

ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИТ, ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИЙН ОРОЛЦООТОЙ УУЛ УУРХАЙН КОМПАНИ

ХУДАЛДАН АВАЛТЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ИЛ ТОД БАЙДАЛ



ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИТ, ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИЙН ОРОЛЦООТОЙ УУЛ УУРХАЙН КОМПАНИ ХУДАЛДАН АВАЛТЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ИЛ ТОД БАЙДАЛ

Судалгааны багийн ахлагч:

О.БАТБОЛД, ХБНГУ-ын Шпайрын Төрийн захиргааны их сургуулийн докторант

Судлаачид:

Г.БАТНАСАН, Шихихутуг их сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш

С.БОЛД-ЭРДЭНЭ, *Asia Mining* сэтгүүлийн Гүйцэтгэх захирал, сэтгүүлч

Б.ЗОРИГТХҮҮ, Канадын Бритиш Колумбын их сургуулийн Уул уурхайн инженерийн сургуулийн Хэрэглээний шинжлэх ухааны магистр

Тус тайлангийн дүгнэлт, санал зөвлөмж нь судлаачдын байр суурийг илэрхийлэх бөгөөд Нээлттэй Нийгэм Форумын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

Нээлттэй Нийгэм Форумын захиалгаар хийж гүйцэтгэв.

АГУУЛАГА

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	4
ӨМНӨХ ҮГ	5
1. ОРШИЛ	7
1.1. Судалгааны зорилго, хамрах хүрээ, арга зүй	9
2. ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА	11
2.1. Олон улсын стандартууд	11
2.2. Улс орны туршлагауд	12
3. ЭРХЗҮЙН ОРЧНЫ ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ	20
3.1. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ангилал	20
3.2. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль	21
3.3. Шилэн дансны тухай хууль	22
3.4. Холбогдох хууль тогтоомж дахь хяналт, хариуцлагын зохицуулалт	27
3.5. Шилэн дансанд бүртгэлтэй төрийн өмчит уул уурхайн компаниуд	30
4. ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИТ, ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИЙН ОРОЛЦООТОЙ 9 КОМПАНИЙН ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ ИЛ ТОД БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ	32
5. ДҮГНЭЛТ	41
6. ЗӨВЛӨМЖ	45
7. АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ	47
ХАВСРАЛТ. СУДАЛГААНД АШИГЛАСАН ХУУЛЬ, ТОГТООМЖИЙН ЖАГСААЛТ	50

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

IFRS	Олон Улсын Санхүүгийн Тайлангийн Стандарт
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
МХБ	Монголын хөрөнгийн бирж
ОУВС	Олон Улсын Валютын Сан
ОҮИТБС	Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга
ОХУ	Оросын Холбооны Улс
ТӨК	Төрийн өмчит компани
ТӨҮГ	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар
ТӨБЗГ	Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар
ТУЗ	Төлөөлөн удирдах зөвлөл
ХАТ	Худалдан авах төлөвлөгөө
ХААГ	Худалдан авах ажиллагааны газар
ХК	Хувьцаат компани
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага

ӨМНӨХ ҮГ

Байгалийн баялаг ихтэй улсуудад төрийн өмчит компаниар дамжуулан эрдэс баялгийн томоохон ордуудыг ашиглах явдал түгээмэл байна. Тэдгээр компанийн үйл ажиллагаа нь улс орны нийгэм, эдийн засагт бүхэлд нь нөлөөлж байдаг онцлогтой. Тиймээс ажиллагааных нь үр ашгийг нэмэгдүүлэхийн тулд уг компаниудад засаглал, ил тод байдлын хувьд харьцангуй өндөр шаардлага тавигддаг. Ялангуяа худалдан авалтын ил тод байдлыг хангах нь өндөр үнийн дүнтэй, их хэмжээний худалдан авалт хийдэг төрийн өмчит компаниудыг авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх ач холбогдолтой юм.

ННФ-ын зүгээс төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компаниудын худалдан авалтын ил тод байдалд дүн шинжилгээ хийж, үр дүнг танилцуулж байна.

Уул уурхайн салбар дахь төрийн өмчит компаниудыг хамруулсан уг судалгаагаар худалдан авалтын ил тод байдлыг хангахтай холбоотой хууль эрх зүйн орчинд дүн шинжилгээ хийж, түүний хэрэгжилтийг төрийн болон орон нутгийн өмчит компаниудын төлөөлөл болсон 9 компанийн хувьд үнэлж, олон улсын жишиг туршлагад үндэслэсэн дүгнэлт зөвлөмж өгчээ. Манай улс эрх зүйн орчны хувьд харьцангуй сайн буюу төсвийн байгууллага, төрийн өмчит хуулийн этгээдийн санхүүгийн мэдээллийг Шилэн данс болон Худалдан авалтын цахим системээр дамжуулан нийтэд мэдээлж хэвшсэн нь олон улсад ч үнэлэгдэх сайн туршлагад тооцогдож байна. Гагцхүү хуулийн хэрэгжилт, түүнд тавих хяналт сул байгаа бөгөөд ялангуяа Шилэн дансны хуулийн хэрэгжилтэд хамаарах хуулийн этгээдийн ангилал оновчтой бус байгаагаас ил тод байдлын шаардлага компаниудад жигд үйлчлэхгүй байгаа юм. Ялангуяа уул уурхайн салбарт онцгойлон анхаарах нэг асуудал бол орон нутгийн өмчит уул уурхайн компаниудын худалдан авалт, түүний ил тод байдалд тавих хяналтыг сайжруулах явдал.

Тэрчлэн Шилэн данс болон төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим системийн уялдааг хангах, нээлттэй мэдээллийн стандартыг нутагшуулан хэрэгжүүлэх асуудлыг ч уг судалгаагаар хөндөн гаргажээ. Иймд судалгааны гол зөвлөмж нь цаашид хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулахаас гадна

төрийн өмчит компаниудын төсөв, хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалтад тавих хяналтын тогтолцоог олон улсын жишигт нийцүүлэн боловсронгуй болгоход чиглэж байна.

Судалгааг амжилттай гүйцэтгэсэн Монголын тогтвортой хөгжил, нийгмийн хариуцлагын зөвлөл ТББ-ын судалгааны баг буюу ахлагч О.Батболд, судлаач Г.Батнасан, С.Болд-Эрдэнэ, Б.Зоригтхүү, судалгааны тайланг сайжруулахад үнэтэй санал шүүмж өгч ажилласан ННФ-ын ажилтан Д.Эрдэнэчимэг нарт талархал илэрхийлье.

Нээлттэй Нийгэм Форумын Гүйцэтгэх захирал П.Эрдэнэжаргал

ОРШИЛ

Газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн компаниуд дунджаар жилд 1 их наяд ам.долларыг ханган нийлүүлэгчдэд зарцуулдаг байна.¹ Харин Монгол Улсын төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой томоохон уул уурхайн компаниуд 2020 оны хувьд ойролцоогоор 3 их наяд² гаруй төгрөгийн худалдан авалт хийжээ.

Энэхүү ханган нийлүүлэлтийн сүлжээг амжилттай болгох гол хүчин зүйлс нь:

1. Компанийн үр дүнтэй дотоод удирдлага, хяналтын тогтолцоо
2. Олон нийтийн хүчтэй хяналт
3. Сайн засаглал, ил тод байдал юм.

Дээрх хүчин зүйлсийг бий болгоогүйгээс цөөнгүй асуудал үүсдэг ба хамгийн уршигтай нь авлигын эрсдэлийг дагуулдаг байна. Төрийн өмчийн болон нийтийн хөрөнгөөр хийх худалдан авалт ч дээрх эрсдэлийг дагуулдаг. Энэ нь зөвхөн хөгжиж буй улс орнуудаар хязгаарлагдахгүй өндөр хөгжилтэй улс оронд ч түгээмэл эрсдэл юм. Төрийн өмчит уул уурхай, газрын тос, байгалийн хийн компаниуд нь бусад салбартай харьцуулахад авлигад хамгийн их өртөмтгий салбар.³ Учир нь худалдан авалтдаа ихээхэн хөрөнгө зарцуулахаас гадна өндөр үнийн дүнтэй худалдан авалт тогтмол хийдэг нь шийдвэр гаргагчид болон холбогдох албан тушаалтнуудыг авлигад өртөх эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг.⁴

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын 2014 оны судалгааны тайланд дурдсанаар авлигатай холбоотой нийт гэмт хэргийн 81 хувь нь төрийн өмчит компаниуд (ТӨК)-ын албан тушаалтнуудтай холбоотой байсан ба түүний дотор тэдэнд хээл хахууль амласан, санал болгосон хэргүүд байжээ.⁵ Мөн ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын судалгаанд

¹ Robert Pitman and Kaisa Toroskainen, Beneath the Surface: The Case for Oversight of Extractive Industry Suppliers, NRGi (2020)

² Шилэн дансанд 6 компанийн байршуулсан 2020 оны худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө болон Оюутолгой ХХК-ийн 2020 оны 4-р улирлын тойм мэдээ (2021)

³ EITI (2018) Upstream Oil, Gas and Mining State-Owned Enterprises

⁴ Top 5 Procurement Best Practices in 2021 to Up your Game: <https://kissflow.com/procurement/procurement-best-practices/>

⁵ OECD (2014) Foreign Bribery Report, an Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials.

дурдсанаар авлигын таван хэрэг тутмын нэг нь уул уурхайн салбарт гардаг ажээ. Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС)-гийн тооцоогоор жил бүр авлигын улмаас 1.5-2 их наяд ам.доллар буюу дэлхийн нийт бүтээгдэхүүний 2 орчим хувьтай тэнцэх мөнгө хөрөнгө алдагддаг байна.⁶

ТӨК-иудын улсын төсөвт оруулах хувь нэмэр их боловч зардлын хяналт сул, төсөвт хэт үрэлгэн хандах, бараа материалыг хэт өндөр үнээр худалдан авах, тендергүй худалдан авалт хийх, мэдээллийг нийтэд ил тод болгох тал дээр хойрго ханддаг сул тал дэлхий даяар нийтлэг байдаг. Мөн ТӨК-д Засгийн газар болон яам, удирдах байгууллагаас улс төрийн шууд болон шууд бус нөлөө, дарамт их байдгаас ашиг сонирхлын зөрчилтэй шийдвэр гаргах явдал түгээмэл. Жишээлбэл, дэлхийн газрын тосны хамгийн том 50 компанийн нэг Энэтхэгийн *ONGC* болон ОХУ-ын “Газпром” төрийн өмчит компаниудыг ижил төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг хувийн хэвшлийн *Chevron, Exxon Mobil and BP* зэрэг компанитай харьцуулахад зардал өндөр, бүтээмж муу гэсэн дүгнэлт гарчээ.⁷ Монгол Улсын хувьд одоогоор ийм төрлийн судалгаа хийгдээгүй байгаа бөгөөд цаашид ийнхүү төрийн өмчит болон хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүдийн зардал, үр ашгийг харьцуулан судалж үзэх ёстой нэг сэдэв юм.

ТӨК-иудын худалдан авалт ил тод биш байх нь оновчгүй шийдвэр гаргах, их хэмжээний алдагдал хүлээх, албан тушаалтнууд авлигад өртөх үндсэн шалтгаан юм.

Монгол Улсын хувьд ТӨК-ийн ил тод байдлыг хангах чиглэлээр тодорхой алхмууд хийгдэж ахиц дэвшил гарсаар байна. Иймээс ихээхэн хөрөнгө зарцуулж, өндөр үнийн дүнтэй худалдан авалт тогтмол хийдэг уул уурхайн салбарт ТӨК-иудын худалдан авах ажиллагааны ил тод байдал хэрхэн хэрэгжиж буйг судалж, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд тулгарч буй бэрхшээлийг тодорхойлох нь сайн засаглалд зохих хувь нэмрээ оруулна хэмээн үзэж байна.

⁶ Transparency International: <https://www.transparency.org/en/projects/accountable-mining#:~:text=All%20mining%20projects%20should%20be,to%20create%20a%20fairer%20process.>

⁷ EITI (2018), 18

Нээлттэй Нийгэм Форумын Эрдэс баялгийн салбарын сайн засаглалыг дэмжих хөтөлбөрийн хүрээнд “Төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компанийн худалдан авалтын үйл ажиллагааны ил тод байдал” судалгааг хийх байгууллагаар Монголын Тогтвортой хөгжил, нийгмийн хариуцлагын зөвлөл сонгогдон, 2020 оны 12 дугаар сарын 1-ээс 2021 оны 2 дугаар сарын 28-ны хооронд нийт 3 сарын хугацаанд уг судалгааг гүйцэтгэв.

1.1. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ХАМРАХ ХҮРЭЭ, АРГА ЗҮЙ

Зорилго

Монгол Улсын төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компанийн худалдан авалтын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхэд хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд тулгарч буй бэрхшээлийг тодорхойлох нь энэхүү судалгааны зорилго юм. Уг зорилгын хүрээнд дараах үр дүнд хүрэхийг зорьж ажиллалаа. Үүнд:

- Худалдан авах ажиллагааны ил тод байдалд холбогдох хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд тулгарч буй бэрхшээлийг тодорхойлж, тэдгээрийг арилгахад чиглэсэн зөвлөмж гаргах.
- Судалгааны дүгнэлт, зөвлөмжид үндэслэн бодлогын хэлэлцүүлэг өрнүүлэх

Хамрах хүрээ

Энэхүү судалгаанд төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компаниудыг хамруулав. Ингэхдээ тэдгээр хуулийн этгээдийн төлөөлөл болох нийт 9 компанийг захиалагч талтай хамтран сонгож, худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлын талаар хуулиар хүлээсэн үүрэг, түүний хэрэгжилтийг хэмжих шалгуурыг Шилэн дансны тухай хууль болон дагалдах журамд заасан үзүүлэлтээр гаргаж, хэрэгжилтийг үнэлэв.

Судалгааны арга зүй

Нийтэд нээлттэй хууль эрх зүйн баримт бичгүүд болон Төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим систем, Шилэн дансны мэдээлэл зэрэг хоёрдогч мэдээллийн эх үүсвэрт тулгуурлан баримт бичгүүдэд судалгаа хийлээ.

Мөн олон улсын байгууллага, судалгааны институт, судлаачдын нийтэд нээлттэй болгосон судалгаа, тайлан зэргийг судлав.

Судалгаагаар олж авсан мэдээллээ боловсруулан, гарсан үр дүнг дээр дурдсан бичиг баримтуудтай уялдуулан төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компаниудын худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг сайжруулах бодлогын зөвлөмж боловсруулахдаа ашиглав.

Баримт бичгийн судалгаагаар тодорхойлсон асуудлуудыг шалган баталгаажуулах, зөрчлийн шалтгаан нөхцөл, арилгах арга замыг тодорхойлохын тул судалгаанд хамрагдсан ТӨК-ийн төлөөлөл, Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар (ТӨБЗГ), Худалдан авах ажиллагааны газар (ХААГ)-ын холбогдох мэргэжилтнүүдтэй ярилцлага хийлээ.

2. ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

2.1. ОЛОН УЛСЫН СТАНДАРТУУД

Олборлох салбарын ТӨК-иудын ил тод байдлыг хангах чиглэлээр олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэгдсэн стандарт хараахан бий болоогүй байна.⁸ Гэсэн хэдий ч хэд хэдэн судалгааны байгууллага, институтийн зүгээс гишүүн орнуудынхаа олборлох салбарын ТӨК-иудын засаглал, үйл ажиллагаа, санхүүгийн мэдээллийн ил тод байдлыг сайжруулахад чиглэсэн удирдамж, заавар зөвлөмж, стандартыг цөөнгүй гаргажээ. Тэдгээрээс дурдвал:

Олборлох салбарын ТӨК-ийн засаглал болон тайлагнах үйл ажиллагаатай холбоотой зөвлөмж:

- ЭЗХАХБ-ын ТӨК-ийн засаглалын зөвлөмж (2015) Хариуцлагатай болон Ил тод байдал: Төрийн өмчлөлийн зөвлөмж (2014)⁹
- Дэлхийн банкны ТӨК-ийн засаглал: Зөвлөмж (2014)¹⁰
- Байгалийн Баялгийн Засаглалын Хүрээлэн: Төрийн өмчит олборлох компанид зориулсан ил тайлагналын хөтөч (2018)¹¹
- ОУВС-гийн Төрийн байгууллагуудын санхүүгийн хяналтыг сайжруулах нь (2016)¹²
- “Chatham House”: Үндэсний газрын тосны салбарын сайн засаглалын тухай тайлан (2007)¹³
- Транспарэнси Интернэшнл: ТӨК-ийн мөрдөх авлигын эсрэг зарчмууд (2017).¹⁴

Олборлох салбарын ТӨК-иудад чиглэсэн засаглалын тайлагнах стандартууд:

- ОУИТБС-гийн 2016 оны Стандарт (2019)¹⁵

⁸ EITI (2018), 51

⁹ Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (OECD 2015) and Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership (2014)

¹⁰ World Bank (2014) Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A toolkit

¹¹ NRG I (2018) Guide to Extractive Sector State-Owned Enterprises Disclosures

¹² IMF (2016) How to Improve the Financial Oversight of Public Corporations

¹³ Chatham House (2007) Report on the Good Governance of the National Petroleum Sector

¹⁴ Transparency International (2017) Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises

¹⁵ EITI (2017) The EITI Standard 2016

- ОУВС-гийн Төсвийн ил тод байдлын тухай гарын авлага (2014, 2018) болон Байгалийн баялгийн орлогын ил тод байдлын гарын авлага (2014)¹⁶
- Олон улсын нягтлан бодох бүртгэлийн стандартын зөвлөлийн Олон улсын санхүүгийн тайлангийн стандартууд¹⁷
- Тогтвортой байдлын нягтлан бодох бүртгэлийн стандартын зөвлөлийн Газрын тос болон байгалийн хийн хайгуул, Олборлолтын тогтвортой байдлын нягтлан бодох бүртгэлийн стандартууд (2014).¹⁸

ЭЗХАХБ-аас төрийн өмчлөлд зориулан гаргасан удирдамжид ТӨК-иудыг Олон улсын санхүүгийн тайлангийн стандарт (IFRS) мөрдөхийг зөвлөсөн байдаг. Мөн ижил төстэй үндэсний стандарт хэрэглэхийг зөвшөөрсөн бөгөөд сүүлийн жилүүдэд энэхүү журмыг дагах улс орны тоо нэмэгдэж байна (ЭЗХАХБ, 2018).

Улс орнуудын туршлагаас харахад ТӨК-ийн оновчгүй менежментэд хэд хэдэн хүчин зүйл нөлөөлдөг ч голлох шалтгаан нь тухайн улс оронд ил тод байдлыг хангахыг шаардсан хууль эрх зүйн орчин байхгүй эсвэл түүнийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих механизм сул байдагтай холбоотой. Тодруулбал БНХАУ, Мьянмар болон Вьетнам зэрэг улсуудад ТӨК нь санхүү, аудитын тайлан мэдээллээ нийтэд мэдээлэх үүрэг огт хүлээдэггүй.¹⁹ Харин хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй компаниудын хувьд тухайн биржийн шаардлагаас шалтгаалан ил тод байдлыг хэрэгжүүлэх нь харилцан адилгүй байна.

2.2. УЛС ОРНЫ ТУРШЛАГУУД

Улс орнууд байгалийн баялгаа эдийн засгийн эргэлтэд оруулахдаа аж ахуйн өмчлөлийн хэд хэдэн хэлбэрийг ашиглаж байна. Бразил, Чили, Норвег зэрэг улсуудад хувийн хэвшлийн, нээлттэй, төрийн өмчийн эсвэл төр хувийн хэвшлийн хамтарсан компанийн хэлбэрүүд байгаа бол Канад болон Австрали зэрэг улсуудын хувьд уул уурхайн төслүүдийг дотоод болон

¹⁶ IMF (2014) Fiscal Transparency Code and Handbook (IFM 2014, 2018) and Guide on Resource Revenue Transparency

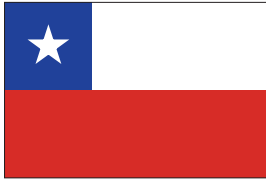
¹⁷ International Financial Reporting Standards (International Accounting Standards Board, IFRS)

¹⁸ Sustainability Accounting Standards Board (2014) Oil and Gas Exploration and Production Sustainability Accounting Standard

¹⁹ EITI (2018), 15

гадаадын хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэхийг илүүд үзэж, төрийн зүгээс хяналт шалгалтыг өндөр түвшинд тавьдаг байна.

Бид уул уурхайн салбартаа төрийн өмчийн менежментийг хэрэгжүүлж буй Чили, Бразил, Норвег, Перу, Мексик зэрэг таван улсыг сонгон сайн туршлагыг судаллаа.



ЧИЛИ: Тус улсад ТӨК-ийн тоо цөөн ч эдийн засаг дахь хувь нэмэр өндөр. Тэр дундаа уул уурхайн компаниуд ДНБ-ий 10 хувийг бүрдүүлдэг байна. Зэсийн *CODELCO*, газрын тосны *ENAP* компаниуд улсын төсвийн 90 орчим хувийг бүрдүүлдэг.²⁰ Ил тод байдлын хууль (*The Transparency Act*)²¹ нь төр, хувийн хэвшил гэж ялгалгүй үйл ажиллагаа, санхүүгийн мэдээллээ стандартын дагуу нийтэд ил болгохыг шаарддаг.

Чили Улс нь ТӨК-ийн санхүү, аудитын мэдээллийг нийтэд ил тод болгох стандарттай.²² ТӨК-иуд сар бүр төсвийн гүйцэтгэлийн тайланг *SEP*²³ болон Сангийн яамны төсвийн хэлтэст гаргаж өгөх үүрэгтэй. Мөн үйл ажиллагаа болон санхүүгийн тайланг улирал тутамд *SEP*-ээр хянуулах ба жилийн эцсийн тайлангаа нийтэд ил болгох үүрэгтэй. *SEP* нь ТӨК-иудын ирүүлсэн тайланг хянаж нэгтгээд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, холбогдох байгууллагуудад хүргүүлдэг. Компаниуд сар, улирал, жилийн эцсийн санхүүгийн тайлангаа компанийн өөрийн болон *SEP*-ийн цахим хуудаст компани тус бүрээр оруулдаг.

ТӨК нь дотоод аудитын хэлтэстэй байх бөгөөд Төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ)-дөө шууд харьяалагдана. Аудитын тайлангууд ТУЗ болон *SEP*-ээр хянагдана. ТӨК жилд нэг удаа хөндлөнгийн аудитаар хяналт хийлгэх үүрэгтэй. Хөндлөнгийн аудитыг ТӨК-ийн ТУЗ болон *SEP* сонгож, сонгогдсон

²⁰ The World Bank (2014) Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America

²¹ The Transparency Act - 2009 оны 4 дүгээр сард батлагдсан хууль.

²² United Nations, Chile: Anti-corruption and transparency in public administration: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/portfolio-items/chile-anti-corruption-and-transparency-in-public-administration/>

²³ State-Owned Enterprises System (SEP) – Төрийн мэдлийн компаниудын үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг зөвлөл. *SEP*-ийн үндсэн чиг үүрэг нь ТӨК-ийн удирдлагыг санал болгох, томилох, компаниудын стратеги төлөвлөгөөнд хяналт тавих, батлах, мөн ТӨК-ийн удирдлага болон санхүүгийн менежментэд хяналт тавих.

аудит тухайн компанид 4 хүртэлх жилд аудит хийдэг. Эцэст нь ТӨК хууль эрх зүйн хэрэгжилтийн биелэлтэд хяналт тавьдаг Хяналтын ерөнхий газрын (*Office of Comptroller General*)²⁴ аудитаар ордог.²⁵ Тус улсын ТӨК болон төрийн албан хаагчид нь “Ил тод байдал ба олон нийтийн мэдээллийн хүртээмжийн тухай”²⁶ хуулийг мөрдөж ажилладаг.

Уг хуулийн дагуу эрх бүхий албан тушаалтан шаардлагатай мэдээллийг тогтсон хугацаанд нийтэд ил тод болгоогүй тохиолдолд сарын цалингийнхаа 25-50 хувь хүртэлх хэмжээнд мөнгөн торгууль хүлээдэг. Мөн ТӨК-ийн ТУЗ-ийн гишүүдийн урамшууллын мөнгөн дүнгээс хасдаг. Тус улсын ямар ч иргэн төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны зардал, худалдан авалтын үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг холбогдох албан тушаалтан, газар нэгжээс шаардан авах эрхтэй бөгөөд тухайн субъект нь уг мэдээллийг 5 хоногийн дотор нийтэд ил болгодог байна.



БРАЗИЛ: ТӨК-ийн нийгэм эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө өндөр. ТӨК-иудын 43 хувийг газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн салбарын компаниуд эзэлнэ. ТӨК-ийн үйл ажиллагаанд *DEST*²⁷ гэх төрийн агентлаг *SIEST*²⁸ нэртэй мэдээллийн системийг ашиглан

хяналт тавьдаг. *SIEST* нь ТӨК-иуд төсвийн зарцуулалтаа сар тутамд мэдээлдэг нэгдсэн систем юм. Уг системд оруулсан санхүү, зардлын мэдээллийг *DEST* хянаад ТӨК бүрийн төсвийн гүйцэтгэл, хөрөнгө оруулалтын тайланг цахимаар нийтэд ил байршуулна.²⁹ ТӨК-ийн гүйцэтгэх захирал санхүүгийн тайлангаа ТУЗ-д тогтмол тайлагнахаас гадна дотоод аудитын газар шалгадаг. ТӨК-ийн ТУЗ нь төрийн хяналт шалгалтын хэд хэдэн агентлагт жилийн эцсийн санхүүгийн тайлангаа хүргүүлэхийн зэрэгцээ цахимаар нийтэд ил болгох үүрэг хүлээнэ.

²⁴ Office of Comptroller General, the agency that supervises compliance with administrative regulations

²⁵ The World Bank (2014), 91

²⁶ Law 20285, Law on Transparency and Access to Public Information

²⁷ Department of Coordination and Control of State Enterprises (DEST). Бразил Улсын Төлөвлөлтийн яамны харьяа агентлаг бөгөөд төрийн өмчит компани үйлдвэрийн газруудын төсвийн гүйцэтгэлд хяналт тавьдаг.

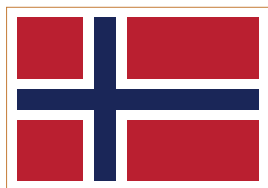
²⁸ ТӨК-иуд нь төсвийн зарцуулалтаа сар тутамд ил тод болгохдоо *SIEST* мэдээллийн системийг ашигладаг.

²⁹ The World Bank (2014), 76

ТӨК-иуд хараат бус аудит хийлгэх үүрэгтэй. Нягтлан бодох бүртгэлийн хороо (*The Accounting Court*), Хяналтын ерөнхий газар (*Office of the Comptroller General*) нь ТӨК-д хараат бус аудит хийх эрхтэй. Мөн ТӨК-ийн ТУЗ хөндлөнгийн аудитын байгууллагыг сонгон жил бүр аудит хийлгэнэ. Аудитын тайланг цахимаар нийтэд ил болгож, төрийн хяналтын байгууллагуудад хүргүүлдэг.³⁰ ТӨК-ийн худалдан авалт нь “Төрийн өмчийн худалдан авалтын тухай”³¹ хуулиар зохицуулагддаг. Уг хуулиар дараах мэдээллийг тухайн ТӨК, холбогдох төрийн байгууллагын цахим хуудас болон мэдээллийн хэрэгсэлд нээлттэй байршуулдаг. Үүнд:

- Захиалагч талын мэдээлэл
- Хийгдэх ажил, гэрээний хамрах хүрээ
- Гэрээний багцаа үнийн дүн
- Хууль эрх зүйн үндэслэл
- Тендерт оролцох санал боловсруулахтай холбоотой гэрээний загвар зэрэг нэмэлт мэдээлэл авах эх сурвалжийн мэдээлэл
- Санал өгөх эцсийн хугацаа
- Сонгон шалгаруулалтын шалгуур үзүүлэлтүүд

Сонгон шалгаруулалтад оролцогчдод тендерт шалгараагүй үндэслэлийг ил тод мэдээлнэ. Амжилтгүй оролцсон оролцогч ажлын 5 өдөрт багтаж давж заалдах эрхтэй.



НОРВЕГ: 1960-аад оны үед ТӨК-ийн талаар баримтлах бодлоготой болж, Аж үйлдвэрийн яамны харьяанд Төрийн өмчийн хэлтэс байгуулжээ. 1970-аад оны сүүлээр төрийн өмчит “*Statoil*” буюу одоогийн “*Equinor*” газрын тос, байгалийн хийн хамгийн том компанийг байгуулсан. Өмчийн хэлбэр үл харгалзан компанийн үйл ажиллагааг Хувь нийлүүлсэн компанийн тухай хуулиар зохицуулдаг. ТӨК-ийн үйл ажиллагаа, зардал, худалдан авалт, тендерийн мэдээллүүд цахим орчинд нийтэд ил байдаг. Төрийн өмчийн хэлтсээс ТӨК-иудын нэгдсэн тайлан, Захирлуудын зөвлөл, ТУЗ-ийн талаарх мэдээллийг жил бүр шинэчлэн www.dep.no/nhd/ сайтад нээлттэй болгодог. Жилийн тайланг хувьцаа

³⁰ The World Bank (2014), 78

³¹ Public Procurement Act of Brazil: <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/public-procurement-government-contracts-2020/brazil>

эзэмшигчдийн хурлаас томилсон хөндлөнгийн аудитаар шалгуулж, тайланг төрийн яамны дотоод хяналтын алба хянаж хэлэлцэнэ. Төрийн өмчийн хэлтсийн үйл ажиллагааг Улсын ерөнхий аудитын газар шалгаж, тайлангаа жил бүр Парламентдаа танилцуулна.



ПЕРУ: ТӨК-иуд нь улсынхаа эдийн засагт чухал нөлөөтэй. Засгийн газрын агентлаг *FONAFE*³² нь ТӨК-д хяналт тавих үүрэгтэй. *FONAFE* нь ТӨК-ийн үйл ажиллагаа, санхүү, нягтлан бодох бүртгэл, худалдан авалт, тендерийн тайлангуудыг багтаасан *SIED*³³

нэгдсэн системтэй. Энэ нь мэдээллийн ил тод байдлыг хангахын зэрэгцээ ТӨК-иуд мэдээлэл, баримт бичгээ солилцох боломжийг бүрдүүлдэг нэгдсэн систем юм. *FONATE*-аас “Төрийн өмчит компанийн менежментийн ил тод байдал”³⁴ гэх заавал мөрдөх тогтоол гаргаж, хэрэгжилтийг хянадаг. ТӨК-иуд санхүүгийн тайлан, төсвийн зарцуулалтын мэдээллээ сар, улирал, жилээр *FONAFE*-д гаргаж өгөхийн зэрэгцээ жил бүр аудитын тайлан, компанийн сайн засаглалын тайланг гаргадаг.

ТӨК-иудын тайлан, аудитын мэдээллийг компанийн вэбсайт болон *FONAFE*-ийн вэбсайтад нээлттэй байршуулдаг. “Ил тод байдал ба олон нийтийн мэдээллийн хууль”-иар салбарын болон үндэсний аюулгүй байдалд хамаарахуйц нууцын зэрэглэлтэй мэдээллээс бусад бүх мэдээллийг нийтэд ил тод болгох үүрэгтэй. Хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд тус хуулийн 377 дугаар заалтын дагуу холбогдох албан тушаалтнуудад 2 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ял онооно.³⁵ 2008 оноос ТӨК-иудад Хяналтын ерөнхий газраас³⁶ баталсан дотоод хяналтын систем нэвтрүүлэн, хэрэгжилтийг байгууллагын хяналтын алба³⁷ хянадаг. Ийм алба ТӨК бүрт байх ба төсөв санхүү, өмч

³² National Fund for Financing State Business Activity - Төрийн өмчит компаниудын санхүүжилтийн үндэсний сан

³³ Electronic Document Exchange System, SIED <https://www.fonafe.gob.pe/empresasdelacorporacion>

³⁴ Transparency in the Management of State Owned Enterprises under FONATE: Approved by Executive Direction's Resolution No. 010-2009/DE-FONAFE, published on February 11th, 2009.

³⁵ Peru: Cydigo Penal (Decreto Legislativo N° 635 del 3 de abril de 1991) https://www.legal-atlas.net/sites/default/files/law/Peru_CriminalCode_1991.pdf

³⁶ Office of the Comptroller General

³⁷ Institutional Controller Officee Төрийн өмчит компани бүр дотоод хяналтын албатай бөгөөд энэ алба нь зөвхөн ТУЗ-д захирагдаж, ажил үүргээ тайлагнадаг.

хөрөнгийн зарцуулалтыг давхар хянаж ТУЗ-д тайлагнах үүрэгтэй. ТӨК-иуд жилийн эцсийн санхүү, төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангаа хараат бус аудитаар шалгуулдаг. ТӨК-ийн эрх бүхий албан тушаалтан, хувьцаа эзэмшигчид шаардлагатай гэж үзвэл нэмэлт аудитын шалгалтыг хэдийд ч хийлгэх боломжтой.³⁸



МЕКСИК: Тус улсын хамгийн том төрийн өмчит компани нь газрын тос, байгалийн хийн *PEMEX* компани юм. Засгийн газрын нийт орлогын 30 орчим хувийг бүрдүүлдэг. Тус улсын ТӨК-иуд сар, улирал бүр санхүү, төсвийн зарцуулалтын тайланг холбогдох байгууллага, ТУЗ, олон нийтэд ил болгодог. Тайланд борлуулалт, татвар, төсвийн зарцуулалт, худалдан авалтын мэдээлэл багтдаг. Мөн жилийн эцсийн тайланг хөндлөнгийн аудитын тайлантай хамт нийтэд мэдээлнэ.

ТӨК-ийн дотоод аудитын шалгалтыг Ил тод байдал ба хариуцлагын хороо, Аудит ба гүйцэтгэлийн үнэлгээний хороо³⁹ гэсэн ТУЗ-өөс томилсон хоёр хороо тус тусдаа гүйцэтгэнэ. Дотоод аудит авлигатай тэмцэх асуудалд төвлөрч хяналт шалгалт хийдэг. Бие даасан, хөндлөнгийн аудитыг *ASF* гэх конгрессын дэргэдэх итгэмжлэгдсэн, мэргэшсэн хяналтын байгууллага хийнэ. Хараат бус хөндлөнгийн аудит шаардлагатай гэж үзвэл нэмэлт хяналтыг хэдийд ч хийж болох ба компанийн ТУЗ-өөс зөвшөөрсөн байх шаардлагатай.

Доорх хүснэгтэд судалгаанд хамрагдсан 5 улс болон Монгол Улсын ТӨК-ийн ил тод байдлыг сайжруулах хяналтын нийтлэг арга барилыг хураангуйлан оруулав.

³⁸ The World Bank (2014)., 118

³⁹ The Transparency and Accountability Committee and the Audit and Performance Evaluation Committee

ХҮСНЭГТ 1. Улс орнуудын төрийн өмчит компаниудын хяналтын тогтолцоо

№	Ил тод байдлыг сайжруулах механизмууд	Чили	Бразил	Норвег	Перу	Мексик	Монгол
1	Үйл ажиллагаа, санхүүгийн тайлангаа ил тод мэдээлдэг	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ⁴⁰
2	Дотоод аудитын нэгжтэй	✓	✓	✓	✓	✓	41
3	Хөндлөнгийн аудитаар шалгуулах үүрэгтэй	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ⁴²
4	Олон улсад хүлээн зөвшөөрсөн санхүү, нягтлан бодох бүртгэлийн стандарттай	✓		✓			✓ ⁴³
5	Тайлангууд нь компани болон ТӨК-ийг хариуцсан хяналтын агентлагийн вэбсайтад давхар тавигддаг	✓	✓	✓	✓		
6	Дотоод аудитын нэгж нь компанийн ТУЗ-д шууд тайлагнадаг	✓			✓		✓ ⁴⁴
7	Хөндлөнгийн аудитыг компанийн ТУЗ эсвэл холбогдох төрийн агентлагаас томилдог	✓	✓	✓			✓ ⁴⁵

⁴⁰ Санхүүгийн тайланг ил болгох хуультай ч үйл ажиллагааны тайланг ил тод болгохыг хуульчлаагүй.

⁴¹ Нэгж байгуулах тухай хуульд тусгасан ч судалгаанд хамрагдсан ихэнх компанийн нийтэд ил болгосон мэдээлэлд тусгагдаагүй.

⁴² Төрийн аудитын байгууллага нь өөрийн санаачилгаар шилэн дансны мэдээлэлд аудит хийж болно. Мөн Компанийн хуулиар хувьцаат компанийг заавал хийлгэхийг шаарддаг.

⁴³ Компанийн тухай хууль болон Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулиар Олон улсад хүлээн зөвшөөрсөн санхүү, нягтлан бодохын стандартыг дагаж мөрдөхийг шаарддаг.

⁴⁴ Компанийн тухай хуулиар УЗ-ийн дэргэдэх хороонд харьяалагдаж тайлагнах ёстой. Гэвч ил байгаа мэдээллээс энэ заалт хэрэгжиж байгаа эсэхийг мэдэх боломжгүй байна.

⁴⁵ Төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд жилийн эцсийн санхүүгийн тайлангаа дараа жилийн 2 дугаар сарын 15-ны дотор төрийн аудитын байгууллагад хүргүүлж, аудит хийлгэнэ.

Хүснэгт 1-ийн үргэлжлэл

№	Ил тод байдлыг сайжруулах механизмууд	Чили	Бразил	Норвег	Перу	Мексик	Монгол
8	Төрийн дээд шатны хяналтын агентлаг, хороогоор давхар хянагддаг	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ⁴⁶
9	Санхүү, худалдан авалт, тендер, тайлангийн мэдээллийг ил тод болгох стандарт бүхий нэгдсэн мэдээллийн системтэй	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10	ТӨК нь хувийн хэвшлийн компанитай ижил эрх, үүрэгтэйгээр зохицуулсан хууль эрх зүйн тогтолцоотой	✓		✓			✓ ⁴⁷

Эдгээр улс орны туршлагаас харахад ижил төстэй хэд хэдэн зүйл ажиглагдаж байна. ТӨК нь үйл ажиллагаа, татвар, төсөв, худалдан авалт зэргийг багтаасан санхүүгийн тайланг цахим хэлбэрээр сар, улирал, жилээр нийтэд ил тод мэдээлэх үүрэгтэй. Мөн хуулийн дагуу байнгын хяналт тавих дотоод аудитын нэгжтэй байхаас гадна тайлангаа хөндлөнгийн аудитаар давхар хянуулах үүрэг хүлээж байна. ТӨК-ийн тайлан мэдээллийг парламентын хороо, ТӨК-иудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүрэгтэй тусгай агентлаг зэрэг төрийн хяналтын дээд шатны удирдах байгууллагууд давхар хянадаг байна.

⁴⁶ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд зохицуулалт орсон ч хэрэгжилт тааруу байна. Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар (ТӨБЗГ) нь хувьцааны эрхийг хэрэгжүүлж буй компаниудын гүйцэтгэх захирлын тайлан, гэрээг дүгнэхдээ аудитын тайлангийн гүйцэтгэлийг үндэслэдэг жишээ байна.

⁴⁷ ТӨК-иуд нь бусад хэвшлийн компанийн адил Компанийн тухай хуулиар үйл ажиллагаа нь зохицуулагддаг. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай болон Шилэн дансны хууль нь зөвхөн ТӨК болон орон нутгийн өмчит компаниудад үйлчилдэг.

3. ЭРХЗҮЙН ОРЧНЫ ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Судалгааны хүрээнд Монгол Улсад хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй нийт 10 хууль, 13 журам, тогтоолд дүн шинжилгээ хийлээ.

3.1. ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН АНГИЛАЛ

Эн тэргүүнд төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компанийг хуулиар хэрхэн тодорхойлсныг судлав. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд дараах зохицуулалт байна.

ХҮСНЭГТ 2. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ангилал

Хуулийн заалт	Ангилал
13 дугаар зүйл Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ойлголт, ангилал	Төр чиг үүргээ хэрэгжүүлэх болон нийгмийн хэрэгцээг хангах зорилгоор өөрийн өмчөөр дангаараа байгуулсан хуулийн этгээдийг төрийн өмчит хуулийн этгээд гэнэ. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийг эд хөрөнгийн эрхийн байдлаар нь дор дурдсанаар ангилна: 1. Төрийн байгууллага, албан газар; 2. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар; 3. Төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлэг.
15 дугаар зүйл Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын ангилал	1. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар гэдэгт дан ганц төрийн өмчид үндэслэсэн болон улсын төсвөөс санхүүждэг үйлдвэрийн газар орох бөгөөд тэдгээрийг эд хөрөнгийн эрхийн байдлаар нь аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газар, улсын төсөвт үйлдвэрийн газар гэж ангилна.
21 дүгээр зүйл Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, түүний эд хөрөнгийн эрх, онцлог	1. Төрийн өмчийн хувьцаатай буюу төр хувь хөрөнгөө оруулсан хуулийн этгээдийг төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд гэнэ.

Мөн “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх” журмын 1.2-т Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- 1.2.1. нийт гаргасан энгийн хувьцааг нь 100 хувь төр эзэмшдэг компани;
- 1.2.2. нийт гаргасан энгийн хувьцааны тодорхой хувийг нь төр эзэмшдэг, энэ журмын 1.2.1-д зааснаас бусад компани хэмээн заажээ.

Төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой “хуулийн этгээд”-ийн талаар эдгээрээс өөр тодорхойлолт, ангилал байхгүй байна.

3.2. ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИЙН ХӨРӨНГӨӨР БАРАА, АЖИЛ ҮЙЛЧИЛГЭЭ ХУДАЛДАН АВАХ ТУХАЙ ХУУЛЬ

Дүн шинжилгээ хийсэн 10 хууль, 13 журмаас худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалт бүхий гол хууль, тогтоомж нь:

- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль
- Шилэн дансны тухай хууль
- Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам юм.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх, зохион байгуулах, хяналт тавих, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх, хууль зөрчигчдөд хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулж байна. Цахим тендер зарлах, үр дүнг олон нийтэд мэдээлэх, хяналт тавих, тендер оролцогчийн санал бусад оролцогчдод нээлттэй байх талаар тодорхой зохицуулалтууд тусгагджээ. Уг хуулийн хэрэгжилтийг хангах “Худалдан авах ажиллагааны цахим систем” буюу www.tender.gov.mn сайтыг 2017 онд ашиглалтад оруулсан. Монгол Улсын хэмжээнд зохион байгуулагдаж буй төрийн өмчтэй холбоотой бүх тендер шалгаруулалтын урилга, үр дүнгийн мэдээллийг олон нийтэд нэгдсэн байдлаар хүргэж, ил тод мэдээлэх үүрэгтэй уг системийг Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар хариуцан хөгжүүлж байна.

Тус системийн үйл ажиллагаа жигдрэн тогтмолжсоны зэрэгцээ худалдан авах ажиллагааны төлөвлөлт, зар, тендерийн үр дүн, шалгарсан хуулийн этгээд болон бусад оролцогчийн үнийн дүнг ил болгоод зогсохгүй хар жагсаалтад

орсон хуулийн этгээдийн мэдээлэл, худалдан авах ажиллагаатай холбоотой сургалтын материалууд оруулж, хүний нөөцийн хөгжилд анхаарал тавьсан нь онцлог байлаа.

Мөн тендерт шалгарсан хуулийн этгээдийн саналтай танилцах боломж бусад оролцогчдод нээлттэй байдаг. Тендерийн шалгаруулалт бодитой, шударга болсныг бусад оролцогч хянах, танилцах боломжийг ийнхүү нээж өгснөөр тендертэй холбоотой үүсдэг байсан үндэслэл муутай гомдол, маргаанууд үндсэндээ цэгцэрсэн байна. Хэрвээ олон нийтэд ил тод болгохыг үүрэг болговол системийн хувьд бүрэн боломжтой. Түүнчлэн гэрээнүүд болон гүйцэтгэлийн үйл явцыг уг системд мэдээлж, Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар хянадаг. Гэхдээ эдгээр мэдээлэл нь нийтэд ил биш байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд зааснаар худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Шилэн дансны тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулна гэжээ. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 9.1-д зааснаар улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг байгууллагын төсөв, санхүүгийн ил тод байдалтай холбогдсон харилцааг Шилэн дансны тухай хуулиар зохицуулна гэжээ. Иймээс ТӨК-иудын худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг нарийвчлан зохицуулсан хууль нь Шилэн дансны тухай хууль болно.

3.3. ШИЛЭН ДАНСНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ

Уг хууль 2014 онд батлагдан 2015 оны 1 дүгээр сараас хэрэгжиж эхэлснээр ТӨК-иудын санхүүгийн мэдээллийг нийтэд ил болгон мэдээлэх эрх зүйн орчин бий болсон. Мөн www.shilendans.gov.mn цахим хуудастай.

Шилэн дансны тухай хуулийн зорилт нь улс, орон нутгийн төсөв, улсын болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулах зорилгоор төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй, ойлгомжтой байх, түүнд олон нийт хяналт тавих мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэхэд оршиж байна. Үүнд төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдлыг хангах зорилго багтаж байна.

Шилэн дансны тухай хуульд хамаарах этгээдийг уг хуулийн 3.1-д зааснаар дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- 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 нар хамаарч байна.

Эдгээрээс 3.1.3-т “Хяналтын багц буюу түүнээс дээш хэмжээний хувьцааг нь төр, орон нутаг болон тэдгээрийн нэгдмэл сонирхолтой этгээд эзэмшиж байгаа компани” гэж заасан нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх” журам болон “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль”-иудад тусгагдаагүй нэр томъёо байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компанийн худалдан авалтын ил тод байдлын гол зохицуулалт нь Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам болно. Уг журмын 4 дүгээр зүйл болон Шилэн дансны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд хамаарах этгээдийг дараах байдлаар ангилан, ил тод болгох мэдээллийн үзүүлэлтийг ялгамжтай гаргасан байна.

ХҮСНЭГТ 3. Шилэн дансны тухай хууль, дагалдах журмын дагуу Төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компаниудын худалдан авалттай холбоотой ил тод болгох мэдээлэл

Ангилал	Шилэн дансны тухай хууль	Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам
Төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газар	<p>6.1.1. тухайн жилийн төсөв, худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө, орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөлтийг жил бүрийн 1 дүгээр сарын 10-ны өдрийн дотор;</p> <p>6.4.3. тендерийн баримт бичиг, тендер шалгаруулалтыг явуулах журам, тендерийн урилга, тендерт оролцохыг сонирхогчид тавих шалгуур үзүүлэлт, тендерт шалгарсан болон шалгараагүй оролцогчийн талаарх товч мэдээлэл, шалгарсан болон шалгараагүй хуулийн үндэслэл, шалтгаан;</p> <p>6.4.4. таван сая төгрөгөөс дээш үнийн дүн бүхий худалдан авсан бараа, ажил үйлчилгээний нэр, санхүүжилтийн хэмжээ, нийлүүлэгчийн нэр, хаяг;</p> <p>6.4.5. цалингийн зардлаас бусад таван сая төгрөгөөс дээш үнийн дүн бүхий орлого, зарлагын мөнгөн гүйлгээг гүйлгээ тус бүрээр, гүйлгээний агуулга, хүлээн авагчийн нэр;</p> <p>6.4.6. худалдан авах ажиллагаанд хийсэн аудитын тайлан, дүгнэлт болон бусад хяналт шалгалтын дүн.</p>	<p>4.1.1. худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөөг энэ журмын 21 дүгээр хавсралтад заасан маягтын дагуу жил бүрийн 1 дүгээр сарын 10-ны дотор, жилийн тайланг энэ журмын 22 дугаар хавсралтад заасан маягтын дагуу дараа оны 1 дүгээр сарын 15-ны дотор тус тус цахимаар;</p> <p>4.1.7. хөрөнгийн болон урсгал зардалд тусгасан арга хэмжээний тендерийн ерөнхий мэдээллийг тендерийн хорооны дүгнэлт гарснаас хойш 7 хоногийн дотор энэ журмын 7 дугаар хавсралтад заасан маягтын дагуу цахимаар;</p> <p>4.1.8. таван сая төгрөгөөс дээш үнийн дүн бүхий худалдан авалтын мэдээг гэрээ, хэлцэл, санхүүжилт өгснөөс хойш 7 хоногийн дотор энэ журмын 8 дугаар хавсралтад заасан маягтын дагуу цахимаар;</p> <p>4.1.9. цалингийн зардлаас бусад таван сая төгрөгөөс дээш үнийн дүн бүхий орлого, зарлагын мөнгөн гүйлгээ хийгдсэнээс хойш зарлагын гүйлгээ бүрт түүнд холбогдох эрх бүхий этгээдийн шийдвэрийн эх хуулбарын хамт 7 хоногийн дотор энэхүү журмын 9 дүгээр хавсралтад заасан маягтын дагуу цахимаар;</p> <p>4.1.15. худалдан авах ажиллагаанд хийсэн аудитын тайлан, дүгнэлт болон бусад хяналт шалгалтын дүн гарснаас хойш 7 хоногийн дотор PDF форматаар.</p>

Хүснэгт 3-ын үргэлжлэл

Ангилал	Шилэн дансны тухай хууль	Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам
Хяналтын багц буюу түүнээс дээш хэмжээний хувьцааг нь төр, орон нутаг болон тэдгээрийн нэгдмэл сонирхолтой этгээд эзэмшиж байгаа компани	<p>6.8. ... дараах мэдээллийг долоо хоногийн дотор мэдээлнэ:</p> <p>6.8.2. худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө, тендерийн баримт бичиг, тендер шалгаруулалтыг явуулах журам, тендерийн урилга, тендерт оролцохыг сонирхогчдод тавих шалгуур үзүүлэлт, тендерт шалгарсан болон шалгараагүй оролцогчийн талаарх товч мэдээлэл, шалгарсан болон шалгараагүй хуулийн үндэслэл, шалтгаан.</p>	<p>4.2. ... дараах мэдээллийг дор дурдсаны дагуу тогтоосон хугацаанд нийтэд мэдээлнэ:</p> <p>4.2.1. худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөөг энэ журмын 21 дүгээр хавсралтад заасан маягтын дагуу жил бүрийн 1 дүгээр сарын 10-ны дотор, жилийн тайланг мөн журмын 22 дугаар хавсралтад заасан маягтын дагуу дараа оны 1 дүгээр сарын 15-ны дотор тус тус цахимаар;</p> <p>4.2.2. хөрөнгийн болон урсгал зардалд тусгагдсан арга хэмжээний тендерийн ерөнхий мэдээллийг тендерийн хорооны дүгнэлт гарснаас хойш 7 хоногийн дотор энэ журмын 7 дугаар хавсралтад заасан маягтын дагуу цахимаар.</p>

Шилэн дансны тухай хуулийн дагалдах журмын 2.1-ийн дагуу байгууллага бүр өөрийн цахим хуудсанд шилэн дансны цэстэй байх бөгөөд шилэн дансны цэс нь i) төсөв/гүйцэтгэл; ii) хөрөнгө оруулалт, тендер, худалдан авалт; iii) бусад; iv) Сангийн яамны мэдээлэл гэсэн дөрвөн дэд цэстэй байна. Хөрөнгө оруулалт, тендер, худалдан авалтын дэд цэс нь дараах мэдээллээс бүрдэнэ. Үүнд:

- худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө;
- худалдан авах ажиллагааны тайлан;
- хөрөнгийн зардал, хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, концессын зүйлийн жагсаалт, гүйцэтгэл;
- хөрөнгийн болон урсгал зардалд тусгасан арга хэмжээний тендерийн ерөнхий мэдээлэл;

- таван сая төгрөгөөс дээш үнийн дүн бүхий худалдан авсан бараа, ажил үйлчилгээний нэр, санхүүжилтийн хэмжээ, нийлүүлэгчийн нэр, хаяг;
- улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр 10 сая төгрөгөөс дээш үнийн дүн бүхий ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэсэн талаарх улирлын мэдээлэл;

Эдгээрээс 5 нь худалдан авалттай шууд холбоотой байна.

Тендертэй холбоотой нарийвчилсан мэдээллийг (тендерийн баримт бичиг, тендер шалгаруулалт явуулах журам, тендерийн урилга, тендер оролцохыг сонирхогчдод тавих шалгуур үзүүлэлт, тендер шалгарсан болон шалгараагүй оролцогчийн талаарх товч мэдээлэл, шалгарсан болон шалгараагүй хуулийн үндэслэл, шалтгаан) Шилэн дансны тухай хууль болон

дагалдах журамд нийтэд

ил болгохоор заасан

ч Шилэн дансны

цэсэд уг агуулга

тусгагдаагүй байна.

Харин уг мэдээллийг

Төрийн худалдан

авах ажиллагааны

цахим системд

нийтэд ил тод

болгож байна. Иймээс

Төрийн худалдан авах

ажиллагааны цахим систем болон Шилэн данс хоёрыг

уялдуулан линкээр холбож өгвөл худалдан авалттай холбоотой

мэдээллийг нэгдсэн байдлаар харах боломж бүрдэх юм.

Шигтгээ 1.

Сангийн яам болон холбогдох газрын шийдвэр гарвал энэ 2 системийг холбох боломж бий. Техникийн хувьд бүрэн боломжтой.

Судалгааны хүрээнд авсан ярилцлага:

*Төрийн худалдан авах ажиллагааны газрын
Ахлах мэргэжилтэн Б.Марс-Од*

3.4. ХОЛБОГДОХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖ ДАХЬ ХЯНАЛТ, ХАРИУЦЛАГЫН ЗОХИЦУУЛАЛТ

ХҮСНЭГТ 4. Холбогдох хууль, журмууд дахь хяналт, хариуцлагын тогтолцоо

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль	Шилэн дансны тухай хууль	Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам
<p>Хяналтын зохицуулалт</p> <p>47.4. Худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангах зорилгоор үнэлгээний хорооны бүрэлдэхүүнд тухайн салбарын мэргэжлийн холбоодын төлөөлөл, хувийн хэвшлийн, эсхүл төрийн бус байгууллагын хоёроос доошгүй төлөөлөгч, орон нутагт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас томилсон иргэн, Засаг даргын Тамгын газрын ажилтныг оролцуулна.</p>	<p>8.1. Энэ хуулийн 3.1-д заасан этгээдийн шилэн дансны үйл ажиллагаанд тавих хөндлөнгийн хяналтыг бүх шатны Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, Иргэдийн нийтийн хурал, төрийн аудитын байгууллага хэрэгжүүлнэ.</p> <p>8.2. Энэ хуулийн 3.1.1-д заасан төсвийн байгууллага, албан тушаалтны шилэн дансны үйл ажиллагаанд тавих дотоод хяналтыг Төсвийн тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлд заасны дагуу төсвийн ерөнхийлөн захирагч хэрэгжүүлнэ.</p> <p>8.3.Төрийн аудитын байгууллага нь өөрийн санаачилгаар шилэн дансны мэдээлэлд аудит хийж болно.</p>	<p>8.1. Шилэн дансанд мэдээлэл тавьсан албан тушаалтан, тухайн асуудал хариуцсан нэгж нь байршуулсан мэдээллээ улирал бүр төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн дотоод аудитын албанд дараа сарын 15-ны дотор тайлагнана.</p> <p>8.2. Дотоод аудитын алба нь улирлын нэгдсэн тайланг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад дараа сарын 25-ны дотор хүргүүлнэ.</p>
<p>521.2. Худалдан авах ажиллагааны улсын байцаагч нь худалдан авах үйл ажиллагаанд тавих мэргэжлийн хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.9-д заасан нийтлэг бүрэн эрхээс гадна дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:</p>	<p>8.4.Байгууллага, албан тушаалтны ажлын тайланг дүгнэх, дээд шатны байгууллагаас хяналт шалгалт хийхдээ энэ хуулийн хэрэгжилтийг гол үзүүлэлт болгоно.</p>	<p>8.3. Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага бүх төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын тайланг нэгтгэж, хагас болон бүтэн жилээр Засгийн газарт танилцуулах бөгөөд тайланг шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд байршуулж, олон нийтэд мэдээлнэ.</p>

Хүснэгт 4-ийн үргэлжлэл

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль	Шилэн дансны тухай хууль	Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийлэг стандартыг тогтоох журам
<p>53.5.1. Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь худалдан авах ажиллагааны нэгжийн үйл ажиллагааг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангаж, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавьж ажиллах.</p>	<p>9.1. Энэ хуулийн хэрэгжилтийн явц, шилэн дансны мэдээллийн зөрчил, дутагдал болон шаардлагыг байгууллага, албан тушаалтан хүлээн аваагүй бол энэ талаарх гомдол, мэдээллийг иргэн, хуулийн этгээд Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмын дагуу төрийн аудитын байгууллагад гаргах бөгөөд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагын үйл ажиллагаанд аудитын дүгнэлт гаргуулах хүсэлт гаргаж болно.</p> <p>9.2. Төрийн аудитын байгууллага нь гомдол, мэдээллийн дагуу тодорхой арга хэмжээ авч, үр дүнг тухайн иргэнд бичгээр болон олон нийтэд мэдээлнэ.</p> <p>9.3. Иргэн, хуулийн этгээдийн татвар төлөгчийн эрх ашиг зөрчигдсөн гэж үзвэл захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй.</p>	<p>8.4. Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага Шилэн дансны тухай хуулийн 10.3-т заасан мэдээллийг улирал бүрээр нэгтгэх бөгөөд уг мэдээллийг дараа сарын 25-ны дотор шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд байршуулж, олон нийтэд мэдээлнэ.</p> <p>8.5. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч (дотоод аудитын алба) нь Шилэн дансны тухай хуулийн 8.2-т заасны дагуу шилэн дансны үйл ажиллагаанд хяналт тавьж ажиллана.</p>

	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль	Шилэн дансны тухай хууль	Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам
Хариуцлагын зохицуулалт	<p>57.1. Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.</p> <p>57.2. Энэ хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.</p>	<p>10.1. Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.</p>	<p>9.1. Энэ журмыг зөрчсөн албан тушаалтанд Төрийн албаны тухай хууль, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төсвийн тухай хууль болон Шилэн дансны тухай хуульд заасны дагуу хариуцлага ногдуулна.</p>

Шигтгээ 2.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд зааснаар ТӨБЗГ нь хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлдэг ТӨК дээр хөрөнгийн ашиглалттай холбоотой асуудлаар хяналт шалгалт хийж, зөрчилтэй тохиолдолд тогтоол гаргадаг. Тогтоол нь шууд хариуцлага тооцох боломжгүй, зөвлөх зааварлах хэмжээнд байдаг. Төрийн өмчийг завшсан, үнэгүйдүүлсэн бол хууль хяналтын байгууллагад шилжүүлдэг. Гэхдээ ТӨБЗГ нь ихэнх уул уурхайн компанийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч биш тул хяналт шалгалт хийж дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох боломжгүй.

ТӨК-иудын хяналтын чиг үүргийг хэн хэрэгжүүлж, хариуцлагын тогтолцоо яаж явахыг хуульд нарийвчлаагүй тул задгай яваад байна. Үүнээс үүдээд Шилэн дансанд мэдээлэл оруулаагүй ТӨК-ийн удирдлага, албан тушаалтанд тооцох хариуцлага хаана хэрэгжих нь тодорхойгүй байгаа. Хяналт, хариуцлагын тогтолцоог Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд нарийвчлан оруулах ёстой. Энэ хуулийн өөрчлөлтийг Хаврын чуулганаар хэлэлцэх болсон.

Судалгааны хүрээнд авсан ярилцлага:

*ТӨБЗГ-ын Төрийн өмчийн удирдлага, зохицуулалтын хэлтсийн дарга
Ц.Баяр-Эрдэнэ*

Хяналтын зохицуулалтаас харахад олон улс дахь нийтлэг туршлагын дагуу дотоод аудит болон дээд шатны байгууллага, төрийн аудит, олон нийтийн гээд хяналтын давхар зохицуулалтууд бүгд тусгагджээ. Гэхдээ хяналтын давхар зохицуулалтууд нь хоорондоо уялдаа холбоо байхгүй, хяналт шалгалтын нэгдсэн тогтолцоо алга байна. Журмын 8.3-т зааснаар Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага бүх төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын тайланг нэгтгэж, хагас болон бүтэн жилээр Засгийн газарт танилцуулах бөгөөд тайланг шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд байршуулж, олон нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээж байна. Гэхдээ Шилэн дансны системд ийм тайлан байршуулаагүй байна.

Төрийн аудитыг өөрийн санаачилгаар гэсэн нь хараат бус мэргэшсэн хяналтын байгууллагын байнгын хяналтыг сулруулсан тал байна. Бүх шатны ИТХ, ИНХ гол хяналтыг тавихаар зохицуулсан нь шат, шатны ИТХ-ын хувьд хяналт тавих чадамж, нөөц, бололцоо хэр байгаад анхаарал хандуулах шаардлагатайг харуулж байна.

Шилэн дансанд маш их мэдээлэл агуулагдаж байгаа ч иргэд, олон нийтийн хувьд ашиглагдахуйц, ойлгомжтой биш байгаа нь олон нийтийн хяналт үйл явцыг бэрхшээлтэй болгож байна. Шилэн дансанд байршуулсан мэдээллүүд нээлттэй өгөгдлийн энгийн ойлгомжтой байх гэсэн наад захын шаардлагыг бүрэн хангаж чадахгүй байна.

Хариуцлагын зохицуулалтын хувьд гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуулиар хариуцлага хүлээхээр заасан нь ТӨК, орон нутгийн өмчит компани болон холбогдох албан тушаалтанд хариуцлага тооцох бололцоогүй байна.

3.5. ШИЛЭН ДАНСАНД БҮРТГЭЛТЭЙ ТӨРИЙН ӨМЧИТ УУЛ УУРХАЙН КОМПАНИУД

Шилэн дансанд бүртгэлтэй 7,944 байгууллага, хуулийн этгээд байдаг ба 5,811 нь төсөвт байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газар байна.⁴⁸ Үүнээс Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны харьяанд уул уурхайн олборлолт, хайгуул, менежмент, дэд бүтэц, боловсруулах үйлдвэрийн чиглэлээр ажилладаг хувь оролцоотой болон төрийн өмчит хувьцаат компани 11, Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар 7, төрийн өмчит аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар 1 Шилэн дансанд бүртгэлтэй байна.⁴⁹

⁴⁸ Үндэсний аудитын газрын 2020 оны 11 дүгээр сарын 25-ны “Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн аудитын тайлан” <https://www.montsame.mn/mn/read/244601>

⁴⁹ Шилэн дансны цэсэд бүртгэлтэй Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамд харьяалагдаж буй байгууллагууд /2020 оны 2 дугаар сарын 1-ний байдлаар/ <https://shilendans.gov.mn/org/tez/18>

ХҮСНЭГТ 5. Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны харьяа шилэн дансанд бүртгэлтэй компанийн мэдээлэл

№	Компанийн нэр	Цахим хаяг
1	Багануур ХК	https://www.baganuurmine.mn/
2	Геологийн судалгааны төв ТӨҮГ	-----
3	Геологийн төв лаборатори ТӨҮГ	http://cengeolab.com/
4	Мон-Атом ХХК	-----
5	Монголросцветмет ТӨҮГ	http://www.mongolros.mn/
6	Монголын Газрын тос боловсруулах үйлдвэр ТӨААНБ	http://www.mongolrefinery.mn/
7	Тавантолгой төмөр зам ХХК	http://www.ttz.mn/
8	Тавантолгой түлш ХХК	-----
9	Шивээ-Овоо ХК	http://shivee-ovoo.mn/
10	Шингэн түлш шилжүүлэн ачих байгууламж ТӨҮГ	http://ptf.mn/
11	Эрдсүлж ХХК	https://erdsulj.erdenetmc.mn/
12	Эрдэнэс Ассет Менежмент ХХК	http://erdenesasset.mn/
13	Эрдэнэс Алт Ресурс ХХК	-----
14	Эрдэнэс Метан ХХК	http://erdenesmethane.mn/
15	Эрдэнэс Монгол ХХК	http://erdenesmongol.mn/
16	Эрдэнэс Оюутолгой ХХК	http://eot.mn/
17	Эрдэнэс Тавантолгой ХК	https://ett.mn/
18	Эрдэнэт Үйлдвэр ТӨҮГ	https://www.erdenetmc.mn/
19	Эрчис Ойл ХХК	-----

Төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлж, удирдлага, зохицуулалтаар хангах үндсэн чиг үүрэг бүхий байгууллага бол Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар. Гэхдээ төрийн болон орон нутгийн өмчит компаниудын хувьцаа эзэмших эрхийг өөр өөр байгууллагууд хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал ТӨБЗГ “Эрдэнэт үйлдвэр”, “Монголросцветмет”-ийн удирдлага, хувьцааны эрхийг хэрэгжүүлж буй бол “Эрдэнэс Тавантолгой”-г Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам, “Эрдэнэс Монгол”-ын хувьцааны эрхийг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар хэрэгжүүлж байна. Гэтэл Шилэн дансны цэс дээр бүгд Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны харьяанд бүртгэгдсэн байна. Уг системийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч гэсэн сонголтод ТӨБЗГ байхгүй байна. Харин

худалдан авах ажиллагааны цахим системд “Монголросцветмет”, “Эрдэнэс Монгол”, “Эрдэнэс Силвер Ресурс” зэрэг компанийн Төсвийн ерөнхийлөн захирагчаар Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрыг бүртгэжээ. Харин Шилэн данс дээр “Эрдэнэс Силвер Ресурс”-ийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь бүртгэгдээгүй буюу хуулийн этгээдийн нэр хоосон байна.⁵⁰

Мөн орон нутгийн өмчит уул уурхайн компаниудын бүртгэлийг нягтлахад ч тодорхойгүй зүйлс цөөнгүй байна. Жишээ нь, Өмнөговь аймгийн Цогтцэций суманд үйл ажиллагаа явуулдаг “Тавантолгой” ХК-ийн хувьд Худалдан авах ажиллагааны цахим системд Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь Өмнөговь аймгийн Засаг даргын тамгын газар⁵¹ гэж бүртгэгдсэн байгаа бол Шилэн дансанд Төсвийн ерөнхийлөн захирагч Өмнөговь аймгийн Цогтцэций⁵² сум гэжээ.

Иймэрхүү бүртгэлийн зөрүүтэй байдал судалгааны явцад түгээмэл давтагдаж байв.

4. ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИТ, ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИЙН ОРОЛЦООТОЙ 9 КОМПАНИЙН ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ ИЛ ТОД БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Энэхүү судалгаанд төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой 9 компанийг Захиалагч талтай хамтран сонгохдоо төр болон орон нутгийн өмчийн оролцооны онцлог, үйл ажиллагааны цар хүрээг харгалзан үзэв.

⁵⁰ “Эрдэнэс Силвер Ресурс” ХХК-ийн шилэн данс 2021 оны 2 дугаар сарын 1-ний байдлаар <https://shilendans.gov.mn/org/13701>

⁵¹ Тавантолгой ХК-ийн Худалдан авах ажиллагааны цахим системийн бүртгэл, 2021 оны 2 дугаар сарын 1-ний байдлаар <https://www.tender.gov.mn/mn/client/detail/1541986155399>

⁵² Тавантолгой ХК-ийн Шилэн дансны бүртгэл, 2021 оны 2 дугаар сарын 1-ний байдлаар <https://shilendans.gov.mn/org/7174>

ХҮСНЭГТ 6. Худалдан авалтын ил тод байдлын харьцуулалт /9 компанийн жишээн дээр/

Компанийн нэр	Өмчлөл	Төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим систем				Төрийн худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө				Таван сая төгрөгөөс дээш үнийн дүн бүхий худалдан авсан бараа, ажил үйлчилгээний нэр, санхүүжилтийн хэмжээ, нийлүүлэгчийн нэр, хаяг				Худалдан авах ажиллагааны тайлан				Худалдан авах ажиллагаанд хийсэн аудитын тайлан, дүгнэлт болон бусад хяналт шалгалтын дүн			
		2018	2019	2020	2020	2018	2019	2020	2020	2018	2019	2020	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020		
Эрдэнэс Тавантолгой ХК	81.5%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*		
Эрдэнэт үйлдвэр ТӨҮГ	100%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*		
Монголросцветмет ТӨҮГ	100%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*		
Багануур ХК	75%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*		
Шивээ Овоо ХК	90%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*		
Тавантолгой ХК	51%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*		
Могойн гол ХК	51%	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	*		
Эрдэнэс Силвер Ресурс ХХК	100%	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	=	*		
Оюутолгой ХХК	34%																		*		

Хүснэгт 6-ийн үргэлжлэл

Хүснэгтийн тэмдэглэгээний тайлбар	
✓	Шилэн данс болон Төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим системд мэдээлэл бүрэн байршуулсан
✓	Тендерийн баримт бичиг, тендер шалгаруулалтыг явуулах журам, тендерийн урилга, тендерт оролцохыг сонирхогчид тавих шалгуур үзүүлэлт, тендерт шалгарсан болон шалгараагүй оролцогчийн талаарх товч мэдээллийг оруулсан ч шалгарсан болон шалгараагүй хуулийн үндэслэл, шалтгааныг мэдээлээгүй
*	Аудитын шалгалт хийгдээгүй
=	Тухайн компани үүсгэн байгуулагдаагүй байсан

2020 оны ХААТ-гөө Шилэн дансанд байршуулсан 6 компани байна. Эдгээр компани 2020 онд нийт 2 их наяд 161.3 тэрбум⁵³ төгрөгийн бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авна гэж төлөвлөжээ. 2019 онд шинээр байгуулагдсан “Эрдэнэс Силвер Ресурс”, орон нутгийн өмчит “Могойн гол” ХК болон “Оюутолгой” компани ХААТ-г Шилэн дансанд байршуулаагүй байв.

Харин “Оюутолгой” компанийн 2020 оны тайланд дурдсанаар дотоодоос авсан худалдан авалтад 360 сая ам.доллар⁵⁴ буюу 1 их наяд гаруй төгрөг зарцуулсан гэжээ. Эндээс харвал ТӨК-иудын асар өндөр үнийн дүн бүхий худалдан авалтын ил тод байдлыг хангах зүйлшгүй шаардлагатайг харуулж байна.

Хамгийн өндөр дүн бүхий худалдан авалтыг “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК болон “Эрдэнэт үйлдвэр” ТӨҮГ хийжээ. Нийлээд 1.9 их наяд төгрөг буюу мэдээллээ нээлттэй болгосон 6 компанийн худалдан авах төлөвлөлтийн нийт дүнгийн 89 хувийг бүрдүүлж байна. Дээрх хоёр компани нь Худалдан авах ажиллагаатай холбоотой мэдээлэл болон санхүү, үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллүүдээ Шилэн дансанд байршуулжээ.

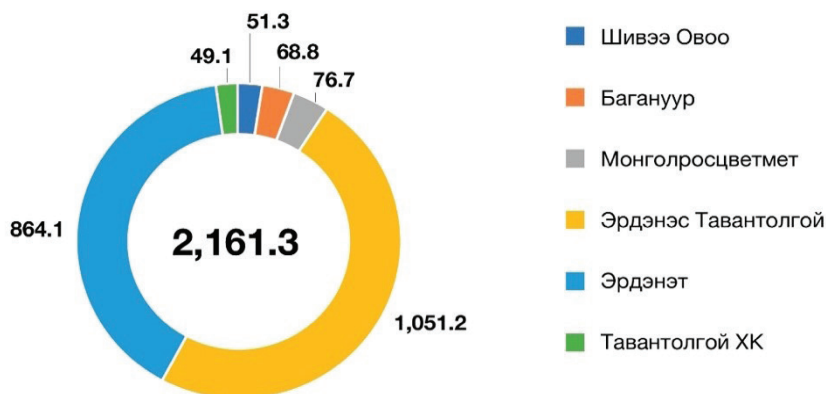
⁵³ 6 компанийн шилэн дансанд байршуулсан ХААТ-ний мэдээлэл www.shilendans.gov.mn

⁵⁴ Оюутолгой ХХК-ийн 2020 оны 4-р улирлын тойм мэдээ (2021)

ГРАФИК 1. ТӨР, ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИТ КОМПАНИУДЫН
ХУДАЛДАН АВАЛТЫН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ (2020 ОН)

Төрийн өмчит компаниудын худалдан авалт

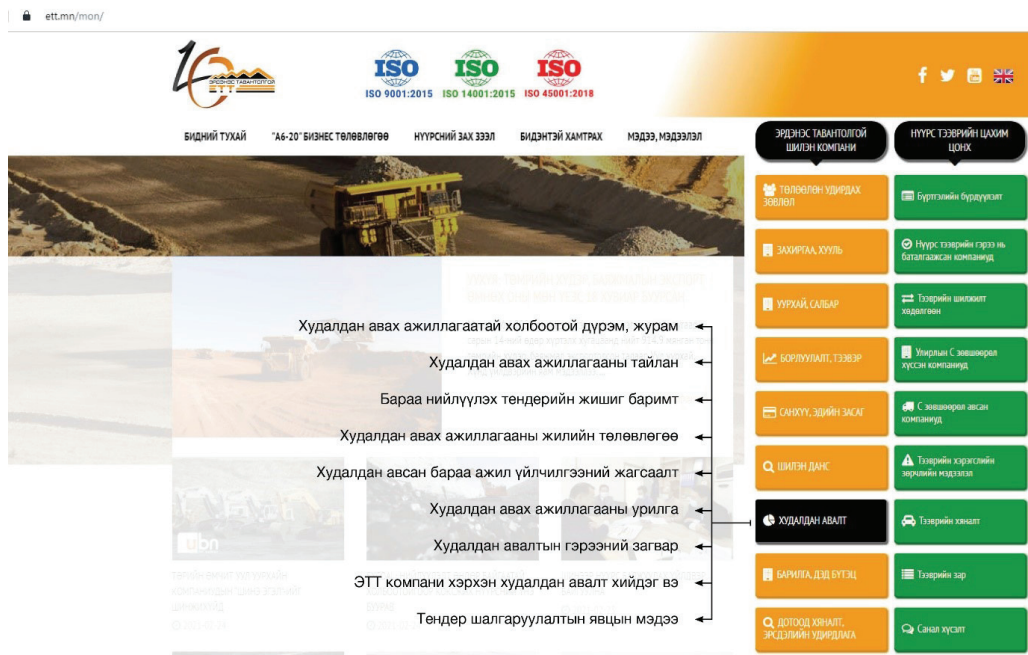
тэрбум төгрөг / 2020 оны төлөвлөгөө



www.shilendans.mn ©

“Эрдэнэс Тавантолгой” ХК нь Шилэн дансыг 2020 оноос идэвхтэй хөтөлж эхэлсэн. 2015-2020 оны ХААТ-гөө Шилэн дансанд байршуулсан бол худалдан авах ажиллагаатай холбоотой бусад мэдээллийг 2020 оноос Шилэн дансандаа байршуулсан байна. Үүнээс гадна компанийн вэбсайтад “Эрдэнэс Тавантолгой шилэн компани” цэс үүсгэж, Шилэн дансны хууль, журмаар шаардаж буйгаас илүү өргөн хүрээнд үйл ажиллагаа, санхүү, худалдан авалттай холбоотой мэдээллийг ил тод болгожээ.

ЗУРАГ 1. “ЭРДЭНЭС ТАВАНТОЛГОЙ” ХК-ИЙН ХУДАЛДАН АВАЛТТАЙ ХОЛБООТОЙ ИЛ ТОД БОЛГОЖ БУЙ МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ



“Эрдэнэт Үйлдвэр”, “Монголросцветмет” ТӨҮГ 2018 оноос Шилэн дансны зарим цэсийг хөтөлж эхэлсэн. Засгийн газрын 2019 оны 102 дугаар тогтоолоор “Эрдэнэт үйлдвэр” ХХК, “Монголросцветмет” ХХК-ийг Төрийн өмчит үйлдвэрийн газарболгож өөрчлөн байгуулсантай холбогдуулан 2019 оноос Шилэн дансанд байрших цэсийн агуулга нэмэгджээ. Тус хоёр байгууллага төрийн өмчит уул уурхайн бусад компанитай харьцуулахад шилэн дансыг харьцангуй сайн хөтөлж байгааг дурдах нь зүйтэй.

Шигтгээ 3.

“Бид компанийн нээлттэй байдалд ихээхэн анхаарч байна. Олон улсын хөрөнгийн биржид IPO гаргах бэлтгэлийг хангах явцад маш олон дүрэм журам боловсруулж, нээлттэй компани болсон. Бүх мэдээллээ вэбсайт дээрээ тавьсан. Цаашдаа нээлттэй байдлыг улам бүр хангаж ажиллана.

*Судалгааны хүрээнд авсан ярилцлага:
ЭТТ ХК-ийн Гүйцэтгэх захирал Б.Ганхуяг*

“Монголросцветмет” ТӨҮГ нь Шилэн дансанд 2015 оноос хойш ХААТ-гөө тогтмол байршуулсан бол “Эрдэнэт үйлдвэр” нь 2018-2020 оны ХААТ-г байршуулжээ. Мөн хоёулаа 2019-2020 оны Таван сая төгрөгөөс дээш үнийн дүн бүхий худалдан авсан бараа, ажил үйлчилгээний нэр, санхүүжилтийн хэмжээ, нийлүүлэгчийн нэр, хаягийн мэдээлэл болон орлого, зарлагын мөнгөн гүйлгээний мэдээллийг байршуулсан нь худалдан авах ажиллагаа төдийгүй компанийн үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангахад чухал үзүүлэлт болж байна. Дутагдалтай тал гэвэл худалдан авах ажиллагаанд хийсэн аудитын тайлан, дүгнэлтийн мэдээлэл байхгүй байна.

“Эрдэнэт үйлдвэр”, “Монголросцветмет” Шилэн дансны цэсийг бусдаас харьцангуй сайн хөтөлж байгаа нь ТӨБЗГ-аас хувьцааны эрхийг нь хэрэгжүүлэхдээ аудитын тайлангийн гүйцэтгэлийг үндэслэж, Гүйцэтгэх захирлын ажлын тайлан, гэрээг дүгнэдэгтэй холбоотой гэж үзэж болохоор байна.

МХБ дээр бүртгэлтэй, төрийн өмчит “Багануур”, “Шивээ Овоо” компанийн тухайд ХААТ-г 2015 оноос хойш Шилэн данс болон компанийн вэбсайт дээрээ байршуулсан. Харин худалдан авах ажиллагаатай холбоотой бусад мэдээлэл нээлттэй биш байна. Мөн таван сая төгрөгөөс дээш худалдан авалт, цалингаас бусад таван сая төгрөгөөс дээших орлого зарлагын мэдээллийг Шилэн дансанд байршуулсан гэх тэмдэглэгээтэй ч мэдээллийг оруулаагүй байна.

МХБ-д бүртгэлтэй, орон нутгийн өмчит “Тавантолгой” ХК, “Могойн гол” ХК-ийн Шилэн дансны хөтлөлт хангалтгүй хэмээн үзэж болохоор байна. “Тавантолгой” ХК нь зөвхөн 2020 оны ХААТ-г Шилэн дансандаа байршуулжээ. Өмнөх онуудын ХААТ-г байршуулсан гэх тэмдэглэгээтэй ч нэвтрээд үзэхэд хоосон байв.

“Могойн гол” ХК-ийн хувьд Шилэн дансанд бүртгэлтэй ч ямар ч мэдээлэл байршуулаагүй, мөн компанийн вэбсайтгүй байна. Эдгээр компани МХБ-д бүртгэлтэй бөгөөд санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайлангаа биржийн шаардлагын дагуу ил тод болгодог бөгөөд МХБ-ийн сайтаас эдгээр тайланг үзэх боломжтой юм. Үйл ажиллагааны тайланд бараа эд материалын зардлын ерөнхий дүнг тусгасан байна.

Сүүлийн жилүүдэд ашигт малтмалын салбарт төрийн өмчит компаниуд нэмэгдэх хандлага байгаатай холбогдуулан 2019 онд шинээр байгуулагдсан

“Эрдэнэс Силвер Ресурс” компанийг судалгааны хүрээнд сонгосон юм. Төрийн өмчит “Эрдэнэс Монгол” ХХК-ийн охин компани болох “Эрдэнэс Силвер Ресурс” компани нь Салхитын мөнгө-алтны ордыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулж, иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн тодорхой хэсгийг төлөх үүрэг хүлээж байгаа. Тус компанийн шилэн дансны хөтлөлт хангалтгүй байна. 2020 онд зургаан төрлийн мэдээллээс хоёрыг нь хуулийн хугацаанаас хоцруулан Шилэн дансанд бүрэн бус оруулсан бөгөөд ХААТ-г байршуулаагүй байв.

“Оюутолгой” ХХК нь Шилэн данс хөтөлдөггүй. Тус компанийн 34 хувийг Монгол Улсын Засгийн газар эзэмшиж буйн хувьд төрийн өмчийн оролцоотой компанид харьяалагдаж, Шилэн данс хөтлөх хуулийн хүрээнд хамаарахаар харагдаж байна. Үндэсний аудитын газрын 2020 оны 11 дүгээр сарын 25-ны “Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн аудитын тайлан”-д “Эрдэнэс Оюутолгой” ХХК-ийн 34 хувийн эзэмшлийн Оюутолгой төслийг хэрэгжүүлэгч “Оюутолгой” компани нь шилэн данс хөтлөх үүрэгтэй гэж үзжээ. Энэ талаар компанийн зүгээс тайлбар, мэдээлэл огт хийгээгүй бөгөөд энэхүү судалгааны хүрээнд “Оюутолгой” ХХК-д тайлбар хүссэн албан хүсэлт илгээсэн боловч хариу ирүүлээгүй болно.

Тус компани нь өөрийн цахим хуудас дээрээ худалдан авалтын цэстэй бөгөөд үүнд худалдан авалтын бодлого журам, гүний уурхайн бүтээн байгуулалтад шалгарсан компаниудын нэрс мөн худалдан авалттай холбоотой ерөнхий тоон мэдээллийг ил тод болгожээ. Эдгээрт Шилэн дансны хууль, журмаар шаардаж буй худалдан авалттай холбоотой мэдээллээс нэг нь ч багтаагүй байна.

“Эрдэнэт Үйлдвэр”, “Монголросцветмет”, “Эрдэнэс Тавантолгой” компаниудын хувьд худалдан авах ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг 2019-2020 онд харьцангуй сайн хөтөлжээ. Гэхдээ хуульд заасан мэдээллээ хугацаанд нь биш нэгэн зэрэг бүх мэдээллээ байршуулдаг, өөрчлөлтийг тогтмол шинэчилдэггүй, холбогдох шийдвэрийн хуудсыг хавсаргадаггүй зэрэг дутагдал түгээмэл байна. Бусад компанийн тухайд хуульд заасны дагуу Шилэн дансанд мэдээллийг байршуулдаггүй, байршуулсан нь шаардлага хангахуйц биш дутуу, иж бүрэн биш байх явдал түгээмэл байна.

Дээрх компаниуд тендертэй холбоотой нарийвчилсан мэдээллийг Төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим системд ил тод болгож байгаа ч мэдээллийн иж бүрдлийн хувьд харилцан адилгүй байна. “Эрдэнэс Тавантолгой”, “Эрдэнэт үйлдвэр”, “Монголросцветмет”, “Багануур”, “Тавантолгой” нь мэдээллийн иж бүрэн байдлыг хангасан бол “Шивээ-Овоо” нь шалгарсан болон шалгараагүй үндэслэл, шалтгааныг шаардлага хангасан, хангаагүй хэмээн хэт ерөнхийлөн мэдээллээ оруулж байна. Харин “Эрдэнэ Силвер Ресурс” компаниудтай холбоотой тендерийн мэдээлэл огт байршаагүй байв.

5. ДҮГНЭЛТ

1. Төрийн өмчийн санхүүгийн ил тод байдлыг хангах чиглэлээр олон улс дахь сайн туршлага, жишээнүүд Монгол Улсад ч мөн нэвтэрч, хэрэгжиж байна. Монгол Улс нь төрийн өмчийн санхүүгийн ил тод байдлыг хангахыг шаарддаг хууль эрх зүйн орчин бүрдүүлсэн улс орны нэг юм.
2. Төрийн өмчийн худалдан авах ажиллагааг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулиар зохицуулж байгаа бол ил тод байдлыг хангах үндсэн зохицуулалт нь Шилэн дансны хууль болон дагалдах журам юм. Төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим систем буюу <https://www.tender.gov.mn/> вэбсайтад тендертэй холбоотой бүхий л мэдээллийг ил болгож, мэдээллийн ил тод байдалд хувь нэмрээ оруулж байна.
3. Шилэн дансны тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээр Шилэн дансны цахим систем <https://shilendans.gov.mn/>-д ТӨК-иудын худалдан авалттай холбоотой мэдээллийг ил тод болгосон нэгдсэн мэдээллийн систем бий болж буй нь бусад улс оронд төдийлөн байхгүй сайн жишээ юм.
4. Шилэн дансны тухай хууль 2015 оноос хэрэгжиж эхэлсэн ч энд авч үзэж харьцуулсан 9 компанийн Шилэн дансны хөтлөлт дээр 2018 оноос хойш мэдээллийн бүрдлийн хувьд ихээхэн ахиц гарчээ. Хэдий тийм боловч компани бүр харилцан адилгүй түвшинд байна. Мэдээллийн бүрдэл, хүртээмж, баталгаажсан байдлын хувьд “Эрдэнэт үйлдвэр”, “Монголросцветмет”, “Эрдэнэс Тавантолгой” компаниудын Шилэн данс хөтлөлт харьцангуй сайн байгаа бол бусад компанийн хувьд мэдээллээ байршуулж байгаа ч бүрэн гүйцэд биш байна. “Оюутолгой” компани шилэн данс хөтөлдөггүй, “Могойн гол” компани шилэн дансанд бүртгэлтэй ч мэдээлэл байршуулаагүй, “Эрдэнэс Силвер Ресурс” компани маш хангалтгүй мэдээлэл оруулсан байна. Энэ нь хууль журмын зохицуулалт бүрэн хэрэгжихгүй, хэрэгжилтэд хяналт тавих механизм болон хууль зөрчсөн тохиолдолд тооцох хариуцлагын механизмыг хангалттай сайн зохицуулаагүйтэй холбоотой.
5. Төрийн өмчит уул уурхайн компаниудын Шилэн данс болон Худалдан авах ажиллагааны цахим систем дэх бүртгэлүүд маш их зөрүүтэй байна.

6. Шилэн дансанд 2020 оны ХААТ-гөө байршуулсан 6 компани 2020 онд нийт 2 их наяд 161.3 тэрбум төгрөгийн бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авахаар төлөвлөжээ. Худалдан авалтын хүрээнд эргэлдэж буй ийм өндөр дүнтэй мөнгөний урсгалын ил тод байдлыг хангах нь авлига, үр ашиггүй зарцуулалт, төрийн муу менежментээс сэргийлэх чухал ач холбогдолтой. Компаниуд нь ХААТ-г ил тод байршуулж байгаа ч худалдан авах ажиллагаатай холбоотой мэдээллүүд шаардлага хангахуйц биш дутуу, иж бүрэн биш байх явдал нийтлэг байна. Хуульд заасан хугацаанд мэдээллээ байршуулдаггүй, өөрчлөлтийг тогтмол шинэчилдэггүй, холбогдох шийдвэрийн хуудсыг хавсаргадаггүй зэрэг дутагдал түгээмэл байна. Энэ нь үр ашиггүй зарцуулалтыг хянах боломжийг хязгаарласаар байна.
7. Шилэн дансны тухай хууль, холбогдох журмын дагуу төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниуд, улсын үйлдвэрийн газар, хяналтын багцыг төр эзэмшдэг компаниудын ил тод болгох мэдээллийг ялгамжтай тогтоосон. Ингэж ялгамж тогтоохдоо Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журмын 1.2-т зааснаас өөрөөр ТӨК-иудыг ангилсан байна. Энэ нь мэдээллийг хангалттай хэмжээнд нээлттэй болгохгүй байх нөхцөл бүрдүүлэхээс гадна ТӨК-иудыг төөрөгдүүлэх, хуулийн хэрэгжилтээс зайлсхийх асуудал үүсгэх талтай юм.
8. Шилэн дансны тухай хуульд зааснаар төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн шилэн дансны үйл ажиллагаанд тавих хөндлөнгийн хяналтыг бүх шатны Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Иргэдийн Нийтийн Хурал, Төрийн аудитын байгууллага хэрэгжүүлэх ёстой. Олон улсын нийтлэг туршлагын дагуу дотоод аудит болон дээд шатны байгууллага, төрийн аудит, олон нийтийн гээд хяналтын давхар зохицуулалтууд тусгагдсан ч хоорондын уялдаа холбоо байхгүй байна.
 - Төрийн аудитыг өөрийн санаачилгаар гэсэн нь мэргэшсэн хяналтын байгууллагын тогтмол хяналт тавих боломжийг сулруулсан тал байна. Түүнчлэн Үндэсний аудитын газраас Шилэн дансны хэрэгжилтэд хийсэн шалгалтын дүнд, шилэн дансны хөтлөлт хангалтгүй байгууллагуудад шилэн дансаа хөтлөхийг үүрэг болгох, тэдэн байгууллага шилэн данс

хөтөлсөн, хөтлөөгүй гэх дүгнэлтээс хэтрэхгүй, аудитын мөрөөр ямар арга хэмжээ авч, ямар үр дүнд хүрсэн, хэрхэн хариуцлага тооцсон нь ойлгомжгүй өнгөрч байна.

- Сонгосон компаниудын хувьд хууль хэрэгжсэн хугацаанд ИТХ-аас шилэн дансны үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс хяналт тавьсан тохиолдол гараагүй байна. Энэ нь Шилэн дансны хуульд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага хэрхэн хяналт тавих, ямар давтамжтай хийх нь тодорхойгүй, хяналтын мөрөөр ямар арга хэмжээ авах, нийтэд мэдээлэх талаар тодорхой зохицуулаагүйтэй холбоотой. Нөгөө талаар ИТХ-ын хувьд хяналт тавих чадамж хэр байгаад анхаарал хандуулах шаардлагатайг харуулж байна. Улмаар төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой компанид хөндлөнгийн хяналт тавих байгууллага нь шат шатны ИТХ байхаар зохицуулсан нь төдий л оновчтой зохицуулалт болж чадаагүйг харуулж буй.
9. Олон улсын туршлагаас харахад ТӨК-ийн ил тод байдлыг хангах хууль эрх зүйн орчны зохицуулалт болон зөвлөмж, стандартуудыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих механизм хамгийн гол хөшүүрэг болдог байна. Компанийн дотоод хяналтын нэгж нь гүйцэтгэх удирдлагаас хамааралгүй ТУЗ-ийн шууд удирдлагад байж ажлаа тайлагнадаг, санхүү, аудитын тайлангууд нь компанийн вэбсайтад ил тод байршдаг нь чухал ач холбогдолтой юм. Түүнчлэн санхүү, аудитын тайлангууд нь төрийн хяналтын байгууллага болон хараат бус хөндлөнгийн аудитаар дахин хянагддаг тогтолцоо нь ил тод байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Хөндлөнгийн аудитын байгууллагуудыг ТУЗ болон ТӨК-ийг хариуцан ажилладаг төрийн агентлаг сонгон шалгаруулдаг, нэг аудитын байгууллагын нэг компанид аудит хийх дээд хугацааг тодорхой болгож өгсөн зохицуулалт мөн үр дүнтэй байна. Үүний үндсэн дээр зөв хяналтын механизм бүрдэж, ил тод байдлыг сайжруулж чадна. Манай улсад хэрэгжиж буй хяналтын зохицуулалт нь ийм уялдаа холбоо, нэгдсэн хяналтын тогтолцоог хангаж чадаагүй байна.
10. “Тавантолгой” ХК 2020 оны ХААТ-г Шилэн дансанд байршуулсныг эс тооцвол орон нутгийн өмчит болон өмчийн оролцоотой уул уурхайн компаниуд шилэн данс хөтлөхгүй байна. Эндээс орон нутгийн өмчит компаниуд Шилэн дансны тухай хуулийг хэрэгжүүлэхгүй байна гэж

дүгнэж болохоор байна. Энэ нь хувьцаа эзэмших эрхийг хэрэгжүүлж буй эрх бүхий дээд байгууллага нь хувьцаа эзэмшигчийн үүрэг хариуцлагаа хэрэгжүүлэхгүй байгаатай холбоотой юм. Нөгөө талаар орон нутгийн өмчит болон өмчийн оролцоотой компаниудын хувьд хэрхэн хариуцлага тооцохыг зохицуулалтгүй үлдээсэнтэй холбоотой байна.

11. Хариуцлагын зохицуулалтын хувьд Шилэн дансны тухай хуулийн 10.1-д⁵⁵ зааснаар хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуулиар хариуцлага хүлээхээр заажээ. Энэ нь Төрийн албаны тухай хуулийн үйлчлэх хүрээнд хамаардаггүй ТӨК болон холбогдох албан тушаалтанд хариуцлага тооцох бололцоогүй.
12. Шилэн дансанд маш их мэдээлэл агуулагддаг ч иргэд, олон нийтийн хувьд ашиглагдахуйц биш байгаа нь олон нийтийн хяналт тавих үйл явцыг амаргүй болгож байна. Олон улсад нээлттэй өгөгдлийн стандартыг “нэвтрэх, нийтлэх, хуваалцах, дахин ашиглах боломжтой, хэрэглэгчид хэрэглэхэд хялбар, машин унших боломжтой, тухайн улсын хэлээр бичигдсэн, үр дүн, тоо баримт нь тодорхой, харьцуулалт хийх боломжтой” байна гэж тодорхойлсон байдаг. Шилэн дансанд байршуулсан мэдээллүүд нээлттэй өгөгдлийн эдгээр шаардлагыг бүрэн хангаж чадахгүй байна. Голдуу *pdf, jpeg* хэлбэрээр мэдээллээ тавьж буй нь нээлттэй өгөгдлийг дахин ашиглах хэлбэрийн хувьд хамгийн доод түвшнийх нь юм.

Судалгааны дүгнэлтэд үндэслэн дараах зөвлөмжүүдийг санал болгож байна.

⁵⁵ Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.

6. ЗӨВЛӨМЖ

1. ТӨК-ийн мэдээллийг ил тод болгох явцад ойлгомжгүй, тодорхойгүй байдал үүсгэж буй дараах зүйлсийг нэг мөр цэгцэлж, бусад хууль, журам болон Шилэн данс болон Худалдан авах ажиллагааны цахим системтэй уялдуулах шаардлагатай байна. Үүнд:
 - эрх зүйн ангилал
 - нэр томъёоны тодорхойлолт
 - бүртгэл.
2. Төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим систем буюу <https://www.tender.gov.mn/>-ийг Шилэн данстай холбох шаардлагатай.
3. Шилэн дансны хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналтын тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлагатай. Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой компанид хөндлөнгийн хяналт тавих байгууллага нь шат шатны ИТХ байхаар зохицуулсан оновчтой зохицуулалт болж чадахгүй байна. Иймд ТӨК-ийн дотоод хяналтын нэгжийг үр дүнтэй ажиллуулж, тэрхүү хяналт нь дээд шатны байгууллага, төрийн хяналтын байгууллага болон хараат бус хөндлөнгийн аудитаар дахин хянагддаг, түүнийг олон нийтэд мэдээлдэг үр дүнтэй тогтолцоо бий болгох шаардлагатай.
4. Олон нийтийн хяналт тавих боломжийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Шилэн дансны системийн ойлгомжтой, ашиглагдахуйц байдлыг сайжруулж, нээлттэй өгөгдлийн стандартыг нэвтрүүлэх нь зүйтэй.
5. Шилэн дансны хуулийг хэрэгжүүлэхгүй байгаа орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компаниудын хувьцаа эзэмших эрхийг хэрэгжүүлж буй эрх бүхий дээд байгууллага, Орон нутгийн захиргаа, холбогдох байгууллагууд хуулийн хэрэгжилтийг хангуулах шаардлагатай.
6. Шилэн дансны тухай хуульд зааснаар байгууллага, албан тушаалтны ажлын тайланг дүгнэх, дээд шатны байгууллагаас хяналт шалгалт хийхдээ энэ хуулийн хэрэгжилтийг гол үзүүлэлт болгоно хэмээн заасан тул байгууллага, албан тушаалтны ажлын тайланг дүгнэх, дээд шатны

байгууллагаас хяналт шалгалт хийсний дараа үр дүнг мэдээлдэг байх шаардлагатай.

7. Хариуцлагын тогтолцоог илүү боловсронгуй болгох шаардлагатай. Шилэн дансны тухай хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэхээр заасан. Уг хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй төрийн өмчит болон орон нутгийн өмчит компани, холбогдох албан тушаалтанд хариуцлага тооцох бололцоогүй байгаа тул хариуцлагын зохицуулалт хийх шаардлагатай.

7. АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. Chatham House, 2007: Report on the Good Governance of the National Petroleum Sector, available online: https://www.ecosonline.org/reports/2007/Chatham_House__National_Petroleum_Sector_Governance.pdf accessed on (25 January 2021).
2. Extractive Industry Transparency Initiative, 2017: EITI Standard 2016, available online: <https://eiti.org/document/eiti-standard-2016> accessed on (25 January 2021).
3. Extractive Industry Transparency Initiative, 2018: Upstream Oil, Gas and Mining State-Owned Enterprises, available online: <https://eiti.org/document/upstream-oil-gas-mining-soe-governance-challenges>, accessed on (25 January 2021).
4. International Accounting Standards Board: International Financial Reporting Standards, <https://www.ifrs.org/>, accessed on (25 January 2021).
5. International Monetary Fund, 2014: Guide on Resources Revenue Transparency, available online: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Revised-Guide-on-Resource-Revenue-Transparency-PP4176> accessed on (25 January 2021).
6. International Monetary Fund, 2016: How to Improve the Financial Oversight of Public Corporations, available online: https://www.elibrary.imf.org/view/IMF061/23805-9781475551983/23805-9781475551983/23805-9781475551983_A001.xml?language=en, accessed on (25 January 2021).
7. International Monetary Fund, 2018: Fiscal Transparency Handbook. Washington DC: available online: <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/24788-9781484331859.xml?code=fth>, accessed on (25 January 2021).
8. John Gaventa and Rosemary McGee (2013) "The Impact of Transparency and Accountability Initiatives", available online: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/dpr.12017>, accessed on (25 January 2021).
9. Law on Transparency and Access to Public Information of Chile: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>, accessed on (15 February 2021).
10. Mining Shared Value and Engineers Without Borders, Canada, 2017: Mining Local Procurement Reporting Mechanism, available online: <http://miningsharedvalue.org/mininglprm>, accessed on (25 January 2021).
11. Natural Resource Governance Institute, 2017: Resource Governance Index, available online: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/2017-resource-governance-index>, accessed on (25 January 2021).
12. Natural Resource Governance Institute, 2018: Guide to Extractive Sector State-Owned Enterprises Disclosures, available online: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprise-disclosures>, accessed on (25 January 2021).

13. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014: Foreign Bribery Report, an analysis of the crime of bribery of Foreign Public Officials, available online: <https://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>, accessed on (25 January 2021).
14. Organisation for Economic Co-operation and Development: Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (OECD 2015) and Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership (2014), available online: <http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2017/07/OECD-2015.pdf>, accessed on (25 January 2021).
15. Peru: Cydigo Penal (Decreto Legislativo N° 635 del 3 de abril de 1991) https://www.legal-atlas.net/sites/default/files/law/Peru_CriminalCode_1991.pdf, accessed on (15 February 2021).
16. Public Procurement Act of Brazil: <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/public-procurement-government-contracts-2020/brazil>, accessed on (15 February 2021).
17. Robert Pitman and Kaisa Toroskainen (2020) Beneath the Surface: The Case for Oversight of Extractive Industry Suppliers, available online: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/beneath-surface-oversight-extractive-industry-suppliers> accessed on (01 February 2021).
18. Sustainability Accounting Standards Board, 2014: Oil and Gas Exploration and Production Sustainability Accounting Standard, available online: https://www.sasb.org/wp-content/uploads/2018/11/Oil_Gas_Exploration_Production_Standard_2018.pdf, accessed on (25 January 2021).
19. The World Bank, 2014: Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A toolkit, available online: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20390>, accessed on (25 January 2021).
20. The World Bank, 2014: Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Latin America, available online: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19983> accessed on (25 January 2021).
21. Top 5 Procurement Best Practices in 2021 to Up your Game, available online: <https://kissflow.com/procurement/procurement-best-practices/>, accessed on (25 January 2021).
22. Transparency International, 2017: Accountable Mining, available online: <https://www.transparency.org/en/projects/accountable-mining#:~:text=All%20mining%20projects%20should%20be,to%20create%20a%20fairer%20process>, accessed on (25 January 2021).
23. Transparency International, 2017: Anti Corruption Principles for State-Owned Enterprises: <https://www.transparency.org/en/press/transparency-international-launches-10-anti-corruption-principles-for-soes>, accessed on (25 January 2021).
24. United Nations, Chile: Anti-corruption and transparency in public administration, available online: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/portfolio-items/chile-anti-corruption-and-transparency-in-public-administration/>, accessed on (25 January 2021).

25. Монгол Улсын Шилэн данс www.shilendans.gov.mn accessed on (1 March 2021).
26. Төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим систем www.tender.gov.mn accessed on (1 March 2021).
27. Оюутолгой ХХК-ийн 2020 оны 4-р улирлын тойм мэдээ (2021): available online: https://www.ot.mn/media/ot/content/scorecard/2020-04/Score_card_Q4_2020_October-Mongolian.pdf?fbclid=IwAR3aZkTpRhsCL82wTg6XSHGDDrC9ULhrAxsPLiCifUajnwL5gPHqP6Xwcm0, accessed on (1 March 2021).
28. Үндэсний аудитын газрын 2020 оны 11 дүгээр сарын 25-ны “Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн аудитын тайлан”, available online: <https://www.montsame.mn/mn/read/244601>, accessed on (25 January 2021).

ХАВСРАЛТ. СУДАЛГААНД АШИГЛАСАН ХУУЛЬ, ТОГТООМЖИЙН ЖАГСААЛТ

1. Үндсэн хууль
2. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль
4. Шилэн дансны тухай хууль
5. Захиргааны ерөнхий хууль
6. Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль
7. Шударга өрсөлдөөний тухай хууль
8. Компанийн тухай хууль,
9. Байгууллагын нууцын тухай хууль
10. Хувь хүний нууцын тухай хууль
11. Засгийн газрын 2016 оны 29 дүгээр тогтоолоор батлагдсан Шилэн дансны цахим хуудсанд тавих мэдээллийн агуулга, нийтлэг стандартыг тогтоох журам
12. Засгийн газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолын хавсралт Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам
13. Сангийн сайдын 2017 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн 363 тоот тушаалаар батлагдсан Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх тайлагнах журам
14. Сангийн сайдын 2019 оны 9 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 208 дугаар тушаалаар батлагдсан Урьдчилсан худалдан авах ажиллагааны журам
15. Сангийн сайдын 2019 оны 6 дугаар сарын 4-ний өдрийн 132 дугаар тушаалаар батлагдсан Тендер шалгаруулалтын материалыг тухайн тендерт оролцогчдод ил болгох журам
16. Сангийн сайдын 2019 оны 6 дугаар сарын 4-ний өдрийн 131 дугаар тушаалаар батлагдсан Тендерт оролцогчдоос ирүүлсэн гомдлыг хянан шийдвэрлэх журам
17. Сангийн сайдын 2013 оны 11 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 264 тоот тушаалаар батлагдсан Бүртгэл хөтлөх журам (2019 оны 183 дугаар тушаалаар өөрчлөлт орсон)
18. Сангийн сайдын 2012 оны 2 дугаар сарын 21-ний өдрийн «Журам, жишиг баримт бичиг батлах тухай» 39 дүгээр тушаал
19. 2013 оны 2 дугаар сарын 12-ны өдрийн “Олон нийтийн оролцоотой худалдан авах ажиллагааны журам”
20. 2012 оны 11 дүгээр сарын 3-ны өдрийн Худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэлд хяналт тавих журам
21. 2017 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрийн Худалдан авах ажиллагаанд дотоод аудит хийх журам
22. 2019 оны 12 сарын 09 өдрийн Худалдан авах ажиллагааны цахим системээр тендер шалгаруулалт зохион байгуулах, холбогдох мэдээллийг зарлан мэдээлэх журам