



ҮНДЭСНИЙ АУДИТЫН ГАЗАР

Аудитын сэдэв: Хүүхдийн зуслангийн хувьчлал, хууль тогтоомжийн нийцэл аудит
Аудитын код: ГНАГ-2023/29-НА-НА

Аудит хийсэн үндэслэл, бүрэн эрх: Аудитыг Төрийн аудитын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3-т заасан бүрэн эрхийн хүрээнд МУЕА-ын 2023 оны А/02 дугаар тушаалаар баталж, А/67 дугаар тушаалаар нэмэлт өөрчлөлт оруулсан “Төрийн аудитын байгууллагын 2023 онд хийх аудитын төлөвлөгөө”-г үндэслэн нэгдсэн удирдамжаар гүйцэтгэв.

АУДИТЫН ГОЛ ДҮГНЭЛТ: Хүүхдийн зуслангийн хувьчлах шийдвэрүүд хууль тогтоомжид бүрэн нийцээгүй, гэрээнд оролцогч талууд үүргээ хангалтгүй биелүүлснээс зарим хүүхдийн зуслан зориулалтын дагуу үйл ажиллагаа явуулаагүй байна.

Тайланг хүргүүлсэн этгээд: Хөдөлмөр, Нийгмийн хамгааллын яам, Хүүхэд, гэр бүлийн хөгжил, хамгааллын ерөнхий газар

Нэмэлт мэдээлэл, мэдээллийн эх сурвалж: Тайланг НТАГ-ын <http://audit.mn/> веб сайтаас үзнэ үү.

Хаяг: УБ хот, Чингэлтэй дүүрэг, Бага тойруу-3, Засгийн газрын IV байр

2023.12.12

Аудитын харилцан хамаарал:

Монгол Улсад анхны хүүхдийн зуслан 1926 онд үйл ажиллагааг явуулан эхлүүлж 1970-1990 оны хооронд “Бүхнийг хүүхдийн төлөө” гэсэн уриан дор нэгдэл, сангийн аж ахуй, үйлдвэр, албан байгууллагууд хүүхдийн зусланг олноор байгуулж, төрийн өмчит хүүхдийн зуслангийн чиглэлээр ажиллуулж эхэлсэн байна.

Улсын хэмжээнд хүүхдийн зуслангийн бүртгэлтэй нийт 48 зуслан байна. Үүнээс 2023 оны байдлаар 43 зуслан үйл ажиллагаа явуулж тухайн жилд 53,309 хүүхэд зуслангийн хөгжлийн хөтөлбөрт хамрагдаж, 5 зуслан тухайн жилд үйл ажиллагаа явуулаагүй байна.

Хүүхэд өсвөр үеийнхний сурч хөгжих, ур чадвар олгох, амралт, чөлөөт цагаа зөв боловсон өнгөрүүлэх, сургалт амралтыг тодорхой бодлого чиглэлтэйгээр явуулах зорилгоор удирдлага зохион байгуулалтын арга хэмжээг авч жил бүр хүүхдийн зусланд зорилтод хөтөлбөрийн дор хүүхдүүдийг хамруулдаг байна.

Төрийн өмчид бүртгэлтэй байсан хүүхдийн зуслангийн хувьчлах үйл ажиллагааг зохион байгуулсан байгууллагуудаар дурдвал. ТӨБЗГ-т 3, Нийслэлд 9, аймгуудад 12 бүртгэлтэй нийт 24 хүүхдийн зуслангуудыг газрууд эрх бүхий байгууллагын шийдвэрийг үндэслэн хүүхдийн зуслангуудыг хувьчилсан байна.

Аудитын төлөвлөлтийн явцад судалсан баримт, материал, урьдчилсан дүн шинжилгээнд үндэслэн аудитын ерөнхий эрсдэлийг “Дунд” гэж үнэлсэн.

Аудитын зорилго, хамарсан хүрээ:

Хүүхдийн зуслангийн хувьчлал хууль тогтоомжид нийцсэн эсэхэд аудит хийн дүнг холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд танилцуулж, олон нийтэд мэдээлэхэд аудитын зорилго чиглэгдсэн. Дээрх зорилгыг хангахын тулд дараах дэд зорилтын хүрээнд аудитыг гүйцэтгэсэн. Үүнд:

- Хүүхдийн зусланг хувьчилсан шийдвэрүүд холбогдох хууль, тогтоомжид нийцсэн эсэх;
- Хүүхдийн зусланг хувьчлах үйл ажиллагаа холбогдох хууль, тогтоомжийн дагуу явагдсан эсэх;
- Хувьчилсан шийдвэр, гэрээний биелэлтийг дүгнэж, үр дүнг нь тооцсон эсэх.

Аудитын хамарсан хүрээ:

Аудитад шалгагдагч байгууллагаар Монгол Улсын Засгийн газар, ХНХЯ болон аймаг, нийслэл, дүүргүүдийн Засаг дарга, тэдгээрийн харьяа төрийн байгууллага, албан тушаалтны 1991-2023 он хүртэлх хүүхдийн зуслангийн хувьчлалд хамаарах үйл ажиллагааг хамруулж, холбогдох шийдвэр, архивын баримт, материалд үндэслэн шалгалаа.

Мөн төрийн өмчит хүүхдийн зусланг хувьчилж авсан иргэн, хуулийн этгээдээс тодруулга мэдээлэл авч, хувьчлалтай холбоотой шийдвэр, гэрээний оролцогч талуудын хүлээсэн чиг үүргийн хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийх байдлаар аудитад хамруулсан.

Аудитын явцад гарсан хүндрэл, бэрхшээл:

Аудитад хамрагдсан хүүхдийн зуслангууд 1991-2016 онд хувьчлагдсан. Тус зуслангуудын хувьчлалтай холбоотой зарим баримт, материалууд архивын сан хөмрөгт бүрэн хадгалагдаагүй байна. Иймд ТӨБЗГ-аас “Болор”, МЦХ-аас “Сансар”, НИТХ-аас “Борнуур хөдөлмөр амралтын зуслан”, “Нарлаг”, “Соёл”, Дундговь аймгаас “Монгол хүүхдийн хуучин пионерын зуслан”, Говьсүмбэр аймгаас “Сансар”, Завхан аймгаас “Даян-Очир”, Сэлэнгэ аймгаас “Арцат”, “Гүн нуур”, Төв аймгаас “Төв-Өгөөмөр” хүүхдийн зуслангуудыг хувьчлал үйл ажиллагаа холбогдох хууль, тогтоомжид нийцсэн эсэхэд бүрэн дүгнэлт өгөх боломжгүй байсан тул хуулийн байгууллагад өгч шалгуулахаар шийдвэрлэв.

Аудитын гол үр дүн:

Аудитын дэд зорилт Бүлэг 1. Хүүхдийн зусланг хувьчилсан шийдвэрүүд холбогдох хууль, тогтоомжид нийцсэн эсэх

Хариулт: Хүүхдийн зусланг хувьчлахдаа хуульд заасан арга, хэлбэрийг сонгож хувьчилсан боловч зарим зуслангуудыг түрээсийн давуу эрхээр хувьчилсан, эрх бүхий байгууллагаас гаргасан шийдвэр нь холбогдох хууль, тогтоомжид нийцээгүй байна.

Нийт зуслангийн 20 буюу 83.3 хувь нь хувьчлалын арга, хэлбэрийг ӨХТХ, ТБОНӨТХ-д нийцүүлэн сонгожээ. Харин Төв аймгийн “Борнуур хөдөлмөр амралтын зуслан”, “Мөрөөдөл”, Баян-Өлгий аймгийн “Зост” зусланг түрээсийн давуу эрхээр хувьчилсан нь ТБОНӨТХ болон УИХ-ын 2002 оны 56 дугаар “Нийгмийн салбарт өөрчлөлт, шинэчлэл, хувьчлал хийх үндсэн чиглэл батлах тухай” тогтоолд заасан арга, хэлбэртэй нийцэхгүй байна.

ОНӨ-т хүүхдийн зуслангуудыг хувьчлах шийдвэрийг гаргахдаа холбогдох байгууллагуудаас санал оруулж, аймгуудын ИТХ-ын жагсаалтаар Завхан аймаг “Даян-Очир” зуслан, Увс аймаг “Хархираа” зуслан, Төв аймаг “Төв-Өгөөмөр”, Өвөрхангай аймаг “Цагаан залаа” зуслангуудыг баталсан байна. Харин Говьсүмбэр аймаг “Сансар” зуслан, Баян-Өлгий аймаг “Зост” зуслан, Дорнод аймаг “Энх” зуслан, Сэлэнгэ аймаг “Арцат”, “Гүн нуур” зуслан, Хэнтий аймаг “Хэрлэн”, Төв аймаг “Мөрөөдөл” зуслан зуслангуудыг хувьчлахдаа ТӨХ-той зөвшилцөлгүйгээр аймгуудын ИТХ-аар хувьчлах шийдвэр гаргасан нь ТБОНӨТХ-ийн 77 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 3 дах заалттай нийцээгүй байна.

Аудитын дэд зорилт Бүлэг 2. Хүүхдийн зусланг хувьчлах үйл ажиллагаа холбогдох хууль, тогтоомжийн дагуу явагдсан эсэх

Хариулт: Хүүхдийн зусланг хувьчлахдаа зарим зуслангийн сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг хуулийн дагуу зохион байгуулаагүй, хөрөнгийн үнэлгээг хийхдээ хувьчлах доод үнийг бодитой тооцоогүй байна.

Дорнод аймгийн “Энх”, Хэнтий аймгийн “Хэрлэн”, Увс аймгийн “Хархираа” хүүхдийн зуслангуудын төрийн өмчийг хувьчлахдаа сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа хууль, тогтоомжийн дагуу явуулсан байна. Харин Баян-Өлгий “Зост”, Өвөрхангай аймгийн “Цагаан залаа”, Төв аймгийн “Мөрөөдөл” зуслангуудын өмч, эд хөрөнгийг хувьчлахдаа ТБОНӨТХ-ийн 341 дүгээр зүйлийн дагуу хувьчлах аргыг бүрэн тодорхойлохгүйгээр хувьчилсан байна.

¹ 34 дүгээр зүйл. Хувьчлах арга, түүнийг тодорхойлох

Говьсүмбэр аймгийн “Сансар”, Завхан аймгийн “Даян-Очир”, Сэлэнгэ аймгийн “Арцат”, “Гүн нуур”, Төв аймгийн “Төв-Өгөөмөр” хүүхдийн зуслангуудын сонгон шалгаруулалтай холбоотой баримтууд архивд байхгүй байна. Энэ нь ТБОНӨТХ-ийн 65 дугаар зүйлийн 65.32 дах заалтыг зөрчсөн байна. Ийм эдгээр зуслангуудын сонгон шалгаруулах ажиллагаа хууль тогтоомжийн хүрээнд явагдсан эсэхэд дүгнэлт өгөх боломжгүй тул хуулийн байгууллагад шилжүүлэхээр шийдвэрлэв.

Зуслангуудыг хувьчлалын орлого нийт 735.7 сая төгрөгийг орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэхээс 3.9 сая төгрөгийг дутуу төвлөрүүлсэн нь ТБОНӨТХ-ийн 81 дүгээр зүйлийн 81.3³ дах заалттай нийцэхгүй, 8.1 сая төгрөгийг төвлөрүүлсэн талаар нотлох баримт байхгүй байна.

Аудитын дэд зорилт Бүлэг 3. Хүүхдийн зусланг хувьчлах үйл ажиллагаа холбогдох хууль, тогтоомжийн дагуу явагдсан эсэх

Хариулт: Гэрээгээр хүлээсэн үүргээ оролцогч талууд бүрэн биелүүлээгүй, төрийн байгууллага хяналт шалгалтыг тогтмол явуулаагүй, гэрээний үүргийн биелэлтийг дүгнэж, үр дүнг тооцоогүй байна.

Аудитаар гэрээний үүргээ оролцогч талууд биелүүлсэн эсэхийг тулган баталгаажуулахад НӨХГ, НХЗГ-аас тавих хяналтыг хангалтгүй хэрэгжүүлсэн, мөн хувьчилж авсан зарим иргэн ААНБ нь гэрээгээр хүлээсэн үүргээ бүрэн биелүүлээгүй байна.

Иргэн, ААНБ-аас гуравласан гэрээгээр хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлээгүй буюу “Хүүхдийн зуслангийн хүлээх үүрэг”-ийн 3.14, 3.25, 3.36-д заасныг зөрчжээ. Үүнд: Нийслэлийн ногоон бүсээс хувьчлагдсан “Өлзийт”, “Ундраа”, “Нарлаг”, “Соёл”, “Сэлбэ” хүүхдийн зуслангууд.

НӨХГ, НХЗГ хувьчлагдсан хүүхдийн зуслангуудад гэрээнд заасан хугацаанд тогтмол хяналт, шалгалт явуулж тайлан мэдээг гаргуулан авах, шаардлагатай тохиолдолд гэрээ цуцалж хувьчлалыг хүчингүй болгох санал оруулах үүрэгтэй боловч тухайн газруудаас хяналт шалгалтыг тогтмол явуулаагүй, гэрээний үүргийн биелэлтийг дүгнэж, үр дүнг тооцоогүй байна.

Орон нутгаас хувьчлагдсан хүүхдийн зуслангуудаас 7 зуслан зориулалтын дагуу үйл ажиллагаа явуулж хувьчлагдсанаас хойш 5 зуслангийн үйл ажиллагаа зогссон байна. Үүнд: Говьсүмбэр аймаг “Сансар”, Дархан-Уул аймаг “Монгол хүүхдийн хучин пионерын”, Сэлэнгэ аймаг “Гүн нуур”, “Арцат”, Төв аймаг “Өгөөмөр заан” хүүхдийн зуслангууд.

Хувьчлах шийдвэр гарсан 10 аймгийн 12 хүүхдийн зусланд холбогдох төрийн байгууллагаас гэрээний биелэлтийг дүгнэж, хяналт шалгалтыг зохион байгуулж үр дүнг тооцон ажиллаагүй байна.

Аудитын дүгнэлт:

1. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд заасны дагуу Төрийн өмчийн хороотой зөвшилцөлгүйгээр Говьсүмбэр аймаг “Сансар” зуслан, Баян-Өлгий аймаг “Зост” зуслан, Дорнод аймаг “Энх” зуслан, Сэлэнгэ аймаг

² 3. Баталсан тайланг зохих журмын дагуу архивт тусгай сан хөмрөг болгон шилжүүлнэ.

³ 81.3. Орон нутгийн өмчийн хувьчлалын орлогыг тухайн орон нутгийн төсөвт оруулна.

⁴ Худалдан авагч нь тус зусланг хүлээж авснаар 10-аас дээш жил үндсэн үйл ажиллагааны чиглэлийг өөрчлөхгүйгээр зориулалтын дагуу ажиллуулах, хүүхдийн чөлөөт цагийг зөв боловсон өнгөрүүлэх, амрагч хүүхдүүдийг тохилог аятай нөхцөлд амруулах нөхцөлийг хангаж, үйл ажиллагааны хүрсэн түвшинг буруулахгүй, сайжруулж ажиллуулах

⁵ Хүүхдийн зуслангийн үйл ажиллагаанд баримтлагдаж буй нийтлэг стандарт, хэм хэмжээнд үйл ажиллагаагаа нийцүүлэн Монгол улсын хууль тогтоомжийг үйл ажиллагаандаа мөрдлөг болгон үйл ажиллагаагаа хэвээр хадгалж явуулах

⁶ Худалдан авагч нь жил бүр Нийслэлийн Хүүхэд залуучуудын хөгжлийн газар болон Нийслэлийн Өмчийн харилцааны газарт үндсэн үйл ажиллагааны талаар хийсэн ажлын тайлангаа ирүүлж байх

- “Арцат”, “Гүн нуур” зуслан, Хэнтий аймаг “Хэрлэн”, Төв аймаг “Мөрөөдөл” зусланг тус тус хувьчилсан байна.
2. Хүүхдийн зусланг хувьчлахдаа Баян-Өлгий аймгийн “Зост”, Өвөрхангай аймгийн “Цагаан залаа”, Төв аймгийн “Мөрөөдөл” зуслангийн сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг хуулийн дагуу зохион байгуулаагүйгээс өмч, эд хөрөнгийн үнэлгээг бодитоор тооцоогүй байна.
 3. Хүүхдийн зуслангийн хувьчлалын орлого 1,967.2 сая төгрөгийг улс, орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлжээ.
 4. Хувьчлагдсан хүүхдийн зуслангуудад хувьчлагдсанаас хойших үр дүнг дүгнээгүй, зуслангуудын гэрээг цуцалж хувьчлалыг хүчингүй болгох талаарх саналыг холбогдох байгууллагад хүргүүлээгүйгээс зарим зуслангийн үйл ажиллагаа зогсоход хүрсэн байна.
 5. Хувьчлагдсан 24 хүүхдийн зуслангуудаас 9 зуслан үйл ажиллагаа явуулаагүй, оролцогч талууд гэрээгээр хүлээсэн үүргээ бүрэн биелүүлээгүй нь төрийн байгууллага хяналт хэрэгжүүлж, гэрээг дүгнээгүйтэй холбоотой байна.
 6. “Болор”, Монголын цахилгаан холбоо ХК-ийн “Сансар”, “Борнуур хөдөлмөр амралтын зуслан”, “Нарлаг”, “Соёл”, Дундговь аймгийн “Монгол хүүхдийн хуучин пионерын зуслан”, Говьсүмбэр аймгийн “Сансар”, Завхан аймгийн “Даян-Очир”, Сэлэнгэ аймгийн “Арцат”, “Гүн нуур”, Төв аймгийн “Төв-Өгөөмөр” хүүхдийн зуслангуудын хувьчлал, үйл ажиллагаатай холбоотой баримт, материалууд холбогдох байгууллагын архивын сан хөмрөгт бүрэн хадгалагдаагүй байна.

Аудитын зөвлөмж:

Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яаманд:

1. Хүүхдийн зуслангуудын үйл ажиллагааг нэгдсэн бодлогоор хангаж, хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын уялдаа холбоог сайжруулах;
2. Хүүхдийн зуслангийн үйл ажиллагаатай холбоотой баримт, материалыг архив албан хэрэг хөтлөлтийн хууль тогтоомж, журамд заасны дагуу бүрдүүлж байх талаар харьяа байгууллагуудад чиглэл хүргүүлэх.

Хүүхэд, гэр бүлийн хөгжил, хамгааллын ерөнхий газар:

1. Хүүхдийн зуслангийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллагуудын бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн санг үүсгэх;
1. Гэрээ байгуулсан хүүхдийн зуслангийн үйл ажиллагаанд тогтмол хяналтыг хэрэгжүүлж, гэрээний биелэлтийг тооцож байх талаар тодорхой арга хэмжээг авч ажиллах.

Хянасан:

Гүйцэтгэл-нийцлийн аудитын газрын
захирал, тэргүүлэх аудитор:

Д.Энхболд

Аудитын менежер:

Н.Анхбаяр

Бэлтгэсэн:

Ахлах аудитор:

Д.Дайриймаа

Аудитор:

З.Баярбилэгт

Аудитын явцад илэрсэн зөрчил, дутагдлын нэгтгэл

№	Алдаа зөрчилтэй асуудал гаргасан	Тоо	Дүн	Үүнээс			
				Зөвлөмж	Төлбөрийн акт	Албан шаардлага	Хууль хяналтын бусад байгууллагад шилжүүлсэн
1	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яаманд	2		2			
2	Хүүхэд, гэр бүлийн хөгжил, хамгааллын ерөнхий газарт	2		2			
		4		4			