



# БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧИГ

2026 оны 4-р сар

МОНГОЛ ДАХЬ АМЕРИКИЙН  
ХУДАЛДААНЫ ТАНХИМ /АМЧАМ/

## ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ОРЧНЫ ҮНЭЛГЭЭ

# ХЭРЭГЖИЛТИЙН ЗӨРҮҮГ АРИЛГАХ НЬ

*Үндсэн эх сурвалж: АНУ-ын Төрийн департаментын Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчны мэдэгдэл (ICS 2025), Азийн Хөгжлийн Банк (АХБ), Дэлхийн банкны 2025 оны Монголын эдийн засгийн тойм, Транспэрэнси Интернэшнл (Авлигын төсөөллийн индекс) болон гишүүн байгууллагуудын санал.*

АмЧам нь Монгол Улсын бизнесийн орчны өнөөгийн байдлыг ил тод, бодитой үнэлэх зорилгоор **“Хөрөнгө оруулалтын орчны үнэлгээ”**-г 2026 онд анх удаа танилцуулж байна.

Засгийн газраас Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газар болон бусад хэрэгжүүлэгч агентлагуудаар дамжуулан зах зээлд нэвтрэх, компанийн бүртгэлийг цахимжуулах чиглэлд тодорхой ахиц гаргасан боловч бүтцийн шинжтэй **“хэрэгжилтийн зөрүү”** нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлд сөргөөр нөлөөлсөөр байна. Одоогоор Монгол Улс **5.0**-аас **2.5** оноотой буюу хууль эрх зүй, татварын тодорхойгүй байдал нь нийт боломжуудаасаа давсан **“хөрөнгө оруулалтын өндөр эрсдэлтэй”** орчныг илтгэж байна.

Дараах гурван асуудлыг яаралтай анхааралдаа авах шаардлагатай.

- **Шүүх болон татварын тодорхой процесс бий болгох:** Татварын маргаан таслах үйл явц дахь шударга бус практик, тэр дундаа маргаж буй дүнг дансанд урьдчилан байршуулах албан бус шаардлага. Шүүхийн шийдвэр гаргах үйл явц ихээхэн удааширдаг бөгөөд маргаан шийдвэрлэх ажиллагаа үр дүнгүй байна.
- **Гэрээний халдашгүй байдлыг хадгалах:** 2024 оны Үндэсний баялгийн сангийн тухай хууль зэрэг сүүлийн үеийн хууль тогтоомжийн өөрчлөлтүүд нь уул уурхай болон эрчим хүчний салбарын одоо байгаа концессуудын тогтвортой байдалд эргэлзээ үүсгэсэн. Энэ нь хувийн хэвшлийн төслүүдэд төрөөс үнэгүй эзэмших хувь хэмжээ тогтоох айдас дагуулж буйг ойлгох хэрэгтэй.
- **Тэгш боломж бүрдүүлэх:** Төртэй холбоотой компаниудад давуу байдал олгох хандлага нь хувийн хэвшлийн инновац, цаашлаад үйл ажиллагааг боогдуулж буй тул “тэгш боломж, тэгш өрсөлдөөний орчин” бүрдүүлэх нь нэн чухал юм.

АмЧам нь Монгол Улсыг бүс нутгийн хэмжээнд өрсөлдөхүйц хөрөнгө оруулалтын орчинтой болгох Засгийн газрын зорилтыг тууштай дэмжсээр ирсэн. Энэхүү **“Хөрөнгө оруулалтын орчны үнэлгээ”**-нд тусгасан зорилтот шинэчлэлүүдийг хийж хэрэгжүүлснээр Монгол Улс богино хугацаанд өөрийн статусаа **“өрсөлдөхүйц” (3.7 / 5.0)** түвшинд хүргэж ахиулах боломжтой гэж бид итгэж байна. Ялангуяа татварын маргаан таслах зөвлөлийн шударга байдал болон гэрээний халдашгүй байдлыг хангах чиглэлээр бодит алхмуудыг хийх шаардлагатай.

# 1. ХЭРЭГЖИЛТИЙН ЗӨРҮҮ

Монгол Улс хөрөнгө оруулалтад нээлттэй хэмээн олон улсын тавцанд зарладаг боловч бодит нөхцөл байдалд бүтцийн томоохон эрсдэлүүд давамгайлж байна. Хууль эрх зүйн орчны саад харьцангуй бага мэт харагдах хэдий ч хуулийн хэрэгжилт жигд бус байгаа нь асуудлууд дагуулсаар байна. Албан тушаалтнууд хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийг үл тоомсорлох, шүүхийн процесс олон жилээр гацах зэрэг нь нийгэмд хэвийн үзэгдэл болсон. Азийн Хөгжлийн Банкны 2025-2028 оны түншлэлийн стратегид Монголын боломжийг онцолсон ч хязгаарлагч хүчин зүйлс болох ашигт малтмалын хэт өндөр хамаарал болон дэд бүтцийн хязгаарлагдмал байдал хувийн хэвшлийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлж буйг онцолсон нь бидний дүгнэлттэй нийцэж байна.

Монголын өнөөгийн хөрөнгө оруулалтын орчин 2.5 / 5.0 оноотой буюу “Өндөр эрсдэлтэй” ангилалд багтаж байгаа. Салбараар нь авч үзвэл жижиглэн худалдаа, санхүүгийн салбар харьцангуй тогтвортой байгаа ч уул уурхай, эрчим хүч зэрэг их хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардсан салбарууд сүүлийн жилүүдийн хууль эрх зүйн өөрчлөлт, төрийн хэт их оролцооны эрсдэлээс шалтгаалан тодорхойгүй нөхцөл байдалд байна.



## 2. ЭРСДЭЛИЙН ХЭМЖЭЭСНҮҮД

Доорх хүснэгтэд урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын шийдвэрт үзүүлэх нөлөөллийг онцлов.

Хэмжээс	Оноо	Гол үзүүлэлт
Маргаан шийдвэрлэлт (35%)	2.2	Хамгийн том сул тал. АНУ-ын Төрийн департаментын Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчны мэдэгдэлд тэмдэглэсэнээр шүүхийн процесс удаашралтай бөгөөд шийдвэрийн хэрэгжилт хангалтгүй байна.
Ил тод байдал (40%)	2.6	Авлига өндөр, ТӨК-уудад давуу байдал олгодог байдал нь хувийн хөрөнгө оруулалтыг “шахан гаргаж” байна.
Зохицуулалтын дарамт (25%)	2.7	Хууль тогтоомжийн хэрэгжилт тодорхой бус, хоорондоо уялдаагүй байдаг. Байцаагчид дүрэм, журмыг жигд бус хэрэглэдэг. Хөрөнгө оруулагчдад үзүүлэх дэмжлэг туслалцаа дутмаг бөгөөд харилцан адилгүй үйлчилдэг.

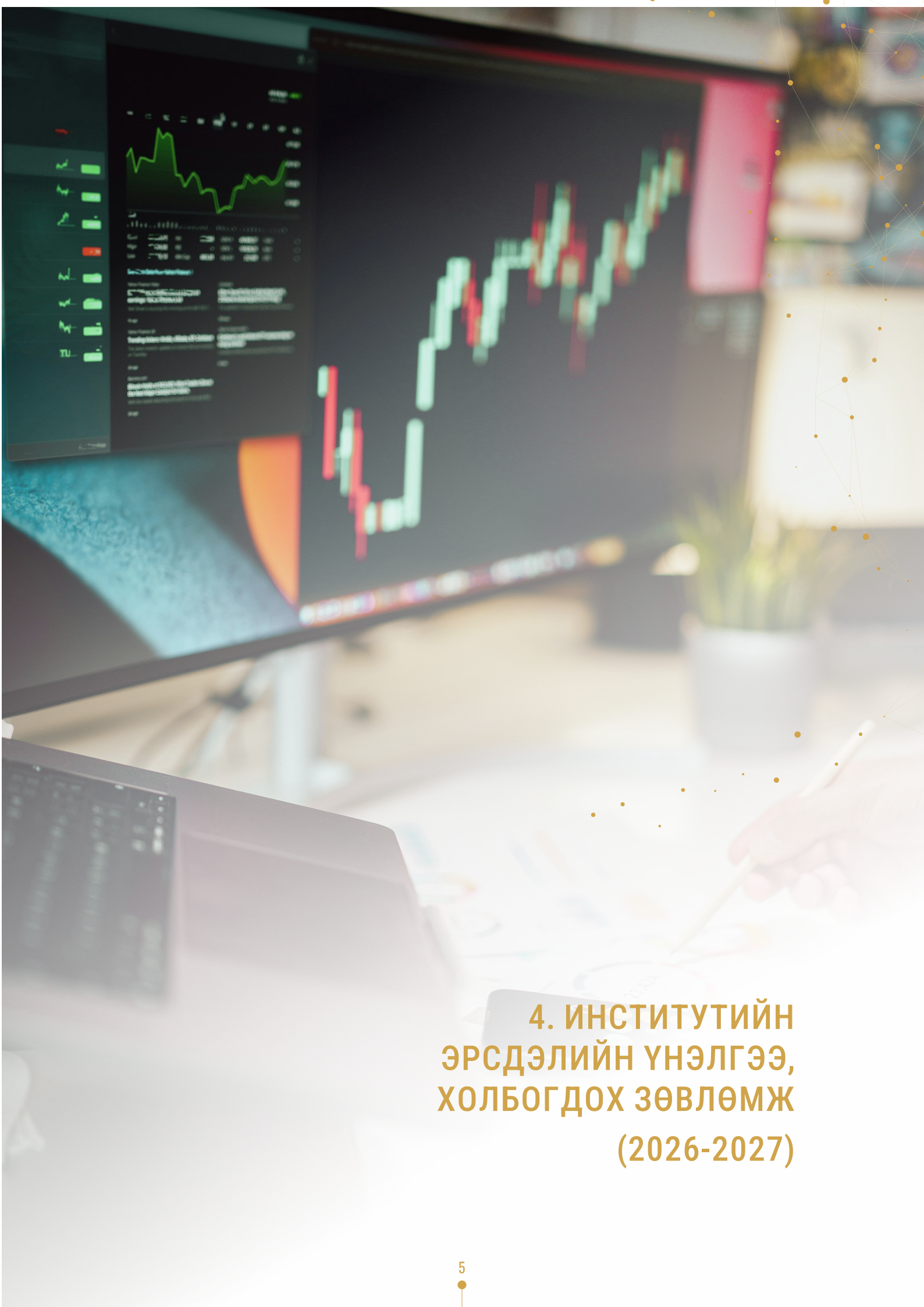




### 3. САЛБАРЫН ҮНЭЛГЭЭ

Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлтөд өндөр ач холбогдолтой голлох салбаруудын хөрөнгө оруулагчдад өгч буй дохиог доорх хүснэгтээр илэрхийлэв. Салбар бүр хөрөнгө оруулагчдад харилцан адилгүй хандаж ирсэн бөгөөд хэрэглэгчидтэй шууд харьцдаг үйлчилгээний салбар болон хүнд үйлдвэрийн салбар хооронд тодорхой зөрүү ажиглагдаж байна.

Салбар	Оноо	Хөрөнгө оруулалтын дохио
Уул уурхай, Эрчим хүч	1.8	<b>Өндөр эрсдэлтэй:</b> Төр хувийн төслүүдэд хувь эзэмших эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тодорхойгүй байдал үүссэн. 2024 оны Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн дагуу төр “стратегийн” ордуудад 34-50 хувийг үнэ төлбөргүй эзэмших боломжтой болсон нь хөрөнгө хураах эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна. Гэрээний тогтвортой байдал сул. Зохицуулах байгууллагууд Эрчим хүч худалдах, худалдан авах гэрээг нэг талын шийдвэрээр дахин хэлэлцэх тохиолдол гардаг.
Хөдөө аж ахуй	3.1	<b>Хөрөнгө оруулах боломжтой салбар:</b> Ноолуур, мах махан бүтээгдэхүүний экспортын эрэлт сайн боловч Азийн Хөгжлийн Банкны тайланд дурдсан логистикийн саад бэрхшээл байсаар байна.
Банк санхүү, Харилцаа холбоо	3.3	<b>Өсөлттэй салбарууд:</b> Дэвшилтэт цахим дэд бүтэц болон финтек шийдлүүдийг нэвтрүүлж, эерэг үр нөлөөг үзүүлж буй салбарууд.
Жижиглэн худалдаа	3.3	<b>Сайн үзүүлэлттэй салбар:</b> Хэрэглээний бүтээгдэхүүний эрэлт тогтвортой. ТӨК-ын оролцоо харьцангуй бага.



## 4. ИНСТИТУТИЙН ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ, ХОЛБОГДОХ ЗӨВЛӨМЖ (2026-2027)

Хөрөнгө оруулалтын орчныг тодорхойлдог голлох байгууллагуудыг энэ хэсэгт онцоллоо. Хуулиудын хэрэгжилтийн зөрүүг арилгахын тулд эдгээр байгууллагуудад гүйцэтгэлийн үнэлгээний нарийвчилсан шалгуур үзүүлэлтүүд хэрэгцээтэй байна.

- **ТАТВАРЫН ЕРӨНХИЙ ГАЗАР (1.3):** Хувийн хөрөнгийг “хураан авах шинжтэй” үйл ажиллагаанууд, татварын маргаж буй дүнг дансанд урьдчилан байршуулах албан бус шаардлага зэргээс шалтгаалан үнэлгээ доогуур байна. 2025 онд татварын шинэчлэлийн сураг гарсан ч ахиц дэвшилгүй байсаар 2026 оны хаврын чуулгантай зэрэгцэн реформ хүлээгдсэн хэвээр.
  - » **2027 онд 2.5 оноонд хүргэх зөвлөмж:** “Албадлагад суурилсан татварын практик”-аас “дэмжин туслах, зөвлөх” загварт шилжих. Нэн тэргүүнд маргаж буй нийт дүнг албадан дансанд байршуулах практикийг зогсоох хэрэгтэй. Энэ нь манай гишүүн байгууллагуудын төлөөллөөс бүрдсэн Хуулийн болон Уул уурхайн хорооны зөвлөмжтэй нийцэж байна.
- **АЖ ҮЙЛДВЭР, ЭРДЭС БАЯЛГИЙН ЯАМ (1.7):** “Стратегийн орд”-той холбоотой төрийн эрх мэдэл орлогын хуваарилалтыг тодорхойгүй болгож, их хэмжээний эргэлзээ төрүүлж байна.
  - » **2027 онд 3.0 оноонд хүргэх зөвлөмж:** Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн хэрэгжилтээс шалтгаалсан “Стратегийн орд”-ын тодорхойгүй байдлыг арилгах. Төрийн 34-өөс 50 хувийн эзэмшлийн нөхцөл нь өмнө олгогдсон лицензүүдэд буцаан хэрэглэгдэхгүй тухай журмыг салбарын яам баталж хэрэгжүүлэх боломжтой. Мөн “дэмжин туслах” үүрэгт шилжиж, өөрийн харьяа ТӨК-уудад олон улсын тайлагналын стандартуудыг нэвтрүүлэх шаардлагатай.
- **ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТ, ХУДАЛДААНЫ ГАЗАР (3.2):** Сүүлийн жилүүдэд төрийн үйлчилгээнд цахим шилжилт хийгдэж, хөрөнгө оруулагчдын хувьд үйл ажиллагаа эхлэх бүртгэлийн хэсэг харьцангуй хялбар болсон боловч тэднийг зах зээлд нэвтэрсний дараах зохицуулалтын дарамтаас хамгаалах чиг үүрэг бүх түвшинд дутмаг хэвээр байна.
  - » **2027 онд 4.0 оноонд хүргэх зөвлөмж:** “Нэг цэгийн үйлчилгээ үзүүлэгч”-ээс хөрөнгө оруулагчийн омбудсман чиглэлд шилжих. Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газар нь гадаадын хөрөнгө оруулагчид болон төрийн бусад байгууллагууд (Жишээ нь: Орон нутгийн удирдлагууд, татварын байцаагчид) хооронд үүссэн маргааныг шүүхэд шилжихээс өмнө зуучлан шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй болох шаардлагатай.
- **МОНГОЛ УЛСЫН ТӨВ БАНК - МОНГОЛБАНК (3.8):** Өндөр гүйцэтгэлтэй байгууллага; АХБ болон ОУВС нь Монголбанкийг найдвартай мөнгөний бодлого хэрэгжүүлж, банкны салбарын шинэчлэлийг тогтвортой явуулж буйг онцолдог.
  - » **2027 онд 4.3 оноонд хүргэх зөвлөмж:** Инфляцын зорилтоор хязгаарлагдахгүйгээр банк санхүүгийн зах зээлийн хөгжилд чиглэсэн бодлогыг уялдаатайгаар хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Мөн Банкны тухай хуулийн хөрөнгө оруулалтад саад болж буй зүйл заалтуудыг шинэчлэн, сайжруулах шаардлагатай.

## 5. ЭРС ШИНЭЧЛЭЛ

Монгол Улсыг “хөрөнгө оруулалтын өндөр эрсдэлтэй” ангиллаас “өрсөлдөхүйц” ангилалд хүргэх дараах тодорхой алхмуудыг санал болгож байна. Хөрөнгө оруулалтын орчны үнэлгээний оноог ахиулах замаар олон жилийн турш тулгамдаж ирсэн асуудлуудыг цэгцлэх боломж хэмээн үзэж байна:

- Зөвшөөрлийн тогтолцооны шинэчлэл (+ 0.2 оноо):** Зөвшөөрлийн тухай хууль болон дагалдах хуулиудын шинэчлэлээр дамжуулан бүх шатны зөвшөөрлийг нэгтгэсэн цахим талбараар хянах нэг цонхны системд төвлөрүүлэх. Ингэснээр хүнд суртлыг бууруулж, байцаагчийн үзэмжээр шийдвэр гарах байдлыг таслан зогсоож, авлигатай бодитоор тэмцэх боломжтой болно.
- Шударга өрсөлдөөнийг бий болгох (+ 0.3 оноо):** Төрийн өмчит компаниудыг эрс шинэчилж, татвар, зохицуулалт, засаглалын хувьд хувийн хэвшилтэй ижил стандарт мөрддөг болгох шаардлагатай. Азийн Хөгжлийн Банкны тайланд ТӨК-уудыг дампуурал болон ил тод байдлын эрх зүйн орчны зохицуулалтын хүрээнд хувийн хэвшилтэй ижил дүрэм журам дагадаг байхыг зөвлөсөн.
- Гэрээний халдашгүй байдлыг хангах (+ 0.3 оноо):** Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн хэрэгжилтээс шалтгаалсан “Стратегийн орд”-ын тодорхойгүй байдлыг арилгах. Төрийн эзэмшлийн нөхцөл нь өмнө олгогдсон лицензүүдэд буцаан хэрэглэгдэхгүй байх баталгаа өгөх.
- Татварын маргааны шинэчлэл (+ 0.4 оноо):** Маргаантай татварын нийт дүнг албадан дансанд байршуулах практикийг халж, шударга шийдвэр гаргалтыг хангах. Шүүхийн практикийг шинэчилж, шударга, үр дүнтэй хянан шийдвэрлэх боломжийг бүрдүүлэх хэрэгтэй. Татвар, шүүхийн процесстой холбогдсон асуудлуудыг шийдвэрлэх нь Монголын хөрөнгө оруулалтын орчинд хамгийн их эерэг нөлөөтэй. Учир нь хөрөнгө оруулалтыг хойш татах гол шалтгаан нь хөрөнгө хураах практик болон шүүхийн маргааны эрсдэл юм.

**ДҮГНЭЛТ:** “Нэг цэгийн үйлчилгээ” байх нь сайн боловч шүүх, татварын байгууллагын хууль дээдлэх зарчимд суурилсан бодит шинэчлэлгүйгээр үр дүнгүй.

## 6. ҮНДСЭН ЭХ СУРВАЛЖУУД

Үзүүлэлт	Үнэлгээний давхцал	Эх сурвалж
Хууль хэрэгжилт	Жигд бус	АНУ-ын Төрийн департамент (2025): Албан тушаалтнууд хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийг үл тоомсорлосноос үүдэлтэй ихээхэн хэмжээний, урьдчилан таамаглах боломжгүй зохицуулалтын дарамт үүсдэг.
ТӨК-д давуу эрх олголт	Хувийн хэвшлийг шахах үйлдэл	АХБ (2025-2028): ТӨК-ууд өрсөлдөөнийг хязгаарлаж, хувийн хэвшлийн оролцоог багасгадаг.
Татварын маргаан	Албадлагын шинж чанартай	АмЧам/АНУ-ын Төрийн департамент: Татварын актаар дамжуулан хөрөнгө хураах эрсдэл үүсгэдэг.
Үндэсний баялгийн сангийн нөлөөлөл	Уул уурхайн төслүүдэд тодорхойгүй байдал их	Дэлхийн банк/АНУ-ын Төрийн департамент: Төрийн 34-50% эзэмшил нь одоогоор 16 гаруй төсөлд нөлөөлж байна.

АмЧамын хөрөнгө оруулалтын орчны үнэлгээ нь олон улсын болон төрийн байгууллагын эх сурвалжуудаас авсан мэдээлэлд тулгуурлан дүн шинжилгээ хийгдэж гарсан болно.

## ● А. АЗИЙН ХӨГЖЛИЙН БАНК (АХБ)

Үндсэн эх сурвалж: [Монгол Улс - Түншлэлийн стратеги \(2025–2028\)](#)

- » **ТӨК:** АХБ нь голлох салбаруудад төрийн оролцоог бууруулж, хувийн хэвшилд өсөж тэлэх орон зай бий болгох хэрэгтэйг онцолсон.
- » **Эдийн засгийн нөхцөл байдал:** Монгол Улс 2024 онд “дундаас дээгүүр орлоготой” улсын ангилалд шилжсэн боловч ашигт малтмалын хэт өндөр хамаарал нь “хязгаарлагч хүчин зүйлс” гэдгийг дурдсан.
- » **Институтийн дэмжлэг:** Монголбанк олон улсын стандартуудыг амжилттай хэрэгжүүлж, макро тогтворжилтыг хангаж байгааг сайшаасан.

## ● Б. АНУ-ЫН ТӨРИЙН ДЕПАРТАМЕНТ

Үндсэн эх сурвалж: [Монгол Улсын Хөрөнгө оруулалтын орчны тайлан 2025](#)

- » Маргаан шийдвэрлэлт: Шүүхийн шийдвэр гаргах үйл явц ихээхэн удааширдаг бөгөөд маргаан шийдвэрлэх ажиллагаа үр дүнгүй байна (Маргаан шийдвэрлэлт 2.2 оноо байгаагийн нэг шалтгаан).
- » Үндэсний баялгийн сангийн тухай хууль 2024: Стратегийн гэх тодотголтой ордуудад төрийн эзэмшил тогтоохтой холбоотой хувийн хөрөнгийг хураах эрсдэлийг хөрөнгө оруулагчид хэрхэн хүлээн авч байгааг тайлбарласан.
- » Татварын орчин: Татварын байгууллагуудын удаашралтай хандлага, жигд бус хэрэгжилтийг хөрөнгө оруулалтын томоохон хаалт хэмээн тодорхойлсон. Албан тушаалтнууд хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийг үл тоомсорлосноос үүдэлтэй ихээхэн хэмжээний, урьдчилан таамаглах боломжгүй зохицуулалтын дарамт үүсдэг.

## ● В. ДЭЛХИЙН БАНК

Үндсэн эх сурвалж: [Монголын эдийн засгийн тойм, 2025 оны 5 сар – Сорилтыг тэсвэрлэх чадавхыг бэхжүүлэх нь](#)

- » Төсвийн бодлого: ТӨК-уудаар дамжих төсвөөс гадуурх “хагас төсвийн үйл ажиллагаа” нь эдийн засгийг тогтворгүйжүүлэх эрсдэлтэйг анхааруулсан.
- » Өсөлтийн төсөөлөл: 2025 онд 6.3 хувийн өсөлттэй байхаар төсөөлсөн нь Оюу Толгойн гүний уурхайн өргөтгөлөөс хамааралтай боловч дэлхийн худалдааны бодлогын тодорхойгүй байдлыг хөрөнгө оруулагчдын итгэлд нөлөөлөхүйц эрсдэл хэмээн үзсэн.

## ● Г. ТРАНСПЭРЭНСИ ИНТЕРНЭШНЛ

Үндсэн эх сурвалж: [Авлигын төсөөллийн индекс \(CPI\) 2025](#)

- » Ил тод байдал: Монгол Улс 100-аас 31 оноотой буюу олон улсад ил тод байдлын доогуур ангилалд багтаж байгаа нь АмЧамын хөрөнгө оруулалтын орчны үнэлгээний ил тод байдлын 2.6 оноотой уялдаж байна.

**ДҮГНЭЛТ:** Монгол Улсын үе үеийн хөгжлийн төлөвлөгөө онолын хувьд хүчтэй боловч хэрэгжилт болон бодлогын хооронд ихээхэн зөрүүтэй байна.