

“Тавантолгойн цахилгаан станц” төсөлд Хөгжлийн банкнаас олгосон зээлийн зарцуулалт түүний үр дүн сэдэвт гүйцэтгэлийн аудитын тайлангийн хураангуй

Нэг. Ерөнхий мэдээлэл

Аудитын код:	ҮАГ-ГАГ	Шалгагдсан байгууллага:	ТТЦС Төслийн нэгж, ЭХЯ, Сангийн яам, Хөгжлийн банк
Аудитын нэр:	“Тавантолгойн цахилгаан станц” төсөлд Хөгжлийн банкнаас олгосон зээлийн зарцуулалт түүний үр дүн		
Аудит хийсэн бүтцийн нэгжийн нэр:	Гүйцэтгэлийн аудитын газар	Аудит хийсэн баг, албан тушаалтан:	Ахлах аудитор Ж.Ганчимэг, Аудитор Б.Батчимэг

Хоёр. Аудитын үр дүн:

Тавантолгой цахилгаан станц төсөлд Хөгжлийн банкнаас олгосон зээлийн зарцуулалт үр дүнтэй байсан эсэх

Аудитын хамарсан хүрээ: Аудитыг ТТЦС Төслийн нэгж, ЭХЯ, Сангийн яам, Таван толгой ХХК, Хөгжлийн банк, ТТЦС барих төслийн 2013-2020 оны 1 дүгээр улирлын байдлаар төслийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг хамруулан гүйцэтгэлээ.

Бүлэг 1. “ТӨСӨЛ САНХҮҮЖҮҮЛЭХ, ЭРГЭН ТӨЛӨЛТИЙГ ЗОХИЦУУЛАХ ТУХАЙ” ГЭРЭЭНИЙ НӨХЦӨЛ, ЗОРИЛГО ХАНГАГДААГҮЙ БАЙНА

Дэд зорилт: 1.1 Гэрээний нэг тал болох ЭЗХЯ татан буугдсанаар гэрээ өөрчлөгдөх үндэслэл бий болсон байна

Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай 2014 оны 10 дугаар сарын 07-ны өдрийн хуулиар Эдийн засгийн хөгжлийн яам татан буугдаж, Эдийн засгийн хөгжлийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд байсан улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийн асуудлыг Сангийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд оруулсан байна.

ЭЗХЯ нь эрх зүйн чадамжгүй болсноор тухайн зээлийн гэрээгээр хүлээсэн эрх үүрэг талуудын хүсэл зоригоос үл хамааран нөхцөл байдал өөрчлөгдөж, эрх үүрэг эзэнгүйджээ.

Төслийн үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулахаар ЭЗХС-ын 2013 оны 4 дүгээр сарын 05-ны өдрийн “Түр журам батлах тухай” 29 дүгээр тушаалаар “Хөрөнгө оруулалтын зорилгоор гаргасан Засгийн газрын үнэт цаасны хөрөнгөөр санхүүжүүлэх төслийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах журам”-ыг баталж, Сангийн сайдын 2019 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдрийн 116 дугаар тушаалаар хүчингүй болгох хүртэл хэрэгжүүлж иржээ.

Тус “Хөрөнгө оруулалтын зорилгоор гаргасан Засгийн газрын үнэт цаасны хөрөнгөөр санхүүжүүлэх төслийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах журам” нь захиргааны хэм хэмжээний шинжтэй боловч улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлээгүй байна.

Дээрх хугацааны турш ЭЗХЯ татан буугдсан байхад түр журмыг Талууд үйл ажиллагаандаа мөрдөж гэрээний үйлчлэлийг ойлгомжгүй хэлбэрээр үргэлжлүүлж ирсэн нь Иргэний хуулийн 10 дугаар бүлэг “Гэрээний эрх зүй”-н зохицуулалтад нийцэхгүй байна.

Дэд зорилт: 1.1.1 Гэрээнд оролцогч талууд гэрээний зорилгыг хангаагүй, гаргасан шийдвэрүүд уялдаагүй байна

“Төсөл санхүүжүүлэх, эргэн төлөлтийг зохицуулах тухай” гэрээний 6.1.3-т зааснаар “Гэрээний 3.1-д заасан нөхцөл хангагдаагүй тохиолдолд зээлийг хуримтлагдсан хүүгийн хамт улсын төсөвт тусгуулан Банканд эргэн төлнө” гэсэн үүргийг ЭЗХЯ хүлээсэн байх бөгөөд энэхүү үүрэг нь ЭЗХЯ татан буугдахад Сангийн яаманд шилжсэнд тооцогдохоор нөхцөл байдал үүссэн байна.

Төслийн ТУХ нь “Хөрөнгө оруулалтын зорилгоор гаргасан Засгийн газрын үнэт цаасны хөрөнгөөр санхүүжүүлэх төслийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах журам”-д зааснаар өөрийн эрх, үүрэгт хамааралгүй зарим асуудлыг шийдвэрлэж иржээ.

Төслийн үйл ажиллагаанд хамаарах гэрээний хэрэгжилтийг хангах чиглэлээр Засгийн газар, ЭХЯ дараах тогтоол шийдвэрийг гаргасан байна. Тухайлбал,

- Засгийн газрын 2013 оны 80 дугаар тогтоол, “Тавантолгойн цахилгаан станцын төслийг эрчимжүүлэх тухай”
- Засгийн газрын 2013 оны 7 дугаар сарын 9-ний өдрийн 261 дүгээр тогтоолоор “Тавантолгойн нүүрсний орд газрыг түшиглэн барих 450 МВт хүчин чадалтай цахилгаан станцын төсөл”, ...-д олгосон санхүүжилтийн үлдэгдлийг Хөгжлийн банкнаас үргэлжлүүлэн үндсэн зээл, зээлийн хүүгийн эргэн төлөлтийн хуваарьт өөрчлөлт оруулж, холбогдох гэрээг Эрчим хүчний яам, Хөгжлийн банкны хооронд шинэчлэн байгуулах тухай даалгасан,
- Засгийн газрын 2017 оны 2 дугаар сарын 01-ний өдрийн 42 дугаар тогтоолоор “Улсын төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй санхүүжүүлсэн зээлийн багцыг Хөгжлийн банкнаас Засгийн газарт шилжүүлэхтэй холбогдуулан төсөл санхүүжүүлэх зорилгоор Хөгжлийн банктай байгуулсан холбогдох зээлийн гэрээг дүгнэж эрх үүргийг шилжүүлэн авах, дуусгавар болгох, баримт бичгийг хүлээлцэх үүрэг бүхий Ажлын хэсгийг тус тус байгуулан ажиллахыг холбогдох төсвийн ерөнхийлөн захирагч нар болон Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газарт даалгасан,
- Үүний дагуу ЭХЯ-ны ТНБД-ын 2017 оны 3 дугаар сарын 14-ний өдрийн “Ажлын хэсэг байгуулах тухай” 65 дугаар тушаалаар төсөл санхүүжүүлэх гэрээг дүгнэх ажлыг зохион байгуулсан,
- ЭХС-ын 2019 оны 2 дугаар сарын 13-ны өдрийн 64 дүгээр тушаалаар Хөгжлийн банкны зээлийн хөрөнгөөр санхүүжигж байгаа “Тавантолгойн цахилгаан станц” төслийн нэгжийн үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт өгч цаашид авах арга хэмжээний санал боловсруулах “Ажлын хэсэг”-ийг байгуулжээ.

Гэвч дээрх тогтоол шийдвэрийн биелэлтийг бүрэн хангаж ажиллаагүй, гэрээг дүгнээгүй, эрх үүргийг шилжүүлээгүй, гэрээний хэрэгжилтийг хэрхэн хангуулах талаар тодорхой арга хэмжээ аваагүй байна.

Нөгөө талаас зээлдүүлэгч Хөгжлийн банк нь “Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хууль”, Хөгжлийн банкны ТУЗ-ийн 2014 оны 07 дугаар тогтоолыг хэрэгжүүлж ажиллаагүй байна.

Төслийн талаар гаргасан шийдвэрүүд уялдаагүй, гэрээний хэрэгжилт хангалтгүй, маргаан бүхий нөхцөл байдал үүссэн боловч Талууд өнөөг хүртэл хууль, шүүхийн байгууллагаар шийдвэрлүүлэх талаарх гэрээний холбогдох заалтыг хэрэгжүүлээгүй байна.

Дэд зорилт: 1.1.2 Төслийн зээлийн эргэн төлөлтийн нөхцөлийг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байна

“Төсөл санхүүжүүлэх, эргэн төлөлтийг зохицуулах тухай” гэрээ байгуулахаас өмнө Хөгжлийн банкны Зээлийн хорооны 2014 оны 01 дүгээр сарын 29-ний өдрийн хурлын шийдвэрээр зээл олгох нөхцөл, эргэн төлөлтийн тухай асуудлыг Хөгжлийн банкны ТУЗ-д дараах хувилбараар танилцуулсан байна. Үүнд:

- Хувилбар 1: Хөгжлийн банк, ЭЗХЯ, Сангийн яамны хооронд 2013 оны 4 дүгээр сарын 30-ны өдөр байгуулсан “Санхүүгийн зуучлалын гэрээ”-ний 4.1.3¹-т заасны дагуу Хөгжлийн банк нь Чингис бондын эргэн төлөлтөөс чөлөөлөгдөх,
- Хувилбар 2: Засгийн газрын холбогдох тогтоол гаргуулан Улсын төсвөөс эргэн төлүүлэх.

¹ Гэрээний 2.4-д заасны дагуу санхүүжүүлсэн төслөөс үндсэн болон хүүгийн төлбөр төлөгдөөгүй нөхцөлд энэхүү төлөгдөөгүй дүнгээр Гэрээний 4.2.2 болон төлөгдөөгүй дүнд ногдох хүүгийн хэмжээгээр 4.2.3-д заасан үүргийг хангахгүй байх.

Гэвч зээлийн эргэн төлөлтийн нөхцөлд дээрх 2 хувилбарыг шууд тусгасан нь Талууд тухайн нөхцөлийн талаар харилцан тохиролцсон эсэх, нэгдмэл санаа зорилгод хүрч гэрээг байгуулсан эсэх нь тодорхойгүй байна.

Дээрх байдлаар зээлийн эргэн төлөлтийн нөхцөлийг гэрээнд тусгаж оруулсан нь Хөгжлийн банкний зээлийн эргэн төлөлтөөс чөлөөлөх, Улсын төсвөөс зээлийг эргэн төлүүлэх эрх үүргийг баталгаажуулсан байна.

Энэ нь гэрээ байгуулах эрх бүхий албан тушаалтан гэрээний үр дагаврыг тооцоолоогүй, улсын төсөвт өр үүсгэх эрсдэл бүхий харилцааг гэрээгээр хүлээн зөвшөөрсөн нь өөрт олгосон эрх мэдлийн хязгаараас давсан байж болзошгүй байна.

БҮЛЭГ 2. “ТАВАНТОЛГОЙН ЦАХИЛГААН СТАНЦ” ТӨСӨЛД ХӨГЖЛИЙН БАНКНААС ОЛГОСОН ЗЭЭЛИЙН АШИГЛАЛТ, ЗАРЦУУЛАЛТ ҮР ДҮНГҮЙ БОЛОХ ЭРСДЭЛ БАЙНА

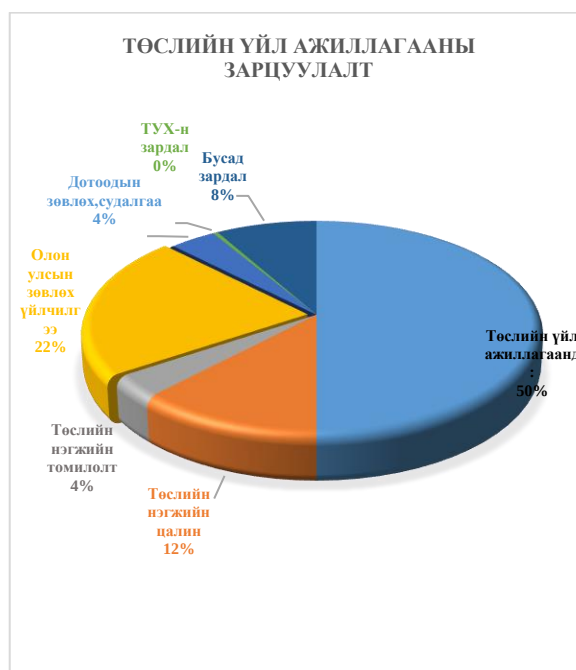
Дэд зорилт: 2.1 Төслийн зээлийн санхүүжилтийг арвиан хэмнэлтгүй зарцуулж, үр өгөөжгүй болох эрсдэлийг үүсгэсэн байна

Төсөлд нийт 14.8 сая ам.долларын зээл олгосноос 2014-2020 оны эхний улирлын байдлаар 95.8 хувь буюу 14.2 сая ам.долларын зээлийг зарцуулжээ. Үүнээс зээлийн хүүгийн зардалд 38.0 хувь буюу 5.6 сая ам.доллар, төслийн нэгжийн үйл ажиллагаанд 46.4 хувь буюу 6.5 сая ам.долларыг тус тус зарцуулсан байна.

2020 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдрийн байдлаар Хөгжлийн банкин дахь ЭХЯ-ны харилцах дансанд 0.6 сая.ам долларын үлдэгдэлтэй байна.

Хүснэгт 1. ТТЦСТ-ийн зээлийн зарцуулалтын судалгаа

Зээлийн зарцуулалт	Дүн /мянган ам.доллар/	Эзлэх хувь
Олгосон зээл:	14,816.2	
Зээлийн зарцуулалт	14,200.0	95.8
Зээлийн хүү	5,623.9	38.0
Зээлийн эргэн төлөлт	1,985.7	13.4
Төслийн үйл ажиллагаанд:	6,590.4	46.4
Төслийн нэгжийн цалин	1,610.0	24.4
Төслийн нэгжийн томилолт	460.0	7.0
Олон улсын зөвлөх үйлчилгээ	2,880.0	43.7
Дотоодын зөвлөх болон судалгаа	500.0	7.6
Төслийн удирдах хорооны зардал	50.0	0.8
Бусад зардал	1,090.4	16.5
Харилцах дансны үлдэгдэл	616.2	



Хүснэгтээс үзвэл, Төслийн үйл ажиллагааны зардлаас олон улсын зөвлөх үйлчилгээнд 2.9 сая, цалингийн зардалд 1.6 сая, шуудан холбоо, бичиг хэрэг, байрны түрээс, тээврийн хэрэгсэл, хангамжийн материал зэрэгт 1.1 сая, төслийн нэгжийн томилолтын зардал болон дотоодын зөвлөх үйлчилгээ, судалгаа, ТУХ-ны зардалд нийт 1.0 сая ам долларыг тус тус зарцуулжээ.

Төслийн нэгж зээлийн санхүүжилтийг захиран зарцуулсан боловч зээлийг эргэн төлөх субъект тодорхойгүй, Засгийн газрын тогтоол, холбогдох бусад шийдвэрийн уялдаа холбоогүй байдал цаашид төслийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх ойлгомжгүй нөхцөлийг үүсгэсэн байна.

Дэд зорилт: 2.1.1 Төслийн нэгж бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааг ТБОНӨХБАҮХАТХ-д нийцүүлж хэрэгжүүлээгүй байна

Төслийн худалдан авах үйл ажиллагаанд зарцуулсан 3.4 сая ам.доллар буюу 51.3 хувийг ЭЗХС-ын 2013 оны 29 дүгээр тушаалаар баталсан түр журам, ТҮХ-ны тогтоолыг тус тус үндэслэн сонгон шалгаруулалт явуулж, зөвлөх үйлчилгээний гэрээ байгуулжээ.

Шууд болон харьцуулалтын аргаар худалдан авсан бараа, ажил, үйлчилгээний гэрээнд урьдчилгаа төлбөрийг хэрхэн олгох талаар зохицуулалт байхгүйгээс дийлэнх гэрээнүүд гэрээ хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш 3 хоногийн дотор гэрээний үнийн дүнгийн 70 хувийн урьдчилгаа төлбөр төлөх, захиалагчид актаар хүлээлгэн өгсний дараа үлдэгдэл 30 хувийг төлөх нөхцөлтэй хийгдсэн байгаа нь санхүүжилттэй уялдуулан гэрээний хэрэгжилтийг хангуулах боломжгүй болох эрсдэлийг үүсгэжээ.

Дэд зорилт: 2.1.2 “Тавантолгойн цахилгаан станц” төслийн нэгж үндсэн зорилгоо зарим талаар хангаагүй, зээлийн зарцуулалт үр дүнгүй болох эрсдэл байна

ТТЦСТ-ийн нэгж зээлийн санхүүжилтээр үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэн явуулж ирсэн боловч гадаадын хөрөнгө оруулагч шалгаруулж, гэрээ байгуулах үндсэн зорилгоо хэрэгжүүлж чадаагүй буюу олон улсын зөвлөх үйлчилгээнд зарцуулсан 2.9 сая ам.долларын зардал гарсан нь үр дүнгүй болох эрсдэл үүссэн байна.

Засгийн газрын 2020 оны 4 дүгээр сарын 08-ны өдрийн “Тавантолгойн цахилгаан станц”-ын бүтээн байгуулалтын ажлыг эрчимжүүлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” 124 дүгээр тогтоолын 1 дүгээрт “Тавантолгой цахилгаан станц” ХХК-ийг байгуулах, 2 дугаарт компанийн үйл ажиллагааны зардал болон төслийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилтийг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхийг Сангийн сайд, Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ийн ТУЗ-д тус тус даалгажээ.

Гэвч одоогийн байдлаар ТТЦС барих нөхцөл бүрдээгүй, гүйцэтгэгч тодорхойгүй, цахилгаан станц барих зураг төсөл бэлэн бус, төслийн чиглэлээр өнөөг хүртэл хэрэгжүүлж ирсэн үйл ажиллагаанд үнэлэлт дүгнэлт өгөөгүй нь цаашид цаг хугацаа, санхүүгийн эрсдэл үүсгэхээр байна.

Түүнчлэн “Тавантолгойн цахилгаан станц” төсөлд олон улсын зах зээлээс хөрөнгө оруулалт санхүүжилт бүрдүүлэхгүй, гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татан оролцуулахгүй нөхцөлд төслийн олон улсын зөвлөх үйлчилгээнд зарцуулсан хөрөнгө оруулалт, бүрдүүлсэн баримт бичиг үр дүнгүй болох эрсдэлтэй байна.

ДҮГНЭЛТ:

Аудитын явцад цуглуулсан нотлох зүйл, аудитын дүнд үндэслэн дараах дүгнэлтийг хийж байна. Үүнд:

1. “УИХ-ын тогтоолын хэрэгжилтийг хангах тухай” Засгийн газрын 2017 оны 42 дугаар тогтоолын дагуу “Тавантолгойн цахилгаан станц” төсөл хэрэгжүүлэх нэгжийн санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор ЭХЯ-ны ТНБД-ын даргаар ахлуулсан ЭХЯ, Сангийн яам, Хөгжлийн банкны төлөөллөөс бүрдсэн ажлын хэсэг байгуулагдан ЭХЯ, Хөгжлийн банкны хооронд хийгдэх гэрээний төсөл боловсруулах, өмнө байгуулсан “Төсөл санхүүжүүлэх, эргэн төлөлтийг зохицуулах тухай” гэрээг дүгнэх ажлууд хийгдсэн боловч хэрэгжилт хангалтгүй, оновчтой тодорхой шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлээгүйгээс гэрээ хүчин төгөлдөр хэвээр үргэлжлэн зээлийн эргэн төлөлт гэрээнд заасны дагуу улсын төсвөөс төлөгдөх нөхцөл байдал үүссэн байна.
2. “Төсөл санхүүжүүлэх, эргэн төлөлтийг зохицуулах тухай” гэрээний зорилго биелэгдээгүй, төслийн нэгжийн үйл ажиллагаа зарим талаар хангалтгүй, зээлийн санхүүжилтээс 2.9 сая ам.долларын зардлыг үр өгөөжгүй болгож, ЭЗХЯ татан буугдаж гэрээгээр хүлээсэн үүрэг нь Сангийн яаманд шилжсэнд тооцогдохоор байхад гэрээний талууд зөвшилцөлд хүрэхийг эрмэлзээгүй, гэрээний хэрэгжилт хяналтгүй, хариуцлага алдсантай холбоотой байна.
3. Талууд гэрээнд зайлшгүй тусгавал зохих зээлийн хүүгийн эргэн төлөлтийг бодитой хэрэгжихээр тусгаагүйгээс Хөгжлийн банк “Тавантолгойн цахилгаан станц” төсөлд олгосон

14.8 сая ам.долларын зээлийн хүүгийн эргэн төлөлтийг зээлдэгчийн харилцах данснаас үл маргах журмаар суутган авч маргаан бүхий нөхцөл үүсгэсэн нь Иргэний хууль, Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хууль, Банк, эрх бүхий хуулийн этгээдийн мөнгөн хадгаламж, төлбөр тооцоо, зээлийн үйл ажиллагааны тухай хууль болон бусад хуулиар зохицуулагдах хуулийн ерөнхий агуулга, зарчим, хэм хэмжээнд харшилсан байна.

ЗӨВЛӨМЖ:

Аудитаар илрүүлсэн зүйл, аудитын дүгнэлтэд үндэслэн дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийг холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд зөвлөж байна. Үүнд:

Сангийн сайд /Ч.Хүрэлбаатар/-д:

- Засгийн газрын 2017 оны 42 дугаар тогтоолыг хэрэгжүүлж, Хөгжлийн банк, ЭХЯ, ЭЗХЯ-тай байгуулсан “Төсөл санхүүжүүлэх, эргэн төлөлтийг зохицуулах тухай” гурван талт зээлийн гэрээг дүгнэж эрх үүргийг шилжүүлэн авах, эсхүл дуусгавар болгох ажлыг зохион байгуулж, чиг үүргийн дагуу Эрчим хүчний сайд болон Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газартай хамтран уг төслийн зээлийн эргэн төлөлтийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар тодорхой арга хэмжээ авах.

Эрчим хүчний сайд /Н.Тавинбэх/-д:

- “Тавантолгойн цахилгаан станц” төслийн явцад хяналт тавьж, төслийн нэгжийг удирдлага арга зүйгээр хангаж, үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх талаар арга хэмжээ авч ажиллах.

Хөгжлийн банкны гүйцэтгэх захирлын үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч /Н.Мөнхсүх/-д:

- “Төсөл санхүүжүүлэх, эргэн төлөлтийг зохицуулах тухай гэрээ”-ээс үүссэн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж, зээлдэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэх, үйл ажиллагааг дэмжих, талууд нэгдмэл санаа зорилгод хүрч, гэрээг шинэчлэх, өөрчлөх, гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэн ажиллах.

ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН АУДИТЫН ГАЗАР