

БАТЛАВ
МОНГОЛ УЛСЫН
ЕРӨНХИЙ АУДИТОР



Д. ХҮРЭЛБААТАР

АУДИТЫН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ

1. Аудитын нэр:

“Монгол Улсын алт олборлох салбарын өнөөгийн байдал, алтны нөөцийн бүрдүүлэлт”

2. Аудитын код:

ГАГ-2018-05-ГА

3. Аудит хийх үндэслэл, бүрэн эрх:

Аудитыг Улсын Их Хурлын Төсвийн Байнгын хорооны 2017 оны “Аудитын сэдэв батлах тухай” 02 дугаар тогтоол, Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовын 2018 оны “Аудитын ажлын төлөвлөгөө, сэдэв батлах тухай” А/06 дугаар тушаалыг үндэслэн Төрийн аудитын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.2-т заасан Үндэсний аудитын газрын бүрэн эрхийн хүрээнд хийнэ.

4. Аудитын зорилт:

“Монгол Улсын алт олборлох салбарын өнөөгийн байдал, алтны нөөцийн бүрдүүлэлт”-д гүйцэтгэлийн аудит хийж, дүгнэлт гарган зөвлөмж боловсруулан Улсын Их Хурал болон холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд танилцуулж, олон нийтэд мэдээлэхэд аудитын зорилт чиглэгдэнэ.

Уг зорилтыг хангахын тулд дараах дэд зорилтын хүрээнд аудитыг гүйцэтгэнэ. Үүнд:

1. Алтны салбарын үйл ажиллагаанд төрөөс баримталж буй бодлого, хууль эрх зүйн орчин зохистой эсэх;
2. Алтны нөөц бүрдүүлэлтэд оролцож буй аж ахуйн нэгж, иргэд хуулийн шаардлага, нөхцөлийг ханган ажиллаж байгаа эсэх;
3. Алтны салбарын эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөөтэй тогтолцоо байгаа эсэх.

5. Аудитын хамрах хүрээ:

Аудитад Монголбанк, Сангийн яам, Тагнуулын Ерөнхий газар, холбогдох аймгийн Засаг дарга нар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Татварын ерөнхий газар, Гаалийн ерөнхий газар, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, түүний харьяа газар, аймаг, нийслэл, дүүргийн хэлтэс, бусад нэгжүүд, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Ашигт малтмал, газрын тосны газар, Стандартчилал, хэмжил зүйн газрын Сорьцын хяналтын газар, Үнэт металлын сорьцын лаборатори болон алт олборлолтын үйл ажиллагаа явуулж буй зарим тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээд болон бусад холбогдох төрийн байгууллагуудын тайлант хугацаанд хэрэгжүүлсэн арга хэмжээтэй холбоотой баримтуудыг хамруулна.

Алтны салбарын үйл ажиллагаа, алтны нөөцийн бүрдүүлэлтэд өмнөх онуудад гүйцэтгэлийн аудит хийгдэж байгаагүй бөгөөд аудитад "Алт хөтөлбөр" болон "Алт-2000 хөтөлбөр", "Алт-2 үндэсний хөтөлбөр"-тэй холбоотой алтны салбарын үйл ажиллагааг хамруулна.

6. Үндсэн мэдээлэл:

Засгийн газрын 1991 оны 304 дүгээр тогтоолоор "Алт хөтөлбөр" болон "Алт-2000 хөтөлбөр"-ийг баталж 1992-2000 онд хэрэгжүүлснээр алтны геологи болон техник технологийн судалгаа өргөжиж, алт ялгах, угааж баяжуулах техник технологи өргөнөөр нэвтэрч, гадаад валютын нөөцийн бүрдүүлэлт нэмэгдсэн байна.

Монгол Улсын алт олборлох салбарт 200 орчим аж ахуйн нэгж идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд эдгээр компаниудын үйл ажиллагааны цар хүрээ харилцан адилгүй байна.

Засгийн газрын 2017 оны 20 дугаар тогтоолоор баталсан "Алт-2 үндэсний хөтөлбөр"-ийн гол зорилго нь Монгол Улсын алтны үйлдвэрлэлийн ойрын болон дунд хугацааны тогтвортой хөгжлийг хангаж алт олборлох, боловсруулах үйл ажиллагаанд дэвшилтэт техник, технологи, менежмент нэвтрүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээлтийн үр дүнг сайжруулах, алтны үйлдвэрлэлээс эдийн засагт оруулах өгөөжийг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн чадавхийг өсгөхөд чиглэгдсэн байна.

Улсын Их Хурлын 2014 оны 18 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого"-ын баримт бичигт "... ашигт малтмалын хайгуул, олборлолт, боловсруулалтын чанарыг дээшлүүлэх, нэмүү өртөг шингэсэн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж, олон улсын зах зээлд өрсөлдөх чадварыг бэхжүүлэх зорилтыг тусгасан.

2018 оны 3 дугаар сарын байдлаар нийт 3345 ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл бүртгэлтэй байгаагаас 548 буюу 25 хувийг алтны ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэлж байгаа бөгөөд үүнээс алтны шороон орд 441, алтны үндсэн орд болон алт агуулсан холимог металлын 107 орд байна.

Алтны нөөцийн хэмжээг Ашигт малтмал, газрын тосны газраас гаргасан нэгдсэн бүртгэлээс авч үзэхэд үндсэн орд 476.76 тн буюу 89 хувийг /Оюу толгойн ордын 1118 тн алтны нөөцийн хэмжээ ороогүй/, шороон орд 57.07 тн буюу 11 хувийг тус тус эзэлж байна.

Засгийн газраас 1991-2017 онд алт олборлолтын салбартай холбоотой дараах эрх зүйн баримт бичгүүд батлагдан гарсан байна. Үүнд:

- 1994 онд Ашигт малтмалын тухай хуулиар ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг 1.5-12.5 хувиар тогтоосон;
- 1997 онд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг алтны үндсэн ордод 2.5 хувь, шороон ордод 7.5 хувиар тогтоосон;
- 2006 онд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг 5 хувиар тогтоосон;
- 2006 онд Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хуулийг хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулиар алтны үнэ 500 доллар/унциас илүү бол 68 хувийн татвар ногдуулахаар;
- 2008 онд Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хуулиар алтны үнэ 850 доллар /унциас илүү бол 68 хувийн татвар ногдуулахаар;
- 2009 онд Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль батлагдсан;
- 2010 онд Ашигт малтмалын тухай хуулиар алтны үнэ 900 доллар /унциас илүү бол 5 хувь хүртэл нэмэлт АМНАТ тогтоосон;
- 2011 оноос Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хуулиар 68 хувийн татвар хүчингүй болсон байна.

Дээрх хууль тогтоомжийн үндсэн зорилт нь Монгол Улсын алтны салбарын урт хугацааны хөгжлийг хангах, алтны эрэл хайгуулын ажлыг эрчимжүүлэх, алтны үндсэн болон алт агуулсан бусад металлын ордуудыг ашиглах, байгаль орчинд ээлтэй алт олборлох, боловсруулах дэвшилтэд техник технологи нэвтрүүлэх замаар үйлдвэрлэл, түүний үр ашгийг нэмэгдүүлэх, Монгол Улсын эдийн засагт оруулах өгөөжийг дээшлүүлэхэд чиглэгдсэн байна.

Алтны эрэл хайгуулыг эрчимжүүлж нөөцийг тогтвортой нэмэгдүүлэх, алтны олборлолт болон борлуулалтын нэгдсэн мэдээллийг бий болгох, алтны үйлдвэрлэл эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгжүүд, бичил уурхайчдын үүрэг хариуцлагыг өндөржүүлэх, шороон болон үндсэн ордын уурхайнуудын металл авалтыг нэмэгдүүлэх, алтны үүсмэл орд болон хаягдал овоолгыг боловсруулах, байгаль орчны нөхөн сэргээлтийг сайжруулах, алтны бичил уурхайн хууль эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох зэрэг тулгамдсан асуудлууд хэвээр байна.

7. Эрсдэлийн үнэлгээ:

Урьдчилсан судалгааны явцад хийсэн дүн шинжилгээ, харилцан ярилцлагад үндэслэн ерөнхий эрсдэлийг "Дунд" гэж үнэлэв. (Эрсдэлийн үнэлгээг хавсралт 1-т үзүүлэв.)

8. Аудитын арга зүй:

Аудитын явцад холбогдох албан тушаалтнуудтай ярилцлага хийх, асуулга лавлагаа болон судалгаа авах, харьцуулах, нэгтгэх, дүн шинжилгээ хийх зэрэг аудитын арга зүйг ашиглахаас гадна Төрийн хяналт, шалгалтын стандарт, гүйцэтгэлийн аудитын гарын авлагад дурдсан аудитын арга зүйг мөрдөж аудитын горимын дагуу нотлох зүйл цуглуулж, аудитын дүн, дүгнэлт, зөвлөмжийг боловсруулна. (Асуудлын шинжилгээг хавсралт 2, аудитын арга зүйг хавсралт 3-т үзүүлэв).

Аудитыг хэрэгжүүлэхэд алтны ордуудын техник эдийн засгийн үндэслэл болон хууль эрх зүйн орчинд дүн шинжилгээ хийх шинжээч, зөвлөхийг ажиллуулахдаа сонирхлын зөрчилгүй хөндлөнгийн хуулийн этгээд, иргэнтэй гэрээ байгуулж, ажлын даалгаврын дагуу гүйцэтгүүлж хамтран ажиллана.

9. Аудитад ашиглах шалгуур үзүүлэлтүүд:

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

- Иргэний хууль;
- Ашигт малтмалын тухай хууль;
- Монголбанкны тухай хууль;
- Валютын зохицуулалтын тухай;
- Эрдэнэсийн сангийн тухай хууль;
- Гаалийн тухай хууль;
- Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль, Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай;
- Татварын ерөнхий хууль;
- Газрын тухай хууль, Газрын хэвлийн тухай;
- Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хууль
- Усны тухай хууль;
- Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого /2014-2025 он/;
- Эрүүгийн хууль;
- Бусад холбогдох хууль тогтоомж, журам, аргачлал, стандартууд.

10. Аудитын хугацаа, тайланд тусгагдах мэдээлэл:

- Аудитын төлөвлөлтийн үе шатны ажил: 2018 оны 6 дугаар сарын 4-ний өдрөөс 2018 оны 7 дугаар сарын 27-ны өдөр хүртэл;
- Талбарын үе шатны ажил: 2018 оны 8 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2018 оны 10 дугаар сарын 26-ний өдөр хүртэл;
- Тайлагналын үе шатны ажил: 2018 оны 10 дугаар сарын 29-нд эхэлж, хяналтын үе шатаар оруулан, хэлэлцүүлэн батлуулж, 2018 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдрийн дотор Улсын Их Хуралд хүргүүлнэ.

Аймгийн Төрийн аудитын газрууд тухайн орон нутагт алтны хайгуулын болон ашиглалтын үйл ажиллагаа эрхэлж буй аж ахуйн нэгж, иргэнд хамаарах асуудлын түвшинд аудитын төлөвлөгөөний хавсралтаар батлагдсан маягтын дагуу нэгдсэн удирдамжаар судалгаа, мэдээлэл боловсруулж, илэрсэн зөрчлийн жагсаалтыг 2018 оны 10 дугаар сарын 31-ний дотор бэлтгэн баталгаажуулж цаасаар болон цахим хэлбэрээр аудитын багт ирүүлнэ.

11. Аудит хийх бүрэлдэхүүн:

Аудитыг Гүйцэтгэлийн аудитын газрын захирал бөгөөд тэргүүлэх аудиторын албан үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч Л.Одгэрэл удирдаж, аудитын менежер Л.Эрдэнэчулуун удирдлага, арга зүйгээр хангаж, үе шатны болон чанарын хяналтыг хэрэгжүүлж, хөтөлбөрт заасан хуваарийн дагуу ахлах аудитор Б.Болормаа, аудитор Б.Анхбаатар, Д.Даваа-Эрдэнэ, Х.Энх-Амгалан, Б.Булган болон аймгийн Төрийн аудитын газрын аудиторуд гүйцэтгэнэ.

12. Аудитад шаардагдах хөрөнгө, нөөц:

- а. Боловсон хүчин: 5 хүн * 97 өдөр
б. Мэргэжлийн шинжээч: 4 хүн * 63 өдөр

Үүнд: зөвлөх геологич
мэргэшсэн геологич
уулын зөвлөх инженер

в. Санхүүгийн нөөц: цалин
шинжээч, зөвлөхийн зардал
томилолтын зардал
тээврийн зардал
лабораторийн шинжилгээний зардал

в. Техник хэрэгсэл: зөөврийн компьютер, фотоаппарат, бусад техник хэрэгсэл

Аудитад шаардлагатай зардлын дэлгэрэнгүй тооцооллыг Хавсралт № 4-т үзүүлэв.

АУДИТЫН ТӨЛӨВЛӨГӨӨГ:

ХЯНАЖ, ЗӨВШӨӨРСӨН:

МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙ АУДИТОРЫН
ОРЛОГЧ БӨГӨӨД ТЭРГҮҮЛЭХ АУДИТОР

БОЛОВСРУУЛСАН:

ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН АУДИТЫН ГАЗРЫН ЗАХИРАЛ
БӨГӨӨД ТЭРГҮҮЛЭХ АУДИТОРЫН АЛБАН
ҮҮРГИЙГ ТҮР ОРЛОН ГҮЙЦЭТГЭГЧ



Е.ОЮУНБИЛЭГ

Л.ОДГЭРЭЛ

АХЛАХ АУДИТОР

АУДИТОР

Б.БОЛОРМАА

Д.ДАВАА-ЭРДЭНЭ

Б.БУЛГАН