

Байгалийн нөөц ашигласны
төлбөрийн тухай хуулийн
хэрэгжилтийн өнөөгийн
байдал, сайжруулах санал

С.Амартүвшин

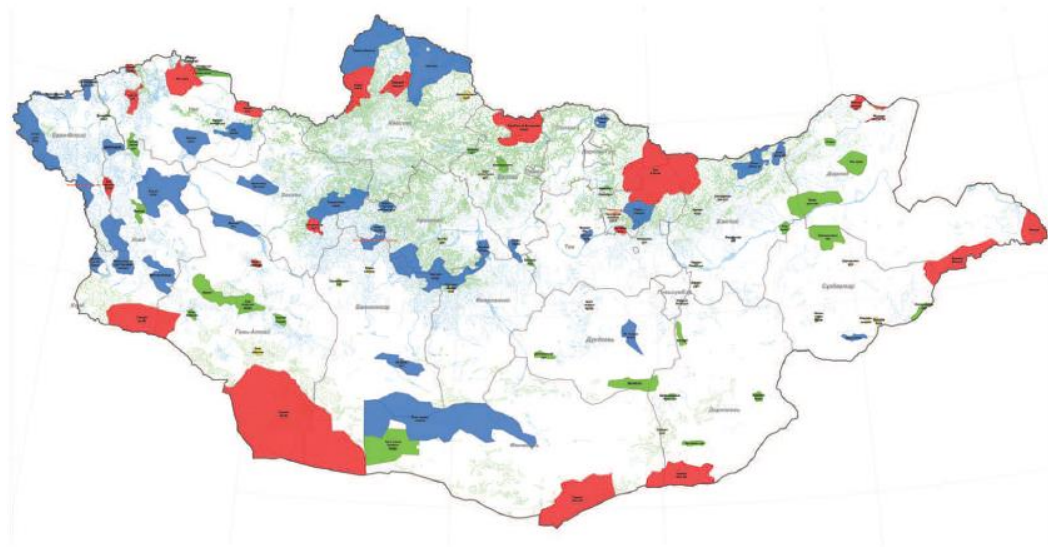
Агуулга

- Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хуулийн онцлог
- Хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байгаа хүчин зүйлс
- Нийтийн сонголтын онол ба Эзэн - төлөөлөгчийн асуудлын тухай
- Хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах шийдэл



- Энэхүү судалгааны ажил нь НҮБ-ийн Хөгжлийн хөтөлбөрийн “Биологийн олон янз байдлын санхүүжилтийн санаачлага – II шат” төслийн хүрээнд хийгдэж байна.
- Энэ илтгэлд гарах зөвлөмж, дүгнэлтүүд нь зөвхөн судлаачийнх бөгөөд НҮБ-ийн Хөгжлийн хөтөлбөрийн албан ёсны байр суурь биш болно.

МОНГОЛ УЛСЫН ТУСГАЙ ХАМГААЛАЛТТАЙ ГАЗАР НУТАГ



Icon	Year	Area (million ha)	% of total area
	2000 он	21.7 сая га	13.8%
	2014 он	27.2 сая га	17.4%
	2018 он	27.9 сая га	17.8%

Алсын хараа 2050-д заасан ойжуулалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд шинээр ойжуулалт хийх ажилд жил бүр дунжаар **178 тэрбум** төгрөг зарцуулах шаардлагатай. 2019 оны нэгдсэн төсвийн орлогын **1.5** хувь !!!

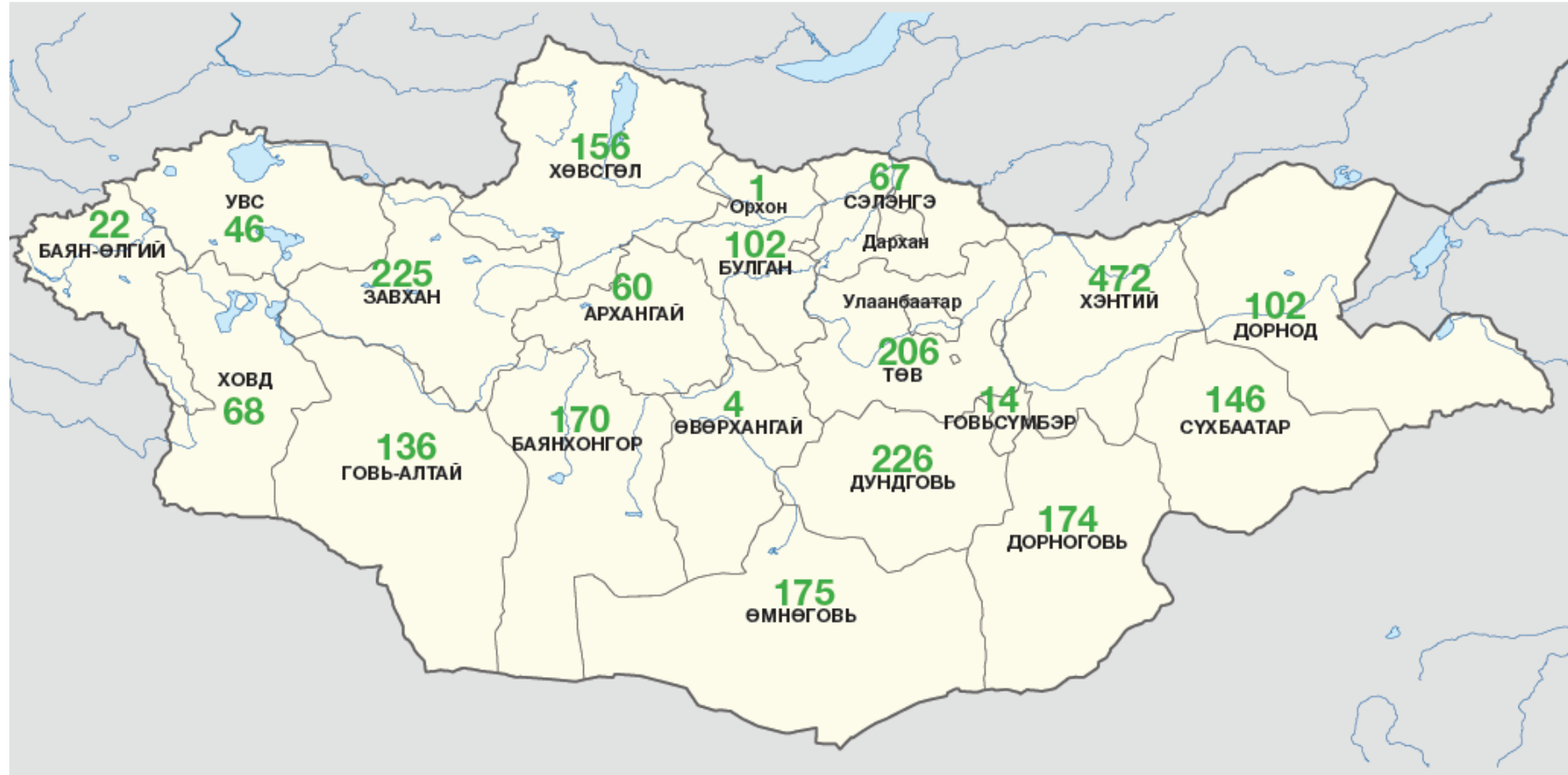
2018оны байдлаар...



Алсын хараа - 2050

	2019	2025	2030	2050
Улсын тусгай хамгаалалттай газар нутгийн эзлэх хувь	20.1	27.0	30.0	35.0
Улсын тусгай хамгаалалтад авсан гол, мөрний урсац бүрэлдэх эхийн талбайн эзлэх хувь	48.3	55.0	60.0	75.0
Ойгоор бүрхэгдсэн талбайн эзлэх хувь	7.9	8.7	9.0	10.5
Газрын доройтлын хувь	22.9	22.9	22.9	-

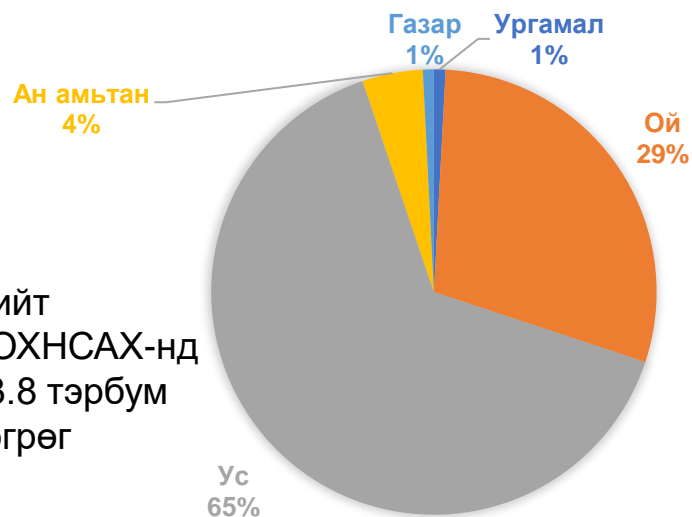
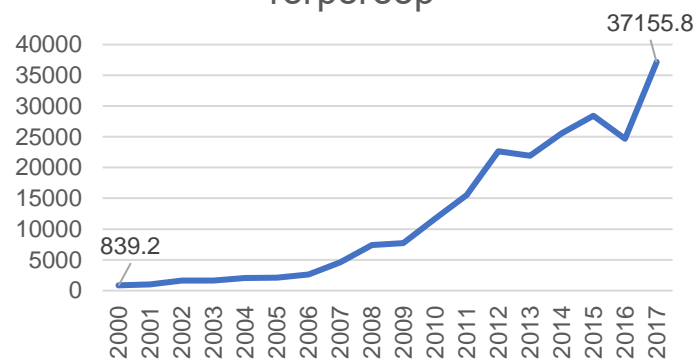
Орон нутгийн тусгай хамгаалалттай газар



- 2018 оны байдлаар 63.7 сая га газар орон нутгийн тусгай хамгаалалтад оржээ.
- Энэ нь Монгол орны нийт газар нутгийн 40.7 хувь болно.
- Улсын тусгай хамгаалалттай газар нутгаас **2.3 дахин их** талбайг хамраад байна.

Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх арга хэмжээнд зарцуулсан хөрөнгийн хэмжээ

БОХНСАХ-ний зардал, сая төгрөгөөр



2017 оны байдлаар

Байгаль орчны алба, байгаль хамгаалагчдын үйл ажиллагаанд 37%

Газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх арга хэмжээнд 17%

Байгаль хамгаалах санд 4%

Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн хамгаалалтад 18%

Ойжуулалт, ойн аж ахуйн арга хэмжээнд 24%



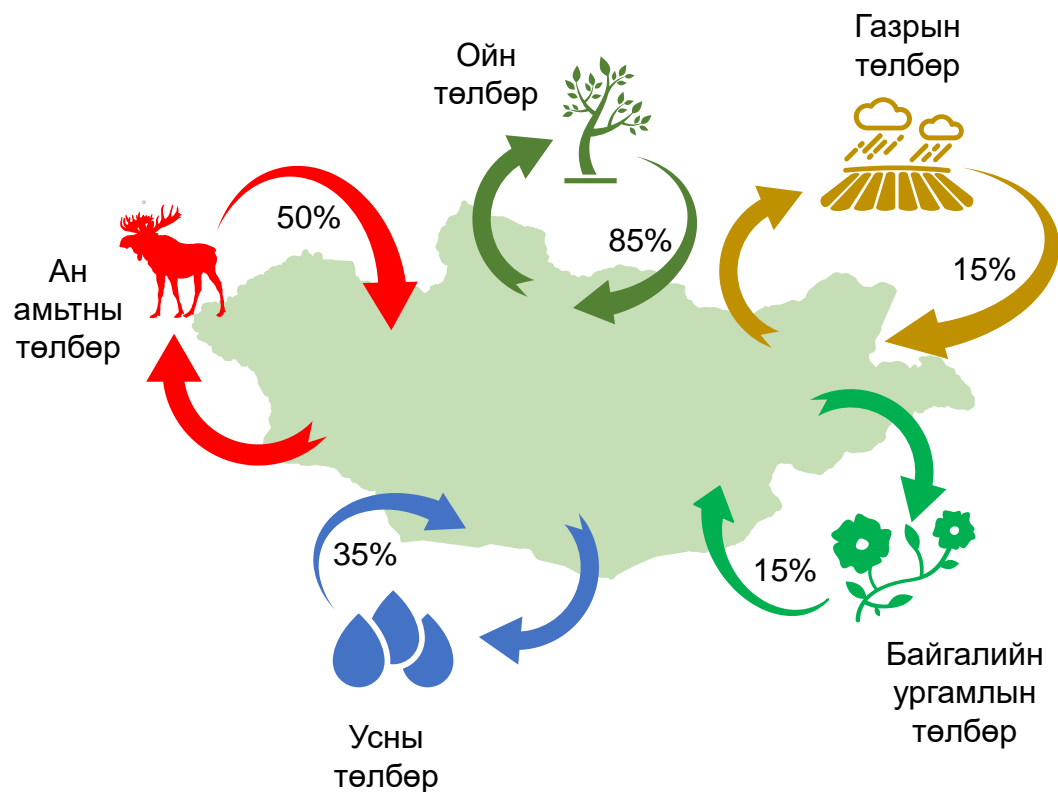
Байгаль орчныг хамгаалахтай холбогдох гол хуулиуд

№	Хууль	Батлагдсан огноо
1	Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль	1995-03-30
2	Байгалийн ургамлын тухай хууль	1995-04-11
3	Газрын төлбөрийн тухай хууль	1997-04-24
4	Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн орчны бүсийн тухай	1997-10-23
7	Төсвийн тухай хууль	2011-12-23
8	Амьтны тухай хууль	2012-05-17
9	Ойн тухай хууль	2012-05-17
10	Усны тухай хууль	2012-05-17

БАЙГАЛИЙН НӨӨЦ АШИГЛАСНЫ ТӨЛБӨРИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ – 2012.05.17

Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хуулийн онцлог

- Уг хууль 2012 онд батлагдсан. Төлбөрийн хувь хэмжээ, төлбөрөөс чөлөөлөх хөнгөлөх, хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагын хүрээнд 5 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон.



- Хуулийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор Засгийн газраас 2014 онд тусгайлсан журам гаргасан.

“Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх арга хэмжээнд зарцуулах төлбөрийн орлогын хэсгийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах журам”

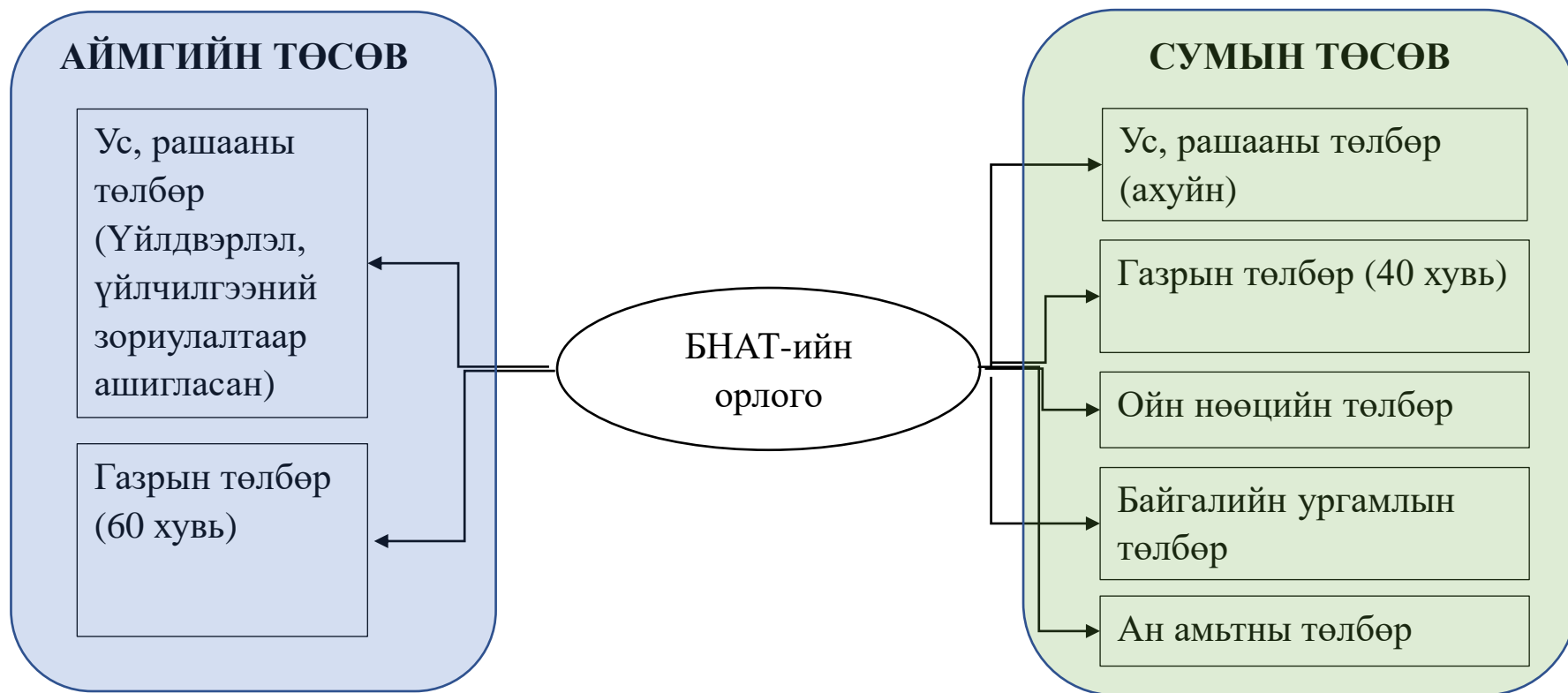
BIOFIN (Phase I) төслийн үр дүнгээс...

- 2017 гүйцэтгэлээр БНАТ-ийн орлогоос зориулалтын дагуу ашигласан хувь
 - Ургамлын нөөц ашигласны төлбөрийн 14.1 хувь
 - Ойн нөөц ашигласны төлбөрийн 48.0 хувь
 - Усны нөөц ашигласны төлбөрийн 55.0 хувь
 - Ан амьтны нөөц ашигласны төлбөрийн 24.0 хувь
 - Газрын төлбөрийн 3.8 хувь
- Нэгтгэвэл хуулийн хэрэгжилт **44.7** хувь байсан.

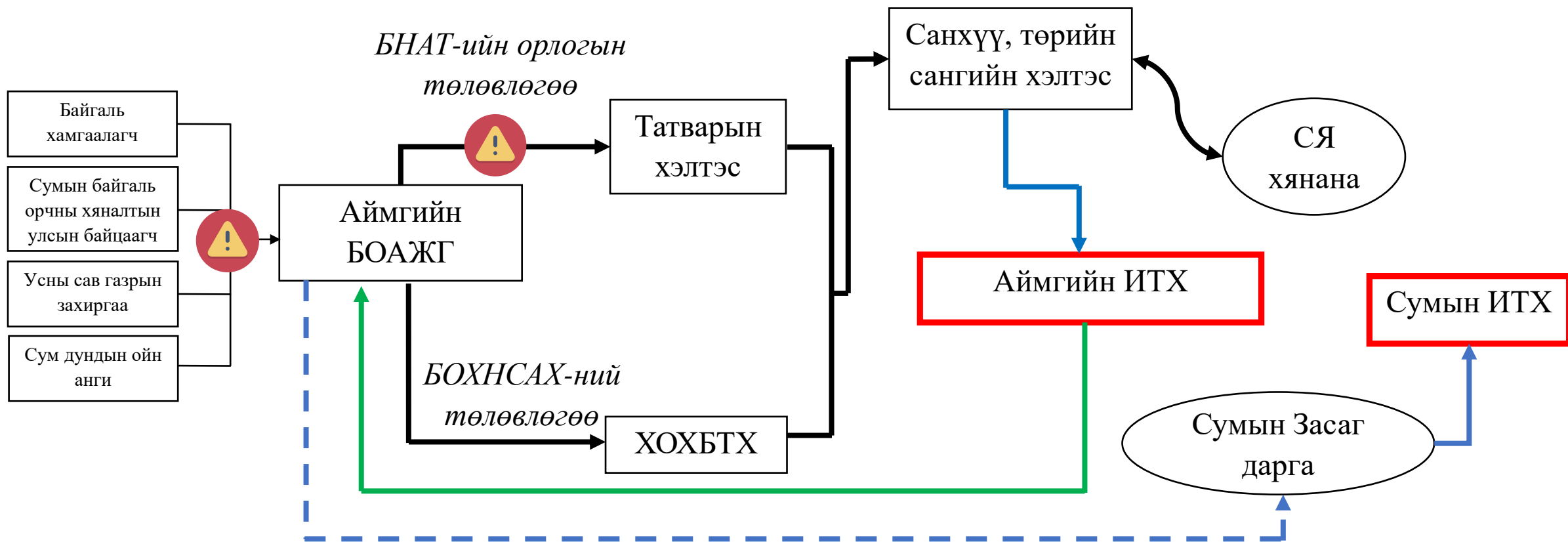
2019 оны байдлаар **48.0** хувь !!!

$$\text{Хуулийн хэрэгжилт}_t = \frac{\text{Тухайн жилд санхүүжүүлэгдсэн БОХНСАХЗ}_t}{\text{Зарцуулбал зохих БНАТО}_t} * 100\%$$

Төсвийн харилцааны хувьд...



Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн орлого ба БОХНСАХ-ний зардлыг төлөвлөх үйл явц



Хуулийн хэрэгжилтэд нөлөөлөх сөрөг хүчин зүйлс



< 50%



Зөвлөхийн
тодорхойлсноор
16 сөрөг хүчин
зүйлс байна

БХНСАХЗ нь
экосистемийн хүрээнд
цогц арга хэмжээг авах
байдлаар төлөвлөх
боломжгүй

Хариуцлагын
тогтолцоо
тодорхойгүй

БОАЖГ-т
төлөвлөлтийн
тусгайлсан
цаглабар
байхгүй

БОАЖЯ-ны
гаргаж буй
шийдвэрийн
цаглабар
зөрүүтэй

Аймгаас сумын
түвшинд БОХНСАХ-г
хуваарилах тодорхой
механизм байхгүй

БОХНСАХ-ний
мэдээллийн
сангүй

Давсан орлогыг
БХНСАХЗ-д
тусгадаггүй

Арга
хэмжээний
норматив
дутмаг

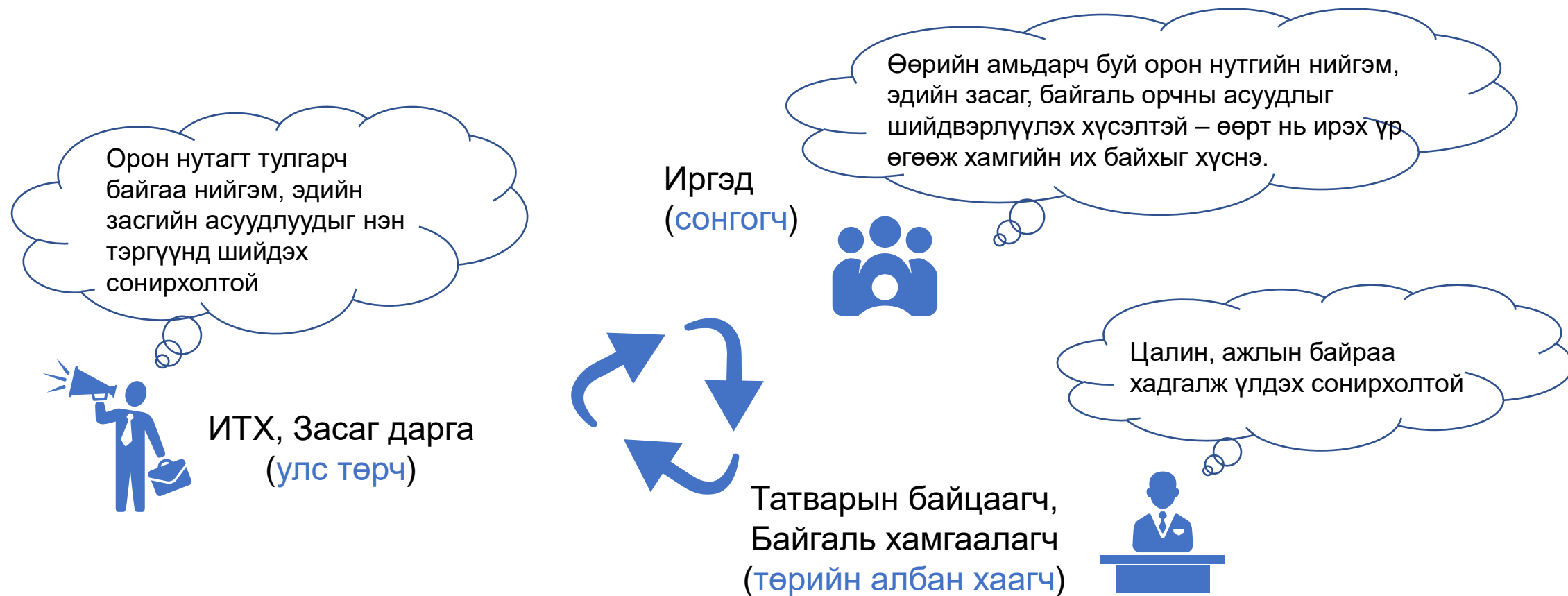
Мэргэжилтнүүдийн
төлөвлөх чадавх
сул

Нийтийн сонголтын онолоор тайлбарлах нь...

- Хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа шалтгааныг хэрхэн тайлбарлах вэ?
- Эдийн засгийн онолд нийтийн эзэмшлийн нөөцийн оновчтой хуваарилалт хийх нь төрийн санхүүгийн (Public finance) үндсэн судлах зүйлсийн нэг болно гэж үздэг.
- Нийтийн сонголтын онолоор уг хуулийн хэрэгжилт сул байгааг тайлбарлая.

НИЙТИЙН СОНГОЛТЫН ОНОЛООР...

Төрөөс нийлүүлж буй бараа, үйлчилгээний хувьд 3 үндсэн тоглогч (сонгогч, улс төрч, төрийн албан хаагч) байх бөгөөд тоглогч бүр өөрийн ханамжийг хамгийн өндөр байлгахыг зорьдог.



Хэрэв байгаль орчныг хамгаалах нөхөн сэргээх асуудал тухайн орон нутагт дээгүүр эрэмбэлэгдэхгүй байгаа бол...

- Онцгой сонирхол (**Special Interests**)
 - Улс төрчид өөрийн сонгогдох магадлалаа сайжруулахын тулд тухайн орон нутагт нэн чухал шаардлагатай байгаа асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн орлогыг зориулалтын бусаар зарцуулах, төсвийн цоорхойг нөхөхөд ашиглана.
- Ахархан харах (**Shortsightedness**)
 - Тухайн орон нутагт тулгамдаж буй өдөр тутмын асуудлыг байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн орлогоор санхүүжүүлж буй байдал.
- Ашиг хонжоо хайх (**Rent seeking**)
 - Төлбөрийн орлогыг зориудаар бага төлөвлөж, давуулан биелүүлснээр түүнийг бусад зорилгоор (*эрх бүхий албан тушаалтан өөртөө ашигтайгаар шийдвэрлэх*) зарцуулах боломж зарим субъектуудэд үүсдэг.
- Үр ашиг бага байлгах сонирхол (**Inefficiency**)
 - Орлогын төлөвлөлтийг багаар гүйцэтгэх нь татварын байцаагч, байгаль хамгаалагч, байгаль орчны улсын байцаагчийн хувийн сонирхолд зарим талаараа нийцэж байна.

Эзэн – төлөөлөгчийн асуудал

- Нөгөөтэйгүүр энэ хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа шалтгааныг Эзэн – төлөөлөгчийн асуудал (Principal – Agent Problem) -аар тайлбарлах боломжтой.
 - **Эзэн – Төр**: Нийтийн эзэмшлийн нөөцийн ашиглалт, түүнээс олох төлбөрийн орлогын зарцуулалтыг “Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хууль” –ийн дагуу байлгахыг хүснэ.
 - **Төлөөлөгч – Орон нутагт уг хуулийг хэрэгжүүлэгч** (*татварын байцаагч, байгаль хамгаалагчдыг оруулаад*): Засаг дарга дахин сонгогдохын тулд тулгамдаж буй асуудалд зарцуулах нэмэлт хөрөнгийн эх үүсвэртэй байхыг, татварын байцаагч, байгаль хамгаалагч нь ажлын байр, цалин, урамшууллын нөхцөлөө хадгалах сайжруулахын тулд зориуд төлбөрийн орлогыг доогуур төлөвлөх сонирхолтой байна.

Эзэн – төлөөлөгчийн асуудал хэзээ үүсдэг вэ?

- Мэдээллийн хүртээмж тэгш бус байх (Asymmetric information)
 - Төлбөрийн орлогын эх үүсвэр, байгаль орчныг хамгаалах нөхөн сэргээх арга хэмжээний түүхчилсэн, нэг бүрчилсэн мэдээллийн сан байхгүй учир төлөөлөгч буюу төлөвлөлт, гүйцэтгэлд оролцож буй талууд өөрийн эрх ашигт нийцэхүйц шийдвэр гаргаж байна. Үүнээс дараахь үр дагаврууд үүснэ.
 - *Ёс суртахууны гажуудал (Moral Hazard)*. Тэгш бус мэдээллийн улмаас төлөөлөгч нь өөрт ашигтай байдлаар эзний таамаглаагүй, хүлээж байгаагүй үйлдлийг хийх.
 - *Сонирхолын зөрчил (Conflict of Interest)*: Нийтийн итгэлийг хүлээсэн албан тушаалтан ямар нэг шийдвэр гаргах, албан үүргээ хэрэгжүүлэх тохиолдолд албаны сонирхолтой нь өрсөлдөхүйц хувийн сонирхол, албаны үүргээ шударгаар гүйцэтгэхэд нөлөөлж болохуйц шалтгаан бүхий зөрчилтэй нөхцөл байдалд орохыг хэлдэг.

Төлөвлөлтөд оролцогч талууд өөрт ашигтай байдлаар байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн орлогыг доогуур төлөвлөж байна.

Шийдэл нь юу вэ?

- Мэдээллийн эх сурвалжийг бий болгох
 - Хөшүүргийн зарчим ашиглах
 - Хяналтад суурилсан зарчим ашиглах
-
- Аль ч тохиолдолд **мэдээллийн сан үүсгэх** нь дээрх шийдлийг хэрэгжүүлэх арга зам болно.

Экосистемийн хүрээнд цогц арга хэмжээ авах нөхцлийг хангаагүй

Хуулийн хэрэгжилт $\leq 50\%$

Орон нутгийн түвшинд мэргэжилтний чадавх сул

Төсвийн цаглабартай тохирохгүй төлөвлөлт

Давсан орлогын зориулалтын бус зарцуулалт

БОХНСАХ-ний зардлын норматив дутмаг

Сум, дүүргийн байгаль орчны асуудал хариуцсан мэргэжилтнүүд төлөвлөлтөд оролцдоггүй

Аймгаас сумын түвшинд БОХНСАХ ялгарахгүй

БОАЖГ-т төлөвлөлтийн тусгайлсан цаглабар байхгүй

Орон нутгийн төсөвтэй холбогдох БОАЖЯ-ны шийдвэр хоцролттой гардаг

Улсын төсөв, үндэсний хөтөлбөрийн үйл ажиллагаатай орон нутгийн үйл ажиллагаа уялддаггүй

Хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой хүлээх хариуцлагын тогтолцоо тодорхойгүй

БОХНСАХ-ний батлагдсан нэгдсэн тодорхойлолт байхгүй

Орлогын төлөвлөгөөг татварын алба дангаараа гүйцэтгэдэг

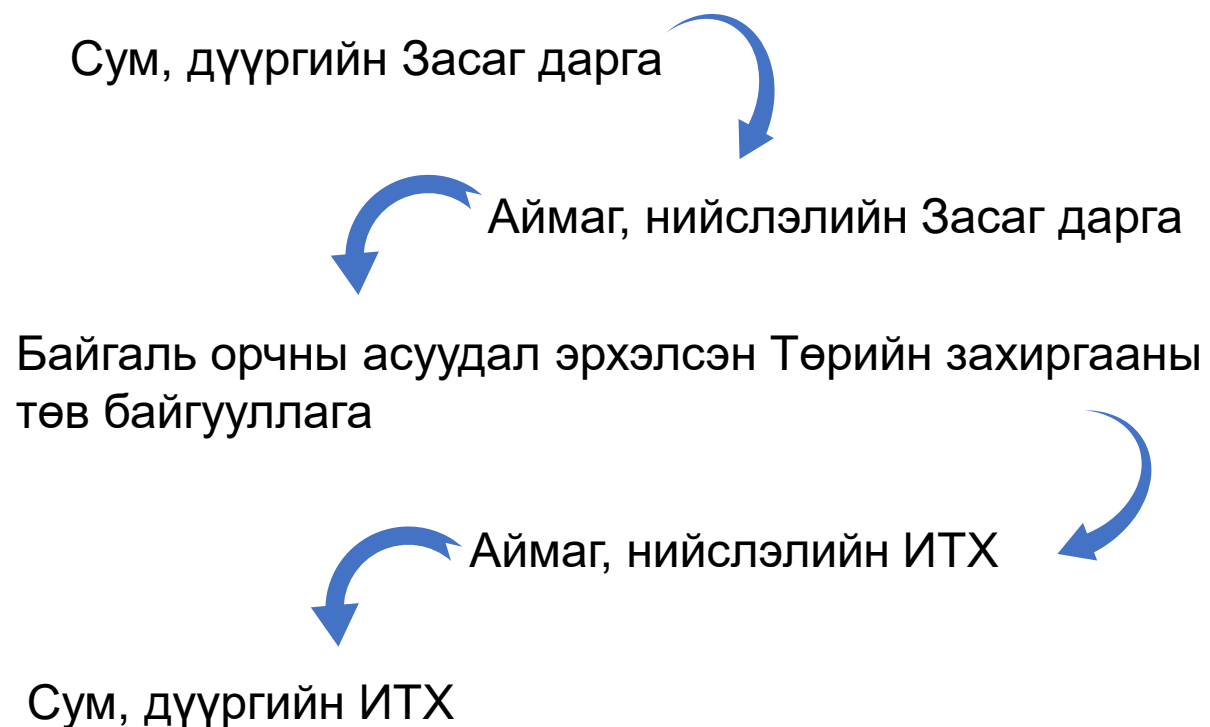
БОХНСАХ-ний зардлыг зөвхөн урсгал зардлаар тооцох байдал түгээмэл

БНАТТХ-ийн 18.1-т заасан хувь хэмжээний доод хязгаарыг баримтладаг

БОХНСАХ-ний мэдээллийн сан байхгүй

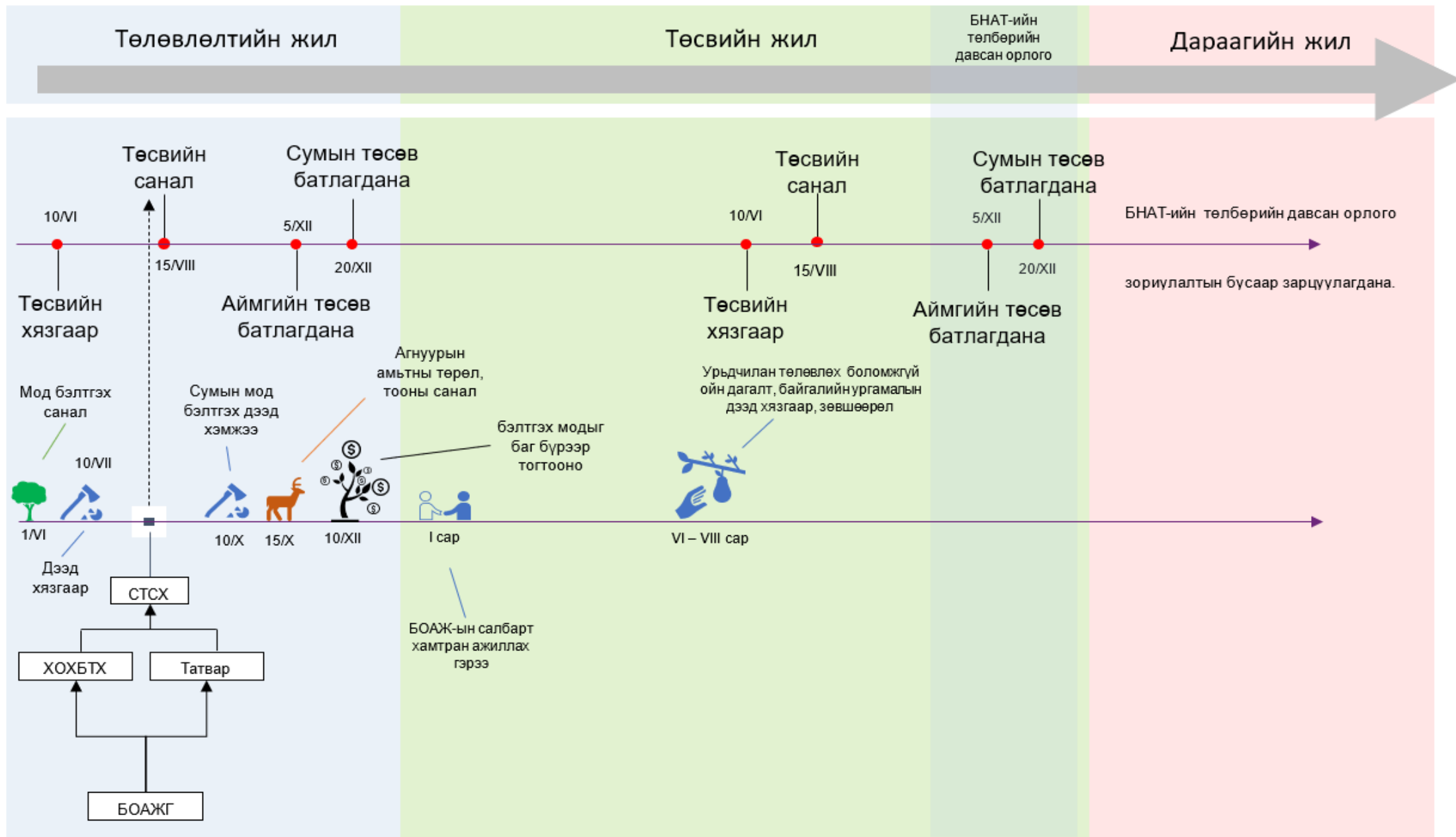
Төлөвлөлтийн жишээ

ОЙГООС МОД БЭЛТГЭХ ЖУРАМ БОАЖС: 2016 - А/133



он	дээд хязгаар мянган м³	нийт бэлтгэсэн мянган м³
2009	1,428.2	503.8
2010	766.6	671.0
2011	861.7	837.1
2012	973.1	830.8
2013	1,128.4	787.4
2014	1,111.4	843.9
2015	1,097.1	652.0
2016	1,058.9	731.0
2017	1,809.6	720.9
2018	1,351.1	664.0

Цаглабарын тухай



Хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах шийдэл

1. Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн орлогын хэсэг, түүний зарцуулалтыг төлөвлөх, тайлагнах, хяналт тавих заавар боловсруулах
2. Засгийн Газрын 2014 оны 43-р тогтоолоор батлагдсан “Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх арга хэмжээнд зарцуулах төлбөрийн орлогын хэсгийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах журам” -ыг бүхэлд нь шинэчлэн найруулах
3. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын салбарт хамтран ажиллах гэрээнд заалт нэмэх

4. Сангийн яамны Төсвийн бодлого, төлөвлөлтийн газраас жил бүр боловсруулдаг “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын ... оны төсвийн төсөл, ...-... оны төсвийн төсөөлөл бэлтгэх удирдамж” -д нэмэлт оруулах
5. Засгийн газрын 2019 оны 445-р тогтоолоор батлагдсан “Орон нутгийн төсвийн суурь зарлагыг тооцох аргачлал” -д нэмэлт тодруулга хийх

ЭХНИЙ ЭЭЛЖИНД...

- “Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн орлогын хэсэг, түүний зарцуулалтыг төлөвлөх, тайлагнах, хяналт тавих заавар” боловсруулсан.
- Зорилго:
 - Засгийн газрын 2014 оны 43 дугаар тогтоолын хавсралт журмын хэрэгжилтийг төлөвлөлтөө тайлагналт, хяналт хүртэл бүр алхмуудыг нэг бүрчлэн тодорхой болгох.
 - Төлөвлөлт, тайлагналт, хяналтын механизмыг нэг системээр ажиллуулах.
 - Сум, дүүргийн түвшнээс аймаг, нийслэл, бүс, улсын хэмжээнд БНАТТ-ын хэрэгжилтийг хянах цахим мэдээллийн сан үүсгэх

Цахим мэдээллийн сан



БАЙГАЛЬ ОРЧИН,
АЯЛАЛ ЖУУЛЧЛАЛЫН ЯАМ

Нүүр хуудас Төсөв, зардлын мэдээ Мэдээ оруулах

Байгаль орчныг
хамгаалах арга
хэмжээний төсөв,
зардлын
мэдээллийн сан



Төсөв, зардлын мэдээ



0

Байгалийн
нөөц
ашигласны
төлбөрийн
мэдээлэл



0

Байгаль
хамгаалах арга
хэмжээнд
зарцуулсан
хөрөнгийн
хэмжээ

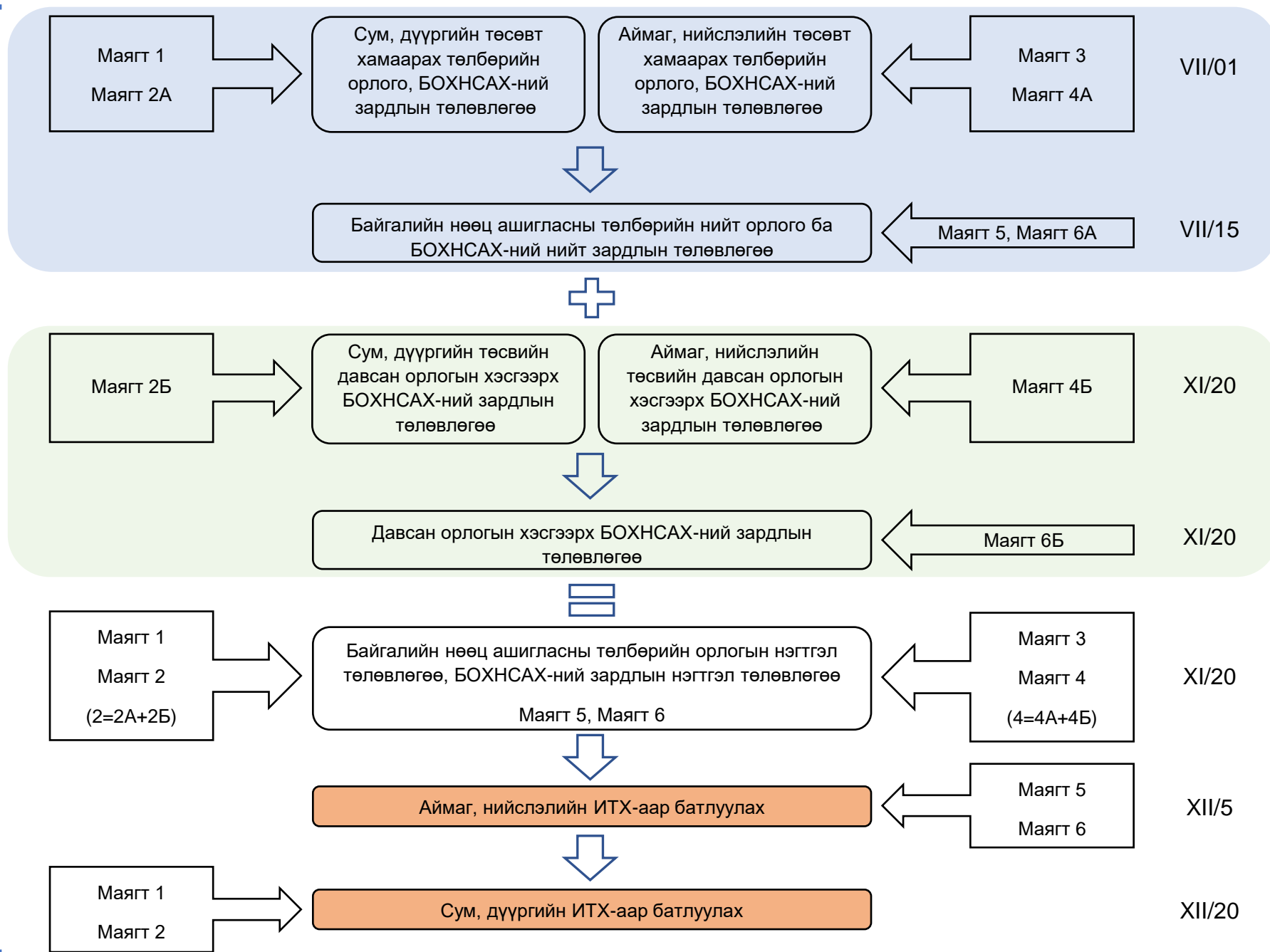


0

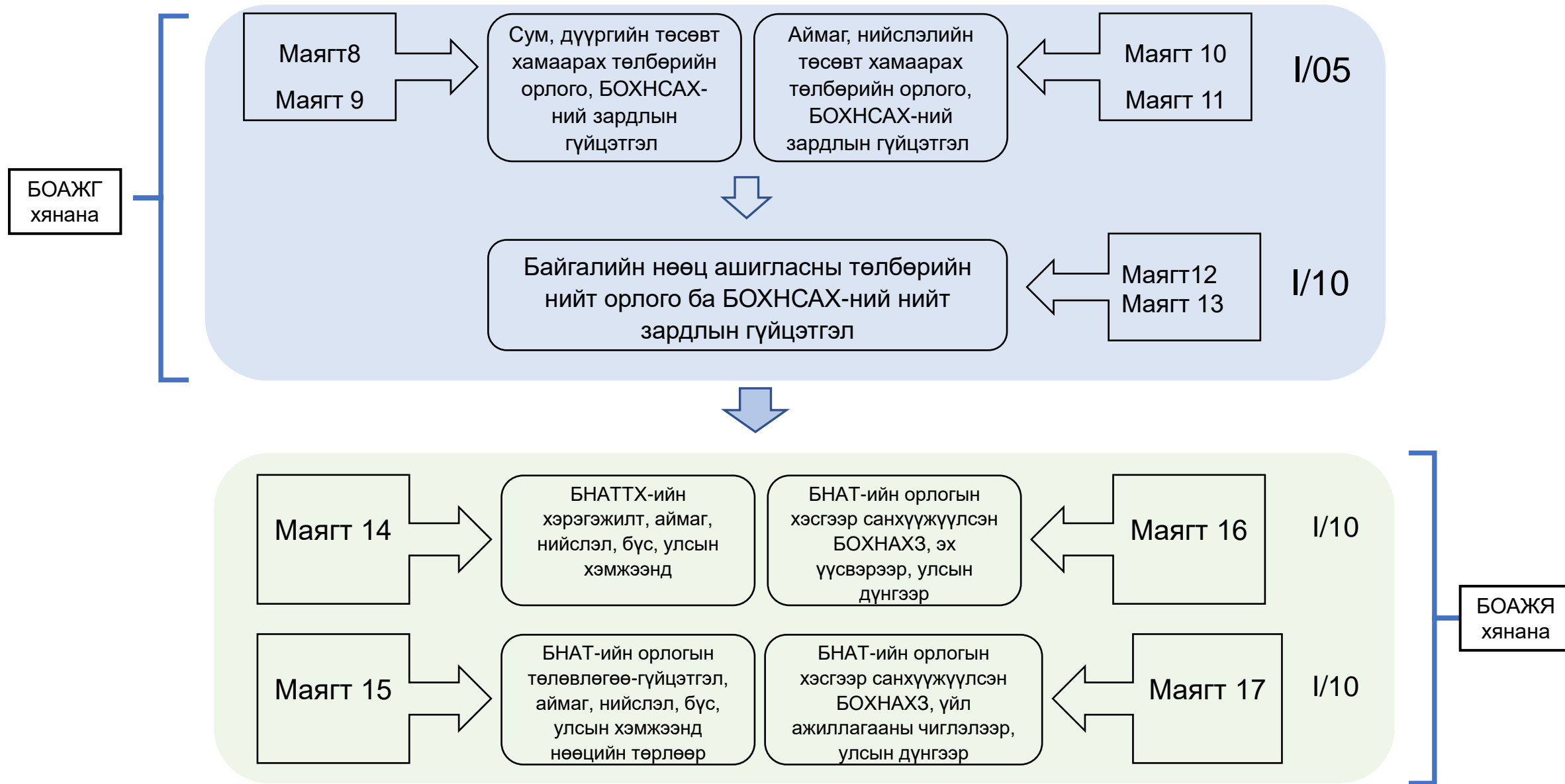
Хэрэгжүүлсэн
байгаль
хамгаалах арга
хэмжээний
мэдээлэл

БНАТТХ-ийн хэрэгжилтийг хянах үйл явцад ашиглагдах төлөвлөлтийн мэдээлэл бэлтгэгдэх байдал

Аймаг, нийслэлийн БОАЖГ бүхэлд нь хянана



БНАТТХ-ийн хэрэгжилтийг хянах үйл явцад ашиглагдах тайлагналтын мэдээлэл бэлтгэгдэх байдал



Илтгэгч үзүүлэлтүүд

1. БНАТ-ийн тухай хуулийн хэрэгжилт, (%)
2. БНАТ-ийн хуулийн хэрэгжилт, нөөцийн төрлөөр, (%)
3. Төлбөрийн давсан орлогын хэсэг, (мян.төг)
4. Нийт орлогын гүйцэтгэл/төлөвлөгөөний харьцаа, нөөцийн төрлүүдээр, (%)
5. БОХНСАХ-ний төлөвлөгөө, нөөцийн төрлөөр, (мян.төг)
6. БОХНСАХ-ний гүйцэтгэл, нөөцийн төрлөөр, (мян.төг)
7. БОХНСАХ-ний гүйцэтгэл, үйл ажиллагааны чиглэлээр, (мян.төг)
8. БОХНСАХ-ний гүйцэтгэл, газарзүйн байршлаар, (мян.төг)
9. Орон нутгийн төсвийн орлогод БНАТ-ийн орлогын эзлэх хувь, (%)
10. Орон нутгийн төсвийн зарлагад БОХНСАХ-ний зардлын эзлэх хувь, (%)

Төслийн хүрээнд хийгдэх ажлууд бүрэн хэрэгжсэн тохиолдолд хүрэх үр дүн

1. Нөөц ашигласны төлбөрийн орлого, БХНСАХ-ний зардлын төлөвлөлт сайжирч хууль бүрэн хэрэгждэг болно.



2. Байгаль орчны төсөв жил бүр 12-18 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдэнэ.



4. БНАТ-ийн орлогоор санхүүжиж байгаа байгаль хамгаалах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагааны илтгэгч үзүүлэлтүүд (**Sensitive Indicators**)-тэй болно.



3. Хяналт, үнэлгээний шуурхай, үр ашигтай тогтолцоо үүснэ.

