

Засгийн газрын өрийн удирдлагын хэрэгжилт, үр дүн

## АУДИТЫН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ

ҮНДЭСНИЙ АУДИТЫН ГАЗАР

## АГУУЛГА

|                                                                               |       |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Товчилсон үгийн жагсаалт.....                                                 | 2     |
| Аудитын нэр.....                                                              | 3     |
| Аудитын код.....                                                              | 3     |
| Аудит хийх үндэслэл, бүрэн эрх.....                                           | 3     |
| Аудитын зорилт.....                                                           | 3     |
| Аудитын хамрах хүрээ.....                                                     | 3     |
| Үндсэн мэдээлэл.....                                                          | 3     |
| Эрсдэлийн үнэлгээ.....                                                        | 5     |
| Аудитын арга зүй.....                                                         | 5     |
| Аудитад ашиглах шалгуур үзүүлэлтүүд.....                                      | 5     |
| Аудит хийх хугацаа .....                                                      | 6     |
| Аудит хийх багийн бүрэлдэхүүн.....                                            | 6     |
| Аудитын тайлангийн бүтэц, түүнд тусгагдах мэдээлэл,<br>хэлэлцүүлэх журам..... | 6     |
| Аудитад шаардагдах хөрөнгө, нөөц.....                                         | 7     |
| Хавсралт №1 Эрсдэлийн үнэлгээ.....                                            | 8-9   |
| Хавсралт №2 Асуудлын шинжилгээ.....                                           | 10    |
| Хавсралт №3 Аудитын арга зүй .....                                            | 11-18 |
| Хавсралт №4 Аудитын хөтөлбөр.....                                             | 19-22 |
| Хавсралт №5 Шалгах хуудас .....                                               | 23-24 |
| Материаллаг байдлыг тодорхойлох маягт.....                                    | 25    |
| Аудитын үр өгөөжийн төлөвлөлт.....                                            | 26-27 |

### **Товчилсон үгийн жагсаалт**

|            |                             |
|------------|-----------------------------|
| <b>ГА</b>  | Гүйцэтгэлийн аудит          |
| <b>ГАГ</b> | Гүйцэтгэлийн аудитын газар  |
| <b>ТЕЗ</b> | Төсвийн ерөнхийлөн захирагч |
| <b>УИХ</b> | Улсын Их Хурал              |
| <b>ҮАГ</b> | Үндэсний аудитын газар      |

**АУДИТЫН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ**



**1.Аудитын нэр**

Засгийн газрын өрийн удирдлагын хэрэгжилт, үр дүн

**2. Аудитын код**

ҮАГ-ГАГ/2017/03-ГА

**3. Аудит хийх үндэслэл, бүрэн эрх**

Аудитыг УИХ-ын Төсвийн Байнгын хорооны 2017 оны 02 дугаар тогтоол, Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовын 2017 оны А/12 дугаар тушаалаар батлагдсан Үндэсний аудитын газрын аудитын ажлын төлөвлөгөөг үндэслэн Төрийн аудитын тухай хуулиар тодорхойлсон Үндэсний аудитын газрын бүрэн эрхийн хүрээнд хийнэ.

**4. Аудитын зорилт**

Засгийн газрын өрийн удирдлагын үр нөлөө, өрийн хэрэгслээр дамжуулан бий болсон хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд аудит хийж, дүнг холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд танилцуулахад аудитын зорилт чиглэгдэнэ.

Уг зорилтыг хангахын тулд дараах чиглэлээр аудит хийнэ. Үүнд:

- Өрийн удирдлагын нэгдсэн тогтолцоо үр нөлөөтэй эсэх;
- Өрийн зохистой түвшинг хангаж байгаа эсэх;
- Өр үүсгэж бий болгосон хөрөнгийг үр ашигтай зарцуулж байгаа эсэх;
- Өрийн мэдээллийн ил тод байдлыг хангаж байгаа эсэх;
- Өрийн удирдлагын хариуцлагатай байх зарчим хэрэгжиж байгаа эсэх

**5. Аудитын хамрах хүрээ**

Аудитаар Монгол Улсын нийт гадаад өрийн 2013-2016 оны байдлаарх бүтэц, хэмжээ, түүний бүртгэл тайлагнал, Засгийн газрын шугамаар гадаад орон, олон улсын банк санхүүгийн байгууллагаас авсан зээл, тусламж, түүгээр санхүүжүүлсэн төсөл, арга хэмжээний хэрэгжилт, Засгийн газрын үнэт цаас, Засгийн газрын өрийн баталгаа, өрийн бусад хэрэгслээр үүсгэсэн Засгийн газрын өрийг Монголбанк, Сангийн яам бусад ТЭЗ, холбогдох байгууллагуудын хүрээнд шалгана.

**6. Үндсэн мэдээлэл**

УИХ-аас 2015 онд Өрийн удирдлагын тухай хууль, Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2016-2018 оны стратегийг баталж, өрийн удирдлагын бодлого, зохицуулалтын хүрээнд өрийн зохистой түвшинг хангах, дунд хугацааны стратегийг хэрэгжүүлэх, Засгийн газар, орон нутаг зээллэг хийх замаар өр үүсгэх, дамжуулан зээлдүүлэх, Засгийн газрын өрийн баталгаа гаргах, тэдгээрийг бүртгэх, тайлагнах, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулах асуудлыг тусгасан байна.

Энэ хууль батлагдахаас өмнө улсын өрийн удирдлагыг зохицуулах талаар тусгайлан тодорхойлсон хууль, дүрэм журам байгаагүй, Төсвийн тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай<sup>1</sup>, Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай<sup>2</sup> хуулиудад зарим нэг зохицуулалтууд тусгагдаж байжээ.

Харин гадаад орон олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагаас авсан зээл, тусламжийг “Гадаадын зээл, тусламжийг зохицуулах тухай” хууль (2015 оны 2 дугаар сарын 18-нд хүчингүй болсон), Сангийн сайдын 2006 оны 447 дугаар тушаалаар баталсан “Гадаадын зээл, тусламжийн бүртгэл, мэдээллийн сан байгуулах, ашиглах журам”-аар зохицуулж ирсэн байна.

Монголбанкнаас гаргасан мэдээллээр улсын нийт гадаад өр 2015 оны эцэст 21,829.5 сая ам.долларт хүрсэн бол 5,195.2 сая ам.доллар буюу 23.8 хувийг Засгийн газрын гадаад өр болон өрийн баталгаа эзэлж байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2013-2015 оны өрийн үлдэгдэл дараах байдалтай байна.

| Үзүүлэлт                                     | /тэрбум төгрөг/ |                 |                 |
|----------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|                                              | 2013 он         | 2014 он         | 2015 он         |
|                                              | Улсын нийт өр   | Улсын нийт өр   | ЗГ-ын нийт өр   |
| Гадаад зээлийн үлдэгдэл                      | 3,613.2         | 3,979.1         | 4,456.8         |
| Гадаад үнэт цаасны үлдэгдэл                  | 2,481.2         | 2,828.4         | 3,315.8         |
| Өрийн баталгааны үлдэгдэл                    | 1,160.2         | 2,544.4         | 2,743.5         |
| <b>Гадаад өр</b>                             | <b>7,254.6</b>  | <b>9,351.9</b>  | <b>10,516.1</b> |
| Дотоод үнэт цаасны үлдэгдэл                  | 1,849.6         | 2,964.1         | 3,333.2         |
| ТӨ ба ТӨ давамгайлсан хуулийн этгээдийн өр   | 1,629.3         | 1,438.3         | -               |
| ОНӨ ба ОНӨ давамгайлсан хуулийн этгээдийн өр | 174.9           | 174.9           | -               |
| Татварын урьдчилгаа төлбөр /Оюутолгой/       | 372.5           | 138.7           | 41.4            |
| Төсвөөс эргэн төлөх концессийн үлдэгдэл      |                 |                 | 261.0           |
| Векселийн өр                                 |                 |                 | 164.3           |
| <b>Дотоод өр</b>                             | <b>4,026.3</b>  | <b>4,716.0</b>  | <b>3,799.9</b>  |
| <b>Өрийн нийт дүн</b>                        | <b>11,280.9</b> | <b>14,067.9</b> | <b>14,316.0</b> |

Монгол Улсын 2015 оны нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, мэдээллээр 2015 оны эцэст Засгийн газрын нийт өр 14,316.0 тэрбум төгрөгийн үлдэгдэлтэй байгаагаас гадаад өр 73.5 хувь буюу 10,516.1 тэрбум, дотоод өр 26.5 хувь буюу 3,799.9 тэрбум төгрөг байна.

Гадаад өрийн бүтцийг авч үзвэл, гадаад зээл 2,232.9 сая ам.доллар буюу 4,456.8 тэрбум, гадаад үнэт цаас 3,315.8 тэрбум, өрийн баталгаа 2,743.5 тэрбум, нийт гадаад өр 10,516.1 тэрбум төгрөг байгаа нь өнгөрсөн оны үлдэгдэл /9,351.9 тэрбум төгрөг/-ээс 1,164.2 тэрбум төгрөгөөр өсчээ.

Гадаад зээлийн үйлчилгээний төлбөрт тайлант онд 168.6 тэрбум, үүнээс үндсэн төлбөрт 126.4 тэрбум, хүүгийн төлбөрт 42.2 тэрбум төгрөгийг төлсөн байна.

2015 онд 254.5 сая ам.доллар буюу 505.1 тэрбум төгрөгийн гадаад зээлийг авч ашигласан нь өмнөх оноос 136.1 тэрбум төгрөгөөр илүү байна.

<sup>1</sup> Төсвийн Тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-т “уул уурхайн салбарын гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээдийн дүрмийн санд хувь оруулах зориулалттай бөгөөд тухайн хуулийн этгээдийн ирээдүйн ашгаас эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй байгуулсан гэрээний дагуу авсан Засгийн газрын зээл, эсхүл гэрээний энэхүү нөхцлөөр гаргаасан Засгийн газрын баталгааг хасч тооцсон улсын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон ДНБ-ийн 40 хувиас хэтрэхгүй байна” гэж заасан.

<sup>2</sup> 8.1.Хөгжлийн банк нь УИХ-ын баталсан Монгол Улсын хөгжлийн томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэхэд зориулан зээл олгох бөгөөд санхүүжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийн жагсаалтыг УИХ жил бүрийн хаврын чуулганаар батална.

Нийт зээлийн 43.8 хувь Сангийн сайдын, 33.8 хувь Зам тээврийн сайдын төсвийн багцад ногдож байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын гадаад орон, олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагуудаас хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр авсан зээлийн 59.4 хувийг эрчим хүчний салбарт, 13.6 хувийг зам, тээврийн салбарт, 11.6 хувийг санхүү, эдийн засгийн салбарт, 6.6 хувийг жижиг, дунд үйлдвэрийн салбарт, 4.4 хувийг хөдөө аж ахуйн салбарт, 2.4 хувийг орон сууц, нийтийн аж, ахуйн салбарт ашигласан байна.

Засгийн газрын дотоод өрийн 87.7 хувийг Засгийн газрын дотоод үнэт цаасны 3,333.2 тэрбум төгрөгийн үлдэгдэл эзэлж байгаа бол Оюутолгой компанид төлөх татварын урьдчилгаа төлбөр 1.1 хувь, төсвөөс эргэн төлөх концесс 6.9 хувь, векселийн өр 4.3 хувийг тус тус эзэлж байна.

Олон улсын санхүүгийн байгууллагуудаас тогтоосон Монгол Улсын зээлжих зэрэглэл жил бүр буурч байгаа нь манай улс өрийн хэт дарамтад орох эрсдэлтэй байгааг харуулж байна. Тухайлбал, 2016.08.26-ны байдлаар Монгол Улсын зээлжих зэрэглэл “В” буюу хөрөнгө оруулалтын өндөр эрсдэлтэй ангилалд орсон байна.

## **7. Эрсдэлийн үнэлгээ**

Урьдчилсан судалгааны явцад хийсэн дүн шинжилгээ, харилцан ярилцлагад үндэслэн ерөнхий эрсдэлийг “дунд” гэж үнэлэв. *(Эрсдэлийн үнэлгээг хавсралт № 1-ээс үзнэ үү.)*

## **8. Аудитын арга зүй**

Аудитын явцад Монголбанк, холбогдох яам, агентлаг, байгууллагын албан тушаалтнуудтай ярилцлага хийх, асуулга лавлагаа, тодруулга авах, зээл, тусламжийн хөрөнгийн худалдан авалт хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлан, бусад шаардлагатай баримт материалд тулгуурлан дүн шинжилгээ хийх, судалгаа хийх, аудитын хөтөлбөр, горим, асуудлын шинжилгээ, шалгах хуудас, судалгааны дагуу нотлох зүйл цуглуулж, дүн, дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулна. (Асуудлын шинжилгээ, арга зүй, шалгах хуудсыг хавсралт №2, 3, 5-аас үзнэ үү)

## **9. Аудитад ашиглах шалгуур үзүүлэлтүүд**

Аудитад дараах хууль, эрх зүйн актыг шалгуур үзүүлэлт болгон ашиглана.

- Монгол Улсын 2013-2016 оны төсвийн тухай хуулиуд болон тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиуд;
- Төсвийн тухай хууль;
- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль;
- Гадаадын зээл, тусламжийг зохицуулах тухай хууль (2015 оны 2 дугаар сарын 18-нд хүчингүй болсон)
- Өрийн удирдлагын тухай хууль 2015 он;
- Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2016-2018 оны стратегийн баримт бичиг (УИХ-ын 2015 оны 51 дүгээр тогтоол)
- Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн хүрээний мэдэгдэл (2013-2016)
- Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль;

- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ, худалдан авах тухай хууль;
- Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хууль
- Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хууль;
- Барилгын тухай хууль;
- Иргэний хууль;
- Концессын тухай хууль;
- Үнэт цаасны тухай хууль;
- Дээрх хуулиудыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан гаргасан УИХ, Засгийн газрын тогтоол, бусад эрхийн актууд;
- УИХ-ын 2016 оны 81 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Хөгжлийн банкны талаар авах зарим арга хэмжээний тухай”
- Улсын өрийн аудитын удирдамж АДБОУС 5400-5499
- Сангийн сайдын 2006 оны 447 дугаар тушаалаар батлагдсан “Гадаадын зээл, тусламжийн бүртгэл, мэдээллийн сан байгуулах, ашиглах журам” ;
- Сангийн сайдын 2012 оны 264 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх, тайлагнах журам”
- Бусад холбогдох хууль, эрхийн акт

#### **10.Аудит хийх хугацаа**

Аудитыг 2017 оны 2 дугаар сарын 1-нд эхэлж, нэгдсэн тайланг 6 дугаар сарын 5-нд дуусган, 6 дугаар сарын 9-нд УИХ-д хүргүүлнэ.

Аудитын хөтөлбөрийг хавсралт №4-өөс үзнэ үү.

#### **11.Аудит хийх багийн бүрэлдэхүүн**

Аудитыг ҮАГ-ын Гүйцэтгэлийн аудитын газрын дарга, тэргүүлэх аудитор М.Наранжаргал удирдаж, Төсвийн гүйцэтгэлийн аудитын албаны менежер С.Оюунгэрэл үе шатны чанарын хяналтыг хэрэгжүүлж, албаны аудитор шинжээчид, төлөвлөгөө, хөтөлбөрийн дагуу хийж гүйцэтгэнэ.

Аудитад зарим аймгийн аудитын газрыг татан оролцуулж, шаардлагатай зарим чиглэлээр мэргэжлийн шинжээч, зөвлөх авч ажиллуулна.

#### **12. Аудитын тайлангийн бүтэц, түүнд тусгагдах мэдээлэл, хэлэлцүүлэх журам**

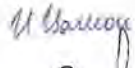
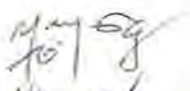
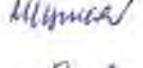
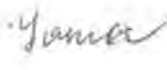
Аудитын тайлан нь ерөнхий зүйл, аудитын дүн, дүгнэлт, холбогдох байгууллагын санал, зөвлөмж болон хавсралт хэсгүүдээс бүрдэх бөгөөд дүн дүгнэлтийг аудитын зорилт тус бүрээр гаргана.

Аудитын тайлангийн төслийг шалгагдагч байгууллагын удирдлагад танилцуулж, санал авах бөгөөд тайлангийн эцсийн хувилбарыг ҮАГ-ын Аудитын зөвлөлийн хурлаар хэлэлцүүлж, Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовын тушаалаар баталгаажуулна.

### 13. Аудитад шаардагдах хөрөнгө, нөөц

- а. Боловсон хүчин:  $YAG: 9 \text{ хүн} * 93 \text{ өдөр} = 837 \text{ хүн/өдөр}$
- б. Санхүүгийн нөөц:  $\text{Цалин хөлс } 9 \text{ хүн} * 93 \text{ өдөр} * 64.0 \text{ мян.төг} = 53,568.0 \text{ мян/төг}$   
 $\text{Томилолт } 5 * 10 * 45.0 = 2,250.0 \text{ мян/төг}$   
 $\text{Бичиг хэрэг } 1,000.0 \text{ мян/төгрөг}$
- Гэрээгээр шинжээч ажиллуулах хөлс: 2,500.0 мян.төг
- г.Техник хэрэгсэл: Зөөврийн компьютер, фото аппарат болон бусад техник хэрэгсэл.

#### Аудитын төлөвлөгөөг

|                                                         |                                                                                      |               |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Хянаж, зөвшөөрсөн:                                      |                                                                                      |               |
| ДЭД ДАРГА,<br>ТЭРГҮҮЛЭХ АУДИТОР                         |   | Б.БАТТУЯА     |
| Боловсруулсан:                                          |                                                                                      |               |
| ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН АУДИТЫН<br>ГАЗРЫН ДАРГА, ТЭРГҮҮЛЭХ АУДИТОР |   | М.НАРАНЖАРГАЛ |
| ТӨСВИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН АУДИТЫН<br>АЛБАНЫ МЕНЕЖЕР          |   | С.ОЮУНГЭРЭЛ   |
| АХЛАХ АУДИТОР                                           |  | Д.ГАНДОЛГОР   |
| АУДИТОР                                                 |   | Ц.ЦОЛМОН      |
| ШИНЖЭЭЧ                                                 |  | Х.ЭНХ-АМГАЛАН |
|                                                         |   | Н.ЭРДЭНЭБАЯР  |
|                                                         |   | М.ГҮНЖМАА     |
|                                                         |   | Б.АРИУНЖАРГАЛ |
|                                                         |   | Э.УЯНГА       |

2017 оны 2 дугаар сарын 6