



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

**ШИЛЭН ДАНСНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ,
ЖУРМЫН ЧИГЛЭЛЭЭР ТӨРИЙН АУДИТЫН
БАЙГУУЛЛАГААС ГАРГАСАН ДҮГНЭЛТҮҮДЭД
ҮНДЭСЛЭСЭН ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА**

Улаанбаатар хот
2021 он

ННА 67.3
ДАА 340.009
О-535

ШИЛЭН ДАНСНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ, ЖУРМЫН ЧИГЛЭЛЭЭР ТӨРИЙН АУДИТЫН БАЙГУУЛЛАГААС ГАРГАСАН ДҮГНЭЛТҮҮДЭД ҮНДЭСЛЭСЭН ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА

Судалгааны багийн ахлагч:

Үндэсний аудитын газрын ахлах аудитор Д.Отгонбаяр

Судлаачид:

Үндэсний аудитын газрын аудитор Ц.Цэрэннамжил
МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн 3-р курсийн оюутан Б.Учрал

© Нээлттэй Нийгэм Форум

Судалгааны хүрээнд гаргасан дүгнэлт, санал нь зөвхөн судлаачдын үзэл бодол бөгөөд Нээлттэй Нийгэм Форумын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

“Би Си Ай” ХХК-д эхийг бэлтгэж, хэвлэв.

ISBN 978-9919-9678-8-8

ГАРЧИГ

ХҮСНЭГТ ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ	4
ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	4
ХУРААНГУЙ	5
УДИРТГАЛ	8
НЭГ. ШИЛЭН ДАНСНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ БОЛОН ХОЛБОГДОХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ АСУУДАЛ	10
1.1. Төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрын төсөв зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдал	13
1.2. Хяналтын багц буюу түүнээс дээш хэмжээний хувьцааг нь төр, орон нутаг болон тэдгээрийн нэгдмэл сонирхолтой этгээд эзэмшиж байгаа компанийн төсөв зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдал	18
1.3. Төсвийн хөрөнгөөр төсөл, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэгч болон төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгчдийн төсвөөс авсан санхүүжилт, зарцуулалтын ил тод байдал	20
ХОЁР. ШИЛЭН ДАНСНЫ ЦАХИМ ХУУДСАНД ТАВИХ МЭДЭЭЛЛИЙН АГУУЛГА НИЙТЛЭГ СТАНДАРТЫГ ТОГТООХ ЖУРМЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОЖ, НЭГДСЭН ЦАХИМ ХУУДСЫГ ХӨГЖҮҮЛЭХ АСУУДАЛ	23
2.1. Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг хөгжүүлэх асуудал	23
2.2. Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд иргэд, олон нийтийн хандалтын байдал	26
ГУРАВ. ТӨРИЙН АУДИТЫН БАЙГУУЛЛАГААС ЗАСГИЙН ГАЗАР БОЛОН САНГИЙН ЯАМАНД ХҮРГҮҮЛСЭН ЗӨВЛӨМЖИЙН ХЭРЭГЖИЛТ	31
ДҮГНЭЛТ	35
САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ	36
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ, ЭХ СУРВАЛЖ	38
ХАВСРАЛТ	39

ХҮСНЭГТ, ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1:	Хууль тогтоомжид төрийн болон төрийн оролцоотой аливаа байгууллага, аж ахуйн нэгж, хуулийн этгээдийн төрөл, ангилал, нэршлийг тусгасан байдал	12
Хүснэгт 2.	2016-2019 оны аудитын тайлангуудад тусгасан хэрэгжилт хангалтгүй, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай асуудал.....	21
Хүснэгт 3.	Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журмын хууль тогтоомжид нийцээгүй асуудлын жагсаалт	24
Хүснэгт 4.	Шилэн дансны талаарх иргэдийн ойлголт, мэдлэг (дүнд эзлэх хувиар)....	27
Хүснэгт 5.	Холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд хөгжүүлэлт хийх асуудлаар Засгийн газар болон Сангийн яаманд хүргүүлсэн зөвлөмжийн тоон мэдээлэл	32
График 1.	Цахим хуудсанд бүртгэлтэй байгууллагын тоо	10
График 2.	Төрийн байгууллага, ТӨҮГ-аас хуулийг хэрэгжүүлсэн байдал.....	10
График 3.	Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас дахь мэдээлэлд иргэдээс өгсөн үнэлгээ (дүнд эзлэх хувиар)	28
График 4.	Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас хуулийн шаардлагыг хангаж байгаа эсэх (дүнд эзлэх хувиар)	29
График 5.	Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн зөвлөмжийн ерөнхий мэдээлэл (тоогоор болон дүнд эзлэх хувиар)	31

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ААНБ	Аж ахуйн нэгж, байгууллага
МУИС	Монгол Улсын Их Сургууль
НА	Нийцлийн аудит
НАГ	Нийцлийн аудитын газар
ШДНЦХ	Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТЕЗ	Төсвийн ерөнхийлөн захирагч
ТӨҮГ	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар
ТУЗ	Төлөөлөн удирдах зөвлөл
ҮАГ	Үндэсний аудитын газар
ХК	Хувьцаат компани
ХХК	Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани

ХУРААНГУЙ

Улс, орон нутгийн төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй, ойлгомжтой байх, түүнд олон нийт хяналт тавих мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэх зорилго бүхий Шилэн дансны тухай хууль 2015 оноос хэрэгжиж эхэлсэн. Төрийн аудитын байгууллагаас уг хуулийн хэрэгжилтийн байдалд жил бүр аудит хийсэн тайлангуудаас үзэхэд энэхүү хууль болон “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-д хийдэл, давхардал, уялдаагүй асуудал байгаа талаар дүгнэлт гарган, Засгийн газар болон Сангийн яаманд уг хууль журмыг өөрчлөх зөвлөмжийг удаа дараа хүргүүлсэн байдаг.

Хэдий тийм боловч Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох журмыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага хэвээр байна. Иймд энэхүү хууль, журмыг боловсронгуй болгоход хувь нэмэр оруулах үүднээс Нээлттэй Нийгэм Форумын захиалгаар “Шилэн дансны тухай хууль, журмын чиглэлээр Төрийн аудитын байгууллагаас гаргасан дүгнэлтүүдэд үндэслэсэн эрх зүйн судалгаа”-г Үндэсний аудитын газрын Нийцлийн аудитын газрын ахлах аудитор Д.Отгонбаяраар ахлуулсан баг хийж гүйцэтгэлээ. Энэхүү судалгаанд Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд Төрийн аудитын байгууллагаас 2015-2019 онуудад хийсэн аудитын тайлангуудад үндэслэн энэхүү эрх зүйн судалгааны ажлыг гүйцэтгэн, холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох асуудлаар санал, зөвлөмж боловсруулахыг зорив.

Судалгаанаас дараах зөвлөмжийг гаргав. Үүнд:

1. Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн аудитын тайлангуудад тусгасан хууль, тогтоомжийг боловсронгуй болгох шаардлагатай асуудлуудыг анхааралдаа авч, тухайн асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр холбогдох байгууллагуудад хүргүүлсэн зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангах,
2. Шилэн дансны тухай хуулийн 3-р зүйлд заасан хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагуудын нэршил, ангиллыг оновчтой байдлаар тодорхойлж бусад хууль тогтоомжид заасан нэршил, ангилалтай уялдуулан боловсронгуй болгох,

3. Байгууллага, албан тушаалтны төсөв зарцуулсан шийдвэр, үйл ажиллагаагаа ил тод мэдээлэх үүрэг болон хувь хүний болон байгууллагын нууцыг задруулахгүй байх чиг үүргийг уялдуулах зохицуулалт хийж, Шилэн дансны цахим хуудсанд байршуулах арга зүй, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох,
4. Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд Төсвийн ерөнхийлөн захирагчид харьяалах төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газруудын болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын төсвийн ил тод байдлыг хангуулах, хяналт тавих асуудлыг Төсвийн тухай хуулийн 69-р зүйлд заасантай уялдуулан, боловсронгуй болгох,
5. Төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газар, төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын мэдээллийг ил тод байршуулах хугацааг төсвийн зарцуулалт, гүйцэтгэлийн тайлан мэдээлэл гаргах цаглабартай уялдуулан Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид тусгах,
6. Улс, орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын томоохон хэсгийг санхүүжүүлдэг гадаад, дотоодын буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээлийн зарцуулалтын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг иж бүрэн хангуулах асуудлыг Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид нарийвчлан тусгаж, боловсронгуй болгох,
7. Засгийн газрын тусгай сангуудын төсвийг зарцуулах сонгон шалгаруулалтын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах асуудлыг Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид нарийвчлан тусгаж, боловсронгуй болгох,
8. Төрийн банк, Хөгжлийн банк, Хадгаламж даатгалын корпорац зэрэг төсөв санхүүтэй холбогдох үйл ажиллагаа нь тусгайлсан хуулиар зохицуулагддаг төрийн өмчийн оролцоотой банк, санхүүгийн байгууллагуудаас хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөс зээл олгох үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангуулах талаар Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид тодорхой тусгаж, боловсронгуй болгох,
9. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компаниудын төсвийг зарцуулах эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнуудад Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээлгэх талаар Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид тодорхой тусгаж, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох,

10. Хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомжоор хөдөлмөрийн харилцаа нь зохицуулагддаг төрийн үйлчилгээний албан хаагчид болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын албан хаагчид Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хариуцлага тооцдог байх эрх зүйн зохицуулалтыг Зөрчлийн тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжтой уялдуулан боловсронгуй болгох,
11. Төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэх үүрэг хүлээсэн төрийн нийтийн өмчийн хөрөнгийн санхүүжилтээр концесс, тендер, төсөл арга хэмжээ, ажил үйлчилгээ явуулж байгаа иргэн, хуулийн этгээдүүдэд Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох,
12. “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг холбогдох хууль тогтоомжид нийцүүлэн боловсронгуй болгох,
13. Төсвийн удирдлагад олон нийт хяналт тавих үйл ажиллагааг нэмэгдүүлэхийн тулд Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг иргэд, олон нийтэд таниулах, ил тод байршуулсан мэдээллийг татан авч дүн шинжилгээ хийхэд хялбаршуулж, хөгжүүлэх,
14. Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг мэдээллийн нээлттэй өгөгдлийн сангийн олон улсын стандартын шаардлага хангахуйц түвшинд өөрчлөн, шинэчилж, боловсронгуй болгох,
15. Аудитын тайлангуудад тусгасан хууль, журмын зохицуулалттай холбоотой, эрх зүйн зөрчил бүхий асуудал (Хавсралт-1), холбогдох зөвлөмжийг Засгийн газар болон Сангийн яаманд байгуулсан Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох чиг үүрэг бүхий Ажлын хэсгүүдийн санал дүгнэлттэй уялдуулан, хууль тогтоомжид тусгах зэрэг болно.

УДИРТГАЛ

Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хууль тогтоомжийн уялдаагүй байдал мөн эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй зэргээс шалтгаалан төрийн болон төрийн өмчийн оролцоотой аливаа байгууллагуудын төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагааны ил тод байдал бүрэн хангагдахгүй байх нөхцөл үүсдэг байна.

Иймд Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд Төрийн аудитын байгууллагаас 2016-2019 онуудад хийсэн аудитын тайлангуудад үндэслэн энэхүү эрх зүйн судалгааны ажлыг гүйцэтгэн, холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох асуудлаар санал, зөвлөмж боловсруулахыг зорилоо.

Судалгааны ажлын хүрээнд аудитын тайлангуудыг судлан үзэхэд Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хууль тогтоомжид хийдэл, давхардал, уялдаагүй асуудал байгаа талаар мөн Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор баталсан “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг боловсронгуй болгох шаардлагатай талаар цөөнгүй асуудлыг тусгажээ. Мөн Төрийн аудитын байгууллагаас 2015-2019 онуудад Засгийн газар болон Сангийн яаманд Шилэн дансны тухай хууль, холбогдох журмыг боловсронгуй болгох, мөн Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны бүтэц, агуулгыг хөгжүүлж, сайжруулах чиглэлээр холбогдох зөвлөмжүүдийг удаа дараа хүргүүлсэн байна¹.

Хэдий тийм боловч тухайн асуудлууд одоог хүртэл шийдвэрлэгдээгүй, Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг өөрчлөн хөгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага хэвээр байна.

Судалгааны ажлын хамрах хүрээ: Судалгааны ажлыг гүйцэтгэхдээ 2015-2019 онд хийгдсэн Шилэн дансны хуулийн хэрэгжилтийн аудитын тайлангуудад тусгасан холбогдох хууль тогтоомжийн уялдаа, давхардал, хийдлийн талаар дараах гурван чиглэл, агуулга бүхий судалгаа хийж, үр дүнг боловсрууллаа. Үүнд:

1. Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хуулиудын уялдааг сайжруулах, боловсронгуй болгох чиглэлээр судалгаа, дүн шинжилгээ хийж, дүгнэлт гаргах;

¹ Аудитын тайлан тус бүрд тусгасан хууль, тогтоомжийг боловсронгуй болгох шаардлагатай асуудал болон тухайн асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр холбогдох байгууллагуудад хүргүүлсэн зөвлөмжийн жагсаалтыг нэгтгэн энэхүү судалгааны тайланд хавсаргав.

2. Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор баталсан “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлагын талаар аудитын тайлангуудад хэрхэн тусгасныг судалж, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд дүн шинжилгээ хийж, дүгнэлт гаргах;
3. Засгийн газар болон Сангийн яаманд Шилэн дансны тухай хууль, холбогдох журам, цахим хуудсыг боловсронгуй болгох чиглэлээр өгсөн бодлогын зөвлөмжийн нэгдсэн судалгааг гарган, хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийх замаар санал, зөвлөмж боловсруулах зэрэг болно.

Судалгааны ажлын явцад Үндэсний аудитын газраас Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийг шалгаж байсан аудитын багийн бүрэлдэхүүнтэй уулзалт ярилцлага хийж, аудитын тайланд тусгасан асуудлуудын талаар тодруулга, мэдээлэл авч, Сангийн яамны Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас хариуцсан албан хаагчдаас Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас хөгжүүлэх асуудлаар хийгдэж байгаа ажил, мөн Төрийн аудитын байгууллагаас хүргүүлсэн зөвлөмжийн хэрэгжилтийн талаар тодруулга, ярилцлага хийж судалгааны ажлын боловсруулалтад ашиглалаа. Мөн Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын Шилэн дансны асуудал хариуцсан мэргэжилтнээс Төрийн аудитын байгууллагаас Засгийн газарт 2015-2019 онд хүргүүлсэн зөвлөмжийн биелэлтийн талаар тодруулга авч уг судалгааны ажлын холбогдох хэсгийг боловсруулахад эх сурвалж болгон авч үзсэн.

Энэхүү судалгааны ажлын тайланг нийт 3 бүлэг, удиртгал, дүгнэлт, санал зөвлөмж, хавсралт бүхий бүтэцтэйгээр боловсрууллаа.

Судалгааны баг: Дээрх судалгааны ажлыг Нээлттэй нийгэм форумын захиалгаар Үндэсний аудитын газрын Нийцлийн аудитын газрын ахлах аудитор Д.Отгонбаяр ахалж, тус газрын Санхүүгийн аудитын газрын аудитор Ц.Цэрэннамжил, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн 3 дугаар курсийн оюутан Б.Учрал нарын бүрэлдэхүүнтэй баг 2020 оны 09 дүгээр сарын 16-ны өдрөөс 10 дугаар сарын 16-ны өдрийг хүртэлх 1 сарын хугацаанд хийж гүйцэтгэсэн.

НЭГ. ШИЛЭН ДАНСНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ БОЛОН ХОЛБОГДОХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ АСУУДАЛ

Төрийн аудитын байгууллагаас Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд 2016-2019 онуудад хийсэн нийцлийн аудитын тайлан тус бүрийг тухайн ондоо Улсын Их Хурлын Төсвийн Байнгын Хороонд хүргүүлж, өөрийн байгууллагын цахим хуудсанд байршуулжээ. Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн аудитын тайлангуудад тусгасан мэдээллээр шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд бүртгэлтэй байгууллагуудын тоог График 1-д, төрийн байгууллага, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар (ТӨҮГ)-уудын хуулийн хэрэгжилтийн байдлыг График 2-т тус тус харууллаа.

ГРАФИК 1. ЦАХИМ ХУУДСАНД БҮРТГЭЛТЭЙ БАЙГУУЛЛАГЫН ТОО

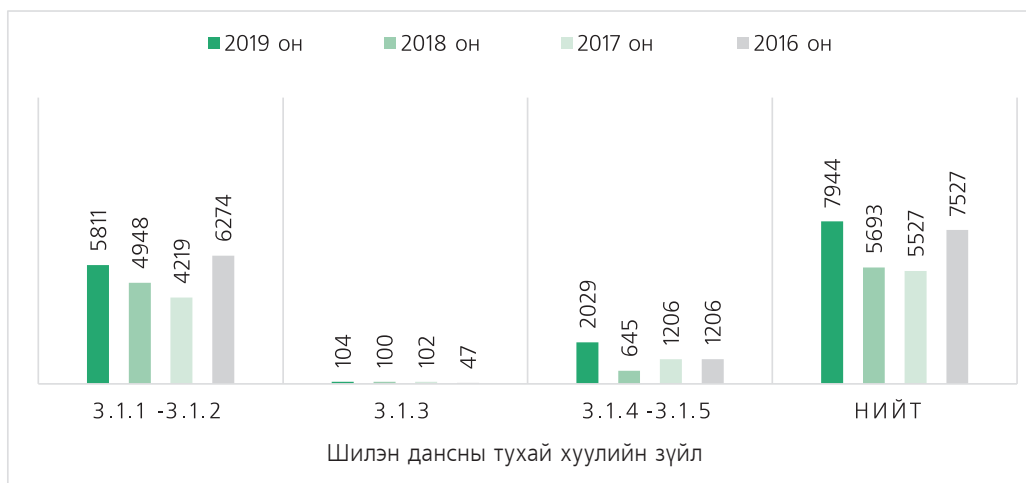
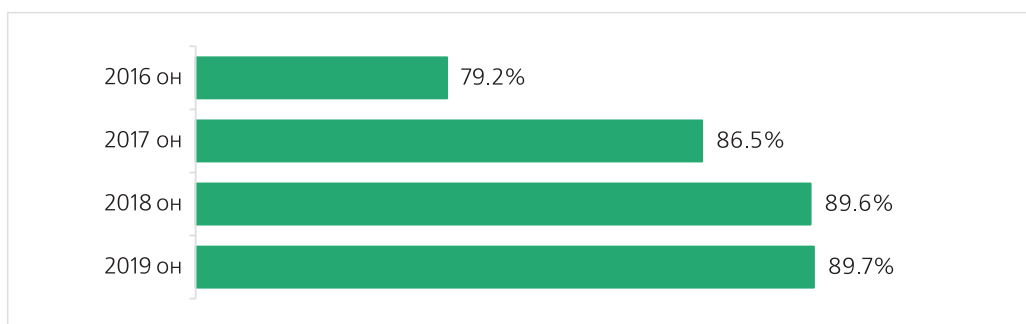


ГРАФИК 2. ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГА, ТӨҮГ-ААС ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛСЭН БАЙДАЛ



Тайлангуудаас үзэхэд Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т хамаарах байгууллагууд хуульд заасан мэдээллийг шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд бүрэн байршуулдаггүй бөгөөд 3.1.4-3.1.5-д хамаарах байгууллагуудын хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байдаг талаар тайлангуудад ерөнхий агуулгаар тусгажээ.

Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд уг хуулийг хэрэгжүүлэх байгууллагуудыг заасан бөгөөд ойлгомжтой байдлаар тайлагнах үүднээс байгууллагуудын чиг үүрэг, эрх зүйн зохицуулалтаас шалтгаалан дараах байдлаар ялган авч үзлээ.

1. Төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газар²
2. Хяналтын багц буюу түүнээс дээш хэмжээний хувьцааг нь төр, орон нутаг болон тэдгээрийн нэгдмэл сонирхолтой этгээд эзэмшиж байгаа компани³
3. Төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгч⁴.

Тодруулга хийх үүднээс Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжид төрийн болон төрийн оролцоотой аливаа байгууллага, аж ахуйн нэгж, хуулийн этгээдийн төрөл, ангилал, нэршлийг тодорхойлж тусгасан байдлыг судлан Хүснэгт 1-т харьцуулан харууллаа.

Хүснэгтэд харуулснаар Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагуудын нэршлийг бусад хууль тогтоомжтой уялдуулаагүйгээс төрийн болон төрийн өмчийн оролцоотой байгууллагуудын төсвийн ил тод байдал бүрэн хангагдахгүй байх, хийдэл, давхардал үүсэх нэгэн нөхцөл болж болзошгүй юм.

Тухайлбал, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд зааснаар ТӨҮГ нь төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ангилалд хамаарах бөгөөд Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д заасан “Төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд” гэсэн ангилалд хамаарахаар байна. Гэтэл Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2-т “төрийн өмчит үйлдвэрийн газар” гэх ангилал үүсгэн давхардуулсан зохицуулалтыг тусгажээ.

² Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1, 3.1.2-т хамаарах

³ Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т хамаарах

⁴ Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4, 3.1.5-д хамаарах

Хүснэгт 1. Хууль тогтоомжид төрийн болон төрийн оролцоотой аливаа байгууллага, аж ахуйн нэгж, хуулийн этгээдийн төрөл, ангилал, нэршлийг тусгасан байдал

Шилэн дансны тухай хууль	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	Төсвийн тухай хууль	Компанийн тухай хууль
3.1.1. төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд; 3.1.2. төрийн өмчит үйлдвэрийн газар; 3.1.3. хяналтын багц буюу түүнээс дээш хэмжээний хувьцааг нь төр, орон нутаг болон тэдгээрийн нэгдмэл сонирхолтой этгээд эзэмшиж байгаа компани; 3.1.4. улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллага; 3.1.5. төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг хууль тогтоомж, гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгч.	13.1. төрийн байгууллага, албан газар; 13.2. төрийн өмчит үйлдвэрийн газар. 15 дугаар зүйлд а) аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газар, б) улсын төсөвт үйлдвэрийн газар гэж ангилсан 13.3. төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлэг 21 дүгээр зүйл. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд	14 дүгээр зүйл. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч 15 дугаар зүйл. Төсвийн төвлөрүүлэн захирагч 16 дугаар зүйл. Төсвийн шууд захирагч 17 дугаар зүйл. Төсвийн байгууллага 18 дугаар зүйл. Тусгай сан	4 дүгээр зүйл. Хувьцаат компани 5 дугаар зүйл. Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани 6 дугаар зүйл. Хараат болон охин компани 7 дугаар зүйл. Компанийн салбар, төлөөлөгчийн газар

Мөн Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1-д зааснаар “Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд”-д Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т заасан “хяналтын багц буюу түүнээс дээш хэмжээний хувьцааг нь төр, орон нутаг болон тэдгээрийн нэгдмэл сонирхолтой этгээд эзэмшиж байгаа компани” хамаарахаар тусгасан байна. Тухайн зохицуулалтаар бол Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д заасан “төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд” гэх ангилалд мөн хуулийн 3.1.3-т хамаарах төрийн хөрөнгөөр компанийн хэлбэрт оруулан үүсгэн байгуулсан зарим хуулийн этгээд хамаарахаар байгаа зэрэг хуулийн этгээдийн нэршил, ангиллын зөрүүтэй байдлыг үүсгэж байна.

Иймд Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагуудын нэршил, ангиллыг оновчтой байдлаар тодорхойлж бусад хууль тогтоомжтой уялдуулан боловсронгуй болгох нь зүйтэй юм.

1.1. Төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрын төсөв зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдал

Төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрууд нь Шилэн дансны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д заасан зургаан төрлийн мэдээллийг хуульд заасан хугацаанд тогтмол мэдээлж, 6.4-т заасан найман төрлийн мэдээлэл болон 6.10-т заасан хоёр төрлийн мэдээллийг холбогдох шийдвэрийг гаргаснаас хойш 7 хоногийн дотор Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд ил тод байршуулах үүрэгтэй.

Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийн аудитын тайлангуудад тусгасан зөрчил гарах шалтгаан нөхцөл, эрх зүйн зохицуулалт, хууль тогтоомжийн уялдаа зэргийг нэгтгэн судалж, дүн шинжилгээ хийж үзэхэд төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрын хувьд үүсэж буй асуудлуудыг дараах ерөнхий 2 агуулгаар ангилж авч үзэж болохоор байна:

- Шилэн дансны тухай болон холбогдох хууль тогтоомжийн уялдаагүй байдал,
- Эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байдал.

а. Төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрын төсөв зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангахад хууль тогтоомжийн уялдаагүй байдлаас шалтгаалан дараах зөрчил бүхий нөхцөл байдал аудитаар тогтоогдсон талаар тайлангуудад тусгасан байна. Үүнд:

- Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд аудит хийхэд холбогдох хуулиар тогтоосны дагуу олгож буй нэг удаагийн урамшууллыг шилэн дансанд мэдээлэх эсэх нь Хувь хүний нууцын тухай хуультай зөрчилдөж байна гэжээ⁵. Тухайн тохиолдлын эрх зүйн зохицуулалтыг судалж үзэхэд Шилэн дансны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.10-т Шилэн дансны мэдээлэл, зарлагын гүйлгээ бүрд түүнд холбогдох эрх бүхий этгээдийн шийдвэрийн эх хуулбарыг ил тод мэдээлэхээр заасны дагуу нэг удаагийн урамшуулал олгосон шийдвэрийг ил тод байршуулах зохицуулалттай байна.

Үүнд хамаарах нэг удаагийн тэтгэмж, урамшуулал олгох хуулийн зохицуулалтын талаар аудитын тайланд тусгасан агуулгыг харуулбал:

⁵ УАГ-НАГ/2016/ 01-НА кодтой аудитын тайлан, 15 дахь тал

- Боловсролын тухай хуулийн 43 дугаар зүйлд заасан этгээдэд 5 жил тутамд нэг удаа 6 сарын үндсэн цалинтай нь тэнцэх хэмжээний мөнгөн тэтгэмж;
- Цагдаагийн албаны тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлд заасан 5 жил тутам олгох урамшуулал;
- Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан 6 сар, 5 жил тутам олгож буй тэтгэмж урамшуулал зэрэг болно.

Гэтэл тухайн тэтгэмж, урамшуулалд хамрагдсан иргэдээс хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээллийг нийтэд ил болгосон асуудлаар цөөнгүй байгууллагад гомдол гаргаж байсан нотлох зүйлсийг аудитын ажлын баримтад авсан талаар аудитыг гүйцэтгэсэн багийн бүрэлдэхүүнээс дараах жишээнүүдийг дурдаж байлаа.

- *Цагдаагийн байгууллагын нэгэн албан хаагчийн хөдөө орон нутагт ажилласан жилийн урамшуулал олгосон мэдээллийг ил тод байршуулснаас гэр бүлийн хүрээний маргаан үүсгэх шалтгаан болсон гэх гомдол,*
- *Боловсролын салбарын нэгэн албан хаагчаас хувь хүний санхүүгийн байдлын талаар ил тод мэдээлснээр ашиг сонирхол бүхий этгээд мөнгө нэхэх асуудал үүсгэсэн гэх гомдол,*
- *Бас нэгэн албан хаагчаас урамшуулал олгосон тушаалыг нь нэр, мөнгөн дүнтэй нь ил байршуулснаас хамаатных нь хүн мөнгө зээлэх асуудал тавьсан гэх зэрэг гомдлыг эрх бүхий этгээдүүддээ гаргасан байна.*

- Аливаа байгууллага, албан тушаалтан нь төсөв зарцуулсан шийдвэрийг ил тод мэдээлэх үүрэгтэй хэдий ч Хувь хүний нууцыг задруулахгүй байх үүргийг мөн хэрэгжүүлэх ёстой. Иймд эдгээр 2 хуулийн зохицуулалтыг оновчтой байдлаар уялдуулан боловсронгуй болгох шаардлагатай гэсэн аудитын дүгнэлт, зөвлөмжтэй санал нэгдэж байна.
- Шилэн дансны тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2-т төсвийн ерөнхийлөн захирагч(ТЭЗ)-ийн дотоод хяналтыг зөвхөн энэ хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т заасан байгууллагад хэрэгжүүлэхээр заасан. Гэтэл Төсвийн тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 69.1, 69.3-т ТЭЗ-ийн дотоод аудитын алба нь эрхлэх асуудлын хүрээний төсвийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмч давамгайлсан хуулийн этгээдэд хяналт тавина гэж

заасантай зөрчилдөж байна⁶. Тухайн эрх зүйн асуудлаас шалтгаалан ТЕЗ-д харьяалах төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газруудын болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын төсвийн ил тод байдлыг хангуулах, хяналт тавих асуудлыг хязгаарласан сөрөг үр дагаврыг үүсгэж байна. Өмнө дурдсанчлан хэрэв Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагуудын нэршлийг өөрчлөн боловсронгуй болгох тохиолдолд уг хяналтын зохицуулалтыг харгалзан үзэх шаардлага үүснэ.

- Төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газруудын хувьд санхүүгийн болон төсвийн гүйцэтгэлийг төрийн байгууллагуудын нэгэн адил сар тутам гаргадаггүй байна⁷. Мөн төсөв, гүйцэтгэлийг хэмжих чанарын болон тоон шалгуур үзүүлэлт, хүрэх үр дүнг төрийн байгууллагууд шиг нарийвчлан батлан гаргах эрх зүйн зохицуулалтгүй юм. Гэтэл Шилэн дансны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.2-т сар бүр тухайн мэдээллийг төрийн байгууллагуудтай адил ил тод байршуулдаг байхаар зохицуулсан эрх зүйн зөрчил бүхий нөхцөл байдлын талаар аудитын тайланд тусгажээ. Үүнээс шалтгаалан төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрууд нэг талаар Шилэн дансны хуулийн тухай заалтыг хэрэгжүүлэхгүй байгаа мэт үнэлэгдэж болохоор байна. Тухайн тохиолдлыг шийдвэрлэхэд зөвхөн хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг өөрчлөхөөс өөр гаргалгаа байхгүй юм.

б. Шилэн дансны холбогдох хууль тогтоомжид төсвийн зарим үйл ажиллагааны ил тод байдлын талаар нарийвчилсан зохицуулалтгүйгээс төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газруудын төсөв зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдал хангагдахгүй нөхцөл үүсдэг талаар судалгааны дараах хэсгээс харж болно.

- Хүмүүнлэгийн болон буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээл хэлбэрээр санхүүждэг зарим томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийн хувьд санхүүжүүлэгч байгууллагаас гүйцэтгэгч хуулийн этгээдэд зарим санхүүжилтийг шууд шилжүүлдгээс тухайн төсөл, хөтөлбөрийн төсвийн зарцуулалт, гүйцэтгэлийн мэдээлэл бүрэн мэдээлэгдэхгүй

⁶ УАГ-НАГ/2017/03-НА кодтой аудитын тайлан, 16 дахь тал

⁷ УАГ-НАГ/2018/ 01-НА кодтой аудитын тайлан, 10 дахь тал

байгаа нь хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан “мэдээлэл үнэн зөв, бодитой, иж бүрэн байх” зарчим хангагдахгүй байна⁸ гэжээ.

Учрыг тодруулан судлахад хүмүүнлэгийн болон буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээлийн хөрөнгийн зарцуулалттай холбогдох харилцаа Засгийн газар болон гадаадын санхүүжүүлэгч байгууллага хоорондын гэрээгээр зохицуулагддаг бөгөөд гадаадын санхүүжилтээр хэрэгжиж байгаа ихэнх төсөл, хөтөлбөрийн гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулалтыг санхүүжүүлэгч талаас хариуцан шийдвэрлэдэг байна. Тухайлбал: Гадаадын хөнгөлөлттэй зээлийн санхүүжилтээр баригдаж байгаа Хөшигтийн хөндийд баригдаж байгаа Улаанбаатар хотын Олон улсын нисэх онгоцны шинэ буудлын бүтээн байгуулалтын ажил, Монголын үндэсний эмчилгээ, оношилгооны төвийн бүтээн байгуулалтын ажил зэрэг томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийн гүйцэтгэгчээр гадаадын компаниуд шалгарсан байна⁹.

Тухайн нөхцөлд хэдийгээр захиалагч тал болон Сангийн яамны зүгээс холбогдох үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, гүйцэтгэлээр санхүүжилт олгох зөвшөөрөл олгодог хэдий ч санхүүжүүлэгч талаас гүйцэтгэгч байгууллагын дансанд санхүүжилтийг шилжүүлсэн мэдээллийг ямар байгууллага хариуцан Шилэн дансанд ил тод байршуулах тодорхой зохицуулалтгүй байна. Иймд тухайн харилцааг Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид нарийвчлан тусгаж, улс, орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын томоохон хэсгийг санхүүжүүлдэг гадаад, дотоодын буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээлийн зарцуулалтын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангуулах зайлшгүй шаардлага гарч байна.

- Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1.1-д “энэ хуулийн 5.4.2, 5.4.4, 5.4.6, 5.4.8, 5.4.12-5.4.14, 5.4.16, 5.4.20, 5.4.25, 5.4.30, 5.4.32, 5.4.33, 5.4.40, 5.4.41-т заасан тусгай сангийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний санхүүжилт”-ийн асуудлыг тухайн чиглэлийг хариуцсан Засгийн гишүүн хэрэгжүүлдэг хэдий ч тус сангуудын үйл ажиллагааны ил тод байдал хангагдахгүй байна¹⁰ гэжээ.

⁸ УАГ-НАГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан, 9 дэх тал

⁹ Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны ЗТХЯ, ЭМЯ-ны холбогдох дэд цэс

¹⁰ УАГ-НАГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан, 10 дахь тал

Тухайн нөхцөлийг судалж үзэхэд Засгийн газрын тусгай сан тус бүрийн онцлогоос шалтгаалан тухайн салбарын хууль тогтоомжоор сангийн төсвөөс зээл, хөнгөлөлт, урамшуулал олгох сонгон шалгаруулалтын үйл ажиллагааг зохицуулдаг бөгөөд тухайн үйл ажиллагааг хэрхэн ил тод мэдээлэх талаар Шилэн дансны холбогдох хууль тогтоомжид тодорхой тусгаагүй байна.

Жишээлбэл: Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль болон Монгол Улсын Засгийн газрын 2011 оны 375 дугаар тогтоолоор баталсан “Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангийн хөрөнгийг бүрдүүлэх, зарцуулах, хяналт тавих журам”-аар Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих сангийн төсвийг зарцуулах сонгон шалгаруулалтын үйл ажиллагаа явагддаг. Гэтэл Шилэн дансны тухай хууль, холбогдох журамд энэ талаар тусгасан тодорхой зохицуулалт байдаггүй нь Засгийн газрын тусгай сангуудын төсвийг зарцуулах үйл ажиллагааны ил тод байдал хангагдахгүй байх нөхцөлийг үүсгэжээ.

- Сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг зэрэг төрийн үйлчилгээний ажил эрхэлдэг байгууллага мөн төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрын холбогдох ажилтан, албан хаагчид Шилэн дансны тухай хуульд заасны дагуу тухайн байгууллагынхаа төсөвт хамаарх холбогдох мэдээллийг ил тод байршуулах үүрэгтэйг дурдах нь илүүц хэдий ч дараах тохиолдлоос шалтгаалан эдгээр байгууллага албан тушаалтанд хуулийн хэрэгжилтийг хангаагүйгээс хариуцлага тооцох зохицуулалт тодорхойгүй байдалтай байна.

Эдгээр байгууллага, албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаа, хөдөлмөрийн харилцаа нь Төрийн албаны хуулиар зохицуулагдахгүй бөгөөд Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасны дагуу Хөдөлмөрийн гэрээ, контракт байгуулан ажилладаг.

Гэтэл Шилэн дансны тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1-д “Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж зааснаас Хөдөлмөрийн гэрээ, контрактаар ажилладаг төрийн үйлчилгээний албан хаагчид Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд дээрх заалтын дагуу хариуцлага тооцох эрх зүйн зохицуулалтыг орхигдуулжээ¹¹.

¹¹ УАГ-НАГ/2019/01-НА кодтой аудитын тайлан, 24 дэх тал

Иймд Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийг бүрэн хангуулахад зайлшгүй шаардагдах хяналт, хариуцлагын асуудлыг орхигдуулсан уг зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлага бий болж байна.

1.2. Хяналтын багц буюу түүнээс дээш хэмжээний хувьцааг нь төр, орон нутаг болон тэдгээрийн нэгдмэл сонирхолтой этгээд эзэмшиж байгаа компанийн төсөв зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдал

“Хяналтын багц буюу түүнээс дээш хэмжээний хувьцааг нь төр, орон нутаг болон тэдгээрийн нэгдмэл сонирхолтой этгээд эзэмшиж байгаа компаниуд” нь Шилэн дансны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.8-д заасан мэдээллүүдийн холбогдох шийдвэрийг гаргаснаас хойш 7 хоногийн дотор Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд байршуулах зохицуулалттай.

Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд бүртгэгдсэнээр 2019 оны байдлаар хуулийн дээрх зохицуулалтад хамаарах төрийн өмчит ХК 46, төрийн өмчит ХХК 9, төрийн өмчийн оролцоотой ХК 6, төрийн өмчийн оролцоотой ХХК 8, Хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг 1 тус тус үйл ажиллагаа явуулж байна¹².

Судалгааны эх сурвалжаар ашигласан Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийн 2016-2019 онуудын аудитын тайлангуудад төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компаниудын төсөв зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдлын талаар дараах асуудлуудыг тусгаж, холбогдох байгууллага, албан тушаалтнуудад хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох асуудлаар зөвлөмжүүдийг өгсөн байна. Үүнд:

- Байгууллагын чиг үүрэг, үйл ажиллагаа нь тусгайлсан хуулиар зохицуулагддаг Хөгжлийн банк, Төрийн банк зэрэг байгууллагууд Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т заасны дагуу мэдээллийг байршуулж байгаа боловч тэдний байршуулах мэдээлэл, түүний агуулга стандартыг нарийвчлан зохицуулаагүйгээс хуулийн дагуу мэдээлэл тавих асуудалд хүндрэл үүсдэг байна¹³ гэсэн байна.

Банкны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2-т заасан Банк, түүний хараат болон охин компанид хориглох, харилцагчийнхаа нууцыг хадгалах үүрэг хүлээдэг үйл ажиллагаатай нийцэхгүй, Байгууллагын нууцын тухай хууль,

¹² УАГ-НАГ/2019/01-НА кодтой аудитын тайлан, 13 дахь тал

¹³ УАГ-НАГ/2016/01-НА кодтой аудитын тайлан, 17 дахь тал

Хувь хүний нууцын тухай хуультай зөрчилдөх, бизнесийн өрсөлдөөнд сөргөөр нөлөөлөх нөхцөл байдал үүсгэдэг талаар тус тайланд тусгажээ.

Тухайн тохиолдлыг авч үзвэл банкнуудын үндсэн үйл ажиллагаа нь Банкны тухай хуулиар зохицуулагдаж байгаа бөгөөд эдгээр байгууллагын харилцагчидтайгаа хийж буй гэрээ, хэлцэл нь дээрх хуулиудаар тодорхойлсны дагуу хувь хүн болон байгууллагын нууцад хамаарч байна. Иймд эдгээр мэдээллийг шилэн дансны цахим хуудсанд байршуулах боломжгүй нөхцөл байдал үүсэж байна.

Иймээс тусгай хуулиар зохицуулагдаж санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхэлж буй эдгээр байгууллагуудын шилэн дансанд байршуулах мэдээлэл, түүний агуулгыг хууль, эрх зүйн зохицуулалтыг харилцан уялдуулах шаардлагатай байна.

Хөгжлийн банк болон Төрийн банкны Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас дахь дэд цэсэд байршуулсан мэдээллийг судалж үзэхэд зээл олгох үндсэн үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллээ байршуулдаггүй, зөвхөн банкны өөрийн үйл ажиллагаанд зарцуулсан төсвийн мэдээллийг байршуулжээ.

Мөн эдгээр банкаар дамжуулан гадаад, дотоодын санхүүжилтийн эх үүсвэрээс олгодог хөнгөлөлттэй зээлийн сонгон шалгаруулалтын үйл ажиллагааг ил тод мэдээлэх зохицуулалтгүйгээс тухайн мэдээллийг Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд огт байршуулдаггүй байна.

Тус банкнууд нь хэдийгээр арилжааны зарчмаар үйл ажиллагаа явуулдаг хэдий ч хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр улс, орон нутгийн төсөвт хамаарах санхүүжилтээс зээл олгохдоо шударга байдлыг хангаж ажилласан, байгууллагын болон хувь хүний нууц гэдэг шалтгаанаар давуу байдал гаргаагүй гэдгээ ил тод мэдээлж, нотлох нь зүйн хэрэг юм.

- Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т хамаарах компаниудын ТУЗ-өөс Гүйцэтгэх захиралтай байгуулсан контракт, гэрээнд Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлэх талаар тодорхой заалт тусгаагүй байна¹⁴.

Тухайн харилцааг хууль тогтоомжид хэрхэн зохицуулсныг судалж үзэхэд Шилэн дансны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.3-т “тухайн зарлага, төлбөрийн даалгаварт нэгдүгээр, хоёрдугаар гарын үсэг зурж гүйлгээ хийсэн албан тушаалтан шилэн дансны мэдээллийг энэ хуулийн дагуу иргэн олон нийтэд хүргэх үүргийг хүлээнэ” гэж заасан. Гэтэл Компанийн тухай

¹⁴ УАГ-НАГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан, 16 дахь тал

хуулийн 83 дугаар зүйлийн 83.1-д зааснаар тухайн компанийн удирдлага нь компанийн дүрэм болон төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй байгуулсан гэрээнд заасан эрх, үүргийн хүрээнд ажиллахаар заажээ.

Иймээс төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компаниудын төсвийг зарцуулах эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнуудад Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зайлшгүй шаардлагатай байна.

- Мөн энэхүү судалгааны ажлын 1.1 дэх дэд бүлэгт дурдсаны нэгэн адил Шилэн дансны тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1-д “Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж зааснаас Хөдөлмөрийн тухай хуулиар хөдөлмөрийн харилцаа нь зохицуулагддаг төрийн болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн хувьд тухайн хуулийг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд дээрх заалтын дагуу хариуцлага тооцох эрх зүйн зохицуулалтгүй байдал үүсжээ.

1.3. Төсвийн хөрөнгөөр төсөл, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэгч болон төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгчдийн төсвөөс авсан санхүүжилт, зарцуулалтын ил тод байдал

Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4, 3.1.5-д хамаарах улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэж байгаа иргэн, хуулийн этгээд болон төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгчид нь уг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.9-д заасны дагуу улс орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авсан нийт төсөвт өртөг, хэрэгжилтийн явц, үе шат, зарлага, санхүүжилтийн мэдээллийг ил тод мэдээлэх үүрэгтэй.

Аудитын тайлангуудад тухайн зохицуулалтын хэрэгжилтийн байдлыг шалгаж тайлагнаснаас үзэхэд улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэж байгаа иргэн, хуулийн этгээд болон төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгчдийн талаар 2016-2019 оны бүх тайлангуудад тухайн заалтын хэрэгжилт хангалтгүй, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай асуудлаар дараах ижил агуулга бүхий мэдээллийг тусгасан байна (Хүснэгт 2).

Хүснэгт 2. 2016-2019 оны аудитын тайлангуудад тусгасан хэрэгжилт хангалтгүй, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай асуудал

Аудитын нэр	Аудитын тайланд тусгасан асуудлын агуулга
ҮАГ-НАГ/2016/04-НА кодтой аудитын тайлан	Хууль, тогтоомж, гэрээний үндсэн дээр төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагуудыг шилэн дансны цахим хуудсанд бүртгүүлэх ажлыг хэрэгжүүлж байгаа боловч хуулийн энэхүү ангиллын нарийвчилсан тодорхойлолт, тэдгээрийг бүртгэх нэгдсэн тогтолцоо байхгүй зэргээс шалтгаалан шилэн дансны нэгдсэн бүртгэлд бүрэн хамруулж чадаагүй байна ¹⁵ .
ҮАГ-НАГ/2017/03-НА кодтой аудитын тайлан	Улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэж байгаа аж ахуй нэгж, байгууллага болон төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгчийн мэдээлэх үүргийн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллага, албан тушаалтан, хүлээлгэх хариуцлагыг хуульд тодорхой тусгаагүйгээс дээрх байгууллагууд нэгдсэн цахим хуудсанд бүрэн хамрагдахгүй байна ¹⁶ .
ҮАГ-НАГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан	Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4, 3.1.5-д хамаарах арван сая төгрөгөөс дээш үнийн дүнгээр улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэгч ААНБ-ууд Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд бүрэн хамрагдаагүй, төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг гүйцэтгэгчид хуульд заасан мэдээллийг мэдээлээгүй нь санхүүжилт олгосон байгууллагаас хяналт тавих, хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтгүйтэй холбоотой байх тул уг асуудлыг хууль, журамд нэмж зохицуулах шаардлагатай байна ¹⁷ .
ҮАГ/НАГ 2019/01-НА кодтой аудитын тайлан	Дээрх зөрчил нь Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас (ШДНЦХ)-нд ААНБ-ын цэс үүсгэх, мэдээлэл байршуулах үүргийг бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай гэрээнд тусгадаггүй, санхүүжилт олгосон байгууллагаас хяналт тавих, хариуцлага хүлээлгэх талаарх харилцааг хууль болон холбогдох журамд нарийвчлан зохицуулаагүйтэй холбоотой байна ¹⁸ .

¹⁵ ҮАГ-НАГ/2016/04-НА кодтой аудитын тайлан, 8 дахь тал

¹⁶ ҮАГ-НАГ/2017/03-НА кодтой аудитын тайлан, 15 дахь тал

¹⁷ ҮАГ-НАГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан, 19 дэх тал

¹⁸ ҮАГ/НАГ 2019/01-НА кодтой аудитын тайлан, 21 дэх тал

Дээрх байдлыг авч үзэхэд улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэж байгаа аж ахуй нэгж, байгууллага болон төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгчийн мэдээлэх үүргийн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллага, албан тушаалтан, хүлээлгэх хариуцлагыг хууль, журамд тодорхой тусгаагүйтэй холбоотой байна. Мөн Шилэн дансны тухай хууль, холбогдох журамд эдгээр иргэн, хуулийн этгээд төсвөөс санхүүжилт авсны дараа Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд дэд цэс нээх үүрэг бүхий этгээдийг тодорхой тусгаагүйтэй холбоотой байна.

Иймд ажил, үйлчилгээ гүйцэтгүүлэх гэрээнд гүйцэтгэгчийн шилэн дансанд мэдээлэх үүрэг, хариуцлагын талаар тусгах асуудал, мөн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллага, албан тушаалтан болон хүлээлгэх хариуцлагыг холбогдох хууль тогтоомжид тодорхой тусгах шаардлагатай.

ХОЁР. ШИЛЭН ДАНСНЫ ЦАХИМ ХУУДСАНД ТАВИХ МЭДЭЭЛЛИЙН АГУУЛГА НИЙТЛЭГ СТАНДАРТЫГ ТОГТООХ ЖУРМЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОЖ, НЭГДСЭН ЦАХИМ ХУУДСЫГ ХӨГЖҮҮЛЭХ АСУУДАЛ

2.1. Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг хөгжүүлэх асуудал

Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг баталсан. Тус журмаар тогтоосон агуулга, хэлбэрийн дагуу Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд бүртгэлтэй байгууллага, албан тушаалтнууд холбогдох мэдээллийг байршуулдаг бөгөөд Сангийн яам нь тус цахим хуудасны нэгдсэн үйл ажиллагаа, хөгжүүлэлтийн асуудлыг хариуцан ажилладаг байна.

Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас дахь мэдээлэл, бүтэц, хэлбэрийн байдлыг холбогдох хууль тогтоомжтой харьцуулан судалж үзэхэд Засгийн газрын тогтоолоор баталсан дээрх журмыг боловсронгуй болгох шаардлагатайгаас шалтгаалан (Хүснэгт 3) цахим хуудасны бүтэц агуулгыг хөгжүүлж, сайжруулах асуудал үүсэж байгаа талаар аудитын тайлангуудад тусгасныг судалгааны дараах хэсэгт орууллаа.

Шилэн дансны тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3, 5.4-т заасны дагуу Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг Сангийн яам эрхлэн хөтлөх үүрэгтэй бөгөөд тус яамны саналыг үндэслэн “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг Засгийн газар батлах зохицуулалттай.

Хүснэгт 3. Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журмын хууль тогтоомжид нийцээгүй асуудлын жагсаалт

Аудитын мэдээлэл	Боловсронгүй болгох шаардлагатай асуудлын агуулга
YAГ-НАГ/2016/04-НА кодтой аудитын тайлан	Хууль, тогтоомж, гэрээний үндсэн дээр төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагуудыг шилэн дансны цахим хуудсанд бүртгүүлэх ажлыг хэрэгжүүлж байгаа боловч хуулийн энэхүү ангиллын нарийвчилсан тодорхойлолт, тэдгээрийг бүртгэх нэгдсэн тогтолцоо байхгүй зэргээс шалтгаалан шилэн дансны нэгдсэн бүртгэлд бүрэн хамруулж чадаагүй байна ¹⁹ .
YAГ-НАГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан	Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны боловсруулалт, хөгжүүлэлт хангалтгүйгээс www.tender.gov.mn сайтад мэдээллийг давхардуулж байршуулдаг, мэдээлэл байршуулах цэс бусад төсөв, санхүүгийн төлөвлөх, тайлагнах загвар маягтуудтай уялдаагүйгээс мэдээллийг гараар шивж оруулдаг зэргээр ажлын хэт ачаалал үүсгэдэг, байгууллагуудын хөтөлж байгаа цэс нь зөрүүтэй үүсгэгдсэн зэрэг зөрчилтэйгөөс хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан “мэдээлэл үнэн зөв, бодитой, иж бүрэн байх, мэдээлэл ач холбогдолтой байх” зарчмын хэрэгжилт хангалтгүй байна ²⁰ :
YAГ-НАГ/2019/01-НА кодтой аудитын тайлан	ШДНЦХ-ны боловсруулалт, хөгжүүлэлт хангалтгүйгээс зөрчил, хүндрэлийг үүсгэж хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан “мэдээлэл үнэн зөв, бодитой, иж бүрэн байх, мэдээлэл ач холбогдолтой байх” зарчим хэрэгжихгүйд хүргэжээ ²¹ .

Өмнө дурдсанчлан тус журмыг боловсронгуй болгох шаардлагатай нөхцөл байдлаас үүдэн шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны бүтэц, агуулга, байршуулах мэдээлэл зэргийг өөрчлөн сайжруулах дараах асуудлуудыг үүсгэсэн байна. Үүнд:

- Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд зааснаар зөвхөн байгууллагын нэршлээр төсвийн үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах зохицуулалттай байхад журмын зохицуулалтаас шалтгаалан Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд нэг байгууллагын Төсвийн Ерөнхийлөн захирагчийн нэршлээр болон түүний шууд харьяаны аппарат тус бүрээр мэдээлэл байршуулах хоёр давхар цэс үүсгэж, нэг төсөв захирагчид хамаарах төсвийг зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааг хоёр газарт давхар мэдээлэх давхардлыг үүсгэсэн;
- Хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д төрийн байгууллага, төрийн болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд 6 төрлийн мэдээллийг хуульд заасан хугацаанд

¹⁹ YAГ-НАГ/2016/04-НА кодтой аудитын тайлан, 8 дахь тал

²⁰ YAГ-НАГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан, 12 дахь тал

²¹ YAГ-НАГ/2019/01-НА кодтой аудитын тайлан, 12 дахь тал

жилд 26 удаагийн давтамжтай мэдээлэхээр тусгасан байхад Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд 8-10 төрлийн мэдээллийг жилд 64-өөс дээш удаагийн давтамжаар мэдээлэх цэс үүсгэж, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд ачаалал нэмэгдүүлэх нөхцөлийг үүсгэсэн. Жишээ нь:

- “Улсын төсөв болон орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх орлогын төлөвлөгөө, гүйцэтгэл”-ийг сар бүр мэдээлэхээр хуульд тухайлан заагаагүй байхад тухайн төрлийн мэдээлэл гаргадаггүй байгууллагуудыг харгалзан үзэлгүйгээр Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд бүтэн жил, хагас жил, улирал бүр, сар бүр нийт 16 удаа мэдээлэхээр журамд тусгасан.
- Хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3-т төсвийн гүйцэтгэлд агуулагдсан байх 9 төрлийн мэдээллийг тодорхой тусгасан байх бөгөөд тус мэдээллийг бүтэн жил, хагас жил, улирал бүр, сар бүр нийт 16 удаа мэдээлэхээр заасан. Гэтэл төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээ, тайланд тусгагдан сар бүр ил тод байршуулдаг дараах мэдээллийг тусдаа давхар мэдээлэх байдлаар нэмэлт цэс үүсгэсэн байна. Үүнд:
 - *“Засгийн газрын болон орон нутгийн тусгай сангийн орлого, зарлага, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн мэдээлэл”-ийг сар бүр,*
 - *“Өмнөх оны төсвийн зарлагын хэмнэлт, туслах үйл ажиллагааны орлогоос давсан хэсгийг урамшуулалд зарцуулсан тайлан”-г хагас, бүтэн жилд,*
 - *“Хандив, тусламжийн хэмжээ, түүний зарцуулалтын тайлан”-г хагас бүтэн жилд мэдээлнэ гэжээ.*
- Шилэн дансны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт төрийн байгууллага, төрийн болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд 9 төрлийн мэдээллийг шийдвэр гарснаас хойш 7 хоногийн дотор мэдээлэхээр заасан. Гэтэл эдгээр мэдээллийн агуулгыг нэмэгдүүлэн 10 төрлийн мэдээллийг жилд 64 удаа тогтмол мэдээлэх, 8 төрлийн мэдээллийг шийдвэр гарснаас хойш 7 хоногийн дотор мэдээлэх байдлаар цэс үүсгэж, хуулиас давсан үүрэг нэмэгдүүлсэн гэж үзэхээр байна. Жишээ нь:
 - Тухайн жилийн төсөвт орсон нэмэлт, өөрчлөлт,
 - Тухайн байгууллагын хууль тогтоомжийн дагуу төвлөрүүлэх төлбөр, хураамж, зохицуулалтын үйлчилгээний хөлсний хэмжээнд орсон өөрчлөлт;

- Байгууллагын батлагдсан орон тоонд орсон өөрчлөлт

зэрэг шийдвэрүүд байгууллагууд дээр сар бүр хийгдээд байх өөрчлөлт биш бөгөөд хуульд тухайн өөрчлөлтийг хийгдсэн тохиолдол тухай бүрд нь 7 хоногийн дотор уг шийдвэрийг ил тод байршуулдаг байхаар зохицуулсан байхад журамд сар бүр өөрчлөлт орсон эсэх талаар мэдээллийг цахим хуудсанд байршуулж цэсийг үүсгэжээ.

- Шилэн дансны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4.3-т тендерийн урилгыг ил тод мэдээлэхээр заасан байхад журамд нарийвчилсан зохицуулалт тусгаагүй, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд мэдээлэх цонх үүсгээгүй.
- Шилэн дансны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт заасан мэдээллийг Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд 7 хоногийн дотор мэдээлсэн эсэхэд хөндлөнгийн хяналтын байгууллага болон иргэд олон нийт хяналт тавих боломжгүй бүтэцтэйгээс хуульд заасан мэдээллийг хугацаанд нь ил тод байршуулсан эсэхийг хянах боломжгүй нөхцөл үүсгэжээ.

Иймд Засгийн газрын баталсан “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг холбогдох хууль тогтоомжтой уялдуулан боловсронгуй болгож, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг шинэчлэн, хөгжүүлэх зайлшгүй шаардлага гарч байна.

2.2. Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд иргэд, олон нийтийн хандалтын байдал

Төрийн аудитын байгууллагаас 2017, 2018 онд гүйцэтгэсэн аудитын тайлангуудад Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд иргэд, олон нийт хандаж мэдээлэл авсан байдлын талаар товч мэдээлэл тусгажээ. Үүнд:

- Хуулийн хэрэгжилтэд иргэдээс хяналт тавьж буй эсэхийг Сангийн яам дахь нэгдсэн цахим хуудасны хандалтын тооноос авч үзэхэд 2017 онд 141,028 хэрэглэгч 375,633 удаагийн хандалт хийж 2 сая мэдээлэлтэй танилцсан бөгөөд 3.4 хувь нь гадаадаас хандсан байна²².
- Иргэд, олон нийт 2018 онд 3 дугаар улирлын байдлаар Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд 324,578 удаагийн хандалтаар 2,675,397 мэдээлэлтэй танилцаж, байгууллагуудын мэдээлэл байршуулах чиг үүрэх бүхий албан хаагчид 413,183 удаагийн хандалт хийж холбогдох мэдээллийг Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд байршуулсан байна²³.

²² УАГ-НАГ/2017/03-НА кодтой аудитын тайлан, 18 дахь тал

²³ УАГ-НАГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан, 27 дахь тал

Мөн Төрийн аудитын байгууллагаас 2018 онд иргэний нийгмийн байгууллагатай хамтран Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд байршуулсан мэдээлэлтэй иргэд олон нийт танилцаж, хяналтыг хэрэгжүүлдэг эсэхэд судалгаа, дүн шинжилгээ хийлгэн, уг “Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны хэрэглэгчийн санал асуулгын судалгааны тайлан”-г гарган Шилэн дансны хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн аудитын тайландаа хавсаргасан байна²⁴.

Уг тайланд тусгаснаар нийслэлийн Баянгол, Баянзүрх, Чингэлтэй дүүргийн 600 гаруй иргэдийн дунд судалгаа хийхэд Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны талаар иргэдийн мэдлэг, мэдээлэл дутмаг байгаа талаар тусгажээ²⁵ (Хүснэгт 4).

Хүснэгт 4. Шилэн дансны талаарх иргэдийн ойлголт, мэдлэг (дүнд эзлэх хувиар)

Асуултын агуулга	Бага зэрэг мэднэ	Сайн мэднэ	Огт мэдэхгүй
Та Шилэн дансны талаар ерөнхий ойлголт хэр вэ?	55.2%	8.1%	36.7%
Та Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны талаар хэр мэдэх вэ?	32.5%	6.2%	61.4%

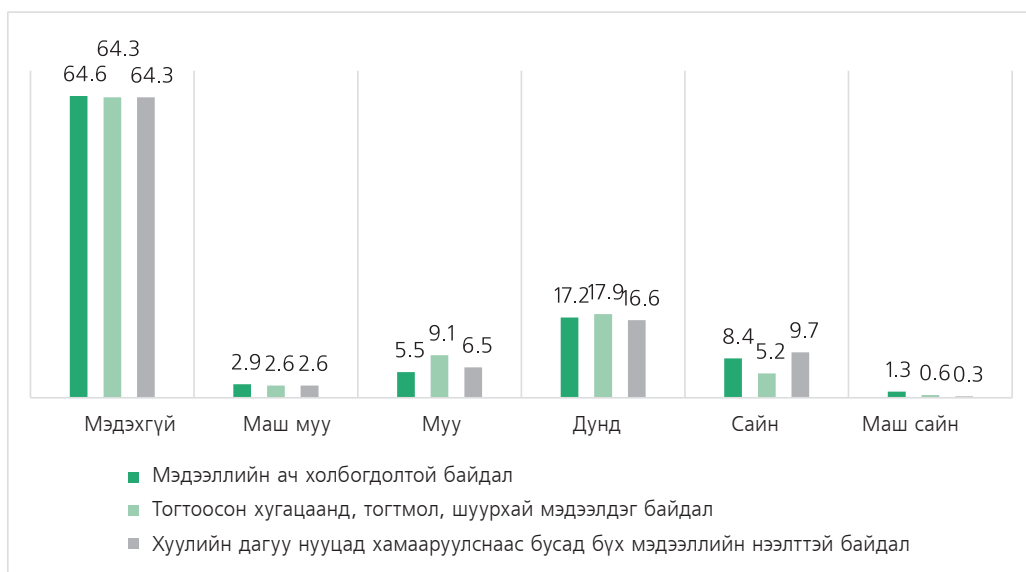
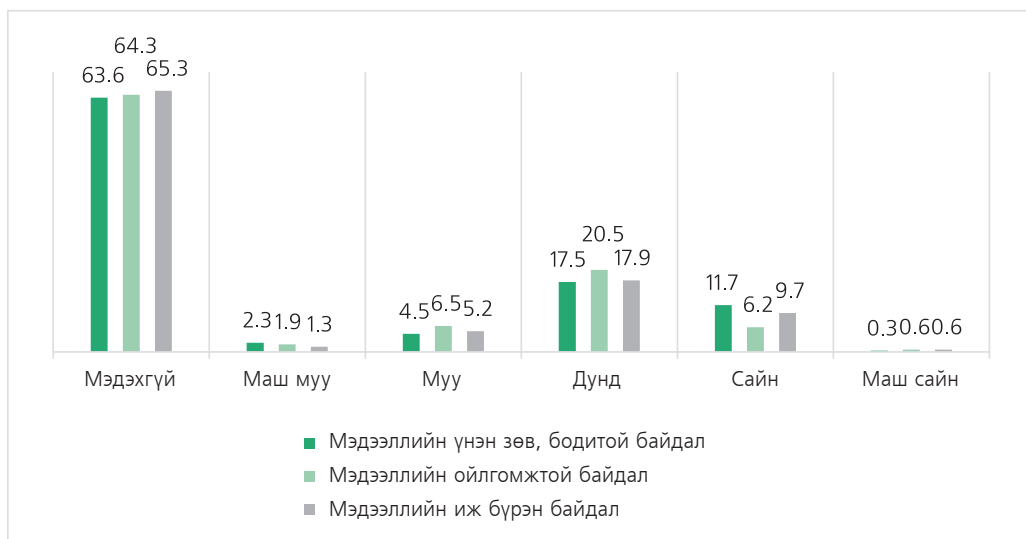
Судалгааны дүнгээс үзэхэд судалгаанд хамрагдсан иргэдийн зөвхөн 8% нь шилэн дансыг “сайн мэднэ” гэсэн бол Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны талаар зөвхөн 6% нь “сайн мэднэ” гэжээ. Мөн судалгаанд хамрагдсан иргэдийн зөвхөн 6% нь улс, орон нутгийн болон төсвийн байгууллагын төсвийн талаарх мэдээллийг шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудаснаас авдаг байна.

Шилэн дансны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д зааснаар хуулийг хэрэгжүүлэгчид мэдээлэл үнэн зөв, бодитой, иж бүрэн байх, ойлгомжтой, ач холбогдолтой байх, тогтоосон хугацаанд, тогтмол, шуурхай мэдээлдэг байх, хуулийн дагуу нууцад хамааруулснаас бусад бүх мэдээлэл нээлттэй байх зэрэг зарчмуудыг баримтлах үүрэгтэй. 2018 онд хийсэн дээрх судалгаагаар (График 3) Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудаснаас мэдээлэл авдаг иргэдийн 20% нь мэдээллийн иж бүрэн байдал “дунд” гэж, 18 орчим хувь нь мэдээллийн үнэн зөв, бодитой, ойлгомжтой байдал “дунд” гэж, мэдээллийн ач холбогдолтой байдал, тогтоосон хугацаандаа мэдээлдэг байдал болон хуулийн дагуу нууцад хамруулснаас бусад бүх мэдээллийг нээлттэй байршуулдаг байдалд иргэдийн 17% нь “дунд” гэсэн үнэлгээнүүдийг өгчээ.

²⁴ УАГ-НАГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан, 7 дахь тал

²⁵ Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны хэрэглэгчийн санал асуулгын судалгааны тайлан, 3 дахь тал

ГРАФИК 3. ШИЛЭН ДАНСНЫ НЭГДСЭН ЦАХИМ ХУУДАС ДАХЬ МЭДЭЭЛЭЛД ИРГЭДЭЭС ӨГСӨН ҮНЭЛГЭЭ (ДҮНД ЭЗЛЭХ ХУВИАР)



Мөн Шилэн дансны тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд тавигдах шаардлагуудыг тусгасан байдаг. Энэхүү заалтын дагуу цахим хуудас нь мэдээлэл татаж авах, хэвлэх боломжтой байх, тодруулга өгөх албан тушаалтны мэдээллийг байршуулах, мэдээллийг тогтмол шинэчилж байх, өөрчлөлт орсон тухай бүр өмнөх мэдээллийг цахим хуудасны архивд

хадгалах, архивын мэдээллийн санд нэвтрэх, татаж авах, хэвлэх боломжтой байх гэсэн зохицуулалттай. Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас нь хуульд заасан дээрх шаардлагуудыг хангаж буй эсэх талаар судалгаа хийсэн дүнгээр судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 11.1% нь “цахим хуудас дахь мэдээлэл тогтмол шинэчлэгддэг” гэж хариулжээ (График 4). Иргэдийн 9.4% нь цахим хуудас нь мэдээлэл татаж авах, хэвлэх боломжтой байх шаардлагыг хангаж байна гэж үзсэн байна²⁶.

ГРАФИК 4. ШИЛЭН ДАНСНЫ НЭГДСЭН ЦАХИМ ХУУДАС ХУУЛИЙН ШААРДЛАГЫГ ХАНГАЖ БАЙГАА ЭСЭХ (ДҮНД ЭЗЛЭХ ХУВИАР)



Харин иргэдээс Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны талаар дараах санал, шүүмжлэлийг судалгааны явцад гаргасан байна:

- Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас руу орж үзээд ойлгомжгүй, мэдээлэл хайх нь хэцүү санагддаг.
- Цахим хуудас дахь мэдээлэл нь дэлгэрэнгүй бөгөөд бүрэн гүйцэд байдаггүй.
- Шилэн дансны архив нь учир дутагдалтай.
- Цахим хуудас нь алдаа дутагдал ихтэй байдаг. Гэвч үүнийг яаж шийдэх, хэнд хандахаа мэдэхгүй зэрэг болно.

²⁶ Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны хэрэглэгчийн санал асуулгын судалгааны тайлан, 14 дэх тал

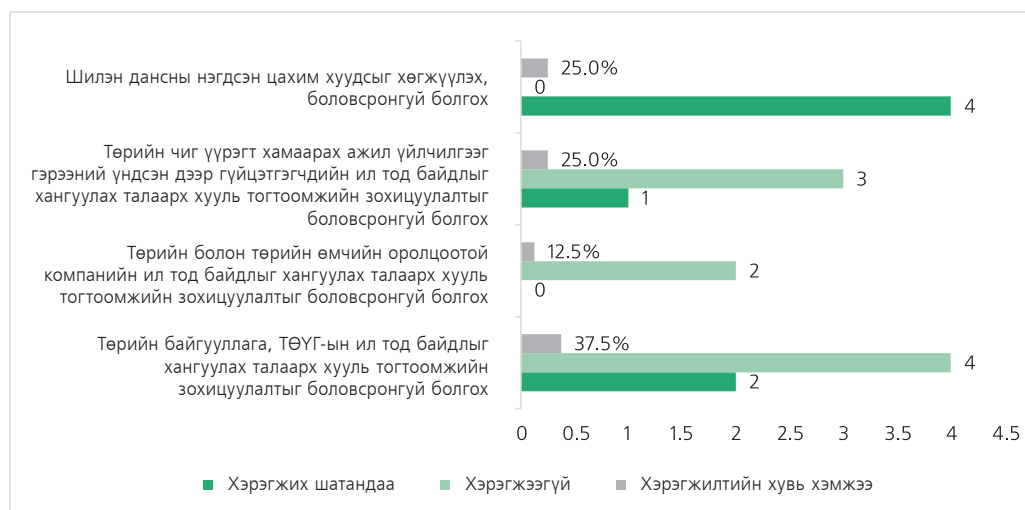
Тус байгууллага нь дээрх судалгааны дүнг харгалзан, төсвийн удирдлагад олон нийт хяналт тавих үйл ажиллагааг дээшлүүлэхийн тулд Шилэн дансны тухай хууль болон Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг иргэдэд таниулах ажлыг төр засгийн зүгээс хийх шаардлагатай гэсэн дүгнэлтийг тайландаа тусгажээ. Мөн Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд байршуулсан мэдээллийн ойлгомжтой байдлыг дээшлүүлэх, мэдээллийг шинэчилж, татаж авахад хялбар болгох шаардлагатай гэж үзсэн байна. Иймд Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг мэдээллийн нээлттэй өгөгдлийн сангийн олон улсын стандартын шаардлага хангахуйц түвшинд өөрчлөн, шинэчилж, боловсронгуй болгох зүйн ёсны шаардлага бий болсон гэж үзэхээр байна.

ГУРАВ. ТӨРИЙН АУДИТЫН БАЙГУУЛЛАГААС ЗАСГИЙН ГАЗАР БОЛОН САНГИЙН ЯАМАНД ХҮРГҮҮЛСЭН ЗӨВЛӨМЖИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

Үндэсний аудитын газраас жил бүр Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд нийцлийн аудитыг гүйцэтгэдэг аудитын багийн бүрэлдэхүүн болон Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Сангийн яамны Шилэн дансны хэрэгжилтийн асуудал хариуцсан албан хаагчидтай уулзалт, ярилцлага хийж судалгаа, мэдээлэл авах байдлаар Төрийн аудитын байгууллагаас хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох асуудлаар Засгийн газар болон Сангийн яаманд хүргүүлсэн зөвлөмжийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, судалгааны ажлын дараах хэсгийг боловсрууллаа.

Энэхүү судалгааны ажлын өмнөх бүлгүүдэд тусгасан асуудлуудын агуулга, нөхцөл байдалд хамааруулан Төрийн аудитын байгууллагаас хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, асуудлыг шийдвэрлэх агуулга бүхий 16 төрлийн зөвлөмжийг Засгийн газар болон Сангийн яаманд удаа дараа хүргүүлсэн хэдий ч одоог хүртэл тухайн зөвлөмжүүдийн 56.3 хувь буюу 9 зөвлөмж хэрэгжээгүй, 43.8 хувь буюу 7 зөвлөмж хэрэгжих шатандаа байна²⁷ (График 5).

ГРАФИК 5. ТӨРИЙН АУДИТЫН БАЙГУУЛЛАГААС ӨГСӨН ЗӨВЛӨМЖИЙН ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ (ТООГООР БОЛОН ДҮНД ЭЗЛЭХ ХУВИАР)



²⁷ Аудитыг гүйцэтгэсэн багийн бүрэлдэхүүнээс авсан тодруулга, мэдээллээр.

Графикт харуулснаар Төрийн аудитын байгууллагаас хүргүүлсэн нийт зөвлөмжийн 37.5 хувийг төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газруудын төсөв зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангуулах агуулгатай, 12.5 хувийг төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компаниудын төсөв зарцуулах шийдвэр, үйл ажиллагааны ил тод байдлыг зохицуулсан хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох агуулга бүхий, харин улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэж байгаа иргэн, хуулийн этгээд болон төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгчдийн төсвөөс авсан санхүүжилт, зарцуулалтын байдлын ил тод байдлыг хангуулах эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох агуулга бүхий зөвлөмж 25.0 хувийг эзэлж байна. Мөн Сангийн яаманд өгсөн Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд хөгжүүлэлт хийж, иргэд олон нийтэд ойлгомжтой болгох агуулга бүхий зөвлөмж нийт зөвлөмжийн 25 хувийг эзэлж байлаа.

Хүснэгт 5. Холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд хөгжүүлэлт хийх асуудлаар Засгийн газар болон Сангийн яаманд хүргүүлсэн зөвлөмжийн тоон мэдээлэл

№	Зөвлөмж хүргүүлсэн огноо	Хүргүүлсэн зөвлөмжийн тоо		Хэрэгжилтийн байдал	
		Засгийн газарт	Сангийн яаманд	Хэрэгжих шатанд	Хэрэгжээгүй
1	2016* он	4	-	-	4
2	2017 он	3	1	2	2
3	2018 он	3	1	1	3
4	2019 он	1	3	4	-
Нийт		11	5	7	9

*Тайлбар: 2016 онд гүйцэтгэсэн 2 аудитын тайлангийн зөвлөмжийг нэгтгэн харуулав.

Дээрх хүснэгтэд харуулснаар Засгийн газарт хамаарах нийт 11 зөвлөмж нь Шилэн дансны тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжийг уялдуулан, хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагуудын төсөв зарцуулах, шийдвэр үйл ажиллагааны ил тод байдлын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох агуулга бүхий бол Сангийн яаманд Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны хөгжүүлэлтийг сайжруулах чиглэлээр 5 зөвлөмжийг өгсөн байна.

Үндэсний аудитын газраас аудитыг гүйцэтгэсэн багийн бүрэлдэхүүнээс тодруулж үзэхэд Засгийн газар болон Сангийн яамнаас жил бүр зөвлөмжийн

биелэлтийг албан бичгээр ирүүлдэг хэдий ч хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох ажил хэрэгжих шатандаа, судалж байгаа гэх агуулга бүхий мэдээг ирүүлдэг байна.

Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын Шилэн дансны асуудал хариуцсан албан хаагчдаас тодруулга авахад дээрх зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд Монгол Улсын Ерөнхий сайдын 2018 оны 154 дүгээр захирамжаар “Шилэн дансны тухай хууль болон бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах” үүрэг бүхий Ажлын хэсгийг байгуулан ажиллаж байгаа бөгөөд хууль, журмын шинэчилсэн найруулгыг боловсруулж, өргөн барихад тодорхой хэмжээний төсөв, мөнгө, цаг хугацаа шаардагддаг тул тухайн жилүүдийн төсөвт санхүүжилтийн асуудлыг тусгуулж чадаагүйгээс зөвлөмжийн хэрэгжилт удаашралтай байгаа гэх мэдээллийг өгч байлаа. Мөн 2020 оны Улсын Их Хурлын сонгуультай холбоотойгоор тус Ажлын хэсгийн бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт орох шаардлага гарч, ажил удаашралтай явагдахад нөлөөлж байгааг дурдаж байсан.

Харин “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байгаа асуудлын талаар тодруулахад тус журмыг анх батлагдах үед Сангийн яамнаас боловсруулж, санал ирүүлсэн хувилбараар шууд баталсан тул Сангийн яаманд уг журмын шинэчлэлийг хийх үүрэг өгөгдсөн гэх мэдээллийг өгсөн юм.

Мөн Сангийн яамны Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны үйл ажиллагааг хариуцах чиг үүрэг бүхий албан хаагчдаас тодруулга авахад зөвлөмжтэй холбоотой дараах ажлууд хийгдэж байгаа бөгөөд, журмын төсөл боловсруулж, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны хөгжүүлэлтийн асуудлыг хариуцах хоёр дэд Ажлын хэсэг байгуулан ажиллаж байгаа мэдээллийг өгсөн. Үүнд:

- Төрийн аудитын байгууллагаас Сангийн яаманд Шилэн дансны холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгож, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг хөгжүүлэх чиглэлээр зөвлөмж хүргүүлсний дагуу Сангийн сайдын 2019 оны 175 дугаар тушаалаар зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх ажлын төлөвлөгөөг батлан ажиллаж байна.
- Тус яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын 2018 оны А/210 дугаар тушаалаар Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг төсөв санхүүгийн бусад программ хангамжтай уялдуулан боловсронгуй болгох, шинэчлэх чиг үүрэг бүхий Дэд ажлын хэсэг томилон, шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг хөгжүүлэх, журмын шинэчлэлийн төслийг боловсруулах ажлыг 2020 онд хэрэгжүүлж

дуусгахаар нарийвчилсан төлөвлөгөө гарган, 70 орчим хувийн гүйцэтгэлтэй ажиллаж байна.

- Мөн 2020 оны Сангийн яамны төсөвт Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг хөгжүүлэлтийн асуудлыг судалж, шинэчлэх тодорхой хэмжээний төсөв суугдсаны дагуу тус яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын 2020 оны А/37 дугаар тушаалаар “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг шинэчлэх, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг хөгжүүлэх зорилгоор Дэд ажлын хэсэг томилон ажиллуулж, журмын төслийг шинэчлэн боловсруулах ажил хийгдэж байна гэх мэдээллийг өгсөн.

Иймд дээрх судалгааны ажилд эх сурвалж болгосон аудитын тайлангуудад тусгасан хууль, журмын зохицуулалттай холбоотой, эрх зүйн зөрчил бүхий асуудлыг дээрх Ажлын хэсгийн хэрэгжүүлэх ажлын төлөвлөгөөтэй уялдуулан авч үзэх зөвлөмжийг холбогдох байгууллагад хүргүүлэх шаардлагатай юм.

ДҮГНЭЛТ

1. Төрийн аудитын байгууллагаас 2016-2019 онуудад хийгдсэн аудитын тайлангуудыг судлан үзэхэд Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хууль тогтоомж, мөн Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор баталсан “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-д хийдэл, давхардал, уялдаагүй асуудал байгаа талаар дүгнэлт гаргажээ. Тус аудитын тайлангуудад тусгасан эрх зүйн зохицуулалт, зөрчил гарах шалтгаан нөхцөл, хууль тогтоомжийн уялдаа зэргийг нэгтгэн судалж, дүн шинжилгээ хийн судалгааны ажлын сэдвийн хүрээнд ерөнхий байдлаар авч үзэхэд Шилэн дансны тухай болон холбогдох хууль тогтоомжийн уялдаагүй байдлаас, мөн эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүйгээс шалтгаалан хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагуудын төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагааны ил тод байдал бүрэн хангагдахгүй байх зөрчил гардаг байна.
2. Засгийн газрын тогтоолоор баталсан “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам” нь Шилэн дансны тухай хууль болон бусад хуульд заасан захиргааны хэм хэмжээний актын зохицуулалтад нийцэхгүй байгаагаас тус цахим хуудасны агуулга, бүтэц, хэлбэр нь журмын нэгэн адил эрх зүйн зөрчилтэй байдаг байна.
3. Төрийн аудитын байгууллагаас 2018 онд иргэний нийгмийн байгууллагатай хамтран гүйцэтгэсэн судалгааны дүнгээс үзэхэд Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны талаар иргэдийн мэдлэг, мэдээлэл дутмаг байх бөгөөд Шилэн дансны тухай хууль болон Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг иргэдэд таниулж, ил тод байршуулсан мэдээллийн ойлгомжтой байдлыг дээшлүүлэх, мэдээллийг шинэчилж, татаж авахад хялбар болгох ажлыг төр засгийн зүгээс хийх шаардлагатай гэж дүгнэсэн байна.
4. Төрийн аудитын байгууллагаас 2016-2019 оны хугацаанд Засгийн газар болон Сангийн яаманд холбогдох хууль, журмыг боловсронгуй болгох, сайжруулах, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд хөгжүүлэлт хийх чиглэлээр холбогдох зөвлөмжүүдийг удаа дараа хүргүүлсэн хэдий ч тухайн асуудлууд одоог хүртэл бүрэн шийдвэрлэгдээгүй, Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг шинэчлэн хөгжүүлэх хэрэгцээ байсаар байна.

САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Улс, орон нутгийн төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй, ойлгомжтой байх, түүнд олон нийт хяналт тавих боломжийг бүрдүүлэх зорилгоор судалгааны ажлын хүрээнд холбогдох санал, зөвлөмжийг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнуудад толилуулах нь зүйтэй гэж үзлээ. Үүнд:

1. Судалгаанд ашигласан Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд 2015-2019 онуудад хийсэн аудитын тайлангуудад тусгасан хууль, тогтоомжийг боловсронгуй болгох шаардлагатай дараах асуудлуудыг анхааралдаа авч, тухайн асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр холбогдох байгууллагуудад хүргүүлсэн зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангах,
2. Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасан хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагуудын нэршил, ангиллыг оновчтой байдлаар тодорхойлж бусад хууль тогтоомжид заасан нэршил, ангилалтай уялдуулан боловсронгуй болгох,
3. Байгууллага, албан тушаалтны төсөв зарцуулсан шийдвэр, үйл ажиллагаагаа ил тод мэдээлэх үүрэг болон хувь хүний болон байгууллагын нууцыг задруулахгүй байх чиг үүргийг уялдуулах зохицуулалт хийж, Шилэн дансны цахим хуудсанд байршуулах арга зүй, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох,
4. Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд ТЕЗ-д харьяалах төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газруудын болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын төсвийн ил тод байдлыг хангуулах, хяналт тавих асуудлыг Төсвийн тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлд заасантай уялдуулан, боловсронгуй болгох,
5. Төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газар, төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын мэдээллийг ил тод байршуулах хугацааг төсвийн зарцуулалт, гүйцэтгэлийн тайлан мэдээлэл гаргах цаглабартай уялдуулан Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид тусгах,
6. Улс, орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын томоохон хэсгийг санхүүжүүлдэг гадаад, дотоодын буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээлийн зарцуулалтын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг иж бүрэн хангуулах асуудлыг Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид нарийвчлан тусгаж, боловсронгуй болгох,
7. Засгийн газрын тусгай сангуудын төсвийг зарцуулах сонгон шалгаруулалтын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах асуудлыг Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид нарийвчлан тусгаж, боловсронгуй болгох,

8. Төрийн банк, Хөгжлийн банк, Хадгаламж даатгалын корпорац зэрэг төсөв санхүүтэй холбогдох үйл ажиллагаа нь тусгайлсан хуулиар зохицуулагддаг төрийн өмчийн оролцоотой банк, санхүүгийн байгууллагуудаас хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөс зээл олгох үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангуулах талаар Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид тодорхой тусгаж, боловсронгуй болгох,
9. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компаниудын төсвийг зарцуулах эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнуудад Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээлгэх талаар Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжид тодорхой тусгаж, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох,
10. Хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомжоор хөдөлмөрийн харилцаа нь зохицуулагддаг төрийн үйлчилгээний албан хаагчид болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын албан хаагчид Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд хариуцлага тооцдог байх эрх зүйн зохицуулалтыг Зөрчлийн тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжтой уялдуулан боловсронгуй болгох,
11. Төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэх үүрэг хүлээсэн төрийн нийтийн өмчийн хөрөнгийн санхүүжилтээр концесс, тендер, төсөл арга хэмжээ, ажил үйлчилгээ явуулж байгаа иргэн, хуулийн этгээдүүдэд Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох,
12. Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор баталсан “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг холбогдох хууль тогтоомжид нийцүүлэн боловсронгуй болгох,
13. Төсвийн удирдлагад олон нийт хяналт тавих үйл ажиллагааг нэмэгдүүлэхийн тулд Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг иргэд, олон нийтэд таниулах, ил тод байршуулсан мэдээллийг татан авч дүн шинжилгээ хийхэд хялбаршуулж, хөгжүүлэх,
14. Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг мэдээллийн нээлттэй өгөгдлийн сангийн олон улсын стандартын шаардлага хангахуйц түвшинд өөрчлөн, шинэчилж, боловсронгуй болгох,
15. Аудитын тайлангуудад тусгасан хууль, журмын зохицуулалттай холбоотой, эрх зүйн зөрчил бүхий асуудал (Хавсралт 1), холбогдох зөвлөмжийг Засгийн газар болон Сангийн яаманд байгуулсан Шилэн дансны тухай хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох чиг үүрэг бүхий Ажлын хэсгүүдийн санал дүгнэлттэй уялдуулан, хууль тогтоомжид тусгах зэрэг болно.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ, ЭХ СУРВАЛЖ

1. Байгууллагын нууцын тухай хууль
2. Банкны тухай хууль
3. Захиргааны ерөнхий хууль
4. Компанийн тухай хууль
5. Шилэн дансны тухай хууль
6. Хувь хүний нууцын тухай хууль
7. Төсвийн тухай хууль
8. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль
9. Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор баталсан “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам”
10. “Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилт” 2016 он, аудитын тайлан
11. “Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилт” 2017 он, аудитын тайлан
12. “Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилт” 2018 он, аудитын тайлан
13. “Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилт” 2019 он, аудитын тайлан.

АШИГЛАСАН ДАТА

1. www.legalinfo.mn сайт
2. www.audit.mn сайт
3. www.shilendans.gov.mn Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудас.

ХАВСРАЛТ 1

Төрийн аудитын байгууллагаас 2016-2019 онд гүйцэтгэсэн аудитын тайлангуудад Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хуулиудын уялдааг сайжруулах шаардлагатай талаар тусгасан асуудлын жагсаалт

№	Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хуулиудын уялдаагүйгээс үүссэн зөрчлийн агуулга	Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн бодлогын зөвлөмжийн агуулга
	YAГ-НАГ/2016/01-НА кодтой аудитын тайлан, холбогдох линк: http://www.audit.mn/:	
1.	<p>Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2-т заасан байгууллагууд нь хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.2-т заасан мэдээллийг тогтоосон хугацаанд 6.3-т заасан ангиллын дагуу мэдээлэх үүрэгтэй бөгөөд эдгээр байгууллагуудын хувьд харьяалах дээд байгууллагуудаас нь төсөв, гүйцэтгэлийг хэмжих чанарын болон тоон шалгуур үзүүлэлт, хүрэх үр дүнг нарийвчлан баталдаггүй, санхүүгийн болон төсвийн гүйцэтгэлийг төсвийн бусад байгууллагуудын нэгэн адил сар тутам гаргадаггүйгээс мэдээлдэггүй байна.</p>	<p>Монгол Улсын Засгийн газарт:</p> <p>Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д заасан төсөл, хөтөлбөр, 3.1.2-т заасан ТӨҮГ харьяалах дээд байгууллага нь ТӨҮГ, төсөл хөтөлбөрийн төсөв, шалгуур үзүүлэлт, хүрэх үр дүнг дэлгэрэнгүйгээр батлах, түүнийг мэдээлэх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох;</p>
	<p>Банкны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2-т заасан Банк, түүний хараат болон охин компанид хориглох үйл ажиллагаатай нийцэхгүй, Байгууллагын нууцын тухай хууль, Хувь хүний нууцын тухай хуультай зөрчилдөх, бизнесийн өрсөлдөөнд сөргөөр нөлөөлөх нөхцөл байдал үүсгэж байна.</p>	<p>Хуулиар тусгайлсан зохицуулалттай байгууллагуудын мэдээлэх мэдээллийн агуулга, стандартыг Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль, Банкны тухай хууль, Байгууллагын нууцын тухай хууль, Хувь хүний нууцын тухай хуультай нийцүүлэн шинэчилж, шилэн дансны цахим санд байршуулах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох;</p>
	<p>Холбогдох хуулиар олгож буй нэг удаагийн урамшууллыг шилэн дансанд мэдээлэх эсэх нь Хувь хүний нууцын тухай хуультай зөрчилдөж байна.</p>	<p>Салбарын хуулийн дагуу ажилтнуудад олгож буй урамшууллыг мэдээлэх асуудлыг Хувь хүний нууцын тухай хуультай нийцүүлэн шинэчлэн боловсруулах;</p>

№	Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хуулиудын уялдаагүйгээс үүссэн зөрчлийн агуулга	Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн бодлогын зөвлөмжийн агуулга
	YAГ-НАГ/2016/04-НА кодтой аудитын тайлан, холбогдох линк: http://www.audit.mn/	
2	Хууль, тогтоомж, гэрээний үндсэн дээр төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагуудыг шилэн дансны цахим хуудсанд бүртгүүлэх ажлыг хэрэгжүүлж байгаа боловч хуулийн энэхүү ангиллын нарийвчилсан тодорхойлолт, тэдгээрийг бүртгэх нэгдсэн тогтолцоо байхгүй зэргээс шалтгаалан шилэн дансны нэгдсэн бүртгэлд бүрэн хамруулж чадаагүй байна.	<p>Монгол Улсын Засгийн газарт:</p> <p>Төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгч байгууллага болон улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр ажил, үйлчилгээ үзүүлж буй ААНБ-ын тодорхойлолт, эрх, үүрэг, тэдгээрийг шилэн дансанд бүртгэх, мэдээлэл оруулах, хасах нөхцөл, шаардлагыг журмаар нарийвчлан зохицуулах;</p>
	YAГ-НАГ/2017/03-НА кодтой аудитын тайлан, холбогдох линк: https://api.audit.mn:4444/pages/39b835c021e3z5d3cb91cbf0f4908d30/watermarked.pdf	
3	Шилэн дансны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.8.1, 6.8.2, 6.8.3 -т хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т заасан ТӨҮГ "төсөв, өмч, хөрөнгө, мөнгө зарцуулах аливаа шийдвэр"-ийг мэдээлэхээр заагаагүй байхад "Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам"-ын 4 дүгээр зүйлийн 4.2.3 -т мэдээлэхээр зааж, хуульд заагаагүй үүрэг хүлээлгэн мэдээлүүлж байгаа нь төр, орон нутгийн өмчийн оролцоотой компанийн зах зээлд давуу байдлаа хамгаалахад сөргөөр нөлөөлөх нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна.	<p>Монгол Улсын Ерөнхий сайдад:</p> <p>Шилэн дансны тухай хуулийг Төсвийн тухай хуульд нийцүүлэх, тайланд дурдагдсан хуульчлах шаардлагатай асуудлуудыг судалж шийдвэрлэх;</p>
	Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд, 3.1.2-т төрийн өмчит үйлдвэрийн газар хуулийн үйлчлэлд хамаарахаар давхардуулсан, мөн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2-т ТЕЗ-ийн дотоод хяналтыг зөвхөн энэ хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т заасан байгууллагад хуульчилсан нь Төсвийн тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 69.1, 69.3 -т нийцэхгүй байна.	

№	Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хуулиудын уялдаагүйгээс үүссэн зөрчлийн агуулга	Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн бодлогын зөвлөмжийн агуулга
4	<p>Шилэн дансанд мэдээлэл тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулж байгаа “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга нийтлэг стандартыг тогтоох журам” нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1.1, 60.1.2, 60.1.8 -д заасан захиргааны хэм хэмжээний актын шаардлагад нийцээгүй байна.</p> <p>Хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1, 6.4, 6.5-д заасан заалтыг давхардуулан зохицуулсан;</p> <p>Хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4.3-т тендерийн урилгыг мэдээлэхээр заасан байхад журамд нэрийвчилсэн зохицуулалт тусгаагүй, нэгдсэн цахим хуудсанд мэдээлэх цонх байхгүй байна.</p>	<p>Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-ыг Шилэн дансны тухай хууль болон Захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэх, тайланд дурдагдсан журамлах шаардлагатай асуудлуудыг судалж шийдвэрлэх;</p>
	<p>Улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэж байгаа аж ахуй нэгж, байгууллага болон төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгчийн мэдээлэх үүргийн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллага, албан тушаалтан, хүлээлгэх хариуцлагыг хуульд тодорхой тусгаагүйгээс дээрх байгууллагууд нэгдсэн цахим хуудсанд бүрэн хамрагдахгүй байна.</p>	<p>Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4, 3.1.5-Д заасан аж ахуй нэгж, байгууллагуудтай байгуулах гэрээнд шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд хуульд заасан мэдээллийг байршуулах үүргийг тусгаж, биелэлтээр санхүүжилт олгох арга хэмжээ авах.</p>
	<p align="center">YAF-NAГ/2018/01-НА кодтой аудитын тайлан, холбогдох линк: https://api.audit.mn:4444/pages/a39c6799f8641e1cf0672b4f7acf5a22/watermarked.pdf</p>	
4	<p>Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д хамаарах Хүмүүнлэгийн болон буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээл хэлбэрээр санхүүждэг зарим томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийн хувьд санхүүжүүлэгч байгууллагаас гүйцэтгэгч хуулийн этгээдэд зарим санхүүжилтийг шууд шилжүүлдгээс тухайн төсөл, хөтөлбөрийн төсвийн зарцуулалт, гүйцэтгэлийн мэдээлэл бүрэн мэдээлэгдэхгүй байгаа нь хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан “мэдээлэл үнэн зөв, бодитой, иж бүрэн байх” зарчим хангагдахгүй байна.</p>	<p>Монгол Улсын Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүх танаа:</p> <p>Энэхүү тайланд зөрчилтэй асуудлыг дурдсан Хүмүүнлэгийн болон буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээл хэлбэрээр санхүүждэг зарим томоохон төсөл, хөтөлбөрийн төсөв санхүүгийн үйл ажиллагааг ил тод мэдээлэх зохицуулалтыг Шилэн дансны тухай хууль, тогтоомжтой уялдуулах талаар холбогдох арга хэмжээ авах;</p>

№	Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хуулиудын уялдаагүйгээс үүссэн зөрчлийн агуулга	Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн бодлогын зөвлөмжийн агуулга
	<p>Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.2.3-т Засгийн газрын тусгай сангийн "төсөв санхүүгийн үйл ажиллагааны төлөвлөлт, гүйцэтгэл, хэрэгжилт, тайлагнал, эдгээртэй холбоотой мөнгөн болон бусад гүйлгээ" хуулийн үйлчлэлд хамаарах ерөнхий зохицуулалтыг тусгасан. Иймд Засгийн газрын тусгай сангийн төсвөөс зээл, хөнгөлөлт, урамшуулал олгох сонгон шалгаруулалтын үйл ажиллагааг ил тод мэдээлэх зохицуулалтыг холбогдох хууль тогтоомжтой уялдуулан Шилэн дансны тухай хууль, журамд нэмж тусгах шаардлагатай.</p>	<p>Мөн тайланд зөрчилтэй асуудлыг дурдсан Засгийн газрын тусгай сангуудын төсөв санхүүгийн үйл ажиллагааг ил тод мэдээлэх зохицуулалтыг Шилэн дансны тухай хуультай уялдуулах талаар холбогдох арга хэмжээ авах;</p>
	<p>Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4, 3.1.5-д хамаарах арав сая төгрөгөөс дээш үнийн дүнгээр улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэгч ААНБ-ууд Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд бүрэн хамрагдаагүй, төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг гүйцэтгэгчид хуульд заасан мэдээллийг мэдээлээгүй нь санхүүжилт олгосон байгууллагаас хяналт тавих, хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтгүйтэй холбоотой байх тул уг асуудлыг хууль, журамд нэмж зохицуулах шаардлагатай.</p>	<p>Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5-д хамаарах хуулийн этгээдийн шилэн дансны үйл ажиллагаанд хяналт тавих этгээдийг оновчтой тодорхойлж, хүлээлгэх хариуцлагыг Шилэн дансны тухай хууль, холбогдох бусад хууль тогтоомжтой уялдуулах талаар арга хэмжээ авах зэрэг болно.</p>

№	Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хуулиудын уялдаагүйгээс үүссэн зөрчлийн агуулга	Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн бодлогын зөвлөмжийн агуулга
	<p>Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудасны боловсруулалт, хөгжүүлэлт хангалтгүйгээс www.tender.gov.mn сайтад мэдээллийг давхардуулж байршуулдаг, мэдээлэл байршуулах цэс бусад төсөв, санхүүгийн төлөвлөх, тайлагнах загвар маягтуудтай уялдаагүйгээс мэдээллийг гараар шивж оруулдаг зэргээр ажлын хэт ачаалал үүсгэдэг, байгууллагуудын хөтөлж байгаа цэс нь зөрүүтэй үүсгэгдсэн зэрэг зөрчилтэйгөөс хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан “мэдээлэл үнэн зөв, бодитой, иж бүрэн байх, мэдээлэл ач холбогдолтой байх” зарчмын хэрэгжилт хангалтгүй байна.</p>	<p>Сангийн сайд Ч.Хүрэлбаатар танаа:</p> <p>Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсыг эрхлэн хөтлөх чиг үүргийн хүрээнд цахим хуудасны агуулга стандартыг хууль, журамд нийцүүлэн, хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагуудын төсөв, санхүү, худалдан авах ажиллагаанд ашигладаг бусад систем, програмтгай уялдуулан мэдээллийг шууд хөрвүүлж хялбаршуулсан байдлаар ил тод мэдээлэхээр шинэчлэн хөгжүүлэх арга хэмжээ авах;</p> <p>Хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-д заасны дагуу баг, хороодын иргэдийн Нийтийн Хурлын хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх арга зүйг боловсронгуй болгож, холбогдох сургалт зохион байгуулах;</p>
	<p>УАГ-НАГ/2019/01-НА кодтой аудитын тайлангийн холбогдох линк: https://api.audit.mn:444/pages/c6e3a3fd7ae85e84decc8a6701ba37c/watermarked.pdf</p>	
5	<p>Шилэн дансны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 -д заасны дагуу Хөдөлмөрийн гэрээ, контракт байгуулан ажилладаг төрийн үйлчилгээний албан хаагчид Шилэн дансны тухай хуулийн дагуу холбогдох мэдээллийг байршуулах үүрэг хүлээсэн байдаг.</p> <p>Гэтэл тус хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1-т “Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж зааснаас Хөдөлмөрийн гэрээ, контрактгаар ажилладаг төрийн үйлчилгээний албан хаагчид Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлж ажиллаагүй тохиолдолд дээрх заалтын дагуу хариуцлага тооцоо эрх зүйн зохицуулалтыг орхигдуулжээ.</p>	<p>Монгол Улсын Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүх танаа:</p> <p>Монгол Улсын Ерөнхий сайдын 2018 оны 154 дүгээр захирамжаар байгуулсан Шилэн дансны тухай хууль болон бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах үүрэг бүхий Ажлын хэсгийн ажлыг эрчимжүүлэх;</p> <p>Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд 2015-2019 онуудад хийгдсэн нийцлийн аудитын тайлан, дүгнэлт, зөвлөмжийн дагуу тус хууль болон Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор баталсан “Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам”-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах арга хэмжээ авч ажиллах.</p>

№	Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох хуулиудын уялдаагүйгээс үүссэн зөрчлийн агуулга	Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн бодлогын зөвлөмжийн агуулга
	<p>ШДНЦХ-ны боловсруулалт, хөгжүүлэлт хангалтгүйгээс дараах зөрчил, хүндрэлийг үүсгэж хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан "мэдээлэл үнэн зөв, бодитой, иж бүрэн байх, мэдээлэл ач холбогдолтой байх" зарчим хэрэгжихигүйд хүргэжээ.</p>	<p>Сангийн сайд Ч.Хүрэлбаатар танаа:</p> <p>Сангийн яамны Төрийн нарийн бичгийн даргын 2018 оны А/210 дугаар тушаалаар байгуулсан дэд Ажлын хэсгийн ажлыг эрчимжүүлэх;</p>
	<p>Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд 2015-2019 онуудад хийгдсэн нийцлийн аудитын тайлан, дүгнэлтийн дагуу тус хууль болон Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор баталсан "Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам"-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах арга хэмжээ авч ажиллах;</p>	<p>Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд 2015-2019 онуудад хийгдсэн нийцлийн аудитын тайлан, дүгнэлтийн дагуу тус хууль болон Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор баталсан "Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам"-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах арга хэмжээ авч ажиллах;</p>
	<p>Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд мэдээлэл байршуулах ажлыг хялбаршуулж, цахим хуудсыг хөгжүүлэх арга хэмжээ авч ажиллах.</p>	<p>Шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд мэдээлэл байршуулах ажлыг хялбаршуулж, цахим хуудсыг хөгжүүлэх арга хэмжээ авч ажиллах.</p>

- - - 0 0 - - -