



УДИРДЛАГЫН
АКАДЕМИ

**ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУВЬЦААТ
КОМПАНИЙН ЗАСАГЛАЛ ТӨСВИЙН
ОРЛОГО БҮРДҮҮЛЭЛТЭД НӨЛӨӨЛӨХ НЬ**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН
003

Улаанбаатар хот
2017 он

ННА 65
ДАА 330
Т-594

ТӨРИЙН ӨМЧИТ ХУВЬЦААТ КОМПАНИЙН ЗАСАГЛАЛ ТӨСВИЙН ОРЛОГО БҮРДҮҮЛЭЛТЭД НӨЛӨӨЛӨХ НЬ

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хуулийн дагуу хамгаалсан болно. Бүтээлийг бүтнээр буюу хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, микрофильм хийх, электрон системд оруулах болон бусад ямар нэг хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно.

Редакторлаж, хэвлэлд бэлтгэсэн профессор Я.Шуурав

СУДАЛГААНЫ БАГ:

Удирдагч:

Д.Ганбаатар Удирдлагын академийн Менежментийн тэнхимийн эрхлэгч, доктор, профессор

Зөвлөх:

Я.Шуурав Удирдлагын академийн Менежментийн тэнхимийн багш, доктор, профессор

Судлаачид:

П.Оюун-Эрдэнэ Удирдлагын академийн Менежментийн тэнхимийн ахлах багш

Х.Сэлэнгэ Улаанбаатар их сургуулийн багш, доктор

“Мөнхийг Үсэг” ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

ISBN: 978-99978-881-2-9

АГУУЛГЫН ТОВЬЁГ

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	V
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ	VI
ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ	VIII
ӨМНӨХ ҮГ	IX

1. УДИРТГАЛ

1.1 Судалгааны үндэслэл	1
1.2 Судалгааны асуулт.....	3
1.3 Судалгааны зорилго.....	3
1.4 Судалгааны зорилтууд	3
1.5 Судалгааны ажлын бүтэц.....	4

2. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ, СУДАЛГААНЫ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

2.1 Судлагдсан байдлын тойм	5
2.2 Судалгааны үндсэн ойлголт.....	6
2.3 Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ	8
2.4 Судалгааны таамаглал.....	9

3. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

3.1 Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж	10
3.2 Судалгааны эх олонлог, түүвэр.....	10
3.3 Судалгааны өгөгдөл цуглуулах, шинжлэх арга.....	12
3.4 Судалгааны хувьсагччууд	13
3.5 Судалгааны хязгаарлалт.....	14

4. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

4.1 Төрийн өмчит хувьцаат компанийн төрийн өмчийн салбарт эзлэх хувь хэмжээ.....	15
4.2 Төрийн өмчит хувьцаат компанийн Улсын төсөвт оруулж буй албан татварын хэмжээ.....	16
4.3 Төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын зарчмуудын хэрэгжилтийн үнэлгээ	21
4.3.1 Компанийн засаглалын зарчмын хэрэгжилтийн ерөнхий түвшин	21

4.3.2	Зохицуулалтын үр ашигтай хүрээ бүрдүүлэх зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ	22
4.3.3	Төрийн өмчлөлийн үүрэг зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ...	27
4.3.3	Хувьцаа эзэмшигчдэд тэгш хандах зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ	33
4.3.4	Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлага	36
4.3.5	Оролцогч талуудын эрхийг хүлээн зөвшөөрөх зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ	44
4.3.6	Ил тод байдал, тайлагналын зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ	48
4.4	Хувьсагчийн шинжилгээний үр дүн	53
4.4.1	Төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглал аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээнд нөлөөлөх нь ..	53
4.4.2	Компанийн засаглалын зарчим (хүчин зүйл)-уудын хэрэгжилт ба ААНОАТ-ын хамаарал	55
	ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ	56
	ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ	60
	ХАВСРАЛТ	63

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ЗГ	Засгийн газар
ЗЗ	Зах зээл
КЗҮХ	Компанийн засаглалын үндэсний хөтөлбөр
НИТБ	Нээлттэй, ил тод байдал
ННФ	Нээлттэй, нийгэм форум
ОУАС	Олон улсын аудитын стандарт
ОУСК	Олон улсын санхүүгийн корпораци
ОУХА	Олон улсын Хөгжлийн агентлаг
СЗХ	Санхүүгийн зохицуулах хороо
СТОУС	Санхүүгийн тайлагналын олон улсын стандарт
СЯ	Сангийн яам
ТӨБЗГ	Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар
ТӨХК	Төрийн өмчит хувьцаат компани
ТӨХ	Төрийн өмчийн хороо
ТУЗ	Төлөөлөн удирдах зөвлөл
ҮЦХ	Үнэт цаасны хороо
ХБ	Хөрөнгийн бирж
ХЭ	Хувьцаа эзэмшигч
ХЭХ	Хувьцаа эзэмшигчдийн хурал
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллага
МУ	Монгол Улс
ТӨҮГ	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар
ААНОАТ	Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.	Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ	9
Зураг 2.	Төрийн болон орон нутгийн өмчлөлийн бүтэц.....	16
Зураг 3.	Монгол улсын төсөвт төрийн өмчит компаниудаас төвлөрүүлж буй албан татварын 2002-2016 онуудын дундаж хувь.....	17
Зураг 4.	Төрийн өмчийн компани, ТӨҮГ-уудаас МУ-ын төсөвт төвлөрүүлж буй албан татвар 2002-2016 онуудад	17
Зураг 5.	МУ-ын төсвийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын бүтцэд төрийн өмчийн компаниудын эзлэх хувь хэмжээ	18
Зураг 6.	Төрийн өмчийн компани, ТӨҮГ-уудын аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар 2012-2016 онуудад	18
Зураг 7.	Төрийн өмчийн компани, үйлдвэрийн газрын ААНОАТ, тайлант оны дүнгээр.....	19
Зураг 8.	Төрийн өмчийн компани, үйлдвэрийн газрын ААНОАТ-ын өсөлт.....	19
Зураг 9.	Төрийн өмчийн компани болон хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын өсөлтийн хурд.....	20
Зураг 10.	Нийт төрийн өмчийн компанийн ААНОАТ-ын дүнд уул уурхайн салбарын голлох 4 компанийн эзлэх хэмжээ	20
Зураг 11.	Монгол улсын компаниудын өмчлөлийн загварын шилжилт	
Зураг 12.	Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн засаглалыг зохицуулж буй гол хууль, дүрэм журмын он цагийн дараалал	
Зураг 13.	Компанийн засаглалын зарчмын хэрэгжилтийн ерөнхий байдал	21
Зураг 14.	Зохицуулалтын үр ашигтай хүрээг бүрдүүлэх зарчмын ерөнхий хэрэгжилтийн байдал	22
Зураг 15.	Зах зээлийн тэнцвэр алдагдахаас сэргийлэх байдал.....	24
Зураг 16.	Төрийн зах зээлийг зохицуулах захиргааны үүрэг ба өмчлөлийн үүргийг зааглах нь.....	26
Зураг 17.	Төр нь төрийн өмчит компанийн хувьцаа эзэмшигч	27
Зураг 18.	Төрийн үүрэг, оролцоог компанийн дүрэмээр зохицуулах	28
Зураг 19.	Төр ХЭХ-д оролцох, хувьцааны хувь хэмжээгээр саналаа өгөх ...	30
Зураг 20.	ХЭХ-аас үр нөлөөтэй ТУЗ-ийг сонгож ажиллуулах.....	31
Зураг 21.	Компанийн засаглалын бодлогод хөндлөнгийн аудитортой зөвлөлдөх боломжийг тусгасан байдал	32

Зураг 22.	Хувьцаа эзэмшигчдэд тэгш хандах зарчмын хэрэгжилтийн индекс.....	33
Зураг 23.	Хувьцаа эзэмшигчдийг мэдээллээр тэгш хангах.....	34
Зураг 24.	Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийг сонгох.....	35
Зураг 25.	Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлагын зарчмын хэрэгжилт	37
Зураг 26.	ТУЗ-ийн үүрэг, хариуцлагыг компанийн дүрэм, эрх зүйн бусад баримт бичгүүдэд тусгасан байдал	38
Зураг 27.	ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн, хараат бус байдал.....	39
Зураг 28.	ТУЗ-ийн чиглүүлэх, хянах үүрэг, хариуцлагын хэрэгжилт	41
Зураг 29.	Гүйцэтгэх удирдлагын гүйцэтгэлийн үнэлгээ	42
Зураг 30.	ТУЗ-ийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн үнэлгээ	43
Зураг 31.	Оролцогч талуудын эрхийг хүлээн зөвшөөрөх зарчмын хэрэгжилт	44
Зураг 32.	Ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалж буй байдал.....	45
Зураг 33.	Ил тод, нээлттэй байдлын хэрэгжилт.....	46
Зураг 34.	Оролцогч талын нээлттэй байдал.....	46
Зураг 35.	Оролцогч талуудын эрх хангагдсан байдал	47
Зураг 36.	Жилийн тайлангийн хэрэгжилт.....	48
Зураг 37.	Аудитын үйл ажиллагаа	49
Зураг 38.	ТУЗ-ийн аудитын хорооны үйл ажиллагаа	50
Зураг 39.	Хөндлөнгийн аудитын үйл ажиллагаа.....	50
Зураг 40.	Жилийн тайлан ба ил тод байдал.....	51
Зураг 41.	Жилийн эцсийн тайланд ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг ил тод тайлагнасан байдал	51
Зураг 42.	Үндсэн үйл ажиллагааны нээлттэй байдал.....	52
Зураг 43.	Үйл ажиллагаатай холбоотой бусад талын нээлттэй байдал.....	52

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Компанийн засаглалын чиглэлээр Монголд нийтлэгдсэн судалгааны тайлангууд	6
Хүснэгт 2. Компанийн засаглалын онолын төлөөлөгчид	7
Хүснэгт 3. Үйл ажиллагаа явуулж буй ААНБ-ын тоо (хариуцлагын хэлбэрээр)	11
Хүснэгт 4. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хувьцаат компаниудын тоо, түүврийн хэмжээ	11
Хүснэгт 5. Судалгаанд хамрагдсан компаниуд	12
Хүснэгт 6. Зарчим (хүчин зүйл) тус бүрийн нийт үнэлгээнд эзлэх хувийн жин	13
Хүснэгт 7. Төрийн өмчит болон төрийн оролцоотой компани, үйлдвэрийн газрын тоо	15
Хүснэгт 8. Судалгаанд авч үзсэн албан татварын төрөл	16
Хүснэгт 9. Хувьсагч, хувьсагчийн тайлбар	54

ӨМНӨХ ҮГ

Хувьцаа эзэмшигчдийн оруулсан хөрөнгө нь тодорхой тооны хувьцаанд хуваагддаг, өөрийн тусгайлсан эд хөрөнгөтэй, үндсэн зорилго нь ашгийн төлөө хуулийн этгээд¹ буюу бизнесийн зохион байгуулалтын хэлбэрийг компани гэдэг². Компани нь хязгаарлагдмал хариуцлагатай болон хувьцаат хэмээн ангилагддаг бөгөөд хувьцаат компани нь “нээлттэй” ба “хаалттай” гэсэн төрөлтэй байдаг. Аливаа компани ашиг олохын төлөө үйлдвэрлэл, үйлчилгээ явуулахын хамт нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээж, хувьцаа эзэмшигчид, төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ), гүйцэтгэх удирдлага, ажиллагчид, хэрэглэгчид, Засгийн газрын байгууллага болон бусад оролцогч талуудын ашиг сонирхлын нэгдлийг хангаж ажиллах үүрэгтэй бөгөөд ингэж ажилладаг компанийг “сайн засаглалтай” хэмээн үздэг. Компаниудын Засгийн газрын өмнө хүлээх үндсэн үүрэг бол улсын төсвийн орлого бүрдүүлэлтэд хувь нэмрээ оруулах явдал байдаг. Энд төрийн өмчит хувьцаат компани (ТӨХК)-уудын үүрэг, хариуцлага онцгой чухал юм. Учир юу хэмээвээс төрийн өмчит компаниуд улсын төсвийн орлого бүрдүүлэлтэд жин дарсан хэвээр байгаа бөгөөд 2006-2010 онуудад дундажаар улсын төсвийн татварын орлогын 63 хувийг, 2011-2016 онуудад мөн дундажаар 33 хувийг тус тус төрийн өмчит хувьцаат болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компаниудын улсын төсвийн орлого бүрдүүлэлтэд оруулж буй хувь нэмэр хангалтгүй, нэлээд нь алдагдалтай ажилладаг гэх шүүмжлэл Засгийн газрын зүгээс ч, судлаачдын талаас ч гарч байдгийг бид мэднэ. Энэ бол эдгээр компаниудын засаглал сул, сайн засаглал төлөвшөөгүй тухай яриа юм.

Дээр дурдсаныг иш үндэс болгон Удирдлагын академийн судалгааны баг “Төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглал төсвийн орлого бүрдүүлэлтэд нөлөөлөх нь” сэдэвт судалгааг гүйцэтгэлээ. Энэхүү судалгааны хүрээнд ТӨХК-иудын засаглалын түвшинг үнэлж, энэ нь компанийн орлого, ашгийн хэмжээнд нөлөөлдөг эсэхийг тогтоож улмаар засаглал сайжирснаар улсын төсвийн татварын орлогод компаниудын оруулах хувь нэмэр нэмэгдэх боломжтойг тоон ба чанарын судалгаа, харьцаа, регресс, корреляцын шинжилгээ, тооцоогоор нотлох оролдлого хийгдсэн болно. Мөн судалгааны үр дүнгээр ТӨХК-ийн засаглалыг сайжруулах чиглэлээр бодлогын болон үйл ажиллагааны түвшинд анхаарч, цаашид хэрэгжүүлж болохуйц дүгнэлтүүд хийж, зөвлөмж боловсруулсан болно.

¹ Монгол Улсын хууль. Компанийн тухай (Шинэчилсэн найруулга), 3.1.

² АНУ болон Англи-саксоны эрх зүйн бүлд багтдаг улс орнуудын аж ахуйн хууль тогтоомжид энэ хэлбэрийн хуулийн этгээдийг “корпораци (corporation)” хэмээдгийг анхаарна уу (редактор)

Энэхүү судалгааны сэдэв нь харьцангуй шинэлэг, нэг талаас төрийн хууль, бодлого, зорилттой уялдаатай, нөгөө талаас бизнесийн зохион байгуулалтын нийтлэг хэлбэр болох компанийн үйл ажиллагаа түүний менежменттэй холбоотой, ТӨХК-ийн хувьд улс төрийн өнгө аяс ч орж ирдэг талтайгаас үүдэлтэй зарим бэрхшээл тулгарч байсныг дурьдаад уг тайлангийн талаарх санал, дүгнэлтээ Удирдлагын академийн Менежментийн тэнхимд ирүүлэн, бидний цаашдын сургалт, судалгааны ажилд тус дэм үзүүлэхийг уншигч танаас хүсье.

Судалгааны багийн зөвлөх, профессор

Я.Шуурав

1. УДИРТГАЛ

1.1. Судалгааны үндэслэл

Дэлхийн улс орнууд эдийн засаг дахь төрийн шууд оролцоог багасгахаар зорьж байгаа хэдий ч төрийн өмчит компанийн хэмжээ, төсөвт төлж буй татвар, салбар нь стратегийн гэдэг утгаараа төр бизнесийн үйл ажиллагаа явуулж буй компаниудыг өмчлөлдөө байлгасаар байна. Монгол улсад мөн төрийн өмчит компаниуд эрчим хүч, зам тээвэр, харилцаа холбоо, уул уурхай зэрэг дэд бүтэц, стратегийн салбаруудад оршиж нийт эдийн засагт нөлөөтэй хэвээр байсаар байна.

Төрийн өмчит компаниуд 2002-2005 онуудад улсын төсвийн татварын орлогын дунджаар 45 хувь, 2006-2010 онуудад дунджаар 63 хувь, 2011-2016 онуудад дунджаар 33 хувийг бүрдүүлсэн байгаагаас харахад төрийн өмчит компаниуд төсвийн орлого бүрдүүлэлтэд чухал үүрэгтэй хэвээр байна. Төрийн өмчит компаниуд дотроос уул уурхайн олборлох салбарын компаниуд улсын төсөвт 2003-2005 онуудад дунджаар 35 хувь, 2006-2010 онуудад дунджаар 58.7 хувь, 2011-2016 онуудад дунджаар 27 хувийн татвар төвлөрүүлж зонхилж байгаа нь төсвийн орлого бүрдүүлэлтэд энэ салбарын үүрэг өндөр гэдгийг харуулж байна.

Уул уурхайн олборлох салбарыг аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлд эзлэх хувиар нь авч үзвэл 1990 онд 13 орчим хувь, 1994 онд 55 орчим хувь байснаа 2004 оноос хойш 72 хувь болж өссөн. Энэ өсөлтийн хэрээр төсвийн орлого нэмэгдэх хандлагатай болж 2004 онд 1994 оноос 8 дахин, 2016 он хүртэл 1994 онтой харьцуулахад 48 дахин өссөн байна. Эндээс олборлох үйлдвэрлэлийн хэмжээ нэмэгдэж, түүний аж үйлдвэрийн нийт үйлдвэрлэлд эзлэх хувь хэмжээ нэмэгдэх тутам нэгдсэн төсвийн орлого өсөх хандлагатай байгааг харж болно.

Улсын төсвийн орлого олборлох салбараас хамааралтай байгаа энэ хандлагад Эрдэнэт үйлдвэр, Оюутолгой, Эрдэнэс тавантолгой, Тавантолгой, Багануур зэрэг төрийн өмчит компаниудиаас төвлөрүүлж буй татвар ихээхэн үүрэг гүйцэтгэж байна. Эрдэнэт үйлдвэр нь 2016 онд өмчлөлийн маргаантай, компанийн засаглалын хувьд тогтворгүй байдалд байсан учраас төсвөөс үйлдвэрээс төсөвт төвлөрүүлсэн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар 2016 онд өмнөх оныхоос 41.4 хувиар буурсан байдаг. Үүнийг Оюутолгой компаниас 2016 онд төлсөн татвар өмнөх оныхоос 13.05 хувиар¹ буурсан байгаатай харьцуулахад

¹ Эрдэнэт үйлдвэртэй харьцуулахад татварын бууралтын хувь бага байгаа нь Оюутолгой компанийн алтны үйлдвэрлэлийн хэмжээ, алтны үнийн өсөлт, зэсийн баяжмалын агуулгын хэмжээ өндөр зэргээс үүдсэн байх боломжтой. Үүнийг Эрдэнэт үйлдвэрийн мэдээлэл хомс тул харьцуулан бодит дүгнэлт гаргах боломжгүйд хүргэсэн.



Эрдэнэт үйлдвэрийн татвар илүү буурсан байгаа нь харагдаж байна. Эрдэнэт үйлдвэр 2015 онд үйлдвэрийн өргөтгөл хийж хүчин чадлаа нэмэгдүүлсэн хэдий ч 2016 онд төлсөн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ багассан байна. Компанийн засаглалын тогтворгүй байдал үр ашиг буурахад хүргэсэн байх талтай нь эндээс харагдана.

Төрийн өмчит компаниудын Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн шийдвэр гаргах эрх мэдэл дутагдаж, Засгийн газар, яамдаас асуудлыг, ялангуяа гэрээ хэлэлцээрийг хойшлуулдаг, шуурхай шийдэж өгдөггүйн улмаас хугацаа алдаж, компанийн орлогын төлөвлөгөө тасалддаг, ашиггүй ажилладаг байдал байсаар байна. Үүний нэг жишээг Эрдэнэс тавантолгой ХК-нд Үндсэний аудитын газраас хийсэн аудитын тайлангаас харж болно. Уг аудитын тайланд 2013 онд алдагдалд орсон шалтгааныг “Чалко трейдинг Хонконг” компанитай нүүрсний үнээ тохиролцож чадалгүй удсанаас 2013 оны 2, 3, 7, 8 дугаар саруудад борлуулалт хийгдээгүй, “Нүүрс нийлүүлэх, худалдан авах гэрээ”-ний дагуу үүргээ биелүүлээгүй, нүүрсээ борлуулаагүйгээс “Чалко трейдинг Хонконг” компаниас авсан зээлийн хүүг 2 дахин нэмэгдүүлсэн дүнгээр төлсөн, Зүүн Цанхын ордоос “Нүүрс нийлүүлэх, худалдан авах” гэрээний 8.1.2-д борлуулах нүүрсийг БНХАУ-ын үнийн индексээр тооцохоор заасан нь компанийг алдагдалд оруулах хүчин зүйл болсон” гэж дүгнэсэн байна.

Төрийн өмчит хувьцаат компанид нээлттэй, ил тод байдал дутагдсанаас хөрөнгийн үр ашиггүй зарцуулалт бий болох, удирдлагын буруу шийдвэрт хариуцлага тооцох боломж алдагдах, ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхэд хүргэж байна. Төрийн өмчит уул уурхайн компаниудын бүтээгдэхүүн нийлүүлэх томоохон гэрээний үнэ, жишээ нь нүүрс, зэс, алт нийлүүлэх гэрээний үнэ, хэмжээг хаалттай байлгадаг нь ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх үндсийг тавьдаг. Гадны олборлох компаниуд олон улсад нээлттэй тендер зарлаж нийлүүлэх үнээ тогтоож байгаа жишиг бий. Төрийн өмчит олборлох компаниуд бүтээгдэхүүнээ бага үнээр нийлүүлэх гэрээ хийснээс ашиг буурч байгаа, хөрөнгө завшиж байгаа тухай хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ч багагүй яригддаг, олон нийтийн шүүмжлэл, хардлага ч их гардаг.

Энэ бүгдээс дүгнэж үзэхэд төрийн өмчит компаниуд ашигтай ажиллах нь төсвийн орлого бүрдүүлэлтэд ихээхэн чухал байгаа нь харагддаг ч үүнд хяналт, ил тод байдлыг бий болгох, сайн удирдлага, эрх зүйн оновчтой зохицуулалт зэрэг компанийн сайн засаглалын механизм дутагдаж байгаа нь асуудал болж байна.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас гишүүн орнуудынхаа дунд төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын компанийн засаглалын судалгааг 2005 онд явуулж, төрийн өмчийн салбарт тулгамдаж буй хэд хэдэн асуудлыг ил гаргасан байдаг. Тухайлбал, энэ салбарт засаглалыг сайжруулахгүй байгаагаас алдаа дутагдлууд гарч, төрийн өмчийг зохисгүй ашиглах байдал бий болдог, мөн төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд өөрт

ээлтэй түншүүдийн сонирхлын нөлөөнд ордог тул хувийн хэвшлээс харьцангуй бага үр ашигтай ажилладаг, зорилт, үйл ажиллагаанд нь үнэлгээ өгөхөд хүндрэлтэй, тэдгээр нь харьцангуй бие даасан байдлаар ажилладаг учраас сайн удирдлагатай байх сонирхол бага байсаар ирсэн хэмээн дүгнэжээ. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн сахилга бат алдагдсан, улс төржсөн байдал зардлыг өсгөж байдаг гэсэн асуудлыг хөндсөн байна. Дээр дурдсанчлан Монголын төрийн өмчит компаниудад мөн энэ асуудлууд оршсоор байна.

Иймд улсын өрийн түвшин нэмэгдэж буй өнөөгийн нөхцөлд төрийн өмчит компани, үйлдвэрийн газрын үр ашиг, бүтээмжийг дээшлүүлэхэд компанийн засаглалын гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэх зорилт хурцаар тавигдаж байна.

1.2. Судалгааны асуулт

Энэхүү судалгааны хүрээнд судалгааны асуултыг дор дурьдсанаар томъёолж байна. Үүнд:

- Монгол улсад төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын түвшин (индекс) ямар байна вэ?
- Монгол улсын төсвийн татварын орлого нь төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалаас хамаарч байна уу?
- Монгол улсын төсвийн татварын орлого нь төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын ямар хүчин зүйлээс илүүтэй хамаарч байна вэ?

1.3. Судалгааны ажлын зорилго

Энэхүү судалгаа нь Монгол улсын төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын зарчмуудын хэрэгжилтэд үнэлгээ өгч, улсын төсөвт төрийн өмчит хувьцаат компаниудаас төвлөрүүлж буй аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ компанийн засаглалаас хамаарч буй эсэхийг тодорхойлох үндсэн зорилготой.

1.4. Судалгааны зорилтууд

Дээрх зорилгод хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүлэн судалгаа хийсэн. Үүнд:

- Төрийн өмчийн компани, үйлдвэрийн газрын тоо, хариуцлагын хэлбэр, төрийн хувьцаа эзэмшлийн байдлыг тоймлох,
- Төрийн өмчит компани, үйлдвэрийн газраас төсөвт оруулж буй орлогын хувь хэмжээ, өсөлтийг тооцоолох,
- Төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын зарчмын хэрэгжилтийг үнэлэх,
- Монгол улсын төсөвт төрийн өмчит хувьцаат компаниас төвлөрүүлж



буй аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ компанийн засаглалаас хамаарч буй эсэхийг тодорхойлох,

- Монгол улсын төсөвт төрийн өмчит хувьцаат компаниас төвлөрүүлж буй аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ компанийн засаглалын тодорхой хүчин зүйлүүдээс хамаарч буй эсэхийг тодорхойлж, тооцоолох.

1.5. Судалгааны ажлын бүтэц

Уг судалгааны ажил нь үндсэн дөрвөн бүлэг, арван есөн зүйл, 9 дэд зүйл, дүгнэлт, зөвлөмж, эх сурвалжийн жагсаалт, хавсралт гэсэн бүтэцтэй.

2. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ, СУДАЛГААНЫ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

2.1. Судлагдсан байдлын тойм

Компанийн засаглалын талаар анх Адам Смит (1776) бүтээлдээ “компаний удирдагач ажиллаж буй бусдын мөнгөний менежерүүд өөрийнхөө мөнгийг харж хандахын адил бусдын мөнгийг анзааргатай харж хянана гэж санах хэрэггүй” гэж үзсэнээс эхтэй гэж үздэг. Адам Смитийн энэ санааг үргэлжлүүлэн Бэрлэ, Минс (1932) нар “компаний өмчлөл болон хяналт салангид байх нь компани сайн ажиллана гэсэн үг биш юм” гэсэн санааг дэвшүүлсэн байдаг. Энэ үеэс эхлэн компанийн засаглалын судалгаа хийгдэх болж онол, бүтээлүүд гарч эхэлсэн байна. Компанийн засаглалын онолыг агентын онол, хэлцлийн зардлын эдийн засгийн онол, оролцогч талуудын онол, хөрөнгийн хариуцлагын онол, нөөцөөс хамааралтай байдлын онол гэсэн бүлэгт хуваан авч үздэг.

Компанийн засаглалын үзэл баримтлалд 1992 оны Дэлхийн банкны “Public sector governance” тайлан илтгэлд авч үзсэн ойлголт чухал хувь нэмэр оруулсан гэж үздэг. 2004 онд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас Компанийн засаглалын зарчмуудыг, 2005 онд Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын компанийн засаглалын зарчмуудыг тус тус тодорхойлж гишүүн орнууддаа уг зарчмыг мөрдүүлж эхэлсэн байдаг. 2005 онд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас гишүүн орнуудын төрийн өмчит үйлдвэрийн газруудын компанийн засаглалын судалгаа хийж тулгамдсан асуудлыг тодорхойлж зөвлөмж гаргасан. ЭЗХАХБ-ын компанийн засаглалын зарчмуудыг эдүгээ улс орнууд мөрдөж ажиллах гол удирдамж болгож, хууль эрх зүйн зохицуулалтын хүрээгээ тодорхойлж байна.

Манай улсад анх компанийн засаглалтай холбоотой асуудлууд яригдаж эхлэх суурь нь Монгол Улсын Их хурлын Эдийн засгийн байнгын хорооноос өгсөн чиглэл, удирдамжийн дагуу Үнэт цаасны хороо 2000 оны 10 дугаар сараас эхлэн нийт бүртгэлтэй Хувьцаат компаниудад хийсэн үзлэг, шалгалтаар илэрсэн засаглалын асуудлуудаас эхлэлтэй гэж Монголын судлаачид үзсэн байдаг. ЭЗХАХБ-ын компанийн засаглалын зарчмыг суурь болгож Монгол улс 2007 онд Монгол улсын компанийн засаглалын кодексийг батлан гаргасан. Түүнээс хойш Монгол улсад компанийн засаглалын чиглэлээр 9 судалгаа хийгдэж, бусад бүтээлүүд олны хүртээл болсон байна.

Хүснэгт 1. Компанийн засаглалын чиглэлээр Монголд нийтлэгдсэн судалгааны тайлангууд

Он	Судалгаа гүйцэтгэгч байгууллага	Судалгааны нэр
2008	АНУ-ын Хөгжлийн агентлаг	Монголын компанийн засаглалын тойм судалгаа
2009	Дэлхийн банк	Стандарт, дүрэм журмын мөрдөлтийн байдалд өгсөн үнэлгээний тайлан (ROSC)
2009	Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороо, Азийн хөгжлийн банк	Жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг хамгаалах нь
2012	Удирдлагын академийн судалгаа	Монголын компанийн засаглалын төрх, хандлага
2013	Олон улсын санхүүгийн корпораци, Компанийн засаглалын хөгжлийн төв	Компанийн засаглалын үнэлгээний тайлан
2013-2016	Компанийн засаглалын үндэсний зөвлөл	Монгол улсын компанийн засаглалын үндэсний тайлан (жил бүрийн)
2014	Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Уул уурхайн яам	Төрийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компанийн засаглалын өнөөгийн түвшин
2015	Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Эрчим хүчний яам	Төрийн өмчит эрчим хүчний компаниудын засаглалын үнэлгээ

2.2. Судалгааны үндсэн ойлголт

Компанийн засаглал хэмээх ойлголтыг Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага 1999 онд “Компанийн засаглалд компаний хувьцаа эзэмшигчид, төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлага болон бусад оролцогч талуудын хооронд үүсэх ажил үүрэг, харилцааны нэгдмэл ойлголт хамаарна. Компанийн засаглал нь компанийн зорилгыг дэвшүүлэх, тэдгээр зорилгыг хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг тодорхойлох бүтцээр хангах хэрэгсэл юм” гэж тодорхойлсон бол Кадберийн тайланд (1992, параграф 2.5) “Компанийн засаглал гэж компанийг удирдан чиглүүлж, хянаж байх үүрэгтэй тогтолцоог хэлнэ” хэмээн тодорхойлсон байна.

ЭЗХАХБ нь 2004 онд боловсруулсан “Компанийн засаглалын зарчим”-даа компанийн засаглалын үзэл баримтлалыг дараах хүрээгээр авч үзсэн байдаг. Үүнд:

- Компанийн засаглалын зохистой бүтцийн үндэс суурь,
- Хувьцаа эзэмшигчдийн эрх ба өмчлөлийн үндсэн чиг үүрэг,
- Хувьцаа эзэмшигчидтэй адил тэгш харилцах,
- Компанийн засаглалд сонирхогч талуудын хүлээх үүрэг,
- Нээлттэй, ил тод байдал,
- Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлага эдгээр болно.

Мөн ЭЗХАХБ 2005 онд боловсруулсан “Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын компанийн засаглалын зарчим”-д төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын засаглалын үзэл баримтлалыг дараах хүрээгээр авч үзсэн байдаг. Үүнд:

- Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын үр ашигтай эрх зүйн болон зохицуулалтын хүрээг бүрдүүлэх,
- Төрийн өмчлөлийн үүрэг,
- Хувьцаа эзэмшигчдэд эрх тэгш хандах,
- Оролцогч талуудтай харьцах харилцаа,
- Ил тод, нээлттэй байдал,
- Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын зөвлөлүүдийн үүргүүд.

Компанийн засаглалын талаарх Адам Смитийн санаа (1776), түүнчлэн Бэрлэ, Минс (1932) нар “компаний өмчлөл болон хяналт салангид байх нь компани сайн ажиллана гэсэн үг биш юм” гэсний үргэлжлэл болж компанийн засаглалын судалгаа хийгдэж, онол, бүтээлүүд гарч эхэлснийг өмнө дурьдсан билээ. Олон улсад компанийн засаглалын онолыг дараах хэдэн бүлэгт хуваан авч үздэг. Тухайлбал:

- Агентын онолын төлөөлөгчид,
- Хэлцэлийн зардлын эдийн засгийн онолын төлөөлөгчид,
- Оролцогч талуудын онолын төлөөлөгчид,
- Хөрөнгийн хариуцлагын онолын төлөөлөгчид,
- Нөөцөөс хамааралтай байдлын онолын төлөөлөгчид эдгээр болно.

Эдгээр онолын гол төлөөлөгчид, үндсэн чиглэл, санааг хураангуйлан дор үзүүлэв (Хүснэгт 2).

Хүснэгт 2. Компанийн засаглалын онолын төлөөлөгчид

№	Онолын чиглэл, санаа	Гол төлөөлөгчид
1	Анхны санааг гаргасан	“Адам смит (1776), Бэрлэ, Минс нар (1932)
2	Агентын онолын төлөөлөгчид	Женсин энд Меклин (1976), (1986), Алчиан, Демсэц (1983), Чарреакс, Алли (1987) нар, Химмелберг, Хаббард энд Палиа (1999), МсКолган (2001), Гомберс, Иший энд Метрик (2003), Кавалевски нар (2007), Фаринха (2003)
3	Хэлцэлийн зардлын эдийн засгийн онол	Виллиамсон
4	Оролцогч талуудын онол	Фриймэний (1984), Жинсэн (2001), Хитт (2012)
5	Хөрөнгийн хариуцлагын онол	Доналдсон болоод Дэвис (1991) нар, Далтон Кенсер (1987)
6	Нөөцөөс хамааралтай байдлын онол	Питтегрю (1992), Трикер (2012), Хитт (2012)



Одоо улсын төсөв, түүний орлогын тухай товч дурьдая. Улсын төсвийн нийт орлого нь урсгал орлого, тусламжийн орлогоос бүрдэнэ. Улсын төсвийн урсгал орлого нь цэвэр дотоод эх үүсвэрээс буюу а) татварын орлого, б) татварын бус орлогоос бүрдэнэ. Татварын орлогын зүйлд аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар хамаарагдана.

2009 онд, Судлаач Гайтан Никодин “ААНОАТ-ын орлого ба эдийн засгийн гажуудал” хэмээх судалгаандаа ААНОАТ нь эдийн засгийн гол эх үүсвэр бөгөөд эдийн засгийн гажуудалыг удирддаг гэж үзсэн. 2010 онд Марк Кейтли, Моли Шерлок нар АНУ-ын Корпорацийн татварын ерөнхий төлөв, шинэчлэлийг судалсан. Татварын хувь тэгээс эхлэн тасралтгүй нэмэгдэхэд татварын орлого түүнийг даган өссөөр эерэг хамаарлын дээд цэгт хүрч түүнээс цааш орлого буурах зүй тогтлыг Лафферийн муруйгаар илэрхийлдэг. Грахам татварын хувь хэмжээ компанийн хөрөнгө оруулалтын шийдвэрт нөлөөлнө гэж үзсэн нь бий.

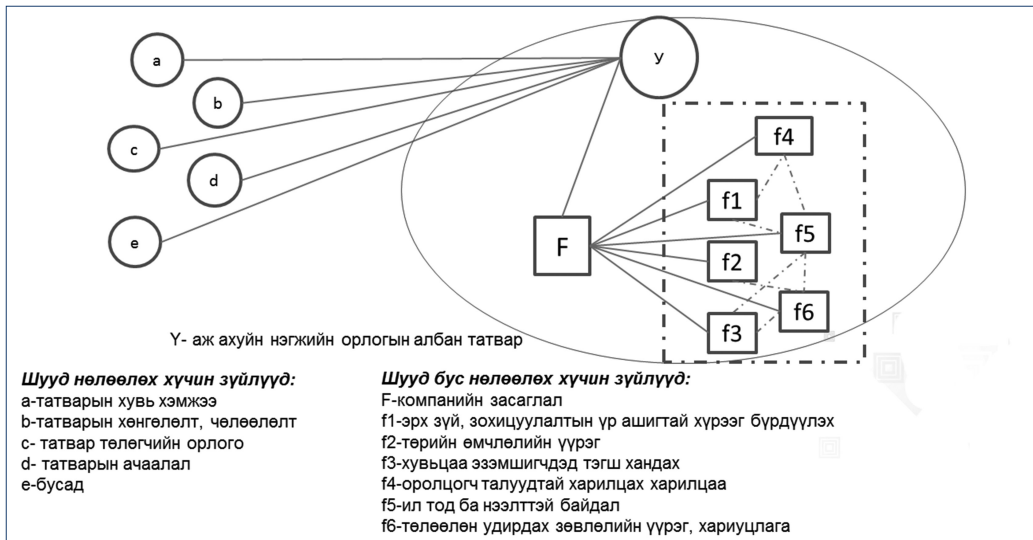
2.3. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ

Аж ахуйн нэгж, байгууллагаас улсын төсөвт төвлөрүүлж буй олон төрлийн татвараас компанийн ашигт ажиллагаанаас хамаарч болох татварын зүйлийг сонгон авсан болно. Ингэхдээ Браун, Кейлорын (2004) компани сайн засаглалтай бол ашиг нь нэмэгдэнэ гэсэн онолыг суурь болгон энэ судалгааг гүйцэтгэлээ.

Улсын төсвийн татварын орлогын зүйл дотроос аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварт шууд болон дам нөлөөлөх хүчин зүйлүүд нөлөөлнө. Татварын хувь хэмжээ, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, татвар төлөгчийн орлого, татварын дарамт зэрэг хүчин зүйлүүд шууд, харин компанийн засаглал шууд бус нөлөөтэй гэж үздэг. Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварт шууд нөлөөлөгч хүчин зүйлүүдийг тэг утгатайгаар авч зөвхөн компанийн засаглал ААНОАТ-ын тоо хэмжээнд нөлөөлж байгаа эсэхийг судалж, холбогдох шинжилгээ хийсэн болно.

ЭЗХАХБ болон олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн компанийн засаглалын түвшин (индекс)-г бүхэлд нь илэрхийлдэг 6 хүчин зүйлийг сонгон авч, эдгээр хүчиг зүйлүүдийн индексийн нийлбэрээр компанийн засаглалын ерөнхий түвшин (индекс)-г тодорхойлж, судалгаанд ашигласан болохыг тэмдэглэж байна.

Зураг 1. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ



2.4. Судалгааны таамаглал

Судлагдсан байдлын тойм, судалгааны үзэл баримтлалын хүрээнд тулгуурлан судалгааны таамаглалыг дараах байдлаар дэвшүүлж байна. Үүнд:

Таамаглал 1: Монгол улсын төсөвт төрийн өмчит хувьцаат компаниас төвлөрүүлж буй аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ нь компанийн засаглалын түвшингээс хамаарна.

Таамаглал 2: Төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын зарим зарчим (зарим шууд бус нөлөөлөх хүчин зүйл)-ын хэрэгжилт нь ААНОАТ-ын тоо хэмжээнд илүүтэй (илүү жинтэй) нөлөөлдөг байж болно.

3. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

3.1. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж

Судалгааны ажлын зорилго, зорилтуудын дагуу ажиллаж, асуултуудын хариуг олж, таамаглалуудаа батлах буюу няцаахын тулд судалгааг гүйцэтгэхдээ дараах анхдагч эх сурвалжуудыг ашиглалаа. Үүнд:

- Компанийн архивын 2012-2016 оны материалуудыг шинжилнэ. Үүнд:
 - ✓ Хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын материал,
 - ✓ Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хурлын материал,
 - ✓ Санхүүгийн тайлангууд,
 - ✓ Аудитын тайлан,
 - ✓ Компаний жилийн тайлан.
- Компаний цахим хуудсанд байршуулсан мэдээлэл.
- Санхүүгийн зохицуулах хороонд компаниас ирүүлдэг мэдээлэл.
- Монголын хөрөнгийн биржийн мэдээлэл.
- Сангийн яамны шилэн дансанд байршуулсан мэдээлэл.
- Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээг компани тус бүрээр нь Татварын ерөнхий газрын мэдээллийн сангаас 2002-2016 оноор авч ашиглалаа.

3.2. Судалгааны эх олонлог, түүвэрийн хэмжээ

Улсын хэмжээнд төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компани, төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд болох 561 хуулийн этгээд байгаагийн 197 нь төрийн өмчийн, 364 нь орон нутгийн өмчийн хуулийн этгээдүүд юм. Эдгээр хуулийн этгээдийн 70 нь хувьцаат компани бөгөөд хувьцаат компаниудын 63 нь төрийн өмчийн, 7 нь орон нутгийн өмчийн оролцоотой компани байна. Эдгээр 70 компани судалгааны эх олонлогийг бүрдүүлэх бөгөөд түүврийн хэмжээг тогтоох суурь болсон.

Хүснэгт 3. Үйл ажиллагаа явуулж буй ААНБ-ын тоо, хариуцлагын хэлбэрээр

ДД	Хариуцлагын хэлбэр	Төрийн өмч	Орон нутгийн өмч
1	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар	109	318
2	Хувьцаат компани	63	7
3	Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани	25	39
	НИЙТ	197	364

Эх сурвалж: 2017 оны 6 дугаар сарын ААНБ-ын бүртгэл мэдээ. Үндэсний статистикийн хорооны мэдээллийн сан

Үндэсний статистикийн хорооны мэдээлэлд тусгасан эдгээр 70 компаниас Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газрын тайлан мэдээгээр үйл ажиллагаа явуулж буй салбарыг нь тодорхойлох боломжтой 57 компани (хүснэгт 4) байсныг шууд түүврийн хэмжээ болгон сонгож болох байсан ч 12-оос бусад нь судалгаанд хамрагдахыг зөвшөөрөөгүй учраас эрчим хүчний 7 компани, зам тээврийн 2, уул уурхайн 2, харилцаа холбооны 1, бүгд 12 компанийг судалгаанд хамруулж түүвэр болгон авсан.

Хүснэгт 4. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хувьцаат компаниудын тоо, түүврийн хэмжээ

Дд	Салбар	Төрийн өмчит		Орон нутгийн өмчит	
		Компанийн тоо	Түүвэрт хамрагдсан	Компанийн тоо	Түүвэрт хамрагдсан
1	Эрчим хүч	18	5 (татгалзсан 1)	2	2
2	Зам, тээвэр	25	2	-	-
3	Уул уурхай	4	2	2	(татгалзсан 2)
4	Харилцаа холбоо	2	1	-	-
5	Банк, санхүү, даатгал	2	(татгалзсан)	-	-
6	Үйлчилгээ	2	(татгалзсан 2)	-	-
	НИЙТ	53	10 (татгалзсан 4)	4	2 (татгалзсан 2)

Эх сурвалж: 2017 оны 3 дугаар сарын мэдээ, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар

Энэ нь үйл ажиллагаа явуулж байгаа салбар нь тодорхой хувьцаат компаниудын 21.5 хувь болж байгаа тул эх олонлогоо төлөөлөх боломжтой гэж үзсэн болно.

Хүснэгт 5. Судалгаанд хамрагдсан компаниуд

ДД	Салбар, хувьцаат компаний нэр
Эрчим хүч	
1	Дулааны цахилгаан станц-3
2	Дарханы дулааны цахилгаан станц
3	Эрдэнэтийн дулааны цахилгаан станц
4	Багануур дулааны станц
5	Дарханы дулааны сүлжээ
6	Дулаан шарын гол
7	Эрдэнэт ус дулаан түгээх сүлжээ
Уул уурхай	
8	Багануур
9	Эрдэнэс тавантолгой
Харилцаа холбоо	
10	Монголын цахилгаан холбоо
Зам, тээвэр	
11	МИАТ
12	Багануур АЗЗА

3.3. Судалгааны өгөгдөл цуглуулах, шинжлэх арга

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллагын “Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын компанийн засаглалын зарчим (ААНОАТ-т шууд бус нөлөөлөх хүчин зүйлүүд)-ууд”-ын хэрэгжилтийг Америкийн нэгдсэн улсын хөгжлийн агентлагаас гаргасан үнэлгээний аргачлалаар тооцлоо. Уг аргачлалаар компанийн засаглалын зарчим (ААНОАТ-т шууд бус нөлөөлөх хүчин зүйлүүд)-уудын хэрэгжилтийг өөрийн болон хөндлөнгийн үнэлгээний аргаар явуулах боломжтойгоос бид энэхүү судалгаанд хөндлөнгийн үнэлгээний аргыг ашигласан болно. Учир нь өмнө дурьдсан судалгаануудад өөрийн үнэлгээний аргыг зонхилон хэрэглэсэн нь зарим талаар сүбъектив хүчин зүйлийн нөлөөтэй гэж үздэг судлаачдын дүгнэлт, санааг харгалзаж үзсэн хэрэг юм. Уг аргачлалд компанийн засаглалын ерөнхий түвшин (индекс)-г зарчим (хүчин зүйл) тус бүрийн нийт дүнд эзлэх хувийн жингийн нийлбэрээр тооцсон.

Хүснэгт 6. Зарчим (хүчин зүйл) тус бүрийн нийт үнэлгээнд эзлэх хувийн жин

Зарчим (Хүчин зүйл)	Асуултын тоо	Нийт дүнд эзлэх хувь
I. Эрх зүйн болон зохицуулалтын үр ашигтай хүрээг бүрдүүлэх	9	10
II. Төрийн өмчлөлийн үүрэг	15	15
III. Хувьцаа эзэмшигчдэд эрх тэгш хандах	10	10
IV. Оролцогч талуудтай харьцах харилцаа	10	10
V. Ил тод ба нээлттэй байдал	27	30
VI. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг хариуцлага	29	25
Нийт	100	100

Асуулт бүрт дараах гурван түвшинд оноо өгч, оноог нэгтгэн хэсэг тус бүрийн индексийг тооцсон.

- Компаний засаглалын сайн туршлагыг бүрэн хэрэгжүүлдэг бол 2 оноо
- Компаний засаглалын сайн туршлагыг хэсэгчлэн хэрэгжүүлдэг бол 1 оноо
- Компаний засаглалын сайн туршлагыг хэрэгжүүлдэггүй бол 0 оноо

Үнэлгээг өгөгдлийн эх сурвалжид дурдсан материалуудад агуулгын шинжилгээ хийж компани тус бүрээр хөндлөнгийн үнэлгээгээр тооцож гаргалаа. Үнэлгээг хийхийн тулд компани бүрээс архивын материалтай танилцах зөвшөөрөл авч нууцын гэрээ байгуулан компани тус бүрт байрлаж гүйцэтгэсэн болно. Америкийн нэгдсэн улсын хөгжлийн агентлагийн үнэлгээний асуулга, аргачлалыг хавсаргав.

Компанийн засаглалын ерөнхий индекс болон хүчин зүйл тус бүрийн индексийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тоо хэмжээтэй хамааралтай эсэхийг тооцохдоо инфляцийн нөлөөллийг харгалзсан болно.

Компанийн засаглал, түүний зарчмуудын хэрэгжилт ба аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хамаарлыг StataMP 14 программ дээр панел датанд регрессийн шинжилгээ хийх аргаар тооцооллоо.

3.4. Судалгааны хувьсагчууд

Судалгааны хамааралтай хувьсагч нь аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ юм. Энэ нь төрийн өмчит хувьцаат компани үйл ажиллагаанаасаа орсон орлогод ногдох албан татварыг улсын төсөвт төлсөн дүнг илэрхийлж байгаа болно.

Судалгааны хамааралгүй хувьсагч нь төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын индекс юм. Тухайн тохиолдолд засаглалын индекс гэдэг нь төрийн өмчит хувьцаат компаниудын засаглалд хөндлөнгөөс өгсөн үнэлгээний хувь

юм.

Төрийн өмчит хувьцаат компани гэдэг нь төр өмчлөлийн чиг үүргийг дангаар болон бусадтай нийлж хэрэгжүүлдэг нээлттэй болон хаалттай хувьцаат компани юм.

3.5. Судалгааны хязгаарлалт

Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварт шууд нөлөөлөх хүчин зүйлийг тогтмол (тэг) гэж тооцон судалгааг зөвхөн төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын түвшин (индекс) ба аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хамаарлын шинжилгээгээр хязгаарласан болно.

4. СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

4.1. Төрийн өмчит хувьцаат компанийн төрийн өмчийн салбарт эзлэх хувь хэмжээ

Төрийн өмчийн арилжааны чиглэлээр ажиллаж буй хуулийн этгээдийг нэгд, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компани, хоёрт, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар гэж ангилдаг.

Үндэсний статистикийн хорооны мэдээллийн сангийн тоон мэдээлэл болон Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын тоон мэдээлэл хоорондоо бага зэрэг зөрүүтэй байсныг тэмдэглэж байна. Төрийн өмчит компани, үйлдвэрийн газрын тоог статистикийн мэдээллийн эх сурвалжаар энд авч үзлээ. Нийт 561 компани бүртгэлтэй байна.

Хүснэгт 7. Төрийн өмчит болон төрийн оролцоотой компани, үйлдвэрийн газрын тоо

Дд	Хариуцлагын хэлбэр	Төрийн өмчийн	Орон нутгийн өмчийн
1	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар	109	318
2	Хувьцаат компани	63	7
3	Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани	25	39
	НИЙТ	197	364

Энэ хүснэгтээс харахад төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хувьцаат компаниудын тоо хязгаарлагдмал хариуцлагатай компаний тоотой харьцуулахад хоёр дахин их байна.

Төрийн өмчийн компани, төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын өмчлөлийн байдал. Төрийн өмчийн компани, үйлдвэрийн газрын өмчлөлийн бүтцийг авч үзэхэд орон нутгийн болон төрийн өмчит компани, үйлдвэрийн газруудыг бараг 100 хувь төр болон орон нутаг эзэмшиж байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчит хувьцаат компани 70 байгаагаас 31 компани нь Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй байна. Өмчийн эрхийг хэрэгжүүлж буй байгууллагаар авч үзвэл судалгаанд хамрагдсан 51 компанийн 47 компанид ТӨБЗГ, 1 компанид Сангийн яам, 3 компанид Эрдэнэс МГЛ өмчлөлийн төлөөлөлийг хэрэгжүүлдэг байна. Хязгаарлагдмал хариуцлагатай 19 компани байгаагаас 7 компани нь ТӨБЗГ, 4 компанийг Сангийн яам, Эрдэнэс МГЛ 4 компанид төлөөлөл хэрэгжүүлдэг байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчлөлийн байдлаар авч үзье (Зураг 2).



Зураг 2. Төрийн ба орон нутгийн өмчлөлийн бүтэц



Зургаас харахад төр 100 хувь эзэмшиж буй хуулийн этгээдээс төрийн өмчит үйлдвэрийн газар дийлэнхийг эзэлж байна. Төр 100 хувь эзэмшдэг 54 хувьцаат компани байна.

4.2. Төрийн өмчит хувьцаат компанийн Улсын төсөвт оруулж буй албан татварын хэмжээ

Төрийн өмчит хувьцаат компаниудын Улсын төсөвт оруулж буй орлогын хэмжээг улсын төсвийн урсгал орлогын зүйлээр 2002 оноос 2016 оны гүйцэтгэлийн мэдээллийг авч, шинжилгээ хийж үзлээ. Шинжилгээгээр аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээнд анализ хийв. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын өсөлт, бууралт, өсөлтийн хурд, хандлагыг авч үзсэн. Мөн татварын орлогын бүтцэд төрийн өмчит компаниудын эзлэх хувь хэмжээг улсын төсвийн урсгал орлогын дараах татварын зүйлийн хүрээнд авч үзсэн.

Хүснэгт 8. Судалгаанд авч үзсэн албан татварын төрөл

ДД	Татварын зүйл
1	Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар
2	Дотоодын бараа, үйлчилгээний НӨАТ
3	Суутгагчийн аж ахуйн нэгжид олгосон орлогоос суутгасан албан татвар
4	Суутгагчийн хувь хүнд олгосон орлогоос суутгасан албан татвар
5	Дундын суутгал-3 хувь /суутган-4/
6	Цалин хөлс болон түүнтэй адилтгах орлого /суутган-1/
7	Урлаг, тоглолт, спорт, тэмцээний, ШУ бүтээл /Суутган-2/
8	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр
9	Алтны үнийн өсөлтийн албан татвар
10	Зэсийн үнийн өсөлтийн албан татвар
11	Үл хөдлөх хөрөнгө борлуулсны албан татвар
12	Газрын төлбөр

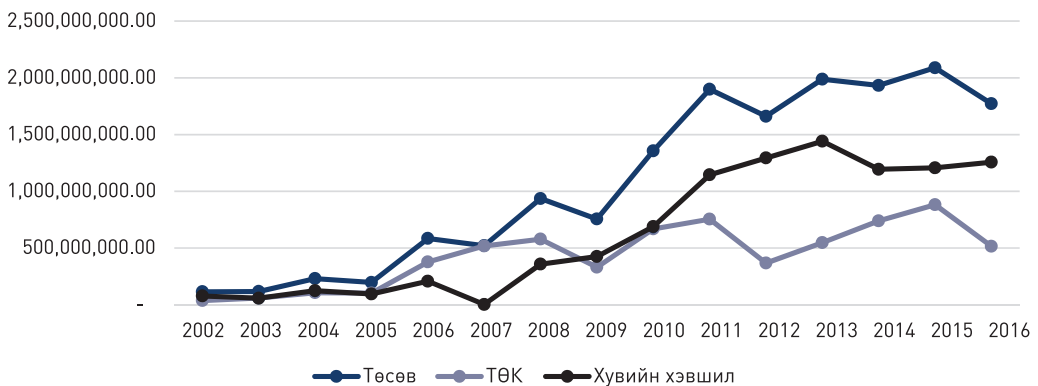
Монгол улсын төсөвт төрийн өмчит компаниудаас төвлөрүүлж буй албан татварын хувь хэмжээ 2002-2016 онуудын дундажаар авч үзэхэд 17 хувь болж байна.

Зураг 3. Монгол улсын төсвийн урсгал орлогод төрийн өмчит компаниудаас төвлөрүүлж буй албан татварын 2002-2016 онуудын дундаж хувь



Харин Төрийн өмчийн компани, ТӨҮГ-уудаас улсын төсөвт төвлөрүүлж буй албан татварын тоо хэмжээг² 2002-2016 онуудад авч үзэхэд өссөн байна.

Зураг 4. Төрийн өмчийн компани, ТӨҮГ-уудаас МУ-ын төсөвт төвлөрүүлж буй албан татвар 2002-2016 онуудад



Эх сурвалж: Татварын ерөнхий газрын мэдээлэл, 2016

МУ-ын төсвийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын бүтцэд төрийн өмчийн компаниудын эзлэх хувь хэмжээг тусад нь авч үзэхэд 30 хувь болж байна.

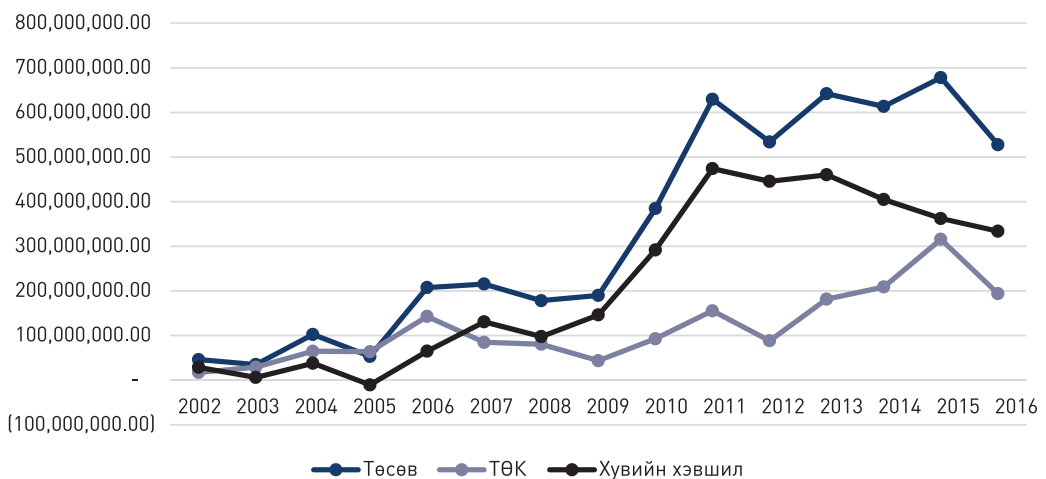
² Тайлбар: Дээр дурдсанаар татварын 12 төрлөөр тооцоолсон болно.

Зураг 5. МУ-ын төсвийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын бүтцэд төрийн өмчийн компаниудын эзлэх хувь хэмжээ



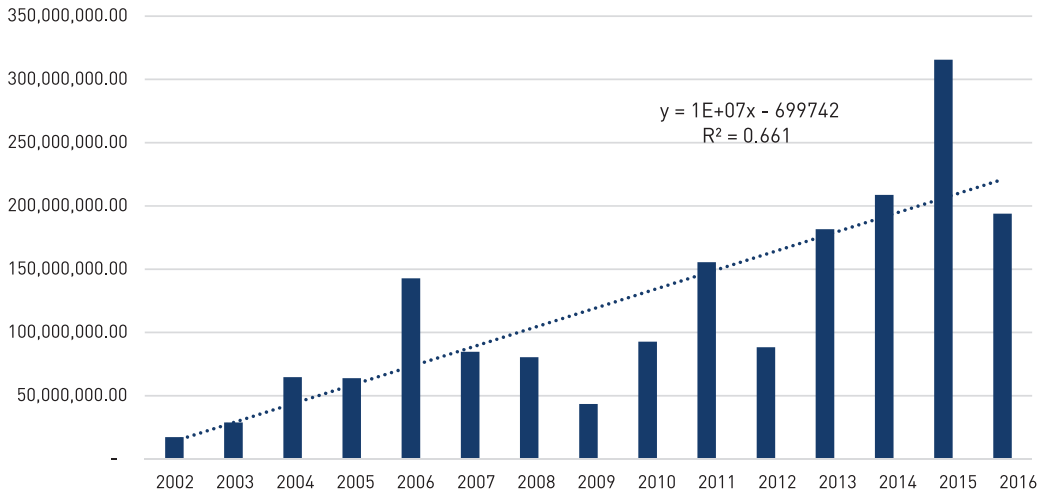
Төрийн өмчийн компани, ТӨҮГ-уудын аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын өсөлт бууралтыг 2012-2016 онуудад авч үзэхэд өссөн байна. Өсөлтийн хандлагаас 2009, 2012, 2016 онуудад буурсан үзэгдэл харагдаж байна. Үүнийг сонгуулийн жилтэй холбон авч үзэж сонгуулиас хамааралтай бууралт байгаа эсэхийг тооцоход хамааралгүй гэсэн үр дүн гарсан.

Зураг 6. Төрийн өмчийн компани, ТӨҮГ-уудын аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар 2012-2016 онуудад



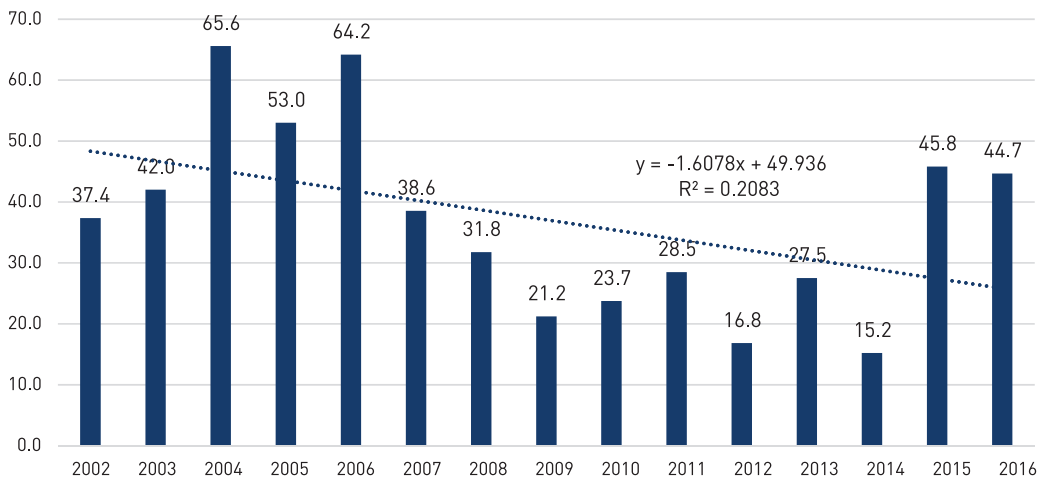
Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварыг тайлант орны дүнгээр авч үзэхэд өсч байна.

Зураг 7. Төрийн өмчийн компани, үйлдвэрийн газрын ААНОАТ, тайлант оны дүнгээр



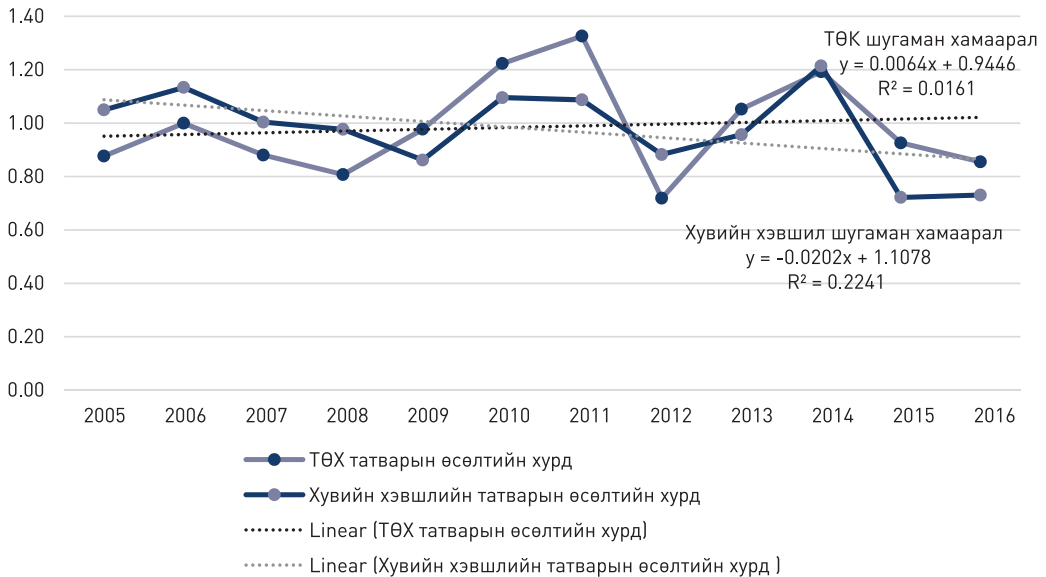
Харин өсөлтийн хувийг авч үзэхэд буурч буй үзэгдэл ажиглагдаж хугацааны цувааны хандлагаас үзэхэд цаашид жилд 1.6 хувиар өсөлтийн хувь буурахаар байна.

Зураг 8. Төрийн өмчийн компани, үйлдвэрийн газрын ААНОАТ-ын өсөлт



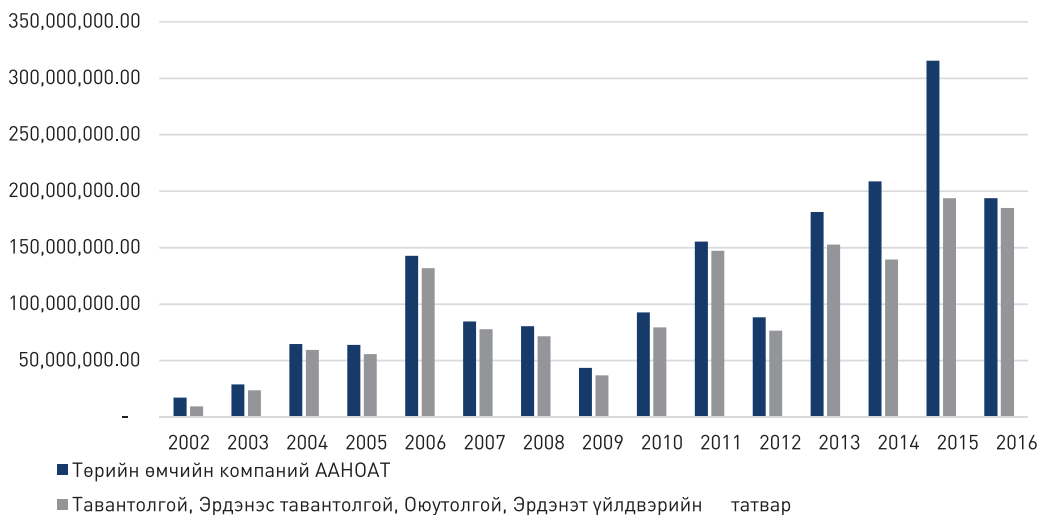
Өсөлтийн хурдыг тооцож үзэхэд Төрийн өмчийн компанийн татвар маш багаар 0.0064 коэффициентоор өснө. Гэхдээ өсөх магадлал 1 хувь буюу маш бага байна. Хувийн хэвшлийн хувьд өсөлтийн хурд саарч байгаа, буурна гэсэн магадлал 20 хувьтай байна.

Зураг 9. Төрийн өмчийн компани болон хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын өсөлтийн хурд



Нийт төрийн өмчийн компаний ААНОАТ-ын дүнд уул уурхайн салбарын голлох 4 компаний эзлэх хэмжээг авч үзэхэд эдгээр компаниудын татвар нийт төрийн өмчит компаниудын татварт зонхилж байгаа нь харагдаж байна.

Зураг 10. Нийт төрийн өмчийн компаний ААНОАТ-ын дүнд уул уурхайн салбарын голлох 4 компаний ААНОАТ-ын эзлэх хэмжээ

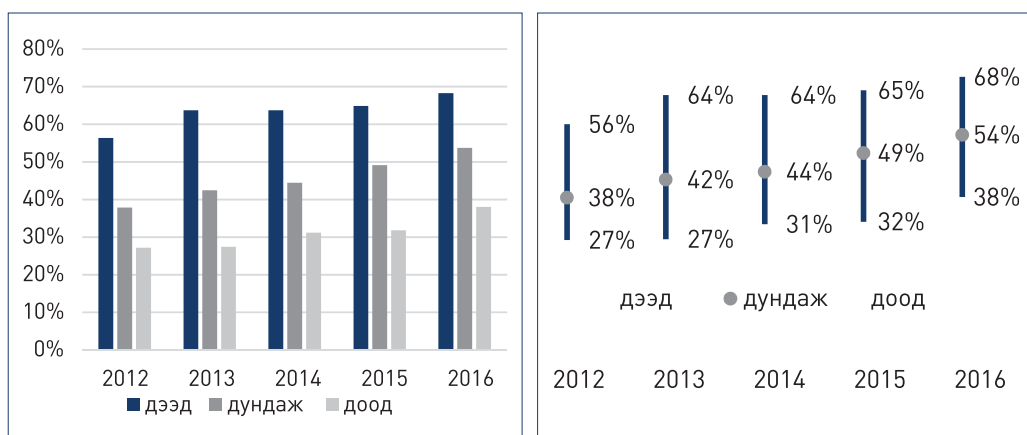


4.3. Төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ

4.3.1. Компанийн засаглалын зарчмын хэрэгжилтийн ерөнхий түвшин

Дээр дурдсан үнэлгээний аргачлалаар Төрийн өмчийн хувьцаат компаниудын компанийн засаглалыг ЭЗХАХБ-ын компанийн засаглалын 6 зарчмын үзүүлэлтээр тооцож үр дүнг нэгтгэн гаргав. Үнэлгээний үр дүнг гаргахдаа төрийн өмчийн компанийн засаглалын зургаан бүрэлдэхүүн бүхий зарчмын хэрэгжилтийг хэсэг тус бүрийн ерөнхий үнэлгээ, хэсэг доторх асуултуудыг бүлэглэн дэд хэсэг үүсгэж дэд хэсгүүдээр гарсан үр дүнг тайлбарлах байдлаар бичиглэсэн болно. Компанийн засаглалын зарчмын ерөнхий индексийг он тус бүрийн дундаж индексээр зурагт харуулав (Зураг 13).

Зураг 13. Компанийн засаглалын зарчмын хэрэгжилтийн ерөнхий индекс



Судалгааны үр дүнгээс харахад компанийн засаглалын зарчмын хэрэгжилтийн ерөнхий түвшин (индекс) жил ирэх тусам дунжаар 2.5 хувиар сайжирсан байна. 2012 онд дундаж нь доод үнэлгээ рүү дөхүү байгаагаас харахад судалгаанд хамрагдсан компаниудын 50-иас дээш хувь нь дундажаас доогуур үнэлгээтэй байсан гэсэн үг юм. 2012, 2013 онд доод үнэлгээ авсан компаниудын засаглал сайжраагүй байна. Харин дээд үнэлгээтэй компаниудын засаглал 2013 онд 8 хувиар сайжирсан байна. Энэ нь 2011 онд Компанийн тухай хуульд өөрчлөлт орсноор компаниуд хуульд нийцүүлж эрх зүйн зохицуулалтын хүрээгээ өөрчилсөний үр дүнд нээлттэй, ил тод байдал, ТУЗ-ийн үүрэг хариуцлагын үзүүлэлтүүд дээшилсэнтэй холбоотой байна. 2014 оноос эхлэн доод үнэлгээтэй компаниудын засаглал алгуур дээшилж, 2016 оныг 2013 онтой харьцуулахад 11 хувиар сайжирсан байна. Дээд дундаж

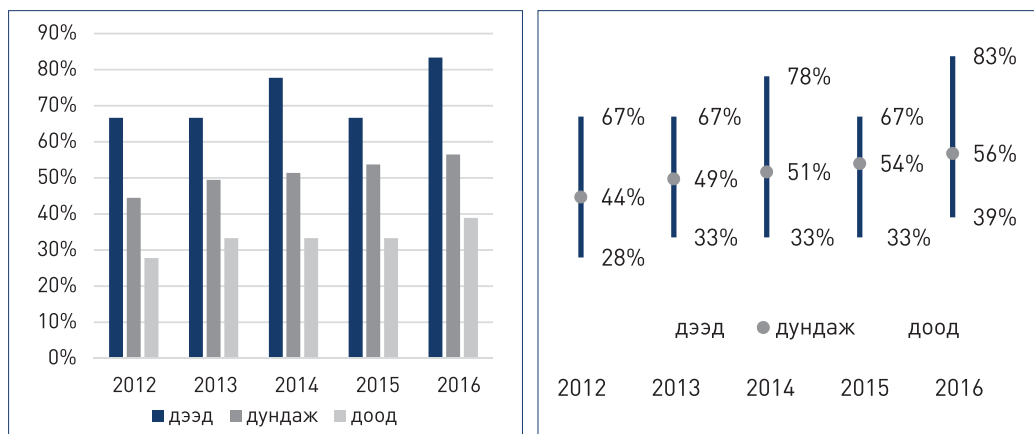
үнэлгээтэй компаниудын засаглалын индекс мөн бага хувиар дээшилсэн байна. 2013-2016 онд доод үнэлгээтэй компаниуд дундаж үнэлгээ рүү дөхөж, компаниудын 50 хувь нь дундаж үнэлгээнд хүрч ерөнхийдөө компанийн засаглалд ахиц гарсан гэж үзэхээр байна.

Дээрх үр дүнгээс дүгнэн үзэхэд 2012 онд судалгаанд хамрагдсан компаниудын олонхынх нь засаглалын түвшин дунджаар 38 хувь байсан бол энэ байдал 2014 оноос алгуур дээшилж 2016 онд компаниудын тэн хагасын засаглал нь 54 хувьд хүрч алгуур боловч дээшилж иржээ.

4.3.2. Зохицуулалтын үр ашигтай хүрээ бүрдүүлэх зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ

Энэхүү зарчмын гол санаа нь төрийн өмчит компаниудын хууль эрх зүйн хүрээ нь өрсөлдөөний зарчимд гажуудал гаргахгүй байх, улмаар төрийн өмчит болон хувийн хэвшлийн компаниуд шударга өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлсэн байх ёстой гэдэгт оршино. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд бий болгохыг зорьж буй гол асуудал нь нэгд, зах зээлийн тэнцвэр алдагдахаас сэргийлэх, хоёрт, төрийн захиргааны үүргийг өмчлөлийн үүргээс зааглах, гуравт, зээлдүүлэгчийн эрхийг хамгаалахад голчлон чиглэсэн байдаг. 2011 онд Компанийн тухай хууль шинэчлэгдсэнээр компаниуд хуулийн өөрчлөлтийн дагуу засаглалаа сайжруулах шаардлага тавигдсан. Энэ зарчмын хэрэгжилтийн ерөнхий төлөвийг авч үзэхэд үнэлгээний дундаж индекс 2012 оноос жилд дунджаар 2.4 хувиар өссөн байна.

Зураг 14. Зохицуулалтын үр ашигтай хүрээг бүрдүүлэх зарчмын индекс



Энэ зарчмын хэрэгжилтийн дээд үнэлгээ 2012, 2013 онд тогтмол байснаа 2014 онд огцом 11 хувиар дээшилж 2015 онд эргээд 2012 оны түвшинд очиж

буурсан байна. Доод үнэлгээтэй компаниудын үнэлгээ 2013-2015 онуудад өөрчлөгдөөгүй байна. 2012-2014 онуудад дундаж нь доошоо татаж цөөн хэдэн компани дээгүүр үнэлгээтэй, ихэнх нь доогуур үнэлгээтэй байгааг харуулж байна.

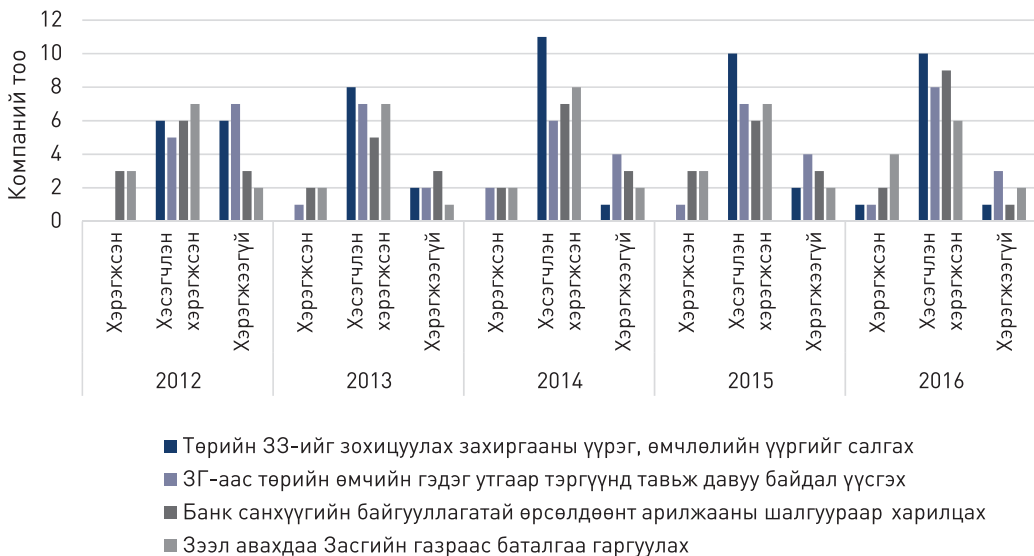
Дундаж үнэлгээний өсөлт, бууралтаас харахад энэ зарчмын хэрэгжилтийн хувьд цөөн хэдэн компани эрх зүйн зохицуулалтаа сайжруулж, ихэнх нь компаниуд энэ чиглэлээр хангалтгүй ажиллажээ гэж дүгнэхээр байна.

Зах зээлийн тэнцвэр алдагдахаас сэргийлэх. Төр нь төрийн өмчит компанид захиргааны эрх, үүргээр оролцохын зэрэгцээ түүний хувьцааг эзэмшдэгийн хувьд хувьцаа эзэмшигчийн эрх, үүргээр мөн оролцдог. Энэхүү захиргааны болон хувьцаа эзэмшигчийн эрх үүргийг зохицуулсан хууль эрх зүйн зохицуулалтууд нь иж бүрэн биш бөгөөд харилцан уялдаагүй нөхцөлд төрийн өөрийнх нь болон компанийн удирдлагын аль алинийх нь үүрэг, хариуцлага сулрахад хүрдэг. Захиргааны үүргийг өмчлөлийн үүргээс зааглахгүй бол төрийн өмч гэдэг утгаар төрийн өмчит компанийг хэт зохицуулах, түүнд давуу эрх эдлүүлэх, эсвэл дарамт үүсгэх зэргээр нөлөөлж, тэр нь эргээд зах зээлийн тэнцвэр, шударга өрсөлдөөнд муугаар нөлөөлж байдаг гэж үздэг. Тиймээс төрийн захиргааны ба өмчлөлийн үүргийн зааг ялгаа хэр байгаа, төрөөс компанид давуу эрх үүсгэж буй эсэх, банк санхүүгийн байгууллагатай өрсөлдөөнт арилжааны зарчмаар харилцаж буй эсэх, төрөөс компанид баталгаа гаргаж буй эсэхэд үнэлгээ өгөх нь чухал юм.

Энэ хэсгийн хэрэгжилтийн байдлыг үнэлэхдээ компаний дүрэм, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанид төрийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх түр журам, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, компанид хувьцаа эзэмшдэг яамд, төрийн өмчийн хорооноос компанид ирүүлсэн удирдамж, тогтоол шийдвэрийн агуулгыг нэг бүрчлэн шинжилж үзсэн.

2012, 2013 онуудад төрийн өмчит компанид төлөөлөл хэрэгжүүлж байсан яамд, ТӨХ нь захиргааны эрх үүрэг, өмчлөлийн эрх үүргийн зааг ялгааг гаргаж төлөөллөө хэрэгжүүлдэггүй байжээ. Энэ байдлыг хувьцаа эзэмшигч яамд өмчлөлийн эрх үүргээс хол, тэр эрх үүргийг Төрийн өмчийн хороо дангаар бие даан хэрэгжүүлж байсантай холбон тайлбарлаж болно. Өөрөөр хэлбэл, яамд төрийн өмчийн төлөөллийг томилох, хараат бус гишүүдийг сонгох, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн цалин урамшууллыг тогтоох зэрэг өмчлөлийн эрх үүргүүдийг ХЭХ-д оролцож шийдвэрлэдэггүй байсан байна. Гэхдээ 2014 оноос эхлэн байдал сайжирсан байгаа нь компани хувьцаа эзэмшигчдийн хурал хуралдуулж яамдууд хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцож дээр дурдсан үндсэн, эрх үүргийнхээ дагуу саналын эрхээр шийдвэр гаргах болсонтой холбоотой гэж үзвэл зохино.

Зураг 15. Зах зээлийн тэнцвэр алдагдахаас сэргийлэх байдал



Гэсэн хэдий ч нэг компаниас бусад компанид энэ зарчим хэсэгчлэн хэрэгжиж байна. Хувьцаа эзэмшигчид компанид өмчлөлийн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ зөвхөн салбарын бодлогын хэрэгсэл болгох зорилго тавьж байгаа болохоор энэ хэсгийн үр дүн дээшлэхгүй байна гэж таамаглаж болохоор байна.

Судалгаанд хамрагдсан компаниудын 90 хувь нь төрийн өмчийн гэдэг утгаар давуу эрх эдэлдэг, 70 хувь нь Засгийн газраас баталгаа гаргуулж банк санхүүгийн байгууллагаас зээл авсан тоо судалгаагаар гарч ирлээ. Мөн компаниудад хувьцаа эзэмшигч төрийн байгууллагуудаас ирүүлсэн албан бичгүүдийг авч үзэх явцад компанид хамааралгүй асуудлаар санхүү хөрөнгө зарцуулахыг чиглүүлсэн албан бичиг нэлээдгүй тааралдаж байна. Тэдгээрийн дотор төрийн байгууллагуудын хооронд өр авлагыг шилжүүлэх, нэгнээр нь нөгөөгийн өрийг төлүүлэх, зээл авахуулаад нөгөө компанийн өрийг төлүүлэх, үнийн хатуу зохицуулалт, бусдад шагнал урамшуулал, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зэрэг асуудлууд, өөрөөр хэлбэл, дарамтууд зонхилж байлаа.

Эдгээр байдлаас үзэхэд төр нь төрийн өмчит компанид давуу эрх эдлүүлэх, мөн санхүү хөрөнгийн дарамт учруулах байдлаар зах зээлийн зарчмаар үр ашигтай ажиллах нөхцлийг алдагдуулж байна уу гэж харахаар байна.

Дээр дурьдсанас дүгнэн үзэхэд зах зээлийг зохицуулах захиргааны болон өмчлөлийн үүргийн зааг ялгааг гаргаж компанид эрх үүргээ хэрэгжүүлэх байдал 2012-2016 онуудад бүх компаниудад хэсэгчлэн хэрэгжиж, 2014-2016 онуудад уг зарчмыг хэрэгжүүлдэггүй байсан компаниудад нөхцөл байдал сайжирч хэсэгчлэн хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Судалгаанд хамрагдсан

компаниудаас Эрдэнэс таван толгой компаниас бусад компаниудад нэг ижил эрх зүйн зохицуулалт үйлчилж байгаагаас нийтлэг зохицуулалтаа өөрчлөхгүй бол эсвэл компанийн онцлогийг харгалзаж зохицуулахгүй бол бүгдийнх нь засаглал сайжирч чадахгүй нь харагдаж байна.

Төрийн зах зээлийг зохицуулах захиргааны үүрэг ба өмчлөлийн үүргийг зааглах нь. Төрийн өмчлөлийн эрх, үүргийг захиргааны эрх үүргээс зааглан авч үзэх энэхүү зарчмыг хэрэгжүүлж байгаа байдлыг төрөөс компанид арилжааны зорилгод нийцэхээргүй үүрэг даалгавар өгч буй эсэх, хувьцааг төрийг төлөөлж эзэмших этгээдийн эрх үүргийг дүрэмд тусгасан эсэх, ХЭХ-ын бүрэн эрхийг компанийн дүрэмд тусгасан эсэхээр нягтлан үзэхэд бараг бүх компани хэсэгчлэн хэрэгжүүлж байна. 2012 оноос 2016 он хүртэлх хугацаанд нөхцөл байдал сайжрахгүй нэг хэвэндээ байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн өмчит компанид төр эрх, үүргээ хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалтад олон улсад хэрэглэгдэж буй аргачлал туршлага нэвтрэхгүй байгаа байдал харагдаж байна.

Дараах (Зураг 16) графикаас харахад төрөөс компанийн арилжааны зорилгод нийцэхээргүй үүрэг өгдөг байдал жил ирэх тусам багасч байгаа хэдий ч огт арилахгүй байсаар байна.

Төрийн үйл ажиллагаа, эрх, үүргийг түүний байгуулагууд төрийн нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлдэг. Иймд төрийн өмчит компаниудад төрийн эзэмшлийн хувьцааг төрийн өмнөөс ямар ямар байгууллага эзэмшиж, эрх, үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлэхийг компанийн дүрэмд тусгасан байхыг олон улсын зарчимд заасан байдаг. Компанийн дүрэмд төрийн эзэмших хувийг байгууллага нэг бүрээр нь бус төрийн эзэмшлийн нийт хувиар нь бичиглэсэн, төрийн эрх, үүргийг хувьцаа эзэмшигч бүрээр ялгаатай тогтоож өгөөгүй байгаа байдал нийт компаниудад ажиглагдаж байна. Хувьцаа эзэмшигч бүрийн эзэмших хувьцааны хэмжээг компанийн дүрэмд тусгаагүй учир хэсэгчлэн хэрэгжүүлсэн гэсэн үнэлгээ гарсан болно.

Зураг 16. Төрийн зах зээлийг зохицуулах захиргааны үүрэг ба өмчлөлийн үүргийг зааглах

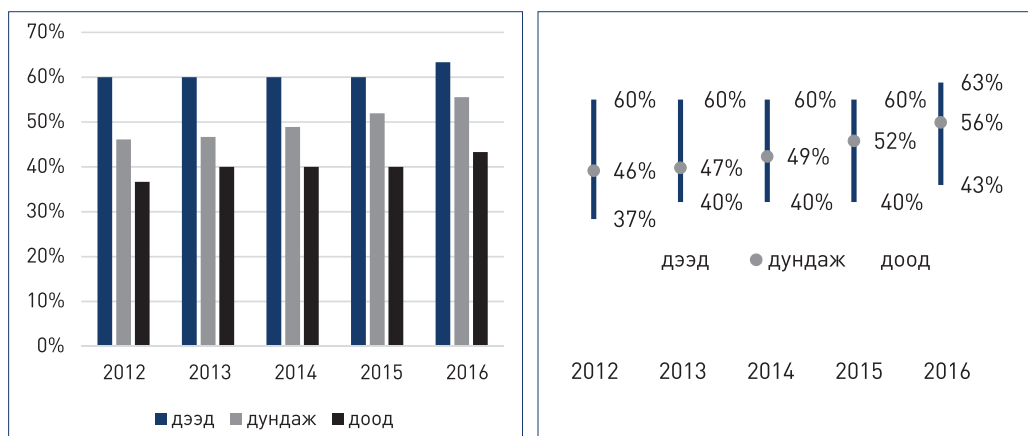


Дээр дурьдсанаас дүгнэн үзвэл энэ зарчмын хэрэгжилт жил бүр бага багаар 1-2 хувиар сайжирч байгаа ч гэсэн дундаж үнэлгээ, доод үнэлгээндээ илүү дөхүү байгаа нь энэ зарчмын хэрэгжилт бүхэлдээ сайжирч чадахгүй байгаа дүр зургийг харуулж байна. Энэ нь төрөөс зах зээлийг зохицуулах захиргааны үүрэг, өмчлөлийн үүргийн зааг ялгааг хувьцаа эзэмшигч этгээд бүрээр нарийвчлан салган тогтоох эрх зүйн зохицуулалт дутагдсанаас үүдэлтэй. Мөн судалгаанд хамрагдсан компаниудын 90 хувь нь төрийн өмчийн гэдэг утгаар давуу эрх эдэлдэг, 70 хувь нь Засгийн газраас баталгаа гаргуулж банк санхүүгийн байгууллагаас зээл авсан, компанид хамааралгүй асуудлаар санхүү хөрөнгө зарцуулах, төрийн байгууллагуудын хооронд өр авлагыг шилжүүлэх, нэгнээр нь нөгөөгийн өрийг зээл авахуулаад төлүүлэх, албан бичиг удирдамж ирдэг зэргээр төрөөс дэмжлэг авдаг, мөн дарамт үүрдэг байна. Хувьцаа эзэмшигчийн хуралд хувьцаа эзэмшигч бүр оролцож санал өгч байгаа хэдий ч өмчлөлийн үндсэн эрх, үүргийг хариуцлагатай хэрэгжүүлэх байдал бүрэн сайжрахгүй байна.

4.3.3. Төрийн өмчлөлийн үүрэг зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ

Төр нь мэдээлэл бүхий идэвхтэй өмчлөгч байж өмчлөлийн тодорхой бөгөөд нарийн уялдаатай бодлого боловсруулж, улмаар төрийн өмчит компанийн засаглалыг мэргэжлийн болон үр дүнгийн хувьд зохих түвшинд ил тодоор явуулах, хариуцлага хүлээх чадварыг хангах ёстой. Энэ зарчмын хүрээнд төрийн оролцоог дүрмээр зохицуулах, төр ХЭХ-д оролцож эрх, үүргээ хэрэгжүүлэх, ХЭХ-ын хурлаас сайн ТУЗ-ийн сонгож, ажиллуулах, ХЭХ-аас Засгийн газар, УИХ-д тайлагнах байдлын хэрэгжилтийг голлон анхаарч авч үзнэ.

Зураг 17. Төр нь төрийн өмчит компанийн хувьцаа эзэмшигчийн үүргээ хэрэгжүүлж буй байдал

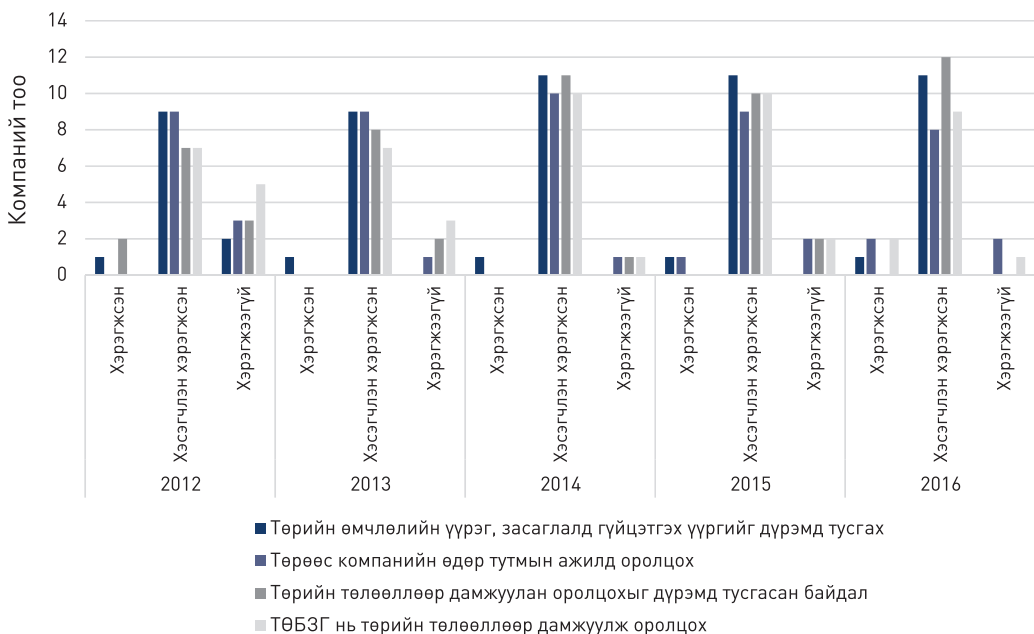


Зургаас харахад төр нь төрийн өмчит хувьцаат компанид хувьцаа эзэмшигч байж өмчлөлийн чиг үүргээ хэрэгжүүлж буй байдал нь 2012 оноос эхлэн жилд дунджаар 1.8 хувь буюу багахан хувиар сайжирсан байна. Дээд үнэлгээ авсан компаниудын үнэлгээ 2012-2014 онуудад өөрчлөгдөхгүй байгаа нь тэдгээрийн хувьцаа эзэмшигчид өмчлөлийн үүргээ хэрэгжүүлэх байдалд ахиц гаргахгүй байна гэж үзэхээр байна. Компаниудын доод үнэлгээ өөрчлөгдөхгүй байгаа нь засаглалын сайн туршлагыг нэвтрүүлж, хуулийн дагуу өмчлөлийн эрх, үүргээ нэг түвшинд хэрэгжүүлж чадахгүй байгааг харуулж байна. 2012 онд дундаж нь доод үнэлгээтэй ойр байгаагаас харахад ихэнх компани доод үнэлгээтэй байна гэсэн үг юм. Гэхдээ 2014 оноос эхлэн дундаж нь дээд үнэлгээ рүүгээ дөхсөн буюу дээд болоод дундажын зөрүү 7 хувь байгаа нь компаниудын олонход засаглал сайжирч байна гэж дүгнэхээр байна.



Төрийн үүрэг, оролцоог дүрмээр зохицуулах. Төрийн өмчит компанийн засаглалд төр ямар оролцоотой байх, өмчлөлийн ямар бодлого баримталж байгааг компанийн дүрэм, журамд тодорхой тусгасан байх хэрэгтэй гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, компанийн өдөр тутмын үйл ажиллагаанд төр оролцохгүй байх, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бие даасан байдлыг хангах, төрийн төлөөллөөр дамжуулан оролцдог байхыг зохицуулсан заалтуудыг компанийн дүрэмд тусгах тухай асуудал юм.

Зураг 18. Төрийн үүрэг, оролцоог компанийн дүрмээр зохицуулах нь



Энэ асуудлын хүрээнд бид төр өмчлөгчийн үүргээ хэрэгжүүлэхдээ компанийн дүрэм, зохицуулагч байгууллагаас компанийн үйл ажиллагааг зохицуулсан журамуудад хувьцаа эзэмшигчийн эрх, үүрэг болон ХЭХ-ийн бүрэн эрхийг нарийн тусгахын зэрэгцээ өмчлөлийн зорилтыг, тухайлбал, тухайн компанийг төрийн нийгмийн үүргийг гүйцэлдүүлэгч, аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэгч, ногдол ашиг өгөгч, арилжааны зорилготой ажиллуулах гэх мэт үндсэн зорилтыг тусгасан эсэхийг судлахыг зорьсон. Уг асуудал компанийн дүрэм, мөн төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанид төрийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх журамд туссан эсэхийг авч үзэхэд компанийн дүрэмд хувьцаа эзэмшигчийн эрх, үүрэг болон ХЭХ-ийн бүрэн эрх гэсэн ерөнхий байдлаар заалтууд байхаас төрийн тухайн компанид баримталж буй өмчлөлийн бодлого, эрх үүргийн талаар нарийн тодорхой тусгасан зүйл заалт байхгүй байна. Харин төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн

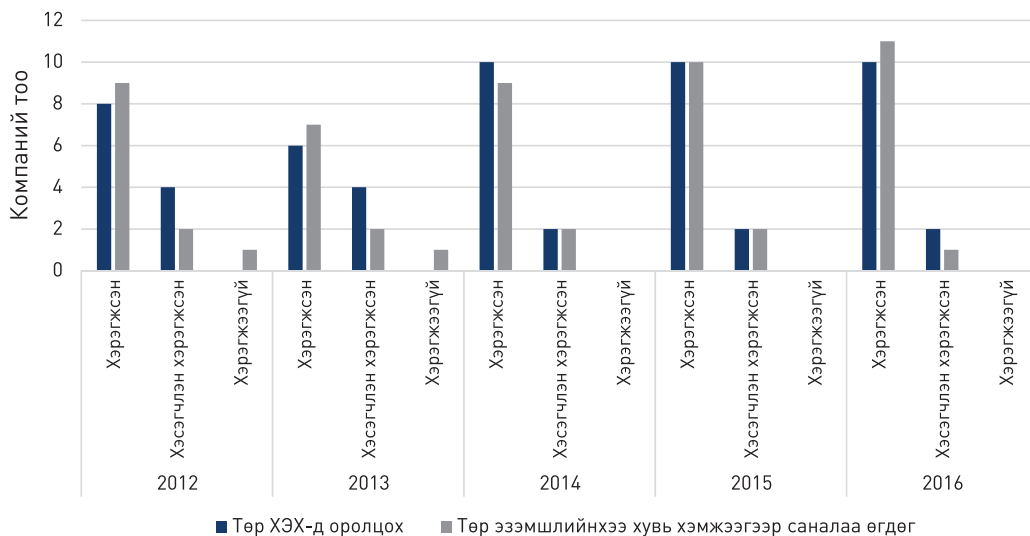
этгээдэд төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх түр журамд өмчлөлийн эрхийг хэрэгжүүлэх заалтууд туссан байна. Үүнийг компанийн дүрэмтэй уялдуулах шаардлагатай нь харагдаж байна. Компанийн дүрэмд нарийн тодорхой зааж өгөөгүйгээс компанийн дүрэмийг хэрэглэх, шинэчлэх асуудал орхигдсон байдалтай байна. Үүнийг 2013 оны байдлаар ихэнх компаний дүрэмд 2008, 2009, 2010 онуудад хамгийн сүүлчийн засвар, өөрчлөлт оруулсан байгаа зэргээс харж болно.

Компанийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг компанийн тухай хуульд зааснаар ТУЗ-өөс томилогдсон гүйцэтгэх удирдлага эрхлэн явуулах бөгөөд түүний үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс аливаа этгээд оролцох ёсгүй. Төрөөс компанийн өдөр тутмын ажилд оролцох байдлыг бид тухайн компаний хувьцаа эзэмшигч яамдаас компанийн гүйцэтгэх удирдлага, ТУЗ-д шийдвэрлүүлэхээр ирүүлсэн албан бичгийн тоо, агуулга, давтамжаас харсан. 2014 оноос салбарын яамд ТУЗ-д хандан компанид хамаарахгүй асуудлаар шийдвэр гаргаж өгөхийг хүссэн албан бичгүүд цөөнгүй байсан. Сүүлийн жилүүдэд энэ тоо багассан нь сайшаалтай.

Төрийг төлөөлж хувьцаа эзэмшиж буй байгууллагууд өөрийн төлөөллөөрөө дамжуулж компанийг чиглүүлэх, хянах үүрэгтэй боловч ихэнхи тохиолдолд компанийн гүйцэтгэх удирдлагатай шууд харьцах замаар компанийн өдөр тутмын ажиллагаанд оролцох хандлагатай байна. Уг нөхцөл байдлыг судалж үзэхэд 2012 оныг бодвол сүүлийн жилүүдэд сайжирсан байна. Нэг компанид гэхэд л 2007 онд 10 удаагийн хурлын 4 нь удирдамжгүй байсан бол 2012, 2014 онуудад нийт 39 хуралдсанаас 4 удаа удирдамжгүй хуралдсан байна. Харин 2015, 2016 онуудад Төрийн өмчийн хороо, Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газрын удирдамжийг ТУЗ-ийн хурал хуралдах өдөр, цөөн тохиолдолд хурал хуралдсаны дараа нөхөж авсан байдалтай байгаа, мөн ТУЗ-ийн гишүүд хурлын явцад ТӨХ-ний удирдамжтай танилцаж байгаагаас болж ТУЗ гаргах шийдвэрээ нухацтай хэлэлцэж чадахгүйд хүрдэг байна.

Төрийн төлөөлөл ХЭХ-д оролцох, эрх, үүргийн хуваарилалт. Гол хувьцаа эзэмшигчийн хувьд төр хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцож эзэмшиж буй хувьцааныхаа хувь хэмжээгээр саналаа өгөх эрх, үүрэгтэй. Төр нь хувь хүнтэй адил тодорхой субъект биш бөгөөд түүний эрх, үүргийг төрийн захиргааны олон байгууллагууд өөрийн эрх, үүргийн хүрээнд хэрэгжүүлдэг. Ийм учраас төрийн өмчит компанийн ХЭХ-д өөрийн төлөөлөлийг томилон оролцуулдаг.

Зураг 19. Төр ХЭХ-д оролцох, хувьцааны хувь хэмжээгээр саналаа өгөх зарчмын хэрэгжилт



Төрийн төлөөллийг томилох болон уг төлөөллийг хэрэгжүүлэх эрх, үүрэг нь нарийн тодорхой журамлагдаж чадаагүй байгаа. 2012, 2013 оны хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын материалыг харахад ХЭХ-ыг хуралдуулах шийдвэрийг ТУЗ-аас гаргаагүй, хэлэлцэх асуудлыг товлоогүй, зарим компанийн хуралд хувьцаа эзэмшиж буй яамд оролцоогүй, ХЭХ-д оролцож санал өгдөггүй байсан байна. 2014-2016 онуудад ХЭХ хуралдаж компанийн жилийн эцсийн тайлантай танилцаж, зорилтот түвшинг батлах, ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгох зэрэг асуудлаар санал өгдөг болсон нь уг зарчим компаниудад бүрэн хэрэгжиж байгааг харуулж байна.

Тухайлсан компанийн хувьд төрийн санал өгөх этгээдийг томилох болон тэр этгээд нь тухайн асуудлаар өгөх саналын агуулгыг хэрхэн тогтоох нь маш тодорхой байх шаардлагатай нь судалгааны явцад харагдсан болно.

Төр нь захиргааны олон байгууллагуудтай бөгөөд төрийн тодорхой эрх, үүргийг тэдгээр байгууллагууд өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд хэрэгжүүлдэг тул тодорхой компанид төрийн эзэмшлийн хувьцааг төлөөлөн тухайн компанийн хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд хэрхэн оролцох, санал өгөх журам нь маш тодорхой байх ёстойг анхаарвал зохино.

ХЭХ-аас үр нөлөөтэй ТУЗ-ийг сонгож ажиллуулах нь

Хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын нэг чухал эрх, үүрэг нь ТУЗ-ийн шийдвэрүүдийг улс төрийн нөлөөнөөс ангид байлгахад оршино. Иймд төрийн өмчит хувьцаат компаниудын гүйцэтгэх удирдлага, болон мэргэжлийн

өндөр шалгуурыг хангасан хүмүүс ТУЗ-ийн хараат бус гишүүнээр сонгогдох нь төрийн өмчит компанид чухал байдаг. Мэргэжлийн ТУЗ бүрдсэн эсэхийг ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүний мэргэжлийн төрөлжилт, хуралд оролцох ирц, жилд солигдсон гишүүдийн тоо, хурлаар хэлэлцэх асуудалд хэр нухацтай хандаж буй байдлаар үнэлсэн.

Зураг 20. ХЭХ-аас үр нөлөөтэй ТУЗ-ийг сонгож ажиллуулах зарчмын хэрэгжилт



2012, 2013 онд судалгаанд хамрагдсан компаниудын 70 хувьд нь ТУЗ-ийн хурлын ирц 87 хувиас дээш, ТУЗ-ийн гишүүд нэгээс гурван жил ажилладаг, компанийн бүтээмж, эдийн засгийн асуудлаар нарийвчлан хэлэлцдэг байжээ. 2014-2016 онд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын мэргэжлийн, чадварлаг ТУЗ бүрдүүлэх үүрэг хариуцлага сулрах хандлагатай болсон байна. Энэ нь судалгаанд хамрагдсан компаниудын 50 хувьд сайн ТУЗ бүрдүүлэх зарчим хэрэгжихгүй байгаагаас харагдаж байна. Уг нь компанийн тухай хуульд нилээд хэдэн өөрчлөлт оруулж, эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн боловч үр дүн төдийлөн гарахгүй байна.

ТУЗ-ийн гишүүдийн цалин, урамшууллын бодлогыг хувьцаа эзэмшигчдийн хурал тодорхойлж, цалин урамшуулал нь ТУЗ-ийн гишүүд сайн ажиллах хөшүүрэг болоход ХЭХ-ын үүрэг их юм. Цалин, урамшууллын талаар ХЭХ-д тайлагнах байдал 2014-2015 онуудад хэрэгжиж байгаа ч олон нийтэд нээлттэй, ил тод биш, бүр хаалттай хэвээр байна.

Төрийн өмчит хувьцаат компаниуд ТУЗ-даа чадварлаг гишүүдийг татах, идэвхжүүлэх бодлогогүй, ТУЗ-ийн гишүүдэд тавих шаардлагыг компанийхаа онцлогийг тусган, хэрэгжүүлж байгаа тохиолдол байхгүй байна.

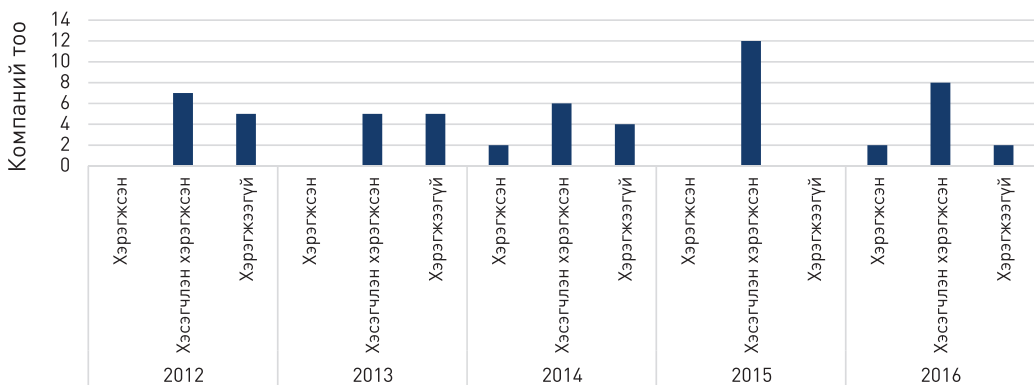
Компанийн тухай хуульд заасны дагуу ТУЗ-ийн гишүүн болон бусад

эрх бүхий албан тушаалтан, тэдгээртэй нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн компанитай хийсэн сонирхолын зөрчилтэй гэрээ, хэлцлүүд нь заавал нийтэд мэдээлэгдэж байх ёстой. 2012-2014 онуудад сонирхолын зөрчилтэй гэрээ, хэлцлүүдийг ТУЗ нээлттэй болгох үүрэг хэрэгждэггүй байсан байна. 2015, 2016 онуудаас сонирхлын зөрчилтэй хэлцлийг ТУЗ тодорхойлж, хуулийн дагуу хяналт тавих, аудитын байгууллагад шилжүүлэх тохиолдол цөөн тооны компаниудад ажиглагдаж эхэлсэн хэдий ч сонирхлын зөрчилтэй хэлцэл хийх болон нийтэд мэдээлэх үүрэг хангалттай хэрэгжихгүй явсаар байна.

Дээр дурьдсанаас дүгнэн үзэхэд ХЭХ үр нөлөөтэй, сайн ТУЗ бүрдүүлэх, түүнийг идэвхжүүлэх үүрэгтэй ч энэ үүргийн хэрэгжилт 2012 оноос өнөөдрийн хүртэл сайжрахгүй байна. Төр төлөөллөөрөө дамжуулан компанийн үйл ажиллагаанд оролцох хуулийн зохицуулалттай ч шууд оролцох хандлага 2012 оноос буурсан ч бүрэн арилахгүй байна.

Хөндлөнгийн аудитор нь компанийн нягтлан бодох бүртгэлийн хууль тогтоомж, хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартын дагуу хийгдсэн эсэхийг мэргэжлийн хувьд тодорхойлдог тул компанийн зүгээс аудитын байгууллагатай байнгын холбоотой ажиллах нь чухал байдгийг тэмдэглэж байна.

Зураг 21. Компанийн засаглалын бодлогод хөндлөнгийн аудитортой зөвлөлдөх боломжийг тусгасан байдал

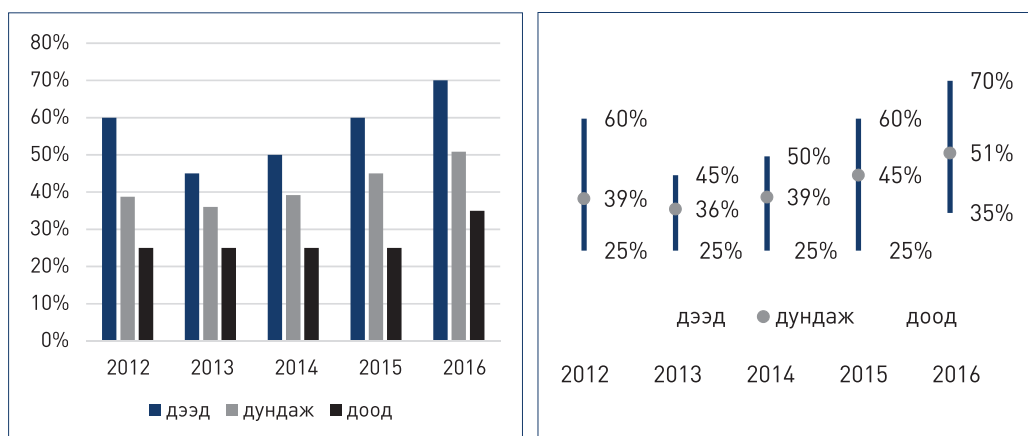


ТУЗ-д хөндлөнгийн аудитын дүгнэлт хэлэлцэгдэж, Аудитын хороо дүгнэлт гаргах, ХЭХ-д дүгнэлтээ танилцуулах ажлыг 2014 он хүртэл судалгаанд хамрагдсан компаниудын тэн хасаг нь хэрэгжүүлдэггүй байжээ. 2015, 2016 оноос эхлэн аудитын хороод дүгнэлт гаргаж, ХЭХ-д танилцуулах байдал тогтмолжсон байна. Гэхдээ хөндлөнгийн аудитыг ТУЗ-ийн болон ХЭХ-д оролцуулж толилуулга сонсох байдал хэрэгжихгүй байна.

4.3.3. Хувьцаа эзэмшигчдэд тэгш хандах зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ

Төрийн болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниуд ЭЗХАХБ-ын компанийн засаглалын нэг чухал зарчим болох хувьцаа эзэмшигчиддээ шударга, эрх тэгш хандаж, тэднийг мэдээллээр хангагдах эрхийг нь ханган ажиллах үүрэгтэй. Мөн төрийн өмчит компанийн өмчийн жинхэнэ эзэд нь ард түмэн учраас компаний мэдээлэл нийтэд нээлттэй, ил тод байх ёстой. Судалгаанд хамрагдсан компаниудаас зөвхөн нэг нь төрийн өмчийн давамгайлсан бүтэцтэй, бусад нь 100 хувь төрийн өмчит хувьцаат компаниуд байна. Өмчлөлийн бүтцийн хувьд дээр дурдсанчлан Сангийн яам, салбарын яам, Төрийн өмчийн хороо (2016 оноос Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар) гэсэн гурван хувьцаа эзэмшигчтэй. Эдгээр төрийн төлөөллийг хэрэгжүүлж буй хувьцаа эзэмшигчид компанийн тухай хуульд зааснаар ХЭХ-д оролцож эзэмших хувийн хэмжээгээр санал өгч, компанийг чиглүүлж буй. Нэг талаас эдгээр нь төрийн төлөөлөл боловч өмчлөлийн эрхийг хэрэгжүүлэх үүрэг, хариуцлагын талаас эдгээр талууд эрхээ эдэлж, үүргээ хүлээж байдаг. Иймд хувьцаа эзэмшигчидэд тэгш хандах гэсэн зарчмын агуулгыг төрийн өмчлөлийн эрхийг хэрэгжүүлж буй байгууллага бүрийн эрхийг тэгш хангаж байгаа эсэх талаас нь авч үзсэн болно.

Зураг 22. Хувьцаа эзэмшигчдэд тэгш хандах зарчмын хэрэгжилтийн индекс

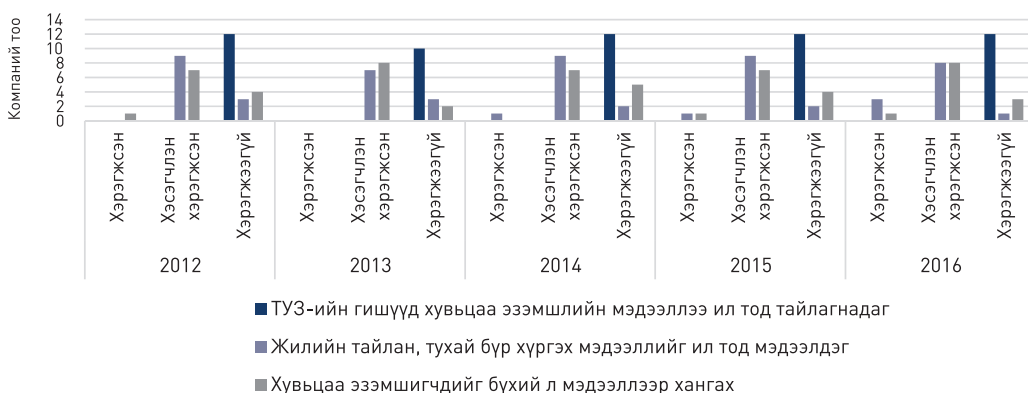


Судалгааны үр дүнгээс харахад 2013 онд хувьцаа эзэмшигчдэд тэгш хандах зарчмын дундаж ихээхэн доошилсон, дээд үнэлгээ нь мөн их доошилсон дүр зураг харагдаж байна. Энэ нь хувьцаа эзэмшигчдэд мэдээллээ нээлттэй, ил тод хүргэх, бүхий л мэдээллээр хангах үүрэг 2012 онтой харьцуулахад 3 хувиар буурсантай холбоотой юм. Гэхдээ 2014 оноос эргээд сайжирч дундаж оноо нь жилд дунджаар 4хувиар дээшилсэн байна. Хувьцаа эзэмшигчдэд тэгш хандах

зарчмыг цөөн тооны компани 2013 онд 45 хувийн үнэлгээтэй хэрэгжүүлж байснаа 2016 онд 70 орчим хувьд хүргэж сайн хэрэгжүүлсэн, дундаж үнэлгээ мөн жил ирэх тусам дээшилж байгаагаас харахад энэ зарчмын хэрэгжилт сайжирч байна гэж дүгнэхээр байна.

ЭЗХАХБ-аас гаргасан компаний засаглалын зарчимд бүх хувьцаа эзэмшигчид шударга, эрх тэгш хандах гэж заасан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хувьцаа эзэмшигчийн хувьд санал өгөхөөс бусад асуудлаар адил эрхтэй гэсэн үг. Иймд компанийн зүгээс хувьцаа эзэмшигчдэд мэдээлэл хүргэх болон бусад асуудлаар тэгш хандах ёстой.

Зураг 23. Хувьцаа эзэмшигчдийг мэдээллээр тэгш хангах



Тухайн компанийн хувьд сонирхолын зөрчил гаргахгүй байх үүднээс ТУЗ-ийн гишүүд, түүний дотор төрийг төлөөлж буй гишүүдийн өөр бусад компанид хувьцаа эзэмшиж буй эсэх мэдээлэл нийтэд нээлттэй байх нь зөв юм. ХЭХ-ын төдийгүй компанийн жилийн эцсийн тайланд энэ талаар огт мэдээлэл тусгагддаггүй. Төрийн албан хаагчийн хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт тусгасан мэдээлэл, мөн, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд зааснаар Авилгалтай тэмцэх газар ТУЗ-ийн гишүүдийн сонирхлын зөрчилтэй эсэхийг тогтоосон мэдээллийг ХЭХ, жилийн эцсийн тайланд тусгадаггүй.

Компанийн тухайд хувьцаа эзэмшигчдийн ээлжит хурлын үед хувьцаа эзэмшигчидэд заавал хүргэх болон жилийн тайланд тусган нийтэд мэдээллэх зүйлийн жагсаалтыг зааж өгсөн байдаг. Тэдгээр мэдээллийг ХЭХ-д жилийн эцсийн тайлан болгож танилцуулдаг ч тайлангийн ном товхимол болгож нийтэд хүргэх ажил хангалттай хийгддэггүй байна.

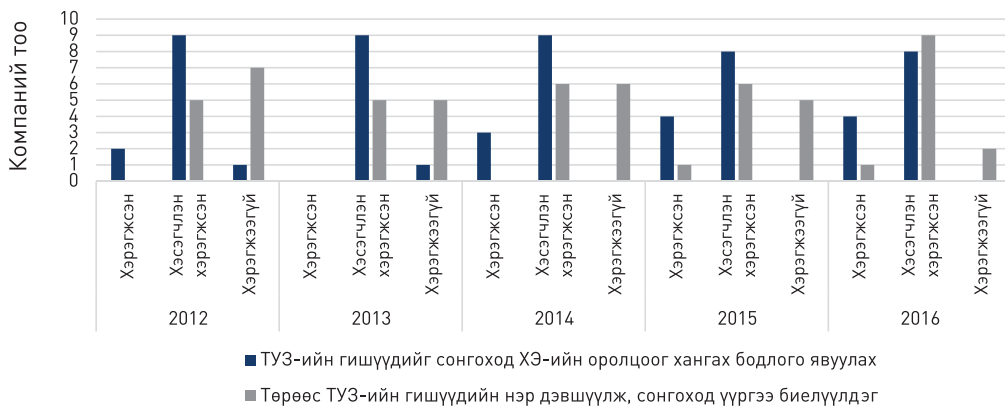
Бүх хувьцаа эзэмшигчид шийдвэрээ үнэн зөв мэдээлэл, тайланд үндэслэн гаргах боломжийг нээж, тэднийг шаардлагатай бүхий л мэдээллээр хангаж байх нь компанийн үүрэг байдаг. Иймд компанийн тухай хуулийн 96.4.1-д хувьцаа эзэмшигчдэд заавал хүргэх мэдээллийн жагсаалт, мөн хувьцаат

компанийн тайланд тусгах нэмэлт мэдээллийг Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2013 оны 12 сарын 24-ний 505, түүнийг шинэчлэн 2015 оны 12 сарын 17-нд 443 тоот тогтоолоор баталсан байдаг. Үнэт цаас гаргагчийн мэдээллийн ил тод байдлын журамд ч үүнийг тогтоож өгсөн байдаг. Хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй төрийн өмчийн компаниудын хувьд олон нийт Хөрөнгийн биржийн цахим хуудаснаас компанийн санхүү, аудитын, үйл ажилагааны мэдээлэл, ТУЗ-ийн гишүүд, гүйцэтгэх захирлын мэдээлэл, ХЭХ-ын шийдвэрийг авах боломжтой байна. Эдгээр хууль, журмуудад заасан мэдээллийг ил тод болгох явдал 2012 оноос хойш сайжраагүй, нэг хэвэндээ, ХЭХ-д мэдээллийг бүрэн тайлагнадаггүй, нийтэд хаалттай хэвээр байсаар байна.

ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгоход хувьцаа эзэмшигчдийг тэгш эрхтэй оролцуулах.

ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгох зэрэг нэн чухал шийдвэр гаргахад жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн оролцоог хангасан засаглалын бодлого явуулах нь компанийн үүрэг мөн.

Зураг 24. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүдийг сонгох ажиллагаа



Засгийн газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолоор Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журмыг баталсан. Уг журмаар төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжид төлөөлөл хэрэгжүүлэх этгээдийг ТӨБЗГ томилохоор заасны дагуу ХЭХ болон ТУЗ-ийн төрийг төлөөлсөн гишүүдийг сонгож томилж байгаа. Хараат бус гишүүнийг сонгож томилох процесс Компанийн тухай хуулийн дагуу явагдаж ТУЗ-ийн нэр дэвшүүлэх хороо нэр дэвшүүлж, ХЭХ сонгож баталж байна. Хараат бус гишүүнийг сонгож батлахад хувьцаа эзэмшигч Сангийн яам, чиглэлийн яамд ХЭХ-д оролцож санал өгөх байдал 2012, 2013 онуудад хэрэгжээгүй, Төрийн өмчийн хороо тэдгээрээс санал авч сонгодог байсан. Харин 2015, 2016 онуудаас ХЭХ-д хараат бус гишүүдийг сонгоход эдгээр сүбъектүүд оролцох болсон байна. ХЭХ нь ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгох эрхээ эдэлж, үүргээ хүлээх

байдал 2016 оноос зарим компанид сайжирч хэрэгжиж эхэлсэн байна.

4.3.4. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлага

Төрийн өмчит компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүд стратегийн бодлогыг чиглүүлэн залах, менежментийн мониторинг хийх зэрэг өөрсдийн хүлээсэн үүргээ биелүүлэхэд тэдэнд шаардлагатай эрх мэдэл, мэдлэг чадвар болон үйл ажиллагааны чиглэлтэй байх ёстой. Тэд шударга зарчмаар өөрсдийн үйлдэлдээ хариуцлагатай хандах ёстой.

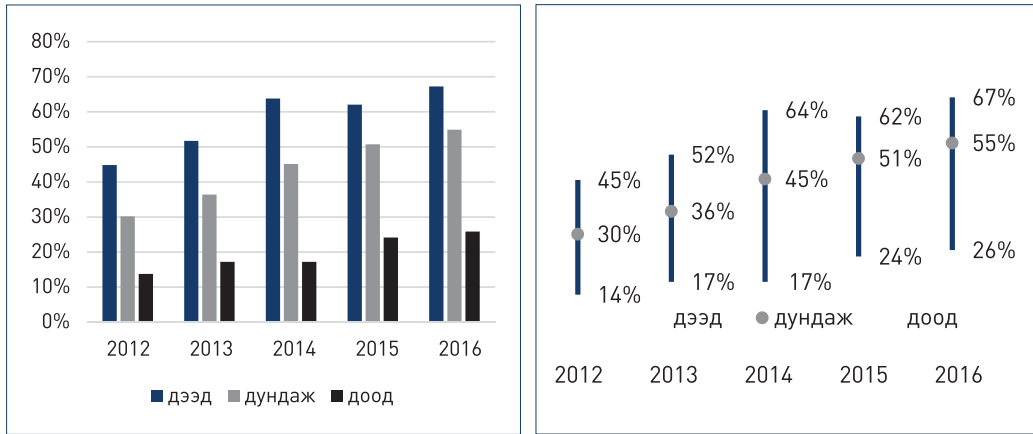
Төрийн өмчит компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүний эрх, үүргийг бүрэн хариуцуулдаггүй, өөрөөр хэлбэл, тийм эрх зүйн баримт бичиг байдаггүй тул компанийн удирдлагууд болон өмчлөгч байгууллагууд өөрсдөө тэднийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх магадлалтай байдаг. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлж, хурал, гарагж буй шийдвэрийнх нь чанарыг дээшлүүлэх нь төрийн өмчит компанийн засаглалыг сайжруулах чухал алхам юм. Байгууллагын эрх ашгийн төлөө ажилладаг, улс төрийн аливаа нөлөөлөлд авталгүй менежментийг үр дүнтэй хянаж чаддаг хүчирхэг зөвлөлтэй байх нь төрийн өмчит компанид их ач холбогдолтой юм. Үүний тулд төлөөлөн удирдах зөвлөлийн чадвар, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлж, үүргээ гүйцэтгэх аргыг нь боловсронгуй болгох шаардлагатай. Мөн өөрийн үйл ажиллагаандаа тодорхой, бүрэн хариуцлагатай байж, үнэнч шударгаар ажиллах боломж олгох хэрэгтэй байдаг.

Төрийн өмчит компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг хариуцлагыг дор дурдсан гол асуудлын хүрээнд авч үзэж үнэлгээ өгөхийг зорьсон. Үүнд:

- ТУЗ-ийн бүрэн эрх, үйл ажиллагааг дүрэм, журамд тусгасан байдал,
- ТУЗ-ийн хараат бус байдал,
- Гүйцэтгэх удирдлагыг чиглүүлэх, хянах үүрэг,
- ТУЗ-ийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэл,
- Гүйцэтгэх захирлын ажлыг үнэлэх үүрэг эдгээр болно.

Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлагын зарчмын хэрэгжилтийн дундаж индекс 2012 оноос эхлэн 6-8 хувиар жил бүр сайжирч иржээ. Гэхдээ дээд, доод үнэлгээний зөрүү их байгаа нь харагдаж байна.

Зураг 25. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлагын зарчмын хэрэгжилт



Дундаж индекс нь дээд үнэлгээ рүү дөхсөн байдлыг үндэслэн ТУЗ-ийнх нь үүрэг, хариуцлага сайжирч байгаа компанийн тоо нэмэгдэж байна гэж үзэж болохоор байна. 2015 онд ТУЗ-ийн үүрэг, хариуцлагын дээд индекс 2хувиар буурсан ч 2016 онд энэ үзүүлэлт дээшилж байгаа дүр зураг харагдаж байна.

ТУЗ-ийн үүрэг, хариуцлагыг компанийн дүрэм, эрх зүйн бусад баримт бичгүүдэд тусгасан байдал. Компанийн ТУЗ-ийн үүрэг, хариуцлагын зарчмын хэрэгжилтийн үр дүн нь түүний үүрэг, хариуцлагыг компанийн тухай хууль, компанийн өөрийн дүрэм, журмуудад тодорхой, нарийн, уялдаатай зохицуулсан эсэхээс ихээхэн хамаарна. Тиймээс ТУЗ нь ХЭХ-ийн чөлөөт цагт хувьцаа эзэмшигчдийг төлөөлж компанийг удирдах эрх бүхий сүбъект болохын хувьд түүний эрх хэмжээ, явуулах үйл ажиллагаа нь тодорхой байх шаардлагатай болдог.

Зураг 26. ТУЗ-ийн үүрэг, хариуцлагыг компанийн дүрэм, эрх зүйн бусад баримт бичгүүдэд тусгасан байдал



2011 онд компанийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга гарч, түүнд ТУЗ болон түүний хороодын бүрэн эрх, ТУЗ-ийн гишүүдийг нэр дэвшүүлэх зэрэг энэ хэсэгт авч үзэж буй асуудалд холбогдох зохицуулалтуудад өөрчлөлт орсон. Хуулийн өөрчлөлтийг компаниуд дүрэм, бусад эрх зүйн баримт бичгүүддээ тусгасан байдлыг ерөнхийд нь авч үзвэл 2012, 2013 онуудад компаниуд компанийн хуучин дүрмээ мөрдсөн хэвээр, компаниудын 50 хувь нь ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны журамдаа хороодын үүрэг, хариуцлагыг тусгасан, ТУЗ-д төрийг төлөөлсөн гишүүдийн үүрэг, хариуцлагыг дүрэмдээ тусгаагүй зэргээр хуулийн хэрэгжилт сул байсан байна. Харин 2014 оноос компанийн дүрэмд Төрийн өмчийн хорооноос өөрчлөлт оруулах чиглэл өгч үлгэрчилсэн дүрмийн дагуу компаниуд дүрмээ шинэчилж, ТУЗ-ийн бүрэн эрхийг тусгасан ч компаниудын 50 хувь нь ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны журамд өөрчлөлт оруулаагүй байсан. ТУЗ-ийн хороодын үүрэг, хариуцлагыг ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны журамд тусгаагүй, хороодын үйл ажиллагааг зохицуулсан журам ихэнх компаниудад байхгүй байсан. ХЭХ-ийг хуралдуулж түүнд ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны тайлан, хороодын ажлын тайланг оруулах тухай компанийн тухай хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх чиглэлийг ТӨХ-ноос тавьж байсан нь судалгааны явцад бичиг баримтаас харагдаж байдаг. Энэхүү шаардлагаар 2015 оноос дээрх байдал сайжирч эхэлсэн ч том компаниудад түрүүлж хэрэгжиж, жижиг компаниуд, мөн орон нутгийн өмчит компаниудад удаашралтай байсаар 2016 онд мөн энэ байдал үргэлжилсэн хэвээр байгаа нь ажиглагдаж байна. 2012-2016 онуудад огт хэрэгжээгүй байгаа нэг зүйл нь компанийн дүрэмд ТУЗ-ийн төрийг төлөөлсөн гишүүдийн нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагааг зохицуулсан

заалт огт тусгагдаагүй хэвээр байна. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанид төрийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх түр журамд төрийг төлөөлсөн гишүүдийг нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагааг зохицуулсан байдаг. Энэ зохицуулалт компаниудын дүрэмд тусгагдаагүй байна. Тиймээс зарим компаниуд компанийн тухай хуулийн дагуу ТУЗ-ийн нэр дэвшүүлэх хорооноос тэдгээрийн нэрийг дэвшүүлэх, зарим компанид ТӨХ-ний журмын дагуу ХЭХ-д төрийг төлөөлсөн гишүүдээс бүрдсэн нэр дэвшүүлэх түр хороог байгуулж нэр дэвшүүлэх гэхчлэн тодорхойгүй байдал үүссэн нь хууль болон зохицуулагч байгууллагын дүрэм, журамуудыг нийцүүлж компанийн дүрэмд тусгаагүйгээс үүдэлтэй гэж үзэхэд болно. Компанийн дүрмийн хэрэглээ, компаниуд засаглалын аливаа асуудлаа дүрмийн дагуу шийдэж, засаглалаа сайжруулах байдал өнөөг хүртэл учир дутагдалтай хэвээр байна.

ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн, хараат бус байдал. ТУЗ нь бодит, бие даасан шийдвэр гаргах үүднээс тодорхой бүрэлдэхүүнтэй байх ёстой. ТУЗ-ийг зорилгоо үр дүнтэй биелүүлэх, гүйцэтгэх удирдлагыг хянах болон стратегийн шийдвэрүүдийг гаргах байр суурьтай болгох, бие даасан дүгнэлт гаргах боломжтой байх тийм бүтэц бүрэлдэхүүнтэй болгох нь чухал юм. Хэрэв ийм бүтэц бүрэлдэхүүн бий болвол ТУЗ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ.

Зураг 27. ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн, хараат бус байдал





ТУЗ-ийн бие даасан байдлыг дээшлүүлэх, бие даан дүгнэлт шийдвэр гаргах чадвартай, чадварлаг гишүүдийг бүрдүүлэхээр өмчлөгчийн төлөөллөөс бусад гишүүдийг хараат бус гишүүнээр сонгодог. 2010 онд ТӨХ-ны 124 дүгээр тогтоолоор “Төрийн өмчийн оролцоотой компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хараат бус гишүүнийг сонгон шалгаруулж, томилох үлгэрчилсэн журам” гарч энэ зохицуулалтын дагуу хараат бус гишүүдийг сонгож иржээ. Энэ журмын зохицуулалт үр дүнгээ өгч 2012 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн боловч ч хараат бус гишүүдийн тоо, үнэхээр жинхэнэ хараат бус ажиллаж чадах гишүүд ТУЗ-ийн гишүүдийн 1/3-д хүрэхгүй байсан байна. Мөн хараат бус гишүүдийн үндсэн зорилт, үүрэг, оролцоо нь бусад гишүүдийн адил байжээ. 2014 оноос ихэнх компанийн ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүний 1/3 нь хараат бус гишүүд болсон байна. Гэвч үүнийг хэрэгжүүлээгүй компани 2016 онд ч байсаар байна.

Судалгааны явцад ТУЗ-ийн хурлын тоо, гишүүдийн ирцийг гишүүн тус бүрээр авч үзэхэд хараат бус гишүүдийн ирц бусад гишүүдийн ирцээс бага байх, дараалан 2-3 хуралд суугаагүй байх зэрэг зөрчлүүд гарч байжээ. Хараат бус гишүүдийн үүрэг, оролцоо сул байгаа шалтгааныг тусгайлан судлах шаардлагатай байна. Угтаа бол хараат бус гишүүдийн үүрэг, хариуцлагыг дээшлүүлж л байж ТУЗ-ийн хараат бус байдлыг нэмэгдүүлэх учиртай.

2014 онд аудит, нэр дэвшүүлэх, цалин урамшууллын хороод байгуулагдаж, тэдгээрийн бүрэлдэхүүнд хараат бус гишүүд орох явдал нэмэгдсэн байна. 2015 оноос энэ байдал илүү дээрдэж эхэлсний зэрэгцээ аудитын хороо хуульд заасан асуудлаар ТУЗ-д дүгнэлт гаргаж үйл ажиллагаа нь тогтмолжих хандлагатай болжээ. Аудитын хороо асуудлыг авч үзэж, ТУЗ-д бүрэн мэдээлэл өгөхийн хэрээр хорооны хурал, хэлэлцэх асуудлын тоо нэмэгдсэн байна. ТУЗ-ийн бусад хороодын хувьд үйл ажиллагаа нь сайн жигдрээгүй хэвээр хэдий ч бүрэлдэхүүнд нь 2 хараат бус гишүүн ажиллах болсон нь сайн эхлэл юм.

Сүүлийн гурван жилд аудитын хорооны дарга нь хараат бус байх зарчим хэрэгжсэн байна.

ТУЗ бүрэлдэхүүний хувьд хараат бус гишүүдтэй байх шаардлага хэрэгжиж байгаа ч тэдний ирц, оролцоо, хараат бус гишүүдийн үүрэг хэрэгждэг гол хороодын үйл ажиллагаа маш сул байгаа нь ТУЗ-ийн бие даан шийдвэр гаргах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй байгаатай холбоотой байх магадлалтай гэж үзлээ.

ТУЗ-ийн чиглүүлэх, хянах үүрэг. Төрийн өмчит хувьцаат компанийн ТУЗ нь стратегийн удирдлагын болон гүйцэтгэх удирдлагыг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ өмчлөлгч байгууллагын тавьсан зорилтыг биелүүлэхэд ажлаа чиглүүлэх ёстой. Гэвч ТУЗ-д стратегийн чиглэл тогтоох, гүйцэтгэх удирдлагыг томилох, чөлөөлөх бүрэн эрх олгогдоогүй хэвээр байгаа учраас өмчлөгч байгууллагаас компаний ерөнхий зорилгыг тогтоож, гүйцэтгэх захирлыг мөн томилж чөлөөлж байна. Уг нь компанийн тухай хуулиар компанийн ерөнхий зорилгыг тодорхойлох нь ТУЗ-ийн үүрэг хариуцлага боловч өмчлөгч,

зохицуулагч байгууллагаас компанийн зорилго болон стратегийг тодорхойлох хандлага байсаар байна. Өмчлөгч байгууллагын дэвшүүлсэн зорилгыг ТУЗ-ийн дэвшүүлсэн стратегийн хүрээнд гүйцэтгэх удирдлага хэрэгжүүлэх үүрэгтэй билээ.

Зураг 28. ТУЗ-ийн чиглүүлэх, хянах үүрэг, хариуцлагын хэрэгжилт



2012 оноос компанийн эрсдлийн удирдлагын үүргийг гүйцэтгэх удирдлага хүлээж иржээ. 2013 оноос гүйцэтгэх удирдлагын зорилтот түвшинг үнэлэх үзүүлэлтэд эрсдэл, осол аваарын тоог үнэлэх шалгуур үзүүлэлт оруулснаар ТУЗ эрсдлийн удирдлагад анхаарал тавьж эхэлсэн гэж үзлээ. Гэвч өнөөг хүртэл ТУЗ эрсдлийн удирдлагын бүтэц, үүргийг тодорхой болгоогүй нь эрсдлийн удирдлагын үүргээ хангалттай хэрэгжүүлэхгүй байна гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна.

ТУЗ-ийн үндсэн эрх, үүргүүдийн нэг нь нэр дэвшүүлэх хороогоороо дамжуулан гүйцэтгэх захирлыг томилох болон ажлаас чөлөөлөх, залгамжийн бодлоготой байх явдал юм. Ийм эрх ТУЗ-д одоогоор олгогдоогүй байна. Ийм нөхцөлд ТУЗ хяналтын чиг үүргээ бүрэн хэрэгжүүлж, компанийн гүйцэтгэлийг хариуцлах боломжгүй юм.

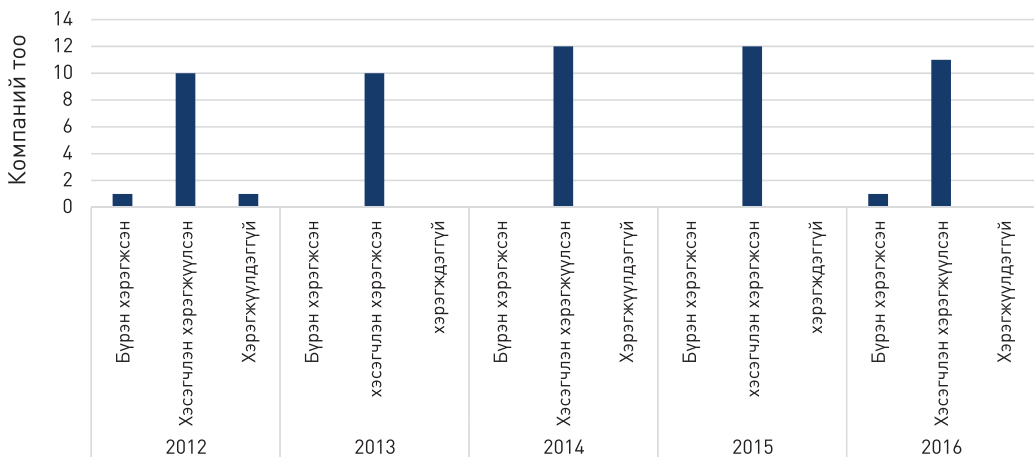
ТУЗ-ийн нарийн бичгийн даргыг 2012-2016 онуудад компанийн гүйцэтгэх удирдлагын менежментийн баг дотроос захирлын зөвлөсний дагуу ТУЗ хэлэлцэн томилж иржээ. Хоёр компани 2015, 2016 онуудад ТУЗ-ийн нэр дэвшүүлэх хороогоор нарийн бичгийн даргыг нэр дэвшүүлж ТУЗ-аар хэлэлцэж

баталсан байна.

ТУЗ хуралдаж өөрт нь олгогдсон зарим эрх хэмжээний асуудлуудаар бие даан шийдвэр гаргаж байгаа ч шийдвэрийнхээ хэрэгжилтэд мониторинг хийх үйл ажиллагаагаа явуулахгүй байгаагаас ТУЗ-ийн шийдвэр үр нөлөөгөө өгөхгүй, ТУЗ-ийн үйл ажиллагаа сайжрахгүй байна.

Гүйцэтгэх захирлын гүйцэтгэлийг үнэлэх. Гүйцэтгэх удирдлагын гүйцэтгэлийг ажиглах, үнэлгээ өгөх үүрэг, хариуцлагаас үүдэн ТУЗ нь гүйцэтгэх удирдлагын шагнал, урамшуулалд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлдэг. ТУЗ нь гүйцэтгэх захирлын шагнал, урамшууллыг гүйцэтгэлтэй нь уялдуулан ил тод байдлыг нь хангах ёстой.

Зураг 29. Гүйцэтгэх удирдлагын гүйцэтгэлийн үнэлгээ

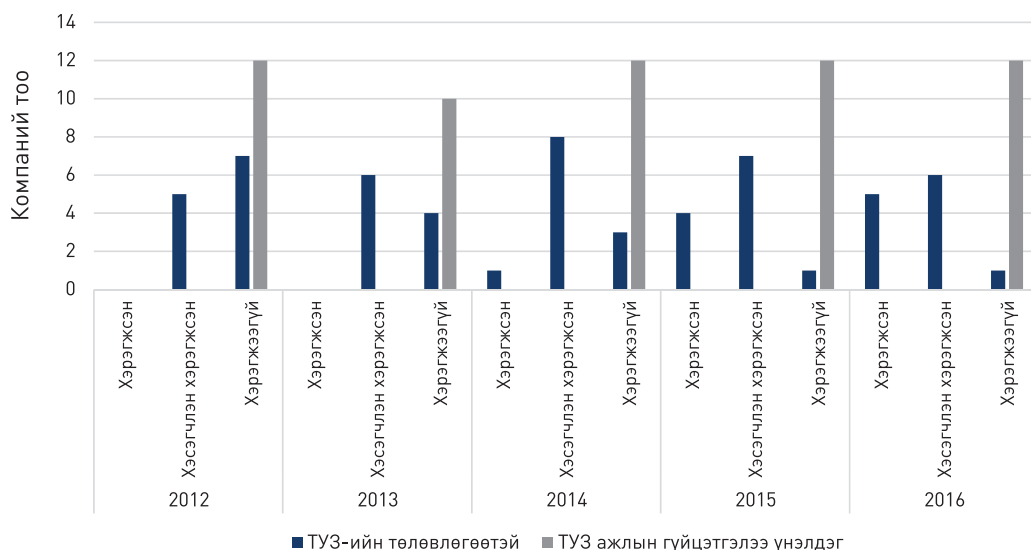


ТУЗ-ийн гүйцэтгэх захирлын гүйцэтгэлийг үүрэг, хариуцлага 2012-2016 онуудад хэсэгчлэн хэрэгжсэн байна. Гүйцэтгэх захирлын ажлын гүйцэтгэлийг ТӨХ-ны 2010 оны 4 сарын 1-ний 166 дугаар тогтоолоор баталсан “Захирал, гүйцэтгэх захиралтай гэрээ байгуулах, тэнцвэржүүлсэн үнэлгээний аргаар дүгнэх, урамшуулал олгох журам”-ын дагуу ТУЗ дүгнэж ТӨХ түүнийг нь батладаг. Энэ журмыг ТУЗ мөрдөж байгаа ч үнэлгээнд бодитоор хандаж буй байдал учир дутагдалтай байна. Учир нь гүйцэтгэх захирлын гүйцэтгэлийн үнэлгээний төслийг түүний удирдлагад ажилладаг алба, хэлтэс боловсруулж төслийг ТУЗ-д оруулдаг механизм ажиллаж байна. ТУЗ ингэж орж ирсэн төслийг хэлэлцэж үнэлгээг батлагаажуулаад ТӨХ-нд хүргүүлдэг. ТУЗ-д энэ асуудлыг хэлэлцэх үед гишүүдэд үнэлгээ өгөхөд шаардагдах тоо баримт, мэдээлэл тэр бүр хүргэгддэггүй. ТУЗ уг асуудлыг ор нэр төдий хэлэлцээд ТӨХ-нд явуулдаг байдал байсаар иржээ. Энэ нь ТУЗ-ийн гүйцэтгэх удирдлагын гүйцэтгэл, цалин, урамшууллыг батлах эцсийн хариуцлага зохицуулагч

байгууллагад байгаад оршиж байна гэж үзэж болно.

ТУЗ-ийн төлөвлөгөө, өөрийн үнэлгээ. ТУЗ нь үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй байж, жил бүр үйл ажиллагаагаа өөрөө болон хөндлөнгөөс үнэлүүлдэг байх, ТУЗ-ийн гишүүн бүр өөрийн ажлаа үнэлж хөндлөнгийн аудитад танилцуулдаг байх нь сайн туршлага юм.

Зураг 30. ТУЗ-ийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн үнэлгээ



2012 оны үед судалгаанд хамрагдсан компаниудын 40 хувь нь ТУЗ-ийн төлөвлөгөөтэй байсан ч уг төлөвлөгөөнд тусгаснаар хуралдаж, төлөвлөсөн асуудлаа хэлэлцэх нь хангалтгүй байв. Харин 2013, 2014 онуудаас хэлэлцэх зайлшгүй шаардлагатай асуудлуудыг төлөвлөгөөндөө нэмж тусгах болсон байна. 2015, 2016 онуудад ТУЗ-ийн төлөвлөгөөг шинэ ТУЗ байгуулагдахаас өмнө буюу санхүүгийн жил дуусахаас өмнө хэлэлцсэн тохиолдол 2 компанид гарсан. Эдгээр он жилүүдэд ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг нэг ч удаа төлөвлөөгүй нэг компани байна. Энэ бүгдээс ТУЗ ажлаа төлөвлөж, хэлэлцэх асуудлын хүрээгээ гаргах байдал сайжирч байгаа гэж үзэхээр байна. Харин ТУЗ үйл ажиллагааны тайлан гаргаж, ХЭХ-д танилцуулахаас өөрөөр ТУЗ үйл ажиллагаагаа өөрөө болон хөндлөнгийн этгээдээр үнэлүүлэх, ТУЗ-ийн гишүүн бүр мөн өөрийн ажлыг үнэлэх, бусдаар үнэлүүлэх байдал огт байхгүй байна.

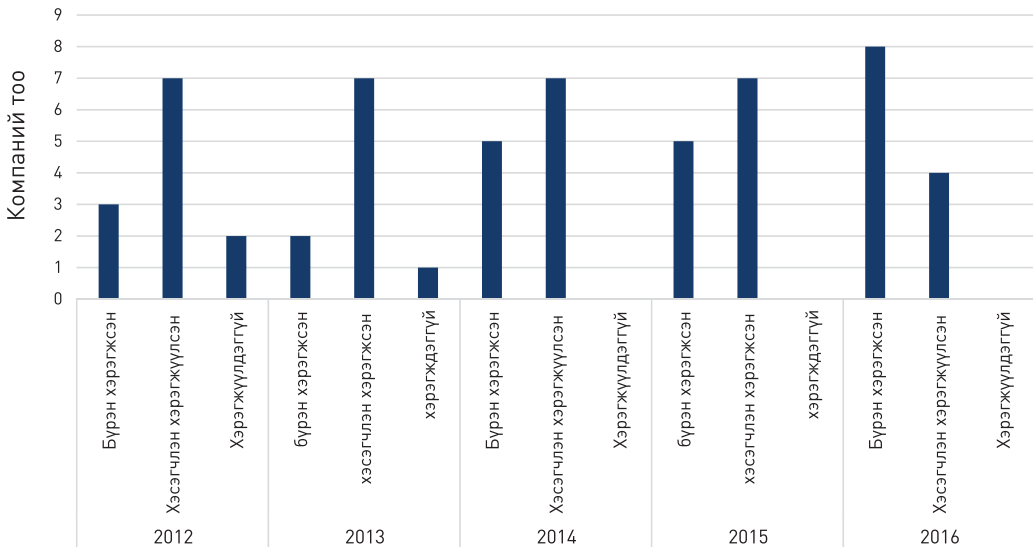
Дээр дурьдсанаас дүгнэн үзэхэд ТУЗ-ийн үйл ажиллагаа 2012 онтой харьцуулахад жил ирэх тусам алгуур сайжирч, ТУЗ-ийн үүрэг, хариуцлагын хэрэгжилтийн индекс дунджаар 55 хувьд хүрсэн байна. Энэ нь төрийн өмчтэй, том, зах зээлд их үүрэгтэй оролцож буй компаниудын хувьд хангалттай сайн үзүүлэлт биш юм.

4.3.5 Оролцогч талуудын эрхийг хүлээн зөвшөөрөх зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ

Төрийн өмчит компаниуд нь бусад аж ахуй нэгжийн адил оролцогч талуудын өмнө үүрэг хүлээж оролцогч талуудын эрхийг хүлээн зөвшөөрч ажиллах, тэдний өмнө нээлттэй ил тод байдлыг хангаж ажиллахыг зорих нь чухал байдаг.

Судалгаанд хамрагдсан компаниудын хувьд оролцогч талуудтай харилцан, тэдний эрхийг хүлээн зөвшөөрөх байдал жилээс жилд нэмэгдэж, компанийг тогтвортой хөгжүүлэх, байгаль, нийгэмдээ ээлтэй байх зарчмыг бодлогын бичиг баримтад тусгах тал дээр анхаарч байгаа нь судалгаа хийх явцад ажиглагдсан болно. Судалгааны үр дүнгээс харвал судалгаанд хамрагдсан компаниудын 80 орчим хувь нь оролцогч талуудын өмнө хүлээх үүргээ хүлээн зөвшөөрч ажиллаж байна.

Зураг 31. Оролцогч талуудын эрхийг хүлээн зөвшөөрөх зарчмын хэрэгжилт

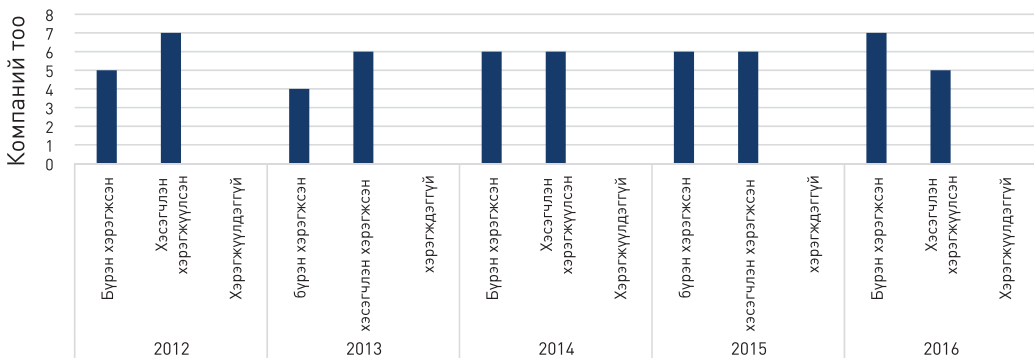


Мөн компаниудын бизнес төлөвлөгөө, жилийн эцсийн тайлан, үйл ажиллагааны зарим тайланд энэ талаарх ойлголтыг тусгасан, хэрэгжүүлсэн үр дүнг тайлагнасан нь компаниуд оролцогч талын эрхийг хангахыг эрмэлзэх болсон байна гэх дүгнэлтэнд хүргэсэн болно.

Ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалж буй байдал. Компаний гол нөөц болсон ажиллах хүчинтэй 2 талын эрх, үүргийг хангах гэрээ байгуулахаас гадна түүнийг хэрэгжүүлэх үүрэг, гүйцэтгэлийг үнэлэх, урамшуулах шалгуур үзүүлэлтийг тогтоож, тэдгээрийг хангаж ажиллах нь компанийн оролцогч талын өмнө хүлээсэн нэг чухал үүрэг байдаг. Судалгаанд хамрагдсан

компаниудын оролцогч талуудын нэг болох ажиллагчидтайгаа хөдөлмөрийн гэрээ байгуулан түүний хэрэгжилтийг үнэлэх замаар үр бүтээлтэй ажиллаж байгаа эсэхийг тодруулахад судалгаанд хамрагдсан бүх компаниуд хөдөлмөрийн гэрээг хуулийн дагуу байгуулан ажиллаж байгаа боловч түүний гүйцэтгэлийг үнэлэх системийг нэвтрүүлээгүй гүйцэтгэлд суурилсан оновчтой урамшууллын систем бараг байдаггүй гэж үзэхээр байна. Энэ үзүүлэлтийн тоон үнэлгээ 50 хувь байгаа нь үүнийг нотолно.

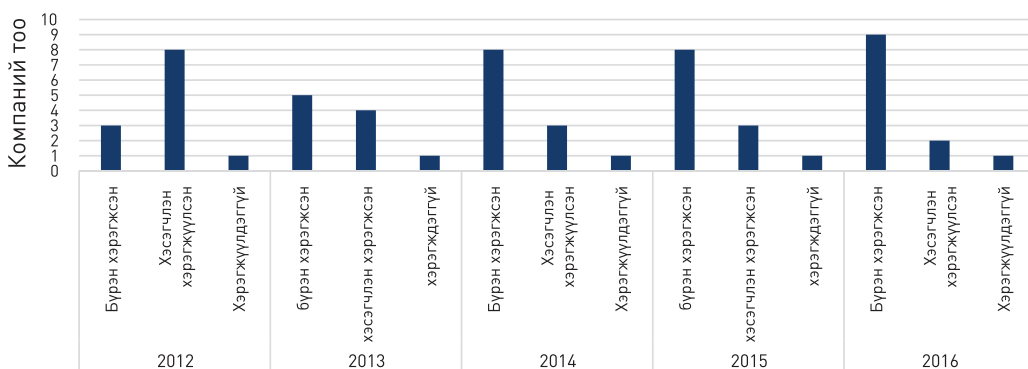
Зураг 32. Ажиллагчдын эрх ашгийг хамгаалж буй байдал



Цаашид гүйцэтгэл болон урамшууллын системийг оновчтой хэрэгжүүлэх замаар компаний гол оролцогчын эрхийг хангах талд анхаарч ажиллах нь чухал байна. Мөн ихэнхи компаниудад төлөвлөгөөний зорилтот түвшингөөр гүйцэтгэлийг үнэлж, урамшуулал олгож байгаа нь орчин үед компанийн гүйцэтгэлийг үнэлж буй санхүүгийн бус үр дүнгийн асуудлыг авч үзэхгүй байгаа нь учир дутагдалтай юм.

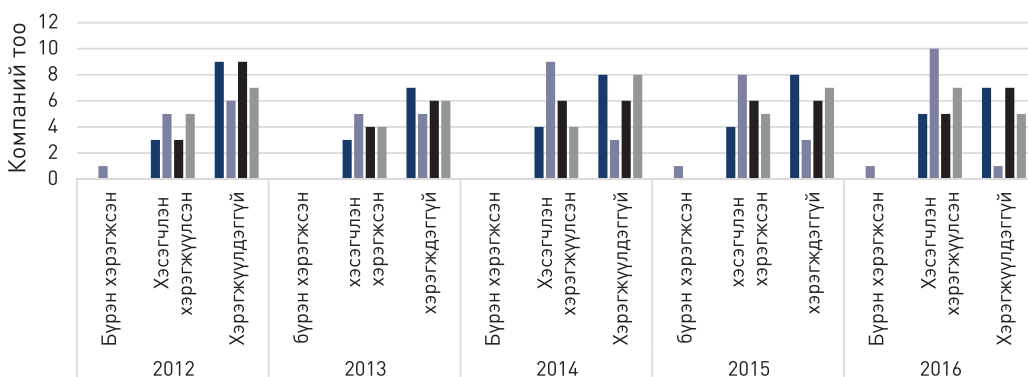
Ил тод, нээлттэй байдал. Судалгаанд хамрагдсан компаниудаас компанийн мэдээлэл болон санхүүгийн тайлантай хөрөнгө оруулагчид бусад сонирхогч талууд шаардлагатай үедээ танилцах боломжоор хангасан эсэхийг тодруулж үзэхэд нийт компанийн 75 хувьд нь бүрэн хэрэгжсэн байна. Сүүлийн жилүүдэд компаниуд өөрийн үйл ажиллагаа, санхүүгийн үр дүнтэй холбоотой мэдээллийг веб сайтаар болон шилэн дансаар тайлагнах болсонтой холбоотойгоор энэ үзүүлэлт жил ирэх бүр сайжирч байна.

Зураг 33. Ил тод, нээлттэй байдлын хэрэгжилт



Компани оролцогч талуудтайгаа хэрхэн харилцаж байгаа тухайгаа нийтэд тайлагнаж ажиллах зөвлөмжийг гаргах нь чухал юм. Энэхүү үзүүлэлт дээр компаниуд ямар арга хэмжээ авч, ямар бодол санаатай үйл ажиллагаа явуулж байгааг тодруулах зорилгоор оролцогч талуудад зориулсан тайлан бэлтгэж олон нийтэд хүртээж байна уу гэдгийг тодруулахад оролцогч талуудын төлөөллийн 70% нь хэрэгжүүлдэггүй, 30 хувь нь хэрэгжүүлдэг байна. Төрийн өмчит компаниудын хувьд оролцогч талуудтай хэрхэн харилцаж байгаа тухайгаа нийтэд тайлан гаргах нь тухайн компаний удирдлага, үйл ажиллагааны талаар бусдад ойлголт өгөх, компанийг нийтэд сурталчилахад ихээхэн дөхөм болох юм. Компаниудын ТУЗ нь оролцогч талуудыг хооронд нь идэвхитэй холбох гүүр нь болж хамтын ажиллагааг хангаж байна уу гэдгийг судлан үзэхэд ихэнхи компаниудад хэсэгчлэн хэрэгжсэн байдал ажиглагдаж байна.

Зураг 34. Оролцогч талын нээлттэй байдал

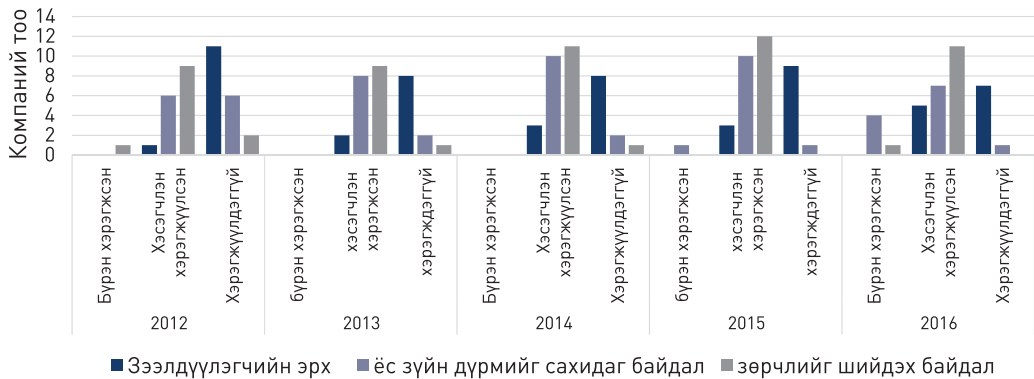


■ Оролцогч талын тайлан ■ Хоорондын идэвхитэй харилцаа ■ Бодлогын ил тод байдал ■ Бодлогын баримт бичигтэй

ТӨХК-иудад оролцогч талуудын эрхийг хүлээн зөвшөөрч байгаа эсэх болон цаашид тэдэнтэй хэрхэн харилцах талаар баримтлах бодлого, түүнийгээ ил тод мэдээлэх байдал хангалтгүй байна. Мөн оролцогч талуудтай хэрхэн харилцсан талаарх тайлан байхгүй байгааг цаашид анхаарч үзэх нь чухал юм.

Оролцогч талуудын бусад эрхийг хангасан байдал. Компаний тухай хуульд зээлдүүлэгчийн эрх, ёс зүйн дүрэм, аливаа компани дээр харилцагч талуудтай гарсан маргааныг шийдвэрлэх асуудалд компанийн удирдлага болон холбогдох нэгжүүд анхаарч ажиллах ёстойг заасан байдаг. Олон улсын жишиг, туршлагаас үзэхэд Европын холбооны гишүүн орнуудын хувьд, төрийн дэмжлэгийн талаарх Нийгэм/Нэгдлийн тухай хуулиар Засгийн газар ТӨҮГ-ын алдагдалд татаас өгөхөөс нь сэрэмжүүлдэг ба ингэснээр Засгийн газрын зүгээс ТӨҮГ-ыг дампуурахад нь хөндлөнгөөс оролцохгүй байх итгэл найдварыг бэхжүүлдэг байна. Мөн Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллагын гишүүн зарим орнуудад ТӨҮГ-ын зээлдүүлэгчдийн өмнө хүлээх үүргийг нарийн тодорхойлсон байна³.

Зураг 35. Оролцогч талуудын буюу эрх хангагдсан байдал



Компаниудын бодлогын баримт бичигт зээлдүүлэгчийн эрхийг тусгасан зүйл заалт бараг хэрэгждэггүй, аж ахуйн харилцааны талаар гарсан маргааныг шийдвэрлэх талаар бодлогын баримт бичгүүдэд тусгасан байсан ч түүний зохицуулалтыг хангалттай түвшинд хэрэгжүүлж чадахгүй байгааг судалгааны үр дүн илтгэж байна. Мөн компанийн ёс зүйн дүрэм боловсруулж хэрэгжүүлэх ажил бүрэн хэрэгждэггүй байна.

3 ЭЗХАХБ- Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын компанийн засаглал, 2003 он

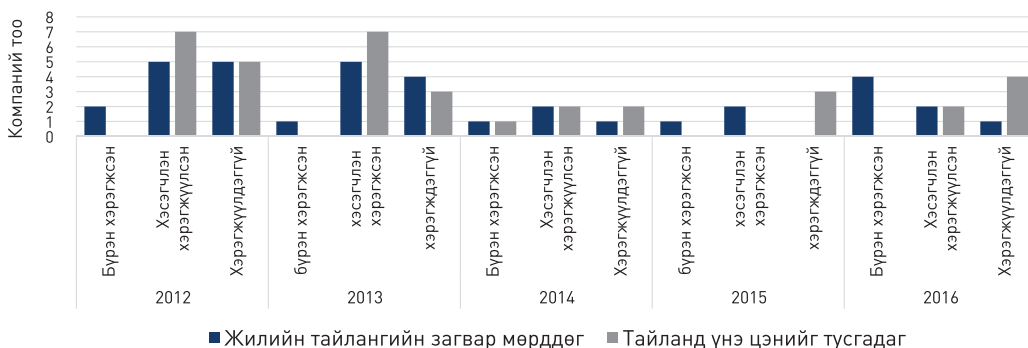
4.3.6. Ил тод байдал, тайлагналын зарчмын хэрэгжилтийн үнэлгээ

Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн хувьд улс төрийн хяналт хангалттай зайнд байгааг харуулах, зорилгоо олон нийтэд тод байлгах үүднээс үйл ажиллагаа нь ил тод болон нээлттэй байх нь бусад компаниудтай харьцуулахад илүү чухал байдаг. Олон улсын туршлагаас үзэхэд энэ нь зөвхөн мэдээллийн нээлттэй байдлаас хамаараад зогсохгүй баримтын чанар, цагаа олсон байдал болон түүний ач холбогдлоос мөн шалтгаална гэж үздэг.

Монгол улсын хувьд компанийн мэдээллийн нээлттэй байдлыг хангах асуудлыг Компаний тухай хууль, Хөрөнгийн биржийн бүртгэлийн журам, Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль, Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль, НББ-ийн нийтээр хүлээн зөвшөөрдөгдсөн зарчмуудад тусгасан байдаг. Төрийн өмчит компаниудын хувьд Шилэн дансны хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш санхүүгийн үр дүнгийн талаарх үйл ажиллагааг нээлттэй мэдээлж эхэлсэн нь сайшаалтай боловч үйл ажиллагааны бусад тал, дотоод үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийн нээлттэй ил тод байдлыг хангаж ажиллах нь хангалтгүй байгаа нийтлэг дүр зураг ажиглагдсан юм.

Жилийн тайлангийн хэрэгжилт. Төрийн өмчит компаниудын хувьд жилийн бизнес төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг ТУЗ болон холбогдох удирдах байгууллагад танилцуулж байгаа боловч жилийн тайланг тусгайлан боловсруулж тайлагнах харилцаа хэсэгчлэн хэрэгжиж иржээ. Энэхүү тайланг тогмол гаргаж байгаа 3 компани байсан нь үүний нотолгоо юм.

Зураг 36. Жилийн тайлангийн хэрэгжилт

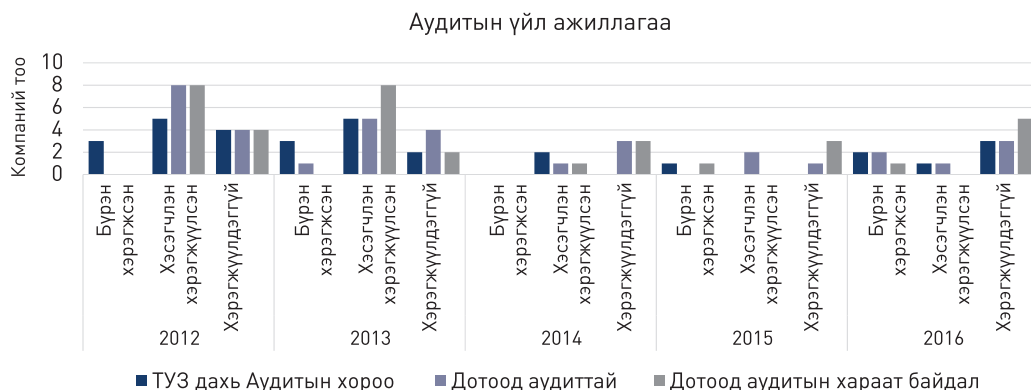


Тайлан нь компанийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг агуулах нь чухал хэдий ч олонх компаниуд санхүүгийн болон төлөвлөгөөний гүйцэтгэлийн тайланг гаргаж ашиглаж байгаа нь дэлхий нийтийн стандартаас доогуур байгааг илтгэж байна. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын хувьд жилийн нэгдсэн тайланг компанийн үндсэн үйл ажиллагаа болон хөгжлийн талаарх тодорхой ойлголтыг олон нийтэд хүргэх, улмаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн

сонирхол татсан хэлэцүүлгийн сэдвийн түвшинд боловсруулдаг нь авууштай туршлага юм.

Аудитын үйл ажиллагаа. Компаний тухай хуулиар ТУЗ нь аудитын хороотой байх бөгөөд энэхүү хороо нь компанийн үйл ажиллагаанд хувьцаа эзэмшигчийн эрхийн төлөөлсөн хяналтыг хийх ёстой юм. ТӨХК-уудын хувьд ТУЗ дахь аудитын хороог бүгд байгуулан ажиллаж байгаа боловч идэвхитэй үйл ажиллагааг хангаж ажиллаж чадахгүй, үндсэндээ хяналтын үйл ажиллагаа сул байдаг нь харгадлаа.

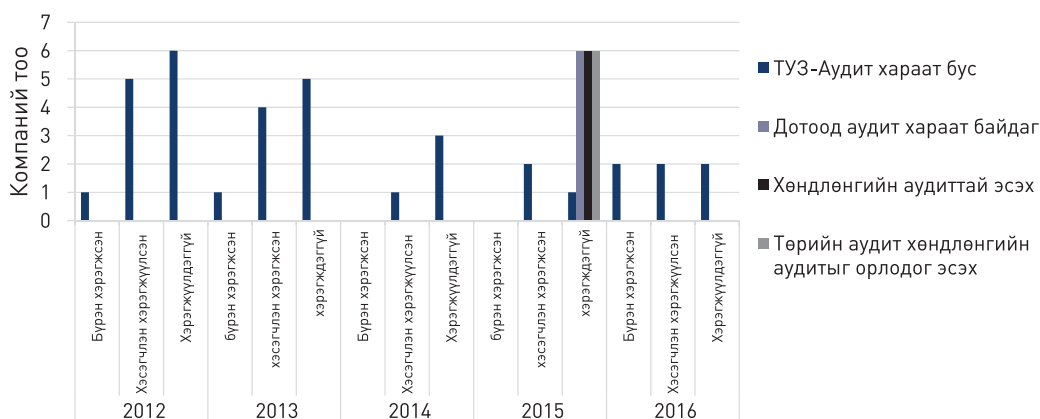
Зураг 37. Аудитын үйл ажиллагаа



Мөн компаниуд гүйцэтгэх удирдлагын дор дотоод аудитыг байгуулан ажиллаж байгаа нь сайн туршлага биш бөгөөд тэдгээр хороод ТУЗ-д бус гүйцэтгэх удирдлагад тайлагнах байдлаар ажиллаж байгаа нь үндсэн зорилгоос хазайж байгааг илтгэж байна.

ТУЗ-ийн аудитын хорооны хараат бус байдал. Компаний тухай хуулийн 81 дүгээр зүйлд ТУЗ-ийн аудитын хорооны 2/3 нь хараат бус гишүүд байхаар заасан бөгөөд компаниуд 2012 оноос хойш энэхүү үзүүлэлтийг хангаж ажиллахыг эрмэлзэж байна. Гэхдээ тухайн гишүүд үнэхээр хараат бус гэдгийг нотлох баримт нотолгоо хомс байв.

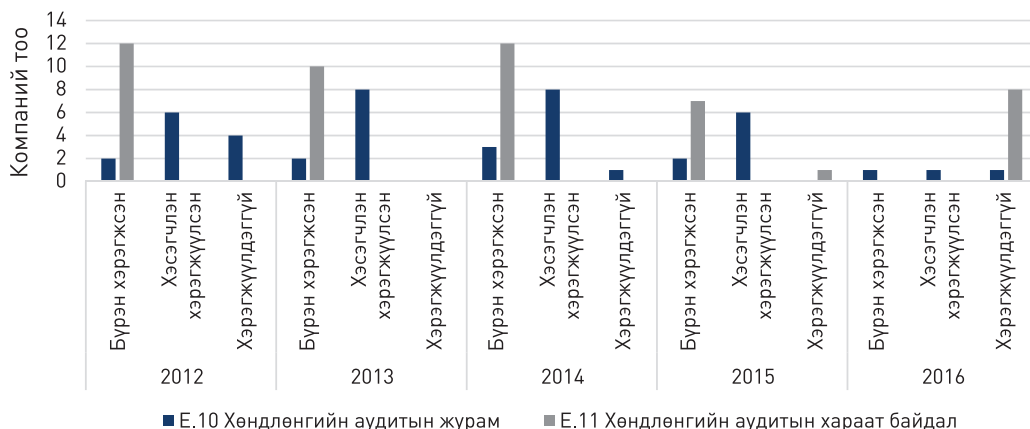
Зураг 38. ТУЗ-ийн аудитын хорооны үйл ажиллагаа



Мөн компаниудад ажиллаж буй дотоод аудитын хараат бус байдал хангалтгүй, хөндлөнгийн аудитын хараат байдлыг хангасан нотолгоо бүрэн хэрэгждэггүй, төрийн адуит нь хөндлөнгийн аудитыг бүрэн орлож буй байдал хангалтгүй байгааг судалгаанд хамрагдсан компаниудын аудитын хорооны үйл ажиллагааны үр дүнгээс харж болохоор байна.

Хөндлөнгийн аудитын үйл ажиллагаа. Төрийн өмчит хувьцаат компанийн хувьд хөндлөнгийн аудитыг өмнө нь төрийн аудитын байгууллага томилон хуваарилж байсныг компанийн тухай хуулиар өөрчлөн ТУЗ-аас сонгон шалгаруулж байгаа. Гэхдээ компаниудад хөндлөнгийн аудитыг томилох тусгай шалгуур, хараат бус байдлыг нотлох баримт байдаггүй байна.

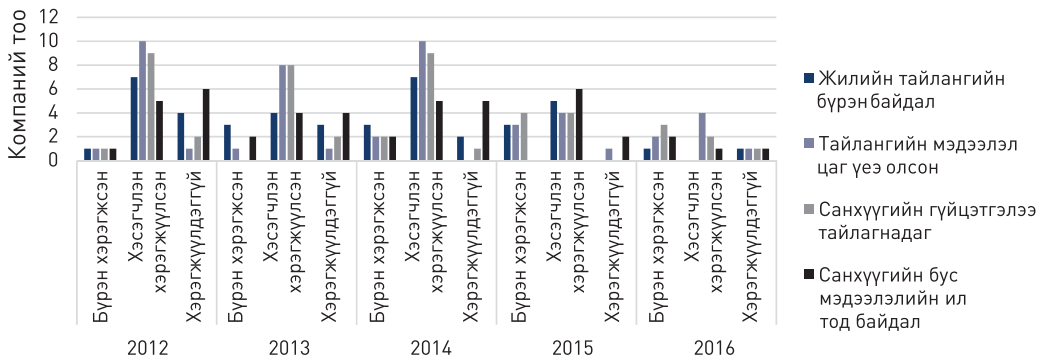
Зураг 39. Хөндлөнгийн аудитын үйл ажиллагаа



Эрх зүйн баримт бичигт хөндлөнгийн аудитыг томилох асуудлыг тусгасан боловч хэрэгжилт хангалтгүй байна.

Жилийн тайлан ба ил тод байдал. Компаниудад жилийн тайлангийн хэрэгжилт сул, зөвхөн санхүүгийн тайлагналыг гол болгодог, цаг үеийн мэдээллийг нийтэд мэдээлэх байдал жил ирэх тусам буурч байгаа дүр зураг харагдаж байна.

Зураг 40. Жилийн тайлан ба ил тод байдал



Жилийн эцсийн тайлан дахь ТУЗ-ийн ил тод байдал. Компаниудын үндсэн баримт бичигт ТУЗ-тай холбоотой үйл ажиллагааг тайлагнадаг боловч нийтэд ил тод мэдээлэх байдал нь хангалтгүй, цалин урамшуулал, хурлын ирц, ажлын тайлан зэрэг мэдээллийг нууцад хамруулан хадгалж байгаа нь компаний засаглалын үндсэн зарчимтай зөрчилдөж байна.

Зураг 41. Жилийн эцсийн тайланд ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг ил тод тайлагнасан байдал



Үйл ажиллагааны нээлттэй байдал. Компаний санхүүгийн тайлангаас гадна үйл ажиллагааны тайланг гаргаж хувьцаа эзэмшигчдэд хүргүүлэх ёстой. Төрийн өмчийн компани нь нийтийн өмч гэдэг утгаараа үйл ажиллагааны хувьд нээлттэй ил тод байх нь чухал байдаг. Судалгаанд хамрагдсан төрийн өмчит компаниудын вэб сайтын үйл ажиллагаа хангалтгүй, ХЭ-ийн эрхийн талаарх мэдээлэл хангалтгүй, түүний хэрэгжилт сул, хийгдэж буй аливаа хэлцэл, сонирхолын зөрчлийн талаарх мэдээлэл олдоцгүй байгааг судалгаанаас харж болно.

Зураг 42. Үндсэн үйл ажиллагааны нээлттэй байдал



Цаашид төрийн өмчит компаниудын нээлттэй, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх талаар холбогдох байгууллага, хувьцаа эзэмшигчид, засгийн газраас анхаарч ажиллах нь нэн чухал болохыг судалгааны үр дүн илтгэж байна.

Зураг 43. Үйл ажиллагаатай холбоотой бусад талын нээлттэй байдал



Мөн олон улсын туршлагаас үзэхэд олон нийтэд нээлттэй мэдээлэл өгөхийн тулд төрийн өмчийн хэмжээ, хөгжил болон үйл ажиллагааны талаарх чухал ач холбогдол бүхий мэдээллийг агуулсан веб сайтын ажиллагааг өндөр түвшинд ашигладаг байна. Мөн зарим оронд төрийн өмчит компанийн олон нийтийн өмнө хүлээх хариуцлагын талаар нэгдсэн бодлоготой байдаг бөгөөд компани болон охин компанитай холбоотой мэдээллийг нээлттэй байлгахыг шаардахын зэрэгцээ мэдээллийн нууцлалтай холбоотой нөхцөл, баталгаа бараг өгдөггүй байна. Цаашид ТӨХК-ийн үйл ажиллагаанд мэдээллийн нээлттэй, ил тод байдлыг сайжруулахад онцгой анхаарах хэрэгцээ шаардлага байна.

Төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглалын үнэлгээний үр дүнг бүхэлд нь дүгнэн үзэхэд төрийн өмчит компаниудад компанийн засаглал 2012 оноос алгуур дээшилж үнэлгээний ерөнхий дундаж индекс 54 хувьд хүрсэн хэдий ч энэ үзүүлэлт зах зээлд төдийгүй эдийн засагт чухал үүрэг гүйцэтгэж буй том компаниудын хувьд хангалттай үнэлгээ биш гэж үзлээ. Энэ нь төрийн өмчлөгч, зохицуулагч байгууллагуудын бодлогын зорилт, тэдгээрийн өмчлөлийн болон захиргааны үүрэг хариуцлагын зааг ялгаа тодорхой биш, түүнийг эрх зүйн баримт бичгүүдэд тусгаагүй, ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бие даасан байдал хангагдаагүй, ТУЗ-ийн эрх хэмжээ дутагдах, үйл ажиллагааг нь дүрэм журмаар нарийн зохицуулаагүй, аудитын үүрэг сул зэрэг нөхцөл байдлуудаас үүдсэн байх талтай юм.

4.4. Хувьсагчийн шинжилгээний үр дүн

4.4.1. Төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглал аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээнд нөлөөлөх нь

Монгол улсын төсөвт төрийн өмчит компаниас төвлөрүүлж буй аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ нь компанийн засаглалаас хамаарна гэсэн таамаглалыг шалгахыг зорьсон. Уг судалгаанд үл хамаарах хувьсагчийг компанийн засаглал, хамаарах хувьсагчийг төрийн өмчит компанийн төсөвт төвлөрүүлсэн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараар авсан болохыг гуравдугаар бүлгийн нэгдүгээр зүйлд дурьдсан билээ.

Үл хамаарах хувьсагчийг компанийн засаглалыг 6 багц бүхий 100 асуултын дагуу хөндлөнгийн үнэлгээ хийж гаргасан индексээр (хувиар илэрхийлэгдэж буй тоо) хэмжинэ. Хамаарах хувьсагчийг судалгаанд хамрагдсан хувьцаат компаниудын улсын төсөвт төвлөрүүлсэн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын дүнгээр авсан.

Хүснэгт 9. Хувьсагч, хувьсагчийн тайлбар

Хувьсагч	Хэмжих хувьсагч	Судлах арга
IndepVar: Компаний засаглал	Засаглалын индекс (хувь)	Хөндлөнгийн үнэлгээ хийх (2012-2016 онууд)
DepVar: Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар	ААНОАТ (нэгж)	2012-2016 онуудад улсын төсөвт төвлөрүүлсэн татварын хэмжээ

Таамаглалыг 2012-2016 онуудад шалгах учир нь 2011 онд Компаний тухай хууль шинэчлэн батлагдаж, түүнд компаний засаглалын гол үзэл баримтлал, эрх зүйн зохицуулалт тусгагдсан тул 2012 оноос хойшхи онуудыг сонгож авсан болно.

Төрийн өмчит компаний ажахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээг 2012 оноос 2016 онуудын 5 жилийн цуваагаар авч үзсэн. Хугацааны цуваанд анализ хийхэд хугацааны цуваа богино учир хандлага, улирал, циклийн нөлөөг тооцоогүй болно. Харин инфляцийн нөлөөг ДНБ-ны дефлятороор тооцсон болно. Судалгааны найдварт шинжийг шалгаж үзэхэд Cronbach's Alpha нь $[\alpha=0.951]$ найдвартай гэж гарсан. Регрессийн шинжилгээний дүнг дараах дэд зүйлүүдэд тусгасан болно.

Компанийн засаглал, ААНОАТ-ын хамаарал: Компанийн засаглалын индекс, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын дефляторын хамаарлыг цаг хугацааны нөлөөнд нь тооцож буй учир энгийн шугаман регресс тооцохгүй ба панел датанд регресс бодох аргаар тооцсон. Дискрептив датаг хавсралтаас харна уу. Панел датанд регресс бодоход Fixed effect model, Random effect model-ийг тооцож Hausman test-ээр шалгахад Fixed effect үнэлэгчийн хувьд нийцтэй гарсан. Fixed effect үнэлэгчээр магадлалын түвшин буюу P хэмжигдэхүүн $P > |t| = 0.005$, нормал тархалттай, санамсаргүй түүвэр тул хазайлт мэдэгдэхгүй үеийн t тестээр тооцоход t утга 3.10 буюу статистик ач холбогдолтой гарсан. Корреляцын коэффициент 0.41, констант утга -17.16 гарсан. Эндээс компанийн засаглалын түвшин (индекс)-ээс аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар хамаарах тэгшитгэл дараах байдалтай болно.

$$\log(\text{Татвар}) = -17.16 + 0.41K3$$

Татвар-Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар,
K3-төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглал.

Өөрөөр хэлбэл төрийн өмчит хувьцаат компанийн засаглал 1 нэгжээр сайжрахад аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ 0,4хувр өснө.

4.4.2. Компанийн засаглалын зарчим (хүчин зүйл)-уудын хэрэгжилт ба ААНОАТ-ын хамаарал

Компанийн засаглалын ерөнхий индексийг илэрхийлэгч 6 бүлэг хүчин зүйлийн хувьд аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварт хамаарал байгаа эсэхийг шалгаж үзсэн.

Компанийн засаглалын ерөнхий индексийг илэрхийлэгч 6 хүчин зүйлээс I1 буюу зохицуулалтын үр ашигтай хүрээ бий болгох, I2 буюу төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлага гэсэн хоёр хүчин зүйлийг тусгайлан авч аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварт нөлөөлж буй эсэхийг шалгаж үзсэн. Мөн панел датанд таамаглал шалгасан. Fixed effect model, Random effect model-ийг тооцож Hausman test –ээр тэг таамаглал Fixed effect үнэлэгчийн хувьд нийцтэй гэж гарсан тул Fixed effect үнэлэгчийн үр дүнг авсан. I1 хувьсагчийн хувьд $P>|t|=0.045$, I2 хувьсагчийн хувьд $P>|t|=0.099$, утга $t_{I1} = 2.12$, $t_{I2} = 1.71$, корреляцийн коэффициент I1 хувьсагчийн хувьд 3.43, I2 хувьсагчийн хувьд 0.61 буюу статистик ач холбогдолтой, констант утга -24.19 байна. Зохицуулалтын үр ашигтэй хүрээ бий болгох, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлага гэсэн хоёр хүчин зүйлээс аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар хамаарах тэгшитгэл дараах байдалтай болно.

$$\log (\text{Татвар}) = -24.77 + 3.43I1 + 0.61I2$$

Татвар-Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар,

I1-Зохицуулалтын үр ашигтай хүрээ бий болгох зарчим,

I2-төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг хариуцлага зарчим.

Өөрөөр хэлбэл, зохицуулалтын үр ашигтай хүрээг бий болгох засаглалын үзүүлэлтийг 1 нэгжээр сайжруулахад аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ 3.4 хувиар, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлагын үзүүлэлтийг 1 нэгжээр дээшлүүлэхэд аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээ 0.6 хувиар өснө.

Ийнхүү энэхүү тайлангийн эхний бүлэгт дэвшүүлсэн үзэл баримтлалын хүрээнд гуравдугаар бүлэгт дэвшүүлсэн таамаглалууд үнэн болон нь тоон шинжилгээний үр дүнгээр батлагдсан гэж үзнэ.

ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Дүгнэлтүүд

- 2016 оны байдлаар улсын төсвийн орлогын албан татварын⁴ 20.5 хувь нь төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараас бүрдсэн байна.
- Регрессийн шинжилгээний үр дүнгээс үзэхэд компанийн засаглал нь аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвартай шууд хамааралтай байна.
- Компанийн засаглалын хүчин зүйлүүдээс аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварт голлон нөлөөлдөг хүчин зүйлс нь зохицуулалтын үр ашигтай хүрээ бүрдүүлэх, мөн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн үүрэг, хариуцлага бөгөөд аж ахуйн нэгжийн орлогын татвартай эерэг хамааралтай байна.

Энэ гурван дүгнэлт нь судалгааны үзэл баримтлал зөв, таамаглалууд үнэн байсныг нотолж байна.

- Компанийн засаглалын ерөнхий түвшин (индекс)-ийн хувьд дүгнэн үзэхэд 2012 онд судалгаанд хамрагдсан компаниудын олонхынх нь засаглалын түвшин дунджаар 38 хувь байсан бол энэ байдал 2014 оноос алгуур дээшилж 2016 онд компаниудын тэн хагасын засаглал нь 54 хувьд хүрч сайжирчээ. Гэвч эдийн засагт чухал байр суурь эзэлдэг, төсвийн орлогод өндөр хувьтай төрийн өмчит компаниудын хувьд засаглалын түвшин 54 хувь байна гэдэг бол чамлахаар үр дүн юм.
- Зохицуулалтын үр ашигтай хүрээ бүрдүүлэх зарчмын хэрэгжилтийн дундаж индекс 2012 оноос алгуур дээшилж 2016 онд 56 хувьд хүрсэн байгаа нь сайжралт ажиглагдаж байгааг харуулж байна. Судалгаанд хамрагдсан компаниудын олонх нь ийм үнэлгээтэй байгаагаас үзэхэд цөөн хэдэн компани эрх зүйн зохицуулалтаа сайжруулж, ихэнх нь нэг түвшинд байна гэж үзэхээр байна.
- Төрийн өмчлөлийн үүрэг зарчмын хэрэгжилтийн хувьд дундаж индекс 2012 онд 46 хувь байсан бол 2015, 2016 онд ихэнх компанийн индекс 52-56 хувь болж өссөн нь энэ зарчмын хэрэгжилт сайжирч байгаа үр дүнг харуулж байна.
- Хувьцаа эзэмшигчдэд тэгш хандах зарчмыг цөөн тооны компани 2013 онд 45 хувийн үнэлгээтэй хэрэгжүүлж байснаа 2016 онд 70 орчим хувьд хүргэж сайн хэрэгжүүлсэн, бусад компаниудын дундаж үнэлгээ мөн жил ирэх тусам дээшилж байгаагаас харахад энэ зарчмын хэрэгжилт сайжирч байна гэж дүгнэхээр байна.

⁴ Энэ хувийг тооцохдоо улсын 2016 оны нэгдсэн төсвийн орлогын албан татварыг тодотголд тусгаснаар авч тооцсон болно. Төрийн өмчит болон төрийн оролцоотой компанийн аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хэмжээг судалгааны аргад тусгасан 12 төрлийн татварын хүрээнд авч үзсэн.

- ТУЗ-ийн үүрэг, хариуцлагын зарчмын хэрэгжилтийн хувьд 2012 онд судалгаанд хамрагдсан компаниудын хувьд тэн хагас нь дунджаар 30 хувийн үнэлгээтэй байсан бол 2016 он гэхэд ихэнх компани 55 орчим хувийн үнэлгээтэй болж сайжирсан байна.

Дээр дурьдсанаас ерөнхийд нь дүгнэж үзэхэд төрийн өмчит хувьцаат компаниудын засаглал 2012 оноос алгуур дээшилж, үнэлгээний ерөнхий дундаж индекс 54 хувьд хүрсэн хэдий ч энэ нь зах зээлд төдийгүй эдийн засагт чухал үүрэг гүйцэтгэж буй том компаниудын хувьд хангалттай үзүүлэлт биш юм. Үүнд төрийн өмчлөгч, зохицуулагч байгууллагуудын бодлогын зорилт тодорхой биш, тэдгээрийн өмчлөлийн болон захиргааны үүрэг хариуцлагын зааг ялгааг тодорхой тогтоож эрх зүйн баримт бичгүүдэд тусгаагүй, ТУЗ-ийн бие даасан байдал бүрэлдэхүүнээсээ эхлээд хангагдаагүй, мөн эрх хэмжээ нь дутмаг, үүрэг, хариуцлага нь бүрэн тодорхой болж зааглагдаагүй, үйл ажиллагааг нь нарийн зохицуулаагүй, дотоод, хөндлөнгийн аудитын үүрэг сул зэрэг нь нөлөөлж байх талтай гэж үзэж байна.

Зөвлөмжүүд

Нэг. Төрийн зүгээс төрийн өмчит хувьцаат компанид өмчлөлийн эрх, үүргийг хэрэгжүүлэхдээ төрийн захиргааны аль байгууллага ямар эрх, үүргийг хэрхэн хэрэгжүүлэхийг илүү нарийн, ойлгомжтой тогтоосон эрх зүйн зохицуулалттай болсноор төрийн захиргааны болон өмчлөлийн эрх, үүргүүд заагтай болж компанитай харилцах харилцаа илүү тодорхой болох нөхцөл бүрдэнэ гэж үзнэ.

Хоёр. Компанийн зорилго, стратегийг өмчлөгч, зохицуулагч байгууллагууд тодорхойлж байгааг анхаарах ёстой. Төрийн дэвшүүлсэн зорилго тодорхой байж, түүнийг хэрэгжүүлэх стратегийн зорилго, зорилтуудыг тодорхойлох, хангаж ажиллах бүрэн эрхийг хуулийн дагуу ТУЗ-д олгосноор ТУЗ нь ХЭХ-ын өмнө хариуцлага хүлээдэг, Гүйцэтгэх удирдлага нь ТУЗ-ийн өмнө хариуцлага хүлээдэг засаглалын гол зарчим үйлчилнэ гэж үзэж байна.

Дурьдсан санаа, зөвлөмжүүд нь төрийн өмчит компанид өмчлөлийн эрх, үүргийг олон байгууллага хэрэгжүүлж буй өнөөгийн нөхцөлд үүсэх ерөнхий чиг үүргийн ба чиглэлийн яамд, тохируулагч байгууллагын зорилго, эрх, үүргийн ойлгомжгүй, давхцсан байдлыг арилгах, улмаар компанийн үйл ажиллагаанд тогтоосон эрх хэмжээгээрээ оролцох нөхцлийг бүрдүүлэх болно.

Гурав. Ер нь төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой үйлдвэрийн газруудын өмчлөлийн эрх, үүргийг хэрэгжүүлэх дэлхийн нийтийн хандлага нь өмчлөгч байгууллагын тоо цөөн, нэг эсвэл хоёр байгууллага байх чиглэлд шилжиж байгаа нь олон өмчлөгчийн ойлгомжгүй байдлаас гаргаж, илүү төвлөрсөн, хариуцлагад тулгуурласан бүтцийг буй болгоход чиглэж байгаа нь харагдаж байна. Мөн төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын нийт эдийн засагт

бий болгох нэмүү өртөгт илүүтэй анхаарах цаг болсныг тэмдэглэж байна.

Дөрөв. Компанийн тухай хууль, Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанид төрийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх журамд заасан хувьцаа эзэмшигчийн эрх, үүрэг, хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын бүрэн эрх, төрийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг зохицуулсан заалтуудыг компанийн дүрэмд тусгах шаардлагатай байна. Компанийн дүрэмд хувьцаа эзэмшигчийн эрх, үүргийг тусгахдаа төрийн өмчлөлийг хэрэгжүүлж буй байгууллага нэг бүрээр эрх, үүргийг нарийн тодорхой тусгах нь илүү үр дүнтэй байж болох талтай.

Дээр дурьдсанаас гадна зөвлөмжийн чанартай дараах санаа, зохицуулалтууд ач холбогдолтой хэмээн үзэж байна.

2011 оноос хойш төрийн өмчийн компаниудад засаглалын үндсэн тогтолцоо, бүтэц бий болж компанийн засаглалын суурь үндсэндээ тавигдсан байна. Одоо энэхүү бүтцийг ажиллуулах зөв механизм, хяналт мониторинг шаардагдаж байна.

Төрийн өмчит компанийн ТУЗ-ийн чадварлаг, үндсэн болон хараат бус гишүүдийг нэр дэвшүүлэх, сонгох, эргүүлэн татах хуулийн, эсвэл дүрмийн зохицуулалт шаардагдаж байна.

Компанийн стратегийн төлөвлөгөөг боловсруулах үйл явцыг тусгай журмаар зохицуулж, түүнд ТУЗ-ийн оролцоо, үүрэг, хариуцлагыг дээшлүүлэх шаардлагатай байна.

ТУЗ гаргасан бодлого, шийдвэрийнхээ бодит хэрэгжилтийг хангуулах мониторингийн үүргээ огт хэрэгжүүлэхгүй байгаа тул ТУЗ-ийн үйл ажиллагааны журамд үүнийг тусгаж, ТУЗ-ийн үйл ажиллагааг үнэлдэг болох шаардлага хэвээр байна.

ТУЗ-ийн бүрэн эрхийн хугацаанд төрийн төлөөлөл хэрэгжүүлж буй гишүүдийн бүрэлдэхүүнд олон удаа өөрчлөлт оруулж байгаа нь нэг талаас хууль зөрчиж, нөгөө талаас ТУЗ-ийг тогтворгүй байдалд хүргэж байна. 2012 оноос өмнө ТУЗ-ийн гишүүдийн 60% нь хоёроос гурван жил улиран ажиллаж байсан нь ТУЗ-ийн ажилд гишүүдийн оролцоо нэмэгдэж хэлэлцэх асуудалд хандах хандлагад эерэг нөлөөлж байсныг харгалзууштай. Тиймээс ТУЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бодлогын залгамжийг хадгалахад анхаарах цаг болжээ.

Томоохон хэлцлүүдийн үнийн дүнг нийтэд нээлттэй болгох, Шилэн дансны хуулийн хэрэгжилтийг хангуулах талд ч анхаарал татсан асуудлууд бий. Томоохон хэлцлүүдийг улс төрөөс ангид байлгаж, шуурхай шийдээгүйгээс бизнесийн хэвийн үйл ажиллагаа алдагдаж байгааг бид мэдэж байгаа билээ. Шилэн дансны хэрэгжилтийг хангуулах чиглэлд төрийн захиргааны төв байгууллага (Сангийн яам, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар) – уудын идэвхитэй үйл ажиллагаа үгүйлэгдэж байна.

Компаниуд тухайн тайлангийн хугацаанд ТУЗ-ийн гишүүд болон түүнтэй

нэгдмэл сонирхолтой этгээдтэй хийсэн гэрээ хэлэлцээрийн нэр, хэлцлийн болон хэлцэл хийсэн этгээдийн нэр, үнийн дүн зэргийг хагас болон бүтэн жилийн тайландаа тусган нийтэд мэдээлж байх нь чухал юм. Ингэснээрээ эрх бүхий албан тушаалтнуудаас өөрийн эрх мэдлийг зохисгүй ашиглан компанийг хохироох явдлыг арилгахад том алхам болох билээ.

Төрийн өмчит хувьцаат компанийн гүйцэтгэх удирдлага, ТУЗ-өөс өөрийн гишүүд болон бусад удирдлагад олгож буй цалин, урамшууллыг тайлан балансандаа тусган нийтэд заавал мэдээлж байх ёстой. Ялангуяа ТУЗ-ийн гишүүд, Гүйцэтгэх удирдлагын цалин, урамшуулал нийтэд ил тод, нээлттэй байвал зохих мэдээллийн нэг чухал хэсэг нь юм.

Компани ТУЗ-ийн гишүүдэд тавих шаардлагыг өөрийн компанийхаа онцлог шаардлагатай уялдуулан дүрмээрээ тогтоож өгөх нь тохиолдлын этгээд ТУЗ-ийн гишүүн болох замыг хаасан чухал алхам болно. Энэхүү тогтоосон шаардлагыг үндэслэн нэр дэвшүүлэх хороо шаардлагатай хүмүүсийг олж санал болгох бололцоотой юм.

Төрийн өмчит хувьцаат компанийн хувьд ТУЗ-ийн гишүүдийн хувьцаа эзэмшлийн мэдээллийг нээлттэй болгох, энэ талаар ТУЗ-ийн ажиллах журам болон дүрэмдээ заалт оруулах нь компанийн үйл ажиллагааны нээлттэй, ил тод байдлыг дээшлүүлэхэд тустай байх болно.

Гүйцэтгэх захирлыг өмчлөгч байгууллагатай зөвшилцсөний үндсэн дээр томилох эрхийг ТУЗ-д олгож болох юм.

Гүйцэтгэх захирлын гүйцэтгэлийг үнэлж, цалин урамшууллыг тогтоох эрх ТУЗ-д байгаа боловч гүйцэтгэлийг тооцох үйл явцад ТУЗ-ийн үүрэг, оролцоог хумих оролдлого, хандлагыг хязгаарласан зохицуулалтын арга хэрэгсэл үгүйлэгдэж байна.

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн захиралд олгох цалин, урамшууллын хэмжээг зохицуулагч байгууллагаас тогтоосон хэмжээнд олгож байгааг өөрчилж гүйцэтгэлийг эцэслэн баталж, урамшууллын хэмжээг тухай бүрд нь тогтоож эрхийг ТУЗ-д олгох нь илүү сайн зохицуулалт болох талтай.

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

Нэг. Бодлого эрх зүйн баримт бичиг

Компаний тухай хууль. (2010). Улаанбаатар.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль. (1996).

Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль. (2012).

Төрийн өмчит болон төрийн оролцоотой компанид төрийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх түр журам, Төрийн өмчийн хороо. (2005).

Төрийн өмчит болон тбрийн өмчийн оролцоотой хувьцаат компанийн гүйцэтгэх захиралтай байгуулах, “Хөлсөөр ажиллах гэрээний нийтлэг загвар”, Төрийн өмчийн хороо. (2008).

Төрийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компанийн засаглалын өнөөгийн түвшин (2014). Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Уул уурхайн яам. Улаанбаатар.

Төрийн өмчит эрчим хүчний компаниудын засаглалын үнэлгээ. (2015). Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Эрчим хүчний яам. Улаанбаатар.

Төрийн болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн Өмч хамгаалар байнгын зөвлөлийн үйл ажиллагааны үлгэрчилсэн журам, Төрийн өмчийн хороо. (2009).

Төрийн өмчин оролцоотой компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хараат бус гишүүнийг сонгон шалгаруулж, томилох үлгэрчилсэн журам, Төрийн өмчийн хороо. (2010).

Хоёр. Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, цахим мэдээллийн эх үүсвэр:

Даваадулам, Ц. (2010). Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг. Улаанбаатар.

Жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн эрхийг хамгаалах нь, (2009). Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороо, Азийн хөгжлийн банк. Улаанбаатар.

Компанийн засаглалын үнэлгээний тайлан, (2013). Олон улсын санхүүгийн корпораци, Компанийн засаглалын хөгжлийн төв. Улаанбаатар.

Монголын компанийн засаглалын тойм судалгаа, (2008). АНУ-ын Хөгжлийн агентлаг. Улаанбаатар.

Монголын компанийн засаглалын төрх, хандлага (2012). Удирдлагын академийн судалгаа. Улаанбаатар.

Монгол улсын компанийн засаглалын үндэсний тайлан (жил бүрийн), (2013-2016). Компанийн засаглалын үндэсний зөвлөл. Улаанбаатар.

Монгол улсын 2017 оны төсвийн баримт бичиг. Монгол улсын их хурал.

Төрийн өмчит компанийн засаглалын үнэлгээний хэрэгсэл. (2013). АНУ-ын Олон улсын Хөгжлийн агентлаг. Бизнесийн Санаачилга төсөл. Улаанбаатар.

Стандарт, дүрэм журмын мөрдөлтийн байдалд өгсөн үнэлгээний тайлан (ROSC), (2009). Дэлхийн банк. Улаанбаатар.

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн 2011 оны санхүү, эдийн засгийн үзүүлэлт. (2012). Төрийн өмчийн хорооны тайлан мэдээ. Улаанбаатар.

Төрийн өмчийн хорооны лавлах. (1999). Төрийн өмчийн хороо. Улаанбаатар.

Төрийн өмч тайлан, (2013). Төрийн өмчийн хороо. Улаанбаатар.

Шуурав, Я. (2012). Компанийн засаглалын загварууд. Улаанбаатар.

ЭЗХАХБ. (2005). Орч. Эрдэнэс МГЛ ХХК. Уул уурхайн салбарын институцийг бэхжүүлэх техникийн туслалцааны төсөл. *Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын компанийн засаглал. ЭЗХАХБ-ын орнуудад хийсэн судалгаа.* Улаанбаатар.

ЭЗХАХБ. (2005). Орч. Эрдэнэс МГЛ ХХК. Уул уурхайн салбарын институцийг бэхжүүлэх техникийн туслалцааны төсөл. *Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын компанийн засаглалын ЭЗХАХБ-ын удирдамж.* Улаанбаатар.

Эрх зүйн баримт бичгийн эмхтгэл. (2014). Төрийн өмчийн хороо. Улаанбаатар.

Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972, December). Production, Information Costs, and Economic Organization . *American Economic Review* , pp. 777-795.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: The free press. Wirtz, P. (2005).

Berle, A. A. and Means, G. C. (1932), "The Modern Corporation and Private Property", Macmillan, NY.

Farinha. J (2003), "Corporate Governance: A Survey of The Literature", JEL Classification: G300. Gompers P., J. L. Ishii, and A. Metrick (2003), "Corporate governance and equity prices", *Quarterly Journal of Economics* 118: 107-155.

Himmelberg, C.P., R.G. Hubbard and D. Palia. (1999), "Understanding the determinants of Ownership and the link between Ownership and Performance", *Journal of Financial Economics* 53, 353-384.

Jensen, M.C. and W.H. Meckling. (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics* 3 (4), 305-360.

Jensen M. (1986), "Agency costs of free cash flow, corporate finance, and takeovers", *American Economic Review* 76: 323-329.

Kowalewski . O, Stetsyuk. I. and Talavera. O (2007), "Corporate Governance and Dividend Policy in Poland".



McColgan P., (2001), "Agency theory and corporate governance: a review of the literature from a UK perspective", Department of Accounting & Finance, University of Strathclyde, Glasgow.

<http://shilendans.mn>

<http://mse.mn>

<http://frc.mn>

www.darkhandulaan.mn/

www.erdenestt.mn/

<http://erdpp.energy.mn>

www.baganuurmine.mn/

<http://www.miat.com>

<http://new.telecommon Mongolia.mn>

<http://dshgenergy.mn>

<http://ddp.energy.mn>

ХАВСРАЛТ 1. ДИСКРЕПТИВ СТАТИСТИК

Contains data from C:\Users\Oyun-Erdene\Downloads\data.dta

obs: 60

vars: 12 25 Nov 2017 09:46

size: 4,560

 storage display value

variable name type format label variable label

id	byte	хувь10.0g	id
year	int	хувь10.0g	year
I1	double	хувь10.0g	I1
I2	double	хувь10.0g	I2
I3	double	хувь10.0g	I3
I4	double	хувь10.0g	I4
I5	double	хувь10.0g	I5
I6	double	хувь10.0g	I6
Governlevel	byte	хувь10.0g	Govern level
Total	double	хувь10.0g	Total
tax	double	хувь10.0g	tax
Tax_def	double	хувь10.0g	Tax_def

Sorted by:

Компанийн засаглал ба аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хамаарал

```
Fixed-effects (within) regression      Number of obs   =    38
Group variable: id                   Number of groups =    12

R-sq:                                Obs per group:
  within = 0.2779                    min       =     3
  between = 0.1886                   avg       =    3.2
  overall = 0.2066                   max       =     4

corr(u_i, Xb) = -0.4601                F(1,25)        =    9.62
                                      Prob > F         =    0.0047
```

	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lntax						
Total	.4101125	.1322082	3.10	0.005	.1378246	.6824004
_cons	-17.16491	8.353572	-2.05	0.050	-34.36941	.0395982
sigma_u	2.6293662					
sigma_e	3.3966663					
rho	.37470061	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u_i=0: F(11, 25) = 1.42 Prob > F = 0.2260

```
Random-effects GLS regression      Number of obs   =    38
Group variable: id                 Number of groups =    12

R-sq:                                Obs per group:
  within = 0.2779                    min       =     3
  between = 0.1886                   avg       =    3.2
  overall = 0.2066                   max       =     4

corr(u_i, X) = 0 (assumed)          Wald chi2(1)    =    9.78
                                      Prob > chi2     =    0.0018
```

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
lntax						
Total	.2699394	.0863318	3.13	0.002	.1007321	.4391466
_cons	-8.327951	5.482899	-1.52	0.129	-19.07424	2.418334
sigma_u	1.2100605					
sigma_e	3.3966663					
rho	.11262058	(fraction of variance due to u_i)				

. hausman fixed

	Coefficients			
	(b) fixed	(B) random	(b-B) Difference	sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
Total	.4101125	.2699394	.1401731	.1001291

b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg
 B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg

Test: Ho: difference in coefficients not systematic

```
chi2(1) = (b-B)'[(V_b-V_B)^(-1)](b-B)
         =    1.96
Prob>chi2 =    0.1615
```


ХАВСРАЛТ 2. ТӨРИЙН ӨМЧИТ КОМПАНИЙН ЗАСАГЛАЛЫН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХУУДАС⁵

ДД	Асуулт	Оноо
I. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ҮР АШИГТАЙ ХҮРЭЭГ БИЙ БОЛГОХ НЬ (10%)		
<i>Төрийн өмчит компаниудын хууль эрх зүйн хүрээ нь зах зээлийн өрсөлдөх зарчимд гажуудал гаргахгүй байх үүднээс төрийн өмчит болон хувийн хэвшлийн компаниуд шударга өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлсэн байх ёстой. Энэхүү хүрээ нь ЭЗХАХБ-ын Компанийн засаглалын зарчим дээр тулгуурлан боловсруулагдаж тэдгээр зарчимтай бүрэн нийцэх ёстой.</i>		
1	Бизнесийн орчинд нөлөөлдөг төрийн зохицуулалтын чиг үүргүүд тэр дундаа зах зээлийг зохицуулахтай холбоотой чиг үүргүүд нь төр өмчлөгч болохын хувьд үүсдэг эрх үүргээс зааглагдсан эсэх.	
2	Хууль, эрх зүйн зохицуулалт, Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагаанд компанийг төрийн өмчийн гэдэг утгаар нь бусад компаниас ялгаатай үзэх байдал гардаггүй.	
3	Компанийн үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль зүйн баримт бичгүүд нь зээлдүүлэгчдэд өөрийн эрхийг хамгаалах үүднээс авлагаа нэхэх, энэ талаар нэхэмжлэл гаргах, Тус компанийн дампуурлыг зарлахыг шаардах зэрэг ажиллагаа явуулахад саад болох зохицуулалт байхгүй.	
4	Төрийн өмчит гэдэг утгаар тус компанид төрөөс нийгмийн нийтлэг эрх ашгийн үүднээс өгсөн компанийн арилжааны зорилгод нийцэхээргүй үүрэг, даалгавар байхгүй.	
5	Компанийн дүрэмд төрийн өмчлөлийн хувьцааг төрийг төлөөлж эзэмшигч этгээдийн эрх, үүрэг, түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх асуудал тодорхой тусгагдсан байгаа.	
6	Компанийн дүрэмд төрийн өмчийн компанийн хувьд хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх асуудал тодорхой тусгагдсан байгаа.	
7	Компанийн зорилгыг биелүүлэхэд компанийн хөрөнгө оруулалтын бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага гарсан тохиолдолд ТУЗ хангалттай уян хатан мөн хараат бус байх боломжийг хууль, эрх зүйн орчины хүрээнд бүрдүүлсэн.	
8	Компани санхүүгийн эх үүсвэр татах зорилгоор банк, санхүүгийн байгууллагууд болон бусад төрийн өмчит компаниудтай цэвэр (ямар нэгэн улс төрийн нөлөөнд автаагүй) өрсөлдөөнт арилжааны шалгуураар харилцаа тогтоодог.	
9	Компани зээл болон санхүүгийн бусад үүрэгтээ Засгийн газрын баталгаа гаргуулдаггүй.	

⁵ Эх сурвалж. Компанийн засаглалын үнэлгээний хэрэгсэл. Албан бус орчуулга. [2013]. АНУ-ын Олон улсын Хөгжлийн агентлаг. Бизнесийн Санаачилга төсөл. Улаанбаатар.

II. ЗАСГИЙН ГАЗАР НЬ ТӨРИЙН ӨМЧИТ КОМПАНИЙ ХУВЬЦАА ЭЗЭМШИГЧ (15%)

Төр нь төрийн өмчит компанийн талаар бүрэн мэдээлэлтэй, идэвхтэй хөрөнгө оруулагч нь байж, засаглал нь ил тод, хариуцлагатай, мэргэжлийн түвшинд үр нөлөөтэй ажиллаж байгаа эсэхийг баталгаажуулах ёстой.	
10	Төрийн өмчийн компанийн засаглалд төр ямар оролцоотой байх, компанийн бодлогыг төр хэрхэн мөрдөн сахиулах зэрэг нь компанийн дүрэм, журамд тодорхой тусгагдсан. (Компанийн дүрэм, Ёс зүйн дүрэм г.м).
11	Засгийн газар нь томоохон хувьцаа эзэмшигч хэдий ч компанийн өдөр тутмын үйл ажиллагаанд оролцох эрхгүй, гүйцэтгэх удирдлага компанийхаа өдөр тутмын үйл ажиллагааг бие даан бүрэн хэрэгжүүлдэг.
12	Төр нь төрийн өмчит компани дахь өмчлөлтэйгээ холбоотой тууштай бодлого баримтладаг бөгөөд үүнийгээ тогтвортой хадгалдаг.
13	Гол хувьцаа эзэмшигчийн хувьд төр хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцдог.
14	Төр хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд эзэмшлийнхээ хувь хэмжээгээр саналаа өгдөг.
15	Компанийн засаглалын бодлогод төрийн хувьцаа эзэмшигчийн эрх, үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх журмыг тодорхой заасан байгаа.
16	Компанийн засаглалын бодлого нь хөндлөнгийн аудиторууд болон компанийг хянах үүрэг бүхий Засгийн газрын агентлагуудтай байнгын харилцан хэлэлцэх, зөвлөлдөх боломжийг олгодог.
17	ТУЗ-ийн шийдвэрүүдийг улс төрийн нөлөөнөөс ангид байлгах үүднээс компанийн эсвэл бусад төрийн өмчит компаниудын гүйцэтгэх удирдлага, эсвэл хөндлөнгийн хараат бус мэргэжлийн захирлууд, эсвэл мэргэжлийн ур чадвар бүхий бусад улс төрийн төлөөлөл зэрэг зөвхөн мэргэжлийн өндөр шалгуурыг хангасан хүмүүс ТУЗ-ийн гишүүнээр сонгогддог.
18	Компанийн дүрэмд төрийг төлөөлж өмчлөлийн эрхийг хэрэгжүүлж буй этгээдийн хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцох \төр 100% хувьцааг эзэмшдэг тохиолдолд ХЭХ-ийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх\ журмыг тодорхой заасан байгаа.
19	ТУЗ-ийн гишүүдийн цалин урамшууллын бодлогыг ил тод мэдээлэхэд анхаардаг. Энэ нь чадвартай хүмүүсийн урт хугацааны сонирхлыг төрүүлэх зорилготой.
20	ТУЗ-д чадварлаг, туршлагатай, мэргэшсэн хүмүүсийг татах, тэдгээрийг идэвхжүүлэхийг дэмжсэн засаглалын бодлоготой
21	ТУЗ-ийн төрийг төлөөлсөн гишүүдийн сонирхлын зөрчлийн тухай болон сонирхлын зөрчлийг зохицуулдаг дүрэм журам, арга ажиллагааны талаар олон нийтэд нээлттэй мэдээллэдэг.
22	Бүх ТУЗ-ийн гишүүд дотоод мэдээлэлтэй холбоотой зохицуулалтыг чанд сахин мөрддөг.
23	Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар нь төрийн мэдлийн хувьцааг эзэмшигчийн хувьд компанийн үйл ажиллагаанд зөвхөн өөрийн томилсон төлөөллөөрөө дамжуулан оролцдог.
24	Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар нь компанид төрийг төлөөлж өмчлөлийн эрх хэрэгжүүлж буй тайланг Засгийн газраар дамжуулан, УИХ-д тайлагнадаг. Тайланд яамд, улсын дээд хяналтын байгууллагуудтай харилцах харилцаатай байгааг нарийн зааж өгсөн.



III. БҮХ ХУВЬЦАА ЭЗЭМШИГЧИДТЭЙ ШУДАРГА, ТЭГШ ХАНДАХ (10%)

	<i>Төрийн өмчийн компаниуд ЭЗХАХБ-ын компанийн засаглалын зарчим болох хувьцаа эзэмшигчдэдээ шударга, тэгш хандаж, тэдгээрийг мэдээллээр хангах эрхийг нь бүрдүүлэх үүрэгтэй.</i>	
25	Бүх хувьцаа эзэмшигчдэд компанийн зүгээс шударга тэгш хандах гэсэн бодлогыг баримтлан ажилдаг.	
26	ТУЗ-ийн төрийг төлөөлсөн гишүүд нь тус компанийн болон бусад компани дахь хувьцаа эзэмшлийн мэдээллээ ил тод болгодог.	
27	Төр нь том хувьцаа эзэмшигч гэдэг утгаараа бусад хувьцаа эзэмшигчдээс давуу мэдээлэл компаниас авдаггүй.	
28	Компани хувьцаа эзэмшигчдэд заавал хүргэх болон жилийн тайланд тусган нийтэд мэдээлэх ёстой мэдээллийг цаг тухайд нь ил тод мэдээлэх ажлыг зохион байгуулдаг.	
29	Жижиг болон бусад бүх хувьцаа эзэмшигчид шийдвэрээ үнэн зөв мэдээлэл, тайланд үндэслэн гаргах боломжийг нээж тэднийг шаардлагатай бүхий л мэдээллээр хангадаг.	
30	Компани бүх хувь эзэмшигчидтэйгээ идэвхтэй харилцах, зөвлөлдөх засаглалын бодлого барьдаг.	
31	ТУЗ-ийн гишүүдийг сонгох зэрэг нэн чухал шийдвэр гаргахад жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн оролцоог хангасан засаглалын бодлого явуулдаг.	
32	Томоохон хувьцаа эзэмшигчийн хувьд засгийн газар компанийн ТУЗ-ийн гишүүдийн нэр дэвшүүлэлт болон сонгох асуудалд онцгой байр суурьтай оролцдог.	
33	Төр өөрийн өмчлөлийн эрхээ холбогдох хууль эрхийн зохицуулалт болон компанийн дүрэм журмын дагуу идэвхтэй хэрэгжүүлдэг.	
34	Төр нь хувьцаа эзэмшигчийн хувьд компанитай холбоотой асуудалд зөвхөн өөрийн төлөөлөөр дамжуулан ТУЗ-д хандан зохих журмын дагуу шийдвэр гаргадаг.	

IV. ОРОЛЦОГЧ ТАЛУУДЫН ХАРИЛЦАА (10%)

	<i>Төрийн өмчийн бодлогод компани нь оролцогч талуудын өмнө хүлээсэн үүргээ бүрэн хүлээн зөвшөөрч, хоорондын харилцааны талаарх мэдээллээ тайлагнаж байхыг тусгах нь зүйтэй.</i>	
35	Компанийн засаглалын бодлогод оролцогч талуудын хуулиар олгогдсон болоод хамтын гэрээний дагуух эрх, үүргийг хүлээн зөвшөөрч, хүндэтгэн үздэг.	
36	Оролцогч талуудын нэг чухал тал болох ажиллагчидтайгаа хөдөлмөрийн гэрээ байгуулан ажиллахын зэрэгцээ тэдгээрийн ажлын гүйцэтгэлийг хэмжих системийг голлох ажлын байраар гарган хэрэгжүүлж ажилладаг.	

37	Компанийн үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлантай хөрөнгө оруулагчид бусад сонирхогч талууд шаардлагатай үедээ танилцах бололцоотой.	
38	Компани оролцогч талуудын харилцааны талаарх тайланг тогтмол бэлтгэн гаргадаг.	
39	ТУЗ нь компани болон түүний төрөл бүрийн оролцогч талууд хоорондын идэвхтэй хамтын ажиллагааг хангаж өгдөг.	
40	Аливаа оролцогч талуудтай холбоотой асуудлуудад өөрийн баримтлах бодлогоо ил тод мэдээллэдэг.	
41	Компанид зээлдүүлэгчдийн өмнө хүлээх үүрэг хариуцлагынхаа талаар бодлогын баримт бичигтэй.	
42	Компанийн засаглалын бодлогод төлбөрөө төлүүлэхийн тулд татан буулгах процедурыг шаардах зэрэг үйлдлүүдийг тусгасан зээлдүүлэгчдийн эрх, шаардлагыг хамгаалсан заалтууд байдаг.	
43	Компани харилцагчдынхаа өмнө хүлээсэн үүргээ тодорхойлсон ёс зүйн дүрмийг боловсруулан сахин мөрддөг.	
44	Компанийн өрсөлдөгчид болон оролцогч талууд аливаа зөрчил маргааныг хуулийн дагуу шударгаар шийдүүлэн, хохирлоо үр дүнтэй барагдуулах бүрэн эрхтэй.	

V. ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ТАЙЛАГНАЛ (30%)

Төрийн өмчийн компаниуд ЭЗХАХБ-ын зарчмын ил тод байдал, тайлагналын зарчмыг чанд сахин мөрдөж ажиллана.

45	Компани жилийн тайлан бэлтгэх олон улсын стандарт, зааврыг мөрддөг.	
46	Компанийн жилийн тайланд, санхүүгийн гүйцэтгэл болон компанийн зах зээлийн үнэ цэнийг илүү дэлгэрэнгүй тусгадаг.	
47	ТУЗ аудитын хороотой байна гэж компанийн дүрмээр заасан.	
48	ТУЗ-ийн аудитын хороонд тайлагнадаг дотоод аудитын хэлтэстэй.	
49	Дотоод аудитын хэлтэс нь компанид зөвлөх үйлчилгээ үзүүлдэг эсвэл бусад хяналтын түвшний хэлтсүүдээс хараат бус статустай байдаг.	
50	ТУЗ-ийн аудитын хорооны гишүүдийн ихэнхи нь ТУЗ-ийн хараат бус гишүүн байдаг.	
51	Дотоод аудиторын үйл ажиллагаа эрхэлдэг этгээд нь эрсдэлийн менежмент болон дотоод үйл ажиллагааны хяналтыг хараат бусаар үнэлдэг.	
52	Жил бүр дотоод хяналт/аудитаас гадна хөндлөнгийн аудитаар гүйцэтгэлийн аудитыг хийлгэдэг.	
53	Төрийн тусгай аудитын хяналт нь хараат бус хөндлөнгийн аудитыг орлож чаддаг.	



54	Хөндлөнгийн аудитыг сонгох нарийн дүрэм журам боловсруулан, үйл ажиллагаандаа мөрддөг.	
55	Хөндлөнгийн аудитор нь тус компанитай аудит хийхээс өөрөөр аливаа төрлийн холбоогүй.	
56	Санхүүгийн болон санхүүгийн бус бүх материаллаг мэдээлэл төдийгүй тухайн үеийн бизнесийн орчин, нөхцөл байдал, компанийн үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийн мэдээллийг жилийн эцсийн тайландаа тусгадаг.	
57	Жилийн эцсийн тайланд найдвартай мөн цаг үеэ олсон, хоцрогдоогүй бүх материаллаг мэдээллийг тусгагддаг.	
58	Тус компани олон улсын НББ-ийн стандартын дагуу санхүүгийн гүйцэтгэлээ тайлагнадаг.	
59	Жилийн тайланд бизнесийн үйл ажиллагаа, өрсөлдөөний нөхцөл байдал болон бусад санхүүгийн бус мэдээллийг мөн тусгадаг.	
60	ТУЗ-ийн гишүүд болон тэдгээрийн танилцуулгыг компанийн жилийн эцсийн тайланд тусгадаг.	
61	ТУЗ-ийн гишүүдийн цалин урамшууллын ерөнхий мэдээллийг жилийн эцсийн тайланд тусгадаг.	
62	Компанийн жилийн эцсийн тайланд ТУЗ-ийн гишүүдийн хурал тус бүрийн ирцийн бүртгэл, оролцооны талаар тусгадаг.	
63	Компанийн жилийн эцсийн тайланд бизнесийн ёс зүй, сайн засаглалын зарчмыг сахин мөрдөж байгаа талаарх мэдээллийг тусгадаг.	
64	Тус компани вэбсайтаа компанитай холбоотой бүхий л шинэ, сүүлийн үеийн мэдээллийг олон нийтэд толилуулдаг.	
65	Компаний эрхэм зорилго, зорилтууд болон үндсэн үнэт зүйлийг агуулсан бичиг баримтыг олон нийтэд нээлттэй толилуулдаг.	
66	Компанийн засаглалын механизм түүнд дотроо эзэмшлийн бүтэц, санал хураалтын арга зэрэг мэдээлэл нээлттэй байдаг.	
67	Компанид хийгдсэн их хэмжээний хэлцлийн үнэ, хэлцэл хийсэн этгээдийг нийтэд мэдээлдэг.	
68	Засгийн газрын баталгаа, амлалт зэрэг санхүүгийн дэмжлэг туслалцааг олон нийтэд нээлттэй мэдээлдэг.	
69	Компанийн аливаа гэрээ, хэлцэл хийхэд шууд болон шууд бусаар оролцдог, энэ талаар шийдвэр гаргадаг компанийн эрх бүхий албан тушаалтан, тэдгээртэй нэгдмэл сонирхол бүхий этгээдийн бүртгэлийг хөтөлж нийтэд нээлттэй мэдээлэх ажлыг зохион байгуулдаг.	
70	Компани сонирхлын зөрчил бүхий гэрээ хэлцлийг олон нийтэд бүрэн мэдээллэх бодлогыг хэрэгжүүлдэг.	
71	Материаллаг гэж үзэх аливаа татварын тооцоо, хууль шүүхийн аливаа маргааныг олон нийтэд нээлттэй мэдээлдэг.	

VI. ТУЗ-ИЙН ГИШҮҮДИЙН ХАРИУЦЛАГА (25%)

ТУЗ-ийн гишүүд компаний бодлого, стратегийн чиглэлийг тогтоох, мониторинг хийх зэрэг үүргээ биелүүлэхэд шаардлагдах эрх мэдэл, мэдлэг чадвар болон үйл ажиллагааны чиглэлтэй байна. ТУЗ-ийн гишүүд шударга зарчмаар өөрсдийн үйлдэлдээ хариуцлагатай хандах ёстой.	
72	ТУЗ-ийн хурлын бүрэн эрх, хурлыг хуралдуулах журам зэргийг тусгасан бодлогын баримт бичигтэй бөгөөд түүнийгээ мөрдөж ажилладаг.
73	ТУЗ нь компанийхаа хувьцаа эзэмшигчдийн жилийн ээлжит хурлыг хугацаанд нь зарлан хуралдуулдаг.
74	ТУЗ-ийн гишүүд засаглалын сургалтанд хамрагдан, сертификат авсан.
75	Гүйцэтгэх удирдлагын баг компанийн засаглалын сургалтанд хамрагдсан.
76	ТУЗ-ийн нийт гишүүдийн 1\3-ээс дээш тооны хараат бус гишүүдтэй.
77	ТУЗ нь хурлаар хэлэлцэх асуудал, үйл ажиллагаагаа жилээр төлөвлөн түүнийхээ дагуу ажилладаг.
78	ТУЗ-ийн дарга болон гүйцэтгэх захирлын үүрэг хариуцлагыг тусгаарлаж өгсөн.
79	Хараат бус гишүүдийн бүрэлдэхүүнтэй тусгай үүрэг хүлээсэн хороодыг ТУЗ томилон ажиллуулах эрхтэй. Аудитын хороо, нэр дэвшүүлэх хороо, цалин урамшуулалын хороо гэх мэт.
80	Хорооны бүрэлдэхүүний мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй байдаг.
81	Компанийн засаглалын кодекс болон хороодын дүрэмд хороод тус бүрийн үүрэг хариуцлагыг нарийн тусгасан.
82	Аудитын хорооны дүрэм, үүрэг хариуцлагын мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй байдаг.
83	Аудитын хорооны дарга хараат бус гишүүн байна.
84	ТУЗ-ийн гишүүдийн гүйцэтгэл мөн хурлын ирцийн бүртгэлийн мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй байдаг.
85	Аудитын хорооны тайлан олон нийтэд нээлттэй байдаг.
86	Тус компанийн жилийн эцсийн тайланд “Хараат бус” гишүүн гэсэн ойлголтыг маш тодорхой зааж олон нийтэд мэдээлдэг.
87	ТУЗ 3 ба түүнээс дээш хараат бус гишүүнтэй байна.
88	Компанид үр дүнтэй эрсдлийн менежментийн бодлого, систем байгаа эсэхэд ТУЗ хариулага хүлээдэг.
89	Нэр дэвшүүлэх, цалин урамшууллын хорооны гишүүдийн мэргэжил, болосворлын шалгуур олон нийтэд нээлттэй байдаг.
90	Нэр дэвшүүлэх, цалин урамшуулалын хорооны дарга нь хараат бус гишүүн байдаг.
91	ТУЗ-ийн гишүүд жил бүр өөрийн үнэлгээ хийдэг.
92	Гүйцэтгэх захирлын жилийн гүйцэтгэлийг ТУЗ үнэлдэг.
93	Гүйцэтгэх захирлыг томилохдоо нэр дэвшүүлэх хорооны зөвлөмжийн дагуу ТУЗ сонгох ба ямар нэгэн улс төрийн нөлөөнөөс ангид байж чаддаг.



94	Компани гүйцэтгэх захирлын залгамжийн бодлоготой.	
95	Компанийн нарийн бичгийн даргыг ТУЗ-ийн нэр дэвшүүлэх хорооны зөвлөмжийн дагуу сонгодог.	
96	ТУЗ-ийн нарийн бичгийн дарга нь компанийн эрх бүхий албан тушаалтны нэг бөгөөд ТУЗ-ийн хурал болон хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын тэмдэглэлийг хөтлөх, ТУЗ-ийн даргын өгсөн удирдамжын дагуу ТУЗ-ийн болон хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын хэлэлцэх асуудлыг гаргах, хэлэлцэх асуудалтай холбоотой материал бэлтгэх, тэдгээрийг ТУЗ-ийн гишүүд болон хувьцаа эзэмшигчид хүргэх ажлыг зохион байгуулах, компани болон ТУЗ-ийн гишүүд, хувьцаа эзэмшигчид хоорондын харилцаанд гүүр болон ажилладаг.	
97	ТУЗ нь өөрийн үйл ажиллагааг жил бүр гишүүд болон компаний үйл ажиллагааг сайн мэдэх этгээдийн туслалцаатайгаар тусгай баталсан загвар асуулгыг үндэслэн дүгнэж энэ тухайгаа хувьцаа эзэмшигчдийн ээлжит хуралд тайлагнадаг. Тус компани ТУЗ-ийн гишүүдийг томилох хугацааг дүрэмдээ заасан байгаа.	
98	Компанийн дүрэмд ТУЗ-ийн төрийг төлөөлсөн гишүүнд нэр дэвшүүлэх журам тодорхой заагдсан байгаа.	
99	ТУЗ-ийн гишүүнд тавих шаардлагыг нэр дэвшүүлэх хороо гаргасан бөгөөд түүнийгээ мөрдөж ажилдаг.	
100	ТУЗ-ийн гишүүдийг хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаас томилож, ТУЗ өөрийн үйл ажиллагаагаа хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд тайлагнадаг.	