

Аудитын хураангуй тайлан

2022 оны 09 дүгээр сарын 30

Нэг. Ерөнхий мэдээлэл

Аудитын код:	АГГ-2022/22-ШТА-ГА	Шалгагдсан байгууллага, нэгжийн нэр:	СЗХ, ЗГХЭГ, Сангийн яам, салбарын яамд, ТӨБЗГ, төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 170 хуулийн этгээд,
Аудитын нэр:	Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны үр ашиг		
Аудит хийсэн бүтцийн нэгжийн нэр:	Аудитын Гуравдугаар газар	Аудит хийсэн баг, албан тушаалтан:	Аудитын гуравдугаар газрын Ахлах аудитор М.Наранжаргал, Аудитор Б.Булган, Ж.Мөнхбилгүүн, Э.Уужимсан нар, аймаг, нийслэлийн ТАБ, НҮБХХ-ийн зөвлөх шинжээч, Компанийн Засаглалын зөвлөх шинжээч, Санхүүгийн зөвлөх шинжээчийн баг бүрэлдэхүүн

Хоёр. Аудитын үр дүн:

2.1 Аудитын зорилго, хамарсан хүрээ:

Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээдийн компанийн засаглал, үйл ажиллагааны үр ашиг, хяналтын үр нөлөөг үнэлж дүгнэн, аудитын дүн, дүгнэлтэд үндэслэн зөвлөмж боловсруулж, холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд танилцуулахад аудитын зорилго чиглэгдсэн.

Аудитын зорилгыг хангахын тулд аудитыг дараах дэд зорилтын хүрээнд гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Компанийн засаглалыг хөгжүүлэх төрийн бодлого үр дүнтэй эсэх;
2. Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа үр ашигтай эсэх;
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн хяналт үр нөлөөтэй эсэх.

Аудитад Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Компанийн тухай хуулийн хүрээнд УИХ, Засгийн газраас гаргасан тогтоол, шийдвэр, Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээдийн Хувьцаа эзэмшигч, ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлагаас гаргасан шийдвэр, компанийн засаглал, үйл ажиллагааны үр ашиг, хяналтын үр нөлөөг 2019-2021 оныг хамруулж, оролцогч талууд, холбогдох хууль, эрх зүйн хүрээнд үүрэг хүлээсэн Төрийн захиргааны төв байгууллага, агентлаг, бусад байгууллагыг хамрууллаа.

Аудитын явцад гарсан хүндрэл, бэрхшээл:

Аудитын явцад төрийн болон орон нутгийн өмч, өмчийн оролцоотой 13 салбарын нийт 492 хуулийн этгээдээс /төрийн өмчит 197, орон нутгийн өмчит 295/ холбогдох судалгааг гаргуулан авахад нийтийг хамарсан баяр наадам, Хөдөлмөрийн хуулийн дагуу ихэнх хуулийн этгээдийн албан хаагчдын ээлжийн амралт таарснаас судалгааг иж бүрэн, алдаа мадаггүй, үнэн зөв гаргуулж авах, түүнийг нягтлахад их хугацаа зарцуулж, аудитын түүвэрт хамрагдсан 168 гаруй /төрийн өмчит 75, орон нутгийн өмчит 93/ хуулийн этгээдийн төрөл нь ХК, ХХК, УТҮГ, ААТҮГ, ТБАГУТҮГ гэсэн хариуцлагын хэлбэртэй, салбарын онцлог, үйл ажиллагааны чиглэл нь харилцан адилгүйгээс хуулийн этгээд бүрийн бизнесийг ойлгож аудитын горимыг гүйцэтгэхэд хугацаа хангалтгүй байлаа.

2.2 Аудитын дүн:

Ерөнхий мэдээлэл

Төр чиг үүргээ хэрэгжүүлэх болон нийгмийн хэрэгцээг хангах зорилгоор өөрийн өмчөөр дангаар, нийтийн болоод хувийн холимог өмчөөр хуулийн этгээд байгуулах хуулийн зохицуулалттай бөгөөд төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 197, орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой 295, Улсын хэмжээнд нийт 492 хуулийн этгээдээс 297 төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, 64 хувьцаат компани, 89 хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани, 2 төрийн байгууллага албан газар, 40 төрийн байгууллага албан газар улсын төсөвт үйлдвэрийн газар гэсэн өмчийн хэлбэрт ангилж байна.

Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 197 хуулийн этгээдээс үндсэн 159, охин, хараат 27, охин компанийн охин 11 хуулийн этгээд нь эрчим хүч, зам тээвэр, уул уурхай, харилцаа холбоо, барилга, банк санхүү даатгал, боловсрол, эрүүл мэнд, соёл спорт, батлан хамгаалах, байгаль орчин, аялал жуулчлал, хүнс, хөдөө аж ахуй, төр засгийн нийтлэг үйлчилгээ гэсэн 13 салбарт үйл ажиллагаа явуулж байна.

Аудитын явцад нийт 462 хуулийн этгээд, үүнээс төрийн өмчит, төрийн өмчийн оролцоотой 167, орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой 295 хуулийн этгээдийг аудитын судалгаанд хамруулж компанийн засаглал, үйл ажиллагааны үр ашиг, Засгийн газрын 2016-2020 он, 2020-2024 оны дунд

хугацааны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрт тусгасан Засаглалын бодлогын, хөндлөнгийн болон зохицуулагч байгууллага, удирдлагын хяналтын үр нөлөөний хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийлээ.

Аудитын судалгаанд хамрагдсан төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хувьцаат компани 54, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани 28, аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар 37, улсын төсөвт үйлдвэрийн газар 9, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар 2, төрийн байгууллага албан газар улсын төсөвт үйлдвэрийн газар 40 хуулийн этгээдэд нийт 68722 ажиллагсад ажиллаж, үүнээс удирдах албан тушаалтан 22121 хүнд нийт 87.4 тэрбум төгрөгийн цалин, урамшуулал олгосон байна.

Төрийн өмчит, төрийн өмчийн оролцоотой 107 хуулийн этгээдийн хувьцаа эзэмшлийн эрхийг Засгийн газар 9, Эрчим хүчний яам-27, Зам, тээврийн хөгжлийн яам-2, Уул уурхайн хүнд үйлдвэрийн яам-1, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам-3, Сангийн яам-6, Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар-55, төрийн өмчит компаниуд-73 /охин, хараат компаниуд/ тус тус хэрэгжүүлж, нийт 70 хуулийн этгээд Төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй бөгөөд хувьцаат компанид 479, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанид 137 төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүд ажиллаж байна.

Монгол Улсын хэмжээнд төрийн болон орон нутгийн өмчит өмчийн оролцоотой 462 хуулийн этгээд 2019-2021 онд нийт 30,362.8 тэрбум төгрөгийн орлого бүрдүүлж, үйл ажиллагааны зардалд 28,290.4 тэрбум төгрөгийг зарцуулж, 126 хуулийн этгээд 1,445.8 тэрбум төгрөгийн ашигтай, 122 хуулийн этгээд 681.6 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай ажиллаж, улс, орон нутгийн төсөвт 750.8 тэрбум төгрөгийн ногдол ашгийг төвлөрүүлсэн байна.

Бүлэг 1. Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой компанийн засаглалыг хөгжүүлэх төрийн бодлого үр дүнтэй байна уу?

Хариулт: КОМПАНИЙН ЗАСАГЛАЛЫГ ХӨГЖҮҮЛЭХЭД ХУУЛЬ, ЭРХ ЗҮЙН ШИНЭТГЭЛ НЬ НИЙГМИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ ХАНГААГҮЙ, ТӨРИЙН БОДЛОГО ТОГТВОРГҮЙ, ОЛОН УЛСЫН НИЙТЛЭГ ШААРДЛАГА, САЙН ЗАСАГЛАЛЫН ЗАРЧМЫГ БҮРЭН НЭВТРҮҮЛЭЭГҮЙ БАЙНА

ТБОНӨТ хуулийг 1996 оны 5 дугаар сарын 27-ны өдөр баталсан бөгөөд анх баталснаас хойш тус хуульд 30 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд төрийн өмчит компанийн ангилал байхгүй, компанийн засаглалыг хөгжүүлэхэд хууль, эрх зүйн шинэтгэл нь нийгмийн зохицуулалтыг хангахгүй болсон байна

1.1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч² мөн...” гэж заасан байхад ТБОНӨТ хуулийн 3 дугаар зүйлд “Төрийн өмч нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмчөөс³ бүрдэнэ...” гэж заасныг Монгол Улсын Үндсэн хуультай ТБОНӨТ хуулийн дээрх заалтыг нийцүүлээгүй байна.

1.2. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1⁴, 77 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 3⁵, 81 дүгээр зүйлийн 81.2⁶-т **Төрийн өмчийн хорооны** хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, эрхийн талаар тусгасан заалтыг өөрчлөөгүй (*Засгийн газрын 2015 оны 501 дүгээр тогтоолоор Засгийн газрын тохируулагч агентлаг-Төрийн өмчийн хороог татан буулгаж, Засгийн газрын 2016 оны 04 дүгээр тогтоолоор Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг-Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрыг байгуулсан*) нь төрийн өмч хариуцсан хоёр байгууллага байгаа мэт ойлголтыг бий болгож, хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.1 дэх “Төрийн өмчийн эд хөрөнгийн хадгалалт, хамгаалалт, эзэмшилт, ашиглалт, захиран зарцуулалтад тавих төрийн хяналт шалгалт нь Улсын Их Хурал, Засгийн газраас тавих ерөнхий хяналт, **Төрийн хянан шалгах хороо**, Сангийн яам болон төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагаас хэрэгжүүлэх мэргэжлийн хяналт шалгалт, хуулийн этгээдийн дотоодын хяналт шалгалтаас бүрдэнэ.” заалтад байхгүй байгууллагын нэрийг оруулсан, мөн ТБОНӨТ хуульд **төрийн өмчит компани** гэсэн ангилал байхгүй зэргээс тус хууль нь зорилгоо хангахад чиглэж чадахгүй болсон байна.

1.3. Монгол Улсад эрчим хүч, зам тээвэр, уул уурхай, харилцаа холбоо, барилга, банк, санхүү, даатгал, боловсрол, эрүүл мэнд, соёл спорт, батлан хамгаалах, байгаль орчин, аялал жуулчлал, хүнс, хөдөө аж ахуй, төр засгийн нийтлэг үйлчилгээ гэсэн 13 салбарт төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 197 хуулийн этгээдээс үндсэн 159, охин, хараат 27, охин компанийн охин 11 байгаагаас 39 нь ААТҮГ, 9 нь

¹ 170 хуулийн этгээдийн хэлтсийн даргаас дээших удирдах албан тушаалтны тоо

² Энэ хэсгийг 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт

³ Төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмч нь Иргэний хуулийн 84 дүгээр зүйлд заасны дагуу үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгөд хуваагдана... гэж заасан.

⁴ Хувьчилсан эд хөрөнгийг өмчлөгч этгээдэд шилжүүлэхийн өмнө Төрийн өмчийн хороо шинэ өмчлөгчтэй эд хөрөнгө хувьчилсан тухай гэрээ байгуулна.

⁵ Орон нутгийн өмчийн үндсэн хөрөнгийг хувьчлах ба бусдад шилжүүлэх, шинээр олж авах жагсаалт, төлөвлөгөө, эх үүсвэрийг хэлэлцэж батлах. Хувьчлах орон нутгийн эд хөрөнгийн жагсаалтыг батлахдаа Төрийн өмчийн хороотой зөвшилцөнө.

⁶ Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шаардлагатай гэж үзвэл Төрийн өмчийн хороонд захиалгаа өгч хувьчлах ажлыг хийлгэж болно.

Хүснэгт 1. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн төрийн өмчийн хэлбэрийн судалгаа, (тоогоор)

№	Салбарын нэр	Хуулийн этгээдийн тоо	Төрийн өмчийн хэлбэр					
			ААТҮГ	УТҮГ	ХК	ХХК	ТБАГУТҮГ	ТБАГ
1	Эрчим хүч	35	3	-	23	8	1	-
2	Зам тээвэр	34	5	-	23	5	1	-
3	Байгаль орчин, аялал жуулчлал	7	4	1	-	-	2	-
4	Уул уурхай	39	5	-	4	30	-	-
5	Боловсрол	16	-	3	-	-	12	1
6	Соёл, Спорт	4	3	-	-	-	1	-
7	Батлан хамгаалах, хууль зүй	13	12	-	-	-	1	-
8	Засгийн үйлчилгээ	7	4	1	-	-	2	-
9	Харилцаа холбоо	7	1	-	2	1	3	-
10	Хүнс, хөдөө аж ахуй	5	-	2	-	3	-	-
11	Банк, санхүү, даатгал	7	-	-	2	4	1	-
12	Барилга	4	1	-	-	2	-	1
13	Эрүүл мэнд	19	1	2	-	-	16	-
	Нийт дүн	197	39	9	54	53	40	2

Эх сурвалж: Улсын бүртгэлийн Ерөнхий газар, УАГ

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээдийг холбогдох хуулиудад заагаагүй ангиллаар улсын бүртгэлд бүртгэсэн байна.

1.4. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийг ААТҮГ, УТҮГ, ХК, ХХК, ТБАГ, ТБАГУТҮГ гэсэн 6 хариуцлагын хэлбэрээр бүртгэснээс 40 хуулийн этгээдийг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд хариуцлагын хэлбэрийг хамт бүртгэх заалтгүй байхад ТБАГУТҮГ гэсэн хариуцлагын хосолмол хэлбэрээр буюу нэг хуулийн этгээд 2 төрлийн хариуцлагын хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулахаар бүртгэсэн ойлгомжгүй байдлыг үүсгэж байна. Тухайлбал:

- Боловсролын салбарт 13, Эрүүл мэндийн салбарт 14, харилцаа холбооны салбарт 3, байгаль орчин салбарт 2, засгийн үйлчилгээний салбарт 2, банкны салбарт 1, батлан хамгаалахын салбарт 1, зам тээврийн салбарт 1, уул уурхайн салбарт 1, соёл, спортын салбарт 1, эрчим хүчний салбарт 1, нийт 40 улсын төсөвт үйлдвэрийн газрыг ТБАГУТҮГ гэсэн хариуцлагын хосолмол хэлбэрээр бүртгэлтэй;

Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 107 хуулийн этгээдийн 62 нь төвлөрсөн бус загвартай байна

1.5. Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны хөгжлийн байгууллага /OECD/-аас /цаашид ЭЗХАХБ гэх/ гаргасан Компанийн засаглалын зарчим⁷ нь 1.Компанийн засаглалын үр ашиг бүхий тогтолцооны үндсийг бүрдүүлэх зарчим⁸, 2.Хувьцаа эзэмшигчдийн эрх, бүх хувьцаа эзэмшигчид адил, тэгш хандах ба өмчлөлийн үндсэн чиг үүрэг зарчим⁹, 3.Мэргэжлийн хөрөнгө оруулагч, үнэт цаасны зах зээл болон бусад зуучлагч зарчим¹⁰, 4.Компанийн засаглалд оролцогч талын хүлээх үүрэг зарчим¹¹, 5. Мэдээллийн нээлттэй, ил тод байдлын зарчим¹², 6.ТУЗ-ийн үүрэг хариуцлага зарчим¹³ гэсэн үндсэн 6¹⁴, дэд 39(42), нийт 87 хэсгээс бүрддэг байна.

1.6. ЭЗХАХБ-аас дэлхийн 32 улс оронд хэрэгжүүлсэн “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалын удирдамж”¹⁵-д төрийн өмчийн загварыг “Төвлөрсөн загвар”¹⁶, “Хосолмол удирдлагын загвар”¹⁷, “Зохицуулах нэгж байгуулах загвар”¹⁸, “Хоёр яамны удирдлагын загвар”¹⁹, “Төвлөрсөн бус загвар”²⁰ гэж

⁷ Компанийн засаглалын зарчмыг 1999 онд анх баталсан бөгөөд 2004, 2015 онд эдийн засгийн нөхцөл байдал, хөгжлийн хурдацтай уялдуулан өмнөх туршлагыг тусган нэмэлт, өөрчлөлт оруулан шинэчилсэн

⁸ Компанийн засаглалын үндсэн тогтолцоо нь ил тод, шударга зах зээл, хөрөнгийн үр ашигтай хуваарилалтыг дэмжих ёстой. Энэ нь хууль дүрэмтэй нийцэж, үр дүнтэй хяналт шалгалт, хэрэгжилтийг хангахад чиглэгдсэн байх ёстой.

⁹ Компанийн засаглалын тогтолцоо нь хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг хамгаалах болон эрхээ эдлэхэд нь тусалцаа үзүүлээд зогсохгүй, бүх хувьцаа эзэмшигчид, ялангуяа цөөнх болон гадаад хувьцаа эзэмшигчдийг ялгаварлахгүй адил хандах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байхаас гадна хувьцаа эзэмшигчид зөрчигдсэн эрхээ үр дүнтэйгээр нөхөн сэргээж авах боломжоор хангагдсан байх ёстой.

¹⁰ Компанийн засаглалын тогтолцоо нь хөрөнгө оруулалтын гинжин хэлхээний туршид зохистой хөшүүрэг үзүүлж, үнэт цаасны зах зээлийг компанийн сайн засаглалд хувь нэмэр оруулахуйц байдлаар үйл ажиллагаа явуулах нөхцөл боломжийг бүрдүүлнэ.

¹¹ Компанийн засаглалын тогтолцоо нь хууль тогтоомж, хамтын гэрээ хэлэлцээрийн дагуу оролцогч талын эрхийг хүлээн зөвшөөрөх, баялаг бүтээх, ажлын байр бий болгох, компанийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн компани, оролцогч талын хоорондын идэвхтэй хамтын ажиллагааг дэмжихэд чиглэгдэнэ.

¹² Компанийн засаглалын тогтолцоо нь компанийн санхүүгийн байдал, үйл ажиллагаа, өмчлөл, болон засаглалтай холбоотой бүхий л мэдээллийг цаг тухайд нь үнэн зөв, нийтэд нээлттэй байхыг хангасан байх ёстой.

¹³ Компанийн засаглалын бүтэц зохион байгуулалт нь компанийн үйл ажиллагааг стратеги удирдлагаар хангахын хамт ТУЗ-ийн зүгээс гүйцэтгэх удирдлагын үйл ажиллагаанд үр дүнтэй хяналтыг тавьж, ТУЗ-д компани болон хувьцаа эзэмшигчдийн өмнө хариуцлага хүлээх тогтолцоогоор хангах ёстой.

¹⁴ Компанийн засаглалын зарчим OECD нь үндсэн 6, дэд 39(42), нийт 87 хэсэг зарчмаас бүрддэг байна.

¹⁵ ЭЗХАХБ-аас гаргасан “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалын удирдамжийг хэрэгжүүлэх”-д дэлхийн 30 улс оролцсон судалгааны тайлан-2020 он.

¹⁶ Төвлөрсөн удирдлагын загварыг ашиглах үед шийдвэр гаргах нэг төв байгууллага нь төрийн өмнөөс хяналт тавьж эсвэл эзэмшдэг бүх компаниудад хувьцаа эзэмшигчийн үүргийг гүйцэтгэдэг. Санхүүгийн зорилтууд, үйл ажиллагааны болон техникийн асуудлууд, Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн гүйцэтгэлд хяналт тавих ажлыг бүгдийг нь төв байгууллага хариуцна. ТУЗ-ийн гишүүдийг томилж олон арга байдлаар боловч ихэвчлэн төвөөс чиглэл авдаг.

¹⁷ Хосолмол удирдлагын загвар нь төвлөрсөн загварын онцгой хэлбэр боловч нэг зэрэг бий болсон “өмчийн системүүд”-ийн нэг хэсэг юм. Энэ загвар нь үйл ажиллагааны хувьд төвлөрсөн загвартай төстэй боловч төрийн хоёр өөр байгууллагын хяналтанд хоёр өөр багц Төрийн өмчит хуулийн этгээдүүд байдгаараа ялгаатай. Өмчийн удирдлагын хоёр тусдаа нэгж байх ба салбараасаа хамааран өөр өөр Төрийн өмчит хуулийн этгээдийг хариуцдаг.

¹⁸ Яамд (эсвэл төрийн байгууллага)-ын албан ёсоор эзэмшдэг Төрийн өмчит хуулийн этгээдийг зохицуулах үүрэг бүхий харьцангуй бага эрх мэдэл бүхий газар, нэгжүүдтэй. Тухайлбал, гүйцэтгэлийн хяналтыг хариуцахаас гадна техникийн болон үйл ажиллагааны асуудлаар өмчлөгч яамдад зөвлөх чиг үүрэг гүйцэтгэдэг зохицуулах газар, мэргэжлийн нэгж юм.

¹⁹ “Хоёр яамны өмч”: өмчлөлийг хоёр яам эсвэл төрийн өндөр түвшний бусад байгууллага хамтран хэрэгжүүлдэг. Өмчийн өөр өөр чиг үүргийг холбогдох сайдуудад хуваарилдаг. Жишээ нь, нэг яам санхүүгийн гүйцэтгэл, нөгөө яам нь үйл ажиллагааг хариуцах эсвэл яам тус бүрээс ТУЗ-ийн гишүүдийг томилдог.

²⁰ Төвлөрсөн бус өмчийн загвартай улсуудад аль нэг байгууллага эсвэл төрийн төлөөлөл дангаараа өмчийн эрхийг хэрэгжүүлдэггүй. Харин Төрийн өмчит хуулийн этгээд бүрийн өмчлөл нь тухайн салбарын сайд эсвэл төрийн байгууллагад хамаарна. Олон төрлийн байгууллагууд энэ үйл ажиллагаанд оролцдог. Энэ тохиолдолд Төрийн өмчит хуулийн этгээдүүд ихэвчлэн тухайн салбарын сайдын эрх мэдлийн өргөжүүлсэн нэг хэлбэр гэж үздэг.

ангилсан бөгөөд төрийн өмчийн чиг үүрэг төвлөрсөн зохион байгуулалт болон нэгдсэн зохицуулалт руу шилжиж байна.

1.7. Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн өмчит болон өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн 45 төвлөрсөн, 10 төвлөрсөн бус, 52 хоёр яамны болон хосолмол удирдлагатай загварыг ашиглаж байгаагаас үзэхэд төрийн хувь эзэмшлийн 42.1 хувь нь төвлөрсөн бус байна.

- ТӨБЗГ, Эрдэнэс Монгол ХХК нь дангаар төрийн өмчлөлийн төлөөллийг хэрэгжүүлж буй хуулийн этгээдийн тухайд төвлөрсөн загвартай;
- Эрчим хүчний салбарын хуулийн этгээдийн тухайд төрийн өмчлөлийн төлөөллийг ЭХЯ 70 хувь, ТӨБЗГ 30 хувийг хэрэгжүүлж байгаа нь хоёр яамны удирдлагын загвартай;
- Монгол газрын тос боловсруулах үйлдвэр ХХК, Хөдөө аж ахуйн бирж ХХК, Биокомбинат ХК-ийн төрийн өмчлөлийн төлөөллийг ХХААХҮЯ дангаар хэрэгжүүлж байгаа нь төвлөрсөн бус загвартай.

Төрийн өмчит хуулийн этгээдэд олон улсын нийтлэг шаардлагад нийцсэн засаглалын зарчмыг нэвтрүүлэх, Компанийн засаглалын кодексийг бүрэн хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна

1.8. Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.10-т "Хорооноос баталсан компанийн засаглалын зарчмыг үйл ажиллагаандаа дагаж мөрдөх" гэсэн заалтыг үндэслэн Санхүүгийн зохицуулах хороо /цаашид СЗХ гэх/-ны 2007 оны 210 дугаар тогтоолоор "Компанийн засаглалын кодекс"-ийг баталсан бөгөөд 2014 оны 162, 2022 оны 145 дугаар тогтоолоор шинэчлэн байна.

1.9. ЭЗХАХБ-аас 2004 онд баталсан Компанийн засаглалын зарчмыг манай улс 2007 онд Азийн хөгжийн банкны төслийн хүрээнд орчуулж, СЗХ хянаж, 2007 оны 11 дүгээр сарын 08-ны өдөр Банк, санхүү бүртгэлийн стандартчиллын техникийн хороогоор хэлэлцүүлэн "Компанийн засаглалын зарчим" MNS OECD 004:2007 Монгол Улсын стандартыг 2007 оны 12 дугаар сарын 09-ний өдрөөс эхлэн мөрдөхөөр баталсан боловч тус стандартыг огт мөрдөөгүй байна.

1.10. Компанийн засаглалын кодексийг нийтэд чөлөөтэй арилжаалдаг, нээлттэй буюу хувьцаат компанид зориулж боловсруулсан бөгөөд хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани болон бусад хуулийн этгээдийн тухайд өөрийн онцлогт тохируулан хэрэглэх боломжтой боловч аудитын явцад хийсэн судалгаагаар төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой зарим хувьцаат компаниуд хэрэглэдэггүй, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани, үйлдвэрийн газрууд кодексийн талаар огт мэдээлэлгүй байна. Тухайлбал, Аудитын судалгаанд хамрагдсан 70 компаниас 6 хуулийн этгээд буюу 8.6 хувь нь "Компанийн засаглалын кодекс"-ийг үйл ажиллагаандаа хэрэгжүүлж байна.

Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн компанийн засаглалыг үнэлэх тусгайлсан зарчим, аргачлалгүйгээс үнэлгээг хийдэггүй байна

1.11. СЗХ-ны 2008 оны 268 дугаар тогтоолоор баталсан "Үнэт цаас гаргагч компанийн үйл ажиллагаанд зайны хяналт тавих журам"-ын 5 дугаар зүйлд Компанийн засаглалын кодексст үндэслэх хяналт хэсгийг тус хорооны 2014 оны 278 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосноор кодексийн хэрэгжилтийг хянах, үнэлэх боломжгүй болсон байна.

1.12. СЗХ-ны 2014 оны 162 дугаар тогтоолоор баталсан "Компанийн засаглалын кодекс"-т ...дотоод хяналтын тогтолцоо, эрсдэлийн удирдлагыг үнэлэх... гэсэн засаглалын шалгуур үзүүлэлтийг тус хорооны 2016 оны 34 дүгээр тогтоолоор баталсан "Компанид засаглалын үнэлгээ хийх, түвшин тогтоох" журамд тусгаагүй, уг журмын зарим заалтыг хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй төрийн өмчит хувьцаат компаниуд хэрэгжүүлдэггүй, журмын хэрэгжилт хангалтгүй байна.

Засгийн газраас зарим хуулийн этгээдийн хэлбэрийг олон дахин өөрчилсөн, зарим хуулийн этгээдийг татан буулгаж шилжүүлсэн хэдий ч тогтоолд өөрчлөлт оруулаагүй байна

1.13. Засгийн газар нь зарим хуулийн этгээдийн хэлбэрийг олон дахин өөрчилсөн нь хангалттай тооцоо, судалгаа хийгээгүй, урьдчилан бэлтгэл ажлыг хангаагүй, зарим хуулийн этгээдийг татан буулгаагүй, хуулийн этгээдийг шилжүүлээгүй, холбогдох тогтоолд өөрчлөлт оруулаагүй байна.

Засгийн газрын бүрэн эрхийг зөрчиж салбарын яам, агентлаг хуулийн этгээдийг байгуулсан байна

1.14. Засгийн газрын 2015 оны 129 дүгээр тогтоолоор Иргэний нисэхийн үндэсний корпорац ААТҮГ-ыг байгуулсан боловч тус хуулийн этгээд байгуулагдсанаас хойш огт үйл ажиллагаа явуулаагүй, гэтэл ЗТХС-ын 2020 оны А/69 дугаар тушаалаар Иргэний нисэхийн үндэсний төвийн²¹ дүрмийг баталж, улсын бүртгэлд Иргэний нисэхийн үндэсний төв ААТҮГ нэртэйгээр бүртгүүлсэн байна.

²¹ ЗТХС-ын 2019 оны 387 дугаар тушаалаар Иргэний нисэхийн ерөнхий газрын бүтцэд Иргэний нисэхийн үндэсний төв батлагдсан.

Засгийн газар нь холбогдох хуулийн этгээдийн дүрмийг батлах үүргийг салбарын яам, хэрэгжүүлэгч агентлагт шилжүүлсэн нь холбогдох хуультай нийцээгүй байна

1.15. Засгийн газар 2005-2021 онд нийт 25 тогтоолоор шинээр байгуулсан 48 хуулийн этгээдийн дүрмийг батлах эрхийг салбарын яам, тохируулагч, хэрэгжүүлэгч агентлаг, байгууллагад олгосон ТБОНӨТ хуулиар Засгийн газрын бүрэн эрхийг хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэгт “хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн өмчит хуулийн этгээдийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах тухай шийдвэр гаргах, түүний дүрмийг батлах”, Захиргааны ерөнхий хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1²², 59 дүгээр зүйлийн 59.2²³-т заасныг зөрчсөн, Засгийн газрын тогтоолыг үндэслэн ТӨХ, ТӨБЗГ, ХХААХҮС, ЗТХС нар Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиас давсан эрхийг хэрэгжүүлж, зарим хуулийн этгээдийн дүрмийг баталсан байна.

Төрийн өмчит хувьцаат, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн дүрэмд өмчлөгчийн эрх, үүрэг, төрийн зохицуулалтын чиг үүргийн зааг ялгааг тусгаарлаагүйгээс тэдгээрийн эрх, үүргийн хэрэгжилтэд хариуцлага тооцох, хяналт тавих боломж бүрдээгүй байна

1.16. Аудитын түүвэрт хамруулсан ТӨХК, ТӨХХК-ийн хувьцаа эзэмшигч/Засгийн газар/²⁴-ийн болон ТӨҮГ-ын өмчлөгчийн эрх, үүрэг болон төрийн зохицуулалтын /ТӨБЗГ/ чиг үүргийн (салбарын бодлогыг хэрэгжүүлэх, зах зээлийг зохицуулах) харилцааг хуулийн этгээдийн дүрэмд тусгаагүй, төр өмчлөгчийн хувьд үүсэх эрх үүргээс тусгаарлаж, заагласан байх засаглалын зарчмын шаардлагыг хангаагүй байна.

1.17. ЭЗХАХБ-аас гаргасан “Улсын өмчийн аж ахуйн нэгж²⁵-ийн засаглалын удирдамж”-д тухайн төрийн өмчит болон өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд²⁶-ийн бизнесийн орчинд нөлөөлдөг төрийн зохицуулалтын чиг үүргүүд тэр дундаа зах зээлийг зохицуулахтай холбоотой чиг үүргийг төр өмчлөгч болохын хувьд үүсдэг эрх үүргээс тодорхой тусгаарлан заагласан байх, компанийн дүрэмдээ тусгасан байх зөвлөмжийг гаргасан байна.

Компанийн засаглалыг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийг үнэлж дүгнээгүй, Засгийн газраас хөтөлбөрийг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх шийдвэрийг гаргаагүй байна

1.18. Засгийн газрын 2011 оны 69 дүгээр тогтоолоор баталсан “Компанийн засаглалыг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөр”-ийг 2 үе шаттай²⁷ /1 үе шат 2011-2012 он, 2 дахь үе шат 2013-2016 он/ СЗХ, Компанийн засаглалын үндэсний зөвлөл²⁸ хамтран хариуцан хэрэгжүүлж, Засгийн газарт уг хөтөлбөрийн 2011-2015 оны үйл ажиллагааны нэгдсэн тайланг тайлагнасан ч хөтөлбөрийн үр дүнг үнэлээгүй, харин Засгийн газрын 2016 оны 4 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 24 дүгээр хуралдааны тэмдэглэлээр Компанийн засаглалын үндэсний зөвлөлийн үйл ажиллагааг 5 асуудлын хүрээнд чиглүүлж ажиллахыг Сангийн сайд, СЗХ-д зөвлөсөн ч хөтөлбөрийг ямар хугацаанд үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх шийдвэр, чиглэл гаргаагүй байна.

Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн Засаглалын бодлогын зорилт, арга хэмжээний үр дүн тодорхойгүй, үр нөлөөг нэгтгэж дүгнээгүй, Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн Засаглалын бодлогын зорилт, арга хэмжээний хэрэгжилт эхлэл төдий байна

1.19. УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт Засаглалын бодлогын 5 тэргүүлэх чиглэлийн 5.2.1-т “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн ашиглалт, төрийн болон орон нутгийн өмчит компаниудын ашигт ажиллагаа, засаглал, өмч хувьчлалын бодлогыг сайжруулж, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг шинэ шатанд гаргана” гэсэн зорилтын хүрээнд хэрэгжүүлэх 8 арга хэмжээний хэрэгжилтийг 2020 онд үнэлээгүй, үр дүн тодорхойгүй, 2016-2020 оны үр нөлөөг нэгтгэж дүгнээгүй нь тус зорилт биелсэн гэж үзэх боломжгүй байна.

1.20. УИХ-ын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн Засаглалын бодлогын 4.4.10-т тусгасан “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн бүртгэл, ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулж, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн засаглалыг олон улсын жишигт нийцүүлэх, газрын хууль тогтоомжийг төрийн

²² Захиргааны ерөнхий хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-т Хуульд зааснаас бусад тохиолдолд захиргааны байгууллага хуулиар тусгайлан заасан бүрэн эрхийг бусдад шилжүүлэхийг хориглоно.

²³ Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.2-т Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллага хуулиар зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах эрхээ бусад этгээдэд шилжүүлэхийг хориглоно.

²⁴ Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн төрийн эзэмшлийн хувьцааг эзэмшигч этгээдийг төрийн өмчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч гэнэ. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.3-д төрийн эзэмшлийн хувьцааг эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх этгээдийг Засгийн газар тогтоохор заасан.

²⁵ State Owned Enterprise” гэдгийг “Улсын өмчийн аж ахуйн нэгж” хэмээн орчуулав.

²⁶ Төрийн өмчит болон өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд гэдэгт төр хувьцааныг нь тодорхой хувийг эзэмшиж буй хувьцаат компани болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийг хамруулж авч үзсэн болно.

²⁷ 1 үе шат 2011-2012 он, 2 дахь үе шат 2013-2016 он

²⁸ хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий Үндэсний зөвлөлийг байгуулахыг СЗХ-нд даалгасныг үндэслэн 2011 оны 187 дугаар тогтоолоор “Компанийн засаглалын үндэсний зөвлөл”

байгууламж нэгдмэл байх зарчим болон өмчийн эрх зүйлд нийцүүлэн боловсронгуй болгоно” гэсэн зорилтын хүрээнд 5 арга хэмжээний хэрэгжилт 2021 оны жилийн эцсийн байдлаар хангалтгүй байна.

1.21. Аудитын судалгаанд хамрагдсан 167 хуулийн этгээдээс “Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн хүрээнд 33, Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн хүрээнд 37 хуулийн этгээд нь тус тус ТБОНӨТ хуульд заасан өмч хөрөнгийн ашиглалт, хадгалалт, хамгаалалт, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны ашигт ажиллагаа сайжирсан гэж тайлагнасан чхөтөлбөрт тусгасан “Засаглалын бодлого”-ын үр нөлөө хангалтгүй байна.

Засгийн газар хувьчлах, өөрчлөн байгуулах төрийн өмчит хуулийн этгээдийн жагсаалтыг жил бүр батлах, хуулийн этгээдийн хувьчлал, өөрчлөлт, хэрэгжилтийн үр дүнг Улсын Их Хуралд тайлагнах үүргээ хэрэгжүүлээгүй байна

1.22. “Төрийн өмчийг 2015-2016 онд хувьчлах, өөрчлөн байгуулах үндсэн чиглэл батлах тухай” УИХ-ын 2015 оны 70 дугаар тогтоолоор хувьчлах 20 хуулийн этгээдийн жагсаалтыг баталж, Засгийн газрын 2015 оны 330 дугаар тогтоолоор 15 хуулийн этгээдийг хувьчлах ажлыг зохион байгуулахаар шийдвэрлэсэн боловч УИХ-ын дээрх тогтоолд дурдсан Эрдэнэс Таван Толгой ТӨХК, Төрийн банк ХХК, Монголын хөрөнгийн бирж ТӨХК, Эрдэнэт-Булганы цахилгаан түгээх сүлжээ ТӨХК, Диспетчерийн үндэсний төв ХХК зэрэг 5 хуулийн этгээдийг жагсаалтад оруулаагүй байна.

1.23. Засгийн газрын 2015 оны 330 дугаар тогтоолоор хувьчлах жагсаалтад багтсан Монголын цахилгаан холбоо ХК-ийн 5.3 хувийг, Монгол шуудан ХК-ийн 34 хувийг, Оргил рашаан сувилал ТӨХК, Кино урлагийн дээд сургууль ХХК, Хөтлийн цемент шохой ТӨХК-ийг тухайн онд багтаан бүрэн хувьчилж, Шивээ овоо ТӨХК, Багануур ТӨХК тус бүрийн нийт хувьцааны 49 хувийг хувьчлах судалгааг бүрэн хийгээгүй, Хөдөө аж ахуйн бирж ХХК, Авто импекс ХК-ийн хувьчлал амжилтгүй болж, Эрчим хүчний салбарын дараах 6 хуулийн этгээдийг хувьчлах ажил зогссон байна. Тухайлбал:

- Дулааны хоёрдугаар цахилгаан станц ТӨХК, Дулааны гуравдугаар цахилгаан станц ТӨХК, Дулааны дөрөвдүгээр цахилгаан станц ТӨХК, Дарханы дулааны цахилгаан станц ТӨХК, Эрдэнэтийн дулааны цахилгаан станц ТӨХК, Улаанбаатар цахилгаан түгээх сүлжээ ТӨХК

1.24. “Төрийн өмчийг 2015-2016 онд хувьчлах, өөрчлөн байгуулах үндсэн чиглэл батлах тухай” УИХ-ын 2015 оны 70 дугаар тогтоолын 3.1.1-т “Засгийн газар энэхүү үндсэн чиглэлийн хүрээнд хувьчлах, өөрчлөн байгуулах төрийн өмчит хуулийн этгээдийн жагсаалтыг жил бүр батлан тэдгээрийг хувьчлах, өөрчлөн байгуулах арга, хэлбэрийг нэг бүрчлэн тогтоон, хэрэгжилтийг зохион байгуулж, үр дүнг Улсын Их Хуралд тайлагнах” гэсэн заалт огт хэрэгжээгүй байна.

1.25. Олон улсад ялангуяа, Азийн хөгжиж буй орнуудад төрийн өмчийн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг сайжруулах зорилгоор хувьчлах, нэгдсэн зохицуулалтыг сулруулах чиглэлийг баримтлахаас гадна төрийн өмчит хуулийн этгээдүүдэд бүтцийн өөрчлөлт хийж, үр ашгийг сайжруулах аргыг хэрэглэсэн ч харилцан адилгүй үр дүнг бий болгосон нь төрийн өмчит хуулийн этгээдэд тохирох нэг арга, бэлэн загвар, эсвэл цорын ганц арга зам гэж байхгүй, өмч хувьчлал нь төрийн өмчийн шинэчлэлийн зөвхөн нэг арга хэрэгсэл, урьдчилсан нөхцөлүүдийг бүрдүүлж, тухайн бодлогыг хэрэгжүүлэх орчин бүрдсэн тохиолдолд үр дүнгээ өгөх боломжтой бөгөөд харин хуулийн этгээдэд шинэчлэл хийх боломжууд байдаг байна. Тухайлбал:

Төсвийн хатуу хязгаарлалт²⁹, Санхүүгийн тайлагналын ил тод байдал³⁰, Төрийн үйлчилгээний өртөг зардлын тодорхой тооцоолол³¹, Төрийн өмчийн менежмент³², Өрсөлдөөний ач холбогдол³³, Төрийн өмчит хуулийн этгээдүүд ба зайлшгүй монопол³⁴, Дэс дараатай арга хэмжээ авах нь буюу хувьчлалыг зөв хэрэгжүүлэх³⁵.

Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд хэрэгжүүлэх төрийн өмчийн бодлого төвлөрсөн бус, төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх бодлого нэгдмэл бус байна

1.26. Засгийн газрын 2016 оны 68 дугаар тогтоолоор Төрийн өмчит 58, өмчийн оролцоотой 6 хуулийн этгээдийн төрийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх эрхийг ЗГХЭГ, Сангийн яам, ЭХЯ, ЗТЯ, АҮЯ, Эрдэнэс Монгол ХХК болон бусад байгууллага хэрэгжүүлэхээр тогтоосон ч Засгийн газрын 2016 оны 35 дугаар

²⁹ Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн менежментийг сахилга баттай болгоно;

³⁰ Төрөөс шууд авсан дэмжлэг, шууд бус дэмжлэгийг төсөвт тайлагнадаг болгоно;

³¹ Төрийн өмчит хуулийн этгээдүүд олон төрлийн төрийн үйлчилгээ үзүүлэх, бодлого хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээдэг боловч тэдгээртэй холбоотой гарч буй өртөг зардлын тооцоолол, зардлын бүртгэлийг тусгайлан тодорхой хийх замаар Төрийн өмчит цахилгаан түгээх компани нийт хэрэглэгчдэдээ үзүүлдэг үйлчилгээгээ алдагдалтай үнээр хүргэдэг бол зах зээлийн үнэ болон журамлагдсан үнийн хоорондох зөрүүгээр төрийн үйлчилгээний зардлыг тооцох/ тухайн компанийн гүйцэтгэлийг үнэлэхэд ашиглах;

³² Төрийн болон олон нийтийн өмчид мэргэжлийн, илүү оновчтой менежментийг нэвтрүүлснээр ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлж, санхүүгийн ба нийгмийн үр ашгийг өсгөнө;

³³ Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн гүйцэтгэлийг үнэлэхдээ төрөөс авсан дэмжлэг, төрийн үйлчилгээний өртөг зардалд нөлөөлөх нөлөөллийг хасаж, хувийн хэвшлийн бусад өрсөлдөгчидтэй харьцуулна;

³⁴ Эрчим хүч үйлдвэрлэл ба түгээлт, үүрэн телефоны үйлчилгээний салбар нь монопол байх тохиолдолд тухайн салбарыг төр эзэмших эсэх бие даасан зохицуулагч байгууллага үнэ болон үйлчилгээний чанарт хяналт тавих засаглалын маш сайн чадамжтай байх шаардлагатай;

³⁵ Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн шинэчлэлийн процессын хамгийн сүүлийн үе шат бөгөөд өрсөлдөөний тогтолцоо, оновчтой бөгөөд ил тод санхүүгийн тайлагнал, бүх төрлийн төрийн үйлчилгээний өртөг зардлын тооцоолол зэрэг бэлтгэл ажлуудыг хийсний дараа хэрэгжүүлнэ.

тогтоолоор дээрх тогтоолыг хүчингүй болгож, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.6 дахь хэсэгт “төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөлөгчийг томилж, түүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих” эрхийг ТӨБЗГ хэрэгжүүлэх, Засгийн газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 2.91-т “Эрчим хүчний салбарын төрийн өмчит компаниудын хувьцааны 70 хувийг Эрчим хүчний яам, 30 хувийг ТӨБЗГ тус тус эзэмшиж, компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурал болон ТУЗ-д төрийн өмчийг төлөөлөх этгээдийг томилж, чөлөөлнө” гэсэн хэсгийг Засгийн газрын 2018 оны 335 дугаар тогтоолоор нэмсэн байна.

1.27. ТБОНӨТ хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.2.3-т “төрийн эзэмшлийн хувьцааг эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх этгээдийг Засгийн газар тогтоох” гэж заасан байхад төрийн өмчит ХК, ХХК-ийн төрийн мэдлийн хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг Засгийн газар, Засгийн газраас томилсон хуулийн этгээд, зарим салбарын яамд, ТӨБЗГ-т хуваан хэрэгжүүлсэн нь төрийн өмчийн бодлого төвлөрсөн бус, төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх бодлого нэгдмэл бус байгааг илтгэж байна.

Хүснэгт 2. Төрийн өмчит ХК, ХХК-д төрийн мэдлийн хувь эзэмшлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын судалгаа, (тоогоор)

№	Хувьцаа эзэмшигчийн нэр	Хувьцаа эзэмшигчийн хувь, хуулийн этгээдийн тоо							ХК, ХХК-ийн тоо ¹⁶
		100-90	79-70	66-60	54-50	49-40	39-30	25-5.3	
1	Засгийн газар	5		1	1 ¹⁷	1	1		7
2	ЭХЯ		25		1 ¹⁸		1		26
3	ЗТХЯ			1 ³⁹		1			1
4	УУХҮЯ	1							1
5	ХХААХҮЯ	3							3
6	Сангийн яам	6							6
7	ТӨБЗГ	23			1 ⁴⁰		26	2	24
8	Эрдэнэс Монгол ХХК	7	1	2	2 ⁴¹	1	1		12
9	Эрдэнэс таван толгой			2 ⁴²	1 ⁴³		1		3
10	Эрдэнэт үйлдвэр				1 ⁴⁴		1	1	1
11	Улаанбаатар төмөр зам	1							1
12	Баруун бүсийн эрчим хүчний систем	3							3
13	Алтай-Улиастайн эрчим хүчний систем	3							3
14	Монгол газрын тос боловсруулах үйлдвэр	1							1
15	Төрийн орон сууцны корпорац	1							1
16	Шивээ овоо ХК	1							1
17	Монголын төмөр зам ХК				1 ⁴⁵		2		1
18	Багануур ХК	2				1			2
19	Мон-Атом ХХК		1	1					2
20	Бусад		2 ⁴⁶	4	2 ⁴⁷	2	2	3	8
Хувьцаат компани, Хязгаарлагдмал хариуцлагатай (үндсэн-69, охин, харсалт-2 ⁴⁸ , охин компанийн охин-11) компанийн нийт дүн									107

Эх сурвалж: УАГ-ын судалгаа

Хуулийн этгээдийн хувь эзэмшлийг хэрэгжүүлж буй төрийн эрх бүхий байгууллага чиг үүргээ бүрэн хэрэгжүүлээгүй байна

1.28. Компанийн тухай хуулиар хувьцаа эзэмшигчийн болон хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын бүрэн эрхийн харилцааг зохицуулсан боловч төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хувьд ялгаатай байх эсэхийг зохицуулаагүй, тэдний дүрэм, журамд хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, хувьцаа эзэмшигч, төрийн хувьцаа эзэмших эрхийг хэрэгжүүлэх байгууллагын эрх, үүргийг тус тусад нь тусгаагүйгээс шалтгаалж хувьцаа эзэмших эрхийг хуваан хэрэгжүүлдэг байгууллага тус бүрийн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх, үүрэг тодорхой бус байгаа нь хувьцаа эзэмших эрх, үүрэг, хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж буй төрийн байгууллагын ашиг сонирхол давхцах үр дагаврыг үүсгэж болзошгүй байна. Тухайлбал:

2. Улаанбаатар цахилгаан түгээх сүлжээ ТӨХК, Дулааны 4 дүгээр цахилгаан станц ТӨХК, Монголын Төмөр зам ТӨХК, Харилцаа холбооны сүлжээ ТӨХХК, Төрийн банк ТӨХХК зэрэг хуулийн этгээдийн дүрэмд хувьцаа эзэмшигчийн болон төрийг төлөөлөх этгээдийн эрх, үүргийг тусгаагүй байна.

1.29. Зарим төрийн өмчит хуулийн этгээд үндсэн зорилгоо хэрэгжүүлэхдээ салбарын онцлогоос шалтгаалан нийгмийн болон төрийн бодлогыг давхар хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн зохицуулалтаар

³⁶ Хувь эзэмшлийн эрхийг 50 ба түүнээс дээш хувиар хэрэгжүүлж буй хувьцаа эзэмшигчдийн тоонд тухайн хуулийн этгээдийг оруулж тооцов

³⁷ Улаанбаатар төмөр зам /Монгол-Оросын ХНН/

³⁸ Тавантолгой дулааны цахилгаан станц

³⁹ Хөшгийн хөндийн нисэх онгоцны буудал ХХК 66 хувь

⁴⁰ Авто импекс ХК 51 хувь

⁴¹ Эрдэнэс Шивээ Энержи ХХК 50 хувь, Эрдэнэс Стийл ХХК хувь

⁴² Тавантолгой төмөр зам ХХК 66 хувь, Зүүнбаян төмөр зам 66 хувь

⁴³ Таван толгой түлш ХХК

⁴⁴ Эрдэнэт-Ойл ХХК 50 хувь

⁴⁵ Монголиан порт групп 51 хувь

⁴⁶ Эрдмин ХХК 75 хувь, Шимтехнологджи ХХК 70 хувь

⁴⁷ Нью улаанбаатар интернэйшнл зйрпорт 51 хувь, Монцахим ХХК

үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа нь ЭЗХАХБ-ын удирдамжид заасан компанийн засаглалын дараах зарчимд нийцэхгүй байна. Тухайлбал:

- Төрийн өмчийн компанийн засаглалд гүйцэтгэх төрийн үүрэг болон өмчлөлийн бодлого тодорхой байх⁴⁸;
- Хүлээн зөвшөөрөгдсөн ерөнхий нормоос гадуур нийгэмд үйлчлэх зорилгоор төрийн өмчийн компаниас гүйцэтгэх шаардлагатай үүрэг, хариуцлагыг хууль тогтоомжид тусгасан байх;
- Эдгээр үүрэг хариуцлагын талаар нийтэд мэдээлж, холбогдох зардлыг ил тод байдлаар санхүүжүүлэх⁴⁹.

1.30. Аудитын түүвэрт хамруулсан төрийн өмчит хуулийн этгээдийн дүрэмд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаар хэлэлцэх асуудлын онцлогоос хамааран ялгаатай байх талаар дүрэмд тусгаагүй байгаа нь жижиг хувьцаа эзэмшигчид мэдээлэлгүй, шийдвэр гаргалтад оролцоогүй болох үр нөлөөтэй тул компанийн дүрэмд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын санал өгөх эрхийг нарийн тусгах шаардлагатай байна. Тухайлбал:

- Эрчим хүчний салбарын төрийн өмчийн компани /хувьцаа эзэмшигч /ЭХЯ 70 хувь, ТӨБЗГ 30 хувь/-ийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын зарим чухал, үр дагавар бүхий шийдвэрт санал өгөх эрх, босго тогтоогоогүйгээс хурлаар хэлэлцсэн бүх асуудлыг ЭХЯ-ны саналаар шийддэг байна.

Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хараат гишүүнийг албан тушаалын томилгоогоор томилж байгаагаас гишүүд олон дахин өөрчлөгдөж байна

1.31. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын чөлөөт цагт компанийн эрх барих байгууллага нь ТУЗ бөгөөд хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлж буй төрийн захиргааны төв байгууллагын албан тушаалын томилгоогоор ТУЗ-ийн хараат гишүүнийг томилж байгаагаас шалтгаалан гишүүд олон дахин өөрчлөгдөх, хурал бүрэн бус ирцтэй хуралдах зэргээр ТУЗ-ийн үйл ажиллагаа тогтворгүй байхад нөлөөлж байна.

1.32. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 7 салбарын 70 компанийн ТУЗ-ийн хараат гишүүдийн томилгооноос үзэхэд нийт 113 хүн 2019-2021 оны хугацаанд 3-7 компанид (2 хүн 7 компанид; 8 хүн 6 компанид; 21 хүн 5 компанид; 30 хүн 4 компанид; 52 хүн 3 компанид) төрийн төлөөллийг хэрэгжүүлж ажилласан нь "Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам" -ын 3.8-т "...төрийн төлөөллийн хэрэгжүүлэхээр томилогдсон төрийн захиргааны албан хаагч 2-оос илүү төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлд орж ажиллахыг хориглоно." гэсэн заалтыг зөрчиж байна.

1.33. ЭЗХАХБ-ын удирдамжид "ТУЗ-ийн үйл ажиллагаа ялангуяа төрийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нь саад болох аливаа улс төрийн хэт их болон шууд оролцооноос хамгаалсан байх ёстой, бие даасан дүгнэлт гаргах чадвартай, гишүүдийг нэр дэвшүүлэх нь онц ач холбогдолтой⁵⁰" гэж зөвлөсөн ч төрийн өмчит зарим хуулийн этгээд ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг компанийн дүрэмд нийцүүлэн батлаагүй, мөн төрийн өмчит зарим ХХК хараат бус гишүүнгүй ажиллаж байгаа нь Компанийн тухай хуулийн 75 дугаар зүйлийн 75.4⁵¹-т заасантай нийцэхгүй байна.

1.34. Аудитын явцад төрийн өмчит зарим компанид хийсэн засаглалын үнэлгээнээс Хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд ТУЗ-ийн хараат бус гишүүд, хөндлөнгийн аудиторыг оролцуулахгүй, ТУЗ-ын даргыг гишүүдийн дотроос, гишүүдийг сонгох үйл ажиллагааг нээлттэй зарлах замаар ил тод сонгохгүйгээр шууд томилсон нь Компанийн тухай хуулийн 62 дугаар зүйл 62.1.7⁵², 78 дугаар зүйл 78.1⁵³ заалт, 79 дүгээр зүйлийн 79.3.3⁵⁴, Компанийн засаглалын кодексийн 5.6.6⁵⁵, 7.2⁵⁶-т заалтыг тус тус зөрчсөн байна.

1.35. Зарим улсад төрийн өмчит хувьцаат, хязгаарлагдмал компанийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг үр чадвартай гишүүдээр бүрдүүлэх, ТУЗ-ийн бие даасан байдлыг хангах үүднээс ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүнд орох төрийн албан хаагчдын тоог бууруулах, ТУЗ-ийн хараат бус гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх, ажилчдын төлөөлөл, иргэд олон нийтийн төлөөллийг оролцуулах зэрэг тухайн компанийн зах зээлийн өрсөлдөөн, төрийн хэрэгжүүлж буй чиг үүргийг харгалзан бүрдүүлдэг бөгөөд Олон улсын сайн туршлагаас харахад Израйл Улс, Хятад Улс нь ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнийг дараах байдлаар нэр дэвшүүлэх, сонгох ажлыг зохион байгуулдаг байна. Үүнд:

- Израйл Улсын төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх тусгайлсан бүтэц бий болгон, сонгон шалгаруулалтыг 3 үе шаттай явуулж, 6 төрөлд хуваан бүтээгдэж, бүтэц болгоноос 3 дугаар шатанд шалгарсан 500 хүнийг нөөцийн санд бүртгэж, тэндээс компанийн хувьцаа эзэмшигч (Яамны сайд, зохицуулах байгууллагын дарга) нар

⁴⁸ ЭЗХАХБ-ын удирдамжийн II бүлгийн А хэсэг

⁴⁹ ЭЗХАХБ-ын удирдамжийн I бүлгийн В хэсэг

⁵⁰ ЭЗХАХБ-ын удирдамжийн VII бүлгийн В хэсэгт

⁵¹ Хувьцаат компани болон төрийн өмчийн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл нь ес буюу түүнээс дээш гишүүнтэй байх ба тэдгээрийн гуравны нэгээс доошгүй хувь нь хараат бус гишүүн байна.

⁵² Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнийг сонгох, бүрэн эрхийг нь хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох.

⁵³ Компанийн дүрэмд өөрөөр заагаагүй бол төлөөлөн удирдах зөвлөлийн даргыг төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийн дотроос нийт гишүүний олонхын саналаар сонгоно.

⁵⁴ Хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд биечлэн оролцож, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн шийдвэрийн талаар зарчмын зөрүүтэй байр суурьтай байсан бол энэ тухайгаа мэдээлж, хувьцаа эзэмшигчдийн асуултад хариулах, тодруулга хийх.

⁵⁵ Төлөөлөн удирдах зөвлөлд нэр дэвшүүлэх, сонгох үйл ажиллагааг хууль, журмын дагуу нээлттэй зарлах замаар ил тод явуулах нь зүйтэй

⁵⁶ Хөндлөнгийн аудит

- өөрийн хариуцсан төрийн өмчийн хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгон нэр дэвшүүлдэг байна. Сайдын нэр дэвшүүлсэн хүнийг тэтгэвэрт гарсан илүүгч нараас бүрдсэн "Олон нийтийн хороо" батламжилдаг байна.
- Хятад Улсын хувьд ТУЗ-ийн хараат бус гишүүний мэргэжлийн чадварыг шалгах хороо сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулж, тэнцсэн хүмүүсээс "ТУЗ-ийн хараат бус гишүүний сан"-г бүрдүүлдэг байна.

Төлөөлөн удирдах зөвлөл хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны үндсэн чиглэл, стратеги тодорхойлох, компанид үнэ цэнэ, үр ашиг, бүтээмж нэмэгдүүлэх зэрэг бодлогын асуудлыг хэлэлцдэггүй байна

1.36. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хувьцаа эзэмшигч, зохицуулах байгууллагууд зөвхөн стратегийн болон бодлогын асуудлаар ТУЗ-д чиг заавар өгөх эрхтэй ч, хувьцаа эзэмшигч ТУЗ-ийн хэлэлцэх бүх асуудлаар удирдамж өгч, шийдвэрээ уламжилж байгаа, Мөн ТУЗ-аар дамжуулахгүйгээр шууд гүйцэтгэх удирдлагад үүрэг чиглэл өгч байгаа нь ЭЗХАХБ-ын удирдамжид заасан Төрийн өмчийн компанийн өдөр тутмын удирдлагын үйл ажиллагаанд төрөөс оролцохгүй, үйл ажиллагааны зорилтуудаа бие даан хэрэгжүүлэх бүрэн боломжийг олгох гэж зөвлөсөн⁵⁷ зарчим, ТБОНӨТ хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.11⁵⁸-д заасантай бүрэн нийцэхгүй байна.

1.37. Хувьцаат компани, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн дүрэмд ТУЗ нь стратеги төлөвлөгөөг боловсруулах, батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих, үнэлэх үүрэгтэй ч ТУЗ-ийн хурлаар хэлэлцэх асуудлын хүрээ нь хувьцаа эзэмшигчээс өгөх удирдамж, хяналтын дагуу явагддаг, ТУЗ-ийн хурлын жил бүрийн хэлэлцэх асуудал нь үйл ажиллагааны чиглэл, бодлогыг тодорхойлохоос илүү зөвхөн Компанийн тухай хуулийн 76 дугаар зүйлийн 76.1.2⁵⁹, 76.1.8⁶⁰, 76.1.9⁶¹, 76.1.10, 76.1.11⁶², 76.1.12⁶³-д заасан асуудлаар хязгаарлагдаж байгаа нь компанид үнэ цэнэ нэмэх зарим чухал асуудал, стратегийг тодорхойлох, засаглал, үр ашиг, бүтээмжийг нэмэгдүүлэх асуудлыг хэлэлцдэггүй байна.

1.38. ЭЗХАХБ-ын засаглалын удирдамжид гүйцэтгэх удирдлага нь "Компанийн үйл ажиллагааг явуулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж, өмчлөгчдийн өмнө бүрэн хариуцлага хүлээх", "ТУЗ нь компанийн үндсэн зорилго, мандатыг үндэслэн гүйцэтгэх удирдлагыг удирдан чиглүүлэх, стратегийг тодорхойлох үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлнэ" гэж зөвлөсөн байна⁶⁴.

Төрийн өмчит ихэнх компани их хэмжээний хэлцэл, сонирхлын зөрчил бүхий хэлцэлтэй холбоотой мэдээллийг ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны тайланд тусгаж хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд танилцуулдаггүй байна

1.39. Төрийн өмчит ихэнх компанийн ТУЗ-өөс эрх бүхий албан тушаалтанд олгосон шагнал урамшуулал, удирдлагын зардлын хэмжээ, их хэмжээний болон сонирхлын зөрчилтэй хэлцлийг шийдвэрлэж чадсан эсэх, тайлангийн хугацаанд хийсэн сонирхлын зөрчилтэй хэлцлийн тоо, хэлцэл хийсэн этгээд, хэлцлийн үнийн талаарх мэдээллийг ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны тайланд тусгаж хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд танилцуулдаггүй Компанийн тухай хуулийн 96 дугаар зүйлийн 96.4.2⁶⁵, 89 дүгээр зүйлийн 89.5⁶⁶ дахь заалтыг тус тус хэрэгжүүлээгүй нь хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаас зөвшөөрөл олгох хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.1.10⁶⁷, 62.1.11⁶⁸ заалт хэрэгжихгүйд хүргэх эрсдэлтэй байна.

Хуулийн этгээд эрх бүхий албан тушаалтны нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн жагсаалтыг гаргаагүйгээс ТУЗ-ийн гишүүн сонирхлын зөрчилгүй гэдгийг тогтоох боломжгүй байна

1.40. Төрийн өмчит компаниуд Компанийн тухай хуулийн 12 дугаар бүлэгт заасан Сонирхлын зөрчил бүхий хэлцлийн талаар компанийн дүрэмд тусгадаг хэдий ч компанийн эрх бүхий албан тушаалтнууд, ТУЗ-ийн гишүүд Компанийн тухай хуулийн 85 дугаар зүйлийн 85.1 дэх⁶⁹ заалтын дагуу нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн жагсаалтыг гаргадаггүй, бүртгэл хөтөлдөггүй нь сонирхлын зөрчил бүхий хэлцэл хийгдэж байгаа эсэхийг тодорхойлох боломжгүй байна.

1.41. Аудитын түүвэрт хамруулсан зарим төрийн өмчит компанийн дүрэмд заасан эрх бүхий албан тушаалтны нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн жагсаалтыг огт гаргаагүй нь тухайн хуулийн этгээдийн ТУЗ-

⁵⁷ ЭЗХАХБ-ын удирдамжийн II бүлгийн Б хэсэгт

⁵⁸ төрийн өмчийн төлөөлөгч нь төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй тухайн хуулийн этгээдийн хэтийн төлөвлөгөөг тохиролцож, түүний хэрэгжилтийг хянаж, дүгнэхээс бусад хэлбэрээр өдөр тутмын удирдлагын үйл ажиллагаанд оролцохгүй.

⁵⁹ хувьцаа эзэмшигчдийн ээлжит болон ээлжит бус хурлыг зарлан хуралдуулах;

⁶⁰ компанийн гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, өөрчлөх, түүний бүрэн эрхийг тогтоох;

⁶¹ компанийн гүйцэтгэх удирдлагатай байгуулах гэрээний нөхцөл, түүнд олгох шагнал, урамшуулал, хариуцлагын хэмжээг тогтоох;

⁶² компанийн жилийн үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангийн талаар дүгнэлт гаргаж, түүнийг хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд танилцуулж батлуулах;

⁶³ компанийн дүрэмд өөрөөр заагаагүй бол ногдол ашгийн хэмжээ, түүнийг төлөх журмыг тодорхойлох;

⁶⁴ ЭЗХАХБ-ын (OECD, 2015) засаглалын удирдамжийн 7 дугаар бүлгийн А хэсэгт "Компанийн үйл ажиллагааг явуулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж, өмчлөгчдийн өмнө бүрэн хариуцлага хүлээх...", В хэсэгт

⁶⁵ тайлангийн хугацаанд компанийн эрх бүхий албан тушаалтанд олгосон шагнал урамшуулал, удирдлагын зардлын хэмжээ;

⁶⁶ Компани тухайн тайлангийн хугацаанд хийсэн сонирхлын зөрчилтэй хэлцлийн тоо, хэлцэл хийсэн этгээд, хэлцлийн үнийн талаарх мэдээллийг жилийн тайландаа тусган нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй

⁶⁷ төлөөлөн удирдах зөвлөлөөс хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлэж чадаагүй тохиолдолд энэ хуулийн арван нэгдүгээр бүлэгт заасан их хэмжээний хэлцлийг батлах;

⁶⁸ төлөөлөн удирдах зөвлөлөөс хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлэж чадаагүй тохиолдолд энэ хуулийн арван хоёрдугаар бүлэгт заасан сонирхлын зөрчилтэй хэлцлийг батлах;

⁶⁹ Компанийн эрх бүхий албан тушаалтан нь тухайн албан тушаалд томилогдсоноос хойш 10 хоногийн дотор өөрийн нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн жагсаалтыг гаргаж, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн нарийн бичгийн даргад өгөх бөгөөд уг жагсаалтад өөрчлөлт орсон тухай бүрд нь 10 хоногийн дотор компанид мэдэгдэнэ.

ийн аль нэг гишүүн, эсхүл хэд хэдэн гишүүн, тэдгээртэй нэгдмэл сонирхолтой этгээдтэй хэлцэл хийсэн эсэхийг тогтоох, гишүүнийг сонирхлын зөрчилгүй этгээд гэдгийг тогтоох нөхцөлийг бий болгоогүй байна.

Бүлэг 2.Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа үр ашигтай байна уу?

Хариулт: ТӨРИЙН ӨМЧИТ, ӨМЧИЙН ОРОЛЦООТОЙ 136 ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН 48.5 ХУВЬ БУЮУ 66 ХУУЛИЙН ЭТГЭЭД 681.1 ТЭРБУМ ТӨГРӨГИЙН АЛДАГДАЛТАЙ АЖИЛЛАСАН БАЙНА

Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээд нь эдийн засгийн зорилтод түвшнийг тодорхойлохдоо санхүүгийн үр дүнгийн шинжилгээнд бус өмнөх жилийн гүйцэтгэлд үндэслэн боловсруулдаг байна

2.1. ТБОНӨТ хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1-т заасан санхүүгийн төлөв, төлөвлөж байгаа ашгийг тооцоолохын тулд өмнөх жилүүдийн санхүүгийн гүйцэтгэлд шинжилгээ хийх, шинжилгээний үр дүнд үндэслэн төлөвлөгөөг боловсруулах хууль, эрх зүйн акт байхгүйгээс шалтгаалж, Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1⁷⁰ дэх хэсэгт заасан тасралтгүй байх зарчим хангагдахгүй байх байна.

2.2. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээд нь байгууллагын дунд хугацааны стратегийн бодлогогүйгээс тухайн жилийн санхүүгийн төлөв, төлөвлөж байгаа ашиг, төсөвт оруулах төлөвлөсөн ногдол ашиг зэргийг өмнөх жилийн гүйцэтгэлд үндэслэн боловсруулж баталж байгаа нь ирээдүйн эрсдэлийг удирдах боломжгүй, эдийн засгийн зорилтот түвшнийг жилийн дундуур дахин тодотгол хийх үндэслэл болж байна.

2.3. ТӨБЗГ-аас төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн зорилтын саналыг хэлэлцсэн, хянасан, өөрчлөлт оруулж нэгтгэсэн санал дүгнэлтийн хамт санхүү төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлдэггүй нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 21/1/.2/1/⁷¹ заалтыг хэрэгжүүлээгүй байна.

Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн орлого бүрдүүлэлт зорилтот түвшинд хүрсэн ч, орлогын төлөвлөлтийг судалгаа, тооцоололгүй төлөвлөж байна

2.4. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 147 хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны орлогын төлөвлөгөө 4.6-52.6 хувиар буюу орлого 307.8 тэрбум төгрөгөөр буурсан байна. Үүнд:

Хүснэгт 3. Хуулийн этгээдийн орлогын төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, (сая төгрөгөөр)

№	Салбар	Хуулийн этгээдийн тоо	2019 он		2020 он		2021 он	
			Батлагдсан төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Батлагдсан төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Батлагдсан төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл
1	Батлан хамгаалах	12	14.416.4	20.534.9	30.392.0	21.407.3	32.526.6	27.783.9
2	Байгаль орчин	7	1.812.0	2.776.3	4.488.1	3.586.4	6.655.9	3.157.7
3	Банк санхүү	6	741.917.7	739.024.2	822.493.5	682.621.0	710.018.6	668.466.4
4	Барилга	3	40.445.3	44.616.8	24.368.8	20.960.7	23.214.4	19.002.0
5	Боловсрол	16	176.413.2	226.119.9	162.863.9	205.417.5	174.686.3	271.579.7
6	Зам тээвэр	29	1.169.939.1	1.532.032.9	1.337.767.2	915.641.6	780.043.2	928.009.5
7	Засгийн үйлчилгээ	7	26.359.5	23.017.1	29.728.0	26.077.7	29.468.4	26.913.9
8	Соёл спорт	4	1.937.1	2.566.4	1.188.4	720.8	1.590.6	755.8
9	Уул уурхай	21	4.547.243.9	5.538.038.4	3.746.154.6	4.818.976.3	5.608.940.6	5.358.641.5
10	Харилцаа холбоо	6	87.055.0	94.801.0	95.562.1	95.357.5	99.780.2	99.972.4
11	Эрүүл мэнд	2	1.065.0	1.019.9	1.397.3	1.255.2	677.2	577.8
12	Эрчим хүч	29	1.841.160.4	1.909.366.1	2.183.014.1	2.129.621.9	2.182.303.1	2.222.301.2
13	Хөдөө аж ахуй	5	8.852.8	10.896.1	11.952.7	6.488.0	11.678.2	13.023.0
	Нийт дүн	147	8,658,617.4	10,144,810.2	8,451,370.6	8,928,131.8	9,661,583.2	9,640,184.7

Эх сурвалж: Аудитын багийн судалгаа, тооцоолол

Төрийн өмчит болон өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны үнэ тарифт Төрөөс үнийн зохицуулалтын бодлого барьж байгаагаас алдагдалтай ажиллах нөхцөл болж байна

⁷⁰ Аж ахуйн нэгж, байгууллага нягтлан бодох бүртгэлийн дараах зарчмыг баримтална:

⁷¹ Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн зорилтын саналыг хянаж, нэгтгэн санал дүгнэлтийн хамт санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад жил бүрийн 03 дугаар сарын 15-ны дотор хүргүүлнэ.

2.5. Уул уурхай, Эрчим хүч, Харилцаа холбоо, Батлан хамгаалахын салбарын орлого 3 жилийн хугацаанд өсөлттэй, Банк санхүү, Байгаль орчин, Зам тээврийн салбар тогтвортой байсан бол Барилга, Соёл спорт, Эрүүл мэндийн салбарын орлого эрс буурсан нь дараах шалтгаантай байна. Үүнд:

- Таван толгой түлш ХХК-ийн хувьд 2020-2021 онд засгийн газрын хуралдааны шийдвэрээр сайжруулсан түлшний үнийг 50-75 хувиар буюу 1 тонн шахмал түлшний үнийг 150 мянган төгрөгөөс 37.5 мянган төгрөг болгож үнийг хөнгөлсөн нь орлого бүрдүүлэлтэд сөргөөр нөлөөлж үйл ажиллагааны үндсэн орлого бүрдүүлэлт 2019 онд 57.1 хувь, 2020 онд 59.1 хувь, 2021 онд 27.0 хувиар тус тус буурсан
- Хөшгийн хөндийн нисэх онгоцны буудал ХХК-ийн хувьд шинэ нисэх буудлын менежмент хэрэгжүүлэх хамтарсан компанийн 49 хувийг эзэмших, хяналтыг хэрэгжүүлэн ажилладаг ба ногдол ашгийн орлого 2019-2021 огт авч байгаагүй бөгөөд үндсэн орлого бүрдүүлэлт 2020 онд 64.6 хувь, 2021 онд 75.6 хувиар тус тус буурсан
- Иргэний нисэхийн ерөнхий газар ТӨҮГ 2019-2021 онд дэлхий нийтийг хамарсан цар тахалтай холбоотойгоор үйл ажиллагааны үндсэн орлого (буулт хөөрөлтийн орлого, өнгөрөлтийн орлого) бүрдүүлэлт 2020 онд 74.2 хувиар, үндсэн бус орлого 2020 онд 76.9 хувиар тус тус буурсан байна.
- Монголын хөрөнгийн бирж ХК-ийн үйл ажиллагааны үндсэн орлого 2020 онд 47.1 хувь, үндсэн бус орлого 2019 онд 78.8 хувиар тус тус буурсан байна.
- Дэлхий нийтийг хамарсан цар тахалтай холбоотойгоор хэрэглэгчдийн худалдан авах чадвар, төлбөрийн чадвар буурч, үйл ажиллагаа доголдсонтой холбоотойгоор Баруун бүсийн эрчим хүчний систем ТӨХК, Дулааны 4-р цахилгаан станц ХК, Авто тээврийн үндэсний төв ТӨҮГ зэрэг компанийн орлого төвлөрүүлэлт буурсан гэх мэт шалтгаантай байна.

2.6. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 63 хуулийн этгээд ТБОНӨТ хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.3⁷², 20.1.7⁷³ дах хэсэг, Сангийн сайдын 2015 оны 343 дугаар тушаалаар баталсан "Аж ахуйн нэгж, байгууллагын санхүүгийн тайланд шинжилгээ хийх үлгэрчилсэн аргачлал"-ыг үндэслэн санхүүгийн тайланд иж бүрэн шинжилгээг хийхгүй байх нь өнгөрсөн үйл ажиллагааны үр дүнг харьцуулан үнэлэх, богино хугацааны оновчтой шийдвэр гаргах, төсөл хөтөлбөрийн үр ашгийг үнэлэх, мөн ирэх жилүүдийн төлөвлөгөөний төсөл үндэслэлгүй бэлтгэгдэх зэрэг сөрөг үр дагаврыг бий болгож байна.

Санхүүгийн үйл ажиллагааны үр ашгийн тооцоо, шинжилгээний үр нөлөөг дүгнэдэггүй байна

2.7. Аудитын түүвэрт хамруулсан зарим хуулийн этгээдээс 16 этгээд нь 2019-2021 оны 3 жилийн хугацаанд эдийн засгийн зорилтод түвшнийг үр ашигтай төлөвлөсөн, дараах 10 хуулийн этгээд (2019 онд 7, 2020 онд 10, 2021 онд 8 хуулийн этгээд) нь эдийн засгийн зорилтод түвшнийг алдагдалтай буюу үр ашиггүй төлөвлөж баталсан нь гүйцэтгэлийн үр дүнг дүгнэх, стратеги төлөвлөгөөний зорилтыг биелүүлэх, гүйцэтгэх удирдлагын ажлын үр дүнг үнэлэхэд сөрөг үр нөлөөтэй байна.

2021 оны жилийн эцсийн санхүүгийн тайлангийн дүнгээр Улсын төсөвт 42 хуулийн этгээдээс нийт 42.1 тэрбум төгрөгийн ногдол ашгийг төвлөрүүлэхээс 18.9 тэрбум буюу 41 хувийг бүрдүүлж байгаа нь хангалтгүй байна

2.8. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хувьцаат болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн 2019-2021 онд алдагдалтай ажилласан 28 этгээдэд Улсын Их хурлын 2021 оны 88 дугаар тогтоолд заасан "...төрийн эзэмшилд хамаарах эздийн өмчийн 1 хувьтай тэнцэх дүнгийн... хэмжээгээр ногдол ашгийг тооцвол ашиггүй ажилласан хуулийн этгээдийн эздийн өмчөөс Улсын төсөвт 21.6 тэрбум төгрөгийг төвлөрүүлэх магадлалтай байна.

2.9. Харин УИХ-ийн 2021 оны 88 дугаар тогтоолд заасан төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хувьцаат болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компаниас ашигтай ажилласан 18 этгээдийн төрийн эзэмшилд хамаарах эздийн өмчийн 1 хувьтай тэнцэх дүнгийн хэмжээгээр ногдол ашгийг тооцвол 30.1 тэрбум, мөн 19 этгээдийн цэвэр ашгийн 50 хувиар тооцвол 93.8 тэрбум, нийт 145.5 тэрбум төгрөгийн ногдол ашгийг 2023 оны Монгол Улсын төсөвт төвлөрүүлэх боломжтой байна.

Аудитын түүвэрт хамруулсан зарим хуулийн этгээд нь 2019-2021 онуудад их хэмжээний хэлцэл хийгээгүй байна

2.10. Хуулийн этгээдийн их хэмжээний хэлцэл хийх үйл ажиллагааг Компанийн тухай хуулийн 87 дугаар зүйлийн 87.1.1⁷⁴, 88⁷⁵ дугаар зүйл, 89 дүгээр зүйлийн 89.1⁷⁶, 16 дугаар зүйлийн 16.2.7⁷⁷ дах заалтын дагуу зохицуулахаар хуульчилсан бөгөөд аудитын түүвэрт хамруулсан хуулийн этгээдийн 2019-2021 оны санхүүгийн тайлангийн аудит хийж баталгаажсан санхүүгийн тайлангийн активын 25 хувьд оногдох дүн бүхий их хэмжээний хэлцэл хийгээгүй, 2019-2021 оны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, 2019-2021 оны жилийн эцсийн Монгол банкны ам.долларын хаалтын ханш

⁷² Үйлдвэрийн газрын захирал нь "Үйлдвэрийн газрын үйлдвэрлэл, санхүүгийн төлөвлөгөө боловсруулж, зохих байгууллагаар батлуулан биелэлтийг хангах" үүрэгтэй.

⁷³ Үйлдвэрийн газрын захирал нь тогтоосон журмын дагуу анхан шатны бүртгэлийг хөтөлж нягтлан бодох бүртгэлийн тайлан тэнцэл, статистикийн мэдээ гаргах ажлыг зохион байгуулж, тэдгээрийн үнэн зөвийг хариуцах үүрэгтэй.

⁷⁴ Хэлцэл хийхийн өмнөх сүүлийн балансын активын нийт дүнгийн 25 хувиас дээш зах зээлийн үнэтэй эд хөрөнгө, эд хөрөнгийн эрхийг худалдах, худалдан авах, захиран зарцуулах болон барьцаалахтай холбогдсон хэлцэл, эсхүл хоорондоо шууд холбоотой хэд хэдэн хэлцэл /компанийн өдөр тутмын үндсэн үйл ажиллагаатай холбогдсон хэлцэл үүнд хамаарахгүй/.

⁷⁵ Их хэмжээний хэлцэл хийх

⁷⁶ Компанийн энгийн хувьцааны 20 буюу түүнээс дээш хувийг дангаараа, эсхүл түүнтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээдтэй хамтран эзэмшиж байгаа хувьцаа эзэмшиж, компанийн эрх бүхий албан тушаалтан, түүнтэй нэгдмэл сонирхолтой этгээд нь өөрийн ажиллаж байгаа болон хувьцааг нь эзэмшиж байгаа компанитай дор дурдсан харилцаанд орсон бол компанитай. Эсхүл түүний хараат болон охин компанитай сонирхлын зөрчилтэй хэлцэл хийх этгээдэд тооцогдоно.

⁷⁷ компанийн дүрэмд тусгахаар энэ хуульд заасан бусад зүйл.

зэргийг харьцуулан 10 сая ам.доллараас дээш үнийн дүнгээс давсан хөрөнгө оруулалтын зардал гаргаагүй байна.

Төрийн өмчит болон өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн санхүүгийн ашигт ажиллагааны харьцаа зохистой түвшинд хангагдахгүй байна

2.11. Санхүүгийн эрсдэлийн шинжилгээ 26 үзүүлэлтээр 9 хуулийн этгээдэд хийхэд 8 нь “ДУНД” түвшний эрсдэлтэй буюу эрсдэлийн үнэлгээний үзүүлэлт 2.2-3.0 байсан бол Эрдэнэс Монгол ХХК-ийн эрсдэлийн үзүүлэлт бусдаас харьцангуй өндөр буюу 3.92 үнэлгээтэй байгаа тул тус компанийн санхүүгийн үзүүлэлтүүдийг сайжруулах шаардлагатай.

Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн зарим гишүүнд холбогдох хуулийг зөрчин шан харамж, урамшуулал, цалин хөлсийг олгосон байна

2.12. Төрийн өмчит, төрийн өмчийн оролцоотой 107 хуулийн этгээдийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдэд 2019-2021 оны байдлаар Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.12⁷⁸ дах заалтыг зөрчин 316.8 сая төгрөгийн урамшуулал, Засгийн газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолоор баталсан “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 3.7⁷⁹ дах заалтыг зөрчиж 29.8 сая төгрөгийн цалин хөлсийг тус тус олгосон байна.

Гүйцэтгэх удирдлагын урамшуулал цалинг байгууллагын ашигт ажиллагаатай уялдуулан олгоогүй байна

2.13. Аудитын судалгаанд хамрагдсан 13 салбарын төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 170 хуулийн этгээдэд 2021 оны жилийн эцсийн байдлаар нийт 68722 ажиллагсад, үүнээс удирдах албан тушаалд 2212 хүн ажилласан бөгөөд хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны чиглэл, салбарын онцлогоос хамаарч гүйцэтгэх удирдлагад олгож буй цалингийн хэмжээ харилцан адилгүй буюу нэг удирдах албан тушаалтанд дунджаар 3.1 сая төгрөгийн цалин олгосон байна. Тухайлбал:

2.14. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээд нь үйл ажиллагааны ашигт ажиллагаанд нийцүүлэн цалин, урамшуулал олгодоггүй, аудитын түүвэрт хамруулсан 9 хуулийн этгээд 2019-2021 оны хугацаанд алдагдалтай ажилласан байхад гүйцэтгэх удирдлагад 971.9 сая төгрөгийн үр дүнгийн урамшуулал олгосон нь цаашид тухайн хуулийн этгээдийн тогтвортой, хэвийн үйл ажиллагаанд сөрөг нөлөөг үзүүлэх эрсдэлтэй байна.

Нийгмийн хариуцлагын хүрээнд хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний үр нөлөөг үнэлээгүй байна.

2.15. Аудитын түүвэрт хамруулсан төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдээс авсан судалгааг бүрэн ирүүлсэн 70 хуулийн этгээд нийгмийн хариуцлагын хүрээнд 2019-2021 онд 578 арга хэмжээнд 657,842.1 сая төгрөгийг төлөвлөж, 559,364.5 сая төгрөгийг зарцуулснаар тайлагнасан боловч үр нөлөөг үнэлж дүгнээгүй, Нийгмийн хариуцлагын олон улсын стандарт ISO-26000, Монгол Улсын үндэсний “MNS-26000”-ийн 4 дэх хэсэгт⁸⁰ стандартыг үндэслэн төрийн өмчит өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн нийгмийн хариуцлагын хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээг төсөвлөх, үр дүнг нь тооцох шаардлагатай байна.

⁷⁸ Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнээр томилогдсон төрийн албан хаагч эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон цалин хөлснөөс бусад төрлийн шан харамж, урамшуулал авахыг хориглоно.

⁷⁹ Энэ журмын 3.6-д заасан цалин хөлсний хэмжээ тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны хүрээ, санхүү, эдийн засгийн байдлыг харгалзан Хувьцаа эзэмшигчдийн хурал тогтооно. Цалин хөлсний хэмжээ нь хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 2 дахин нэмэгдүүлснээс ихгүй байна.

⁸⁰ “Төрөөс компанийн нийгмийн хариуцлагын талаар баримтлах бодлого /2020-2027/-ын зорилго: Компанийн нийгмийн хариуцлагын нэгдсэн ойлголтыг нийгмийн бүх төвшинд бий болгож, сургалт, хэлэлцүүлгийг тогтмол зохион байгуулснаар ач холбогдол, ойлголтыг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн хувьд тогтвортой, нийгмийн зөв хандлагыг дэмжсэн, байгаль орчинд ээлтэй үйлдвэрлэлийг худалдан авалт, хөрөнгө оруулалт, хөнгөлөлттэй зээл, урамшууллын бодлогоор дэмжих эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, дотоодын олон олон улсын стандарт, зөвлөмжийг сайн дураар хэрэгжүүлэх компанийн тоог нэмэгдүүлж, бодлого, үйл ажиллагааг тогтвортой хөгжлийн зорилттой уялдуулан хэрэгжүүлэх төрийн байгууллагын чиг үүрэг, статусыг тодорхой болгох”

Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдаагүй 231 арга хэмжээнд 319.3 тэрбум төгрөгийг зарцуулсан байна

2.16. Аудитын явцад төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 146 хуулийн этгээдийн 2019-2021 оны хөрөнгө оруулалтын судалгаанаас үзэхэд 29 хуулийн этгээд хөрөнгө оруулалтын ажил төлөвлөөгүй, 117 хуулийн этгээд дээрх хугацаанд нийт 2270 арга хэмжээнд 10,902.7 тэрбум төгрөгийг төлөвлөж, 2108 арга хэмжээнд 5,543.3 тэрбум төгрөгийг зарцуулсан байна. Үүнд:

2.17. Хөрөнгө оруулалтын судалгаанд хамрагдсан 117 хуулийн этгээдийн хөрөнгө оруулалтын гүйцэтгэл өмнөх оноос 2020 онд 575.5 тэрбум төгрөгөөр өсөж, 2021 онд 324 тэрбум төгрөгөөр буурсан ч 50 хуулийн этгээд нь 2019-2021 оны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдаагүй нийт 231 арга хэмжээнд 319.3 тэрбум төгрөгийг (2019 онд 80 арга хэмжээг 109.7 тэрбум, 2020 онд 78 арга хэмжээг 172.2 тэрбум, 2021 онд 73 арга хэмжээг 37.4 тэрбум төгрөг) зарцуулсан байна.

Бүлэг 3.Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн хяналт үр нөлөөтэй байна уу?

Хариулт: ТӨРИЙН ӨМЧИТ ЗАРИМ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭД ХИЙСЭН ХЯНАЛТЫН ҮР ДҮН, ҮР НӨЛӨӨГ ТООЦДОГГҮЙ, ХЯНАЛТЫН ТАЙЛАНГ ХЭЛЭЛЦЭЖ БАТЛААГҮЙГЭЭС ШАЛГАЛТЫН АЧ ХОЛБОГДОЛ, ҮР НӨЛӨӨГ БУУРУУЛСАН БАЙНА.

3.1 Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн салбарын онцлог, үйл ажиллагааны чиглэл, санхүү, эд хөрөнгийн ашиглалт, үйл ажиллагааны үр дүнд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, бусад хууль, дүрэм, журмын хүрээнд Төрийн аудитын байгууллага, хөндлөнгийн аудитын компани, ЗГХЭГ, Монгол банк, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Сангийн яам, салбарын яам, ТӨБЗГ-аас холбогдох хяналт, шалгалтыг хийж байна.

Төрийн өмчит зарим хуулийн этгээд хийсэн хяналт шалгалтын тайланг хэлэлцэж батлаагүйгээс хяналт ач холбогдолгүй, үр нөлөөгүй болсон байна

3.2. ТӨБЗГ-аас 2019-2021 онд хийсэн хяналт шалгалтын мөрөөр авах арга хэмжээний талаар нийт 60 тогтоол гаргасан бөгөөд шалгалтаар илэрсэн алдаа, зөрчил, түүнийг арилгах арга хэмжээний жагсаалтыг баталж, дотоод хяналтыг сайжруулах, хариуцлага тооцох зэрэг хугацаатай үүрэг, чиглэлийг өгч, тогтоолын биелэлтийг тухайн хуулийн этгээдээр гаргуулсан боловч хяналт шалгалтын үр өгөөжийг нэгтгэн дүгнэх, шалгалтын үр дүн, үр нөлөөг тооцдоггүйгээс шалтгаалан хяналт шалгалтад хамруулсан зарим хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд хийсэн дараагийн хяналт шалгалтаар зөрчлийн хэмжээ өссөн байна.

3.3. Сангийн яам ТБОНӨТ хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.15⁸¹ дах хэсгийг үндэслэн 2019-2021 онд зарим төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд төлөвлөгөөт, төлөвлөгөөт бус хяналт шалгалтыг хийж, хяналт шалгалтын дүн, тайланг гаргасан боловч яамны Дотоод аудитын хороо зарим хяналт шалгалтын тайланг хэлэлцэж батлаагүйгээс ач холбогдлыг бууруулах, алдаа, зөрчлийг цаг алдалгүй таслан зогсоох боломжгүй болж, хяналтын үр нөлөө гараагүй байна.

3.4. ТӨБЗГ-аас 2016-2021 оны хооронд хийсэн хяналт шалгалтын дүнгээс үзэхэд 12 салбарын 87 хуулийн этгээдийн эд хөрөнгийн ашиглалтад Сангийн яам, ТӨБЗГ-тай хамтран хяналт шалгалтыг хийгээгүй нь ТБОНӨТ хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.4-т "Сангийн яам нь төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагатай хамтран төрийн өмчит хуулийн этгээдийн аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагаанд баримтын иж бүрэн шалгалтыг 2 жил тутам нэгээс доошгүй удаа заавал хийх ба шалгалтын дүнг хамтран хэлэлцэж шаардлагатай арга хэмжээ авна" гэж заасныг хэрэгжүүлээгүй байна

3.5. Аудитын явцад төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд Засгийн газрын тохируулагч, хэрэгжүүлэгч агентлаг, мэргэжлийн байгууллага, хуулийн этгээдийн ТУЗ-өөс дотоод аудит, хяналт шалгалтыг хийсэн эсэх судалгааг гаргуулахад судалгаанд хамрагдсан 11 салбарын⁸² 133 хуулийн этгээдээс 39 хуулийн этгээдийн 2019-2021 оны үйл ажиллагаанд хяналт шалгалтыг хийж нийт 1626-2172 зөвлөмжийг өгсөн ч, хяналт шалгалтын үр дүнгээр тухайн хуулийн этгээдэд ямар үр нөлөө бий болсныг 22 хуулийн этгээд буюу 56.4 хувь нь тооцдоггүй байна

⁸¹Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нийт төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны санхүүгийн үр дүн, тэдгээрээ төсвийн байгууллагын санхүү болон мөнгөн хөрөнгийн гүйлгээнд нөлөөлөх байдал, ажлын үр дүнд хяналт тавина.

⁸²эрчим хүч, зам тээвэр, байгаль орчин, банк, даатгал, барилга, батлан хамгаалах, уул уурхай, харилцаа холбоо, засгийн нийтлэг үйлчилгээ, соёл спорт, хөдөө аж ахуйн салбар

Төрийн өмчит зарим хуулийн этгээд төрийн болон сонгосон хөндлөнгийн аудитын компаниас өгсөн зөвлөмжийг хангалтгүй хэрэгжүүлж байна.

3.6. Төрийн аудитын байгууллага, сонгосон хөндлөнгийн аудитын компаниас тухайн жилийн санхүүгийн тайланг баталгаажуулах явцад өгсөн зөвлөмжийг зарим хуулийн этгээд хангалтгүй биелүүлснээс үр нөлөө гараагүй нь аудитын уламжлалт эрсдэлийг нэмэгдүүлж, хэрэглэгчдэд хүрэх санхүүгийн мэдээллийн бодитой, үнэн зөв, найдвартай байдлыг бууруулж байна.

Зарим хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн дэргэдэх аудитын хорооны хяналт хангалтгүй, хуульд заасан чиг үүргийг бүрэн хэрэгжүүлдэггүй байна

3.7. Аудитын судалгаанд хамрагдсан төрийн өмчит 70 компанийн ТУЗ-ийн 32 нь нэр дэвшүүлэх хороо, 36 нь аудитын хороо, 30 нь цалин урамшууллын хороод нь 2019-2021 онд хуульд заасан асуудлаар хуралдаж шийдвэр гаргадаг гэж тайлагнасан ч Компанийн тухай хуульд заасан хороодын хэлэлцэх асуудлыг бүрэн хэлэлцдэггүй нь хороодын үйл ажиллагаа хангалтгүй байна.

Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн дэргэдэх аудитын хороо гүйцэтгэх удирдлагын дэргэдэх дотоод хяналтын үйл ажиллагаанд үнэлэлт өгөх үүргийг хэрэгжүүлээгүй байна

3.8. Төрийн өмчит зарим хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн дэргэдэх аудитын хороо нь Компанийн тухай хуульд заасан 81 дүгээр зүйлийн 81.4.1-т “компанийн нягтлан бодох бүртгэлийн бодлого, бүртгэлийг олон улсын стандартад нийцүүлэх, дотоод хяналтын болон эрсдэлийн удирдлагын үйл ажиллагаа, санхүүгийн тайлан, санхүү, эдийн засгийн бусад мэдээллийн үнэн бодит байдалд хяналт тавих”, санхүүгийн тайлангийн аудитаар өгсөн зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хянах, гүйцэтгэх удирдлагын дэргэдэх дотоод хяналтын үйл ажиллагаанд үнэлэлт өгөх үүргийг хэрэгжүүлээгүй байна.

Засгийн газрын тогтоолоор хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх удирдлагыг нээлттэй сонгон шалгаруулахаар заасан боловч зарим хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх захирлыг сонгох үйл явц нээлттэй бус байна

3.9. Төрийн өмчит зарим хуулийн этгээд Компанийн тухай хуулийн 76 дугаар зүйлийн 76.1.8⁸³, 76.1.9⁸⁴, 81 дүгээр зүйлийн 81.6.1-т “ТУЗ-ийн дэргэдэх цалин урамшууллын хороо нь ...гүйцэтгэх удирдлага болон бусад эрх бүхий албан тушаалтны цалин, урамшууллын талаар баримтлах бодлогыг батлах, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавих”, 86 дугаар зүйлийн 86.5.5-д “ТУЗ-ийн дэргэдэх нэр дэвшүүлэх хороо нь “гүйцэтгэх захиралтай байгуулах гэрээний нөхцөлийг боловсруулах” гэж заасан үүргээ бүрэн хэрэгжүүлээгүй, хороодын ажлын үр дүн хангалтгүй байна.

3.10. Дэлхийн зарим улсад төрийн өмчит хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх захирлыг сонгох, чөлөөлөх хоёр механизм байдаг бөгөөд манай улс ихэвчлэн төрийн байгууллагаас сонгох, чөлөөлөх механизмыг ашигладаг байна.

Дотоод хяналтын үр дүн хангалтгүй, дотоод хяналтын үйл явцад эрсдэлийн үнэлгээг хийдэггүй, гүйцэтгэх удирдлага үйл ажиллагааны эрсдэлийг удирдах боломжгүй байна

3.11. Төрийн өмчит зарим хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх удирдлага дотоод хяналтыг хэрэгжүүлэхийн тулд дотоод хяналтын ажилтныг томилж, жил бүрийн төлөвлөгөөг батлан гүйцэтгэлд нь хяналт тавин ажилладаг боловч эрсдэлийн удирдлагын бодлого, журам боловсруулж мөрдөх, хяналт шалгалтын ажлыг төлөвлөхдөө эрсдэлийн үнэлгээ хийх, дотоод хяналтын үйл явцад мониторинг хийх зэрэг ажил хангалтгүй, дотоод хяналтыг гүйцэтгэх үйл явц бүрэн хэрэгжээгүйгээс гүйцэтгэх удирдлага эрсдэлийг удирдах боломжгүй байна.

3.12. ТБОНӨТ хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.12⁸⁵ заалтыг зөрчсөн, “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд Төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 5 дугаар зүйлийн 5.3 дах хэсэгт “Төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх этгээд хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хуралд биечлэн оролцоогүй, төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх үүргийг зохих ёсоор биелүүлээгүй бол тухайн сарын цалин хөлсийг олгохгүй” гэж заасны хэрэгжүүлээгүй нь зарим хуулийн этгээдийн эрсдэлийн удирдлага, дотоод хяналт сул байна.

3.13. Аудитын явцад төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх удирдлагын дэргэдэх дотоод хяналт, хуулийн этгээдийн ТУЗ-өөс дотоод аудит, хяналт шалгалтыг хийсэн эсэх судалгаанд хамрагдсан 11⁸⁶ салбарын 133 хуулийн этгээдээс 57 хуулийн этгээд нь 2019-

⁸³компанийн гүйцэтгэх удирдлагыг сонгох, өөрчлөх, түүний бүрэн эрхийг тогтоох;

⁸⁴компанийн гүйцэтгэх удирдлагатай байгуулах гэрээний нөхцөл, түүнд олгох шагнал, урамшуулал, хариуцлагын хэмжээг тогтоох;

⁸⁵Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнээр томилогдсон төрийн албан хаагч эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон цалин хөлснөөс бусад төрлийн шан харамж, урамшуулал авахыг хориглоно.

⁸⁶ Аудитын явцад төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх удирдлагын дэргэдэх дотоод хяналт, хуулийн этгээдийн ТУЗ-өөс дотоод аудит, хяналт шалгалтыг хийсэн эсэх судалгаанд эрчим хүч, зам тээвэр, байгаль орчин, банк, даатгал, барилга, батлан хамгаалах, уул уурхай, харилцаа холбоо, засгийн нийтлэг үйлчилгээ, соёл спорт, хөдөө аж ахуйн салбар хамрагдсан

2021 онд хяналт шалгалтыг хийж нийт 4375-5039 зөрчлийг арилгах зөвлөмж өгсөн гэж тайлагнасан ч, 33 хуулийн этгээд буюу 57.9 хувь нь хяналт шалгалтын үр дүн, үр нөлөөг тооцоогүй нь хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх удирдлага санхүү, үйл ажиллагааны эрсдэлийг удирдаж чадаагүй байна.

3.14. Засгийн газрын 2011 оны 311 дүгээр тогтоолоор баталсан “Аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйл ажиллагаанд дотоод хяналт, шалгалтыг зохион байгуулах нийтлэг журам”-д дотоод хяналтын үйл явцын үр нөлөөг үнэлэх, мониторинг хийх зохицуулалтыг тусгаагүйгээс Дотоод хяналтын үйл явцад мониторинг хийхгүй байгаа нь тухайн байгууллагын хяналтын тогтолцоог сайжруулах, хяналтын үр нөлөөг үнэлэх боломжгүй болгож байна.

Засгийн газрын тогтоолоор татан буугдсан хуулийн этгээдийн мэдээлэл өөрчлөгдөөгүй, төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хэлбэрийг давхардуулан бүртгэх, шинээр бүртгэж буй хуулийн этгээдийг хуулийн дагуу тогтоол, шийдвэрийг үндэслэн бүртгэхгүй байна

3.15. Засгийн газрын 2018 оны 9, 304 дүгээр тогтоолоор Авто замын тоног төхөөрөмжийн түрээс ТӨХК /РД:5083613/, Авдрантхайрхан ТӨААТҮГ /РД:2683857/-ыг татан буулгах, өөрчлөн байгуулах тогтоол гарсан боловч улсын бүртгэлд бүртгэлтэй, Засгийн газрын 2014 оны 4 дүгээр тогтоолоор Улаанбаатар АЗЗА ХК /РД:2584808/-ийг хуваах замаар Баянчандмань-АЗЗА ТӨХК/ РД:3867056/, Налайх-АЗЗА ТӨХК /РД:5845424/ болгон байгуулсан байхад Улаанбаатар АЗЗА ХК-ийн мэдээллийг улсын бүртгэлийн хуулийн этгээдийн бүртгэлээс хасаагүй, Засгийн газрын тогтоолоор байгуулаагүй хуулийн этгээдийг улсын бүртгэлд УТҮГ, ТБАГУТҮГ-аар бүртгэсэн нь ТБОНӨТ хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5⁸⁷ дахь заалттай нийцэхгүй байна.

Төрийн өмчит хуулийн этгээд оролцогч талтай харилцах бодлогыг тодорхойлоогүй, оролцогч талын эрхийг хүлээн зөвшөөрч олон нийтэд нээлттэй тайлагнах тогтолцоог бүрдүүлээгүй байна

3.16. Төрийн өмчит хуулийн этгээд холбогдох хууль, хамтын хэлэлцээгээр баталсан оролцогч талаас⁸⁸ зөвхөн ажилчид, харилцагч, хэрэглэгчийн гэрээгээр хүлээсэн үүргийн хэрэгжилтийн талаарх тоон үзүүлэлтийг бэлтгэн тайлагнадаг бөгөөд оролцогч талтай харилцах харилцаанд баримтлах бодлогыг тодорхойлоогүй, оролцогч талын эрхийг хүндэтгэх, хэрхэн хүлээн зөвшөөрч олон нийтэд нээлттэй тайлагнах тогтолцоог бүрдүүлж чадаагүй, нэгдсэн үйл ажиллагаа, үр дүнгийн тайлан байхгүй нь оролцогч талын эрхийг хэрхэн хангаж, ямар арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байгаа нь тодорхойгүй байна.

3.17. Компанийн тухай хуульд СЗХ-ны 2014 оны 162 дугаар тогтоолоор баталсан “Компанийн засаглалын кодекс”-т заасан эрсдэлийн удирдлага, дотоод хяналт, мэдээллийн ил тод байдал, оролцогч тал болох ажилчид, зээлдүүлэгч, харилцагч, ханган нийлүүлэгч, иргэд олон нийтийн эрх ашгийг бүрэн тусгаагүй байна.

3.18. ЭЗХАХБ-ын засаглалын удирдамжид төрийн өмчит хуулийн этгээд оролцогч талтай харилцах харилцаагаа биржид бүртгэлтэй хувийн компанийн адил явуулж, компанийн засаглалын оролцогч талын талаарх зарчмыг мөрдлөг болгох, хууль, дүрэм, хамтын гэрээгээр тогтоосон оролцогч талуудын эрхийг бүрэн дүүрэн хүндэтгэх, олон талт оролцогч талын оруулах хувь нэмрийг хүлээн зөвшөөрч, тэдэнтэй идэвхтэй хамтран баялгийг бүтээгч хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхийг уриалж, оролцогч талууд өөрийн эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд, тэднийг чухал, найдвартай мэдээллээр байнга хангаж байх нөхцөлийг Төрийн өмчит хуулийн этгээдээс шаардах ёстой гэж зөвлөдөг байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой нийт 316 хуулийн этгээд нь албан ёсны цахим хуудасгүйгээс нээлттэй мэдээллийг цахим хэлбэрээр байршуулж нийтлэх нөхцөл бүрдээгүй, компанийн засаглал олон нийтэд ил тод, нээлттэй биш байна

3.19. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 99, орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой 47 хуулийн этгээд нь байгууллагын үйл ажиллагааг олон нийтэд мэдээлэх зорилготой цахим хуудсыг ашигладаг ч хуулийн этгээдийн ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлагын мэдээлэл үйл ажиллагааны тайлан, эрсдэлийг удирдах бодлого чиглэл, мөрдөгдөж буй дүрэм, журам, хяналт шалгалтын үр дүн олон нийтэд нээлттэй биш байна.

3.20. Аудитын явцад хийсэн судалгаагаар төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 68, орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой 248 нийт 316 хуулийн этгээд албан ёсны цахим хуудасгүй, мэдээллийн ил тод байдлыг тайлагнах журамгүй байгаа нь Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд заасан мэдээллийг ил тод мэдээлэх үүргийг хэрэгжүүлээгүй, төрийн өмчид хяналт тавих болон олон нийт, хэрэглэгчдийг шаардлагатай мэдээллээр хангаагүй, хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг хамгаалах, шийдвэр гаргалтад сөрөг нөлөө үзүүлэх магадлалтай байна.

⁸⁷ хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн өмчит хуулийн этгээдийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах тухай шийдвэр гаргах, түүний дүрмийг батлах;

⁸⁸ Оролцогч тал гэдэг нь төрийн өмчит болон өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн хувьд хувьцаа эзэмшигч, ТУЗ-ын гишүүд ажилчдаас эхлээд төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, бэлтгэн нийлүүлэгч, худалдан авагчид гэх мэт маш олон талын этгээдүүд.

3.21. Засгийн газрын 2022 оны 201 дүгээр тогтоолоор баталсан “Нээлттэй мэдээллийг цахим хэлбэрээр байршуулж нийтлэх, шинэчлэх, хяналт тавих нийтлэг журам”-ыг төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд бүр бүрэн мөрдөж хэвшүүлэх бөгөөд ЭЗХАХБ-аас гаргасан удирдамжийн III бүлгийн Б хэсэгт төрийн өмчийн хуулийн этгээд бүх хувьцаа эзэмшигчдийн хувьд дээд зэргийн ил тод байдлыг сахих ёстойг зөвлөсөн байна.

Төрийн өмчит хуулийн этгээд их хэмжээний хэлцлийн талаар жилийн тайланд тусган холбогдох хууль, засаглалын кодексийн дагуу нийтэд ил тод, нээлттэй мэдээлэх үүргээ хэрэгжүүлээгүй байна

3.22. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн хараат бус гишүүн Компанийн тухай хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 79.3.2-т “Компанийн үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдлыг хангах талаар гүйцэтгэх удирдлагад үүрэг өгч, хэрэгжилтийг хянах, холбогдох этгээдээс шаардах” гэж заасны дагуу гүйцэтгэх удирдлагад үүрэг чиглэл өгсөн тохиолдол байхгүй, Үнэт цаасны зах зээлийн хуульд заасан Үнэт цаас гаргагчийн нийтлэг үүрэгт заасан олон нийтэд мэдээлэх үүргийг төрийн өмчит хувьцаат компаниуд бүрэн хэрэгжүүлэхгүй байна.

3.23. Аудитын түүвэрт хамруулсан төрийн өмчит хуулийн этгээд Хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд ТУЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшсэн иргэний тухай танилцуулга, компанийн нэгдмэл сонирхолтой этгээд, ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлагын зардал, цалин урамшууллын мэдээллийг танилцуулдаггүй, ТУЗ нь Компанийн тухай хуулийн 89 дүгээр зүйлийн 89.5-д “компани тухайн тайлангийн хугацаанд хийсэн сонирхлын зөрчилтэй хэлцлийн тоо, хэлцэл хийсэн этгээд, хэлцлийн үнийн талаарх мэдээллийг жилийн тайландаа тусган нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй”, 88 дугаар зүйлийн 88.4-д “компани нь тухайн тайлангийн хугацаанд хийгдсэн их хэмжээний хэлцэл, түүний үнэ зэргийг улирал, жилийн тайлангийн тодруулгад тусгах замаар нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй” гэсэн заалтыг тус тус хэрэгжүүлээгүй байна.

Зарим төрийн өмчит хуулийн этгээдийн эрх бүхий албан тушаалтны авлига, ашиг сонирхлын тухай мэдээллийг байгууллагын цахим хуудаст байршуулж олон нийтэд бүрэн мэдээлдэггүй байна

3.24. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ёс зүйн асуудлыг зөвхөн ажилтнуудын хувьд тодорхойлсноос бус удирдлага, түүний шийдвэр гаргалт, бусад оролцогч талуудтай харилцах харилцаанд ёс зүйтэй байх ойлголтыг дүрэм, журамд тусгаагүйгээс төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх, хуулийн этгээдийн үндсэн үйл ажиллагааг удирдах, зохион байгуулах болон бизнесийн үйл ажиллагаа, өрсөлдөөн, эдийн засгийн харилцааны өргөн хүрээний ёс зүйн хандлагыг тодорхойлох боломжгүй байна.

3.25. Аудитын түүвэрт хамруулсан төрийн өмчит хуулийн этгээдүүд “Ажилтны ёс зүйн дүрэм”, “Ёс зүйн зөвлөл”-ийн үйл ажиллагааны дүрмийг батлан мөрдсөн ч компанийн үйл ажиллагаанд ёс зүйн хэм хэмжээг зохицуулсан Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3⁸⁹, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Компанийн тухай хуулийн 84 дүгээр зүгээр зүйлийн 84.1-т⁹⁰ заасан эрх бүхий албан тушаалтны авлига, ашиг сонирхлын тухай мэдээллийг байгууллагын цахим хуудаст байршуулан олон нийтэд бүрэн мэдээлдэггүй байна.

3.26. ЭЗХАХБ-ын Компанийн засаглалын зарчимд төрийн өмчит болон өмчийн оролцоотой байгууллага нь өөрийн үйл ажиллагаанд ёс зүйн өндөр шаардлагыг тавьж оролцогч талуудад эрх, тэгш, ёс зүйтэй хандах нь зохистой, ёс зүйн дотоод дүрэм журмыг боловсруулахдаа олон талт оролцогчдыг бүхий л үйл ажиллагаанд нийцүүлэх, төрийн өмчит хуулийн этгээдэд аудит хийх, компанийн засаглалын стандартуудтай нийцэж буй эсэхэд хяналт тавих тайлагналын системтэй болохыг зөвлөдөг байна.

3.27. ЭЗХАХБ-ын “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалын удирдамж”-д хувьцаа эзэмшигчийн хувьд төр нь “Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны талаарх тайланг тогтмол боловсруулах, жилийн нэгтгэсэн тайланг хэвлэн нийтэлж байх” талаар зөвлөсөн бөгөөд ЭЗХАХБ-аас хийсэн 2020 оны судалгаанд оролцогч⁹¹ зарим улс, орны төрийн өмчит хуулийн этгээдийн нэгтгэсэн тайлангийн аль нэг хэлбэрийг цахимаар олон нийтэд нээлттэй байршуулдаг байна.

Бүлэг 4. ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН КОМПАНИЙН ЗАСАГЛАЛЫГ ХӨГЖҮҮЛЭХ ТӨРИЙН БОДЛОГО БАЙХГҮЙГЭЭС ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА ҮР АШИГГҮЙ БАЙНА

4.1. Улсын хэмжээнд орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой 295 хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд 2019-2021 онд нийт 1,649.7 тэрбум төгрөгийн орлогыг бүрдүүлж,

⁸⁹ Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3-төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан;

⁹⁰ Компанийн тухай хуулийн 84 дүгээр зүйлийн 84.1-Компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлагын багийн гишүүн, гүйцэтгэх захирал, санхүүгийн албаны дарга, ерөнхий нягтлан бодогч, ерөнхий мэргэжилтэн, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга зэрэг компанийн албан ёсны шийдвэрийг гаргахад болон гэрээ, хэлцэл хийхэд шүүд болон шүүд бусаар оролцдог этгээдийг компанийн эрх бүхий албан тушаалтанд тооцно.

⁹¹ ЭЗХАХБ-аас хийсэн судалгаанд 32 улс орон оролцсон.

үйл ажиллагааны зардалд 1,790.8 тэрбум төгрөгийг зарцуулж, 203.0 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай ажилласан байна.

Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа, засаглалын зохицуулалтыг хуульд тусгаагүй, хууль нь компанийн засаглалыг хөгжүүлэх хэрэгцээ шаардлагыг хангахгүй байна

4.2. ТБОНӨТ хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.5-д заасны дагуу ТӨБЗГ орон нутгийн өмчийг удирдах, ажилд мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх бүрэн эрхтэй боловч орон нутгийн түвшинд чиг үүргээ хэрхэн, яаж хэрэгжүүлэх, тус хуулийн 66 дугаар зүйлд тусгасан хяналт шалгалтын тогтолцоонд хуулийн этгээдийн удирдлага, үйл ажиллагааны орлого, зардлыг оновчтой төлөвлөсөн эсэхэд хэрхэн хяналт тавих зэргийг нарийвчлан зохицуулаагүй байна.

4.3. ТБОНӨТ хуульд орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газрын ТУЗ-ийн бүтэц, үйл ажиллагаа, эрх, үүргийг тусгаагүй, тэдгээрийн асуудлыг орон нутгийн өмч гэсэн агуулгаар нь аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын бүрэн эрхэд хамааруулснаас шалтгаалан компанийн засаглал сул, үйл ажиллагаа нь эдийн засгийн хувьд үр дүнгүй байна.

Аймаг, нийслэлийн эрх бүхий байгууллагын ажлын уялдаа холбоо сул, хууль, эрх зүйн орчин бүрдээгүйгээс орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа зохистой түвшинд хэрэгжихгүй байна

4.4. Аймгийн ИТХ, Засаг дарга нарын орон нутгийн өмчийн талаарх бүрэн эрхийг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 77⁹², 78⁹³ дугаар зүйлд тусгасан боловч орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг хэрхэн зохицуулах асуудлыг тодорхой тусгаагүйгээс дараах асуудлууд үүссэн байна. Тухайлбал:

5. Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн өмчийн төлөөллийг хэрхэн хэрэгжүүлэх заалт тодорхойгүйгээс аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын тогтоолоор журам баталж, мөрдүүлсэн;
6. Хуулийн 79 дүгээр зүйлд "Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд нь энэ хуулийн 14, 16, 17, 21 дүгээр зүйлд заасан эрх эдэлнэ" гэж заасан боловч орон нутгийн төсөвт үйлдвэрийн газар, орон нутгийн өмчит аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газрын ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны талаар тусгаагүйгээс ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны зардал, гишүүдэд олгох урамшууллыг төлөвлөж, зарцуулаагүй;
7. Хуулийн 29⁹⁴-т заасны дагуу ашиглалтын шаардлага хангахгүй болсон эд хөрөнгийг дуудлага худалдаагаар худалдах үйл ажиллагааг зохион байгуулах зардал тухайн эд хөрөнгийн үнэ өртгөөс хэтэрч, борлуулагдахгүйд хүрч, агуулах, байранд удаан хугацаагаар хадгалах, үнэ цэнэ буурч үнээгүйдэх;
8. Хуулийн 19.1.2⁹⁵-д заасны дагуу тухайн шатны Засаг дарга харьяа байгууллагын гүйцэтгэх удирдлагатай гэрээ байгуулан ажиллаж байгаа боловч зарим дүүрэгт тус заалт хэрэгжихгүй, зорилтот түвшнийг тусгасан гэрээг байгуулдаггүйгээс үйл ажиллагааны үр ашигт сөргөөр нөлөөлөх;
9. СЗХ-ны 2014 оны 08 дугаар тогтоолоор баталсан "Хөрөнгө оруулалтын менежментийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрлийн болон үйл ажиллагааны журам"-ын 2.2.7⁹⁶-д заасны дагуу нягтлан бодогч, аудит хийх эрх бүхий иргэнийг дотоод хяналтын ажилтнаар ажиллуулахаар заасан нь шалгуур хангасан боловсон хүчин олдохгүй байдгаас шалтгаалан хүний нөөцийн хомсдол үүсэх, давхар ажил эрхлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн;
10. Засгийн газрын 2019 оны 138 дугаар тогтоолоор баталсан "Түрээсийн орон сууцыг өмчлүүлэх журам"-ийн 2.2.2⁹⁷-т заасны дагуу орон нутгийн компанийн хувьд өөрийн эзэмшилд байгаа орон сууцыг өмчлүүлэхдээ 5 жилээс дээш жилийн хугацаа олгож чадахгүй байгаа нь нийгмийн хамгийн хүнд нөхцөлтэй иргэдийн хувьд хугацаа бага байх тусам сард төлөх төлбөрийн хэмжээ ихсэж өрийн дарамтад орох, хуримтлагдсан өр төлбөр үүсэх.

Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн хувь эзэмшлийг хэрэгжүүлэх төрийн эрх бүхий байгууллага, Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бодлого, шийдвэр үр нөлөө багатай, хэрэгжилт хангалтгүй байна

4.9. Орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдүүд 2019-2021 оны хугацаанд онд 9,311.2 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө, 1,757.5 тэрбум төгрөгийн өр төлбөр, 604.8 тэрбум төгрөгийн авлагатай, нийт 539.3 тэрбум төгрөгийн зардал гаргаж нийт 60.5 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай ажилласан нь эргэлтийн бус хөрөнгө ихтэй хуулийн этгээдийн элэгдлийн зардал, нийгэмд чиглэсэн үйлчилгээ эрхэлдэг хуулийн этгээдийн үнэ тарифын зохицуулалт байна.

⁹²Орон нутгийн өмчийн талаарх иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрх

⁹³Орон нутгийн өмчийн талаарх Засаг даргын бүрэн эрх

⁹⁴Төрийн өмчийн үл хөдлөх хөрөнгийг хувьчлалаас гадуур худалдахад Засгийн газрын, төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үндсэн хөрөнгөд хамаарах хөдлөх хөрөнгийг төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын, бусад эд хөрөнгийг тухайн хуулийн этгээдийн шийдвэрээр гагцхүү дуудлага худалдаагаар худалдаж болно.

⁹⁵Аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газрын захирлыг / цаашид "захирал" гэх/ томилохдоо гэрээ байгуулна. Гэрээнд дараах нөхцөлийг тусгана: эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлж, хүргэх түвшин

⁹⁶Менежментийн компани нь ТУЗ-өөс томилогдсон 3-аас доошгүй гишүүнтэй дотоод хяналтын албатай байх бөгөөд гишүүдийн 1-ээс доошгүй нь аудитын үйл ажиллагаа явуулах эрх авсан.

⁹⁷Түрээслэгч нь түрээсийн төлбөрөөс гадна түрээсэлж байгаа үлс, орон нутгийн төсөв, орон нутгийг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгөөр баригдсан орон сууцны үнийг 5 хүртэлх жилийн хугацаанд, гадаад, дотоодын зээл, буцалтгүй тусламж, хувийн хэвшлийн хөрөнгөөр баригдсан орон сууцны үнийг 15 хүртэлх жилийн хугацаанд тус тус сар бүр хуваарийн дагуу хэсэгчлэн төлж, түрээсийн орон сууцаа худалдан авч өмчлөх.

Орон нутгийн өмчит зарим хуулийн этгээд эдийн засгийн зорилтот түвшнийг төлөвлөхдөө санхүүгийн үйл ажиллагааны үр ашгийн тооцоо, шинжилгээг хийдэггүй байна

4.10. Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдүүд зорилтот түвшний саналыг боловсруулахдаа өмнөх оны гүйцэтгэл, цалин норм, норматив үйлчилгээний үнэ, тарифыг баталсан шийдвэр, салбарын статистик мэдээллийг үндэслэн боловсруулдаг боловч санхүүгийн үйл ажиллагааны үр ашгийн тооцоо, шинжилгээг хийхгүй нь ихэнх орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдэд орон тооны бие даасан эдийн засагч байхгүйгээс нягтлан бодогч хариуцан гүйцэтгэдэг тул ажлын ачаалал их, тооцоо судалгааг нарийвчлан гаргах мэргэжлийн үр чадвар дутмаг зэргээс шалтгаалдаг байна.

Орон нутгийн өмчит зарим үйлдвэрийн газар үйл ажиллагааны эдийн засгийн үзүүлэлт, зорилтот түвшнийг боловсруулаагүй байна

4.11. Зарим орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд ТБОНӨТ хуулийн 21.4, 21.2⁹⁸-т заасны дагуу 2019-2021 оны эдийн засгийн үзүүлэлт, зорилтот түвшний саналаа боловсруулж, аймаг, нийслэлийн өмчийн асуудал хариуцсан байгууллагад хүргүүлээгүй, аймаг, нийслэл, дүүргийн ИТХ-аар батлуулаагүй, хуулийн этгээдийн эдийн засгийн үзүүлэлт, зорилтот түвшнийг эрх бүхий байгууллага хянахдаа орлогын хэмжээ, эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх талаар өөрчлөлт оруулаагүй, үндэслэлтэй эсэхийг хянасан баримт нотолгоо байхгүй байна.

Их хэмжээний хэлцэл болон сонирхлын зөрчил бүхий гэрээний үр ашиг бага байна

4.12. Орон нутгийн өмчит НОСК ХХК, УБХОМК ХХК, ОУХЛТ ХК-ийн эрх бүхий албан тушаалтнууд Компанийн тухай хуулийг зөрчин өөрийн болон эрх бүхий албан тушаалтан, тэдгээртэй нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн жагсаалтыг хөтөлж, сонирхогч этгээд үзэх боломжоор хангаагүй байна.

Удирдлагын болон үйл ажиллагааны зардлыг үндэслэлтэй төлөвлөөгүй, арвилан хэмнэлттэй зарцуулахгүй байна

4.13. Зарим орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд 2019-2021 онд удирдлагын болон үйл ажиллагааны зардлыг оновчтой төлөвлөөгүй, баталсан төлөвлөгөөг хэтрүүлэн арвилан хэмнэлттэй зарцуулсан зардлын өсөлтөд дараах хүчин зүйлүүд нөлөөлж байна. Үүнд:

- Усны үнэ тарифт өөрчлөлт орсон;
- Ажиллагсдын цалингийн зардал өссөн;
- Банктай байгуулсан гэрээний дагуу төлбөр хураах үйлчилгээний хөлс 1 өрхөд ногдох хэмжээ нэмэгдсэн, пос машинаар хураах орлогын дүн өссөн тул банкны үйлчилгээний зардал өссөн;
- Интернэтийн орчинд ажиллах ABIS борлуулалтын программыг нэвтрүүлсэнтэй холбогдуулан интернэтийн хурдын нэмэгдүүлэх шаардлагатай байгаа тул харилцаа холбооны зардлыг өссөн;
- Эрчим хүчний зохицуулах хороо цахилгааны тарифыг 2019 оны 3 сараас эхлэн нэмсэн;
- Үндсэн хөрөнгийн элэгдлийн зардал нэмэгдсэн байна;
- Шатахуун, шатах тослох материалын зардал нэмэгдсэн.

4.14. Аудитын явцад орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтны 2021 оны цалингийн сангийн өсөлтөд судалгаа хийж үзэхэд удирдах албан тушаалтны цалин өмнөх оноос 10.8 тэрбум төгрөг буюу 12.6 хувиар, гүйцэтгэх албан тушаалтны цалин 258.9 тэрбум төгрөг буюу 4.3 хувиар тус тус өссөн, зарим орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд байгууллагын дотоод журмыг зөрчиж, хүчингүй болсон дотоод журмыг үндэслэн урамшуулал олгосон байна.

Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд төлөвлөөгүй хөрөнгө оруулалт хийснээс үр ашиг гарахгүй байна

4.15. Орон нутгийн өмчит зарим хуулийн этгээд нэн шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын ажлын судалгааг гаргаж, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд тусгадаггүйгээс үр ашиггүй төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн байна. Тухайлбал:

- Өвөрхангай аймгийн Уртын гэгээ ОНӨААТҮГ-ын данс бүртгэлд тусгасан 410.0 сая төгрөгийн дансны үнэтэй Чулууны үйлдвэрийг тоног төхөөрөмжийг ажиллуулах мэргэжлийн боловсон хүчин дутмаг, цахилгааны болон дулааны шугам сүлжээ татах шаардлагатай зэрэг шалтгааны улмаас одоог хүртэл зориулалтын дагуу ашигладаггүй;
- Дархан-Уул аймгийн Дархан-Ус суваг ХК хэзээ, ямар хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжих нь тодорхойгүй ажилчдын 9 давхар орон сууцны барилга болон ажилчдын хүүхдийн цэцэрлэгийн барилга барих ажлын зургийн зардалд нийт 122.0 сая төгрөг зарцуулсан;
- Завхан аймгийн Амь ус трейд ХХК хэрэгцээ шаардлагыг судалгаагүйгээр байгууллагын үйлчилгээний автомашин байхад Соната-6 суудлын автомашин 9.0 сая төгрөгөөр худалдаж авсан.

⁹⁸Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн зорилтын саналыг хянаж, нэгтгэн санал дүгнэлтийн хамт санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад жил бүрийн 03 дугаар сарын 15-ны дотор хүргүүлнэ.

Дотоод хяналтын тогтолцоо оновчгүй, хяналт үр нөлөөгүй, мэдээллийн ил тод байдал бүрэн хангагдахгүй байна

4.16. Орон нутгийн өмчийн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд салбар яам, СЗХ, ИТХ, ЗДТГ, МХГ, ОНӨГ, НДХ, Татварын хэлтэс зэрэг байгууллагаас хяналт хэрэгжүүлж, санхүүгийн үйл ажиллагаанд ТАГ, Дотоод аудитын газар, албадаас санхүүгийн тайланд аудит хийж, илэрсэн зөрчлийг арилгуулах, үр ашгийг дээшлүүлэх талаар зөвлөмж өгсөн боловч хэрэгжилт, үр нөлөө хангалтгүй байна.

Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд төрийн байгууллагаас хэрэгжүүлсэн хяналт шалгалтаас өгсөн үүрэг, даалгаврыг бүрэн хэрэгжүүлээгүй байна

4.17. Улсын хэмжээнд орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдэд санхүүгийн хяналт шалгалтыг хийдэг боловч алдаа, зөрчил жил бүр давтан гарсаар байгаа нь аудитын мөрөөр авах арга хэмжээг хэрэгжүүлээгүйтэй холбоотой байна.

Төлөвлөн удирдах зөвлөлийн дэргэдэх аудитын хорооноос орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт хангалтгүй байна

4.18. Архангай, Баян-Өлгий, Баянхонгор, Булган, Говь-Алтай, Говь-Сүмбэр, Дорноговь, Дундговь, Завхан, Орхон, Өвөрхангай, Өмнөговь, Сэлэнгэ, Сүхбаатар, Увс, Хөвсгөл аймгийн орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд дотоод хяналтын нэгжийг байгуулан журам, төлөвлөгөөг баталсан боловч ТУЗ-ийн дэргэдэх Дотоод аудитын хороо хуульд заасан чиг үүргээ бүрэн хэрэгжүүлээгүй, хороодын үйл ажиллагаа жигдрээгүй, Аудитын хороо ажлын үр дүнг тооцсон эсэх нь тодорхойгүй, Архангай, Дархан-Уул, Дорнод, Сүхбаатар, Төв, Увс, Ховд, Хэнтий аймгийн орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд ТУЗ-ийн дэргэдэх Дотоод аудитын нэгжийг байгуулаагүй байна.

4.19. Нийслэлийн орон сууцны корпорац ХК, Улаанбаатар хотын хөгжлийн корпорац ХК, Үндэсний цэцэрлэгт хүрээлэн ОНӨТҮГ, Зорчигч тээврийн нэгтгэл, Улаанбаатар зам засвар, арчлалтын газар, Хот тохижилтын газар, Орон сууц нийтийн аж ахуйн удирдах газар зэрэг хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн хяналтыг хэрэгжүүлээгүй байна.

Зарим орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх удирдлагын дэргэдэх дотоод аудитын нэгж байхгүй байна

4.20. Орон нутгийн өмчит зарим хуулийн этгээдийн удирдлагын дэргэдэх дотоод хяналт хангалтгүй, Архангай, Баян-Өлгий, Баянхонгор, Булган, Говь-Алтай, Говь-Сүмбэр, Дархан-Уул, Дорноговь, Дорнод, Завхан, Орхон, Өвөрхангай, Өмнөговь, Сүхбаатар, Увс, Ховд, Хэнтий аймгийн орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх удирдлагын дэргэдэх Дотоод аудитын хороо хяналтыг бүрэн хэрэгжүүлээгүй байна.

Төрийн байгууллагуудын мэдээлэл уялдаагүйгээс орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн мэдээ, судалгаа, тайлан мэдээ зөрүүтэй байна

4.21. Төрийн байгууллагуудын мэдээлэл уялдаагүйгээс орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн судалгаа, тайлан мэдээ зөрүүтэй, шилэн дансаар холбоотой мэдээллийг ил тод, нээлттэй олон нийтэд хүргэдэг боловч хэрэгжилт харилцан адилгүй, хуулийн этгээдүүд харьяалах орон нутгийн дээд шатны байгууллагуудын удирдлага, чиглэлийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг боловч зарим хуулийн этгээдийн тайлан мэдээ зөрүүтэй байгаа нь дараах нөхцөл байдлаас шалтгаалж байна.Тухайлбал:

- Орон нутгийн өмчийн хуулийн этгээдийн бүртгэл, үйл ажиллагаатай холбоотой нэгдсэн мэдээллийн сан бүрдээгүй;
- ЗДТГ, ОНӨГ-т дүүргийн харьяа орон нутгийн өмчийн байгууллагын мэдээлэл, судалгаа, нэгдсэн мэдээллийн бааз шинэчлэлт хийгдээгүй;
- Холбогдох байгууллагуудын хамтарсан хяналт шалгалтын дүн мэдээ, тайланг харьяа байгууллагад хүргүүлж, үр дүнг тооцох ажил хангалтгүй;
- ЗДТГ болон ОНӨГ-т харьяа орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдүүд нь холбогдох тайлан мэдээг харилцан солилцож өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа мөрддөггүй, захирлын тушаал, удирдах зөвлөлийн шийдвэр зэргийг мэдээлдээгүй;
- ИТХ-ын тогтоол шийдвэрийг орон нутгийн харьяа газрууд хэрхэн хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаагаас орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа зохистой түвшинд хэрэгжихгүй байна.

Орон нутгийн өмчит зарим хуулийн этгээд мэдээллийн ил тод, нээлттэй байдлыг ханган ажиллахгүй байна

4.22. Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн үндсэн үйл ажиллагаа, хүний нөөц, төсөв, санхүү, төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангалтгүй, нийт 2361 мэдээллийг шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсан байршуулахаар байгаа боловч мэдээлэл байршуулах үүргийн хэрэгжилт 2019 онд 90.4 хувь, 2020 онд 71.4 хувь, 2021 онд 88.6 хувийг эзэлж байгаа нь өмнөх онуудаас мэдээллийг ил тод байршуулах үзүүлэлт буурч, хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна.

2.3 Аудитын үр дүн:

Аудитын явцад төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд нийт 7,651.0 тэрбум төгрөгийн 562 алдаа, зөрчлийг илрүүлж, арвилан хэмнэлт, үр ашигтай, үр нөлөөтэй байдлыг дээшлүүлэх талаар 1,738.0 тэрбум төгрөгийн 241 зөвлөмж, аймаг, нийслэлийн аудитын байгууллага нь орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн болон орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчит 42 хуулийн этгээдэд 0.3 тэрбум төгрөгийн төлбөрийн акт, 176 хуулийн этгээдэд 46.4 тэрбум төгрөгийн албан шаардлагыг холбогдох байгууллага, албан тушаалтнуудад хүргүүлээ.

“Компанийн засаглалын талаарх хууль, эрх зүйн шинэтгэл нь нийгмийн зохицуулалтаас хоцорсон, төрийн өмчийн бодлого тогтворгүй, хяналт сул байгаагаас өмчийн өгөөж, үр ашиг хангалтгүй байна” гэсэн ерөнхий дүгнэлтийг өгч, Монгол Улсын Ерөнхий сайдад 6, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт 1, Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газарт 3, Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд 3 зөвлөмжийг тус тус өглөө.

Дүгнэлт

Аудитын дүнд үндэслэн дараах дүгнэлтийг гаргаж байна. Үүнд:

1. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой компанийн засаглалыг үнэлэх тусгайлсан аргачлалгүй, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд төрийн өмчит компанийн ангилалгүй, компанийн засаглалыг хөгжүүлэхэд хууль, эрх зүйн шинэтгэл нь нийгмийн зохицуулалт, хэрэгцээг хангаагүйгээс уг хууль нь зорилтоо хангах зохицуулалт болж чадахгүй болсон байна.
2. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /OECD/-аас гаргасан “Компанийн засаглалын үр ашиг бүхий тогтолцооны үндсийг бүрдүүлэх, Хувьцаа эзэмшигчдийн эрх, бүх хувьцаа эзэмшигчид адил, тэгш хандах ба өмчлөлийн үндсэн чиг үүрэг, Мэргэжлийн хөрөнгө оруулагч, үнэт цаасны зах зээл болон бусад зуучлагч, Компанийн засаглалд оролцогч талын хүлээх үүрэг, Мэдээллийн нээлттэй, ил тод байдлын, Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг хариуцлага” гэсэн үндсэн 6 зарчмыг бүрэн нэвтрүүлээгүй, компанийн засаглалын кодексийн хэрэгжилт хангалтгүйгээс олон улсын нийтлэг шаардлагад нийцсэн сайн засаглалыг хөгжүүлж чадахгүй байна.
3. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой 107 хуулийн этгээдийн 62 нь төвлөрсөн бус өмчийн загвартай, төрийн өмчийн болон засаглалыг хөгжүүлэх бодлого нэгдмэл бус, хуулийн этгээдийн дүрэмд өмчлөгчийн эрх, үүрэг, төрийн зохицуулалтын чиг үүргийн зааг ялгааг тусгаарлаагүйгээс тэдгээрийн эрх, үүргийн хэрэгжилтэд хариуцлага тооцох, хяналт тавих боломж бүрдээгүй, төрийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх явцад ашиг сонирхол давхцах үр дагаврыг үүсгэж болзошгүй байна.
4. Засгийн газраас салбарын яам, хэрэгжүүлэгч агентлагт хуулийн этгээдийн дүрмийг батлах үүргийг хууль зөрчин шилжүүлсэн, зарим хуулийн этгээдийн хэлбэрийг олон дахин өөрчилж, хуулийн этгээдийг татан буулгаж шилжүүлсэн ч холбогдох тогтоолд өөрчлөлт оруулаагүй зэрэг хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулаагүйгээс хариуцлагын чадамжийг сулруулсан байна.
5. Улсын бүртгэлд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд заагаагүй хариуцлагын хэлбэрээр, Засгийн газрын тогтоолд тусгаагүй хуулийн этгээдийг тус тус бүртгэсэн, татан буугдсан хуулийн этгээдийн мэдээллийг өөрчлөөгүй зэрэг эрх бүхий этгээд хууль зөрчиж шийдвэр гаргасан нь хариуцлагын механизм үйлчлэхгүй байх эрсдэлийг дагуулж байна.
6. Төлөөлөн удирдах зөвлөл Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас /OECD/-аас гаргасан “Компанийн засаглалын үр ашиг бүхий тогтолцооны үндсийг бүрдүүлэх, Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг хариуцлага” зарчмуудыг баримталж ажиллаагүйгээс тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны үндсэн чиглэл, стратегийг тодорхойлох, компанид үнэ цэнэ, үр ашиг, бүтээмж нэмэгдүүлэх бодлогын асуудлыг хэлэлцдэггүйгээс хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа тогтвортой, үр ашигтай байх боломжийг алдагдуулж байна.
7. Эрх бүхий зарим байгууллагууд төрийн хувь эзэмшлийн талаарх чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хуульд нийцүүлж шийдвэр гаргаагүй, төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлагын дотоод хяналтын үр дүн хангалтгүй, хяналтын үйл явцад эрсдэлийн үнэлгээг хийдэггүйгээс хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны эрсдэлийг бүрэн удирдах боломжгүй байна.
8. Ихэнх хуулийн этгээдийн гүйцэтгэх удирдлага засаглалын үр ашиг бүхий тогтолцооны үндсийг бүрдүүлээгүйгээс тухайн жилийн эдийн засгийн зорилтот түвшний төсвийг дунд хугацааны

төлөвлөгөө, санхүүгийн үр ашгийн шинжилгээний үр дүнд үндэслэн бодитой төлөвлөдөггүй, санхүүгийн үйл ажиллагааны зохистой харьцаа хангагдаагүй, ашигт ажиллагаатай уялдуулан гүйцэтгэх удирдлагад урамшуулал цалинг тооцож олгоогүй зэрэг нь санхүүгийн үр нөлөө, эрсдэлийг удирдах боломжгүй байна.

9. Сангийн яам, Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар нь хийсэн хяналт шалгалтын ажлын үр дүнг нэгтгэн дүгнээгүй, үр нөлөөг тооцдоггүй, зарим шалгалтын тайланг хэлэлцэж батлаагүйгээс хяналт ач холбогдолгүй болж зөрчил давтан гарах эрсдэлийг бий болгож байна.
10. “Компанийн засаглалын кодекс”, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллагаас /OECD/-аас гаргасан “Компанийн засаглалд оролцогч талын хүлээх үүрэг, Мэдээллийн нээлттэй ил тод байдал” зарчмыг баримтлаагүйгээс хуулийн этгээд нь оролцогч талтай харилцах бодлогыг тодорхойлоогүй, оролцогч талын эрхийг хүлээн зөвшөөрч олон нийтэд нээлттэй тайлагнах тогтолцоог бүрдүүлээгүй, албан ёсны цахим хуудасгүйгээс мэдээлэл нь олон нийтэд ил тод, нээлттэй бус байна.
11. Ихэнх хуулийн этгээд нь Компанийн тухай хууль, засаглалын кодексийн дагуу сонирхлын зөрчилтэй болон их хэмжээний хэлцлийн мэдээллийг үйл ажиллагааны тайланд тусган хувьцаа эзэмшигчид, нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн жагсаалтыг олон нийтэд тус тус мэдээлэх үүргээ хэрэгжүүлээгүй нь авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх нөхцөлийг бүрдүүлээгүй байна.
12. Олон улсын хэмжээнд ялангуяа Азийн хөгжиж буй орнуудад төрийн өмчит хуулийн этгээдэд шинэчлэл хийх, компанийн үйл ажиллагааг сайжруулахад зөвхөн өмч хувьчлал хийхээс гадна хуулийн этгээдийн засаглалыг сайжруулах, бүтцийн өөрчлөлт хийх, үр ашиг, санхүүгийн сахилга бат, үйл ажиллагааны тогтвортой ил тод байдлыг хангах, олон нийтийн хяналтад оруулах, зах зээл дэх төрийн оролцоог бууруулах зэрэг олон аргыг хэрэглэж байгааг анхаарах хэрэгтэй байна.

Зөвлөмж

Аудитын дүн, дүгнэлт нотлох зүйлст үндэслэн дараах зөвлөмжийг өгч байна. Үүнд:

Монгол Улсын Ерөнхий сайд-д

1. Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн компанийн засаглалыг хөгжүүлэхэд хууль, эрх зүйн орчны шинэтгэлийг нийгмийн зохицуулалтад нийцүүлэн шинэчлэх;
2. Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн компанийн сайн засаглалыг хөгжүүлэхэд дэмжлэг болох олон улсын нийтлэг шаардлага Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /OECD/-аас гаргасан компанийн засаглалын үндсэн 6 зарчим, төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалын удирдамж болон төрийн секторын засаглалын зарчмыг бүрэн нэвтрүүлж, үр нөлөөг бий болгох;
3. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн өмчийн загвар, төрийн өмчийн бодлого, төрийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх нэгдмэл бодлогыг хэрэгжүүлэх, төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хувьцаат, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн дүрэмд өмчлөгчийн болон төрийн зохицуулалтын чиг үүргийн зааг ялгааг тусгаж, төрийн үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох;
4. Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн нөхцөл байдлыг урьдчилан судалж, тодорхойлсны үндсэн дээр үүсгэн байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, хуульд заасан хариуцлагын хэлбэрт нийцүүлэн улсын бүртгэлд бүртгэх, хуулийн этгээдийн зорилтот түвшин, түүний биелэлт, санхүүгийн тайлангийн мэдээлэл бүхий улсын хэмжээний цогц мэдээллийн нэгдсэн цахим санг бий болгох, мэдээлэл солилцох, системийн хөгжүүлэлт хийх ажлын уялдааг хангах үүргийг холбогдох төрийн байгууллагад хариуцуулах;
5. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд заасан Засгийн газрын бүрэн эрхийг зөрчиж салбарын яам, эрх бүхий байгууллагаас төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийг байгуулсан зөрчилд хяналт тавьж, холбогдох хуулийг үндэслэн шийдвэр чиглэл гаргах;
6. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн алдагдалтай ажиллаж байгаа шалтгааныг тодорхойлж, төрөөс бодлогоор зохицуулж буй зарим шийдвэр чиглэлийг салбарын онцлогт нийцүүлэн ялгамжтай байдлаар гаргах, зах зээлийн зарчмын дагуу хуулийн этгээд нь үйл ажиллагаагаа явуулах бололцоог бүрдүүлэх.

Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын дарга-д:

1. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийг холбогдох хуульд заасан хэлбэр, ангилалд нийцүүлэн хяналт тавьж улсын бүртгэлд бүртгэх, эрх бүхий төрийн захиргааны төв

байгууллагатай хуулийн этгээдийн мэдээлэл солилцох уялдааг хангах, улсын хэмжээний цогц мэдээллийн нэгдсэн цахим санг бий болгох санал хүсэлтийг эрх бүхий байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлэх.

Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газрын дарга-д:

1. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд заасан төрийн өмчийн эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, хамгаалах, хяналт тавих үүргийг Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллага /OECD/-аас гаргасан төрийн өмчит хуулийн этгээдийн засаглалын удирдамж, төрийн секторын засаглалын зарчмыг үндэслэн бүрэн хэрэгжүүлж, үр нөлөөг бий болгох;
2. Төрийн болон төрийн өмчит хуулийн этгээдийн дунд хугацааны стратеги төлөвлөгөө, эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлт, зорилтот түвшин, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, өмнөх тайлант хугацааны үр дүнд шинжилгээ хийхэд нэгдсэн арга зүйгээр хангах, санхүүгийн шинжилгээнд үндэслэн гаргасан төсөв, төлөвлөгөөг хянаж, батлах, хуульд заасан бусад үүргийг бүрэн хэрэгжүүлж ажиллах;
3. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн өөрчлөгдсөн, татан буугдсан мэдээллийг солилцох, хуулийн этгээдийн зорилтот түвшин, түүний биелэлт, санхүүгийн тайлангийн мэдээлэл бүхий улсын хэмжээний цогц мэдээллийн нэгдсэн цахим санг бий болгох санал хүсэлтийг эрх бүхий байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлэх.

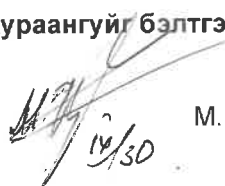
Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн ТУЗ-ийн дарга, захирал, дарга нарт:

1. Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд нь Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2022 оны 145 дугаар тогтоолоор баталсан "Компанийн засаглалын кодекс"-т заасан үлгэрчилсэн загварыг үндэслэн салбарын болон байгууллагын үйл ажиллагааны онцлогт нийцүүлэн холбогдох бодлогын баримт бичгүүдийг боловсруулан баталж, мөрдөж хэвших;
2. Төрийн болон төрийн өмчит хуулийн этгээд нь дунд хугацааны стратеги төлөвлөгөө, эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлт, зорилтот түвшин, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, өмнөх тайлант хугацааны үр дүнд шинжилгээ хийж, санхүүгийн шинжилгээнд үндэслэн гаргасан төсөв, төлөвлөгөөг Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад хүргүүлж, холбогдох санал, өөрчлөлтийг тусган, баталсан төлөвлөгөөний дагуу үйл ажиллагааг явуулах;
3. Төрийн өмчит, өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийг үндэслэн байгууллагын үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод мэдээлэх цахим хуудсыг бий болгож, хөтөлж хэвших.

Гурав. Баталгаажуулалт:

Тайлангийн хураангуйг бэлтгэсэн:

Ахлах аудитор



М.Наранжаргал

Чанарын хяналт хийсэн:

Аудитын менежер



Б.Долгорсүрэн

Аудитын Гуравдугаар газрын
захирал, тэргүүлэх аудитор



Д.Энхболд

Танилцаж зөвшөөрсөн:

Монгол Улсын Ерөнхий аудиторов
орлогч, Тэргүүлэх аудитор



Я.САРАНСҮХ

2022.10.11