



**МОНГОЛ УЛСЫН 2025 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ, ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН
ДААТГАЛЫН САНГИЙН 2025 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ, НИЙГМИЙН
ДААТГАЛЫН САНГИЙН 2025 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ТӨСЛҮҮДЭД ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ЗӨВЛӨЛӨӨС
ӨГӨХ ДҮГНЭЛТ**

УЛААНБААТАР ХОТ
2024 оны 9-р сарын 20-ны өдөр

МОНГОЛ УЛСЫН 2025 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ, ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН ДААТГАЛЫН САНГИЙН 2025 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ, НИЙГМИЙН ДААТГАЛЫН САНГИЙН 2025 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛҮҮДЭД ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ЗӨВЛӨЛӨӨС ӨГӨХ ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын 2025 оны төсвийн тухай, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн 2025 оны төсвийн тухай, Нийгмийн даатгалын сангийн 2025 оны төсвийн тухай хуулийн төслүүдийг 2024 оны 08 дугаар сарын 30-ны өдөр Монгол Улсын Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 16¹.5.2 дахь заалт, Төсвийн тухай хуулийн 8.4.8 дахь заалт, Монгол Улсын Их Хурлын Хяналт шалгалтын тухай хуулийн 23.1 дэх заалтын дагуу Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлөөс “Монгол улсын 2025 оны төсвийн тухай” хуулийн төсөлд дүгнэлт гаргалаа.

Зөвлөл дүгнэлт гаргахдаа өргөн мэдүүлсэн төсөл нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд тусгагдсан “Төсвийн тусгай шаардлага”-д нийцсэн эсэх, 7.3-т заасан “Төсвийн төсөл боловсруулах, батлах, батлагдсан төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлнэ” гэснийг баримталсан эсэх, мөн Төсвийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйл, 6.2.1, 6.2.2, 6.3.3, 6.4.1, 27 дугаар зүйл, 32.2-д заасны дагуу боловсруулагдсан эсэхэд анхаарсан болно.

1. НИЙТ ОРЛОГО БА ТУСЛАМЖИЙН ТАЛААР

1.1. **Төсвийн орлогыг эдийн засгийн мөчлөг дагуулан өндрөөр төлөвлөж байна.** Монгол Улсын 2025 оны нэгдсэн төсвийн нийт орлого, тусламжийг өмнөх оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэлтэй харьцуулахад 6.2 их наяд төгрөг буюу 20.2 хувиар өсөхөөр төлөвлөжээ. Нийт орлого тусламжийн ДНБ-д эзлэх хувь 38.8 хувь болж 2017-2024 оны дундаж 32.9 хувиас 5.86 нэгж хувиар, өмнөх оноос 1.3 нэгж хувиар өсөхөөр байна. 2017 онд төсвийн нийт орлого, тусламжийн ДНБ-д эзлэх хувь 29.3 байсантай харьцуулахад 9.5 нэгж хувиар нэмэгдсэн байна. Манай улсын нэгдсэн төсвийн орлогын гуравны нэг нь уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжүүдийн татварын орлогоос бүрддэг бөгөөд энэ нь зэс, нүүрсний экспортын хэмжээ, үнийн түвшингээс ихээхэн хамааралтай бөгөөд 2017 оноос хойш цар тахлын үеийг эс тооцвол тус салбарын гадаад, дотоод эдийн засгийн орчин эерэг байгаа нь энэ нөхцөл байдлыг бүрдүүлж байгаа тул болзошгүй эрсдэлээс хамгаалах шаардлагатай.

Олон улсын байгууллагын зүгээс Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлтийг төсвийн төсөлд дурдагдсанаас доогуур таамаглаж, зэсээс бусад голлох түүхий эдийн үнэ ирэх жилүүдэд буурах хандлагатай талаар мэдээлж байгаа учир төсвийн орлогын төлөвлөлтөд онцгой анхаарах шаардлагатай байна.

1.2. **Монгол улсын төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого, татварын орлогын өсөлт өндөр байгаа нь бодлогын сонголтыг эргэн харахад хүргэж байна.** 2017 – 2024 оны хооронд төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого, татварын орлогын өсөлт нь ДНБ-ний өсөлтөөс ямагт өндөр байв. Ялангуяа татварын орлогын өөрчлөлт, ДНБ-ний өөрчлөлтийн харьцаа 1.23-2.04¹ байгаа нь, төсвийн орлогын бодлого нь татвар их цуглуулах чиглэлд явж ирснийг харуулж байна. Энэ хугацаанд ДНБ дунджаар 16.91 хувиар, тэнцвэржүүлсэн орлого 22.99 хувиар, татварын орлого 24.32 хувиар өссөн нь үүний нотолгоо юм.

¹ 2020 оны эдийн засгийн өсөлт, татварын орлого хасах утгаруу орсон үеийг оруулаагүй болно.

Хүснэгт 1. ДНБ, Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын өсөлтийн хувь



Мөн эдийн засаг дахь татварын ачаалал өсөж байгааг онцгой анхаарах шаардлагатай. Нөгөө талаас цар тахлын дараах жилүүдэд эдийн засгийг тэлэх, хувийн хэвшлийг дэмжих татварын бааз суурийг нэмэгдүүлэхь далд эдийн засгийг багасгах чиглэлд татварын бодлогыг чиглүүлэх боломж байсныг энэ тоон үзүүлэлт харуулна.

1.3. Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг хавтгайруулах хандлага ажиглагдаж байна.

Бүсчилсэн хөгжлийн зорилттой уялдсан татварын багц дэмжлэг, урамшуулал үзүүлэх ажлын хүрээнд НӨАТ-ын төлөх хугацааг 4 жилээр хойшлуулах, барилгын материал, тоног төхөөрөмжийн импортын гаалийн татварыг чөлөөлөх, бүтээн байгуулалт хийгдсэний дараах үл хөдлөх хөрөнгийн татварыг 0 хүртэл бууруулах, орлого олж эхэлсэн эхний 5 жилд төлсөн татварын орлогын 90 хувийг буцаан олгох зэрэг хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг олгохдоо бүс нутгийн нийгэм, эдийн засаг, идэвх санаачлалыг харгалзан ялгавартай тогтоон, улсын нэгдсэн төсвөөс орон нутагт шилжүүлэх хөрөнгө болон төвлөрүүлэх орлоготой уялдуулан тооцвол илүү үр ашигтай байх болно. Үүнээс гадна хөнгөлөлт, чөлөөлөлт олгох нь татварын бодлогын нэг хэсэг мөн боловч эдийн засгийг дэмжих цогц татварын бодлого нь илүү үр нөлөөтэй болно.

2. НИЙТ ЗАРЛАГА БА ЦЭВЭР ЗЭЭЛИЙН ТАЛААР

2.1. Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо өндөр байна. ДНБ-д эзлэх төсвийн нийт зарлагын хэмжээ 2011 онд 45.1 хувь, 2012 онд 43.3 хувь, 2016 онд 39.7 хувь, 2020 онд 37.6 хувь, 2021 онд 37.1 хувь болж сүүлийн 15 жилийн дундаж (35.6 хувь)-аас өндөр байсан бол 2024 онд 38.5 хувь, 2025 онд 37.7 хувь болжээ. Монгол Улсын ДНБ, төсвийн нийт орлого, зарлага, урсгал болон хөрөнгийн зардлын өсөлтийг 2006-2025 оноор харьцуулж үзэхэд 20 жилийн дунджаар ДНБ 20.0 хувиар, төсвийн нийт орлого 22.0 хувиар, төсвийн нийт зарлага 22.6 хувиар, урсгал зардал 21.7 хувиар, хөрөнгийн зардал 33.4 хувиар тус тус өсжээ. Өнгөрсөн жилүүдэд эдийн засгийн өсөлт нь төсвийн орлого, зарлагын өсөлтийг гүйцээгүй нь эдийн засаг дахь төрийн үүрэг, оролцоо өндөр болж байгааг харуулж байна.

- 2.2. **Монгол Улсын төрийн бодлого, төсвийн зарлагын тэргүүлэх чиглэл нь нийгмийн хамгаалал, боловсрол, эрүүл мэндийн салбар, эдийн засгийн үйл ажиллагаа болж байна.** Нэгдсэн төсвийн 2025 оны нийт зарлагад эзлэх Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын багц (урсгал, хөрөнгийн, эргэж төлөгдөх цэвэр зээл, гадаадын зээл, тусламж, сангуудыг нэгтгэсэн дүнгээр)-ын хувийг тооцоход Гэр бүл, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Эрүүл мэндийн сайд, Боловсролын сайд, Сангийн сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Зам тээврийн сайдын төсвийн багц нийт зарлагын 82.7 хувийг эзэлж байна.
- 2.3. **Урсгал болон хөрөнгийн зардлын дийлэнх хувийг 7-8 Төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын багцад зарцуулж байна.** Нэгдсэн төсвийн нийт урсгал зардлын 50.4 хувийг Гэр бүл, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Боловсролын сайд, Сангийн сайд, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Эрүүл мэндийн сайд, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайд, Батлан хамгаалахын сайдын эрхлэх хөтөлбөр, үйл ажиллагаанд зарцуулахаар төсөвлөжээ. Нэгдсэн төсвийн нийт хөрөнгийн зардлын 35.7 хувийг Зам тээврийн сайд, 11.2 хувийг Боловсролын сайд, 8.6 хувийг Хот байгуулалт, барилга, орон сууцжуулалтын сайд, 5.2 хувийг Засгийн газрын Хэрэг Эрхлэх газрын дарга, 5.0 хувийг Сангийн сайд, 4.5 хувийг Монгол Улсын сайд Шадар сайд бөгөөд Эдийн засаг, хөгжлийн сайд, 4.4 хувийг Эрчим хүчний сайд, 4.3 хувийг Эрүүл мэндийн сайдын багцад зарцуулахаар байна. Эдгээр 8 Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хөрөнгө оруулалтын дүн нийт хөрөнгийн зардлын 78.8 хувийг эзэлж байгаа юм.
- 2.4. **Зарцуулалтын шалгуур үзүүлэлтүүд тодорхойгүй байна.** Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдэд үзүүлэх нийгмийн халамжийг сайжруулах зорилгоор хүүхдийн тэтгэмжийг нэмэгдүүлж байгаа нь хүүхэд хамгааллын үйлчилгээнд анхаарч хүүхдэд ээлтэй төсөвлөлтийг нэвтрүүлж эхэлсний илрэл хэдий ч Гэр бүл, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын эрхлэх асуудлын хүрээний зарлагын хөтөлбөрүүдийн үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтэд энэ зорилтын хэрэгжилтийг хэмжих үзүүлэлт тусгагдаагүй байна. УИХ-д өргөн барьсан төсвийн төслийн баримт бичгээс харахад Төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын хариуцаж буй хөтөлбөрийн шалгуур үзүүлэлт нь зорилт байдлаар, эсвэл үзүүлэх үйлчилгээний тоо хэмжээ байдлаар л тодорхойлогдсон байна. Энэ нь ЭЗХАХБ-ын төсвийн зарлагын чиг үүргийн ангилал (Classification of Functions of Government - COFOG)-ыг нэвтрүүлж, мөрдөх замаар төсвийн зарлагыг үр дүнтэй нь холбож төлөвлөж, төсөвлөж, шийдвэр гаргаж, хэрэгжүүлж, тайлагнаж, хянан шинжилж, үнэлдэг болох шаардлагатайг илтгэж байна.
- 2.5. **Зарлагыг оновчтой төлөвлөх.** Монгол Улсын эдийн засгийн бүтэц, түүхий эдийн үнийн мөчлөгөөс өндөр хамааралтай тул төсвийн орлого сайн бүрдсэн жилүүдэд тэлж буй төсвийн урсгал зарлага нь цаашид байнга тогтвортой өндөр байх баталгаагүй байна. Эдийн засгийн өсөлт саарч, төсвийн орлого тасалдах жилүүдэд салбар тус бүрийн төсвийн зарлагыг хэрхэн иргэдэд хохирол багатайгаар, боловсрол, эрүүл мэндийн, нийгмийн халамжийн үйлчилгээг хэвийн үргэлжлүүлэх вэ гэсэн хувилбарыг зайлшгүй тооцож, төлөвлөж байх шаардлагатай.
- 2.6. **Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх.** Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүр Төсвийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2.11-д заасны дагуу “төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг сайжруулах, үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэх, чиг үүргийн давхардал, эсхүл хийдлийг арилгах, бүтээмжийг дээшлүүлэх, төрөөс иргэдэд хүргэх үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах зорилгоор өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээний агентлаг, төсвийн бусад байгууллагад 3-5 жил тутамд нэг удаа чиг үүрэг, үр дүнгийн иж бүрэн шинжилгээ хийж, үр дүнг Засгийн газарт танилцуулах” бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж ажиллах явдал хангалтгүй байгаа тул УИХ, Засгийн газрын зүгээс Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарт энэ чиглэлээр хяналт тавьж ажиллах нь зүйтэй.

3. УЛСЫН ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТАЛААР

3.1. **Хөрөнгө оруулалтын бодлого нь макро эдийн засаг, нийгмийн тэргүүлэх зорилгод чиглэсэн байна.** Хөрөнгө оруулалтын бодлого чиглэлийн хувьд хөгжлийн хөрөнгө оруулалт, томоохон дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтыг хийх, энэ хүрээнд автозам, эрчим хүч, дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлэхэд чиглэхээр тусгасан болно. *“Хөгжлийн төслүүдийн үр дүнд эдийн засгийг хязгаарлаж буй хүчин зүйлсийг шийдвэрлэж, хөдөө орон нутагт гадаад, дотоодын хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж, бизнес эрхлэх орчин нөхцөл, амьдралын чанар эрс сайжирч, эдийн засаг, нийгмийн зорилтууд хангагдах суурь болох юм”* хэмээн эдийн засаг, нийгмийн зорилтыг тодорхой тусгаж өгсөн нь өмнөх төсвийн хөрөнгө оруулалтын бодлогуудад төдийлөн дурдагддаггүй байсан зүйл юм. Гэвч хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт нэмэгдэх, бизнес эрхлэх орчин нөхцөл, амьдралын чанар эрс сайжрах гэсэн зорилгуудыг хэмжигдэхүйц үр дүнгээр илэрхийлэхгүй бол төсвийн хөрөнгө оруулалтын үр дүн тодорхой бус өнгөрөх магадлалтай. Хэдийгээр Төсвийн ерөнхийлөн захирагч тус бүрээр хүрэх үр дүнг хөтөлбөрөөр гаргаж байгаа боловч төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн баримт бичгүүдэд эдийн засаг, нийгмийн зорилгын хэрэгжилтийг хэмжих нэгдсэн үзүүлэлт байхгүй байна.

3.2. **Төсвийн хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж байна.** Хөрөнгө оруулалтын өсөлтийн дийлэнхийг хөгжлийн хөрөнгө оруулалтад зориулж, төсвийн хөрөнгө оруулалтын нийт хэмжээ нэмэгдэж түүнд барилга байгууламжийн эзлэх хувь буурч байгаа нь нааштай үзүүлэлт юм. 2025 оны төсөвт шинээр тусгагдсан 108 төсөл арга хэмжээний 34 нь дэд бүтэц, эрчим хүч, зам гүүр, инженерийн шугам сүлжээнд зориулагдаж, нийт төсөвт өртгийн 76.5 хувийг эзэлж байгаа нь үүний гол баталгаа болж байна. Гэхдээ хөгжлийн хөрөнгө оруулалтыг зөв сонгох, эдийн засгийн үр ашгийг урьдчилан нарийн тооцдог байх шаардлага хөрөнгө оруулалтын тэлэлттэй холбоотой бий болж байна. Төсөвт тусгагдсан хөгжлийн төслүүдэд нь гарцаагүй нэн тэргүүний төслүүд мөн эсэх, ямар эрэмбэтэйгээр төсвийн төсөлд тусгагдсан нь бүрхэг, тодорхойгүй байна. Түүнчлэн 2025 оны төсөвт тоног төхөөрөмжийн шинэчлэлд 434.4 тэрбум төгрөг зарцуулахаар тусгасан нь хөрөнгө оруулалтын хувьд “чухал, нэн тэргүүний” гэсэн бодлоготой нийцтэй байдлыг харах нь зүйтэй. Төсвийн хөрөнгө оруулалт нь эдийн засгийн онол, олон улсын нийтлэг хандлагын хувьд дэд бүтэц, эрчим хүчний чиглэлд төвлөрдөг бол Монгол Улсын хувьд орон сууц, үйлдвэржилт зэрэг бизнес хувийн хэвшлийн гүйцэтгэх үүрэгт түлхүү оролцох хандлагатай байгаа нь хувийн хэвшлийг дэмжих, төрийн оролцоог бууруулах бодлоготой нийцтэй эсэхийг эргэн харах шаардлагатай.

3.3. **Он дамжсан, урт хугацаанд сунжирсан хөрөнгө оруулалтыг багасгах бодлогыг баримталж байна.** Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх хүрээнд Төсвийн тухай хуулийн дагуу төсөл, арга хэмжээг гурван жилд багтаан хэрэгжүүлэх байдлаар төлөвлөж байгаа нь хөрөнгө оруулалтын хэрэгжилтэд эерэг нөлөөлөх боломжтой. Төсвийн баримт бичигт дурдсанаар “Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн бодлого болон “Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн зорилго, зорилт, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, 2025 онд төсвийн хөрөнгө оруулалтыг бүсүүдийн авто зам, эрчим хүч, дэд бүтцийг бүрдүүлэх зорилгоор хөгжлийн бүтээн байгуулалтуудыг санхүүжүүлэхэд хөрөнгө оруулалтыг чиглүүлж, мөн бусад салбарт өмнөх онуудад эхлүүлсэн төслүүдийг дуусгаж, шинэ хөрөнгө оруулалтыг түр хойшлуулах үндсэн зарчим, бодлогыг баримталлаа” гэсэн нь төсвийн хөрөнгө оруулалт зөв чиглэлд явж

байгааг илтгэж байна. Энэ ч үүднээс төсөвт шинээр нийгэм, соёлын шинжтэй барилга байгууламжийг тусгаагүй нь тухайн асуудал төсвийн төсөлд тусгалаа олжээ.

- 3.4. **Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх шаардлага байна.** ОУВС-аас Монгол Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын менежментийн үнэлгээг 2023 онд хийж, тайлан гаргасан. Уг тайлангаар Монгол Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын үр ашиг бүс нутаг, хөгжиж буй орнуудын хэмжээнд доогуур байгааг анхаарч төсвийн хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг бодитойгоор хэмжих, дээшлүүлэх, төсвийн хөрөнгө оруулалтын нийгэм, эдийн засгийн үр ашгийг сайжруулахын тулд хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхэд онцгой анхаарах шаардлагатайг тэмдэглэжээ. Гэтэл энэхүү тайланг зөвхөн албан хэрэгцээнд ашиглахаар хязгаарлаж, олон нийтийн хүртээл болгоогүй бөгөөд уг тайланд дурдагдсан зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх тал дээр ахиц дэвшил муутай байгаа нь харамсалтай. Иймээс ОУВС-ын ажлын хэсгийн уг тайланг олон нийтэд ил тод, хүртээмжтэй болгох, уг тайланд тусгагдсан зөвлөмжийн дагуу Сангийн яам, Эдийн Засгийн хөгжлийн яам ямар арга хэмжээ авч байгаа талаар УИХ-ын Төсвийн Байнгын хороонд тайлагнах шаардлагатай гэж үзэж байна.
- 3.5. **Хөрөнгө оруулалтын төслийг сонгох, эрэмбэлэх, хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах шаардлагатай.** Хөрөнгө оруулалтыг үнэлж эрэмбэлэх, сонгох үйл ажиллагаа нь Засгийн газар, Сангийн яамны баталсан журмуудын хүрээнд хэрэгжиж байгаа бөгөөд энэ нь тодорхой сул талтай байна. Хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг төлөвлөхөөс эхлээд сонгох хүртэлх үйл явц нь Эдийн Засгийн Хөгжлийн Яам, Сангийн Яам, төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын оролцоотой хийгдэж байгаа боловч үүнд ил тод байдал, олон нийтийн оролцоо, хөндлөнгийн хяналт дутагдаж байна. Мөн төсвийн төсөлд хөрөнгө оруулалтуудын төслүүдийг тусгахдаа хөрөнгө оруулалттай холбоотой дээрх дүрэм, журмыг баримталж хийдэг эсэх нь тодорхойгүйгээс гадна хөгжлийн бодлого, хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгагдаагүй, зураг төсөл, техник эдийн засгийн үзүүлэлт (ТЭЗҮ) нь гараагүй, санхүүжилтийн эх үүсвэр нь тодорхойгүй төслүүдийг улсын төсөвт тусгах асуудал байсаар байгаа нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын үр ашигт сөргөөр нөлөөлөх магадлалтай. Иймд хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх, үнэлж эрэмбэлэх, сонгох одоогийн хууль, дүрэм журмыг сайжруулах шаардлагатай. Энэ хүрээнд хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг шинээр боловсруулан гаргаж, улсын төсвөөс, орон нутгийн төсвөөс, тусгай сангуудаас ямар цар хүрээтэй, ямар шалгуур хангасан төслийг санхүүжүүлэх вэ гэсэн хүрээ хязгаарыг маш тодорхой болгон тогтоох шаардлагатай. ОУВС-аас гаргасан төсвийн хөрөнгө оруулалтын менежментийн үнэлгээний тайланд ч энэ талаар дурдаж, зөвлөснийг анхаарах хэрэгтэй.
- 3.6. **Хуульд заасан хөрөнгө оруулалтын шалгуурыг иж бүрнээр ашиглах, сонгон шалгаруулах үйл явцыг ил тод болгох шаардлагатай.** Төсвийн баримтад хөрөнгө оруулалтын төслийг үндсэн дөрвөн шалгуураар сонгосон гэж байгаа нь Төсвийн тухай хууль болон холбогдох журмуудын шалгуурыг бүрэн хангасан эсэхийг нягтлахад хүргэж байна. Учир нь эдгээр дөрвөн шалгуур нь Төсвийн тухай хууль болон холбогдох журмын хүрээнд тавигдсан шаардлагууд болох *хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн баримт бичигт тусгагдсан болон уялдсан байдал, эдийн засгийн үндэслэл үр ашиг, төслийн хэрэгцээ шаардлага, үндэслэл, мэргэжлийн байгууллагын дүгнэлт, техник эдийн засгийн үндэслэл хийх шаардлагатай төсөл, арга хэмжээнд техник эдийн засгийн үндэслэл, урьдчилсан судалгаа хийлгэх, олон нийтээр хэлэлцүүлэх* гэсэн шалгууруудыг бүрэн хамарч чадаагүй. Төсвийн төсөлд тусгагдсан хөрөнгө оруулалтын хувьд олон нийтээр хэрэлцүүлэх гэсэн шаардлагыг хэрхэн хэрэгжүүлсэн нь бүрхэг байна. Улмаар хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгагдаагүй зарим хөрөнгө оруулалтын төслүүд ирэх оны төсвийн төсөлд хамрагдсан байна.

3.7. Хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн цогц хууль эрх зүйн орчин хэрэгтэй. Хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөхөөс эхлээд сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа ил тод бус, зарим шалгуур хангахгүй төслийг төсвийн хөрөнгө оруулалтад хамруулж байгаа нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын тогтолцоог сайжруулах шаардлагыг бий болгож байна. Аливаа хөрөнгө оруулалтын төслийг зөвхөн өртөг–үр ашгийн шинжилгээ, хөрөнгө оруулалтын зардлыг эргэн төлөх хугацаанаас гадна бусад олон талын аргаар судалж, үнэлж байх шаардлагатай. Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасны дагуу УИХ-д өргөн мэдүүлж буй аливаа хуулийн төслийг боловсруулах явцдаа хэд хэдэн судалгаа, үнэлгээг хийсэн байх шаардлагыг тавьдаг. Гэвч энэ хуульд төсвийн хууль, төсвийн тодотгол, төсвийн хүрээний мэдэгдлийг хамруулахгүй байгаагийн улмаас эдгээр чухал шаардлагыг хангаагүй төсөл, арга хэмжээг төсөвт тусган өргөн мэдүүлж байгаа нь хугацаа сунжирсан, өртөг өндөржсөн төслүүд бий болох үүд хаалгыг нээж байна. Төсвийн хөрөнгө оруулалтыг сонгох, эрэмбэлэх, үр ашгийг тооцоход журмын зохицуулалт хангалтгүй бөгөөд хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн цогц орчин бий болгохын тулд бусад орнуудын сайн туршлагын дагуу Төсвийн хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг шинээр боловсруулах асуудлыг УИХ-аас тусгайлан судалж холбогдох шийдвэрийг гаргах шаардлагатай. Түүнчлэн өндөр хөгжилтэй зарим улс орнуудын туршлагаар мэргэжлийн нэг корпорац төсвийн хөрөнгө оруулалтын захиалга, гүйцэтгэлийг дагнан хариуцдаг байх зохицуулалтыг уг хуульд тусгаж өгөх нь зүйтэй. Ингэснээр Боловсрол, Эрүүл мэнд, Соёлын сайд нар ямар нэгэн барилга барих, тендер шалгаруулах асуудалд хүн хүч, цагаа үрэх бус тухайн салбарынхаа үндсэн бодлогын асуудалд түлхүү анхаарах боломж бүрдэх юм.

3.8. Хөрөнгө оруулалтын төсөвт өртөг, ТЭЗҮ, зураг төслийн зардлын тодорхой стандарт, шалгуур шаардлагатай. Шинэ төслийн төсөвт өртөг, олон жил дамнасан хөрөнгө оруулалтын төслийн төсөвт өртгийн өөрчлөлт болон ижил төстэй хөрөнгө оруулалтуудын зардлын ялгаатай байдлыг хөндлөнгөөс хянахын тулд энэхүү стандарт, шалгуурыг бий болгох зайлшгүй шаардлагатай. Хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн зарим төслүүдийн хувьд ТЭЗҮ, зураг төслийн зардлаас гадна ямар урьдчилсан судалгаа, тооцоонд үндэслэн нийт төсөвт өртгийг гаргасан нь тодорхойгүй байгаа нь цаашид олон улсын нэршлээр “Цагаан заан” төслүүдийг бий болгох эрсдэлийг нэмэгдүүлж магадгүй. Иймээс хөрөнгө оруулалтын төсөвт өртөг, ТЭЗҮ, зураг төслийн жишиг зардлын хувь хэмжээг тодорхойлсон хязгаарыг бий болгох хэрэгтэй.

3.9. Төсвийн хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийн оновчтой хувилбарыг тодорхойлох. Аливаа төслийг урьдчилан сайтар судалсны үндсэн дээр түүнийг ямар ямар эх үүсвэрээс, ямар арга замаар санхүүжүүлэх нь хамгийн оновчтой болохыг тодорхойлдог. Бүхий л төслийг улсын төсвөөс, гадаад зээлээр санхүүжүүлнэ гэж төлөвлөх нь оновчтой бус бөгөөд зарим томоохон мега төслүүдэд төсвийн болон гадаад зээллэгийн санхүүжилтийг ашиглахаас гадна хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг оролцуулсан холимог санхүүжилтийн аргыг (Blended finance) хэрэглэх нь оновчтой байдгийг анхаарах.

4. ЗАСГИЙН ГАЗРЫН НИЙТ ӨР, ТӨЛБӨРИЙН ТАЛААР

4.1. Засгийн газрын өрийн үлдэгдэл жил ирэх тусам нэмэгдэж байна. 2022-2024 онуудын Төсвийн хүрээний мэдэгдлийг харахад Засгийн газрын өрийн хэмжээ жил ирэх тусам нэмэгдсэн хэдий ч Засгийн газрын өрийн үлдэгдэл дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд харьцуулсан харьцаа багасаж байна. Засгийн газрын гаргасан бонд, баталгаа гаргасан бондуудын эргэн төлөлтийг хийхэд гадаад санхүүжилтийн хэрэгцээ их байгаа нь төсвийн эрсдэл, гадаад хүчин зүйлд өртөх эмзэг байдал хадгалагдсаар байгааг илэрхийлж байна.

- 4.2. **Засгийг газрын гадаад зээлийн хүүний төлбөр хэт өндөр байна.** Нэгдсэн төсвийн 2025 оны төсөлд тусгаснаар Засгийн газрын өрийн үйлчилгээний төлбөрт нийт 3.0 их наяд төгрөг төлөхөөс, үндсэн өрийн төлбөрт 1.7 их наяд төгрөг, хүүгийн төлбөрт 1.3 их наяд төгрөг төлөхөөр тооцжээ. Цаашид өндөр хүүтэй арилжааны шинжтэй зээлүүдэд баталгаа гаргах болон зээл авахдаа эдийн засгийн өсөлтийг бий болгох, нэмүү өртөг үйлдвэрлэх, боловсруулах аж үйлдвэрийн томоохон төслүүдийг санхүүжүүлэхэд ашигладаг байх, харин нийгмийн шинж чанартай төсөл, хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэхдээ Олон улсын банк санхүүгийн байгууллагуудаас хөнгөлөлттэй зээл авч ашиглаж байх нь зүйтэй.
- 4.3. **Нэгдсэн төсвийн суурь тэнцлийн ашгийг болж өгвөл гадаад өрийн үлдэгдлийг бууруулахад ашигладаг байх хэрэгтэй.** Засгийн газрын өрийн үлдэгдлийг бууруулах, гадаад зээлийн өрийн дарамтаас зайлсхийхийн тулд шинээр гадаад үнэт цаас гарган, өмнөх үнэт цаасны үлдэгдэл төлбөрийг дахин санхүүжилт хийх замаар төлбөрийг зохицуулдаг байсан арга нь үр дүнгээ өгч байсан боловч энэхүү аргыг цаашид хэрэглэхгүй байх хэрэгтэй. 2025 оны нэгдсэн төсвийн суурь тэнцлийн ашгаас 243.1 тэрбум төгрөгийн гадаад бондын төлбөрт төлөх нь зөв хэдий ч суурь тэнцлийн ашиг 1,909 тэрбум төгрөг байх тохиолдолд 2026 он болон түүнээс цааш төлөх гадаад үнэт цаасны төлбөрийг урьдчилан төлж, гадаад өрийн хүүгийн зардлыг бууруулах шаардлагатай байна. Учир нь 2025 оны гадаад зээлийн төлбөрийн 43 хувь зөвхөн хүүгийн төлбөрт төлөгдөхөөр хүлээгдэж байна.

5. ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН ДААТГАЛЫН САНГИЙН 2025 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ

- 5.1. **Татаас олгосон ч алдагдалтай ажилласан хэвээр байна.** ЭМДС-д 2021-2024 онуудад улсын төсвөөс 3,295.3 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт олгосон бөгөөд 2025 оны төсвийн төсөлд тусгагдсан дүнг нэмж тооцвол 4,614.3 тэрбум төгрөг болохоор байна. Ийм ихээхэн хэмжээний татаас олгож байгаа боловч 2021 онд 199.3 тэрбум, 2022 онд 545.5, 2024 оны эхний хагас жилд 86.8 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай ажиллажээ.
- 5.2. **Эрүүл мэндийн заавал даатгалын хувь хэмжээ бага байна.** Эрүүл мэндийн даатгалд хамрагдсан хүмүүсийн 11 хувь нь шимтгэлээ өөрөө хариуцан төлдөг, 25 хувь нь ажил олгогч, болон даатгуулагч хариуцдаг бол 64 хувийнх нь шимтгэлийг улсын төсвөөс төлдөг. Эрүүл мэндийн заавал даатгалын хувь хэмжээг авч үзвэл дэлхийн улс орнуудад хамгийн бага нь 5 хувиас эхлээд 37 хувь хүртэл, харин манай улсад 4 хувь байгаа нь хамгийн бага шимтгэл болж байна.
- 5.3. **Сангийн мөнгийг хэмнэх чиглэлд хөшүүрэг дутмаг, зарцуулах чиглэлд боломж өндөр байна.** Манай улсад өнөөдрийн байдлаар 1000 хүн тутамд 85 эмнэлгийн ор ногдож байгаа нь Япон, АНУ-аас 6.5-30 дахин, Мексик, Энэтхэг улсынхаас 61-160 дахин өндөр үзүүлэлт юм. Эмнэлгийн орны тоо өндөр байгаа нь шаардлагагүй хэвтэлтийн тоог цаашид жилээс жилд улам өсгөх, эрүүл мэндийн байгууллагууд үр дүнгээс үл хамааран тус сангаас ахиу санхүүжилт авах буруу сонирхлыг өдөөж байна.

6. НИЙГМИЙН ДААТГАЛЫН САНГИЙН 2025 ОНЫ ТӨСВИЙН ТУХАЙ

6.1. **Сангийн алдагдал жил бүр нэмэгдэх хандлагатай байна.** Нийгмийн даатгалын санд (НДС) 2021-2024 онд улсын төсвөөс 3,423.0 тэрбум төгрөгийн татаас олгосон бөгөөд 2025 оны төсвийн төсөлд тусгагдсан дүнг нэмж тооцвол 4,875.5 тэрбум болж байгаа нь улсын төсөвт багагүй дарамт учруулж байна. Зөвхөн тэтгэврийн сангийн нийт алдагдал 2023 онд 998.7 тэрбум төгрөг байсан бол 2023 онд тэтгэврийг итгэлцүүр ашиглан өсгөсөн, 2024 оны 4 дүгээр сараас тэтгэврийг 100.0 мянган төгрөгөөр нэмсэн, цаашид тэтгэврийг жил бүр инфляцийн түвшинтэй уялдуулан нэмэгдүүлэх зохицуулалт хэрэгжих эхлэх зэргээс шалтгаалан алдагдал жил бүр нэмэгдэх хандлагатай байна. 2025 оны төсвийн төсөлд тэтгэврийн даатгалын сангийн алдагдалд 1,452.5 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт олгохоор тооцож тусгажээ. Байдал энэ хэвээр үргэлжлэвэл 2030 он гэхэд тэтгэврийн сангийн алдагдал ДНБ-ний 7 хувьд хүрч болзошгүй юм.

6.2. **Нийгмийн даатгалын шинэчлэлийг эрчимжүүлэх шаардлагатай байна.** Үүний тулд төсөвт учрах дарамтыг багасгахын тулд тэтгэврийн тогтолцооны шинэчлэл хийж, улмаар тэтгэврийн даатгалын санг нэгдсэн төсвийн бүрэлдэхүүнээс гаргах. Засгийн Газрын тусгай сангийн хэлбэрийг нь өөрчилж, мэргэжлийн, бие даасан даатгалын сангийн агуулга, хэлбэрт бүрэн шилжүүлэхээс гадна, хувийн тэтгэврийн даатгалын тухай хуулийг батлаж хэрэгжүүлсэнээр нийгмийн даатгалын ачааллыг урт хугацаанд бууруулах боломж бүрдэнэ. НДС-ийн хөрөнгийг удирдах үр ашигтай тогтолцоог бүрдүүлэх нь мөн дээрх зорилгод нийцнэ гэдгийг анхаарах шаардлагатай байна.

7. ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын 2025 оны төсвийн төсөл нь бодлогын хувьд макро эдийн засгийн зорилгод чиглэсэн, эдийн засаг, нийгмийн тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх байдлаараа урт хугацааны хөгжлийн бодлого төлөвлөлтөд нийцтэй байна. Харин төсвийн төлөвлөлтийн хувьд энэ зорилгыг биелүүлэх явцад төсвийн орлого, зарлага, хөрөнгө оруулалтын томоохон өөрчлөлт хийсэнтэй холбоотойгоор цаашид анхаарах шаардлагатай тодорхой хэд хэдэн асуудлууд байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт: Өнөөгийн байдлаар дотоод эдийн засгийн нөхцөл байдал сайн байгаа боловч төсвийн орлогын төлөвлөлт нь гадаад орчин, эрсдэлт хүчин зүйлсийг багасгаж, харин нөхцөл байдлыг хэт өөдрөгөөр хандсан, мөчлөг дагасан байдал хэвээр үргэлжлэх, төсвийн орлого, татварын бодлого нь төрийн зардлыг санхүүжүүлэх чиглэлтэй байгааг анхаарах.

Хоёрдугаарт, Төсвийн зарлагын өсөлт сүүлийн жилүүдэд хэт нэмэгдэж эдийн засаг дахь төрийн оролцоо ихээр өсч байгаа нь төсвийн болон хөгжлийн бодлоготой нийцтэй бус хувийн хэвшил, мөнгөний бодлогын орон зайг хязгаарлах гол нөхцөл болохоор байна.

Гуравдугаарт, Хөрөнгө оруулалтын бодлого чиглэл, бүтцийн хувьд сайжирч байгаа боловч макро эдийн засаг, нийгмийн зорилгыг хэрэгжүүлэх хүрээнд ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийх нь санхүүжилтийн эрсдэл, гадаад өрийн дарамтыг нэмэгдүүлэх нөлөөтэй байж болзошгүй юм. Хөрөнгө оруулалтын төслийг сонгох, эрэмбэлэх хууль эрх зүйн орчныг эрс сайжруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Төсвийн тогтвортой байдлын үүднээс дээрх эрсдэлийг онцгой анхаарч, харгалзан үзэх зайлшгүй шаардлага байна.

Монгол Улсын 2025 оны төсвийн төсөл нь Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуулийн 23.1-т заасан заалттай нийцтэй байна гэж үзлээ.

ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ЗӨВЛӨЛ