

Улс төрийн намууд ба байгалийн баялгийн засаглал:

Баялгийн талаарх бодлогын байр сууриа тодорхойлох практик удирдамж



Бидний тухай

Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн

Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ) нь даян дэлхийд тогтвортой ардчиллыг дэмжих үндсэн чиг үүрэгтэйгээр 1995 онд үүсгэн байгуулагдсан засгийн газар хоорондын байгууллага юм. Өнөөдрийн байдлаар АСДҮОУХ-д дэлхийн өнцөг булан бүрээс 30 улс орон гишүүнээр нэгдээд байна. АСДҮОУХ нь ардчиллын үр нөлөөтэй институци, үйл явцыг дэмжих зорилготойгоор мэдлэгийн эх сурвалжуудыг хөгжүүлэн түгээх, яриа хэлэлцүүлгийг өрнүүлэх болон бодлогын шинэчлэлд хувь нэмэр оруулах чиглэлд төвлөрөн ажиллаж байна.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн (ББЗХ) нь бодит практикаас урган гарсансургамж болон иж бүрэн судалгааны дүнд бий болсон гүн мэдлэгээр баяжуулсан бодлогын зөвлөгөө өгч, нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулдаг хараат бус, ашгийн төлөө бус байгууллага юм. Бид хуримтлуулсан мэдлэг, туршлагаа бодлого боловсруулагчид, парламент, улс төрийн намууд, иргэний нийгэм ба хэвлэл мэдээлэл, түүнчлэн олон улсын хэм хэмжээг сайжруулахад чиглэсэн олон улсын кампанит санаачилгуудтай чөлөөтэй хуваалцдаг. Шинэчлэлийг хийхэд чиглэсэн яриа хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, бодлогод бүтээлчээр нөлөөлөх ажилд оролцох сайн туршлагыг хуримтлуулсан болно.

Улс төрийн намууд ба байгалийн баялгийн засаглал:

Баялгийн талаарх бодлогын байр
сууриа тодорхойлох практик удирдамж



© 2018 Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн
© 2018 Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 STOCKHOLM
SWEDEN
Tel: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: www.idea.int

Natural Resource Governance Institute
80 Broad Street, Suite 1801
New York, NY 10004
USA
Tel: +1 646 929 9750
Email: nrgi@resourcegovernance.org
Website: www.resourcegovernance.org

Энэхүү товхимлын аливаа хэсгийг Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн болон Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгийн бичгээр өгсөн зөвшөөрөлгүйгээр ямар нэгэн хэлбэрээр аливаа хэрэгслийг ашиглан дахин хэвлэх, өөрчлөх, түгээх, дамжуулахыг хориглоно.

[Зөвшөөрөл хүсэх бол info@idea.int эсхүл info@resourcegovernance.org хаягаар хандана уу]

Удирдамжид тусгагдсан үзэл бодол АСДҮОУХ болон ББЗХ мөн эдгээр байгууллагуудын ТУЗ болон бусад зөвлөлийн гишүүдийн үзэл бодлыг илэрхийлээгүй болно.

ISBN: 978-91-7671-146-0

Зураг: © Rudy Guerrero [© boris15/123RF Stock Photo; © lefpap/123RF Stock Photo; © neftali77/123RF Stock Photo; © irisphoto18/123RF Stock Photo]

Дизайн: KPR Group + Santбngelo Diseco

Гарчиг

Талархал	vii
Өмнөх үг	viii
Удиртгал	x
Гүйцэтгэлийн хураангуй	xii
1 Улс төрийн намууд баялгийн засаглалын гол тоглогч болох учир шалтгаан	1
Нөөц баялагтай холбоотой улс төрийн сорилтууд: Дээд давхаргын эзэгнэлийн нөхцөлд ардчиллыг хөхиүлэн дэмжих нь	2
Шигтгээ 1.2: Хэрэгжилтийн зөрүүний талаар дэлгэрүүлэх нь	4
Шигтгээ 1.3: Улс төрийн намууд болон албан ба албан бус хяналтын үүрэг гүйцэтгэгчдийн харилцан ажиллагаа	8
Нөөц баялагтай холбоотой эдийн засгийн сорилтууд: Нууц бөгөөд савлагаат байдалд урт хугацаанд үргэлжлэх үр шимийг баталгаажуулах нь	9
Шигтгээ 1.4: Нам хоорондын яриа хэлэлцүүлгийн онцгой үнэ цэнэ	11
Дараачийн алхмууд	13
2 Зургаан улсад баялгийн засаглалд улс төрийн намууд нөлөөлсөн түүх	15
Норвеги	17
Шигтгээ 2.1: Намын бодлогын байр суурийг боловсруулах нь	21
Шигтгээ 2.2: Зөвшилцлийг бүрдүүлэхэд нам хоорондын яриа хэлэлцээр чухал болох нь: Хувийн туршлага	22
Израиль	25
Өмнөд Африк	31
Шигтгээ 2.3: АҮК-ийн бодлого боловсруулах нөөц боломж	35
Гана	41
Шигтгээ 2.4: Ганын намуудын бодлогын байр суурийн боловсруулалт	44
Малайз	51
Перу	59
Шигтгээ 2.5: Камисеагийн хийн гэрээний хувьсал	63
3 Улс төрийн намууд бодлогын байр суурийг боловсруулах нь	69
Үйл явцыг эхлүүлэх нь	69
Ажлын хуудас А: Асуудал бүхий чиглэлүүд	74
Үйл явцын загварчлал	77
Шигтгээ 3.1: Ажлын хэсгийн гишүүнчлэл	78
Ажлын хуудас В: Ажлын хэсгийн хувьд авч үзэх асуудлууд	79
Шигтгээ 3.2: Боломжит сонирхлын бүлгүүд	82
Ажлын хуудас С: Сонирхлын бүлгүүд	85
Ажлын хуудас D: Үйл явцыг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө	88
Ажлын хуудас E: Эрсдэлүүд	90
Үйл явцыг хэрэгжүүлэх	91
Шигтгээ 3.3: Эцсийн байр суурины санал болгож буй бүтэц	92
Ажлын хуудас F: Намын алсын хараа	94
Ажлын хуудас G: Тодорхой асуудлаарх байр суурь	95
Ажлын хуудас H: Дүгнэлт асуултууд	135
Ажлын хуудас I: Хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө	137
Шигтгээ 3.4: Ганад бодлогын байр суурийг боловсруулсан нь	140

Дүгнэлт	143
Эх сурвалж	144
Хавсралт I: Техникийн шинжтэй нэр томъёо ба тодорхойлолтууд	146
Хавсралт II: 2015-2016 оны Гана улс дахь олон намын оролцоот үйл явцын төвлөрөх эхний уулзалтын хөтөлбөр	149

Талархал

Дэлхийн өнцөг булан бүрийг төлөөлөх олон хүмүүсийн үнэтэй хувь нэмэр үгүй аваас уг товхимол гарах боломжгүй байх байв. Өөрсдийн мэдлэг, гүнзгий ойлголтыг хуваалцсан мэргэжилтэн, шинжээч, түнш бүх хүмүүст гүн талархал илэрхийлэхийг хүсэж байна.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгийн Фемке Брауэр, Ребека Айверкс, Кайза Тороскайнэн, Дана Уилкинс, Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэнгийн Алберто Фернандэс, Франк Кэйитэйр, Гари Клаука-ийн хүчин зүтгэлийн дүнд үндсэн товхимлыг гаргах боломж бүрдсэн. Мөн энэхүү товхимлыг анхлан бичих шатанд хувь нэмрээ оруулсан Каталин Пердомо, агуулгыг улам баяжуулж, бодит нөхцөлд илүү тохиромжтой болгоход тус дэм өгч өөрийн бодит туршлагаас хуваалцсан Эйнар Стээнснас нарт талархал илэрхийлж байна. Түүнчлэн Улс төрийн намуудад зориулсан стратеги төлөвлөлт: Практик хэрэгсэл товхимолд орсон ажлын хуудаснуудыг тохируулан хэрэглэх боломжийг олгосон Каспар ван дер Берг-т талархал илэрхийлэхийг хүсэж байна. Дээрх хүмүүс, мөн ББЗХ-ийн Лиз Макграф болон Роб Питман, АСДҮОУХ-ийн Мэдлэгийн бүтээгдэхүүний хорооны гишүүд болон Кготатсо Семела Серотэ нар шинжээчийн иж бүрэн үнэлгээ хийснийг өндрөөр үнэлж байгаагаа илэрхийлье.

Кэйс судалгааг ББЗХ-ийн Кайза Тороскайнэн, Фемке Брауэр, Адамс Фушэйни, Лаури Хэйтаян, Алонзо Идалго, мөн зөвлөх Тришиа Иео нар бичсэн. Эдгээр судалгааг ББЗХ-ийн Маттео Пелегрини, Фемке Брауэр, Андрю Бауэр болон АСДҮОУХ-ийн Франк Кэйитэйр, Алберто Фернандэс, мөн бүс нутгийн төлөөлөгчид хянасан. Түүнчлэн кэйс судалгааг хянасан Эммануэл Куйол, Сэм Бэкуе, Дума Кубуле болон Эйнар Стээнснас нарт гүн талархал илэрхийлж байна.

Өмнөх үг

2003-2006 оны хооронд зэсийн үнэ дөрөв дахин өссөн. Энэ үед зэсийн хамгийн том үйлдвэрлэгч болох Чили улс тус бүтээгдэхүүнээс их хэмжээний гэнэтийн орлого олсон байдаг. Гэвч зэс болон бусад түүхий эдийн их ашгийн үе удаан үргэлжлээгүй бөгөөд үнэ цаашдаа буурсныг өнөөдөр хүн бүр мэднэ. Түүхий эдийн үнэ ерөнхийдөө богино мөчлөгөөр, таамаглахын аргагүй байдлаар хэлбэлзэж байдаг. Тиймээс ч төсөв санхүүгийн эрүүл байдалд онцгой нөлөө үзүүлдэг байгалийн баялгийн үнэд тухайн улсын эдийн засаг найдаж болохгүй. Тэгвэл ийнхүү хувьсах орчинд улс орон хэрхэн өөрийгөө залуурдах ёстой вэ?

Байгалийн баялгаас олох их хэмжээний гэнэтийн орлогыг дур зоргоороо зарцуулах хүсэл сонирхол баялаг ихтэй улс орны төр засагт төрж болно. Ингэснээр төр засаг ойрын ирээдүйдээ дэмжлэг хүлээж, ирэх сонгуулиар сайн үр дүнтэй оролцох магадлал бий. Харин алс хэтдээ ийм бодлого ямар эрсдэл дагуулдаг болохыг бид харсан.

Чилийн туршлага аз болоход өөр байсан. 2000-аад онд манай экспортын гол бүтээгдэхүүн бөгөөд үндсэн баялаг болох зэсээс олох орлого үлэмж хэмжээгээр өсөхийн хэрээр түүнийг хариуцлагатайгаар удирдаж, эдийн засгийн тодорхой бус нөхцөл байдал, хэлбэлзлийг даван туулах зорилгод тулгуурлан зарцуулах шийдэлд улс төрийн гол тоглогчид ардчилсан зарчмаар хүрсэн билээ.

Энэ зорилгын хүрээнд Чили улс 2006-2007 онд Төсвийн хариуцлагын тухай хуулийг баталж, улмаар Эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын санг байгуулах зэрэг багц шинэчлэлийг улс төрийн зөвшилцлийг бүрдүүлэх замаар хийсэн. Дэлхийн эдийн засагт таамаглах аргагүйгээр үүсэх доргилт, түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэл зэргийг даван туулахад эдгээр хэрэгсэл дөхөм байж, улс орны хувьд эрсдэлийг бууруулах нөхцөлийг бүрдүүлж өгч чадсан. Цаашилбал, улс оронд төсвийн тогтвортой байдлыг авчирч, бүх чиличүүдийн амьдралыг тууштай сайжруулахад чиглэсэн урт хугацааны бодлогыг хэрэгжүүлэх боломжийг олгосон.

Хажуугаар нь зөвшилцөлд хүрэх чиглэлээр санаснаас удаан ч гэсэн ахиц дэвшил гарч байгаа өөр нэг асуудал бол анхдагч бүтээгдэхүүний олборлолт, экспортод суурилсан эдийн засгийн загвараа мэдлэгт суурилсан болгон хувиргах явдал юм. Бид өнөөдөр тогтвортой хөгжилд хүргэх хамгийн сайн нөхцөлийг бүрдүүлэх сорилттой бусад улс орны нэгэн адилаар тулаад байна.

Мөрийн хөтөлбөр, хөтөлбөр, мэтгэлцээнд суурилсан улс төрийн намын хүчтэй тогтолцоо үгүй бол Чили улсад баялгаа тогтвортой, хүртээмжтэй хөгжил болгон хувиргах боломжийг олгох улс төрийн тогтолцоо бүрдэхгүй. Улс төрийн таатай орчныг бүрдүүлэх гол түлхүүрийг эндээс л хайх ёстой. Улс төрийн намууд санхүүжүүлэгчдээ үйлчлэх улс төрөөс зайлсхийж, бодит бодлогоор дамжин иргэдийнхээ дэмжлэгийг авч чадвал засаглалын үндсэн бүрдэл хэсгүүдийн хүрээнд зөвшилцөлд хүрэх боломж бүрдэнэ. Түүнчлэн хөтөлбөр бүхий бодлого нь намуудын хувьд хариуцлага тооцолтын нэмэлт шатлал болж өгдөг.

Эдгээр шалтгааны улмаас энэхүү товхимол цагаа олсон бөгөөд улс орон байгалийн баялгаа удирдах явдалд нөлөөлөх суурь асуудлуудыг хөндөж байна. Нийгэм эдийн засгийн хөгжил манай гаригийн байгалийн баялгийн тогтвортой удирдлагаас хамаарна хэмээн Тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр-2030-д дурдсан. Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн болон Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгийн хувьд улс төрийн байр сууриа тодорхойлон боловсруулах үйл явцыг дэмжих замаар байгалийн баялгийн хувьд ардчиллыг бий болгож, баялгийн үндэсний өмчлөлийн асуудалд бодит утга агуулга нэмж, түүнийг тогтвортой, хүртээмжтэй хөгжил болгон хувиргахад мэдэгдэхүйц хувь нэмрээ оруулж байна.

Мишел Бачелет

Чили улсын Ерөнхийлөгч

Удиртгал

Тухайн улсын улс төрийн төлөөллийн түвшин болон баялгийн засаглалын тогтолцооны чанар хоёрын хооронд хүчтэй бөгөөд эерэг хамаарал байдаг. АСДҮОУХ-ийн Даян дэлхийн ардчиллын төлөв байдлын индекс болон ББЗХ-ийн Баялгийн засаглалын индекс (БЗИ) хэмээх судалгааны тэргүүлэх хоёр төслийн дүнгээс харахад улс төрийн эрх мэдэлд чөлөөтэй, тэгш эрхтэйгээр хүрэх боломж оршин байгаа газар баялгийн олборлолтын үнэ цэнийг бүрэн хэмжээгээр хүртэх, олох орлогыг зөв удирдахад тустай хууль тогтоомж, институци, практик илүү сайн хөгжсөн байдаг байна. Сайн засаглал дээр улс төрийн хүчтэй, мэдээллээр зэвсэглэсэн намууд нэмэгдвэл баялаг ихтэй улс оронд ядуу амьдарч буй 1.8 тэрбум хүний хувьд эдийн засгийн тогтвортой, тэгш хөгжлийг авчрах боломжтой тул эл асуудал чухал юм.

Харамсалтай нь хариуцлагын тогтолцоо сул орчинд сонгуулийн кампанит ажлын өртөг зардал зарим тохиолдолд үлэмж нэмэгдэж байгаатай холбоотойгоор улс төрийн намууд баялгийн засаглалд сөрөг үр дагавартайгаар нөлөөлж, улмаар баялгийг зохисгүй удирдахын дээр хөрөнгө мөнгө авлига руу урсах боломжтойг сүүлийн үед дэлхийн өнцөг булан бүрд гарч буй авлигын ихээхэн дуулиант хэргүүд гэрчилнэ.

Эдийн засгийг хариуцлагатай удирдах сайн туршлагууд тэр бүр хэвшмэл болоогүй байдаг. Гана улсад газрын тос нээн илрүүлсний дараахан буюу 2008 оны сонгуулийн өмнө олборлолт явуулснаар улс орон цэцэглэн хөгжих тухай амлалтуудыг улс төрийн гол намууд уралдан өгч байсан. Ийнхүү олон нийтийн хүлээлтийг нэмэгдүүлж, сонгуулийн дараахан газрын тосны үнэ өндөр байхад тогтвортой бус зарцуулалтуудыг хийснээр дараа нь үнэ буурах үед төсвийн алдагдал ихээхэн өсөж, өр зээлийн түвшин эрс нэмэгдэх үр дагавартай байсан.

Гэхдээ иргэдийн хөөсөрсөн хүлээлт, улс төрийн харалган бодлого, зөрчилдөөн зэрэг нөөц баялагтай холбоотой тулгардаг томоохон сорилтуудыг шийдвэрлэхэд улс төрийн намууд чухал үүрэгтэй оролцох боломжтой. Олборлох салбарыг шинэчлэх үндсэн асуудлыг шийдвэрлэхэд эрх баригч эсхүл сөрөг хүчин байхаас үл хамааран намууд дэмжлэг үзүүлэх боломжтой. Баталсан хууль, түүний амьдрал дээрх хэрэгжилт хоёрын хооронд томоохон зөрүү байдаг нь хязгаарлагдмал чадавхаас гадна авлигын хяналт сул байгаатай холбоотойг 2017 оны БЗИ-д онцолсон байдаг.

Ийм нөхцөл байдалд манай хоёр байгууллагын зүгээс улс төрийн намуудад баялагтай холбоотой бодлогын байр сууриа нотолгоонд үндэслэн тодорхойлж, түүнийгээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх болсон. Эхний ээлжид Гана улсад 2016 оны сонгуулийн өмнө газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн засаглалын тухай олон намын оролцоот бодлогын яриа хэлэлцүүлгийг хамтран дэмжиж ирсэн. Бидэнтэй хамтран ажилласан улс төрийн дөрвөн нам улс орныхоо өмнө тулгараад байгаа томоохон асуудлаар үзэл баримтлалаа сайтар бодолцон тодорхойлох замаар байр сууриа нарийвчлан гаргасан. 2008 оны сонгуулийн үеийнх шиг хүлээлтийг дөвийлгөх бус, ил тод байдал, ашиг хүртэгч өмчлөл,

хуримтлал, өр зээл зэрэг тодорхой асуудлаар олон нийтийн дунд илүү их мэдээлэлтэй мэтгэлцээнийг өрнүүлэхэд шинээр тодорхойлсон байр суурь тустай байсан. Уг яриа хэлэлцүүлгийн уур амьсгал өнөөг хүртэл хадгалагдаж, тухайн үед санал болгож байсан хэд хэдэн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхээр тус улсын засгийн газар ажиллаж байна.

Энэхүү тайланг Гана улсад байр сууриа тодорхойлон боловсруулах үйл явцын амжилт сургамжид тулгуурлаж, зургаан улсын кэйс судалгаа, мөн намуудын оролцоо болон баялгийн засаглалын асуудлаарх тал бүрийн сайн туршлагыг тусган бэлдсэн болно. Тухайн улсын баялгийн засаглалын чанарт улс төрийн намууд сайн эсхүл муу байдлаар хүчтэй нөлөөлөх боломжтой нь тодорхой харагдаж байна. Улс төрийн намууд баялгийн засаглалтай холбоотойгоор тодорхой бөгөөд нотолгоонд суурилсан бодлогын байр суурийг боловсруулах шаардлагатайг уг тайланд онцолж байна. Түүнчлэн үүнийг хэрхэн хийх, тухайлбал экспертүүдийн дэмжлэгийг авах, хэлэлцүүлгийг чиглүүлэгчдийг татан оролцуулах, мөн уг тайлангийн цөм болсон практик ажлын хуудаснуудыг хэрхэн ашиглах тухай зөвлөмжийг тусгав.

Тайланд тусгасан мэдлэг, удирдамж нь баялгийн засаглалын түвэгтэй сорилтуудыг давж туулах, улмаар олборлолтын дүнд урт хугацааны тогтвортой хөгжилд хүрч, үр шимийг нь нийт иргэд хүртэх явдлыг баталгаажуулах үүднээс улс төрийн намууд илүү идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэхэд тусална гэдэгт бид итгэж байна.

Даниэл Кауфман
Ерөнхийлөгч бөгөөд гүйцэтгэх захирал
Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн

Ив Летерм
Ерөнхий нарийн бичгийн дарга
Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг
үзүүлэх олон улсын хүрээлэн

Гүйцэтгэлийн хураангуй

Байгалийн баялгийг ил тод, эгэх хариуцлагатай, улс орны урт хугацааны ашиг сонирхолд нийцүүлэн удирдах явдлыг хангахад улс төрийн намууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн (ББЗХ) болон Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ)-ийн хийсэн судалгаанд улс төрийн төлөөлөл буюу иргэдийн улс төрийн эрх мэдэлд чөлөөтэй бөгөөд тэгш байдлаар хүрэх боломж болон байгалийн баялгийн удирдлагыг зохицуулах хууль тогтоомж, институци, практик байдал гэх хоёр үзүүлэлт хоорондоо хүчтэй эерэг хамааралтай болохыг тогтоосон байдаг.

Энэхүү хамаарал дэлхий нийтийн хувьд чухал юм. Баялаг ихтэй улс орнуудад ядуу амьдарч буй 1.8 тэрбум гаруй хүмүүст үр шимээ өгөх тогтвортой бөгөөд тэгш эдийн засгийн хөгжлийг санхүүжүүлэх боломжийг газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн олборлолт дагуулж байдаг. Гэхдээ нөөц баялаг нь “баялгийн хараал” гэгддэг онцлог сорилтуудыг мөн дагуулдаг бөгөөд тэдгээрийг мэдээлэлтэй, иж бүрэн бодлогын байр суурьтай, хөтөлбөрт суурилсан улс төрийн намууд шийдвэрлэх бүрэн боломжтой.

Хөтөлбөрт суурилсан улс төрийн нам гэж гол төлөв бодлого боловсруулж, сонгуулиар дэмжлэг хүлээн, уялдаатай, цогц үзэл суртлын байр сууринаас засагладаг намыг хэлнэ.

- **Авторитар чиг хандлага ба иргэдийн хязгаарлагдмал орон зай:** АСДҮОУХ-ийн Даян дэлхийн ардчиллын төлөв байдлын индекс судалгаанд улс төрийн төлөөлөл зэрэг чухал асуудлаар баялаг ихтэй хөгжиж буй улс орнууд баялаг багатайтай харьцуулахад дунджаар ихээхэн доогуур оноо авсан байдаг.¹ Энэ нь эдийн засгийн томоохон сорилт болдог учир гэвэл 2017 оны баялгийн засаглалын индекс (БЗИ)-т дурдсанчлан иргэний чөлөөт орон зай хязгаарлагдмал улс оронд баялгийн орлогыг удирдах болон олборлолтын үнэ цэнийг бүрэн хүртэх тогтолцоо гол төлөв сул байдаг явдал юм.² Харин сөрөг хүчний намууд болон эрх барих намын гишүүд идэвхтэй бөгөөд мэдээлэлтэй бол мэтгэлцэх боломжийг нэмэгдүүлэх, асуудалтай бодлогыг хэлэлцэх, иргэний орон зайг сайн хамгаалахын төлөө зүтгэх боломжтой.

1 АСДҮОУХ-ийн Даян дэлхийн ардчиллын төлөв байдлын индексийг <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map> хаягаар үзнэ үү.

2 ББЗХ-ийн 2017 оны Баялгийн засаглалын индексийг <http://resourcegovernanceindex.org/> хаягаар үзнэ үү.

- **Хууль ба практикийн хоорондын “хэрэгжилтийн” зөрүү:** 2017 оны Баялгийн засаглалын индекст баялагтай холбоотой бодлого, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд олон улс оронд хүндрэл үүсдэг болохыг тогтоосон. Өнөөгийн хууль эрх зүйн хүрээ болон баялгийн засаглалын хамгийн тулгамдсан асуудлуудтай холбоотой сорилт, сонголтуудыг сайтар ойлгоход цаг зарцуулах замаар энэхүү зөрүүг тогтоож, бүх шатандаа хэрэгжилтийг илүү сайн хангах чиглэлээр засгийн газарт шахалт үзүүлэх боломж улс төрийн намуудад гарцаагүй бий.
- **Бодит ба төсөөлж буй авлига:** Олборлох салбар өндөр ашигтай бөгөөд харьцангуй хаалттай байдаг нь иргэдийн ашиг сонирхлоос илүүтэйгээр хувийн ашиг хонжоо хайгч гэмт этгээдүүдийг өөртөө татах нь бий. Авлигын эрсдэлийг бууруулж, авлигын тохиолдол гарахад шуурхай шийдвэрлэх бэлтгэлтэй байхын тулд улс төрийн намууд баялгийн талаар баримтлах сайтар тунгаасан тодорхой байр суурийг боловсруулж, түүндээ бодлогын сонголтуудаа тайлбарлахын сацуу ил тод байдал ба хяналтын чамбай үүрэг амлалтуудыг тусгах хэрэгтэй.
- **Зөрчилдөөн ба орон нутгийнхны асуудлууд:** Байгалийн баялаг тухайн улсын багахан хэсэгт төвлөрсөн байх ба ойр орчим амьдарч буй хүмүүс сөрөг үр дагаврыг нь үүрэх явдал элбэг тохиолддог. Ийм байдал нь зөрчилдөх, засаглалын давхар тогтолцоо үүсэх, үр шимийн илүү их хувийг хүртэхийг шаардах зэрэгт хүргэж болно. Улс төрийн намууд зөвлөлдөх болон оролцоо, төлөөллийг хангах замаар орон нутгийнханд дуу хоолойгоо гаргахад нь тусалж, тэдний асуудлуудыг шийдэхийг зорьж, бүс нутгийн бөгөөд үндэсний зөвшилцлийг бий болгохыг дэмжих боломжтой.
- **Мэдээллийн тэгш бус байдал:** Хуримтлуулсан туршлага, хөрөнгө санхүү, мэдээллийн хүртээмж зэргийн хувьд олборлох компаниуд засгийн газраас хавьгүй давуу байх нь түгээмэл. Ийм байдал нь гэрээ хэлэлцээнээс гадна хууль ёсны дагуу тавих хяналт, татварын тогтолцоо, байгаль орчны болон нийгмийн үүрэг зэрэгт ч нөлөөлж байдаг. Баялгийн талаарх байр сууриа боловсруулахдаа техникийн шинжтэй асуудлаар мэдлэгээ нэмэгдүүлэх замаар мэдээллийн зөрүүг багасгах боломж улс төрийн намуудад бий. .
- **Иргэдийн хэт их хүлээлт ба алс хэтийн бус төлөвлөлт:** Байгалийн нөөц баялагтай холбоотойгоор эдийн засагт төрөх итгэл найдвар гэнэтийн бөгөөд үсрэнгүй хөгжил ирнэ гэсэн иргэдийн их хүлээлтийг дагуулдаг. Ийм хүлээлт зарцуулалтын хэтрэлт болон өр тавих явдлыг өдөөж, төр засгийн хувьд хуримтлалын сан үүсгэх гэх мэт алсыг харсан шийдвэр гаргахад хүндрэлтэй болдог. Баялгийн талаар бодлогын байр сууриа тодорхойлох үйл явц нь намуудын хувьд зөвшилцөлд хүрэх зорилгоор бодлогын янз бүрийн сонголтын өртөг зардал, алдагдах боломж зэргийг судлах, гол талуудтай зөвлөлдөх, намынхаа ерөнхий алсын харааг сонгогчдодоо болон бусад намуудад таниулах боломж юм.
- **Салбарын савлагаат байдал:** Түүхий эдийн үнэ хэлбэлздэг нь нөөц баялгаа үр өгөөжтэй захиран зарцуулах төр засгийн чадавхыг бууруулж байдаг. Баялгийн талаар мэдээлэлтэй, иж бүрэн бодлогын байр суурьтай намууд хувьсал өөрчлөлтийг даван туулах бэлтгэлтэй байх болно.

Баялгийн засаглалд улс төрийн намууд эерэг бөгөөд сөрөг нөлөөтэй оролцсон жишээ олон бий. Үүнд:

- **Норвеги:** Газрын тосны салбарын бодлого, тухайлбал салбарын ерөнхий стратеги, газрын тосны үндэсний сангийн удирдлага, байгаль орчны тогтвортой байдал зэрэг асуудлаар зөвшилцөлд хүрэхэд улс төрийн намууд чухал үүрэгтэй оролцсон.
- **Израиль:** 2014-2016 оны хооронд улсынхаа баялгийн засаглалын тогтолцоог сайн ойлгож байсан сөрөг хүчний нам гүйцэтгэх засаглалыг хянах эрхийнхээ хүрээнд засгийн газрын дангаар шийдэн хэрэгжүүлсэн тодорхой арга хэмжээг лицензийн хууль дүрмийг зөрчсөн гэх үндэслэлээр өөрчлүүлж чадсан.
- **Өмнөд Африк:** Эрх баригч эвслийн бодлогыг тодорхойлох явцад уул уурхайн салбарыг нийгэмчлэх асуудал хурцаар хөндөгдөж, санал нэгдэхгүй байсан нь эцсийн дүндээ нэг фракц салж, 2013 онд тусдаа улс төрийн нам байгуулахад хүргэсэн.
- **Гана:** 2007 онд газрын тосыг нээн илрүүлсний дараа хоёр гол намын дунд өрнөсөн улс төрийн өрсөлдөөн нь төсвийн тогтсон дүрмүүдийг зөрчин байж сонгуулийн өмнө хэт их зүйлийг амлах, улмаар газрын тосны орлогыг хэт их хэмжээгээр зарцуулахад хүргэсэн.
- **Малайз:** Орлогыг орон нутагтай хэрхэн хуваалцах тухай хүчтэй мэтгэлцээн өрнөсөн нь эрх баригч болон сөрөг хүчний эвслүүдийн бодлогоо тодорхойлох үйл явцын ялгааг ил болгосон хэдий ч нам хоорондын яриа хэлэлцүүлгийг мөн нэмэгдүүлсэн.
- **Перу:** Улс төрийн намууд байгалийн хийн гэрээг дахин хэлэлцэх явдлыг 2016 оны сонгуулийн томоохон асуудал болгосон бөгөөд нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулалтыг популизм бөгөөд хувь хүний улс төр хэрхэн хааж боогдуулдгийг тод харуулсан.

Улс төрийн намууд баялгийн тухай мэдээлэлтэй, иж бүрэн бодлогын байр сууриа тодорхойлсноор тухайн улс баялгаа хамгийн сайн нөхцөлөөр ашиглах, олсон орлогыг иргэдийнхээ урт хугацааны сайн сайхны төлөө удирдах, баялгийн хараалыг тойрон гарах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд дөхөм байх болно.

Байгалийн баялгийн талаарх бодлогын байр сууриа тодорхойлоход дараах зүйлс шаардлагатай:

- Тодорхой зорилго ба хамрах хүрээ
- Намын дээд удирдлагын болон байр суурийн эх төслийг гаргах багийн бодитой хүсэл эрмэлзэл
- Төслийн эх нооргийг боловсруулах, түүнийг батлах ажлын зохих төлөвлөлт
- Салбарын экспертийн дэмжлэг болон өргөн хүрээнд хийсэн зөвлөлдөөнөөс гарсан мэдээллээр баяжуулсан, тодорхой асуудал, чиглэлээр хийсэн нарийвчилсан дүн шинжилгээ

Байгалийн баялгийн шийдвэрийн хэлхээ нь нөөц, баялгийг урт хугацаанд үргэлжлэх тогтвортой хөгжил болгон хувиргах буюу хайгуул, илрүүлэлтээс эхлээд орлогыг зарцуулах хүртэл үйл явцын хүрээнд төр засгийн зүгээс гаргах цуврал шийдвэрүүд юм.

Байр суурийг тодорхойлох үйл явцыг адил тэнцүү ач холбогдолтой гурван үе шатад буюу эхлэл, төлөвлөлт, хэрэгжүүлэлт гэж ерөнхийд нь хувааж болно. Уг үйл явцын хүрээнд ажлын хэсэгт оролцогчид байгалийн баялгийн шийдвэрийн хэлхээний бүхий л асуудлыг нухацтай авч үзэх шаардлага үүсдэг тул дээрх гурван үе шатаас хамгийн их цаг зарцуулдаг нь хэрэгжүүлэлт юм. Улс оронд тулгараад буй гол асуудлаар чухал ач холбогдолтой байр суурийг тодорхойлохын тулд олон нийтийн байр суурь, үйлчилж буй хууль тогтоомж болон институцийн хүрээ, мөн бодлогын олон сонголтуудын хувьд дагалдах өртөг зардал, алдагдах боломж зэргийг ажлын хэсэг үнэлэх ёстой. Салбар нарийн техникийн шинжтэй тул экспертүүдийн болон чиглүүлэгчийн дэмжлэгийг авбал намуудад тустай байх болно.³

Нөөц, баялагтай холбоотой улс төр ба эдийн засгийн өвөрмөц сорилтуудыг шийдэхэд улс төрийн намууд онцгой үүрэгтэй гэж уг тайланд дүгнэсэн болно. Нэгдүгээр бүлэгт баялаг ихтэй улс оронд хөтөлбөрт суурилсан намууд баялгийн засаглалын нэн чухал тоглогчид болдог учир шалтгааныг тодорхойлж, намуудын байр суурь болон нам хоорондын яриа хэлэлцүүлгийн үр өгөөж бусад талуудад ямар хамааралтай байх тухай асуудлыг авч үзнэ. Хоёрдугаар бүлэгт тайланд байнга дурдсан зургаан улс орны кэйс судалгаа буюу зарим улс төрийн намууд баялгийн засаглалд гүйцэтгэсэн үүргийн талаар танилцуулна. Төгсгөлийн бүлэг болон дагалдах ажлын хуудаснууд нь улс төрийн намууд баялгийн талаарх бодлогын байр сууриа тодорхойлохдоо ашиглах, Байгалийн баялгийн тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээ хэмээх баримт бичиг болон Баялгийн засаглалын индекс тулгуурлан гаргасан практик удирдамж юм.

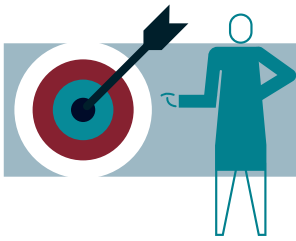
Улсын орны өмнө тулгараад байгаа нэн чухал зарим асуудлын хүрээнд баялгийн нарийвчилсан бодлогын байр суурийг тодорхойлох зорилгоор 2015-2016 онд ББЗХ болон АСДҮОУХ хамтран Ганын улс төрийн дөрвөн намтай ойр ажилласан. Тодорхойлсон байр суурь нь намуудын 2016 оны кампанит ажлын мөрийн хөтөлбөрт тусаж, ил тод байдал, ашиг хүртэх өмчлөл, орлогын менежмент зэрэг асуудлаар илүү мэдээлэлтэй олон нийтийн мэтгэлцээнийг өрнүүлэхэд нэмэр болсон. Улмаар эргэлзээтэй мэдэгдэл хийж, олох орлогын хэмжээ болон гарах хөгжил дэвшлийн талаар олон нийтийн хүлээлтийг хөөрөгддөг өмнөх сонгуулийн кампаниудын үеэр гарч байсан үзэгдэл ихээхэн өөрчлөгдсөн. Улс төрийн намууд байгаа нөөц баялгийг бодитойгоор тооцож, сонгуулийн кампанийн үеэр хэтэрсэн амлалт өгөхгүй байхад туслах замын зураглалтай болсон.

3 АСДҮОУХ болон ББЗХ-гээс гадна Аргентин дахь Фондасион РАП зэрэг байгууллагууд энэ чиглэлээр их ажил гүйцэтгэсэн. Нэмэлт мэдээллийг <https://fundacionrap.org/> хаягаар авна уу.

Бодлогын байр суурийг боловсруулах үйл явц

ЭХЛЭХ ҮЙЛ ЯВЦ

Зорилт, хамрах хүрээг тодорхойлох



Нэн чухал асуудлуудыг тодорхойлох



Мандат болон нөөц эх үүсвэрийг баталгаажуулах



Ажлын хуудас А

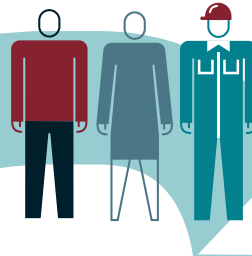
ТӨЛӨВЛӨЛТ



Төлөвлөгөө боловсруулах

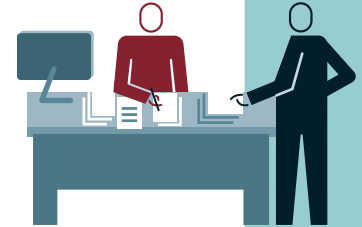
Ажлын хуудас Г
Ажлын хуудас Д

Оролцогч талуудыг тодорхойлох



Ажлын хуудас В

Ажлын хэсгийн хувьд авч үзэх асуудлууд



Ажлын хуудас Б

Салбарын шинжээчдийг тодорхойлох



ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЙЛ ЯВЦ

Байр суурийг хэлэлцэж, төсөл боловсруулах

Ажлын хууде Е
Ажлын хууде Ё
Ажлын хууде Ж
Ажлын хууде З



Зөвлөлдөх уулзалтууд хийн, байр сууриа эцэслэх



Байр суурийг түгээх





Suthep Kritsanavarin for NRGi

Улс төрийн намууд баялгийн засаглалд гол тоглогч болох учир шалтгаан

Байгалийн баялаг ихтэй улс орнууд уг баялгаа урт хугацааны тогтвортой хөгжил болгон хувиргах боломжтой. Харамсалтай нь ийм улс оронд институци сул, зөрчилдөөн үүсэх илүү магадлалтай, эдийн засаг хэвийн бус бөгөөд олон тохиолдолд эрдэс баялаг шавхагдсаны дараа хөгжил дорой үлдсэн байдгийг судлан тогтоосон байдаг. Баялгийн хараал хэмээн олонтаа нэрлэдэг энэхүү үзэгдэл нь нөөц, баялгийн онцгой шинж чанар буюу олох орлого цаг хугацааны хязгаартай, шавхагддаг, их хэмжээтэй бөгөөд газар зүйн тодорхой байршлаас хамаардагтай холбоотой байдаг. Гэхдээ хараал бол заяагдмал зүйл биш бөгөөд баялгийн олборлолт тогтвортой баялагт хувирах магадлалыг нэмэгдүүлэх сонголтуудыг баялаг ихтэй улс орны бодлого боловсруулагчид болон иргэд олон нийт хийдэг. Олборлолтын мөчлөгүүдэд төр засгийн зүгээс гаргаж байдаг урт хугацааны хөгжил дэвшлийг ойртуулах шийдвэрүүдийг сүүлийн арваад жилд практик мэргэжилтнүүд болон эрдэмтэн судлаачид олж тогтоосон байдаг.⁴

Баялаг ихтэй улс орны хувьд урт хугацааны тогтвортой хөгжлийг дэмжих бодлогыг хэрэгжүүлэхэд улс төрийн намууд голлох үүргийг гүйцэтгэх боломжтой. АСДҮОУХ-ийн Даян дэлхийн ардчиллын төлөв байдлын индексээр хэмжигдэх улс төрийн төлөөллийн түвшин нь байгалийн баялгийн үнэ цэнийг хүртэх болон орлогыг үр дүнтэй удирдах зэрэг ББЗХ-ийн Баялгийн засаглалын индексээр хэмжигдэх баялгийн засаглалын үзүүлэлтүүдтэй хүчтэй корреляци хамааралтай байдаг.⁵ Өөрөөр хэлбэл, намууд зохион байгуулалтад орж, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөтэй бөгөөд нэр дэвшигчдийг ард иргэд чөлөөтэй, шударгаар сонгох боломжтой бол баялгийн засаглал илүү сайн байдаг гэсэн нотолгоог бид олж харж байна.

4 Үүнийг “баялгийн засаглалын шийдвэрийн хэлхээ” гэж нэрлэх нь түгээмэл. Нэмэлт мэдээллийг Байгалийн баялгийн тунхагаас <https://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter> хаягаар хүлээн авна уу.

5 2017 оны Даян дэлхийн ардчиллын төлөв байдлын индекс болон 2017 оны Баялгийн засаглалын индексийн өгөгдлийг ашиглан тооцвол Төлөөлөх чадвартай засгийн газар нь Үнэ цэнэ хүртэх үзүүлэлттэй 0.7, Орлогын менежментийн үзүүлэлттэй 0.64-н корреляци хамааралтай байна.

Хөтөлбөрт суурилсан улс

төрийн нам гэж гол төлөв бодлого боловсруулж, сонгуулиар дэмжлэг хүлээн, уялдаатай, цогц үзэл суртлын байр сууринаас засагладаг намыг хэлнэ.

Эдгээр хүчин зүйлээс гадна хөтөлбөрт суурилсан улс төрийн намууд буюу сонгуульд оролцох, бодлого боловсруулалтыг мэдээллээр хангах, сонгогчидтой харилцах зэрэгт ашиглах иж бүрэн бодлогын байр суурьтай намууд баялгийн засаглалыг сайжруулах онцгой боломжтой гэж бид үзэж байна. Ийм намууд урт хугацааны хөгжлийн бодлогод хувь нэмэр болох хүртээмжтэй, эгэх хариуцлагатай засаглалыг бүрдүүлэх боломжтой байдгийг улс төр судлалын эрдэмтэд олж тогтоосон байдаг. Бодлогоор голлон өрсөлддөг намуудтай улс оронд институци хүчтэй байж, нийгэм эдийн засгийн амжилтад

хүрэх магадлал илүү өндөр байдаг.⁶

Нөөц баялагтай холбоотой улс төрийн сорилтууд: Дээд давхаргын эзэгнэлийн нөхцөлд ардчиллыг хөхиүлэн дэмжих нь

Авторитар байдал руу тэмүүлэх хандлагаас эхлүүлээд орон нутагт үүсэх гомдол болон нөлөөг хэрхэх зэрэг байгалийн нөөц, баялагтай холбоотойгоор үүсдэг улс төрийн олон сорилтуудыг шийдвэрлэх онцгой боломж улс төрийн намуудад бий. Зарим сорилт, мөн эрсдэлийг бууруулах болон боломжуудыг ашиглах талаар улс төрийн намуудын гүйцэтгэж болох үүргийн тухай энэ хэсэгт авч үзнэ.

Намууд мэдээлэлтэй олон нийтийн мэтгэлцээнийг дэмжиж, авторитар байдал руу тэмүүлэх хандлагыг багасгах боломжтой

Байгалийн баялаг ихтэй улс орнууд авторитар удирдлагатай байх харьцангуй өндөр эрсдэлтэй байдаг.⁷ Олон жилийн өмнөөс судлагдсан энэ байдлыг АСДҮОУХ-ийн Даян дэлхийн ардчиллын төлөв байдлын индексийн саяхны өгөгдөл бататгаж байна. Уг индексийн дундаж дүнгээр баялаг багатай улс орнуудтай харьцуулахад улс төрийн төлөөллийн хувьд баялаг ихтэй хөгжиж буй улс орнууд ихээхэн доогуур үнэлгээтэй байв.⁸ Үүний нэг тайлбар бол төр засаг цөөн тооны компаниас их хэмжээний орлого авч байгаа нөхцөлд иргэдийн төлж байгаа татвараас хамаарах нь багасаж, эргээд иргэддээ тайлагнах явдал буурдаг байна (Зураг 1.1-ийг үзнэ үү).

Харин идэвхтэй, мэдээлэлтэй улс төрийн намууд мэтгэлцэх боломжийг нэмэгдүүлж, сөрөг хүчин байхдаа асуудал дагуулсан бодлого, засаглалтай холбоотой шийдвэрүүдийг эсэргүүцэх боломжтой. Жишээ нь Израиль улсад сөрөг хүчний нам лиценз олголт болон монополийн эсрэг хууль дүрмийн талаарх мэдлэгээ ашиглан тухайн асуудлаар дээд шүүхэд хандсанаар ерөнхий сайд Бенжамин Нетаняхугийн дэмжиж байсан бүтээгдэхүүний гэрээг эцсийн дүндээ цуцлуулж чадсан.⁹ Малайзыг 1957 оноос хойш Баризан Насионал удирдаж ирсэн. Тус намын удирдах дээд байгууллагын гишүүн асан Сайфуддин Абдуллагийн тайлбарласнаар, “Миний ажилласан таван жилд [газрын тосны] бодлогыг зохих байдлаар, иж бүрэн хэлэлцсэн уулзалт огт болж байгаагүй. Аливаа яриа хэлэлцүүлэг маш ерөнхий болж байсан бөгөөд байр суурийг тодотгосон баримт бичиг байгаагүй” байна. Түүнчлэн төр засгийн бодлогын талаар мэтгэлцээн өрнүүлэх гэсэн олон нийт болон хэвлэл мэдээллийнхэн ихээхэн хязгаарлалтуудтай тулж байв.

6 Н. Чийзмэн нар, Улс төр бодлоготой учрах нь: Хөтөлбөрт суурилсан улс төрийн намуудын хөгжил (Стокгольм: АСДҮОУХ, 2014), XIV, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/politics-meets-policies.pdf> хаягаар үзнэ үү.

7 М. Росс, Газрын тосны хараал: Нефтийн баялаг улс үндэстний хөгжлийг тодорхойлж байгаа нь (Принстоны их сургуулийн хэвлэл, 2012), х. 63.

8 (Олон улсын валютын сангийн тодорхойлолтоор) баялаг ихтэй улс орнууд Даян дэлхийн ардчиллын төлөв байдлын индексийн Төлөөлөх чадвартай засгийн газар ангиллаар дунджаар 0.48 үнэлгээ авсныг <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-tar> хаягаас үзнэ үү. Баялаг багатай улс орнуудын дундаж оноо 0.57 байв. Энд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн орнуудыг оруулаагүй болно.

9 Израиль улсын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Зураг 1.1: Татвар ногдуулалт ба эгэх хариуцлага

Нөөц баялаггүй улс орон



Нөөц баялаг ихтэй улс орон



Хэдий ийм асуудлуудтай тулгарч байсан ч Саравак мужийн эвслийн гишүүд намыг бусад газар зохиох боломжгүй мэтгэлцээний талбар болгон ашиглахыг оролдсон. Тэд орлогыг орон нутагтай хуваалцах үндэсний засгийн газрын баримталж ирсэн, баримт бичигт тусгалаа нэгэнт олсон бодлоготой зөрчилдөхүйц тодорхой бодлогын байр суурийг тодорхойлсон. Энэ тохиолдолд эсрэг үзэл санааг үндэсний хэмжээнд анхаарлын төвд аваачих цөөхөн боломжийн нэг нь үндэсний хэмжээний намын мөрийн хөтөлбөрийг боловсруулах үйл явц байв.¹⁰ Уганда улсад ерөнхийлөгч Мусевени төрийн эрхийг 20 гаруй жил барьсан. 2016 оны сонгуулийн өмнө Ардчилсан өөрчлөлтийн төлөөх форум хэмээх сөрөг хүчний нам газрын тосны орлогын менежмент болон авлигатай тэмцэх тухай хэлэлцүүлгийг компанийн мөрийн хөтөлбөртөө тусгасан.¹¹ Хэдийгээр тус нам сонгуульд амжилттай оролцоогүй ч хөндсөн асуудлууд нь цаашдаа парламентын бусад намуудын анхаарлыг татаж чадсан.

10 Малайзын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

11 "Уганда: Бид намын дүр төрхийг шинэчилж байна, АӨФ-ын ерөнхийлөгч Мугиша Мунту", Африк тайлан, 2013 оны 7-р сарын 18, <http://www.theafricareport.com/East-Horn-Africa/uganda-we-are-rebranding-the-party-fdc-president-mugisha-muntu.html> хаягаар үзнэ үү.

Шигтгээ 1.1:**Улс төрийн намууд ба иргэний чөлөөт орон зай**

2017 оны Баялгийн засаглалын индекс нь баялгийн засаглал, иргэний хязгаарлагдмал орон зай хоёрын хооронд корреляци хамаарал байгааг тогтоосон. Өөрөөр хэлбэл, баялгийн засаглалын талаар тааруухан бодлоготой улс оронд төр засаг, корпорациудтай холбоотой асуудлыг хөндөх талаар иргэний нийгэм болон хэвлэл мэдээллийнхэн хууль эрх зүйн болон биет орон зайгаар хавчигдмал нөхцөлд байдаг байна.¹² Баялгийн засаглалыг сайжруулахын төлөө ажиллаж буй иргэний нийгмийн бүлгүүд болон сэтгүүлчид амь насанд нь заналхийлэх, цахим аюулгүй байдал, үг хэлэх эрх чөлөө болон эвлэлдэн нэгдэх чадавхтай холбоотой асуудлуудтай тулгардаг. Эцсийн дүндээ эгэх хариуцлага болон бодлогын өөрчлөлт хамгийн их хэрэгтэй байгаа улс орнуудад яриа хэлэлцүүлэг өрнүүлэх орон зай тун бага байна.

Иргэний орон зай хавчигдмал байх нь улс төрийн намуудад нөлөөлөх нь бий. Сөрөг хүчний олон нам иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийнхэнтэй ойр харилцаатай байдаг тул тэдгээр албан бус хяналтын үүргийг гүйцэтгэгчдийн орон зай хумигдахын хэрээр сөрөг хүчний намуудын сонгогчидтойгоо харилцах, үзэл бодлын өөр хувилбаруудыг илэрхийлэх, төр засгийг шүүмжлэх нөөц боломж болон орон зай мөн өөрчлөгддөг. Жишээ нь Малайз улсад сөрөг хүчний нам өөрийн байр суурийг тодорхойлохын тулд сонирхогч бүх талуудыг бүрэн хамруулахыг зорьсон боловч шаардлагатай нөөц, хөрөнгө олох сорилттой тулгарч байсан.¹³

Иргэний орон зайг хамгаалах заалтуудыг мөрийн хөтөлбөртөө тусгаж, хавчигдмал нөхцөлд гарч ирэхгүй санаа, дуу хоолойг олж сонсох хэлэлцүүлгийг зохион байгуулах замаар тус орон зайг хөгжүүлэн хамгаалах боломж улс төрийн намуудад бий.

Намууд институцийг бэхжүүлж, бодлого болон түүний хэрэгжилтийн зөрүүг арилгахад оролцох боломжтой

2017 оны Баялгийн засаглалын индекс баялгийн засаглалтай холбоотой бодлого болон түүнийг хэрэгжүүлж, хянаж байгаа байдал хоёрын хооронд ихээхэн зөрүү байгааг олж тогтоосон. Засаглалын хувьд тааруу үзүүлэлттэй улс оронд уг зөрүү улам бүр нэмэгдэж байгааг индекс харуулсан байна.¹⁴ Үүнийг: (а) баялаг ихтэй улс оронд чадавхтай холбоотой тулгарч буй сорилтууд; (b) хэрэгжүүлэхэд шаардагдах институциудын дэмжлэг; мөн (с) хууль гаргах хөндлөнгийн ашиг сонирхол зэргээр тайлбарласан (эдгээр хүчин зүйлсийн талаар Шигтгээ 1.2-оос дэлгэрүүлэн үзнэ үү).¹⁵

12 Нэмэлт мэдээллийг 2017 оны Баялгийн засаглалын индексээс www.resourcegovernanceindex.org хаягаар авна уу.

13 Малайзын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү

14 Нэмэлт мэдээллийг 2017 оны Баялгийн засаглалын индексээс www.resourcegovernanceindex.org хаягаар авна уу.

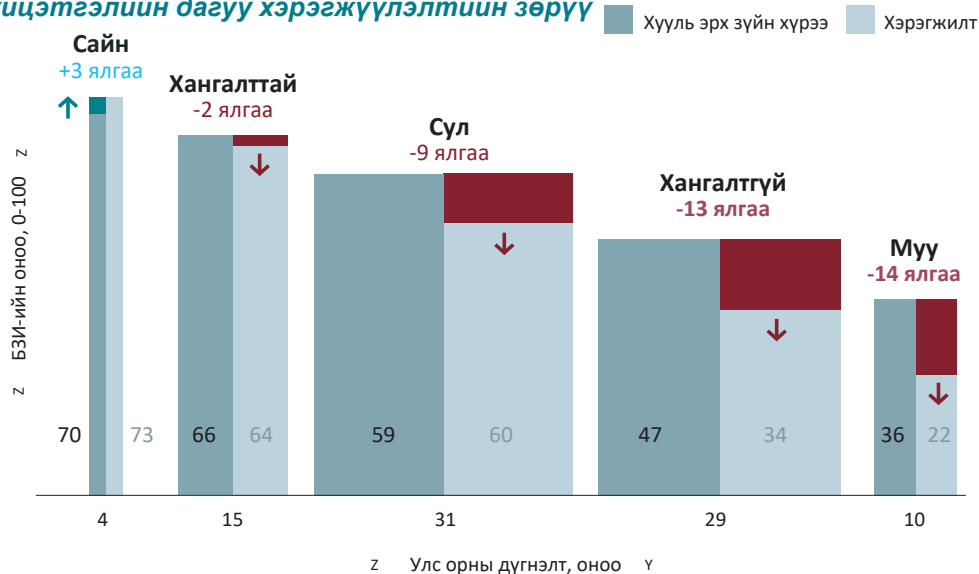
15 Росс (7-р тэмдэглэл), хуудас 214.

Шигтгээ 1.2:

Хэрэгжилтийн зөрүүний талаар дэлгэрүүлэх нь

- Институцийн чадавх:** Баялгийн орлого өндөр, ашигтай байхад элитүүд уг ашгийг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс хүртэх, хянахад чиглэсэн зан үйлийг гаргадаг болохыг судлаачид олж тогтоосон байдаг. Ийм үйлдэл төр засгийн институцийн чадавхыг бууруулах, заримдаа гол институциудын санхүүгийн болон боловсон хүчний нөөц боломжийг санаатайгаар сулруулах хэлбэртэй ч байдаг.
- Хэрэгжилтийг хангахад олон оролцогч шаардлагатай:** Баялгийн засаглалын сорилтууд техникийн шинжтэй байдаг тул олон институцийн оролцоог шаарддаг бөгөөд тухайн байгууллагын хүрээнд шийдвэр гаргахдаа үндэсний хэмжээний хүлээн зөвшөөрөгдсөн алсын хараа, олон нийтийн оролцоотой мэтгэлцээнээс холдох нь бий. Баялгийн засаглалын талаарх үндэсний алсын харааг хууль, бодлого болгон хувиргахад харьцангуй цөөн оролцогч байхад хангалттай бол эдгээр бодлогыг хэрэгжүүлэх явдлыг хангахад олон байгууллагын маш өргөн хүрээний төлөөлөл оролцох шаардлагатай.
- Хөндлөнгийн ашиг сонирхол:** Эцэст нь, тухайн улс баялгийн засаглалтай холбоотой хууль тогтоомжийг гаргах хөндлөнгийн ашиг сонирхол ялангуяа олон улсын байгууллага, хандивлагчдын зүгээс гарч болох бөгөөд энэ тохиолдолд хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай дотоодын хүсэл, эзний сэтгэл дутагдаж болно.

БЗИ-ийн гүйцэтгэлийн дагуу хэрэгжүүлэлтийн зөрүү



Баялгийн тухай нарийвчилсан мөрийн хөтөлбөр болон мэдээллээр зэвсэглэсэн улс төрийн намууд батлагдсан бодлогын хэрэгжилтийг хангахад зайлшгүй шаардлагатай хяналтыг гүйцэтгэх боломжтой. Израильд эрх баригч намын засаглалтай холбоотой сонголтуудыг сөрөг хүчний нам ажиглаж, сүүлдээ хяналтын институци болох дээд шүүхээр дамжуулан лиценз олголт, монополийн эсрэг хууль дүрмээс гажсан үйлдлийг журамлах боломж гарсан.¹⁶ Малайз бол намууд уг зөрүүг анх үүсгэж, дараа нь шийдвэрлэсэн жишээ юм. 1990-ээд оны сүүлээр эрх баригч намын зүгээс газрын тосны нөөц ашигласны төлбөрийг сөрөг хүчний хяналтад байсан мужуудад олгох сонирхолгүй байв. Үндэсний болон мужийн түвшинд сөрөг хүчин байр сууриа бэхжүүлснээр нэг мужийн зүгээс хийгдээгүй төлбөрийг төлөхийг шаардсан нэхэмжлэлийг гаргасан байдаг.¹⁷

Улс төрийн намын мөрийн хөтөлбөрийг боловсруулах үйл явц нь улс төрчдийн хувьд төр засгийн олон байгууллага, салбар нэгжүүд цаашдаа хөгжүүлэн хэрэгжүүлэх, нотолгоонд үндэслэсэн тэргүүлэх чиглэлүүдийг тодорхойлох чухал боломж юм. Парламентын болон гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудын төлөөлөгчид намын гишүүн байх боломжтой бөгөөд бодлогын тодорхой дүн шинжилгээнээс илүүтэйгээр намдаа үнэнч байх явдал олон тохиолдолд чухал байдаг тул төр засгийн шатлал бүрд намын байр суурийн нийцэл болон хяналтыг хангах замаар хэрэгжилтийн зөрүүг шийдэх сайхан боломж намуудад бий.¹⁸ Мөн хэрэгжилтийг хянах үүрэг бүхий гол институциудад шаардлагатай санхүүгийн болон боловсон хүчний нөөцийг хуваарилахад нөлөө үзүүлэх боломжтой.

Бодит болон төсөөлж буй авлигатай тэмцэхэд бат бөх талбар хэрэгтэй

Байгалийн баялгийн засаглал бол авлигын өндөр эрсдэлийг дагуулсан талбар юм. Маш их дүнтэй ашиг болон харьцангуй нууцлагдмал байдал нь улс орны сайн сайхнаас илүүтэйгээр хувийн ашиг хонжоог хайсан гэмт этгээдүүдийг татдаг. Цөөн хүмүүс авлигад холбогдох нь намыг бүхэлд нь, магадгүй бүр бүхэл төрийн тогтолцоог харлуулж мэднэ. Бразилд төрийн өмчийн газрын тосны компанитай холбоотой таван тэрбум долларын дуулианы улмаас эрх баригч нам огцорч, одоо ч үргэлжилж буй нийтийн эсэргүүцэл, дургүйцлийг өдөөсөн.¹⁹ Ялангуяа ил тод байдал болон авлигын эсрэг хяналтыг тусгасан баялагтай холбоотой бодлогын хүчтэй байр суурьтай байх нь авлигын эрсдэлийг бууруулж, буруу үйлдэлд намын бусад гишүүд арга хэмжээ авах боломжийг нэмэгдүүлнэ. Малайзын сөрөг хүчин болох Ардчилсан үйлдлийн нам Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОУИТБС)-д нэгдэх зэрэг ил тод байдлыг дэмжих арга хэмжээг мөрийн хөтөлбөртөө тусгасан. Ийм арга хэмжээг тусгах болсон нэг шалтгаан нь эрх баригч нам хаалттай, авлигад өртөмтгий гэсэн төсөөллөөс салах явдал байв.²⁰

16 Малайзын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

17 Малайзын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

18 С.Брайан ба Б.Хофман (ред.) Африкийн олборлох салбарын ил тод байдал ба эгэх хариуцлага: Хууль тогтоох байгууллагын үүрэг (Олон улсын хэргийн үндэсний ардчиллын институци, 2007)

19 Ж. Ватс, "Машин угаах ажиллагаа: Түүхэн дэх авлигын хамгийн том дуулиан мөн үү?", Гуардиан, 2017 оны 6-р сарын 1, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history> хаягаар үзнэ үү.

20 Малайзын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс, мөн Малайзын Транспарэнси, Малайзын авилгын 2014 оны (улс төрийн намууд тухайн улсын авлигад хамгийн ихээр өртсөн тоглогч гэх төсөөллийг тогтоосон) барометрээс <http://transparency.org.my/media-and-publications/press-release/ti-m-2014-malaysia-corruption-barometer-mcb-results/> хаягаар үзнэ үү.

Өргөн утгаар нь авч үзвэл авлигын баттай нотолгоо гэхээс илүүтэйгээр авлигын төсөөлөлд үндэслэж хөгжлийг дэмжих түншлэгчид болон бусад талууд шийдвэрээ гаргадаг.

Засаглалын тодорхой стратегигүй байхын улс төрийн болзошгүй эрсдэлүүдийг Израиль улсын сүүлийн үеийн туршлагаас харж болно. Сайн практик туршлагын талаар эрх баригч нам дотроо санал нэгдэхгүй байсан тул лицензийн хэлэлцээрийн талаар ерөнхий сайд болон засгийн газрын гол гишүүд нийтийн өмнө ил зөрчилдөхөд хүрсэн. Намын доторх уг зөрчил болон авлигын эсрэг санаачилгатай ажил намд дутагдсанаас ерөнхий сайдын хийсэн хэлэлцээрийг шүүмжлэхэд хялбар болж, намын улс төрийн болон магадгүй улс орны хэлэлцээ хийх байр суурийг сулруулсан.²¹

Зөвшилцөлд хүрэх, орон нутгийн асуудлыг шийдэх, зөрчилдөөнийг бууруулахад хүртээмжтэй талбар хэрэгтэй

Байгалийн баялгийг дагалддаг онцлог нэг сорилт бол нөөц, баялаг олон тохиолдолд улс орны багахан газар нутагт төвлөрсөн байх явдал юм. Олборлолтын талбайд хамгийн ойр амьдарч буй хүмүүс улс орны бусад хэсэгтэй харьцуулахад сөрөг нөлөөллийг илүүтэйгээр үүрч, улмаар үр шимээс нь илүү хэмжээгээр хүртэх бүрэн эрхтэй гэж үзэх нь элбэг тохиолддог. Бодлоготой холбоотой шийдвэр гаргахад баялаг ихтэй бүс нутгийнхны дуу хоолойг тусгах явдал асуудал дагуулах нь бий. Зарим тохиолдолд ингэж тооцоогүйгээс болж зөрчилдөөн үүсэж мэднэ. Хүртээмжийг нэмэгдүүлэх нийтлэг хоёр арга зам бол дээрээс доош чиглэлтэй буюу орон нутгийнхантай харилцахад төр засгаас хөрөнгө оруулах болон доороос дээш буюу орон нутгийн олон нийтийн үзлийг намын байр суурьт идэвхтэй тусгах хэлбэртэй байдаг.

Норвеги болон Малайзад орон нутгийнхны дуу хоолойг үндэсний бодлогын яриа хэлэлцүүлэгт тусгах боломж нь намын байр суурийг тодорхойлох явдал байдаг. Хуримтлалын сан үүсгэх асуудлаар олон намын зөвшилцөлд хүрснээр нь Норвегийг мэддэг. Харин Арктикт олборлолтын шинэ талбай нээх болон газрын тосны сангийн зарим хэсгийг дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд зарцуулах асуудлаар тус улсад санал хуваагдсан нь олборлолтын талбараас алслагдсан байдлаас хамааралтай байв. Газрын тосны олборлолт явагдах баруун өмнөд бүс нутагт хүчирхэгжсэн Хөгжил дэвшлийн нам тус салбарын орлогыг дотоодын хөрөнгө оруулалтад зориулахын ач холбогдлыг тусгасан байр сууриа эвслийн засгийн газарт орох хэлэлцээний үеэр илэрхийлсэн.²² Өмнө дурдсанчлан, Саравак дахь Баризан Насионал намын гишүүд намынхаа үндэсний яриа хэлэлцүүлэгт орлогыг орон нутагтай хуваалцах тухай асуудлыг хөндөн тавьсан.

21 Израиль улсын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

22 Норвегийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Шигтгээ 1.3: Улс төрийн намууд болон албан ба албан бус хяналтын үүрэг гүйцэтгэгчдийн харилцаа

Улс төрийн намууд баялгийн талаарх бодлогын байр сууриа сонгогчдодоо мэдээлэх, тэдэнтэй харилцахад туслах, мөн бодлогын хэрэгжилтийг дэмжихэд парламент, шүүх, аудитын дээд байгууллага, иргэний нийгмийн бүлгүүд, сэтгүүлчид болон эрдэм шинжилгээний байгууллагынхан албан ба албан бус хяналтын үүрэг гүйцэтгэгчийн хувьд чухал оролцоотой байх боломжтой.

Бодлогын байр суурийг мэдээлэх нь

Баялгийн засаглал техникийн шинжтэй сэдэв тул албан болон албан бус хяналтын үүрэг гүйцэтгэгчдийн цуглуулсан мэдээллээр баялгийн талаарх байр сууриа баяжуулах нь оновчтой болохыг намууд олж мэдсэн байдаг. Жишээ нь Норвегид улс төрийн намууд болон төр засгийн зүгээс тодорхой байр суурийн үндэслэл болох техникийн шинжтэй нарийн зүйлсийг илүү сайн ойлгох үүднээс эрдэм шинжилгээний болон ашгийн бус байгууллагуудтай үе үе зөвлөлддөг.²³ Колумбад орон нутагтай орлогыг хуваалцах болон хөгжлийн хоорондын уялдаа холбооны талаар иргэний нийгмийн байгууллагууд өргөн хүрээний судалгаа явуулж, түүнийгээ уул уурхайн нөөц ашигласны төлбөрийг орон нутагт хэрхэн хуваарилах тухай намуудын мэтгэлцээнд мэдээлэл болгон ашигласан.²⁴ Үүний нэгэн адилаар Гана улсад улс төрийн намууд тодорхой асуудлаар байр сууриа тодорхойлох явцдаа баялгийн засаглалын талаар танилцуулга хийлгэхээр иргэний нийгмийнхнийг урьж оролцуулсан байдаг.²⁵ Өмнөд Африкийн эрх баригч нам болох Африкийн үндэсний конгресс өөрийн гэсэн бодлогын судалгааны байгууллагатай бөгөөд түүгээр олон тооны судалгаа хийлгэдэг.

Сонгогчидтой харилцах нь

Баялгийн засаглалын асуудлууд нарийн түвэгтэй байдаг. Улс төрийн намууд баялгийн засаглалын бодлогыг дэмжих сайн үндэслэл гаргахад тус салбарын үүсгэсэн хүлээлт, ил тод бус байдал саад болж байдаг. Олон улс оронд иргэний нийгмийн байгууллагуудын эвслүүд баялгийн сайн засаглалыг бий болгохын төлөө нөлөөллийн ажил явуулдаг ба асуудлын ач холбогдлыг өргөн олон нийтэд тайлбарлаж байдаг. Зүүн Тиморт Лута Хамутук хэмээх төрийн бус байгууллага улс орон даяар тосгонуудаар аялж, газрын тосны шинэ нээлтийн авчрах ирээдүй болон газрын тосны сан байгуулах шаардлагын тухай тайлбарлаж байв.²⁶ Баялгийн засаглалын асуудлаар хүн амын ерөнхий мэдлэгийг нэмэгдүүлэх замаар улс орны газрын тосны баялгийг хөгжлийн боломж болох өнцгөөс зөв удирдах талаар улс төрийн хоёр нам хийх яриа хэлэлцүүлгийнхээ хүрээг тогтооход нь Лута Хамутук тусалсан.

23 Норвегийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

24 Нэмэлт мэдээллийг Форонационал пор Коломби-ийн вэб хуудаснаас https://www.foronacional.org/formulario_хаягаар_авч_үзнэ_үү.

25 Ганын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

26 Нэмэлт мэдээллийг Лута Хамутукийн вэб хуудаснаас http://www.lutahamutukinstitute.org/ хаягаар_авч_үзнэ_үү.

Хэрэгжилтийг дэмжих нь

Хяналтын үүрэг гүйцэтгэгчид хэрэгжилтийг дэмжих замаар баялгийн засаглалын зорилтуудаа биелүүлэхэд нь намуудад туслах боломжтой. Израильд маргаан дагуулсан лиценз олголтын үеэр тус улсын Дээд шүүх сөрөг хүчний намуудын хүсэлтийн дагуу байгалийн хийг ашиглах хэлэлцээрийг түдгэлзүүлсэн.²⁷ Бразилд үндэсний газрын тосны компанитай холбоотой авлигын хэрэгт намын ямар хүмүүс хэрхэн хамааралтай болохыг тогтооход Аудитын дээд шүүх чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Хэрэгжилт, мониторингийг дэмжих практик мэдлэг, мэдээллийг улс төрчдөд гарган өгөх тал дээр иргэний нийгмийн байгууллагуудын чадавх нэмэгдсээр байна. Олборлолтын төслүүдийг зохих түвшинд хянахад шаардлагатай чадавхыг олж авах нь улс төрийн намуудын хувьд хүндрэлтэй асуудал байж болох хэдий ч орлогын ашиглалт болон олборлолтын үр нөлөөний талаар иргэний нийгмийнхний бэлдсэн тайлангаас хяналт үнэлгээний хүчин чармайлтаа чухам ямар асуудалд төвлөрүүлэх талаар намууд санаа авч болох юм.

Нөөц баялагтай холбоотой эдийн засгийн сорилтууд: Нууц бөгөөд савлагаат нөхцөл байдалд урт хугацаанд үргэлжлэх үр шимийг баталгаажуулах нь

Тэгш бус мэдээлэл, иргэдийн хэт их хүлээлт, орлогын савлагаа, баялгийн шавхагдах шинж зэрэг байгалийн баялгийн засаглалтай холбоотой эдийн засгийн нарийн түвэгтэй асуудлыг сайтар тунгааж, тууштай шийдэхэд улс төрийн намууд бэлэн байх нь ховор. Гэхдээ тодорхой, мэдээлэлтэй бодлогын байр сууриа аль болох эрт тодорхойлсон бол эдгээр сорилтуудыг шийдэх, олборлолтын үр шимийг нэмэгдүүлэх, ирээдүй хойч олон үеийн иргэдэд үр өгөөжөө өгөх явдлыг хангахад тустай. Энэ хэсэгт байгалийн баялагтай холбоотой эдийн засгийн томоохон эрсдэл, тэдгээрийг бууруулахад улс төрийн намуудын гүйцэтгэх онцгой үүргийн талаар танилцуулна.

Улс төрийн намуудын мэргэжлийн түвшний мэдээлэлд үндэслэх мөрийн хөтөлбөр олборлолтыг улс орны хувьд сайн нөхцөлөөр хийхэд тустай

Баялгийн засаглалын өөр нэг уламжлалт сорилт бол баялаг ихтэй улс орны төр засагтай харьцуулахад олборлох салбарын компаниуд илүү мэдлэгтэй байдаг бөгөөд сайн зөвлөгөө авдаг явдал юм. Зөвхөн гэрээ хэлэлцээ хийхэд бус лиценз олголтын тогтолцоо, татварын дэглэм, байгаль орчин, нийгэм, орон нутгийн агууламжтай холбоотой үүргүүдийн хувьд ч ийм байдаг.

Мэдээллийн ийм зөрүү нь тухайн салбарын техникийн нарийн шинж чанар, хувийн салбарын санаатай нууцлал, мөн компаниуд биет байдлаар баялагт илүү ойр ажилладгаас үүдэн гардаг. Мэдээллийн тэгш бус байдал болон дагалдан үүсэх үл итгэлцлээс хамаарч төр засаг баялгийнхаа үнэ цэнээс бүрэн хэмжээгээр хүртэж чадахгүй байх нөхцөл үүсэж болно. Жишээ нь төлөх татвараа бууруулах зорилгоор алтны ачилтаа 2000-2017 онд дутуу тайлагнаж байсан гэж Барик Голдыг саяхан Танзанийн засгийн газар буруутгасан. Улмаар засгийн газар экспортыг түр хугацаагаар хориглосон бөгөөд дараа дараачийн мэтгэлцээн

27 Израилийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

ээдрээтэй, ихээхэн сөргөлдөөнтэй ба өндөр өртөгтэй байсан.²⁸ Баялаг ихтэй улс орнууд нарийн түвэгтэй олон тооны шийдвэрийг богино хугацаанд гаргах шаардлага үүсдэг бөгөөд засгийн газар тухайн асуудлаар бүрэн ойлголтгүй байх нь компанид ихэвчлэн давуу тал болдог.

Намууд баялгийн засаглалын талаар нарийвчилсан байр сууриа тодорхойлсноор намын шатлал бүрд техникийн шинжтэй асуудлуудын талаарх ойлголтоо сайжруулах, аливаа эсэргүүцэлд мэдлэг, итгэл үнэмшилтэйгээр хариулах боломжоо нэмэгдүүлэх шаардлагыг үүсгэдэг. Парламентын гишүүн бөгөөд Өмнөд Африкийн парламентын Эрдэс баялгийн хорооны дарга асан Фэйт Бикани “Эрх баригч нам дотроо, намын бүхий л зохион байгуулалттай талбаруудыг ашиглан уул уурхай, эрдэс баялгийн бодлогын чиглэлээр мэргэшсэн хүмүүсээс шаардлагатай дэмжлэгийг аван бүх асуудлаар бүрэн хэмжээнд мэтгэлцэх явдал их чухал. Улмаар асуудлыг хариуцсан хороонд санал хураалт явагдахад миний хувьд итгэл төгс шийдвэр гаргах боломжтой болно” хэмээн тайлбарлажээ. Ялангуяа гэрээ байгуулах хэлэлцээний үеэр засгийн газрын албан тушаалтнуудын шуурхай гаргасан шийдвэрт итгэлтэй байхад энэ нь онцгой чухал. Намууд тодорхой байр суурьтай бол тухайлбал сангийн болон уул уурхайн яамд тус тусдаа шийдвэр гаргахгүй байх, мөн компаниудтай нэгдмэл байр сууринаас харилцах явдлыг хангахад тустай.

Намууд хүлээлтийг удирдахад туслах, урт хугацааны төлөвлөлтийг дэмжих боломжтой

Байгалийн баялагтай холбоотой орж ирэх орлогын их хэмжээтэй урсгал гэнэтийн бөгөөд томоохон өөрчлөлтийг авчрах маш их хүлээлтийг хүн амын дунд үүсгэдэг.²⁹ Ийм хүлээлтийн үед хуримтлалын сан үүсгэх зэрэг баялгийн орлогын савлагаа, гаж нөлөөнөөс эдийн засгийг хамгаалахад тустай алсыг харсан шийдвэр гаргахад төр засагт хүндрэлтэй байдаг.³⁰

2008 онд газрын тос нээн илрүүлсэн Ганын улс төрийн томоохон намууд баялгийн засаглалын талаар тодорхой, мэдээлэлтэй байр суурьгүй байсан тул олон нийтийн хүлээлтэд автагдах явдал нийтлэг байв. 2008 оны сонгуулийн өмнө тухайн үедээ сөрөг хүчний намын нэр дэвшигч Ерөнхийлөгч Жон Атта-Миллс дэмжигчдийнхээ цуглааны үеэр “Энэ улс их баялагтай. [...] Та бүхнийг юу дуртайгаа хийх боломжоор хангахын тулд бид уг баялгийг ашиглах болно” гэж мэдэгдэж байв.³¹ Үүнээс хоёр жилийн дараа газрын тосны үнэ огцом унахад богино хугацааг тооцон баялгийг удирдах бодлогоос улбаалан төсөвтэй холбоотой үүсдэг нийтлэг урхинаас улс орноо хамгаалах ямар ч арга хэмжээг намууд авч хэрэгжүүлээгүй бөгөөд үнэ өндөр байхад төсвөө хэтрүүлэн зарцуулж, харин дараа нь төсвийн ихээхэн алдагдал хүлээсэн нь ил болсон.³²

28 ‘Барик Голдын Танзанийн хэлэлцээр үнэтэй жишиг болох боломжтой: хувьцаа эзэмшигчид,’ Ройтерс, 2017 оны 10-р сарын 25, <http://www.reuters.com/article/barrick-gold-acacia-shareholders/barrick-golds-tanzania-deal-may-set-expensive-precedent-shareholders-idUSL2N1MZ1F4>.

29 Росс (тэмдэглэл 7).

30 П. Коллиер, Африк дахь байгалийн баялаг ба зөрчилдөөн (Бикон, 2009 оны 11-р сар), <http://the-beacon.info/countries/africa/natural-resources-and-conflict-in-africa/> хаягаар үзнэ үү.

31 Том хүмүүс, Рачэл Бойнтон-ын удирдсан баримтат кино (2013: Бойнтон филмз), 35:30.

32 Гана улсын кэйс жишээг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Салбарын өөрчлөлт, савлагааг сөрж шуурхай арга хэмжээ авах боломжийг намууд бүрдүүлж чадна

Түүхий эдийн үнэ байнга хувьсаж, тухайн улсын хөрөнгө мөнгөө үр ашигтай зарцуулах чадамжид хүчтэй нөлөөлж байдаг.³³ Улс орны мэдэлд буй бодлогын сонголтууд уурхайн амьдралын мөчлөг болон тодорхой төрлийн баялгийн үйлдвэрлэлийн ерөнхий орчлоос хамаарч өөрчлөгдөж байдаг. Шинэ үйлдвэрлэгч улсын хувьд хөрөнгө оруулагчид нэмэлт эрсдэлээс болгоомжилсон хандлагатай байдаг бөгөөд тухайн баялгийг улс орон дотооддоо ашиглахад өгөөж нэг их байдаггүй. Төр засгийн бодлого ийм нөхцөл байдалд уян хатан хариу арга хэмжээ авах боломжийг хангасан байх ёстой.

Жишээ нь Перу улсад байгалийн хийн талбайг 1984 онд нээсэн боловч олборлолт эхэлтэл 20 гаруй жил өнгөрсөн. Хийн үнэ огцом унасны дараахан буюу 2016 онд нэг талбайн нөөц төсөөлж байснаас бага болох нь тогтоогдож олборлолтын эдийн засгийн тооцоо өөрчлөгдсөн. Хийг цаашид ч боломжийн үнээр зарах явдлыг баталгаажуулах үүднээс шинэ мэдээлэл дээр үндэслэж өмнө хийсэн гэрээ хэлэлцээрт оруулсан өөрчлөлтийн талаар намууд байр сууриа шинэчлэн тодорхойлох шаардлага үүссэн.³⁴ Ерөнхий ийм орчинд улс төрийн намууд өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалд уян хатан хандаж, дасан зохицох шаардлагатай хэдий ч анхнаасаа хэлбэлзэл өөрчлөлтийг саармагжуулах бодлогын зөвлөмжүүд болон алсыг харсан төлөвлөгөөг боловсруулсан байх хэрэгтэй. Түүнчлэн аль нэг хууль тогтоомжид онцгойлон анхаарлаа төвлөрүүлбэл газрын тосны үнэ огцом унахад бодлогын бусад сорилтууд эмзэг асуудал болж хувирдгийг Ганын улс төрийн намууд олж мэдсэн байдаг. Улмаар газрын тосны үнийн хямрал болон түүнтэй зэрэгцсэн үндэсний өрийн түвшний өсөлтийг намууд ашиглан үнэ буурсан үед хөгжлийг түлхүү дэмжих бодлогын илүү нарийвчилсан байр суурийг тодорхойлоход анхаарсан.

Шигтгээ 1.4: Нам хоорондын яриа хэлэлцүүлгийн онцгой үнэ цэнэ

Нам хоорондын яриа хэлэлцүүлэг болон зөвшилцөлд хүрэхийг зорих нь ихэнхдээ хүнд хэцүү, улс төрийн хувьд эрсдэлтэй ажил байдаг. Гэвч нөөц баялгийг удаан хугацаанд ашиглах ба баялгийн засаглалын шийдлүүд найдвартай байх шаардлагатай тул нам хоорондын яриа хэлэлцүүлэг нэн чухал бөгөөд заримдаа зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Энэ шигтгээнд нөөц баялагтай холбоотойгоор нэг намын хүрээнээс хальсан бодлого бүхэлдээ улс орны хувьд ашиг тустай байдаг шалтгааныг харуулсан хоёр жишээг танилцуулна

33 Нэмэлт мэдээллийг Буурах үнэ, өсөх эрсдэл: Түүхий эдийн үнийн уналтын тухай цуврал, Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/collection/falling-prices-rising-risks-series-low-commodity-prices> хаягаар үзнэ үү.

34 Перу улсын кэйс жишээг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Орлогын менежмент: улсынхаа шингээх чадавхад түшиглэн урт хугацааны туршид зарцуулах нь

Баялгийн орлогыг оновчтой зарцуулахын тулд савлагаатай холбоотой үүсэх богино хугацааны сорилтууд болон шингээх чадавх, шавхагдах байдалтай холбоотой урт хугацааны сорилтуудыг авч үзэх шаардлага үүснэ. Сорилтуудад барих хариу сонгуулийн мөчлөг бүрээр өөрчлөгдвөл эдийн засагт хүнд үр дагавартай. Улс төрийн зөвшилцөлд хүрэхэд хүч гаргах нь үр ашигтай болохын жишээ Чили улс гэдгийг Өмнөх үг-д тэмдэглэсэн. Алсыг харсан төсвийн шинэчлэл болон тодорхой байр суурь, олон нийтийн мэтгэлцээнд суурилсан намын хүчтэй тогтолцооны дүнд бий болсон хэрэгслүүдийн ачаар ихэнх улстай харьцуулахад түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлийг илүүтэйгээр сөрж чадсан байдаг. Өөр нэгэн маш эерэг жишээ болох Норвеги улсад урт хугацааны тогтвортой байдлын ач холбогдол, дотоодын эдийн засгийн шингээх чадавхын хязгаарын талаар улс төрийн өргөн хүрээнд ойлгосноор төсвийн дүрмүүдийг дэмжин гаргасан байдаг.

Зүүн Тиморын улс төрийн намууд олон саадыг даван туулж газрын тосны орлогын менежментийн сайн тогтолцоог бүрдүүлж чадсан. Тус улс анх газрын тос илрүүлэх үед улс төрийн хоёр гол нам болох Тусгаар Тогтносон Зүүн Тиморын Хувьсгалт Фронт (Фретилин) болон Тиморын сэргэн босолтын үндэсний конгресс (ТСБҮК) орлогыг ирээдүй хойч үеийнхэнд зориулан хуримтлуулах зорилготойгоор газрын тосны сан байгуулах хуулийг батлан гаргах чиглэлээр хамтран ажилласан.³⁵ Хэдэн жил орлогоо хуримтлуулсны дараагаар улс орны ойрын ирээдүйд тулгамдаад байгаа хэрэгцээ шаардлага ирээдүй хойч үеийнхний алсдаа хүртэх үр өгөөжөөс илүү чухал гэж улс төрчид үзэх болсон. Улмаар санд хуримтлуулсан хөрөнгө мөнгийг тус улс зарцуулж эхэлсэн. Гэвч орлогоо их хэмжээгээр шууд үр ашигтайгаар зарцуулахад төр засгийн болон эдийн засгийн нэн доогуур түвшинд байсан шингээх чадавх асуудал дагуулахыг хоёр нам удалгүй ойлгосон. Үүний дүнд тус хоёр нам хамтран ажиллаж, улс орны 20 жилийн стратеги төлөвлөгөөг боловсруулж, эдийн засгийн шингээх чадавхыг нэмэгдүүлэх, үүнд дотоодын ажиллах хүчний ур чадварыг нэмэгдүүлэх, харилцан дэмжих дэд бүтцийг бий болгох, төр засгийн ажиллах тогтолцоог сайжруулах зэрэгт хөрөнгө оруулахаар болсон.³⁶

Санхүү, татварын нөхцөл ба компаниудтай хэлэлцээ хийх нь

Нам хоорондын яриа хэлэлцүүлэг үр нөлөөгөө өгч болох баялгийн засаглалын өөр нэг асуудал бол олборлох компаниудад үйлчлэх санхүү, татварын нөхцөл юм. Санхүү, татварын тогтвортой, найдвартай тогтолцоог бүрдүүлж чадсан улс орон олборлолтын хамгийн сайн, найдвартай компаниудыг амжилттай татах хандлагатай байдаг. Сонгууль болгоноор нөхцөл өөрчлөгдөх эрсдэл их гэж компаниуд үзвэл тухайн улсад ажиллах сонголтыг хөрөнгө оруулагчид хийх магадлал буурах, эсхүл нийтлэг бус нөхцөлүүдийг анхнаасаа шаардах байдал үүсэж болно.

35 Нэмэлт мэдээллийг Д. Трививово ба Н.А. Сейхас Миранда, Ирээдүйд хөрөнгө оруулах нь: Зүүн Тиморын газрын тосны сан (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2016 он), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/investing-for-the-future-timor-lestes-petroleum-fund.pdf> хаягаар үзнэ үү.

36 Зүүн Тиморын Ардчилсан Бүгд Найрамдах Улс, Стратеги хөгжлийн төлөвлөгөө, 2011-2013, Үндэсний парламентад өргөн барьсан хувилбар, <http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2011/07/Timor-Leste-Strategic-Plan-2011-20301.pdf> хаягаар үзнэ үү.

Замби улсад 2008 оноос хойш улс төрийн удирдлага өөрчлөгдөх болгонд уул уурхайн татварын дэглэм өөрчлөгдөж байсан. Улмаар уул уурхайн нэгэн томоохон компани үйл ажиллагаагаа олборлолтын бодит нөхцөлүүдийг үнэлэх боломж олдох хүртэл буюу 2015 оны үндэсний сонгууль өнгөртөл зогсоосон. Тус мөчлөгт дүн шинжилгээ хийсэн татварын мэргэжилтний тайлбарласнаар “уг нөхцөл байдал нь татвараа үнэнчээр төлөгчдөд хуулийн тодорхой бус байдлыг өөрийн тусын тулд ашиглахыг зорих, харин үнэнч бусаар төлөгчдөд татвараас зугтах, мөн татварын албанд авлига үүсэх боломжийг нэмэгдүүлж” байв.³⁷ Аргентинд намуудын хооронд эрх мэдэл шилжихэд лиценз олгогч байгууллагыг үндэсний болон бүс нутгийн засаг захиргаанд ээлжлэн шилжүүлж байв.³⁸ Ийнхүү сонгуулийн мөчлөг, үр дүнгээс хамаарч хувийн хэвшил олборлолтод оролцох байдал хувьсан өөрчлөгдөж ирсэн.

Ийм асуудлаар нам хоорондын яриа хэлэлцүүлгийг өрнүүлснээр зөвшилцөлд хүрч, хөрөнгө оруулалтыг тогтмол татаж байх орчныг болон төр засгийн хувьд олох орлогоо нэмэгдүүлэх таатай боломжийг бүрдүүлэх юм.

Дараачийн алхмууд

Баялаг ихтэй улс орны иргэд байгалийн нөөц, баялгийнхаа үр шимийг хүртэх явдалд баялгийн хараал хэмээх үзэгдэлтэй холбоотой үүсдэг сорилт, бэрхшээлүүд хэтэрхий удаан хугацаанд саад болж ирсэн. Олборлолт эдийн засгийг гажуудуулж, улс орны төсвийг түүхий эдийн үнийн савлагаанаас хараат болгож, нийгэм, байгаль орчны даамжирсан нөлөөг үүсгэж, дотооддоо болон гадаадад байх цөөн тооны дээдсийн хүрээнийхэнд л үр шимээ өгсөн нь бий. Харин байгалийн баялаг утга төгөлдөр, тогтвортой хөгжилд хувь нэмэр оруулах явдлыг хангахад улс төрийн намууд идэвхтэй бөгөөд иж бүрэн мэдээлэлд тулгуурласан үүргийг гүйцэтгэж ирсэн бөгөөд цаашид ч гүйцэтгэх боломжтой.

Төр засгийн бүх шатанд хүрч ажиллах болон бодлогын шийдвэрт нөлөөлөх боломжтойгоос гадна иргэдтэйгээ ойр байдаг тул байгалийн баялгийн засаглалтай холбоотой үүсдэг улс төрийн болоод эдийн засгийн өвөрмөц сорилтуудыг шийдэх онцгой боломж улс төрийн намуудад бий. Хоёрдугаар бүлэгт танилцуулсан зургаан кэйс судалгаагаар улс төрийн намууд эрх баригч болон сөрөг хүчний байр сууринаас баялгийн засаглалд үзүүлэх эерэг ба сөрөг нөлөөллийг онцолсон болно.

Үзүүлэх нөлөө нь эерэг байх явдлыг хангахын тулд улс оронд тулгамдсан гол асуудлаар намууд тодорхой, мэдээлэлтэй, тухайн нөхцөл байдалд зохимжтой бодлогын байр суурьтай байх хэрэгтэй. Ийм байр суурийг тодорхойлох талаар гуравдугаар бүлэгт танилцуулсан ба уг үйл явц дангаараа намыг болон улс орныг баялгийн хүчтэй засаглалд хүргэх замд гаргаж өгөх боломжтой. Магадгүй хамгийн чухал зүйл бол бодлогын байр суурь нь байгалийн баялгийн бодлогыг боловсруулж, хэрэгжүүлж, хяналт тавих намын гишүүд болон сонгогчдод гарааны цэг болж өгөх юм.

37 М. Хинфелар ба Ж. Жессика Ачбэргэр, Замби улс дахь байгалийн баялгийн олборлолтын улс төр (Үр дүнтэй төр ба хүртээмжтэй хөгжлийн судалгааны төв, 2017).

38 А. Бауэр нар, Олборлох салбарын орон нутгийн засаглал: Орон нутгийн сорилтуудыг шийдвэрлэх замаар үндэсний цэцэглэлтийг дэмжих нь (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2016 оны 8-р сар), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/subnational-governance-extractives-fostering.pdf> хаягаар үзнэ үү.



Зургаан улсад баялгийн засаглалд улс төрийн намууд нөлөөлсөн түүх

Энэ бүлэгт баялгийн засаглалын хувьд хүрсэн үр дүнд улс төрийн намууд сайн болон муу нөлөө үзүүлсэн талаарх нэгдүгээр бүлгийн агуулгыг үргэлжлүүлэн тайлбарлах юм. Үүнд энэ тайланд зориулан боловсруулж, ашигласан зургаан улсын кэйс судалгааг танилцуулна. Кэйс судалгаа бүрд тухайн улсын улс төрийн намуудын дотроо болон бусадтай хамтран бодлого боловсруулах үйл явцыг нарийвчлан судлах юм. Кэйс судалгаа бүрд баялагтай холбоотой гаргах шийдвэрийн хэлхээний дагуух бодлогын аль нэг асуудалд голчлон төвлөрсөн.

1. **Норвегийн** кэйс судалгаанд газрын тосны салбарын засаглалын хувьд зөвшилцөлд хүрэхэд улс төрийн намууд ямар үүрэгтэй оролцсоныг шинжилсэн бөгөөд үүнд салбарын стратеги, газрын тосны сангийн удирдлага болон олон нийтийн дунд өрнөх мэтгэлцээн сүүлийн жилүүдэд өөрчлөгдөж буй хандлагыг тусгасан.
2. **Израиль** улсын кэйс судалгаанд тус улсын засгийн газар болон байгалийн хийн хамгийн том талбайг хөгжүүлэхийг зорьж буй компаниудын хоорондын гэрээтэй холбоотойгоор засгийн газрын дангаар хийсэн үйлдлийг сөрөг хүчний нам институцийн хяналтын механизмаар дамжуулан нягталж, улмаар өөрчлөхөд хүргэсэн тухай өгүүлнэ.
3. **Өмнөд Африкийн** кэйс судалгаанд эцсийн дүндээ эрх баригч намаас нэгэн фракц салж шинэ улс төрийн нам байгуулахад хүргэсэн уул уурхайн салбарын нийгэмчлэлийн талаарх улс орон даяар явагдсан мэтгэлцээнтэй холбоотойгоор эрх баригч эвслийн доторх болон нам хоорондын бодлого боловсруулах үйл явцыг судалсан.
4. **Гана** улсын кэйс судалгаанд тус улсын газрын тосны орлогын менежментийн дүрмүүд үүссэн тухай болон улс төрийн өрсөлдөөнөөс хамаарч тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд тулгарсан сорилтуудын талаар шинжилнэ.
5. **Малайзын** кэйс судалгаанд газрын тосны орлогыг олборлогч мужуудтай хуваалцах талаар Саравакийн улс төрийн намууд болон холбооны засгийн газрын хооронд үүссэн хүчний харьцааг судалсан.
6. **Перу** улсын кэйс судалгаа нь байгалийн хийг дотооддоо ашиглах эсхүл экспортлох талаар 2016 оны ерөнхийлөгчийн сонгуулиар нэр дэвшигчид болон тэдгээрийн төлөөлж буй намуудын байр суурь, түүнийгээ хэрхэн тодорхойлсон талаар голлон харуулна.

Дээрх кэйс судалгаанд эрдэм шинжилгээний, бодлогын болон сэтгүүлчдийн бичвэр, мөн намуудын төлөөлөл болон бусад оролцогч талуудтай хийсэн ярилцлагыг мэдээлэл болгон ашигласан. Яриа авах хүсэлтийг томоохон бүх намд хүргүүлсэн. Бүх кэйс судалгаанд дүн шинжилгээ хийхэд ашигласан судалгааны асуудлуудад: намуудын доторх бодлогын байр суурийг боловсруулах үйл явц; шийдвэрт хүрэх, эсхүл буулт хийхэд хүргэсэн хүчний харьцааг ойлгох зорилгоор бусад намуудтай хэлэлцээ хийх, яриа хэлэлцүүлэг өрнүүлэх үйл явц, сэдвүүд; сонирхлын бүлгүүд, иргэний нийгэм, сонгогчид, мэргэжилтнүүд болон олон улсын тоглогчдын гүйцэтгэх үүрэг; мөн улс төрийн үйл явцын талаарх ирээдүйд чиглэсэн сургамж зэрэг хамаарна.

Улс орныг сонгохдоо газар зүйн ялгаатай байдал, сонгуулийн үеэр эсхүл тодорхой хямралтай нөхцөл байдалд, тухайлбал салбартай холбоотой томоохон шийдвэр гарах эсхүл газрын тосны үнэ унах зэрэг гадаад орчин өөрчлөгдөхөд шийдэл хайх улс төрийн мэтгэлцээнд байгалийн баялгийн засаглалын асуудлуудын эзлэх байр суурь зэргийг харгалзан үзсэн болно.

Кейс судалгаа: Норвеги

Олборлох салбарт улс төрийн
зөвшилцлийг бүрдүүлэх нь



© Marius Dobilas/ Shutterstock.com

Кайза Тороскайнен ба Лаури Хэйтаян

НОРВЕГИ, ГОЛ ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД, 2015 он

ХҮН АМ

5.2 саяⁱ

НЭГ ХҮНД НОГДОХ ДНБ

(Худалдан авах чадвар)

\$61,200ⁱⁱ

БАЙГАЛИЙН ҮНДСЭН БАЯЛАГ

Газрын тос, байгалийн хий

БАЯЛГИЙН ОРЛОГЫН ДНБ-Д

ЭЗЛЭХ % 9ⁱⁱⁱ

УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО

Парламентын ардчилал

ЭРХ БАРИГЧ НАМУУД

Консерватив нам, Дэвшил нам

СӨРӨГ ХҮЧНИЙ НАМУУД

Хөдөлмөрийн нам, Төв нам,

Христийн ардчилсан нам,

Либерал нам,

Ногоон нам, Социалист

зүүнийхэн^{iv}

ЭКСПОРТОД ЭЗЛЭХ ЖИН, 2015 он^v

БУСАД


36%

УУЛ УУРХАЙ

6%

ГАЗРЫН ТОС & БАЙГАЛИЙН ХИЙ

- i "Өгөгдлийн банк 2015: Хүн ам, нийт," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.
- ii "Өгөгдлийн банк 2015: Нэг хүнд ногдох ДНБ (оны US\$)," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.
- iii "Өгөгдлийн банк 2015: Байгалийн баялгийн нийт орлого (ДНБ-ний %)," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.
- iv Норвегийн парламент (Стортингет), <https://www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Parliamentary-Party-Groups>.
- v "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод түлшний экспортын эзлэх %", Дэлхийн банк (2015), <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> ба "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод хүдэр ба металлын экспортын эзлэх %", Дэлхийн банк (2015), <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.



Кейс судалгаа: Норвеги

Олборлох салбарт улс төрийн зөвшилцлийг бүрдүүлэх нь

Улс төрийн тогтолцоо

Норвеги улс төрийн хувьд үндсэн хуулийн монархи бүхий төлөөллийн парламентын ардчиллын тогтолцоотой. Кабинет нь ерөнхий сайдын удирдлага дор гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Хууль тогтоох эрх засгийн газар болон олон намын тогтолцооны хүрээнд сонгогддог парламент (Стортинг) хоёрт байдаг. Сүүлийн хэдэн арван жил гол төлөв Консерватив болон Хөдөлмөрийн намын тэргүүлсэн эвслийн засгийн газрууд улс орныг удирдаж ирсэн. Норвегийн улс төрийн тогтолцооны онцлог шинжүүдэд парламентын бүрэн эрхийн тогтмол хугацаанд сонгууль зарлах боломжгүй байдаг болон цөөнхийн засгийн газар байгуулагддаг уламжлал зэргийг нэрлэж болно.

Байгалийн баялгийн өв ба засаглал

Норвеги 1960-аад онд газрын тос илрүүлснээс хойш уг түүхий эдийн дэлхийн томоохон олборлогчдын нэг болсон. 2015 онд олборлох салбар бүхэлдээ ДНБ-ний 15 хувь, засгийн газрын орлогын 20 хувийг бүрдүүлж байв.³⁹ Газрын тос, эрчим хүчний яам, Газрын тосны захиргаа, Статойл зэрэг салбарын гол институциудын үүргийг, мөн газрын тосны орлогыг удирдах дүрмийг хууль тогтоомж болон бодлогоор тодорхойлж өгсөн байдаг.⁴⁰ Газрын тосны орлогыг Сангийн яамны хяналт дор төв банкны удирддаг (өмнө нь газрын тосны сан гэж нэрлэж байсан) Тэтгэврийн санд хуримтлуулж, эцсийн дүндээ Стортингд тайлагнадаг. Төв банк сангийн өдөр тутмын хөрөнгө оруулалтын шийдвэрүүдийг удирддаг.⁴¹ Тэтгэврийн сангаар болон төсвийн дүрмийн⁴² дагуу газрын тосны орлогоо удирдах Норвегийн засаглалыг тогтвортой, ил тод, ардчилсан гэж нийтээр хүлээн зөвшөөрдөг.

Энэхүү кэйс судалгаанд засаглалын ийм орчныг үүсгэхэд улс төрийн намууд болон зөвшилцөлд хүрэх үйл явдлын гүйцэтгэсэн үүргийг, мөн Норвегийн улс төрийн дүр төрхөд сүүлийн үед гарч буй өөрчлөлтүүдийг шинжилсэн болно.

39 Норск Петролиум болон Дэлхийн банкны мэдээлсэн тоо зөрж болзошгүй. http://www.norskpetroleum.no/en/economy/governments-revenues-г_үзнэ_үү.

40 Баялгийн засаглалын индекс (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2013), http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/country_pdfs/norwayRGI2013.pdf.

41 Норвегийн банкны хөрөнгө оруулалтын менежмент, <https://www.nbim.no/en/the-fund/governance-model>.

42 "Норвегийн төсвийн бодлогын суурь зарчим бол төсвийн дүрэм юм. Уг дүрмээр бизнесийн тухайн мөчлөгийн хувьд жилийн 4 хувьтай байх тооцоотой сангийн хүлээгдэж буй бодит өгөөжийг л засгийн газар зарцуулж болохыг заасан байдаг." https://www.nbim.no/en/the-fund/хаягаар_үзнэ_үү.

Яриа хэлэлцүүлэг ба зөвшилцлийг бүрдүүлэх нь: газрын тосны сан

Хожим нь Норвеги улсын засгийн газрын тэтгэврийн сан гэж нэрлэх болсон газрын тосны санг 1990 онд байгуулсан. Санг байгуулахаас өмнө орлого шууд улсын төсөвт ордог байсан нь Норвегичуудыг валютын ханшийн чангарал, түүнийг дагалдах олборлолтын бус экспортын салбаруудын уналт зэрэг “Голланд өвчин”-ий нөлөөнөөс болгоомжлоход хүргэж байсан. Ийм нөхцөл байдалд “Консерватив болон Хөдөлмөрийн нам хоёулаа газрын тосны бүх мөнгийг Норвегийн эдийн засагт нэг дор оруулах боломжгүй гэдэг дээр санал нийлж байсан тул сангийн хувьд зөвшилцөлд хүрэхэд хүнд байгаагүй” гэж Консерватив намыг төлөөлсөн сангийн сайд асан, өнөөдрийн ерөнхий аудитор, парламентын гишүүн Пер-Кристиан Фосс хэлсэн байдаг. Санг байгуулах анхны саналыг аль 1983 онд Консерватив, Христийн ардчилсан болон Төв намууд засагт байхад Сангийн яам гаргасан байдаг. Тэд анх сангийн бүтэц, удирдлага, засаглалын зарчмууд болон хөрөнгийн дундаж өгөөжөөс хэтрэхгүй дүнг жил бүрийн төсөвт шилжүүлж болох тухай төсвийн дүрмийн төслийг гаргасан байдаг. Дараагаар нь Хөдөлмөрийн нам эрх барих болж эдийн засгийг голланд өвчнөөс хамгаалах тухай өмнө нь тохирсон хэлэлцээрийн үндсэн дээр дүрэм, институцийг эцэслэн тогтсон байдаг. Тиймээс сангийн зарчим болон төсвийн дүрмийн загварыг гаргах талаар нэгдмэл саналд хүрэхэд улс төрийн томоохон намууд бүгд оролцсон байдаг. Улс төрийн зөвшилцөлд хүрэхэд нэмэр болсон өөр нэг хүчин зүйл бол сангийн дүрмийн төслийг гаргах үе буюу 1980-аад оны дунд үед газрын тосны орлого харьцангуй бага байсан тул санаачилсан дүрэм улс төрийн хүчтэй мэтгэлцээнийг дагуулаагүй бөгөөд Сангийн яамны гаргасан нарийвчилсан зарчмуудыг зөвшөөрөхөд улс төрчдөд хүндрэлтэй байгаагүй. Түүнээс хойших үеийн засгийн газрууд дээрх зарчмуудыг үргэлжлүүлэн мөрдөж ирсэн. Үе үе буюу 2009-2010 оны санхүүгийн хямрал болон 2015 оны газрын тосны үнийн уналтын дараа сангаас их хэмжээний зардал гарахад сөрөг хүчин ерөнхийдөө дэмжиж байсан.

“Улс төрийн соёл гэдэг нь дандаа санал нийлэхийн нэр биш харин ерөнхий хэлэлцээрт хүрэхийн тулд хэлэлцээ хийж, дараа нь хэлэлцсэн үр дүнгээ биелүүлэхийг зорих явдал юм.”

Парламентын гишүүн Марит Арнстад

Газрын тосны сангийн талаарх анхны зөвшилцөлд зөвхөн Социалист зүүнийхэн болон Дэвшил намууд л оролцоогүй. Дараа нь тэд санг шүүмжилж, газрын тосны орлогын зарцуулалтыг нэмэгдүүлэхийг дэмжиж байсан. Гол намууд газрын тосны орлогыг хэт их хэмжээгээр зарцуулахаас үүсэх эрсдэлийн талаар шүүмжлэгч намууд болон сонгогчдыг ятгахын тулд Парламентын гишүүн ба Төв намыг төлөөлсөн Газрын тос, эрчим хүчний сайд асан Марит Арнстад-ын хэлсэнчлэн “сургах ихээхэн ур чадварыг ашигласан”. 2013 онд Консерватив намтай хамтран эвслийн засгийн газар байгуулсны дараа Дэвшил намын газрын тосны сангийн талаарх байр суурь харьцангуй төвийг сахих болсон нь засгийн газарт оролцох үед хэлэлцэх болон буулт хийх шаардлага үүссэнтэй холбоотой байсан нь анхаарал татаж буйг энд тэмдэглэж байна.

Газрын тосны сангийн суурь зарчим болон төсвийн дүрмийн талаар өргөн хүрээнд зөвшилцөлд хүрч чадсан хэдий ч сангийн хөрөнгө оруулалтын стратегийн талаар эрчимтэй мэтгэлцээн өрнөж ирсэн бөгөөд энэ яриа хэлэлцүүлэгт намууд болон парламент нэн чухал үүргийг гүйцэтгэсэн. Чулуужсан түлшний салбарын компаниудыг сангийн хөрөнгө оруулалтаас хасах тухай саналыг анх 2013 онд шинээр сонгогдсон Ногоон намын зүгээс парламентад танилцуулсан. Эхэндээ уг саналыг маш олон саналын зөрүүгээр дэмжээгүй. Гэхдээ хэдхэн сарын дотор Социалист зүүний нам ижил сэдвээр санал боловсруулан танилцуулсан. Консерватив намын тэргүүлсэн засгийн газар уг саналыг эхлээд эсэргүүцэж, ёс зүйн үндэслэлээр тамхины компани зэрэг цөөн салбарыг л хасаж, бусад тохиолдолд хөрөнгө оруулалтын хувьд цэвэр эдийн засгийн шалгуурыг харгалзахыг дэмжиж байв. Хэлэлцээ хийсний дүнд бүх чулуужсан түлш бус зөвхөн нүүрсийг хасах саналыг Сангийн яаманд шилжүүлж нэмэлт төлөвлөлт хийхээр болж, эцсийн дүндээ 2014 онд парламентаар баталсан.⁴³

Шигтгээ 2.1: Намын бодлогын байр суурийг тодорхойлох нь

Норвегийн намууд улс төрийн хөтөлбөрөө боловсруулахдаа сонгуулийн дөрвөн жилийн мөчлөгийг удирдлага болгодог. Хөтөлбөрийг намын конгрессын уулзалтаар дараагийн бүх нийтийн сонгуулиас гол төлөв нэгээс хоёр жилийн өмнө баталдаг. Хөтөлбөр боловсруулах үед эрдэмтэд, сонгогчид болон салбарынхантай өргөн хүрээний, тогтмол зөвлөлдөөнийг зохион байгуулах нь нийтлэг байдаг.

Орлогын менежментийн ерөнхий тогтолцооны талаар ихэнх намууд өргөн хүрээнд санал нийлдэг хэдий ч газрын тосны сангийн хөрөнгө оруулалтын стратеги болон Арктикын бүсэд хайгуул эхлүүлэх талаар намууд дотооддоо хуваагдмал байдалтай бөгөөд санал хураалт маш ойр дүнгээр шийдэгдэж байв. Намын байр суурийг санал хураалтаар шийддэг ба намын гишүүд олонхын шийдвэрийг мөрддөг.

Төлөвшсөн намууд газрын тосны салбарын тухай ойлголт, судалгааны чадавхаа олон арван жилээр хөгжүүлж ирсэн. Ирэх 20 жилд газрын тосны үйл ажиллагааг хумих саналыг боловсруулах явцтай холбоотойгоор жижиг намд учирдаг чадавхын асуудлаар парламентын гишүүн, Стортингд анх удаа 2013 онд төлөөлөлтэй болсон Ногоон намын хэвлэлийн төлөөлөгч Расмус Ханссон хэлэхдээ “Том намтай харьцуулахад ийм алхмын санхүүгийн үр нөлөөг нарийн тооцох бидний судалгааны чадавх хязгаарлагдмал байсан. Бидний мэдлэг туршлага гол төлөв ТББ-аас гаралтай. Гэхдээ бид логик сэтгэлгээнд тулгуурлаж, газрын тосыг шат дараатайгаар шахах нь “хэрвээ” бус “хэзээ яаж” гэдэг асуудал гэдгийг нотолж байсан. Энэ байр суурийг бусад намууд илүү нухацтай авч үзэх явдал нэмэгдэж байгаа” гэжээ.

Газрын тосны санг байгуулах болон түүний хөрөнгө оруулалтын шалгуурыг тогтооход санал нэгдэх үйл явц Норвегийн буулт хийж, хэлэлцээ хийдэг улс төрийн соёлыг илтгэнэ. Төв намын парламентын гишүүн Арнстад улс төрийн соёл гэдэг нь “дандаа санал нийлэхийн нэр биш харин ерөнхий хэлэлцээрт хүрэхийн тулд хэлэлцээ хийж, дараа нь хэлэлцсэн үр дүнгээ биелүүлэхийг зорих явдал юм” гэж онцолжээ. Фосс үүнийг “санал нийлэх болон эс нийлэхийн хоорондын тэнцвэрийг олох явдал. Жишээ нь татварын тогтолцооны талаар санал нийлэх хэдий ч татварын хувь хэмжээний талаар үе үе санал үл нийлж болно” гэж тайлбарлажээ. Цөөнхийн болон эвслийн засгийн газар хоёр шалтгааны улмаас хамгийн том намыг ч буулт хийхэд хүргэх боломжтой. Нэгд, сонгуулийн дараа байгуулагдах засгийн газарт аль нь ч орох боломжтой тохиолдолд намууд сөрөг хүчин байхдаа ч бүтээлч байхыг хичээдэг. Хоёрт, эвслийн өөр нэг түнштэй засгийн газрын хөтөлбөрийг хэлэлцэх магадлалтай тул намууд сонгуулийн өмнө бодит бус амлалт авах сонирхолгүй байдаг.

“Мэдээлэлтэй сонгогчид намуудаас хийж буй буултынх нь төлөө хүртэл хариуцлага нэхдэг” гэж Фосс тэмдэглэсэн. 2011 онд явуулсан санал асуулгаар Норвегичуудын 73 хувь төсвийн дүрмийн талаар мэдэхгүй байсан хэдий ч тухайн үед сангийн сайд байсан Хөдөлмөрийн намын Сигбьорн Жонсен үүнд санаа зовохгүй байгаагаа “Санг өөрийг нь биш түүний өгөөжийг зарцуулах, мөн эдийн засгийн сайн цагт бага, харин муу цагт илүү ихийг зарцуулах тухай бидний санаа хүмүүст хүрсэн гэж би бодож байна. Дүрмийн гол зорилгыг дэмжиж байгаа тохиолдолд би санаа зовохгүй байна” гэж илэрхийлжээ.⁴⁴

Шигтгээ 2.2: Зөвшилцлийг бүрдүүлэхэд нам хоорондын яриа хэлэлцээр чухал болох нь: Хувийн туршлага

Эйнар Стээнснас, Газрын тос, эрчим хүчний сайд асан, Христийн ардчилсан нам

Цөөнхийн эвслийн засгийн газрын (2001–2004) газрын тос, эрчим хүчний сайдын хувьд миний бие Норвегийн Арктикын хэсэгт газрын тосны үйл ажиллагааг цаашид хөгжүүлэх саналыг бэлдэх үүрэгтэй байв. Газрын тосны шинэ үйл ажиллагааг нээж явуулахыг зөвшөөрөх бүс нутгийн хувьд эвслийн засгийн газарт орсон намуудын дунд ихээхэн санал зөрөлдөөнтэй байв.

Засгийн газар болон парламентын олонхын хүлээн зөвшөөрөх тэнцвэртэй саналыг бэлдэхийн тулд би өргөн хүрээний зөвлөлдөөнийг зохион байгуулж, газрын тосны салбарынхан, байгаль орчны байгууллагууд, судалгааны хүрээлэнгүүд болон орон нутгийн засаг захиргааны төлөөлөгчдийг саналаа ирүүлэхийг урьсан. Бичгээр ирсэн мэдэгдлүүдэд зөвлөлдсөн ихэнх байгууллагууд миний сайн мэдэж байсан анхны байр сууриа хадгалахаа нотолсон бөгөөд миний ажилд ямар нэгэн шинэ зүйл авчраагүй.

Тэдний заримыг миний ажлын байранд нууц ярианд урьж, мэтгэлцээний хоёр туйлын дундын тэнцвэртэй байр суурийг санал болгох гэж буйгаа тайлбарлаж, буулт хийх цэг хаана байх талаар нөлөөлөх боломжийг тэдэнд олгосон. Тэдний зарим нь засгийн газрын саналын хэлбэрт нөлөөлөх боломж байгааг ухаарч, эцсийн шийдвэрт тусгуулахыг хүссэн дэм болохуйц үзэл бодлоосоо хуваалцсан. Эдгээр зөвлөлдөөн нь миний хувийн үнэлгээ болон сайдын хувьд баримталж байсан тэргүүлэх чиглэлүүдтэй ойр бөгөөд улс төрийн хувьд хүрч болох шийдлүүд бодитой эсэх талаар үнэтэй ойлголтыг надад өгсөн юм. Ийнхүү ерөнхий төслийг засварлан бэлдсэний дараа би нам хоорондын яриа хэлэлцүүлэг, уулзалтыг засгийн газарт орсон болон парламентын сөрөг хүчний намуудтай зохион байгуулсан.

Зөвхөн энэ бүх уулзалт, сонсголудын дараа цаашид хэрхэх тухай саналаа миний бие засгийн газарт танилцуулсан. Миний төслийн талаар намууд эхэндээ санал нийлээгүй хэдий ч парламентад олонхын дэмжлэгийг авахын тулд өрсөлдөхүйц үзэл бодлын дунд буулт хийх шаардлагатай болохыг засгийн газарт орсон бүх намууд ойлгож байсан тул эрх баригч эвслийн дэмжлэгийг олж авахад тийм ч хэцүү байгаагүй. Цөөн хэдэн тэмдэглэлтэйгээр Стортинг саналыг 100 хувь баталсан болно.

44 “Газрын тосны орлогын дүрмийг мэдэх нь цөөн,” Англи хэл дээрх мэдээ, 2011 оны 4-р сарын 22, <http://www.newsinenglish.no/2011/04/22/few-aware-of-oil-revenue-rule>.

Газрын тосны салбарын тогтвортой байдал: хайгуулд шинэ талбайг нээж өгөх болон байгаль орчны анхаарах асуудлууд

Үнэ цэнийн хэлхээний дагуу газрын тосны талбайд хайгуул хийхийг зөвшөөрөх шатанд гаргах шийдвэрүүдэд хамгийн ихээр нөлөөлөх боломжтой газар бол парламент юм.⁴⁵ Дараагийн үе шатуудад, жишээ нь илрүүлсний дараа олборлолтын лиценз олгох зэрэг шийдвэрүүдийг ихэвчлэн Газрын тос, эрчим хүчний яам болон компанийн хооронд хийх хэлэлцээнд үндэслэн гаргадаг. Тиймээс шинэ талбайд газрын тосны хайгуул, өрөмдлөг хийх тухай мэтгэлцээнд улс төрийн намууд чухал үүрэгтэйгээр оролцож ирсэн. Орлогын менежментийн асуудалтай харьцуулахад суурь үнэт зүйлс болон тодорхой ашиг сонирхлыг тооцох шаардлага үүсдэг тул уг сэдвээр зөвшилцөлд хүрэхэд ерөнхийдөө илүү хүнд байсан. Жишээ нь Лофотены арлуудын бүс нутагт газрын тосны үйл ажиллагаа зөвшөөрөгдөөгүй байсан нь ийм үйл ажиллагаанаас хохирч болзошгүй загасны болон бусад аж ахуйгаас хамааралтай амьдрах нутгийнхны ашиг сонирхлыг төлөөлдөг эвслийн жижиг намууд уг бүс нутгийг нээх санаачилгыг хориглож байсантай холбоотой байв.

Саяхныг хүртэл байгаль орчныг хамгаалах зорилтуудыг эдийн засгийн ашиг сонирхолтой тэнцвэржүүлэх байдлаар хайгуултай холбоотой шийдвэрийг гаргадаг байсан. Уур амьсгалын өөрчлөлт болон газрын тос Норвегийн эдийн засгийн тогтвортой үндэс байх зэрэг илүү суурь асуудалд анхаарлаа хандуулах санааг 2013 онд Ногоон нам мэтгэлцээнд оруулж ирж, газрын тосны үйл ажиллагааг 20 жилийн дотор аажмаар хумих саналыг гаргасан. Уг саналыг дараа нь Социалист зүүний нам хүлээн авсан. Уур амьсгалын өөрчлөлтөд анхаарах болон Норвегийн нийгмийг газрын тосгүйгээр төсөөлөх сонирхол газрын тосны салбарын ажлын байр бий болгох болон үзүүлэх бусад эерэг нөлөөллийн өгөөжийг шууд хүртдэггүй Осло болон улсын төв хэсэгт амьдрах Норвегичуудын дунд илүү түгээмэл юм. “Ногоон нам дөрвөн хувийн дэмжлэг авсан нь хүн амын ихэнх хэсэг газрын тосны салбарыг орхиход бэлэн биш байгааг илтгэнэ” гэж Ногоон намын парламентын гишүүн Расмус Ханссон болон бусад намын төлөөлөгчид дүгнэж байгаа хэдий ч илүү том намууд дээрхтэй төстэй мэдэгдлүүдийг хийх явдал нэмэгдсээр байгаа.

45 Шинэ талбайг газрын тосны лиценз олголтод нээж өгөх саналуудын талаар Стортингийн гүйцэтгэх үүргийн хувьд: Хуулийн дагуу уг асуудлаар парламентын шийдвэр шаардлагагүй хэдий ч практик дээр Газрын тос, эрчим хүчний яам төлөвлөгөөгөө Стортингд танилцуулж, саналыг хэлэлцүүлж санал бодлыг нь авдаг. Норвегийн парламентын ерөнхий тогтолцооны хүрээнд засгийн газар албан ёсны шийдвэр гаргахдаа парламентын санал бодлыг ихэвчлэн дагадаг. Шинэ талбайг ашиглах төлөвлөгөөний хувьд ч үүнтэй ижил практик үүссэн байгаа. Хэдийгээр ийм төлөвлөгөөг албан ёсоор яам баталдаг ч практик дээр тодорхой босгыг давсан дүнтэй хөрөнгө оруулалтын хувьд өндөр ач холбогдолтой асуудлыг парламентад танилцуулах үндсэн хуулийн ерөнхий шаардлагын хүрээнд Стортингд үргэлж танилцуулдаг. Хайгуул хаана, ямар хэлбэртэйгээр явагдах болон хэлэлцүүлэг хийх, үр нөлөөг үнэлэх зэрэг шаардлагатай үйл явцыг гүйцэтгэх засаглал хэрэгжүүлсэн байхыг баталгаажуулахад Стортинг ийм албан бус эрх мэдлийн хүрээнд нөлөөлөх боломжтой.

Зөвшилцлийн үндэс суурь өөрчлөгдөх төлөв

Норвегийн газрын тосны салбарын менежментийн зарчмуудын талаарх өргөн хүрээний зөвшилцөл Хөдөлмөрийн нам ба Консерватив нам улс төрийн хүрээнд ноёлж байхад үүсэж, газрын тосны үйлдвэрлэлийг өргөтгөх, сангийн хөрөнгө оруулалтыг гадаадад хийх, төсвийн дүрмийг тогтоох зэрэг асуудлаар санал нийлсэн байдаг. Эдгээр намуудын парламент дахь олонхын байр суурь суларч, зөвшилцлийн тухайд эргэлздэг намууд сонгогчдын дэмжлэгийг авах болсноор уг зөвшилцөл өөрчлөгдөж байж болох тухай зарим судлаачид өгүүлсэн байдаг.⁴⁶ Газрын тосны үнэ унаж, эдийн засаг хямарсан болон уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотойгоор шүүмжлэгч дуу хоолой илүү тод сонсогдох болсон. Дэвшил намыг дэмжих явдал сүүлийн үед нэмэгдсэн нь ажлын байрны алдагдлыг нөхөх зорилгоор дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд газрын тосны санг зориулахыг сонгогчид нь шаардаж буй баруун өмнөд зүгийн газрын тос олборлогч бүс нутгуудаас үүдэлтэй.⁴⁷ Улмаар Дэвшил нам газрын тосны орлогыг дотооддоо хөрөнгө оруулахад зориулж, дотоодын хувийн хэвшлийг дэмжих зорилгоор санг тодорхой чиглэл бүхий жижиг сангуудад хуваахыг дэмжих болсон. Үүний хажуугаар ногоон эдийн засгийн технологийн дэлхийн зах зээлийг үүсгэхэд санг зориулахыг Ногоон нам санал болгосон. Урт удаан хугацаанд үйлчилж ирсэн зарчмуудад эргэлзэх болсон явдалд санаа зовж байгаагаа сүүлийн үед зарим улс төрчид илэрхийлсэн бөгөөд засгийн газар болон парламентад орсон намуудын ихэнх өнөөгийн хүрсэн зөвшилцлийг дэмжсэн хэвээр бөгөөд бодлогын томоохон өөрчлөлтөөс зайлсхийж байна. Улс төрийн дүр төрх өөрчлөгдөж байгаа хэдий ч санг зохицуулж буй институци, нэн ялангуяа өдөр тутмын удирдлагаас улс төрчид “алдалсан гарын зай барих” харилцааг хадгалах зарчмыг хөрөнгө оруулалт болон мандатыг шүүмжлэгчид дэмжсэн хэвээр гэдэгт улс төрчид итгэж байгаа.

Мэтгэлцээнд шинэ намууд оролцох болсон нь улс төрийн зан үйлд мөн нөлөөлнө. Асуудлыг хорооны эсхүл парламентын нэгдсэн хуралдаанд оруулахаас өмнө албан бусаар ярьж хэлэлцэх уламжлал тогтсон байдаг. Арктикт өрөмдлөг хийх тухай улс төрийн намууд болон бусад оролцогч талуудын дунд хийсэн хэлэлцүүлгийн талаар Христийн ардчилсан намыг төлөөлсөн газрын тос, эрчим хүчний сайд асан Эйнар Стээнснэсын хийсэн тайлбараас үүнийг тод харж болно (Шигтгээ 2-ыг үзнэ үү). Жижиг, төлөвшөөгүй, улс төрийн хүрээнд шинэ намууд хөшигний араар шийдвэрт нөлөөлөх ижил түвшний чадавх, сүлжээтэй болж амжаагүй байдаг. Тиймээс тэд зоригтой саналыг дэвшүүлэхдээ парламентын мэтгэлцээн болон хэвлэл мэдээллийг ашигладаг ба “тэмдэглэгдэн үлдэх санал хураалт болон мэтгэлцээнээр дамжуулж өөрсдийн саналаа танилцуулах”-ыг бусад намаас шаарддаг байна (Ханссон, Ногоон намыг төлөөлсөн парламентын гишүүн).

46 Даг Дирдал, “Tverrpolitisk pensjonskasse eller aktivt politisk verktsu?” Олон улсын улс төр 74 (2016): 1–11.

47 Жишээ нь “Норвегийн Дэвшил нам шинэ засгийн газраас их өөрчлөлтийг хүлээж байна”, Ройтерс, 2013 оны 8-р сарын 15, <http://www.reuters.com/article/us-norway-election-idUSBRE97E0SC20130815> хаягаар үзнэ үү.

Кейс судалгаа: Израиль

Байгалийн хийн лицензийн хувьд оновчтой нөхцөлийг хангахын тулд төрийн хяналт, тэнцвэрийн тогтолцоонд тулгуурлах нь



© Roman Yanushevsky / Shutterstock.com

Лаури Хэйтаян ба Кайза Тороскайнен

ИЗРАИЛЬ, ГОЛ ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД, 2015 он

ХҮН АМ

8.4 саяⁱ

УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО

Парламентын ардчилал

НЭГ ХҮНД НОГДОХ ДНБ

(Худалдан авах чадвар)

\$35,800ⁱⁱ

ҮНДСЭН ЭРДЭС БАЯЛАГ

Газрын тос, байгалийн хий, магни, бромид, фосфат, кали, кальци, натри

ЭРХ БАРИГЧ НАМУУД

Ликуд, Еврейн гэр, Кулану, Шас, Нэгдсэн Тора Иудизм, Израел Бейтэйну

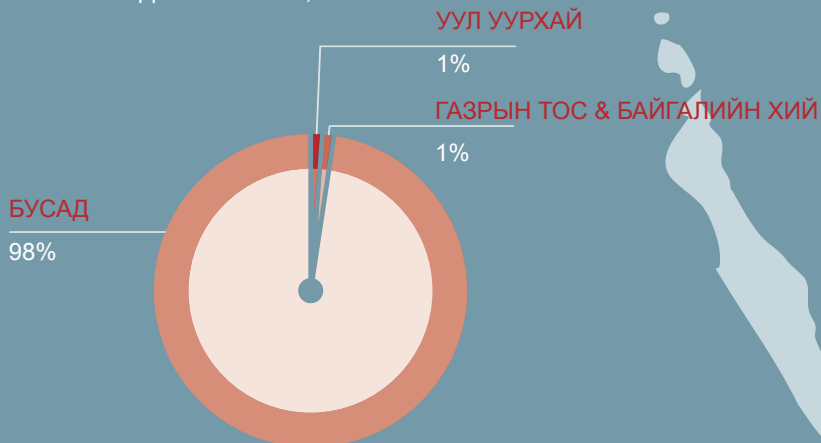
БАЯЛГИЙН ОРЛОГЫН ДНБ-д ЭЗЛЭХ %

0.3ⁱⁱⁱ

СӨРӨГ ХҮЧНИЙ НАМУУД

Мерец, Хадаш, Раам, Балад, Таал, Еш Атид, Сионист кэмп, Хабайит Хайехуди^{iv}

ЭКСПОРТОД ЭЗЛЭХ ЖИН, 2015 он^v



- i "Өгөгдлийн банк 2015", Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.
- ii "Өгөгдлийн банк 2015", Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.
- iii "Өгөгдлийн банк 2015", Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.
- iv Израилийн Парламент, https://knesset.gov.il/faction/eng/FactionCurrent_eng.asp.
- v "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод түлшний экспортын эзлэх %", Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> ба "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод хүдэр ба металлын экспортын эзлэх %", Дэлхийн банк (2015), <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.

Кейс судалгаа: Израиль

Байгалийн хийн лицензийн хувьд оновчтой нөхцөлийг хангахын тулд төрийн хяналт, тэнцвэрийн тогтолцоонд тулгуурлах нь

Улс төрийн тогтолцоо

Израилийн засгийн газрын тэргүүн бөгөөд олон намын тогтолцоонд манлайлагчийн үүргийг ерөнхий сайд гүйцэтгэдэг бөгөөд түүний засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Хууль тогтоох эрхийг парламент (Кнессет) эдэлдэг. Тусгаар тогтносноос хойш Израиль улсын засгийн газрыг Сионист намуудын эвслүүд удирдаж ирсэн. Хэт ортодокс Сионизм-ээс эхлээд эдийн засгийн тэгш байдал гэх мэт өргөн хүрээний эрх ашгийг төлөөлсөн Еврейн гэр, Кулану, Шас, Нэгдсэн Тора Иудизм, Израел Бейтэну болон өөрийн нам болох Ликуд зэрэг намуудын эвслийн засгийн газрыг Ерөнхий сайд Бенжамин Нетаняху толгойлж байна. Сөрөг хүчнийг Хөдөлмөрийн нам тэргүүлж байна.

Байгалийн баялгийн өв ба засаглал

ОУВС-ийн тодорхойлолтоор Израиль баялаг ихтэй улс биш.⁴⁸ Гэхдээ сүүлийн жилүүдэд улс төрийн эдийн засаг болон гео-политикийн өргөн хүрээний ашиг сонирхлын учир шалтгаанаар байгалийн хий болон ашигт малтмалын илрэлүүдийн ач холбогдол нэмэгдэж ирсэн. 2009 онд Израиль нутгийнхаа хойд эргийн дагуу 10 их наяд куб фут (инкф) нөөцтэй Тамарын хийн талбайг нээсэн. Дараа жил нь тэр бүс нутагтаа дахин нэг томоохон илрүүлэлт хийсэн нь 22 инкф хийн нөөцтэй гэж тооцож буй Левиатаны талбай юм. Энэ нь Газар дундын тэнгисийн зүүн хэсэгт орших далай тэнгисийн хоёрдох хамгийн том хийн талбай бөгөөд Израилийг эрчим хүчний цэвэр импортлогчоос цэвэр экспортлогч болгох боломжтой юм.

Израилийн хууль эрх зүйн хүрээг 1952 оны Газрын тосны тухай хуулиар тогтоосон ба үүнд нийтэд нээлттэй лиценз олголтын тогтолцоог заасан хэдий ч газрын тосны эрхтэй холбоотой шийдвэр гаргахад сайдад үзэмжээрээ шийдэх бүрэн эрхийг мөн олгосон байдаг.⁴⁹ Энэхүү кэйс судалгаанд Левиатаны талбайгаас экспортлох гэрээтэй холбоотойгоор сөрөг хүчин хяналтын институцийн арга хэрэгслийг ашиглан засгийн газрын үйл ажиллагааг нягтлан судалж, өөрчлөхөд хүргэсэн тухай тоймлон хүргэнэ.

48 Баялгийн орлогын ил тод байдлын удирдамж (ОУВС, 2007) хэмээх нэр хүнд бүхий товхимолд ашигт малтмал болон нүүрс ус төрөгчөөр баян орныг дараах байдлаар тодорхойлжээ: "Дараах шалгуурын аль нэгийг хангаж байгаа бол тухайн улс орныг нүүрс ус төрөгч болон/эсхүл ашигт малтмалын баялаг ихтэй гэж үзнэ: (i) нүүрс ус төрөгч болон/эсхүл ашигт малтмалын орлогын нийт төсвийн орлогод эзлэх хувь 2000-2005 оны хугацаанд 25-аас багагүй хэмжээтэй, эсхүл (ii) нүүрс ус төрөгч болон/эсхүл ашигт малтмалын экспортын нийт экспортод эзлэх хувь 25-аас багагүй хэмжээтэй дүнтэй байх." <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm> хаягаас үзнэ үү.

49 Израилийн Засгийн газар, <http://energy.gov.il/English/Subjects/OilAndGasExploration/Pages/GxmsMniOilAndGasExplorationLobby.aspx>.

Парламентын хороон дээр хувийн болон хэрэглэгчийн эрх ашгийн дунд өрнөсөн тэмцэл

Тамар болон Левиатаны хийн талбай болон тэдгээрээс жижиг Танин болон Каришийн талбайг илрүүлэх үед АНУ-ын Нобел Энержи компани Израиль дахь түнш болох Делекийн хамтаар эзэмшиж байв.⁵⁰ Тамараас хий олборлож байсан тус хоёр компани Левиатаныг илрүүлсний дараагаар тус талбайг ашиглах талаар Израилийн засгийн газартай олборлолтын гэрээ байгуулахыг зорьж байв. Санал болгосон гэрээгээр Израилийн хийн нөөцөд тус хоёр компани үндсэндээ дангаар ноёрхол тогтоох эрхийг олгох байсан тул сөрөг хүчин ба олон нийтийн анхаарлыг татсан. Монополийн эсрэг байгууллагаас эхэндээ харьцангуй жижиг Танин ба Кариш талбайн эзэмшил хувиа зарах саналыг Нобел ба Делект хүргүүлсэн. Харин олон нийтийн дунд хэлэлцүүлэг хийсний дараа буюу 2014 оны 12-р сард, мөн 2015 оны бүх нийтийн сонгуулийн өмнө олон нийтийн санаа бодол эсрэг хэвээрээ байсан бөгөөд Монополийн эсрэг байгууллага Израильчуудын хувьд хийн хэрэглээний үнэ өндөр байх эрсдэлийн улмаас санал болгосон гэрээг эсэргүүцсэн.⁵¹

Гэвч Ерөнхий сайд Бенжамин Нетаняху монополийн эсрэг комиссарын байр суурийг үл харгалзан дээрх шийдвэр нь Израилийн хөрөнгө оруулалт татах чадварыг ихээхэн бууруулна гэж үзэж байсан компаниудын талд зогссон. Нетаняху эрчим хүчний хангамжийн аюулгүй байдал болон хөрш орнуудад гаргах экспорттой холбоотой Израилийн үндэсний эрх ашгийг үндэс болгон “Бид галд автсан ганцхан цахилгаан станцтай үлдэхийг хүсэхгүй тул энэ төлөвлөгөө манай аюулгүй байдалд нэн чухал; бидэнд олон тооны хийн талбай хэрэгтэй” хэмээж байжээ.⁵²

Ийм үндэслэлээр Худалдааны хязгаарласан үйл ажиллагааны тухай хуулийн онцгой нөхцөлийн заалт (52.6-р зүйл)-д дурдсан ажиллагааг ерөнхий сайд эхлүүлж, монополийн эсрэг комиссарын эсэргүүцлийг тойрч гарахыг зорьсон.⁵³ Үүнд Зионист эвлэлийг төлөөлсөн парламентын гишүүн Эйтан Кабэл (сөрөг хүчин)-ийн толгойлсон эдийн засгийн асуудал хариуцсан парламентын хороотой заавал зөвлөлдөх шаардлагатай байсан ба улмаар тус хорооны 11 удаагийн хуралдаанаар санал болгож буй тойрон гарах асуудлыг улс төрчид болон салбарын мэргэжилтнүүдийн мэдүүлэг, оролцоотойгоор хэлэлцсэн. Хорооны халуухан мэтгэлцээний үеэр эрх баригч эвсэл 52-р зүйлийг хэрэглэх үндэслэл болгож үндэсний аюулгүй байдлын асуудлыг хөндөж байсан бол сөрөг хүчин тус гэрээний эдийн засгийн сөрөг үр дагаварт төвлөрч, өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлснээр хэрэглэгчдийн төлөх цахилгааны үнэ буурна гэж нотолж байв. Түүнчлэн онцгой нөхцөлтэй холбоотой заалтыг хэрэглэх талаар ерөнхий сайд Кнессетийн хувьд хангалттай итгэл үнэмшил төрүүлж чадаагүй гэж сөрөг хүчин үзэж байсан. 11 удаагийн хуралдааны эцэст хороо санал хураахад 52-р зүйлийг хэрэглэхгүй байхыг дэмжигчид багахан зөрүүтэйгээр олонх болсон. Баруун жигүүрийн болон шашны намууд таамаглаж байсанчлан ерөнхий сайдын талд зогссон. Сангийн сайдын төлөөлөх, эдийн засгийн асуудлыг зорилгоо болгосон Кулану нам⁵⁴ цахилгааны үнийн өсөлтөөс болгоомжилж Израилийн хэрэглэгчдийн эрх ашгийг

50 “Израилийн зохицуулагч байгууллага Левиатаны хийн талбайг онилж байна,” Financial Times, 2014 оны 12-р сарын 23, <https://www.ft.com/content/40474f4a-8aaf-11e4-8e24-00144feabdc0>.

51 “Левиатаны хийн түншлэгчид болон Израилийн засгийн газар зогсонги байдлыг эвдэхийг зорьж байна,” ICIS, 2015 оны 2-р сарын 4, <http://www.icis.com/resources/news/2015/02/04/9858480/leviathan-gas-partners-israeli-government-seek-to-break-impasse>.

52 “Хийн гэрээг зогсоох нэхэмжлэлийг Мерец Дээд шүүхэд гаргалаа,” Израилийн цаг үе, 2015 оны 12-р сарын 17, <http://www.timesofisrael.com/meretz-party-petitions-high-court-to-block-gas-deal>.

53 Израилийн засгийн газар, Худалдааны хязгаарласан үйл ажиллагааны тухай хууль, 5748-1988, <http://www.antitrust.gov.il/eng/Antitrustlaw.aspx>.

54 Тус намын эдийн засгийн хөтөлбөр нь орон сууцжуулах, банк, санхүү болон эдийн засгийн бусад асуудалтай холбоотой бодлогыг санал болгох замаар нийгмийн тэгш байдлыг арилгахыг онцолдог.

хамгаалах төсөөлөлтэй байсан ч 52-р зүйлийг хэрэглэхийн төлөө санал өгснөөр сөрөг хүчний хүчтэй шүүмжлэлд өртсөн.⁵⁵

Сөрөг хүчин онцгой нөхцөлийн заалтыг ашиглахын эсрэг нэгдэж, хорооны санал хураалтаар ялсан хэдий ч Ерөнхий сайд Нетаняху заавал биелүүлэх шаардлагагүй уг дүнг үл тоож, Нобел ба Делек компанитай гэрээ байгуулахаар болсон.

Гэрээг дээд шүүхэд эсэргүүцэхэд сөрөг хүчний намууд болон олон нийтийн уялдаатай ажилласан нь

Улмаар олон нийтэд мэдээлэл өгөлгүй, тэдний саналыг тусгалгүйгээр гэрээ байгуулах болсны төлөө засгийн газрыг өргөн хүрээнд шүүмжилж байв.

“Тухайн гэрээний талаар, байгаль орчны болон эдийн засгийн нөлөө, [Делек группийн эзэн Ицхак] Чува болон Нобел Энержи-ийн томоохон монополийн өмнө олон нийт хамгаалагдсан эс хамгаалагдсан талаар маргаж болно. ...Харин энэ гэрээг цээжээрээ хамгаалсан ерөнхий сайдын сонин хачин бөгөөд тэвчиж үл болох зан үйл, ардчилсан бус, магадгүй хууль бус үйлдлийн талаар маргах аргагүй,” гэж сөрөг хүчний Мертез тэмдэглэж байв.⁵⁶

Түүнчлэн Ликуд намын дотор гэрээг дэмжих явдал байнга буурч байв. Жишээ нь эдийн засгийн сайд 52-р зүйлийг хэрэглэх эрхээ ашиглахаас татгалзсанаар ерөнхий сайд тодорхой алхмуудыг хийхэд хүрсэн.⁵⁷

Ерөнхий сайд гэрээнд эцэслэн гарын үсэг зурахаас өмнө Мертез нам, Чанартай төр засгийн төлөөх хөдөлгөөн, Байгаль орчныг хамгаалахын төлөө Израилийн эвлэл зэрэг сөрөг хүчний намууд болон иргэний нийгмийн байгууллагууд хүчээ нэгтгэн, тэдний үзэж буйгаар иргэд болон Израилийн төрд бус компаниудад давуу эрх олгосон энэхүү тохиролцоог зогсоохыг хүссэн өргөдлийг Дээд шүүхэд гаргасан. 2016 оны 3-р сард Израилийн Дээд шүүх тус хийн гэрээг үндсэн хуулийн бус гэж үзсэн тул түдгэлзүүлсэн. Тус гэрээг монополийн эсрэг комиссар эсэргүүцсэн цагаас Израилийн хяналт зохицуулалттай холбоотой тодорхой бус байдал нэмэгдсэн гэж үзэх болсон хөрөнгө оруулагчдад баталгаа гаргаж өгөх зорилгоор гэрээнд тусгасан хийг олборлох болон экспортлох нөхцөлийг 10 жилийн турш хэвээр хадгалах заалтыг шүүх тусгайлан эсэргүүцсэн байна.⁵⁸

55 Санал хураалт дараах дүнтэй байсан: 7 гишүүн (Зионист эвлэл, Хамтын жагсаалт, Мерец, Еш Атид) эсэргүүцэж 6 гишүүн (Ликуд, Кулану, Нэгдсэн Тора Иудизм, Шас) дэмжсэн. 52-р зүйлийг ерөнхий сайд хэрэглэхийн эсрэг сөрөг хүчний бүх гишүүд санал өгсөн нь санамсаргүй зүйл биш байв.

56 “Хийн гэрээг зогсоох нэхэмжлэлийг Мерец Дээд шүүхэд гаргалаа,” Израилийн цаг үе.

57 Хавив Реттиг Гур. “Нетаняхугийн хийн гэрээг өрөмдөж үзэх болон яагаад зарим хүмүүс гэрээг эсэргүүцэх тухай,” Израилийн цаг үе, 2015 оны 7-р сарын 1, <http://www.timesofisrael.com/drilling-into-netanyahus-gas-deal-and-why-some-might-oppose-it>.

58 “Израилийн зохицуулагч байгууллага Левиатаны хийн талбайг онилж байна,” Financial Times.

Засгийн газар болон бусад институцийн үүргийн талаарх мэтгэлцээн үргэлжилсээр байна

Дээд шүүхийн шийдвэр гарснаар засгийн газар гэрээний нөхцөлийг дахин хэлэлцэх шаардлагатай болсон. 2016 оны 5-р сард хийн үнийг буулган тохирсон болон Израильд хянаж буй хийн ордуудын тоогоо цөөлж, бусад хөрөнгөө борлуулах үүргийг компаниудад оноосон шинэчилсэн гэрээг засгийн газар баталсан.

Дээд шүүхийн шийдвэрийн хариуд Ликуд намын парламентын нэгэн гишүүн хуралдааны санал хураалтад ялагдсан парламентын гишүүд Дээд шүүхэд хандах явдлыг хориглох тухай хуулийн төслийг санал болгохоо мэдэгдэж, ингэхдээ тус хийн гэрээний кэйсийг ишилсэн.⁵⁹ Энэхүү санал ардчилалд заналхийлж байна гэж парламентын сөрөг хүчний гишүүд хариу шүүмжлэл өрнүүлсэн.

Ерөнхийдөө Левиатаны кэйс нь сөрөг хүчний намууд болон иргэний нийгмийн төлөөлөгчид хоорондоо хамтран ажиллаж, зохицохын ач холбогдол болон Дээд шүүх зэрэг хараат бус шүүх засаглалын хувьд гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаанд хяналтын үүрэг гүйцэтгэх боломжтойг харуулж байна.

59 “МК Дээд шүүхийн нэхэмжлэлийг зогсоохыг хүсэж байна,” Хамодиа, 2016 оны 6-р сарын 23, <http://hamodia.com/2016/06/23/mk-seeks-curb-high-court-petitions>.

Кейс судалгаа: Өмнөд Африк

Уурхайн нийгэмчлэл: Эрдэс баялгийн бодлогын мэтгэлцээн



© Nataly Reinch / Shutterstock.com

Кайза Тороскайнен

ӨМНӨД АФРИК, ГОЛ ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД, 2015 он

ХҮН АМ

55.0 саяⁱ

НЭГ ХҮНД НОГДОХ ДНБ (Худалдан авах чадвар)

\$13,200ⁱⁱ

БАЙГАЛИЙН ҮНДСЭН БАЯЛАГ

Алт, цагаан алт, нүүрс

БАЯЛГИЙН ОРЛОГЫН ДНБ-Д ЭЗЛЭХ %

8ⁱⁱⁱ

УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО

Парламентын ардчилал

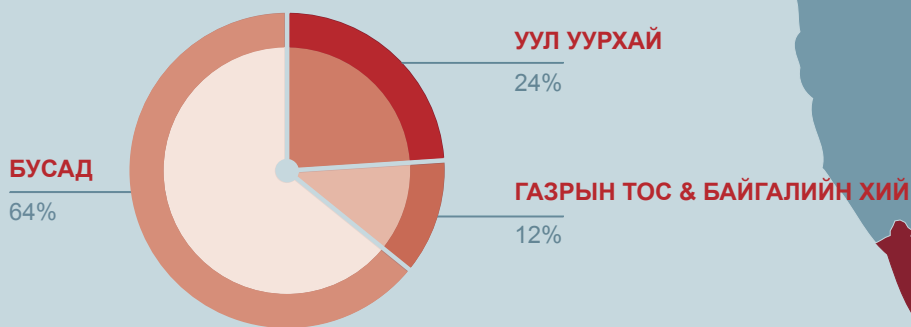
ЭРХ БАРИГЧ НАМ

Африкийн үндэсний конгресс (АҮК)

СӨРӨГ ХҮЧНИЙ НАМУУД

Ардчилсан холбоо (АХ), Эдийн засгийн эрх чөлөөний тэмцэгчид (ЭЗЭЧТ), хэд хэдэн жижиг нам^{iv}

ЭКСПОРТОД ЭЗЛЭХ ЖИН, 2015 он^v



i "Өгөгдлийн банк 2015: Хүн ам, нийт," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

ii "Өгөгдлийн банк 2015: Нэг хүнд ногдох ДБН (оны US\$)," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

iii "Өгөгдлийн банк 2015: Байгалийн баялгийн нийт орлого (ДНБ-ний %)," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

iv Өмнөд Африкийн парламент, http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=107.

v "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод түлшний экспортын эзлэх %," Дэлхийн банк (2015), <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> ба "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод хүдэр ба металлын экспортын эзлэх %," Дэлхийн банк (2015), <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.



Кейс судалгаа: Өмнөд Африк

Уурхайн нийгэмчлэл: Эрдэс баялгийн бодлогын мэтгэлцээн

Улс төрийн тогтолцоо

Өмнөд Африк нь парламентын бүгд найрамдах улс юм. Африкийн үндэсний конгресс (АҮК) арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхахын эсрэг тэмцлийг манлайлж ирсний дараа буюу 1994 оны анхны ардчилсан сонгуулиас хойш тус улсыг удирдаж байна. АҮК-ийн толгойлсон засгийн газар Өмнөд Африкийн Коммунист нам (ӨАКН) болон Өмнөд Африкийн Үйлдвэрчний эвлэлүүдийн конгресс (ӨАҮЭК)-ийн оролцоотой Гурван намын холбоо хэмээх эвсэлд суурилж байна. Сөрөг хүчний хамгийн том нам нь Ардчилсан эвлэл (АЭ) хэмээх либерал нам юм.⁶⁰ Сөрөг хүчний хоёрдох том нам болох Эдийн засгийн эрх чөлөөний тэмцэгчид (ЭЗЭЧТ) 1994 онд олж авсан улс төрийн эрх чөлөө эдийн засгийн тэгш бус байдлын улмаас учир дутагдалтай байгааг үндэслэл болгож 2013 онд байгуулагдсан.⁶¹ ЭЗЭЧТ болон АЭ аль аль нь АҮК-тэй дүйцэхүйц дэмжлэгийг орон даяар авах болоогүй байгаа хэдий ч 2016 оны 8-р сарын орон нутгийн сонгуульд сайн оролцсон явдал АҮК-ийн өмнө нь өрсөлдөгчгүй байсан олонхонд заналхийлж, мөн эрдэс баялгийн бодлогын мэтгэлцээн өрнөж буй улс төрийн дүр төрхийг харуулж байна.

Байгалийн баялгийн өв ба засаглал

Өмнөд Африк газрын тосноос бусад эрдэс баялгийн 2.5 их наяд доллараар тооцогдох нөөцтэйгөөрөө дэлхийн хамгийн баян улс юм.⁶² Арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах засаглалын тогтолцооны (1948-1994 он) гол шинж тэмдгүүд болох улс орны уурхайнуудыг хямд ажиллах хүчнээр хангахад чиглэсэн шилжин суурьших ажиллах хүчний тогтолцоо, газрыг хураах болон дамжин өнгөрөх хууль зэргээр дамжин уул уурхай Өмнөд Африкийн түүхэнд гол үүргийг гүйцэтгэж ирсэн. Тиймээс уул уурхайн салбартай холбоотой түүхийн шударга бус байдлыг залруулах нь эрх баригч АҮК-ийн ардчилсан хөгжилд чиглэсэн төрийг байгуулах чиг үүргийн цөм болж байв. Ийм түүхтэй Өмнөд Африкт уул уурхайн салбарын ДНБ-д оруулах хувь нэмэр буурч байгаа болон сүүлийн үед түүхий эдийн үнэ унасан хэдий ч эдийн засгийн бодлогын талаарх мэтгэлцээнд чухал үүрэг гүйцэтгэсээр байна.⁶³ 2002 оны Ашигт малтмал, газрын тосны баялгийг хөгжүүлэх тухай хууль (АМГТБХХ)-иар тус салбарыг зохицуулдаг ба түүнийг 2008 онд өөрчилсөн бол өнөөдөр шинэ өөрчлөлт оруулахаар парламентад асуудлыг оруулсан байгаа. Хуулийн хэрэгжилтийг Ашигт малтмалын яам хариуцдаг.

60 Ардчилсан холбоо, <https://www.da.org.za/why-the-da/history>.

61 Эдийн засгийн эрх чөлөөний тэмцэгчид, <http://effighters.org.za/about-us>.

62 Их Британийн Засгийн газар, Өмнөд Африк – уул уурхайн салбар – шинэчилсэн тайлан, 2015 оны 1-р сарын 29, <https://www.gov.uk/government/publications/south-africa-mining-sector-an-update/south-africa-mining-sector-an-update>.

63 “Өмнөд Африкийн гадаад валютын нөөц,” Худалдааны эдийн засаг, <http://www.tradingeconomics.com/south-africa/foreign-exchange-reserves>; “Уул уурхайн роялти: Ашигт малтмалын орлого огцом унаж, цаашид ч хүндрэл учруулах нь,” Бизнес Шууд, 2016 оны 2-р сарын 25, <http://www.bdlive.co.za/business/mining/2016/02/25/mining-royalties-minerals-revenue-plummet-more-pain-ahead>.

Энэ кэйс судалгаанд эрх баригч холбооны дотооддоо болон бусад намуудтай хамтран бодлого боловсруулах үйл явц, үүнтэй холбоотойгоор хийгддэг мэтгэлцээнийг шинжлэн үзнэ. Дүн шинжилгээнд ашигласан гол жишээ нь 2007-2013 онд улс орон даяар явагдсан уурхайг нийгэмчлэх тухай мэтгэлцээн бөгөөд түүнээс үүдэн АҮК-ээс нэгэн фракц тусгаарлаж, шинээр ЭЗЭЧТ намыг байгуулсан явдал байх болно.

Нийгэмчлэх тухай мэтгэлцээний эхлэл

АҮК-ийн ашигт малтмалын салбарын талаарх бодлогын байр суурь тус намыг үндэслэгч баримт бичиг болох Эрх чөлөөний тунхаг (1955)-аас үүдэлтэй ба түүнд “Газрын хэвлийн эрдэс баялаг, банк, монополь салбаруудыг бүхэлд нь ард түмний өмчлөлд шилжүүлнэ” хэмээжээ.⁶⁴ АҮК-ийн эрдэс баялгийн бодлогын эцсийн төсөл (1994)-д⁶⁵ уг зорилгыг тусгахдаа газрын хэвлийн эрдсийн баялгийг газрын эзэн хувь хүмүүсээс төрийн өмчлөлд шилжүүлэхээр оруулсан. Энэ өнцгөөс харвал 2002 оны АМГТБХХ батлагдсанаар уг зорилгыг биелүүлсэн ба тус хуульд “Ашигт малтмалын болон газрын тосны баялаг нь Өмнөд Африкийн бүх ард түмний нийтийн өв бөгөөд төр бүх өмнөд африкчуудын ашиг тусын тулд тус баялгийг хамгаалагч мөн” гэж заажээ.⁶⁶ Түүнчлэн АҮК-ийн Засгийн газар болон Уул уурхайн танхимын хооронд хэлэлцсэн 2004 оны Уул уурхайн тунхаг⁶⁷ хар арьстай өмнөд африкчууд болон бусад гадуурхагдсан бүлгүүдийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх зорилтуудыг дэвшүүлж, нэн ялангуяа хар арьстай хүн амд активуудын өмчлөлийн 26 хувийг шилжүүлэх зорилт багтсан.

Ардчилсан засаглалын үеийн эрх зүйн болон бодлогын анхны хүрээг ийнхүү тогтоосноос хойш АҮК-ийн ээлж дараалсан засгийн газрууд амласан үр өгөөжөө бүх өмнөд африкчуудад үр дүнтэйгээр хүргэж чадсан эсэх талаар бодлогын мэтгэлцээн дахин өрнөхөд хэд хэдэн хүчин зүйл нөлөөлсөн.

64 Эрх чөлөөний тунхагт арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах дэглэмийн эсрэг тэмцлийн зарчмуудыг тусгасан. <http://www.anc.org.za/content/first-national-consultative-conference-freedom-charter-revolutionary-programme-anc> хаягаар үзнэ үү.

65 Африкийн үндэсний конгресс, Эрдэс баялаг, эрчим хүчний бодлогын төсөл, <http://www.anc.org.za/content/draft-mineral-and-energy-policy>.

66 Ашигт малтмал, газрын тосны баялгийг хөгжүүлэх тухай хуулийн 3 (1)-р зүйл. <http://cer.org.za/wp-content/uploads/2010/08/28-QF-2002-MINERAL-AND-PETROLEUM-RESOURCES-DEVELOPMENT-ACT-7-Dec-2014-to-date-1.pdf> хаягаар үзнэ үү.

67 Өмнөд Африкийн Засгийн газар, Өмнөд Африкийн уул уурхайн салбарт нийгэм эдийн засгийн өргөн хүрээний хүчирхэгжилтийн тунхагт зориулсан үнэлгээний хуудас, Засгийн газрын мэдээ, 2004 оны 8-р сарын 13, <http://www.mqa.org.za/sites/default/files/Mining%20Charter%20August%202004.pdf>.

Шигтгээ 2.3: АҮК-ийн бодлого боловсруулах нөөц боломж

АҮК-ийн бодлого боловсруулах болон мэтгэлцэх үндсэн талбар бол түүний бодлогын бага хурал ба салбарын хороод юм. Нам дотроо эрдэс баялгийн бодлогыг тодорхойлох үүргийг Эдийн засгийн өөрчлөлтийн хороо (ЭЗӨХ) хүлээдэг. Тус хороо ашигт малтмалын бодлогын зөвлөхүүдтэй бөгөөд бодлого боловсруулахдаа мэргэжилтнүүдийн тайлан зэрэг хөндлөнгийн судалгааг ашигладаг. Бодлогын байр суурийн талаар холбооны бүх түншлэгчид болон хөдөө орон нутгийн оролцоотой бодлогын бага хурлаар мэтгэлцсэний дараагаар таван жилд нэг удаа зохион байгуулагддаг үндэсний конгрессоор шийдвэр гаргадаг.

Парламентын цөөн гишүүд л уул уурхайн салбарын талаар тусгайлсан туршлага, мэдлэгтэй бөгөөд сайн шийдвэр гаргах болон хэрэгтэй өөрчлөлтийг хийхэд шаардлагатай техникийн шинжтэй бодлогын зохицуулалтыг хийх, хууль тогтоомжийг өөрчлөхтэй холбоотой нарийн ширийнийг ойлгоход хүндрэлтэй байдаг тул нам, засгийн газар, парламентын хорооны бодлого тодорхойлох бүхий л үе шатанд бодлогын дүн шинжилгээ, судалгааг ашиглах боломжтой байх нь ихээхэн чухал байдаг. “Эрх баригч нам дотроо, байгууллагынхаа бүтэц талбаруудын хүрээнд уул уурхай, эрдэс баялгийн бодлогын асуудлаар мэргэшсэн хүмүүсээс шаардлагатай дэмжлэгийг авч, бүхий л асуудлын талаар иж бүрэн мэтгэлцэх нь чухал. Улмаар тухайн асуудлыг хариуцсан хороо хийх өөрчлөлтийн талаар шийдвэр гаргах үед хууль тогтоомжийг өөрчлөхөд шаардлагатай шийдвэр гаргах чадавх бүхий хүмүүсээс мэдээлэл авсан байх болно. Тиймээс асуудлыг хариуцсан хорооны гишүүний хувьд би тухайн бодлого болон/эсхүл хууль тогтоомжийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хийх шийдвэрийг итгэл төгс гаргах боломжтой болно,” гэж парламентын гишүүн бөгөөд парламентын ашигт малтмалын хорооны дарга асан Фэйт Бикани хэлсэн байдаг.

Нэгдүгээрт, АҮК-ийн бодлогын анхны баримт бичгүүдэд тусгагдсан хар арьстнуудыг эдийн засгийн хувьд хүчирхэгжүүлэхээс бусад хөгжлийн зорилтууд орхигдож ирснийг намын дотроос болон гаднын ажиглагчид тэмдэглэж байв. Ялангуяа өргөн хүрээнд мэтгэлцэж, бүхэлдээ Гурван намын холбооны дэмжлэгийг авсан “Засаглахад бэлэн” (1992 он) бодлогын удирдамж болон Сэргээн босголт, хөгжлийн төлөвлөгөө (СБХТ, 1994 он)⁶⁸-нд туссан зорилго болох үнэ цэнийг нэмэгдүүлэн, ажлын байрыг бий болгоход чиглэсэн хөгжлийн чиг баримжаатай төрийг⁶⁹ бий болгох асуудал хөндөгдөж байв. Эхний баримт бичигт “Ашигт малтмалын гүн боловсруулалтыг дэмжиж, уул уурхайн болон ашигт малтмалыг боловсруулах үндсэн хөрөнгийн дэлхийн түвшний салбаруудыг үүсгэх замаар уул уурхайн салбарыг эдийн засгийн бусад салбартай нэгтгэх бодлогыг боловсруулна” гэж тусгажээ. 2007 ба 2012 онд бодлогын бага хурлын үеэр эдгээр зорилтуудын хувьд ахиц дэвшил хангалтгүй байгааг АҮК хүлээн зөвшөөрсөн байдаг.⁷⁰

68 “АҮК 1992 онд: Засаглахад бэлэн,” <http://www.anc.org.za/docs/pol/1992/readyto.html>.

69 Нордик ба Зүүн Азийн улс орнуудад аж үйлдвэржүүлэлтийг дэмжихдээ аж үйлдвэр, макро эдийн засгийн бодлогын төрийн манлайлсан төлөвлөлтөд хамаатай. “Хөгжлийн чиг баримжаатай төр” гэх ухагдахууны талаар тухайлбал Тандика Мкандауайрын “Африкийн хөгжлийн чиг баримжаатай төрийн тухай бодол,” Нэгдсэн үндэстнүүдийн их сургууль, http://archive.unu.edu/hq/academic/Pg_area4/Mkandawire.html хаягаар үзнэ үү.

70 УУСТО тайлангийн талаарх АҮК-ийн бодлогын хэлэлцүүлгийн баримт бичиг (2012 он).

Хоёрдугаарт, Уул уурхайн тунхагт туссан Хар арьстнуудыг эдийн засгийн хувьд өргөн хүрээнд хүчирхэгжүүлэх (ХАЭЗӨХХ) бодлогын хэрэгжилт салбар дахь ажил эрхлэлт, удирдлага, өмчлөлд хар арьстай хүн амын тэгш оролцоог хангахад чиглэсэн явдал мэтгэлцээн дагуулж ирсэн. Өмнөд Африкийн Уул уурхайн хөгжлийн ассоциацийн захиалгаар 2010 онд хийгдсэн тайланд “Өөрчлөлтийн өгөөжид хэт их анхаарч, хөгжлийн өгөөжид огт анхаараагүй” гэж тэмдэглэн, ялангуяа өмчлөлийн асуудлаар зоригтой алхмуудыг хийсэн нь хувийн хэвшлийн хувь хэмжээг заасан квот тогтоох замаар бус төрийн өмчлөлийн хүрээнд илүүтэйгээр шийдэж болох байсан хөгжилд үзүүлэх салбарын нөлөөний талаарх анхаарлыг сулруулсныг онцолжээ. Мөн уул уурхайн салбарт хязгаарлагдмал хүрээллийн хяналтад байдаг цөөн компаниудад хар арьстай өмчлөгчид төвлөрсөн бөгөөд нийт хүн амын хувьд буюу өргөн хүрээнд үр өгөөжөө өгөөгүй болохыг тус тайланд дурджээ. АҮК-ийн Гурван намын холбооны хамтрагчид болон бусад талууд баялгийн ийм төвлөрлийг шүүмжлэх нь нэмэгдсэн бөгөөд АҮК-ийн гишүүд ч уг асуудлаар зөрчилтэй байр суурьтай байв. Өмнөд Африкт нийгэмчлэлийн тухай мэтгэлцээн ихээхэн хүчтэй явагдсаны нэг шалтгаан нь татвар ногдуулах болон төр засаг салбарт оролцох замаар “засгийн газрын хураах орлогын тогтолцоо”-г оновчтой болгох талаар бус харин хар арьстай хүн амыг өмчлөлөөр дамжуулан хүчирхэгжүүлэх тухай түлхүү мэтгэлцсэн явдал байв.

Эцэст нь Эрх чөлөөний тунхагийн ашигт малтмалын өмчлөлийн тухай АҮК-ийн тайлбарыг Гурван намын холбооны хамтрагчид эсэргүүцэж, салбарынхны шаардлагад бууж өгсөн гэж буруутгаж байв. Тухайлбал, Эрх чөлөөний тунхагийг шууд утгаар нь түлхүү ойлгож, төр засаг зөвхөн газрын хэвлийн баялаг болон лиценз олгох шийдвэрээр зогсохгүй уул уурхайн үйл ажиллагааг ч хяналтаа тогтоох ёстой гэж тэд үзэж байв.⁷¹ 2010 оноос АҮК-ийн Залуучуудын лиг АҮК-ийн удирдлагыг шүүмжлэх болж, амласан хөгжлийг авчирч чадахгүй байна гэж буруутгаж байв.⁷² Тиймээс 2000 он гараад арваад жил өнгөрөхөд “ардчиллын 16 жилийн дараа эдийн засгийг илүү зоримог өөрчлөх шаардлагын тухай үндэсний мэтгэлцээн” эхэлсэн болно.⁷³

71 Үндэсний бодлогын бага хуралд зориулан АҮК-ийн гаргасан хэлэлцүүлгийн баримтад COSATU-н өгсөн хариу (2012), <http://www.anc.org.za/docs/discus/2012/consolidatedr.pdf>.

72 “АҮК-ийн Залуучуудын лигийн бодлогын баримт бичиг 2012: Эрдсийн баялгийг бүх ард түмний өмчлөлд шилжүүлэхийн төлөө: Уурхайнуудыг нийгэмчлэх талаарх байр суурь,” <http://www.ancyl.org.za/show.php?id=5502>.

73 “Өмнөд Африкийн ашигт малтмалыг эдийн засгийн өсөлт, хөгжилд зориулах нь” (2009), 1.

Уул уурхайг нийгэмчлэхийг АҮК дэмжээгүй нь эрх баригч холбоог хуваав

Халуун мэтгэлцээний дүнд АҮК-ийн Үндэсний ерөнхий зөвлөл уул уурхай зэрэг эдийн засгийн стратегийн салбаруудын төрийн хяналтыг нэмэгдүүлэх талаар Эдийн засгийн өөрчлөлтийн хороонд нэмэлт “судалгаа, туршлага солилцох аялал болон хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, шийдвэр гаргуулахаар бодлогын бага хуралд тайлагнах” үүргийг өгсөн.⁷⁴ Ийнхүү захиалсан Уул уурхайн салбар дахь төрийн оролцоо (УУСТО) тайлангийн зөвлөмжийг АҮК-ийн бодлогын дараачийн бага хурлаар гишүүд, орон нутгийн салбарууд болон холбооны хамтрагчдад танилцуулсан. Тус тайланд холбогдон гарах өртөг зардал, хөрөнгө оруулагчийн хариу үйлдэл болон үндсэн хуулийн хязгаарлалтуудаас шалтгаалж “нийгэмчлэх нь Өмнөд Африкийн эдийн засгийн хувьд гамшиг болон хувирна” гэж үзэж, нийгэмчлэхийг зөвлөөгүй байна. Харин уул уурхайн бодлогын хөгжлийн чиг баримжаатай төрийн асуудалд илүү төвлөрч, төрийн оролцоог зорилтот хэлбэрээр хэрэгжүүлэхийг зөвлөсөн нь АҮК-ийн бодлогын хөгжлийн өмнөх чиг баримжаатай ижилхэн байв.⁷⁵

Улмаар уг асуудлаар 2012 оны сонгууль зохион байгуулах бага хурлынхаа үеэр үндэсний конгресс мэтгэлцэж, салбар дахь төрийн оролцоог цаашид нэмэгдүүлэхийг санал хураалтаар дэмжээгүй.⁷⁶ Харин УУСТО тайлангийн талаар зөвлөлдөх үйл явцын хүрээнд ирсэн саналуудаас үзэхэд АҮК намын олонх төрийн өмчлөлийг нэмэгдүүлэхийг дэмжээгүй ч намын доторх бүлэглэлүүд болон холбоо уг үр дүнд сэтгэл хангалуун бус үлдсэн байна. Тухайн үед АҮК-ийн Залуучуудын лигийг тэргүүлж байсан Жулиус Малема уг асуудлаар АҮК-ийг үргэлжлүүлэн шүүмжилсээр байсан тул түүнийг намаас хөөхөд хүрчээ. Малема Эдийн засгийн эрх чөлөөний тэмцэгчид хэмээх шинэ нам байгуулж хариу барьсан ба уг нам эрдсийн баялгийг төр хянах ёстой гэж нотолсоор байгаа. АҮК-ийн залуучуудын лиг болон ЭЗЭЧТ-ийн кампанит аян 2012 оны Марикана-ийн эмгэнэл зэрэг хөдөлмөрийн маргаан нэмэгдэх үетэй давхацсан. Ялангуяа түүхий эдийн үнийн уналтын нөлөөгөөр уурхайнууд хаагдсанаар ажлаа алдсан хөдөөгийн уурхайчид төрийн хяналтыг нэмэгдүүлж, устсан ажлын байрыг сэргээх уриаг дэмжин хүлээж авч байв.⁷⁷ 2014 оны бүх нийтийн сонгуулийн үеэр эдгээр сонгогчдын санал Өмнөд Африкийн сонгуулийн дүр төрхийг өөрчилж, ЭЗЭЧТ хамгийн том гуравдагч нам болон гарч ирсэн.

Нийгэмчлэлийн мэтгэлцээн байр сууриа алдсан хэдий ч Өмнөд Африкийн улс төрийн дүр төрх өөрчлөгдөж, эрх баригч намын дэмжлэг буурч байгаа энэ үед дээрх мэтгэлцээний дүнд шинээр үүссэн бодлогын байр суурь болон яриа хэлэлцүүлгээс авсан сургамж эрдэс баялгийн талаарх бодлогод нөлөөлсөн хэвээр байна.

74 Уурхайн ажилтны үндэсний үйлдвэрчний эвлэл (УАҮҮЭ), Уурхайг нийгэмчлэх нь – Эцсийн баримт (2011), <http://www.num.org.za/News-Reports-Speeches/Reports/token/download/ItemId/2>.

75 Уул уурхайн салбар дахь төрийн оролцоо (2012).

76 Анин Килиан. “Уурхайн эзэмшлийг төр авах нь Өмнөд Африкчуудад үр өгөөжтэй – тэргүүлэх илтгэгчид,” Уул уурхайн долоо хоног сэтгүүл, 2014 оны 3-р сарын 28, http://www.miningweekly.com/article/nationalisation-debate-2014-03-28/rep_id:3650.

77 Ноор Ниефтагодиен, “Улс төрийн шинэ чиг баримжаа? Марикана-ийн дараа зүүнийхнийг дахин бүрдүүлж, дүр төрхийг нь шинэчлэх нь,” Шинэ Өмнөд Африкийн тойм 5, ред. Гилберт М. Хадиагал (Иоханесбург: Уитс их сургуулийн хэвлэл, 2015).

Бодлого боловсруулах үйл явц эрх баригч намын тогтсон байр суурийг тодотгосон

Нийгэмчлэх асуудлаар бодлого боловсруулах үйл явц нь АҮК дэх эрх мэдэл, яриа хэлэлцүүлгийн нөхцөл байдлыг онцолж харуулдаг. АҮК бодлогын олон яриа хэлэлцүүлгийг холбооны бусад хамтрагчдын оролцоотойгоор олон нийтэд бүхэлдээ буюу хэсэгчлэн нээлттэй талбарт зохион байгуулдаг хэдий ч парламентад олонх суудалтайн хувьд тус намын үзэл бодол эцсийн дүндээ давамгайлдаг. Олон жилийн турш нам болон гүйцэтгэх засаглал холилдож ирсэн тул тус холбооны эгнээнд АҮК-ийн удирдлагыг сөрөх хүч бүрэлдэж ирсэн.

“Манай улсад сонгуулийн цаг л болоогүй бол [бодлогын яриа хэлэлцүүлэг]-т оролцдоггүй.”

Парламентын гишүүн Фэйт Бикани

АҮК-ийн удирдлагатай холбоотой бүлэглэлүүдийн хооронд ан цав үүссэн хэдий ч парламентын гишүүд удирдлагынхаа үүрэг чиглэлийг дагаж байгаагаар харагдахыг хүсдэг. Намын албан ёсны байр суурийг тогтсоны дараагаар өөр үзэл бодолтойгоор олон нийтийн хэлэлцүүлэгт оролцох явдлыг намын сахилга батаар хязгаарлаж байдаг. Ийм нөхцөл байдалд Залуучуудын лигийн удирдагч Жулиус Малема өөр байр суурьтай байсан нь бусдаас ихээхэн ялгарч байв. Эрдэс баялгийн бодлогын талаар халуухан мэтгэлцээн өрнөж байсан хэдий ч эрх баригч холбоо болон сөрөг хүчний намуудын хооронд улс төрийн яриа хэлэлцүүлэг бараг явагдахгүй байв. Уул уурхайн асуудлаар сөрөг байр суурьтай гол тоглогч нь Уул уурхайн тунхагийг хэлэлцэхэд нэг тал болж байсан, ерөнхийдөө салбарын эдийн засаг, бодлогын хөгжлийн асуудлаар дуу хоолойгоо хүчтэй гаргадаг салбарын холбоо болох Уул уурхайн танхим байв. Уул уурхайн салбарын Өмнөд Африкийн хувьд гүйцэтгэх үүргийн талаарх мэтгэлцээний үндэс болсон олон судалгааг уг танхим гаргадаг бөгөөд дүн шинжилгээ хийх, нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулах өргөн хүрээний нөөц бололцоотой. Нийгэмчлэх саналуудыг танхим эсэргүүцсэнд гайхах зүйл байгаагүй, мөн үнэ цэнэ нэмэгдүүлэх хэлхээний эдийн засагтай холбогдох байдлыг сайжруулах хөгжлийн чиг баримжаатай оролцоог ч эсэргүүцэж байв.⁷⁸

Бусад намуудын хувьд АҮК-ийн эрдэс баялгийн бодлогыг Ардчилсан холбоо социализмтай холбож байсан бол ЭЗЭЧТ неолиберализм гэж үзэж байв. Тухайлбал, АХ-ны ашигт малтмалын сүүдрийн дэд сайд Хэнрик Шмидт УУСТО-ын тайланд туссан санаануудыг “коммунист биш гэхэд социалист” гэж нэрлэсэн.⁷⁹ Гэхдээ АХ өөрөө эрдэс баялгийн талаар тодорхой мэдэгдсэн байр суурьгүй бөгөөд ихэвчлэн Уул уурхайн танхимын мэдээлэл, байр суурийг давтан илэрхийлж байдаг. Тус холбоо АҮК-ийн засгийн газрын засаглалтай холбоотой асуудалд төвлөрөн анхаарч, эрх баригч намыг эсэргүүцэж ирсэн.⁸⁰ Харин ЭЗЭЧТ нь уул уурхайг нийгэмчлэхгүй байх зөвлөмжийг дагасных нь төлөө АҮК-ийг барууны чиг баримжаа руу хазайсан, харин Өмнөд Африкийн Коммунист намыг “засгийн газарт АҮК-тэй хамтран ажилласнаар зарчмаасаа ухарсан” гэж буруутгасан.⁸¹ Үүнд АХ-г “цагаан капитал” (олигарх)-ын төлөөлөл, харин ЭЗЭЧТ-ийг популистууд мөн гэж АҮК хариу барьсан байдаг.

78 Бен Турок, “Өмнөд Африкийн уул уурхайн салбарын тулгамдсан асуудлууд,” Чухал ойлголт, 2013 оны 2-р сар, <http://ecdpm.org/great-insights/growth-to-transformation-role-extractive-sector/problems-mining-industry-south-africa>.

79 УУСТО-ны тайланд өгөх АХ-ны хариу, “Уул уурхайн салбар дахь төрийн оролцоо нь амжилтгүй болох нь гарцаагүй,” АХ, 2015 оны 5-р сарын 7, <https://www.da.org.za/2015/05/state-intervention-in-the-mining-sector-is-doomed-to-fail-г-үзнэ-үү>

80 Тухайлбал “Уул уурхайн шинэ тунхаг нь АҮК-ийн салбарт зориулсан амиа хорлох захиа мөн,” АХ, 2016 оны 4-р сарын 19, <https://www.da.org.za/2016/04/new-mining-charter-is-the-ancs-suicide-note-for-the-industry-хаягаар-үзнэ-үү>.

81 Өмнөд Африкийн сөрөг хүчин – Уулзалтын тойм (Чатхам хауз, 2015 он).

Эдгээр нь Өмнөд Африкийн улс төрд өнөөдөр ч оршин байгаа өөриймшилд үндэслэсэн улс төр болон өмнөх шударга бус байдлын тусгал юм. Улмаар Өмнөд Африкт сөрөг хүчний намууд болон эрх баригч нам, холбооны бүтцүүдийн хооронд эрдэс баялгийн бодлогын талаар нам хоорондын хэлэлцүүлэг өнөөг хүртэл өрнөөгүй байна. Парламентын ашигт малтмалын хорооны дарга асан, Парламентын гишүүн Фэйт Бикани “Манай улсад сонгуулийн цаг л болоогүй бол [бодлогын яриа хэлэлцүүлэг]-т оролцдоггүй. Бид мэтгэлцэж байгаа асуудлаа олон намын оролцоотой асуудал хариуцсан хороодын болон нэгдсэн хуралдаанд оруулж ирдэг. Нам хоорондын аливаа харилцаанд өмнө хүрсэн тохиролцоо болон бэлтгэл ажлын үед нам дотроо шийдсэн байр сууриа хадгалдаг” гэжээ.

Уурхайнуудыг нийгэмчлэх тухай мэтгэлцээн АҮК-ийн удирдлагыг олон талаар сорьж буй энэ цаг мөчид эрх баригч холбооны дотоодын үзэл суртлын болоод бодлогын байр суурины ялгааг, мөн парламентыг бүрдүүлэгчдийн дунд яриа хэлэлцүүлэг хангалттай өрнөдөггүй болохыг харуулж байна. Нийгэмчлэх тухай мэтгэлцээн үзэл суртлын шинжтэй байсан хэдий ч судалгаанд мөн тулгуурлаж байв. Бодлогын сонголтуудын талаар эрх баригч холбоо дотооддоо, мөн парламент болон олон нийтийн дунд бүрэн дүүрэн мэтгэлцээн явагдсан бөгөөд улс төрийн дүр төрх өөрчлөгдөхөд ихээхэн нөлөөлсөн. Нийгэмчлэх талаар байр сууриа тодорхойлоход өрнөсөн мэтгэлцээн хэдий ширүүн байсан ч бодлого боловсруулах, хэлэлцүүлэг хийх, сонгогчдын эрэлт хэрэгцээг хангах арга механизм сайн ажиллаж байсан. Улс төрийн дүр төрх хүчтэй өөрчлөгдсөн, уул уурхайн салбар эдийн засгийн хүндрэлтэй байдалд орсон, мөн үүнээс үүдэн үйлдвэрчний эвлэлүүд замбараагүй байдалд байгаатай холбоотойгоор цаашид эсрэг тэсрэг үзэл бодлыг ойртуулах илүү гүнзгий яриа хэлэлцүүлэг өрнөх боломжтой.

Кейс судалгаа: Гана

Улс төрийн тэмцэл төсвийн тогтвортой байдалд заналхийлж байна



© Anton Ivanov / Shutterstock.com

Кайза Тороскайнен, Адамс Фушейни ба Фемке Брауэр

ГАНА, ГОЛ ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД, 2015 он

ХҮН АМ
27.4 саяⁱ

**НЭГ ХҮНД НОГДОХ ДНБ (Худалдан авч
чадвар)**
\$4,200ⁱⁱ

БАЙГАЛИЙН ҮНДСЭН БАЯЛАГ
Газрын тос, байгалийн хий, алт

**БАЯЛГИЙН ОРЛОГЫН ДНБ-Д ЭХ
ЭЗ**
21ⁱⁱⁱ

УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО
Ерөнхийлөгчийн ардчилал

ЭРХ БАРИГЧ НАМ
Шинэ эх оронч нам (ШЭОН)

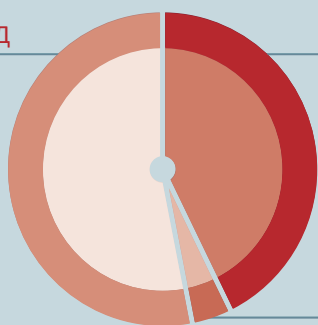
СӨРӨГ ХҮЧНИЙ НАМ
Үндэсний ардчилсан конгресс

ЭКСПОРТОД ЭЗЛЭХ ЖИН, 2013 он^v

БУСАД
53%

ГАЗРЫН ТОС & БАЙГАЛИЙН ХИЙ
43%

УУЛ УУРХАЙ
4%



- i “Өгөгдлийн банк 2015: Хүн ам, нийт,” Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.
- ii “Өгөгдлийн банк 2015: Нэг хүнд ногдох ДНБ (оны US\$),” Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.
- iii “Өгөгдлийн банк 2015: Байгалийн баялгийн нийт орлого (ДНБ-ний %),” Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.
- iv Гана улсын парламент, <http://www.parliament.gh/parliamentarians>.
- v “Өгөгдлийн банк 2013: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод түлшний экспортын эзлэх %”, Дэлхийн банк (2013), <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=TX.VAL.FUEL.ZS.UN&country=ба> “Өгөгдлийн банк 2013: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод хүдэр ба металлын экспортын эзлэх %”, Дэлхийн банк (2013), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=TX.VAL.MMTL.ZS.UN&country>.

Кейс судалгаа: Гана

Улс төрийн тэмцэл төсвийн тогтвортой байдалд заналхийлж байна

Улс төрийн тогтолцоо

Гана улс олон намын тогтолцоотой бөгөөд нэг танхимтай парламенттай. 2016 оны 12-р сард явагдсан ерөнхийлөгчийн болон парламентын сонгуулиар Ганын эдийн засгийн байдал гол сэдэв байсан бөгөөд Шинэ эх оронч нам (ШЭОН) олонх болж Үндэсний ардчилсан конгресс (ҮАК)-ийг ялсан. Сүүлчийн энэ сонгуулиар хууль тогтоох байгууллагад байсан хоёр жижиг нам төлөөллөө алдсанаар Ганын улс төрийн тогтолцоонд хоёр намын ноёрхлыг улам баталгаажуулсан. Ерөнхийлөгч Нана Акуфо-Аддогийн толгойлсон засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг.

Байгалийн баялгийн өв ба засаглал

Гана улс 2007 онд газрын тос нээн илрүүлж, хамгийн богино хугацаанд буюу 2010 оны 12 сар гэхэд газрын тос олборлогч улс болсноор засгийн газрын орлогод байгалийн баялгийн эзлэх хувь 2014 он гэхэд 18 болж нэмэгдсэн.⁸² Гана улсын засгийн газар газрын тосны орлогын менежментийн тогтолцоог боловсруулах явдлыг чиглүүлэхэд тус болох өргөн хүрээний зөвлөлдөөнийг зохион байгуулж, 2011 онд Газрын тосны орлогын менежментийн тухай хууль (ГТОМХ)-ийг баталж, дараа нь өөрчлөлт оруулах замаар хуримтлалын хоёр сан үүсгэж, орлогын менежментийн хууль эрх зүйн сайн суурийг бүрдүүлж чадсан гэж үзэж байв. Дараагийн жилүүдэд Гана улс газрын тосноос олохоор тооцсон орлогод түшиглэн их хэмжээгээр өр тавьж, дэд бүтцийг хөгжүүлэх төслүүдийг санхүүжүүлсэн. 2014 оны зургаадугаар сараас эхлэн газрын тосны дэлхийн зах зээлийн үнэ төсөөлөөгүйгээр буюу эрс унаснаар улсын өр, төсвийн алдагдал үлэмж нэмэгдсэн. ГТОМХ-ийг анх боловсруулахад төсвийн ерөнхий тогтвортой байдлын асуудлыг хангалттай сайн бодолцоогүйг энэ үйл явдал тод харуулсан. Ялангуяа газрын тосны орлогын хувьд ихээхэн хүлээлт үүссэнтэй холбоотойгоор улс төрийн тэмцэл өрнөж, улмаар төр засаг зарцуулалтаа нэмэгдүүлэхэд ГТОМХ төсвийг хамгаалах үүргийг гүйцэтгэж чадаагүй.

Энэ кэйс судалгаанд ГТОМХ-ийн үүсэл болон түүнийг хэрэгжүүлэхэд гарсан хүндрэл, тухайлбал улс төрийн намуудын тэмцэл болон Гана улсын газрын тосны багавтар орлогыг буруу удирдсан нь улс орныг өрийн болон төсвийн хямралд хүргэснийг судлан үзүүлнэ.

82 Гана улсын ОУИТБС, <https://eiti.org/ghana>.

Улс төрийн тэмцлийн дунд Газрын тосны орлогын менежментийн тухай хуулийг боловсруулсан нь

Газрын тосны эдийн засгийн ашигтай нөөцийг илрүүлсний дараа буюу 2008 онд Шинэ эх оронч нам (ШЭОН)-ын засгийн газар Гана улсын газрын тосны шинэхэн салбар, түүнээс олох орлогыг удирдах гол хуулиудыг бэлдэх үйл явцыг дэмжих зорилгоор олон нийтийн дунд зөвлөлдөөнийг эхлүүлсэн. Дотоод, гадаадын иргэний нийгмийн байгууллагууд болон хандивлагчид Гана улсын Засгийн газрыг ард түмэнтэйгээ зөвлөлдөхөд нөлөөлсөн. Гана улсад эрдэс баялгийн орлогын менежментийн талаар олон нийт өмнө нь сэтгэл хангалуун бус байсан болон хөрш Нигери улсын газрын тосны салбартай холбоотой хүндрэлүүдээс хамаарч газрын тос илрүүлсэн мэдээг иргэд анх болгоомжтой хүлээн авч байв. Харин өргөн хүрээнд зөвлөлдөөнийг хийснээр газрын тосны баялгийг дагалдах боломж, мөн эрсдэлүүдийн талаар Ганачууд илүү ойлголттой болж, газрын тосны илрэл асуудлуудыг зөв шийдэх онцгой боломж гэж харах болсон. Орлогын менежментийн зарчмуудыг тодорхойлоход зөвлөлдөх аргыг ашигласан хэдий ч хоёр намын хооронд явагдсан ширүүн тэмцэл орлогын менежментийн үр

Шигтгээ 2.4: Ганын намуудын бодлогын байр суурийг тодорхойлох нь

Ганын парламентад суудалтай намууд газрын тос, байгалийн хийн талаар бодлого боловсруулахдаа гол төлөв асуудал хариуцсан яамд, засгийн газрын агентлагуудын анхлан санаачилсан бодлогын төслүүдийг авч хэлэлцдэг салбарын тусгайлсан хороод байгуулдаг. Энэ үе шатанд мөн гадны мэргэжилтнүүдтэй зөвлөлдөж болно.

Үүнээс гадна намын үндэсний гүйцэтгэх хороогоор батлуулахаар сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт намын бүлгүүд санал оруулдаг. Орон нутгийн салбар болон бусад бүтцүүдийн санал бодлыг намын гүйцэтгэх хороон дахь төлөөллөөр нь дамжуулан тусгадаг.

Зарим намын хувьд үндэсний хорооны сонсгол болохоос өмнө санал болгож буй бодлогыг намын удирдлага баталдаг нь сонсголыг агуулгыг мэтгэлцэх бус албажуулах форум болгож, бодлогын байр суурийг боловсруулах үйл явцыг доороос дээш бус дээрээс доош чиглэлтэй үйл явц болгон хувиргадаг.

дүнд сөрөг нөлөө үзүүлсэн. Газрын тос илрүүлэх үеийн ШЭОН-ын эрчим хүчний сайд уг үйл явдлыг тэмдэглэн парламентын хуралдаанд түүхий тосыг шилэнд хийн бэлэглэж байв.⁸³ Нийтэд ийм байдлаар хандаж, эерэг мэдээллүүдийг өгснөөр олон нийтийн хүлээлтийг нэмэгдүүлсэн болохыг явагдсан зөвлөлдөх үйл явцын шинж байдал, олох орлого улсын эдийн засгийг богино хугацаанд өөрчлөх хэмжээтэй байх болно гэсэн төсөөлөл түгсэн зэргээс харж болно. Улмаар олон нийтийн зөвлөлдөөнийг хийснээр орлогын менежментийн тогтолцоог хууль болгон баталгаажуулах болон баялгийн орлогын нэг хэсгийг ирээдүй хойч үедээ зориулан хадгалж, үлдсэн хэсгийг үндэсний хөгжилд зориулан хөрөнгө оруулах явдлыг өргөн хүрээнд дэмжих болсон. Улмаар “эхний газрын тосыг түүхэн богино хугацаанд олборлож эхэлнэ” гэж ҮАК

83 “Газрын тос илрүүлснийг парламент хэлэлцэж байна,” Орчин цагийн Гана улс, 2007 оны 6-р сарын 20, <https://www.modernghana.com/news/138029/parliament-discusses-oil-discovery.html>.

нийтэд зарлаж, олборлолтыг эхлүүлэх шахалтыг үзүүлэх улс төрийн өрсөлдөөн салбарын удирдлагын дүр төрхийг тодорхойлсоор байв. Харин уг стратегийг дагалдан олборлолт эхлэхийн өмнө иж бүрэн бодлого, хууль тогтоомжийг багцлан боловсруулахад ийм шийдэмгий байдал ажиглагдаагүй. Үүнийг өнөөдрийн газрын тосны салбарт нөлөөлж буй гол алдаануудын нэг байсан гэж газрын тосны орлогын ашиглалтын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зорилгоор ГТОМХ-ийн дагуу байгуулагдсан Нийтийн эрх ашгийн хариуцлагын хороо (НЭАХХ)-ны дэд дарга, парламентын гишүүн Кваме Жантуа мэдэгдсэн байдаг.

“Бодлого боловсруулах үйл явцыг бүхэлд нь буруу хөлөөс эхлүүлсэн гэж бидний зарим нь үзэж байсан. Учир нь ШЭОН-аас ҮАК-ийн засгийн газарт улс төрийн эрх шилжих үед салбарын хувьд библи судар болно гэж харж байсан, бусад хуулийг дагуулах Хайгуулын болон олборлолтын тухай шинэ хуулийг гартал хайгуулын ажлыг зогсоох байсан юм” гэж парламентын гишүүн Жантуа хэлсэн. “Гэтэл олон улсын газрын тосны компаниуд ажлаа урагшлуулсаар байсан бөгөөд орлогыг удирдах болон эдийн засагт зарцуулах явдлыг зохицуулсан үр дүнтэй хууль байхгүйг бид ойлгосон тул Газрын тосны орлогын менежментийн тухай 2011 оны хуулийг яаравчлан баталсан.”⁸⁴

Улс төрийн гол намуудын өрсөлдөөн нь ГТОМХ-ийн агуулгатай холбоотой бодлогын сайн тайлбар бүхий мэтгэлцээн болон хувирч чадаагүй. Нийтийн зөвлөлдөх үйл явцын үед илэрхийлсэн гол үзэл бодлоос цаашид хазайхад хүндрэлтэй байх тул улс төрчид үнэндээ хуулийн талаар эрс тэс байр сууриа тод илэрхийлэх сонирхолгүй байв. Харин орлогын хуримтлалын үлдэгдэл, зарцуулалтын талаар байр суурь ихээхэн зөрүүтэй байсныг Ганын Газрын тос, байгалийн хийн талаарх иргэний нийгмийн талбарын тэргүүн Стив Мантью тайлбарласан. Үндсэндээ мөнгийг зөвхөн хуримтлуулах бус, Ганын дэд бүтцийн дутагдлыг шийдэхэд зориулах ёстой гэж тухайн үед эрх барьж байсан ҮАК нотолж байв. Бусад намууд шийдэмгий байр суурь баримтлаагүй. Мөн газрын тосны орлогыг өрийн эргэн төлөлтийн баталгаа болгон ашиглах талаар санал зөрөлдөж байв. Энэ сэдвийн хувьд эрх баригч нам дотроо хуваагдсан бөгөөд төслүүдийг хурдасгахын тулд өрийн санхүүжилтийг авах сонирхолдоо илүүтэйгээр хөтлөгдсөн гэж ҮАК-ийн парламентын гишүүд тайлбарлаж байсныг ҮАК-ийн парламентын гишүүн Кваме Ампофо дүгнэхдээ “Улс төрчид бид эрх мэдэлтэй байх үедээ буюу яг одоо олборлох ёстой гэж хэлнэ. Чадах үедээ эрсдэл хүлээж, зоригтой шийдвэрүүдийг гаргах ёстой. Үгүй бол улс төрчийн хувьд сул дорой нэгэн болно” гэжээ.

ГТОМХ-ийг эцэслэн боловсруулахад намуудын дунд болон зөвлөлдөөнөөс гарсан үзэл бодлын хувьд хийгдсэн буултуудыг тусгасан. Ганын газрын тосны үндэсний компанид хувьцаа эзэмшилтэй холбоотой төлбөрийг хийсний дараагаар суурь орлогын 70 хүртэл хувийг тухайн жилийн төсөвт шилжүүлэх (Жилийн төсвийг санхүүжүүлэх дүн, ЖТСД) бөгөөд түүнээс илүү гарсныг Тогтворжилт, Өвийн сангуудад хадгална (Зураг 1).⁸⁵

Орлогын зохистой менежментийг дэмжигчдийн үзэл бодлыг тусгах зорилгоор ЖТСД-ийн хувьд газрын тосны орлогыг өр зээлийн барьцаа байдлаар ашиглах явдлыг хязгаарлаж өгсөн. Эцсийн дүндээ олон улсын хандивлагчид болон дотоодын мэргэжилтнүүдийн нөлөөгөөр Сангийн яам ГТОМХ-ийн нарийвчилсан зураглалыг гаргаж, түүнийг парламент бараг эсэргүүцэлгүйгээр баталсан

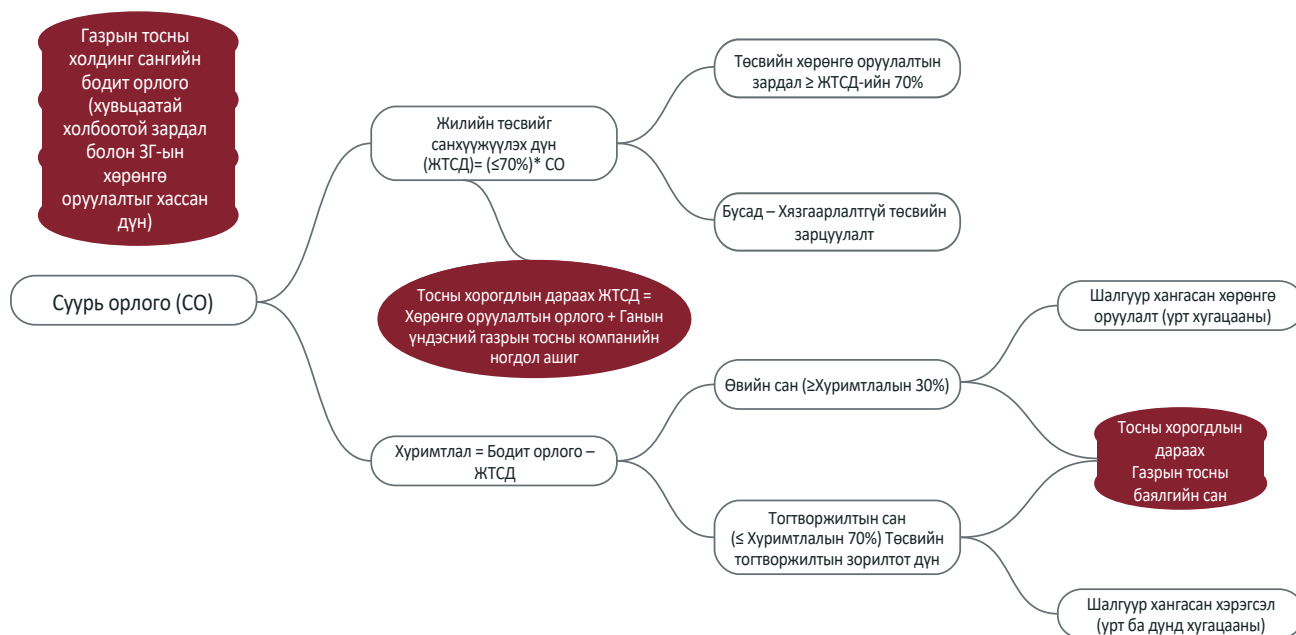
84 Салбарт өрсөлдөөнт нээлттэй тендерийг нэвтрүүлсэн Хайгуул ба олборлолтын тухай хуулийг 2016 оны 8-р сард л парламент баталсан байдаг.

85 Гана улсын Засгийн газар, Газрын тосны орлогын менежментийн тухай хууль 2011 (2011 он), www.mofep.gov.gh/sites/.../Petroleum_Revenue_Management_Act_%202011.PDF.

байдаг. Улмаар эрх баригч намын зүгээс дээрх дүрмүүдийн хувьд өргөн хүрээнд санал нэгдсэн болохыг онцолсон бөгөөд ҮАК-ийн парламентын гишүүн Адам Мутавакилу-ийн мэдэгдсэнээр “Ганцхан сугалаагаар бүх намууд хожсон. Газрын тос, байгалийн хийн хувьд намуудын хооронд томоохонд зөрүү байхгүй. Орлогыг хэрхэн зарцуулах талаар л зөрүүтэй байгаа.” Зарцуулалтын сонголтын талаарх зөрүү намуудын үзэл суртлын зөрүүтэй холбоотой болохыг олон ярилцагчид

Зураг 2.1

Ганын Газрын тосны орлогын менежментийн тухай хуулиар тогтоосон төсвийн дүрмүүд



нотолсон бөгөөд ҮАК хэрэглээний чиг баримжаатай бол ШЭОН аж үйлдвэрийг хөгжүүлэх зорилттой. Бодит байдалд парламент дахь намын бүлгийг “ташууртай зохицуулагч” хянадаг болон олонхоороо асуудлаа шийддэг Ганын улс төрийн Уэстминстрийн хэлбэрийн тогтолцоо нь гарах шийдвэрт эрх баригч намын үзэл бодол хангалттай түвшинд туссан байх явдлыг баталгаажуулдаг.

Хэрэгжилтийн сорилтууд

Баялгийг дэд бүтцээр солих гэрээг Хятад улстай байгуулснаар газрын тосны орлогоор баталгаажсан нэмэлт санхүүжилтийг ашиглах боломж байсан нь ҮАК-ийн хувьд Засгийн газарт ажилласан эхний жилүүдэд буюу нэн ялангуяа 2012 оны сонгууль ойртох үед ашигтай байв. Улмаар төрийн албаны цалин хөлсийг нэмэгдүүлснээс гадна засгийн газрын зардал нийт дүнгээрээ үлэмж нэмэгдсэн. Төсвийн ерөнхий тогтвортой байдлыг хангалттай зохицуулаагүй байсан тул газрын тосны үнэ 2014 оноос буурч эхлэхэд суурь томъёог ашиглан тооцсон дүнгээс газрын тосны орлого ихээхэн доогуур болсон хэдий ч ҮАК-ийн засгийн газар зарцуулалтыг бууруулахгүй байх боломжтой байсан.⁸⁶ Түүнчлэн хуулийг ҮАК намын өгсөн чиглэлийн дагуу хэрэгжүүлэхэд гүйцэтгэх засаглалд олгосон өргөн хүрээний эрх мэдлийг ашиглан сангийн сайд тогтворжилтын санд дээд хязгаар тогтоож, илүүдэл дүнг зээлийн эргэн төлөлтөд зориулахаар шийдвэрлэж, ГТОМХ-ийн зарчмуудыг тойрч гарсан.⁸⁷

Төсвийн ерөнхий дүрмүүд байхгүй нөхцөлд ГТОМХ-ийн хүрээнд өрийн түвшин болон зарцуулалт нэмэгдэх хандлагатай байсан тул эдгээр асуудалд анхаарах шаардлагатай талаар ШЭОН-ын тэргүүлсэн сөрөг хүчин нэлээд хугацааны дараа дуу хоолойгоо гаргасан. Орлогын суурь томъёонд ашигласан үнэ ба газрын тосны үнийн бодит хувьслын хооронд зөрүү байгаа болон хэрэгжүүлэлтийн бусад сорилтыг онцолсон тайлангуудыг 2011-2014 оны хооронд НЭАХХ болон иргэний нийгмийн байгууллагууд гаргаснаар ГТОМХ-ийг өөрчлөх тухай мэтгэлцээн эхэлсэн.⁸⁸ Тус тайлангуудын дүгнэлтүүдэд үндэслэн ГТОМХ-ийн тодорхой хэсгүүдийг шинэчлэх шаардлагатай болохыг уурхай ба эрчим хүчний хороонд төлөөлөлтэй гол намууд хүлээн зөвшөөрсөн. Иргэний нийгмийн ийнхүү эхлүүлсэн өргөн хүрээний олон нийтийн хэлэлцүүлгийн дүнд парламент 2015 онд ГТОМХ-ийн нэмэлт өөрчлөлтийн тухай хуулийг санал нэгтгэйгээр баталсан. ГТОМХ-нд орсон гол өөрчлөлтүүдээс дурдвал суурь орлогод тохиргоо хийх эрхийг сангийн сайдад олгосон; ЖТСД болон сангуудын хоорондын, мөн Тогтворжуулалтын болон Өв сангуудын хоорондын шилжүүлгийн дүрмийг тодорхой болгосон; нэмэлт өөрчлөлтийн тухай хуулийн дагуу шинээр байгуулагдсан Ганын Дэд бүтэц болон хөрөнгө оруулалтын санд ЖТСД-ээс хуваарилах болсон байна. Түүнчлэн нэмэлт өөрчлөлтөөр НЭАХХ-д тогтмол санхүүжилт олгохоор болсон.

“Ганцхан сугалаагаар бүх намууд хожсон. Газрын тос, байгалийн хийн хувьд намуудын хооронд томоохонд зөрүү байхгүй. Орлогыг хэрхэн зарцуулах талаар л зөрүүтэй байгаа.”

Парламентын гишүүн Адам Мутавакилу

86 Тухайлбал “Газрын тос урсаж эхэлсэн ч Ганад төсвийн хариуцлага үл үзэгдэгч хэвээр,” ББЗХ-ийн блог, 2015 оны 8-р сарын 11, http://www.resourcegovernance.org/blog/ghana-fiscal-responsibility-remains-elusive-even-oil-flows-ийг_үзнэ_үү.

87 Эрчим хүчний бодлогын Африкийн төв, Гана улс дахь газрын тосны орлогын менежментийн гурван жил, (2014), <http://www.aceplive.com/wp-content/uploads/2014/08/ACEP-Report-PRMA-Final.pdf>.

88 Эрчим хүчний бодлогын Африкийн төв, Гана улс дахь газрын тосны орлогын менежментийн гурван жил. Төрийн бус олон байгууллага хэрэгжилтийн хүндрэлүүдийн талаар онцолсон хэдий ч сайдад суурь орлогыг тодорхойлох тусгайлсан эрх өгөх нь төсвийн дэглэмд итгэх явдалд эрсдэл учруулах боломжтойд зовниж байгаагаа илэрхийлсэн.

Гэвч 2016 оны сонгуулийн өмнө ГТОМХ-ийн дүрмүүдийг хэрэгжүүлэхэд улс төрийн тэмцэл дахин хүндрэл учруулах болсон. ГТОМХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулахаас өмнө ЖТСД-г хуульд заасны дагуу үндэсний хөгжилд нөлөө бүхий 12 салбараас сонгосон дөрвөн тэргүүлэх салбараар хязгаарлагдахгүй илүү өргөн хүрээнд зарцуулалж байсныг НЭАХХ болон ИНБ-ын тайлангуудад онцолсон байдаг.⁸⁹ Энэ шүүмжлэлийн хариуд газрын тосны орлогыг хамгийн их нөлөөтэй байх зорилтуудад чиглүүлэхэд цаашид ч анхаарах ёстой гэж хоёр намын төлөөлөл бүхий уурхай, эрчим хүчний болон санхүүгийн хороодын гишүүд үзэж байгаагаар ярилцлага өгч илэрхийлсэн. Гэвч бодит байдалд ЖТСД-ийн зарцуулалт НЭАХХ-ийн тайлангийн зөвлөмжийг дагалгүй, олон зүйлд бага дүнгээр хийгдэж байсныг 2015 оны зарлагын мэдээнээс харж болно. Жишээ нь 2015 онд ЖТСД-ийн бараг хагасыг нь зам болон дэд бүтцийн зарцуулалтын тэргүүлэх чиглэлүүдэд зориулсан боловч хуваарилсан дүнг хэтрүүлсэн бөгөөд 2011 оноос хойш ЖТСД-ээс санхүүжүүлсэн дуусаагүй 12 замын төсөл дээр шинээр 21 замын төслийг эхлүүлсэн.⁹⁰ Зарцуулалт ийнхүү тарамдаж байгааг хэт өөдрөг хүлээлтээс болж газрын тосны орлогын үр өгөөжийг харуулах улс төрийн шахалт улам бүр нэмэгдэж буйтай холбож болохыг Санхүүгийн хорооны дарга, УАК-ийг төлөөлсөн парламентын гишүүн Жеймс Аведзи тайлбарлахдаа: “Улсын бүх хэсэгт дэд бүтцийн хэрэгцээ бий бөгөөд ард түмэн ерөнхийлөгчид шахалт үзүүлж байгаа. Аль төслүүдийг эхлүүлэхийг Ерөнхийлөгч сонгож болох уу? Үүний хариулт бол “үгүй”. Ерөнхийлөгч бүх төслийг эхлүүлэхэд хүрдэг. Энэ нь сонгогчид болон орон нутгийн тэргүүнүүдтэй хийх хүндхэн яриа хэлэлцүүлэг юм. Үгүй, танд дахин нэмэлт төсөл өгөх боломжгүй гэж хэлсэн тэр цаг мөчид та үндсэндээ дуусна” хэмээжээ.

“Нам сөрөг хүчин болсноор өөрийгөө авч явах санхүүжилтийг олоход хүндрэлтэй байдаг тул газрын тос, байгалийн хийн салбар, түүнтэй холбоотой техникийн шинжтэй асуудлуудаар чадавхаа бэхжүүлэх зэрэг асуудлууд хоёрдугаар эгнээнд шилждэг”

Парламентын гишүүн Кваме Жантуа

Чадавх бэхжүүлэх болон яриа хэлэлцүүлгийн талаарх сургамж

ГТОМХ-ийг батлах, хэрэгжүүлэх үйл явцад улс төрийн өрсөлдөгчдөө давж гарах явдал чухал байсан бөгөөд намууд агуулгыг тойрсон бодлогын мэтгэлцээнийг өрнүүлж чадаагүй. Парламентын сөрөг хүчний гишүүд НЭАХХ болон бусад иргэний нийгмийнхний гаргасан тайланг ашиглан орлогын хуваарилалт тарамдаж байгаа болон бусад асуудлаар сангийн сайдад хандсан. Гэхдээ иргэний нийгмийн төлөөлөл тодорхой бодлогыг онцлон асуудал хөндөхдөө уламжлал ёсоор сөрөг хүчинд бус засгийн газарт хандан ажилласан тул сөрөг хүчний намуудтай харилцах явдал хязгаарлагдмал шинжтэй байв. Үүнийг Ганын намуудын бодлого боловсруулах аппаратад салбарын талаарх туршлага хомс, мөн сонгуулиудын хооронд сөрөг хүчний намууд санхүүжилтээр дутмаг зэрэг практик сорилтуудтай холбож болно. Парламентын гишүүн Жантуа-ийн тайлбарласнаар “Нам сөрөг хүчин болсноор үйл ажиллагаандаа санхүүжилт олоход хүндрэлтэй болдог тул газрын тос, байгалийн хийн салбар, түүнтэй холбоотой техникийн шинжтэй асуудлаар чадавхаа бэхжүүлэх чухал хэдий ч намыг удирдлахтай холбоотой сорилтуудыг бодолцвол хоёрдугаар эгнээнд шилждэг” байна. Хэдий байдал ийм ч суралцах үйл явц үргэлжилж байгаа бөгөөд уурхай, эрчим хүчний хороо чадавхаа нэмэгдүүлж, нам хоорондын хамтын ажиллагааны талбарын үүргийг гүйцэтгэж байна.

89 Тухайлбал, “Газрын тосны орлогыг эдийн засгийн цөөн, гол салбаруудад төвлөрүүл – IMANI,” Ганын бизнес мэдээ, 2015 оны 9-р сарын 14, <https://www.ghanabusinessnews.com/2015/09/14/concentrate-petroleum-revenue-on-few-key-sectors-of-the-economy-imani-ыг-үзнэ-үү>.

90 НЭАХХ-ийн 2015 оны жилийн тайлан, 45-49, <http://piacghana.org/resources/2015%20PIAC%20Annual%20Report477.pdf>.

Ерөнхийд нь дүгнэвэл Ганын нам хоорондын яриа хэлэлцүүлгээс гарсан үр дүн нэг мөр биш юм. Нэг талаас иргэний нийгмийн төлөөллийн нөлөө, тэднийг хүндлэх байдал, мэдлэг чадварын түвшин өндөр байсан нь салбарын үндэсний хэмжээний үр өгөөжийг нягтлан үзэж, НЭАХХ-оор дамжуулан хараат бус хариуцлагын тогтолцоог нэвтрүүлэх талаар Ганын орлогын менежментийн тогтолцоог бүрдүүлэх үйл явцын бүхий л үе шатанд төр засаг болон улс төрийн намуудад шахалт үзүүлэх боломжийг хараат бус талуудад олгосон. Зөвлөлдөөний болон улс төрийн яриа хэлэлцүүлгийн талбарын ач холбогдлыг, ялангуяа жирийн ганачуудад газрын тосны орлогын менежментийн зарчмуудын талаар мэдээлэл өгөхөд тэдгээрийн гүйцэтгэсэн үүргийг дутуу үнэлж болохгүй. Нөгөө талаас Ганын улс төр дэх хоёр гол намын хоорондын ширүүн тэмцэл, ялагч бүгдийг авдаг сонгуулийн тогтолцоо, хүчтэй гүйцэтгэх засаглалыг үүсгэдэг улс төрийн тогтолцоо зэрэг нь эрх мэдлийг эрх баригч намын гарт төвлөрүүлж ирсэн. Улмаар засаглаж буй нам газрын тосны орлогын талаар үндэсний эдийн засагт таатай бус үр дагавартай шийдвэрүүдийг гаргах нөхцөл бүрдсэн. Урт хугацааны бодлого боловсруулах талаарх хоёр гол намын үл ойлголцол зөвлөлдөх үйл явцын бусад талаар эерэг үр дүнг бүдгэрүүлж байна.

Кейс судалгаа: Малайз

Орон нутгийн түвшинд газрын тосны орлогыг хуваарилахаас хамаарч өөрчлөгдөх нэгдэлүүд



© Wan Fahmy Redzuan/ Shutterstock.com

Тришиа Иео ба Кайза Тороскайнен

МАЛАЙЗ, ГОЛ ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД, 2015 он

ХҮН АМ

30.3 саяⁱ

НЭГ ХҮНД НОГДОХ ДНБ (Худалдан авах чадвар)

\$27,000ⁱⁱ

БАЙГАЛИЙН ҮНДСЭН БАЯЛАГ

Байгалийн хий, газрын тос, зэс, цагаан тугалга, боксит, төмрийн хүдэрⁱⁱⁱ

БАЯЛГИЙН ОРЛОГЫН ДНБ-Д ЭЗЛЭХ %

8^{iv}

УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО

Үндсэн хуулийн монархи; Уэстминстрийн парламентын ардчилал

ЭРХ БАРИГЧ НАМ

Баризан Насионал (Үндэсний фронт)

СӨРӨГ ХҮЧНИЙ НАМ

Пакатан ХарAPAN (Итгэлийн холбоо)

ЭКСПОРТОД ЭЗЛЭХ ЖИН, 2015^v

ГАЗРЫН ТОС & БАЙГАЛИЙН ХИЙ

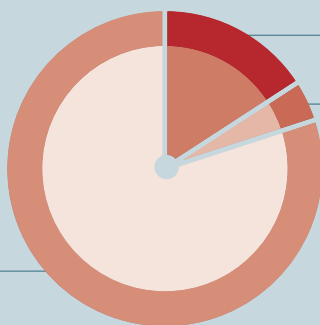
16%

УУЛ УУРХАЙ

4%

БУСАД

80%



i "Өгөгдлийн банк 2015: Хүн ам, нийт," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

ii "Өгөгдлийн банк 2015: Нэг хүнд ногдох ДБН (оны US\$)," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

iii АНУ-ын Дотоод яам, АНУ-ын Геологийн судалгаа, 2013 Эрдэс баялгийн оны ном: Малайз, 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2013/myb3-2013-my.pdf>.

iv "Өгөгдлийн банк 2015: Байгалийн баялгийн нийт орлого (ДНБ-ний %)," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

v "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод түлшний экспортын эзлэх %", Дэлхийн банк (2015), <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> ба "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод хүдэр ба металлын экспортын эзлэх %", Дэлхийн банк (2015), <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.

Кейс судалгаа: Малайз

Орон нутгийн түвшинд газрын тосны орлогыг хуваарилахаас хамаарч өөрчлөгдөх нэгдэлүүд

Улс төрийн тогтолцоо

Малайзын улс төрийн тогтолцоо үндсэн хуулийн монархи бүхий холбооны улсын бөгөөд Уэстминстрийн олон намын тогтолцоонд тулгуурладаг. Баризан Насионал (БН, Үндэсний фронт)-ын эвсэл улс орныг 1957 онд тусгаар тогтносноос хойш удирдаж байгаа бөгөөд өнөөг хүртэл Малайзын бүх ерөнхий сайд Нэгдсэн малайчуудын үндэсний байгууллага (НМҮБ) хэмээх намыг төлөөлж байв. Харин сүүлийн хоёр сонгуулиар (2008 болон 2013 онд) тус эвсэл парламентад гуравны хоёрыг давсан олонх болж чадаагүй. Улмаар сөрөг хүчин өсөн өргөжих орон зай бий болсон.

Баялгийн өв ба засаглал

Газрын тосыг Саравакийн Мирид анх 1910 онд илрүүлсэн. 1960-аад оноос Малайз улс Азидаа газрын тосны тэргүүлэх олборлогч болсон. Газрын тосны салбарыг 1974 оны Газрын тосыг хөгжүүлэх тухай хуулиар зохицуулдаг ба түүгээр засгийн газраас бодлогын өргөн хүрээний чиглэл авч, хууль тогтоогч байгууллагын сулхан хяналтын дор салбарыг удирдан зохицуулах онцгой эрхийг газрын тос, байгалийн хийн үндэсний компани болох Петронас-д олгосон байдаг.

1975 онд Малайзын 13 муж тухайн орон нутгийн нутаг дэвсгэрийн эх газар болон далай тэнгисээс олборлох газрын тос, байгалийн хийн орлогын таван хувьтай тэнцэх роялтийг мужуудад бэлэн мөнгөөр төлөх тухай хэлэлцээрийг Петронас болон холбооны засгийн газартай байгуулсан.⁹¹ 2008 оноос хойш сөрөг хүчний намууд үндэсний болон мужуудын түвшинд хүчирхэгжсэнээр газрын тосны роялтийн тухай асуудал улс төрийн ширүүн мэтгэлцээний сэдэв болж хувирсан. Сабах болон Саравак мужууд эрх баригч эвслийн хяналтад байсан хэдий ч газрын тосны орлогын илүү их хувийг шаардах болсон. Түүнчлэн сөрөг хүчний хянаж буй мужуудад газрын тосны роялтийг олгоходоо засгийн газар хойрго хандаж байсан тул Келантан муж Петронасын эсрэг нэхэмжлэл гаргаж, 1998 оноос хойш хуримтлагдсан газрын тосны роялтийг төлөхийг шаардсан.⁹² Хариуд нь холбооны засгийн газар Келантанд “сайн санааны төлбөр” төлөхийг санал болгосон ч хайгуулын ажил эргээс гурван далайн бээрээс илүү алслагдсан газар хийгдэж байгаа гэх үндэслэлээр мужийн роялти авах эрхийг хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалзсан.⁹³

91 Газрын тос олборлогч таван муж нь Дорнод Малайзын Сабах ба Саравак болон Малайзын хойгийн Келантан, Тэрэнгану, Паханг мужууд юм. Хамгийн сүүлд газрын тосыг 2012 онд Пахангд илрүүлсэн.

92 Мужийн нутаг дэвсгэр дэх хуурай газар болон далай тэнгисийн газрын тосыг өмчилж байгаагийн хувьд Петронас олж буй орлогынхоо таван хувьтай тэнцэх хэмжээний бэлэн мөнгөний төлбөрийг тус мужид төлөх ёстой гэж Келантангийн мужийн засаг захиргаа үзэж байв. Улмаар холбооны засгийн газар газрын тосны роялти хэлбэрээр 12 тэрбум ренгитийг мужийн засаг захиргаанд төлөх ёстой гэж Келантаны хууль тогтоогчид мэдэгдсэн.

93 2012 оны Нутаг дэвсгэр дэх тэнгисийн тухай хуулийн дагуу аливаа мужийн эргээс гурван далайн бээрээс илүү зайнд алслагдсан бүх байгалийн баялаг шууд холбооны засгийн газарт харьяалагдах бөгөөд үүнийг Саравакийн тэргүүн сайд үндсэн хуулийн бус гэж үзэн эсэргүүцэж байгаа.

Энэхүү судалгаанд Саравак дахь улс төрийн намууд болон холбооны засгийн газрын хоорондын харилцааг харуулах замаар байгалийн баялгийн асуудлаар эрх баригч болон сөрөг хүчний эвслүүдийн бодлого боловсруулах үйл явцыг нягтлан үзнэ.

Байгалийн баялгийн асуудлаарх улс төрийн ялгавартай оролцоо

Малайз нь холбооны тогтолцоотой хэдий ч төвлөрсөн, дээрээс доош чиглэл бүхий хэлбэртэй засгийн газартай ба улс төрийн эрх мэдэл ерөнхий сайдын албад төвлөрсөн байдаг. Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын үүргийг ялгахад түвэгтэй тул байгалийн баялгийн удирдлагын хувьд шууд хяналт үндсэндээ байхгүй. Эрх баригч БН эвслийг бүрдүүлэгч намууд байгалийн баялагтай холбоотой гол шийдвэрүүдийг гаргах, төлөвлөх, гүйцэтгэх тодорхой бөгөөд тогтсон арга механизмыг бүрдүүлж чадаагүй. Байгалийн баялагтай холбоотой бодлогод улс төрийн намууд үндэсний гүйцэтгэх удирдлагын түвшинд бага хэмжээнд оролцдог бол мужийн түвшинд нэр төдий оролцоотой.

“Миний тэнд ажилласан таван жилд ямар нэгэн бодлогыг зохих байдлаар иж бүрэн хэлэлцэж байсан уулзалт болж байгаагүй. Хэлэлцүүлэг хэт ерөнхий болдог бөгөөд байр суурийг тодорхойлсон баримт байдаггүй байв.”

Парламентын гишүүн Дато Сайфуддин Абдулла

Газрын тосны бодлогыг бүрдүүлэх институцийн чухал онцлог нь шийдвэр гаргах эрх мэдлийг төр засгаас Петронаст үлдээсэн буюу шилжүүлсэн явдал юм. Петронасаас өөр ямар нэгэн үзэл бодолтой тал цөөн тул тус компани газрын тосны салбарын бодлого боловсруулагч болон зохицуулагч гол институци юм. НМУБ (БН эвсэл дэх улс төрийн гол нам)-ын намын удирдах дээд байгууллага болох Дээд зөвлөлийн гишүүн асан, парламентын гишүүн Дато Сайфуддин Абдулла-ийн хэлснээр “Миний тэнд ажилласан таван жилд ямар нэгэн бодлогыг зохих байдлаар иж бүрэн хэлэлцэж байсан уулзалт болж байгаагүй. Хэлэлцүүлэг хэт ерөнхий болдог бөгөөд байр суурийг тодорхойлсон баримт байдаггүй байв.”

Харин байгалийн баялгийн менежментийн талаар, ялангуяа тос олборлогч мужуудад орон нутгийн роялти төлөх асуудлаар сөрөг хүчний эвслийн дотор илүү мэдээлэлтэй хэлэлцүүлэг өрнөдөг байдал ажиглагдаж байна. Тухайлбал, сөрөг хүчний Ардчилсан үйл хэргийн нам (АҮХН)-ын парламентын нэгэн гишүүний хэлснээр “Байгалийн баялгийн олборлолт мужийн бодлого, мужийн эрх мэдлийн хувьд нэн чухал асуудал юм. Тиймээс газрын тос, байгалийн хийн их баялагтай мужууд болох Сабах болон Саравакийн намын мужийн хороод байгалийн баялгийн олборлолтын талаарх байр сууриа хэлэлцэж, нийтэд зарладаг.” Мөн 2013 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөртөө Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОҮИТБС)-ыг дурдсан заалтууд оруулах талаар сөрөг хүчний эвсэл хөндлөнгийн этгээд, тухайлбал төрийн бус байгууллагууд, салбарын мэргэжилтэн ба судлаачидтай харилцсан хэдий ч ийм зөвлөлдөөн байнгын бус шинжтэй байсаар ирсэн.

Дотооддоо зөвлөлдөхийн хувьд газрын тосны роялтийн асуудлаар нэгдсэн байр сууриа тодорхойлохоос өмнө сөрөг хүчний эвсэл гишүүн гурван намынхаа дунд зохицуулалт хийсэн. Өнөөдөр эвслийнхээ бодлогын нийтлэг хүрээг тодорхойлоход тусалж байгаа сөрөг хүчний Ард түмний шударга ёсны нам (АТШЁН)-ын гишүүн, Парламентын гишүүн Абдулла-ийн хэлснээр “Гурван нам тус бүрдээ хэлэлцүүлэг хийж, дараа нь ерөнхийлөгчийн зөвлөлд бодлогоо эцэслэн батлуулахаар хүргүүлдэг” байна.

Роялтигийн талаарх маргаан: автономн эрхийг нэмэгдүүлэх улс төрийн дуудлага

Саравакийн хууль тогтоох чуулган төлөх ёстой газрын тосны роялтийг 20 хувь болгох санаачилгыг гаргасан ба Сабах мужийн сөрөг хүчний голлох улс төрчид мөн адил зүйлийг шаардах болсон. Ингэхдээ Саравак ядуугаараа Малайзын хоёрдох муж болохыг тэмдэглээд, тус мужийн эдийн засгийн хөгжилд байгалийн баялгийн орлогыг илүүтэйгээр зориулах ёстой гэж нотолж байгаа.⁹⁴ БН-ийн удирдаж буй энэ хоёр муж улс орны газрын тосны баялгийн илүү их хувийг шаардаж байгаа нь тэдний улс төрийн нөлөөг харгалзвал өрнөж буй чухал харилцаа юм. Сабах ба Саравакийг урт удаан хугацаанд БН эвслийн “тогтсон орд газар” гэж үзэж ирсэн бөгөөд уг хоёр муж холбооны парламент дахь БН-ийн 133 суудлын 47-г бүрдүүлж байгаа (ердийн олонх болоход 112 суудал шаардлагатай). Газрын тосны роялти болон автономит эрхийг нэмэгдүүлэх асуудал шийдэгдэхгүй бол БН эвсэл мужийн хяналтаа дараачийн сонгуулиар алдаж болзошгүй болохыг саяхан Саравакийн тэргүүн сайд Адена Сатем⁹⁵ холбооны засгийн газарт анхааруулсан.⁹⁶

Мөн газрын тосны роялтийн хэмжээний тухай асуудал болон Сабах ба Саравак мужуудад шударга бус хандаж байгаа гэсэн төсөөлөл газрын тосны орон нутгийн компани байгуулах, Петронас илүү олон Саравакийн иргэдийг ажиллуулах зэрэг шаардлага гарахад хүргэсэн.⁹⁷ Эдгээр шаардлага нь мужийн түвшний илүү өргөн хүрээний автономн эрхтэй байх болон муж өөрийнхөө санхүү, татварын асуудлыг удирдах тухай Саравакийн мужийн засаг захиргаа болон холбооны засгийн газрын хоорондын маргааныг илтгэнэ. Саравакийн нутгийн иргэдийн ихэнх нь эрх мэдлийн төвлөрлийн сааруулж, 1963 оны Малайзын хэлэлцээрийн үзэл санааг эргүүлэн авчрахыг дэмжиж байгаа.⁹⁸ Саравакийн улс төрийн хуваагдлын хоёр талд буй намууд мужийн иргэдийн эрх ашгийг дэмжих тал дээр дуу хоолойгоо илүү тод хүргэх болсон.

Газрын тосны роялтийн талаарх мэтгэлцээний хувьд гол өрнөл нь холбооны засгийн газар болон Саравакийн эрх баригч эвсэл ба сөрөг хүчний улс төрчдийн хоорондын хурдан өөрчлөгдөж буй хүчний харьцаа юм. Эрх баригч эвслийн улс төрийн ирээдүйд Саравак муж чухал хэдий ч мужийн автономит эрхийн илүү том асуудлаар эвслийн хамтрагчдын дунд хагарлын тод шугам үүсэж эхлээд байна. Саяхан буюу 2016 онд зохиогдсон Саравакийн мужийн сонгуульд газрын тосны роялтийн 20 хувийг хуваарилах асуудлыг хэрэгжүүлэхээ бүх гол нам амласны нэг нь Саравак дахь улс төрийн хамгийн давамгайлсан хүчин бөгөөд БН эвслийн нам болох Парти Песака Бумипутера Берсату (ПББ) байв. Ийнхүү улс орны газрын тосны баялгийн илүү их хувийг шаардаж буй нь холбооны зүгээс хөгжлийг дэмжиж хийх хуваарилалт болон шашны эрх чөлөө зэрэг мужийн онцгой бүрэн эрхийн асуудалд хөндлөнгөөс оролцож ирсэнд Саравакт урт удаан хугацаанд бухимдаж ирсний илэрхийлэл юм. Тиймээс газрын тосны роялтийн төлбөрийн асуудлыг муж болон холбооны засгийн газрын хооронд эрх мэдлийг хуваарилж буй өнөөгийн тогтолцоонд өргөн хүрээнд сэтгэл хангалуун бус байгаатай холбож авч үзэх нь чухал юм.

“Байгалийн баялгийн олборлолт бол чухал асуудал. Сабах болон Саравак дахь намын мужийн хороод байгалийн баялгийн олборлолттой холбоотой байр сууриа хэлэлцэж, нийтэд зарлах болно.”

Сөрөг хүчний Ардчилсан үйлдлийн намын парламентын гишүүн

94 Ядуурлын хэмжээ мужаар, Малайз, 2014 (Эдийн засгийн төлөвлөлтийн нэгж, 2014).

95 Үүнийг бичих үед Адена Сатем агсан Саравакийн тэргүүн сайд байсан. Тэрбээр 2017 оны нэгдүгээр сарын 11-ний өдөр нас барсан бөгөөд Абанг Абдул Рахман Зохани Абанг Опенг түүний албан тушаалыг авсан.

96 Ричард Т.В. “Аденан: Автономит байдлын тухай амлалтууд биелэгдэхгүй бол бүх нийтийн сонгуульд БН ялагдах эрсдэлтэй,” Чөлөөт Малайз өнөөдөр, 2016 оны 7-р сарын 29, <http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2016/07/29/adenan-bn-risks-losing-in-ge-if-autonomy-promises-not-met>.

97 Ерөнхий сайдын оролцсоноор орон нутгийн төслүүдэд ажиллах саравакчуудын тоог 2020 он гэхэд 60-аас илүү хувиар өсгөх тохиролцоонд Тэргүүн сайд Адена болон Петронас хүрсэн. Жишээлбэл Шарон Линг, “Саравакийн засгийн газар Петронастай найрсаг тохиролцоонд хүрлээ,” Онлайн Стар, 2016 оны 8-р сарын 27, <http://www.thestar.com.my/news/nation/2016/08/27/sarawak-govt-reaches-amicable-settlement-with-petronas-хаяраар-үзнэ-үү>.

98 Малайз улсыг үүсгэн байгуулахад Сабахчууд болон Саравакчуудын автономит байдал болон тэдний тусгай ашиг сонирхлыг Малайзын хэлэлцээрт тусгасан болно.

Холбооны парламентад 14 гишүүнтэй бөгөөд БН эвслийн хоёр дахь том нам хэдий ч ПББ намыг НМҮБ-ын зүгээс эрх тэгш хамтрагч гэж үздэггүй болохыг Саравакийн хууль тогтоох чуулганд тус намыг төлөөлсөн гишүүн Жуанда Жаяа илэрхийлсэн. БН эвсэлд албан ёсны дэг журам хангалтгүй байгаатай холбоотойгоор практик дээр НМҮБ намынхаа доторх хэлэлцүүлгийн агуулгыг эвслийн бусад намуудад танилцуулж, зөвлөлддөггүй байна. Улмаар ПББ зэрэг эрх баригч эвслийн бусад намууд улс төрийн гол түнш болох НМҮБ-ийн гаргаж буй шийдвэрүүдээс харьцангуй хол байж, дотооддоо зөвлөлдөх болон бодлогоо томъёолох албан ёсны дэг журмаар дутагдаж байна. ПББ дотооддоо бодлогоо боловсруулахад намын ерөнхийлөгч нь үе үе намынхаа дээд зөвлөл (шийдвэр гаргах гол байгууллага) эсхүл гаднын бусад талуудтай зөвлөлддөг байна. Гэхдээ бодлогын олон асуудлаар намынхаа, цаашилбал мужийн засгийн газрын баримтлах байр суурийг дангаар шийдэх эрх ерөнхийлөгчид олгогдсон байдаг.

Ширүүн мэтгэлцээний дүнд нам хоорондын яриа хэлэлцүүлгийн тоо нэмэгдсэн

Тэргүүн сайд Аденаны манлайлал дор Сарвакийн засаг захиргаа болон мужийн сөрөг хүчний намуудын хооронд хүчний шинэ харьцаа бүрдэж байна. Мужийн сөрөг хүчний намуудтай холбогдох үнээр ч хамаагүй хойгт байрлах БН эвслийн намуудаас аль болох зайгаа авахыг мужийн засгийн газар оролдож байгаа. Жишээлбэл, газрын тосны роялийг 20 хувь болгон нэмэгдүүлэх анхны санаачилгыг АҮХН 2014 онд мужийн хууль тогтоох чуулганд өргөн барьсан бол эцсийн дүндээ ПББ-ийг төлөөлсөн парламентын “сул” гишүүний өөрчлөлт оруулан өргөн барьсан (хөгжлийн дэмжлэг үзүүлэх нэмэлт шаардлагыг тусгасан) хувилбар батлагдсан байдаг. Тиймээс хоёр талын хуваагдлыг Сарвак дахь өнөөгийн улс төрийн яриа хэлэлцүүлгийн дүнд даван гарч, газрын тосны роялтийн төлбөрийг нэмэгдүүлэх болон Петронас дахь сарвакчуудын ажлын байрыг хадгалах нэмэлт баталгааг шаардах асуудлаар мужийн засгийн газар болон сөрөг хүчний намууд нэгдэж чадсан байдал ажиглагдаж байна.

Үндэсний түвшинд засгийн газар болон сөрөг хүчний намууд талцсан байдалтай байгаа бол Сарвак дахь улс төр үүнтэй адил биш бөгөөд бодлогын чухал асуудлаар намууд зөвшилцөлд хүрч чадсан. Жишээлбэл, тэргүүн сайд болон сөрөг хүчний намын төлөөллийн хооронд бодлогын асуудлыг хэлэлцэх албан бус харилцаа тогтсон нь үндэсний түвшинтэй харьцуулахад улс төрийн хувьд хуваагдмал хоёр талын дунд харьцангуй халуун дулаан харилцаа үүссэнийг илтгэнэ гэж Жуанда үзэж байв.

Мужийн автономит байдал болон газрын тосны талаар эдлэх эрхийн талаарх яриа хэлэлцүүлгийг түүчээлэх байдлаар харагдах сонирхол бүх намуудад байгаа тул улс төр ийм өвөрмөц байдлаар өрнөсөн. Жишээ нь орлого хуваарилах болон улс төрийн автономийн талаарх ширүүн мэтгэлцээний улмаас ерөнхий сайд болон Петронас Сарвакийн тэргүүн сайдтай харилцаж, ажлын байр болон чадавхыг нэмэгдүүлэх саналыг дэвшүүлэхэд хүрсэн. Тиймээс Сарвак дахь намуудын толхилцоо Малайзын хэлэлцээрийн нөхцөлүүдийг эргүүлэн авчрах үнэн хүслээр өдөөгдсөн гэхээсээ илүүтэйгээр автономит байдлыг нэмэгдүүлэхийг амласан намуудыг сарвакчууд дэмжихийг улс төрийн бүх тоглогчид чимээгүйхэн хүлээн зөвшөөрч буйн илрэл юм.

Кейс судалгаа: Перу

Байгалийн хийн гэрээг дахин хэлэлцэх асуудлаар ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчид санал зөрөлдөөнтэй байна



© Christian Inga / Shutterstock.com

Алонзо Хидалго, Фернандо Патци ба Кайза Тороскайнен

ПЕРУ, ГОЛ ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД, 2015

ОН

ХҮН АМ

31.4 саяⁱ

НЭГ ХҮНД НОГДОХ ДНБ (Худалдан авах чадвар)

\$12,500ⁱⁱ

БАЙГАЛИЙН ҮНДСЭН БАЯЛАГ

Газрын тос, байгалийн хий, зэс, мөнгө, алт

БАЯЛГИЙН ОРЛОГЫН ДНБ-Д ЭЗЛЭХ %

9ⁱⁱⁱ

УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО

Ерөнхийлөгчийн төлөөллийн ардчилал бүхий бүгд найрамдах улс

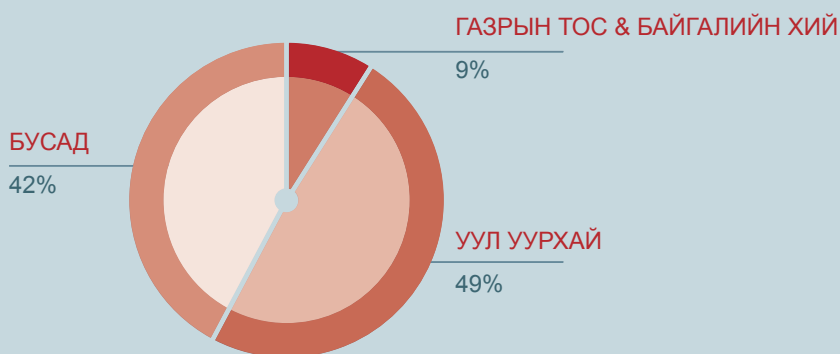
ЭРХ БАРИГЧ НАМ

Перуанос Пор эл Камбио (ППК)

СӨРӨГ ХҮЧНИЙ НАМУУД

Фуэрца Популар (ФП), Френте Амплио (ФА), Аксион Популар (АП), Алианз Пара эл Прогресо (АПП), Селула Парламентариа Аптиста (СПА)^{iv}

ЭКСПОРТОД ЭЗЛЭХ ЖИН, 2015^v



- i "Өгөгдлийн банк 2015: Хүн ам, нийт," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.
- ii "Өгөгдлийн банк 2015: Нэг хүнд ногдох ДНБ (оны US\$)," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.
- iii "Өгөгдлийн банк 2015: Байгалийн баялгийн нийт орлого (ДНБ-ний %)," Дэлхийн банк (2015), 2016 оны 9 сарын 5-нд хандсан, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.
- iv Перу улсын конгресс, <http://www.congreso.gob.pe/eng/?K=371>.
- v "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод түлшний экспортын эзлэх %", Дэлхийн банк (2015), <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.FUEL.ZS.UN> ба "Өгөгдлийн банк 2015: Бараа бүтээгдэхүүний экспортод хүдэр ба металлын экспортын эзлэх %", Дэлхийн банк (2015), <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.MMTL.ZS.UN>.

Кейс судалгаа: Перу

Байгалийн хийн гэрээг дахин хэлэлцэх асуудлаар ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчид санал зөрөлдөөнтэй байна

Улс төрийн тогтолцоо

Перу олон намын тогтолцоотой, 130 гишүүнтэй нэг танхимтай парламенттай, ерөнхийлөгчийн төлөөллийн ардчилал бүхий бүгд найрамдах улс юм. Перугийн ерөнхийлөгчийг таван жилээр нэг бүрэн эрхийн хугацаанд сонгодог. Перу улсын гол намуудын⁹⁹ нэг нь Перуанос пор эл Камбио (ППК) хэмээх 2014 онд байгуулагдсан баруун-төвийн баримжаатай улс төрийн нам юм. ППК-ийн үүсгэн байгуулагч, эдийн засагч ба Перугийн сонгогдсон ерөнхийлөгч Педро Пабло Кучински энэхүү кэйс судалгаанд шинжилсэн байгалийн хийн талбайн маргаантай гэрээг байгуулагдах үед сангийн сайдын албыг хашиж байв.¹⁰⁰ Анх зүүн төвийн баримжаатай улс төрийн нам байдлаар 1956 онд байгуулагдаж, 1980-аад он хүртэл өргөн олон нийтийн дэмжлэгийг авч байсан Аксион Популар (АП)-ын хувьд дэмжлэг нь буурч, төв-барууны баримжаатай нам болон хувирсан. Фуерца Популар (ФП) нь авилга, хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэргийн улмаар шоронд хоригдож байгаа ерөнхийлөгч асан Алберто Фужиморогийн охин Кейко Фужиморогийн толгойлдог баруун жигүүрийн улс төрийн нам юм. Эцэст нь зүүний намууд болон иргэний нийгмийн хөдөлгөөнүүдийн эвсэл болох Френте Амплио (ФА) 2013 онд үүсгэн байгуулагдсан.

Байгалийн баялгийн өв ба засаглал

Перу улсын уул уурхай ба нүүрс ус төрөгчийн салбар урт удаан түүхтэй. Улсын төв хэсэг болох Укаяли болон өмнөд Перугийн Куско бүс нутгийн хооронд байрлах Камисеагийн талбай бол тус улсын байгалийн хийн хамгийн том нөөц газар юм. Перугийн байгалийн баялгийн хамгийн үнэ цэнэтэй актив хэдий ч 1984 онд нээснээс хойш уг төслийг хөгжүүлэхэд 20 орчим жил шаардагдсан. Сүүлийн жилүүдэд Камисеагийн хийн талбайн ирээдүйтэй холбоотойгоор Перу улсын хийн экспортын чиглэл, экспортын хэлэлцээрт төрийн гүйцэтгэх үүрэг иргэддээ ашиггүй байна гэж үзэх явдал, мөн төр засаг болон олборлох компаниудын хооронд байгуулагдах гэрээ хэлэлцээрийн мөн чанар зэрэг асуудлаар мэтгэлцээн газар авсан. Улмаар 2016 оны сонгуулийн мэтгэлцээний гол сэдэв нь эрчим хүчтэй холбоотой бодлого болон хувирсан тул тус уралдаанд оролцогч бүх намууд уг асуудлаар өөрсдийн байр сууриа мэдэгдсэн. Уг кэйс судалгаанд ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчид болон тэдгээрийн төлөөлөх намууд байгалийн хийн асуудлаар баримталсан байр суурь, түүндээ хүрэхэд ямар үйл явц өрнөж байсанд дүн шинжилгээ хийв.

99 Энэ удаагийн конгресст төлөөлөлтэй болсон, энэхүү судалгаанд дурдагдаагүй хоёр нам бол Партидо Априста Перуано (АПРА) болон Алианза пор эл Прогрессо (АПП) юм. Эдгээр намын кампанит ажил ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчтэй нь холбоотой хувийн дуулианд дарагдсан бөгөөд олон тооны буруушаалтаас хамгаалах байдлаар тус намууд кампанит ажлаа явуулахад хүрсэн. Улмаар тус намууд хийн бодлогын талаар техникийн шинжтэй санал дэвшүүлэх боломж хязгаарлагдмал байсан.

100 “Камбио” гэх үгийг тус намын удирдагч Педро Пабло Кучинскийн нэрийн эхний үсэгтэй ижилсүүлэхийн тулд зориудаар латин “К” үсгээр эхлүүлэн бичсэн.

Бүтцийн шинэчлэл хийснээр Камисеагийн хийн талбайг ашиглах боломж нээгдэв

Засгийн газар болон Роял Датч Шэлл хоёрын хооронд 1980-аад он болон 1990-ээд оны эхээр эрчтэй хэлэлцэгдэж байсан хэдий ч Перу улсын хөрөнгө оруулалтын орчин эмзэг байсан тул Камисеагийн хийн талбайг хөгжүүлэх лицензийн хэлэлцээрт гарын үсэг зурагдаагүй. 1990-ээд оны дунд үеэс л нүүрс ус төрөгчийн шинэ хуулийг баталж, өмчийн эрхийн дэглэмд бүтцийн эрс шинэчлэл хийснээр Камисеа-д бизнесийн үйл ажиллагаа эхэлсэн. Уг хуулиар өмчийн бүх эрхийг нүүрс ус төрөгчийн шинэ агентлаг болох Перупетрогоос лиценз эзэмшигчдэд шилжүүлэх болсон. Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татаж, төрд орох орлогыг баталгаажуулах зорилгоор хийг борлуулсан үнээс тооцох роялтийг тогтоон, өрсөлдөөнийг дэмжих зорилгоор хийн зах зээлд төр үйл ажиллагаа явуулахыг хязгаарлах зэргээр тус салбарт тусгайлан зориулсан дүрэм журмыг засгийн газраас гаргасан.¹⁰¹ Тендерт зориулан Камисеагийн талбайг хоёр блок болгон хуваасан нь эрчим хүчний дотоодын эрэлтийг хангах Блок 88 (том талбайтай) болон экспортод зориулагдсан арай жижиг талбайтай Блок 56 юм. Блокуудын хоорондын гол ялгаа нь үнийн нөхцөл юм. Блок 56-ийн шингэрүүлсэн байгалийн хийг Шэлл АНУ-ын Хенри Хаб-ын спот үнээр Мексикт борлуулдаг. 2010-2015 онд АНУ занарын хийгээр зах зээлийг дүүргэснээр Хенри Хабын үнэ огцом унасан¹⁰² нь Перугийн засгийн газарт төлөгдөх роялтид шууд сөрөг нөлөө үзүүлсэн. Блок 88-ийн үнийг дотоодын зах зээлийн хувьд тогтвортой барьдаг (Шигтгээ 1-ийг үзнэ үү) бол зарим хэсгийг ихээхэн унасан үнээр экспортод гаргадаг.

Үнийн нуралт Перугаас Мексикт гаргах экспортын үнийг дахин хэлэлцэх тухай мэтгэлцээнийг өдөөсөн. Харин холбогдох гэрээ нь Перу болон Мексикийн төр засгуудын хооронд бус Шэлл болон Мексикийн засгийн газар хооронд байгуулагдсан байсан тул ийнхүү дахин хэлэлцэхэд хүндрэл учирсан.¹⁰³

Камисеагийн хийн гэрээг дахин хэлэлцэх нь сонгуулийн асуудал болов

Ерөнхийлөгч асан Алехандро Толедогийн засгийн газар, түүний дотор сангийн сайд асан, өнөөгийн ерөнхийлөгч Кучинскийг Перучуудын хувьд муу гэрээ байгуулсан хэмээн АП буруутгаснаар Камисеагийн гэрээний талаарх мэтгэлцээн эхэлсэн. 2016 оны 3-р сард хийсэн мэдэгдэлдээ АП-ээс нэр дэвшигч Алфредо Барнечеа уг гэрээг дахин хэлэлцэх шаардлагатай гэж үзэн, “Бүх гэрээг, түүний дотор олон улсын хэлэлцээрийг өөрчлөх боломжтой. Нөхцөл байдал өөрчлөгдөхөд аливаа гэрээг өөрчлөх боломжтой бөгөөд ялангуяа ноён Толедо болон Кучински нарын дангаар шийдэн байгуулсан залилангийн шинжтэй гэрээ үүнд хамаарна” гэж мэдэгджээ.¹⁰⁴ Барнечеа ийнхүү мэдэгдсэн хэдий ч АП дотор гэрээг хэрхэн дахин хэлэлцэх талаар зөвшилцөлд хүрээгүй байв. Мөн АП-г төлөөлөх эрчим хүч, уул уурхайн сайд асан Карлос Херрера Дескалзи илүү болгоомжтой хандаж, хөрөнгө оруулагчдын дунд эвлэрэх үйл явцыг эхлүүлэхийг санал болгохдоо “...гэрээний нэг тал хохирсон гэж үзэж байгаа бол нөгөө талдаа өөрчлөлт оруулах саналыг тавьдаг. Уг зорилгоор үүсгэсэн арга механизм болох

¹⁰¹ Хууль 27133.

¹⁰² “Мэтгэлцээн: Камисеагийн хийн гэрээг дахин хэлэлцэх боломжтой юу?” Эл Комерцио, 2016 оны 3-р сарын 4, http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/debate-posible-renegociar-contrato-gas-camisea-noticia-1883781?ref=flujo_tags_517047&ft=nota_3&e=titulo.

¹⁰³ “Камисеагийн байгалийн хий: Перугийн улс төрийн хөл бөмбөг,” Перугийн тайлан, 2016 оны 3-р сарын 28, <http://perureports.com/2016/03/28/camisea-natural-gas-perus-political-football>.

¹⁰⁴ “Barnechea arremete contra candidatos,” Ла Разон, 2016 оны 3-р сарын 3, <http://cronologiapoliticadelperu.org/2016/03/03/barnechea-arremete-contra-candidatos/>.

Шигтгээ 2.5: Камисеагийн хийн гэрээний хувьсал

Блок 88-ын хайгуул, ашиглалт, тээвэрлэлтийн үе шатуудын тендер 2000 онд эцэслэгдсэн байдаг. Камисеа Консорциум энд Транспортодора дэ Газ дэл Перу (ТПГ) тендерт ялсан. Дараагаар нь 2004 онд Камисеагийн хоёрдугаар үе шат болох Блок 56-д тендер зарласан байдаг. Блок 88-ийн нөөцөөр дотоодын эрэлтийг хангах төсөөлөлтэй, харин Блок 56-г экспортлох зорилготой байв. Гэхдээ Блок 56-д хайгуул бараг хийгдээгүй байсан тул түүний нөөц боломжийн талаар тодорхой ойлголт байхгүй байв. Блок 56-ийн нөөц ийнхүү тодорхой бус байсан тул тендерийн үйл явцад өргөдөл гаргахын тулд 4.5 их наяд куб фут батлагдсан нөөцийг олон улсын хөрөнгө оруулагчид шаардсан бол засгийн газар 2 их наяд куб футын л баталгааг гаргах боломжтой байв. Боломжит хөрөнгө оруулагчдыг татахын тулд засгийн газар Блок 56-ийн хайгуулыг дуусах хүртэл нэмэлт 2.4 их наяд куб фут нөөцийг дотоодын хэрэгцээнд зориулахаар төлөвлөж байсан Блок 88-аас гаргахаар баталгаажуулж өгсөн.

Блок 56-ийн хайгуулын үе шат дуусахад экспортын зориулалттай тээвэрлэх хоолойг байгуулах санхүүгийн үндэслэлийг хангахуйц буюу 4.5 их наяд куб фут нөөцийг уг блок агуулаагүй болох нь тодорхой болсон. Улмаар Блок 88-аас гарах хийг үргэлжлүүлэн экспортлох шийдвэрийг засгийн газар гаргасан. Камисеа Консорциум болон ТПГ-тэй үндсэндээ нэг өмчлөгчтэй Перу ЛНГ хийг шингэрүүлэх байгууламжийг барьж, ашиглах тендерт ялсан. Блок 56-аас хийг экспортлох зорилгоор засгийн газар нийтдээ дөрвөн гэрээнд гарын үсэг зурсан нь:

- Перугийн засгийн газар Перупетрогоор дамжуулан Блок 56-д хайгуул хийх, ашиглах, үйл ажиллагааг нь удирдах лицензийн гэрээг Камисеа Консорциумтай байгуулсан.
- Камисеа Консорциум Перу ЛНГ-тэй байгалийн хийг шингэрүүлж хадгалах буюу боловсруулалтын гэрээг байгуулсан.
- Перу ЛНГ нь Шэлл (болон 2013 оноос Репсол)-той хийг гадаадын зах зээлд борлуулах гэрээг байгуулсан.
- Худалдан борлуулагчийн хувьд Шэлл Мексикийн засгийн газартай (Холбооны цахилгааны комиссоор нь дамжуулан) Блок 56-аас олборлосон шингэрүүлсэн байгалийн хийн 72 хувийг тус улсад экспортлох гэрээг байгуулсан.

шууд хэлэлцээ, арбитрын маргаан, эсхүл шүүхийг ашиглаж ийм үйл явцыг шийдвэрлэдэг. Мөн талуудын нэг төр байх шалтгаан бол нийтийн хэрэгцээ буюу ашиг сонирхол хөндөгдөх явдал юм. Тиймээс нийтийн хэрэгцээтэй холбоотойгоор дахин хэлэлцэх хүсэлтийг гаргаж, гэрээг тоглоомын дүрэмтэй нийцүүлэх нь төрийн эрх төдий бус ёс суртахууны үүрэг байдаг. Дахин хэлэлцэх нь тулган шаардах, нийгэмчлэх ч биш, хүчээр хураах бүр ч биш юм” гэжээ.¹⁰⁵ Мэтгэлцээн үргэлжилсээр лицензийн гэрээгээр дамжуулан бодит байдалд компаниудад шилжсэн өмчийн эрхийн асуудлыг Френте Амплиогийн эвсэл хөндөх болсон.

105 “Мэтгэлцээн: Камисеагийн хийн гэрээг дахин хэлэлцэх боломжтой юу?” Эл Комерцио, 2016 оны 3-р сарын 4, http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/debate-posible-renegociar-contrato-gas-camisea-noticia-1883781?ref=flujo_tags_517047&ft=nota_3&e=titulo.

Камисеагийн хийг хэн өмчилдөг болон 1990-ээд онд батлагдсан нүүрс ус төрөгчийн тухай хуулиар Перугийн засгийн газар болон ард иргэдэд сайн нөхцөл олгож чадсан эсэх талаар тус нам мэтгэлцээн өрнүүлсэн. ФА-оос ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч Вероника Мендоза Камисеагийн байгалийн хийг үндэсний хөгжилд зориулан ашиглах явдлыг мөрийн хөтөлбөрийнхөө гол санаануудын нэг болгосон. ФА-ийн хувьд хийн экспортын гэрээг дахин хэлэлцэхэд Нүүрс ус төрөгчийн органик хууль (26221)-д заасан Перу улсын хийн талаар баримтлах бодлогыг бүхэлд нь өөрчлөх шаардлагатай гэж үзэж байв. Сонгуулийн кампанит ажил эхлэхэд буюу 2016 оны 1-р сард тэрбээр “Хийг цөөн компаниуд хулгайлах бус үндэсний хөгжилд зориулан ашиглах ёстой... Перугийн өмнөд бүсийн хийн хоолойг баривал Кускогийн болон бүхэлдээ өмнөд бүсийн ард иргэд уг баялгийг ашиглан аж үйлдвэр, ажлын байрыг хөгжүүлэх боломжтой болно” гэж мэдэгдэж байв.¹⁰⁶

Хийн асуудал олон нийтийн мэтгэлцээний гол сэдэв болох үед улс төрийн намууд өөрсдийн байр суурийг шлүү оновчтой тодорхойлохыг оролдсон.

Хоёр гол нам болох Фуерца Популар ба Перуанос пор эл Камбио тус салбарын талаар өнөөг хүртэл тогтсон байр суурь илэрхийлээгүй. Хийн асуудал дотоодын болон гадаадын хувийн хөрөнгө оруулалтыг дэмжигч консерватив улс төрийн нам болох ФП-ийн¹⁰⁷ засгийн газрын төлөвлөгөө¹⁰⁸ (сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр)-нд тусгагдаагүй. Энэ өнцгөөс харвал улс орны хувийн хөрөнгө оруулалтын хамгийн том төслүүдийн нэгийг нягтлах асуудал уг намын сонгуулийн анхны хөтөлбөрт ороогүй байв. Гэвч сонгуулийн хоёрдугаар шатанд ППК-тэй тулахдаа ФП-ээс нэр дэвшигч Кейко Фужимори өрсөлдөгч намынхаа дүр төрхийг үгүйсгэхийн тулд хийн асуудлыг ашиглаж, “Кучински хийг “сул өгчихсэн”. Бид гэрээг нягталж, улс орныхоо ашиг тусын тулд дахин хэлэлцэх болно. [Кучински] Блок 56-г зөвхөн экспортод зориулсан бөгөөд Блок 88-ийг ч экспортлох боломжийг нээж, арилжаар хамгийн муу нөхцөлөөр хийхийн тулд хуулийг өөрчилсөн. Хамгийн хямд үнийг суурь болгон ашигласан. Улмаар тэр бидний хийг бусдад сул тараасан тул бид гэрээг нягтлан шалгаж, улс орныхоо ашиг сонирхлыг бодолцон дахин хэлэлцэх болно” гэж байв.¹⁰⁹

Сонгуульд горилох үеэр хийн асуудалтай тулгарахдаа ППК-ийн Кучински хариу барих шаардлагатай болсон. 2016 оны 4-р сард тэр хэлэхдээ уг төсөл илүү их хэмжээний хийг олборлох төсөөлөлтэй анх боловсруулагдсан боловч түүнээс хойш “эрчим хүчний тогтолцоо өөрчлөгдсөн, түүхий эдийн үнэ унасан бөгөөд ялангуяа байгалийн хийн үнэ огцом унасан” болохыг тэмдэглэсэн. Өөр нэг мэдэгдэлдээ тэрбээр байгалийн хийн өрхийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх зорилгоор өмнөд зүгийн хоолойг барих замаар дотоодын хэрэглээг нэмэгдүүлэх явдал түүний хувьд тэргүүн ач холбогдолтойг тэмдэглэж, “Миний засгийн газар хийн дотоодын холболтуудыг байгуулж, перучууд хямд хий хэрэглэхэд зориулан татаас өгөх бөгөөд бид энэ ажлыг гүйцэтгэх болно” гэж байв.¹¹⁰

106 “Вероника Мендоза Камисеагийн талаар: ‘Ерөөлт хий хаана байна вэ?’ [ВИДЕО]” ЛаМула, 2016 оны 1-р сарын 29, <https://redaccion.lamula.pe/2016/01/29/veronika-mendoza-sobre-camisea-donde-esta-el-bendito-gas-video/redaccionmulera>.

107 Кейко София Фужимори Хигучи. “Фуерца Популар-ийн засгийн газрын төлөвлөгөө нь Перугийн ирээдүйн өмнө авч буй үүрэг амлалт юм,” Перу төлөвлөгөө, http://keikofujimori.pe/#yt_spotlight7.

108 Засгийн газрын төлөвлөгөө буюу сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр нь ерөнхийлөгчийн сонгуульд оролцохыг хүсэж буй Перугийн аливаа намд тавигдах техникийн шаардлага юм. Уг төлөвлөлтийн баримт бичигт намууд засгийн газарт сонгогдсон тохиолдолд өөрсдийн хэрэгжүүлэх бодлогыг жагсаадаг. Практик дээр зарим намууд ихээхэн техникийн шинжтэй баримт бичгийг өргөн барьдагийн жишээ нь ППК болон ФА-ийн 2016 оны засгийн газрын төлөвлөгөө бол зарим нь тийм ч тодорхой бус байдаг.

109 “Кейко Фужимори ‘ППК Камисеагийн хийг сул өгчихсэн’ (ВИДЕО)” Коррео, 2016 оны 5-р сарын 18, <http://diariocorreope/edicion/arequipa/keiko-fujimori-ppk-regalo-el-gas-video-673543>.

110 “ППК: ‘Камисеагийн хийн экспортын гэрээг дахин хэлэлцэх болно.’” Инфорегион, 2016 оны 3-р сарын 20, <http://www.inforegion.pe/219613/ppk-renegociare-el-contrato-de-exportacion-del-gas-de-camisea>.

ППК болон ФА-ийн байр суурийн ялгаа гэвэл ППК-ийн хувьд дотоодын болон гадаадын эрэлтийг хангахуйц хийн олборлолт явуулахад хүрэлцэхүйц хэмжээний нөөц байгаа гэж төсөөлсөн явдал юм. Харин ФА-ийн хувьд хийн экспортын гэрээ Перуд ашиггүй тул хийн олборлолтыг дотоодын хэрэглээнд чиглүүлэх замаар улс орны ихэнх хэсгийн эрчим хүчний хэрэгцээг хангах шаардлагатай гэж үзэж байсан.

Хийн асуудал олон нийтийн мэтгэлцээний гол сэдэв болох үед улс төрийн намууд өөрсдийн байр суурийг илүү оновчтой тодорхойлохыг оролдсон. Гэвч үр дүн янз бүр байв. ФА анхнаасаа хийн экспортыг үргэлжлүүлэхийг эсэргүүцэж, экспортыг зогсоон хийг дотоодын хэрэглээ, аж үйлдвэржилтэд зориулах зорилгоор Мексиктэй хийсэн гэрээг дахин хэлэлцэхийг санал болгож байв. Түүнчлэн олборлолтын өмнөх гэрээнүүдийг лицензийн хэлбэрээс үйлчилгээний гэрээ болгон өөрчлөх зорилгоор дахин хэлэлцэхийг санал болгож байв. АП ба ФП хоёулаа борлуулагч (Шэлл) болон Мексикийн Холбооны цахилгааны комиссын хооронд хийх дахин хэлцэлд засгийн газар илүү чухал үүрэг гүйцэтгэх ёстойг болгоомжтойгоор санал болгож байв. ППК өөрийн анхны байр сууриа хадгалж, дахин хэлэлцэх боломжгүй гэж үзэн дотоодын хэрэглээг дэмжих зорилгоор олборлолтыг нэмэгдүүлэхийг санал болгож байв.

Сонгуулийн кампанит аянаас бодлогын хөтөлбөрт шилжсэн нь

2016 оны 6-р сард болсон ерөнхийлөгчийн сонгуульд ППК ялсан тул сонгуулиар өгсөн амлалтаа биелүүлэх шаардлагатай. Гэвч экспортын гэрээг төр засаг дахин хэлэлцэх талаар намын байр суурь тов тодорхой байгаагүй; засгийн газрын төлөвлөгөөнд гэрээг дахин хэлэлцэх тухай дурдсан зүйл байхгүй. Конгресст ППК дөнгөж гуравдах том нам болсон зэрэг улс төрийн бодит нөхцөл байдал тус намын засгийн газрыг бусад намтай харилцах гүүр барихад хүргэж байна. Тиймээс Перу улсын ерөнхий сайд, ППК-ийн Фернандо Завала албан тушаал хүлээн авахдаа хэлсэн үгэндээ түүний засаг захиргааны удирдлага дор гэрээг дахин хэлэлцэх тухай мэдэгдсэн.¹¹¹ Ийнхүү дахин хэлэлцэнэ гэдэг нь АП болон ФП намуудын байр сууринд нийцүүлэн экспортын хэмжээг бууруулж, илүү сайн үнэ тохиролцох замаар Холбооны цахилгааны комисс болон Шэлл-ийн хоорондын өмнөх гэрээг өөрчилж, Мексиктэй улс төрийн шууд хэлэлцээр байгуулахад хүргэх магадлалтай. Эдийн засгийн хувьд либерал үзэлтэй түүний засгийн газар цааш нэг алхаж, өмнөх гэрээг үйлчилгээний гэрээ болгон өөрчлөх замаар олборлож буй баялагт тавих төрийн хяналтыг нэмэгдүүлнэ гэсэн хүлээлт харин бага байгаа.

Парламентын чуулган эхлээд хэдэн сар болж байхад бусад намууд ихэнх нь сонгуулийн амлалтуудаасаа буцаж байгаа нь ажиглагдаж байна. Дахин хэлэлцэх тухай мэтгэлцээнийг санаачилсан хэдий ч АП уг асуудлыг засгийн газрын төлөвлөгөөнд тусгаагүйгээс гадна парламент дахь хөтөлбөртөө ч чухалчилж тавиагүй. Үүний нэгэн адилаар сонгуулийн кампани Фужиморигийн Фуерца Популар нам конгресст үнэмлэхүй олонх болсон ялалтаар төгссөн хэдий ч дээрх асуудал ФП-ийн хууль тогтоох хөтөлбөрөөс хасагдсан тул ППК-д үзүүлэх шахалт буурсан байж болзошгүй. Тиймээс олон нийтийн санаа бодол болон конгрессын аль алиных нь хувьд хийн хэлэлцээрийг чухал гэж үзсээр буй цорын ганц нам нь ФА юм. Улс төрийн жинтэй бөгөөд орон нутгийн ирж буй сонгуулийн өмнөх санал асуулгад дэмжлэгтэй байгаагийн хувьд тус нам бусад улс төрийн намууд болон ялангуяа ППК-д шахалт үзүүлэхийг зорих болно.

111 "Ерөнхий сайд Завала Камисеагийн хийн хэлэлцээг эхэлж буйг зарлалаа," Ла Република, 2016 оны 8-р сарын 20, <http://larepublica.pe/impresia/politica/795643-premier-zavala-anuncia-el-inicio-de-la-negociacion-del-gas-de-camisea>.

Нотолгоонд суурилсан эрчим хүчний бодлогод популизм ба хувийн улс төр саад болж байна

2016 оны кампанит ажлын үеэр засгийн газрын төлөвлөгөөнд олон асуудал туссан байдаг ч нарийвчилсан зүйл бага байв. Бодлогын санал нь ерөнхийдөө өргөн хүрээтэй бөгөөд сонгогчдын олонхын хувьд хамааралтай (ажил эрхлэлт, эдийн засгийн өсөлт, нийтийн аюулгүй байдал гэх мэт) сэдвүүдийг өмнөх бодлого болон байр сууриас онцгой холдолгүйгээр хөндсөн байв. Латин Америкийн бусад улсын нэгэн адилаар Перугийн улс төрийн намууд голлох нэр дэвшигчдийн хувь хүний шинж чанар, татах хүчнээс ихээхэн хамааралтай байдаг.¹¹² Намын удирдлагын цөөн гишүүд бодлогын байр суурийг түлхүү тодорхойлдог тул нам доторх хэлэлцүүлэг хязгаарлагдмал хүрээнд явагддаг. Энэ нь улс төрийн намын тогтолцооны бүтцийн сул талууд, тухайлбал улс төрийн намууд мэтгэлцээний талбар бус сонгуулийн машины чиг үүргийг гүйцэтгэдэгтэй холбоотой.

ППК болон ФП намууд гол нь удирдагчдынхаа ерөнхийлөгчид нэр дэвших явдлыг дэмжих зорилгоор байгуулагдсан тул энэ тодорхойлолтод тохирно. Тэдний сонгуулийн кампанит ажлын үеийн бодлогын байр суурь доод шатны дэмжигчдийн ашиг сонирхлын хүрээнд зохион байгуулалттай явагдсан санал солилцох үйл явцын үр дүн байгаагүй.¹¹³ ППК-ийн байгалийн хийн талаарх байр суурь нь тус намын нэр дэвшигч болон тэргүүлэгчдийн туулж ирсэн замыг илтгэж байсан бол ФП-ийн байр суурь улс төрийн хүндрэлтэй нөхцөл байдлаас хамаарч хувьсаж ирсэн. Харин илүү уламжлалт нам болох АП болон ФА эвслийн хувьд хөтөлбөрт суурилсан тохиролцоонд хүрэхийн тулд нам дотроо хэлэлцүүлэг өрнүүлж, илүү боловсронгуй байр суурийг тодорхойлж чадсан. Камисеагийн асуудлын талаар АП анх олон нийтэд мэдээлсэн бол уг асуудлыг чухал болохыг удалгүй ФА давхар онцолсон. ФА-ийн хувьд засгийн газрын төлөвлөгөөндөө хийн бодлогын талаар хөтөлбөрт суурилсан нарийвчилсан саналыг өмнө нь тусгасан байсан.

112 Жишээ нь <http://www.globalsecurity.org/military/world/peru/political-parties.htm>.

113 Удирдагчаас хамааралтай байгууллагын хэв шинжтэй хэдий ч Фуерза Популар нь улс төрийн хамгийн том суурийг улсдаа бүрдүүлж чадсан болохыг тэмдэглэж байна.

Хөтөлбөрт сул талууд байгаа хэдий ч сонгуулийн мэтгэлцээн байгалийн хийн асуудалд төвлөрөх болсон нь сонгуульд ялагчийн хувьд тодорхой үр дагавартай байв. Камисеагийн хийн экспортын гэрээнд олон тал, тухайлбал өөр тусгаар улс, бизнесийн хоёр том нэгдэл, орлогоос хуваарилах татааснаас хамааралтай орон нутгийн засаг захиргаа, мөн хийн олборлолтын үр өгөөжийг хүртэж чадахгүй байгаа гэх төсөөлөлтэй иргэд ч оролцсон. Улмаар олон талуудтай байр суурь нэгдмэл намуудаас бүрдсэн ойлгомжгүй нөхцөл байдалд мэтгэлцээн явагдахад хүрч байв. Иргэний нийгмийн зохион байгуулсан сонгуулийн цөөн хэдэн мэтгэлцээнийг эс тооцвол уг асуудлаар нам хоорондын яриа хэлэлцүүлэг хязгаарлагдмал байв. Техникийн шинжтэй нарийн асуудал бага хөндөгдөж, цөөн хэлэлцүүлэг зурагтаар цацагдсан. Тиймээс Камисеагийн талаарх сонгуулийн мэтгэлцээний гол үр дүн нь уг хийн талбайг ашиглахтай холбоотой гарсан асуудлуудыг шинээр бүрэлдсэн Перу улсын засгийн газар үл тоон орхих боломжгүй болсон явдал байж мэднэ.



Улс төрийн намууд бодлогын байр сууриа тодорхойлох нь

Улс орны байгалийн баялгийг нийт хүн амын сайн сайханд зориулан зөв удирдахад улс төрийн намууд идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэхийн тулд тодорхой илэрхийлсэн бодлогын байр суурьтай байх хэрэгтэй тухай нэгдүгээр бүлэгт дурдсан.

Харин энэ бүлгийн зорилго бол газрын тос, байгалийн хий, ашигт малтмалын талаар байр сууриа тодорхойлох сонирхолтой улс төрийн намуудад тайлбар удирдамж болон ажлын хуудсуудыг санал болгох замаар туслах явдал юм. Уг үйл явц тухайн намын бүтэц, өнөөгийн байр суурь болон өмнө ашиглаж ирсэн үйл явц зэргээс хамаарах хэдий ч удирдамжид гол алхмуудыг танилцуулж, шаардлагатай байдлаар өөрчилж болох чиглэл, маягтуудыг санал болгож байна (Зураг 3.1-ийг үзнэ үү).

Дэлхийн олон улсад улс төрийн намуудыг баялгийн засаглалтай холбоотой болон бодлогын ерөнхий байр сууриа илэрхийлэхэд нь дэмжих чиглэлээр ББЗХ болон АСДҮОУХ-ийн хуримтлуулсан өргөн хүрээний туршлага, түүний дотор Гана улсад ихээхэн амжилттайгаар хамтран хэрэгжүүлсэн хөтөлбөр дээр үндэслэн уг удирдамжийг боловсруулсан болно (Шигтгээ 3.4-ийг үзнэ үү).¹¹⁴ Тодорхой асуудалд зориулагдсан ажлын хуудаснуудыг төр засаг, хяналтын үүрэгтэй оролцогч талууд болон судлаачдад баялгийн засаглалын тогтолцоог үнэлэхэд нь туслах зорилгоор ББЗХ-ийн зүгээс боловсруулсан Байгалийн баялгийн тунхагийн суурь үнэлгээний хүрээнээс голчлон авсан (Ажлын хуудас G-г үзнэ үү). Үйл явцтай холбоотой ажлын хуудаснуудыг боловсруулахад АСДҮОУХ-ийн нийтэлсэн Улс төрийн намуудын стратеги төлөвлөлт: Практик хэрэгсэл товхимлоос¹¹⁵ санаа авч, хэсэгчлэн ашигласан болно.

Үйл явцыг эхлүүлэх нь

Үйл явцын зорилго, цар хүрээг тодорхойлох

Байгалийн баялгийн талаар бодлогын байр сууриа тодорхойлох эхний алхам бол тус үйл явцын ерөнхий зорилгыг тодорхойлох юм. Үйл явцын төлөвлөлт болон асуудлыг хэр өргөн хүрээнд, хэр гүнзгий хөндөх зэргийг тусгасан хүрээг тус зорилгод нийцүүлэн тогтоох шаардлагатай. Зураг 3.2-т гурван зорилго болон тэдгээртэй холбоотой хүрээг жишээ байдлаар үзүүлэв.

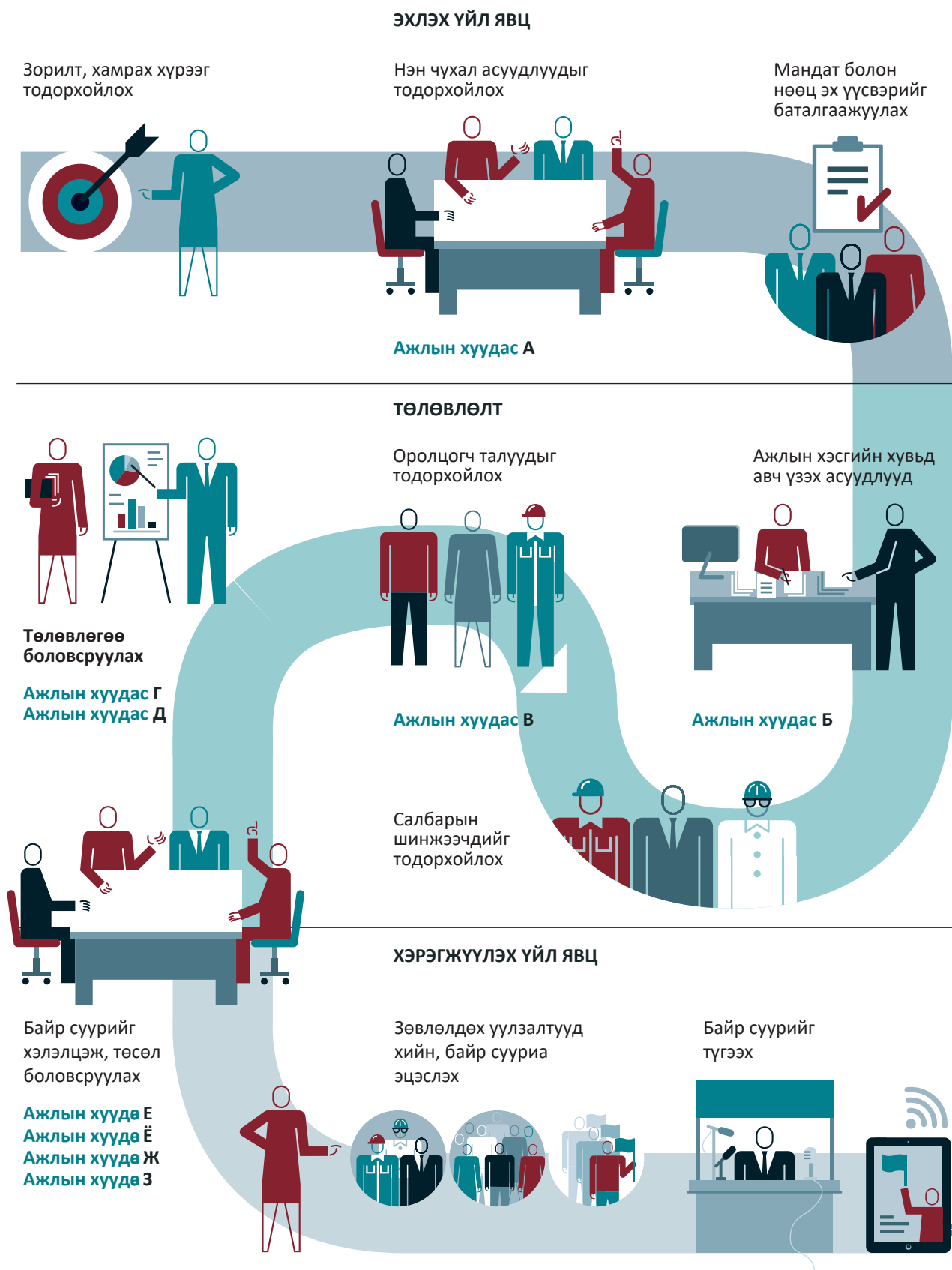
Баялгийн засаглалтай холбоотой шийдвэрүүд харилцан уялдаатай байдаг тул

¹¹⁴ Үүнд 2015–2016 онд ББЗХ болон АСДҮОУХ хамтдаа Гана улсын улс төрийн гол дөрвөн намтай баялгийн засаглалын талаарх мөрийн хөтөлбөрөө боловсруулахад нь хамтран ажилласан туршлагаас гадна АСДҮОУХ-ийн Гүрж, Гаити, Кени, Непал улсуудын улс төрийн намтай хийсэн ажил хамаарна.

¹¹⁵ С. Ф. Ван дэн Берг нар, Улс төрийн намуудын стратеги төлөвлөлт: Практик хэрэгсэл (Стокгольм: АСДҮОУХ: 2013).

Зураг 3.1:

Бодлогын байр сууриа тодорхойлох үйл явц: алхмуудын тойм



Зураг 3.2: Цар хүрээг тодорхойлох



баялаг ихтэй улс орны улс төрийн томоохон намууд бүгд үндсэн бүх чиглэлийн асуудлаар иж бүрэн байр суурьтай байх нь зохимжтой. Гэхдээ ойрын тулгамдсан хэрэгцээ шаардлага их харин цаг хугацаа болон дэмжлэг туслалцаа хомс байдлаас хамаарч намууд эхэндээ тодорхой нэг хууль тогтоомжийг хянах эсхүл түүхий эдийн үнэ унах, авлигын дуулиан дэгдэх зэрэг саяхны нэгэн үйл явдалд хариулах байдлаар явцуу зорилгод анхаарах шаардлага үүсэж болно. Жишээ нь Перу улсад 2016 оны сонгуультай давхцан түүхий эдийн үнэ гэнэт унасан үед байгалийн хийг ашиглах нэгэн гэрээний бүтэц тийм ч тааламжтай бус байхаар төсөөлөгдөж байв. Тиймээс улс төрийн хоёр гол нам байр сууриа тодорхойлж, уг асуудлыг сонгуулийн кампанит ажлынхаа гол цөм болгосон.¹¹⁶ Гана улсад 2016 оны сонгуулийн өмнө орлогыг анх буруу тооцож, хэт их зарцуулалт хийж байсан асуудлаар олон нийт санаа зовж байсны хариуд улс төрийн намууд баялгийн бодлогын талаарх нарийвчилсан байр сууриа тодорхойлж, түүндээ орлогын менежмент болон хуримтлалын асуудлыг тусгайлан хөндсөн.

116 Перу улсын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Байр суурийн зорилго, цар хүрээ нь түүний хэлбэрийг мөн тодорхойлно. Хэлбэр нь байр суурийн талаарх ерөнхий мэдэгдэл бүхий богинохон хураангуй (жишээ нь ил тод байдал, гэрээг нээлттэйгээр байгуулах, төсвийн тогтвортой байдлын стандартыг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээх г.м.)- аас эхлээд техникийн шинжтэй гүнзгий дүн шинжилгээг агуулсан нарийвчилсан байр суурь (жишээ нь төсөв, татварын дэглэм ба дүрэм, нөлөөллийн үнэлгээ г.м.) ч байж болно. Үйл явц өрнөхийн хэрээр хэлбэр байтугай зорилго ч өөрчлөгдөж болох хэдий ч эх ноорог бэлдэх болон зөвлөлдөх ажлыг төлөвлөхдөө эцсийн зорилгоо санаж байх нь чухал.

Хамгийн ихээр хамааралтай асуудал, чиглэлүүдийг тодорхойлох

Байр сууриа тодорхойлохдоо тусгах асуудлыг шийдэхдээ намын зүгээс яг энэ мөчид улс орны хувьд хамгийн ач холбогдолтой, байгалийн баялгийн засаглалын шийдвэрийн хэлхээнд хамаарах, мөн урт хугацааны хөгжилд чухал асуудлыг анхааралтай судлах шаардлагатай.¹¹⁷ 2016 оны Израиль шиг шинээр олборлогч улс орны хувьд лиценз олголт болон төсөв, татварын дэглэм зэрэг асуудалд төвлөрөх шаардлагатай гэж намууд үзэх нь элбэг байдаг.¹¹⁸

Байгалийн баялгийн засаглалын шийдвэрийн хэлхээ нь нөөц, баялгийг урт хугацаанд үргэлжлэх тогтвортой хөгжил болгон хувиргах буюу хайгуул, илрүүлэлтээс эхлээд орлогыг зарцуулах хүртэл үйл явцын хүрээнд төр засгийн зүгээс гаргах цуврал шийдвэрүүд юм. Илүү үнэ цэнээр арилжигдах бүтээгдэхүүнд бус хөгжлийн илүү үр дүнд төвлөрдгөөрөө шийдвэрийн хэлхээ салбарын үнэ цэнийн хэлхээнээс ялгаатай.



117 Нэмэлт мэдээллийг ББЗХ-ийн шийдвэрийн хэлхээний талаарх танилцуулгаас <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-natural-resource-charter-decision-chain> хаягаар авч үзнэ үү.

118 Израиль улсын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Өмнөд Африк зэрэг тодорхой мэдээллийг ашиглах боломжтой илүү туршлагатай олборлогч улсын хувьд намууд эдийн засгийн төрөлжилт болон дотоод агууламж зэрэг асуудлуудад түлхүү төвлөрөх байдал ажиглагддаг.¹¹⁹ Гэхдээ тухайн цаг мөчид цөөн тооны асуудлыг нарийвчлан судлахад хангалттай байхаар байсан ч улс орон бүхэлдээ олборлолтын амьдралын мөчлөгийн хаана яваагаас үл хамааран асуудал дагуулсан үндсэн бүх чиглэлүүдийг наад зах нь авч үзэх нь зөв. Ингэснээр баялгийн засаглалын талаар бүрэн зураглалтай болж, ямар асуудлаар нарийвчилсан байр суурьтай болохыг шийдэхэд тустайгаас гадна шинээр томоохон баялаг илрүүлэх эсхүл байгаль орчны ноцтой осол тохиолдох зэргээр нөхцөл байдал төсөөлөөгүйгээр өөрчлөгдөж болзошгүй ирээдүйд бэлтгэлтэй байх болно. Эцсийн дүндээ нэгдүгээр бүлэгт дурдсанчлан баялгийн хараалтай гол төлөв холбоотой бөгөөд хор уршиг ихтэй байдаг богино хугацааг бодолцон сэтгэдэг явдлаас улс орон сэргийлэхэд тустай. Ажлын хуудас А шийдвэрийн хэлхээний ямар чиглэлүүдийг гүнзгийрүүлэн тусгах нь чухал болохыг үнэлэхэд намуудад туслах бол Ажлын хуудас G-ийн зориулалт, агуулгыг тодорхойлох хэсгүүд нарийвчилсан байр суурийг шуурхай тодорхойлох эсэхээс үл хамааран бүх чиглэлийг тоймлон нягтлахад туслах болно.

Хамгийн тулгамдсан асуудлуудаар намын гишүүд тодорхой санаа бодолтой байх магадлалтай ч салбарын мэргэжилтнүүд болон иргэний нийгэм, эрдэмтэд, орон нутгийн иргэдийн гол төлөөлөгчидтэй тодорхой хэмжээнд урьдчилан зөвлөлдөх нь үйл явцыг улам бүр сайжруулах болно. Тухайлбал, Норвегид бүс нутгаас хамаарч баялгийн засаглалын талаарх олон нийтийн санаа бодол ихээхэн ялгаатай байсан ба газрын тос олборлогч бүс нутагт ажлын байр алдагдсаныг шийдэх нөхвөрийн асуудлыг илүү анхаарч байсан бол уур амьсгалын хувьд эмзэг бүс нутагт олборлолтын урт хугацааны үр нөлөөнд санаа зовниж байсан. Үндэсний болон бүс нутгуудын тэргүүлэх асуудлуудыг сайн ойлгохын тулд намууд улс орны өнцөг булан бүрийн төлөөлөл, сонгогчдыг сонсох хэрэгтэй.¹²⁰

Баялгийн засаглалын чанарыг олон улсыг хамруулан шийдвэрийн хэлхээний дагуу хэмжиж буй Баялгийн засаглалын индекс (БЗИ) нь сайн туршлагын стандарт болон бусадтай харьцуулахад тухайн улс орон ямар амжилттай байгааг харуулдаг тул сайн сурвалж байх боломжтой.¹²¹ Бусад улс орны засгийн газрууд төстэй сорилтуудыг хэрхэн шийдвэрлэснийг судлах зорилгоор намууд тус индексийг ашиглаж болно.

Халуухан сэдвүүд бол анхаарлаа төвлөрүүлэх сонирхолтой чиглэл байх нь элбэг тохиолддог хэдий ч намууд аливаа гэнэтийн явдал болон хууль тогтоох томоохон үйл явдлаас урьдчилж ирээдүйг харсан бодлогын байр сууриа тодорхойлох нь ихээхэн өгөөжтэй. Засгийн газарт эсхүл сөрөг хүчинд байхаас үл хамааран асуудал босож ирэхэд үр дүнтэйгээр оролцох боломж бүрдэнэ.

119 Өмнөд Африк улсын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

120 Норвег улсын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

121 2017 оны Баялгийн засаглалын индексийг <http://resourcegovernanceindex.org/> хаягаар үзэж болно.

Ажлын хуудас А: Асуудлын чиглэлүүд

Бодлогын шинэ байр сууринд тусгах боломжит асуудлын чиглэлүүдийг анхлан үнэлэх болон нарийвчлан тусгахад хамгийн ач холбогдолтой байх чиглэлүүдийг тодорхойлоход уг ажлын хуудсыг ашиглана.

Зорилт:

Асуудлын чиглэл бүрээр ач холбогдлыг харуулах зорилгоор “тусгах шаардлага” гэх гурван баганын аль нэгэнд тэмдэглэгээ хийнэ.

“Их” гэж тэмдэглэгдсэн асуудал бүрийг бодлогын шинэ байр сууринд нарийвчлан тусгана. Бусад асуудлыг эцсийн баримт бичигт тусгахгүй байсан ч ажлын хэсэг наад зах нь суурь түвшинд нягтлан үзэх шаардлагатай (өөрөөр хэлбэл тодорхой асуудлын хувьд ашиглах Ажлын хуудас G-д агуулагдсан хүснэгтүүдийн намын өнөөгийн чиг хандлага болон тогтолцооны тухай хэсгүүд). Хүснэгтэд Байгалийн баялгийн тунхагийн тодорхой дүрмүүдийг эх сурвалж болгон ашигласан байгаа.¹²²

“Ач холбогдол”-ын талаарх анхааруулга

Нам цөөн чиглэлд анхаарлаа төвлөрүүлэхийг шийдвэл аль нэг асуудалд нөгөөгөөс илүү төвлөрөхийн эрсдэлийг анхааралтай судлах шаардлагатай. Тухайн өдөр олон нийтийн анхаарлын төвд байгаа асуудалд төвлөрөх сонирхол төрөх хэдий ч урт хугацааны хөгжил болон энгийн иргэдэд үр өгөөжөө өгөх талаар хүмүүсийн сайн мэддэггүй асуудлууд илүү үр нөлөөтэй байж мэднэ. Тиймээс үйл явцыг удирдаж буй намын гишүүд баялгийн засаглал болон улс орны өмнө тулгараад байгаа бусад томоохон асуудлаар ТББ, бодлогын хүрээлэн, олон улсын санхүүгийн байгууллагын тайлан болон бусад мэдээллийг уншиж сайтар танилцах хэрэгтэй.

Баялгийн өвийн тухай болон улс орон үндэсний хүртээмжтэй стратегитай эсэх талаарх намын болон засгийн газрын ойлголтыг бодитойгоор үнэлэх нь эхлэлийн сайн цэг байх магадлалтай. (Ажлын хуудас G-ийн Асуудлын чиглэл I-д үүнийг дэлгэрүүлэн авч үзсэн). Тулгамдсан асуудлын чиглэлүүд болон тэдгээрийг тухайн үйл явцын хүрээнд ямар түвшинд тусгах шаардлагатайг тодорхойлоход дараах хүчин зүйлсийг харгалзан үзэх нь мөн тустай байх болно. Үүнд:

- **Цаг хугацааны оновчтой байдал:** Тухайн асуудлын чиглэлээр хууль тогтоомжтой холбоотой томоохон ажил төлөвлөгдсөн үү? Уг асуудлаар олон нийтийн дунд сүүлийн үед мэтгэлцээн өрнөсөн үү? Олборлолтын амьдралын мөчлөгт улс орон хаана явааг бодолцвол тухайн асуудал хэр ач холбогдолтой вэ? Салбарт гарах өөрчлөлт болон түүхий эдийн үнэ зарим асуудлыг илүү ач холбогдолтой болгон хувиргаж болно.
- **Эдийн засаг, нийгмийн ач холбогдол:** Үндэсний хөгжлийн илүү өргөн хүрээний стратеги байдаг бол түүнд тухайн асуудал хэрхэн нийцэж байна? Намын дэмжигчид болон илүү өргөн хүрээний сонгогчдын хувьд тухайн

¹²² Тунхагийн талаарх нэмэлт мэдээллийг Ажлын хуудас G-ээс үзнэ үү. Байгалийн баялгийн тунхагийг <https://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter> хаягаар үзнэ үү.

асуудлын чиглэл хэр чухал вэ? БЗИ зэрэг дэлхий нийтийн индексүүдийн хувьд тус чиглэлээр ахиц дэвшил гарах орон зай байна уу? Ийм ахиц дэвшил нийгэм эдийн засгийн хөгжилд хэрхэн нөлөөлөх вэ? Түүхэн асуудлуудаас хамаарч шийдвэрийн хэлхээний зарим хэсэг илүү тулгамдсан шинжтэй байж болно.

- **Хууль эрх зүйн болон хэрэгжүүлэлтийн зөрүү:** Улс оронд бусад хууль тогтоомж, зохицуулалттай харьцуулахад тухайн асуудлын чиглэлийг зохицуулах тогтолцоо сул хөгжсөн үү? Бусад асуудалтай харьцуулахад хэрэгжилт сул уу? БЗИ-т хэмжсэнээр хууль болон практикийн хооронд хэрэгжилтийн мэдэгдэхүйц зөрүү байна уу?
- **Намын одоогийн байр суурь:** Тухайн асуудлын чиглэлээр нам хүчтэй байр суурьтай юу? Тус байр суурийг тойрон дотооддоо их зөрчилтэй байгаа юу? Бусад намууд холбогдох байр сууриа тодорхойлсон уу?

Асуудалтай чиглэлүүдийг БЗИ-г ашиглан тодорхойлох нь

2017 оны БЗИ-ийн улс орны тойм-д бүрэлдэхүүн хэсэг, дэд хэсэг, үзүүлэлтүүдийн хувьд задалж үзэж болох хэлбэрээр тухайн улс орны авсан оноог танилцуулсан. Түүнчлэн Өгөгдлөөр аялагч-д экспертийн үнэлгээний талаар дэлгэрүүлж үзэж болох ба асуудалтай чиглэлүүдийг тодорхойлж, нөхцөл байдлыг ойлгоход тустай байх болно.¹²³

¹²³ Улс орнуудын тоймыг http://resourcegovernanceindex.org/country-profiles_Өгөгдлөөр_аялагчийг <http://resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents> хаягаар тус тус татаж авч үзэж болно.

Асуудлын чиглэлүүд		Тусгах шаардлага		
		Бага	Дунд	Их
<p>I. Стратеги, хууль эрх зүйн хүрээ, институци: Ерөнхий дүр зураглалтай холбоотой, тухайлбал улс орны баялгийн өв, түүнийг хэн өмчилдөг болон байгалийн баялгийн удирдлагын хүртээмжтэй, иж бүрэн үндэсний стратеги байгаа эсэх зэрэгтэй холбоотой шийдвэрүүдийг хөндөх. ББТ-ийн Дүрэм 1</p>				*
<p>II. Ил тод байдал ба эгэх хариуцлага: Эгэх хариуцлага болон төр засгийн албан ёсны байгууллага (жишээ нь парламент ба аудитын алба) ба иргэний нийгмийн хяналтыг сайжруулах зорилгоор баялгийн салбарын мэдээллийг нийтэд ил тайлагнах эсэх, хэрхэн тайлагнахыг шийдэх. Үүнд баялгийн засаглалтай холбоотой дотоодын хүчин чармайлтыг дэмжих буюу сайжруулах олон улсын санаачилгуудад (тухайлбал ОУИТБС ба НЗТ) оролцох явдал хамаарч болно. ББТ-ийн Дүрэм 2</p>				*
БЗИ-ийн Үнэ цэнэ хүртэх дэд хэсэг	<p>III. Хайгуул, лиценз олголт, хяналтын үйл ажиллагаа: Лицензийг олгож, хяналт тавих, үүнд геологийн мэдээлэл цуглуулах, чадамжтай, хууль биелүүлдэг компаниудад лицензийг олгох, олборлох төслийн амьдралын мөчлөгийн дагуух үйл ажиллагаанд хяналт тавих. ББТ-ийн Дүрэм 3</p>			
	<p>IV. Татвар ба компанийн бусад төлбөрүүд: Засгийн газарт зохих түвшний өгөөжийг авчрах, хангалттай хөрөнгө оруулалтыг татахын хажуугаар өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалд (тухайлбал түүхий эдийн үнийн савлагаа) уян хатан зохицохуйц төсөв, татварын тогтолцоог бүрдүүлэх. ББТ-ийн Дүрэм 4</p>			
	<p>V. Орон нутгийн үр нөлөө: Байгаль орчны болон нийгмийн өртгийг шийдэхийн сацуу орон нутгийн үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх. ББТ-ийн Дүрэм 5</p>			
	<p>VI. Төрийн өмчит компаниуд: Төрийн өмчит компаниуд (ТӨК)-ын аж ахуйн болон аж ахуйн бус үүргийг тодруулж, компанийн засаглалын тогтолцоо улс төрийн хөндлөнгийн нөлөөллийг хязгаарладаг байх, гаргаж буй шийдвэрүүд ба үйл ажиллагаа ил тод, аудитын хяналттай ба эгэх хариуцлагатай байх явдлыг хангах. ББТ-ийн Дүрэм 6</p>			**
БЗИ-ийн Орлогын менежментийн дэд хэсэг	<p>VII. Орлогын менежмент: Баялгийн орлогоор төр засаг хуримтлал үүсгэх, өр тавихдаа төсвийн тогтвортой байдлыг хадгалах ба эдийн засгийг цочролоос (тухайлбал мөнгөний бодлого болон үндэсний баялгийн сангаар дамжуулж) хамгаалах явдлыг хангахаар байх. ББТ-ийн Дүрэм 7 ба 8</p>			
	<p>VIII. Төрийн зарцуулалт: Төр засгийн зарцуулалт үр ашигтай бөгөөд үндэсний төлөвлөгөөтэй нийцэх, мөн орлогын аливаа орон нутгийн шилжүүлгийг ил тод, эгэх хариуцлагатайгаар удирдах явдлыг хангах. ББТ-ийн Дүрэм 9</p>			
<p>IX. Хувийн хэвшлийн хөгжил: Баялгийн салбарт тулгуурлан бусад салбарын өсөлтийг болон нийт эдийн засагт үзүүлэх үр өгөөжийг дэмжих. ББТ-ийн Дүрэм 10</p>				

* Эхний хоёр нь асуудлын үндсэн чиглэл бөгөөд ТӨК-өөс бусад асуудлыг наад зах нь суурь түвшинд нягтлан үзэх шаардлагатай.

**Бүх улс оронд ТӨК байдаггүй тул зарим тохиолдолд энэ асуудал хамааралгүй байна.

Мандат болон нөөц эх үүсвэрийг баталгаажуулах

Дараагийн шатанд үйл явцыг удирдагчид аль болох эртнээс шаардлагатай бүрэн эрх, зарцуулах цаг хугацаа, санхүүжилтийг баталгаажуулах шаардлагатай. Намын хамгийн дээд удирдлагад ажиллаж буй гишүүд болон гол байгууллагуудын дэмжлэгийг авах нь үйл явцын чадамжийг болон дэмжлэгийг нэмэгдүүлдэг. Ийм гишүүд эх нооргийг гаргахад бүрэн оролцох цаг зав муутай байх магадлалтай ч зөвлөлдөх үе шатанд байгалийн баялгийн салбарын гол асуудлын талаар илүү нарийвчилсан ойлголттой болоход тустай байж болох хүмүүстэй холбож өгч, мөн ийм зөвлөмж өгөх, эсхүл мэргэжлийн өндөр мэдлэг чадвартай байх боломжтой юм.

Үйл явцыг удирдах мандатаа баталгаажуулах явдал нь шинээр гаргах бодлогын байр суурь намын илүү өргөн хүрээтэй мөрийн хөтөлбөр болон бусад тэргүүлэх чиглэлүүдтэй нийцэх явдлыг хангахад тустай. Гана улсад 2015-2016 онд олон намын оролцоот байр сууриа тодорхойлох үйл явцад улс төрийн дөрвөн нам оролцсон хэдий ч нээлтээ хамтран хийх болоход гурав нь л намынхаа удирдлагаас эцсийн зөвшөөрлийг авсан байв (Шигтгээ 3.4-ийг үзнэ үү). Энэ нь байр суурийн агуулга, түүнийг хэрхэн түгээн дэлгэрүүлэх асуудлаар эцсийн шийдвэрийг гаргах бүрэн эрх хэнд байгаа нь тодорхой бус байсантай холбоотой.

Төлөвлөлтийн үе шатыг эхлүүлэхээс өмнө ямар нөөц бололцоо байгаа бөгөөд тухайн нөхцөлд бодитойгоор юунд хүрч болох тухай үйл явцыг удирдаж байгаа хүн мэдэж байх нь нэн чухал. Жишээ нь тухайн асуудлын экспертүүд болон чиглүүлэгчдийг ажиллуулах, байр сууриа хэлэлцэх зорилгоор намын гишүүдийн оролцоотой бодлогын уулзалтууд болон бусад талуудтай зөвлөлдөх уулзалтуудыг зохион байгуулах зэрэгт шаардлагатай аливаа зардлыг санхүүжүүлэх хангалттай хөрөнгө байх шаардлагатай. Нам байр сууриа мэдээллийн материал болон олон нийтийн арга хэмжээгээр дамжуулан нийтэлж, олонд түгээхийг зорьж байгаа бол холбогдох зардлыг мөн тооцох шаардлагатай. Түүнчлэн хэдий чухал ч олон тохиолдолд орхигдуулдаг нэг асуудал бол намын гишүүд болон туслах ажилтнуудын уг үйл явцад зориулах цаг зав буюу санхүүгийн бус зардлууд байдаг.

Үйл явцын төлөвлөлт

Үйл явцыг хэрхэн удирдахыг тохиролцох

Бодлогын байр суурийг боловсруулах **ажлын хэсгийг** тусгайлсан байдлаар эсхүл тогтсон хорооны дэргэд байгуулснаар үйл явцыг хариуцах эзэн нь намын цөөн тооны гол гишүүд байхыг баталгаажуулна. Жишээ нь Өмнөд Африкт Африкийн үндэсний конгрессын ашигт малтмалын бодлогыг томъёолох явдлыг Эдийн засгийн өөрчлөлтийн хороо хариуцсан.¹²⁴ Ганын Үндэсний ардчилсан конгрессын жишээг Шигтгээ 3.4-өөс үзэж болно.

Ажлын хэсэгт орсон хүмүүс намын бүтцийн бусад гол нэгжтэй бүгдтэй нь, мөн байр суурьтай холбоотой арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх үүрэгтэй хүмүүстэй зохицуулалт хийж чадаж байвал хамгийн үр дүнтэй байдаг. Баялгийн засаглалын асуудал төр засаг, эдийн засгийн олон салбар хэсгүүдтэй холбоотой байдаг тул төрөл бүрийн яамд, сүүдрийн засгийн газрын яамдад (жишээ нь байгалийн баялаг, санхүү, байгаль орчны яамд) эсхүл парламентын холбогдох хороодод (жишээ нь эрчим хүч, байгаль орчин, эсхүл төрийн санхүүг хариуцсан хороод) тодорхой үүрэгтэй гишүүдээс бүрдүүлэх шаардлагатай байж болно. Гол асуудал бол нам дотроо хангалттай дээгүүр түвшинд байх болон баялгийн засаглалын

124 Өмнөд Африкийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

асуудлаар техникийн шинжтэй мэдлэгтэй байх явдлыг зөв тэнцвэржүүлэх юм.

Шигтгээ 3.1: Ажлын хэсгийн гишүүнчлэл – Ганын Үндэсний ардчилсан конгресс намын жишээ¹²⁹

- Доктор Кваме Ампофо, Өмнөд Дайи тойргоос сонгогдсон парламентын гишүүн асан бөгөөд Эрчим хүчний комиссын дарга
- Эрхэм С. П. Адаму, Бибиани/Анхвиасо/Берквэй тойргоос сонгогдсон парламентын гишүүн асан бөгөөд Сургуулийн хоол хөтөлбөрийн зохицуулагч
- Доктор Уильям Ахадзие, Захирал, Судалгаа, ҮАК-ийн төв
- Эрхэм Адам Мутавакилу, парламентын гишүүн (Дамонго), Уурхай, эрчим хүчний түр хорооны дэд дарга
- Эрхэм Бенжамин Комла Кподо, парламентын гишүүн (ХО Төв), Санхүү, Орон нутгийн засаг захиргаа болон хөдөөгийн хөгжлийн хороодын гишүүн
- Эрхэм К. Абака-Куанса, Мөрийн хөтөлбөрийн хорооны гишүүн

125

Ажлын хэсгийн хурлыг зохион байгуулах, хэлэлцүүлгийг удирдамжаар хангах, бодлогын байр суурийн төслийг боловсруулах болон засварлах ажлыг хянах, нам хоорондын зөвлөлдөөнийг удирдах, бодлогын эцсийн баримт бичигтэй холбоотой удирдлагын зөвшөөрөл, шийдвэрийг гаргуулах зэрэг ажлыг хариуцах **зохицуулагчийг** намаас томилох шаардлагатай. Эх ноорог гаргах үйл явцыг оновчтой төлөвлөх болон эмзэг асуудлаар зөрүүтэй санал бодлыг хэлэлцэхэд туслах үүрэгтэйгээр болж өгвөл баялгийн засаглалын арвин туршлагатай хөндлөнгийн **чиглүүлэгчийг** оролцуулж болох юм. Ажлын хуудас В-д ажлын хэсгийн гишүүнчлэл, төлөвлөгөөг эцэслэн тогтохоос өмнө авч үзэх зарим зүйлс, чиглүүлэх асуултуудыг тоймлов.

125 ҮАК-ийн 2016 оны Газрын тос, байгалийн хийн талаарх байр суурийн баримт бичгийн Талархал хэсгээс эшлэв.

Ажлын хуудас В: Ажлын хэсгийн хувьд авч үзэх асуудлууд

Үйл явцад анхаарах засаглалын гол асуудлуудыг судлан үзэхэд энэ ажлын хуудсыг ашиглана.

Зорилт:

“Засаглалын асуудлууд” баганад холбогдох чиглүүлэх асуултуудын товч хариултыг бичнэ.

Чиглүүлэх асуулт	Засаглалын асуудлууд
Гишүүнчлэл	
<ul style="list-style-type: none"> • Үйл явцыг зохих түвшинд удирдахад шаардагдах байгалийн баялгийн засаглалын талаарх хангалттай ойлголт зохицуулагч болон эх нооргийг голлон бичигч нарт бий юу? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Ажлын хэсэгт хуваарилж болох байгалийн баялгийн асуудлаарх экспертүүд нам дотор бий юу? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Салбарын талаар мэдлэгтэй намын гишүүд, эсхүл парламентын гишүүн асан оролцуулж болох хүмүүс бий юу? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Ажлын хэсэгт сонгогчдын гол төлөөллийг хэрхэн оролцуулах вэ? Баялаг ихтэй бүс нутгийн төлөөлөл орсон уу? Эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл орсон уу? Залуучууд, залуучуудын бүлгүүдийн төлөөлөл орсон уу? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Намыг төлөөлсөн парламентын гишүүдийг оролцуулах уу? Хууль тогтоох байгууллагын мэтгэлцээнд бодлогын байр суурийг ашиглах бол ажлын хэсэгт парламентын холбогдох (жишээ нь, байгалийн баялаг, төрийн санхүү, байгаль орчин г.м.) хороодын удирдлагыг оруулах уу? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Байр суурийг батлах явдлыг хялбар болгох үүднээс намын дээд удирдлагын төлөөллийг үйл явцад бүхэлд нь оруулах хэрэгтэй юу? Тийм бол намын дээд удирдлагын ялангуяа салбарын мэдлэг туршлагатай гишүүдээс анхнаас нь нэг болон түүнээс олон гишүүнийг оролцуулах боломжтой юу? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Намын холбогдох удирдлагын байгууллагуудын гишүүдийг оролцуулах уу? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Хөндлөнгийн чиглүүлэгчид болон баялгийн засаглалын экспертүүдтэй ажлын хэсгийн аль гишүүн харилцах вэ? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Зөвлөлдөөнийг зохицуулах ажлыг ажлын хэсгийн аль гишүүн буюу гишүүд хариуцах вэ? 	

Чиглүүлэлт	
<ul style="list-style-type: none"> Чиглүүлэх буюу байгалийн баялгийн мэдлэг туршлагатай, эрх мэдэлтэй, намын бүлэглэл фракцуудын дунд нэр хүндтэй энэ үүргийг гүйцэтгэх хүн нам дотор бий юу? 	
<ul style="list-style-type: none"> Эсхүл намын болон/эсхүл байгалийн баялгийн талаар мэдлэгтэй, үйл явцыг чиглүүлэхээр урьж оролцуулж болох хөндлөнгийн чиглүүлэгчид байгаа юу? 	
Эгэх хариуцлага	
<ul style="list-style-type: none"> Үйл явцад намын удирдлагаас хэн хяналт тавих вэ? Хяналтын үүргийг гүйцэтгэхэд шаардагдах баялгийн засаглалын талаарх хангалттай ойлголт тэдэнд бий юу? 	
<ul style="list-style-type: none"> Бодлогын байр суурийг намын ямар байгууллага хянаж, батлах вэ? Ийм хяналтыг тавихад шаардагдах баялгийн засаглалын асуудлаарх хангалттай мэдлэг тэдэнд бий юу? Үгүй бол байр суурийг батлахын өмнө болон батлах үед ямар мэдээлэл, дэмжлэгээр тэднийг хангах вэ? 	
<ul style="list-style-type: none"> Санал болгох байр суурийг зөвлөлдөх болон/ эсхүл батлахад ажлын хэсгийн зүгээс ашиглаж боломжтой намын дотор хэлэлцүүлэг хийх форум (жишээ нь, намын үндэсний чуулган, үндэсний гүйцэтгэх хороо, эмэгтэйчүүд болон залуучуудын жилийн уулзалт гэх мэт) бий юу? 	

Салбарын экспертүүдийг тодруулах

Байгалийн баялгийг удирдахад засгийн газарт тулгардаг гол сорилтуудын нэг нь мэдээллийн тэгш бус байдал юм. Тухайн төслийн хувьд хэлэлцээ хийх стратегийг боловсруулах, дэд бүтцийн тодорхой хувилбаруудын эдийн засгийн үндэслэл, хууль эрх зүй болон зохицуулалттай холбоотой үүргүүдэд хэрхэн хандах зэрэгт зөвлөгөө өгдөг олон хуульч, эдийн засагчид олборлох салбарын компаниудад үйлчлэх нь нийтлэг зүйл юм. Олборлох салбар нарийн түвэгтэй бөгөөд олон хүчин зүйл, эрсдэлийг тооцох шаардлагатай байдаг тул тэд ийм экспертүүдийг татан оролцуулдаг. Боловсон хүчний хувьд төр засгууд ихэвчлэн тэдэнтэй өрсөлдөх боломжгүй байдаг бөгөөд техникийн шинжтэй асуудлаар хангалттай ойлголтгүй байх нь хэлэлцээ хийх болон компанийн үйл ажиллагаанд хяналт тавихад сул тал болдог. Заримдаа засгийн газарт цөөн хүн салбарын талаар ойлголттой байдаг ба өөрсдийнхөө байр суурийг хувийн сонирхлоор ашиглах нь бий. Жишээлбэл, 1998 онд Нигерийн тухайн үеийн газрын тосны сайд Дан Этете өөрийн хамтран өмчилж байсан компанидаа улсынхаа хамгийн их баялагтай газрын тосны ордыг өгч байсан. Тэрбум доллараар хэмжигдэж буй, олон тив болон олон арван жил дамжсан уг дуулиан өнөөдөр ч шийдвэрлэгдээгүй байна. Харин энэ хооронд Нигерийн ард түмэн төсвийн орлогоосоо олон зуун сая доллар алдсан байх магадлалтай.¹²⁶

Бодлогын байр сууриа тодорхойлох үйл явц нь намын дотор мэдлэг чадвар бүрдүүлэх болон техникийн шинжтэй олон асуудлаар тодорхой үзэл баримтлалтай болох чухал боломж юм. Бодлогын төгс байр суурийг баримталж байгаа тохиолдолд ч байгалийн баялгийн засаглалын экспертүүдийг татан оролцуулах нь эх ноорог бэлдэх үйл явцад нэн тустай. Бодлогын хувилбаруудын үндэслэл, эрсдэл, өгөөж, алдагдах боломж зэргийг бодитой үнэлэхэд эдгээр экспертүүд туслах болно. Мөн намын илүү өргөн хүрээний байр суурь, үзэл сурталд нийцсэн, улс орны хувьд хамгийн тохиромжтой зүйлсийг тодорхойлоход дэм болох дотоодын болон олон улсын туршлагыг тоймлон судлахад тэд туслах боломжтой. Түүнчлэн асуудлуудын талаарх үндсэн мэдлэгтэй итгэлтэй байж, цаг хугацаа өнгөрөхөд төр засгийн тавих асуултын хариуг хаана хандаж хайх талаар намын албан тушаалтнууд мэдэж байх үүднээс экспертүүд тэдэнд зориулан сургалт хийх боломжтой. Жишээлбэл Өмнөд Африкийн тэргүүлэх нам болох Африкийн үндэсний конгресс шинэ байр суурийн тухай мэтгэлцээнд туслах бодлогын сонголтуудын тайланг боловсруулахдаа бодлогын зөвлөх болон хөндлөнгийн судлаачдыг татан оролцуулдаг.¹²⁷

Үйл явцад оролцогчдын хувьд экспертүүд улс төрийн хувьд аль нэг талыг баримтлаагүй, асуудалд бодитой ханддаг гэж харагдах ёстой бөгөөд тэдэнд намын доторх харилцаа, эмзэг асуудлуудын талаарх мэдээллийг сайн өгөх хэрэгтэй. Экспертэд салбартаа нэр хүндтэй хуульч, эдийн засагч, боловсрол эрдэм шинжилгээний ажилтан, мөн баялаг ихтэй бусад улс орны төр засгийн албан тушаалтан асан хүмүүс тохиромжтой. Зарим намын хувьд иргэний нийгмийн мэдлэг туршлагыг ашиглах нь үнэ цэнэтэй байсан. Норвегийн Ногоон намын хэвлэлийн төлөөлөгч бөгөөд парламентын гишүүн Расмус Ханссоны тайлбарласнаар: “Том намтай харьцуулахад [тухайн бодлогын шийдвэрийн хувьд] санхүүгийн үр нөлөөг нарийвчлан тооцох судалгааны чадавх бидэнд байгаагүй. Бидний мэдлэг туршлага голчлон ТББ-аас гаралтай. ...Бусад намууд бидний байр суурийг нухацтай хүлээн авах нь нэмэгдэж байгаа.”¹²⁸

126 Тойн Акинний, Малабугийн газрын тосны дуулианы шалгалтад Нигерийн хяналт тавих сэтгүүл зүй гол үүргийг гүйцэтгэж байна, ББЗХ, 2017 оны 4-р сарын 6. <<https://resourcegovernance.org/blog/nigeria-watchdog-journalism-plays-essential-role-malabu-oil-scandal-probe>>.

127 Өмнөд Африкийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

128 Норвегийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.


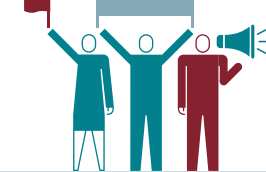



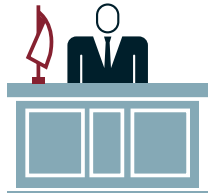


Зөвлөлдөх талуудыг тодорхойлох

Бодлогын чанартай байр суурийг тодорхойлон боловсруулахын тулд бодлогын төслийг ноороглох үйл явцын хүрээнд нам ил тод, чанартай зөвлөлдөөнийг хийж, шинэ байр суурь нь нам дотроо дэмжлэг авч, илүү өргөн хүрээний бусад сонирхогчдын оролцоог тусгасан байх шаардлагатай. Норвегид байр сууриа тодорхойлохдоо сонгогчид, салбарынхан болон хөндлөнгийн бусад тоглогчидтой өргөн хүрээнд, тогтмол зөвлөлдөх нь нийтлэг бөгөөд ийм хүчин чармайлт ихээхэн үр өгөөжтэй байдаг гэж намын төлөөлөгчид тэмдэглэсэн байдаг. Малайзад аливаа шийдвэрийг гаргахын өмнө намууд дотроо зохион байгуулалттайгаар хэлэлцүүлдэг бөгөөд ТББ, салбарын эксперт, судлаачидтай зөвлөлддөг тул орон нутгийн роялтийн төлбөр болон орлогын ил тод байдал зэрэг гол асуудлаар сөрөг хүчний нам илүү нарийвчилсан, тодорхой байр суурийг боловсруулж чадсан байдаг. Шигтгээ 2-т намын зүгээс авч үзэх шаардлагатай сонирхлын бүлгүүдийг жагсаав. Ажлын хуудас С-г ашиглан хэнтэй хэрхэн зөвлөлдөх зураглалыг гаргаж болно.

Шигтгээ 3.2:

Боломжит сонирхлын бүлгүүд *Дотоодын сонирхлын бүлгүүд*


Намууд дотроо болон гаднын төрөл бүрийн сонирхлын бүлгүүдтэй зөвлөлдөх шаардлагатай. Байр суурийн агуулгыг мэдээллээр баяжуулж, мөн/эсхүл өргөн хүрээний ойлголт, дэмжлэгийг хангаж чадах шалтгаанаар доорх бүлгүүдийг нам уг үйл явцад оролцуулж болох юм. Бүгдтэй нь зөвлөлдөх боломжгүй тул уг жагсаалтыг багасгах шаардлагатай бөгөөд ингэхдээ дуу хоолойг нь төлөөлөх явдал дутмаг, бодлогын байр суурь хамгийн их нөлөө үзүүлэх, мөн оролцуулахгүй бол тухайн байр суурийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж болох бүлгүүдийг тэргүүн ээлжид авч үзэх нь намын хувьд чухал.

<p>Намын удирдах зөвлөл болон нарийн бичгийн дарга нарын газар</p> 	<p>Намын мөрийн хөтөлбөр эсхүл кампанит ажлыг хариуцсан хороод</p> 	<p>Нам доторх хүчирхэг бүлэглэл, фракц</p> 
<p>Нам доторх хүчирхэг бүлэглэл, фракц</p> 	<p>Ялангуяа баялаг ихтэй бүс нутаг дахь намын орон нутгийн эсхүл бүс нутгийн салбар</p> 	<p>Парламентын хороод ба намын бүлгүүд, үүнд байгалийн баялаг, төрийн санхүү, эдийн засгийн төлөвлөлт хариуцсан бүлгүүд Сайд болон сайд асан, мөн ялангуяа байгалийн баялаг, санхүү, эдийн засгийн төлөвлөлт, авлигатай тэмцэх болон төрийн аудитын асуудал хариуцсан холбогдох байгууллагуудын одоогийн болон өмнөх дарга намын гишүүд</p> 
<p>Намын доторх эмэгтэйчүүдийн бүлгүүд</p> 	<p>Намын залуучуудын холбоод</p> 	

Дотоодын сонирхлын бүлгүүдтэй зөвлөлдөхөд үйл явцыг мэдээллээр хангах, мөн дэмжлэг үзүүлэх боломжтой хэдий ч ажлын хэсэгт оролцох боломжгүй хувь хүн, бүлэглэл, тухайлбал салбарын талаар мэдлэг туршлагатай эсхүл засгийн газрын холбогдох байгууллагуудад ажилладаг намын нөлөө бүхий гишүүдийг тэргүүн ээлжид авч үзэх шаардлагатай. **Хөндлөнгийн сонирхлын бүлгүүдийн** хувьд боловсруулж буй бодлогыг мэдээллээр хангах боломжтой болон тухайн байр суурийн зэрэг ба сөрөг нөлөөнд автах байдлыг үндэслэн хэнтэй зөвлөлдөхийг ажлын хэсэг шийдэх хэрэгтэй. Тухайн асуудлаас хамаарч яг хэнтэй зөвлөлдөх нь ялгаатай байж болно. Жишээлбэл, үндэсний засгийн газар болон орон нутгийн эрх бүхий байгууллагуудын хооронд баялгийн орлогыг хуваалцах эсэх, хэрхэн хуваахыг авч үзэж байгаа бол баялаг ихтэй болон баялаг багатай бүсүүдтэй аль алинтай нь зөвлөлдөх нь чухал. Орон нутгийн агууламжийн асуудлыг авч үзэж байгаа бол олборлох компани, бизнесийн бүлгүүд, эмэгтэйчүүдийг эдийн засгийн хувьд хүчирхэгжүүлэх бүлгүүд болон эдийн засгийн шинэ санаачилгыг санхүүжүүлэгчид зэрэгтэй намууд зөвлөлдөж болох юм.

Урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн төлөөх баялгийн засаглалын хүчтэй бодлогыг гаргахад онцгой чухал хэдий ч олон тохиолдолд орхигдсон байдаг сонирхлын

Хөндлөнгийн сонирхлын бүлгүүд

<p>Олборлолтын газарт ойр амьдрах нутгийн иргэд</p> 	<p>Баялгийн олборлолтын компани, тэдний эзэд буюу хувьцаа эзэмшигчид</p> 	<p>Олборлох салбарын гэрээлэгчид, үйлчилгээ үзүүлэгчид, үүнд тэдний төлөөллийн бүлэглэлүүд (жишээ нь худалдааны танхим)</p> 	<p>Олборлох салбарт идэвхтэй ажил олгогчид, нөлөө бүхий бүлэглэлүүд (жишээ нь уул уурхайн танхим, газрын тосны үйлдвэрлэгчдийн холбоо)</p> 
<p>Хуульч, нягтлан бодогч, геологич, уурхайн инженер зэрэг тухайн салбарын мэргэжлийн эсхүл хамааралтай мэргэжлийг төлөөлсөн байгууллагууд</p> 	<p>Салбарт ажиллагсад болон тэднийг төлөөлөх үйлдвэрчний эвлэл</p> 	<p>Салбарын асуудлаар үүрэг хүлээсэн засгийн газрын агентлаг (жишээ нь геоло-гийн судалгааны үйлчилгээ, эрчим хүчний газар, мэргэжлийн болон эрүүл мэндийн аюулгүй байдлын алба г.м.)</p> 	<p>Хандивлагчид, элчин сайдын яамд, улс төрийн намууд болон/эсхүл олборлолтын асуудлаар тусламж үзүүлэх чиглэлээр мэргэшсэн байгууллагууд зэрэг хөгжлийн олон улсын туншүүд</p>
<p>Байгалийн баялгийн засаглалын асуудлаар судалгаа болон/эсхүл бодлогын нөлөөллийн ажил хийдэг хараат бус бодлогын төвүүд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, эрдэм шинжилгээний ажилтнууд</p> 	<p>Эмэгтэйчүүдийн болон залуучуудын бүлэглэлүүд</p> 	<p>Салбарын талаар гүнзгий мэдлэгтэй хараат бус эксперт эсхүл сэтгүүлч зэрэг бусад хувь хүмүүс</p> 	

хоёр бүлэг бол эмэгтэйчүүд болон залуучууд юм. Олборлох төслийн нийгэм, байгаль орчин, эдийн засгийн үр нөлөө эмэгтэйчүүдэд илүү жинтэйгээр тусдаг. Төслийн ойролцоо амьдрах эмэгтэйчүүдийн хувьд гэр бүлийн хүчирхийлэл болон ДОХ-ын эрсдэл зарим тохиолдолд илүү их байдаг бол нийт улсын эмэгтэйчүүдийн хувьд эдийн засагт тохиох гажуудлын улмаас өмнө нь байгаа боломж хумигдах нь бий. Түүнчлэн эдийн засгийн өсөлт болон тогтвортой хөгжилд эмэгтэйчүүд онцгой хүчтэй нөлөөлөгч байдгийг олон тооны судалгаагаар харуулсан байдаг.¹²⁹ Эмэгтэйчүүдэд үзүүлэх сөрөг нөлөө нэмэгддэг учир тэдэнд тулгарсан асуудлыг шийдэх, баялгийн сайн засаглалыг дэмжигч болгон чадваржуулах зорилгоор бодлого гаргах талаар эмэгтэйчүүд, тэднийг төлөөлөх бүлгүүдтэй зөвлөлдөх нь онцгой үнэ цэнэтэй.

Шавхагдах баялгийг зөв засаглахтай холбоотой шийдвэрийг гаргахад залуучууд мөн онцгой ач холбогдолтой. Амьдрах хугацаанд нь олборлолтын санхүүгийн шууд үр өгөөж буурах буюу бүр алга болж болох тул хүн амын дундах хүлээлтийг удирдах, орлогыг хуримтлуулах болон эдийн засгийг төрөлжүүлэхэд зориулан хөрөнгө оруулах шийдвэрүүд тэдний хувьд ихээхэн хамааралтай.

Бүгдтэй зөвлөлдөх боломжгүй тохиолдолд сонирхлын бүлгүүдийн иж бүрэн дүн шинжилгээ хийх нь бодлого боловсруулах үйл явц өндөрлөсний дараа буюу ирээдүйд бодлого тодорхойлох эсхүл хянах үед ч тодорхой асуудалтай холбоотой зөвлөгөө авах болон зөвлөлдөх чухал хүмүүсийг тодруулах боломжийг намуудад олгоно.

129 Жишээ нь Дэлхийн банк, Дэлхийн хөгжлийн тайлан 2012: Жендерийн тэгш байдал ба хөгжил (2012), <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4391>>.

Ажлын хуудас С: Сонирхлын бүлгүүд

Сонирхлын бүлгүүдийг ач холбогдлоор нь эрэмбэлж, тэдний оролцоог төлөвлөхөд энэ ажлын хуудсыг ашиглана.

Зорилтууд:

1. “Сонирхлын бүлгүүд” баганад боловсруулах үйл явцад оролцуулах хувь хүмүүс болон бүлгүүдийг жагсааж бичнэ. Санал болгож буй сонирхлын бүлгүүдийг саарал өнгөөр жагсаав. Баялгийн талаар мэдээлэлд тулгуурласан байр суурийг боловсруулахад онцгой тустай байх тул тэднийг сонгон оруулсан.
2. “Үүрэг” баганад сонирхлын бүлгүүдийг оролцуулахын зорилгыг (жишээ нь аль нэг асуудлын чиглэлээр экспертийн зөвлөгөө өгөх), “хэзээ/хэрхэн” баганад зохион байгуулалтын асуудлыг (жишээ нь эх нооргийг бэлдэх үе шат: бичих ажил) жагсаана.

Шигтгээ 3.2-т авч үзэж болох сонирхлын бүлгүүдийн илүү урт жагсаалтыг танилцуулсан. Сонирхлын бүлгүүдтэй харилцаж эхлэх үед уг ажлын хуудас хэрэглэгдэхүйц лавлагаа хэрэгсэл байх үүднээс аль болох тодорхой байхыг зорих хэрэгтэй.

Дотоодын сонирхлын бүлгүүд

Сонирхлын бүлгүүд	Үүрэг	Хэзээ /хэрхэн
Намын нарийн бичгийн дарга нарын газар / удирдах зөвлөл	<ul style="list-style-type: none"> • Бодлогын байр суурийг боловсруулах үйл явцын үндэслэл, засаглал, хэрэгжилтийн төлөвлөгөөг хянах • Ажлын хэсгийн гишүүдийг баталгаажуулах болон/эсхүл томилох 	Төлөвлөх үе шат, албан бус уулзалт
	<ul style="list-style-type: none"> • Бодлогын байр суурийн эцсийн хувилбарыг хянаж, батлах 	Батлах үе шат, албан ёсны уулзалт
Намын нарийн бичгийн даргын газар / удирдах зөвлөл		
Баялаг ихтэй бүс нутгийн намын орон нутаг дахь салбар		
Байгалийн баялаг, төрийн санхүү, эдийн засгийн төлөвлөлт болон холбогдох бусад асуудал хариуцсан парламентын хороодын гишүүн намын гишүүд		
Байгалийн баялаг, санхүү, эдийн засгийн төлөвлөлт, эсхүл бусад асуудлын яамдад удирдах эсхүл мэргэжлийн чухал үүрэгтэй намын гишүүд		
Төрийн аудит, авлигатай тэмцэх, эсхүл салбарын зохицуулалтын байгууллагуудад удирдах эсхүл мэргэжлийн чухал үүрэгтэй намын гишүүд		

Олборлолт явагдаж буй болон ойролцоо газар нутгийн иргэдийг төлөөлөх намын гишүүд		
Нам доторх эмэгтэйчүүдийн бүлгүүдийн удирдлага		
Нам доторх залуучуудын жигүүрийн удирдлага		

Хөндлөнгийн сонирхлын бүлгүүд

Сонирхлын бүлгүүд	Үүрэг	Хэзээ /хэрхэн
Татварын бодлого, байгаль орчны асуудлаар ихээхэн мэдлэг туршлагатай экспертүүд, үүнд хараат бус эксперт, ТББ, эрдэм шинжилгээний ажилтнууд	• Бодлогын асуудалтай холбоотойгоор агуулгыг тоймлон хянах	Чадавх хөгжүүлэх, хэлэлцүүлэх болон эх ноорог бэлдэх үе шат, товч мэдээлэл, танилцуулга, тухайлсан дэмжлэг
	• Бодлогын байр суурийг хэлэлцэх болон хянахад ажлын хэсэгт дэмжлэг үзүүлэх, ингэхдээ бодлогын байр суурийн төсөл нь мэдээлэлд тулгуурласан, салбарын сайн туршлагыг тусгасан байх явдлыг хангах	Нэгтгэх үе шат, тухайлсан дэмжлэг
Олборлох газарт ойр амьдрах нутгийн иргэд		
Компанийн төлөөлөгчид		
Салбарын холбоод, танхим болон эвлэлүүд		
Салбарын экспертүүд		
Салбарт идэвхтэй иргэний нийгмийн бүлгүүд		
Салбарын талаар судалдаг эрдэм шинжилгээний ажилтнууд болон бодлогын төвүүд		
Эмэгтэйчүүдийн бүлгүүд		
Залуучуудын бүлгүүд		
Олборлох газраас хол нутагт амьдрах иргэд		

Үйл явцыг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөг боловсруулах

Үйл явцыг урагшлуулахын тулд гол үе шат болон завсрын үр дүнгийн зураглалыг агуулсан хэрэгжилтийн төлөвлөгөөтэй байх нь зохицуулагчид тустай. Ажлын хуудас D ийм төлөвлөгөөний загвар юм.

Үе шатуудыг гүйцэтгэж дуусгах ерөнхий хуваарь олон хүчин зүйлээс шалтгаална. Ганын улс төрийн намуудтай ажилласан АСДҮОУХ болон ББЗХ-ийн туршлагаас харахад асуудлын үндсэн чиглэлүүдээс зөвхөн дөрвийнх нь хувьд бодлогын байр суурийг нарийвчлан боловсруулахад дөрвөөс зургаан сарын хугацаа орохоор байна. Сонгуулийн кампанит ажил, намын жил бүрийн чуулган, ирэх оны төсвийг батлах үйл явц гэх мэт парламентын чухал мэтгэлцээн зэрэг томоохон үйл явдал, үүрэг амлалт намын ойрын төлөвлөгөөнд олноороо орж давхцаагүй байвал ажлын хэсэг амжилттай ажиллах таатай нөхцөл бүрдэнэ. Бодлогын байр суурийг намын мөрийн хөтөлбөрт нэгтгэн тусгахыг зорьж байгаа тохиолдолд сонгуулийн кампанит ажил эхлэхээс хангалттай хугацааны өмнө үйл явцыг эхлүүлэх шаардлагатай.

Нэгдүгээр бүлэгт тэмдэглэсэнээр баялгийн засаглалын асуудлууд техникийн шинжтэй байгаад зогсохгүй авлигын эрсдэлийг бодитойгоор болон төсөөллийн түвшинд дагуулж байдаг. Асуудлыг байгаагаар нь үлдээх хувийн сонирхолтой, намдаа нөлөөтэй гишүүд ил тод байдал, хяналтыг сайжруулах үүрэг амлалт авахад чиглэсэн байр суурийн хүчийг сулруулах сонирхолтой байж болно. Мөн арга хэмжээ давхцах нь намын гол гишүүдийг үйл явцаас хөндийрүүлэн, анхаарлыг сарниулж, улмаар эх нооргийг гаргахад хоцролт, цоорхой үүсэх боломжтой. Хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөг боловсруулахдаа намын доторх хүчний харьцаа, давхцах чухал асуудлууд, мөн хөндлөнгийн арга хэмжээ (жишээ нь лиценз олгох шинэ шалгаруулалт эсхүл нөлөөлөлд өртсөн орон нутгийнхныг тойрсон маргаан зөрчилдөөн) зэрэгтэй холбоотой эрсдэл болон тэдгээрийг бууруулах зураглалыг ажлын хэсэг гаргах шаардлагатай. Ажлын хуудас E-д уг зураглалыг гаргах хүрээг танилцуулсан болно.

Ажлын хуудас D: Үйл явцыг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө

Эх ноорог бэлдэх үйл явцыг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөг боловсруулахад энэ ажлын хуудсыг ашиглана.

Зорилтууд:

1. Төлөвлөж буй үе шат тус бүрийн хувьд шаардагдах хугацааг “Хэзээ” гэх баганад, хийгдэх зүйлийн тухай дэлгэрэнгүй мэдээллийг “Юу” баганад бичнэ. Жишээг саарал өнгөөр оруулав.
2. “Хариуцах зүйлс” баганад тухайн үүрэг бүрийн хувьд дэлгэрэнгүй мэдээллийг бичнэ. Боломжтой бол хийх тодорхой зүйлсийг тусгана.
3. “Нөөц боломж” хэсэгт боловсруулах үйл явцыг дэмжих санхүү, зохион байгуулалтын болон боловсон хүчний шаардагдах нөөцийг нарийвчлан бичнэ. Жишээг саарал өнгөөр оруулав.

Үе шат	Хэзээ	Юу
Хэрэгцээг үнэлэх	1–2-р долоо хоног	Техникийн шинжтэй тодорхой сэдвүүдийн хувьд дотооддоо байгаа мэдлэг туршлагыг нягталж, мэдлэгийн цоорхойг тогтоож, шаардагдах хөндлөнгийн мэдлэг туршлагыг олж баталгаажуулна
Чадавх хөгжүүлэх, хэлэлцүүлэх ба эх ноорог бэлдэх	3–10-р долоо хоног	Сэдвүүдийг судалж, экспертийн тойм уулзалт, сургалтад оролцож, боломжит байр сууриудын давуу болон сул талыг хэлэлцэж, байр суурийн ерөнхий нэр томъёоллыг шийднэ (үүнд хэд хэдэн уулзалт, семинар шаардагдаж болно)
Зөвлөлдөх	11–14-р долоо хоног	Сонирхлын гол бүлгүүдтэй зөвлөлдөнө
Нэгтгэх	15–16-р долоо хоног	Байр суурийн эх ноорогт сонирхлын бүлгүүдийн саналыг тусгана
Хянах ба батлах	17–22-р долоо хоног	Намын удирдлагаар эцэслэн батлуулна
Түгээх	23–26-р долоо хоног	Байр суурийг намын гишүүд, хэвлэл мэдээлэл, олон нийтэд танилцуулна
Үүрэг	Хариуцах зүйлс	
Ажлын хэсгийн зохицуулагч		
Ажлын хэсгийн дарга		
Ажлын хэсгийн тэмдэглэл хөтлөгч		
Ажлын хэсгийн бусад гишүүд		
Чиглүүлэгч		
Ахлах эх ноорог боловсруулагч		
Зөвлөлдөөний ахлах		
Батлах намын удирдлага		
Техникийн экспертүүд		

Намын доторх сонирхлын бүлгүүд	
Хөндлөнгийн сонирхлын бүлгүүд	
Нөөц боломж	
Уулзалт, хөндлөнгийн мэдлэг туршлага, материалын түгээлтэд USD\$10,000	

Ажлын хуудас E: Эрсдэлүүд

Эрсдэлийг зураглаж, бууруулах арга хэмжээг тодорхойлоход энэ ажлын хуудсыг ашиглана.

Зорилтууд:

1. “Эрсдэлүүд” баганад үйл явцыг хэрэгжүүлэхэд учрах бүх гол эрсдэлийг жагсаана.
2. “Ач холбогдол” баганад эрсдэл бүрийн хувьд түвшнийг (жишээ нь бага, дунд, их) тэмдэглэж, шийдэх төлөвлөгөөг дэлгэрүүлэн “Бууруулах арга хэмжээ” баганад бичнэ. Жишээг саарал өнгөөр оруулав.

Эрсдэлүүд	Ач холбогдол	Бууруулах арга хэмжээ
Бодлогын бүрэн байр суурийг тодорхойлж дуусахаас өмнө засгийн газар ашиглалтын лиценз олгох шинэ шалгаруулалтыг эхлүүлэх	их	Хайгуул, лиценз олголт, үйл ажиллагааны мониторинг (Ажлын хуудас G.III)-ийн хэлэлцүүлгийг ажлын хэсэг тэргүүн ээлжид авч үзэх бөгөөд шаардлагатай үед бэлэн байх ярих анхдагч санаануудыг боловсруулна

Үйл явцыг хэрэгжүүлэх

Энэ хэсэгт байгалийн баялгийн бодлогын байр суурийн эхийг ноороглох, батлах, түгээх явдлыг ерөнхийлөн тоймлож, Гана улсад олон намын оролцоот үйл явц хэрхэн өрнөсөн тухай тоймыг танилцуулна (Шигтгээ 3.4-ийг үзнэ үү).

Байр суурийг хэлэлцэж, эх нооргийг бэлдэх

Баялгийн засаглалын тулгамдсан асуудлуудыг зохих түвшинд задлан шинжлэх байдлаар хэлэлцүүлгийг чиглүүлэгчийн хамт удирдах ахлах эх ноорог боловсруулагчийг ажлын хэсэг томилох нь эх нооргийг бэлдэх ажлыг хялбаршуулдаг. Бодлогын тодорхой, иж бүрэн байр суурийг тодорхойлохын тулд экспертүүдийн танилцуулгыг сонсох, байгалийн баялгийн бодлогын сонголтуудыг хэлэлцэх болон эх ноорог бэлдэх зорилгоор ажлын хэсэг хэд хэдэн удаа уулзах шаардлагатай. Нарийн түвэгтэй асуудалд анхаарлаа сарниулалгүй төвлөрөхөд шаардлагатай цаг хугацаа, орон зай байх шаардлагатай.¹³⁰ Нэг хувилбар бол Гана улсад олон намын оролцоот үйл явцаар ашигласан шиг намын төв байр болон парламентаас алс газарт бодлогын төвлөрөх уулзалтыг намын зүгээс зохион байгуулах явдал юм.

Төвлөрөх уулзалтыг амжилттай зохион байгуулахад цаг хугацааны үр дүнтэй менежмент чухал бөгөөд салбарын экспертүүдийн бүх танилцуулгыг оюун санаагаараа шингээн хүлээн авах, сонгосон сэдвүүдээр сайтар судалсан байр суурийг хэлэлцэж, томъёолоход шаардагдах хангалттай цаг хугацаа оролцогчдод өгөгдсөн, ямар нэгэн бухимдлаас ангид байдлаар үйл явцыг өрнүүлэхийг зорих хэрэгтэй. Асуудлын үндсэн чиглэл тус бүрээр ихэнхдээ дор хаяж хагас өдөр шаардлагатай.

Ганад намууд бодлогын байр сууриа боловсруулахад тулгарах үндсэн сорилтуудыг олж мэдэхэд бодлогын байр суурийн талаарх эхний хоёр төвлөрөх уулзалт нэн чухал байсан. Ард түмний үндэсний чуулган (АТҮЧ)-ы Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Бернард Морнахийн тайлбарласнаар намын дотоод үйл явцын хүрээнд ч тодорхой нэг сэдвийн хүрээнд бодлогын хэлэлцүүлэг хийхээр цуглах хэзээ ч хялбар байгаагүй аж:

Нарийвчилсан хэлэлцүүлгийг чиглүүлж өгснөөрөө энэ төсөл ихээхэн хувь нэмэртэй байсан гэж бид үзэж байгаа. ...Ихэнх намууд газрын тос, байгалийн хийн салбарын талаар мэдлэг багатай байдаг бөгөөд уг хэлэлцүүлэгт намын дээд шатны төлөөлөл оролцсон нь бидэнд тулгарч буй сорилтууд байгаа хэдий ч бодлогыг боловсруулах уг үйл явцад бид тааламжтай хандаж байгаагийн илэрхийлэл юм.¹³¹

¹³⁰ Гана дахь 2015-2016 оны олон намын оролцоот үйл явцын хүрээнд зохиогдсон бодлогын төвлөрөх эхний уулзалтын хөтөлбөрийг Хавсралт II-оос үзнэ үү.

¹³¹ Брауэр, Ф., Кайитаре, Ф. ба Пердомо С., "Байгалийн баялаг, төлөөллийн ардчилал ба хөгжил: Улс төрийн намууд ямар үүрэгтэй вэ?", 2015 оны 11-р сарын 18, <<https://resourcegovernance.org/blog/natural-resources-representative-democracy-and-development-what-role-political-parties>>.

Шигтгээ 3.3: Эцсийн байр суурины санал болгож буй бүтэц

Танилцуулга

Байгалийн баялгийн засаглалын талаарх намын ерөнхий алсын хараа болон баялгийг хариуцлагатайгаар, нийт иргэдийнхээ ашиг сонирхолд нийцүүлэн удирдах явдлыг хангахад онцгой үүрэг гүйцэтгэхийг илтгэх намын үнэт зүйлс, шинж тэмдгүүдийг тайлбарлана (Ажлын хуудас F).

Шинэ байр суурийг боловсруулах үйл явц (Ажлын хуудас D) болон хэнтэй хэрхэн зөвлөлдсөн (Ажлын хуудас C) болохыг тайлбарлана.

Тодорхой асуудлаарх байр суурь

Асуудлын чиглэлүүдээр намын баримтлах байр суурийг дэлгэрүүлэн танилцуулна (Ажлын хуудас G):

Хайгуул, лиценз олголт ба үйл ажиллагааны мониторинг



Стратеги, хууль эрх зүйн хүрээ, институци



Ил тод байдал ба эгэх хариуцлага



Татвар ногдуулалт ба компанийн бусад төлбөрүүд



Орон нутгийн үр нөлөө



Төрийн өмчит компани



Орлогын менежмент



Төрийн зарцуулалт



Хувийн хэвшлийн хөгжил

Дүгнэлт

Байгалийн баялгийн засаглалын талаарх намын алсын хараа, түүний улс орны ирээдүйд гүйцэтгэх үүргийг дахин тэмдэглэнэ (Ажлын хуудас F).

Шинэ байр суурийг намын илүү өргөн хүрээний мөрийн хөтөлбөрт хэрхэн нэгтгэж, хэрэгжүүлэхийг тодорхой үүрэг амлалт болон завсрын үр дүнгийн хамтаар тайлбарлана. (Ажлын хуудас I).

Зураг 3.3 нь бодлогын байр суурийн бүтцийн байж болох нэг хувилбар юм. Байр суурь нь аль болох тодорхой бөгөөд иж бүрэн байж, намын гишүүд өөрсдийн кампанит ажилдаа хэрэглээд зогсохгүй сонгуулиудын хооронд хийх ажилдаа намын албан ёсны байр суурийг тусгах явдлыг хангахад нэн чухал.

Намууд бодлогын төрөл бүрийн хувилбаруудыг авч үзэж, байр сууринд тусгах гол агуулгыг боловсруулахад туслах зорилгоор Ажлын хуудас F, G болон H-ийг зохиосон. Ажлын хуудас F нь байгалийн баялгийг хэрхэн удирдвал зохих талаарх ерөнхий алсын харааг боловсруулахад чиглэсэн. Ажлын хуудас G-д хэлэлцүүлгийг чиглүүлж, хөхиүлэн дэмжих, асуудлын чиглэл тус бүрийн хувьд сонирхлын талуудын үзэл бодлыг намын зүгээс авч хэлэлцэхийг өдөөх, мөн намын өмнө нь баримталж байсан байр суурийг тусгахад чиглэсэн асуулт бүхий тодорхой есөн асуудлыг тусгасан хүснэгтийг танилцуулсан. Намууд ялангуяа тухайн асуудал болон нөхцөл байдлын онцлогийг харгалзан өмнө нь хийгдсэн судалгаа шинжилгээг ашиглах явдал нэн чухал.¹³² Энэ үйл явцын хүрээнд тухайн асуудал тус бүрээр байр сууриа тодорхойлохыг нам зориогүй байсан ч илүү нарийвчилсан байр суурь нь ерөнхий дүр зургийг тооцсон байх үүднээс ажлын хэсэг асуудал бүрийн хувьд наад зах нь ерөнхий тойм гаргах шаардлагатай.

Ажлын хуудас G-ийн хүснэгтүүдэд мөн бодлогын янз бүрийн хувилбар, хэрэгсэл болон туршлагыг авч үзэж, өртөг зардал, алдагдах боломжийг тооцох замаар бодлогын сонголтуудын улс төрийн хувьд бодитой дэмжигдэх явдлыг үнэлэхэд тусална. Зарим асуултууд ихээхэн техникийн шинжтэй бөгөөд салбарын экспертүүд ч шууд хариулахад түвэгтэй тул ажлын хэсгийн ашиглаж болох материалуудыг хуудасны доор байрлах тайлбар хэсэгт танилцуулсан. Эх ноорог бэлдэх болон засварлах үйл явцын хүрээнд хэлэлцүүлгийг чиглүүлж, асуултад хариулах салбарын экспертүүдийг татан оролцуулах нь ихээхэн ач холбогдолтой. Эцсийн баримт бичгийг бүрэн, уялдаатай, үргэлжлүүлэн ашигласаар байх боломжтой эсэхийг намын зүгээс нягтлахад Ажлын хуудас H туслах бол Ажлын хуудас I-д хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөний загварыг танилцуулсан болно.

132 Гана улсын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Ажлын хуудас F: Намын алсын хараа

Бодлогын байр суурьтай холбоотой ерөнхий алсын харааны эх нооргийг гаргахад энэ ажлын хуудсыг ашиглана.

Зорилтууд:

1. “Суурь нөхцөл” баганад холбогдох чиглүүлсэн асуултад хариулж, нөхцөл байдлын талаарх чухал мэдээллийг бичнэ.
2. “Алсын харааны мэдэгдэл” хэсэгт байгалийн баялгийн менежментийн талаарх намын ерөнхий алсын харааг нэг хоёр өгүүлбэрт багтаан танилцуулна. Жишээг саарал өнгөөр оруулав.

Суурь нөхцөлийн тухай асуултууд нь алсын харааны мэдэгдлийн эхийг ноороглоход анхаарах гол асуудлуудыг тодорхойлоход тусална. Бодлогын тодорхой байр суурийг намын зүгээс боловсруулах явцад уг мэдэгдэл өөрчлөгдөж болох хэдий ч энд боловсруулсан алсын харааны анхны хувилбар нь Ажлын хуудас G-ийн тусламжтай эх нооргийг нь бэлдэх байр суурийг ач холбогдлоор эрэмбэлэх болон томъёолоход ашиглах удирдамж зарчим болох юм.

Чиглүүлэх асуулт	Суурь нөхцөл
• Намын онцгой үнэт зүйлс, шинж тэмдгүүд юу вэ? Намын зорилго юу вэ, хэнд үйлчилдэг вэ?	
• Улс орны байгалийн баялгийг удирдах явдлыг зөвтгөх намын онцгой үнэт зүйлс, шинж тэмдгүүд юу вэ?	
• Байгалийн баялгийн салбарын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд оруулах гол хувь нэмэр юу байх талаарх намын ерөнхий байр суурь юу вэ? (Жишээ нь засгийн газрын төсвийг бүрдүүлэх, эдийн засгийн бүтцийн шилжилтийг дэмжих, тодорхой салбарыг эрчим хүчээр хангах, өөр бусад гэх мэт.)	
• Эдийн засгийн хөгжилд төрийн зүгээс оролцох талаарх намын ерөнхий байр суурь юу вэ?	
• Дотоодын болон олон улсын аж ахуйн нэгжүүдийн талаарх намын ерөнхий байр суурь юу вэ?	
• Байгалийн баялгийн салбарт төрийн гүйцэтгэх үүргийн талаарх намын ерөнхий байр суурь юу вэ?	
• Байгалийн баялгийн өмчлөл төвлөрсөн эсхүл төвлөрөөгүй байх талаарх намын ерөнхий байр суурь юу вэ?	
• Байгалийн баялгийн олборлолтын байгаль орчны болон нийгмийн нөлөөний талаарх намын ерөнхий байр суурь юу вэ?	
Алсын харааны мэдэгдэл	
Алсын харааны жишээ – Байгалийн баялгийг үр дүнтэй удирдахад ил тод, хариуцлагатай төр засгийн байгууллагууд болон компаниуд, мөн мэдээлэлтэй, идэвхтэй, хараат бус хяналтын үүрэг гүйцэтгэгчид байх шаардлагатай гэж тус нам итгэдэг.	

Ажлын хуудас G: Тодорхой асуудлаарх байр суурь

Асуудлын чиглэл тус бүрээр нарийвчилсан үнэлгээ хийж, бодлогын байр суурийг тодорхойлох зорилгоор тодорхой асуудлыг авч үзэхэд зориулагдан ажлын хуудсанд өгөгдсөн хүснэгтүүдийг ашиглана.

Зорилтууд:

1. Холбогдох чиглүүлэх асуултын хувьд “Өнөөгийн чиг баримжаа” болон “Өнөөгийн хүрээ” баганад суурь нөхцөлийн талаарх гол мэдээллийг дэлгэрэнгүй танилцуулна.
2. “Байр суурь” баганад тухайн бодлогын хувилбаруудтай холбоотойгоор, гэхдээ тэдгээрээр хязгаарлагдахгүйгээр мэдэгдэл, үүрэг амлалтуудын эх нооргийг бэлдэнэ. Эдгээр байр суурь нь шинэ эсхүл намын өнөөгийн байр суурийг өөрчилж, сайжруулсан хэлбэртэй байж болно. Жишээг саарал өнгөөр оруулав.

Байр суурьтай холбоотой асуултууд Байгалийн баялгийн тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээний баримтад түлхүү тулгуурласан бөгөөд нам болоод улс орны хувьд хамгийн тохиромжтой хандлага, зорилтуудад хүргэх зорилгоор баялгийн засаглалын шийдвэрийн хэлхээний гол холбоосуудын дагуу ажлын хэсгийг чиглүүлэхээр боловсруулагдсан.

Эх нооргийг нь бэлдсэн байр суурийг эцсийн дүндээ алсын харааны мэдэгдэл (Ажлын хуудас F) болон хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө (Ажлын хуудас I)-тэй нэгтгэж, бодлогын эцсийн байр суурийн үндсийг гаргаж авна (Зураг 3.3-аас санал болгож буй бүтцийг үзнэ үү).

Ашиглаж болох зарим хэрэгслүүд

Байгалийн баялгийн тунхаг нь олборлох баялгийн бий болгож буй хөгжлийн боломжуудыг хэрхэн сайн удирдах талаарх багц дүрэм юм. Энэ нь улс орнуудын бүрэлдүүлэх ёстой бодлого, институцийн талаарх жор биш, харин амжилтад хүрсэн улс орнууд ашиглаж ирсэн үндсэн орцуудын талаарх хэлэлцүүлэг юм.

Байгалийн баялгийн тунхагийн **Суурь үнэлгээний хүрээ** нь улс орны газрын тос, байгалийн хий, ашигт малтмалын менежментийг ББТ-ийн дагуу үнэлэхэд ашиглах засгийн газар болон хяналтын үүрэгтэй талуудад зориулан ББЗХ-ээс боловсруулсан хэрэгсэл юм.¹³⁷ Үүнд чиглүүлэгч асуултууд орсон бөгөөд бодлогын боломжит зарим хувилбаруудыг илүү нарийвчлан авч үзсэн болно.¹³⁸



133 Байгалийн баялгийн суурь үнэлгээний хүрээг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-charter-benchmarking-framework> хаягаар үзэж болно.

134 Ажлын хуудас G дэх асуултууд ББТ-ийн Суурь үнэлгээний хүрээний асуултуудыг үндсэндээ давтаж байгаа.



Түүнчлэн үнэ цэнэ хүртэх, орлогын менежмент болон дэмжигч орчин гэх гурван бүрэлдэхүүн хэсгийн хувьд 81 улс орны байгалийн баялгийн засаглалыг харьцуулсан хэмжүүр болох **2017 оны Баялгийн засаглалын индекс** (БЗИ)-ийг олон ишилсэн. БЗИ болон дагалдах өгөгдөл нь үнэлэгдсэн улс орон тус бүрийн хувьд хууль эрх зүйн болон институцийн өнөөгийн хүрээг хуульд болон практикт байгаа байдлаар нь нарийвчлан үзүүлсэн. Шийдвэрийн хэлхээний дагуух улс орны гүйцэтгэлийн хураангуйтай ажлын хэсэг **Улс орны дүр зураг хэмээх баримтаас** танилцаж болно. Мөн **Өгөгдлөөр аялагч хэмээх файлыг** татаж авч үнэлгээтэй илүү нарийвчлан танилцах боломжтой. Энэ хэрэгсэл тухайн улсын үнэлгээ, нотолгооны талаар дэлгэрэнгүй мэдээллийг агуулсан бөгөөд өгөгдлийг хэрэгцээндээ тааруулан дүрсжүүлэх, улс орнуудыг харьцуулах болон үзүүлэлтийн хоорондын хамаарлыг нягтлах зэрэг боломжийг олгоно. БЗИ-тэй холбоотой хууль эрх зүйн болон бусад баримт бичигтэй **Эх сурвалжийн сангаас** танилцаж болно

Байр суурь боловсруулахад БЗИ болон Суурь үнэлгээний хүрээ аль аль нь ихээхэн хэрэгцээтэй байж болох бөгөөд зарим мэдээллийг хаанаас олж болох талаар хуудасны доод тайлбар хэсэгт танилцуулсан байгаа. Түүнчлэн тухайн улсын өнөөгийн тогтолцооны талаар дэлгэрэнгүй мэдээллийг авахын тулд ажлын хэсэг БЗИ-ийн Өгөгдлөөр аялагчийг ашиглаж болох бол Суурь үнэлгээний хүрээ нь боломжит байр суурийг үнэлэхэд тустай нэмэлт удирдамж болно.¹³⁵

Ажлын хуудас G

I. Стратеги, хууль эрх зүйн хүрээ ба институци

Суурь мэдээлэл: Байгалийн баялгийн менежмент аливаа сайн бодлогын нэгэн адилаар мэдээлэлд тулгуурласан, иж бүрэн үндэсний стратегид үндэслэсэн байж амжилтад хүрэх боломжтой.

Салбарын хувьд үндэсний сайн стратегитай байх нөхцөлийг хангахад улс төрийн намууд чухал үүрэг гүйцэтгэж болно. Стратегид туссан олон чиглэлд хамааралтай асуудлуудыг шийдвэрлэхийг зорьсон бодлогын төгс байр суурь нь салбарын ерөнхий зорилгуудыг тодруулаад зогсохгүй шаардлагатай хууль эрх зүйн хүрээ болон институци зэрэг эдгээр зорилгыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зүйлсийг тодотгосон байх ёстой. Жишээ нь Ганын Үндэсний ардчилсан конгресс “[хэд хэдэн гол хуулийн] заалтуудын үйлчлэлийг хангахад шаардлагатай институцийн болон хууль эрх зүйн тохирох зохицуулалтыг нэвтрүүлж”, “салбарын дүрэм журмыг сайжруулан чанд мөрдөх явдлыг цаашид дэмжих” үүрэг амлалтыг тусгасан байдаг.

¹³⁵ БЗИ-ийн Улс орны тоймыг <http://resourcegovernanceindex.org/country-profiles>, БЗИ-ийн Өгөгдлөөр аялагчийг <http://resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents>, мөн БЗИ-ийн Эх сурвалжийн санг <https://www.resourcedata.org/organization/rgi> хаягаар тус тус үзэж болно.

Өртөг зардал ба алдагдах боломж: *Үндэсний стратеги, хууль эрх зүйн хүрээ, институцитай* холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой ач холбогдолтой:

- Үндэсний стратегийг шинээр боловсруулах эсхүл өөрчлөн найруулахтай холбоотой санхүү, цаг хугацаа, улс төр болон эдийн засгийн өртөг зардал
- Хууль эрх зүйн хүрээний ямар асуудлууд бүрэлдсэн бөгөөд үр дүнтэй хэрэгжиж байх нь хамгийн чухал болох
- Ямар институци бүрэлдсэн бөгөөд үр дүнтэй ажиллаж байх нь хамгийн чухал болох

Бодлогын эдгээр асуудлаар нэмэлт мэдээлэл авахыг хүсвэл Тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээний Дүрэм 1 болон ББЗХ-ийн баялгийн хараал, байгалийн баялгийн тунхагийн шийдвэрийн хэлхээ болон хууль эрх зүйн хүрээний талаарх анхдагч мэдээллийн цувралыг үзнэ үү.¹³⁶

Чиглүүлэх асуулт	Өнөөгийн чиг баримжаа
<ul style="list-style-type: none"> • Байгалийн баялгийг удирдах үндэсний стратеги ямар байх ёстой талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Байгалийн баялгийг удирдахад шаардагдах хууль эрх зүйн хүрээ болон институцийн талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Байгалийн баялгийг удирдахад шаардагдах стратеги, хууль эрх зүйн хүрээ болон институцийн талаар намын үндсэн гишүүд, суурь сонгогчид ямар бодолтой вэ? Өргөн олон нийт юу гэж бодож байгаа вэ? 	
Чиглүүлэх асуулт	Өнөөгийн чиг баримжаа
<ul style="list-style-type: none"> • Байгалийн баялгийг удирдах хүчин төгөлдөр үндэсний стратеги бий юу (албан эсхүл албан бус)? Хэрэв тийм бол түүнийгээ ерөнхийд нь дагаж мөрддөг үү? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Шийдвэр гаргах хэлхээний хувьд бүхэлд нь байгалийн баялгийн менежментийг зохицуулсан ямар гол бодлого, хууль, дүрэм журам байгаа вэ? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Ямар байгууллагууд хууль эрх зүйн хүрээг хэрэгжүүлэх болон мониторинг хийх шууд үүрэгтэй вэ? Тэдний үүрэг, хариуцлага нь юу вэ? 	

¹³⁶ Баялгийн хараалын талаарх мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-resource-course>, Байгалийн баялгийн тунхагийн Шийдвэрийн хэлхээний талаарх мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-natural-resource-charter-decision-chain>, харин Хууль эрх зүйн хүрээний мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-legal-framework> хаягаар тус тус үзэх боломжтой.

Бодлогын сонголтууд	Байр суурь
<p>Улсынхаа баялгийн өв, түүнийг хэн өмчлөх, мөн олборлолтын эерэг болон сөрөг үр нөлөөг илүү нарийн тодорхойлохын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Олборлох баялгийг хэн өмчилж байгааг засгийн газар хэрхэн илүү тодорхой болгох вэ? • Улсынхаа баялгийн өвийн талаар засгийн газар хэрхэн илүү сайн мэдээлэлд тулгуурласан ойлголттой болох вэ? • Улс орон байгалийн баялгаас хэр хамааралтай талаар бодитой, сайн ойлголтыг засгийн газар хэрхэн олж авах вэ? • Засгийн газар олборлох эсэх тухай шийдвэр гаргахдаа ашиглалтын эерэг ба сөрөг нөлөөг хэрхэн илүү нухацтай авч үзэх вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийнхаа үр өгөөжийг бүрэн хэмжээгээр хүртэхийн тулд улс орон баялгийн өвийн талаар сайн мэдээлэлд тулгуурласан ойлголттой болох шаардлагатай гэдэгт нам итгэж байгаа. Тиймээс бид нөөц, олборлолтын хэмжээ, үнийн дүр зураг, өртөг болон цаг хугацааны хязгаарын талаар мэдээлэл цуглуулах үүргийг хүлээж байна.</i></p>
<p>Баялгийн менежментийн хүртээмжтэй, иж бүрэн үндэсний стратеги боловсруулагдсан байх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Нөөц, баялгийн талаарх суурь ойлголтыг баялгийн стратегид хэрхэн тусгах ёстой вэ? • Баялгийн стратегид урт хугацааны чиг хандлагыг хэрхэн баримтлах вэ? • Нөөц, баялгийн менежменттэй холбоотой асуудлуудыг хэрхэн бүрэн хэмжээнд авч үзэж, баялгийн стратегид тусгах вэ? • Баялгийн стратегийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавихад холбогдох бүх талуудыг засгийн газар хэрхэн оролцуулах вэ? • Баялгийн стратеги нь хууль эрх зүйн зохих хүрээг чиглүүлэх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? • Баялгийн стратеги нь институцийн зохих хүрээг чиглүүлэх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Улс орон байгалийн баялгийн урт хугацааны стратегитай байх ёстой гэж нам итгэдэг. Тиймээс бид үндэсний стратегийн иж бүрэн баримт бичгийг нээлттэй зөвлөлдөх үйл явцаар дамжуулан боловсруулах үүргийг хүлээж байна.</i></p>

Ажлын хуудас G

II. Ил тод байдал ба эгэх хариуцлага

Суурь мэдээлэл: Гэрээ, үйл ажиллагаа, компанийн мэдээлэл, санхүүгийн урсгал зэргийг нийтэд ил тайлагнах нь олон нийтийн мэдээлэлтэй мэтгэлцээнд хүргэх, иргэдийн хүлээлтийг удирдах, авлигыг урьдчилан сэргийлэх зэрэгт тустай. Мөн хяналтын албан ёсны эрүүл тогтолцоо бүрдсэн бөгөөд иргэний нийгэм болон төрөл бүрийн хэвлэл мэдээллийн хувьд таатай дэмжигч орчин байгаа нөхцөлд засгийн газрын албан тушаалтнууд болон хяналтын үүрэгтэй талууд алдаатай менежмент, авлига зэргийг илрүүлэн тогтоох, улмаар төр засаг болон компаниудтай хариуцлага тооцоход ил тод байдал дэмжлэг болно.

Улс төрийн намууд баялгийн талаарх байр сууриа боловсруулахдаа ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх болон хяналтын тогтолцоог сайжруулахыг уриалах бүрэн боломжтой. Тухайлбал, Ганын Ардын цуглаан намын бодлогын байр сууринд сайн засаглалын урьдчилсан нөхцөл нь ил тод байдал ба эгэх хариуцлага болохыг шууд хүлээн зөвшөөрсөн. Мөн энэхүү мэдэгдлээ дэмжиж хэд хэдэн үүргийг тусгаж өгсний дотор орлого цуглуулах байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх болон ашиг хүртэгч өмчлөгч ба гэрээний мэдээллийг ил тайлагнах дүрэм журмыг хуульчлах тухай чухал амлалтууд ч байгаа.

Намын байр суурь нь мөн баялгийн засаглалтай холбоотой дотоодын хүчин чармайлтыг дэмжих буюу нөхөх Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга (ОУИТБС), Нээлттэй засгийн түншлэл (НЗТ) зэрэг олон улсын санаачилгад улс орон оролцох уриалгыг гаргах боломж юм.

Өртөг зардал ба алдагдах боломж:

Ил тод байдал ба эгэх хариуцлагатай холбоотой бодлогын байр сууриа боловсруулж байхад дараахыг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Ил тод байдал болон хаалттай байдал хэнд ашигтай байх
- Хаалттай байхтай холбоотой авлигын эрсдэлүүд
- Гэрээ хэлэлцээрийг нийтлэхгүй байх нь төр засаг болон компаниудтай иргэдийн хариуцлага тооцох чадварт үзүүлэх нөлөө
- Баримт материал болон өгөгдөл мэдээллийг ил тайлагнахын санхүү, цаг хугацаа, улс төр болон эдийн засгийн өртөг зардал, мөн ил тайлагнах хэлбэрүүдийн хоорондын өртөг зардлын ялгаа
- Хариуцлага тооцох боломжийг олгох болон хүлээлтийг удирдах зорилгоор ямар мэдээллийг нийтийн хяналтад оруулах нь хамгийн чухал болох
- Баялгийн салбарын ил тод байдлын зорилтот хүлээн авагч нь хэн байх болон тэдэнд мэдээллийн ямар хэлбэр хамгийн хүртээмжтэй болох

Бодлогын эдгээр асуудлын талаарх нэмэлт мэдээллийг Тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээний Дүрэм 2 болон ил тод байдлын арга зам ба хөдөлгөөнүүд, ОУИТБС, Төлснөө нийтэл эвсэл болон гэрээний ил тод байдлын тухай ББЗХ-ийн мэдээллийн хуудаснуудаас авч үзэж болно.¹³⁷

Чиглүүлэх асуулт	Өнөөгийн чиг баримжаа
Байгалийн баялагтай холбоотой ямар баримт, өгөгдлийг хэрхэн ил тайлагнах талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Баялгийн сайн засаглалыг дэмжихэд хяналтын албан ёсны арга механизмын (жишээ нь аудитын дээд байгууллага, авлигатай тэмцэх газар, омбудсманы газар г.м.) гүйцэтгэх үүргийн талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Иргэний нийгэм болон хэвлэл мэдээллийнхний хяналтыг дэмжих орчныг хэрхэн хамгаалах талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Улс орны оролцох шаардлагатай баялгийн засаглалын талаарх дэлхий нийтийн эсхүл бүс нутгийн санаачилгуудын талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? (Жишээ нь ОУИТБС ба НЗТ) Тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Байгалийн баялгийн менежментэд ил тод байдал ба эгэх хариуцлагын хэрэгцээ шаардлагын талаар намын үндсэн гишүүд, суурь сонгогчид ямар бодолтой вэ? Өргөн олон нийт юу гэж бодож байгаа вэ?	
Чиглүүлэх асуулт	Өнөөгийн хүрээ
Байгалийн баялгийн менежментийн ил тод байдалтай холбоотой хууль эрх зүйн болон зохицуулалтын ямар тогтолцоо одоо байгаа вэ? Баримт бүрдүүлэх, өгөгдөл мэдээллийг ил тайлагнах ямар шаардлагууд өнөөдөр байгаа вэ? Эдгээр шаардлагуудыг зохих ёсоор хэрэгжүүлдэг үү? Мэдээллийг ямар байдлаар ил тайлагнадаг вэ? (жишээ нь цаг хугацаа, давтамж, хэлбэр)? ¹⁴²	

137 Ил тод байдлын арга механизм ба хөдөлгөөнүүдийн талаарх мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-transparency-mechanisms-and-movements>, Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын тухай мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-extractive-industries-transparency-initiative-eiti>, Төлснөө нийтэл эвслийн тухай мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-publish-what-you-pay-pwyp>, Гэрээний ил тод байдлын тухай мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-contract-transparency> хаягаар түс түс үзнэ үү.

138 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн дараах асуултад агуулагдсан байх боломжтой: 1.1.7a-b, 1.1.8a-b, 1.1.9a, 1.1.10a-d, 1.2.1a-1.2.2c, 1.2.3a, 1.2.4a-c, 1.3.2a, 1.3.3b, 1.3.4a, 1.4.2a-1.4.3a, 1.4.4b, 1.4.5b-1.4.6b, 1.4.7d, 1.4.8a-1.4.9e, 2.1.1a-d, 2.1.4a-2.1.5b, 2.2.3a-c, 2.3.2a-b, 2.3.4a-c, and 2.3.5b.

<p>Өнөөгийн эрх зүйн хүрээний хувьд хяналтын албан ёсны ямар арга механизм байгаа вэ? Эдгээр арга механизм бие даасан, шаардлагатай нөөц хөрөнгөөр хангагдсан, үр дүнтэй ажиллахад шаардагдах мэдээлэл, хандах эрх мэдэлтэй юу? Хэрэв үгүй бол яагаад?¹⁴³</p>	
<p>Иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийг дэмжигч орчинтой холбоотой хууль эрх зүйн болон зохицуулалтын ямар хүрээ өнөөдөр байгаа вэ? Иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд үйл ажиллагаагаа чөлөөтэй явуулж чадаж байгаа юу? Баялгийн засаглалын индексийн “Дэмжигч орчин” хэсэгт тус улс ямар үзүүлэлттэй байгаа вэ?</p>	
<p>Тус улс ОУИТБС-ын гишүүн бол тус санаачилгын хамгийн сүүлчийн тайлангийн үндсэн үр дүн, зөвлөмж нь юу байв?¹⁴⁴</p>	
<p>Бодлогын сонголтууд</p>	<p>Байр суурь</p>
<p>Шийдвэр гаргалт болон түүний үр дагаврыг бүх талууд бодитоор ойлгож, нягтлахад шаардлагатай түвшний баялгийн менежментийн ил тод байдлыг хангахын тулд төр засаг юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Баялгийн менежментийг зохицуулж байгаа хууль эрх зүйн хүрээг бүхэлд нь олон нийтэд ил байх явдлыг засгийн газар яаж хангах вэ? • Баялгийн менежментийн талаарх мэдээллийн хүртээмжийг баталгаажуулах дүрмүүдийг засгийн газар тогтоож, сайжруулах шаардлагатай юу? • Мэдээллийн хүртээмжийг дэмжих зорилгоор мэдээллийн менежментийн ямар тогтолцоог засгийн газар бүрдүүлэх шаардлагатай вэ? • Олборлох салбарын ямар гэрээг олон нийтэд хэрхэн ил болгох хэрэгтэй вэ? • Өгөгдөл мэдээллийг засгийн газар нээлттэй өгөгдлийн стандартын дагуу нийтлэх ёстой юу? • Баялгийн засаглал болон менежментийн иж бүрэн асуудлаар өгөгдөл мэдээллийг нийтлэх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялгийн менежменттэй холбоотой өгөгдөл бүх иргэдэд нээлттэй байх ёстой гэдэгт манай нам итгэж байгаа. Тиймээс бид мэдээллийг тусгайлан хориглосноос бусад тохиолдолд идэвхтэй ил тайлагнах болон хүсэлт гаргах үйл явцаар дамжуулан салбарын мэдээллийн заавал нээлттэй өгөгдлийн хэлбэрээр иргэдэд хүртээмжтэй байх явдлыг баталгаажуулах дүрмүүдийг тогтоох үүрэг амлалт авч байна.</p>

139 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн дараах асуултад агуулагдсан байх боломжтой: 1.1.10c-d, 1.2.6c, 1.2.7a, 1.4.3b-c, 1.4.5a, 2.1.2b, 2.1.3b, 2.2.4a, 2.2.5a, 2.3.5c-d, and 2.3.6b-c.

140 Тухайн улсын хамгийн сүүлийн тайлан болон тухайн улсын гаргасан ахиц дэвшлийн талаарх бусад мэдээллийг ОУИТБС-ын вэб сайтаас <https://eiti.org/countries> хаягаар үзнэ үү. Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл мөн БЗИ-ийн 1.2.8a-b асуултад агуулагдсан байх боломжтой.

<p>Хяналтын албан ёсны байгууллагууд албан тушаалтнуудтай хариуцлага тооцох явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Баялгийн засаглалтай холбоотой асуудлаар төрийн албан тушаалтнуудад хууль тогтоох байгууллага хэрхэн хариуцлага тооцох вэ? • Олборлох салбартай холбоотой засгийн газрын санхүүгийн урсгалын менежментийг аудитын дээд байгууллага хэрхэн хянах вэ? Засгийн газар аудитын дүнд ямар байдлаар хариулах вэ? • Авлигыг урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, мөрдөн шалгах ямар арга хэмжээг засгийн газар авах ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялгийн менежменттэй холбогдуулан засгийн газартай хариуцлага тооцох чадавх, хандах эрх, хараат бус байдал хууль тогтоох байгууллагад байх ёстой гэж нам үзэж байна. Тиймээс мэргэжлийн ажилтан болон экспертийн дэмжлэгийг авахад шаардагдах санхүүжилт бүхий баялгийн засаглалын асуудлаарх парламентын тусгай хороог байгуулах үүрэг амлалтыг бид авч байна.</p>
<p>Төр засагтай хариуцлага тооцож чадах мэдээлэлтэй иргэдийн хангалттай төвлөрлийг бий болгохыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Олборлолтын ирээдүйн үр өгөөж, өртөг зардлын талаар олон нийт бодитой хүлээлттэй болох явдлыг хангах зорилгоор засгийн газар харилцааны стратеги хэрэгжүүлэх ёстой юу? • Иргэний болон улс төрийн эрх чөлөөг тууштай дээдлэх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах ёстой вэ? • Байгалийн баялгийн менежментийн хувьд төрийн эгэх хариуцлагыг сайжруулахад хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн бүлгүүд хувь нэмрээ оруулж байх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? • Баялгийн засаглалын талаар судалгааны байгууллагууд хараат бус, өндөр чанартай судалгааг хийж байх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? • Мэргэжлийн холбоод болон үйлдвэрчний эвлэлүүд олборлох салбартай холбоотой ажилладаг гишүүдийнхээ дунд зан үйлийн болон харилцааны мэргэжлийн стандартуудыг идэвхтэй нэвтрүүлж, хэрэгжилтийг хангаж байх явдлыг дэмжихийн тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялгийн менежментэд үр дүнтэй хяналт тавихад мэдээлэлтэй иргэний нийгэм болон хэвлэл мэдээлэл нэн чухал гэж нам үзэж байна. Тиймээс баялгийн засаглалын асуудлаар эдгээр хоёр талтай идэвхтэй, нээлттэй харилцах үүрэг амлалтыг авч байна.</p>
<p>Баялгийн засаглалтай холбоотой дотоодын хүчин чармайлтуудыг дэмжих эсхүл нөхөх олон улсын санаачилгуудад (жишээ нь ОУИТБС ба НЗТ) төр засаг оролцох ёстой юу?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Тухайн улс ОУИТБС болон/эсхүл НЗТ-ийн гишүүн буюу гишүүнчлэлийг эрэлхийлж байгаа бол холбогдох үүрэг амлалтуудыг бодлоготойгоор даган мөрдөх явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? • Дээрх хоёр санаачилгын аль нэг эсхүл хоёулангийнх нь гишүүн бол эдгээрийн дэмжлэг, талуудыг цуглуулах чадварыг тухайн улс хэрхэн илүү үр дүнтэй ашиглах вэ? • Тухайн улс эдгээр санаачилгын гишүүн биш бол гишүүн болохыг зорих шаардлагатай юу? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Манай нам Нээлттэй засгийн түншлэлд гишүүн болохын үнэ цэнийг хүлээн зөвшөөрч байна. Тиймээс бид үүнд нэгдэн орж, баялгийн засаглалтай холбоотой чухал үүргүүдийг хүлээж, хэрэгжүүлэх амлалтыг авч байна.</p>

Ажлын хуудас G

III. Хайгуул, лиценз олголт, үйл ажиллагааны хяналт

Суурь мэдээлэл: Ихэнх улс оронд газрын хэвлийн баялгийн өмчлөгч нь тухайн үндэсний засгийн газар байдаг. Гэвч баялгийн хайгуул, олборлолтыг хийхэд санхүүгийн болон техникийн хувьд хүнд байдаг тул засгийн газрууд ихэвчлэн өөрсдөө эдгээр үйл ажиллагааг хийж гүйцэтгэдэггүй. Харин тэд дээрх ур чадварыг эзэмшсэн хувийн хэвшлийн компаниудтай хэлэлцээр хийж, үр ашгаа татвар, бүтээгдэхүүний хувь болон бусад арга хэрэгслээр дамжуулан хүртэж байдаг.

Тухайн улс орон баялгаа ашиглах хамгийн сайн нөхцөлтэй хэлцлийг хийх явдлыг хангахын тулд хайгуул, лиценз олгох үйл явцын хүрээнд төр засаг дараах зүйлсийг хийж гүйцэтгэх ёстой:

1. Баялгийнхаа суурь нөөцийг ойлгож, цуглуулсан өгөгдлийг зөв удирдаж, талбайг лицензээр олгох эсэх, олголтын хурдны талаар шийдэх
2. Баялагтай холбоотой эрхийг баялгийг хайх эсхүл ашиглах санхүү болон техникийн чадвартай компаниудад авлигын болон ашиг сонирхлын эрсдэлээс ангид нөхцөлд олгох явдлыг хангах үйл явцыг сонгох
3. Компаниуд хууль тогтоомж, зохицуулалт, шилдэг туршлагын дагуу хүлээсэн үүргээ биелүүлэх явдлыг хангах үүднээс үйл ажиллагаанд мониторинг хийх

Намын байр сууринд эдгээр асуудлыг бүгдийг нь авч үзэх шаардлагатай бөгөөд эрх баригч эсхүл сөрөг хүчин байхаас үл хамааран үр нөлөөтэй байх боломжтой. Норвегид шинэ талбайд газрын тосны хайгуул хийхийг хэлэлцэх үед Ногоон намын зүгээс уур амьсгалын өөрчлөлт болон олборлолтын урт хугацааны тогтвортой байдалтай холбоотой асуудалд тэргүүлэх ач холбогдол өгч, ирэх 20 жилийн дотор бүх үйл ажиллагааг зогсоох саналыг гаргасан. Хэдийгээр уг санал жижигхэн намаас гарсан ч байр суурьтай байсны хүчинд уг асуудал үндэсний хэмжээнд хэлэлцэгдэх болсон. Уг бодлогыг өөр нам хэрэгжүүлэхээр болсон бөгөөд ижил төстэй санаа бусад намуудын мэдэгдлүүдэд ч тусах нь нийтлэг зүйл болсон.¹⁴¹

Лиценз олгох үйл явцтай холбоотой байр суурийг боловсруулах нь намын хувьд улс орныхоо геологийн нөөц баялаг, газрыг олгох үйл явц, мөн салбарын үйл ажиллагааны орчны талаарх ойлголтоо сайжруулж, үйл ажиллагааг бодлоготой эхлүүлэх суурийг бүрдүүлэх боломж юм.

¹⁴¹ Байгалийн баялагтай холбоотой эрхийг олгох тухай мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-granting-rights-natural-resources> хаягаар авч үзэж болно.

Өртөг зардал ба алдагдах боломж:

Шинэ талбайг ашиглалтад нээж өгөхтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараахыг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Тухайн бүс нутаг дахь өмчийн эрх, геологи, байгаль орчны эрсдэлүүдийн талаар засгийн газар ямар мэдлэгтэй болох
- Лиценз олгохоос өмнөх үеийн судалгаа, байгаль орчин болон стратегийн нөлөөллийн үнэлгээ зэргээр дамжуулан илүү тодорхой ойлголттой болоход зарцуулах цаг хугацаа болон санхүүгийн зардлууд, мөн чанаргүй мэдээлэлтэй холбоотой үүсэх эрсдэлүүдтэй эдгээр зардлыг дэнслэх (жишээ нь засгийн газар болон компанийн хооронд мэдээллийн ихээхэн зөрүү байх, байгаль орчны ихээхэн нөлөөлөл зэрэг)
- Газрын болон баялгийн лицензийн регистр нэвтрүүлж, удирдахтай холбоотой гарах санхүүгийн зардал болон эрх давхцахаас үүсэх эрсдэл
- Лицензийг хэт богино хугацаанд олгохтой (жишээ нь эрсдэл болон үнэ цэнэ, зохицуулалт хяналтын чадавх зэрэгт орох өөрчлөлт) болон лицензийн талбайн хэмжээтэй (жишээ нь тендер оролцогчдыг татах болон цөөн компани том хэмжээтэй газрыг хяналтдаа байлгахыг зөвшөөрөхийг харьцуулах) холбоотой сорилт ба эрсдэлүүд

Лиценз олгох үйл явц, үүнд лиценз шилжүүлэхтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Зохих мэдлэг туршлага, нөөц боломжгүй, эсхүл үйл ажиллагаа муутай болон ёс зүйгүй зэргээр нэр хүнд нь унасан компанитай гэрээ байгуулахтай холбоотой үүсэх улс төр, эдийн засгийн эрсдэл
- Лицензийн өрсөлдөөнт шалгаруулалтад хангалттай өрсөлдөөн үүсэх, мөн үүнийг зохион байгуулах захиргааны чадавх засгийн газарт байгаа эсэх; эсхүл ийм нөхцөл бүрдээгүй тохиолдолд нэр хүндтэй компаниудыг тодруулах, компаниуд болон өөрт байгаа мэдээллийн зөрүүг шийдэх, мөн хэлэлцэж болох, санал болгох боломжтой нөхцөлүүдийг ашиглахыг хязгаарлах талаар засгийн газар юу хийж чадах
- Лиценз олгох үйл явцтай холбоотой авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн эрсдэл, мөн нээлттэй, өрсөлдөөнт шалгаруулалт, улс төрийн нөлөөг зохицуулах дүрэм журам, мөн ашиг хүртэгч эздийн ил тод байдал зэрэг нь эдгээр эрсдэлийг бууруулах боломж
- Ашиг хүртэгч эздийн мэдээллийг цуглуулах, нягтлах, нийтлэхтэй холбоотой гарах санхүүгийн зардлыг нууц өмчлөлттэй холбоотой үүсэх (тухайлбал улс төрийн нөлөөлөл, ашиг сонирхлын зөрчил, ёс зүйгүй буюу ур чадваргүй компанид гэрээг олгох г.м.) эрсдэлтэй харьцуулах

- Лицензийг шилжүүлэхтэй холбоотой тодорхой эрсдэлүүд (жишээ нь авлига, асуудал дагуулсан шинэ компаниуд)
- Лицензийн үйл явц болон лицензийн талаарх мэдээллийг хэзээ, хэрхэн ил тайлагнах нь зохимжтой, үүнээс хараат бус хяналт хэрхэн хамаарах

Үйл ажиллагаанд мониторинг хийхтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Хөгжүүлэх төлөвлөгөөг засгийн газар зохих түвшинд хянаагүй байхад компани үйл ажиллагаагаа урагшлуулахтай холбоотой эрсдэлийг хөрөнгө оруулалтыг үргээж болзошгүй зөвшөөрөл олгоход үүсэх урт хугацааны саатлын нөлөөтэй харьцуулан үзэх
- Компанийн үйл ажиллагаа зөвшөөрсөн ажлын төлөвлөгөөний шаардлагыг хангахгүй байж улмаар дагалдан авах зайлшгүй арга хэмжээний (жишээ нь эрх цуцлалт эсхүл төлбөр шаардах) үр дагавар
- Геологийн болон үйл ажиллагааны тухай өгөгдөл мэдээллийг цуглуулах, удирдах, ил тайлагнахтай холбоотой цаг хугацаа болон санхүүгийн зардлууд

Эдгээр бодлогын асуудлаар нэмэлт мэдээллийг Тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээний Дүрэм 3-аас болон ББЗХ-ийн байгалийн баялгийн эрхийг олгох тухай мэдээллийн хуудаснаас авч болно.¹⁴²

Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн чиг баримжаа
<ul style="list-style-type: none"> • Хайгуул болон ашиглалтад шинэ талбайг зориулан нээж өгөх талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Лицензийг хэрхэн олгох талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Лицензэд мониторинг хийх талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Хайгуул, лиценз олголт болон олборлох үйл ажиллагааны мониторингийн талаар намын үндсэн гишүүд, суурь сонгогчид ямар бодолтой вэ? Өргөн олон нийт юу гэж бодож байгаа вэ? 	
Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн хүрээ
<ul style="list-style-type: none"> • Хайгуулын болон олборлолтын лиценз олгох хууль эрх зүй болон зохицуулалтын ямар тогтолцоо өнөөдөр үйлчилж байгаа вэ? Түүнийг тууштай хэрэгжүүлдэг үү?¹⁴⁶ 	

142 Байгалийн баялагтай холбоотой эрхийг олгох тухай мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-granting-rights-natural-resources> хаягаар авч үзэж болно.

<ul style="list-style-type: none"> Талбайг олборлолтод зориулан нээж өгөхийн өмнө ямар үнэлгээнүүдийг хийдэг вэ? Лиценз олгох шалгаруулалтыг явуулахын өмнө засгийн газар ямар мэдээллийг бэлддэг вэ? Баялгийн компани болон түүний хооронд байж болзошгүй мэдээллийн тэгш бус байдлыг засгийн газар хэрхэн шийдвэрлэдэг вэ?¹⁴⁷ 	
<ul style="list-style-type: none"> Лиценз олгохтой холбоотойгоор ашиг сонирхлын зөрчлөөс засгийн газар өнөөдөр хэрхэн сэргийлдэг вэ?¹⁴⁸ 	
<ul style="list-style-type: none"> Баялгийн засаглалын индексийн ерөнхий “лиценз олголт”-ын дэд хэсэгт тухайн улс ямар үзүүлэлттэй байгаа вэ? Үүнтэй холбоотой дүрэм, практик туршлагын ямар үзүүлэлтээр тухайн улс тааруухан үнэлгээтэй байгаа вэ? Яагаад?¹⁴⁹ 	
<ul style="list-style-type: none"> Тухайн улс ОУИТБС-ын гишүүн бол тус санаачилгын хамгийн сүүлийн тайланд “Хууль эрх зүй, институцийн хүрээ, үүнд Гэрээ болон лиценз олголт” болон “Хайгуул ба олборлолт”-той холбоотой шаардлагуудын хувьд ямар үр дүн, зөвлөмжүүд гарсан бэ?¹⁵⁰ 	
Бодлогын сонголтууд	Байр суурь
<p>Лицензийг олгохоос өмнө бэлтгэлийг сайн хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> Лиценз олгохын өмнөх санал асуулгын судалгааг засгийн газар чиглүүлж эсхүл санхүүжүүлж, мөн геологийн мэдээллийг компаниуд авах боломжийг хангах ёстой юу? Лицензийг олгохоос өмнө стратегийн нөлөөллийн үнэлгээг гүйцэтгэж, нийтлэх шаардлагатай юу? Лицензийг олгохоос өмнө өмчийн эрхийг засгийн газар хэрхэн тогтоох, мөн энэ эрхийг хэрхэн хамгаалах ёстой вэ? Баялгийг эрж хайх, олборлох талбай давхцахгүй, мөн хүчинтэй эрхүүд хоорондоо зөрчилдөхгүй байх явдлыг хангахын тулд лицензийг хэрхэн зохицуулах вэ? Лиценз олголтын хурд болон лицензийн талбайн хэмжээтэй холбоотой бодлого байх хэрэгтэй юу? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялгийн лицензийг олгохын өмнө засгийн газар үр өгөөж, өртөг зардлыг нь анхааралтай судлан үзэх шаардлагатай гэж манай нам итгэж байна. Тиймээс бид стратегийн нөлөөллийн үнэлгээг урьдчилан хийх явдлыг хангах үүрэг амлалтыг авч байна.</p>

146 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн дараах асуултад агуулагдсан байх боломжтой: 1.1a-с, 1.1.1a-1.1.6с, ба 1.1.10c-d.

147 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 1.1c асуултад агуулагдсан байх боломжтой.

148 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 1.14a-1.18b асуултад агуулагдсан байх боломжтой.

149 Эдгээр асуултад дэлгэрэнгүй хариулт авахын тулд БЗИ-ийн татаж авч болох Өгөгдлөөр аялагчийг <http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents> (дэд хэсэг 1.1) хаягаар хандан үзнэ үү. Дэд хэсэг, үзүүлэлтүүдийн оноотой түргэн танилцахыг хүсвэл улс орнуудын тоймыг <http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles> хаягаар хандан үзнэ үү (тухайн улсыг сонгож, Бүрэн оноо хэсэгт очин сонгож, "+"-ийг дарж холбогдох оноонуудыг гарган үзнэ үү).

150 Тухайн улсын хамгийн сүүлийн тайлан болон ахиц дэвшилтэй холбоотой бусад мэдээллийг ОУИТБС-ын вэб сайтаас <https://eiti.org/countries> хаягаар сонирхоно уу.

<p>Баялагтай холбоотой эрхийг ур чадвартай, хууль сахидаг компаниудад улс орны хүртэх үнэ цэнийг хамгийн их байхаар олгох явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> Лицензийн шалгаруулалт эсхүл хэлэлцээнд оролцохоос нь өмнө лиценз хүссэн өргөдөл гаргагчдыг хэрхэн судлах вэ? Лиценз олгох аргыг сонгохдоо өрсөлдөх сонирхлын түвшин болон засгийн газрын захиргааны чадавхыг хэрхэн тооцох вэ? Хэлэлцэх/өрсөлдөх боломжтой нөхцөлүүдийг хэрхэн хязгаарлаж, мөн шалгаруулах үйл явц дууссаны дараа дахин хэлэлцээ хийжээс зайлсхийх вэ? Лиценз шилжүүлэлтэд анх лиценз олгохтой адил түвшний хяналтыг засгийн газрын зүгээс тавих шаардлагатай юу? Лицензийн шалгаруулалтын өмнөх болон дараах мэдээллийг засгийн газар ил тайлагнах шаардлагатай юу? Лицензийн үйл явцад тавих хяналт үр дүнтэй байх, мөн ашиг сонирхлын зөрчлийг тойрон гарах явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялагтай холбоотой лицензийг олгох үйл явц нь улс орны хувьд хамгийн сайн нөхцөлтэй хэлцэл байх ёстой гэж манай нам үзэж байна. Тиймээс бид бүх лиценз эзэмшигчдэд үйлчлэх стандарт нөхцөлүүдийг дуудлага худалдааны эсхүл хэлэлцээний үеэр компаниуд санал болгож болох тодорхой хязгаартай нөхцөлүүдийн хамтаар тогтоосон загвар гэрээг боловсруулах үүргийг хүлээж байна.</p>
<p>Төслийн амьдралын мөчлөгийн дагуу үйл ажиллагаанд сайн хяналт тавихын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> Хөгжүүлэх төлөвлөгөөг бүх талуудыг зохих түвшинд бодолцон, гэхдээ шаардлагагүй байдлаар хугацаа алдалгүйгээр засгийн газар хэрхэн үнэлж, батлах вэ? Ямар байгууллагууд үүнд оролцох шаардлагатай бөгөөд тэдэнд шаардлагатай нөөц боломж байгаа юу? Төслийн амьдралын мөчлөгийн үе шат бүрд компаниудад хяналт тавих чадавх засгийн газарт байх явдлыг хэрхэн хангах вэ? Геологийн болон үйл ажиллагааны өгөгдөл мэдээллийг засгийн газар хэрхэн цуглуулж, удирдах вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялгийн олборлолтод хяналт тавих бүрэн эрх, чадавх засгийн газарт байх ёстой гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс бид олборлолтын үед болон өмнө нь компаниудын бүх ажлын хөтөлбөрийг Уул уурхайн яам зохих ёсоор хянах явдлыг хангах үүрэг амлалтыг авч байна.</p>

Ажлын хуудас G

IV. Татвар ногдуулалт ба компанийн бусад төлбөр

Суурь мэдээлэл: Баялгийн олборлолт нь тухайн улсын хувьд их хэмжээний орлогын эх үүсвэр байх боломжтой, гэхдээ итгэж болох компаниудыг үргээлгүйгээр орлогоо хамгийн их байлгах талаар засгийн газар анхааралтай судлах хэрэгтэй. Ийм тэнцвэрийг олоход амаргүй бөгөөд засгийн газрын зүгээс дараах зүйлсийг хийх шаардлагатай:

1. Татварын нөхцөлийг хэт өндөр эсхүл хэт бага бус, олборлолтын үйл ажиллагааны эрсдэл, өгөөжийг зохих байдлаар хуваалцах түвшинд тогтоож өгөх.
2. Хөрөнгө оруулагчдад хангалттай баталгаа өгөх хууль эрх зүйн хүрээг бүрдүүлэх хэдий ч энэ нь эдийн засгийн нөхцөл байдал ихээхэн өөрчлөгдөх тохиолдолд засгийн газар хариу арга хэмжээ авч чадахгүйд хүргэхүйц хатуу бус байх.
3. Заримдаа хураахад хялбар байхаар татварын хүрээг тогтоох нь татварын нөхцөлийг сайжруулж болзошгүй бөгөөд ийм нөхцөлүүдээр тодорхойлсон орлогыг эрх бүхий байгууллагууд бүрэн хэмжээнд хурааж авах явдлыг хангах.
4. Дээрхийн хувьд засгийн газрын албан тушаалтнууд хариуцлага хүлээх явдлыг хангах.

Татвар, санхүүгийн нөхцөлийг тогтоох болон түүнийг тууштай хэрэгжүүлж байгаад хяналт тавихад улс төрийн олон нам оролцож байсан. Өмнөд Африкт харьцангуй шинэ нам болох Эдийн засгийн эрх чөлөөний тэмцэгчид анх үүссэн нь эрх баригч Африкийн үндэсний конгресс намын дотор олборлох төслүүдэд оролцогч компани ямар байхаас илүүтэйгээр олборлолтоос засгийн газрын авах орлогын асуудалд илүү ач холбогдол өгөх тухай мэтгэлцээн өрнөсөнтэй тодорхой хэмжээгээр холбоотой байв.¹⁴⁸ Перуд олборлолтын нөхцөлүүд нь улс орны хувьд сайн хэлцэл мөн эсэх тухай асуултууд ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үндэсний кампанит ажлын гол сэдэв болон хувирсан.¹⁴⁹

Онцгой маргаантай хэлцлүүдээс түлхүү үүсдэг хэдий ч олборлолтын өргөн хүрээтэй төслүүдийн хувьд мэдээлэл өгөх байдлаар улс төрийн намын байр суурийг тодорхойлж болдог. Орлогыг бодитоор цуглуулахтай холбоотой асуултууд заримдаа орхигдсон байдаг хэдий ч улс орон боломжит үр өгөөжийг бүрэн хүртэх явдлыг хангахад үнэлшгүй ач холбогдолтой. Үүний тулд аудитын дээд байгууллага, татварын албаны дотоод аудитын нэгж, татвар төлөгчийн шүүх, парламент зэрэг хяналтын үүрэгтэй байгууллагуудын оролцоо шаардлагатай.

¹⁴⁸ Өмнөд Африкийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

¹⁴⁹ Перугийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Өртөг зардал ба алдагдах боломж

Татварын ерөнхий хүрээтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Чанартай, ур чадвар бүхий хөрөнгө оруулагчдыг татах болон төслийн амьдралын мөчлөгийн бүхий л хугацааны олборлолтоос улс орон хамгийн сайн нөхцөлтэй хэлцлийг хийх явдлыг хангах хоёрын тэнцвэрт харьцаа
- Ойрын ирээдүйд орлого олохыг баталгаажуулах болон төслийн амьдралын мөчлөгийн бүхий л хугацаанд орлогыг жигд авах хоёрын тэнцвэрт харьцаа
- Үнэ өсөхөд илүү жинтэй орлого авах болон үнэ янз бүрээр хэлбэлзэхэд тогтвортой орлого авах хоёрын тэнцвэрт харьцаа
- Баялгийн компанид төр хувьцаа эзэмшихийн үр өгөөж ба өртөг зардал; жишээ нь компани ногдол ашиг зарлахад хувьцаа хөрөнгө нь засгийн газарт үр өгөөжөө өгөх бөгөөд удирдах зөвлөлд суудал эзэмших боломжийг олгож болзошгүй хэдий ч ногдол ашгийг (хэрвээ төлөх бол) ихэвчлэн ашгийн татварын төлбөрийг хийсний дараа төлдөг бөгөөд хувьцааны хөрөнгө нь санхүүгийн ихээхэн зардлыг дагуулж болно.
- Чанартай хөрөнгө оруулагчдыг татаж чадахгүй байгаа нөхцөлд засгийн газрын хувьд боломжит өгөөжийг хадгалан үлдэхийн хажуугаар тогтолцооны хувьд өөрчлөх шаардлагатай асуудлууд (жишээ нь роялтийн хувь, зардлын хязгаар, хувьсах хувьтай татвар, компанийн ашгийн татвар болон урамшуулал г.м.

Татварын нөхцөлүүдийг тодорхойлох хууль эрх зүйн хүрээтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Хөрөнгө оруулагчдын эргэлзээг тайлах зорилгоор тогтворжуулалтын заалтуудыг гэрээнд тусгах бодит үндэслэл байгаа эсэх, эсхүл тогтвортой байдлыг санал болгохын хамтаар шаардлагатай зохицуулалтыг хийх боломжийг олгох (жишээ нь өсөн нэмэгдэх татварын дэглэм) татварын илүү оновчтой арга механизм байгаа эсэх
- Түүхий эдийн үнэ болон ашигт ажиллагааны түвшинд гарах хэлбэлзлийг шийдэхэд засгийн газрын авч хэрэгжүүлж болох арга хэмжээг тогтворжуулалтын заалтууд (заалтуудын тоо болон хүчинтэй байх хугацааны хувьд) хязгаарлах байдал

>>>

Татварын удирдлага болон хяналттай холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Татварын удирдлага болон хяналтын албан ёсны бусад байгууллагуудыг бэхжүүлэхтэй холбоотой (жишээ нь компаниудын бүх зардал, төлбөрийг зохих түвшинд нягтлах боломжийг тэдэнд олгох) шаардагдах цаг хугацаа болон санхүүгийн зардлуудыг татвараас зайлсхийх болон зугтах, татварын удирдлага болон хураалттай холбоотой гарах авлигын өртөг зардалтай дэнсэлсэн харьцуулалт

Бодлогын эдгээр асуудлуудын талаарх нэмэлт мэдээллийг Суурь үнэлгээний хүрээний Дүрэм 4 болон татварын дэглэмийн загварчлал болон үнэ шилжилттэй холбоотой ББЗХ-ийн мэдээллийн хуудаснаас авна уу.¹⁵⁰

Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн чиг баримжаа
<ul style="list-style-type: none"> • Баялгийн салбарт татварын дэглэм ямар байх талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Баялгийн салбарын татвар болон компанийн бусад төлбөрийн талаар намын үндсэн гишүүд, суурь сонгогчид ямар бодолтой вэ? Өргөн олон нийт юу гэж бодож байгаа вэ? 	
Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн тогтолцоо
<ul style="list-style-type: none"> • Баялгийн олборлолтын татварын ямар дэглэм үйлчилж байгаа вэ? Түүнийг зохих ёсоор хэрэгжүүлж байгаа юу?¹⁵⁰ 	
<ul style="list-style-type: none"> • Татварын хүчин төгөлдөр нөхцөлүүд нь иргэдийн өмнө хангалттай түвшинд хариуцлага хүлээх, хөрөнгө оруулагчдад тогтвортой байдлыг олгох, нөхцөл байдлын өөрчлөлтөд хариу арга хэмжээ авах уян хатан байдлыг олгох зэрэг нөхцөлийг бүрдүүлж байна уу? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Төр засагт төлөх татвар, бусад төлбөрийг засгийн газрын эрх бүхий байгууллагууд бүрэн хэмжээгээр хурааж авч чадаж байгаа юу? Тэд компанийн төлөх татварыг ил тод, эгэх хариуцлагатайгаар тогтоож, хурааж авч байгаа юу?¹⁵¹ 	

150 Татварын дэглэмийн загварчлалын талаарх мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-fiscal-regime-design> хаягаа. Үнэ шилжилтийн тухай <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-transfer-pricing-0> хаягаар тус тус үзэх боломжтой.

151 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 1.2a ба 1.2.5f асуултад агуулагдсан байх боломжтой.

152 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 1.2.5a-e асуултад агуулагдсан байх боломжтой.

<ul style="list-style-type: none"> • Баялгийн засаглалын индексийн “Татвар ногдуулалт” дэд хэсэгт тухайн улс ямар үзүүлэлттэй байгаа вэ? Үүнтэй холбоотой дүрэм, практик туршлагын ямар үзүүлэлтээр тухайн улс тааруухан үнэлгээтэй байгаа вэ? Яагаад?¹⁵² 	
<p>Тухайн улс ОУИТБС-ын гишүүн бол тус санаачилгын хамгийн сүүлийн тайланд “Хууль эрх зүй ба татварын дэглэм” болон “Орлого хураалт”-тай холбоотой шаардлагуудын хувьд ямар үр дүн, зөвлөмжүүд гарсан бэ?¹⁵³</p>	
<p>Бодлогын сонголтүүд</p>	<p>Байр суурь</p>
<p>Татварын дэглэм нь хангалттай хөрөнгө оруулалтыг татахын сацуу түүнд зохих өгөөжийг авчрах баталгааг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Засгийн газрын албан тушаалтнууд татварын дэглэмийг үр дүнтэйгээр үнэлж, загварчлахад шаардагдах мэдлэг туршлага, мэдээлэлтэй байх явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? • Хөрөнгө оруулалтын өндөр өртөгтэй, заавал шаардлагагүй урамшууллыг олгохоос зайлсхийхийн тулд засгийн газар юу хийх шаардлагатай вэ? • Ашигт ажиллагааны өөрчлөлтөөс үл хамааран тодорхой хэмжээний төлбөрийг төр засаг авах явдлыг баталгаажуулах роялти болон түүний адил нийт борлуулалтаас тооцох татварыг татварын дэглэмд оруулж өгөх шаардлагатай юу? • Хувьсах хувь хэмжээгээр ашгаас тооцон цуглуулах зорилготой татварыг татварын дэглэмд оруулж өгөх шаардлагатай юу? • Олборлох салбарын татварын дэглэмд компанийн тухайн улсад нийтлэг үйлчлэх ашгийн татварыг оруулж өгөх шаардлагатай юу? • Баялгийн компанид хувьцааны хөрөнгийг төр эзэмших хэрэгтэй юу? Хэрэв тийм бол хувь эзэмшсэнтэй холбоотой татварын болон татварын бус хүлээгдэж буй үр өгөөж нь хувь эзэмшихтэй холбоотой гарах өртөг зардлаас их байх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? 	<p><i>Бодлогын байр суурь: Зохих түвшний өгөөжийг баталгаажуулах болон сайн хөрөнгө оруулагчдыг татах хоёрын зөв харьцааг хангахуйц татварын дэглэмийг улс орон тогтоох ёстой гэж манай нам үзэж байна. Тиймээс бид татварын өнөөгийн дэглэмийг эргэн хянаж, баялгийн салбарын ашгаас хувьсах хувь хэмжээгээр тооцон татвар хураах нь зохимжтой эсэхийг нягтлах үүргийг хүлээж байна.</i></p>

153 Эдгээр асуултад дэлгэрэнгүй хариулт авахын тулд БЗИ-ийн татаж авч болох Өгөгдлөөр аялагчийг <http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents> (дэд хэсэг 1.2) хаягаар хандан үзнэ үү. Дэд хэсэг, үзүүлэлтүүдийн оноотой түргэн танилцахыг хүсвэл улс орнуудын тоймыг <http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles> хаягаар хандан үзнэ үү (өөрийнхөө улсыг сонгож, Бүрэн оноо хэсэгт очин сонгож, “+”-ийг дарж холбогдох оноонуудыг гарган үзнэ үү).

154 Тухайн улсын хамгийн сүүлийн тайлан болон ахиц дэвшилтэй холбоотой бусад мэдээллийг ОУИТБС-ын вэб сайтнаас <https://eiti.org/countries> хаягаар сонирхоно үү.

<p>Татварын нөхцөлүүдийг тодорхойлох хууль эрх зүйн орчин нь иргэдийн өмнө хангалттай түвшинд хариуцлага хүлээх, хөрөнгө оруулагчдад тогтвортой байдлыг олгох, нөхцөл байдлын өөрчлөлтөд хариу арга хэмжээ авах уян хатан байдлыг хангах зэрэг нөхцөлийг бүрдүүлэхэд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Татварын бүх нөхцөлийг засгийн газар хууль тогтоомж, эсхүл загвар гэрээг ашиглан тогтоож, харин тендер эсхүл хэлэлцээгээр тогтоох нөхцөлийн тоог хамгийн цөөн байлгаж, цар хүрээг нь хязгаарлах ёстой юу? • Олборлох төслийг зохицуулах хууль эрх зүйн нөхцөлүүдийг тогтворжуулах тухай хууль эрх зүйн заалтуудыг зөвшөөрөх ёстой юу? Хэрэв тийм бол эдгээр заалтууд нь татварын тодорхой нөхцөлүүдээр хязгаарлагдаж, мөн тогтворжуулах цаг хугацааны хувьд хязгаартай байх явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялгийн салбарын татварын дэглэмийг хуульд тодорхойлсон байх ёстой гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс бид татвартай холбоотой аль болох олон нөхцөлүүдийг хууль тогтоомжоор тогтоож, түүндээ олон нийтийн өмнө хариуцлага тооцоход шаардлагатай баталгааг тусгах үүргийг хүлээж байна.</p>
<p>Төрд төлөх ёстой татвар, бусад төлбөрийг түүний харьяа эрх бүхий байгууллагууд бүрэн хэмжээгээр хураах явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Татварын захиргааныхан ур чадвартай, нөөц боломжтой байх явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? • Татвар хураалтын журмыг хялбаршуулах, жигдрүүлэхийн тулд юу хийх ёстой вэ? • Татвар хураах байгууллагын тоог цөөлөх, татварыг цуглуулахтай холбоотой засгийн газрын агентлагуудын хоорондын уялдааг сайжруулах шаардлагатай юу? • Засгийн газар татварын дэглэмийг улам хялбаршуулах шаардлагатай юу (жишээ нь татварын төрлийг цөөлөх)? • Татварын дэглэмд зайлсхийвэл зохих практикийг хязгаарлах шинэ зохицуулалтуудыг нэмж оруулах шаардлагатай юу? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялгийн салбарт татвараас зугтах болон зайлсхийхтэй тэмцэх нь улс орны тэргүүлэх чиглэл байх ёстой гэж манай нам үзэж байна. Тиймээс бид татварын бааз суурийг хялбаршуулж, гажуудуулан ашиглахын эсрэг хүчтэй хууль тогтоомжийг гаргаж, хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээж байна.</p>
<p>Татвар болон компанийн бусад төлбөрийг тогтоож, хураах талаар хариуцлага хүлээх явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Татварын дэглэмийн хяналтыг албан ёсны байгууллагууд чанд гүйцэтгэх явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? • Хяналтын үйл явцыг мэдээллээр хангахын тулд татварын дэглэм болон компанийн тухай ямар өгөгдөл мэдээллийг засгийн газар ил тайлагнах ёстой вэ? • Татварын дэглэмийг шинэчлэхийн өмнө засгийн газар бизнесийнхэн болон иргэний нийгэмтэй хэрхэн зөвлөлдөх вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялгийн татварын засаглалын хувьд засгийн газар ил тод, эгэх хариуцлагатай байх ёстой гэж манай нам үзэж байна. Тиймээс бид татварын бодлогыг өөрчлөхөд шаардлагатай гүнзгий мэдлэгтэй талуудыг оролцуулах явдлыг баталгаажуулахын тулд сонирхогч талууд, үүнд үйлдвэрчний эвлэл болон иргэний нийгмийн байгууллагуудтай тогтмол зөвлөлдөөнийг зохион байгуулах үүргийг хүлээж байна.</p>

Ажлын хуудас G

V. Орон нутгийн үр нөлөө

Суурь мэдээлэл: Баялгийн төслүүдийн өртөг зардал, үр өгөөжийг олборлогч улс орны бүх иргэд тэгш хуваалцдаггүй. Баялгаас олох орлого, бий болох ажлын байр, мөн бизнесийн холбоосоор дамжин голчлон үүсдэг баялгийн төслүүдийн үр өгөөжийг улс орон даяар хуваалцах боломжтой байдаг бол ашиглалттай холбоотой үүсэх нийгэм, байгаль орчны сөрөг нөлөөлөл ихэвчлэн төслийн байрлалд ойр нутгийн олон нийт дээр төвлөрдөг.

Үйл ажиллагааг буруу удирдсан тохиолдолд олборлолт байгаль орчны буцааж үл болох хор хөнөөлийг дагуулж, хүлээлт замхрах тул нутгийнхны дунд сэтгэл хангалуун бус байдал болон зөрчилдөөний эхлэлийг тавих боломжтой. Тиймээс засгийн газрын бодлого хамааралтай хүн амыг олборлолтын сөрөг нөлөөллөөс хамгаалахад чиглэхийн сацуу үр өгөөжийг ашиглахад нь туслах учиртай. БЗИ-т танилцуулснаар дэлхий даяар орон нутгийн үр нөлөө болон орлогыг орон нутагт хуваарилах чиглэлээр бодлого болон түүний хэрэгжилт хамгийн их зөрүүтэй байдаг байна.

Орон нутгийн үр нөлөөг үндэсний түвшний үр өгөөжтэй хамгийн оновчтойгоор тэнцвэржүүлэх тухай олон нийтийн дунд сайтар мэтгэлцэх явдлыг хангахад улс төрийн намууд чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжтой. Улс төрийн мэтгэлцээн хязгаарлагдмал гэгддэг Малайз улсад орон нутагт орлого хуваарилах асуудлыг үндэсний анхаарлын төвд аваачихыг баялаг ихтэй мужуудын сөрөг хүчний болон эрх баригч намууд эрмэлзсэн. Баялаг ихтэй Саравак мужийн томоохон бүх нам роялтийг хуваарилах хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх тухай шаардлагыг байр сууриндаа тусгаж, улмаар үндэсний байр суурийг тодорхойлоход уг шаардлагыг ашиглан нөлөөлөхийг оролдсон.¹⁵⁵ Норвегид газрын тосоор баян бүс нутагт хүчтэй төлөөлөлтэй Дэвшил нам үндэсний түвшний яриа хэлэлцүүлэгт дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалт болон ажлын байр алдагдаж байгаатай холбоотой орон нутгийнхны шаардлагыг хүчтэй гаргаж ирсэн байдаг.¹⁵⁶

Орон нутгийн үр нөлөөтэй холбоотой асуудлуудыг үр дүнтэйгээр удирдах боломжийг намын байр суурийн эцсийн агуулгаас гадна түүнийг боловсруулах болон холбогдох талуудад мэдээлэх үйл явцаар дамжуулан нэмэгдүүлэх боломжтой. Зөвлөлдөөн болон болж өгвөл ажлын хэсэгт эмэгтэйчүүд, залуучууд, бизнесийнхэн зэрэг баялаг ихтэй бүс нутгийн төрөл бүрийн төлөөллийг оролцуулах явдлыг намын зүгээс хангаж өгөх шаардлагатай. Түүнчлэн шууд нөлөөлөлд өртөх талуудын асуудлыг шийдвэрлэхэд ихэвчлэн үндэсний эрх ашгийг бодолцон тэнцвэржүүлэх шаардлага үүсдэг тул баялаг ихтэй бус бүс нутгийн холбогдох талуудын байр суурийг намууд байр сууриндаа тусгах нь тустай байх болно.

155 Малайзын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

156 Норвегийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Өртөг зардал ба алдагдах боломж:

Орон нутгийнхантай зөвлөлдөх болон сонирхлын бүлгүүдийн хоорондын харилцаатай холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Компани болон орон нутгийн сонирхлын бүлгүүдийн хоорондын харилцааг чиглүүлэхтэй холбоотой цаг хугацааны болон санхүүгийн өртөг зардлыг зарим нэгэн гол талуудыг оролцуулаагүйтэй холбогдон гарах эрсдэлтэй (жишээ нь орон нутгийнхны зүгээс төслийг саатуулан хойшлуулах, улс төрийн санал зөрөлдөөн болон зөрчилдөөн үүсэх г.м.) дэнсэлсэн харьцуулалт

Орон нутгийн үр нөлөөтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Олборлох төслийн байгаль орчин, нийгэм, эрүүл мэндийн нөлөөлөл тохиолдох магадлал болон боломжит ноцтой байдлын түвшин, мөн томоохон нөлөөлөлтэй холбоотойгоор үүсэх улс төр, эдийн засаг, хууль эрх зүйн эрсдэлүүд
- Байгаль орчин, нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээг гүйцэтгэх болон сөрөг нөлөөллийг бууруулахад шаардагдах цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө

Нөхөн олговор болон нүүлгэн шилжүүлэлттэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Нөлөөлөлд өртсөн нутгийнхныг нүүлгэн шилжүүлэхтэй холбоотой үүсэх санхүү, улс төр, нийгмийн үр дагавар
- Эдийн засгийн бусад салбаруудад нүүлгэн шилжүүлэлтийг зохицуулдаг байдал

Орлогыг орон нутагт хуваарилахтай холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Баялаг ихтэй орон нутгийн засаг захиргаа болон үндэсний засгийн газрын хоорондын улс төр, эдийн засгийн өнөөгийн харилцаа болон орон нутгийн өмчлөл эсхүл төсвийн бие даасан байдалтай холбоотой хүлээлт байгаа эсэх
- Орон нутгийн засаг захиргааны олборлолттой холбоотой татвар, төсвийн үүрэг хариуцлага
- Орон нутгийн засаг захиргааны мөнгийг үр дүнтэй, үр ашигтай зарцуулах болон нөөц, баялагтай холбоотой үүсдэг орлогын менежментийн өвөрмөц сорилтуудыг шийдэх чадавх

Орон нутгийн агууламжтай* холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Төслүүдийн амьдралын мөчлөгийн үргэлжлэх хугацаанд олборлох салбарт хэдий хэмжээний шууд болон шууд бус ажлын байр бодитоор бий болох

- Эдгээр ажлын байранд шаардагдах ур чадварын түвшин болон дотоодын ажиллах хүчинд уг ур чадварыг (хэрвээ өнөөдөр байхгүй бол) бүрэлдүүлэхэд шаардагдах хөрөнгө оруулалт
- Салбарын авах магадлалтай үйлчилгээ болон гэрээт ажлын хэрэгцээг хангах дотоодын компаниудын чадвар болон орон нутгийн компаниуд үүнд үр дүнтэй оролцоход (хэрвээ одоогоор тийм болж чадаагүй бол) нь туслахад шаардагдах хөрөнгө оруулалт

* *Авч үзэх шаардлагатай эдгээр зүйлсийг дор Хувийн хэвшлийг хөгжүүлэх хэсэгт мөн тусгасан бөгөөд тус асуудлыг чиглэлийг хэлэлцүүлэхээр сонгоогүй тохиолдолд л энэ хэсэгт авч үзэх шаардлагатай.*

Бодлогын эдгээр асуудлуудын талаарх нэмэлт мэдээллийг Тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээний Дүрэм 5 болон орон нутгийн агууламж, олборлолттой холбоотой дэд бүтэц, орлогын орон нутгийн хуваарилалт болон орон нутгийн орлогын менежменттэй холбоотой ББЗХ-ийн мэдээллийн хуудаснаас авна уу.¹⁵⁷

Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн чиг баримжаа
Олборлолтын татварын бус өртөг зардал, үр өгөөжийг хэрхэн тэнцвэржүүлэх талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийгэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Орлогын хуваарилалтын талаар нам байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Олборлолтын орон нутагт үзүүлэх нөлөөний талаар намын үндсэн гишүүд, суурь сонгогчид ямар бодолтой вэ? Өргөн олон нийт юу гэж бодож байгаа вэ?	
Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн тогтолцоо
Нөлөөлөлд өртсөн орон нутгийнхан сонирхлын бүлгүүд болон олборлолтын компаниудын хоорондын харилцааг удирдах хууль эрх зүйн болон зохицуулалтын өнөөгийн тогтолцоо юу вэ?	

157 Орон нутгийн агууламжийн тухай мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-local-content>; Олборлох салбартай холбогдсон дэд бүтцийн талаар <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-extractives-linked-infrastructure> хаягаар; Орлогын орон нутгийн хуваарилалтын талаар <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-subnational-revenue-distribution>; мөн орон нутгийн орлогын менежментийн талаарх мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-subnational-revenue-management> хаягаар тус тус авч үзэх боломжтой.

<p>Баялгийн олборлолтын болзошгүй үр нөлөөний үнэлгээг удирдах хууль эрх зүйн болон зохицуулалтын ямар хүрээ өнөөдөр байгаа вэ? Үүнд байгаль орчин, нийгэм, эрүүл мэндийн өртөг зардлыг бууруулах асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэсэн бэ? Үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадаж байгаа юу?¹⁵⁸</p>	
<p>Үр өгөөж буюу орлогыг үндэсний засгийн газар орон нутгийн засаг захиргаа, эсхүл олон нийттэй хуваалцдаг уу? Хэрэв тийм бол орлогын хуваарилалтыг зохицуулах хууль эрх зүйн ямар хүрээ байгаа вэ? Түүнийг тууштай бөгөөд үр ашигтайгаар хэрэгжүүлж байгаа юу?¹⁵⁹</p>	
<p>Баялгийн засаглалын индексийн “Орон нутгийн үр нөлөө” дэд хэсэгт тухайн улс ямар үзүүлэлттэй байгаа вэ? БЗИ-ийн “Баялгийн орлогын орон нутгийн хуваарилалт” бүлэгт тухайн улс ямар үзүүлэлттэй байгаа вэ? Үүнтэй холбоотой дүрэм, практик туршлагын ямар үзүүлэлтээр тухайн улс тааруухан үнэлгээтэй байгаа вэ? Яагаад?¹⁶⁰</p>	
<p>Тухайн улс ОУИТБС-ын гишүүн бол тус санаачилгын хамгийн сүүлийн тайланд “Нийгэм эдийн засгийн зарцуулалт”-тай холбоотой шаардлагын хувьд ямар үр дүн, зөвлөмжүүд гарсан бэ?¹⁶¹</p>	
<p>Бодлогын сонголтүүд</p>	<p>Байр суурь</p>
<p>Нөлөөлөлд өртсөн нутгийнхны дундах бүх сонирхлын бүлгүүдийн хооронд ажил хэрэгч, сайн харилцаа тогтсон байх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ?¹⁶²</p> <ul style="list-style-type: none"> • Баялгийн төслүүдэд холбогдох шийдвэр гаргалтад нөлөөлөлд өртсөн нутгийнхан үр нөлөөтэй оролцох явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? • Баялгийн төслүүдийн үр нөлөөний талаар нөлөөлөлд өртсөн нутгийнхан бодитой хүлээлттэй байх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? • Нөлөөлөлд өртсөн нутгийнхны хувьд маргаан шийдвэрлэх итгэлтэй, үр дүнтэй журамтай байх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? • Баялгийн төслүүдэд ажилладаг төрийн болон хувийн хамгаалалтын үйлчилгээ үзүүлэгчид хүч хэтрүүлэн хэрэглэхгүй байх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? • Нутгийн уугуул иргэдийн эрхийг хамгаалах явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ:</i> Байгалийн баялгийн олборлолттой холбоотой шийдвэрийг гаргахад нөлөөлөлд өртсөн нутгийнхан оролцох эрхтэй гэж манай нам үзэж байна. Тиймээс бид оролцоо болон маргаан шийдвэрлэх бат бөх тогтолцоог бүрдүүлэх үүрэг хүлээж байна.</p>

158 Өнөөгийн хүрээний тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 1.3.1.a, 1.3.2a, 1.3.4a, 1.3.5a-1.3.5b болон 1.3.6a-1.3.7b асуултад тус тус агуулагдсан байх боломжтой.

159 Өнөөгийн хүрээний тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 2.2a-2.2.2b, 2.2.3a-с, 2.2.4a болон 2.2.5a асуултад тус тус агуулагдсан байх боломжтой.

160 Эдгээр асуултад дэлгэрэнгүй хариулт авахын тулд БЗИ-ийн татаж авч болох Өгөгдлөөр аялагчийг <http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents> (дэд хэсэг 1.3 ба 2.2) хаягаар хандан үзнэ үү. Дэд хэсэг, үзүүлэлтүүдийн оноотой түргэн танилцахыг хүсвэл улс орнуудын тоймыг <http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles> хаягаар хандан үзнэ үү (өөрийнхөө улсыг сонгож, Бүрэн оноо хэсэгт очин сонгож, “+”-ийг дарж холбогдох оноонуудыг гарган үзнэ үү).

161 Тухайн улсын хамгийн сүүлийн тайлан болон ахиц дэвшилтэй холбоотой бусад мэдээллийг ОУИТБС-ын вэб сайтаас <https://eiti.org/countries> хаягаар сонирхоно үү.

162 Чөлөөтэй, урьдчилж, мэдээлэлтэйгээр өгөх зөвшөөрөл (ЧУМЗ) нь нөлөөлөлд өртсөн нутгийнхантай зөвлөлдөх, тэдэнд туслалцаа үзүүлэх олон улсын стандарт юм. Үүнийг хэрэгжүүлэх гарын авлагыг <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2016/10/free-prior-and-informed-consent-an-indigenous-peoples-right-and-a-good-practice-for-local-communities-fao/> хаягаар авч болно.

<p>Баялгийн төслүүдийн үр нөлөөг үнэлэхийн тулд засгийн газар ямар тогтолцоог бүрдүүлэх буюу сайжруулах шаардлагатай вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Тухайн талбайг хайгуул болон олборлолтын үйл ажиллагаанд нээхийг шийдэхийн өмнө засгийн газар стратегийн нөлөөллийн үнэлгээг хэрэглэх шаардлагатай юу? • Баялгийн төслүүдийн бүх үе шатанд шийдвэр гаргалтыг мэдээллээр хангах зорилгоор засгийн газар байгаль орчин, нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээг хэрэглэх шаардлагатай юу? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийг олборлохоос өмнө нөлөөллийн нутгийнханд учрах хор хохиролтой нөлөөг анхааралтай үнэлэх шаардлагатай гэж манай нам үзэж байна. Тиймээс бид баялгийн төслийн бүх үе шатанд байгаль орчин, нийгмийн нөлөөллийн иж бүрэн үнэлгээг хийх үүргийг хүлээж байна.</i></p>
<p>Олборлох төслүүдийн байгаль орчин, нийгэм, эрүүл мэндийн өртөг зардлыг хянах буюу бууруулах явдлыг сайжруулахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Засгийн газар ослыг бууруулахаас илүүтэйгээр урьдчилан сэргийлэхийг тэргүүн ээлжид тавьж, нөхөн төлбөр болон нүүлгэн шилжүүлэлтийг шаардахад хүргэх практикаас хэрхэн зайлсхийх вэ? • Байгаль орчин, нийгэм, эрүүл мэндийн зохицуулалтуудыг засгийн газар хэрхэн тогтоож, сахиулах вэ? • Засгийн газар байгаль орчны нөлөөллийг бууруулах менежментийн төлөвлөгөө боловсруулахыг компаниудаас шаардах ёстой юу? Хэрэв тийм бол эдгээр төлөвлөгөөг биелүүлэх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? • Засгийн газар гамшгийн хариу арга хэмжээний үр дүнтэй төлөвлөгөөг боловсруулахыг компаниудаас шаардах ёстой юу? • Төслийг хаах болон газрыг нөхөн сэргээх ажлыг гүйцэтгэх болон санхүүжүүлэх хариуцлагыг засгийн газар хэрхэн хуваарилах ёстой вэ? • Нийгэм, байгаль орчны өртөг зардал зайлшгүй гарахаар бол зохих хэмжээний нөхөн төлбөр хийгдэх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? • Нүүлгэн шилжүүлэлт зайлшгүй бол зохих түвшний нөхвөрийг хангахуйц байдлаар зохион байгуулах явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн олборлолтын байгаль орчин, нийгэм, эрүүл мэндийн өртөг зардлыг боломжтой хэмжээгээр нь бууруулах ёстой гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс бид байгаль орчны нөлөөллийг бууруулах төлөвлөгөө боловсруулж, даган мөрдөхийг компаниудаас шаардах үүргийг хүлээж байна.</i></p>
<p>Нөлөөлөлд өртсөн нутгийнханд баялгийн төслүүдийн үр өгөөжийг хүртэхэд нь туслахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Нутгийн олон нийтэд үр өгөөжөө ямар замаар өгөх талаар компаниуд нөлөөлөлд өртсөн нутгийнхантай тохиролцох явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ? • Нөлөөлөлд өртсөн нутгийнханд шууд ажил эрхлэлт болон худалдан авалтын боломжийг олгоход нь компаниудыг дэмжихийн тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн олборлолтын үр өгөөжийг нөлөөлөлд өртсөн нутгийнхан хүртэх ёстой гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс компаниуд орон нутгийн хөгжлийн гэрээг байгуулж, биелүүлэх явдлыг хангах үүргийг бид хүлээж байна.</i></p>

<p>Орлогыг орон нутгийн засаг захиргаанд хуваарилах ёстой юу?</p> <ul style="list-style-type: none"> Хэрэв тийм бол ямар төрлийн орлогыг орон нутгийн эрх бүхий ямар байгууллагад хуваарилах вэ? Орлогыг хэрхэн хуваах, мөн ийм шилжүүлгийг сайтар тодорхойлсон зорилтууд дээр үндэслэн цаг хугацаанд нь, зохих хувь хэмжээгээр хийхийн тулд юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн ашиглалтаас төлөх роялтийн багахан хувийг олборлолт явагдаж буй нутгийн засаг захиргаатай хуваалцах ёстой гэж манай нам итгэж байна. Тиймээс бид орон нутгийн түвшинд шилжүүлэг хийх ил тод, эгэх харууцлагатай арга механизмыг хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээж байна.</i></p>
<p>Олборлох салбарт дотоодын аж ахуйн нэгжүүд болон ажиллагсад ажиллах боломжийг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ? *</p> <ul style="list-style-type: none"> Орон нутгийнхны оролцооны саад тотгорыг арилгахын тулд юу хийх ёстой вэ? Орон нутгийн агууламжтай холбоотой дүрэм байх шаардлагатай юу? Хэрэв тийм бол ийм дүрэм нь орон нутгийн чадавхад тохирох бөгөөд хэт өндөр хамгаалалтыг үүсгэхгүй байж, авилгаас сэргийлэх явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? Ийм дүрмийг компаниуд сахин биелүүлж байгаад болон өөрийн зүгээс дэмжих арга хэмжээнүүдэд хяналт тавьж, хэрэгжилтийг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Орон нутгийн агууламжтай холбоотой дүрмүүдийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд тусгай байгууллага, ажиллагсад, хөрөнгө мөнгө шаардлагатай гэдэгт манай нам итгэдэг. Тиймээс бид орон нутгийн агууламжийн дүрмийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих, сахиулах байгууллагыг үүсгэн байгуулах үүрэг хүлээж байна.</i></p>

*Эдгээр асуултыг Ажлын хуудас G.IX буюу Хувийн хэвшлийн хөгжил хэсэгт дор мөн оруулсан бөгөөд тухайн асуудлын чиглэлийг хэлэлцүүлэхээр сонгоогүй тохиолдолд л энэ

Ажлын хуудас G

VI. Төрийн өмчит компаниуд

Тэмдэглэл: Зарим улс орнууд ТӨК-ийг байгуулаагүй буюу байгуулах төлөвлөгөөгүй байдаг учраас тэдний хувьд асуудлын энэ чиглэл нь тус үйл явцын зорилгод хамааралгүй байж болно.

Суурь мэдээлэл: Баялгийг хөгжилд чиглүүлэн ашиглах улс орны стратегийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг нь төрийн өмчит компани (ТӨК)-ийн гүйцэтгэх байж болно. ТӨК-ийг сайн ажиллуулах нь татвараас гадна баялгийн нэмэлт орлогыг баталгаажуулах, орон нутгийн агууламжийг тэтгэж, улс орны зохицуулалтын чадавхыг сайжруулах зэрэг олон арга замаар олборлогч улс оронд дэмжлэг үзүүлэх боломжтой. Гэхдээ үр дүнтэй ТӨК-ийг байгуулах нь амаргүй зорилт байдаг. Олон тохиолдолд улс орон байгалийн баялгийнхаа өгөөжийг нэмэгдүүлэхэд ТӨК саад тотгор болон хувирч, хувийн хөрөнгө оруулалтыг гацааж, төсвийн хөрөнгийг сул урсгаж, нийтийн баялгийн үр дүн муутай менежерийн үүргийг гүйцэтгэж, авлига, ивээн тэтгэлгийн эх үүсвэр болдог. Бразилийн газрын тосны компани болох Петробрасыг тойрсон авлигын хэргээр засгийн газрын гишүүдийн бараг гуравны нэг нь нэрлэгдсэн явдал эрх баригч намын нэр хүндэд итгэмээргүй их хохирол учруулсан байдаг.¹⁶³

Түүнчлэн ТӨК-үүд олон нийтийн анхаарлыг ихээхэн татах хандлагатай байдаг тул ТӨК байх эсэх, мөн түүнийг хэрхэн засаглах талаар улс төрийн намууд мэдээлэлд тулгуурласан байр суурийг боловсруулах нь чухал. Өмнөд Африкт өргөн хүрээний судалгаа хийлгэсний дараа буюу 2010 онд өртөг зардал болон хөрөнгө оруулагчийн урамшуулалтай холбоотой асуудлуудаас хамаарч АҮК уул уурхайн салбарт төрийн өмчлөлийг цаашид хязгаарлах байр суурийг баримтлахаар шийдсэн. Энэхүү маргаантай байр суурийг намын зүгээс хөгжлийн илүү өргөн хүрээний зорилтуудад хүрэх арга зам байдлаар томъёолж, зөвтгөсөн байдаг.¹⁶⁴

Өртөг зардал ба алдагдах боломж: *Төрийн өмчит компанитай байх эсэхтэй холбоотой бодлогын байр сууриа тодорхойлоход дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:*

- Улс орон дахь үндэсний өмчлөлтэй холбоотой хүлээлт, ТӨК-ийг (дотоодод болон гадаадад) байгуулсантай холбоотой эдийн засагт гарч болох боломжууд болон эрсдэлүүд, мөн засгийн газрын хөрөнгө татах боломж
- ТӨК-ийн боломжит ажиллах хүчний ур чадварын түвшин ба компанийн суралцах үйл явцын өртөг зардал
- Компанийг эзэгнэх болон авлигатай холбоотой эрсдэлүүд

¹⁶³ Нэмэлт мэдээллийг <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-39574355> хаягаар авч үзнэ үү.

¹⁶⁴ Өмнөд Африкийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс авч үзнэ үү.

ТӨК-ийн засаглалын бүтэцтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Олон нийт хувьцаа эзэмших нь хөрөнгө татах боломж болон эгэх хариуцлагыг сайжруулах байдал
- Захирлуудын зөвлөлд ажиллах хүсэл, чадавхтай өндөр ур чадвартай мэргэжилтнүүд болон тэднийг сонгох сайн үйл явц байгаа эсэх

ТӨК-ийн (бизнесийн болон бизнесийн бус) үүрэгтэй холбоотой бодлогын байр суурийг тодорхойлоход дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Салбарыг өөр ямар байгууллагууд удирдаж байгаа болон чухал ур чадварыг эзэмшсэн ажиллах хүчний хэрэгцээ давхардах явдал (өөрөөр хэлбэл, ур чадвар яамд, эсхүл зохицуулах агентлагуудад төвлөрөх нь илүү үр дүнтэй байх эсэх)
- ТӨК бизнесийн бус үүрэг гүйцэтгэх бол ашиг сонирхлын зөрчил болон авлига байгаа буюу үүсэх эсэх

ТӨК-ийн суутган авч үлдэх орлогын хэмжээтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- ТӨК төсөв санхүүгийн болон засаглалын хувьд хараат бус байхын өртөг зардал, үр өгөөж болон компанийн орлогоос авч үлдэх бодит хэрэгцээ
- Үндэсний төсөвтэй харьцуулахад ТӨК ямар хэмжээтэй болох, мөн үндэсний төсвийн өнөөгийн шилжүүлэг нь таамаглах боломжтой эсэх
- Төсвөөс гадуурх зарцуулалт болон төсвийн шинжтэй үйл ажиллагаатай холбоотой эрсдэлүүд

Бодлогын эдгээр асуудлуудын талаарх нэмэлт мэдээллийг Тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээний Дүрэм 6 болон төрийн оролцоо, төрийн өмчит компани болон бүтээгдэхүүний арилжаатай холбоотой ББЗХ-ийн мэдээллийн хуудаснаас авна уу.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Төрийн оролцоо ба төрийн өмчит компаниуд гэх мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-state-participation-and-state-owned-enterprises> хаягаар; Бүтээгдэхүүний арилжаа мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-commodity-trading> хаягаар тус тус үзэх боломжтой.

Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн чиг баримжаа
Баялгийн салбарт ТӨК-ийн гүйцэтгэх үүрэг, түүнийг хэрхэн удирдах талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Олборлохоос бусад салбар дахь төрийн оролцооны талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Ерөнхийдөө төрийн оролцооны талаар, мөн өнөөгийн ТӨК-уудын талаар намын үндсэн гишүүд, суурь сонгогчид ямар бодолтой вэ? Өргөн олон нийт юу гэж бодож байгаа вэ?	
Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн тогтолцоо
ТӨК-ийг удирдах хууль эрх зүйн болон зохицуулалтын өнөөгийн хүрээ юу вэ? Түүнийг зохих байдлаар хэрэгжүүлдэг үү? ¹⁶⁶	
ТӨК-ийн санхүүжилтийн арга механизм юу вэ? Санхүүгийн мэдээллийг нийтэд ил тайлагнадаг уу? ТӨК үүргээ биелүүлэх санхүүгийн болон техникийн чадавхтай юу? ¹⁶⁷	
Улс төрийн нөлөө, ашиг сонирхлын зөрчлийг хязгаарласан, зохих хяналтыг баталгаажуулсан компанийн засаглалын зохих бүтэц ТӨК-д байгаа юу? Шийдвэр гаргалт, үйл ажиллагаа нь ил тод, эгэх хариуцлагатай юу? ¹⁶⁸	
Баялгийн засаглалын индексийн “Төрийн өмчит компаниуд” дэд хэсэгт тухайн улс ямар үзүүлэлттэй байгаа вэ? Үүнтэй холбоотой дүрэм, практик туршлагын ямар үзүүлэлтээр тухайн улс тааруухан үнэлгээтэй байгаа вэ? Яагаад? ¹⁶⁹	
Тухайн улс ОУИТБС-ын гишүүн бол тус санаачилгын хамгийн сүүлийн тайланд “Төрийн оролцоо”-той холбоотой шаардлагын хувьд ямар үр дүн, зөвлөмжүүд гарсан бэ? ¹⁷⁰	
Бодлогын сонголтууд	Байр суурь
<p>ТӨК-ийн үүргийг илүү тодорхой тогтоох болон компанийн хувьд санхүүжилтийн бодитой ажиллах арга механизмыг засгийн газар хэрхэн бүрдүүлэх вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ТӨК-ийн бизнесийн үүргийг компанийн санхүүгийн болон техникийн бодит чадавхыг бодолцон илүү тодорхой тогтоох шаардлагатай юу? • ТӨК-ийн бизнесийн бус үүргийг илүү тодорхой тогтоох шаардлагатай юу? Ашиг сонирхлын зөрчлийг хязгаарлахын тулд юу хийх ёстой вэ? • ТӨК бодитой ажиллах санхүүжилтийн арга механизмтай байх явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн ТӨК үр дүнтэй ажиллахад түүний үүрэг хариуцлага тодорхой тогтоогдсон байх ёстой гэж манай нам үзэж байна. Тиймээс бид ТӨК-ийн бизнесийн болон бизнесийн бус үүргийг, мөн тэдгээрийн бусад салбартай холбогдох байдлыг тодруулах үүргийг хүлээж байна.</i></p>

166 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 1.4a-1.4b асуултад агуулагдсан байх боломжтой.

167 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 1.4.1a and 1.4.2a асуултад агуулагдсан байх боломжтой.

168 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 1.4.31-с, 1.4.5a-е, 1.4.9a-е, 1.4.10a-b асуултад тус тус агуулагдсан байх боломжтой.

169 Эдгээр асуултад дэлгэрэнгүй хариулт авахын тулд БЗИ-ийн татаж авч болох Өгөгдлөөр аялагчийг <http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents> (дэд хэсэг 1.4) хаягаар хандан үзнэ үү. Дэд хэсэг, үзүүлэлтүүдийн оноотой түргэн танилцахыг хүсвэл улс орнуудын тоймыг <http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles> хаягаар хандан үзнэ үү (өөрийнхөө улсыг сонгож, Бүрэн оноо хэсэгт очин сонгож, "+"-ийг дарж холбогдох оноонуудыг гарган үзнэ үү).

170 Тухайн улсын хамгийн сүүлийн тайлан болон ахиц дэвшилтэй холбоотой бусад мэдээллийг ОУИТБС-ын вэб сайтаас <https://eiti.org/countries> хаягаар сонирхоно үү.

<p>ТӨК-ийн засаглалын тогтолцоонд компанийн техникийн шинжтэй шийдвэрт улс төрийн нөлөөллийг хязгаарлахын сацуу үр дүнтэй хяналтыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ТӨК дэх төрийг төлөөлөх хувьцаа эзэмшигчдийн нэрс, үүргийг засгийн газар илүү тодорхой тогтоож өгөх ёстой юу? • ТӨК-ийн удирдах зөвлөл илүү эрх мэдэлтэй, мэргэжлийн бөгөөд хараат бус байх явдлыг хангахын тулд шинэчлэл хийх шаардлагатай юу? • Ажиллагсдынхаа шударга байдлыг хангах, чадавхад оруулах хөрөнгийг ТӨК нэмэгдүүлэх ёстой юу? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн ТӨК нь компанийн засаглалын хамгийн шилдэг стандартуудыг хэрэгжүүлэх ёстой гэдэгт манай нам итгэдэг. Тиймээс бид төрийг төлөөлөх хувьцаа эзэмшигчдийн үүрэг, нэрсийг тодорхой болгож, ТӨК хүчтэй, хараат бус удирдах зөвлөлтэй байх явдлыг хангах үүргийг хүлээж байна.</i></p>
<p>ТӨК-ийн шийдвэр гаргалт, үйл ажиллагаа нь ил тод бөгөөд эгэх хариуцлагатай байх явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ТӨК үйл ажиллагаа, төлбөрүүдтэй холбоотой илүү их мэдээллийг ил тайлагнах шаардлагатай юу? • ТӨК иж бүрэн, илүү олон давтамжтай санхүүгийн аудит хийлгэж, үр дүнг нь нийтлэх ёстой юу? • Шийдвэр гаргалтыг нь шаардлагагүйгээр хязгаарлахгүйгээр хууль тогтоох байгууллага ТӨК-ийн гүйцэтгэлд тавих хяналтаа сайжруулах шаардлагатай юу? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн ТӨК нь ил тод, эгэх хариуцлагатайгаар ажиллах ёстой гэж манай нам итгэж байна. Тиймээс бид ТӨК үйл ажиллагааны болон төлбөрийн мэдээллээ нийтэлж, байнгын аудит хийлгэх явдлыг хангах үүрэг хүлээж байна.</i></p>

Ажлын хуудас G

VII. Орлогын менежмент

Суурь мэдээлэл: Баялгийн орлогыг сайн удирдахад эдийн засгийн зангануудын тухай мэдэхээс гадна богино хугацаанд амжилтад хүрэх хүлээлтийг удирдах шаардлага үүсдэг. Засаглалын тохирох зохицуулалтуудыг хийхэд улс төрийн намууд ихээхэн нөлөөтэй оролцох боломжтой. Гана улсад газрын тос нээж илрүүлсний дараахан гол хоёр нам нь бие биеэсээ давж гарч, тосны урсгалыг цаг хугацааны хувьд наашлуулж, орлогыг хамгийн богино хугацаанд зарцуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх нам болохоо нотлохыг оролдож байв. Зарцуулалтад хөтлөх энэхүү уралдааныг харамсалтай нь газрын тосны үнийн огцом уналт дагалдаж, улсын өр богино хугацаанд ихээхэн нэмэгдэхэд хүргэсэн.¹⁷¹ ААз болоход сүүлийн үед тус хоёр нам орлогын савлагааг шийдэх байр сууриа шинээр тодорхойлж, энэ асуудлаар олон нийтийн мэтгэлцээн өрнүүлэхэд тус байр сууриа мэдээлэл болгон ашигласан.

Байгалийн баялагтай холбоотой хуримтлал үүсгэх, өр зээл авах тодорхой дүрмийг бодлогын байр сууриар тогтоож өгөх хэрэгтэй. Баялгийн орлогыг иргэдийнхээ урт хугацааны эрх ашгийн үүднээс, ил тод бөгөөд эгэх хариуцлагатайгаар цуглуулж, удирдаж, хуваарилах шаардлагатай. Түүнчлэн засгийн газрын тус салбарт тогтоосон татвар, төсвийн хүрээнд сайн хяналт тавигдах ёстой бөгөөд үүнд хяналтын байгууллагууд, иргэний нийгэм болон хэвлэл мэдээллийнхний хяналт байх ёстой.

Өртөг зардал ба алдагдах боломж: Шавхагдах шинжтэй холбоотой бодлогын байр сууриа тодорхойлоход дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Баялгийн орлого цаашид хэдий хугацаанд орж ирсээр байх хүлээлттэй байгаа болон ирээдүй хойч үеийнхний хэрэгцээний хүлээлт болон хүн амын өнөөдрийн хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээг дэнсэлсэн харьцуулалт
- Ирээдүй хойч үед зориулсан санг ажиллуулахын санхүүгийн болон улс төрийн үр дагавар, мөн авлигын эрсдэл

Зарлагыг орлогоос салгахтай холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Сүүлийн таван жилийн хугацаанд орлогыг (эсхүл үнийг) урьдчилан таамаглах боломжтой байсан эсэх
- Үнийн цочролыг дагаж төсөв хэлбэлзэж байгаа байдал
- Тогтворжилтын санг ажиллуулахын өртөг зардал, үр өгөөж, үүнд үнэ өндөр жилд орлогыг бүгдийг нь зарцуулахгүй байхын улс төрийн үр дагавар

171 Ганын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Орлогыг үндэсний эдийн засагт шингээхтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Хувийн хэвшлийн шингээх чадавх
- Төрийн хэвшлийн шингээх чадавх ба үр ашигтай зарцуулах хөрөнгийн дээд хэмжээ
- Шингээх чадавхаас давсан зарцуулалтыг хийх үеийн хөрөнгө оруулалтын өгөөж, мөн орлогын зарим хэсгийг үр ашигтай зарцуулах боломж бүрдэх хүртэл “зогсоол”-д букуу нөөц санд байрлуулахын санхүүгийн болон улс төрийн үр дагавар

Баялгаар барьцаалсан зээлтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Олборлолтоос орох нийт хүлээгдэж буй орлого болон түүний баталгаатай байдлын түвшин
- Орлогыг өнөөдөр зарцуулах илүү боломжтой байхын улс төр болон хөгжилтэй холбоотой давуу талуудыг ирээдүйд орлогогүй байхын үр дагавартай дэнсэлсэн харьцуулалт
- Ийм өр зээлд төлөх хүүгийн боломжит түвшин болон өрийн түвшин нийт төсөв болон баялгийн орлогын хэмжээнд эзлэх хувь

Бодлогын эдгээр асуудлуудын талаарх нэмэлт мэдээллийг Тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээний Дүрэм 7 ба 8 болон орлогын менежмент болон хуваарилалт, төсвийн дүрэм ба байгалийн баялгийн сангууд, орлогын орон нутгийн хуваарилалт болон орон нутгийн орлогын менежментийн тухай ББЗХ-ийн мэдээллийн хуудаснаас тус тус авна уу.¹⁷²

Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн чиг баримжаа
Байгалийн баялагтай холбоотой орлогын савлагаа, шавхагдах байдал, эдийн засгийн гажуудал зэрэг сорилтуудыг шийдвэрлэхэд төсвийн (жишээ нь баялгийн сан, мөнгөний бодлогод хамаарах) ямар дүрэм байх шаардлагатай талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Орлогын аливаа шилжүүлгийг орон нутгийн эрх бүхий байгууллагууд хэрхэн удирдах талаар талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу?	

172 Орлогын менежмент ба хуваарилалт мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-revenue-management-and-distribution>; Төсвийн дүрмүүд ба Байгалийн баялгийн сангууд мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-fiscal-rules-and-natural-resource-funds>; Орон нутгийн орлогын хуваарилалт мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-subnational-revenue-distribution>; Орон нутгийн орлогын менежмент мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-subnational-revenue-management> хаягаар тус тус авч үзэх боломжтой.

<p>Баялгийн орлогыг (тухайлбал, баялгийн сан, мөнгөний бодлого болон орон нутгийн шилжүүлгийг) хэрхэн удирдах талаар намын үндсэн гишүүд, суурь сонгогчид ямар бодолтой вэ? Өргөн олон нийт юу гэж бодож байгаа вэ?</p>	
<p>Чиглүүлэх асуултууд</p>	<p>Өнөөгийн тогтолцоо</p>
<p>Байгалийн баялгийн орлогод хамаарах төсвийн ямар хүрээ өнөөдөр үйлчилж байгаа вэ? Төсвийн хүрээ, түүний дотор тогтоосон төсвийн дүрмүүдийг засгийн газар биелүүлж байгаа юу? Төсвийн аливаа дүрмийн биелэлтийг дэмжих нягтлан шалгах болон хэрэгжилтийг хангах арга хэмжээг авч, түүнийг нь засгийн газар даган биелүүлдэг үү?¹⁷⁶</p>	
<p>Дотоодын эдийн засагт чиглэсэн зарцуулалтын түвшнийг засгийн газар оновчтой удирдаж ирсэн үү? Засгийн газрын зарцуулалт нь орлогын богино хугацаан дахь өөрчлөлтөөс ангид байдлаар хийгддэг үү (өөрөөр хэлбэл сүүлийн арван жилд зарцуулалт орлоготой харьцуулахад тогтвортой байсан уу)?</p>	
<p>Мөнгийг бүтээлч хөрөнгө эсхүл нийгмийн үйлчилгээ болгон хувиргахдаа засгийн газар хэр үр ашигтай ажиллаж чаддаг вэ?</p>	
<p>Үндэсний баялгийн сан байгаа юу? Хэрэв тийм бол түүний зорилго юу болох, түүнийг хэрхэн удирддаг вэ?¹⁷⁷</p>	
<p>Орлогыг орон нутгийн засаг захиргаанд шилжүүлдэг үү? Хэрэв тийм бол энэхүү шилжүүлгийг хэрхэн удирдаж, тооцож, тайлагнадаг вэ?¹⁷⁸</p>	
<p>Баялгийн засаглалын индексийн “Орлогын менежмент” бүрдэл хэсэгт тухайн улс ямар үзүүлэлттэй байгаа вэ? Үүнтэй холбоотой дүрэм, практик туршлагын ямар үзүүлэлтээр тухайн улс тааруухан үнэлгээтэй байгаа вэ? Яагаад?¹⁷⁹</p>	
<p>Тухайн улс ОУИТБС-ын гишүүн бол тус санаачилгын хамгийн сүүлийн тайланд “Орлогын хуваарилалт”-тай холбоотой шаардлагын хувьд ямар үр дүн, зөвлөмжүүд гарсан бэ?¹⁸⁰</p>	

176 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 2.1.2a-2.1.2b ба 2.1.3a-2.1.3b асуултад тус тус агуулагдсан байх боломжтой.

177 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 2.3a, 2.3.1 a-c, 2.3.2a-2.3.2d, 2.3.3a-b, 2.3.4a-e, 2.3.5a-d, ба 2.3.6a-c (хууль) асуултад тус тус агуулагдсан байх боломжтой.

178 Өнөөгийн тогтолцооны тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 2.2.a-2.2.5a асуултад агуулагдсан байх боломжтой.

179 Эдгээр асуултад дэлгэрэнгүй хариулт авахын тулд БЗИ-ийн татаж авч болох Өгөгдлөөр аялагчийг <http://www.resourcegovernanceindex.org/about/data-and-source-documents> (бүрдэл хэсэг 2.2) хаягаар хандан үзнэ үү. Дэд хэсэг, үзүүлэлтүүдийн оноотой түргэн танилцахыг хүсвэл улс орнуудын тоймыг <http://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles> хаягаар хандан үзнэ үү (өөрийнхөө улсыг сонгож, Бүрэн оноо хэсэгт очин сонгож, "+"-ийг дарж холбогдох оноонуудыг гарган үзнэ үү).

180 Тухайн улсын хамгийн сүүлийн тайлан болон ахиц дэвшилтэй холбоотой бусад мэдээллийг ОУИТБС-ын вэб сайтаас <https://eiti.org/countries> хаягаар сонирхоно уу.

Бодлогын сонголтууд	Байр суурь
<p>Нөхөн сэргэхгүй байгалийн баялаг нь шавхагдахыг бодолцвол зарцуулалт хийх болон өр тавихдаа төсвийн хувьд тогтвортой байх явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Баялгийн ашиглалт болон зарцуулалтын бодлого нь урт хугацаанд тогтвортой байхыг хангахын тулд тэдгээрийг засгийн газар хэрхэн үнэлэх ёстой вэ? (жишээ нь тогтвортой байдлын ямар үзүүлэлтийг авч ашиглах вэ?) • Төсвийн урт хугацааны тогтвортой байдлыг дэмжих болон тоон зорилтуудыг тусгах үүднээс төсвийн хүрээг засгийн газар эргэн хянах шаардлагатай юу? • Төсвийн хүрээ, түүний дотор төсвийн аливаа дүрмийг даган мөрдөх явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ? Биелэлтийг дэмжихийн тулд нягтлан хянах ямар арга хэмжээг авч, эсхүл хэрэгжилтийг нь сайжруулах шаардлагатай вэ? • Төрийн хөрөнгийг барьцаалах, зээлийн нөхцөлүүд болон ил тод байдлын шаардлагууд зэргийг хамарсан өрийн менежментийн сайтар тодорхойлсон бодлогыг засгийн газар гаргах/хэрэгжүүлэх ёстой юу? • Баялгийн бус татварын бааз суурийг өргөтгөх явдлыг дэмжихээ засгийн газар хэрхэн баталгаажуулах вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Засгийн газрын байгалийн баялгийн менежмент нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангах ёстой гэдэгт манай нам итгэдэг. Тиймээс бид өр зээлийг хязгаарлах, баялгийн орлогыг хариуцлагатайгаар хөрөнгө оруулалтад зориулах, эдийн засгийн төрөлжилтийг дэмжих болон татварын бааз суурийг өргөтгөх үүрэг хүлээж байна.</i></p>
<p>Дотоодын эдийн засагт хийх зарцуулалтын түвшнийг оновчтой удирдахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Мөнгийг үр бүтээлтэй хөрөнгө эсхүл нийгмийн үйлчилгээнд дүнтэй хувиргах явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? • Нийт зарцуулалтын өсөлт нь шингээх чадавхын хязгаараас давсан эсэхийг үнэлэхэд засгийн газар ямар мэдээллийг ашиглах вэ? • Шингээх чадавхын хязгаарыг засгийн газар хэрхэн давахгүй байх вэ? (жишээ нь орлогыг гадаад валютын зээлийг эргэн төлөх, эсхүл гадаад хөрөнгөд оруулан хадгалахад зарцуулах ёстой юу?) • Валютын бодит ханшийн чангарал эсхүл валютын ханш болон орлогын савлагаа зэрэг баялгаас хамаарах байдалтай холбоотой болзошгүй сөрөг нөлөөллийг бууруулахад төв банк хэрхэн туслах ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн орлогыг зарцуулах түвшин нь тус улсын шингээх чадавхтай уялдсан байх ёстой гэдэгт манай нам итгэдэг. Тиймээс бид дотоодын эдийн засаг үр дүнтэйгээр шингээж чадахаас давсан орлогыг гадаад өрийг эргэн төлөх эсхүл гадаадын хөрөнгөд оруулан хуримтлуулах үүргийг хүлээж байна.</i></p>
<p>Зарцуулалт нь орлогын богино хугацааны өөрчлөлтөөс ангид байх явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Богино хугацаанд зарлагыг жигдрүүлэх явдлыг удирдахын тулд төсвийн хүрээг засгийн газар шинэчлэх шаардлагатай юу? Тоон ямар зорилтууд үүнд зохимжтой вэ? Биелэлтийг хэрхэн хянах вэ? • Засгийн газар үндэсний баялгийн сан байгуулсан бол тус санг ил тод, эгэх хариуцлагатай, үр ашигтайгаар удирдах явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? Хөрөнгө оруулалтын стратеги нь сангийн зорилтуудыг биелүүлэх явдлыг баталгаажуулахын тулд юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Засгийн газрын зарцуулалтыг байгалийн баялгийн орлогын богино хугацааны хэлбэлзлээс салгах шаардлагатай гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс бид төсвийн өнөөгийн хүрээг эргэн хянах зөвлөл байгуулж, зарлагыг жигдрүүлэх талаар зөвлөмж гаргах үүрэг хүлээж байна.</i></p>

Ажлын хуудас G

VIII. Төрийн зарцуулалт

Суурь мэдээлэл: Их хэмжээтэй баялаг нь дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээнд гаргах шаардлагатай чухал ахиц дэвшлийг санхүүжүүлэх боломжийг олгодог. Харамсалтай нь улс орнууд энэ боломжийг олонтоо алдаж байсан. Хуримтлал, хөрөнгө оруулалтын түвшнийг засгийн газар оновчтой удирдаж чадсан ч гэсэн төрийн байгууллагууд баялгийн орлогыг эдийн засгийн хөгжилд чиглүүлэн зарцуулж тэр бүр чаддаггүй.

Төрийн зарцуулалтын үр нөлөө нь түүний үр ашгаас шууд хамаардаг бөгөөд үр ашгийг сайжруулахын үр шим шууд тодорч харагддаг бөгөөд төрийн хөрөнгө оруулалт нь бусадтай харьцуулахад илүү үр ашигтай улс орнуудын зарцуулсан доллар тутамд эдийн засгийн илүү их хэмжээтэй өсөлт гарч байдаг. Төрийн зарцуулалтыг чиглүүлэх болон уг үйл явцыг аль болох үр ашигтай удирдах явдлыг хангахад улс төрийн намууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Зарцуулалтын үйл явцын талаар нам хүчтэй байр суурьтай байх нь үр нөлөө нь тийм ч их биш, гэхдээ нийтэд тод харагдах төслүүдэд зарцуулалт хийх популист хандлагаас хамгаалах юм.

Жишээ нь Ганын Ард түмний чуулган нам “олборлох салбарын орлогыг Гана улсын ард түмний хөгжлийн төлөвлөгөө болон бодлогын зорилтуудад нийцсэн хөрөнгөд оруулах явдлыг хангах” хэд хэдэн үүрэг амлалтыг авсан байдаг. Үүнд олборлох салбарын орлогоос хэт хамааралтай байдлыг бууруулах, орон нутгийн эрх бүхий байгууллагуудад төлөх роялтийг дахин хянах, бүх орлогын хагасыг нь хуримтлуулах замаар үе хоорондын тэгш байдлыг хангах зэрэг үүргүүд орсон.

Энэ чиглэлээр бодлогын байр суурийг тодорхойлоход хуваарилалтын үр ашиг (нийтийн хөрөнгийг хуваарилах болон зарцуулахдаа засгийн газрын тэргүүлэх чиглэлүүдийг бодолцох), орлогын хуваарилалт (ялангуяа төсвийн гадуурх зарцуулалтын эрсдэлийг анхаарах), төсвийн гүйцэтгэл болон үйл ажиллагааны үр ашиг (төрийн үйлчилгээг хүргэх болон мөнгөний хариуд үнэ цэнэ бий болгохыг зорин төсөвлөгдсөн нийтийн хөрөнгийг үр ашигтайгаар удирдах чадвар) болон энэ бүх үйл явцад эгэх хариуцлагыг хэрхэн хангахыг нам судлан үзэх шаардлагатай.¹⁷⁸

178 Энэ хүснэгтийн асуултуудыг Төрийн зарцуулалт ба эгэх хариуцлагын хүрээнээс авч ашигласан бөгөөд баялгаас хамааралтай улс оронд холбогдох асуудлуудад түлхүү ач холбогдол өгсөн болно.

Өртөг зардал ба алдагдах боломж

Үндэсний төлөвлөгөөнд уялдуулан зарцуулалтыг хийхтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Урт хугацааны стратегид нийцэх зарцуулалт болон өнөөгийн хэрэгцээнд уян хатан хандах шаардлага хоёрын зохих тэнцвэрт харьцаа
- Төсвийг боловсруулах өнөөгийн тогтолцоог сайжруулахтай холбоотой гарах санхүү болон цаг хугацааны өртөг зардлыг (жишээ нь бусад яамдын оролцоо нэмэгдэх) үйл явц сул байхтай холбогдон гарах эрсдэлтэй (жишээ нь хэтрүүлсэн болон дутсан зарцуулалт, үргүй зардал г.м.) дэнсэлсэн харьцуулалт

Төсвөөс гадуурх зарцуулалттай холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Төсвөөс гадуурх зарцуулалтын санхүү, эдийн засаг, улс төрийн өртөг зардал болон төсвөөс гадуурх зарцуулалтын үндэслэл бодитой эсэх

Орон нутгийн орлогын хуваарилалттай холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:**

- Баялаг ихтэй орон нутгийн засаг захиргаа болон үндэсний засгийн газрын хоорондын улс төр, эдийн засгийн өнөөгийн харилцаа, мөн орон нутгийн өмчлөл, эсхүл төсвийн бие даасан байдлын талаар хүлээлт үүссэн байгаа эсэх
- Орон нутгийн засаг захиргааны олборлолттой холбоотой төсвийн үүрэг хариуцлага
- Мөнгийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулах болон нөөц баялгийн орлогын менежментийн өвөрмөц сорилтуудыг шийдэх орон нутгийн засаг захиргааны чадавх

**Эдгээр асуултуудыг дээр Ажлын хуудас G.V. Орон нутгийн үр нөлөө хэсэгт мөн оруулсан бөгөөд тус асуудлыг чиглэлийг хэлэлцүүлэхээр сонгоогүй тохиолдолд л энэ хэсэгт авч үзнэ.

Бодлогын эдгээр асуудлуудын талаарх нэмэлт мэдээллийг Тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээний Дүрэм 9 болон баялгийн хараал, төсвийн дүрэм ба байгалийн баялгийн сангууд, орлогын менежмент ба хуваарилалт, ил тод байдлын арга механизм ба хөдөлгөөнүүдийн тухай ББЗХ-ийн мэдээллийн хуудаснаас тус тус авна уу.¹⁷⁹

179 Баялгийн хараал мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-resource-curse>; Төсвийн дүрмүүд ба байгалийн баялгийн сангууд мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-fiscal-rules-and-natural-resource-funds>; Орлогын менежмент ба хуваарилалт мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-revenue-management-and-distribution>; Ил тод байдлын арга механизм ба хөдөлгөөнүүд мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-transparency-mechanisms-and-movements> хаягаар тус тус авч үзнэ уу.

Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн чиг баримжаа
Орлогыг хэрхэн бүртгэж, тайлагнах ёстой талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Ямар нөхцөлд орлогын зарим хэсгийг төсвөөс гадуур зарцуулахыг зөвшөөрөх талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Баялгийн орлогыг хэрхэн зарцуулах ёстой талаар намын үндсэн гишүүд, суурь сонгогчид ямар бодолтой вэ? Өргөн олон нийт юу гэж бодож байгаа вэ?	
Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн тогтолцоо
Төрийн зарцуулалт нь үндэсний төлөвлөгөөтэй уялдаж байгаа юу? Орлогыг зориулалтын дагуу зарцуулж байгаа юу?	
Орлогыг ил тод, эгэх хариуцлагатайгаар зарцуулж байгаа юу? Хяналтын ямар арга механизм үйлчилж байгаа вэ? Зарцуулалтыг хөндлөнгийн аудит хянадаг уу? ¹⁸³	
Төсвөөс гадуурх (жишээ нь ТӨК, хуримтлалын сан эсхүл хөгжлийн банкны) шилжүүлгийг засгийн газар зөвшөөрдөг үү? Хэрэв тийм бол ямар нөхцөл байдалд зөвшөөрдөг, мөн түүнийг хэрхэн бүртгэдэг вэ?	
Бодлогын сонголтууд	Байр суурь
<p>Төрийн зарцуулалт үндэсний төлөвлөгөөтэй уялдсан байх явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Үндэсний болон салбарын төлөвлөгөөг төсөв зохиох үйл явцад албан ёсоор нэгтгэх ёстой юу? • Төрийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг үндэсний болон салбарын төлөвлөгөөнд үндэслэн боловсруулж, үнэлэх ёстой юу? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн орлогын зарцуулалтыг үндэсний төлөвлөгөөтэй нийцүүлэх ёстой гэдэгт манай нам итгэдэг. Тиймээс бид баялгийн салбарын стратегийг үндэсний хөгжлийн төлөвлөгөөнд нэгтгэх үүрэг хүлээж байна.</i></p>
<p>Орлогыг ил тод, эгэх хариуцлагатайгаар хуваарилж, төсвөөс гадуурх шилжүүлэг, зарцуулалтаас зайлсхийх явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Засгийн газрын баялгийн орлогоос хийх бүх зарцуулалтыг үндэсний төсвийн хүрээнд батлах шаардлагатай юу? • Төрийн өмчит компани, хуримтлалын сан, эсхүл хөгжлийн банк төсвөөс гадуур орлого авахыг зөвшөөрөх ёстой юу? Хэрэв тийм бол ямар үндэслэл байх шаардлагатай вэ? Ийм орлогыг ил тод, эгэх хариуцлагатай, үр ашигтайгаар удирдах явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн орлогыг ил тод, эгэх хариуцлагатайгаар хуваарилах ёстой гэдэгт манай нам итгэдэг. Тиймээс бид баялгийн бүх орлогыг улсын төсөвт төвлөрүүлэн засгийн газрын төв дансаар дамжуулан зарцуулах үүрэг хүлээж байна.</i></p>

183 Өнөөгийн тогтолцоо тухай мэдээлэл БЗИ-ийн 2.1.4а-2.1.4d асуултад тус тус агуулагдсан байх боломжтой

<p>Төсвийн орлогыг зориулалтын дагуу зарцуулах явдлыг засгийн газар хэрхэн хангах вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Зарцуулалтад тавих ямар хяналт, үүрэг амлалтын ямар төлөвлөгөөг нэвтрүүлэх ёстой вэ? • Төрийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг төлөвлөгөөний дагуу хэрэгжүүлэх явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? • Төрийн худалдан авах үйл ажиллагааг урьдчилан харах боломжтой бөгөөд түүнд нээлттэй, өрсөлдөөнт тендер шалгаруулалтын үйл явцыг ашиглах явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгаар санхүүжүүлэх аливаа төслийг ил тод, эгэх хариуцлагатайгаар гүйцэтгэх ёстой гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс бид ийм бүх төслийн хувьд зарцуулалтыг хянах болон үүрэг амлалтын төлөвлөгөөг нэвтрүүлэх үүрэг хүлээж байна.</i></p>
<p>Орлого болон төрийн зарцуулалтыг илүү сайн бүртгэж, тайлагнах болон төрийн зарцуулалтад хүчтэй хяналт тавих явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Төрийн зарцуулалтыг (үүнд баялгийн орлогоор төсвөөс гадуур хийх аливаа зарцуулалтыг) хэрхэн бүрэн бүртгэж, тайлагнах вэ? • Төсвийн болон түүнээс гадуурх урсгал зардалд хараат бус аудит хийх, хяналт тавих явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? • Төрийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг хэрхэн бүртгэж, тайлагнах ёстой вэ? • Төрийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдэд хөндлөнгийн аудит, үнэлгээ хийх ёстой юу? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Бүртгэлийн болон тайлагналын хамгийн дээд эрэмбийн стандартуудад нийцүүлэн байгалийн баялгийн бүх орлого, түүнтэй холбоотой зарцуулалтыг удирдах ёстой гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс бид бүх зарцуулалтад тогтмол, иж бүрэн, хөндлөнгийн аудит хийлгэх үүрэг хүлээж байна.</i></p>
<p>Орлогыг орон нутгийн засаг захиргаанд хуваарилах ёстой юу?*</p> <ul style="list-style-type: none"> • Хэрэв тийм бол ямар төрлийн орлогыг орон нутгийн эрх бүхий ямар байгууллагад хуваарилах вэ? Орлогыг хэрхэн хуваах, мөн ийм шилжүүлгийг сайтар тодорхойлсон зорилтууд дээр үндэслэн цаг хугацаанд нь, зохих хувь хэмжээгээр хийхийн тулд юу хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялгийн ашиглалтаас төлөх роялтийн багахан хувийг олборлолт явагдаж буй нутгийн засаг захиргаатай хуваалцах ёстой гэж манай нам итгэж байна. Тиймээс бид орон нутгийн түвшинд шилжүүлэг хийх ил тод, эгэх хариуцлагатай арга механизмыг хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээж байна.</i></p>

** Эдгээр асуултуудыг дээр Ажлын хуудас G.V. Орон нутгийн үр нөлөө хэсэгт мөн оруулсан бөгөөд тус асуудлыг чиглэлийг хэлэлцүүлэхээр сонгоогүй тохиолдолд л энэ хэсэгт авч үзнэ.

Ажлын хуудас G

IX. Хувийн хэвшлийн хөгжил

Олборлолтын мөчлөг дууссаны дараа ч хөгжлийг тэтгэж байх үүднээс компаниуд ил тод, эгэх хариуцлагатайгаар, шударгаар ажиллаад зогсохгүй баялгийн салбар нь бусад салбарын өсөлтийг өдөөж, бүхий л эдийн засагт үр өгөөжөө өгөх явдлыг засгийн газар хангах шаардлагатай.

Олон нийтийн анхаарал, шаардлага олборлох салбарт бий болж буй хязгаарлагдмал тооны ажлын байранд төвлөрдөг хэдий ч энэ нь хувийн хэвшлийн оруулах боломжтой санхүүгийн бус хувь нэмрийн багахан хэсэг бөгөөд ийм явцуу үзлийг тэлэх, хүлээлтийг удирдах, энэ бүх эрч хүчийг эдийн засгийг төрөлжүүлэх асуудалд чиглүүлэх онцгой боломж намуудад бий. Хариуцлагатай бизнесийг дэмжих зохих орчныг бүрдүүлэх зарчмуудыг бодлогын байр сууринд тодорхойлж өгөх нь ийм хүчин чармайлтад дэмжлэг болно. Мөн хувийн хэвшлийг бүхэлд нь бэхжүүлж, ингэхдээ болж өгвөл эдийн засгийг бодлоготойгоор төрөлжүүлэх үр дүнд нийцүүлэн баялгийн компаниудын мэдлэг туршлага болон оролцоог ашиглах бодлого, арга механизмыг тодорхойлж өгөх боломжтой. Ажлын байр бий болгох, орон нутгийн бараа үйлчилгээг худалдан авах, бусад ашиглагчид хэрэглэх боломжтой баялгийн салбартай холбоотой дэд бүтцийг барих, хямд эрчим хүч, нефть-химийн эсхүл эрдсийн бүтээгдэхүүнээр салбарыг хангах зэргээр дамжуулан ийм үр дүнд хүрэх боломжтой.

Өртөг зардал ба алдагдах боломж

Орон нутгийн агууламжтай холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Төслүүдийн үргэлжлэх хугацаанд олборлох салбарт хэчнээн шууд болон шууд бус ажлын байр бодитойгоор бий болох вэ?
- Эдгээр ажлын байрны хувьд шаардагдах ур чадварын түвшин болон уг ур чадварыг (өнөөдөр байхгүй бол) дотоодын ажиллах хүчинд эзэмшүүлэхэд шаардагдах хөрөнгө оруулалт
- Үйлчилгээ, гэрээт ажлын хэрэгцээг хангах дотоодын компаниудын чадавх, орон нутгийн компаниудыг үр ашигтай оролцуулахад (өнөөдөр тийм биш бол) шаардагдах хөрөнгө оруулалтын хэмжээ

Олборлолттой уялдсан дэд бүтэцтэй холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Олборлолтын талбай болон ойролцоо нутгийнхны дэд бүтцийн өнөөгийн болон ирээдүйн хэрэгцээ, түүнийг хангахад дэд бүтцийг шинээр барих болон одоо байгааг нь өөрчлөхөд шаардагдах цаг хугацаа болон санхүүгийн зардал
- Нэмэлт дэд бүтцийг бий болгосноор ойролцоох нутгийнханд үзүүлэх эдийн засгийн болон хөгжлийн боломжит үр нөлөө
- Цаашид дэд бүтцийг арчлан засварлахтай холбогдон гарах зардал
- Дэд бүтцийг хуваалцан хэрэглэх явдлыг зөвшөөрөхийн санхүүгийн болон эдийн засгийн үр дагавар

Боловсруулах шатны хөрөнгө оруулалттай холбоотой бодлогын байр суурийг боловсруулахад дараах зүйлсийг авч үзэх нь онцгой чухал:

- Дотоодын боловсруулах байгууламж байгуулахын цаг хугацааны болон санхүүгийн өртөг зардлыг боловсруулсан бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэ цэнийн өсөлттэй дэнсэлсэн харьцуулалт
- Боловсруулсан баялгийг улсдаа хэрэглэх боломж, хэрэглээний түвшний нэгжид ногдох өртгийг тухайн бүтээгдэхүүний гадаад зах зээл болон гадаад дахь эрэлтийн өртөгтэй дэнсэлсэн харьцуулалт

Бодлогын эдгээр асуудлуудын талаарх нэмэлт мэдээллийг Тунхагийн Суурь үнэлгээний хүрээний Дүрэм 10 ба 11 болон Олборлолттой холбоотой дэд бүтэц болон орон нутгийн агууламжийн тухай ББЗХ-ийн мэдээллийн хуудаснаас тус тус авна уу.¹⁸¹

Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн чиг баримжаа
Баялгийн олборлолт эдийн засагт илүү өргөн хүрээнд үр өгөөжөө өгөх талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Хувийн компаниуд орон нутгийн эдийн засгийн хөгжилд хэрхэн хувь нэмэр оруулах ёстой талаар нам (албан эсхүл албан бус, мөн нийтэд ил эсхүл дотоод) байр суурьтай юу? Хэрэв тийм бол уг байр суурь нь юу вэ?	
Баялгийн олборлолт эдийн засагт илүү өргөн хүрээнд үр өгөөжөө өгөх болон хувийн компаниуд орон нутгийн эдийн засгийн хөгжилд хэрхэн хувь нэмэр оруулах ёстой талаар намын үндсэн гишүүд, суурь сонгогчид ямар бодолтой вэ? Өргөн олон нийт юу гэж бодож байгаа вэ?	

181 Олборлолттой холбоотой дэд бүтцийн талаарх мэдээллийн хуудсыг <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-extractives-linked-infrastructure>, Орон нутгийн агууламж мэдээллийн хуудсыг <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-local-content> хаягаар тус тус үзнэ үү.

Чиглүүлэх асуултууд	Өнөөгийн тогтолцоо
Олборлох салбарын бус хувийн хэвшлийг хөгжүүлэх хууль эрх зүй болон зохицуулалтын өнөөгийн хүрээ юу вэ? Түүнийг зохих ёсоор хэрэгжүүлдэг үү?	
Тус улсад үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа олборлох болон бусад салбарын бизнесүүдэд тулгардаг үндсэн сорилт, бэрхшээлүүд юу вэ?	
Тус улсын боловсрол, эрүүл мэндийн түвшинтэй холбоотой гол сул талууд юу вэ? Эмэгтэйчүүд эдийн засагт хэрхэн оролцох боломжтой вэ?	
Баялгийн салбар эдийн засагт илүү өргөн хүрээнд үр өгөөжөө өгөх явдлыг хангахын тулд засгийн газар өнөөдөр юу хийж байгаа вэ? Орон нутгийн агууламжтай холбоотой шаардлага болон бусад арга замаар дотоодын ажиллагсад уг салбарт ажиллах боломж бий юу?	
Салбарын дэд бүтцийг бололцоотой үед нь гуравдагч тал ашиглах хуулийн болон практик боломж бий юу?	
Байгалийн баялгийг дотооддоо боловсруулж, ашигладаг уу?	
Бодлогын сонголтууд	Байр суурь
<p>Ерөнхий зориулалтын хөрөнгө оруулалтыг хийж, баялгийн бус салбарын өсөлтөд саад учруулах гацааг арилгах явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Засгийн газар нийт улс орны ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс, хэн нэгний ивээл нөлөө бус эдийн засгийн үндэслэлд тулгуурлан хувийн компаниудтай хэрхэн харилцах ёстой вэ? • Улс орны өнөөгийн биет дэд бүтэц болон хувийн хэвшлийн хэрэгцээ шаардлага хоорондын зөрүүг тодорхойлж, шийдвэрлэхийн тулд юу нэмж хийх ёстой вэ? • Дотоодын барилгын үйлчилгээний саад тотгор, зөрүүг тогтоон шийдвэрлэхийн тулд засгийн газар нэмэлт ажил хийх ёстой юу? • Санхүүгийн тогтолцоонд байгаа саад тотгор, зөрүүг тогтоон шийдвэрлэхийн тулд засгийн газар нэмэлт ажил хийх ёстой юу? • Улс орны эрүүл мэнд, боловсролын түвшинд байгаа сул талуудыг тодорхойлж, шийдвэрлэхийн тулд юу хийх ёстой вэ? • Эмэгтэйчүүд эдийн засагт хувь нэмрээ бүрэн оруулах явдлыг хангахтай холбоотой сул талуудыг тодорхойлж, шийдвэрлэхийн тулд юу хийх ёстой вэ? • Бизнесийн зохицуулалтын сул талуудыг тодорхойлж, шийдвэрлэхийн тулд юу нэмж хийх ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Баялгийн бус салбарын өсөлтийг гацаах саадыг засгийн газар арилгах ёстой гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс бид барилгын салбар болон санхүүгийн тогтолцоонд баялгийн салбараас хамаарч үүсэж, эсхүл хүндэрч байгаа саад гацааг тодруулах төлөвлөгөөг боловсруулах үүрэг хүлээж байна.</i></p>

<p>Дотоодын бизнесүүд болон ажиллагсад олборлох салбарт үйл ажиллагаагаа явуулах боломж, чадавхтай байх явдлыг хангахын тулд засгийн газар юу хийх ёстой вэ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Орон нутгийн оролцооны саад тотгорыг арилгахын тулд юу хийх ёстой вэ? • Орон нутгийн агууламжийн дүрмүүд байх шаардлагатай юу? Хэрэв тийм бол тэдгээр нь орон нутгийн чадавхад нийцэж, хэт хамгаалалтаас зайлсхийх болон авилгаас ангид байх явдлыг хангахын тулд юу хийх ёстой вэ? Компаниудын эдгээр дүрмийг биелүүлж байгаа байдал болон үүнийг дэмжих арга хэмжээнүүдээ засгийн газар хэрхэн хянаж, хэрэгжилтийг хангах ёстой вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Дотоодын бизнесүүд болон ажиллагсад олборлох салбарт ажиллах явдлыг хангахын тулд засгийн газар илүү ихийг хийх ёстой гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс бид тус салбарын орон нутгийн агууламжийн талаарх шуударга, зохистой дүрмүүдийг тогтоох үүрэг хүлээж байна.</i></p>
<p>Эдийн засгийн хувьд боломжтой тохиолдол бүрд олборлох салбарын дэд бүтцийг гуравдагч талуудад нээж өгөх явдлыг засгийн газар хангах шаардлагатай юу?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Дэд бүтцийн боломжит бусад ашиглагчидтай олборлох компаниуд зохицуулалт хийхэд туслах зорилгоор юу хийх ёстой вэ? • Дэд бүтцийг хуваалцан ашиглахыг зохион байгуулахын өртөг зардал, үр өгөөжийг хэрхэн үнэлэх вэ? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Байгалийн баялагтай холбоотой дэд бүтцийг бусадтай хуваалцах нь нийт эдийн засагт үр өгөөжтэй гэдэгт манай нам итгэж байна. Тиймээс бид баялгийн салбарын компаниуд дэд бүтцийн бусад боломжит ашиглагчидтай зохицуулалт хийхэд нь дэмжлэг үзүүлэх үүрэг хүлээж байна.</i></p>
<p>Газрын тос, байгалийн хий, ашигт малтмалыг дотооддоо ашигласнаас алдагдах боломжийн өртөг нь үр өгөөжөөс илүү тохиолдолд ч ийм боломжийг засгийн газар ашиглах ёстой юу?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Хэрэв тийм бол зах зээлийн хомсдол, дотоодын боловсруулалт болон борлуулалтын өртөг зардал, үр өгөөжийн талаарх хараат бус, чанартай үнэлгээг нийтлэх ёстой юу? 	<p><i>Байр суурийн жишээ: Улс орныхоо байгалийн баялгийг дотооддоо ашиглах ёстой гэдэгт манай нам итгэдэг. Тиймээс бид өртөг зардал, үр өгөөжийг нь ойлгохын тулд зах зээлийн иж бүрэн үнэлгээнд үндэслэсэн бодлогыг энэ асуудлаар боловсруулах үүрэг хүлээж байна.</i></p>

Ажлын хуудас Н: Дүгнэлт асуултууд

Ажлын хуудас F-д болон G-д тус тус боловсруулсан алсын харааны мэдэгдэл болон тодорхой асуудалтай холбоотой байр суурийг дахин хянахад энэ ажлын хуудсыг ашиглана.

Зорилтууд:

1. Чиглүүлэгч асуултуудыг ашиглан алсын харааны мэдэгдэл болон шийдвэрийн хэлхээний дагуух тодорхой асуудлаарх байр суурийн цогц байдал, ил тод байдал ба эгэх хариуцлагын сайн практик туршлагатай нийцэх байдлыг үнэлж, “Цогц байдал” баганад тийм, үгүй, эсхүл тодорхой биш гэж тэмдэглэнэ.
2. Алсын харааны мэдэгдэл болон тодорхой асуудлаарх байр суурийн улс төрийн хувьд бодитой орших боломжийг “Орших боломж” баганад тайлбарлана.

Цогц байдалтай холбоотой асуултуудын аль нэгэнд нь “үгүй” эсхүл “тодорхой бус” гэж хариулсан бол байр суурийг эргэн нягтлах шаардлагатай байж болзошгүй. Намын шийдвэр гаргах байгууллагад хүргэж батлуулахаас өмнө байр суурийг турших зорилгоор орших боломжтой холбоотой асуултуудыг (намын хувьд чухал бусад асуултуудаар эдгээрийг нөхөх ёстой) гаргасан болно.

Чиглүүлэх асуултууд	Цогц байдал		
	Тийм	Үгүй	Тодорхой бус
• Бодлогын байр суурь нь улс орны баялгийн өв, түүнийг хэн өмчилдөг, олборлолтын зэрэг ба сөрөг нөлөөлөл зэрэгт тулгуурлаж, эдгээрийн талаар тодорхой ойлголтыг өгч чадаж байна уу?			
• Баялгийн менежментийн тодорхой, хүртээмжтэй үндэсний стратегийг боловсруулах үндсийг байр сууриар тодорхойлж өгч байна уу?			
• Бүх талуудын хувьд шийдвэр гаргалт, түүний үр дагаврыг бодитоор ойлгож, нягтлахад шаардагдах баялгийн менежмент нь ил тод байх явдлыг байр сууриар хангаж чадаж байна уу?			
• Хяналтын байгууллагууд болон бусад талууд засгийн газрын албан тушаалтнуудтай хариуцлага тооцох явдлыг байр сууриар дэмжиж байна уу?			
• Иргэдийн гол хэсгийн дэмжлэгийг авч, засгийн газрын гишүүдтэй хариуцлага тооцоход тухайн байр суурь тустай байна уу?			
• Асуудлын цөөн хэдэн чиглэлээр хязгаарлагдаж байгаа бол улс орны хувьд чухал байж болох бусад асуудлыг уг байр суурийн хүрээнд тооцож үзсэн байна уу?			

Чиглүүлэх асуултууд	Орших боломж
Санал болгож буй чиглэл нь намын өнөөгийн байр сууриас ямар байдлаар ялгаатай вэ?	
Шинэ байр суурь болон намын ерөнхий үзэл суртал хоёр хоорондоо тодорхой холбоотой байна уу?	
Тухайн байр суурь нь бусад намын нийтэд ил мэдэгдэж буй байр сууриас юугаараа ялгаатай вэ?	
Намын үндсэн гишүүд болон илүү өргөн хүрээний сонгогчдын хувьд уг байр суурь нь дэмжлэг хүлээх хэр магадлалтай вэ?	
Тухайн байр суурийг ерөнхийдөө үйлдэлд хөтөлсөн бөгөөд тодорхой, хэмжигдэхүйц, даалгаж болох, бодитой, цагаа олсон (SMART) байдлаар томъёолж чадсан уу?	
Тухайн байр суурийг хэрэгжүүлэх өртөг зардал өндөр, алдагдах боломж ихтэй бол өртөг зардал, өгөөжийн харьцааг намын зүгээс хэрхэн зөвтгөж хамгаалах вэ?	

Ажлын хуудас I: Хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө

Байгалийн баялгийн бодлогын шинэ байр суурийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөг гаргахдаа доорх хүснэгтийг ашиглана.

Зорилтууд:

1. Тодорхой асуудалтай холбоотой байр сууринд тусгагдсан үндсэн үүрэг амлалтыг асуудлын чиглэл бүрийн хувьд “Үүрэг амлалт” баганад жагсаана. Жишээг саарал өнгөөр оруулж өгсөн.
2. “Бодит үйлдэл” баганад нам хийхээр зорьж байгаа зүйлсийг боломжтой бол цаг хугацааны хуваарийн хамт жагсаан бичнэ. Жишээг саарал өнгөөр оруулж өгсөн.
3. “Хандлага” баганад холбогдох чиглүүлэх асуултад хариулж, тухайн байр суурийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой ерөнхий төлөвлөгөөг тоймлоно.

Асуудлын чиглэл	Үүрэг амлалт	Бодит үйлдэл
2. Ил тод байдал ба эгэх хариуцлага	Байгалийн баялгийн орлого, хуримтлал, гэрээ хэлэлцээрийн бүрэн ил тод байдал	<ul style="list-style-type: none"> • Орлого, холбогдох дансны бүх өгөгдлийг тогтмол, хугацаанд нь, дэлгэрэнгүй бөгөөд нээлттэй өгөгдлийн хэлбэрээр нийтлэх • Бүх гэрээ хэлэлцээрийг жилийн эцэст нээлттэй өгөгдлийн хэлбэрээр нийтлэх
	Байгалийн баялгийн менежментийн хараат бус аудит	<ul style="list-style-type: none"> • Засгийн газрын байгалийн баялгийн удирдлагад аудитын дээд байгууллага аудит хийх боломжтой байх, аудитыг иж бүрэн, шуурхай нийтлэх, мөн аудитын үр дүнд засгийн газар хариу арга хэмжээ авах явдлыг хангах
1. Стратеги, хууль эрх зүйн хүрээ ба институци		
2. Ил тод байдал ба эгэх хариуцлага		
3. Хайгуул, лиценз олголт, үйл ажиллагааны хяналт		
4. Татвар ногдуулалт ба компанийн бусад төлбөр		
5. Орон нутгийн үр нөлөө		
6. Төрийн өмчит компаниуд		
7. Орлогын менежмент		
8. Төрийн зарцуулалт		
9. Хувийн хэвшлийн хөгжил		
Чиглүүлэх асуултууд		Хандлага
<ul style="list-style-type: none"> • Байр суурийг намын хүчин төгөлдөр мөрийн хөтөлбөрт хэрхэн нэгтгэх вэ? 		
<ul style="list-style-type: none"> • Тухайн байр сууриар үйл ажиллагааг манлайлах ажлыг нам дотроос хэн хариуцах вэ? 		

• Тухайн байр суурьтай холбоотойгоор нам хэрхэн хариуцлага хүлээх вэ?	
• Өөрчлөгдөх нөхцөл байдалд тохирсон байх явдлыг хангахын тулд байр суурийг хэзээ, хэрхэн дахин хянах вэ?	
• Байр суурийг бодитоор хэрэгжүүлэх ойрын ирээдүйн боломжууд юу вэ? (сонгууль, хуулийн шинэчлэл г.м.)	
• Байр суурийг бодитоор хэрэгжүүлэхэд намаас гадуур хамтран ажиллах, зөвшилцөл бий болгох ямар шаардлага байгаа вэ?	

Зөвлөлдөж, байр суурийг эцэслэх

Эх нооргийг бэлдэх үйл явцад ашиглах болон хэрэгжүүлэх ажлыг дэмжих явдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор ажлын хэсэг байр суурийн төсөлд илүү өргөн хүрээнд буюу намын гишүүд, хөндлөнгийн сонирхлын бүлгүүд болон экспертүүдийн саналыг авах хэрэгтэй. Үйл явцын энэ үе шатанд зөвлөлдөх шаардлагатай дотоодын болон хөндлөнгийн сонирхлын бүлгүүд болон хэрхэн зөвлөлдөхийг тодорхойлсон Ажлын хуудас С-г эргэн авч үзэх нь нэн чухал юм.

Намууд ихээхэн өвөрмөц хандлагыг ашигласан сонирхолтой жишээ бол Перу улс юм. Хоёр нам олон сонирхлын бүлгийг оролцуулан хэлэлцүүлэх үйл явцыг ашиглалгүйгээр байр сууриа боловсруулан гаргасан тул жирийн гишүүдийн дэмжлэгийг авч, ашиг сонирхлыг нь тусгаж чадаагүй. Харин өөр нэг нам болон бас нэгэн эвсэл нам дотроо бодлогоор зохион байгуулсан яриа хэлэлцүүлгийг ашиглан нарийвчилсан байр суурийг боловсруулсан.¹⁸² Өмнөд Африкийн эрх баригч Африкийн үндэсний конгресс нь холбоонд түншлэгчид болон бүс нутгийн төлөөлөгчдийн оролцоотой намын бага хурлаар байр суурийг мэтгэлцдэг байна.

Түүнчлэн санал авах, төсөөллөө турших, дэмжлэгийг баталгаажуулж эхлэх сайн арга бол олон нийтийн зөвлөлдөөнийг зохион байгуулах явдал юм. Гана улсад газрын тос нээж илрүүлсний дараа өргөн хүрээнд зохион байгуулагдсан олон нийтийн зөвлөлдөөн нь гол хуулиудын төслийг бэлдэх явцыг мэдээллээр хангаад зогсохгүй газрын тосны баялгийн боломж болон сорилтуудын талаар олон нийтийн мэдээллийг нэмэгдүүлэхэд ихээхэн өгөөжтэй байсан.¹⁸³

Зөвлөлдөөний дараагаар ахлах эх ноорог боловсруулагч гарсан саналыг нэгтгэх бөгөөд аливаа зөрөлдөөнтэй үзэл бодлыг хэрхэхийг ажлын хэсэгтэй зохицож шийднэ. Баялгийн засаглалын асуудал олон тохиолдолд ихээхэн маргаантай байдаг тул шийдвэрлэх боломжгүй байх тохиолдол үүсэх өндөр магадлалтай бөгөөд энэ үед асуудлуудыг ажлын хэсгийн зүгээс намын удирдлагад шат ахиулан шилжүүлж болох юм. Үүнийг эцэслэж дуустал эх нооргийг бэлдэх үйл явцад оролцож байсан салбарын экспертүүд асуултад хариулах боломжтой байвал сайн.

Намын ерөнхий батламжийг авах

Бодлогын байр суурийг эцэслэн боловсруулсны дараагаар ажлын хэсэг намаар батлуулахаар өргөн барих шаардлагатай. Өмнөд Африкт эрх баригч Африкийн үндэсний конгресс нь Эдийн засгийн шилжилтийн хорооны гаргасан бодлогоор таван жил тутам зохиогддог үндэсний чуулганаараа санал хураадаг.¹⁸⁴ Норвегид намын байр суурийг мөн бүх нийтийн сонгуулиас нэг эсхүл хоёр жилийн өмнө зохиогддог намын чуулганы хуралдаанаар эцэслэн шийддэг.¹⁸⁵

182 Перугийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

183 Ганын кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

184 Норвегийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

185 Өмнөд Африкийн кэйс судалгааг хоёрдугаар бүлгээс үзнэ үү.

Төлөвлөлт, эх ноорог бэлдэх үйл явцад намын дээд удирдлага, холбогдох бусад талууд оролцох нь бат бөх зөвшилцөлд хүрэх, батлах үед дэмжих байдлыг нэмэгдүүлдэг болохыг Ганад явагдсан олон намын оролцоот үйл явц (Шигтгээ 3.4-ийг үзнэ үү) харуулсан. Хэрэгжүүлж болох өөр нэг арга хэмжээ бол баримт бичгийн эцсийн хувилбарыг болж өгвөл байгалийн баялгийн мэдлэг туршлагатай бөгөөд/эсхүл засаглалын асуудлыг өмнө нь манлайлж ирсэн намын нэр нөлөөтэй гишүүн ажлын хэсгийн нэрийн өмнөөс удирдлагад танилцуулах явдал юм.

Баялгийн бодлогын байр суурийн эцсийн хувилбарыг намын удирдлага зөв ойлгож, хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай. Баялгийн засаглалын асуудлыг ойлгох явдал тааруухан хэдий ч бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой олон асуудлыг хөнддөг тул ялангуяа хэрэгжилтэд оролцох олон гишүүдийн баттай дэмжлэгийг авах явдлын ач холбогдлыг улам бүр нэмэгдүүлж байдаг. Жишээлбэл, тухайн байр сууринд байгаль орчны нөлөөллийн асуудал хүчтэй тусгагдсан бол байгаль орчны яам, байгалийн баялгийн яам болон парламентын холбогдох хороодод ажиллах намын гишүүд тухайн стандарт, түүний ач холбогдлын талаар тодорхой ойлголттой байх нь нэн чухал.

Энэхүү удирдамжид тусгасан ажлын хуудаснууд нь үйл явцыг өрнүүлэхэд тустай байгаад зогсохгүй санаа бодлыг бүгдийг нь тусгасан байх тул эцэслэн батлах үед гар дор байвал хэрэгтэй. Ялангуяа Ажлын хуудас А болон Н-ийн хувьд асуудлын зарим чиглэлүүдэд яагаад илүү ач холбогдол өгсөн болон байр суурь цогц бөгөөд орших магадлалтайг тайлбарлахад тустай.

Байр сууриа түгээх

Боломжит орлого болон олборлолтын түвшинтэй холбоотой том тоонууд олон нийтийн хүлээлтийг хөөрөгдөж, сайн боловсруулсан бодлогыг хэрэгжүүлэх явдлыг улс төрчдийн хувьд хүндрүүлж мэднэ. Үүнээс гадна салбар нь ихээхэн ээдрээтэйг бодолцвол сонгогчид болон иргэд олон нийт тухайн байр суурийг сайтар ойлгох нь намын хувьд ихээхэн чухал. Ийм нөхцөлд нам өөрийн тэргүүлэх чиглэл, үүрэг амлалт, мэдлэг туршлагыг сонгуулийн өмнө мэдэгдэж, сонгуулийн дараа хэрэгжилтийг хангахад саад учруулж болзошгүй популист хандлагуудыг сарниулах боломжтой.

Шинэ байр суурийг танилцуулах, түгээхэд хэд хэдэн сонголтыг авч үзэж болно. Үйл явцын ерөнхий зорилго, байр суурийн хэлбэр, мөн хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнөөс ямар арга зам хамгийн тохиромжтой байх нь хамаарна. Тухайн байр суурийг сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт нэгтгэн оруулах зорилгоор боловсруулсан тохиолдолд намын мөрийн хөтөлбөрийг танилцуулах үйл явцын хүрээнд гаргах товхимолд нэгтгэх боломжтой. Тухайн сэдвийн нийгэм эдийн засгийн ач холбогдлыг бодолцвол баялгийн засаглалын асуудалд онцгой анхаарал хандуулах нь зохимжтой бөгөөд нам үүнд зорьж байгаа бол тухайн байр суурийг тусдаа товхимол болгон хэвлэх талаар судлах хэрэгтэй.

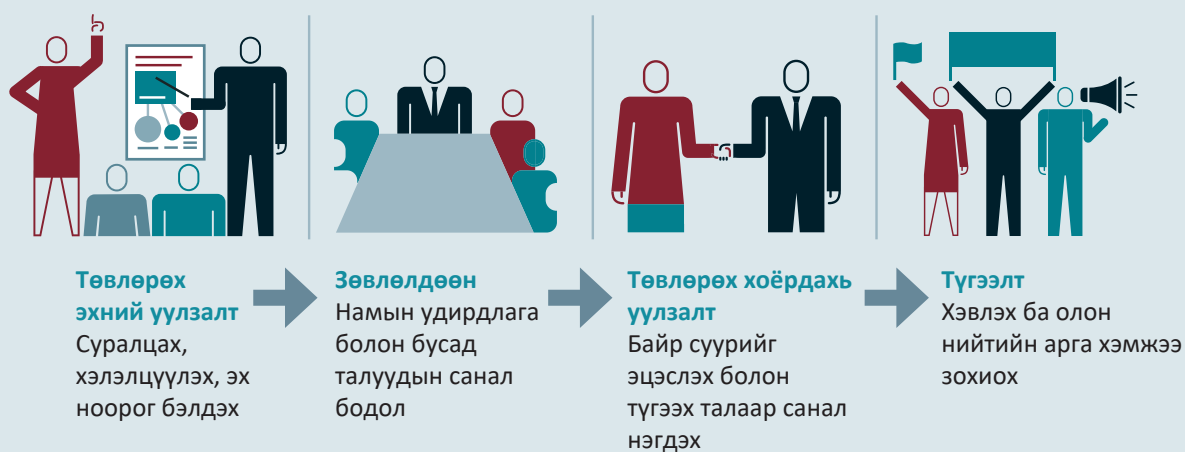
Дотооддоо түгээхийн хувьд намын дотоод сүлжээ, гишүүдийн шуудангийн жагсаалт, эсхүл намын мэдээллийн хуудсанд уг товхимлыг онцолж болох юм. Гадагшаа түгээхийн хувьд сонин хэвлэл, радио телевизээр ярилцлага өгөх, нийгмийн сүлжээнд мэдээлэл тавих, намын вэб сайтад байршуулах зэрэг аргыг ашиглаж болно. Түүнчлэн намын зүгээс олон нийтийн танилцуулгыг зохион байгуулж болно. Албан ёсны танилцуулга нь хэвлэл мэдээллийнхний сонирхлыг татах бөгөөд сонгогчдод байр суурийн талаар мэдээлснээр ийм чухал асуудлаар тодорхой байр суурьтай байсны үр өгөөжийг нэмэгдүүлж, дэмжлэгээ нэмэгдүүлэх боломжийг олгоно. Ганад 2016 оны сонгуулийн өмнө нэгдсэн арга хэмжээний үеэр улс төрийн дөрвөн нам баялгийн талаарх байр сууриа танилцуулсан бөгөөд

“Газрын тосны асуудлууд” вэб порталд гурван нам нь байр сууриа нийтэлснээр сонгогчид байр суурь болон холбогдох мэдээллийг сонгуулиас өмнө судлан нягтлах боломжтой болсон.¹⁸⁶ Гана дахь уг үйл явцын талаар нэмэлт мэдээллийг Шигтгээ 3.4-өөс үзнэ үү.

Шигтгээ 3.4: Ганад бодлогын байр суурийг тодорхойлсон нь

2015-2016 онд ББЗХ болон АСДҮОУХ нь баялгийн засаглалын талаарх бодлогын байр сууриа тодорхойлох үед нь Ганын улс төрийн дөрвөн гол намтай ажилласан

Эх ноорог бэлдэх үйл явц



¹⁸⁶ Вэб сайтыг <http://oilmatters.info/> хаягаар үзэж болно. Вэб сайтын тухай нэмэлт мэдээллийг <http://www.reportingoilandgas.org/launch-of-penplusbytes-amplifying-oil-and-gas-issues-project/> хаягаар авна үү.

Төвлөрөх эхний уулзалт

Намын төв байр болон парламентаас алслагдсан газар намууд дөрвөн өдрийн төвлөрөх уулзалтад оролцсоноор үйл явцыг эхлүүлсэн. Төвлөрөх уулзалтын нэг хэсэг нь намын бэлэн байдал болон ашиглах нөөц боломж дээр төвлөрсөн хэдий ч тэргүүлэх ач холбогдолтой асуудлын дөрвөн чиглэлээр бодлогын төв, иргэний нийгэм болон засгийн газрыг төлөөлөх олон улсын болон дотоодын экспертүүдийн удирдлага дор сургалт явуулахад үндсэн цагаа зориулан зарцуулсан.¹⁸⁷

Сургалтын бүх хэсгийг тэргүүлэх экспертүүд тухайн асуудлын чиглэлээр иж бүрэн тойм танилцуулгаар эхлүүлж, ингэхдээ улс орны болон олон улсын туршлагатай холбоотой суурь мэдээлэл болон өнөөгийн нөхцөл байдлыг онцолж, улмаар бодлогын боломжит сонголтуудыг алдагдах боломжийн хамтаар тоймлон хүргэж байв. Сургалтын хэсэг бүрийн дараа боломжит байр суурины талаар энэ бүлэгт нарийвчилсан байдлаар танилцуулсантай төстэй ажлын хуудаснуудыг ашиглан ажлын хэсэг дангаараа хэлэлцсэн. Ажлын хуудасны асуултуудад ажлын хэсгийн гишүүд хариулахаас эхлээд асуудлын чиглэл тус бүрээр бодлогын байр суурийг алхам алхмаар тодорхойлоход ажлын хэсгийн чиглүүлэгч, ахлах эх ноорог боловсруулагчид тодорхой зорилготойгоор удирдан залсан. Уулзалтын төгсгөлд боловсруулсан байр суурийг дахин хянаж, бүхэлдээ цогц бөгөөд хэрэгжүүлэх боломжтой болсоныг баталгаажуулахад хагас өдрийг зориулсан.

Тодорхой бүтэцтэй сургалт, эх ноорог бэлдэх ажлаас гадна бодлого боловсруулах үйл явцын салшгүй нэг хэсэг нь байнга суралцах явдал байв. Төвлөрөх уулзалтын ажлын хэсгийн хэлэлцүүлгийн үеэр болон түүний дараа намын гишүүдийн тавих техникийн шинжтэй асуултад хариулахад бэлэн байх хүсэлтийг экспертүүдэд тавьсан.

Зөвлөлдөөн

Төвлөрөх эхний уулзалтаас намууд бодлогын байр суурийн төслийг гаргасан бөгөөд түүнийгээ намын албан тушаалтнууд болон удирдах байгууллагууд, мөн орон нутгийн иргэний нийгмийн төлөөлөгчид, салбарын экспертүүд зэрэг холбогдох хөндлөнгийн сонирхлын бүлгүүдэд хянаж, санал өгөхийг урьж хүргүүлсэн. Ийнхүү зөвлөлдөж, дараа нь төслийг дахин шинэчлэхэд сар гаруй хугацаа зарцуулсан бөгөөд баялгийн засаглалын асуудал болон Гана улсын талаар гүнзгий мэдлэгтэй техникийн экспертүүд энэ үйл явцыг мөн дэмжин оролцсон.

Төвлөрөх хоёрдох уулзалт

Нэг өдрийн турш үргэлжилсэн төвлөрөх хоёрдох уулзалтыг зөвлөлдөх үе шатны төгсгөлд бүх намуудыг оролцуулан зохион байгуулсан. Баримт бичгийн шинэчилсэн төслүүдийг намууд хэлэлцэж, маргаантай үлдсэн асуудлуудыг авч үзэж, мөн экспертүүдийн саналыг дахин нэг удаа авсан. Түүнчлэн хэвлэл мэдээлэл болон олон нийтэд зориулан түгээх болон онцлох гол санаануудыг боловсруулах талаар хэлэлцсэн.

Намын удирдлагаар батлуулах болон бодлогын мэдэгдлийг намын баримт бичигт тусгах ажилд дөрвөн намын аль алиных нь хувьд хоёр сар орчим шаардагдсан. Үйл явцын бүхий л шатанд дээд удирдлагатай тогтмол зөвлөлдөж байсан болон намын нөлөө бүхий гишүүд мэдэгдлийг бичих, мөн намын удирдлага болон удирдах байгууллагуудад эцсийн баримт бичгийг танилцуулах ажлыг манлайлж байсан нь эцсийн батламжийг авах явдлыг хөнгөвчилж өгсөн.

¹⁸⁷ Төвлөрөх эхний уулзалтын хөтөлбөрийг Хавсралт II-оос үзнэ үү.

Түгээлт

Дөрвөн намын гурав нь өөрсдийн байр сууриа тусдаа товхимол болгон нийтэлсэн.¹⁸⁸ Мөн эдгээр гурван нам 2016 оны сонгуулийн кампанит ажлын эхэнд бодлогын байр сууриа улс орон даяар намын салбарууддаа илгээж, гишүүддээ намын бодлоготой танилцах боломжийг олгосон. Түүнчлэн байр сууриудыг олон нийтэд танилцуулах хамтарсан арга хэмжээг зохион байгуулахад ирц сайн байсан бөгөөд вэб нэвтрүүлгийг олон хүн үзэж, твиттерт эрчимтэй түгээж байв. Уг арга хэмжээ нь намуудын хувьд байр сууриа танилцуулах боломж байгаад зогсохгүй бусад намуудын санал болгосон бодлогын сонголтуудын талаар амьд мэтгэлцээн өрнүүлэх талбар болж өгсөн. Иргэний нийгэм, эрдэм шинжилгээний байгууллага, хувийн хэвшил болон олборлолт явагдаж буй нутгийг төлөөлөх экспертүүдэд хандан саналаа хуваалцахыг урьсан. Хэвлэгдсэн гурван байр суурийг “Газрын тосны асуудлууд” хэмээх вэб порталд байршуулсныг өнөөдөр үзэх боломжтой.¹⁸⁹

Уг үйл явцыг намууд болон хөндлөнгийн сонирхлын бүлгүүд амжилттай болсон гэж үзэн таашаасан байдаг. Үндэсний ардчилсан конгресс (ҮАК) намыг төлөөлсөн парламентын гишүүн асан Ганын эрчим хүчний комиссын удирдах зөвлөлийн дарга доктор Кваме Ампофо “Бодлого боловсруулах төвлөрсөн уулзалтуудын ачаар бид намын үзэл суртал, алсын хараагаа ч эргэн харахад хүрсэн. Тэдгээрийг илэрхийлэхэд бидэнд хүндрэл учирч байсан. Өмнөхөөс ялгаатай байр сууринд өнөөдөр тулгуурлаж болохгүй тул бид намын үндсэн дүрэм, мөн хуучин болон хүчинтэй мөрийн хөтөлбөрүүдээ эргэн судлаж, бүр ҮАК-ийн өмнөх ерөнхийлөгч нарын газрын тос, байгалийн хийн талаар хийсэн мэдэгдлүүдийг ч авч үзсэн. Тиймээс энэ нь маш их хэрэгтэй ажил болсон бөгөөд би хувьдаа намын илүү сайн гишүүн болж чадсан гэж үзэж байгаа” гэж тайлбарлажээ.¹⁹⁰

188 Эдгээр гурван байр суурийг <http://oilmatters.info/knowledge-hub/> хаягаар хандан үзэх боломжтой.

189 Вэб сайтыг <http://oilmatters.info/> хаягаар үзэж болно.

190 Брауэр, Кэйитарэ, Пердомо нар (56-т тэмдэглэл).

Дүгнэлт

Бүлэг 1-т тэмдэглэснээр байгалийн нөөц баялаг нь өвөрмөц боломж, эрсдэлүүдийг дагуулдаг. Газрын тос, байгалийн хий, ашигт малтмалын олборлолт нь эдийн засгийн тогтвортой, тэгш хөгжлийг санхүүжүүлэх боломжтой. Түүнчлэн ардчиллыг сулруулж, авлигыг нэмэгдүүлж, эдийн засгийг гажуудуулж, байгаль орчны болон нийгмийн аймшигт нөлөөллийг дагуулж болзошгүй. Баялгийн хараал хэмээх үзэгдлийг тойрч гарах нэн чухал бөгөөд нийтлэг дурдагддаг хэрэгсэл нь төр засгийн хүчтэй байгууллагууд, тэднийг нөхөх чадвартай, мэдээлэлтэй, чөлөөт иргэний нийгэм юм. Улс төрийн намуудыг нэг их дурддаггүй хэдий ч Бүлэг 2-ын кэйс судалгаануудад онцолсноор тэд баялгийн засаглалын үр дүнд дэм болон хор уршгийг аль алиныг нь учруулах боломжтой.

Нотолгоонд суурилсан, хэрэгжихүйц, тодорхой, бодлогын байр суурьтай байх нь баялгийн засаглалд нам эерэг хувь нэмэр оруулах явдлыг баталгаажуулах үндэс юм. Энэ бүлэгт дурдсанчлан ийм байр суурийг тодорхойлох үйл явцыг санаачилж, төлөвлөж, хэрэгжүүлэхэд цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө, ажиллах хүнээс гадна намын дээд түвшний бодитой дэмжлэг, экспертүүдийн дэмжлэгтэй хийгдсэн бүрэн дүүрэн дүн шинжилгээ болон өргөн хүрээний зөвлөлдөөн шаардлагатай. Эрх барих эсхүл сөрөг хүчин байхаас үл хамааран нөөц баялагтай холбоотой түвэгтэй сорилтуудыг шийдэх, баялгийг ил тод, эгэх хариуцлагатайгаар, иргэдийнхээ ашиг сонирхлын үүднээс удирдахад намд байр суурь нь туслах болно.

Эх сурвалж

Африкийн тайлан, 'Уганда: Намын дүр төрхийг шинэчлэх нь - FDC ерөнхийлөгч, Мугиша Мунту,' 2013 оны 7-р сарын 18, <http://www.theafricareport.com/East-Horn-Africa/uganda-we-are-rebranding-the-party-fdc-president-mugisha-muntu.html>.

Тойин Акиннийи, Нигерийн хяналтын сэтгүүл зүй Малабугийн газрын тосны дуулианы шалгалтад гол үүргийг гүйцэтгэж байна (ББЗХ: 2017 оны 4-р сарын 6) <https://resourcegovernance.org/blog/nigeria-watchdog-journalism-plays-essential-role-malabu-oil-scandal-probe>.

Андрю Бауэр, Ребекка Айверкс, Маттео Пеллегрини ба Варша Венугопал, Олборлох салбарын орон нутгийн засаглал: Орон нутгийн сорилтуудыг шийдэх замаар үндэсний цэцэглэлтийг дэмжих нь (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн: 2016 оны 8-р сар), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/subnational-governance-extractives-fostering.pdf>

Рачел Бойнтон (Захирал), Том эрчүүд, Баримтат кино, (2013; Бойнтон филмз), 35:30.

Фемке Брауэр, Франк Кайитаре, Каталина Пердомо нар, Байгалийн баялаг, төлөөллийн ардчилал ба хөгжил: Улс төрийн намууд ямар үүрэг гүйцэтгэх вэ? (2015 оны 11-р сарын 18) <https://resourcegovernance.org/blog/natural-resources-representative-democracy-and-development-what-role-political-parties>.

Шари Брайан, Баррий Хофман нар (ред.) Африкийн олборлох салбар дахь ил тод байдал ба эгэх хариуцлага: Хууль тогтоох байгууллагын үүрэг (Олон улсын харилцааны үндэсний ардчиллын хүрээлэн 2007)

Ник Чийзмэн нар, Улс төр бодлоготой учрах нь: Хөтөлбөрт суурилсан улс төрийн намуудын хөгжил (Стокгольм: АСДҮОУХ, 2014), XIV: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/politics-meets-policies.pdf> (нэгтгэсэн судалгаа)

Пол Коллиер, Африк дахь байгалийн баялаг ба зөрчилдөөн (Бикон: 2009 оны 11-р сар), <http://the-beacon.info/countries/africa/natural-resources-and-conflict-in-africa/>.

Тимор Лестегийн ардчилсан бүгд найрамдах улс, Стратеги хөгжлийн төлөвлөгөө 2011-2013, үндэсний парламентад өргөн барьсан хувилбар, <http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2011/07/Timor-Leste-Strategic-Plan-2011-20301.pdf>.

Гвардиан, Машин угаах ажиллагаа: Түүхэн дэх авлигын хамгийн том дуулан энэ мөн үү? 2017 оны 6-р сарын 1, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history>

Маржа Хинфелаар ба Жессика Ачбергер, Замби дахь байгалийн баялгийн олборлолтын улс төр (Үр дүнтэй төр засаг ба хүртээмжтэй хөгжлийн судалгааны төв:2017).

Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн, Ардчиллын индексүүдийн даян дэлхийн төлөв: <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, Буурах үнэ, өсөх эрсдэл: Түүхий эдийн үнийн уналтын тухай цуврал, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/collection/falling-prices-rising-risks-series-low-commodity-prices>

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, Байгалийн баялгийн тунхаг, Хоёрдох хувилбар: <https://resourcegovernance.org/approach/natural-resource-charter>.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2017 оны Баялгийн засаглалын индекс: <http://resourcegovernanceindex.org/>.

Ройтерс, Барик Голдын Танзаний хэлэлцээр үнэтэй жишиг болох боломжтой: хувьцаа эзэмшигчид, 2017 оны 10-р сарын 25, <http://www.reuters.com/article/barrick-gold-acacia-shareholders/barrick-golds-tanzania-deal-may-set-expensive-precedent-shareholders-idUSL2N1MZ1F4>.

Майкл Росс, Газрын тосны хараал: Нефтийн баялаг улс үндэстний хөгжлийг тодорхойлж байгаа нь (Принстоны их сургуулийн хэвлэл, 2012), 63.

Транспарэнси Интернэшнл Малайз, Малайзын авилгын барометр 2014: <http://transparency.org.my/media-and-publications/press-release/ti-m-2014-malaysia-corruption-barometer-mcb-results/>

Дармаван Трививово ба Нелсон А. Сэйксас Миранда, Ирээдүйд зориулан хөрөнгө оруулах: Тимор Лестегийн газрын тосны сан (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн:2016), <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/investing-for-the-future-timor-lestes-petroleum-fund.pdf>.

Каспар Ф. Ван дер Берг, Кати Пири, Сэм ван дер Стаак ба Леван Цуцкиридзе, Улс төрийн намуудад зориулсан стратеги төлөвлөлт: Практик хэрэгсэл (АСДҮОУХ: 2013)

Дэлхийн банк, Дэлхийн хөгжлийн тайлан 2012: Жендерийн тэгш байдал ба хөгжил (2012), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4391>.

Хавсралт I: Техникийн шинжтэй нэр томъёо ба тодорхойлолтууд

Нэр томъёо	Тодорхойлолт
Шингээх чадавх	Нэмэлт мөнгийг (жишээ нь орлого, хөрөнгө оруулалт) инфляци эсхүл үрэлгэн зарцуулалт үүсгэлгүйгээр биет бараа үйлчилгээ болгон хувиргах (өөрөөр хэлбэл “шингээх”) засгийн газрын эсхүл эдийн засгийн чадавх. Эдийн засагт үр чадвартай ажиллах хүчин болон нийлүүлэгчид байгаа эсэх, мөн засгийн газрын мэдлэг чадвараас энэ нь хамаарна.
Ашиг хүртэгч өмчлөл	Ашиг хүртэгч өмчлөгч гэдэг нь шууд болон шууд бусар хуулийн этгээдэд чухал хяналтыг хэрэгжүүлдэг, эсхүл эдийн засгийн ихээхэн сонирхолтой, эсхүл эдийн засгийн бодитой үр өгөөжийг түүнээс хүртдэг хувь хүнийг хэлнэ.
Түүхий эд	Зах зээлд хүргэж борлуулдаг газрын тос, байгалийн хий, эсхүл ашигт малтмал зэрэг түүхий эд материал, мөн хөдөө аж ахуйн анхдагч бүтээгдэхүүн.
Орон нутгийн хөгжлийн гэрээ (ОНХГ)	Төслийн байрлах газрын ойролцоох орон нутгийнхны аж байдлыг сайжруулахыг зорьж компаниуд, засгийн газар, нутгийн хамт олны дунд хийгдэх гэрээ хэлэлцээр.
Өрсөлдөөнт тендер	Олборлолтын тухайн төслийн хувьд компаниуд санал ирүүлэхийг засгийн газрын зүгээс нээлттэй урьж, нэгээс олон тал санал өгөх боломжийг нээдэг үйл явц. Газрын тосны салбарт дуудлага худалдаа нь өрсөлдөөнт тендерийн түгээмэл хэлбэр юм.
Компанийн орлогын татвар	Зөвшөөрөгдсөн зардлуудыг хассаны дараах компанийн цэвэр ашгаас тодорхой хувиар тооцон ногдуулдаг татвар.
Шийдвэрийн хэлхээ	Хайгуул, лиценз олголтос эхлээд орлогыг ашиглан хөрөнгө оруулалт хийх хүртэл баялгийн олборлолтыг удирдахад засгийн газрын гаргадаг харилцан хамааралтай бодлогуудын загвар. Үүнийг Байгалийн баялгийн тунхаг, Олборлох үйлдвэрлэлийн сурвалж бичиг болон байгалийн баялгийн засаглалыг ойлгоход чиглэсэн бусад лавлагаа материалд үзэл баримтлалын хүрээ болгон ашигласан байдаг.
Дотоодын хөрөнгө оруулалт	Эзэн улсын иргэд болон засгийн газрын зүгээс бонд, хувьцаа, хүмүүн капитал (жишээ нь боловсрол), биет хөрөнгө (жишээ нь машин тоног төхөөрөмж) зэрэг активт дотооддоо оруулах хөрөнгө.
Эдийн засгийн төрөлжилт	Эдийн засагт аль нэг салбар давамгайлахгүй байхаар бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг төрөл бүрийн (жишээ нь хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, байгалийн баялаг г.м.) салбарт үйлдвэрлэх үйл явц.
Эдийн засгийн үр ашиг	Хорогдлыг багасгаж, болзошгүй үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх байдлаар баялгийг эдийн засагт хамгийн оновчтой хэлбэрээр ашиглаж, хуваарилах төлөв байдал.
Байгаль орчин, нийгмийн нөлөөллийн үнэлгээ (БОННУ)	Төслийн олборлолтын үйл ажиллагааны нийгэм, эдийн засгийн үр дагаврын үнэлгээ; гол төлөв төсөл эхлэх буюу засгийн газраас батлахаас өмнө хийсэн байх шаардлага тавигддаг.
Шавхагдах шинж	Баялгийн хязгаартай эсхүл нөхөн сэргэхгүй шинж чанар; түүний шавхан хорогдох буюу ашиглагдаж дуусах байдал.
Олборлох баялаг	Газрын хэвлийгээс олдох байгалийн нөхөн сэргэхгүй баялаг; ялангуяа газрын тос, байгалийн хий, эсхүл ашигт малтмал.
Татварын дэглэм	Олборлох төслийн орлогыг төр засаг болон компаниуд хэрхэн хувааж авахыг хамтдаа (жишээ нь татвар, роялти, ногдол ашиг) тодорхойлдог нөхцөл, хэрэгслийн багц.

Төсвийн дүрэм	Зорилтот тоон хэмжүүрээр тодорхойлох, засгийн газрын санхүүд олон жилээр тавигдах хязгаарлалт; жишээ нь төрийн зарцуулалтын өсөлтийг жилийн гурван хувиар хязгаарлах.
Төсвийн тогтвортой байдал / тогтворжуулалт	Гэнэтийн орлогыг санд хуримтлуулж, орлого өндөр үед улсын өр зээлийг төлж бууруулах, орлого бага үед төрийн хуримтлалаас татах эсхүл зээл авах зэргээр жил тутмын зарцуулалтыг жигдрүүлэх замаар баялгийн савлагаат орлогын засгийн газрын төсөвт үзүүлэх нөлөөг багасгах бодлого.
Төсвийн тогтвортой байдал	Төлбөрийн чадваргүй болох, дампуурах эрсдэлгүйгээр зарцуулалтын болон татварын өнөөгийн бодлогоо урт хугацаанд хадгалах засгийн газрын чадвар.
Чөлөөтэй, урьдчилж, мэдээлэлтэйгээр өгөх зөвшөөрөл (ЧУМЗ)	Өмчилж, амьдарч, эсхүл бусад арга замаар ашиглаж байгаа газарт нь нөлөө үзүүлж болзошгүй төлөвлөгдсөн төслүүдийн талаар нутгийнхан (олон тохиолдолд нутгийн уугуул иргэд) зөвшөөрөл өгөх буюу өгөхгүй байх эрхтэй байх зарчим. Түүнчлэн зохих зөвшөөрлийг авахад шаардлагатай зөвлөлдөх үйл явцыг олонтоо хамарсан байдаг.
Засаглал	Улс орны нийгмийн эсхүл эдийн засгийн нөөц баялгийг нийтийн сайн сайхны төлөө удирдах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж буй хэв маяг эсхүл улс төрийн дэглэмийн хэлбэр. Түүнчлэн засгийн газрын бодлогоо төлөвлөх, томьёолох, хэрэгжүүлэх болон чиг үүргээ биелүүлэх чадавхад хамаарч болно.
Дэд бүтэц	Зам, төмөр зам, харилцаа холбоо, усны байгууламж зэрэг биет эсхүл зохион байгуулалтын бүтцүүд.
Лиценз	Нэг төслөөс нөгөөд бага зэрэг ялгаатай байж болох нийтлэг хэрэгжүүлэх нөхцөлүүдийн дагуу хайгуул эсхүл олборлолт хийх эрхийг олгоходоо улсын засгийн газар эсхүл орон нутгийн засаг захиргааны ашигладаг хууль эрх зүйн стандарт хэлбэртэй баримт бичиг. Зарим улс орон, нутаг дэвсгэрт зөвшөөрөл гэж нэрлэдэг.
Лицензийн талбай	Баялгийн хайгуул болон/эсхүл олборлолтын эрхийг олгосон газар зүйн тодорхой талбай. Блок, эсхүл гэрээт талбай гэж нэрлэх нь бий.
Лиценз олголт	Олборлох эрхийг компаниудад олгоход ашигладаг үйл явц болон арга зам. Эрхийг олгоход нээлттэй байдал болон өрсөлдөөнийг хангах нь үр дүнд эергээр нөлөөлөх боломжтой.
Орон нутгийн агууламж	Дотоодын ажиллах хүчин, нийлүүлэгч, бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ, хөрөнгө, дэд бүтэц зэргийг ашиглах буюу бий болгох замаар үндэсний эдийн засаг болон нутгийнхны хүртэх татварын бус үр өгөөж.
Загвар гэрээ	Тухайн улс оронд байгуулж болох олборлолтын гэрээний ерөнхий нөхцөлүүдийг тусгасан баримт бичиг. Загвар гэрээний дэлгэрэнгүй байдал болон түүнийг хүлээн зөвшөөрөх байдал улс бүрд харилцан адилгүй байдаг.
Байгалийн баялгийн сангууд	Газрын тос, байгалийн хий, эсхүл ашигт малтмалын орлогоос голчлон санхүүждэг тусгаар улсын мэдлийн баялгийн сангууд.
Татварын бус үр өгөөж	Олборлох төслөөс мөнгөн ашиг хуримтлуулахтай холбоогүй засгийн газар эсхүл нутгийнхны хүртэж болох үр өгөөж. Үүнд ажлын байр, дэд бүтэц болон орон нутгийн эдийн засагт оруулж буй бусад хувь нэмэр орно.
Төсвийн гадуурх зарцуулалт	Төсвийн хэвийн үйл явцаар удирддаггүй, улмаар парламентын хяналт, эсхүл худалдан авалт болон аудитын шаардлага зэрэг өндөр стандарт хамаарахгүй байж болох засгийн газрын зарцуулалт.
Төслийн амьдралын мөчлөг	Олборлолтын төслийн дараалсан үе шатууд; ихэвчлэн хайгуулаас бүтээн байгуулалт болон үйлдвэрлэлт, улмаар хаалт руу чиглэсэн байдаг. Төслийн хэмжээ, геологийн нөхцөлөөс хамаарч таваас 200 жил хүртэл үргэлжлэх боломжтой.
Төсвийн шинжтэй зарцуулалт	Яам, эсхүл төрийн байгууллагын үндсэн зорилгоос гадуур хийгдэх зарцуулалт. Жишээ нь газрын тосны үндэсний компани ихэвчлэн засгийн газрын нэрийн өмнөөс үндсэн үйл ажиллагаандаа бус сургуульд зориулан зарцуулалт хийх боломжтой.
Нөөц	Нийт баялгийн эдийн засгийн хувьд олборлох боломжтой хэсэг.
Баялгийн хараал	Байгалийн баялаг, үүнд ялангуяа нөхөн сэргэхгүй эрдсийн болон түлшний баялаг ихтэй улс орнууд байгалийн баялаг багатай улс орнуудтай харьцуулахад эдийн засгийн удаан өсөлттэй байж, хөгжлийн хувьд тааруухан үр дүнтэй байх логикийн зөрчилтэй үзэгдэл.

Баялгийн рент буюу өндөр ашиг	Байгалийн баялгийн олборлолтын төслөөс орох нийт зардал болон эдийн засгийн өгөөжөөс давсан орлого.
Баялгийн орлогын шилжүүлэг	Үндэсний засгийн газрын олборлох төслүүдээс хурааж, орон нутгийн эрх бүхий байгууллагуудтай хуваалцдаг орлого.
Орлогын хуваарилалт	Шат шатны засаг захиргаа, байгууллагууд, эсхүл шууд иргэдэд байгалийн баялгийн орлогыг засгийн газрын зүгээс хуваарилж байгаа байдал.
Роялти	Олборлосон баялгийн үнэлгээний тодорхой хувиар (жишээ нь олборлосон алтны борлуулалтын үнэлгээний 4 хувь) эсхүл олборлолтын сууриас нэгжээр (жишээ нь олборлосон алтны унц бүрээс 4 хувь) тооцох замаар баялгийн өмчлөгчдөд төлөх төлбөр.
Үндэсний баялгийн сан (ҮБС)	Наанадаж зарим хөрөнгөө гадаадын санхүүгийн активт оруулдаг, макро-эдийн засгийн зорилго бүхий төрийн өмчит байгууллага.
Тогтворжилтын заалтууд	Тухайн гэрээ тус улсын бусад хуулиудтай хэрхэн уялдахыг тодорхойлох гэрээний нөхцөлүүд. Эдгээр нь олон тохиолдолд хуулийн боломжит өөрчлөлтүүдийн гэрээний нөхцөлүүдэд нөлөөлөх явдлыг тодорхой хугацааны туршид эсхүл тодорхой чиглэлээр (жишээ нь татварын дэглэмийн өөрчлөлт) хязгаарлаж өгдөг.
Төрийн өмчит аж ахуйн нэгж	Засгийн газрын нэрийн өмнөөс аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх зорилгоор байгуулсан, түүний бүрэн өмчлөлийн эсхүл оролцоотой компани. Төрийн өмчит компани (ТӨК), эсхүл газрын тосны салбарт газрын тосны үндэсний компани (ГТҮК) гэж нэрлэх нь бий.
Төрийн хувьцаа эзэмших оролцоо	Ашиг малтмалын эсхүл газрын тос ба байгалийн хийн бизнест төр дангаар эзэмших аж ахуй нэгж эсхүл хувийн компаниудтай хамтарсан нэгж байдлаар өмчлөгчийн хувь эзэмших явдал. Засгийн газрын хувь нь төлөгдсөн хувьцаа (хувьцааг төр зах зээлийн үнээр худалдан авах бөгөөд төслийн бүтээн байгуулалтын зардалтай холбоотой бэлэн мөнгөний шаардлагыг биелүүлж болзошгүй); даалгасан хувь (хувийн хэвшлийн түншлэгч нь төслийн холбогдох зардлуудыг урьдчилан санхүүжүүлж, засгийн газар өөрийн хувьцааг олох орлогоосоо суутган тооцох); эсхүл үнэгүй хувьцаа (үүнд засгийн газар хувьцааныхаа төлөө юу ч төлөхгүй, гэхдээ татварын багцын бусад хэсгүүдэд буулт хийх) хэлбэртэй байж болно.
Стратегийн нөлөөллийн үнэлгээ	Лицензийн талбайн газар нутаг эсхүл улс оронд өгөх нийт үр өгөөж, өртөг зардлыг засгийн газрын зүгээс үнэлэх аргачлал. Үүнийг заримдаа байгаль орчны стратегийн үнэлгээ (БОСҮ) гэж нэрлэдэг.
Орон нутгийн эрх бүхий байгууллага	Үндэсний түвшнээс доогуур (жишээ нь муж, бүс, эсхүл дүүргийн) түвшин дэх албан ёсны эрх бүхий этгээд эсхүл засгийн газрын төлөөлөгч.
Татварын бааз суурь	Нягтлан бодох бүртгэлийн хувьд татварыг тооцон ногдуулдаг орлогын төрөл ба түүнийг тооцох аргачлал.
Савалгаа	Олборлох салбарын хувьд газрын тос, байгалийн хий, ашигт малтмалын үнэ тодорхой давтамжтайгаар үл таамаглах байдлаар эрс хувьсах хандлагыг хэлнэ.

[Бусад нэр томъёо, тодорхойлолтын талаар ББЗХ-ийн Баялгийн засаглалын нэр томъёоны тайлбараас https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-governance-glossary хаягаар үзнэ үү.](https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-governance-glossary)

Хавсралт II: 2015-2016 оны Гана улс дахь олон намын оролцоот үйл явцын төвлөрөх эхний уулзалтын хөтөлбөр

	Thursday, 15 October	Friday, 16 October	Saturday, 17 October	Sunday, 18 October	Monday, 19 October
09.00-10.00		Welcome remarks Adams Fusheini Rationale and methodology for policy development on oil and gas Frank Kayitare & Femke Brouwer	Political processes behind an oil and gas strategy in Norway Einar Steensnæs	Policy options to manage fiscal responsibility in Ghana Joe Amoako-Tuffuor	Strategic gaps & opportunities for Ghana Dr. Mohammed Amin Adam
10.00-11.00	Arrival of participants	Expectations of policy process IDEA	State participation in the oil & gas sector Panel discussion	Teams discuss their respective party policy positions IDEA & NRG	Identifying internal and external stakeholders, available capacity and resources IDEA
		Discussion on internal party preparedness IDEA			Working group reflections on stakeholders, capacity and resources IDEA & NRG
11.30-13.00		Review the party's overall political vision NRGI	Teams discuss their respective party policy positions IDEA & NRG	Optimizing transparency and accountability Dr. Steve Manteaw & Sam Bekoe	Teams finalize drafts policy positions
14.00-15.00		Extractives for development: a vision for implementation Tony Paul	Beyond PRMA review: outstanding revenue management issues Mark Evans	Teams discuss their respective party policy positions IDEA & NRG	Closing remarks and way forward Frank Kayitare & Femke Brouwer
15.30-17.00		Teams discuss their respective party policy positions IDEA & NRG	Teams discuss their respective party policy positions IDEA & NRG	Teams compile coherent drafts of their respective party policy positions on revenue management and transparency & accountability	
19.30					
	Indicates general (dialogue) sessions for all political parties				
	Indicates parallel discussion sessions for each individual party				
	Indicates content oriented sessions for all political parties				

Байгалийн баялаг ихтэй улс оронд “баялгийн хараал” хэмээх өвөрмөц сорилт тулгардаг бөгөөд түүнийг тойрч гарахад улс төрийн намууд онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг. Байгалийн баялгийг ил тод, хариуцлагатай, улс орныхоо урт хугацааны ашиг сонирхолд нийцүүлэн удирдахад намуудыг тодорхой бодлого, байр суурь чиглүүлэх болно.

Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ) болон Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгээс (ББЗХ) “Улс төрийн намууд ба байгалийн баялгийн засаглал: баялгийн талаарх бодлогын байр сууриа тодорхойлох практик удирдамж” гарын авлагыг бэлтгэн гаргасныг ийнхүү монгол хэлэнд хөрвүүлэн толилуулж байна.

Гарын авлагын зорилго нь баялгийн засаглалын үйл явцад улс төрийн намууд ямар үүрэгтэй оролцож ирсэн болоод цаашид хэрхэн оролцож болохыг судлах, түүнчлэн эл асуудлаар тодорхой бодлогын чиглэлүүдийг боловсруулахаар зорьж буй улс төрийн намуудад туслах явдал юм. Уг гарын авлагыг боловсруулахад Гана улсад 2015-2016 онд улс төрийн намууд байгалийн баялгийн засаглалын бодлогоо боловсруулсан туршлага, мөн зургаан улсын кэйс судалгаа болоод намуудын бодлого боловсруулалт болон баялгийн засаглалын сайн туршлагаас судлан ашигласан болно.

International IDEA

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
T +46 (0) 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

Natural Resource Governance Institute

80 Broad Street, Suite 1801
New York, NY 10004
USA
T +1 646 929 9750
nrgi@resourcegovernance.org
www.resourcegovernance.org