



Монгол Улсын 2027 оны төсвийн тухай хуулийн төсөл болон төсвийн төлөвлөлтөд анхаарах асуудал

2026.10.05

Засгийн газрын зүгээс өргөн барьсан Монгол Улсын 2027 оны төсвийн тухай хуулийн төслийг Нээлттэй нийгэм форумын дэргэдэх Эдийн засгийн хараат бус, мэргэжлийн зөвлөлөөс хэлэлцэн дараах санал, дүгнэлтийг гаргаж байна.

ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ

Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн 2027 оны төсвийн төсөл нь нэг удаагийн орлогоор байнгын зардлыг тэлсэн, ганц жил хэрэгжих тусгай хуулиар төсвийн дүрмийг тойрсон, мөчлөг дагасан төсөв болжээ. Төсвийн тусгай шаардлагуудыг цаасан дээр хангасан боловч эрсдэлийг даах нөөц орон зай үлдээгээгүй байна. Төсвийн зарлага 2026 оны тодотголоос 9.6 их наяд, 2026 оны 5 дугаар сарын 29-нд батлагдсан төсвийн хүрээний мэдэгдлээс 7.1 их наяд төгрөгөөр илүү байна. Тэлэлтийн гол эх үүсвэр нь 6.71 их наяд төгрөгийн нэг удаагийн ногдол ашиг бөгөөд үүгээр урсгал зардлыг 28.9%-иар өсгөж, ДНБ-ий 29.1%-д (хуулийн хязгаар 30%) хүргэжээ. Зарлага нэрлэсэн ДНБ-ээс 2 дахин хурдан өсөж, инфляц 12.5%-д хүрч, өрхийн бодит орлого 4.9%-иар буурсан өнөө үед хэт тэлсэн төсөв эрэлтийг нэмэгдүүлж, инфляцыг улам хөөрөгдөх эрсдэлтэй. Түүнчлэн 2026 оны төсвийн тодотгол батлагдаагүй байхад 2027 оны төсвийн тооцоог түүний тоон үзүүлэлтэд суурилан хийжээ.

Ганц жил хэрэгжих тусгай хууль төсвийн төлөвлөлтийн дөрвөн суурь зарчмыг (Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТТБХ)-ийн тусгай шаардлага, Төрийн хэмнэлтийн тухай хууль, жилийн төсвийн зарчим, Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн 11.1.2) түдгэлзүүлж, түүний 5 дугаар зүйл нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.5 дахь хэсэгтэй зөрчилдөж байна. Уул уурхайн экспорт, орлого өндөр байгаа мөчлөгийн харьцангуй таатай үед нөөц хуримтлуулж, өрөө бууруулах ёстой байтал төсвийг дүрмийн хязгаар хүртэл тэлжээ. Ийм нөхцөлд Оюу толгой (ОТ)-н ногдол ашиг төлөвлөсөн хэмжээнд орохгүй бол алдагдал ДНБ-ий 3.7% орчимд хүрч, 6.4 их наяд төгрөгийн өрийн баталгааг бүрэн ашиглавал Засгийн газрын өр ДНБ-ий 54–55%-д хүрэхээр байна. Иймд энэ төсөв эдийн засгийг тогтворжуулахын оронд эрсдэл болон төсвийн дарамтыг ирэх он жилүүд рүү шилжүүлсэн, Засгийн газрын “Чөлөөлье” бодлогын амлалтуудын эсрэг чиглэсэн төсөв болжээ.

Дээрх нөхцөл байдалд үндэслэн Зөвлөл дараах санал, зөвлөмжийг хүргүүлж байна.

I. 2027 ОНЫ ТӨСВИЙН ТӨСЛИЙН ТАЛААР

- 1. Нэг удаагийн хуулиар төсвийн төлөвлөлтийн зарчмуудыг алдагдуулахгүй байх.** “Нийгмийн болон суурь дэд бүтцийн тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх тухай” хуулийн төслийг эргүүлэн татах. Ирэх оны төсвийн хуулийг дагалдуулан шинэ анхдагч хууль өргөн мэдүүлэхгүй байх

зохицуулалттай байтал энэ хуулийг шинээр боловсруулан өргөн мэдүүлсэн нь зохисгүй. Хуулийг эргүүлэн татсанаар Оюу толгойн ногдол ашиг Үндэсний баялгийн сангийн (ҮБС) тухай хуулийн 11.1.2-ын дагуу бүхэлдээ Хуримтлалын санд төвлөрч, Төрийн хэмнэлтийн тухай хууль, жилийн төсвийн зарчим, ТТБХ-д заасан дүрмээс чөлөөлөх шаардлагагүй болно.

2. **Төсвийн тооцооноос ОТ төслөөс авахаар тооцсон орлогыг хасаж, зарлагыг үүнд нийцүүлэн засах.** Улсын төсвийн ногдол ашгийн орлогоос 2.0 их наяд төгрөгийг хасах; ОТ төслийн ноогдол ашгаас санхүүжүүлэх 51 төслөөс ТЭЗҮ, зураг төсөв нь бэлэн, нэн шаардлагатайг нь өнөөгийн хуульд заасан журмын дагуу, санхүүжилтийн олон жилийн бодит хуваарьтайгаар, бусад зарлагыг бууруулах замаар төсөвт багтааж, үлдсэнийг хасах; тэнцвэржүүлсэн тэнцэл, суурь тэнцэл, урсгал зарлагын харьцаа болон Үндэсний баялгийн сангийн төсвийн хуулийн Хуримтлалын сангийн орлогыг дахин тооцох.
3. **Төсвийн зарлагыг батлагдсан төсвийн хүрээний мэдэгдэлд (ТХМ) багтаах.** УИХ 2026 оны 5 дугаар сарын 29-нд баталсан ТХМ-ээр 2027 оны нийт зарлагын дээд хязгаарыг 36.5 их наяд, тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлыг ДНБ-ий 1.5% байхаар тогтоосон. Төсвийн төсөлд зарлага түүнээс 7.1 их наядаар, алдагдал 0.6 их наядаар их байгаа бөгөөд Засгийн газар үүнийг нөхөж ТХМ-ийн хуульд өөрчлөлт оруулах төслийг хамт өргөн мэдүүлжээ. Дунд хугацааны төсвийн хүрээг жил бүрийн төсвөөр дагаж өөрчилбөл ТХМ хязгаарлах үүргээ алдана. Иймд ТХМ-д өөрчлөлт оруулахгүйгээр 2027 оны төсвийн зарлагыг батлагдсан хязгаарт (36.5 их наяд төгрөг) багтааж засах.

Хүснэгт. Батлагдсан ТХМ ба 2027 оны төсвийн төсөл

Нэгдсэн төсөв, тэрбум ₮ (ДНБ-д эзлэх %)	Батлагдсан ТХМ	Төсвийн төсөл	Зөрүү
Тэнцвэржүүлсэн орлого	34,780.0 (30.4%)	41,280.0 (35.8%)	+6,500.0 (+18.7%)
Нийт зарлага ба эргэж төлөгдөх цэвэр зээл	36,493.4 (31.9%)	43,586.0 (37.8%)	+7,092.6 (+19.4%)
Тэнцвэржүүлсэн тэнцэл	-1,713.4 (-1.5%)	-2,306.0 (-2.0%)	алдагдал +592.6
Суурь тэнцэл	+2,284.6 (+2.0%)	(+2.0%)	тооцоо ил биш
Засгийн газрын өр	57,114.9 (50.0%)	49.6%	—
Инфляцын таамаг	7.0%	8.0%	+1.0 нэгж

Эх сурвалж: Нэгдсэн төсвийн 2027 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2028–2029 оны төсвийн төсөөллийн тухай хууль (2026.05.29, legalinfo.mn); 2027 оны төсвийн төсөл, ТХМ-д өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл (2026.08.30, d.parliament.mn).

4. **2026 оны төсвийн тодотголыг эхэлж батлах.** 2026 оны төсвийн тодотгол батлагдаагүй байхад 2027 оны төсвийн тооцоог түүний тоон үзүүлэлтэд

суурилан хийсэн нь зохисгүй. Тодотголыг эхэлж хэлэлцэн баталж, 2027 оны төсвийн тооцоог батлагдсан тодотголд үндэслэн шинэчлэх.

- 5. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулахгүй байх.** 2027 оны төсвийг дагалдуулан ТТБХ-д өөрчлөлт оруулахгүй байх, тухайлбал суурь тэнцлийн шаардлагыг хуулиас хасахаас татгалзах.
- 6. Мөчлөгийн харьцангуй таатай үед төсвийг дүрмийн хязгаар хүртэл тэлэхгүй байх.** Алдагдлыг батлагдсан ТХМ-ийн хязгаарт буюу ДНБ-ий 1–1.5%-д барьж, түүхий эдийн өгөөжийг Тогтворжуулалтын сан болон өр бууруулахад чиглүүлэх. Суурь тэнцлийн (ТТБХ2-ийн 6.1.2) +2.0%-ийн тооцоог ил тод гаргуулах: үнэт цаас, гадаад зээлээр санхүүжих гэж хассан ≈ 4.6 их наяд төгрөгийн зардлын задаргаа, 6.6-д заасны дагуу суурь тэнцлийн ашгийг өрийн үндсэн төлбөрт тусгасан эсэхийг нотлох шаардлагатай. Урсгал зарлага ДНБ-ий 29.1% буюу 30%-ийн хязгаарт (ТТБХ-ийн 6.1.3) тулсан тул нэг удаагийн тэтгэмж, урсгал зардлын өсөлтийг бууруулж нөөц орон зай бий болгох.
- 7. Оюу толгойн ногдол ашгийг баталгаажсаны дараа л орлогод тусгах.** Ногдол ашгийг хэлэлцээр эцэслэгдэж, мөнгө орж ирэх нь баталгаажсаны дараа (Хуримтлалын сангийн) орлогод тусгах; хэлэлцээрийн үр дүнд хүүг бууруулснаар гарах хэмнэлтийн тооцоо, ногдол ашгийг урагшлуулах хувилбарын өнөөгийн өртгийг (NPV) гаргуулах.
- 8. Төрийн өмчит компанийн ногдол ашгийн задаргааг гаргуулах.** Төсөвт төвлөрөх ногдол ашиг огцом өсөж байгаатай холбогдуулан төрийн өмчит компани (ТӨК) тус бүрээс төвлөрүүлэх ногдол ашгийн задаргаа, хуулийн үндэслэлийг гаргуулах; уул уурхайн ТӨК-ийн ногдол ашгийг ҮБС-ийн хуульд заасан хувиар ҮБС-д хуваарилж буйг баталгаажуулах. Эс бөгөөс хууль зөрчигдөөгүй гэдгийг нотлох боломжгүй байна.
- 9. Урсгал зардлыг бууруулах.** Урсгал зардлын өсөлтийг (цалингийн нэмэгдэл, нэг удаагийн тэтгэмж) жилийн 15%-иас хэтрүүлэхгүй байх, сонгуулийн жилийн мөнгөн шилжүүлгээс татгалзах. Тухайлбал, цэрэг, хүчний байгууллагаас бусад байгууллагын албан хаагчдын дүрэмт хувцсыг төсвөөс санхүүжүүлэх нь зохисгүй. Засгийн газрын өр өссөөр байгаа өнөө үед гавьяа, шагналд төсвөөс их хэмжээний зардал гаргахыг зогсоож, шагналын сан байгуулан тодорхой хязгаартайгаар олгодог болох.
- 10. Хөрөнгө оруулалтыг эрэмбэлэх.** 318 шинэ төслөөс ТЭЗҮ, зураг төсөвгүй, олон жилийн санхүүжилт шаардсан төслүүдийг хойшлуулж, үргэлжилж буй 497 төслийг дуусгахад төвлөрөх.
- 11. Өрийн баталгааны дээд хэмжээг тайлбарлах эсвэл бууруулах.** Засгийн газрын өрийн баталгааны 6.4 их наяд төгрөгийн дээд хэмжээнээс тайлбарлагдаагүй хэсгийн (≈ 4.6 их наяд) зориулалтыг төсөл бүрээр тайлбарлах, эс бөгөөс тайлбарлагдсан хэрэгцээ болох 1.8 их наяд төгрөг хүртэл бууруулах.
- 12. Иргэдийн оролцоог бууруулахгүй байх.** 2027 оны төсвийн тухай хуулийн төсөлд Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгийн зөвхөн 50 хувийг иргэдийн саналаар зарцуулахаар тусгасан нь төсөв дэх иргэдийн оролцооны хувьд ухралт тул эргэн харах.

II. ЦААШИД ТӨСВИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ, ХЭЛЭЛЦҮҮЛГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫГ САЙЖРУУЛАХ ТАЛААР (2027 оны хавар болон намрын чуулганд багтаан хэлэлцэх)

A. Төсвийн төслийг боловсруулах, өргөн мэдүүлэх

- 1. Төсвийн хууль, түүний дагалдах хуулиудыг судалгаа, үр нөлөөний үнэлгээтэйгээр өргөн мэдүүлдэг болох.** Эдийн засгийн хэмжээ өсөж, төсвийн орлого эрс нэмэгдэж, Үндэсний баялгийн сантай болсон өнөө үед ирэх оны төсвийг боловсруулах, өргөн мэдүүлэх, батлах өнөөгийн журам хангалтгүй болжээ. Ирэх оны төсвийн хууль, түүний дагалдах хуулиуд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 13.2.1-д заасан шаардлагад хамаарахгүйгээр, судалгаа, шинжилгээгүй өргөн мэдүүлэгдэж байгаа нь төсөв оновчтой зарцуулагдахгүй байх гол шалтгааны нэг болж байна. Тус хуулийн 8.1.9, 40 дүгээр зүйлд хууль санаачлагч нь хуулийн төсөлд үзэл баримтлал, хэрэгцээ шаардлагыг тандан судалсан эсхүл үр нөлөөг үнэлсэн тайлан (40.1.2), хэрэгжүүлэхэд гарах зардлын тооцоо (40.1.5) зэргийг бүрдүүлж өргөн мэдүүлэхээр заасан ч эдийн засгийн үнэлгээ бодитоор хийгддэггүй. Жишээ нь, төрийн албан хаагчдын цалин нэмэгдэхэд инфляц хэрхэн өөрчлөгдөх, нэг удаагийн ногдол ашгаар урсгал зардал санхүүжүүлснээр ямар үр дагавар гарах талаарх мэдээлэл 2027 оны төсвийн төсөлд байхгүй. Иймд ирэх оны төсвийн хууль, түүний дагалдах хуулиудыг холбогдох судалгаа, шинжилгээтэйгээр өргөн мэдүүлдэг байх зохицуулалтыг Хууль тогтоомжийн тухай хуульд оруулах.
- 2. Төсвийн асуудлыг зөвхөн Төсвийн тухай хуулиар зохицуулах зарчмыг сахиулах.** Төсвийн тухай хуулиас бусад хуульд төсвийн асуудлыг оруулахгүй байх зарчим алдагдаж, бусад хуулиар төсвийн зардлыг ихээхэн нэмэгдүүлэх зохицуулалт орсоор байгааг засах.
- 3. Татварын хуулийн өөрчлөлтөд хөндлөнгийн үнэлгээ хийдэг болох.** Татварын хуульд өөрчлөлт оруулахдаа орлого, эдийн засагт үзүүлэх нөлөөг хөндлөнгөөс үнэлдэг журам бий болгох.

B. УИХ-ын төсвийн хэлэлцүүлэг

- 4. Байнгын хороодын хэлэлцүүлэг, сонсголыг бэхжүүлэх.** УИХ-ын төсвийн хэлэлцүүлгийн бэлтгэлийг хангах эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох. Тухайлбал, Эдийн засгийн байнгын хороо болон Төсвийн байнгын хороо ирэх оны төсвийн хуулийн хэлэлцүүлгийн бэлтгэлийг хангаж, төсвийн холбогдолтой сонсголыг нэгдсэн хуралдаанаас тусад нь хийдэг болох. Эдгээр сонсголд Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн санал, дүгнэлт болон төрийн аудитын байгууллагын дүгнэлтийг тусад нь сонсож хэлэлцэх. Мөн Зарлагын дэд хороонд төсөв дээр мэтгэлцээн хийх журам бий болгох.
- 5. Хэлэлцүүлгийг үр дүнд төвлөрүүлэх.** Ирэх оны төсвийн хэлэлцүүлэг тухайн төсвийг зарцуулснаар ямар үр дүнд хүрэхэд төвлөрөх нь зүйтэй. Байгууллага бүр ямар зорилгод хүрэхэд санхүүжилт авахыг төсвийн төсөлд тодорхой болгож, УИХ төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын хүрэх үр дүнгийн үзүүлэлтэд анхаарч хэлэлцэх. Хөгжлийн жилийн төлөвлөгөөнд тухайн байгууллагын хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа тусаагүй бол татан буулгах хүртэл арга хэмжээ авдаг зохицуулалт бий болгох.

6. **Эцсийн өөрчлөлтийг хөгжлийн бодлоготой уялдуулж батлах.** УИХ-д анх өргөн мэдүүлсэн төсвийн төсөл ихээхэн өөрчлөгдөн батлагддаг бөгөөд УИХ зарчмын зөрүүтэй санал тус бүрээр санал хураадаг. Төслийн эцсийн өөрчлөлт хөгжлийн бодлоготой уялдаж байгаа эсэхэд дүгнэлт хийж санал хураадаг болох бөгөөд үүнийг Улсын Их Хурлын төсөв хэлэлцэх журамд тусгах.

III. БУСАД

1. **Төсөв, мөнгөний бодлогын уялдааг хангах.** Монголбанкны хуримтлагдсан 7 их наяд төгрөгийн алдагдал нь Засгийн газрын хэрэгжүүлсэн төсвийн шинжтэй хөтөлбөрүүдээс голчлон үүссэн тул энэ алдагдлыг шийдвэрлэх.
2. **Хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийг тогтвортой болгох.** Хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг санхүүжүүлэх зориулалттай тусгай сан байгуулах. Одоо төсвийн бүх орлогыг төсөвт төвлөрүүлэн хуваарилдаг тул төсөв хэмнэлтийн горимд шилжих үед урсгал зардлыг хэмнэхийн оронд хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийг хасдаг нь төслийн хэрэгжилт удаашрах нэг шалтгаан болж байна.
3. **Орон нутгийн төсвийн чадавхыг эхэлж сайжруулах.** Орон нутгийн төсөв захирагчид, албан хаагчдын төсөв төлөвлөх, хэрэгжүүлэх чадавх, хариуцлага сул байгаа нь төрийн аудитаар илэрсэн зөрчлүүдээс харагдаж байна. Иймд чадавхыг сайжруулахгүйгээр орон нутгийн төсвийн эрх мэдлийг хэт нэмэгдүүлэх нь зохисгүй.

НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМЫН ДЭРГЭДЭХ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ЗӨВЛӨЛ