

АШИГТ МАЛТМАЛЫН ОРД АШИГЛАХ ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ГЭРЭЭНИЙ ТАЛААРХИ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА, БУСАД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

Ч. Базар (Ph.D), С. Дорждагва

СУДАЛГААНЫ СЭДВИЙН АГУУЛГА:

Нэг. ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ГЭРЭЭНИЙ ТУХАЙ ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ, БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА

- 1.1. Ашигт малтмалыг олборлох, ашиглахтай холбоотой санхүүгийн дэглэм
- 1.2. Уул уурхайн гэрээний ялгаануудын тухайд
 - 1.2.1. Концессийн, тогтвортой байдлын гэрээний гол шинж чанар
 - 1.2.2. Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний үндсэн шинж чанар
- 1.3. Хөрөнгө оруулагчийн анхаардаг зүйлс
- 1.4. Засгийн газрын анхаардаг зүйлс
- 1.5. Тогтсон өрөөсгөл ойлголтууд ба бодит байдал
- 1.6. Тогтвортой байдлын гэрээний хэрэглээ ба түүнийг буруугаар ашиглах
- 1.7. Тогтвортой байдлын гэрээний талаархи Монгол улсын хуулиуд дахь зөрчлүүд
- 1.8. Тогтвортой байдлын гэрээний сайн болон муу туршлагууд
 - 1.8.1. Орос улсад тулгарсан асуудал.
 - 1.8.2. Киргизстан улс энэ асуудалд хэрхэн хандсан бэ?
 - 1.8.3. Перу улс энэ асуудалд хэрхэн хандсан бэ?
- 1.9. Нийтлэг асуудал, бэрхшээлүүд

Хоёр. УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ САНХҮҮ, ТАТВАРЫН АСУУДАЛ, ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

- 2.1. Санхүүгийн өөрчлөлт, шинэчлэлтийн цар хүрээ
- 2.2. Татварын хэлбэрүүд болон гэрээний төсөлд тусгагдсан байдал
 - 2.2.1. Нөөц ашигласны төлбөр
 - 2.2.2. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухайд
 - 2.2.3. Тусгаарлалтын дүрэм зайлшгүй болох нь
 - 2.2.4. Нөөцийн ашгийн нэмэлт төлбөр /НАНТ/-ийн тухайд
 - 2.2.5. Нэмүү өртгийн албан татварын тухайд
 - 2.2.6. Хэт өндөр ашгийн татвар буюу Нөөц ашигласны “супер” төлбөр.
- 2.3. Татварын тогтворжуулалт
- 2.4. Дүгнэлт
- 2.5. Санал, зөвлөмж

Гурав. ОЮУ ТОЛГОЙ ОРД АШИГЛАХ ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ГЭРЭЭНИЙ ЗАРИМ АСУУДЛААРХИ ХАРЬЦУУЛАЛТ (Бусад орны жишээн дээр)

Дөрөв. УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ ТӨРИЙН ОРОЛЦООНД ТУЛГАРЧ БОЛОХ БЭРХШЭЭЛ

Хавсралт

НЭГ. ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ГЭРЭЭНИЙ ТУХАЙ ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ, БУСАД ОРНЫ ТУРШЛАГА

1.1. Ашигт малтмалыг олборлох, ашиглахтай холбоотой санхүүгийн дэглэм

Уул уурхайн салбар дахь гэрээнүүд нь тухайн улсын Засгийн газар ба арилжааны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах хуулийн этгээдийн эрх үүргийг тодорхойлоход оршдог. Энэ нь концессийн болон гэрээний тохиролцоо гэсэн хоёр том ангилалд хуваагддаг. Гэрээний тохиролцоо нь мөн цаашаа бүтээгдэхүүн хуваах болон үйлчилгээний гэрээ гэж хоёр хуваагдана. Уул уурхайн салбар дахь санхүүгийн тохиролцоонуудын дийлэнх нь концессийн гэрээний ангилалд багтдаг. Энэ нь газрын тос, хийн салбарт мөн ижил байсан бөгөөд сүүлийн 20 жилд энэ дүр зураг өөрчлөгдөн уг салбарт бүтээгдэхүүн хуваах зарчим зонхилох болсон.

Африкийн Габон, Эквадорын Гвиней болон Бүгд Найрамдах Ардчилсан Конго улс (Зайр гэж нэрлэгддэг байхдаа)-ууд нь бүтээгдэхүүн хуваах зарчмыг уул уурхайн салбарт хэрэглэж байсан бөгөөд бие даасан алт олборлогч Уорвик Лимитедийн Габон улстай байгуулсан бүтээгдэхүүн хуваах гэрээг эс тооцвол энэ төрлийн санхүүгийн тохиролцоо нь уул уурхайн салбарт тохиромжгүй болох нь харагдсан ажээ. Гэтэл нөгөө талаас Филиппин улс нь энэхүү бүтээгдэхүүн хуваах зарчмыг уул уурхайн салбартаа өргөнөөр ашиглаж байна. Концессийн гэрээнд татварын тогтвортой байдлын талаар тусгагддаггүй, харин бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний тохиолдолд энэ талаар далд утгаараа тусгагдсан байдаг.

Тогтвортой байдлын гэрээ нь энэхүү гол ялгааг шийдвэрлэх зорилгоор анх бий болжээ. Уул уурхайн компаниуд нь ялангуяа Монгол шиг хуулиар зөвшөөрөгдсөн оронд аль болох тогтвортой байдлын гэрээг байгуулахыг зорьдог. Ийм тохиолдолд Засгийн газар боломжийн хөрөнгө оруулагчдийн тоог байнга анхааралтай ажиглан судалж байх шаардлагатай бөгөөд хөрөнгө оруулагч олон байх нь улсын санхүүгийн орчин болон бусад нөхцлүүдийн хоорондын тэнцвэр хангагдсаныг харуулах хамгийн сайн үзүүлэлт юм.

1.2. Уул уурхайн гэрээний ялгаа

Уул уурхайн салбар дахь санхүүгийн тохиролцооны дийлэнх нь концессийн гэрээний хэлбэртэй байдаг. Манай улсын хуульд зааснаар газрын тосны олборлолт нь бүтээгдэхүүн хуваах, харин уул уурхайн төслүүд нь концессийн, тогтвортой байдлын гэрээтэй байхаар байна. Гэхдээ энэ хоёр хэлбэрт чухал ялгаанууд байгааг анхаарах нь зүйтэй.

1.2.1. Концессийн, тогтвортой байдлын гэрээний гол шинж чанар:

- Байгалийн баялгийг эзэмших эрх нь төсөл хэрэгжүүлэгчид шилжинэ.
- Гэрээний үргэлжлэх хугацаа нь 30-40 жил, заримдаа бүр 100 жил хүрдэг.
- Төсөл хэрэгжүүлэгч нь бүх эрсдэлийг хүлээхийн зэрэгцээ ашгийн мөн дийлэнх хэсгийг авдаг.
- Засгийн газар нь лицензийн болон газрын төлбөр, орлогын болон бусад татварууд, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр гэх мэт төрөл бүрийн замаар орлого олох боловч үнэн хэрэгтээ төслийн эхний жилүүдэд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь хамгийн гол орлогын эх үүсвэр болдог бөгөөд Засгийн газар нь нийт орлогынхоо 25%-аас дээш хэмжээний орлогыг олох нь ховор тохиолддог.
- Төсөл хэрэгжүүлэгчид урт хугацааны татварын тогтвортой байдал үйлчлэхгүй.
- Тухайн үед хүчин төгөлдөр татварын системд захирагдана.

1.2.2. Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний үндсэн шинж чанар:

- Байгалийн баялгийг эзэмших эрх нь Засгийн газарт хадгалагдана. Хэрэгжүүлэгч нь

баялаг ашиглах талаар Засгийн газартай гэрээ байгуулан орлогоо хуваана.

- Хэрэгжүүлэгч нь хайгуулын бүх эрсдэлийг өөрөө хүлээх бөгөөд харин шагналаа хуваана.
- Хугацаа нь богино буюу хайгуулын ердийн хугацаа болох 6 жил үргэлжлэх бөгөөд энэ нь ашиглалтын хугацаа болох 25-30 жилээр цаашид үргэлжилнэ.
- Засгийн газар нь хэрэгжүүлэгчтэй эрсдэл болон орлогоо хуваах бөгөөд ингэснээрээ өөрт ногдох орлогоо амархан тооцох боломжтой.
- Бүтээгдэхүүн хуваах зарчим нь орлогын ямар хэсэг нь үйлчилгээний зардлыг нөхөхөд, ямар хэсэг нь зардал нөхөхөд орохгүй байх тухай хоёр зүйлийг тохирсон байдаг бөгөөд энэ нь татварын тогтвортой байдлыг үргэлжлүүлэх боломжийг олгодог. Зардал нөхөхөд зориулагдах орлогын хэсэг нь ихэвчлэн 40-70% байдаг. Зардлууд нь үйл ажиллагааны урсгал зардал, өмнө гарсан хайгуулын зардал, өмнө гарсан уурхай барьж байгуулах зардал гэсэн дарааллаар нөхөгддөг.
- Зардал нөхөөд үлдсэн нь хуваагдах ашгийн санд ордог. Ашиг хуваарилалтын хувь нь 60/40-өөс 90/10-ын хооронд Засгийн газрын талд таатайгаар хувиарлагддаг. Бүтээгдэхүүн хуваах зарчмын үед Засгийн газарт ногдуулдаг хувь нь төслийн явцад 45-55% байдаг. Гэрээнд далд утгаар концессууд болон татаасын тухай тусгагдсан байдаг ч бүтээгдэхүүн хуваах зарчмын үед үр ашигтай ажиллахын тулд санхүүгийн хувьд хүчтэй байх шаардлагатай.
- Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээнд татварын талаар дурьдагддаггүй. Яагаад гэвэл энэ асуудал нь уг гэрээнд зардал нөхөх болон ашиг хуваах хэлбэрүүдээр агуулагдсан байдаг. Тиймээс татварыг тогтворжуулах асуудал нь уг гэрээнд далд утгаараа тусгагдсан байдаг гэж ойлгож болно. Харин концессийн гэрээний хувьд тусдаа тогтвортой байдлын гэрээ дагалдаагүй л бол ийм зүйл байдаггүй.
- Бүтээгдэхүүн хуваах зарчим нь олон хэлбэртэй байж болох бөгөөд зарим Засгийн газар лицензийн төлбөр, газрын түрээс, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр зэрэг концессийн гэрээтэй голдуу холбоотой байдаг зүйлсийг оруулсан нь тохиолддог. Зарим гэрээнүүд нь Засгийн газрын оролцоог байж болох хамгийн бага хэмжэнд байлгахыг шаардсан байдаг ч энэ нь ихэнх тохиолдолд компанийн биш Засгийн газрын шийдэх асуудал байдаг. Түүнчлэн ихэнх бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ нь Засгийн газарт өөрт ногдох хувиа мөнгөөр эсвэл түүнтэй адилтгах хэлбэрээр авахыг зөвшөөрдөг бөгөөд ингэхдээ энэ хоёр хэлбэрийн алинаар вэ гэдгийг тодорхойлсон зарчимтай байдаг байна.

Нэгтгэн дүгнэхэд, Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний хувьд ихэвчлэн байгалийн хий, газрын тосны салбар дахь харилцааг зохицуулж, Засгийн газарт илүү тааламжтай байдлыг бий болгож чаддаг ч сүүлийн жилүүдэд уул уурхайн хөрөнгө оруулагчид концессийн буюу тогтвортой байдлын гэрээний хүрээнд ажиллахыг илүүд үзэж байна. Тогтвортой байдлын гэрээний үндсэн зорилго нь тухайн үйл ажиллагааг явуулж байх үеийн эерэг нөхцөл байдал дуусах үе шат хүртэл хадгалахад чиглэгддэг учраас хөрөнгө оруулагчид илүү тааламжтай нөхцлийг бий болгож, харин Засгийн газарт төдийлөн ашиг авчрахгүй байх талтай. Засгийн газрын 46 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монголын тогтвортой байдлын гэрээний ерөнхий загвар нь үндсэндээ энэ төрлийн гэрээ болсон байна.

Гэтэл компаниуд нь тогтвортой байдлын гэрээг илүү өргөн хүрээг хамарсан байдлаар, тодруулбал бодит болон хүлээгдэж буй эрсдэлүүдийг хянах улмаар засгийн газрын зүгээс үзүүлж болох аливаа нөлөөллөөс хамгаалах зэрэг зорилгоор хэрэглэж, төслөө улс орны үйлчилж буй хуулийн хүрээнээс ангид авч үзэхийг чармайдаг. Уул уурхайн компаниуд нь хувь эзэмшигчид, төслийг санхүүжүүлэгч банк, санхүүгийн байгууллагууд зэрэг олон субъект, гадаад хүчин зүйлийн дарамтад ажилладаг бөгөөд тэдгээр нь мөн бодит болон болзошгүй эрсдэлүүдээ боломжит бага хэмжээнд байлгахыг зорьдог гэдгийг анхаарах нь зүйтэй. Мөн түүнчлэн, уг гэрээгээр нөөц баялагийг ашиглах эрхийг хөрөнгө оруулагч

хууль ёсоор эзэмших, хайгуул, ашиглалт, үйлдвэрлэлийн бүх зардлаа өөрөө хариуцдаг онцлогтой.

Олон улсын туршлагаас харахад, тухайн улс гэрээг хийхээс аргагүй байдалд орсон үед хийгдвэл эцсийн ашиг нь хөрөнгө оруулагчид л таатай байдлаар төгсдөг байна. Тодруулбал хөрөнгө оруулагчийн өндөр ашиг олох хүсэл, Засгийн газарт шаардлагатай байгаа их хэмжээний хөрөнгө хоёрын уулзвар дээрээс энэхүү гэрээ хийгдвэл тодорхой хугацааны дараа /засгийн газар зохих хэмжээний хөрөнгөтэй болсон, түүхий эдийн үнэ өссөн/ эргэн харахад гэрээний шударга байдал алдагдсан байдаг.

1.3. Хөрөнгө оруулагчийн анхаардаг зүйлс

Уул уурхайн төслүүдэд хөрөнгө оруулагчид нь ихэвчлэн улсын том компаниуд байдаг. Иймэрхүү үйлдвэрийн газрын удирдлагын гол анхаардаг зүйл нь хувьцаа эзэмшигчийн хөрөнгийн үнэ цэнэ болон хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг тогтвортой, дээд хэмжээнд байлгах явдал юм. Үүнтэй холбоотойгоор бодитой болон байж болох эрсдэлийг удирдах нь удирдлагын гол үүрэг болдог. Эрсдлийг удирдах нь ихэвчлэн өөр өөр оронд өөр өөр төрлийн баялагт хөрөнгө оруулалт хийх замаар хэрэгждэг. Ингэхдээ хөрөнгө оруулагчид нь санхүүгийн орчин нь таатай бөгөөд тогтвортой гэж үзсэн орныг бусад техникийн үзүүлэлтүүдтэй нь харьцуулсны үндсэн дээр сонголтоо хийдэг байна.

1.4. Засгийн газрын анхаардаг зүйлс

Засгийн газрын зүгээс анхаардаг зүйлс нь ихэвчлэн орлого бий болгох, ажлын байр бий болгох, нийт эдийн засгийн өсөлт болон эдгээр зорилгод тухайн салбарын оруулж буй хувь нэмэр байдаг. Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах нь богино болон урт хугацаанд үр нөлөөгөө үзүүлдэг гэж ихэнх Засгийн газар үздэг. Удаах хүчин зүйлс нь төслийн нийт эдийн засагт үзүүлэх нөлөөг байж болох дээд хэмжээнд хүргэх явдал юм. Тухайн салбарын гэрээнүүдийн эдийн засагт бүхэлд нь нөлөөлөх нөлөөлөл түүний урт хугацааны үр дагаварыг тооцох хамгийн чухал гэдгийг Засгийн газар анхаарах ёстой.

1.5. Тогтсон өрөөсгөл ойлголтууд ба бодит байдал

Уул уурхайн салбартай холбоотой тогтсон хоёр өрөөсгөл ойлголт байдаг. Эхнийх нь уул уурхайн компаниуд нь зөвхөн санхүүгийн орчин нь илүү таатай оронд хөрөнгө оруулан төсөл хэрэгжүүлдэг гэсэн ойлголт. Хоёр дахь нь өмнөхөөсөө үүдэлтэй бөгөөд энэ нь улс орнууд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татахын тулд зөвхөн санхүүгийн илүү таатай орчныг нь бүрдүүлэх замаар өрсөлддөг гэсэн ойлголт юм. Аль аль нь нилээд өрөөсгөл хандлага. Хэрэв бусад бүх хүчин зүйлс нь ижил тэгш байгаад орон бүр өөрийн орны санхүүгийн нөхцлийг бусад орнуудтай үе үе харьцуулан үздэг байсан бол мэдээж компаниуд нь хамгийн таатай санхүүгийн нөхцөлтэй оронд хөрөнгө оруулах болно. Гэтэл бодит байдалд компаниуд нь аль илүү өндөр хүлээгдэж буй өгөөжтэй, хүлээн зөвшөөрөхүйц хэмжээнд эрсдэлтэй төслүүдэд хөрөнгө оруулалт хийдэг байна. Тэдгээр төслүүдийг үнэлэхдээ харж үздэг хүчин зүйлүүдэд тухайн орны санхүүгийн орчин, мөн төсөлтэй холбогдох техникийн, санхүүгийн, зах зээлийн болон улс төрийн эрсдэлүүд, түүнчлэн уг төсөлтэй өрсөлдөгч бусад төслүүд болон санхүүжилтын хязгаарлалт зэрэг багтана.

1.6. Тогтвортой байдлын гэрээний хэрэглээ ба түүнийг буруугаар ашиглах

Сүүлийн үед уул уурхайн салбар бүтээгдэхүүн хуваах зарчимд сэтгэл дундуур байгаа ч концессийн гэрээний үед татварын тогтворжуулалт хийгдэхгүй хэвээр байсаар байна. Асуудлыг хэрхэн хөрөнгө оруулагчдад таатай байдлаар шийдэх вэ? Тогтвортой байдлын гэрээ бий болсон шалтгаан нь дээрх асуудлыг шийдвэрлэх зорилготой байжээ. Тодруулбал, татварын тогтвортой байдал бүхий концессын гэрээ нь үнэндээ хөрөнгө

оруулагчийн зүгээс хийгдсэн бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ юм. Засгийн газрын үүднээс авч үзвэл бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ нь хянахад хялбар, концессийн гэрээтэй харьцуулахад нягтлан бодох бүртгэлийн зохиомол аргаар буруугаар ашиглах боломж бага, илүү ил тод байдаг. Ийм ч учраас уул уурхайн салбар нь уг гэрээний хүрээнд ажиллахаас татгалзаж, Засгийн газрууд үүнийг газрын тос, хийн салбарт түлхүү ашиглаж байна. Цаашилбал, нэгэнт бүтээгдэхүүн хуваах зарчим нь татварын системээс ангид байж гэрээний загварын дагуу гэрээ тус бүрээр хэлэлцэгддэг (гол арилжааны параметр нь уян хатан) ч тэдгээр нь татварын системд гэрээ тус бүрийн хувьд өөрчлөлт хийхээс зайлсхийдэг байна. Уул уурхайн салбарт тогтвортой байдлын гэрээг нэвтрүүлснээр дэлхийн улсууд концессийн гэрээний гол дутагдлыг нь арилган уул уурхайн салбарт нийтлэг байсан бүтээгдэхүүн хуваах гэрээг хэрэглээнээс түлхэж байна.

Тогтвортой байдлын гэрээ нь үндсэндээ, хэрэв илүү таатай байхаар өөрчлөөгүй л бол, татварын хувийг тухайн гэрээнд гарын үсэг зурах үеийн төвшинд тогтоон царцаах болно гэсэн хөрөнгө оруулалтын талаар энгийн үгээр илэрхийлэгдсэн байж болно. Гэтэл компаниуд нь тогтвортой байдлын гэрээг илүү өргөн хүрээнд тодруулбал, бодит болон хүлээгдэж буй эрсдлүүдийг хянах, улмаар Засгийн газрын зүгээс үзүүлж болох аливаа нөлөөллөөс хамгаалах зорилгоор хэрэглэн, төслөө улс орны үйлчилж буй хуулийн хүрээндээ ангид авч үзэхийг чармайдаг. Тогтвортой байдлын гэрээнд дараах заалтуудыг нэмж оруулах нь компаниудын дунд нийтлэг байдаг. Үүнд:

- Татвараас чөлөөлөх хугацааг нь сунгах;
- Импортын татвараас чөлөөлөх хугацааг сунгах
- Одоо хийгдэж буй гэрээнд ирээдүйд хэрэгжүүлэх төслүүдийг хамруулах
- Усны эрх болон байгаль орчинтой холбоотой асуудлууд зэрэг өөр төслийн параметруудыг баталгаажуулах
- Гол нөлөөлөх хүчин зүйлсийн хугацааг нь өөрчлөх;
- Бусад хуулийн үйлчлэх хүрээг хязгаарлах;
- Мөрдөгдөж буй хуулиар олгогдоогүй эрхийг баталгаажуулах;
- Ерөнхийдөө, тухайн төслийг одоогийн үйлчилж байгаа хууль эрх зүйн хүрээндээ салангил авч үзэх ... зэрэг болно.

Уул уурхайн компаниуд нь хувь эзэмшигчид, төслийг санхүүжүүлэгч банк, санхүүгийн байгууллага зэрэг олон субъект, гадаад хүчин зүйлийн дарамтад ажилладаг бөгөөд тэдгээр нь мөн бодит болон болзошгүй эрсдлүүдээ боломжит бага хэмжээнд байлгахыг зорьдог гэдгийг анхаарах нь зүйтэй. Энэ зорилгоор компаниуд нь, ялангуяа Монгол шиг хуулиараа зөвшөөрөгдсөн оронд, аль болох тогтвортой байдлын гэрээ байгуулахыг зорьдог. Тогтвортой байдлын гэрээ нь бүр хөрөнгө оруулагчдын хүлээж байгаагүй тийм явдлаас ч зарим тохиолдолд хамгаалж чаддаг тул уул уурхайн компаниуд нь уг гэрээг байгуулахыг ихэд хүсэмжилдэг байна. Хэрэв илүү таатай хууль батлагдвал тогтвортой байдлын гэрээгээ орхин ердийн татварын системд захирагдах тухай заалтыг ихэнх тогтвортой байдлын гэрээнд оруулдаг.

1.7. Тогтвортой байдлын гэрээний талаарх Монгол улсын хуулиуд дахь зөрчлүүд

“Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай Монгол улсын хууль”-ийн 19-р зүйл буюу Тогтвортой байдлын гэрээ /энэ зүйлийг 2002 оны 1 дүгээр сарын 3-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/ гэсэн заалтын нэгд “Монгол улсад 20 сая ам. доллар буюу түүнтэй тэнцэх төгрөгөөс доошгүй хэмжээний хөрөнгө оруулах оруулагч хүсэлт гаргавал түүний үйл ажиллагаа явуулах орчныг тогтвортой байлгах эрх зүйн баталгаа болгож Монгол Улсын Засгийн газрыг төлөөлж татварын бодлогын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн уг хөрөнгө оруулагчтай тогтвортой байдлын гэрээг байгуулж болно. /Энэ хэсэгт 2008 оны 5-р сарын 29-ний өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/

Гадаадын 19.2-д “Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн анхны хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь 20 сая ам.доллар буюу түүнтэй тэнцэх хөрөнгө байхаар бол тогтвортой байдлын гэрээг 10 жил, 50 сая ам доллар буюу түүнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөс дээш байхаар бол 15 жилээр тус тус байгуулна. /Энэ хэсэгт 2008 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/

Ашигт малтмалын тухай Монгол улсын хууль”-ийн 29.1-д “Үйл ажиллагааныхаа эхний 5 жилд Монгол улсын нутаг дэвсгэрт 50 саяас дээш ам.доллартай тэнцэх хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийх ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч өөрөө хүсэлт гаргавал үйл ажиллагаа явуулах нөхцлийг нь тодорхой хугацаанд тогтвортой байлгах зорилгоор түүнтэй хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулж болох бөгөөд түүнд дараах зүйлийг тусгана” гэжээ.

“Ашигт малтмалын тухай Монгол улсын хууль”-ийн 29.3-д “Эхний 5 жилийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ 50 саяас дээш ам.доллартай тэнцэх бол 10, 100 саяас дээш ам.доллартай тэнцэх бол 15, 300 саяас дээш ам.доллартай тэнцэх бол 30 жилийн хугацаагаар энэ хуулийн 29.1-д заасан гэрээ байгуулна.

Хөрөнгө оруулалтын гэрээний талаарх хоёр хуулийн заалтыг харьцуулан үзэхэд дараах зөрчлүүд илэрч байна:

1. Хөрөнгө оруулалтын хэмжээ
2. Лиценз эзэмших буюу гэрээний хугацаа
3. Хэн Засгийн газрыг төлөөлж хөрөнгө оруулагчтай гэрээ байгуулах зэрэг асуудлууд байгаа бөгөөд үүний уршиг нь хуулийн хүрээнд гэрээ байгуулах эрхийн баталгаа ойлгомжгүй, аль хуулийг мөрдлөг болгох нь ойлгомжгүй гэх мэт зөрчлүүд гарч ирж байгааг хооронд нь уялдуулах шаардлагатай байна.

1.8. Тогтвортой байдлын гэрээний сайн болон муу туршлагууд

Тогтвортой байдлын гэрээг татварын тогтвортой байдалд голчлон ашиглаж ирсэн. Хэдийгээр зарим улс орон тогтвортой байдлын гэрээний ач холбогдлыг бага зэрэг өргөн хүрээгээр ашигласан боловч ихэнх нь зөвхөн татвараар л хязгаарлагдсан юм. “Монголын уул уурхайн салбарын өрсөлдөх чадвар ба тогтвортой байдлын гэрээ” төсөл дээр ажилласан зөвлөх Уиллиам Ф.Арнольд дэлхийн улс орнуудын туршлагыг гуравхан орны туршлагаар л жишээлэн авч үзэхэд хангалттай гэж үзсэнийг тэр чигээр нь энэхүү судалгаанд орууллаа. “Оросын асуудал” нь санхүүгийн муу тогтолцоо байсан төдийгүй, улс оронд урт хугацааны хор нөлөө учруулсан бол “Киргизын хандлага” нь сайн системийн муу хэрэгжилт болж, улс оронд сайн муу хоёр талын нөлөө үзүүлжээ.

Перугийн хандлага нь сайн систем боловсруулж сайн хэрэгжүүлсэн боловч зөвхөн шагналын аргад тулгуурласан санхүүгийн системийг дэмжиж байснаас улс оронд богино болон дунд хугацааны хүндрэлийг бий болгосон байна.

1.8.1. Орос улсад тулгарсан асуудал

1990-ээд он буюу ЗХУ задрасны дараахан Оросын уул уурхайн салбар луу гадаадын хөрөнгө оруулагчид хошуурч байх үед тус улсын Засгийн газар хөрөнгө оруулалтыг дэмжих чиглэлээр хийсэн зохицуулалт тун бага байлаа. Байгалийн баялгийн салбарын санхүү, хуулийн тогтолцоо бага зэрэг хөгжсөн боловч тэдгээр нь Оросын нийт эдийн засагт болон олон улс дахь нэр хүндэд нь муугаар нөлөөлсөн байна. Гол хууль тогтоолууд: *Газар доорх баялгийн тухай хууль (URL)*.

Энэхүү хуулийн дутагдалтай талууд:

- Лиценз олгох байгууллагыг тодорхойлоогүй
- Лицензэд өмчлөх эрхийг олгоогүй
- Маргаан шийдвэрлэх журмыг тодорхойлоогүй
- Татвараас хамгаалах заалт байхгүй
- Хамтрагчдаа өөрчлөн сонгохыг зөвшөөрдөггүй байсан байна.

Газар доорх баялгийн тухай хуулиар бүсийн болон орон нутгийн хууль сахиулагчид хөрөнгө оруулагчдаас их хэмжээний татвар авч байхад, түүний цаана холбооны засгийн газар маргаан шийдвэрлэхээс зайлсхийн нуугдаж байсан гэж шинжээчид үздэг.

Гадаадын хөрөнгө оруулалтын хууль (FIL). Энэ хуулийг гаргаснаар Газрын доорх баялгийн тухай хуулийн дутагдалтай талуудыг нөхнө гэж тооцоолж байсан ч хэрэгжээгүй юм. Энэхүү хууль нь доорх дутагдлуудыг агуулж байв. Үүнд: Орон нутгийн болон улсын засаг захиргааны байгууллагуудын татварын хууль, онцгой татварын болон лиценз олгох асуудлыг хариуцах тухай хуулиуд давхардсан нь үнэн хэрэгтээ зөрчилтэй байдлыг үүсгэсэн байна. Мөн түүгээр зогсохгүй газар ашиглалтын татвар оногдуулах, газар эзэмшигчдэд төлбөр төлөх талаар тодорхой заагаагүйгээс хүндрэл үүссэн. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын хууль нь бүрэн дүүрэн агуулгагүй тул Газрын тухай болон бусад тодорхой бус хуулийг дагаж мөрдөхийг заасан боловч чухам аль хуулийг давуу тал болгон мөрдөхийг тодорхой заагаагүй байна. Үүний зэрэгцээ татварынхаа бодлогод олон удаа, ойр ойрхон өөрчлөлт хийснээр татварын тогтвортой байдлыг бий болгож чадаагүй байна. Экспортын татвараас чөлөөлөх дүрэм журам байсан боловч шалгууруудыг тодорхойлж өгөөгүйгээс эмх замбараагүй, зөрчилдөөнтэй байдал лавширчээ.

Бүтээгдхүүн хуваах гэрээний хууль (PSA). Үүнийг эцсийн шийдвэр хэмээн зарласан ч төдийлөн үр ашигтай үр дүн авчраагүй төдийгүй Оросын томоохон байгалийн баялаг ашиглагч компаниудын эсэргүүцэлтэй тулгарсан юм. Энэ хуулиар лиценз авч болох ч түүнийг олгох эрх бүхий байгууллагыг тодорхой заагаагүй байна. Хуулиар татвар, зайлшгүй төлбөр төлөөс, газар ашиглалтын төлбөр, ногдол ашиг болон тусгай орлогын хувиарлалтуудыг ангиллаар нь хязгаарлаж чадсан боловч хэмжээгээр нь хязгаарлалт тогтоогоогүйгээс орон нутгийн болон холбооны захиргаадад татварын талаар хүссэнээ хийх таатай боломж олгосон байна.

БХГХуулиар татвар тогтворжоогүйгээс энэ хуулийн концессын гэрээнээс давуу байх чанарыг алга болгосон байна. Томоохон төсөл хэрэгжүүлэхдээ Парламентаар зөвшөөрүүлэх, БХГХуулийн хүрээний төслүүдийг хязгаарлалттайгаар тодорхой зааж өгсөн гэх мэтээр өөр олон ярвигтай асуудлууд тулгарсан байна. Татварын тогтворжилгүй эсрэгээр олон удаа нэмэгдэн өөрчлөгдөж, зарим тохиолдолд өмнөх таван жилд хөөн ноогдуулах тохиолдол ч гарч байв. Олон тооны гадаадын хөрөнгө оруулагчид үйл ажиллагаагаа зогсоож, урт хугацааны хуулийн тэмцлээ эхэлсэн байна. Зарим хөрөнгө оруулагчид ялангуяа илүү хүнд байдалд орсон томоохон компаниуд нөхцөл байдлыг ойлгож, Оросын компанийг худалдан авах буюу нэгдэж үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлсэн байна. Энэ аюултай байдлын учир шалтгаан нь гадаадын хөрөнгө оруулалт их хэмжээгээр орж ирсний дараагаар орон нутгийн нөөцийн компаниуд биеэ дааж, маш өндөр ашигтайгаар ажилласан эхэлсэнд байлаа. Асар их эрх мэдэл бүхий эдгээр ашиг сонирхлууд нь тогтвортой татварын бодлогыг дэмжээгүй ба тэдний гарын дор байсан анархи засаглалаар дамжуулж маш бага татвар төлдөг байлаа.

1996 онд 1990 оныхтой харьцуулахад гадаадын хөрөнгө оруулалт тийм ч их чухал бус болсон байлаа. Улс орны нийт эдийн засагт үзүүлсэн хор нөлөө нь асар их байлаа. ЗХУ оршин тогтнож байхдаа байгалийн баялгаас оруулсан орлогоор (эсвэл түрээсийн

төлбөр) эдийн засгийн бусад цоорхойнуудыг нөхдөг байлаа. Шинэ анархи засаглал нь түрээсийн төлбөрийг улсын төсөвт ордгийг болиулж хувь хүмүүсийн гарт шилжүүлснээр улс орны эдийн засаг 10 жилийн турш хүнд байдалд байлаа. Харин Путины засаглалын үед томоохон компаниуд санхүүгийн хариуцлагыг ахин үүрэх болж, бодит хэмжээнд дөхүү татварыг улсын төсөвт оруулж эхлэх болжээ. Оросын эдийн засгийн өсөлт нааштай тогтворжиж эхэлжээ.

1.8.2. Киргизстан улс энэ асуудалд хэрхэн хандсан бэ?

Киргизстан улсад өнөөдөр Монгол улсад тулгарч байгаа шиг олон асуудал тулгарсан ба ер нь хоёр улс хоорондоо олон талаараа адил юм. Киргизстан нь нүүдэлчин гаралтай, газар тариалан голчлон эрхэлдэг, байгалийн асар их баялаг нөөцтэй орон юм. Байгалийн баялгийн ашиглалт “Газар доорх баялгийн тухай буюу Байгалийн баялгийн” хууль болон “Гадаадын Хөрөнгө оруулалтын” гэсэн 2 гол хуулиар зохицуулагддаг.

Газар доорх баялгийн тухай хууль (URL). Хуулиар төв Засгийн газрыг лиценз олгогч гэдгийг заагаад лиценз эзэмшигчийн өмчлөх эрхийг тодорхой зааж өгчээ. Маргааныг арбитраар дамжуулан шийдвэрлэх, мөн түншлэгчээ сольж болно гэж заажээ. Өөрөөр хэлбэл хууль нь боловсронгуй, ардчилсан шинжтэй болсон байна. *Гадаад хөрөнгө оруулалтын хууль 1995 (FIL).* Хуулиар зөвхөн төв Засгийн газарт татварыг хянах, хууль сахиулах, онцгой татвар болон лицензийн төлбөрийг хураах бүх эрхийг олгосон байна. Хуулийн агуулга бүрэн байснаас гадна зөрчилдөөнтэй асуудал гарахад хэрхэн шийдвэрлэхийг тодорхой зааж өгсөн байна. Төлөгдөх татваруудыг тодорхойлж, тогтвортой байдал бий болгож, татвараас чөлөөлөх, түр чөлөөлөх асуудлуудыг тодорхой зааж өгсөн байна. Татварын хэмжээ, алдагдлын, урамшууллын өөрчлөлтүүдийг тодорхой, сонирхол татахуйц тусгасан байна. Дээрх хууль нь гадаадын хөрөнгө оруулалтын том жижиг хэмжээнээс шалтгаалалгүй бүгдэд нь яг нэг адил үйлчилж байсан нь алдаа байсныг эс тооцвол сайн хууль болсон юм.

Эдгээр хуулиудын үр дүнд гадаадын хөрөнгө оруулалт уул уурхайн болон үйлчилгээний салбарт их хэмжээгээр орж ирсэн байна. Харин гадаадын компаниудтай харьцуулахад их татвар төлдөг байснаас олон тооны дотоодын компаниуд үйл ажиллагаагаа зогсоосон байна. Гадаадын хөрөнгө оруулагчдад илүү таатай хандаж байгаа талаар томоохон эсэргүүцэлтэй тулгарсан учраас 2000 онд Засгийн газраас хуулийг үндсээр нь өөрчилсөн байна. Үүгээр их хэмжээний нөөцтэй газар ашиглаж буй компаниуд буюу бусад томоохон төсөл хэрэгжүүлж байгаа компаниудын татварын гэрээнд хязгаарлалт хийхэд л хангалттай байсан боловч Засгийн газар хэт туйлшран хандаж, гадаадын хөрөнгө оруулагчдад ямар ч урамшуулал үзүүлэхгүй болгожээ.

Зохицуулах газрууд, ялангуяа татварын байгууллагууд урьдын байдлыг сэргээхийг оролдсон компани ажлыг идэвхитэй явуулж байснаас олон тооны жижиг хөрөнгө оруулагчид үйл ажиллагаагаа зогсоосон байна. Шинээр гадаадын хөрөнгө оруулалт хийгдэхээ больжээ. Уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулж, олгогдсон эрхийнх нь эсрэг хийж байгаа дайралтуудаас өөрсдийгөө хамгаалж чадсан томоохон компаниуд л үлдсэн байна. Улс орон уул уурхайн салбарын хөгжлөөс үр ашгийг авч, харин гадаадын компаниудад үзүүлж байсан татварын хөнгөлөлт, шударга бус өрсөлдөөнөөр алга болсон нь үйлчилгээний чиглэлийн байгууллагууд эргэн сэргэхэд нөлөөлжээ. Гэхдээ хөрөнгө оруулалтын дутагдалтай байдал нь ирээдүйд хүндрэлтэй асуудлуудын нэг болох юм.

1.8.3. Перу улс энэ асуудалд хэрхэн хандсан бэ?

Перу улс санхүүгийн чөлөөт дэглэмийг газарзүйн тохиромжтой байдал болон өндөр чанарын уурхайнуудтай хослуулан хэрэгжүүлснээр уул уурхайн салбарын хамгийн таатай улс орнуудын тоонд зүй ёсоор тооцогддог. Тус улсын уул уурхай, хөрөнгө оруулалтын

хууль нь ардчилсан, ил тод мөн хөрөнгө оруулагчдад бүх шаардлагатай эрхүүдийг олгосон бөгөөд үүнд:

- Ашгийн татварын тогтворжилтыг 29%-д, тогтворжуулаагүй татварыг 27% тус тус тооцсон.
- Элэгдлийг 5 жилээс дээш хугацаагаар зөвшөөрсөн, шулуун шугаман 4 жилийн хугацаанд алдагдлаа шилжүүлэхийг зөвшөөрсөн
- Ашиглалтын өмнөх хайгуулын зардлыг үйл ажиллагааны эхний жилд эсвэл тухайн уурхайг ашиглах нийт хугацаанд хуваарилан төлөх боломжтой.
- Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг тэглэсэн
- Импортын гаалийн татварыг 12%-иар тогтоосон, 5 жилээс дээш хугацаагаар элэгдлийг тооцох боломжтой
- Нэмүү Өртгийн Албан Татварыг 15 %-иар тооцсон, нөхөн төлөх боломжтой
- Ашиг орлогын татварыг 4.1%-иар тогтоосон байна.

Нийт ашигтай татварын хэмжээ 47% хувь байсан нь бусад орнуудтай харьцуулахад Перу улс 2-рт орж байлаа. Перугийн газарзүйн таатай орчин нөхцөл, өндөр чанарын хүдэр нь Баррик Гоулд гэх мэт томоохон компаниудыг татаж чадсан юм. Перу улс нийтдээ 250 гаруй татварын тогтвортой байдлын гэрээг хийж гүйцэтгэсэн байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг их хэмжээгээр татсан амжилтыг эс тооцвол Перу улсын нийт эдийн засагт үзүүлэх нөлөө хязгаарлагдмал байж, улсын төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэхийн тулд 3%-ийн уурхайн ашигласны төлбөрийг ноогдуулахаас аргагүйд хүргэсэн байна.

1.9. Нийтлэг асуудал, бэрхшээлүүд

Бүх орон тогтвортой байдлын гэрээ болон санхүүгийн дэглэмийн хувьд адилавар асуудлууд, бэрхшээлүүдтэй тулгарсан. Санхүүгийн таатай дэглэмтэй байх нь зөвхөн нэг хэрэг, уул уурхайн компаниуд төслийн боломжуудыг судлан үзээд, нийт дүнгээр хамгийн боломжтой төслийг сонгон авдаг. Өрийг санхүүжүүлэх шаардлагууд нь тогтвортой байдлын гэрээг нэн даруй хийх шаардлагыг бий болгодог. Улс орнууд хөрөнгө оруулалтыг татах, үүнээс улс орны нийт эдийн засагт урт хугацаанд үзүүлэх нөлөөг хооронд нь тэнцвэржүүлж анхааралтай шийдвэрлэх хэрэгтэй.

Улс орнуудын нийтлэг бэрхшээлтэй асуудал нь эхний 10 жилийн хугацаанд татварын орлогын хэмжээ бага байдаг оршино. Татвараас чөлөөлөөгүй байлаа ч, ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалтын алдагдлыг тооцоход орлогын татвар ноогдуулах боломжгүй болгодог. Тиймээс улс оронд ирж байгаа гол ашиг нь зөвхөн газар ашиглалтын төлбөр дээр тогтдог байна. Томоохон компаниудын ажлын байр бий болголт нь хөрөнгө оруулалттай харьцуулахад бага байдаг, мөн улс орны нийт эдийн засагт оруулж байгаа ашиг нь ч мөн хангалтгүй болж ирдэг. Үүнээс олон улс орнуудад ДНБ-ий хэмжээ нэмэгдсэн боловч ажлын байрны тоо хэмжээ, эдийн засагт бүхэлд нь оруулах ашиг болон Үндэсний Нийт Орлогын хувьд ашиг багатай байгааг олж мэдсэн юм.

Эндээс нэг дүгнэлт хийж болох бөгөөд тэр нь аливаа улс оронд байгалийн баялаг ашигласнаар ашиг орлого нэмэгдэж, хөрөнгө чинээ нэмэгдэнэ гэсэн ойлголттой байдаг ч харин ч эсрэгээр энэ салбарт татаас өгсөөр байх муу тал байдаг байна. Перу улс үүний тод жишээ юм. Тус улс уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулахад хамгийн таатай орчныг бүрдүүлсэн улс орнуудын нэгд тооцогдож, их хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг татаж чадсан ч үүнээс улс орны нийт эдийн засагт орж ирэх нийт ашиг орлого бага байсан байна.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс чөлөөлсөн явдлаас үүдэн төслийн эхний жилүүдэд улсын төсөвт орлого орох боломжтой байснаас нөхцөл байдал дордсон байна. Эдийн засагт энэ нь сөргөөр нөлөөлж 3%-ийн газар ашиглалтын татварыг ноогдуулахаас

аргагүйд хүргэсэн байна. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр 5% байгаа нь бага мэт санагдах боловч энэ нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн борлуулалтад ноогдуулсан хамгийн өндөр тоо үзүүлэлт байдаг. Уул уурхайн компаниудын цэвэр ашиг нь зардлаа хасаж тооцсоны дараагаар 15-30%-тай байдаг байна.

Бүх улс орны хувьд татварын тогтвортой байдлыг бий болгохдоо бус үүгээр юуг тогтворжуулж байна вэ гэдэг нь чухал юм. Хэдийгээр үйлдвэрлэлийн хувурилалтын гэрээг тогтвортой байдлын гэрээтэй хослуулбал зохицуулалт сайжрах хэдий ч ихэнх орнууд үйлдвэрлэлийн хуваарилалтын гэрээг тэр бүр байгуулаад байдаггүй. Мөн хөрөнгө оруулалтыг хүлээн авч байгаа орны хувьд үйлдвэрлэлийн хуваарилалтын гэрээ нь давуу талтай боловч уул уурхайн компаниуд үүнийг эсэргүүцэх нийтлэг хандлагатай байдаг.

ХОЁР. УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ САНХҮҮ, ТАТВАРЫН АСУУДАЛ, ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

2.1. Санхүүгийн өөрчлөлт, шинэчлэлүүдийн цар хүрээ

Перу болон бусад улс орон уул уурхайн чиглэлээр санхүүгийн өөрчлөлт, шинэчлэлүүдийг хэрхэн хийснийг тоймлон үзүүлснийг Монгол улсын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан үзэхэд:

- Зарим улс орон татварын тогтвортой байдлыг бий болгож чадсан. /Монгол улс энэ үзүүлэлтэд багтана/
- Ашгийн татварын тогтворжуулаагүй хэмжээ 15- 42% хооронд хэлбэлзэнэ. Чили улсад энэ хоёр туйлын аль аль нь бий болсон байна. Ердийн нөхцөлд энэ нь 25-30% хооронд хэлбэлздэг. /Монгол улс жилийн орлогоос хамаарч 10-25%-иар тогтоосон/
- Элэгдлийг шулуун шугамаар 1 - 12 жилийн хугацаатайгаар тогтоосон байна. Энэ нь дунджаар 5 жил байдаг. /Монгол улс дунджаар 10 жилээр тогтоосон/
- Ихэнх орон алдагдлыг шилжүүлэхийг зөвшөөрсөн байна. Үүнийг 3 жилээс хязгааргүй байх хүртэл тогтоожээ. Энэ нь дунджаар 5-10 жил байдаг байна. /Монгол улс 2 жилээр тогтоосон/
- Ашиглалтын өмнөх хайгуулын зардлыг үйл ажиллагааны эхний жилд эсвэл тухайн уурхайг ашиглах нийт хугацаанд хуваарилан төлөх боломжтой.
- Үнэлгээ багатай ашигт малтмалуудын ашиглалтын төлбөр дунджаар 3% хувь байдаг ба үүнийг улс орнууд 0-5 %-иар тогтоосон байна. Харин үнэт чулуулгийн дундаж хэмжээ 10% байдаг ба үүнийг улс орнууд 5-15%-иар тогтоосон байна. /Монгол улс 5%-иар тогтоосон. Оюу толгойн гэрээний төслийн 3.8-д гэрээт талбайгаас олборлож худалдсан, худалдахаар ачуулсан болон ашигласан бүх бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээний 5 хувиар ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг тооцож төлөх заалтыг тогтвортой мөрдөнө гэжээ./
- Импортын гаалийн татварыг 1-12% хувиар тогтоосон. Гэхдээ элэгдлийг тооцсон байна. Үүний дундаж хэмжээ нь 5% байдаг байна. /Монгол улс 5 %-иар тогтоосон/
- Нэмүү өртгийн татварыг 10-20%-иар, нөхөн төлж болохоор тогтоожээ. /Монгол улс 10 хувиар тогтоосон. Оюутолгойн төсөлтэй холбоотой экспортод гаргасан зарим нэр төрлийн бараа, ажил үйлчилгээнд тэг “0”хувиар нэмэгдсэн өртгийн албан татвар ногдуулахаар болжээ. /
- Суутгал нь дунджаар 10% байдаг ба үүнийг 0-35%-иар тогтоосон байна.
- Зарим улс орон шалгуурыг давсан бүх газрыг эсвэл тухайн тодорхой компаниудад ялгавартайгаар түр болон удаан хугацаанд татвараас чөлөөлөх хөнгөлөлт үзүүлсэн. / Монгол улсад холбогдох хуулиудаар энэ харилцаа нь “боломжтой” гэсэн хувилбараар зохицуулагдсан/

2.2. Татварын хэлбэрүүд болон гэрээний төсөлд тусгагдсан байдал

Хоёр талын гэрээ ямар хэлбэртэй байхаас үл шалтгаалан хэд хэдэн нийтлэг шинжийг өөртөө агуулах бөгөөд ялангуяа санхүүгийн хувьд доорхи гурван элементийг зайлшгүй харгалздаг байна. Үүнд:

- Нөөц ашигласны төлбөр
- Аж ахуйн нэгжийн орлого буюу ашгийн татвар
- Хэт өндөр ашгийн татвар буюу нөөц ашигласны “супер” төлбөр /super-royalty/ зэрэг нь болно.

2.2.1. Нөөц ашигласны төлбөр

Энэ нь үнэт баялагийг нь олборлосныхоо төлөө төлж буй нөхөн төлбөр юм. Тухайлбал, эрдэс баялгийг өмчлөх эрх нь хувийн салбарт байдаг АНУ шиг орнуудад ашигт малтмал үйлдвэрлэгч нь тухайн нөөц баялгийн эзэнтэй харилцан тохиролцож, нөөц ашигласны төлбөр төлдөг ажээ. Олон улсын жишгээс харахад нөөц ашигласны төлбөр нь үйлдвэрлэлийн нэг нэгжид инфляцийг тооцон ноогдуулсан тогтмол төлбөр /Оросод энэ аргыг хэрэглэдэг/ эсвэл уурхайгаас гарах үеийн үнийн тогтмол хувь байдаг. Уурхай нь дээрх үнийг ерөнхийдөө цэвэр ашиг тооцох журмаар тогтоодог бөгөөд богино хугацааны ашгийг тооцоолон гаргахын тулд үйл ажиллагааны тодорхой зардлуудыг тохируулах замаар тооцож болдог байна. Сүүлийн жилүүдэд нийт олборлолт, чанар болон бусад хүчин зүйлсийг харгалзсан томъёогоор нөөц ашигласны төлбөрийг тохируулан тооцдог болжээ.

Нөөц ашигласны төлбөр нь ямар нэг татвар биш, үйлдвэрлэлийн үнэт зүйлээр хангасныхаа хариуд авч буй төлбөр ч гэж зарим шинжээчид үздэг. Нөөц ашигласны төлбөрийг бэлэн бусаар төлөх хэлбэрийг АНУ, Конго, Анголд хэрэглэдэг. Энэ нь Засгийн газар бүтээгдхүүн хуваах гэрээний дагуу тухайн бүтээгдхүүний тодорхой хувийг авах эрхтэйгээр зохицуулагдсан байдаг бөгөөд ихэвчлэн газрын тосонд өргөн хэрэглэдэг байна. Нөөц ашигласны төлбөрийн төрлүүдийг зарим улсаар жишээлэн үзвэл:

Гана улсын жишээ:

Ашигт малтмал, уул уурхайн тухай хуулийн дагуу лиценз эзэмшигчийн олсон нийт орлогын 3-6 хувь хүртэлх хэмжээгээр нөөц ашигласны төлбөр төлүүлэхээр заасан байдаг. Энэ хувь нь үйл ажиллагааны харьцаагаар тодорхойлдог ашигт ажиллагаанаас хамаардаг. Өөрөөр хэлбэл, олборлосон ашигт малтмалын нийт үнэ цэнэ ба үйл ажиллагааны ашгийн түвшин хоорондын харьцаа гэж ойлгоход болно. Үйл ажиллагааны ашгийн түвшин гэдэг нь нийт олборлосон ашигт малтмалын үнийн дүнгээс үйл ажиллагааны зардлыг хассантай тэнцүү байна.

Мозамбик улсын жишээ:

Очир алмааст борлуултын цэвэр орлогын 8-12%, бусад эрдэст 3-8 % нь нөөц ашигласны төлбөр байдаг бөгөөд уурхайн хэмжээнээс хамаарч , хувийг тогтоох боломжтойгоор хуульчилсан байна.

Боствани улсын жишээ: Борлуултын цэвэр орлогоос үнэт чулуунд 10%, үнэт металлд 5 %, бусад эрдэст 3 %-ийн нөөц ашигласны төлбөр авдаг.

Хятад улсын жишээ: Ашигт малтмалын нөөцийн нөхөн төлбөрийн хувь янз бүр, тухайлбал зэсэнд нийт борлуулалтын үнийн 2%, нүүрсэнд 1%, алтанд 4 % гэх мэтээр ашигт малтмал бүрээр хуульчлан заасан.

Австрали улсын жишээ: Австралийн хойд нутаг дэвсгэрийн муж улсууд цэвэр үлдэх ашгаас үйлдвэрлэлийн ба бусад зардлыг хасаад 18 хувиар тогтоодог. Баруун Австралид зэсийн нөөц ашигласны төлбөрийг баяжмал хэлбэрээр борлуулбал 5%,

металл хэлбэрээр борлуулбал 2,5%-иар тооцож авдаг.

ОХУ-д зэсэнд 8% , алтанд 6%, төмрийн хүдэр 4.8 %, нүүрсэнд 4 хувийн нөөц ашигласны төлбөр авдаг. /Бусад орны жишээг хавсралтаас үзнэ үү/

* * *

Ихэнхи орон уул уурхайн салбар дахь нөөц ашигласны төлбөрийг, алтны борлуулалтын үнэд 5%, зэсийн борлуулалтын үнэ 2 % -иар тогтоосон байдаг. Монгол улсад бусад дийлэнх орны адил эрдэс баялгийг төр өмчлөх эрхтэй. /Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 6.1-д “Монгол улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна”, мөн хуулийн 6-2-д Монгол улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн”/, /Ашигт малтмалын тухай Монгол улсын хууль 5.1-д Монгол улсын газрын гадаргуу болон түүний хэвлийд байгалийн байдлаараа оршиж байгаа ашигт малтмал төрийн өмч мөн/.

Төр өмчөө бусадтай хуваалцсаны төлөө, үнэт баялагаа олборлуулсны төлөө гэрээт этгээдээс хэдий хэмжээний нөөц ашигласны төлбөр авах вэ? Энэ бол өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй эрх зүйн хүрээ, уул уурхайн салбарын олон улсын зарчим бүр цаашлаад Монгол улсын эрх ашиг, хөгжилтэй холбоотой асуудал учраас их бодитой, нухацтай хандах учиртай юм. Хөрөнгө оруулалтын гэрээний төслийн 3.8-д “Гэрээт талбайгаас олборлож худалдсан, худалдахаар ачуулсан болон ашигласан бүх бүтээгдхүүний борлуулалтын үнэлгээний 5%-иар ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг тооцож төлөх заалтыг тогтвортой мөрдөнө” гэжээ. Энэхүү татварын тухайд олон улсын экспертүүд уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалт хайж байгаа бусад улстай өрсөлдөхүйц хэмжээнд нөөц ашигласны төлбөрөө тогтоохыг зөвлөдөг. Үүний зэрэгцээ энэ төлбөр хэт өндөр бол хөрөнгө оруулалт хийгдэхгүй байх магадлалтайг бас сануулдаг.

Нөөц ашигласны төлбөрийг тогтоохдоо нөөц баялгийн үнэ цэнийг тусгах ёстой гэсэн зарчмийг баримталдаг бусад орны туршлагыг сайтар харгалзах учиртай юм. “Аж ахуйн нэгжийн ашиг орлогын татварыг нэмж болохгүй учраас ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр /роялти/-ийг нэмэгдүүлэх хууль гаргах нь ч тохиромжтой хувилбар байж болно. “Нүүрсний нөөц ашигласны татварыг түүний экспортод гаргасан нөхцөлд оногдуулдаг болох, түүнээс бусад ашигт малтмалын нөөцийг ашигласны татвар 5 хувь байгааг 7-7.5 хувь болгоход эсэргүүцэл гарахгүй” гэсэн санал зөвлөмж ч байдаг.

Дүгнэхэд, Дэлхийн ихэнх улс орон нөөц ашигласны төлбөрийг 5-15%-иар тогтоосон байдаг бөгөөд Монгол улс 5 %-ийн төлбөрийг эрдэмтдийн тооцоолсноор 7-7.5 % болгон өсгөхөд Монгол улсын эдийн засагт бодитой нөлөө үзүүлж, хөрөнгө оруулагчийн эдийн засагт үзүүлэх бодит өгөөжийг нэмэгдүүлэх юм. Иймд нөөц ашигласны төлбөрийг ямар сууриас бодож тооцохоо тодорхой болгох шаардлагатай байна.

2.2.2. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухайд

Энэ бол нийтээр мөрдөгддөг татвар. Хөрөнгө оруулалтын өгөөжид ноогдуулж байгаа татвар ч гэж үздэг. Аж ахуйн нэгжийн орлогын татварыг тухайн компанийн ашигт ноогдуулдаг. Ашгийг тооцохдоо нийт борлуулалтын орлогоос үйл ажиллагааны зардлууд, капиталын төлбөрүүд, хүү, элэгдэл хорогдлын шимтгэлүүд болон бусад хасагдах зардлуудыг хасч тооцдог. Бусад орны жишгээс харахад энэ нь ерөнхийдөө цэвэр ашгийн 15-45 хувийн хооронд байх боловч нүүрстөрөгчийн үйлдвэрлэлийн хувьд заримдаа цэвэр ашгийн 85 хувь хүртэл өндөр байж болдог байна. /Хөрөнгө оруулалтын гэрээнд “Орлогын албан татварын тухай хуулийн 17.1-д “Энэ хуулийн 16.2, 16.8, 16.9-д зааснаар тодорхойлоход 0-3.0 тэрбум төгрөгний албан татвар ногдуулах жилийн орлого олсон бол 10 хувиар, 3.0

тэрбум төгрөгнөөс дээш албан татвар ногдуулах жилийн орлого олсон бол 300.0 сая төгрөг дээр 3.0 тэрбум төгрөгнөөс дээш албан татвар ногдуулах жилийн орлого олсон бол 300.0 сая төгрөг дээр 3.0 тэрбум төгрөгнөөс дээш давсан орлогын дүнгийн 25 хувиар нэмж албан татвар ногдуулна” гэсэн заалтын дагуу 25 хувиар орлогын албан татварыг авахаар заасан байгаа/.

Онолын хувьд уул уурхайн ажиллагаанд бусад аль ч төрлийн капиталын хөрөнгө оруулалттай адилхан хандах ёстой. Нэг ёсондоо аж ахуйн нэгжийн орлогын татварт уул уурхайн үйл ажиллагааг илүүд үзэх эсвэл ялгаварлан гадуурхах хандлага байж болохгүй гэсэн нийтлэг зарчим өнөө улс орнуудад мөрдөгдөж байна. Мөн үүний зэрэгцээ уул уурхайн зориулалттай тоног төхөөрөмжүүдийн хөрөнгө оруулалтад зориулсан салбарын онцлогтой элэгдэл хорогдол тооцох дүрэм, шилжүүлгийн үнийн дүрэм гэх мэт ашгийн татварын хуулийн зарим ерөнхий заалт, зохицуулалтуудыг ч уул уурхайн салбарт өргөнөөр хэрэглэдэг болжээ. Тухайлбал, ашигт малтмалын олборлолтын үнийн дүнг тодорхойлоход цэвэр ашгийн үнэ /боловсруулсан бүтээгдхүүний зарагдах үнээс бүх боловсруулах, тээвэрлэх зардлыг хасан тооцсон үнэ цэнэ/-ийн аргачлалаар хийдэг байна.

Ер нь улс орнууд олон улсын тогтсон үнийг суурь үнэлгээ болгон ашиглаад /тухайлбал, Лондонгийн Металийн биржийн дундаж үнийг жишиг үнэ болгон ашиглаж болох юм/ дараа нь олон улсын хилээр гаргах бүтээгдхүүний цэвэр ашгийн үнийг тооцоолон гаргахдаа тээвэрлэлт, боловсруулалт, цэвэршүүлэлтийн зардлуудыг хасдаг. Эдгээр тооцоог тодорхой болгох зайлшгүй шаардлагатай зэрэгцээ хараат бус аудитид оруулах ёстой. Орцод зориулсан шилжүүлгийн үнийн дүрмүүд, түүний дотор технологи ашигласны төлөөх нөөцийн төлбөрийг бүх салбаруудад зориулан тодорхойлж, боловсруулах нь зайлшгүй шаардлагатай юм.

Учир нь ашигт малтмалын хөрөнгө оруулалтыг үндэстэн дамнасан томоохон нэгдэл компаниуд хамтарч хийх хандлагатай байдаг учраас ийм дүрмүүд чухал юм гэдгийг мэргэжилтнүүд, олон улсын шинжээчид зөвлөдөг. Түүнчлэн, орлогыг татварын хууль тогтоомжоос гадуур шилжүүлэхэд харилцан хамаарал бүхий өр зээлийн сүлжээ ашиглах боломжтой учраас капиталжуулалт бага байх дүрэм зайлшгүй шаардлагатай болно.

Олон орон аливаа үйлдвэрлэгчдийн олборлолтоос олсон ашигт татвар ноогдуулдаг. Эдгээр нь орлого ба зарлагуудын зөрүүнд ноогдуулдаг татвар юм. Зарим тохиолдолд ашгийн татварын үндсэн хувиас гадна үнэ тодорхой түвшнээс давсан үед олсон илүүдэл ашигт нэмэлт татвар ноогдуулдаг. Их Британид аж ахуйн нэгжийн орлогын татвараас гадна нефтийн орлогын татвар ноогдуулдаг. Нигерд нефтийн ашгийн татвар ноогдуулдаг. Анголд нефтийн орлогын татвар, АНУ-д гэнэтийн ашгийн татвар ноогдуулдаг ажээ.

Аргентин улс:

- Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар-35%, Албан татварын нийт хэмжээ-40%

Австраил улс:

- Баруун Австрали дахь албан татварын нийт хэмжээ-36.4%

Боливи улс:

- Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар-25%, Зарим жилд 25%-ийн нэмэгдэл татвар ноогдуулдаг. Албан татварын нийт хэмжээ - 42.8%

Канад улс:

- Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар-28% (хэрэв 4%-ийн нэмэгдэл татварыг оролцуулбал 29.12%), Онтарио дахь албан татварын нийт хэмжээ-63.8%

Хятад улс:

- Төв засгийн газар нь 30%-ийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, орон нутгийн засгийн газар нь 3%-ийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар ногдуулна. Албан татварын нийт хэмжээ-41.7%.

Гвиней улс:

- Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар- 35% Албан татварын нийт хэмжээ- 51.3%.

Чили улс:

- Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар 15% бөгөөд компаниуд хоёр төрлийн дэглэмээс сонголт хийж болно. Зөвхөн ашиг болон ногдол ашгаасаа татвар төлсөн тохиолдолд албан татварын нийт хэмжээ 36.6% байна. 20 жилийн тогтвортой байдлын гэрээ байгуулсан тохиолдолд албан татварын нийт хэмжээ 49.5% байна.

* * *

Монголд хэрэглэж буй татварын суутгалыг ашгийн татварын тогтолцооны нэг хэсэг болгон авч үзэж болох юм. Ийм татваруудыг аж ахуйн нэгжүүдээс хуваарилж байгаа орлогууд, түүний дотор нөөц ашигласны төлбөр, ноогдол ашиг, салбарын ашиг, үйлчилгээний хураамж, хүү болон бусад төлбөрт ноогдуулан хэрэглэж болох бөгөөд ингэх ч ёстой гэдгийг олон улсын шинжээчид зөвлөдөг.

Татварын суутгалыг бүх хуваарилсан ашиг орлогод ноогдуулах эсвэл зөвхөн гадаадын иргэдэд хуваарилсан ашиг орлогод ноогдуулан хийх эсэх нь татварын бодлогын ерөнхий асуудал билээ. Харин “Татварын суутгал бол татварын тогтолцооны салшгүй чухал хэсэг учраас тэдгээрийг нийт ашигт малтмалын гэрээнд заавал тусгах нь зайлшгүй гэдгийг бодлого гаргагчид хатуу баримтлах учиртай юм”. Гэрээний төслийн 2.2-д “Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварт заасан аливаа суутгалын татварыг тогтворжуулахаар харилцан тохиролцов” гэжээ. Энэ заалт нь гэрээ хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 7 төрлийн татвар, хүү, төлбөр, татварын орлогыг 30 жилээр “тогтворжуулах” нэрээр царцааж байна.

2.2.3. Тусгаарлалтын дүрэм зайлшгүй болох нь

Гэрээ хийх явцад аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар/ ашгийн татвар/-ын хуулийн нэг хэсэг болдог тусгаарлалтын /ring-fencing/ дүрэм зайлшгүй шаардлагатай болно. Энэ дүрмээр уул уурхайн орлогыг бусад орлогоос, тухайлбал үйлдвэрлэлийн өмнөх үйл ажиллагаа, уул уурхайтай холбогдолгүй үйл ажиллагаануудын /санхүүгийн, цахилгаан эрчим хүч үйлдвэрлэлийн, эсвэл ерөнхий үйлдвэрлэл, түгээлтийн гэх мэт/ орлогоос ялган тусгаарлах үйл ажиллагааг зохицуулдаг.

Гэрээ хэлэлцээрт орсон хөрөнгө оруулагч татварын ерөнхий хуулинд хамаарах бусад үйл ажиллагаа явуулж болох учраас энэ төрлийн тусгаарлалт хийх нь зайлшгүй хэрэгтэй гэдгийг олон улсын шинжээчид зөвлөж байгаа юм. Тусгаарлалтын хоёр дахь онцлог нь уул уурхайн ашиг сонирхлыг татварын зорилготой нэгтгэх сонирхлыг хязгаарлах боломжийг Засгийн газарт олгодог. Жишээлбэл, 2 буюу түүнээс дээш уурхай ажиллуулж байгаа хөрөнгө оруулагчид нэг уурхайнхаа алдагдлыг /тухайлбал хайгуулын зардлыг/ нөгөө олборлох ажиллагааныхаа ашгаар нөхөх боломжийг хязгаарлаж өгч байгаа юм.

2.2.4. Нөөцийн ашгийн нэмэлт төлбөр /НАНТ/-ийн тухайд

Гэрээний 2.7-д “Хөрөнгө оруулагч нь энэхүү гэрээний гуравдугаар хавсралтад тодорхойлсны дагуу тооцох Нөөцийн ашгийн нэмэлт төлбөрийг төлнө” гэж заажээ. Хөрөнгө оруулагчийн татварын жил бүр төлөх нөөцийн ашгийн нэмэлт төлбөрийн хэмжээг хаалтын тэнцэл нь

тухайн татварын жилийн эцэст алдагдалтай байвал нэмэлт төлбөр төлөхгүй байхаар оруулсан нь анхаарууштай зүйл юм. Татварын орчны эрх зүйн хүрээнд “Нөөцийн ашгийн нэмэлт төлбөрийн тухай” хууль манайд байхгүй байгаа нь хөрөнгө оруулагчдад таатай боломжийг илүү олгож болох талтай байна. Нөгөө талаар санхүүгийн мөнгөн урсгалын нарийвчилсан үнэлгээ гараагүй учир нөөцийн ашиг ямар байгааг нарийвчлан тооцох, хэрхэн үнэлэх боломжгүй гэж эрдэмтэд үзэж байна.

Нөөцийн ашгийн нэмэлт төлбөрийн нөхцлүүдийг судалсан олон улсын экспертүүд “Компани хичнээн өндөр ашигтай ажилласан тохиолдолд ч Засгийн газар энэ төлбөрөөр дамжуулан ихээхэн хэмжээний орлого олж авах боломжгүй байна” гэсэн дүгнэлтийг хийсэн бөгөөд энэ нь хөрөнгө оруулагчийн санал болгож буй гурван шинж чанартай холбоотой гэжээ.

Нэгдүгээрт, өнөөдөр байгаа 1 тэрбум долларын үлдэгдэл дээр НАНТ үйлчилж эхлэх хүртэл Айвенхоугийн гаргах нэмэлт зардлуудыг нэмсэн дүнгийн хувьд жил бүр хуримтлагдах 29.9 %-ийн хүү /АНУ-ын инфляциар засварласан/ нь онцгой өндөр түвшинд тогтоогдсон тул энэ төлбөр нэг бол хэзээ ч үйлчлэхгүй, эсвэл маш олон жил шаардагдах болно. Ийм өндөр хүүгийн түвшний үр нөлөөг энгийн жишээгээр тайлбарлавал, гэрээний дагуу өр болоод байгаа 1 тэрбум доллар 2 жилийн дараа НАНТ-ыг ногдуулах зорилгоор 1.69 тэрбум болно. Энэ нь татвар, нөөцийн төлбөрийг оруулахгүйгээр тооцсон бэлэн мөнгөний цэвэр урсгал нь 1.69 тэрбум доллараас давж байж НАНТ үйлчилж эхэлнэ гэсэн үг. Энэ тоо нь төслийг урагшлуулахад гарах нэмэлт зардлуудыг огт тооцоогүй дүн. Хуримтлагдсан зардлын хувьд тооцсон дотоод өгөөжийн түвшин 29.9 % -д хүрэхтэй нийцэх дүнгээс бэлэн мөнгөний цэвэр урсгал давсан тохиолдолд л НАНТ үйлчилж эхлэх юм. НАНТ-ыг тогтоож байгаа зорилгыг биелүүлэхэд 29.9 % гэдэг дэндүү өндөр тоо бөгөөд түүнийг тооцох суурийн хуримтлагдах хэмжээ 20%-иас доогуур байх нь оновчтой.

Хоёрдугаарт, нийт авч болох татварын дээд хэмжээг тогтоон 68%-иар хязгаарлаж байгаа нь НАНТ-ыг хураахад том саад болно. Өндөр ашигтай жилүүдэд рентийн буюу өндөр ашгийн томоохон хувийг хүртэх хүсэлтэй Засгийн газарт ийм дээд хязгаар саад болно. Мөн уг 68 %-ийг тооцоход ашиглаж буй томьёоны хүртвэрт “бүх татвар” орох бөгөөд энэ ойлголтод нөөцийн төлбөр, хувь хүний татвар, нийгмийн даатгал, мөн бусад төлбөрийг оруулсан ч харин хуваарьт нь “татвар ногдох орлого” гэж зааж өгөн энэхүү орлогоос дээрх татваруудыг хассан байна. Цалингийн татвар, нөөцийн төлбөр зэргийг төлөх бүрт хүртвэр нь нэмэгдэж, хуваарь нь багасах энэ томьёоллоор гарах хувь хэмжээ нь их хурдан нэмэгдэх тул НАНТ үйлчилж эхэлхэд саад болно.

Гуравдугаарт, “Төслийн бэлэн мөнгөний цэвэр урсгал”-ын тодорхойлолтыг үзвэл Монгол дахь АММИ/Айвенхоу Майнз Монгол Инк/ -тай харьцуулахад гадаад дахь хөрөнгө оруулагчдад хийгдэж буй зарим төлбөрийг далдалж, улмаар Айвенхоу өндөр ашиг буюу рент хүртэж байгаа тохиолдолд ч НАНТ үйлчилж эхлэх магадлалыг багасгаж байна. Өмнөх жилүүдийн хуримтлагдсан зардал, алдагдал, мөн 29.9 %-ийн нийлмэл хүүгийн нийлбэрээс тухайн жилийн бэлэн мөнгөний урсгал давсан тохиолдолд л НАНТ үйлчлэхээр байна. Харин бэлэн мөнгөний урсгалыг тодорхойлохдоо нийт орлогоос АММИ-ийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгийн зардлыг хасахаар байна. Харин эдгээр зардлын зарим хэсэг нь Монгол дахь АММИ-ийн хувьд зардал гэж ангилагдах ч гадаад дахь хөрөнгө оруулагчдын хүртэж байгаа орлого юм. Үүний нэг тод жишээ бол менежментийн төлбөр бөгөөд энэ нь үйлдвэрлэл эхлэхээс өмнө 3%, харин түүнээс хойш 6% байхаар байна. Одоогийн гэрээний төсөлд тусгаснаар энэ зардлыг бэлэн мөнгөний урсгалыг тооцоход хасах учир гадаад дахь компанийн авч байгаа төлбөр буюу орлого ч НАНТ үйлчлэх боломжийг давхар хязгаарлаж байна.

Нэгтгэн санал болгоход, НАНТ-ийг 20% хүртэл буулгах, эсвэл хамааралтай талд хийж байгаа менежментийн төлбөр / энэ нь толгой компанийн хувьд төслөөс олох ашгийн нэг

хэсэг / зэргийг үйл ажиллагааны зардлаас хасч тооцвол зохино.

2.2.5. Нэмүү өртгийн албан татвар /НӨАТ/ын тухайд

Бусад олон орны адилаар Монгол улс нь үр ашигтай, тогтвортой НӨАТ-ын зохицуулалттай орон билээ. НӨАТ-ыг ногдуулахын зэрэгцээ, хэдий захиргааны олон шат дамжлагатай ч, буцаан олгодог тогтолцоотой. “Нэмүү өртгийн албан татварын тухай хууль”-ийн 13.1.13-т “Борлуулсан алтыг НӨАТ-аас чөлөөлнө” гэж заасан байдаг. Харин гэрээний төсөлд НӨАТ-ыг тэг “0” хувиар тогтоохоор заасан байна. НӨАТ-аас ямар нэг байдлаар хөнгөлөх тохиолдолд чөлөөлөх хэлбэрийг сонгох нь оновчтой. Учир нь тэг“0”хувиар тогтоосон НӨАТ-ын хувьд компани бусдаас авсан бүтээгдэхүүний үнэнд шингэсэн НӨАТ-ыг эргүүлэн авах юм.

Оюутолгойн төслийн хувьд алтандаа НӨАТ-ыг тэг“0”хувиар төлөх тохиолдолд бусад алтны компани ч чөлөөлөх бус, тэг хувийг төлөх сонирхолтой болно. НӨАТ-ын тухай хуулийн албан татварын тэг “0” хувь хэмжээг хэрэглэх тухай 12-р зүйлийн “Худалдах зориулалтаар Монгол улсын нутаг дэвсгэрээс экспортод гаргасан бөгөөд гаалийн байгууллагад мэдүүлсэн бараа”зэрэг хэд хэдэн заалтаар хөнгөвчилсөн байна. Мөн НӨАТ нь гэрээний төслөөр бол тогтворжуулсан татварийн төрөлд багтсан байна.

“Хайлш бэлтгэх, баяжуулах, эрчим хүчний хуримтлал бий болгох зэргээр Монголд нэмэгдсэн өртөг бүхий эдийн засгийг хөгжүүлэх төсөлд урамшуулалт, зохистой дэмжлэг үзүүлж байгаа эсэхийг баталгаажуулах үүднээс экспортын чиглэлийн төслүүдийн НӨАТ-ын асуудлыг нухацтай авч үзэх шаардлагатай байна” гэсэн дүгнэлтийг ч зарим эксперт хийдэг.

2.2.6. Хэт өндөр ашгийн татвар буюу Нөөц ашигласны “супер” төлбөр.

Энэ нь нилээд их хэмжээний орлого олж болох санхүүгийн үйл ажиллагааны хэлбэр юм. Уул уурхайн салбарт нөөцийн түрээсийн татвар нэртэй анхны илүүдэл ашгийн татварыг Папуа Шинэ Гвинейн зэсийн орд газартаа 35 %-ийн ашгийн татвар, 35 %-ийн нэмэлт ашгийн татварыг тогтоон хэрэгжүүлжээ. Нэмэлт ашгийн татварыг “цэвэр мөнгөн орлого” эерэг гарах үед хэрэглэдэг. Тодруулбал, татвар ногдуулж болох орлогуудын дүнгээс зөвшөөрөгдөх хасалтуудыг хийсний дараах ашиг нь төлсөн капиталын зарлага ба орлогын татвараас хэтэрч байгаа үед ногдуулдаг байна. Энэ нь ихэвчлэн хөрөнгө оруулалтын зардал нөхөгдсөний дараа хэрэглэдэг гэж ойлгож болно.

Энэхүү татвар нь нөөцийн түрээсийн татвар, олз ашгийн татвар, илүүдэл ашгийн татвар, эрсдэл хуваалтын төлбөр гээд янз бүрийн нэртэй байдаг. Гэхдээ нийтлэг олон шинж байгаагийн дотроос:

- Суурь үнэлгээг бэлэн мөнгөний урсгалтай харьцуулж хэмждэг (ашгийн татварын хуульд шаарддаг шиг аккруэл бүртгэлд тулгуурлахгүйгээр);
- Хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн тогтоосон хувь /тэг ч байж болно / гэж байдаг. Энэ хувь нь ашигт ажиллагаа буюу үнээс хамаарч янз бүр байж болно;
- Хөрөнгө оруулагчид татвар ногдуулахын өмнө бүх холбогдох зардлаа нөхөж авахыг зөвшөөрдөг;
- Тусгаарлалт хэрэглэдэг /татварыг тодорхой ашигт малтмалын ордод ноогдуулдаг/ зэргийг нэрлэж болох юм. Эдгээр 4 элемент нь бэлэн мөнгөний урсгалд тулгуурласан татварын нэг хэсэг нь болдог. Монгол орны хувьд алт, зэснээс авах “Гэнэтийн ашгийн татвар” үүний тодорхой нэг жишээ юм.

Ашгийн татварын бусад боломжит хувилбар тухайлбал Домникан, Орос зэрэг улсууд үнэ ба зардлын итгэлцүүрийн хослолд тулгуурласан янз бүрийн нэгжийн үнүүдийг ашиглаж

байна. Үнэ өсөх тусам татварын хувь шатлан өсдөг, улмаар тухайн улс ашигт малтмалын үнийн эрсдлийг хуваалцах хувиа өөрчилдөг байж болох юм. Гэхдээ, нийт үйлдвэрлэлийн зардал буюу бусад ил харагдах зардлууд зэрэг зардлын өсөлтийн итгэлцүүр ашиглан хувиудыг багасгаж болно. Энэхүү бүтэц нь илүүдэл ашгийн төлбөрийг аль болох бүрэн авахын зэрэгцээ захиргааны зардлуудыг бууруулах зорилгоор хийгдсэн байдаг. Ийм учраас авилга, захиргааны чадавхийн талаар анхаарал хандуулж байгаа Орос гэх зэрэг улсуудад эдгээрийг хэрэглэж байна.

Энэ татвар тогтвортой байдлын гэрээний нэг хэсэг байх ёстой. Түүнийг бусад татвар хураамжуудын /ялангуяа нөөц ашигласны төлбөр/ хэмжээтэй зөв харьцаатай тогтоох ёстой гэж шинжээчид үзэж байгаа юм. Засгийн газрын үзэглэсэн гэрээний төслөөр хөрөнгө оруулагч “гэнэтийн ашгийн” хэмээн нэрлэгдсэн 68 хувийн татварыг төлөх үүрэг хүлээхгүй болж байна. Гэтэл өнөөдөр “Зэс, алтны үнийн өсөлтийн гэнэтийн ашгийн татварын хууль” хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Гэрээнд зориулж хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийг үл хэрэгсэх, эсвэл өөрчлөх нь зохимжгүй зүйл юм. Зарим шинжээчид үүнийг “лобби” хэмээн нэрлэсэн байна. Уг нь энэ хуулийн зорилго нь эцсийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх зорилтыг агуулсан бөгөөд энэ зорилтынхоо хүрээнд металлургийн үйлдвэр байгуулах заалт оруулж хуулинд хязгаарлалт хийх саналыг дэвшүүлж буй эрдэмтэн судлаачид ч байна.

* * *

Австрали улс:

- 1999 оны байдлаар нүүрсэнд оруулсан хөрөнгө оруулалтад илүүдэл ашгийн татвар ногдуулдаггүй. Зарим нэг онцгой тохиолдлоос бусад бүх офшор газрын тосны төсөлд нөөцийн түрээсийн татвар ногдуулна. Татварыг тооцох үндэс нь бэлэн мөнгөний урсгал юм. (уг татварыг зөвхөн бэлэн мөнгөний нийт урсгалын одоогийн үнэлгээ эерэг байх тохиолдолд ногдуулдаг). Татварын хэмжээ 40% бөгөөд орлогын албан татварыг тооцоход түүнийг бүрэн хасч тооцдог.

Канад улс:

- Алберта мужид газрын тосонд илүүдэл ашгийн татвар ногдуулдаггүй.
- **Бритиш Колумбид** нүүрсний уурхайн ашиглалтад оруулсан хөрөнгө оруулалтаас илүү гарсан ашигт 13%-ийн Цэвэр Орлогын Татвар ногдуулдаг. Жил бүр үйлдвэрлэлд хэрэглэгдэж буй бэлэн мөнгөний урсгалд 2%-ийн татвар ногдуулдаг. Уг татварыг Цэвэр Орлогын Татвараас хасаж тооцож болно.

Перу улс:

- Засгийн газар гэнэтийн ашгийн татвар ногдуулахын оронд уул уурхайн компаниудтай хэлэлцээ хийж, 5 жилийн хугацаанд 772 сая ам.долларыг ядуурал, хүнс тэжээлийн хомсдлыг бууруулах, нийгмийн эмзэг бүлгийнхэнд туслахад зориулж авахаар болсон.

2.3. Татварын тогтворжуулалт

Засгийн газар заримдаа хөрөнгө оруулалтыг дэмжихийн тулд татварын хөнгөлөлт эдлүүлэхийг зөвшөөрдөг. Энэ нь хэдэн жилийн хугацаанд татвар огт ногдуулдаггүй, элэгдэл хорогдлыг чөлөөтэй тооцохыг зөвшөөрдөг, эхний хөрөнгө оруулалтыг төлөх татвараасаа бүхэлд нь суутган тооцож болдог хугацааны үе байдаг. Сүүлийн үед татварын хөнгөлөлтийг улс төрийн хувьд сөргөөр ашиглах хандлага бий болсон учраас дэмжих нь багасч байна. “Шинээр үйл ажиллагаа явуулж буй уурхайн бэлэн мөнгөний урсгалд татварын хөнгөлөлтийн нөлөө тийм ч их биш байдаг нь тухайн уурхай тэртээ тэргүй эхний

жилүүдэд алдагдалтай ажиллаж, ашгийн татвар төлж чаддаггүйтэй холбоотой”¹⁶ гэж үзэх судлаачид ч байдаг.

Татвар нь Засгийн газрын орлогын гол эх үүсвэр болж байдаг тул татварын тогтворжуулалтын бодлогод Засгийн газар маш болгоомжтой хандах ёстой. Үүний хажуугаар хөрөнгө оруулагчид ямагт “тогтворжуулсан татвар”-ын хүрээнд ажиллахыг эрмэлздэг гэдгийг мартаж болохгүй юм. Оюу толгойн гэрээний төслийн 2.1-р заалтаар талууд нилээд олон албан татварыг тогтворжуулна гэдгийг харилцан тохирчээ. Үүнд:

2.4.1-д “Хойшид нэг мөр ойлгох зорилгоор энэхүү гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол Хөрөнгө оруулагч нь ямар ч нөхцөлд Татварын ерөнхий хуулийн 7 дугаар бүлэгт зааснаас бусад албан татваруудыг /шинээр гарсан албан татварууд гэх/ төлөх үүрэг хүлээхгүй

2.4.2-д Хөрөнгө оруулагч нь дараах албан татварыг /энэхүү Гэрээ байгуулагдах өдөр буюу ирээдүйд/ төлөх үүрэг хүлээхгүй;

1/ хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар тогтворжоогүй албан татварын хүрээнд шинэ албан татвар ногдуулах;

2/ хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар тогтворжоогүй албан татварын хүрээнд тогтворжсон шинжтэй албан татвар ногдуулах зэрэг болно. Төслийн энэ саналд дотоод, гадаадын шинжээчид, эрдэмтэд ихээхэн шүүмжлэлтэй хандаж байна. Тэдний санал дүгнэлтийг тоймловол нэгдүгээрт, татварын хувь, тооцох аргачлалыг гэрээнд заасан нөхцлөөр тогтворжуулахдаа хөрөнгө оруулагчдад таатай нөхцөл ирээдүйд үүсвэл, тодруулбал татварын хувь хэмжээ буурвал хөрөнгө оруулагчид таатай нөхцөл бий болгохоор тусгасан мөртлөө ачаалал нь нэмэгдвэл хамаарахгүйгээр тогтоосон нь нэг талын тогтворжуулалт болжээ. Мөн “Хөрөнгө оруулалтын гэрээнд татварын хууль тогтоомжид зааснаас өөрөөр заасан бол хөрөнгө оруулалтын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө” гэжээ. Энэ нь татвар ногдуулахдаа тэгш, үл ялгаварлах зарчмыг баримтлах үзэл санаатай зөрчилдөж байна. Цаашид хөрөнгө оруулагчдад гэрээгээр дамжуулан хуулийн шаардлагыг биелүүлэхгүй байх сонирхлыг төрүүлж, төрийн холбогдох албан тушаалтнуудад ихээхэн хэмжээний эрх мэдлийг олгож байгаа явдал гэж үзэхээр байна”¹⁷.

Гэрээний 2.1-д аж ахуй нэгжийн орлогын, гаалийн, нэмэгдсэн өртгийн, онцгой /гэрээний 2.21-д зааснаас бусад тохиолдолд/, үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар, ашигт малтмалын нөөц ашигласны, ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг тогтворжуулна гэжээ. Энэ нь дээрх 7 төрлийн татварыг, хүү, төлбөр, мөн татварын орлогыг тодорхойлох аргыг 30 жилээр хөдөлгөөнгүй болгож байна. Хэдийгээр “Ашигт малтмалын тухай хуулийн хөрөнгө оруулалтын гэрээний хэсэг буюу 29.1.1-д “татварын орчинг тогтвортой байлгах” тухай заасан ч дээрх татварыг 30 жилээр царцааж байгаа нь зохимгүй зүйл юм. Хөндлөнгийн байгууллага, эрдэмтэн судлаачид “Хөрөнгө оруулалтын зардлыг нөхөх хугацаанд буюу дээд тал нь 15 жилээр хязгаарлах нь зүйтэй” гэсэн санал дэвшүүлж байгааг харгалзан үзэх ёстой болов уу.

Гэрээний төсөлд хөрөнгө оруулагч ногдол ашгаа хил давуулан гаргахад авах ёстой суутгал татварыг ногдуулахгүйгээр тохирсон байна. Энэ татвар нь аль ч улсад байдаг, гадаад валютын урсгалыг хянах болон дотоодын хөрөнгө оруулалтыг дэмжихэд чухал ач

¹⁶ Дэвид Л.Голдвин. “Гүн өрөмдөж үзэхүй”. УБ., 2009

¹⁷ УИХ-д өргөн бариад байгаа Монгол Улсын Засгийн газар, Айвенхоу Майнз Монголиа Инк ХХК хоёрын хооронд байгуулах Оюутолгойн орд газрыг ашиглах хөрөнгө оруулалтын гэрээний талаарх санал шүүмж. Нээлттэй Нийгэм Форум.УБ. 2009.03.

холбогдолтой байдаг. Энэхүү татвар “Монгол улсын Засгийн газар Канад улсын Засгийн газар хооронд байгуулсан татварын хэлэлцээрийн хуулинд заасан 20 биш 5%-иар ноогдуулах татвар юм. Энэхүү ногдол ашгийн татварыг өмнөх гэрээний төсөлд байгаагүй учир энэ удаа ч авахгүй байхаар тохиролцсон гэх тайлбар нь УИХ-ын 40 дүгээр тогтоолд заасан өнөөгийн үйлчилж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд гэрээг байгуулах удирдамжаас шууд зөрж байна.

Мөн гэрээний 2.8.1-д заасан “ногдол ашигт 10 %-ийн татвар оногдуулах” татвараа үгүйсгэж, 2.9.1-р буюу “Энгийн болон давуу эрхтэй хувьцаанд Хөрөнгө оруулагчийн төлсөн ногдол ашгийн орлогод “0” хувиар татвар ноогдуулах”-аар болсон нь хөрөнгө оруулагч Айвенхоу Майнз, Рио Тинто мөн салбар компаниудын төлөх ногдол ашгийг татвараас чөлөөлж байна. Энэ нь өнөөгийн үйлчилж байгаа ногдол ашигт 10% -ийн татвар ноогдуулах хуулийн заалтыг зөрчиж байна.

Алдагдлыг ирээдүйн татвар ногдох орлогоос хасч тооцох тухайд өнөөгийн татварын хууль тогтоомжийн дагуу дараагийн 2 жилд шилжүүлэн тооцох, харин шилжүүлэх алдагдлын дээд хэмжээ төлөх татварын 50%-иар хязгаарласан хуулийн заалтыг зөрчиж, дараалсан найман жилийн туршид ямар нэг хязгаарлалтгүйгээр алдагдлаа ирээдүйн ашгаасаа нөхөх бололцоог олгосон байна. Энэ нь цаашид бусад компани ч татварын энэ заалтыг биелүүлэхгүй байх үндэслэл бүрдэж болох юм. Алдагдлыг дараа жилд шилжүүлэх тооцох хугацааг бусад орны жишгээр 5 жил болгохыг екпертүүд зөвлөдөг. Гэхдээ энэ нь ихээхэн том хөнгөлөлт болох хэдий ч, татвараас чөлөөлөлтийн бусад төрөлтэй харьцуулахад бодит үр нөлөөлөл нь бага байдгийг давхар анхааруулдаг.

Ер нь улс орнуудын хувьд татварын тогтвортой байдлыг бий болгохдоо бус, үүгээр юуг тогтворжуулж байна вэ гэдэг нь чухал асуудал болж байна. Хэдийгээр үйлдвэрлэлийн хувиарлалтын гэрээг тогтвортой байдлын гэрээтэй хослуулбал зохицуулалт сайжрах хэдий ч ихэнх орон үйлдвэрлэлийн хуваарилалтын гэрээг тэр бүр байгуулаад байдаггүй. Мөн хөрөнгө оруулалтыг хүлээн авч байгаа орны хувьд үйлдвэрлэлийн хуваарилалтын гэрээ нь давуу талтай боловч уул уурхайн компаниуд үүнийг эсэргүүцэх нийтлэг хандлагатай байдаг. Нөгөө талаар татварын онцгой хөнгөлөлт эдэлж байж амжилттай хэрэгжих нөхцөл нь бүрдэх төсөлд тэр бүр дэмжлэг үзүүлээд байх учиргүй гэдгийг дотоод, гадаадын експертүүд зөвлөж байна.

2.4. Дүгнэлт

“Татварын харилцааны хувьд гэрээний нөхцлүүд нь хөрөнгө оруулагч талыг дээд зэргээр хамгаалсан, харин Монгол улсын хувьд олох ашиг бага, үүрэх эрсдэл хэт өндөр байхаар байна”². Монгол Улс уг гэрээг энэхүү төслийн хүрээнд баталж, улмаар УИХ гэрээг хууль болгон баталвал стратегийн орд ашиглах эрх зүйн болон үйл ажиллагааны тогтолцоонд ихээхэн сөрөг үр дагаврыг авчрах болно. Гэрээний санхүүгийн дэглэм буюу татварын тогтолцоонд юуг анхаарах, зарим талаар хэрхэн өөрчилж болохыг дотоод, гадаадын експерт, эрдэмтэн судлаачдын санал дүгнэлтэд түшиглэн доорхи санал зөвлөмжид тусгалаа.

2.5. Санал зөвлөмж

- Олон улсын експертүүдийн зөвлөснөөр хоорондоо холбоотой талууд хийх гүйлгээнд урьдчилсан үнэ тогтоох гэрээ, капиталжуулалтын /зээл, өөрийн өмчийн харьцааны/ хязгаарлалт, алдагдлыг дараагийн жилүүдэд шилжүүлэх, үйлдвэрлэлийн өмнөх зардлуудын элэгдэл хорогдол, үйлдвэрлэлийн дараах зардлуудын элэгдэл хорогдол, гадаад валютын ашиг ба алдагдал, хамгаалалтын сангийн зардлууд, засвар үйлчилгээ, ногдол ашгийн данс, хилийн чанд руу хийх төлбөрүүд зэргийн талаар гэрээнд тодорхой тусгах

- Уул уурхайн орлогыг бусад орлогоос, тухайлбал үйлдвэрлэлийн өмнөх үйл ажиллагаа, уул уурхайтай холбогдолгүй үйл ажиллагаануудын /санхүүгийн, цахилгаан эрчим хүч үйлдвэрлэлийн, эсвэл ерөнхий үйлдвэрлэл, түгээлтийн гэх мэт/ орлогоос ялган тусгаарлах үйл ажиллагааг зохицуулдаг тусгаарлалтын дүрэм батлан мөрдөх. Гэрээ хэлэлцээрт орсон хөрөнгө оруулагч татварын ерөнхий хуулинд хамаарах бусад үйл ажиллагаа явуулж болох учраас, мөн уул уурхайн ашиг сонирхлыг татварын зорилготой нэгтгэх сонирхлыг хязгаарлах боломжийг Засгийн газарт олгох үүднээс энэхүү тусгаарлалт хийх нь зайлшгүй хэрэгтэй.
- Орцод зориулсан шилжүүлгийн үнийн дүрмүүд, түүний дотор технологи ашигласны төлөөх нөөцийн төлбөрийг бүх салбарт зориулан тодорхойлж, боловсруулах. Учир нь ашигт малтмалын хөрөнгө оруулалтыг үндэстэн дамнасан томоохон нэгдэл компаниуд хамтарч хийх хандлагатай байдаг учраас ийм дүрмүүд чухал юм.
- Орлогыг татварын хууль тогтоомжоос гадуур шилжүүлэхэд харилцан хамаарал бүхий өр зээлийн сүлжээ ашиглах боломжтой учраас капиталжуулалт бага байх дүрэм боловсруулан мөрдөх
- Дэлхийн ихэнх улс орон нөөц ашигласны төлбөрийг 5-15%-иар тогтоосон байдаг бөгөөд Монгол улс 5 %-ийн төлбөрийг эрдэмтдийн тооцоолсноор 7-7.5 % болгон өсгөн тогтооход хөрөнгө оруулагчдад сөргөөр тусахгүй бөгөөд Монгол улсын эдийн засагт бодитой нөлөө үзүүлж, хөрөнгө оруулагчийн эдийн засагт үзүүлэх бодит өгөөжийг нэмэгдүүлэх
- Нөөц ашигласны төлбөрийг ямар сууриас бодож тооцохоо тодорхой болгох. Ашигт малтмалын хуулинд заасан “борлуулалтын үнэлгээ” гэдгийг хэд хэдэн янзаар ойлгож болох юм. Үүнийг хуулинд ч, гэрээнд ч илүү тодорхой болгох шаардлагатай.
- Нөөцийн ашгийн нэмэлт төлбөрийн оронд Монгол Улсын Их Хурлаас 2006 оны 5-р сарын 12-ны өдөр гаргасан “Зарим бүтээгдхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль”-ийг тууштай хэрэгжүүлэх. Алтны унцийн үнэ 500, зэсийн тн-ын 2600 ам. доллараас давсан хэсгээс 68 хувийн татвар авч байх нөхцөлд Монгол талд оногдох ашиг хуримтлал дээр дурьдсан 54 хувиас илүү байх болно.
- Нөөцийн ашгийн нэмэлт төлбөр /НАНТ/-ийг 20% хүртэл буулгах, эсвэл хамааралтай талд хийж байгаа менежментийн төлбөр / энэ нь толгой компанийн хувьд төслөөс олох ашгийн нэг хэсэг / зэргийг үйл ажиллагааны зардлаас хасч тооцох
- Алдагдлыг ирээдүйн татвар ногдох орлогоос хасч тооцохдоо өнөөгийн татварын хууль тогтоомжийн дагуу дараагийн 2 жилд шилжүүлэн тооцох /өнөөгийн хуулиа мөрдөх/
- “Татвар” гэдэгт торгууль зэрэг татвар ногдох орлогоос хасагдахгүй зүйл орсон байна. Тухайн компанийн төлж байгаа бус, хувь хүний орлогын татвар, нийгмийн даатгал зэргийг ч “татвар” гэсэн нэр томьёонд оруулж, хөрөнгө оруулагчийн татварын ачаалал мэтээр үзүүлсэн байна.
- Хөрөнгө оруулагчид ногдол ашгаа хил давуулан гаргахад авах ёстой суутгал татварыг ногдуулах. Энэ татвар нь аль ч улсад байдаг, гадаад валютын урсгалыг хянах болон дотоодын хөрөнгө оруулалтыг дэмжихэд чухал ач холбогдолтой байдаг.
- Мөн хувь хүмүүст ногдох орлогын татварыг хөдөлгөөнгүй болгосныг өөрчлөх. Энэ татвар нь тухайн хөрөнгө оруулагчид бус тэнд ажиллагсад ногддог татвар. Энэ татварыг хөдөлгөөнгүй болгосноор хэн хаана ажиллаж байгаагаасаа шалтгаалан ялгаварлан гадуурхагдах, эсвэл хуулиас тухайн гэрээ нь давуу байх сөрөг

хандлагуудыг бий болгож байна. Тодруулбал, АММИ-ийн ажиллагсад ирээдүйд Монгол иргэлтэй харьцуулахад давуу тал эдлэх боломж үүсч байгааг энэ салбарын эрдэмтэн шинжээчид буруушааж байгаа юм.

- “Хөрөнгө оруулалтын гэрээнд татварын хуульд зааснаас өөрөөр заасан бол хөрөнгө оруулалтын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө” гэснийг хасах. Энэ нь татвар ногдуулахдаа тэгш, үл ялгаварлах зарчмыг баримтлах үзэл санаатай зөрчилдөж байгаагаас гадна цаашид хөрөнгө оруулагчдад гэрээгээр дамжуулан хуулийн шаардлагыг биелүүлэхгүй байх сонирхлыг төрүүлж, төрийн холбогдох албан тушаалтнуудад ихээхэн хэмжээний эрх мэдлийг олгож байна гэж үзэх үндэслэлтэй байна.
- Эдийн засгийн үйл ажиллагааг дэмжих үүднээс орлого багатай иргэдийг татвараас чөлөөлөх. Засгийн газрын хувьд орлогын нөлөөлөл бага байхад, хувь хүмүүсийн хувьд үлэмж нөлөөлөлтэй байдаг. Аж үйлдвэр, бизнесийн байгууллагуудын татварын алдагдлыг дараа жилд шилжүүлэн тооцох тухай Татварын хуульд албан ёсоор тусгаж өгөх шаардлагатай байна.
- Гэрээг шинжилсэн хөндлөнгийн байгууллагын дүгнэлт нь ““Хөрөнгө оруулагчийн төлөх ёстой бүхий л татварын хэмжээ нь татвар ногдуулах нийт орлогын 68 хувиас илүүгүй байна” гэж тухайн жилд ногдуулж болох бүх татварын хэмжээний дээд хязгаарыг тогтоосныг өөрчлөх. Ноогдуулж болох татварын дээд хязгаарыг заасан нь тусгаар улсын татвар ногдуулах эрхийг хязгаарлаад зогсохгүй ялангуяа бүтээгдхүүний үнэ зах зээл дээр өндөр байх үед үүсэх эдийн засгийн рент буюу хэвийн ашгаас давсан “гэнэтийн”, эсвэл “өндөр” ашгийг Засгийн газар илүү хувиар хүртэх боломжийг хааж байна.

* * *



**ГУРАВ. ОЮУ ТОЛГОЙ ОРД АШИГЛАХ ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ГЭРЭЭНИЙ
ЗАРИМ АСУУДЛААРХИ ХАРЬЦУУЛАЛТ /Бусад орны жишээн дээр /**

Харьцуулалтыг хийхдээ бусад судлаачдын гол төвлөрч байгаа асуудлуудыг багцалж гэрээний төсөлд тусгасан заалтуудад дүн шинжилгээ хийх байдлаар боловсрууллаа. Энд татварын болон хөрөнгө оруулалтын гэх мэтээр санхүү, мөнгөтэй холбоотой асуудлуудыг оруулаагүй болно.

Хуулийн зохицуулалтын ерөнхий зүйлүүд

ОЮУ ТОЛГОЙН ГЭРЭЭНИЙ ТӨСӨЛД ТУСГАСАН ЗОХИЦУУЛАЛТ	ГАДААД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА <i>Чили, Колумб, Замби, Индонез, Перу, Вьетнам, Гана, Буркино Фасо, Зааны Ясан Эрэг, Папуа Шинэ Гвиней</i>	ДҮГНЭЛТ
Лиценз олгох байгууллага	Засгийн газар болон түүний агентлагууд ихэвчлэн олгодог ба зарим оронд орон нутгийн удирдлага оролцох, орон нутгийн шүүх нь хяналт тавих, тодорхой тохиолдолд таслах эрхтэй оролцох зохицуулалтуудыг хийсэн байдаг	Монгол улсад Ашигт малтмалын газар лиценз олгож байгаа ба түүнд орон нутгаас тавих хяналтын тодорхой механизмыг бий болгох шаардлагатай. Зарим оронд орон нутгийн хяналтыг бий болгосоноор хайгуул, олборлолтын явцад тавих хяналтыг чангатгаж чадсан амжилтын туршлагауд байдаг. Тухайлбал, Колумб улсын орон нутгийн захиргаа улсаас нэгэнт олгогдсон лиценз ашиглалтад зөрчил гарсан тохиолдолд түдгэлзүүлэх хүртэл арга хэмжээ авах эрхтэй байдаг байна.
1.2. ...төсөлд шаардлагатай бүхийг ...эрх, зөвшөөрлийг авах хүсэлтээ гаргах, Засгийн газар үүнтэй холбоотой хөрөнгө оруулагчийн хүчин чармайлтыг хөнгөвчилсөхөд боломжтой бүх туслалцаа үзүүлнэ.	Гарын үсэг зурж буй гэрээг Үндэсний Хөгжлийн Хөтөлбөр болон энэ зорилгоор гаргасан баримтад нийцүүлэн зөвшөөрөх буюу эс зөвшөөрдөг Хороо тус гэрээг үнэлж дүгнэн дэмжлэгийг хэдий хэмжээнд, ямар хүрээнд хийхийг тогтоодог	Гэрээг байгуулах болон хэрэгжүүлэх явцад хэдий дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай ч гарсан өөрчлөлтүүд болон нөхцөлүүд нь бусад эрх зүйн зохицуулалт, түүнийг дагаж гарсан баримт бичигт нийцсэн эсэх асуудлаар хөндлөнгийн, хараат бус үнэлгээ хийдэг туршлагыг ашиглах боломжтой байна. Түүнчлэн гэрээний хугацаанд мөрдөж байгаа хууль Үндсэн хууль зөрчсөн нь тогтоогдож хүчингүй болвол тухайн хуулиар зохицуулж байсан тогтворжилтыг мөн хүчингүй болгодог.

<p>1.6. Засгийн газар нь төрийн өмчит компани болох Эрэнэс МГП ХХК-аар дамжуулан Хөрөнгө оруулагчийн энгийн хувьцааны 34 хувийг өмчилнө.</p>	<p>Ихэнх улс оронд Засгийн газрын оролцоо байдаггүй бөгөөд татварын дэглэмээр зохицуулалт хийж ашиг хүртдэг.Зарим оронд Засгийн газар анхдагч өмчлөгч гэдэг утгаараа 10-15 хувийг шууд бөгөөд үнэгүй эзэмшдэг ба илүү их хувь эзэмших шаардлагатай бол хөрөнгө оруулагчтай тохиролцож өмчлөгч нь төр гэдэг утгаараа давуу эрхтэй эзэмшдэг.</p>	<p>Засгийн газрын хувь өмчилж байгаа туршлагаас харахад эзэмшигч улс тухайн баялагийг анхдагч эзэмшигч тул давуу эрхээр тодорхой хувийг шууд авдаг туршлагыг харгалзан Монгол улс 34 хувийн 10-15 хувийг шууд үнэгүй авч нэмэх шаардлагатай хэсгийг одоогийн төсөлд тусгаасан зохицуулалтаар хэлэлцээрийн үндсэн дээр авах боломжтой юм. Ингэснээр Монгол улсын оруулах шаардлагатай хөрөнгийн хэмжээ багасах боломжтой байна.</p>
<p>Хөрөнгө оруулагчийн үндсэн үйл ажиллагаа</p>	<p>3.2.1. ...Хөрөнгө оруулагч энэхүү гэрээнд заасан нөхцөлөөр гэрээт талбайд дэд бүтэц болон бусад холбогдох байгууламжийг барих, ажилуулах, хайгуул хийх, олборлох үйл ажиллагаа явуулах онцгой эрхтэй</p>	<p>Оюу толгойн гэрээний төсөлд эхний ээлжинд БНХАУ-аас эрчим хүч авахаар төлөвлөж, цаашид дотоодоос эрчим хүч авахаар тусгасан. Үүнээс харахад 30 жилийн дараа өөрийн хувийг нэмэхийн оронд түүнээс наана Засгийн газар өөрийн нөөц болон гадны мусламжаар томоохон цахилгаан станц байгуулж төслийг хангах үүрэг хүлээгээд түүний төлөөсөнд эзэмших хувьцааны хэмжээг өсгөх боломж байна. Энэ байгуулах станц нь зөвхөн Оюу толгойн төслийг хангах бус дараа дараагийн олон төслүүдийг хэрэгжүүлэхэд хүрэлцэхүйц хэмжээнд байх шаардлагатай болов уу.</p>
<p>7.3.1. Хөрөнгө оруулагч үйлдвэрийн үйл ажиллагаа эхэлсэн өдрөөс хойш 4 жилийн дотор төслийн цахилгаан эрчим хүчийг МУ-ын нутаг дэвсгэр дээрх эх үүсвэрээс авч эхэлнэ.</p>	<p>Ихэнх оронд зөвшөөрдөг. Зарим цөөн тохиолдолд Засгийн газар дэд бүтцийг шууд байгуулж өгөөд эргээд түүнийхээ төлбөрт хувьцааны тодорхой хувийг давуу эрхээр авдаг.</p>	<p>Хугацааны хувьд тухайн ордны хэмжээ, улс орны нөхцөл байдлаас шалтгаалан харилцан адилгүй байдаг. Олон улсын туршлагаас харахад хугацаа тийм ч чухал биш. Судлаачид, иргэний нийгмийн санал тагцхүү хугацааг чухал болгож байгаа гол нөхцөл байдал нь гэрээний хугацаанд Монгол улсын эзэмших хувь өсөх боломжгүй байгаад л төвлөрч байна. Иймд төслийн хугацаанд Монгол улс хугацаанаас хамаарахгүйгээр 15-20 жилийн дараа эзэмших хувиа өсгөх боломжтой байх нь хугацааг богино болгохоос илүү хэрэгцээ юм. Бусад нөхцөл байдлыг гэрээний хугацаанд тогтвортой байлгах хувилбараар оруулж болох юм. Магадгүй хугацаа урт байх тусмаа их хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг дотооддоо урт хугацаанд тогтвортой байлгаж үр өгөөжийг нь илүү хүртэх боломжийг бий болгож болох юм. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн бүтээгдэхүүнээс ашиг хүртэх бус ажилчдын цалингаас эхлээд бусад дотоодод зарцуулагдах хөрөнгийг удаан хугацаанд тогтоон барих хэрэгтэй юм.</p>
<p>3.1. ...тусгай зөвшөөрөл тус бүрийг эхний ээлжинд 30 жил... Хоёр удаа 20 жилээр шууд сунгагдана</p>	<p>Хугацааны хувьд олон янз байдаг ч хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулж байгаа дийлэнх оронд хөрөнгө оруулалтын гэрээг 15-20 жилийн хугацаагаар байгуулдаг. Сунгах хугацааны хувьд дээд тал нь 15 жилээр хийж байна.</p>	<p>Хугацааны хувьд тухайн ордны хэмжээ, улс орны нөхцөл байдлаас шалтгаалан харилцан адилгүй байдаг. Олон улсын туршлагаас харахад хугацаа тийм ч чухал биш. Судлаачид, иргэний нийгмийн санал тагцхүү хугацааг чухал болгож байгаа гол нөхцөл байдал нь гэрээний хугацаанд Монгол улсын эзэмших хувь өсөх боломжгүй байгаад л төвлөрч байна. Иймд төслийн хугацаанд Монгол улс хугацаанаас хамаарахгүйгээр 15-20 жилийн дараа эзэмших хувиа өсгөх боломжтой байх нь хугацааг богино болгохоос илүү хэрэгцээ юм. Бусад нөхцөл байдлыг гэрээний хугацаанд тогтвортой байлгах хувилбараар оруулж болох юм. Магадгүй хугацаа урт байх тусмаа их хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг дотооддоо урт хугацаанд тогтвортой байлгаж үр өгөөжийг нь илүү хүртэх боломжийг бий болгож болох юм. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн бүтээгдэхүүнээс ашиг хүртэх бус ажилчдын цалингаас эхлээд бусад дотоодод зарцуулагдах хөрөнгийг удаан хугацаанд тогтоон барих хэрэгтэй юм.</p>

3.4.2. ... тухайн жилийн үйлдвэрлэлийн хэмжээг 20%-аас илүү олборлох бол ...зөвшөөрөл хүсэх	Гадаадын бараг бүх улсуудад ТЭЗҮ-г эцэслэн гаргасаны дараа гэрээг байгуулж түүндээ тохируулж үйл ажиллагаагаа явуулахыг шаарддаг тул олборлолтын явцад томоохон хэмжээний өөрчлөлт гарах нь бага байдаг. Өөрчлөлтийн хувийг ихэвчлэн 10% дотор барихыг зөвшөөрдөг. Томоохон хэмжээний өөрчлөлтийг гагцхүү зах зээлийн үнэ өндөр үед Засгийн газартай нэмэлт хэлэлцээр хийсний үндсэн дээр өөрчлөлт оруулахыг зөвшөөрөх тохиолдол байдаг.	Олон улсын туршлагаас харахад уул уурхайн төслийг богино хугацаанд их хэмжээгээр үр ашгийг хүртэхийг төдийлөн зорьдоггүй бөгөөд нэгэнт томоохон гэрээ, хөрөнгө оруулалт тул урт удаан хугацаанд гадны хөрөнгө оруулалтыг дотоодод тогтвортой барьж ажиллахыг илүүд үздэг. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн бүтээгдэхүүний үнээс богино хугацаанд өндөр ашиг хүртэх бус тухайн төслийн ажлыг дагасан бусад хөрөнгө оруулалтаас урт хугацаанд хүртэх нь ашигтай хэмээн үздэг. Иймд ТЭЗҮ-гээр тогтоосон хэмжээг аль болох барьж ажиллахыг шаарддаг ба төслийн явцад өөрчлөлт оруулахыг эсэргүүцдэг.
3.4.3. ...нэг жил олборлох болон баяжуулах хүдрийн бодит хэмжээг хөрөнгө оруулагч бие дааж тодорхойлно.	Уурхайг хаах үеийн эрх зүйн зохицуулалт нь ерөнхийдөө манай улсын зохицуулалттай нэлээд төстэй байна. Манай улсын хуулийн зохицуулалтаас ялгаатай нэг тал нь хяналтыг чангатгах, авилгын асуудлаас сэргийлэх үүднээс тухайн орон нутгийн захиргаа болон мэргэжлийн чиглэлийн иргэний нийгмийн байгууллагуудын эрх мэдэл, оролцоо харьцангуй өндөр түвшинд хуульчлагдсан байдаг.	Уурхайг хаах үеийн хариуцлагаас зайлсхийх гэсэн оролдлого гардаг нь түгээмэл гэж болох учир иргэний нийгмийн, тэр дундаа мэргэжлийн олон нийтийн байгууллага, орон нутгийн захиргааны хяналт, оролцоог өндөр байлгахыг зорьдог. Манай улсын хувьд зөвхөн уурхайг хаахад ч бус байгаль орчны чиглэлийн хяналтад энэ аргыг ашиглах, гэрээнд тусгаж оруулах боломжтой юм.
3.13. ...уурхайг хаах үед тавигдах шаардлагыг бүрэн биелүүлж, уурхайн хаалтын менежментийн хөтөлбөрийг боловсруулж уурхай хаахтай холбогдолтой зардлыг ... Эскроу дансанд ... хуримтлуулах бөгөөд уг зардлыг хөрөнгө оруулагчийн албан татвар ногдох орлогоос хасч тооцно		

Ажиллах хүчний харилцаа, хөдөлмөр эрхлэлт болон сургалт

8.4. ...төслийн барилгын ажил гүйцэтгэх болон өргөтгөлийн үе шатанд нийт ажиллагсдын 60-аас доошгүй хувь нь Монгол ажилчид байх...	8.5. Үйлдвэрийн үйл ажиллагаа эхэлснээс хойш төслийн нийт ажиллагсдын 90-ээс доошгүй хувь нь Монгол улсын ажилчид байх	Засгийн газар гэрээ байгуулахын өмнө шинэ хөрөнгө оруулалт болон одоо байгаа хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх хөрөнгийн эх үүсвэрийг харуулсан судалгааны зэрэгцээ төсөлд шаардагдах боломжит байдлын судалгаа, зураг төсөл, техникийн судалгааг хавсаргасан, тухайн хөрөнгө оруулагчийн гаргахаар төлөвлөж буй ажлын байрны тоог заасан үйл ажиллагааны дэлгэрэнгүй бөгөөд нарийвчилсан тодорхойлолтыг урьдчилан тогтоодог	Оюу толгойн орд газрыг ашиглах төслийн ТЗЗҮ-д энэ асуудлууд бүрэн тусгагдах боловuu.
Хөрөнгө оруулагчийн эрх, үүрэг 9.1. ...энэхүү гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол Монгол улсын хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөнө.	Гадаад орнуудын туршлагаас харахад хуулийн зохицуулалтаа тодорхойлж гаргасаны дараа тухайн нөхцөл, журмыг хүлээн зөвшөөрч хөрөнгө оруулахаа мэдэгдсэн тохиолдолд үйл ажиллагаагаа явуулах эрх олгодог. Өөрөө хэлбэл, тухайн улсын тавьсан шаардлагыг хөрөнгө оруулагч хүлээн зөвшөөрч орж ирж байгаа хэмээн үздэг.	Монгол улсын хувьд Ашигт малтмалын хууль анх 1994 онд батлагдан гарсан. Хуулийн зохицуулалт ямар ч дутагдалтай байлаа гэсэн гадны хөрөнгө оруулагчид манай хуулийн нөхцлийг хүлээн зөвшөөрч үйл ажиллагаа явуулж ашиг олох боломжтой хэмээн үзэж орж ирсэн гэж шууд утгаараа нь ойлгож болно. Ямартай ч гадны хөрөнгө оруулагчид зөвхөн манай улсын хууль, тогтоомжийг мөрдөж ажиллах ёстой тул гэрээнд заасан заалтыг дагана, хуулийг дагахгүй гэсэн ойлголт байх боломжгүй юм. Энэ заалтыг ийм утгаар ойлгох боломж байгааг анзаарах хэрэгтэй болов уу.	
9.10.5. Монгол улсад, ...гэрээт гүйцэтгэгч, туслан гүйцэтгэгч болон Монгол улсын иргэн ажиллагсдад гадаад валютаар төлбөр хийх	Олон улсын жишгээс харахад хатуу валютаар гүйлгээ хийхийг санхүүгийн эрсдлээс хамгаалах утгаар нь тодорхой хэмжээнд зөвшөөрдөг. Гэхдээ чухам ямар валютаар гүйлгээ хийхийг нэмэлт байдлаар нарийвчлан салбар бүрээр тохирч, түүнийгээ гэрээний хугацаанд эдийн засгийн нөхцөл байдлаас хамаарч өөрчлөх боломжтой байдлаар хийдэг ажээ.		

Эрх, үүргийг шилжүүлэх	<p>15.1. Хөрөнгө оруулагч нь Засгийн газрын зөвшөөрсний дагуу энэхүү гэрээгээр хүлээсэн эрх, үүргээ бусдад шилжүүлэх эрхтэй.</p> <p>15.2. Бусдад эрх, үүргээ шилжүүлэх нь аль нэг талын энэхүү гэрээний дагуу хүлээсэн эрх үүргийг өөрчлөх бөгөөд нэмэгдүүлэхгүй.</p>	<p>Улсуудын туршлагаас харахад хөрөнгө оруулалтын гэрээгээр хүлээсэн үүргийг бусдад шилжүүлэхийг зөвшөөрөх тохиолдол түгээмэл байдаг. Энэ тохиолдолд нэмэлт байдлаар дараах зохицуулалтыг хийдэг. Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none">- Гуравдагч этгээдэд лиценз эзэмших эрх болон хөрөнгө оруулалтын гэрээг гуравдагч этгээдэд шилжүүлвэл гэрээг дуусгавар болгож дахин шинээр гэрээ байгуулдаг- Гуравдагч этгээдтэй хуучин нөхцлөөрөө тохиролцвол гэрээ байгуулах эрхийг төрийг төлөөлж гарын үсэг зурах этгээдэд шууд шилжүүлэх ба нөхцлийг зөвшөөрөхгүй бол дахин хэлэлцээр хийх шатанд ордог	<p>Хөрөнгө оруулагч тал нь одоогоор Айвехоу Оюу Толгой компанийг гэж үзэж байгаа тул энэ тохиолдолд тус компани нь Британийн Виржини аралд бүртгэлтэй оффшоре компани байгааг харгалзаж үзэх хэрэгтэй болов уу. <i>(оффшоре компанийн талаар мэдээллийг энэхүү судалгааны материалаас үзэж болно)</i></p> <p>Мөн гэрээний эрх, үүргийг шилжүүлэх хэсэгт энд дурьдсан зохицуулалтыг нэмж тусгайлан оруулж өгөх шаардлагатай болов уу.</p>
Бүс нутгийн хөгжил	<p>4.2. Хөрөнгө оруулагч нь Удирдах зөвлөл (Өмнийн говийн бүсийн хөгжлийн зөвлөл)-ийн гишүүн байх ба зөвлөлийн үйл ажиллагааг дэмжинэ.</p> <p>4.4. Хөрөнгө оруулагч орон нутгийн зүгээс хэрэгжүүлж байгаа нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн үйл ажиллагааг дэмжих ажиллана...</p>		<p>Монгол улсад Эрдэнэт үйлдвэрийн орон нутагтай хамтран ажиллаж ирсэн арвин туршлага байгааг нарийн судалж боломжит хувилбаруудыг журамлан зохицуулах боломжтой юм. Энэ зохицуулалтыг гэрээнд заавал оруулах шаардлага байхгүй байж болох юм.</p> <p>Эрдэнэт Үйлдвэр ХХК-ий туршлагаас харахад Орхон аймагтай 3-4 жилийн хамтын ажиллагааны төлөвлөгөө гаргаж гэрээ байгуулдаг, Аймгийн Засаг даргын зөвлөлд үйлдвэрийг төлөөлж аль нэг удирдах албан тушаалтан орж хамтран ажилладаг гэх мэт олон туршлага бий.</p>

ДӨРӨВ. УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ ТӨРИЙН ОРОЛЦООНД ТУЛГАРЧ БОЛОХ БЭРХШЭЭЛ

Монгол улсын хуулиар “5.5. Улсын төсвийн оролцоогүйгээр хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг эзэмшигчийн тухайн ордод оруулсан хөрөнгийн 34 хүртэлх хувьтай тэнцэх хувьцааг төр эзэмшиж болох бөгөөд уг хэмжээг төрөөс оруулах хөрөнгө оруулалтын хэмжээг харгалзан орд ашиглах гэрээгээр тодорхойлно” хэмээн зааснаар Оюу толгойн орд газрыг ашиглах төслийн ажилд манай төр оролцох нь нэгэнт тодорхой болсон¹⁸.

Төрийн хувь эзэмшсэн оролцоог хэдийгээр олон улсын туршлагад үгүйсгэдэггүй ч энэ нь хөрөнгө оруулалтын бус олборлосон бүтээгдэхүүний ашгаас хувь эзэмших асуудал байдаг ба тухайн улс орны онцлогоос шалтгаалан янз бүрийн эрсдлүүд илэрч гарсан байдаг. Тухайлбал,

- ОХУ-д 1990-ээд онд гаргасан Газар доорх баялагийн тухай хууль нь хөрөнгө оруулагчидтай харилцах төрийн, бүсийн болон орон нутгийн удирдлагуудын харилцааг тодорхой зааглаж өгөөгүй байна. Улмаар Гадаадын хөрөнгө оруулалтын хуулийг гаргаж өмнөх дутагдал, алдаануудыг засахыг оролдсон ч олон хууль, татваруудын зохицуулалтыг давхардуулах, зөрчилдүүлэх гэх мэтээр алдаа гаргаж эхэлсэн.
- Бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний тухай хуулийг гаргасан ч мөн л зохицуулалтаа тодорхой хийж чадаагүй гэж үздэг бөгөөд энэ үед хамгийн их гаргасан алдаа нь татварын тогтвортой байдал болон түүнийг хураах зааг хязгаар, субъектыг тодорхой зааглаж чадаагүйд оршиж байв. Жишээ нь, татварыг өмнөх 5 жилд нөхөн хөөн ноогдуулах гэх мэт олон тогтворгүй байдал гарч эхэлсэн нь олон хөрөнгө оруулагч урт удаан хугацааны тэмцэлд шилжихэд хүргэсэн.
- ОХУ-ын дээрх хуулиудын явцыг бүхэлд нь дүгнэж үзэхэд анх гадны хөрөнгө оруулагчид орж ирэхэд анхаарал хандуулаагүй хэрнээ уул уурхайн компаниудад асар их мөнгө эргэлдэж байгааг анзаарч татвар болон бусад олон аргаар түүн лүү чиглэсэн цөөхөн олигархуудыг бий болгосон.
- Кыргызстан улс дээрх алдааг давталгүй бүхийл асуудлыг нарийвчлан зааж өгөхийг оролдсон. Хэдий сайн болсон гэж үзэхгүй ч асуудлыг аль болох тодорхой болгож өгөх гэж оролдсонд давуу тал нь оршиж байна. Хамгийн гол дутагдал нь гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хэмжээг хамаарахгүйгээр дэмжих бодлого барьсан нь гадаадын хөрөнгө оруулагчид ихээр орж ирсэнээр дотоодын олон компани хаалгаа барихад хүргэсэн.
- Перу улсын хувьд энэ асуудлыг нэлээд амжилттай шийдсэн орнуудын тоонд ордог ба гадаадын хөрөнгө оруулагчид тус улсад олноор орж ирж үйл ажиллагаа явуулах болж нийтдээ 250 гаруй удаа ийм төрлийн гэрээг байгуулжээ. Гэсэн хэдий ч татварын хэмжээний хувьд 47% орчим байсан нь төсвөө төдийлөн сайн дэмжиж чаддаггүй байсан тул уурхай ашигласны төлбөрийг 3%-иар тогтоож нэмж авахаас аргагүйд хүрч байжээ.

Монгол улсын хувьд эдгээр асуудал, хүндрэлийг эрх зүйн хувьд хаах оролдлого хийж байгаа ч эрх зүйн зохицуулалтаас хамаарахгүйгээр, өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн байдлаар төрөөс шалтгаалахгүй дараах хүндрэлүүд гарах магадлал байгааг судалсан байна. Үүнд:

Нэг. Эдийн засгийн төрөлжилт¹⁹

Оюу толгойн орд газрыг ашиглах төсөл хэрэгжсэнээр эдийн засгийн төрөлжиж чадаагүй,

¹⁸ УИХ-д өргөн бариад байгаа Монгол Улсын Засгийн газар, Айвенхоу Майнз Монголиа Инк ХХК хоёрын хооронд байгуулах Оюутолгойн орд газрыг ашиглах хөрөнгө оруулалтын гэрээний талаарх санал шүүмж. Нээлттэй Нийгэм Форум.УБ., 2009.03.

¹⁹ Судалгааны бусад хэсэгт энэ талаар нарийвчилсан дүгнэлт байгаа.

төсвийн орлогын дийлэнх хувь нь нэг салбар тодруулбал, зэсийн үнээс хараат байдал нь улам нэмэгдэнэ. Зарим орнууд ирээдүйд орох орлогодоо найдан их хэмжээний зээл авах (Венесуэл), цалин болон нийгмийн халамжийн салбарт ихээхэн зардал гаргах (Нигер), эдийн засгийн өгөөж муутай хөрөнгө оруулалтын төслийг хэрэгжүүлэх (Алжир, Иран) зэргээр алдагдал, хохирол хүлээсэн туршлагауд байдаг²⁰.

Иймд улс оронд урт хугацаанд өргөн хэмжээтэй нөлөөлөл, бодит өсөлт үзүүлэхүйц цар хүрээний бодлогыг баримталж, эдийн засгийг төрөлжүүлэх талаар ажиллах хэрэгцээ урган гарах ба эрсдэлээс хамгаалах гол арга байх болов уу.

Хоёр. Хөрөнгө оруулагч аж ахуйн нэгжийн эрх зүйн чадамж

Хөрөнгө оруулагч талын эрх зүйн чадамжийн асуудал гэрээ, төслийн үр өгөөжийг дээшлүүлэхэд голлох үүрэгтэй байдаг. 1990-ээд онд Украин улс газар доорх баялагаа ашиглах зорилгоор хөрөнгө оруулалтын хэмжээнээс шалтгаалан гадны хэд хэдэн хөрөнгө оруулагчтай гэрээ байгуулсан ч тухайн хөрөнгө оруулагчид нь оффшоре компани²⁰ байсан бөгөөд гэрээнд гарын үсэг зурж олон төрлийн хөнгөлөлт эдлэхүйц байдлаар байгуулснаас тодорхой хугацааны дараа гэрээнд заасан үүргээ биелүүлэлгүй тус улсыг алдагдалд оруулаад гарч явсан туршлага байдаг.

Одоогийн Оюу толгойн гэрээнд хөрөнгө оруулагч талаар орж байгаа Айвенхоу Оюу Толгой компани нь Британийн Виржини аралд бүртгэлтэй оффшоре компани юм. *Иймд Украин улсын туршлагыг давтахгүйн тулд гарц нь Айвенхоу Майнз ХХК хэмээх Канад улсад бүртгэлтэй компанитай гэрээ байгуулах асуудал байж болох юм.*

Нөгөө талаас Төрийн өмчийн оролцоог нийтэд нээлттэй арилжигддаг компанийн хувьцаа хэлбэрээр хангаж болох юм. Эзэмших хувьцаа нь цөөн, нийтийн өмнө хариуцлага тооцолт сайтай тохиолдолд ийнхүү өмчлөгч байхаас шууд утгаараа нэг их хүндрэл учрахгүй. Төр засаг ямар хэлбэрээр өмчийн хувь эзэмших болсоноос үл хамааран шууд болон шууд бус бүх өмчлөх эрхийн талаар нийтэд мэдээлэх нь нэн чухал. Засгийн газар өмчийн хөрөнгөд хувь эзэмшигч ба ногдол ашиг, хөрөнгийн үнийн өсөлтөөс ашиг хүртэх болно.

Гурав. Ил тод байдлыг хангах асуудал

Төр хувьцаа эзэмшиж оролцох нь төрийн өөрийнх нь мэдээллээ ил тод гаргадаггүй нийтлэг дутагдалтай холбоотой асуудлууд гарах магадлалтай. Өөрөөр хэлбэл, төрийг төлөөлж ажиллах ажилтнууд хаалттай байж дотоодын аж ахуйн нэгжээс ногдол ашиг, бусад төлбөрийг нийтийн хяналтаас гадуур олгох боломжтой ба авилгал үүсэх нөхцлийг нэмэгдүүлдэг. *Энэ эрсдлийг хаах нэг боломж нь одоо хэлэлцэж байгаа Мэдээлэл авах эрх чөлөөний хууль болон тус хөрөнгө оруулалтын гэрээнд компаний үйл ажиллагааны талаар ямар төрлийн мэдээллийг ил байлгах, тогтмол мэдээллэх мэдээний жагсаалтыг эцэслэн батлах арга байж болох юм.*

Дөрөв. Мэдээллийн баталгаат байдал

Хөрөнгө оруулагчтай гэрээ байгуулах, хувь эзэмшихэд үйлдвэрийн хүчин чадал, нөөц гэх мэт мэдээллээр буюу техник эдийн засгийн үндэслэлийг баталгаатай болгож ажиллах шаардлага тулгардаг. Энэ нь үйл ажиллагаагаа эхлээд тогтворжсоны дараа гэнэтийн хэт их зөрүү гарах эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх арга нь болж өгдөг. *Манай улсын хувьд Эрдэнэтийн үйлдвэрийг ашиглаж байгаа туршлагадаа үндэслэн инженер, техникийн*

²⁰ Монголын өрсөлдөх чадварын судалгаа ба тогтвортой байдлын гэрээ. ЭЗБШӨЧТ. У.Ф.Арнольд. 2004, Уул уурхайн салбарын бодлогын зарим асуудлууд. ННФ. 2009.

ажилтнуудынхаа²¹ мэдлэг, туршлагыг ашиглан энэ мэдээллийг боловсруулах боломжтой.

Эдгээр хүндрэлүүдийн зэрэгцээ төр гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, түүнийг хамгаалах чиглэлээр өөрийн орны үнэлгээг олон улсын түвшинд (наад зах нь Азид) дээшлүүлэх хэрэгтэй. Энэ нь татварын бодлогоор гол нь илэрч гардаг тул татварын дэглэм нь зөвхөн Оюу толгойн орд газрыг ашиглах төсөлд зориулсан бус бусад дараа дараагийн хөрөнгө оруулалтыг татах, тэдгээрт адил боломж олгох байдлаар зохицуулах шаардлага урган гарна. Үүнийг хийхийн тулд хуулийн зохицуулалтаар хийх юм. Монгол улсын хувьд татварын орчин, хэмжээний хувьд харьцангуй сайн орны тоонд ордог ч энэхүү гэрээнд нилээдгүй хөнгөлөлт үзүүлэхээр тусгаж байгааг анхаарах хэрэгтэй ба энэ тухай дүгнэлт саналыг судалгааны тайлангийн татварын орчны судалгаанд тусгасан байгаа.

Уул уурхайн салбарын татварын тогтолцоо нь бусад салбараас эрсдэл ихтэй байдаг ба салбарын энэ онцлогийг тусгасан байвал зохино. Эрэл, хайгуул, боловсруулалт болон үйлдвэрлэлийн шатанд эдгээр эрсдэлүүд байдаг. Татварын тогтолцоо нь уул уурхайн энэхүү өндөр эрсдэлийг тооцож үзэхдээ түүнийг нөхөн төлөх боломжийг бүрдүүлэх замаар тусгах нь зүйтэй. Уул уурхайн үйлдвэрлэлд ногдуулж байгаа татварын хэлбэр болон түвшин нь хөрөнгийн өгөөжид шууд нөлөөлдөг. Нийтлэг хандлагыг авч үзвэл, уул уурхайн хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн хамгийн доод хязгаар нь тухайн орны эрсдэл, бусад хүчин зүйлээс шалтгаалж 15~18% байдаг.

Монголын татварын тогтолцоо нь олон улсын түвшинд өрсөлдөх чадвартайн хувьд түүний бүтэц нь харьцангуй тэнцвэртэй байна гэж Дэлхийн банкны тайланд²² дурьджээ. Мөн тус тайланд зарим орны уурхайн хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн түвшинг харьцуулсан байдаг.

Хүснэгт. Том хэмжээний уурхайн хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн түвшин

Улс	Хөрөнгө оруулалтын өгөөж IRR(%)	Улсын хөрөнгө (%)
• Чили	18.3	16.7
• Монгол	17.2	34.0
• Папуа Шинэ Гвиней	16.9	38.6
• Канад	16.4	41.7
• Индонез	15.0	39.7



²¹ УИХ-ын Тамгын газрын СШОНХТ-ийн судалгааны материал. 2009.

²² Энэ тухай энэхүү судалгааны тайлангийн хувь нийлүүлэгчийн гэрээний судалгаа болон хөрөнгө оруулагчийн эрх зүйн чадамжийн талаар хийсэн судалгаанаас үзнэ үү.