04	4.81
“Шивээ-Овоо”	1.11	-10.23	-0.31	0.57	1.57	0.88

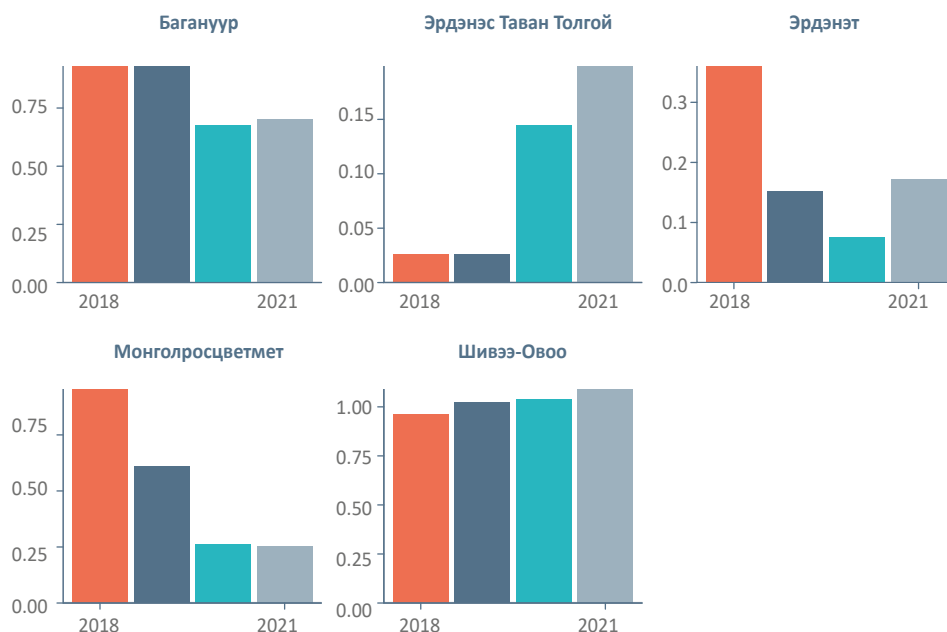
^а Өрийн харьцаа, өр ба хувьцаат капиталын харьцаанууд нь санхүүгийн хөшүүргийн түвшинг харуулдаг бол хүү төлөх чадварын харьцаа нь тухайн компани үйл ажиллагааны орлогоороо зээлээ төлж чадах боломжтой эсэхийг харуулдаг.

^б Хүү төлөх чадварын харьцаанд 2021 оны хүү, үндсэн төлбөр болон 2020 оны ашгийн өгөгдлийг тооцов.

^с Эрдэнэт үйлдвэр 2021 оны тайландаа хүүгийн төлбөрийн талаар тайлагнаагүй байна.

Засгийн газрын хөрөнгийн үнэлгээний байдал нь санхүүгийн илүү нухацтай асуудлыг бий болгож байж болзошгүй. Жишээлбэл “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ-ын өр/хөрөнгийн харьцаа 2018-2021 онд эрс буурсан нэг шалтгаан нь тус үйлдвэр эзэмшиж буй газар эзэмших тусгай зөвшөөрлүүдээ дахин үнэлснээр биет бус хөрөнгийн үнэ цэнээ 2.48 их наяд төгрөгөөр, түүнийг дагаад хувьцаа эзэмшигчийн өмчийн үнэлгээгээ 3.22 их наяд төгрөгөөр нэмэгдүүлсэн байдаг. Хэрэв ингэж өсгөөгүй бол өөрийн хөрөнгийн өгөөж болон өрийн харьцаанууд хангалтгүй гарахаар байв.

Зураг 4. Өрийн харьцаа, 2018-2021
Компани, хувиар



Түүнчлэн хайгуулын компаниудыг оролцуулаад олон ТӨК богино хугацааны өр төлбөрийг эргэлтийн хөрөнгөө ашиглан төлөх чадваргүй байгааг Хүснэгт 9-д харуулав. “Монголросцветмет” ТӨҮГ-аас бусад компаниуд мөнгөн хөрөнгө ба түргэн хөрвөх чадвартай хөрөнгийн дутагдалтай байна. Энэ нь үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахын тулд бэлэн мөнгө нэмж татах эсвэл богино хугацаат өр төлбөрөө хойшлуулах буюу нэмэгдүүлэх нөхцөл байдалд буйг илтгэж байна. “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК ихээхэн хэмжээний бэлэн мөнгөний дутагдалтай байгаа нь анхаарал татаж байгаа бөгөөд богино хугацаат өр төлбөрөө барагдуулахын тулд олборлолтдоо найдаж байна.

Хүснэгт 9. Хөрвөх чадварын харьцаа^а

Өнгө нь салбарын жишигтэй харьцуулсан зөрүүг илтгэнэ

ТӨК	2021 оны бодит үзүүлэлт		Салбарын олон улсын жишиг	
	Мөнгөн хөрөнгийн харьцаа	Түргэн хөрвөх хөрөнгийн харьцаа	Мөнгөн хөрөнгийн харьцаа	Түргэн хөрвөх хөрөнгийн харьцаа
“Багануур”	0.01	0.38	0.36	1.60
“Эрдэнэс Тавантолгой”	0.03	1.38	0.36	1.60
“Эрдэнэт үйлдвэр”	0.09	0.85	0.37	0.95
“Монголросцветмет”	0.94	2.52	0.37	0.95
“Шивээ-Овоо”	0.01	0.47	0.36	1.60

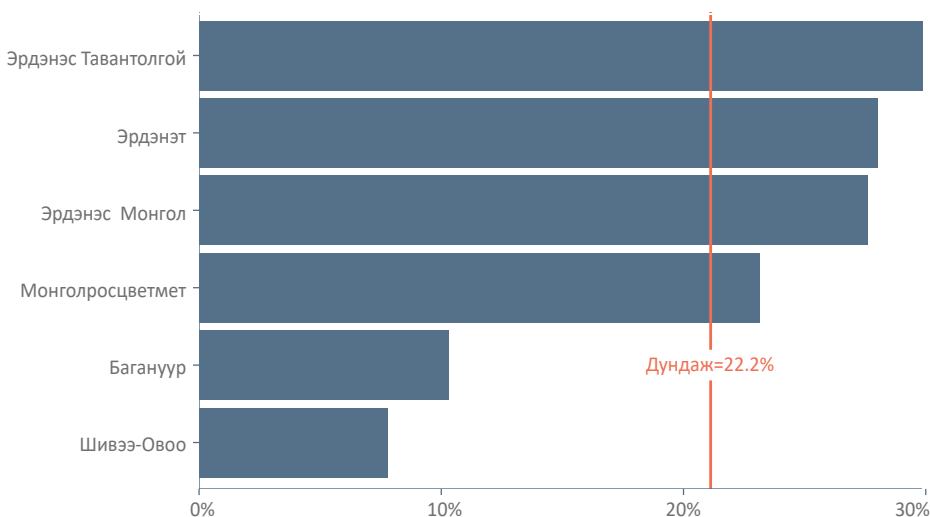
^а Мөнгөн хөрөнгө болон түргэн хөрвөх хөрөнгийн харьцааг мөнгөн хөрөнгө болон түргэн хөрвөх чадвартай хөрөнгийг богино хугацаат өр төлбөрт харьцуулж тооцно. Эдгээр хоёр үзүүлэлт нь тухайн компанийн богино хугацаат өр төлбөр төлөх чадварыг харуулна.

ТӨК-ИУДЫН УДИРДЛАГЫН БОЛОН ТӨСВӨӨС ГАДУУРХ²⁸ ЗАРДЛУУД

Монголын уул уурхайн салбар дахь ТӨК-иуд бүхэлдээ ихээхэн хэмжээний өр төлбөр, хэт өндөр удирдлагын зардал, төсвөөс гадуурх санхүүжилтийн дарамтад байна. Ханган нийлүүлэлтийн зардлын хувьд хяналт сул байгаа бол захиргаа, удирдлагын зардал маш өндөр байна. Ерөнхий удирдлагын зардал, борлуулалтын зардал болон “бусад” гэж ангилсан зардлууд 6 компанийн нийт борлуулалтын 22.2 хувийг эзэлж байгааг Зураг 5-д харуулав. “Багануур”, “Шивээ-Овоо” хоёрыг эс тооцвол бүр илүү өндөр байна. Олборлож буй нүүрсний чанар, Хятад дахь нүүрсний худалдан авагчдад ойр байршил, нүүрсний үнийн өсөлт зэргээс үүдэн илүү их ашигтай байх учиртай “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК дээрх зардлын жагсаалтыг тэргүүлж байна.

Зураг 5. Удирдлага болон борлуулалтын зардал

Нийт борлуулалтад ногдох хувиар



Тэмдэглэл: Зардал нь ерөнхий болон захиргааны, борлуулалт болон маркетинг ба бусад зардлыг тооцно.

28 ТӨК, төрийн байгууллагаас Засгийн газрын үйл ажиллагааг дэмжин санхүүжүүлж байгаа, төсвийн шинжтэй боловч улсын төсөвт тусгагдаагүй хөтөлбөр, арга хэмжээний зардлууд

Төсвийн гадуурх зардлын хувьд хэд хэдэн уурхай тухайн орон нутгийн иргэдийг ажлын байр, амьдрах орчин нөхцөлөөр хангах албан бус үүрэг хүлээж байна. Гэтэл үүн дээр нэмээд сүүлийн жилүүдэд, ялангуяа COVID-19 цар тахал дэгдсэнээс хойш Засгийн газар янз бүрийн төсвийн шинжтэй арга хэмжээнд уул уурхайн ТӨК-иудын хөрөнгө санхүүг ашиглах болсон байна. Жишээ нь 2020 оны 12 дугаар сард Засгийн газар, ТӨК, уул уурхайн компани, санхүүгийн байгууллага, харилцаа холбооны компани, архи тамхи үйлдвэрлэгчдээс бусад айл өрх, зарим аж ахуйн нэгжүүдийн хэрэглэсэн цахилгаан, дулаан, ус, хог хаягдлын төлбөрийг чөлөөлөх шийдвэр гаргасан. Энэхүү зардлыг санхүүжүүлэхэд “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ 650 тэрбум орчим төгрөг зарцуулсан.

ТӨК-иуд мөн өөрийн үндсэн бизнест хамаарахгүй хөрөнгө оруулалтуудыг Засгийн газрын өмнөөс хийж байна. Жишээ нь “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК Улаанбаатар хотын агаарын бохирдлыг бууруулах зорилгоор утаагүй шахмал түлш үйлдвэрлэх “Тавантолгой түлш” охин компанийг байгуулж 269 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийсэн. Тус компанийн үйлдвэрлэсэн шахмал түлшийг Засгийн газрын шийдвэрийн дагуу хэрэглэгчдэд 50-75 хувийн хөнгөлөлттэй үнээр худалдаж буй тул уг төсөл санхүүгийн үр ашигтай байх боломжгүй төдийгүй энэ нь “Эрдэнэс Тавантолгой”-н хувьд шууд зардал болж байгаа юм.

Цахилгаан эрчим хүчний зардлыг бууруулах зорилгоор Засгийн газраас нүүрсний үнийг тогтоодог бөгөөд “Багануур”, “Шивээ-Овоо” ХК-иуд эрчим хүчний нүүрсээ дотоодын цахилгаан станцуудын зах зээлийн ханшаас доогуур үнээр борлуулдаг. Мөн эрчим хүч үйлдвэрлэх технологи нь ихээхэн хуучирсан байдалтай байна. Энэ нь эдгээр компанийн ашигт ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөөд зогсохгүй сэргээгдэх эрчим хүч рүү шилжих бус нүүрсээр цахилгаан үйлдвэрлэх хөшүүргийг бий болгож байна.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгээс (ББЗХ) өмнө нь хийсэн судалгааны тайланд “Эрдэнэс Монгол” ХХК нь хэд хэдэн уул уурхайн бус буюу өөрийн бизнест шууд хамаарахгүй хөрөнгө оруулалт хийснийг дурдсан байдаг. Сүүлийн жилүүдэд тус компани ган, боловсруулах үйлдвэр, цахилгаан станц гэх мэт олон төсөлд хөрөнгө оруулах буюу хувийн хэвшилтэй хамтарсан компани байгуулж санхүүгийн үүрэг хариуцлага хүлээсэн байна. Эдгээр төсөл сайтар тооцоолсон техник, эдийн засгийн үндэслэл, зах зээлийн судалгаагүй тул үр ашигтай хөрөнгө оруулалт болж, өгөөж өгөх магадлал багатай гэж судлаачид дүгнэжээ.²⁹

Энэ бүх төсвөөс гадуурх үйл ажиллагаанууд нь ТӨК-иудын зардал, алдагдлыг өсгөж, төсвийн эрсдэлийг улам нэмэгдүүлж байна. Түүнчлэн эдгээр төсвөөс гадуурх зардлын ихэнхийг УИХ-аар хэлэлцээгүй нь нийтийн санхүүгийн удирдлага, хяналттай холбоотой парламентын эрх, үүргийг сулруулж байна.³⁰

29 Эндрю Баур, Н.Дорждарь, *Барьцгүй өсөлт: “Эрдэнэс Монгол”-ын үнэлгээ* (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2019).

30 Н.Дорждарь, *Төсвөөс гадуурх зарцуулалт* (Нээлттэй Нийгэм Форум, Төсвийн зөвлөлийн зөвлөмж, 2021).

VI. Дүгнэлт, зөвлөмж

ДҮГНЭЛТ

Төрөөс зээлийн хөрөнгөөр санхүүжүүлсэн төсөл хөтөлбөрүүд нь иргэдийн амьдрах орчин нөхцөлийг сайжруулсан жишээ олон улсад цөөнгүй бий. Үүнд Hydro-Quebec усан цахилгаан станц, Өмнөд Солонгосын төмөр замын сүлжээг бий болгосон Korail компанийн хөрөнгө оруулалт, долларын бонд гаргаж орон даяар авто замын дэд бүтцийг бий болгосон Монгол Улсын жишээ зэргийг дурдаж болно. Мөн БНХАУ-ын China National Petroleum Corporation, Шведийн LKAB гэх мэт зээлийн хөрөнгийг үр дүнтэй ашигласан төрийн өмчит уул уурхай, газрын тосны компаниуд ч бий.

Эрчим хүч, зам харилцаа, шуудан холбоо гэх мэт нийтийн үйлчилгээний болон дэд бүтцийн ТӨК-иудаас уул уурхайн ТӨК-иудын ялгарах гол онцлог нь орон нутаг дахь цөөн тооны ажлын байрыг эс тооцвол иргэдэд шууд мэдрэгдэх ашиг тус багатай. Гэвч тэдгээрийн гол ашиг тус нь их хэмжээний орлогыг улсад байнга төвлөрүүлснээр боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтэц зэрэг ард иргэдэд шууд хүрдэг үйлчилгээнүүдийг санхүүжүүлдэг явдал юм.

Энэ утгаар нь авч үзвэл Монголын уул уурхайн ТӨК-иуд төдийлөн амжилттай ажиллахгүй байна. Бидний харж байгаагаар төрийн өмчийн гуравхан уурхай ашигтай ажиллаж, төлбөрийн чадвартай байна. Гэвч эдгээр компани нүүрс, зэсийн үнээс ихээхэн хамааралтай байгаа бол зөвхөн “Монголросцветмет” ганцаараа богино хугацааны төлбөр гүйцэтгэх чадвартай байна.

Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын Засгийн газар техник эдийн засгийн үндэслэл, санхүүгийн тооцоолол сайтар хийгдээгүй уул уурхайн болон бусад олон төсөлд зориулж ТӨК-иуд байгуулсаар байна. ТӨК-иудын энэ тэлэлтийн ихээхэн хэсэг нь өрөөр санхүүжиж байна. Сонгосон 10 ТӨК-ийн нийт өр төлбөр 2019-2021 оны хооронд 4.8 дахин өсөж, ДНБ-ий 15 хувьтай тэнцэх болсон байна. Энэ бүх мөнгийг ТӨК-иуд өөрийн үйл ажиллагаанд зориулж зээлээгүй, харин иргэдийн тэтгэврийн зээлийн төлбөрийг чөлөөлөх, урт хугацаанд ашиггүй байж болзошгүй төмөр замын төсөл зэргийг санхүүжүүлсэн. Өөрөөр хэлбэл Засгийн газар ТӨК-иудыг олшруулаад зогсохгүй тэдний үндсэн үйл ажиллагаандаа хөрөнгө оруулж ашиг орлого нэмэгдүүлэх, өр төлбөрөө төлөх ирээдүйн санхүүгийн баталгааг нь эрсдэлд оруулж байна. Одоогийн байдлаар “Багануур”, “Шивээ-Овоо” ХК-иуд хамгийн их эрсдэлтэй байгаа хэдий ч “Эрдэнэс Тавантолгой”, “Эрдэнэс Монгол”, “Эрдэнэс Силвер Ресурс” компанийн өр төлбөр хурдацтай нэмэгдэж байгаа нь эдийн засгийн тогтворгүй байдал, ирэх жилүүдийн төсвийн нөөцийг шавхаж болзошгүй юм.

Түүнчлэн, хууль эрх зүйн зохицуулалтын шинэчлэл, одоо мөрдөгдөж байгаа хуулиудын хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлд арга хэмжээ авахгүй бол уул уурхайн ТӨК-иудын өр цаашид хяналтгүйгээр нэмэгдэх магадлалтай байсаар байна.

ЗӨВЛӨМЖ

ТӨК-иудаас үүдэлтэй эдийн засгийн болон төсвийн хямрал бий болохоос урьдчилан сэргийлэхийн тулд засаглалын өөрчлөлт хийхэд оройтоогүй байна. Уул уурхайн ТӨК-иудын гүйцэтгэлийг чанаржуулж, олон улсын тэргүүн туршлагад нийцүүлэх чиглэлээр Засгийн газарт дараах зөвлөмж, бодлогын хувилбаруудыг бид санал болгож байна.

Монгол Улсын Засгийн газар дараах хууль зүйн шинэчлэл хийх шаардлагатай:

- Төрийн өмчит аж ахуйн нэгж зээл авах бол хэмжээ, хугацаа, аж ахуйн нэгжийн хэлбэр зэргийг үл харгалзан Сангийн яамнаас зөвшөөрөл олгодог болох. Тодорхой хэмжээнээс (жилд 20 сая ам.доллар гэх мэтээр) давсан том дүнтэй зээлд Засгийн газрын хуралдаанаас зөвшөөрөл олгодог байх. Зээлээр тодорхой төсөл хэрэгжүүлэх гэж байгаа бол техник, эдийн засгийн үндэслэл боловсруулж, хөрөнгө оруулалтын өгөөж дунд болон урт хугацаанд хангалттай түвшинд байхыг нотолсон байх. Эдгээр мэдээллийг компанийн вэбсайтаар дамжуулан олон нийтэд ил болгох шаардлага тавих нь зүйтэй. Дээр дурдсан зохицуулалтуудыг Өрийн удирдлагын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар эсвэл ТӨК-ийн тухай шинэ хууль гаргах замаар шийдвэрлэж болох юм.
- Сангийн яам бүх ТӨК-ийн өрийн мэдээллийг хэмжээ, нэрлэсэн валют, хугацаа, хүүгийн нөхцөл зэргийг багтаасан дэлгэрэнгүй байдлаар бүртгэж, нийтэд ил болгох шаардлагыг Өрийн удирдлагын тухай хуульд нэмж оруулах.
- Төр болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, хэлбэр хамаарахгүйгээр бүх ТӨК төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй байх, тэдэнд тавигдах шалгуур, сонгон шалгаруулах үйлч явцыг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.
- ТӨК-иас санхүүжүүлэх төсвийн шинжтэй зардлуудыг нэгдсэн төсвийн хүрээнд багтаан УИХ-аар хэлэлцэн баталдаг болох нэмэлт өөрчлөлтийг Төсвийн тухай хуульд оруулах. ТӨК-ийн зүгээс ногдол ашиг хуваарилахгүйгээр хуримтлагдсан ашгийг шинэ төсөл арга хэмжээнд зарцуулдаг байдалд хязгаарлалт хийх.

Одоогийн хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулах

- Нэг жилээс дээш хугацаатай зээл авах бол Сангийн яамнаас зөвшөөрөл авах заалтын хэрэгжилтийг хангах.
- Шилэн дансны тухай хуулийн дагуу тайлагнадаг ТӨК-иудын санхүүгийн байдлын тайлан мэдээллийн агуулга, чанар, хугацааны давтамжийг чанаржуулах.
- Бүх ТӨК-ийг Компанийн тухай хуулийн зохицуулалтад хамруулах, нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартыг хэрэгжүүлдэг болгох.

Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам болон Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар:

- ТӨК-иуд хөрөнгө оруулж болох болон болохгүй активын төрлүүдийг тодорхой тогтоож, уул уурхайн ТӨК-ийн үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон бодлогын баримт бичиг гаргах.
- Төсвийн гадуурх үйл ажиллагаатай холбоотой уул уурхайн ТӨК-ийн оролцоонд судалгаа, дүгнэлт хийж бодлого дэвшүүлэх. Үүнд үнийн хяналт, төсөл, арга хэмжээний санхүүжилт, ажил эрхлэлтийн болон бусад шаардлагын асуудлыг авч үзэх.

- Уул уурхайн ТӨК-иудын үйл ажиллагааны болон санхүүгийн үр ашигт байдалд хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэж гүйцэтгэлийг сайжруулах, шаардлагатай бол хувьчлах бодлого явуулах.
- Цаашид урт хугацаанд ажиллах удирдлагын мэдээлэл, хяналтын тогтолцоо бий болгож санхүү, эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг тогтмол хянадаг болох.
- Уул уурхайн ТӨК-иуд олон улсын стандартын шаардлага хангасан хөндлөнгийн аудит хийлгэдэг болгох.

Сангийн яам:

- Шилэн дансны мэдээллийн нэгдсэн санг улам сайжруулан хөгжүүлж, ТӨК-ийн өр төлбөрийн мэдээлэл шууд харагддаг, татаж авах боломжтой болгож өөрчлөх.
- Засгийн газрын өрийн нэгдсэн бүртгэлд ТӨК-иудын өрийг болзошгүй өр төлбөр байдлаар бүртгэдэг болох.
- ТӨК-иудаар Шилэн дансны хуулийн хэрэгжилтийг хэлбэрэлтгүй хангуулах.

ЗОХИОГЧИЙН ТУХАЙ

Аюушсүрэнгийн Батпүрэв нь Санхүүгийн хүртээмж, хөгжил санаачилгын санхүүч, эдийн засагч.

Эндрю Бауэр нь Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгийн зөвлөх юм.

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 үү.

