



ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН, ХАРААТ БУС БАЙДАЛ ТҮҮНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

(ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХУРЛЫН ИЛТГЭЛИЙН ЭМХЭТГЭЛ)

Улаанбаатар хот
2019 он

Энэхүү эмхэтгэлд дурдах аливаа дүгнэлт, дэвшүүлсэн санал нь зөвхөн хувь судлаачийн байр суурийг илэрхийлэх бөгөөд Монголбанкны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХУРЛЫН ИЛТГЭЛИЙН ЭМХЭТГЭЛ

Эмхэтгэсэн:	Монголбанк Хууль эрх зүйн, газар
Эхийг бэлтгэсэн:	Н.Элбэг
Хэвлэлийн хуудас:	66 хх
Хэмжээ:	В5
Хэвлэсэн тоо:	200

ГАРЧИГ

1. Төв банкны хараат бус байдал, олон улсын туршлага, Монголбанкны анхаарах асуудлууд - Б.Түмэнцэнгэл (Монголбанкны мөнгөний бодлогын газрын эдийн засгийн шинжилгээ, бодлогын хэлтсийн захирал), Н.Ургамалсүвд (Монголбанкны мөнгөний бодлогын газрын мөнгөний бодлого, төсөөллийн хэлтсийн захирал), Б.Ганчимэг (Монголбанкны мөнгөний бодлогын газар, эдийн засгийн шинжилгээ, бодлогын хэлтсийн эдийн засагч),
2. Үндсэн хууль ба төв банкны эрх зүйн зохицуулалт - Д.Гангабаатар (Монгол улсын их сургуулийн хууль зүйн сургуулийн профессор),
3. Төв банкны хараат бус байдлыг үндсэн хуулиар баталгаажуулах нь: Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын хандлага - Ж.Сайнхишиг (Монгол улсын их сургуулийн хууль зүйн сургуулийн докторант, шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шүүхийн захиргааны удирдлага, бодлого зохицуулалтын газрын дарга),
4. Бодлогын тууштай бус байдал ба төв банкны бие даасан байдал- Д.Түвшинжаргал (санхүү, эдийн засгийн их сургуулийн багш, судлаач),
5. Төв банкны бие даасан, хараат бус байдлын эрх зүйн орчин: Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хууль - Б.Эрдэнэхуяг (Монголбанкны хууль, эрх зүйн газрын эрх зүйн бодлогын хэлтсийн захирал), М.Нинжбадгар (Монголбанкны хууль, эрх зүйн газрын эрх зүйн бодлогын хэлтсийн мэргэжилтэн).

ТӨВ БАНКНЫ ХАРААТ БУС БАЙДАЛ: ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА, МОНГОЛБАНКНЫ АНХААРАХ АСУУДЛУУД*

Б.Түмэнцэнгэл¹, Н.Ургамалсувд², Б.Ганчимэг³

Хураангуй

Тус ажилд төв банкны хараат бус байдал олон улсад хэрхэн хувьсаж ирсэн түүх болон одоогийн сорилтууд; Төв банкны хараат бус байдлыг тодорхойлох үндсэн элементүүд болон төв банк хараат бус байснаар эдийн засагт бий болгох үр өгөөжийн талаар эмхэтгэж, Монголбанкны хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд цаашид анхаарах зүйлс, зарим шийдлийг дэвшүүлэв.

Оршил

Төв банк хэмээх институцийн анхны суурь XVII зууны Европт тавигдсан гэж үздэг ч “мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэгч хараат бус төв банк” гэдэг өнөөгийн ойлголт харьцангуй шинэ буюу сүүлийн 20 гаруй жилд л олон улсад нийтлэг жишиг болжээ. Өнөөдөр дэлхийн 100 гаруй оронд төв банкны мөнгөний бодлогыг улстөрийн болоод аливаа хөндлөнгийн нөлөөллөөс хараат бусаар хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн байна. Ингэснээр мөнгөний бодлогын үндсэн зорилт болох үнийн тогтвортой байдал хангагдах, инфляци нам дор түвшинд тогтвортой хадгалагдаж эдийн засгийн тогтвортой байдалд чухал хувь нэмэр оруулдаг нь олон судалгаагаар батлагдаж, амьдрал дээр ч харагджээ.

Гэвч сүүлийн жилүүдэд “Төв банк хараат бус байх нь зүйтэй” гэдэг үзэл олон улс оронд сорилттой тулгарч, хөгжсөн орнуудад ч төв банкны хараат бус байдал руу халдах үзэгдэл газар авч байна. Үүнд дэлхий даяар гүнзгийрч буй орлогын тэгш бус байдал, үүнтэй холбоотой дэлгэрч буй популизм; төв банкуудын мөнгөний бодлогын үр дүнтэй байдал; даяарчлал ба технологийн дэвшилтэй холбоотой дэлхийн эдийн засагт бий болсон шокууд зэрэг олон хүчин зүйл нөлөөлж буй. Олон зуун жилийн түүхийн явцад улс орнуудын бодлого боловсруулагчдын алдаа оноон дээр тулгуурлан бий болсон “хараат бус төв банк” энэхүү сорилтыг хэрхэн даван туулахаас улс орнуудын эдийн засгийн тогтвортой байдал, нийгмийн сайн сайхан байдал ихээхэн хамаарах болно. Иймд төв банк хараат бус байхын ач холбогдлыг дахин нэг шүүн хэлэлцэж, нийгмийн зөвшилцөлд хүрэх нь чухлаар тавигдах болов.

Монгол улсын хувьд 1990 оноос чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоо руу шилжилт

¹Монголбанкны Мөнгөний бодлогын газар, Эдийн засгийн шинжилгээ бодлогын хэлтсийн захирал,

²Монголбанкны Мөнгөний бодлогын газар, Мөнгөний бодлого, төсөөллийн хэлтсийн захирал,

³Монголбанкны Мөнгөний бодлогын газар, Эдийн засгийн шинжилгээ бодлогын хэлтсийн эдийн засагч.

хийснээр 2 шатлалт банкны тогтолцоо үүсч хөгжин, санхүүгийн зах зээлийн хөгжил болон мөнгөний бодлогын чиг хандлагад чухал өөрчлөлт бий болсон байдаг. Эдийн засгийн шинэ тогтолцоонд шилжсэнээр Монголбанк мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төв банк болон зохион байгуулагдаж, Төв банкны тухай хууль 1996 онд анх батлагдан, 2018 онд нэмэлт өөрчлөлт орж шинэчлэгджээ. Энэ хугацаанд Төв банкны хараат бус байдалд сорилтууд тулгарсаар ирсэн бөгөөд цаашид Монголбанкны хараат бус байдлыг хэр бэхжүүлэхээс мөнгөний бодлогын хэрэгжилт, макро эдийн засгийн тогтвортой байдал хамаарна. Харин энэ сэдвээр хийгдсэн судалгаа шинжилгээний ажил, дүгнэлт зөвлөмж маш цөөн байгаа нь бодлогын хэлэлцүүлэг өрнүүлэхэд төвөгтэй байдлыг үүсгэж байна.

Иймд тус ажилд “Төв банкны хараат бус байдал” сэдвээр олон улсын туршлагыг эмхэтгэж, Төв банкны хараат бус байдлыг бэхжүүлэх үүднээс Монголбанкны хувьд цаашид анхаарах асуудлууд болон зарим шийдлийг дэвшүүлэхийг зориллоо. Энэхүү ажил нь үндсэн 4 хэсгээс бүрдэх бөгөөд, 1-р хэсэгт түүхэн хөгжлийн явцад олон улсад төв банкуудын эдийн засагт гүйцэтгэх үүрэг роль хэрхэн өөрчлөгдөж өнөөгийн түвшинд хүрсэн талаар; 2-р хэсэгт төв банкны хараат бус байдлыг тодорхойлдог үндсэн элементүүдийн талаар; 3-р хэсэгт хараат бус төв банк эдийн засагт ямар эерэг өгөөжтэй талаарх онолын үндэслэл болон энэ сэдвээр хийгдсэн эмпирик судалгааны үр дүнгийн талаар тус тус тоймлоод, эцэст нь 4-р хэсэгт Монголбанкны хараат бус байдлыг тойрсон анхаарах асуудлууд, зарим шийдлийг дэвшүүлж байна.

I. ТӨВ БАНКУУДЫН ТОВЧ ТҮҮХ: ХАРААТ БУС ТӨВ БАНК БИЙ БОЛСОН НЬ

Төв банк улстөрийн нөлөөнөөс ангид, технократуудаас бүрдсэн мэргэжлийн байгууллага байх ёстой гэдэг үзэл тодорхой түүхийн замыг туулсны үр дүнд олон улсад нийтлэг жишиг болон тогтжээ. Дэлхийд төв банкуудын анхны суурь тавигдсан XVII зуунаас одоог хүртэлх түүхэн хугацаанд төв банкны хараат бус байдал хэрхэн хувьсан өөрчлөгдөж ирснийг дараах 3 үе шатанд хуваан авч үзэж болно. Үүнд, (I) Хараат бус, хувийн эзэмшлийн төв банкуудын үе, (II) Засгийн газраас хараат, улсын өмчит төв банкуудын үе, (III) Төв банкууд хараат бус, бие даасан төрийн институци болж хөгжсөн үе зэрэг үе шатууд багтана.

Хараат бус, хувийн эзэмшлийн төв банкуудын үе: XVII зуун – XIX зууны эхэн үе

Дэлхийн анхны төв банк гэгддэг Рикс банк (Швед) 1668 онд үндэслэгдсэн бол орчин үеийн төв банкны суурь загвар болох Английн төв банк 1694 онд үүсгэн байгуулагдсан байдаг. XVII, XVIII зууны сэргэн мандалт, аж үйлдвэрийн хувьсгалын нөлөөгөөр нийгэм эдийн засаг хурдтай шинэчлэгдэж, банк санхүүгийн системийн ач холбогдол, эдийн засагт гүйцэтгэх үүрэг эрс нэмэгдсэн тул Европын бусад орнуудад банк санхүүгийн систем эрчимтэй хөгжиж, одоогийн төв банкуудын суурь тавигджээ. Анхны төв банкууд өмчлөлийн хувьд хувийн эзэмшлийн банкууд байсан бөгөөд, Засгийн газарт зээл олгох, төлбөр тооцоог гүйцэтгэх, үнэт цаас буюу мөнгөн дэвсгэрт гүйлгээнд гаргах зэрэг чиг үүргийг гүйцэтгэх нь нийтлэг байв. Мөн банкны хямрал түгээмэл байсан учраас эцсийн зээлдэгчийн үүргийг гүйцэтгэх замаар банкинд итгэх итгэлийг хадгалах, эдийн засаг тогтвортой байлгах үүрэг функц нь хөгжиж эхэлсэн байна.

Засгийн газраас хараат, улсын өмчит төв банкуудын үе: 1930-аад он-1990 он

Цаг хугацааны явцад төв банкууд хувьсан өөрчлөгдсөөр ХХ зууны эхэнд “шилжилтийн” гэж нэрлэгддэг үетэй золгожээ (Bordo, 2007). Мөнгөний зориулалтаар ашиглагдаж байсан олон төрлийн хэрэгслүүдийг нэгтгэх, алтны стандартыг мөрдөж мөнгөн тэмдэгтийн ханшийг тогтвортой байлгах, банкны хямралын үед тогтвортой байдлыг ханган эцсийн зээлдэгчийн үүргийг гүйцэтгэх зэрэг нь тухайн үеийн төв банкуудын гол үүрэг болоод байв. Харин Дэлхийн I дайны дараагаас, ялангуяа 1930-аад оны Их хямралын дараа ажил эрхлэлтийн түвшин, эдийн засгийн идэвхжил, болон үнийн түвшний тогтвортой байдал (гиперинфляци болон дефляциас сэргийлэх) зэрэг макро эдийн засгийн асуудлууд чухал болсон байна. Энэ үеэс мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, мөнгөний нийлүүлэлтийг удирдах, үнэ ханшийн бодлого хэрэгжүүлэх, банк санхүүгийн тогтвортой байдал болон макро эдийн засгийн тогтвортой байдлын асуудлуудыг төрөөс зохицуулах нь зүйтэй гэдэг үзэл дэлгэрэх болов. Улмаар төв банкуудыг нийгэмчилж, төрийн мэдлийн институци болгох үйл явц улс орнуудад өрнөсөн байна. Тухайлбал, Их хямралын дараагаар Холбооны нөөцийн банк (ХНБ)-ны бүтцийг өөрчилж 1935 оны гэхэд АНУ-ын Сангийн яамны харъяа болгосон бол Италийн төв банкныг 1936 онд, Францын төв банкныг 1946 онд нийгэмчилж төрийн мэдлийн институци болгосон байна.

Төв банкууд хараат бус, бие даасан төрийн институци болж хөгжсөн үе: 1990 - одоо

Төв банкууд төрийн институци болж, Засгийн газрын харьяанд үйл ажиллагаа явуулж эхэлснээр олон улс оронд өндөр инфляци асуудал үүсгэх болжээ. Тухайлбал, Британид инфляци 1960-аад оны сүүлийн хагасаас өсч 1970-аад онд 20% давж байсан бол АНУ-д инфляцийн түвшин 1970-79 хооронд 3%-аас 12% хүрч нэмэгдэхийн зэрэгцээ инфляцийн ирээдүйн хүлээлт тогтворгүй болоод байв. Энэ үед ажилгүйдлийн түвшин өндөр, эдийн засгийн өсөлт маш бага байсан нь нийгэмд сөрөг үр дагаврыг бий болгож байлаа. Төв банкууд Засгийн газрын харьяанд байх үед улстөрчдийн нөлөөгөөр мөнгөний нийлүүлэлтийг хэт ихэсгэснээр стагфляци (өндөр инфляци, нам өсөлт) гэдэг үзэгдэлтэй нүүр тулахаас гадна мөнгөн тэмдэгтийн хямрал, эдийн засгийн хямралтай тулгарсан тохиолдол Латин Америкийн хөгжиж буй орнууд дунд ч цөөнгүй байв. Ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн идэвхжлийг дэмжих зорилгоор нийлүүлсэн мөнгө инфляцийг өдөөж, эдийн засгийн тогтворгүй байдалд хүргэснээр Төв банкны үүрэг ролийн талаар дахин авч үзэх шаардлага тулгарчээ.

Түүхийн эдгээр сургамжаас улбаалаад “Инфляци нам дор бөгөөд тогтвортой байх нь чухал бөгөөд үүний тулд төв банк хөндлөнгийн нөлөөнөөс хараат бус мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэх ёстой” гэдэг зарчим олон улс оронд нийгмийн зөвшилцөл болж тогтжээ. Улмаар хараат бус төв банкны ач холбогдол, эдийн засагт үзүүлэх нөлөөний талаарх онолын үндэслэлүүд боловсруулагдахын зэрэгцээ зарим амжилттай улс орнуудын бодит туршлага бодлого боловсруулагч нарын анхаарлыг татах болсон байна. Тухайлбал, Германы төв банк (Бундесбанк) харьцангуй эрт буюу 1957 оноос Засгийн газраас хараат бус мөнгөний бодлого хэрэгжүүлж, өндөр инфляцитай тулгараагүй жишээг нэрлэж болох юм. Төв банкныг улстөрийн нөлөөнөөс хараат бус болгох хандлага 1990-ээд оноос эрчимтэй өрнөсөн бөгөөд Шинэ Зеланд, Чех, Канад зэрэг улсуудад хараат бус төв банк инфляцийг онилох бодлого хэрэгжүүлснээр инфляци нам дор түвшинд орсон нь судлаачид болон бодлого боловсруулагч нарын анхаарлыг ихээр татах болов. Үргэлжлээд 1998 онд Английн төв банкны Засгийн газраас хараат бус бодлого хэрэгжүүлэх эрхийг хуулиар

баталгаажуулж, 1999 онд Европын төв банкныг үүсгэн байгуулахдаа хараат бус байдлыг нь анхнаас нь олгосон байдаг. Төв банк хараат бус байх ёстой гэдэг энэхүү үзэл эрчээ авснаар 2010 он гэхэд дэлхийн 120 орчим улс орнууд ямар нэгэн байдлаар хуулиндаа төв банкны хараат бус байдлыг тусгаж өгчээ.

Сорилтын үе: 2008- Одоо

1990-ээд оноос хойш хөгжсөн болон хөгжиж буй орнуудад инфляцийн түвшин буурч, хэлбэлзэл нь тогтворжиход хараат бус төв банк, инфляцийг онилох мөнгөний бодлогын үүрэг, нөлөө их байсан тул “төв банк хараат бус байх нь зүйтэй” гэдэг зөвшилцөл олон улсад нийтлэг жишиг болж тогтсон юм. Гэвч 2008 оны дэлхийн санхүүгийн хямралаас хойш энэ үзэл баримтлалд сорилт тулгарч, нийгэм олон нийтийн зүгээс ч, улстөрчдийн зүгээс шүүмжлэх, няцаах оролдлогууд ихсэх хандлагатай болов. Иймд төв банкны хараат бус байдлын эдийн засагт бий болгох үр өгөөжийг дахин нэг нягталж, хараат бус төв банкны үнэ цэнийг эргэн нэг харж, нийгмийн зөвшилцөлд хүрэх шаардлага олон улс оронд тулгарч байна.

II. ТӨВ БАНКНЫ ХАРААТ БУС БАЙДАЛ: ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

Төв банкны хараат бус байдлыг тодорхойлох нь

Төв банк хараат бус эсэхийг тодорхойлохын тулд ямар үзүүлэлтээр хэмжих вэ гэдэг чухал юм. Энэ сэдвээр хийгдсэн судалгааны ажлууд, төв банкны удирдлагуудын илтгэл болон судалгааны ажлуудад хараат бус төв банк гэдэг ойлголтын хүрээнд i) зорилгын хараат бус байдал, ii) арга хэрэгслийн хараат бус байдал, iii) үйл ажиллагааны хараат бус байдал гэдэг ойлголтуудыг авч үзэх нь түгээмэл байна.

- Нэгдүгээрт, зорилгын хараат бус байдал буюу төв банкны үндсэн зорилтыг хэн хэрхэн тодорхойлох вэ гэдэг нь төв банкны хараат бус байдлыг хэмжих нэг үндсэн үзүүлэлт болдог. Төв банк “зорилгын хувьд хараат” байх нь зохимжтой бөгөөд олон нийтийн төлөөлөл тогтоож өгөх нь түгээмэл байна. Мөнгөний бодлогын зорилтыг дунд урт хугацааны “үнийн тогтвортой байдал” хэмээн томъёолж, инфляцийн зорилтот түвшнийг хууль тогтоогч байгууллага эсвэл гүйцэтгэх засаглалаас тогтоодог жишиг олон улсад түгээмэл болжээ. Тухайлбал Английн төв банкны инфляцийн зорилтыг Засгийн газраас тогтоож өгдөг бол Америкийн төв банкны хувьд, Конгресс буюу хууль тогтоох байгууллагаас тогтоож өгдөг. Төв банк зорилгоо өөрөө тодорхойлсноор ёс зүйн гажуудал (moral hazard) үүсэх эрсдэлтэй бөгөөд инфляцийн зорилтот түвшнийг тодорхойлохдоо нийтийн эрх ашгаас илүүтэй төв банк өөрөө биелүүлэхэд хялбар зорилтыг сонгох боломжтой юм.

Дэлхийн ихэнх төв банкууд үндсэн зорилгоо “үнийн тогтвортой байдал” хэмээн тодорхойлох чиг хандлага 1990-ээд оноос эрчимжсэн бөгөөд, 2000 онд 94 орны төв банкныг оролцуулсан судалгаанд 85 төв банк зорилгоо ийнхүү томъёолсон байв (Mahadeva and Sterne, 2000). Төв банкны үндсэн зорилт хэт олон байснаар өөр хоорондоо зөрчилдөх, дунд хугацаанд алийг нь ч биелүүлж чадахгүйд хүрэх эрсдэлтэй. Улмаар төв банк нь олон зорилттой улс орнуудын эдийн засгийн гүйцэтгэл төв банкны зорилт илүү

тодорхой улс орнуудаас муу байх хандлага ажиглагддаг (BIS, 2009). Иймд зорилтыг хязгаарлагдмал хүрээнд нарийвчлан тодорхойлж, төв банкинд мөнгөн дэвсгэргийнхээ үнэ цэнийг буюу худалдан авах чадварыг хамгаалах үүргийг ногдуулж, үнийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн үүргийг ногдуулдаг нь өнөөгийн олон улсын жишиг болсон байна. Үнийн тогтвортой байдлыг хангах нь төв банк мөнгөний бодлогоор дамжуулж эдийн засагтаа оруулах хамгийн том хувь нэмэр гэдэг үзэл баримтлал олон улсад тогтжээ.

- Хоёрдугаарт, арга хэрэгслийн хараат бус байдал буюу урдаа тавьсан зорилгоо хэрхэн биелүүлэх вэ гэдэг нь төв банкны хараат бус байдлыг тодорхойлох дараагийн нэг чухал үзүүлэлт болдог. Үүний хүрээнд мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх инструментийн сонголтоос гадна төв банкны засаглалын тогтолцоо, мөнгөний бодлогын шийдвэр гаргах процесс багтах бөгөөд эдгээр нь хөндлөнгийн нөлөөгүй байх нь оновчтой буюу “төв банк арга хэрэгслийн хувьд хараат бус байх нь зүйтэй” гэж үздэг (Dubelle and Fischer, 1994). Төв банк эдийн засгийн нөхцөл байдалд тохируулан үндсэн зорилтоо биелүүлэхийн тулд ямар хэрэгслийг хэзээ хэрхэн ашиглах вэ¹ гэдэг сонголтыг хийхдээ хөндлөнгийн нөлөөгүй байх нөхцөл боломжийг хуулиар баталгаажуулах нь үнийн тогтвортой байдал хангагдахад эерэг нөлөөтэйг судалгаанууд харуулсаар иржээ (дэлгэрэнгүйг Бүлэг III-т).

Мөнгөний бодлогын шийдвэр илүү оновчтой байхад төв банкны сайн засаглалын тогтолцоо, шийдвэр гаргах процесс чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Өнөөгийн олон улсын сайн туршлагад мөнгөний бодлогыг шинжилгээ, судалгаанд тулгуурлаж, шийдвэр гаргах мэргэжлийн бүтэц буюу Мөнгөний бодлогын хороогоор бодлогын шийдвэрийг гаргах хандлагыг чухалчилж байна. Хамтын зарчмаар гаргах шийдвэр нь төв банкны ерөнхийлөгч дангаар шийдвэр гаргахтай харьцуулахад мэдээлэл цуглуулах, асуудлыг илүү олон талаас авч үзэхэд тустайгаас гадна хэт нэг тал руу туйлшрах эрсдэлийг бууруулах давуу талтай (Blinder, 2006). Иймд 2004 он гэхэд дэлхийн 80 орчим төв банк мөнгөний бодлогын шийдвэрээ аль хэдийн мөнгөний бодлогын хороогоор хэлэлцэж гаргадаг болсон бөгөөд хамтын зарчмаар шийдвэр гаргах энэхүү хандлага олон улсад эрчимжсээр байна. Шийдвэр гаргах процессийн хувьд Мөнгөний бодлогын хороо нь эцсийн шийдвэрт хэрхэн хүрдэг, хурлын дарга болон гишүүд ямар үүрэгтэй оролцдог зэрэг онцлогоор нь үндсэн 3 бүлэгт хувааж болно (Blinder, 2008). Үүнд:

1. Индивидуаль хэлбэрийн (Жишээ нь Английн төв банк, Шведийн төв банк) Гишүүдийн хувийн хариуцлага дээр суурилсан хороо байх бөгөөд заавал нэгдсэн байр сууринд хүрэх албагүй, санал хураагаад олонхийн шийдвэр гарснаар асуудал шийдвэрлэгддэг.
2. Хамтын (Жишээ нь Европын төв банк) Зөвшилцлийн замаар хамтын шийдвэрт хүрэх бөгөөд хурлын дарга илэрхий давуу байр суурь эзэлдэггүй.
3. Автократ (Жишээ нь, Норвегийн төв банк, Америкийн төв банк). Хороо ямар шийдэлд хүрэхэд хурлыг даргалагч гол үүрэг гүйцэтгэдэг.

- Гуравдугаарт, үйл ажиллагааны хараат бус байдал буюу төв банкны удирдлага болон бодлогын шийдвэрт оролцогч гишүүдийн томилгоо, цалин хөлс, төв банкны санхүүгийн байдалтай холбоотой асуудал нь төв банкны хараат бус байдлыг хэмжихэд авч үздэг

чухал хэмжүүр болдог.

Хэрэв мөнгөний бодлогын шийдвэрийг гаргаж буй албан тушаалтныг үндэслэлгүйгээр огцруулах боломжтой тохиолдолд хараат бусаар мэргэжлийн түвшинд ажил үүргээ гүйцэтгэх дархлаа бүрдэхгүй бөгөөд хөндлөнгийн нөлөөнд автах эрсдэлтэй. Тийм ч учраас судалгааны ажлуудад төв банкны ерөнхийлөгчийн томилгоо, огцруулсан байдлыг төв банкны хараат бус байдлыг илэрхийлэх үзүүлэлт (ргоху) болгож авч үзэх нь түгээмэл байна. Аливаа үндэслэлгүй шалтгаанаар төв банкны удирдлага болон мөнгөний бодлогын шийдвэр гаргагчид хөндлөнгөөс нөлөөлөхгүй байх нөхцөл боломжийг бүрдүүлэх нь мөнгөний бодлого боловсруулагчдад бодлогын үндсэн зорилтоо тууштай хэрэгжүүлэхэд чиглэн хараат бусаар ажиллах дархлаа нь болно.

Түүнчлэн, төв банкны өөрийн санхүүгийн байдал, удирдлагын цалин хөлсийг тогтоох арга хэлбэр нь төв банкны үйл ажиллагааны хараат бус байдалд нөлөөлөх боломжтой. Тухайлбал, төв банк санхүүгийн хувьд эрүүл бус, өндөр алдагдалтай байх нь нэр хүнд, мөнгөний бодлогын үр дүнтэй байдалд сөргөөр нөлөөлөхөөс гадна алдагдлыг бууруулахад засгийн газраас хамааралтай байх тохиолдолд үйл ажиллагааны хараат бус байдалд нь эрсдэл учирч болзошгүй. Үүнээс гадна, хямралаас хойшхи хугацаанд зарим төв банкуудын баланс хэд дахин томорсон нь санхүүгийн эмзэг байдлыг нэмэгдүүлж, мөнгөний бодлогын үндсэн зорилтоо биелүүлэхэд чиглэсэн бодлогын нөлөөллийг сааруулж, сүүлийн үед нэг анхаарал татах сэдэв болоод байна. Мөн аливаа байгууллагын шийдвэр гаргагч албан тушаалтны нэгэн адилаар мөнгөний бодлогын шийдвэр гаргагчид цалин хөлсөөр нь дамжуулж инсентив, үйл хөдлөлд нь нөлөөлөх боломжтой тул цалин хөлсийг тогтоохдоо институцийн сайн засаглалын жишигт нийцтэй байх нь чухал юм.

Төв банкны ил тод байдал

Хэдийгээр төв банкны зорилго, бодлогын арга хэрэгсэл, үйл ажиллагаатай холбоотой дээр дурдсан 3 элементийг хуулинд тусгаж өгөх замаар хараат бус байдлыг баталгаажуулах нь мөнгөний бодлого үр дүнтэй хэрэгжих зайлшгүй нөхцөл хэдий ч хүрэлцээтэй нөхцөл биш юм. Учир нь төв банк олон нийтийн итгэлийг хүлээгээгүй цагт хууль тогтоогчийн зүгээс дурын үед хуулийг өөрчилж, төв банкны хараат бус байдалд халдах боломжтой. Иймд төв банкны хараат бус байдлын баталгаа нь олон нийтийн итгэл, төв банкны талаарх үнэлэмж юм. Энэ төв банк олон нийтийн өмнө хариуцлагатай ажиллаж, мөнгөний бодлогод итгэх итгэлийг хадгалж, хараат бус байдлаа баталгаажуулахын тулд үйл ажиллагаа, бодлогын шийдвэрээ нээлттэй ил тод байлгах зайлшгүй шаардлагатай. Өнөөгийн төв банкууд жилийн тайлан, санхүүгийн аудитлагдсан тайлан, бодлогын шийдвэрүүдийн үндэслэлийг тайлбарласан мэдэгдэл, хэвлэлийн хурлууд, инфляцийн тайлан, танилцуулга гэх мэт олон нийттэй харилцах хэрэгслүүдээр дамжуулж нээлттэй ил тод байдлаа хангаж ажилладаг. Үүнээс гадна олон нийтийн эдийн засаг, санхүүгийн боловсролыг дээшлүүлэхэд хувь нэмэр оруулах замаар төв банкнаас түгээж буй мэдээллийг хүлээж авахад дэмжлэг үзүүлэх, улмаар хүлээлтийг илүү үр дүнтэй удирдаж, мөнгөний бодлогын үр нөлөөг дээшлүүлснээр төв банкинд итгэх итгэлийг тогтвортой хадгалахад анхаарах нь чухлаар тавигдаж эхэлж байна. Төв банкны хараат бус байдлын индексээс гадна, ил тод байдлын индексээр өндөр үзүүлэлттэй төв банкуудтай орнуудад инфляцийг нам бөгөөд тогтвортой байлгах зорилт илүү амжилттай биелсэн байдаг (Cukierman, 2006).

III. ХАРААТ БУС ТӨВ БАНК БА ЭДИЙН ЗАСАГТ: ҮНИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДАЛ

1980 онд дэлхийн 20 орчим улсад төв банкны хараат бус байдлыг хуулиар ямар нэгэн байдлаар баталгаажуулсан байсан бол 2010 он гэхэд энэ тоо 120 болж эрс өсчээ. Төв банк хараат бус байх нь эдийн засагт өгөөжтэй учраас үүнийг чухалчлах улс орнуудын тоо нэмэгдсээр ирсэн байна. Хараат бус төв банкны эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийн (ДНБ-ийн өсөлт, төсвийн алдагдал, үнийн тогтвортой байдал, санхүүгийн зах зээлийн хөгжил гм) талаар судалгааны ажлууд цөөнгүй байдгаас тус ажилд төв банк хараат бус байснаар мөнгөний бодлогын үндсэн зорилт болох үнийн тогтвортой байдал хэрхэн хангагддаг талаарх онолын үндэслэл болон эмпирик судалгааны үр дүнг тоймлож байна.

Онолын үндэслэлийн тойм

Хараат бус төв банкны бодлогын шийдвэр богино хугацааны улс төрийн дарамт шахалтаас ангид байж илүү урт хугацаанд чиглэснээр Kydland ба Prescott (1977) нарын томъёолсон “цаг хугацааны нийцгүй байдал (time inconsistency problem)”- асуудлын шийдэл болно гэх үзэл бодлого боловсруулагчид болон судлаач нарт хүчтэй нөлөө үзүүлсэн байдаг. Аливаа бодлогын зорилт богино болон урт хугацаанд харилцан адилгүй үр дүнг авчрах, тэр тусмаа түр зуурын эерэг үр дүнгийн золиосонд урт хугацаанд сөрөг үр дагавар үүсэх бодлого хэрэгжүүлэх нь нийгмийн сайн сайхан байдалд нийцэхгүй тул үүнээс хэрхэн зайлсхийх вэ гэдэг нь мөнгөний бодлогод ч хамаатай юм. Иймд Варго ба Gordon (1983) нар мөнгөний бодлого цаг хугацааны хувьд нийцтэй үнийн тогтвортой байдалд чиглэснээр, өөрөөр хэлбэл богино болон урт хугацаанд ижил үр дүнд хүрэх зорилготой байх нь энэ асуудлын шийдэл болно гэдгийг онцолсон. Ингэснээр мөнгөний нийлүүлэлтийг ихэсгэх замаар түр зуур эдийн засгийн өсөлтийг дэмжлээ ч, урт хугацаанд эдийн засагт хохиролтой үр дүнд бий болгохоос сэргийлж чадна гэж үзжээ. Энэ нь Rogoff (1985)-ын томъёолсон төлөөлөх стратеги /delegation strategy/-ийг хэрэгжүүлж, “үнийн тогтвортой байдал” хэмээх зорилтыг хараат бус төв банкинд хариуцуулснаар инфляцийг урт хугацаанд нам дор түвшинд хадгалахад чиглэсэн шийдэл байв.

Бодит байдал дээр хараат бус байдал нь хангагдаагүй төв банкууд ихэвчлэн хөндлөнгийн улстөрийн нөлөөллөөр түр зуурын эдийн засгийн өсөлт, ажлын байрыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлснээр эдийн засгийн халалт, улмаар уналтыг бий болгож инфляцийн зорилтоо алдахаас гадна, өсөлтийг дэмжих гэсэн оролдлого амжилтгүй болсон сургажмал цөөнгүй бий. Иймд төв банкны эдийн засагт оруулах хамгийн том хувь нэмэр нь ДНБ-ийн өсөлт бус, харин урт хугацааны үнийн тогтвортой байдал гэх нийтлэг үзэл баримтлал өнөөгийн бодлого боловсруулагчид болон эрдэмтэн судлаач нарын нийтлэг үзэл баримтлал болж байна.

Эмпирик үр дүнгийн тойм

XVII зуунаас эхлэх төв банкны үүсэл хөгжлийн түүхтэй харьцуулахад хараат бус төв банкны түүх богино юм. Олон улсад төв банкууд инфляцийг онилох мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлж эхэлсэн 1990-ээд оноос хойш буюу сүүлийн 30 орчим жилд төв банкны хараат бус байдалд онцгой ач холбогдол өгч, хуулиар баталгаажуулах хандлага түгээмэл болжээ. Хараат бус төв банк эдийн засагт ямар өгөөжтэй талаарх онолын үндэслэлүүд 1970-

аад оноос тавигдсан бол эмпирик үр дүнг нь тогтоосон судалгаа шинжилгээний ажлууд харьцангуй шинэлэг юм. Энэ сэдвээр хийгдсэн анхны эмпирик судалгааны ажлууд инфляци болон төв банкны хараат бус байдлын хооронд урвуу хамааралтай байгааг тогтоосон байдаг. Тухайлбал:

- **Bade** болон **Parkin (1985)** нарын Эдийн засгийн хамтын ажиллагаат орнууд (ОECD)-ын бүлэгт багтдаг 12 орны жишээн дээр хийсэн судалгаа нь төв банкны хараат бус байдлын талаарх анхны эмпирик судалгаануудын нэг юм. Тус судалгаанд төв банкны санхүүгийн байдал болон бодлогын хэрэгжилтэд засгийн газраас хэрхэн нөлөөлж байгаагаар нь хараат бус байдлыг хэмжсэн бөгөөд эдгээр үзүүлэлтүүд нь инфляцийн түвшинтэй ямар хамааралтай байгааг тооцжээ. Санхүүгийн хараат бус байдлыг тодорхойлохдоо удирдах албан тушаалтнуудын цалин хөлс, төв банкны төсөв, үйл ажиллагааны ашгийн зарцуулалтад засгийн газар хэрхэн нөлөөлж байгаагаар хэмжсэн бол бодлогын хараат бус байдлыг тодорхойлохдоо төв банкны удирдах албан тушаалтныг томилох, төв банкны удирдах зөвлөлд засгийн газрын төлөөлөл байдаг эсэх, шийдвэр гаргалтад ямар нөлөөтэй зэргээр нь хэмжжээ. Судалгааны үр дүнд төв банк санхүүгийн хувьд хараат бус байхаас илүү бодлогын хувьд хараат бус байх нь инфляци нам дор хадгалагдахад нөлөөтэй гэдэг дүгнэлтийг хийсэн байна.

- **Grilli, Masciandaro** болон **Tabellini (1991)** нар OECD-ийн 18 улсын 1950-89 оны дата ашиглан эдийн засгийн болон улстөрийн хараат бус байдал гэсэн 2 хэмжүүрээр төв банкны хараат бус байдлыг илэрхийлэх индексүүдийг зохион, инфляцитай урвуу хамааралтай болохыг тогтоожээ. Эдийн засгийн хараат бус байдал болон инфляцийн нам түвшин хоорондоо өндөр хамааралтай байсан бол улстөрийн хараат бус байдал инфляцитай урвуу хамааралтай хэдий ч, статистикийн хувьд ач холбогдол багатай байв. Тус судалгааны ажилд улстөрийн хараат бус байдлыг илэрхийлэх хэмжүүр нь **Bade** болон **Parkin (1985)** нартай ижил байсан бол эдийн засгийн хараат бус байдлыг илэрхийлэх хэмжүүр нь засгийн газар төв банкнаас санхүүжилт авах нөхцөлийг хэрхэн тодорхойлж буй, төв банк арга хэрэгслээ бие дааж сонгож байгаа эсэхээр тодорхойлсон байна.

- **Alesina** болон **Summers (1993)** нар дээрх 2 судалгаагаар боловсруулсан хараат бус байдлын индексийг дундажлан, төв банкны хараат бус байдал болон инфляцийн түвшний хооронд мөн урвуу хамааралтайг тогтоожээ. Түүнчлэн, төв банкны хараат бус байдал сул байх тусмаа инфляцийн хэлбэлзэл өндөр байдлыг харуулсан байна. Тус судалгаа нь **Bade** болон **Parkin (1985)** нарын судалгаанд хамрагдсан орнууд дээр 4 улсыг нэмсэн бөгөөд 1955-88 оны мэдээлэлд суурилж хийгджээ.

- **Cukierman (1992)** зөвхөн хуулийн хүрээнд томъёолсон заалтуудаас гадна төв банкны ерөнхийлөгчийг ямар давтамжтай огцруулж байгаа гэх мэт практик хэмжүүрийг ашиглан төв банкны хараат бус байдал болон инфляцийн хоорондох хамаарлыг 70 орчим орны хувьд судалж, төв банкны хараат бус байдал инфляцийн чиглэлд нөлөөлдгийг тогтоожээ.

1990-ээд оноос хойш төв банк хараат бус байх нь зүйтэй гэдэг үзэл олон улсын жишиг

болсноор төв банкны хараат бус байдлыг хуулиар баталгаажуулж өгөх хандлага давамгайлсан байдаг. Энэ үед өмнөх онолын судалгаа, зарим орнуудын практик жишээн дээр тулгуурлаад ер нь төв банк хэр хараат бус байх ёстой вэ гэдэг чухал асуулт болсон бөгөөд DeBelle болон Fischer (1994) нар төв банк зорилгын хувьд хараат байх, харин хэрэгслийн хувьд /үйл ажиллагаа/ хараат бус байх нь зохимжтой гэж дүгнэжээ. Энэхүү үзэл ч 2008-09 оны хямрал хүртэл бодлого боловсруулагчид болон судлаач нарын дунд хүчтэй байр суурь эзэлж ирсэн байна. Төв банкуудын хараат бус байдал бэхжиж, инфляцийг онилох бодлого хөгжихтэй зэрэгцээд үнийн түвшин сүүлийн 20 гаруй жилд хөгжсөн болон хөгжиж буй орнуудад буурав. Гэхдээ үүнд даяарчлал, технологийн хөгжил гээд бүтцийн шинж чанартай шокууд нөлөөлсөн бөгөөд төв банкны хараат бус байдлын нөлөөг хэт үнэлсэн гэх шүүмжлэл сүүлийн жилүүдэд бий болж байна. Үүний зэрэгцээ, инфляци болон ажил эрхлэлтийн хоорондох урвуу хамаарал багасч буй үзэгдэлтэй /Филлипсийн муруйн хавтгайралт/ холбоотойгоор төв банк хараат бус байх ач холбогдол бага болсон гэх үзэл цөөнгүй болов. Түүнчлэн, 2008-09 оны санхүүгийн хямралаас хойш уламжлалт бус мөнгөний бодлогын арга хэрэгслүүд, макро зохистой бодлогын арга хэрэгслүүдийг идэвхтэй ашиглах болсноор төв банкны эрх мэдэл хэт нэмэгдэж байна, хараат бус байдлыг нь хязгаарлах нь зүйтэй гэдэг өнцөг ч гарч ирэх болов. Мөн санхүүгийн тогтвортой байдал олон төв банкуудын нэг үндсэн үүрэг болсноор энэхүү мандат нь төв банкны хараат бус байдалтай хэрхэн холбогдох вэ гэдэг асуулт нээлттэй хэвээр байна (Bernanke, 2017).

Энэ үед эдийн засгийн өгөөж болон төв банкны хараат бус байдлын хоорондох хамаарлыг дахин үнэлэх нь чухал бөгөөд энэ чиглэлийн судалгааны ажлууд шинээр хийгдэж байна. Тухайлбал:

- **Balls, Howat болон Stansbury (2016)** нарын судалгаа хөгжсөн орнууд дээр төвлөрч төв банкны хараат бус байдал болон инфляцийн түвшний хоорондох хамаарлыг шинжилсэн бөгөөд, мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх арга хэрэгслийн сонголтоо хийхдээ төв банк хараат бус байх нь инфляцийг нам дор байлгахад эерэг хувь нэмэр оруулдаг гэж дүгнэжээ. Харин улстөрийн зүгээс төв банкны зорилгыг тодорхойлох, удирдлагыг томилох нь хөгжсөн орнуудын инфляцийн түвшинтэй ямар нэгэн хүчтэй хамаарал үгүйг тогтоосон байна.
- **Iwasaki ба Uegaki (2015)** нар 1990 оноос хойшхи 25 жилд Зүүн болон Төв Европ, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан эдийн засгийн тогтолцооны шилжжилтийг туулсан улс орнууд болон бусад хөгжсөн, хөгжиж буй орнуудын талаар хийсэн судалгаануудыг харьцуулах замаар дээрх судалгаануудад төв банкны хараат бус байдал болон инфляцийн хоорондох урвуу хамаарлыг зөв дүгнэснийг тогтоожээ.

IV. ТӨВ БАНКНЫ ХАРААТ БУС БАЙДАЛ: МОНГОЛБАНКНЫ АНХААРАХ АСУУДЛУУД

Төв банкны хараат бус байдал өндөр байх нь эдийн засгийн үзүүлэлтүүд, тэр дундаа мөнгөний бодлогын үндсэн зорилт болох үнийн тогтвортой байдал дунд урт хугацаанд хангагдахад эерэгээр нөлөөлдөг бөгөөд хараат бус байдлыг зорилгын хараат бус байдал, хэрэгслийн хараат бус байдал, үйл ажиллагааны хараат бус байдал зэргээр 3 ерөнхий

бүлэгт хувааж болохыг өмнөх хэсгүүдэд тоймлосон. Эдгээр хэмжүүрээр Монголбанкны хувьд цаашид анхаарч сайжруулах шаардлагатай асуудлууд болон зарим шийдлийг тус хэсэгт авч үзье.

Монгол улс 1990 оноос чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоо руу шилжилт хийснээр 2 шатлалт банкны тогтолцоо үүсч хөгжин, санхүүгийн зах зээлийн хөгжил болон мөнгөний бодлогын чиг хандлагад чухал өөрчлөлт бий болсон байдаг. Эдийн засгийн шинэ тогтолцоонд шилжсэнээр Монголбанк мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төв банк болон зохион байгуулагдаж, Төв банкны тухай хууль 1996 онд анх батлагдан, 2018 онд нэмэлт өөрчлөлт орж шинэчлэгджээ. Энэ хугацаанд Монгол улсад төв банкны хараат бус байдлын асуудал нийгэмд ч, хөндлөнгийн судлаач шинжээч нарын дунд ч нэг чухал сэдэв болон хөндөгдөж ирсэн бөгөөд, 2018 оны хуулийн шинэчлэлийн нэг чухал үзэл баримтлал нь Монголбанкны хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд оршиж байв. Цаашид Монголбанкны хараат бус байдлын дархлааг хангахад дараах асуудлууд чухлаар тавигдаж байна.

Зорилтын хараат бус байдлын хүрээнд

1. Монголбанкны үндсэн зорилтыг олон улсын жишигт нийцүүлэх: Дунд хугацааны үнийн тогтвортой байдлыг хангах

Төв банкны тухай хуулийн 4.1-т “Монголбанкны үндсэн зорилт нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт-төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангахад оршино” гэж заасан байдаг нь салаа утгыг илэрхийлдэг. “Төгрөгийн тогтвортой байдал” гэдэг нь нэг талаас төгрөгийн худалдан авах чадварын тогтвортой байдал буюу **дотоод үнийн тогтвортой байдал, нөгөө талаас төгрөгийн гадаад валюттай харьцах үнийн тогтвортой байдал** буюу төгрөгийн ханшийн тогтвортой байдал гэж ойлгогддог. Энэхүү салаа утга Төв банк хэр хариуцлагатай ажилласныг хэмжихэд тодорхой бус байдал үүсгэх эрсдэлтэй. Мөн үндсэн зорилт нарийвчлан тодорхойлогдоогүй байгаа нь Монголбанкны бодлогын арга хэрэгслээр удирдах боломжгүй үүргийг хүлээлгэж, Төв банкны хараат бус байдал эрсдэл учруулсаар ирсэн байна.

Хэдийгээр I) Төв банкны тухай хуулийн 22.2-т “Монголбанк гадаад валюттай харьцах төгрөгийн ханшны бодлогыг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхдээ ханш нь чөлөөтэй бөгөөд бодитой байх...” хэмээн томъёолсон нь ханшийн уян хатан байдлыг илэрхийлэхийн зэрэгцээ ii) Монголбанк жил бүр Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлийг УИХ-д өргөн барихдаа мөнгөний бодлогын үндсэн зорилтыг хэрэглээний үнийн индексээр хэмжигдэх жилийн инфляцийн тодорхой түвшнээр тодорхойлдог боловч олон нийтийн дунд “Төгрөгийн ханшийг тогтмол байлгах нь Монголбанкны үүрэг” гэсэн ойлголт түгээмэл юм. SICA (2016) түүвэр судалгаагаар Улаанбаатарт Монголбанкны үндсэн үүрэг зорилтыг олон нийт төдийлөн сайн мэдэхгүй гэдэг үр дүн гарсан бол Монголбанк (2017)-ны орон нутагт хийсэн түүвэр судалгаагаар “Төв банкны Ерөнхийлөгч байсан бол юу хийх байсан бэ?” гэдэг асуултад судалгаанд оролцогсдын 22% нь төгрөгийг ам.долларын эсрэг тогтвортой байлгана, 18% нь инфляцийг нам тогтвортой түвшинд байлгана гэдэг хариулыг сонгосон байдаг. Монголбанкны үндсэн зорилтыг салаа утгатай томъёолсон нь олон улсын сайн жишгээс зөрүүтэйгээс гадна, олон нийтийн дунд ийнхүү бодит бус хүлээлт үүсгэх,

Төв банкны олон нийттэй харилцах харилцааг илүү төвөгтэй болгох, ханшийн хэлбэлзлээс болж Төв банк руу чиглэсэн нийгэм болоод улс төрийн зүгээс шахалт дарамт ирэх шалтгаан болсоор иржээ.

Монголбанкны үндсэн зорилтыг салаа утгаараа “валютын ханшийг тогтворжуулах” гэж ойлгогдохоор тодорхойлох нь бодитоор биелэх үндэслэлгүй тул Төв банкны нэр хүнд болон үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд эрсдэл учруулж байна. Ханшийн дэглэмийн хувьд Монгол улс “удирдлагатай хөвөгч” тогтолцоотой улс юм. Хөрөнгийн чөлөөт урсгалтай тул төгрөгийн гадаад валюттай харьцах ханш нь эдийн засгийн суурь хүчин зүйлс /эдийн засгийн бүтэц, үйлдвэрлэх чадвар, гадаад худалдаа, гадаад өрийн хэмжээ, хөрөнгө оруулалтын таатай орчин г.м/, үүнтэй уялдаад төлбөрийн тэнцэл /валютын орох гарах урсгал/-ээр шууд тодорхойлогддог. Төв банк ханшийн богино хугацааны огцом хэлбэлзлийг зөөлрүүлэхэд чиглэсэн бодлогын арга хэрэгслүүдээ /интервенци, бодлогын хүү г.м/ ашиглаж ирсэн. Ханшийн уян хатан байдал нь Монгол Улс шиг жижиг, нээлттэй эдийн засагтай оронд гадаад шокыг шингээх, гадаад, дотоод секторын тэнцвэрийг хангахад зохицуулагчийн үүрэг гүйцэтгэх ач холбогдолтой байдаг. Харин ханшийн тогтмол дэглэмийг хэрэгжүүлэхэд нэг зайлшгүй суурь тулгуур нь болдог хөрөнгийн хяналт /капитал контрол/ нь гадаад санхүүжилт эдийн засагт чухал ач холбогдолтой манай орны хувьд оновчтой сонголт болохгүй. Учир нь Монгол Улс үндэсний хуримтлал бага бөгөөд өрх, хувийн сектор болон улсын сектор хуримтлал хомс байдаг нь эдийн засгийн өсөлтийг хангах санхүүжилтээ гадаад эх үүсвэрээр бүрдүүлэх зайлшгүй шаардлагад хүргэдэг. Иймд хөрөнгийн чөлөөт урсгалд захиргааны хязгаарлалт тогтоох нь гадаад санхүүжилтийг хумих, улмаар эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг бууруулах эрсдэлийг дагуулна.

Төв банкны үндсэн зорилтыг “үнийн тогтвортой байдал” хэмээн олон улсын жишигт нийцүүлснээр Монголбанк төгрөгийн гадаад валюттай харилцах ханшийг огт анхаарахгүй болно гэсэн үг биш юм. Нэг талаас, Монгол улсад хэрэглээний сагсны 40% нь импортын бараа бүтээгдэхүүнээс хамааралтай тул инфляци тогтвортой байхад ханшийн тогтвортой байдал чухал юм. Иймд ханшийн огцом хэлбэлзлэлийг зөөлрүүлэхэд чиглэсэн бодлогын одоогийн арга хэмжээ нь Төв банк үнийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгын хүрээнд хэвээр хадгалагдах болно. Харин Монголбанкны үндсэн зорилтыг салаа утгагүй, олон улсын жишигт нийцүүлэн илүү нарийсган тодорхойлж өгснөөр Монголбанк үндсэн зорилттой нийцтэй бус бодлого үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрсдэлийг хязгаарлаж, илүү хариуцлагатай бодлого хэрэгжүүлэх хөшүүрэг болох болно. Нөгөө талаас ханшийн тогтвортой байдал нь санхүүгийн тогтвортой байдалтай уялдах тул Төв банк ханшийн богино хугацааны огцом савлагаанаас сэргийлэх арга хэмжээг үргэлжлүүлэн авах нь Төв банкны тухай хуулиар ногдсон Монголбанкны дагалдах зорилготой нийцтэй юм.

Монголбанкны үндсэн зорилт илүү ойлгомжтой болсноор олон нийттэй харилцах үйл ажиллагаа илүү хялбар болох, мөнгөний бодлогын үр дүнтэй байдал дээшлэх, улмаар Төв банкинд итгэх итгэл, хараат бус байдалд эерэг нөлөөтэй.

2.Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлийг жил болгон шинэчилж батлах нь оновчтой бус

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.1.7, Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 10.2-т

жил бүр төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлийг УИХ батлахаар заасан байдаг. Гэвч мөнгөний бодлогыг томьёолох, хэрэгжүүлэх сайн жишгээс зөрүүтэй эдгээр хуулийн заалт нь үр дүнтэй мөнгөний бодлого хэрэгжих нөхцөлийг хязгаарлах, Төв банкны үйл ажиллагааны бие даасан байдалд сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдэл үүсгэж зарим тохиолдолд эрсдэл бодитоор биелэх тохиолдол ч байв.

Нэгдүгээрт, инфляцийн зорилтыг мөнгөний бодлогын үр нөлөө илэрч дуусахааргүй богино хугацаагаар томьёолох нь оновчгүй бөгөөд бодит бус юм. Мөнгөний бодлогын шийдвэр нь зээл, хүү, валютын ханш, хүлээлт, хөрөнгийн үнэ зэрэг гол сувгуудаар дамжин хэрэглээ, хөрөнгө оруулалт, гадаад худалдаа, улмаар эдийн засгийн идэвхжилд нөлөөлж, инфляцид үзүүлэх нөлөө нь нэг жилээс урт хугацаанд үргэлжилдэг. Иймээс мөнгөний бодлогыг тодорхойлох, бодлогын үр нөлөөг тооцохдоо бусад төв банкууд ихэвчлэн гурван жилийн хугацаанд тооцож, хэмжиж байна. Гэтэл жил бүр Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлд тусгагдсан инфляцийн зорилтыг дийлэнхдээ 3-аас цөөн жилээр УИХ-аас өөрчлөн тогтоож байв (**Зураг 1**). Мөнгөний бодлогын эцсийн үр дүн эдийн засагт бүрэн илрэхээс нь өмнө инфляцийн зорилтыг ийнхүү ойрхон давтамжтай өөрчлөх нь бодлогын нөлөөллийг бууруулах, дотоод, гадаадын зах зээл дээр тодорхой бус байдал үүсгэх, бодлогын үр дүнг хэмжих боломжгүй болгох зэрэг хүндрэлүүдийг үүсгэж байв. Иймд үнийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд инфляцийг шат дараатай буулгах ерөнхий стратегийн хүрээнд инфляцийн зорилтыг мөнгөний бодлогын үр нөлөө илэрч амжихгүй богино хугацаанд буюу жил тутам шинэчлэх боломжтой байгааг өөрчлөх шаардлага үүсч байна.

Зураг 1 Инфляцийн гүйцэтгэл ба зорилт: 1999-2018



Үүний зэрэгцээ, Монгол улс газарзүйн байрлал, хүн амын тоо, цаг агаарын онцлог зэрэг суурь өгөгдөл; орлогын түвшин, үйлдвэрлэх чадавхи, дэд бүтцийн хөгжил зэрэг эдийн засгийн суурь хүчин зүйлс; институцийн хөгжил, макро бодлогын сахилга бат, соёл болон нийгмийн онцлог, хэрэглэх зан төлөвөөс шалтгаалаад эрэлт болон нийлүүлэлтийн гаралтай шоконд илүү өртөмтгий, эмзэг эдийн засгийн бүтэцтэй. Энэ нь үнийн түвшний хэлбэлзэлд тусгалаа олж, инфляци ижил орлогын түвшинтэй бусад орнуудтай харьцуулахад өндөр бөгөөд савлагаа ихтэй явж ирсэн байдаг (Barnett et al, 2012).

Инфляцийн зорилтыг нэг жилийн хугацаатай хатуу томъёолох бус дунд урт хугацаанд тогтворжуулах зорилтот түвшнийг тодорхойлсноор инфляцийг онилох уян хатан бодлого хэрэгжүүлж, эдийн засгийн тогтвортой байдалд эерэг нөлөө үзүүлэх орон зайг олгоно. Дэлхийн зах зээл дээрх нефтийн үнийн шок, цаг агаараас үүдэлтэй хүнсний бүтээгдэхүүний үнийн шок зэрэг инфляцид савлагаа үзүүлдэг нийлүүлэлтийн чанартай хүчин зүйлсийн нөлөөгөөр инфляци зарим хугацаанд түр зуур зорилтоос давах тохиолдол бий. Энэ үед мөнгөний бодлогоор хариу үйлдэл үзүүлэх нь бодит эдийн засгийн идэвхжилд сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдэлтэй. Иймд Төв банкны тухай хуулиар тодорхойлсон зорилтыг Монголбанк хангаж ажиллаж, биелэлтээ ил тодоор тайлагнаж байх үед жил бүр мөнгөний бодлогын зорилтыг хэлэлцэх, өөрчлөх шаардлагагүй юм. Жил бүр Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлийг тодорхойлж буй өнөөгийн жишиг нь зорилтын болон хэрэгслийн хараат бус байдлыг цаад агуулгаараа бууруулж байна гэж дүгнэж болох юм.

Хоёрдугаарт, Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлд Монголбанкны хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй, эсхүл Төв банкны үндсэн зорилтод нийцгүй үйл ажиллагааг ч явуулах заалтыг оруулах боломжийг улс төрчдөд олгодог нь Төв банкны үйл ажиллагааны бие даасан байдал, эдийн засгийн тогтвортой байдалд эрсдэлийг дагуулдаг. Монголбанкны үйл ажиллагаанаас мөнгөний бодлогыг үнийн түвшин, эдийн засгийн өсөлт болон бусад буюу 3-аас олон зорилтыг биелүүлэхэд чиглэсэн байна гэж дүгнэх тохиолдол ч бий (IMF, 2015). Хоорондоо зөрчилдөх эсхүл нэгэн зэрэг хэрэгжүүлэх боломжгүй болон эдийн засгийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлөн улмаар нэг хүнд ногдох ДНБ бага байдаг зүй тогтол (BIS, 2009)-оос үзэхэд Монголбанкны мөнгөний бодлогын үндсэн зорилтыг нарийвчлан тодорхойлж, зорилтоос хазайлгахгүй байх нь чухал юм. Ингэснээр нь төсвийн нэгдмэл байх чанар алдагдах, валютын нөөц шавхагдаж ханшийн хямралын эрсдэлд хүргэх, дунд урт хугацаанд үнийн тогтвортой байдал алдагдах эрсдэл үүсгэх, дунд хугацааны эдийн засгийн тогтвортой өсөлтөд сөргөөр нөлөөлөх, санхүүгийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлөх зэрэг олон эрсдэлээс сэргийлэх боломжтой.

Төв банкны тухай хууль 1996 онд анх батлагдсанаас хойш ил, далд хэлбэрээр Монголбанкны бие даасан, хараат бус байдалд улс төрийн нөлөө байсаар ирсний сүүлийн том жишээ нь 2012-16 онд хэрэгжүүлсэн 7.2 их наяд төгрөгийн төсвийн шинжтэй арга хэмжээ байсан бөгөөд олон сөрөг үр дагаврыг эдийн засагт бий болгожээ (Д.Ган-Очир, 2019). Төв банк улс төрийн шахалтаар эдийн засгийн түр зуурын идэвхжлийг дэмжих нь макро тогтвортой байдлыг алдагдуулах, эдийн засгийг хүндрэл рүү түлхэх эрсдэлтэйг харуулсан сургамж болон үлджээ. Иймд цаашид Монголбанк зөвхөн хуулиар ногдсон үндсэн зорилтоо дунд хугацаанд хангахад чиглэсэн бие даасан бодлого явуулах нь чухал бөгөөд, аливаа хөндлөнгийн институцээс чиглэл, зөвлөмж хүлээж авлаа ч үндсэн зорилттой нийцгүй үед биелүүлэхгүй байх хууль эрх зүйн дархлааг бүрдүүлэх шаардлагатай нэн чухал болж байна.

Хэрэгслийн хараат бус байдал

- **Хэрэгслийн сонголт:** Төв банк зорилгын хувьд хараат, харин хэрэгслийн хувьд хараат бус байх нь эдийн засагт эерэг нөлөөтэй талаар өмнөх хэсэгт тайлбарласан. Монголбанкны хувьд мөнгөний бодлогод ашиглах арга хэрэгслийг Төв банкны тухай хуулийн 11.1 зүйлээр тодорхой зааж өгсөн байдаг. Энэ нь мөнгөний бодлогын үндсэн зорилтыг нарийвчлан тодорхойлоогүй, ТМБҮЧ-ийн хүрээнд УИХ-аас үүрэг даалгавар,

чиглэл өгөх боломжтой одоогийн хууль эрх зүйн орчинд Төв банк үндсэн зорилтоосоо хазайсан үйл ажиллагаа эрхлэх эрсдэлийг хязгаарлах ач холбогдолтой. Харин үндсэн зорилтыг салаа утгагүйгээр нарийсган тодорхойлж, мөнгөний бодлогын зорилтыг дунд хугацаагаар томъёолж, хөндлөнгийн үүрэг даалгавар зөвлөмжийг биелүүлэх дарамтаас сэргийлсэн эрх зүйн орчин бүрдсэн нөхцөлд Төв банк хэрэгслээ өөрөө сонгох, мөнгөний бодлогын арга хэрэгслийн хараат бус байдлыг эргэн авч үзэх шаардлагатай. Учир нь санхүүгийн зах зээлийн хөгжил, эдийн засгийн бүтцийн өөрчлөлт, ирээдүйд үүсэх сорилт нөхцөл байдлаас хамаараад Төв банк үндсэн зорилтоо хангахад тохиромжтой арга хэрэгслийг хуулийн нарийн хязгаарлалтгүйгээр өөрөө сонгох нь хэрэгслийн хараат бус байдал хангагдах, улмаар тулгарсан сорилтод оновчтой хариу үйлдэл үзүүлэх боломжийг дээшлүүлнэ.

- **Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах процессийн сайжруулалт:** Мөнгөний бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай тооцоо судалгаа хийх хүний нөөцийн оновчтой бодлогыг хэрэгжүүлэхээс гадна шийдвэр гаргах процессийг үргэлжлүүлэн сайжруулах нь бодлогод итгэх итгэл, улмаар төв банкны хараат бус байдлыг баталгаажуулахад чухал хувь нэмэр болно. 2018 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон Төв банкны тухай хуулийн нэг чухал шинэчлэл нь Мөнгөний бодлогын хороотой холбоотой хэсэг бөгөөд бодлогын шийдвэрийг хамтын зарчмаар гаргадаг сайн засаглалын элементийг Монголбанкинд нэвтрүүлсэн явдал байв. Цаашид УИХ-аас томиологдсон Мөнгөний бодлогын хорооны гишүүдийг хуульд заасан шаардлагад нийцтэй бүтэн бүрэлдэхүүнээр томилж бүрэн эрхийн хугацаагаар нь ажиллуулах, нэгэнт УИХ-аас мэргэжлийн гишүүдийг томилж бодлогын шийдвэрийг гаргах эрхийг олгож байгаа тул мөнгөний бодлогын стратегийн баримт бичиг болох Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлийг УИХ-аас заавал жил болгон батлах шаардлагагүй юм.

- **Макро зохистой бодлого ба төв банкны хараат бус байдал:** Макро зохистой бодлого нь олон улсад ч шинэ зүйл бөгөөд зорилгын хэмжүүр, бодлогын шилжих механизм, институцийн хараат бус байдалтай холбоотой нэгдсэн дүгнэлт, нийтлэг жишиг хараахан тогтоогүй байна. Монголбанк 2018 оны Төв банкны тухай хуулийн шинэчлэлээр макро зохистой бодлогыг хэрэгжүүлэх мандаттай болж, уг бодлогыг нэвтрүүлэх стратегийн хүрээнд мөнгөний бодлоготой хослуулан хэрэгжүүлж буй. Цаашид бодлогыг хэрэгжүүлэх явцдаа олон улсын шилдэг туршлага болон дотоодод хэрэгжүүлсэн бодлогын шийдвэрийн үр дүн, туршлага дээрээ үндэслээд макро зохистой бодлогыг хэрэгжүүлэх тогтолцоог хөгжүүлэх шаардлагатай.

Үйл ажиллагааны хараат бус байдал

- **Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн томилгоо, албан тушаалаас чөлөөлөх асуудал:** 1996 онд анх Төв банкны хууль батлагдсанаас хойш Монголбанкны Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийн хугацаагаар дуусгаж ажилласан ганцхан тохиолдол байгаа нь Монголбанкны хараат бус байдал эмзэг явж ирсний нэг бодит илрэл юм. Хэдийгээр 2018 оны Төв банкны тухай хуулийн шинэчлэлээр Монголбанкны хараат бус байдлыг дээшлүүлэх

алхмууд хийгдсэн ч бодит амьдрал дээр бүрэн туршигдаагүй байна. Монголбанкны удирдлагыг Төв банкны үндсэн зорилттой шууд холбоогүй шалтгаанаар албан тушаалаас чөлөөлөх эсхүл хуульд нийцгүй үндэслэлээр огцруулах боломжийг хаах шаардлагатай. Үүний тулд огцруулах саналын босгыг өндөрсгөх нь чухал юм. Түүнчлэн, Төв банкны тухай хуульд заасан үндэслэл нь өөрөө Төв банкны хараат бус байдлыг бодитоор баталгаажуулах дархлаа болсон байх шаардлагатай. Төв банкны тухай хуулийн 26.6-д заасан Монголбанкны удирдлагуудыг албан тушаалаас нь чөлөөлөх үндэслэл дунд “үүрэг ажлаа хангалтгүй биелүүлсэн тохиолдолд” (26.6.4) гэж томъёолсон байгаа нь утга агуулгын хувьд тодорхой бус байна.

• **Төв банкны санхүүгийн байдал:** Монголбанк 2012-16 онд төсвийн шинжтэй үйл ажиллагааг санхүүжүүлж, зээлээр гадаад валютын албан нөөцийг нэмэгдүүлсэн зэргээс голлон шалтгаалж алдагдал хурдтай нэмэгдсэн нь Төв банк, мөнгөний бодлогод итгэх итгэлийг бууруулах, цаашлаад төв банкны хараат бус байдлыг эмзэг байдалд оруулах эрсдэлийг үүсгэсээр байна. Иймд алдагдлыг оновчтой хувилбараар бууруулах бодлогыг баримтлах, ингэхдээ Төв банкны хараат бус байдалд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй байх нь чухлаар тавигдаж байна.

• **Төв банкны удирдлагын цалин хөлс:** Монголбанкны Ерөнхийлөгч нарын цалинг УИХ-аас тогтоож ирсэн жишиг нь хэд хэдэн эрсдэлийг үүсгэх магадлалтай. Улсын санхүүгийн зах зээл, макро эдийн засагт чухал үүрэгтэй институцийг удирдагч албан тушаалтны цалинг өрсөлдөхүйц түвшинд тогтоох нь ажил үүргээ үнэнч шударгаар гүйцэтгэх нэг чухал нөхцөл болно. Мөн цалинг ямар дүрмээр хэрхэн тогтоохоос хамаарч албан тушаалтанд нөлөө үзүүлэх, хараат бусаар ажиллахад нь нөлөөлөх боломжийг нээлттэй үлдээж буй. Иймд Монголбанкны удирдлагууд албан тушаалаа шударга үнэнчээр гүйцэтгэхийн зэрэгцээ хөндлөнгийн нөлөөлөлд автахгүй байх цалин хөлсний тогтолцоог хэрхэн бүрдүүлэх вэ гэдэг нь чухал юм.

Ил тод байдал, олон нийттэй харилцах харилцаа ба санхүүгийн боловсрол

• Ил тод байдал, олон нийттэй харилцах харилцаа: 2014 оноос хойш Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлд олон нийттэй харилцах харилцааг сайжруулах талаарх заалтыг тусгаж Монголбанкны ил тод байдал, олон нийттэй харилцах харилцааг олон улсын шилдэг туршлагад нийцүүлэх алхмууд хийгдэж буй². Үүний хүрээнд олон нийттэй харилцах арга хэрэгслүүдийг сайжруулах, олон улсын төв банкуудын нийтлэг жишгийг нэвтрүүлэх, Монголбанкны ил тод байдал, олон нийттэй харилцах үйл ажиллагааг үнэлж, сайжруулалтуудыг хийх зэрэг ажлууд хийгдсэн байна. Төв банк олон нийттэй харилцах харилцаагаар дамжуулж зах зээл дээрх мэдээллийн тэгш бус байдлыг бууруулж эдийн засагт оролоцогчдын хүлээлтийг үр дүнтэй удирдах, эдийн засагт тогтвортой байдлыг бий болгох ач холбогдолтой. Иймд цаашид ч Төв банкны хариуцлагатай үйл ажиллагааг дээшлүүлж, бодлогод итгэх итгэлийг сайжруулж, хараат бус байдлыг баталгаажуулахад ил тод байдал, олон нийттэй харилцааг сайжруулах ажил үргэлжлэх нь чухал юм.

• Олон нийтийн санхүүгийн суурь мэдлэг боловсрол: Нэг талаас төв банкны ил тод байдал, олон нийттэй харилцах үйл ажиллагааг сайжруулах нь чухал боловч нөгөө

талаас олон нийт мэдээллийг хэрхэн хүлээж авч, ойлгох вэ гэдгээс үр дүнтэй байдал нь хамаарна. Мөнгөний бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд зөвхөн санхүүгийн зах зээлийн гол институци оролцогчдоос гадна, эдийн засагт хөдөлмөр эрхэлж санхүүгийн шийдвэр гаргаж буй иргэдийн үйл хөдлөл хэр оновчтой байх вэ гэдэг нөлөөтэй юм. Эдийн засагт оролцогчдын санхүүгийн шийдвэр, үйл хөдлөл хэр оновчтой байх вэ гэдэг нь санхүү эдийн засгийн суурь мэдлэг боловсролоос тодорхой хэмжээнд хамаарах тул төв банкууд санхүүгийн боловсролд чухал ач холбогдол өгч, нийгмийн хариуцлагатай байдлын хүрээнд анхаардаг болсон. Үүний зэрэгцээ олон нийт төв банкны үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлж буй бодлогыг ойлгох чадвар өндөр байх нь төв банкны хараат бус байдлыг чухал гэж үзэх нийгмийн зөвшилцөлд хүрч, төв банкны хараат бус байдалд чухал дэмжлэг болно. Хуулиар баталгаажуулсан төв банкны хараат бус байдлыг хуулийг өөрчлөх замаар хэзээд эрсдэлд оруулах боломжтой ч, төв банкны хараат бус байлгах асуудал олон нийтийн дэмжлэгийг хүлээсэн тохиолдолд энэ нь хялбар биш юм. Иймд нэг талаас бодлогын үр дүнтэй байдлыг дээшлүүлэх нөгөө талаас хараат бус байдлыг илүү баталгаат болгох замаар үндсэн зорилтоо урт хугацаанд биелүүлэхэд олон нийтийн санхүүгийн мэдлэг боловсрол чухал байр суурь эзэлнэ. Монголбанк Олон нийтийн санхүүгийн суурь мэдлэгийг дээшлүүлэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж буй бөгөөд цаашид хувь хүний санхүүгийн боловсролоос гадна, макро эдийн засаг, мөнгөний бодлогын талаарх суурь мэдлэгийг дээшлүүлэхэд анхаарах шаардлагатай.

Эшлэл

¹Санхүүгийн зах зээлд нөлөөлөх инструментийн хувьд мөнгөний бодлого эдийн засгийн эрэлт талд хүүгээр дамжиж нөлөөлөх бодлогыг хэрэгжүүлж, бодлогын хүүг гол арга хэрэгслээ болгож буй. Харин 2008-2009 оны дэлхийн санхүүгийн хямралаас хойш уламжлалт бус бодлогын арга хэрэгслүүд, төв банкны олон нийттэй харилцах харилцааг идэвхтэй хэрэглэх банкууд нэмэгдсэн.

²ТМБҮЧ 2018 1.4 заалт: “Ирээдүйд чиглэсэн мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх, бодлогын үр нөлөөг дээшлүүлэх үүднээс бодлогын нээлттэй, ил тод байдлыг хангаж, олон нийттэй харилцах сувгийг хөгжүүлж, боловсронгуй болгоно”

ТМБҮЧ 2019 1.4 заалт: 1.4. “Төв банкны олон нийттэй харилцах үйл ажиллагааг сайжруулж, бодлогын нөлөөг дээшлүүлнэ.”

Ном зүй

Alesina, Alberto, and Summers, Lawrence H. (1993) “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence,” *Journal of Money Credit and Banking* (May 1993), pp. 151—62.

Bade, Robert, and Michael Parkin (1985) “Central Bank Laws and Monetary Policy,” unpublished manuscript, University of Western Ontario,

Balls E, J Howat and A Stansbury (2016), ‘Central Bank Independence Revisited: After the financial crisis, what should a modern central bank look like? M-RBCG Associate Working Paper Series, No 67, Harvard Kennedy School.

- Barnett.S., Bersch.J., and Ojima.Y. (2012) Inflation Dynamics in Mongolia: Understanding the Roller Coaster, IMF Working Paper.
- Bernanke, Ben S. (2017) “Monetary Policy in New Era,” Brookings Institution, Washington DC, September 13th, 2016c.
- BIS (2009) Issues in the Governance of Central Banks, Ch.2 Roles and Objectives Modern Central Banks. A report from the Central Bank Governance Group.
- Blinder, A. (2006). Central bank communication and monetary policy: A Survey of Theory and Evidence. *NBER Working Paper No. 13932*.
- Blinder, A. (2007). Monetary policy by committee: Why and how? *European Journal of Political Economy 23 (2007) 106-123*.
- Blinder, A. (2008). Making Monetary Policy by Committee. *CEPS Working Paper No. 167*.
- Bordo, Michael D (2007). “A brief history of central banks,” Economic Commentary, Federal Reserve Bank of Cleveland, issue Dec.
- Cukierman, Alex, Pantelis Kalaitzidakis, Lawrence H. Summers, and Steven B. Webb (1993). “Central Bank Independence, Growth, Investment, and Real Rates.” *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol. 39 (December), pp. 95-140*.
- Cukierman, Alex, Steven B. Webb, and Bilin Neyapti (1992). “Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes,” *World Bank Economic Review, vol. 6 (September), pp. 353-98*.
- Cukierman, A. (2006). Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions: Past, Present, and Future,” Working Papers Central Bank of Chile 360, Central Bank of Chile.
- Barro, Robert J., and David B. Gordon (1983). “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy,” *Journal of Monetary Economics, vol. 12 (July), pp. 101-21*.
- Dincer, N. Nergiz, and Barry Eichengreen (2014). “Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures,” *International Journal of Central Banking, vol. 10 (March), pp. 189-253*.
- Debelle, Guy, and Stanley Fischer (1994). “How Independent Should a Central Bank Be? (PDF)” proceedings of a conference sponsored by the Federal Reserve Bank of Boston, Falmouth, Mass., June, pp. 195-221.
- Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro, and Guido Tabellini. “Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries.” *Economic Policy 13 (October 1991), pp. 341—92*.
- Ichiro Iwasaki & Akira Uegaki (2017). “Central Bank Independence and Inflation in Transition Economies: A Comparative Meta-Analysis with Developed and Developing Economies,” Eastern

European Economics vol. 55(3), pages 197–235.

Kydland, Finn E., and Edward C. Prescott (1977). “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans,” *Journal of Political Economy, vol. 85 (June), pp. 473-92*.

Mahadeva, L and Gabriel, S. (2000). Monetary Policy Frameworks in a Global Context. *Routledge Publishers: New York*.

Rogoff, Kenneth (1985). “The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target,” *Quarterly Journal of Economics, vol. 100 (November), pp. 1169-89*.

SICA (2016) Монголбанкны олон нийттэй харилцах үйл ажиллагааны үнэлгээ /Дотоод хэрэгцээнд/

Ган-Очир, Д. (2019). Монгол улсын эдийн засаг, Банкны салбарын хөгжил 95 жилд: Ололт, Сорилт, Сургамж. *Мөнгө, Санхүү, Баялаг*. Дугаар 12, 23-75 хуудас.

Монголбанк (2017) Түүвэр судалгаа /Дотоод хэрэгцээнд/

ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ТӨВ БАНКНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ**Д. Гангабаатар¹***Товчлол**

Сүүлийн гуч орчим жилийн хугацаанд төв банкныг Үндсэн хуулиар зохицуулах асуудал дэлхийн улс орнуудад нэмэгдэж ирлээ. Төв банкны статус, бие даасан байдал, зорилго, эрх мэдлийн салаа мөчрүүдтэй харилцах харилцаа зэрэг олон төрлийн зохицуулалтын үндсийг Үндсэн хуульд тусгах болсон. Учир нь дээд эрэмбийн хуульд төв банкны эрх зүйн зохицуулалтын суурийг хуульчлах нь түүний бие даасан байдал, тогтвортой байдалд эерэг нөлөө үзүүлдэг. Энэ өгүүлэлээр Үндсэн хуулиар төв банкныг зохицуулах харилцаа, зохицуулах шаардлага, ач холбогдол, үр нөлөөний талаар гадаад улсын туршлагад тулгуурлан өгүүлэх болно.

1. ТӨВ БАНКНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ: ОЛОН УЛСЫН, БҮСИЙН, ҮНДЭСНИЙ ХЭМЖЭЭНД ЗОХИЦУУЛАХ НЬ

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хувийн өмчийн институцийг баталгаажуулж, олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байхаар хуульчилсан¹ хэдий ч Төв банкны эрх зүйн зохицуулалтын талаар Үндсэн хуульд шууд тусгаагүй билээ. Харин дэлхийн улс орнуудад төв банкныг үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд зохицуулахаас гадна бүсийн болон олон улсын гэрээ хэлэлцээрээр зохицуулж иржээ. Тухайлбал, Европын холбоонд нэгдэхийн тулд төв банкны бие даасан байдлыг хуулиар хамгаалсан байх шаардлагыг Мاستрихтын гэрээнд тусгасан байдаг.

Үндэсний эрх зүйн хувьд эрх мэдэл, чиг үүрэг, бие даасан байдлынх нь эрх зүйн зохицуулалтын суурийг Үндсэн хуульдаа тусгаж, төв банкны тухай хуулиараа дэлгэрүүлэн зохицуулах явдал түгээмэл байна. Чиг үүрэг, өмч, эрх мэдэл, хязгаарлалт, үйл ажиллагааны цар хүрээ, томилгоо, бие даасан байдал гээд Үндсэн хуулиар зохицуулах харилцаа нь улс орнуудад харилцан адилгүй байх нь тухайн улсын эдийн засгийн бодлогоос гадна улс төрийн орчин, нөхцөлөөс хамааралтай байдаг. Мөн тодорхой шийдвэр гаргах эрх, тухайлбал, төлбөр, торгууль ногдуулах эрхийг төв банканд Үндсэн хуулиар олгох нь бий. Энэ бүрэн эрх нь банкнуудыг хянах, заавал байлгах нөөцийг хангасан эсэхэд хяналт тавих тохиолдолд шаардлагатай байдаг.² Мөн төв банкны бие даасан байдлыг олон Үндсэн хуульд тусгасан байдаг. Үүнийг зарим Үндсэн хуульд бие даасан байдал “independence”, заримд нь “autonomous” хэмээн томъёолсон байна. Либекийн үзсэнээр бие даасан байдал гэдэг нь институцийн хувьд гадна дотнын нөлөөнөөс ангид байх, харин “autonomous” гэдэг нь үйл ажиллагааны хувьд чөлөөтэй байх гэж тайлбарлажээ.³

Төв банкныг Үндсэн хуулиар зохицуулдаг эсэх нь тухайн улс аль эрх зүйн бүлд багтдагаас тодорхой хэмжээнд хамааралтай байна. Төв банкны засаглалын талаар хийсэн судалгаанд эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах тавин долоон улсаас гуч нь төв банкныг үндсэн хуулиар

зохицуулсан байна.

Харин нийтлэг эрх зүйн бүлд хамаарах арван гурван улсаас нэг нь ч Үндсэн хуулиндаа төв банканд шууд хамаарах зохицуулалт тусгаагүй байна.⁴ Мэдээж эдгээр дотор Их Британи, Шинэ Зеланд зэрэг бичмэл Үндсэн хуульгүй улсууд багтаж байна. Харин холимог эрх зүйн бүлд хамаарах гучин улсаас зөвхөн дөрвөн улс л Үндсэн хуулиндаа төв банкны талаар тусгасан байна.⁵ Эндээс төв банкны эрх зүйн зохицуулалтын үндсийг Үндсэн хуулиар тавих нь эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсад түгээмэл практик болох нь харагдаж байна.

Үүний шалтгаан нь нийтлэг эрх зүйн бүлтэй харьцуулахад эх газрын эрх зүйн тогтолцоон дахь хууль, эрх зүйн гол эх сурвалж нь Үндсэн хуульдаа нийцүүлэн баталсан бичмэл хууль, тогтоомж байдагтай холбоотой. Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь төв банкныг Үндсэн хуулийн байгууллага болгож, түүний бие даасан байдал, статусыг баталгаажуулах ач холбогдолтой. Ингэснээр түр хугацаанд төрийн эрхэнд гарсан улс төрийн хүчин, бүлэглэл, хувь хүмүүс улс төр, хувийн ашиг сонирхлоор төв банкныг ашиглахаас сэргийлэх юм. Мөн түр хугацааны улс төр, эдийн засгийн дарамт, шахалтаас болж эсхүл улс төрийн дэмжлэг авах зорилгоор үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь төв банканд төрийн зүгээс үзүүлэх нөлөөллийг багасгах үр нөлөөтэй.

Төв банкныг байгуулах, статусыг тодорхойлох, бүтцийг тогтоох, бие даасан байдлыг нь баталгаажуулах, зорилгыг тодорхойлох, засгийн газарт зээл олгохыг хориглох, албан хаагчдыг томилох болон огцруулах процессын шаардлагыг тогтоох зэрэг төв банктай холбоотой олон төрлийн эрх зүйн зохицуулалтыг Үндсэн хуульд тусгадаг. Эдгээрээс аль төрлийн зохицуулалтыг Үндсэн хуульдаа тусгах нь тухайн улсын сонголтын асуудал юм. 2008 оны санхүү хямралаас хойш олон улс оронд санхүүгийн тогтвортой байдлын талаар хуульд тусгах болжээ.⁶

Европын Холбооны улсуудын хувьд Үндсэн хуулиндаа төв банкны талаарх дараах асуудлыг хуульчилсан байна. Үүнд: төв банк байгуулах тухай; төв банкны бүтэц;⁸ бие даасан байдал;⁹ тусгай хуулиар зохицуулах тухай; төв банкны зорилго; мөнгөний бодлогын зорилго;¹⁰ засгийн газарт зээл олгохыг хориглох; томилох, огцруулах талаар; хэний өмнө хариуцлага хүлээх, хэнтэй зөвшилцөх зэрэг зохицуулалтыг Үндсэн хуульд тусгажээ.

Үндсэн хуулиараа Төв банканд эрх мэдэл олгосон ч Засгийн газраас хараат бус байх эрх зүйн зохицуулалтыг хийж өгөөгүй улс ч байна.¹¹ Бразилаас гадна Япон Банкны тухай хуульд 1997 онд оруулсан зохицуулалтаар “Япон Банкны мөнгөний бодлог болон Засгийн газрын эдийн засгийн бодлого нь харилцан нийцэлтэй байх үүднээс байнгын харилцаа холбоотой байж, санал бодлоо солилцох” ёстой тухай тусгасан байна.¹² Ийнхүү Япон Банк чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ Засгийн газартайгаа зайлшгүй санал солилцож, хамтарч ажиллах үүргийг ногдуулсан байна. Энэ зохицуулалтыг тайлбарлахдаа Японы Улсын Үндсэн хуулийн 65-р зүйлд Засгийн газрын танхимд гүйцэтгэх эрх мэдлийг бүрэн хуваарилсан тул мөнгөний бодлогын асуудлаар шийдвэр гаргах эрх нь энэ бүрэн эрхэд тодорхой хэмжээнд хамаарна гэж үзсэнтэй холбоотой гэдэг.

Зарим төв банкнууд нэг бус улсын мөнгөний бодлогыг хариуцдаг. Тухайлбал, Европын Төв Банк харьцангуй сүүлд байгуулагдсан бол Баруун Африкийн Улсуудын Төв банк,¹³ Төв Африкийн Улсуудын Банк¹⁴ зэрэг нь бүр 1959 онд байгуулагдсан юм. Мөн

¹Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль Зүйн Сургуулийн профессор,

зүүн Карибт 1950 онд байгуулагдсан Зүүн Карибын Төв Банкныг дурдаж болно. Сүүлийн жилүүдэд өмнөд Африк, Ойрх Дорнодод ч гэсэн ийм төрлийн эвлэл байгуулах асуудал хөндөгдөж байна.

Иймэрхүү хэд хэдэн улсыг хамарсан төв банк нь аль нэг улсын төв банкны гүйцэтгэдэг чиг үүргийг бүхэлд нь эсхүл заримыг нь эдэлдэг. Тухайлбал, Европын Төв Банк мөнгөний бодлого боловсруулах асуудлыг бүхэлд нь хариуцдаг бол үндэсний төв банкнууд нь банкны үйл ажиллагааг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Аливаа нэг улсын төв банк зөвхөн нэг институц бус хэд хэдэн институцийн нэгдэл хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулах нь бий. АНУ-ын Холбооны Нөөцийн Систем нь Вашингтонд байрлах Засаг даргын Зөвлөл болон бусад мужуудад байрлах 12 Холбооны Нөөцийн Банкнаас бүрддэг. Бразил, ХБНГУ, Канад зэрэг холбооны улсад байдаг төв банкны муж болон бүсийн салбаруудтай харьцуулахад АНУ-ын Холбооны Нөөцийн Банк нь тусгай хуулийн этгээдийн статустай байдаг. Тиймээс төв банкны хэрэгжүүлдэг чиг үүргийг зөвхөн үндэсний эрх зүйн хүрээнд бус бүсийн болон олон улсын хууль, эрх зүйгээр зохицуулдаг байна.

2. ҮНДСЭН ХУУЛИАР ЗОХИЦУУЛАХ ҮНДЭСЛЭЛ

Төв банкны эрх зүйн зохицуулалтын үндсийг ямар хуулиар олгох нь төв банкны үйл ажиллагаанд нөлөөтэй байдаг. Жишээ нь: Засгийн газрын шийдвэрээр зохицуулдаг бол тогтворгүй, байнга өөрчлөгдөх нөхцөл бүрдэнэ. Харин Үндсэн хуулиар зохицуулсан тохиолдолд эрх зүйн үндэс суурь нь бат тавигддаг. Улс төрийн болон бусад зохисгүй нөлөөнөөс төв банкныг хараат бус байлгахын тулд ердийн хуулиар бус, харин Үндсэн хуулиар эсхүл дийлэнх олонхийн саналаар өөрчлөгддөг органик хууль, мөн түүнчлэн олон улсын гэрээгээр баталгаажуулах шаардлагатай байдаг. Эдгээр дээд эрэмбийн хуулийг өөрчлөхөд тавигдах хатуу процессын шалгуур нь төв банкны эрх мэдэлд хөндлөнгөөс халдах зэрэг зохисгүй нөлөөллөөс хамгаалах учиртай.

Үндсэн хуулиар төв банканд шаардлагатай эрх зүйн тогтвортой орчинг бүрдүүлж болно. Эдийн засгийн талаарх бидний ойлголт цаг хугацаа өнгөрөх хирээр өөрчлөгдөж ирсэн. Тиймээс Үндсэн хуулиар юуг зохицуулах вэ? Ямар харилцааг зохицуулахгүй вэ гэдгээ сайтар анхаарах нь чухал. Тухайлбал, байнга өөрчлөгдөж байдаг, уян хатан шийдвэр шаардсан зохицуулалтыг Үндсэн хууль мэтийн дээд эрэмбийн хуульд оруулах нь эрсдэлтэй. Жишээ нь: инфляцын түвшинг барихтай холбоотой зорилтот тоог Үндсэн хууль битгий хэл ердийн хуульд ч тусгах нь асуудал л нэмнэ. Түүнчлэн, валютын ханшийг тогтоон барих зорилтыг хуульд тусгах нь мөн л шийдлээс илүү асуудал үүсгэнэ. Тиймээс Үндсэн хуулиар зарчим, бүтэц, чиг үүрэгтэй холбоотой ерөнхий зохицуулалтыг тусгахаас байнгын өөрчлөлт шаардсан эрх зүйн зохицуулалтыг тусгах учиргүй.

Тухайн улсын нөхцөл байдал, тулгамдаж буй асуудал зэргээс нь хамаарч ямар харилцааг хуулиар зохицуулах, алийг нь дүрэм журамд, алийг нь Үндсэн хуульд тусгахыг шийднэ. Бичмэл Үндсэн хуультай эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсын хувьд төв банканд хамаарах олон асуудлыг Үндсэн хуулиараа зохицуулдаг. Европын Холбооны хувьд Европын Төв Банкнуудын Системийн дүрмийг гишүүн улсууд нь бүрэн зөвшилцөлд хүрч

байж баталсан олон талт гэрээгээр баталгаажуулсан тул энэ гэрээг хагас-Үндсэн хуульжсан статус бүхий гэрээ ч гэдэг. Улс төрийн үйл явц нь тогтворгүй бөгөөд мөнгөний бодлогод сөргөөр нөлөөлөх хандлагатай улсын хувьд Үндсэн хуулиараа зохицуулах нь зүйтэй гэж үздэг.

Үндсэн хуульд тусгагдсан төв банкны зохицуулалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал нь олонх улсад хатуу шалгуур, парламентын зөвшилцөл шаардана. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Үндсэн хуулийн цэцийн саналыг авахыг шаарддаг нь Үндсэн хуульд зохисгүй нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаас сэргийлэх зорилготой. Үүний нэгэн адил Үндсэн хууль дахь төв банкны зохицуулалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тохиолдолд хэлэлцүүлэгт оролцуулах, чуулганы хуралдаанаар хэлэлцэхийн өмнө банкны саналыг авах зэрэг боломжоор хангах нь чухал.¹⁵ Европын олон улсад төв банкны эрх зүйн зохицуулалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахын тулд хамтарсан ажлын хэсэг, эсхүл зөвлөлдөх хороо байгуулж ажиллах талаар сүүлийн үед тусгах болсон.¹⁶

Ердийн хуулин дахь төв банкны зохицуулалтыг УИХ дахь олонх хялбархан өөрчлөх боломжтой бөгөөд ийнхүү оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь олон нийтийн анхааралд төдийлөн хүрэлгүй өнгөрөх магадлал өндөр байдаг. Харин Үндсэн хуулийн түвшинд зохицуулснаар мөнгөн тэмдэгтийн тогтвортой байдлыг хангах төв банкны үндсэн зорилтод саад тоггор учруулсан ердийн хууль тогтоомж, холбогдох шийдвэрийг Үндсэн хуулийн хяналтаар хүчингүй болгох нөхцөл бүрдэнэ.

Нөгөө талаас Үндсэн хуулиар төв банкны харилцааг дэлгэрэнгүй зохицуулах нь төв банкны эрх зүйн зохицуулалтын уян хатан байдлыг алдагдуулах эрсдэлтэй. Эдийн засаг, нийгмийн өөрчлөлтийг дагаад төв банкны зохицуулалт өөрчлөгдөж байдаг. 2008 оны эдийн засгийн хямралын дараа дэлхийн олон улс орны төв банкны эрх зүйн зохицуулалт өөрчлөгдсөн байдаг. Тухайлбал, зорилго, шийдвэр гаргах, хариуцлага, мэдээлэл дата цуглуулах гэсэн дөрвөн чиглэлээр томоохон өөрчлөлтүүд орж байжээ.¹⁷ Тиймээс төв банкны тухай Үндсэн хуульд хуульчлахдаа үзэл баримтлал, зарчмын шинжтэй зохицуулалтаар хязгаарлах нь эдийн засаг, санхүүгийн нөхцөл байдалтай уялдуулан өөрчлөх, сайжруулах боломжийг нээлттэй үлдээх болно.

3. ЭРХ ЗҮЙН СТАТУС БА ӨМЧИЙН АСУУДАЛ

Төв банкны эрх зүйн статусыг Үндсэн хуулиар зохицуулсан улс олон бий. Эрх зүйн статус болон өмчийн хэлбэрийн хувьд улс орнуудын хувьд ялгаатай байна. Тэдгээр ялгаа нь голцуу тухайн улсын түүхээс улбаатай. Сүүлийн үед байгуулагдсан олон төв банк төрийн өмчийнх байгаа бол хуучны зарим төв банк хувийн өмчийн институц хэлбэрээр байгуулагдаж байсан бөгөөд одоо ч тэр хэлбэрээ тодорхой хэмжээнд хадгалсаар байна.

Зарим төв банкны эрх зүйн статусыг Үндсэн хуулиар тодорхойлдог бол бараг бүх төв банкныг тусгай хуулиар зохицуулдаг. Хуулиар төв банкны чиг үүрэг, бүрэн эрх, хязгаарлалт, бүтэц гээд олон харилцааг зохицуулна. Дөчин долоон улс дунд хийсэн судалгаагаар тэдгээрийн дөчин гурван хувь нь төрийн өмчид корпорац, гучин найман хувь нь бие даасан засгийн газрын институц, мөн арван зургаа орчим хувь нь компанийн

хуулийн дагуу хувийн компани хэлбэрээр байгуулагдсан байна.¹⁸ Жишээ нь: Швейцарын Үндэсний Банк нь компанийн хэлбэрээр байгуулагдсан бөгөөд Үндсэн хуулиас гадна компанийн тухай хуулиар зохицуулагдаж, харин албан хаагчид нь төрийн албаны тухай хуульд захирагддаг байна. АНУ-ын Холбооны Нөөцийн систем дахь Захирагчийн Зөвлөл нь төрийн өмчийн институт бол Холбооны Нөөцийн Банкнууд нь хувийн өмчид хамаарч хувьцааг нь арилжааны банкнууд эзэмшдэг байна. Хувийн, төрийн, эсхүл холимог өмчийн эсэх нь эдгээр төв банкны үйл ажиллагаа нь үндсэн чиг үүрэгт нь төдийлөн нөлөөлөхгүй байна гэсэн дүгнэлт хийсэн байдаг.

4.ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ ШУУД БОЛОН ШУУД БУС ЗОХИЦУУЛАЛТ

Үндсэн хуулиар зохицуулахдаа тодорхой бүрэн эрх, чиг үүргийг төв банканд хэрхэн олгодог тухай асуудалд анхаарал хандуулах ёстой. Чиг үүрэг, эрх мэдлийг Үндсэн хуулийн бичвэрт илтэд, шууд хуульчилахаас гадна хуулийн зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор буюу шууд бусаар зохицуулах нь Үндсэн хуулийн эрх зүйд нийтлэг байдаг.

Төв банкны тухай, холбооны засгийн газраас банк байгуулж болох эсэх талаар АНУ-ын Үндсэн хуулийн бичвэрт шууд тусгагдаагүй боловч Үндсэн хуулиар зохицуулсан гэж үздэг. Мэрилэнд мужид Холбооны засгийн газраас байгуулагдсан АНУ-ын Хоёрдугаар банк Үндсэн хуулийн бус гэж мужийн шүүх үзсэн байдаг. Харин холбооны Дээд шүүхийн шийдвэрт “Үндсэн хуульд Конгресс банк байгуулж болохоор шууд заагаагүй боловч Конгресст татвар авах, мөнгө зээлэх, мөнгөн гэмдэгт хэвлэх эрх олгосон”.¹⁹ АНУ-ын Үндсэн хуулиар дээрх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх зохистой арга замыг сонгох эрхийг Конгресст нээлттэй үлдээсэн байна. Мөн өөрт нь Үндсэн хуулиар олгогдсон бүх эрх мэдлийг эдлэхэд шаардлагатай хуулийг батлах эрхийг олгожээ.²⁰ Иймд банк байгуулах эрхийг Үндсэн хуулийн бичвэрт шууд тусгаагүй ч шууд бусаар зөвшөөрч, зохицуулсан байна гэж үзсэн.²¹

Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлогыг тодорхойлох онцгой бүрэн эрхийг УИХ-д олгожээ.²² Мөн тэдгээр онцгой бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бусад бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтоохоор заасан байна. Үндсэн хуулийн эдгээр заалтаас үзвэл Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Монгол Улсын Төв банкны бүрэн эрх, түүний удирдлага, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн байна гэж дүгнэж болохоор байна.

5.ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ ХЯЗГААРЛАЛТ

Үндсэн хуулиар банкны бүрэн эрхийг тодорхойлоод зогсохгүй хүлээх үүрэг хариуцлагыг ч хуульчилдаг. Хувьцаа эзэмшигч нь төв банкны бодлого, банкны санхүүжилт зэрэгт нөлөөлөх нөлөөг хязгаарлах, удирдах албан хаагчдын бусад санхүүгийн байгууллагад ажиллах, тодорхой үйл ажиллагаа эрхлэх боломжийг хязгаарлах, улс төрийн албан тушаалд өрсөлдөхийг хориглох зэрэг олон төрлийн хязгаарлалтууд байдаг.

Эдгээрээс нэн чухал нэг хязгаарлалт бол төв банк нь засгийн газраасаа хараат бус байх тухай юм. Төв банкны хараат бус байдлыг хангах зорилгоор засгийн газраас аливаа

хэлбэрээр төв банканд чиглэл өгөхийг хориглодог. Жишээ нь: Мексикийн Үндсэн хуульд аливаа албан тушаалтан, эрх мэдлийн байгууллага төв банканд санхүүжилт олгох чиглэл, тушаал өгөхийг хориглоно гэжээ.²³ Европын төв банк нь засгийн газрууд, гишүүн улс, үндэсний төв банк зэрэг ямар ч байгууллагаас чиглэл, заавар авахгүй гэжээ.²⁴ Мөн Засгийн газарт зээл олгох, засгийн газрын үнэт цаасыг худалдан авахыг хязгаарлах зохицуулалт түгээмэл байна. Засгийн газрыг санхүүжүүлснээр мөнгөний бодлогод харшлах нөхцөл үүсгэхгүйн тул энэхүү хязгаарлалтыг тавьдаг. Энэ хязгаарлалт нь бүрэн хязгаарлах,²⁵ тоон хязгаарлалт, зорилгоор хязгаарлах зэргээр олон төрөлтэй байна.

6.ДҮГНЭЛТ

Зарим талаар эрх зүйн бүлийн онцлогоос хамаарч төв банкныг Үндсэн хуулиар зохицуулах асуудал улс орнуудын хувьд ялгаатай байна. Төв банкны зорилго, чиг үүрэг, бодлого боловсруулах, бодлогын шийдвэр гаргах, тэдгээр шийдвэрээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бие даасан байдлыг баталгаажуулахад Үндсэн хуулийн зохицуулалт чухал үүрэгтэй. Төв банкныг улс төрөөс хараат бус, чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, тогтвортой байх эрх зүйн боломжийг Үндсэн хуулийн зохицуулалт олгодог. Төв банкныг Үндсэн хуулиар шууд зохицуулсан улс олон бий. Харин шууд бусаар зохицуулсан улс Монгол Улсыг оруулаад түүнээс ч олон байна. Шууд бус зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, зарчим, тодорхой төрийн институтэд олгосон эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой Үндсэн хуулийн тайлбараа илэрч байна.

Эшлэл

¹Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, 5.1-р зүйл

²Төв банкны тухай хууль, 1996, 12.5-р зүйл.

³Lybek, T., 2004, “Central Bank Autonomy, Accountability, and Governance: Conceptual Framework,” IMF Legal Department Seminar August 2004.

⁴BIS, 2009, Issues in the Governance of Central Banks – A Report from the Central Bank Governance Group (Basel: Bank for International Settlements)

⁵Мөн тэнд.

⁶BIS, 2011, Central Bank Governance and Financial Stability, (Basel: Bank for International Settlements).

⁷Армен, Чех, ХБНГУ, Унгар, Мексик, Польш, ОХУ, Швед г.м.

⁸Польш, Словак, Швед г.м.

⁹Dincer, N., and Barry Eichengreen (2014). “Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures,” International Journal of Central Banking, vol. 10 (March), pp. 189-253.

¹⁰ХБНГУ, Мексик г.м.

¹¹Бразилын Үндсэн хууль, 164-р зүйл.

¹²Япон Банкны тухай хууль, 4-р зүйл.

¹³Баруун Африкийн Эдийн Засаг, Мөнгөний Эвлэл нь баруун Африкийн зургаан орныг хамардаг. Үүнд: Бенин, Буркино Фасо, Мали, Нигер, Сенегал, Того г.м.

¹⁴Төв Африкийн Эдийн Засаг болон Мөнгөний Нийгэмлэг нь төв Африкийн зургаан улсаас бүрдэж байна. Үүнд: Камерон, Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улс, Чад, Конго, Габон болон Эквадорын Гуина зэрэг хамаарч байна.

¹⁵Европын Холбооны Гэрээний 105.4-р зүйлд банкны эрх зүйн байдалд хамаарах зохицуулалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал хөндөгдөхөд банкны саналыг авахыг шаарддаг.

¹⁶Исланд, Швед, Швейцар г.м.

¹⁷Ashraf Khan, Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis, IMF working paper, 2017, 7.

¹⁸BIS, 2009, Issues in the Governance of Central Banks – A Report from the Central Bank Governance Group (Basel: Bank for International Settlements). 63.

¹⁹АНУ-ын Үндсэн хууль, 1787, 1.8.5-р зүйл.

²⁰Мөн тэнд., 1.8.18-р зүйл.

²¹McCulloch v. Maryland, 1819, АНУ-ын Дээд шүүхийн хуралдааны тэмдэглэл, 267.

²²Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, 25.1.7-р зүйл.

²³Мексикийн Үндсэн хууль, 1917, 28-р зүйл.

²⁴Лисбоны гэрээ, 2007, 108-р зүйл.

²⁵Чили Улс, Либсоны гэрээ, 2007, 101-р зүйл.

Ном зүй

Lybek, T., 2004, “Central Bank Autonomy, Accountability, and Governance: Conceptual Framework,” IMF Legal Department Seminar August 2004.

Dincer, N., and Barry Eichengreen (2014). “Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures,” International Journal of Central Banking, vol. 10 (March).

BIS, 2009, Issues in the Governance of Central Banks – A Report from the Central Bank Governance Group (Basel: Bank for International Settlements).

BIS, 2011, Central Bank Governance and Financial Stability, (Basel: Bank for International Settlements).

McCulloch v. Maryland, 1819, АНУ-ын Дээд шүүхийн хуралдааны тэмдэглэл.

Ashraf Khan, Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis, IMF working paper, 2017.

Бразилын Үндсэн хууль, 1988.

Япон Банкны тухай хууль, 1997.

Мексикийн Үндсэн хууль, 1917.

Лисбоны гэрээ, 2007.

Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

Төв банкны тухай хууль, 1996.

АНУ-ын Үндсэн хууль, 1787.

ТӨВ БАНКНЫ ХАРААТ БУС БАЙДЛЫГ ҮНДСЭН ХУУЛИАР БАТАЛГААЖУУЛАХ НЬ: ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ОНОЛЫН ХАНДЛАГА*

Ж.Сайнхишиг¹

Оршил

Монгол Улсад Төв банкны хараат бус байдлын эрх зүйн баталгааг Үндсэн хуулийн эрх зүйн түвшинд авч үзэх асуудлыг дэвшүүлж байгаа нь чухал сэдэв гэж үзэж байна.

Учир нь сүүлийн жилүүдэд Монголбанк Засгийн газартай хамтарсан “Үнэ тогтворжуулах хөтөлбөр”, эдийн засгийн тодорхой салбарт чиглэсэн санхүүжилтийн эх үүсвэр банкинд олгох арга хэмжээ, зах зээлийн бус зарчмаар валютын ханшийн зөрүүний хөнгөлөлт үзүүлж тогтоосон санхүүгийн үүсмэл хэрэгслийн хэлцэл болон хуулийн зохицуулалтаас гадуур хийгдсэн зарим хэлцэл нь зах зээлийн хүүгээс хөнгөлөлттэй хүү тооцох, ханшийн зөрүүг банк, хуулийн этгээдэд олгох замаар хийгдсэн төсвийн шинж чанартай үйл ажиллагаа болсон нь¹ төв банкны бүтэц, хараат бус байдлын эрх зүйн баталгааны талаар нухацтай авч үзэх шаардлагатайг харуулж байна.

Монголбанкны удирдлага сонгуулийн мөчлөгтэй давхцаж, солигддог, Улсын Их Хурал болон Засгийн газраас мөнгөний бодлогыг хэрэгжилтийг алдагдуулах арга хэмжээ, хөтөлбөрийг Монголбанкинд үүрэг, зөвлөмж байдлаар өгч, хэрэгжүүлж байгаагаас² нийгэм, эдийн засагт төв банк үнийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн чиг үүргээ хангалттай гүйцэтгэж чадахгүй байна гэсэн шүүмжлэл дагуулж байна.

Мөнгөний бодлого, төв банкны удирдлагын томилгоог улс төрийн институци шийдвэрлэж байна. Улс төрийн шийдвэр гаргалтын үндсэн баримт бичиг нь Үндсэн хууль болохын хувьд төрийн эрх мэдлийг ард түмний эрх ашигт нийцүүлэн дүрэмлэж өгөөгүйгээс ашиг хонжоо хайх сэдэл, сонгуулийн амлалт зэрэг хүчин зүйлийн улмаас төрийн шийдвэрт явцуу эрх ашиг нөлөөлөх үзэгдэл манай улсыг мөн тойрсонгүй.

Дээрх асуудлын шалтгааныг төв банкны үндсэн чиг үүргийг зөв тодорхойлоогүй, хараат бус байдлын баталгаа хангагдаагүйн улмаас тус институцид улс төрийн нөлөөлөл орж байгаатай холбоотой гэж үзэж байна.

Эдгээр үзэгдэл харилцааны мөн чанар, шалтгаан, үр дагаврыг шинжлэн судлахын тулд энэ удаагийн илтгэлээр улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн онолын салбар дундын зарим шинэ чиг хандлага, арга зүйн үүднээс төв банкны бие даасан байдлын эрх зүйн баталгааны асуудлыг үндсэн хуулийн түвшинд хөндөн авч үзэхийг зорив.

¹Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн докторант, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Шүүхийн захиргааны удирдлага, бодлого зохицуулалтын газрын дарга.

НЭГ.ТӨРИЙН ЭРХ МЭДЛИЙГ ХЯЗГААРЛАХ ТУХАЙ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ОНОЛ

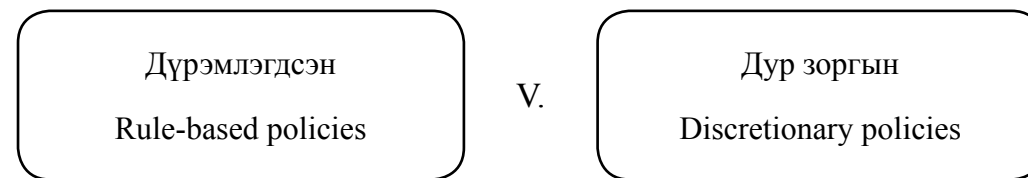
Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол (ҮХЭЗО) бол төрийн үйл ажиллагаа стандарттай байх, төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах шаардлагатайг сургадаг онолын урсгал юм. Энэ онол нь төрийн дур зоргоос ард түмнийг хамгаалах, нийтлэг ашиг сонирхлыг хөндөхгүйгээр хөгжилд хүрэх арга замыг эрэлхийлсэн улс төр, эдийн засгийн сэтгэгчдийн сэтгэлгээний эрэл хайгуулын нэг үр дүн билээ.

Өргөн утгаараа, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол үндсэн хуулийн хэм хэмжээ хэрхэн сонгох, түүний үр нөлөөг судалдаг улс төрийн эдийн засгийн ухааны салбар юм.³ Түүнийг улс төрийн харилцаа, үндсэн хуулийн хэм хэмжээг судлах философи, эдийн засгийн аналитик арга зүйн цогц гэж үндэслэгч Нобелийн шагналт эдийн засагч Ж.Бюкенен тодорхойлсон байдаг. Тийм учраас уг онол нь хүний зан үйлийн эдийн засгийн загварт суурилж үндсэн хуулийн бүхий л төрлийн хэм хэмжээний хувилбаруудын үр нөлөөг шинжлэн судлах арга зүй болдог. Энд аливаа үндэстэн үндсэн хуулиа анх тогтоох процессоос эхлээд үндсэн хуулийн хэм хэмжээний хувилбаруудыг сонгох, тэдгээрийн хүний зан үйлд үзүүлэх нөлөөллийг шинжлэн судлах өргөн хүрээний судлагдахуун багтдаг.⁴

Энэ судалгааны салбарыг үндэслэгчид нь эдийн засгийн онолчид байдгийн хувьд эдийн засгийн бодлогын (сангийн ба мөнгөний бодлого) үндсэн дүрэм журмыг тухайлан судалсан байдаг. Тэд төрийн эдийн засгийн бодлогын үйл ажиллагаанд гаднаас тогтоосон дүрэмтэй эсхүл дүрэмгүй нөхцөлд улс төрчдийн сонголт ямар ялгаатай байхыг харьцуулсан судалж, улс төрчийн шийдвэр гаргах тоглоомын дүрмийг Үндсэн хуулийн түвшинд тогтоох ёстой гэж сургадаг.

Арга зүйн үндэс:⁵ 20-р зууны эхний хагаст давамгайлж байсан төр төсвөөр дамжуулж макро эдийн засгийн зорилтоо хэрэгжүүлж болно гэж сургадаг Кейнсийн онол нь улс төрийн шийдвэр гаргах тогтолцоог тооцоогүй дутагдалтай байсан гэж ҮХЭЗО, Нийтийн сонголтын онолыг баримтлагчид шүүмжлээд нийтийн санхүүгийн харилцааг “шийдвэр гаргах тогтолцоо” талаас нь судалсан байдаг. Тэд ардчилсан төрийн мөн чанарыг татварын орлогоос давсан зардал гаргах хандлагатай гэж тодорхойлсон. Иймээс төсөв нь голдуу алдагдал ордог ажээ. 1950-аад оноос хойш эдгээр онолчид “индивидуализм”, “ухаалаг сонголтын онол” зэрэг уламжлалт эдийн засгийн ухааны голлох постулатыг улс төр, эрх зүйн харилцааг судлах арга зүй болгон авч хэрэглэснээр энэхүү сэтгэлгээний хувьсал өрнөсөн байдаг.

Схем 1. Эдийн засгийн бодлогын хувилбарууд



Юуны өмнө нийгмийн шинжлэх ухаан, тэр дундаа эдийн засгийн ухаанд нийгмийн аливаа үзэгдлийг задлан шинжлэх арга зүйн үндсэн хэлбэр болох “индивидуализм”⁶ дээр уг онол үндэслэгддэг. Уг онолыг баримтлагчид төр байх ёстой, гэхдээ түүнийг зөвөөр ойлгох нь түүнээс чухал гэдгийг дараах байдлаар онцолсон байдаг.

Индивидуализмын дагуу төрийг ямар нэг хийсвэр ойлголт биш гагцхүү тодорхой зохион байгуулалтад орсон “хувь хүмүүсийн нэгдэл” гэж үздэг.⁷ Тэгэхлээр төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаа зэрэг хамтын сонголт нь хувь хүмүүсийн сонголтын нийлбэр ажээ. Эндээс төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаанд анализ хийх гол цэг нь “хувь хүний мөн чанар”-ыг танин мэдэх явдал гэсэн дүгнэлтэд хүрдэг. Хувь хүнийг мөн чанарыг судлах нь тэдний сонголтод нөлөөлөх хүчин зүйлсийг тодорхойлохоос эхэлдэг. Дүрэм журам, ёс заншил, удирдагчийн команд, санхүүгийн боломж зэрэг албан болон албан бус аливаа хязгаарлалтууд нь хүний сонголтод нөлөөлөх институци болж өгдөг.⁸ Иймд сайн институци нь тухайн цаг хугацааны нийтлэг үнэт зүйлийг тусгасан “хүний мөн чанар”-ыг зөвөөр ойлгож боловсруулсан буюу хэвшиж, шингээгдсэн байдлаар тодорхойлогдоно.

Хүний мөн чанар буюу зан байдлын нийтлэг, анхдагч хэв шинжийг Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол эдийн засгийн талаас нь илүүтэй авч үзсэн байдаг. Тэд хүнийг “ашиг тусыг ухаалгаар эрмэлзэгч этгээд”⁹ гэж үздэг. Энэ нь аливаа хүн шийдвэр гаргахдаа хувийн ашиг сонирхлоо дагаж өөрийн ашиг тусаа аль болох их байлгахыг эрмэлздэг бөгөөд энэ байдалд аль илүү нийцсэнийг ухаалгаар сонгодог гэсэн эдийн засгийн онолын постулат юм. Уг постулат нь зах зээлийн харилцаанд хувь хүний сонголтын зан үйлийг таамаглах үндсэн загвар болдог.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол нь 2 түвшний дүрэм журмыг хөнддөг нь улс төр, эрх зүйн онолын хуулийн засаглал гэсэн ойлголттой тодорхой хэмжээнд давхацдаг гэж үзэж болох юм.

Улс төрийн онолд “Хуулийн засаглал гэдэг нь урьдчилан тогтоосон цогц хууль хууль тогтоох эрх мэдлийн дээгүүр байна гэсэн үг. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн эрх барьж буй хувь хүн өөрөө хуульд захирагдана гэсэн үг мөн”¹⁰ гэж тодорхойлдог. Эндээс харахад, хуулийн засаглалын гол үзэл санаа нь хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаа тодорхой хязгаарлалттай байх ёс ажээ. Тэрхүү хязгаарлалт, стандарт нь тухайн нийгмийн “нийгмийн үнэт зүйлс”-ээр тодорхойлогдож байх ёстой.

Үндсэн хууль нь Бюкенений тодорхойлсноор хүний үндсэн эрхийг хамгаалан баталгаажуулсан, нөгөө талаас төрийн эрх мэдлийн чиг үүрэг, “улс төрийн шийдвэр гаргалтын дүрмийг зохицуулсан”¹¹ дээд эрэмбийн хэм хэмжээний нийлбэр цогц юм.

Эдийн засаг дахь нийтийн секторын эрх зүйн харилцааны оролцогч нь төр-ард түмэн байдаг учир хувийн сектороос зарчмын хувьд ялгаатай юм. Учир нь үндсэн хуулиар ард түмнээс төрд удирдлага зохион байгуулалтын эрхийг шилжүүлэхдээ нийтийн санхүүгийн асуудлыг ямар хэмжээнд шилжүүлэх вэ гэсэн анхдагч асуудалд ҮХЭЗО хариулт эрдэг. Энэ асуулт нь шууд хариулахад нэн ээдрээтэй боловч огт хариулахгүй орхиж бүүр ч болохгүй асуудал юм.

Тэгвэл үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол эдгээрээс гадна төсөв, санхүүгийн

харилцааны илүү нарийвчилсан шинжтэй, төрийн шийдвэр гаргалтыг хязгаарлах хоёр үндсэн аргыг санал болгодог.¹² Нэгдүгээрт, улс төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд процедурын хязгаарлалт тогтоох боломжтой. Энгийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэх нь үндэсний баялгийг нийтлэг эрх ашигт харш байдлаар зарцуулах, татварын болон төрийн зардлын хэмжээг өсгөх хандлагатай байдаг тул дийлэнх олонхын санал авах шаардлагыг тавьж болно. Процедурын хязгаарлалт нь дүнд шууд нөлөөлөх чадамж сул байдаг ч иргэдийн санал бодлыг харгалзан үзэх боломжийг олгодог.

Хоёрдугаарт, төрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлоход тоон хязгаарлалтыг үндсэн хуулиар тогтоож болно. Тухайлбал, төсвийн зарлагын өсөлтийг ДНБ-ний өсөлтийн хэмжээний тодорхой хувиас хэтрүүлэхгүй байх хязгаарлалт тогтоож болдог. Энэ төрлийн хязгаарлалтыг уян хатан биш тул сайтар хэлэлцэж тогтоох шаардлагатай бөгөөд шууд хэрэгждэг давуу талтай. Эдгээр нь үндсэн хууль дахь төрийн үйл ажиллагааны ерөнхий хязгаарлалтуудаас гадна эдийн засгийн бодлогын мөн чанар, шийдвэр гаргалтад нийцсэн тусгай хязгаарлалт юм. Мөнгөний тогтолцооны хувьд энэ төрлийн тодорхой хязгаарлалтыг Мөнгөний үндсэн дүрэм (Monetary constitution) гэсэн нэр томъёогоор илэрхийлж байна.

Мөнгөний тогтолцоог үндсэн хуулиар зохицуулах хандлага (Monetary constitution)

Мөнгөний үндсэн дүрэм (Monetary constitution) гэсэн нэр томъёо, ойлголтыг 20-р зууны эхний хагасаас барууны зарим улсын эдийн засгийн онолчид дэвшүүлж, тодорхойлж иржээ. Тухайлбал, АНУ-ын Виржиниагийн их сургуульд 1960 онд мөнгөний системийн үндсэн хуулийн шинэчлэлийн асуудлаар эрдэмтэд хэлэлцэж, Мөнгөний үндсэн хуулийн эрэлд (In search of a monetary constitution) сэдэвт номыг хэвлүүлсэн байдаг. Тэр үеийн Бюкенен, Йегер зэрэг эдийн засагчид “төрөөс мөнгө хэвлэн үйлдвэрлэх үйл ажиллагаанд заавал дагаж мөрдөх дүрэм журам, хязгаарлалт тогтоож өгөх нь ашиг тустай гэж үзээд” үүнийг Мөнгөний системийг үндсэн хуульчлах (Monetary constitution) гэж нэрлэж байв.

Энэ үзэл санаа нь инфляцын түвшин бага бөгөөд Кейнсийн үзэл санааг түшиглэсэн үзэмжийн эрх мэдэлтэй төв банк бизнесийн циклийг хянах боломжтой гэж ихэнх эдийн засагчид үзэж байсан 1960-аад онд төдийлөн олон нийтийн анхаарлыг татаж чадаагүй боловч өнөөдрийг хүртэл хөгжиж иржээ.

Эдийн засагчид мөнгөний институцийг үндсэн хуулийн түвшинд авч үзэхэд Нэгд, төр засагт мөнгөний бодлогын хүрээнд тодорхой үйл ажиллагаа хийх эрх олгосон үндсэн хуулийн заалт хэрэгтэй юу, эсхүл төр засаг мөнгөний талаар идэвхтэй ажиллаж, хөндлөнгөөс нөлөөлөхийг хориглосон заалт хэрэгтэй юу, хоёрт, хэрэв төр засаг мөнгөний бодлогод эерэг үүрэг гүйцэтгэж байвал, төрөөс мөнгөний талаар баримтлах чиг үүргийн зорилго, хязгаарлалтын талаарх үндсэн хуулийн түвшний зохицуулалтыг ямар байх вэ, олон төрлийн институцийн загваруудын аль нь хамгийн сайн вэ гэсэн хоёр асуултад хариулт эрж байв.

Эдийн засагчид эдгээр асуултад өөр өөрийн үндэслэл, өнцгөөс хариулж байсан бөгөөд зарим нь төрөөс үүсгэн байгуулагдсан төв банк өөрийн гэсэн үнэ цэнэгүй цаасан мөнгө (a fiat money) хэвлэж буй өнөө үед түүнд байгалийн хязгаарлалт байхгүй тул мөнгө үйлдвэрлэлийг хязгаарлах үндсэн хуулийн зохицуулалт хэрэгтэй гэж үздэг байна.

Л.Б.Йегер зэрэг эрдэмтэд төр мөнгөний өртгийг хэмжих зохицуулалт хийх боломжтой гэж үздэг бол, зарим эрдэмтэд төр тодорхой зорилтод нийцүүлж эдийн засаг дахь мөнгөний нийлүүлэлтийг хянах замаар мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үздэг байна.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолыг үндэслэгч Ж.Бюкенен төр засагт мөнгөний нэгжийн худалдан авах чадварыг тогтворжуулах эрхийг үндсэн хуулиар олгохыг дэмжсэн байр суурьтай байдаг. Тэрээр мөнгө үндсэн хуулийн тусгай зохицуулалт шаарддаг эдийн засгийн өвөрмөц бараа бөгөөд мөнгөний системийн дүрэм журам нь үндсэн хууль дахь өмчийн эрхийн тогтолцооны хүрээнд байнга хөгжиж байх ёстойг сургадаг.

Ж.Бюкенений зэрэгцээ Эккехард А. Колер, Виктор Ф. Ванберг нар мөнгөний тогтолцооны өөр өөр загвар, дүрмүүдийг үндсэн хуулийн түвшинд хэрхэн сонгох асуудлыг хөндсөн байдаг.¹⁷ Тэд улс төр, эрх зүйн онолын “үл мэдэхүйн хөшиг”¹⁸ гэсэн ойлголтыг ашиглаж, үндсэн дүрмийг сонгохдоо улс төрчдийг үл мэдэхүйн хөшигний цаанаас өөрийн эрх ашигт нийцсэн бус бүх хүнд ашигтай зөв дүрмийг сонгоно гэж хийсвэрлэсэн загвар гаргажээ.

Эдгээр эрдэмтдийн үзэл бодлыг нэгтгэн авч үзвэл, “Мөнгөний үндсэн дүрэм (хууль)” гэдгийг улс төр, зах зээлийн үйл ажиллагааг зохицуулдаг дүрэм журмын ерөнхий тогтолцооноос гүнзгийрсэн мөнгөний үйлдвэрлэл, хэрэглээтэй холбоотой нарийвчилсан дүрмүүд гэж үзэж болно. Харин явцуу утгаараа “мөнгөний нийлүүлэлт эсхүл мөнгөний суурийн өсөлтийн хувьд тодорхой хязгаарлалт тогтоох зэргээр мөнгөний институцийн үзэмжийн эрх мэдлийг хязгаарлах зорилготой дүрэм журмын цогц” ажээ.¹⁹

Мөнгөний тогтолцоог үндсэн хуульчлах хандлага нь Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолоос тодорхой хэмжээнд тусдаа хөгжсөн ч энэ онолын нэг хэрэглээний чиглэлд хамаарахаар байна. Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол нь хууль тогтоомжоор зорилтыг нь тодорхой зохицуулсан, парламент, гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус төв банк нь мөнгөний бодлогыг урт хугацааны нийтийн ашиг сонирхлын төлөө бус богино хугацааны улс төрийн ашиг сонирхолд чиглэгдэхээс сэргийлж чадна гэж үздэг байна.²⁰

Энэ утгаараа ҮХЭЗО улс төрийн шийдвэр гаргалт нь хувийн ашиг сонирхолд хөтлөгдөн гарах эрсдэлтэй тул улс төрийн шийдвэр гаргалтыг дүрэмлэх шаардлагатай гэж үздэгээрээ манай улсын төв банкны хараат бус байдалд дүн шинжилгээ хийхэд ач холбогдолтой чиглэл болохыг харуулж байна.

ХОЁРГАДААДЫН ОРНЫ ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ ТӨВ БАНК, МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ТАЛААРХ ЗОХИЦУУЛАЛТ

Үндсэн хуулийн харьцуулсан судалгааны цахим санд буй 194 улсын үндсэн хуульд төв банкны тухай зохицуулалт агуулсан заалтыг хайхад 93 улсын Үндсэн хууль гарч ирж байна.²¹ Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нийт үндсэн хуулийн 48 хувь буюу тал хувь нь энэ чиглэлийн зохицуулалт агуулснаас үзэхэд төв банк төрийн байгууллагад хамаардаг улсуудад төв банкны статус, хараат бус байдлын эрх зүйн баталгааг үндсэн хуулийн түвшинд чухалчлан авч үздэг байна.

Дэлхийн анхны Үндсэн хууль болох АНУ-ын Үндсэн хуулийг авч үзвэл уг хуульд төв банкны тухай тусгайлсан заалт байхгүй ч Конгрессын бүрэн эрхийг заасан 1-р зүйлийн 8 дахь хэсгийн 5-д “Конгресс мөнгө цутгах (үйлдвэрлэх), түүний болон гадаад зоосны үнийг зохицуулах ... бүрэн эрхтэй гэж заажээ.”²² Үндсэн хуулийн уг заалт нь Конгресст мөнгөний үнийг зохицуулах буюу мөнгөний бодлогыг тодорхойлох бүрэн эрхийг олгосон. Гэхдээ Конгрессоос Үндсэн хуулийн өөр нэг заалтыг баримтлан²³ 1913 онд Холбооны нөөцийн тухай хуулийг баталж, уг хуулиараа Холбооны нөөцийн банкныг байгуулж, түүнд мөнгөний үнийг зохицуулах бүрэн эрхээ шилжүүлжээ.²⁴

Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийхийн тулд Олон улсын төлбөр тооцооны банкнаас гарсан Төв банкны засаглалын асуудлууд судалгаанд төв банкны эрх зүйн хараат бус байдлыг 4 элементээр авч үзсэн ангиллыг энэ удаад ашиглав.²⁵

- a. Мандат: Товч, тодорхой, зөрчилдөөнгүй зорилт, эрх хэмжээ нь тодорхойлогдсон байх, (үндсэн зорилт)
- b. Төр засагтай харилцах: Засгийн газартай харилцах үйл ажиллагаа нь тодорхой хуульчлагдсан, засгийн газрын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх үүрэг хүлээгээгүй байх,
- c. Бодлогын шийдвэр гаргах бүрэн эрх: Төв банк шийдвэр гаргахад төр засаг үүрэг чиглэл өгдөггүй, түүний шийдвэрийг хүчингүй болгох эрх хэмжээгүй байх (шүүхээс бусад),
- d. Удирдлагын бүрэн эрхийн хугацаа, томилох журам: Төв банкны удирдлагыг төр засгаас томилж болох боловч нэгэнт томилогдсоны дараа удирдлага нь улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалагдсан байх.

Гадаадын зарим улсын тэр дундаа манай улстай адил нийгэм эдийн засгийн шилжилт хийж буй пост социалист улсуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг төв банкны хараат бус байдлын хууль зүйн элементийн дагуу бүлэглэн авч үзье.

Польш Улсын Улсын Үндсэн хууль дахь төв банкны зохицуулалт. Тус улсын Үндсэн хууль нь 1997 онд батлагдсан. Тус үндсэн хуулийн “Нийтийн санхүү” бүлгийн 227-р зүйлд төв банкны эрх зүйн байдлыг зохицуулжээ.

Польш Улсын Улсын Үндсэн хуулийн 227-р зүйлээс

1. Тус улсын төв банк нь Польшийн үндэсний банк байна. Банк нь мөнгө хэвлэх, түүнчлэн мөнгөний бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх онцгой эрхийг хэрэгжүүлнэ. Польшийн үндэсний банк нь польшийн мөнгөн тэмдэгтийн үнэ цэнийг хариуцна.
2. Польшийн үндэсний банк дараах бүтэцтэй байна: Ерөнхийлөгч, Мөнгөний бодлогын зөвлөл, түүнчлэн Польшийн үндэсний банкны зөвлөл.
3. Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгчийн хүсэлтийн дагуу, Сейм Польшийн үндэсний банкны ерөнхийлөгчийг 6 жилийн хугацаагаар томилно.

4. Польшийн үндэсний банкны ерөнхийлөгч нь улс төрийн нам, үйлдвэрчний эвлэлд харьяалагдах, эсхүл уг албан тушаалын нэр хүндэд үл нийцсэн нийтийн үйл ажиллагаа явуулж үл болно.

6. Мөнгөний бодлогын зөвлөл нь мөнгөний бодлогын зорилтыг жил бүр тодорхойлж, түүнийг Сайд нарын зөвлөл төсвийн төсөл өргөн мэдүүлэхтэй зэрэг Сеймд хүргүүлнэ.

Польш улсын хувьд Үндсэн хуулиараа төв банкны статус, зорилт, мөнгөний бодлого тодорхойлох эрх, бүтэц, удирдлагын бүрэн эрх зэрэг төв банкны хараат бус байдлыг үндсэн хуулиараа баталгаажуулжээ. Польш улстай ойролцоо зохицуулалттай бусад улсуудыг дараах байдлаар тоймлов.

Мандат, үндсэн зорилт: Зарим улсын Үндсэн хуульд төв банкны мандат, үндсэн зорилтыг тухайлан заасан байна. Тухайлбал, ОХУ-ын Үндсэн хуулийн (1993) 75.2-т “Рублийн тогтвортой байдлыг хангаж, хамгаалах нь ОХУ-ын төв банкны үндсэн чиг үүрэг болно, банк нь энэ чиг үүргээ гүйцэтгэхдээ төрийн бусад байгууллагаас хараат бус байна.”, Эстони улсын Үндсэн хуулийн (1992) 111-р зүйлд “... Эстонийн банк нь ... үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн тогтвортой байдлыг хангана. ...”, Чех улсын Үндсэн хуулийн (1993) 98.1-д “... Төв банкны үндсэн зорилт нь үнийн тогтвортой байдлыг хангахад оршино. ...”, Армени Улсын Үндсэн хуулийн (1995) 200.2-т “Төв банкны гол зорилго нь үнийн болон санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад оршино. ...” гэж тус тус заажээ.

Польш улсаас гадна Армени (1995)²⁶, Албани (1998)²⁷ зэрэг орнуудад төв банкныхаа мөнгөний бодлого тодорхойлох, шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг үндсэн хуульдаа тусгайлан зааж өгчээ. Мөн төр засагтай харилцах, тэднээс хараат бус байх баталгааны чиглэлээр Армени Улсын Үндсэн хуулийн (1995) 200.1-д “... Төв банк Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан чиг үүргээ гүйцэтгэхдээ хараат бус байна.”, Мексик Улсын Үндсэн хуулийн (1917) 28-р зүйлд “Төр нь өөрийн чиг үүрэг, удирдлагаа хэрэгжүүлэхдээ бие даасан төв банктай байна” гэсэн зохицуулалт байна.

Төв банкны бүтэц, удирдлагын бүрэн эрхийн хугацаа, томилгооны харилцаа үндсэн хуулиудад түгээмэл зохицуулагджээ. Тухайлбал, Армени, Албани, Чех, Эстони, Унгар, Литва, Словак улсуудыг энд дурдаж болно.

Дээрхээс үзэхэд манай улстай адил нийгэм эдийн засгийн шилжилт хийж буй, мөн Европын холбоонд нэгдэн орох шаардлагыг хангаж буй пост социалист улсуудын үндсэн хуульд төв банкны хараат бус байдлыг Үндсэн хуулиар дэлгэрэнгүй зохицуулах хандлагатай байна.

Харин хөгжингүй орнуудын Үндсэн хуульд тухайн улсын төв банкны статус, удирдлагын томилгооны асуудал зэрэг харьцангуй товч зохицуулалт байна. Тухайлбал, ХБНГУ, Финланд, Норвег, Швейцар, Швед зэрэг улсууд энэ ангилалд багтахар байна.

Дэлхийн улсуудын төв банкны талаарх үндсэн хуулийн зохицуулалтад төв банкны статус, бүтэц, хараат бус байдал, органик хуулиар бусад харилцааг зохицуулах асуудал, мөн төв банкны зорилго, мөнгөний бодлогын зорилт, засгийн газарт зээл олгохыг хориглох, удирдлагыг томилох, чөлөөлөх, ажлаа тайлагнах субъект зэрэг харилцааг хамарч байна.

Илтгэлийн энэ хэсгээр тодорхой улсын үндсэн хуулийн зохицуулалт, түүний эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөөг тусгайлан судлахыг зориогүй ч Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын хүрээнд дэвшүүлсэн улс төрчдийн шийдвэр гаргах дүрмийг гаднаас буюу үндсэн хуулиар зохицуулж өгсөн байдлыг төв банк, мөнгөний бодлогын хараат бус байдлын эрх зүйн зохицуулалтын жишээн дээр авч үзэв.

ГУРАВ.МОНГОЛ УЛСЫН ТӨВ БАНКНЫ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ, ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМ

1992 оны Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7-д “төрийн мөнгөний бодлого...-ыг тодорхойлох ... асуудлыг Улсын Их Хурал өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалан шийдвэрлэнэ” гэж заасан.

Улсын Их Хурал (УИХ) энэ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ улсын эдийн засгийн тогтолцоо²⁸ (5.1), эдийн засгийг зохицуулах төрийн зорилго (5.4), өмчлөгчийн эрхийг хамгаалах (5.2), хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засгийн баталгааг бүрдүүлэх үүргийн (19.1) талаарх нийтлэг зохицуулалтыг ерөнхий удирдлага болгон ажиллахаар байна.

Төв банкны хараат бус байдлын хууль зүйн элементийн дагуу Монголбанкны хараат бус байдлын хууль зүйн баталгаа, түүнд тулгамдаж буй гол асуудлыг тоймлон авч үзье.

Нэг.Үндсэн зорилт: Үнийн тогтвортой байдлыг хангах

Олон улсын валютын сангийн 2016 оны судалгаагаар 154 улсаас 127 улсад төв банк нь үнийн тогтвортой байдлыг хангах зорилтыг хэрэгжүүлж байгаагаас харахад уг зорилтыг төв банкны үндсэн зорилт гэж үзэхээр байна. Энэ нь дотроо (1) үнийн тогтвортой байдлыг хангах зорилт дангаараа (2) эсхүл уг зорилт дээр нэмээд бусад дагалдах зорилттой, (3) мөн үнийн тогтвортой зорилт нь төв банкны бусад макро зорилттой нэг адил зорилт гэсэн гурван хэлбэртэй байна. Төв банкны үндсэн зорилт нь үнийн тогтвортой байдлыг хангах бөгөөд бусад дагалдах зорилттой байх хэлбэр хамгийн түгээмэл байна.²⁹

1996 оны Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1-д “Монголбанкны үндсэн зорилт нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт-төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангахад оршино” гэж заагаад үүнээс гадна хэд хэдэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр хуульчилжээ.

Монголбанкнаас боловсруулж, Улсын Их Хурлаас баталсан төрийн мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэлд “үнийн тогтвортой байдлыг хангах” үндсэн зорилттой зэрэгцүүлэн макро эдийн засаг, банк санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах, санхүүгийн зах зээлийн дэд бүтэц, түүнийн институцийг бэхжүүлэх зорилт агуулагдсанаас гадна тэдгээр нь үндсэн зорилттой харшилдах тохиолдлоос сэргийлэх зорилгоор тодорхой эрэмбэ дараалал зааж өгөөгүй зэргээс “үнийн тогтвортой байдлыг хангах” нь Монголбанкны үндсэн зорилт байх зохицуулалт хэрэгжихгүй байна гэж судалгааны тайланд дурджээ.³⁰

Манай улсын хувьд төв банк хуулиар үнийн тогтвортой байдлыг хангахаас гадна өөр чиг үүргийг гүйцэтгэж, мөн УИХ-аас тогтоол гаргах замаар тодорхой ажил үүргийг уг байгууллагад даалгаж байгаа нь төв банкны бие даасан байдлыг алдагдуулах нэг үндэслэл болж байна. Иймд олон улсын нийтлэг жишгийн дагуу үнийн тогтвортой байдлыг хангах нь төв банкны үндсэн зорилт гэдгийг тодорхойлж өгснөөр улс төрийн байгууллагаас тус институцид нөлөөлөх нөлөөллийг хязгаарлах боломжтой.

Хоёр:Төр засагтай харилцах

Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажлын тайланд “Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд Монголбанк Засгийн газраас хараат бус байх тухай заасан боловч “Засгийн газарт зээл олгох”, “Засгийн газрын үнэт цаасыг худалдан авах, зуучлан борлуулах”, “Санхүүгийн зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх”-ээс өөр хэлбэрээр харилцах болон Улсын Их Хурал, Засгийн газраас Монголбанк, түүний удирдлагад Засгийн газрын төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, санхүүжүүлэх, бусад асуудлаар зөвлөмж, чиглэл өгөхийг хязгаарласан, хориглосон зохицуулалт байгаагүй” дурджээ.³¹

Харин тус хуульд 2018 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдөр орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус хуулийн 18, 31 дүгээр зүйлээр Засгийн газарт зээл олгох хязгаар, Засгийн газраас Монголбанкинд чиглэл өгөхийг хориглосон зохицуулалт орсон нь төв банкны хууль зүйн баталгааг тодорхой хэмжээнд нэмэгдүүлжээ.

Гурав:Шийдвэр гаргах бүрэн эрх: Мөнгөний бодлогыг тодорхойлох уу, хэрэгжүүлэх үү

“Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэл”-ийн төслийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж батлахдаа Монголбанкны үндсэн зорилтын хүрээнд боловсруулсан бодлогын баримт бичигт нэмэлт заалт тусгах, үүрэг оноох зэргээр өөрчилсөн байдаг бөгөөд Монголбанкны боловсруулсан мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэлийн төсөлд Улсын Их Хурлаас 2011 оноос эхлэн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах бусад асуудлыг нэмж тусган, Улсын Их Хурлаас Төв банкны үндсэн үйл ажиллагаанд хамааралгүй, төсвийн шинжтэй хөтөлбөрийг Засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлэх, эдийн засгийг сэргээх олон төрлийн арга хэмжээ авах үүргийг Улсын Их Хурал тогтоол гаргах замаар Монголбанкинд ногдуулах болсон нь Төв банкны мөнгөний бодлогод шууд болон шууд бусаар нөлөөлсөөр ирснийг судалгааны тайланд дурдсан байна.³²

Хэдийгээр Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд Монголбанк мөнгөний бодлогын төслийг боловсруулахаар заасан боловч УИХ тус байгууллагын боловсруулсан баримт бичгийн агуулгыг өөрчлөн баталж байгаа нь Монголбанк мөнгөний бодлого боловсруулах, тэр нь үр дүнд хүрэх боломжийг алдагдуулж байна.

Дэлхийн ихэнх улсад Төв банкны зөвлөл эсхүл Мөнгөний бодлогын хороо мөнгөний бодлогыг тодорхойлдог байна. Мөн зарим улсад мөнгөний бодлогыг Төв банк эсхүл банкны ерөнхийлөгч тодорхойлохоор заасныг судалгаа харуулж байна. Харин манай

улс шиг улс төрийн байгууллага мөнгөний бодлого тодорхойлох эрх хэмжээтэй Япон, Эквадор зэрэг цөөн тооны улс байна.³³

Төв банкны эрх зүйн баталгааг хангах гол механизм нь түүний шийдвэр гаргах бүрэн эрхийн хараат бус байдлыг хангах асуудал юм. Энэ хүрээнд Улсын Их Хурал мөнгөний бодлогыг тодорхойлох эрхийг хэрэгжүүлж буй Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг эргэж нягтлах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, хууль зүйн хувьд мөнгөний бодлогыг тодорхойлох бүрэн эрх төв банканд байхгүй тул төв банк үнийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн зорилтоо үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх эрх зүйн баталгаа бүрэн хангагдаагүй гэж үзнэ.

АНУ-ын Конгресс мөнгөний үнийг зохицуулах Үндсэн хуулийн бүрэн эрхээ хуулиар төв банкандаа шилжүүлсэн туршлага байна. Манай улсын хувьд ч 2017 оны Төв банкны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд Мөнгөний бодлогыг Монголбанкны Мөнгөний бодлогын зөвлөл (хороо) тодорхойлохоор тусгасан боловч УИХ-аар батлагдаагүй байна. Энэ нь Үндсэн хуулийн 25.1.7 дахь заалттай зөрчилдөнө гэж үзсэнтэй холбоотой. Үндсэн хуулийн шүүх нь Үндсэн хуулийг үгчлэн тайлбарлах чиглэлийг баримталдаг манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн тодорхой заалтыг хууль тогтоомжоороо өөрчлөн хөгжүүлэх энэ арга хэрэгжихэд хүндрэлтэй юм.

Дөрөв.Удирдлагын бүрэн эрхийн хугацаа, томилох журам

Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд Монголбанкны ерөнхийлөгчийг Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилоно гэж заасан. Гэвч 1991-2016 оны хооронд Монголбанкны Ерөнхийлөгч нийт 7 удаа томилогдож, Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн дундаж хугацаа 3.7 жил байна.³⁴ Хуульд заасан хугацаанд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй байна гэдэг нь энэ байгууллагын удирдлага хараат бус байж чадахгүй байна гэсэн үг юм. Төв банкны ерөнхийлөгч өөрөө өргөдлөө өгч ажлаасаа чөлөөлөгдөж байгаа нь улс төрийн шалтгаантай байдгийг бид мэдэх билээ. Энэ нь тус байгууллагын удирдлагын хараат бус байдлыг улс төрчдийн гарт үлдээсэн, хуулийн зохицуулалт нь улс төрчдөд хязгаарлалт болж чадахгүй байгаа пост социалист улсын эрх зүйн сэтгэлгээний онцлогтой холбоотой байж болох юм.

Иймд төв банкны удирдлагын томилооны хараат бус байдлыг Үндсэн хуулиар зохицуулах нь асуудлыг даван туулах гарц байж болох юм. Илтгэлийн 2 дугаар хэсэгт зарим улсын үндсэн хуульдаа төв банкны удирдлагын томилооны зарчмыг тусгайлан зохицуулсныг дурдсан билээ.³⁵

Үндсэн хуулиар тодорхой хугацаагаар томилогдсон албан тушаалтныг хугацаанаас нь өмнө зүй бусаар чөлөөлөх боломжгүй бөгөөд зөвхөн хуульд заасан тодорхой үндэслэл бүрдсэн үед л чөлөөлөх боломжтой. Иймээс Төв банкны ерөнхийлөгчийн томилох, чөлөөлөх асуудлыг Үндсэн хуулиар зохицуулж, түүнийг үндсэн хуулийн эрх зүйн субъект болгосноор түүний хараат бус байдал, хариуцлагатай байдлын хууль зүйн баталгааг дээшлүүлэх юм.

Төв банкны ерөнхийлөгч үндсэн хуульд заасан баталгааны хүрээнд чиг үүргээ бусдаас хараат бусаар явуулах нөхцөлийг хангаж өгөхийн зэрэгцээ тэр хэмжээний хариуцлагыг тус байгууллагаас шаардаж болох юм.³⁶

Манай улсын хувьд Төв банкны ерөнхийлөгчид тавих шаардлага, бүрэн эрхийн хугацаа, томилох, чөлөөлөх үндэслэлийг Үндсэн хуулиар зохицуулснаар түүний хараат бус, хариуцлага ажиллах эрх зүйн баталгаа бүрдэнэ. Учир нь Үндсэн хуульд 6 жил ажиллахаар заасан байхад түүнийг хууль бус үндэслэлээр чөлөөлбөл УИХ өөрөө үндсэн хууль зөрчих эрсдэл орох юм.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Төрийн мөнгөний бодлогын үндсэн дүрэм журмыг Үндсэн хуулиар тодорхойлох шаардлагатай гэж үздэг улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн онолын урсгал бүрэлдэн тогтсон боловч практикт улс бүрд түүний хэрэгжилт харилцан адилгүй байна. Дэлхийн зарим улсууд Үндсэн хуульдаа төв банкны асуудлыг чухалчлан авч үзжээ.

Манай улсын хувьд Үндсэн хуульд мөнгөний бодлогыг тодорхойлох бүрэн эрхийг Улсын Их Хуралд хадгалуулсан бөгөөд мөнгөний бодлогын үндсэн хуулийн үндэс нь эдийн засгийн тогтолцоо, төрийн зохицуулалт, өмчийн эрхийн хамгаалалт зэрэг эдийн засгийн бодлогын ерөнхий зарчмын хүрээнд тодорхойлогджээ. Мөнгөний бодлогын дүрэм, хязгаарлалт, түүнийг хэрэгжүүлэх институцийн эрх, үүргийг Үндсэн хуулиар тухайлан зохицуулаагүй бөгөөд энэ чиглэлийн хууль тогтоомжийг УИХ баталж байна.

Төв банкны хууль тогтоомжийн үр нөлөөг авч үзвэл, төв банкны зорилтыг оновчтой тодорхойлох, удирдлагын томилгоог улс төрөөс хараат бус болгох, УИХ, Засгийн газартай харилцах журмыг нарийвчлах, мөнгөний бодлогын шийдвэр гаргах эрх хэмжээг тодотгох шаардлага тулгамдаж байна.

Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд дэлхийн ихэнх улсад мөнгөний бодлогыг Төв банкны зөвлөл эсхүл Мөнгөний бодлогын хороо тодорхойлж байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлд Улсын Их Хурал мөнгөний бодлогыг тодорхойлохоор зохицуулсан нь олон улсын нийтлэг жишгээс ялгаатай өвөрмөц зохицуулалт болжээ.

Үндсэн хуулийн энэ сонголт нь төв банкны зорилт, хараат бус байдал хангагдаж чадахгүйд хүрч, бодлого, үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөөлөл орж, мэргэжлийн, алсыг харсан мөнгөний бодлого явуулах боломжийг багасгаж буй нэг үндсэн шалтгаан гэж үзэж болох юм.

Иймд төв банкны хараат бус байдлын эрх зүйн баталгааг дээшлүүлэхэд цаашид дараах асуудлыг судлах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Нэгдүгээрт, одоогийн Үндсэн хуулийн зохицуулалтын хүрээнд төв банкны зорилтыг оновчтой тодорхойлох, удирдлагын томилгоог улс төрөөс хараат бус болгох, УИХ, Засгийн газартай харилцах журмыг нарийвчлах замаар эрх зүйн баталгааг сайжруулах алхмыг хийж болох юм.

Хоёрдугаарт, төв банкны эрх зүйн баталгааг хангах гол механизм нь түүний шийдвэр гаргах бүрэн эрхийн хараат бус байдлыг хангах асуудал юм. Энэ хүрээнд Улсын Их Хурал мөнгөний бодлогыг тодорхойлох эрхийг хэрэгжүүлж буй Үндсэн хуулийн

зохицуулалтыг эргэж нягтлах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, хууль зүйн хувьд мөнгөний бодлогыг тодорхойлох бүрэн эрх төв банкинд байхгүй тул төв банк үнийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн зорилтоо үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин манай улсад бүрдээгүй байна.

АНУ-ын Конгресс мөнгөний үнийг зохицуулах Үндсэн хуулийн бүрэн эрхээ хуулиар төв банкандаа шилжүүлсэн туршлага байна. Манай улсын хувьд ч 2017 оны Төв банкны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд Мөнгөний бодлогыг Монголбанкны Мөнгөний бодлогын зөвлөл (хороо) тодорхойлохоор тусгасан боловч УИХ-аар батлагдаагүй байна. Энэ нь Үндсэн хуулийн 25.1.7 дахь заалттай зөрчилдөнө гэж үзсэнтэй холбоотой. Үндсэн хуулийн шүүх нь Үндсэн хуулийг үгчлэн тайлбарлах чиглэлийг баримталдаг манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн тодорхой заалтыг хууль тогтоомжоороо өөрчлөн хөгжүүлэх энэ арга хэрэгжихэд хүндрэлтэй юм.

Харин Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт парламентаар хэлэлцэх гэж буй өнөө цагт УИХ мөнгөний бодлогыг шууд тодорхойлох Үндсэн хуулийн зохицуулалтад нэмэлт тодотгол хийх асуудлыг гүнзгийрүүлэн судалж, хэлэлцүүлэх боломжтой юм. Энэ тохиолдолд, өөрчлөлтийн гол агуулга нь мөнгөний бодлогыг тодорхойлох бүрэн эрхийг төв банк хэрэгжүүлэх, төв банкны зорилт, бүтэц, удирдлагын бүрэн эрхийн, томилгооны журмыг Үндсэн хуулиар зохицуулж, УИХ хууль тогтоомж гаргах, удирдлагаас асуулга тайлан авах хэлбэрээр мөнгөний бодлогын хяналтын чиг үүргийг гүйцэтгэж болох юм.

Төв банк нь үндсэн хуулийн эрх зүйн харилцааны субъект болсон тохиолдолд түүний шийдвэр, үйл ажиллагаа мөн Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтад орох юм. Энэ нь тус институцийн хараат бус, хариуцлагатай байдлын түвшнийг дээшлүүлж, улс төрөөс хараат бусаар шийдвэр гаргах нөхцөлийг бүрдүүлэх үндсэн шийдэл байхыг үгүйсгэхгүй

Эшлэл

¹Монгол банк (2017), Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажлын тайлан, 6-р тал. <http://forum.parliament.mn/projects/227> (Цаашид “Үр нөлөөний тайлан” гэх)

²Үр нөлөөний тайлан, 12-р тал.

³“Хувь хүмүүсийн харилцааг зохицуулах институци, дүрэм журмуудын ажиллах шинж чанар, мөн эдгээр институци ба дүрэм журам сонгогдох процессыг судалдаг <судалгааны хөтөлбөр>” гэж түүнийг тодорхойлжээ. Buchanan, J. M. (1990) “The Domain of Constitutional Economics.” *Constitutional Political Economy* 1: 1 –18.

⁴The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16 : Choice, Contract, and Constitutions, p. 4

⁵Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхишиг, (2015) Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинжлэх нь, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, цуврал 4 (54)

⁶Эдийн засгийн анализын үндсэн арга хэрэгсэл нь “зөвхөн хувь хүн л сонголт буюу үйлдэл хийдэг” гэсэн арга зүйн индивидуализмын үзэл юм. The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16: Choice, Contract, and Constitutions, p. 8.

⁷Төрийг олон янзын чиг үүрэг, чадвартай олон мянган хүний оролцдог туйлын цогц харилцан үйлчлэлийн процесс юм гэж шийдвэр гаргах тогтолцоо талаас нь тодорхойлсон байдаг.

The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16, Choice, Contract, and Constitutions, p. 46.

⁸Douglass C. North, Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, (New York: Cambridge University Press, 1990), p. 3.

⁹Buchanan, J. M. (1990) “The Domain of Constitutional Economics.” CPE 1: 1 –18.

¹⁰Фрэнсис Фукуяма, Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: Хүний үүслийн өмнөхөөс Францын хувьсгал хүртэл, УБ., 2014, 306-р тал.

¹¹Congleton, R. (2003). The Contractarian Constitutional Political Economy of James Buchanan, p. 3.

¹²The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16 : Choice, Contract, and Constitutions, p. 307.

¹³Yeager, L. B. (1962). In search of a monetary constitution (1st ed.). Cambridge: Harvard University Press.

¹⁴White, L. H. (2015). Renewing the search for a monetary constitution. Washington, DC: Cato Institute

¹⁵White, L. H. (2015). Renewing the search for a monetary constitution. Washington, DC: Cato Institute. ix.

¹⁶Buchanan, J. M. (2015), The value of money as a constitutionalized parameter: Renewing the search for a monetary constitution. Washington, DC: Cato Institute.

¹⁷Ekkehard A. Kohler, Viktor f. Vanberg (2015), The Constitutionalization of money: A constitutional economics perspective: Renewing the search for a monetary constitution. Washington, DC: Cato Institute.

¹⁸Veil of ignorance, John Rawls (1971) A Theory of Justice

¹⁹Van Den Hauwe, Ludwig (2017): Monetary Constitutionalism: Some Recent Developments, p. 13-14. <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/87869/>

²⁰BIS, (2010), Public governance of central banks: an approach from new institutional econom-

ics, p. 41.

²¹https://www.constituteproject.org/search?lang=en&key=bank&status=in_force 2019.04.21-ний өдөр хандсан.

²²“The Congress shall have power ... to coin money, regulate the value thereof, and of foreign coin, and fix the standard of weights and measures.” Article I, section 8, Clause 5, The Constitution of the United States of America (1787).

²³Article I, section 8, The Constitution of the United States of America (1787).

²⁴The Federal Reserve Act of 1913

²⁵BIS, (2009) Issues in the Governance of Central Banks, p. 58.

²⁶200.3-т “Төв банк мөнгөний бодлогын хөтөлбөрийг боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх эрхийг эдэлнэ.”,

²⁷161-р зүйлд “... Банк нь мөнгөний бодлогыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх ... онцгой эрхтэй.”

²⁸5.1. Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна.

²⁹Ashraf Khan (2017), IMF Working paper, Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis, p. 27.

³⁰Үр нөлөөний тайлан.

³¹Үр нөлөөний тайлан, 18-р тал.

³²Үр нөлөөний тайлан, 13-р тал.

³³Ashraf Khan (2017), IMF Working paper, Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis, p. 31.

³⁴Үр нөлөөний тайлан, 16-р тал,

³⁵Жишээ нь, Польшийн Үндсэн хуулийн 227.3-т “Сейм Улсын ерөнхийлөгчийн хүсэлтийн дагуу Үндэсний банкны ерөнхийлөгчийг 6 жилийн хугацаагаар томилно” гэжээ.

³⁶Жишээ нь, Польшийн Үндсэн хуулийн 198.1-д Үндэсний банкны ерөнхийлөгч Үндсэн хууль, хууль зөрчсөн бол Үндсэн хуулийн шүүхийн өмнө үндсэн хуулийн хариуцлага хүлээхээр заажээ.

Ном зүй

1. Монгол хэлээр:

Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992

Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль 1996

Өрийн удирдлагын тухай хууль 2015

Н. Лүндэндорж, Jurisprudence- Эрх зүй судлал: Философи, онол. УБ., 2011.

Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхишиг, (2015) Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинжлэх нь, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, цуврал 4 (54)

Штиглиц Жозеф Е, Төрийн эдийн засгийн онол (Улаанбаатар 2009).

Фрэнсис Фукуяма, Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: Хүний үүслийн өмнөхөөс Францын хувьсгал хүртэл, УБ., 2014.

Монгол банк (2017), Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн хэрэгцээ, шаардлагын урьдчилсан тандан судалгаа

<http://forum.parliament.mn/projects/227>

Монгол банк (2017), Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх ажлын тайлан

<http://forum.parliament.mn/projects/227>

2. Англи хэлээр

А. Хууль тогтоомж

- The Constitution of the United States of America (1787)
- <https://www.law.cornell.edu/constitution>
- The Constitution of the Russian Federation (1993)
- <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>
- The Constitution of the Republic Of Poland (1997)
- <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Б.Ном зохиол, илтгэл, өгүүлэл, судалгаа

Buchanan, J. M. Predictability: The criterion of monetary constitutions. Cambridge, MA: Harvard University Press (1962).

Buchanan, J. M. “The Domain of Constitutional Economics.” Constitutional Political Economy 1 (1990).

Buchanan, J. M. The collected works of James Buchanan, Volume 16 : Choice, Contract, and Constitutions (2001).

Buchanan, J. M. “The Constitutionalization of Money,” Cato Journal, Cato Journal, Cato Institute, vol. 30(2), pages 251-258, Spring (2010).

Buchanan, J. M. The value of money as a constitutionalized parameter: Renewing the search for a monetary constitution. Washington, DC: Cato Institute (2015).

White, L. H. Renewing the search for a monetary constitution. Washington, DC: Cato Institute (2015).

Yeager, L. B. In search of a monetary constitution (1st ed.). Cambridge: Harvard University Press (1962).

Van Den Hauwe, Ludwig (2017): Monetary Constitutionalism: Some Recent Developments. <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/87869/>

Horwitz, S. Do we need a distinct monetary constitution? Journal of Economic Behavior & Organization, 80(2), 331–338 (2011).

Salter, A. W. Is there a self-enforcing monetary constitution? Constitutional Political Economy, 25 (3), 1–21 (2014).

Barenboim Peter “Constitutional Economics and the Bank of Russia”, Fordham Journal of Corporate and Financial Law, V:7, No:1, pp.159-191 (2001).

Peter Bernholz, Independent central banks as a component of the separation of powers, Constitutional Political Economy, 24, (3), 199-214 (2013).

Domenico D’Amico, Buchanan on monetary constitutions, Constitutional Political Economy, 18, (4), 301–318 (2007).

Stefan Voigt, Positive Constitutional Economics II—A Survey of Recent Developments (2011),

BIS, Issues in the Governance of Central Banks (2009).

BIS, Public governance of central banks: an approach from new institutional economics (2010).

Robert D. Cooter. The Strategic Constitution (2000).

Tony Prosser, The Economic Constitution, Oxford University Press (2014).

Congleton, R. The Contractarian Constitutional Political Economy of James Buchanan (2003).

Douglass C. North, Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, (New York: Cambridge University Press, 1990).

Ashraf Khan, IMF Working paper, Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis (2017).

БОДЛОГЫН ТУУШТАЙ БУС БАЙДАЛ БА ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ*

Д.Түвшинжаргал¹

Хураангуй

Мөнгөний бодлогын эдийн засагт үзүүлэх нөлөө үр дүнтэй эсэх нь бодлогын хэрэгслүүдийг оновчтой сонгохоос хамаарах хэдий ч хэрэгжүүлж буй бодлогод нийгмийн итгэх итгэл чухал нөлөөлдөг. Эдийн засгийн байдлаас хамаарч зорилт, арга хэрэгслээс сонгох дискрет мөнгөний бодлогын тууштай бус байдал нь бодлогын итгэлтэй байдлыг бууруулж улмаар урт хугацаанд эдийн засагт инфляцийн гажуудал бий болгохыг онолын хувьд анх Кидланд, Прескотт нар гаргаж иржээ. Бодлогын итгэлтэй байдлыг төрүүлэх институцийн нэг дизайн нь төв банкны хараат бус бие даасан байдал гэдэгт олон эдийн засагчид санал нэгдэх болжээ. Энэхүү судалгааны ажилд Монгол улсын төв банк/Монголбанк/-ны бие даасан байдлыг төв банкны батлагдсан хуулийн хүрээнд индексээр хэмжиж бусад улсуудтай харьцуулав. Судалгааны ажлаас манай улсын төв банкны бие даасан байдал хуулийн хүрээнд дунд зэрэг ялангуяа засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалт дээр сул гэсэн үр дүнд хүрсэн. Гэсэн хэдий ч 2018 оны хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Монголбанк засгийн газар олгох зээлийн хугацааг хязгаарлах, төв банкны хуульд хуулийн этгээд, тухайлсан банкинд эдийн засгийн давуу байдал бий болгохыг хориглох, мөнгөний бодлогын хороотой болж хамтын шийдвэр гаргах болсон зэрэг ахиц гарсан байна. Бусад улсын туршлага болон хийгдсэн судалгааны ажлаас харахад төв банкны үнийн тогтвортой байдлын зорилтыг хангахад хуулийн хүрээндэх бие даасан хараат бус байдал хангалтгүй ба тухайн улсын хуулийн засаглал (rule of law)-ын чанар чухал, мөн нөгөө талаас тухайн улс эрдэс бүтээгдэхүүн экспорлогч байх нь төв банкны бие даасан байдлыг бууруулах, сорилт болдог ажээ.

Удиртгал

Улс орнууд урт хугацааны туршид инфляцитай байгаа нь бодлогын тууштай бус байдал, бодлогод хувийн хэвшлийн итгэх итгэл муугаас үүдэлтэй гэж 1970-аад онд шинэ сонгодог онолын эдийн засагчид гаргаж ирсэн байна. Уг онолыг үндэслэгч Роберт Лукас хүлээгдэж буй болон хүлээгдээгүй мөнгөний өсөлтийн нөлөө ялгаатай болохыг онцолж, энэ санааг Кидланд, Прескотт нар хөгжүүлэн засгийн газрын дээрх үйл хөдлөлийг мэдэх рациональ хүлээлттэй эдийн засгийн агентууд инфляцийн хүлээлтээ бууруулахгүй улмаар бодлогын тууштай бус байдлаас үүдэлтэй инфляцийн гажуудал үүсгэхийг тодорхойлсон (Kydland, Prescott, 1977). Хэрэв Кидланд, Прескотт нарын дискрет бодлого инфляцийн гажуудал бий болгодог гэсэн дүгнэлтийг хүлээн авбал дискрет үйл ажиллагааг хязгаарлах зарим институц хэрэгтэй болно. Олон эдийн засагчид төв банкны бие даасан байдал зарим хэлбэрээр түүнийг хязгаарлахыг санал болгодог. Энэ ч олон эмпирик судалгаагаар төв банкны бие даасан байдал ба инфляцийн хооронд сөрөг хамааралтайг нотолжээ (Bade

and Parkin, 1988; Grilli, Masciandaro and Tabellini, 1991; Cukierman, 1992; Cuikerman, Webb and Neyapti, 1992; De Haan and Sturm, 1992; Alesina and Summers, 1993).

Энэхүү судалгааны ажлаар төв банкны бие даасан байдлыг Монгол улсын хувьд Төв банк/Монголбанк/-ны 2010 болон 2018 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан хуульд тулгуурлан судлаачдын өргөн ашигладаг LVAW индексээр хэмжиж, бусад улс орнуудын хувьд судлаачдын тооцсон үр дүнгүүдтэй харьцуулахыг зорьсон болно. Нөгөө талаар Нордхаус (1975)-ын шинэ улс төрийн макроэкономиксийн ашигч байдлын загварт улс төрчид сонгогчдоос оноо авахын тулд сонгуулийн өмнө эдийн засгийг тэлэх сонирхолтой байдаг. Тиймээс хараат бус бие даасан төв банкныг бэхжүүлэх институцийн өөрчлөлт хэрэгтэйг санал болгодог. Үүний цаана ийм институц нь ашигч болон тууштай дэмжигчийн нөлөөнөөс ангид мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэх чадавхитай байна гэж үздэг. Судлаач Ц.Батсүх, С.Өнөр (2018) нар Монгол улсын 1991-2017 оны макро эдийн засгийн тоо мэдээлэл болон УИХ-ын сүүлийн 6 сонгуулийн үр дүн, эрх барьж байсан улс төрийн намын бодлого, шийдвэрүүдийн мэдээлэлд тулгуурлан 2008 оны сонгуулиас хойш улс төрийн намууд ашигч үйл хөдлөл хийх сэдэл эрчимжсэн гэсэн судалгааны үр дүнд хүрсэн байдаг. Мөн ашигч үйл хөдлөл нь сонгуулийн амжилтад богино хугацаанд мэдэгдэхүйц нөлөө үзүүлэхгүй байгаа хэдий ч Засгийн газрын үе хоорондын төсвийн хязгаарлалтын асуудлыг үүсгэж, санхүүжүүлсэн зардлын хөтөлбөрүүд нь ирээдүйн татварын дарамтын шалтгаан болох талтайг тогтоосон байдаг.

Судалгааны ажлын бүтцээс дурьдвал, (1) бодлогын тууштай бус байдал ба төв банкны бие даасан байдлыг авч үзсэн, (2) төв банкны бие даасан байдлыг хуулийн хүрээнд LVAW индексийн аргачлалыг ашиглан Монгол улсын төв банк/Монголбанк/-ны бие даасан байдлыг хэмжиж бусад улсуудтай харьцуулж сүүлийн хэсэгт судалгааны үр дүнд тулгуурлан өөрийн дүгнэлтийг өгсөн.

I. БОДЛОГЫН ТУУШТАЙ БУС БАЙДАЛ

Кидланд, Прескотт нар 1977 оны судалгааны ажлаараа бодлогын тууштай бус байдлыг гаргаж ирсэн бөгөөд тэд засгийн газар ирээдүйгээ хардаг хашир хувийн агенттэй динамик тоглоом тоглодог гэж үзэн дискрет бодлогыг авч үзсэн байдаг. Тэрхүү динамик тоглоомын тэнцвэрт нь инфляцийн гажуудал бий болгодог болохыг харуулсан юм. Тэдний дэвшүүлсэн гол санаа нь эдийн засгийн агентууд ирээдүйгээ харж шийдвэр гаргах үед засгийн газар (эрх баригчид) ба хувийн агент хоёрын хоорондын динамик тоглоомын үр дүнд үүсэх бодлогын асуудал юм. Ингэхдээ засгийн газар оновчтой бодлого боловсруулсны дараагаар түүнийгээ хувийн агентуудад зарлана гэж үздэг. Хэрэв энэ бодлого нь итгэл төрүүлэхүйц бол дараагийн үед өмнө тодорхойлсон оновчтой бодлого өөрчлөгдөхгүй хэвээр үлдэхгүй бөгөөд шинэ нөхцөл байдалд засгийн газар өмнөх зарласан оновчтой бодлогоо өөрчлөх хөшүүрэгтэй байдаг. Өмнөх(ex ante) ба дараах (ex post) оновчтой бодлогын ялгааг “бодлогын тууштай бус байдал-time inconsistency” гэж нэрлэдэг. Кидланд, Прескотт нар тууштай бус бодлого хэрхэн зарласан бодлогын итгэлтэй байдлыг сулруулахыг харуулсан юм. Тэдний загвар хугацааны үе бүрийн оновчтой бодлогууд тууштай бус болохыг эрх баригчид ба хувийн агентуудын хоорондын тоглоом болон тоглогчдын стратегиар харуулдаг. Ингэхдээ Кидланд, Прескотт нар ажилгүйдэл ба инфляцийн хоорондын богино хугацааны ацан сонголт (tradeoff) харуулдаг Филипсийн муруйн өргөтгөл Лукасын

¹Санхүү, эдийн засгийн их сургуулийн багш, судлаач

мөнгөний гэнэтийн өөрчлөлтийн загварыг ашиглан тууштай тэнцвэр инфляцийн гажуудал авчирч байгааг харуулдаг. Тэд загварын үр дүнгээрээ дискрет бодлого оновчтой тэнцвэрт хүрэх боломжгүйг нотолдог.

Ингээд эрх баригчид инфляцийг бүрэн хянадаг, зах зээл тасралтгүй тэнцэрждэг, эдийн засгийн агентууд рациональ хүлээлттэй гэж таамаглал дэвшүүлье. Дараах тэгшитгэл (1) нь гэнэтийн инфляци ажилгүйдлийн түвшинг бууруулахыг харуулна.

$$U_t = U_{N_t} + \beta(\dot{P}_t^e - \dot{P}_t) \quad (1)$$

Энд: U_t -хугацааны t үеийн ажилгүйдлийн түвшин, U_{N_t} -хэвийн ажилгүйдлийн түвшин, β -ээрэг тогтмол, \dot{P}_t^e -хүлээгдэж буй инфляцийн түвшин, \dot{P}_t -хугацааны t үеийн бодит инфляцийн түвшин.

Энэ тэгшитгэл нь эрх баригчдын өмнө тулгарах хязгаарлалтыг илэрхийлнэ. Кидланд, Прескотт нар хүлээлт рациональ гэж таамаглан дараах хураангуй хэлбэртэй тодорхойлсон.

$$\dot{P}_t^e = E(\dot{P}_t / \Omega_{t-1}) \quad (2)$$

Энд: \dot{P}_t -өмнөхийн ижил хугацааны t үеийн бодит инфляцийн түвшин, $E(\dot{P}_t / \Omega_{t-1})$ -өмнөх үеийн боломжит мэдээлэлд тулгуурласан инфляцийн рациональ хүлээлт.

Кидланд, Прескотт нар бодлогын сонголтыг оновчтой болгох үүднээс нийгмийн зорилгын функцийг тодорхойлж, дараах хэлбэртэй авч үзжээ.

$$S = S(\dot{P}_t, U_t) \quad (3)$$

Энд: $S'(\dot{P}_t)$ ба $S'(U_t) < 0$ буюу инфляци болон ажилгүйдэл нь нийгэмд муу зүйл болохыг харуулна. Аль нэг нь эсвэл хоёулаа буурвал нийгмийн сайн сайхан байдал дээшлэнэ.

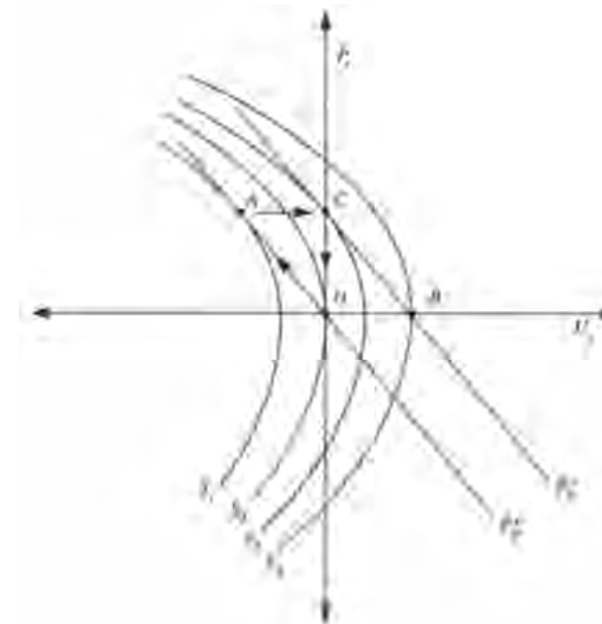
Тууштай бодлого тэгшитгэл (1)-аар илэрхийлэгдсэн Филипсийн муруйн хязгаарлалтаар тэгшитгэл (3)-г хамгийн их байлгахад чиглэгдэх болно. Зураг 1-д хүлээгдэж буй инфляцийн түвшин тус бүр P_{to}^e болон P_{tc}^e байхад Филипсийн муруйг байгуулав. Дугуйрсан $S_1 S_2 S_3 S_4$ муруйнууд нь ялгаагүй муруйнуудыг илэрхийлэх бөгөөд тухайн муруй дээрх цэг бүрт нийгмийн зорилгын функцийн утга ижил байна. Нийгэм инфляци, ажилгүйдэлд дургүй тул $S_1 > S_2 > S_3 > S_4$ ба нийгмийн илүүд үзэх инфляцийн түвшин тэг байна. Зураг 1-н босоо тэнхлэг дээрх бүх цэгүүд боломжит тэнцвэрийн цэгүүд бөгөөд О ба С цэгүүдэд ажилгүйдэл хэвийн түвшиндээ ($U_t = U_{N_t}$), агентууд инфляцийг бүрэн зөв таамагласан ($\dot{P}_t = \dot{P}_t^e$) байна. Ялгаагүй муруйгаас оновчтой үр дүн О цэг (тууштай тэнцвэр) бөгөөд ($\dot{P}_t = 0$) ба ($U_t = U_{N_t}$) байна. Энэ загварт мөнгөний бодлого боловсруулагчид инфляцийн түвшинг тодорхойлж чадах ба Зураг 1-т Филипсийн муруйн муруйн байрлал ямар байх нь эдийн засгийн агентуудын хүлээлтээс хамаарна.

Тууштай бодлогын тэнцвэр С цэг дээр үед S_3 ялгаагүй муруй Филипсийн муруйтай С цэгээр шүргэнэ. Тиймээс С цэг нь S_3 муруйд харьяагдах ба энэ нь тууштай бодлогын дэд оновчлол байна. Энэ тэнцвэр хэрхэн эрх баригч ба хувийн агентуудын хоорондын динамик

тоглоомоос гарч ирэхийг авч үзье.

Динамик тоглоомд оролцогч бүр олж авсан мэдээлэлдээ тулгуурлан өөрсдийн стратегийг сонгох ба ямар стратеги дагах нь нөгөө оролцогчдын стратегиас хамаарна. Мөн оролцогч бүр бусад оролцогчийн стратегийн хязгаарлалтаар өөрийн зорилгын функцийн утгыг хамгийн их байлгахын хичээх болно. Засгийн газар(мөнгөний бодлого боловсруулах эрх баригч) ба хувийн агентуудын хоорондын тоглоом Стакелбергийн хамтын бус тоглоомын жишээ болдог. Стакелбергийн тоглоомд давамгайлах нэг тоглогч байх бөгөөд түүнийг стратегиа сонгосны дараагаар үлдсэн тоглогчид өөрсдийн стратегийг сонгодог. Кидланд, Прескотт нар мөнгөний бодлогын тоглоомд засгийн газрыг давамгайлах тоглогч гэж үзсэн. Засгийн газар оновчтой бодлогоо тодорхойлсны дараагаар хувийн агентууд хариу өөрсдийн стратегийг сонгох бөгөөд засгийн газрын зарласан оновчтой бодлого тууштай бус байдаг. Учир нь засгийн газар амлалтаа зөрчиж сайн сайхан байдлаар дээшлүүлдэг. Хувийн агентууд үүнийг мэдэх тул тууштай тэнцвэр нь Нэшийн тэнцвэр болдог.

Зураг 1-д эдийн засаг анх дэд оновчтой гэхдээ тууштай тэнцвэрийг харуулах С цэгт байгаа гэе. Эдийн засаг О цэг оновчтой тэнцвэрт хүрэхийн тулд мөнгөний бодлого боловсруулагчид тэг инфляцийн түвшинд хүрэх төлөвлөгөөг зарлах бөгөөд түүндээ хүрэхээр мөнгөний нийлүүлэлтийг M_c -ээс M_o болгон бууруулна. Хэрэв зарласан бодлого итгэл төрүүлэхүйц буюу хувийн агентууд түүнд нь итгэдэг бол тэд инфляцийн хүлээлтээ P_{tc}^e -ээс P_{to}^e болгож бууруулна. Ингэснээр Филипсийн муруй доош шилжиж, О цэгийг дайрна. Гэхдээ хувийн



агентууд хүлээлтээ засварласны дараагаар мөнгөний бодлого боловсруулагчид амлалтаа зөрчихгүй гэсэн ямар баталгаа байна вэ?

Зураг 1. Тууштай ба оновчтой тэнцвэр

Эх сурвалж: Ховард, Сноудон, 2010

Зураг 1-оос харахад мөнгөний бодлого боловсруулагчдын оновчтой сонголт бодлогын тууштай бус байдал болох нь харагдана. Хэрэв тэд гэнэтийн инфляцийг бэлэг барих мөнгөний нийлүүлэлтийг өсгөх дискрет бодлого явуулсан бол эдийн засаг S_1 муруйн A цэгт шилжих бөгөөд энэ нь O цэгээс илүү байна. Хэдий тийм ч энэ байдал цаашид удаан хадгалагдах боломжгүй. Учир нь A цэгт ажилгүйдлийн түвшин хэвийн түвшнээс бага, $P_t > P_t^e$ байна. Рациональ агентууд хууртагдсан болохоо мэдэж тууштай тэнцвэр C цэгт эргэн шилжих болно.

C цэгт эрх баригчид цаашид эдийн засгийг тэлэх хөшүүрэг байхгүй байна. Учир нь эдийн засгийг өрөгжүүлбэл сайн сайхан байдлыг бууруулна. Өөрөөр хэлбэл, энэ байдал нь нийгмийн ялгаагүй муруйг муутгана. Дээрх хүрсэн үр дүнг нэгтгэвэл зураг 1-т $A > O > C$ ба зөвхөн C цэг л тууштай байна. A цэгийн хувьд ажилгүйдлийн түвшин хэвийн түвшнээс бага, O цэгийн хувьд эрх баригчид нийгмийн баялагийг нэмэгдүүлэх зорилгоор амлалтаа зөрчих хөшүүрэгтэй байдаг учир тууштай байдаггүй. Энэ нь эрх баригчид дискрет бодлого баримталдаг бол тэд амлалтаа зөрчинө гэдгийг нөгөө талаар илэрхийлдэг.

Тиймээс зарласан бодлогууд нь итгэл муутай байна. Учир нь мөнгөний бодлогын тоглоомд оролцогч хувийн агентууд эрх баригчдын зорилгын функцийг мэдэх бөгөөд тэд инфляцийн хүлээлтээ өөрчлөхгүй. Тиймээс хамтын бус тоглоом дахь Нэшийн тэнцвэр C цэгт тогтох ба дискрет бодлого инфляцийн гажуудал үүсгэж, дэд оновчтой үр дүнг бий болгодог. Шинэ сонгодог онолд оновчтой үр дүн буюу O цэгт хүрэх цор ганц арга зам бол мөнгөний бодлого боловсруулагчид үнийн тогтвортой байдалтай нийцсэн мөнгөний дүрмийг дагахаа амлах явдал гэж үздэг. Иймд шинэ сонгодог чиглэлийн эдийн засагчид бизнесийн мөчлөгийг бий болгох гол шок нь мөнгөний нийлүүлэлт ба бүрэн бүс мэдээлэлтэй орчинд үнийг өсгөнө гэж үздэг бөгөөд мөнгөний бодлогын “дүрэм ба дискрет-rules versus discretion” мартгааны дүрэм талд багтдаг ажээ.

II. ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ

Төв банкны бие даасан байдал(ТББДБ)-ыг ихээр судлах болсонд шинэ сонгодог онолын сэтгэлгээ, ялангуяа инфляцийн хүлээлт, бодлогын тууштай бус байдал, нэр хүнд ба итгэлтэй байдал гол нөлөөлсөн юм. Хэрэв Кидланд, Прескотт нарын дискрет бодлого инфляцийн гажуудал бий болгодог гэсэн дүгнэлтийг хүлээн авбал дискрет үйл ажиллагааг хязгаарлах зарим институц хэрэгтэй болно. Олон эдийн засагчид ТББДБ зарим хэлбэрээр түүнийг хязгаарлахыг санал болгодог. ТББДБ нь онолын хувьд урт хугацаанд инфляци ба ажилгүйдлийн хооронд хамааралгүй бөгөөд дискрет бодлого аядуу инфляцийг бий болгодог гэсэн зүй ёсны түвшний тамааглалыг хүлээн зөвшөөрдөгтэй холбоотой. Урт хугацаанд ажилгүйдэл, инфляцийн хооронд хамаарал байхгүй учраас холыг харсан мөнгөний бодлого боловсруулагчид инфляцийн түвшин тогтвортой бага байх урт хугацааны филипсийн муруй дээр сонголт хийнэ (Зураг 1-н O цэгт).

Нөгөө талаар ардчилсан сонгууль тогтмол явуулдаг хөгжингүй орнуудад улс төрчид нь оновчтой бодлогоос хазайх, инфляцийн гэнэтийн бэлэн барихыг санаархдаг байна. Норхаус(1975)-ын шинэ улс төрийн макроэкономиксийн ашигч байдлын загварт улс төрчид

сонгогчдоос оноо авахын тулд сонгуулийн өмнө эдийн засгийг тэлэх сонирхолтой байдаг. Учир нь эдийн засгийн оролцогчид нь рациональ бус, сонгогчид нь алсын хараагүй гэсэн суурь нөхцлөөс болоод уг загварт эрх баригчид нь үнэмшил төрүүлсэн хэвээр байна гэж үздэг. Мөн хоёр намын тогтолцоотой үед намуудын бодлого ялгарахаа байдаг гэсэн голч сонгогчийн теорем биелэхгүйг Алесина(1987) баталсан байдаг. Түүнийхээр, сонгуулийн өмнө хоёр нам голч сонгогчдийг татахын тулд ав адилхан бодлого зарлахаас аргагүй болно. Дахин сонгогдох боломжоо нэмэгдүүлж л байвал намын үзэл санаа хамаагүй. Гэхдээ нэгэнт сонгогдсон засгийн газрыг амлалтаа биелүүлэхийг шахдаг механизм байхгүй тул зарласан бодлогууд тууштай бус байна. Сонгогдсон улс төрчид сонгуулийн дараа дахин оновчлол хийж, намынхаа үзэлд хамгийн сайн тохирох хөтөлбөрийг дагаснаар тууштай дэмжигч үйл хөдлөлийн нөлөө давамгайлна. Тиймээс тууштай тэнцвэр бодлогын ижилсэлтэй холбоогүй, харин өөрсдийн хамгийн эрхэмлэдэг бодлогыг дагах хоёр намтай холбоотой. Энэ нь бодлогын хэт их савлалтыг зайлшгүй үүсгэх бөгөөд төрөөс шалтгаалсан мөчлөгийг бий болгоно гэж Алесина үзсэн.

Сангийн болон мөнгөний бодлогод дүрмээр явах уу, дискрет байх уу гэсэн маргаанд дээр дурьдсан шинэ улс төрийн макроэкономикс түлхэц болсон бөгөөд тогтворжуулах бодлого явуулах гэсэн улс төрчдийн сонирхолыг хашиж хязгаарлах бодлогын дэглэм тогтоох хэрэгтэйг илэрхийлдэг. Тэрхүү бодлогын дүрэм үнэмшил төрүүлэхийн тулд уг дүрмийг сахиулах механизм шаардлагатай. Энэ шалтгаанаар олон эдийн засагчид төв банкны бие даасан байдлыг бэхжүүлэх институцийн өөрчлөлт хэрэгтэй гэж үзэх болсон. Үүний цаана ийм институц нь ашигч болон тууштай дэмжигчийн нөлөөнөөс ангид мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэх чадавхтай байна гэсэн суурь нөхцөл оршино. Төв банкны бие даасан байдал ихэвчлэн мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэхэд гарах инфляцийн гажуудалд анхаарал хандуулдаг. Энэхүү инфляцийн гажуудал 1970, 1980-аад онд аж үйлдвэржсэн орнуудад тохиолдсон харьцангуй өндөр инфляцийн тусгал юм. Эдийн засагчдын олонх нь тогтвортой инфляцийн шалтгааныг мөнгөний өсөлт гэж үзэж байсан учраас улс орнуудын инфляцийн түвшин удаан хугацаанд ялгаатай байгаа нь тэдний мөнгөний өсөлтийн түвшин янз бүр байсантай холбоотой гэсэн дүгнэлт Лукас (1996) хийсэн байдаг.

Тэгвэл хүссэнээс илүү инфляцийн түвшин бий болгохуйц мөнгөний бодлого хэрэгжүүлээд буйн шалтгааныг олох хэрэгтэй. Үүнд дахин сонгогдохын тулд ажилгүйдлийг бууруулах гэсэн улс төрийн дарамт, Хиббс, Алесина нарын онцолдог тууштай дэмжигчийн төлөө, бодлогын тууштай бус байдал, төсвийн алдагдлыг нөхөх сэдэл зэргийг нэрлэж болно. Ялангуяа сүүлийнх нь санхүүгийн тогтолцоо хангалтгүй буюу сул хөгжсөн эдийн засаг ноцтой шалтгаан болдог гэж Кьюкермен (1994) мөн онцолсон байдаг. Иймд төв банк илүү бие даасан болсноор инфляцийн эсрэг үйл ажиллагаа ил тод (амлалт байдалтай) зорилгуудаар хязгаарлагдана. Энэ нь мөнгөний бодлого дискрет байснаас бодлого үнэмшилгүй болдог учраас инфляцийн эсрэг бодлогын хариуцлага улс төрждөггүй, бие даасан төв банк руу шилжүүлж байж уг бэрхшээлийг гэтэлнэ. Нэмж онцлон хэлэхэд бие даасан төв банк “итгэлтэй байдал төрүүлсний шагнал” хүртдэг бөгөөд үүнийхээ ачаар инфляцийг бууруулах бодлого нь хохирол багатай болдог (Cukierman, 1992; Goodhart, 1994a, 1994b).

Олон судлаачид аж үйлдвэржсэн орнуудын хувьд ТББДБ болон инфляцийн хооронд сөрөг хамаарал байгааг эмпирик судалгаагаар нотолсон юм (Bade and Parkin, 1988; Grilli, Mas-

ciandaro and Tabellini, 1991; Cukierman, 1992; Cuikerman, Webb and Neyarti, 1992; De Haan and Sturm, 1992; Alesina and Summers, 1993). Гэхдээ энэхүү сөрөг хамаарал хөгжиж буй орнуудыг багтаасан том түүвэрт биелдэггүй гэсэн эмпирик нотолгоо бий(Jenkins, 1996). Хэдийгээр тийм ч шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад либералчлал тодорхой түвшинд хүрсэний дараагаар биелдэгийг хожим хэд хэдэн эмпирик судалгаа нотолсон юм(Sheet, 1997; Neyarti, 2000, De Melo and Denizer Gelg, 1996; Maliszewski, 2000; Cuikerman, Webb and Neyarti, 2000)¹.

Нөгөө талаар төв банкны бие даасан байдалтай холбоотой маргааны нэг нь бие даасан байдлыг хэмжих асуудал байдаг. Үүнтэй холбоотойгоор Алесина, Саммер(1993) нар төв банк засгийн газрын нөлөөгүйгээр бодлогын зорилгоо сонгох чадвар, төв банкны ерөнхийлөгчийг сонгох процедур, ямар нэгэн хязгаарлалтгүйгээр мөнгөний арга хэрэгслээ ашиглах чадвар, төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх шаардлага төв банкинд тавигдаж байгаа эсэх зэрэг нь төв банкны бие даасан байдлыг хэмжих чухал үзүүлэлт болно гэж үзжээ. Ингээд дараагийн хэсэгт төв банкны бодит бие даасан байдлыг хэмжих аргачлал, Монгол улсын төв банк/Монголбанк/-ны хуульд тулгуурлан бие даасан байдлыг тооцож, бусад шилжилтийн эдийн засагтай улсууд болон Латин Америк, аж үйлдвэржсэн орнуудтай харьцуулах болно.

III. ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫГ ХЭМЖИХ

Тухайн улсын төв банкны бодит хараат бус байдлыг ихэнхдээ баталсан төв банкны хуулийн хүрээнд хэмждэг. Ингэхдээ хэд хэдэн судлаачдын боловсруулсан хуулийн хүрээнд хэмжих индексийг ашигладаг (Cukierman, 1992; Cukierman, Webb and Neyarti, 1992; Grill, Masciandaro and Tabellini, 1992; Eijffinger and Schaling, 1992, 1993a). Мөн хуулийн хүрээнд тооцохоос гадна бие даасан байдлыг төв банкны ерөнхийлөгчийн солигдолтын түвшин, иргэдээс санал асуулга авах зэргээр тодорхойлдог. Энэхүү судалгааны ажилд зөвхөн хуулийн хүрээнд бие даасан байдлыг тодорхойлохыг хичээсэн болно.

Төв банкны бие даасан байдал хуулийн хүрээнд ямар байгааг тодорхойлохдоо судлаачдын өргөн ашигладаг, нөгөө талаар бусад улсуудын үр дүнтэй харьцуулах үүднээс Кьюкермен, Вебб, Ньюапти нарын 1992 онд боловсруулсан LVAW индексийг ашигласан болно(Cukierman, Webb and Neyarti, 1992). Энэ индекс нь төв банкны бие даасан байдлыг хуулийн хүрээнд дараах дөрвөн талбарт тооцдог. Үүнд:

Төв банкны ерөнхийлөгчийг сонгох процедур, Төв банкны ерөнхийлөгчийг томилох, хугацаа, огцруулах

Мөнгөний бодлого тодорхойлох, Мөнгөний бодлого боловсруулахад төв банк болон засгийн газар хоорондох эрх үүргийн хуваарилалт, төсвийн процесс дахь төв банкны оролцоо

Төв банкны бодлогын зорилго, Төв банк үнийн тогтвортой байдлыг бодлогын зорилгоо болгож байгаа эсэх

Засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалт, Төв банкнаас төрийн секторт олгох

зээлийн хэмжээ, хүү, нөхцлийн хязгаарлалт

Эдгээр дөрвөн талбар нь 16 ялгаатай хувьсагчдаас бүрдэх бөгөөд тус бүрийг 0-ээс (бие даасан байдал хамгийн бага) ба 1 (бие даасан байдал хамгийн их) хооронд кодлоно(хавсралт 1-д кодлох утгуудыг дэлгэрэнгүй харуулав). Үүний дараагаар LVAW индексийн утгыг гаргахдаа талбарууд дахь хувьсагчуудын код болон хувьсагчуудад харгалзах жинг ашиглан жинлэгдсэн дундаж тооцно. Тэрхүү жинлэгдсэн дундаж нь LVAW индексийн утга бөгөөд 0-ээс 1-н хооронд байна. Индексийн утга 1-д илүү ойр байвал тухайн улсын төв банк илүү бие даасан байгааг илтгэнэ.

Индекс тооцох эхний талбарт төв банкны ерөнхийлөгчийн сонгогдох хугацаа хуулиар урт, гүйцэтгэх салбар томилох болон огцруулах процедурт бага оролцдог байвал төв банк илүү бие даасан гэж үзнэ. Хоёр дахь талбарт төв банк бусад эрх баригчидтай хамтран мөнгөний бодлого боловсруулж, гүйцэтгэх салбартай маргалдаж чаддаг бол төв банк бодлого боловсруулах дээр илүү бие даасан байна. Гурав дахь талбарт төв банкны бодлогын зорилтыг боломжит зургаан хувилбараар эрэмбэлсэн бөгөөд нийтэд зарласан үнийн тогтвортой байдлыг хангах зорилго нь бусад зорилгуудтай зөрчилдөж болох юм. Жишээ нь, хуулиар төв банкны зорилго үнийн тогтвортой байдал гэж заасан бол энэ талбарт төв банк илүү бие даасан болно. Герман болон Филиппин зэрэг улсууд хуулиар төв банкны зорилго үнийн тогтвортой байдал гэж заасан байдаг.

Монгол улсын Төв банк/Монголбанк/-ны 2010 он болон 2018 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан 1996 оны хуульд тулгуурлан ТББДБ-ийг хуулийн хүрээнд LVAW индексээр тооцов. Уг судалгааг 2011 хийсэн бөгөөд тэр үеийн LVAW индексийн аргачлалаар Монгол улсын 2010 оны 1-р сарын 28-нд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан Төв банк/Монголбанк/-ны 1996 оны хуульд тулгуурлан өөрийн зүгээс ТББДБ-ыг тооцоолоход 0.51 гэж гарсан юм. Энэ үр дүнг задлан шинжилвэл Төв банкны ерөнхийлөгчийг сонгох, ялангуяа засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалтын талбарын утга бага байна.

Хүснэгт 1. Монгол улсын Төв банкны бие даасан байдал (2010 болон 2018 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон Төв Банк/Монголбанк/-ны хуульд тулгуурлан тооцсон LVAW индекс

№	Талбарууд	Боломжит дээд утга	Индексийн утга	
			2010	2018
1	Төв банкны ерөнхийлөгч сонгох	0.2	0.14	0.14
2	Мөнгөний бодлого тодорхойлох	0.15	0.11	0.11
3	Мөнгөний бодлогын зорилго	0.15	0.09	0.09
4	Засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалт	0.5	0.16	0.22
5	НИЙТ	1	0.51	0.56

Эх сурвалж: Судлаачийн тооцоолол

Харин 2018 оны нэмэлт өөрчлөлт орсон хуулийн хүрээнд тооцсон индексийн утга 0.56 болж 10 орчим хувиар нэмэгдсэн үр дүн гарсан. Индексийн утга тооцох дэд талбар дотроос өмнө нь хамгийн бага утга авч байсан засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалт талбар зохих

ахицтай байна. Тухайлбал, Төв банкны тухай хуулийн 18-р зүйлийн 1 дэх заалтыг 2018 оны хуулиар шинэчлэн найруулж, “Монголбанк улсын төсвийн улирлын чанартай орлого, зарлагын зөрүүг нөхөхөд зориулж тухайн санхүүгийн жил дуусахаас өмнө төлөгдсөн байх нөхцөлтэйгөөр Засгийн газарт зээл олгох буюу Засгийн газрын богино хугацаатай үнэт цаасыг худалдан авч болно” гэж засгийн газарт олгох зээлийн хязгаалалтыг нарийн зааж өгчээ. Мөн түүнчлэн Монголбанкны үйл ажиллагаанд хориглох зүйлийг тусгасан 23-р зүйлийн 1-ийн 7 дэх хэсэгт “хуульд зааснаас бусад тохиолдолд хүн, хуулийн этгээд, тухайлсан банкинд эдийн засгийн буюу арилжааны давуу байдал бий болгосон, эдийн засгийн тодорхой салбарт зориулсан тэнцлийн болон тэнцлийн гадуурх аливаа хэлцэл, гүйлгээ хийх” заалтыг шинэ хуулиар найруулж оруулсан нь өмнөх улс төрийн нөлөө хараат байдлыг бууруулах ахиц гэж дүгнэж байна. Харин Төв банкны хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөд засгийн газар олгох зээлийн хэмжээ, зээлийн хүүгийн түвшинг хэрхэн тогтоох талаар хязгаарлалт сул байгаа, мөн Төв банк анхдагч зах зээлээс засгийн газрын үнэт цаас худалдан авах боломжтой байгаа нь засгийн газарт зээл олгох зээлийн хязгаарлалт талбарын индексийн утга бага оноо авахад нөлөөлж байна.

Энэхүү судалгаанд ашигласан индексээс гадна Grill, Masciandaro, Tabellini (1992) нарын боловсруулсан (GMT) индексээр ч хараат бус байдлыг үнэлдэг. Энэхүү индекс нь улс төрийн, эдийн засгийн гэсэн 2 дэд хэсгээс бүрддэг. Улс төрийн хараат бус байдлыг тодорхойлохын тулд засгийн газар болон төв банкны шийдвэр гаргах дээд албан тушаалтнуудын хоорондын хамаарлыг тусгасан 9 хүчин зүйлсийг авч үздэг. Эдийн засгийн хараат бус байдлыг тодорхойлохдоо мөнгөний бодлогын арга хэрэгсэл, төв банк төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх асуудал зэргийг тусгасан 7 хүчин зүйлсийг авч үздэг. Улс төрийн хараат бус байдлыг хэмжих нэг шалгуур нь засгийн газраас ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгодог эсэх юм. Хэрэв ТУЗ-ийн гишүүнийг засгийн газраас сонгодог, хугацаа нь 5 жилээс доош бол улс төрийн хувьд хараат гэж үнэлдэг. Энэ арга зүйг ашиглан хараат бус байдлыг үнэлж тооцвол 2018 оны хуулийн нэмэлт өөрчлөлт бие даасан байдлыг нэмэгдүүлнэ. Учир нь, хуулийн өөрчлөлтөөр Төв банкны удирдлагын шийдвэр гаргалт, зохион байгуулалтад хамтын шийдвэрийн зарчим оруулж өгсөн. Тодруулбал, хуулийн 27-р зүйлд Төв банк Мөнгөний бодлогын хороотой байх ба долоон гишүүнтэй байх бөгөөд Монголбанкны Ерөнхийлөгч, Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгч болон Улсын Их Хурлын Эдийн засгийн байнгын хороо нэр дэвшүүлж, Улсын Их Хурлаас зургаан жилийн хугацаатай томилсон орон тооны бус дөрвөн гишүүнээс бүрдэнэ. Мөнгөний бодлогын хороо хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар шийдвэр гаргах бөгөөд санал тэнцсэн тохиолдолд хуралдаан даргалагчийн саналаар шийдвэрлэнэ гэж заасан байдаг.

Өмнөх хийгдсэн судалгааны ажлууд Төв банкны бие даасан байдал хангах нь инфляцийн түвшинтэй урвуу хамаалтай гэж нотолгоо хийж байв. Харин энэ үр дүн нөхцөлтэй хүрэх ба хуулийн засаглал (rule of law) сайн хангагдсан газар л биелэх боломжтой гэсэн нотолгоог сүүлийн үед хийх болжээ. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн засаглал тааруу газар Төв банкны бие даасан байдлыг хуулиар хангаж өгсөн ч үнийн тогтвортой байдалд хүрэх зорилго биелэх боломж хомс ажээ. Энэ талаар Nurbayev (2018) 124 орны 1970-2013 оны панел өгөгдөлд тулгуурлан Төв банкны хараат бус байдал үнийн тогтвортой байдалд засаглалын чанар (rule of law)-аас хамаарч нөхцөлтэй нөлөө үзүүлэх үр дүнд хүрсэн байна. Анекдот нотолгоо бол Турк, Аргентин, Чили улсуудын 1970-аад оноос хойших ялгаатай гүйцэтгэл юм. Аль аль улс нь 1970-аад оноос Төв банкны хараат бус байдлаа нэмэгдүүлсэн ч ганц Чили улс

үнийн түвшнээ бууруулж чадсан ба энэ хугацаанд тус улсын хуулийн засаглал сайжирсан байна. Тус судалгаанд хөгжингүй орнуудын 67% Төв банк зорилгоо биелүүлэхэд хангалттай хуулийн засаглал тогтсон байхад хөгжиж буй орнуудын дөнгөж 4.5% энэ хэмжээний засаглал бүрдүүлсэн талаар дурьдан хуулийн хүрээндэх хараат бус Төв банк хангалттай бус болохыг онцолжээ.

Бусад судлаачид ТББДБ-ыг LVAW индексээр шилжилтийн эдийн засагтай орнууд, Латин Америк ба Карибын орнууд, аж үйлдвэржсэн орнуудад тооцсон үр дүнг Хүснэгт 2-т харуулав.

Хүснэгт 2. LVAW индексийн дундаж, хэлбэлзэл

Эх сурвалж: Хүснэгт 1, болон хавсралт 2, 3-д тулгуурласан тооцоолол

Ангилал	1998	2004
Аж үйлдвэржсэн орнууд	0.35	0.15
Шилжилтийн эдийн засагтай орнууд	0.58	0.21
Латин Америк ба Карибын орнууд	0.66	0.15

Дээрх хүснэгтээс Латин Америк болон Карибын орнуудад ТББДБ байдал өндөр байгаа нь харагдаж байна. Харин аж үйлдвэржсэн орнуудын ТББДБ харьцангуй бага байна. Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын хувьд LVAW индекс дундажаар 0.58 байна. Шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад ТББДБ харилцан ялгаатай байгаа нь LVAW индексийн хэлбэлзэл харуулж байна.

Хүснэгт 3. LVAW индексийн утга улс орнуудын ялгаатай бүлгээр

Дэд талбар	1998	2004	2010	Э	х
Хөгжиж буй болон шинээр үйлдвэржсэн орнууд	0.47	0.53	0.54		
Эрдэс, түүхий эд экспортлодог орнууд	0.43	0.47	0.47		

сурвалж: Koziuk (2016)

Мөн Эрдэс баялаг ихтэй орнуудад Төв банкны бие даасан байдал доогуур байдаг гэсэн таамаглал бий. Судлаачид эрдэс бүтээгдэхүүний үнэ хэлбэлзэх үед түүнийг дагаж үүсэх төсвийн алдагдал, гадаад өрийн хязгаарлалтыг гэтлэх нэг арга зам нь засгийн газрын харьяанд Төв банк байх, хараат бус байдал нь сул байлгах сонирхолтой гэж тайлбарладаг. Энэ нь ч Koziuk (2016)-ын судалгааны үр дүнг харуулсан Хүснэгт 3-аас харагдаж байна.

Баялгийн хараалд Голланд өвчний нөлөөнөөс гадна тухайн улсын засаглалын чанарыг харгалзан үзэх ёстой гэсэн тайлбар 2000-аад оноос гарч, загвар болон эмпирик нотолгоо хийх болсон байна. Тухайлбал,

- Хүчтэй сонирхолын бүлгүүд рентыг засгийн газрын арга хэрэгслээр өөрийн болгох,
- улс төрчид дахин сонгогдож баялгийн рентын захиран зарцуулах эрх олж авахын тулд төсвийг ашиглах,
- Өмнө бий болсон өмчлөх эрхийг хамгаалсан институцээ дордуулах зэрэг рент горилох (rent seeking) үйл хөдлөлүүдийг хязгаарлах засаглалын институцгүй газар баялгийн нөөцийн ашиглалт санасан үр дүнд хүргэдэггүй байна.

Монголын эдийн засагт уул уурхай нөлөөтэй болж эхэлсэн 2005 оны байдлаарх болон 2017 оны байдлаарх засаглалын чанарыг улс төрийн эрсдлийн индексээр тооцсон үр дүнд хүснэгт 4-д харьцуулав.

№	Дэд талбар	2005	2017	Өөрчлөлт
1	Үг хэлэх эрх ба хариуцлагтай байдал (voice and accountability)	0.75	0.75	хэвэндээ
2	Улс төрийн тогтвортой байдал (political stability)	0.81	0.8	хэвэндээ
3	Засгийн газрын үр ашигтай байдал (government effectiveness)	0.5	0.5	хэвэндээ
4	Зохицуулалтын чанар (regulatory quality)	0.64	0.59	дордсон
5	Хуулийн хэрэгжилт (rule of law)	0.67	0.67	хэвэндээ
	Авлигын хяналт (control of Corruption)	0.33	0.33	хэвэндээ

Хүснэгт 4. Засаглалын чанар, 2005 ба 2017 оны байдлаар (Political Risk index)

Эх сурвалж: The PRS Group

Индексийн бүрэлдүүн бүрийн утга 0-1 байх ба өсөх тусам эрсдэл бага байхыг илтгэнэ. Засаглалын үнэлгээнээс харахад авлигын хяналт, засгийн газрын үйл ажиллагааны үр дүнтэй байдал хамгийн тааруу байна. Үүнд нэг талаар эрдэс баялгийн нөлөө ч байхыг бусад улс орнуудад хийгдсэн судалгаанаас харж болно.

Монгол улс өнөөдөр байгалийн баялгийн урхи (resource trap)-д унасан байна. Засаглалын институц чанараа сайжруулаагүй цагт ямар ч сайхан хөгжлийн бодлого, хөтөлбөр амжилт олохгүй, баялгийн хараал (эдийн засгийн эмзэг байдал, орлогын тэгш бус байдал, нийгмийн зөрчил, авлига, өрийн дарамт) улам л газар авна. Цаашлаад засаглалын чанараа ахиулаагүй цагт уул уурхайн мөчлөг дагаж Монголбанкны хараат бус байдал сорилттой тулгарсан

хэвээр байна. Тухайлбал, төсвийн шинжтэй мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэх, арилжааны банкны хяналт сулрах, мөнгөний бодлогын зорилгын биелэлтэд сорилт дагуулахаар байна.

IV. ДҮГНЭЛТ

Энэхүү судалгааны ажилд улс орнууд удаан хугацааны туршид инфляцитай байгаа шалтгааныг онолын хувьд Кидланд, Прескотт нарын дэвшүүлсэн бодлогын тууштай бус байдал болон түүнээс үүдэлтэй инфляцийн гажуудлаар тайлбарлаж, үүнийг багасгах эдийн засгийн агентуудад итгэл төрүүлэх институцийн нэг дизайн төв банкны бие даасан байдлыг энд онцлон судалж, Монгол улсын хувьд хуулийн хүрээнд төв банк/Монголбанк/-ны бие даасан байдлыг индексээр хэмжсэн судалгааны үр дүнгээс дараах дүгнэлт өгөхийг хичээлээ.

- Төрийн инфляцийг бууруулах гэсэн дискрет бодлого цаанаа нийгмийн баялагыг нэмэгдүүлэх зорилготой гэдгийг мэдэх рациональ эдийн засгийн агентууд инфляцийн хүлээлтээ багасгахгүй бөгөөд бодлогын итгэлгүй байдал нь урт хугацаанд бодлогын тууштай бус байдлаас үүдэлтэй аядуу инфляцийг бий болгодог байна.

- Төв банкны баримтлах дискрет бодлого эдийн засгийн агентуудад итгэл төрүүлэхүйц байх институцийн дизайныг төв банкны бие даасан байдал гэж олон эдийн засагчид санал болгох болжээ. Мөн шинэ улс төрийн макроэкономикт ардчилсан сонгуультай орнуудад улс төрчид сонгогчдоос оноо авах гэж сонгуулийн өмнө эдийн засгийг тэлэх, инфляцийн гэнэтийн бэлэг барихыг санаархдаг тул улс төрчдийн энэ үйл хөдлөлийг хязгаарлах институц хэрэгтэй тэр нь хараат бус төв банк байж болохыг энэ чиглэлийн эдийн засагчид санал болгодог байна.

- Монгол улсын төв банк/Монголбанк/-ны 2010 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон 1996 оны хуульд тулгуурлан манай улсын төв банкны бие даасан байдлыг LVAW индексээр тооцоход 0.51 гэсэн утга авсан бол 2018 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр 0.56 болж 10 орчим хувиар өссөн байна. Тухайлбал, индекс тооцох дэд талбар дотроос өмнө нь хамгийн бага утга авч байсан засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалт талбарт зохих ахиц гарсан. Тэр нь Төв банкны тухай хуулийн 18-р зүйлийн 1 дэх заалтыг 2018 оны хуулиар шинэчлэн найруулж засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалтыг нарийн зааж өгсөн. Мөн түүнчлэн Монголбанкны үйл ажиллагаанд хориглох зүйлд хувь хүн, хуулийн этгээд, тухайлсан банк, салбарт эдийн засгийн давуу байдал олгохыг хориглосон.

- Төв банкны удирдлагын хувьд ч хараат бус байдал зохих хэмжээнд нэмэгдсэн байна. 2018 оны хуулийн өөрчлөлтөөр Төв банк Мөнгөний бодлогын хороотой байх ба долоон гишүүний дөрөв нь орон тооны бус гишүүнээс бүрдэж байна. Мөнгөний бодлогын хороо хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар шийдвэр дүрэм зааж өгсөн. Гэхдээ Төв банкны хуулийн хүрээндэх хараат бус байдал тухайн улсын хуулийн засаглал (rule of law)-ын чанараас хамаарч мөнгөний бодлогын зорилго биелэхэд нөлөөлж байна. Тиймээс Монгол улсын засаглалын чанараа ахиулаагүй цагт уул уурхайн мөчлөг дагаж Монголбанкны хараат бус байдал сорилттой тулгарсан хэвээр байна.

Эшлэл

¹Судлаачид шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын хувьд үнэлгээ хийхдээ либеральчлалын түвшинг Де Мело, Денизер, Гелг нарын либералчлалын индексийг өргөн ашигласан байдаг. Уг индексийн утга 2-оос их улеуудын хувьд ТББДБ ба инфляцийн хооронд сөрөг хамаарал байгааг дээр судлаачид эмпирикээр нотолсон юм. Энд тэмдэглэхэд манай улсын либералчлалын түвшинг энэ индекс 2,74 гэж үнэлсэн.

Ном зүй

Ц.Батсүх, С.Өнөр (2018) “Монголын улс төр, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг Шинэ улс төрийн макроэкономиксийн үүднээс авч үзэх нь”, СЭЗИС-ийн багш, судлаачдын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл

В. Ховард, Б.Сноудон (2010) Орчин үеийн макроэкономикс. Сэлэнгэпресс Төв банк/ Монголбанк/-ны тухай хууль, эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан, <http://legalinfo.mn>

Alesina, A. and L.H. Summers (1993) “Central bank Independence and Macroeconomic: Some Comparative Evidence”, Journal of Money, Credit and Banking, Vol.25, No.2

Barro, R. and D. Gordon (1983) “A Positive Theory of Monetary Policy in Natural Rate Model”, Journal of Political Economy, Vol.91

Bade, R. and M. Parkin (1988) “Central Bank Laws and Monetary Policy”, University of Western Ohio, October, Manuscript

Cukierman, A., S.B.Webb and B.Neyapti (1992) “Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes”, The World Bank Economic Review, Vol.6, No.6

Cuikerman, A., G.P.Miller and B.Neyapti (2000) “Central Bank Reform, Liberalization and Inflation in Transition Economies-An International Perspective”, Journal of Monetary Economics, Vol. 49, No.2

Eijffinger, Sylvester C.W. and J.D. Haan (1996) “The Political Economy of Central-Bank Independence”, Special paper in International Economics, No.19

Jacome, L.I. and F. Vaquez (2005) “Any Link Between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin American and Caribbean”, IMF Working paper, Vol.5, No.75

Kydlnad, F.E. and E.C. Prescott (1977) “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plants”, Journal of Political Economy, Vol.85

Maliszewski, W.S (2000) “Central bank Independence in Transition Economies”, Journal Economics of Transition, Vol.8, No.3

ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН, ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН: ТӨВ БАНК (МОНГОЛБАНК)-НЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ*

Б.Эрдэнэхуяг¹, М.Нинжбадгар²

Хураангуй

Энэхүү илтгэлийн хүрээнд Монгол Улсын төв банк Монголбанкны бие даасан хараат бус байдлын эрх зүйн зохицуулалтын үүсэл хөгжлийг товч авч үзэж, институцын, үйл ажиллагааны, санхүүгийн хараат бус байдлын шалгуур үзүүлэлт, олон улсын туршлагатай Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн Монголбанкны бие даасан, хараат бус байдлыг хангахтай холбогдох зохицуулалтыг харьцуулан дүгнэж, Монголбанкны хараат бус байдлыг сайжруулахад анхаарах хууль зүйн зохицуулалтын талаар санал өгсөн болно.

МОНГОЛ УЛСЫН ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН, ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ҮҮСЭЛ, ХӨГЖИЛ

Дэлхийн улс орнуудын Төв банкны хуулиудыг судалж үзэхэд төв банкны эрх зүйн байдлыг Үндсэн хуулиар тодорхойлох эсхүл бие даасан хуулиар тодорхойлох хандлага түгээмэл байна.

Монгол Улсын хувьд 1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.1.7 дахь заалтад “мөнгөний бодлого”-ыг хууль тогтоох байгууллагын онцгой бүрэн эрхэд хамааруулсан бөгөөд энэ зохицуулалтаар төв банкны зохицуулалтын эрх зүйн үндсийг шууд бусаар Үндсэн хуульд тусгасан (Д.Гангабаатар, 2019)² байна. Гэхдээ Монголбанк, түүний мөнгөний бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэхтэй холбогдох харилцааг анх 1991 оны Монгол Улсын банкны хуулиар хуульчилжээ. Тус хуулийн 3 дугаар зүйлд “Монгол Улс дахь банкны тогтолцоо нь Монгол Улсын Төв банк, арилжааны банкнаас бүрдэнэ”, 8 дугаар зүйлд “Монгол Улсад мөнгө зээлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий эмиссийн банкыг Монгол Улсын төв банк гэнэ. Монгол Улсын төв банкыг Монголбанк гэж нэрлэнэ” хэмээн заасан нь Монгол Улсад 2 шатлалт банкны тогтолцоо үүсч, Төв банкны эрх зүйн байдлыг анхлан хуульчилжээ.

Монгол Улсын Их Хурлын 1993 оны 5 дугаар сарын 08-ны өдрийн 34 дүгээр тогтоолоор Монголбанкны эрх зүйн байдлыг илүү нарийвчлан тодорхойлсон “Монголбанкны дүрэм”-ийг баталсан. Тус дүрэмд анх удаа Монголбанкнаас бусад этгээд буюу Улсын Их Хурал, Засгийн газар зэрэг этгээдтэй харилцах хүрээг зааж өгсөн нь Монголбанкны бие даасан, хараат бус байдлыг хуулиар баталгаажуулсан юм. Харин одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа 1996 оны Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хууль болон тус хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр өнөөгийн Монгол Улсын төв банк Монголбанкны эрх зүйн байдлыг тодорхойлж

¹Монголбанкны Хууль, эрх зүйн газрын Эрх зүйн бодлогын хэлтсийн захирал

²Монголбанкны Хууль, эрх зүйн газрын Эрх зүйн бодлогын хэлтсийн ажилтан

байна. Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулиар Монголбанкны бүрэн эрх, түүний удирдлага, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн мөнгөний бодлогыг төв Банкнаас хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулсан.

Хуулийн үзэл баримтлал нь мөнгөний бодлогыг мэргэшсэн, хараат бус, бие даасан этгээд аливаа улс төр, эдийн засгийн нөлөөгүйгээр иргэд, түүнийг төлөөлсөн Улсын Их хурлаас олгосон мандатын хүрээнд хэрэгжүүлж байх үзэл санаанд тулгуурласан. Энэхүү мандатын ямар байх, түүнийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрх, үйл ажиллагааны хүрээ заагийг тодорхойлж, уг мандатаа Төв банкнаас хэрэгжүүлэхэд учирч болох аливаа зүй бус нөлөөллийг хязгаарлан, хариуцлага, хяналтыг бий болгоход Төв банкны хуулийн үндсэн агуулга чиглэгдсэн байх ёстой. Энэ чиг хандлага гадаадын бусад улсуудын хуульд хэрхэн тусгагдсан, Монгол Улсын төв банкны харилцааг зохицуулсан хуульд хэрхэн тусгагдсан, цаашид юу анхаарах шаардлагагайг илтгэлийн дараагийн хэсэгт харуулахыг зорилоо.

ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ҮЗҮҮЛЭЛТ БА ТӨВ БАНК (МОНГОЛБАНК)-НЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ

Төв банкны бие даасан байдал гэдэг нь “Мөнгөний бодлого боловсруулагчид улс төрийн болон засгийн газрын нөлөөлөлгүйгээр өөрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх эрх чөлөөт байдал” (Карл Э.Велш, 2006) бөгөөд бие даасан байдал нь төв банкны зорилго биелэх нөхцөлийг хангахаас гадна макро эдийн засгийн ач холбогдол өндөртэй (Ж.Дэлгэрсайхан нар, 2015)³ чухал хүчин зүйл болно.

Дэлхийн улсуудын Төв банкны бие даасан байдлыг институцийн, үйл ажиллагааны, санхүүгийн хараат бус байдалд хуваан авч үзсэн байдаг.⁴ Институцийн бие даасан байдлыг тодорхойлохдоо тусдаа хуулийн этгээдийн чадвартай байх, өөрт олгосон мандатын хүрээнд аливаа үйл ажиллагаа явуулахдаа бусад этгээдээс чиглэл, үүрэг, зөвлөмж авдаггүй байх, шүүхээс бусад этгээд гаргасан шийдвэрийг цуцлахгүй байх, бодлого боловсруулж шийдвэр гаргах түвшний албан тушаалтан, удирдлагын эрх зүйн байдал, томилгоо, чөлөөлөх асуудлыг нарийн тусгаж зохицуулах, бусад этгээдтэй харилцах хүрээг зааж тогтоосон байх шалгуурыг авч үздэг. Үйл ажиллагааны бие даасан байдал нь төв банкны зорилго тодорхой байх, мөнгөний бодлогын шийдвэр гаргахад Засгийн газрын оролцоо маш бага эсвэл огт оролцоогүй байх үзүүлэлтээр илэрдэг бол санхүүгийн хараат бус байдлын хүрээнд төв банк нь үйл ажиллагаа явуулах өөрийн хөрөнгө, чадавхитай байх, Засгийн газрын зардлыг санхүүжүүлэх хязгаарыг тогтоох шалгуурыг тавьдаг байна.

Бусад улсуудын Төв банк болон мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй байгууллагын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хууль тогтоомж, тэдгээр хууль тогтоомжид төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг хангах зохицуулалтыг хэрхэн тусгасан, дэлхийн улсуудын төв банкны эрх зүйн зохицуулалт бие даасан, хараат бус байдлыг хангахтай холбоотойгоор хэрхэн өөрчлөгдөж байгааг энэхүү илтгэлийн хүрээнд судаллаа. Судалгааны хүрээнд Канад, Чили, Гүрж, Оросын холбооны улс, Израйл, Бүгд Найрамдах Солонгос Улс, Малайз, Пакистан улсыг сонгож судалсан бөгөөд ийнхүү сонгохдоо эрх зүйн тогтолцоо-бүл, эдийн засаг, соёл, түүх, газар зүйн байршил, төв банкны бие даасан байдлыг үнэлэх индекст өндөр үнэлгээ авсан зэрэг шалгуур тавьж, дараах үзүүлэлтээр харьцуулан дүгнэсэн.

- 1) Үйл ажиллагааны бие даасан байдал-төв банкны зорилт;
- 2) Институци, удирдлагын бие даасан байдал-Шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд, албан тушаалд томилох, чөлөөлөх шалгуур, үндэслэл;
- 3) Санхүүгийн бие даасан байдал- Засгийн газартай харилцах, санхүүгийн чадавхи.

Эдгээр үзүүлэлт нь институцийн, үйл ажиллагааны, санхүүгийн хараат бус байдлыг үнэлэхэд голлох үүрэг гүйцэтгэдэг шалгуур болно. Ийнхүү харьцуулалт хийж үзэхэд төв банкны бие даасан, хараат бус байдлын үнэлгээ өндөртэй улсууд дараах нийтлэг зохицуулалтыг хууль тогтоомждоо тусгасан байна.

- Төв банкны зорилт нь “үнийн тогтвортой байдал” байхаар шууд заасан.
- Төв банкны удирдлагыг зөвлөл, хороогоор хэрэгжүүлж байх бөгөөд тэдгээрийг томилох, чөлөөлөх асуудлыг “давхар хяналтын зарчим”-аар буюу нэг бие даасан этгээд нэр дэвшүүлж, өөр бие даасан этгээд шийдвэрлэх байдлаар зохицуулдаг. Зарим улсын хувьд улс төрийн нөлөөллийг бууруулах зорилгоор нэр дэвшүүлэх хороо байгуулж, уг хорооноос Төв банкны удирдлагад нэр дэвшүүлж байна.
- Төв банкны удирдлагын бүрэн эрхийн хугацаа дунджаар 5-6 жил байна.
- Төв банк өөрийн үндсэн зорилгод нөлөөлөхгүйгээр Засгийн газартай харилцаж, түүний эдийн засгийн бодлоготой уялдан ажиллаж байна.

Харин Монгол Улсын төв банкны хувьд бие даасан, хараат бус байдлын үзүүлэлт хангалттай түвшинд үнэлэгддэггүй нь институцийн, үйл ажиллагааны, санхүүгийн бие даасан байдлын зарим зохицуулалтыг Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нарийвчлан тусгаагүй эсхүл олон улсын сайн жишгээс өөрөөр тусгаснаас үүдэлтэй гэж үзэж байна.

Үйл ажиллагааны хараат бус байдлын хувьд:

Тус хараат бус байдлын үзүүлэлтийн хүрээнд төв банкны зорилтыг хэрхэн тодорхойлж хэрэгжүүлж байгааг авч үздэг. Монголбанк нь тогтоосон зорилтын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг. Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд “Монголбанкны үндсэн зорилт нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт-төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангах” гэж тодорхойлсон бөгөөд тус зорилтын хүрээнд санхүүгийн зах зээл, банкны тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангах замаар үндэсний эдийн засгийн тэнцвэртэй хөгжилд дэмжлэг үзүүлэхээр хуульчилсан. Монголбанкны зорилтыг ийнхүү тодорхойлсон нь Монголбанк төгрөгийн худалдан авах чадварын тогтвортой байдал буюу дотоод үнийн тогтвортой байдал, нөгөө талаас төгрөгийн гадаад валюттай харьцах үнийн тогтвортой байдал буюу төгрөгийн ханшийн тогтвортой байдлыг хангаж ажиллах (Б.Түмэнцэнгэл нар, 2019)⁵ үүрэгтэй гэсэн зөрүүтэй ойлголтыг үүсгэдэг бөгөөд зорилго тодорхой байх хараат бус байдлын шаардлагыг хангадаггүй. Дэлхийн ихэнх улс төв банкиндаа үнийн тогтвортой байдлыг хангах мандатыг олгох нь түгээмэл болсон бөгөөд Олон Улсын Валютын Сангийн “Дэлхийн санхүүгийн хямралын дараах төв банкны хууль, эрх зүйн орчин” (2017) сэдэвт судалгаанд дэлхийн зарим улсын төв банкны тухай хуулийг 2012 болон 2016 оны байдлаар

харьцуулахад эдгээр улсын төв банкны эрх зүйн байдалд гарсан томоохон өөрчлөлтийн нэг нь мандат буюу зорилго тодорхойлохтой холбоотой гарсан өөрчлөлт байна. Тухайлбал, Израйл Улсын төв банкны зорилго Монголбанкны мандаттай адилхан үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн тогтвортой байдлыг хангах байсан бол хуулиар төв банкны зорилгыг үнийн тогтвортой байдлыг хангах болгон өөрчилжээ.⁶ Монголбанкны үндсэн зорилгыг салаа утгагүй, нэг мөр томъёолох, олон улсын сайн жишигт нийцүүлэх зорилгоор уг зорилгыг үнийн тогтвортой байдал болгон өөрчлөх саналыг 2018 оны Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд тусгаж байсан болно.

Мөн Монголбанк нь одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 10.1 дэх хэсэгт заасны дагуу дараагийн жилд баримтлах мөнгөний бодлогыг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн барьдаг бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.1.7 дахь заалт, Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 10.2 дахь заалтын дагуу Улсын Их Хурал мөнгөний бодлогыг баталдаг. Энэ нь төв банк мөнгөний бодлогыг 3-аас дээш жилээр тодорхойлж хэрэгжүүлдэг олон улсад тогтсон сайн жишгээс зөрүүтэй байна. Иймд мөнгөний бодлогыг Монголбанкнаас 3 жилээр тодорхойлж, түүнийг Улсын Их Хурлаас батлах журам тогтоох тухай хуулийн төслийн саналыг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж байжээ.

Мөн Монгол Улс шиг эх газрын эрх зүйн системтэй улсуудад төв банкны эрх зүйн байдал, төв банкнаас мөнгөний бодлого тодорхойлох бүрэн эрхийг Үндсэн хуульд тусгах жишиг түгээмэл байх бөгөөд энэ нь улс төрийн болон бусад зохисгүй нөлөөнөөс төв банкныг хараат бус байлгах ач холбогдолтой. Төв банкны эрх зүйн байдлыг Үндсэн хуулиар зохицуулсанаар төв банкны бүрэн эрхэд хөндлөнгөөс халдах зэрэг зохисгүй нөлөөллөөс хамгаалдаг байна. Түүнчлэн ердийн хуулин дахь төв банкны зохицуулалтыг Улсын Их Хурал дахь олонх хялбархан өөрчлөх боломжтой бөгөөд ийнхүү оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь олон нийтийн анхааралд төдийлөн хүрэлгүй өнгөрөх магадлал өндөр, улс төрийн үйл явц нь тогтворгүй бөгөөд мөнгөний бодлогод сөргөөр нөлөөлөх хандлагатай улсын хувьд Үндсэн хуулиараа төв банкныг зохицуулах нь зүйтэй гэж судлаачид үздэг байна (Д.Гангабаатар, 2019)⁷.

Иймд үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг хангах хүрээнд Монголбанкны зорилгыг хуульд нэг мөр ойлгогдох, шууд утгаар томъёолох, Монголбанкны эрх зүйн байдлыг Үндсэн хуульд заах, Монголбанкнаас урт буюу дунд хугацаанд мөнгөний бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх эрхийг хуульчлах шаардлага үүсч байна.

Институцийн хараат бус байдлын хувьд:

Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 3.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын хэмжээнд төрийн мөнгөний бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагыг Монгол Улсын Төв Банк гэнэ. Монгол Улсын Төв Банкныг Монголбанк гэж нэрлэнэ” гэж зааснаар тусдаа хуулийн этгээдийн чадвартай байх хараат бус байдлын шаардлагыг баталгаажуулжээ. Гэвч энэ хараат бус байдлын үзүүлэлтийн хүрээнд төв банк нь бие даасан институци байхаас гадна түүний удирдлагыг зөвлөл, хороо хэрэгжүүлэх шаардлага тавьдаг. Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд зааснаар Монголбанкныг Улсын Их Хурлаас томилсон Ерөнхийлөгч толгойлж ажиллаж байна. Тус

хуульд орсон 2003 оны өөрчлөлтөөр Монголбанкны дотоод үйл ажиллагаанд тодорхой хүрээнд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий Хяналтын зөвлөлийг хуульчилсан бол 2018 оны өөрчлөлтөөр Мөнгөний бодлогын хороо, хяналт шалгалтын хороог хуульчилсан. Эдгээр өөрчлөлт нь Монголбанкинд хамтын шийдвэр гаргах зарчмыг нэвтрүүлсэн, Монгол Улсын төв банкны институцийн хараат бус байдалд гарсан томоохон эерэг өөрчлөлт болсон ч Монголбанкны удирдлагыг Монголбанкны Ерөнхийлөгч дангаар хэрэгжүүлсэн хэвээр байна. Монгол Улсын төв банкны удирдлагыг нэг этгээд хэрэгжүүлэх тухай зохицуулалт 1991 оны Монгол Улсын банкны хуулиас үүдэлтэй. Гэвч энэ нь төв банкны удирдлагыг зөвлөл, хороо зэрэг хамтын удирдлагын зарчимаар хэрэгжүүлж байгаа олон улсын сайн туршлагаас зөрүүтэй байна. Дэлхийн санхүүгийн хямралын дараа улс орнууд, тухайлбал, Гүрж, Пакистан улсын төв банкны удирдлагын бүтцийг шинэчилж, удирдах хорооны гишүүдийн тоогоо нэмсэн байна (Олон улсын валютын сан, 2016)⁸. Иймд Монголбанкны удирдлагад холбогдох зохицуулалтыг шинэчлэх замаар институцийн бие даасан байдлыг сайжруулах шаардлагатай гэж үзэж 2018 онд Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төсөлд Монголбанк нь удирдах зөвлөлтэй байхаар, тус зөвлөл нь Мөнгөний бодлогын хороо, Хяналт шалгалтын хороо зэрэг мэргэжлийн хороод хэлэлцэж шийдвэрлэхээс бусад Монголбанкны үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргахаар тусгаж байсан байсан ч Улсын Их Хурлаас батласан хуульд тусгагдаагүй тул Монголбанкны удирдлагыг зөвлөл, хороогоор буюу хамтаар хэрэгжүүлэх зохицуулалтыг Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд шинээр оруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Харин институцийн хараат бус байдлын “төв банк өөрт хуулиар олгосон мандатын хүрээнд үйл ажиллагаа явуулахдаа бусад этгээдээс чиглэл, үүрэг, зөвлөмж авахгүй байх” шаардлагын хүрээнд авч үзвэл уг шаардлагыг Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 31.6 дахь хэсэг буюу “Засгийн газраас аливаа хэлбэрээр Монголбанкинд чиглэл өгөх, хуульд зааснаас бусад асуудлаар гэрээ, хэлцэл байгуулахыг хориглоно” гэх зохицуулалт нь тодорхой хэмжээгээр илэрхийлж байгаа боловч практик дээр төсвийн шинжтэй үйл ажиллагаанд Монголбанк оролцох зөвлөмж, чиглэлийг Улсын Их Хурал, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөр хэлэлцэх зэргээр өгч байгаа нь уг шаардлага бүрэн хэмжээгээр хангагдахгүй байгааг харуулж байна. Мөн төв банкны удирдлагыг, томилох чөлөөлөх асуудлыг нарийвчлан зааж байгаа олон улсын туршлага, төв банкны удирдлагыг 2 өөр этгээд томилж, чөлөөлөх институцийн шаардлагын үүднээс авч үзвэл Монголбанкны Ерөнхийлөгчийг нэг этгээд буюу Улсын Их Хурлаас томилж, чөлөөлөж байгаа нь тус шаардлагад нийцэхгүй байна. Мөн дээр дурдсан хуульд Монголбанкны Ерөнхийлөгч, Тэргүүн дэд Ерөнхийлөгч, Дэд Ерөнхийлөгч нарын ажиллах хугацаа 6 жил байхаар заасан ч 1991-2016 оны хооронд Монголбанкны Ерөнхийлөгч нийт 7 удаа томилогдож, үүнээс зөвхөн 1 хүн бүрэн 6 жилийн хугацаанд албан тушаал хашсан бөгөөд Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн дундаж хугацаа 3.7 жил байна. Түүнчлэн институцийн хараат бус байдлын нэг шалгуур үзүүлэлт болох бусад этгээдтэй харилцах хүрээг тодорхой заах шаардлагыг Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 6 дугаар бүлгээр /Монголбанкнаас Улсын Их Хурал, Засгийн газар зэрэг этгээдтэй харилцах харилцаа/ зохицуулсан. Гэвч хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын зүгээс шууд бусаар буюу зөвлөмж, чиглэл өгөх, хамтран ажиллах замаар Монголбанкнаас хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд оролцох явдал гарсаар байгаа тул батлагдсан хуулийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлж ажиллахад анхаарахын зэрэгцээ Монголбанкнаас бусад этгээдтэй харилцах харилцаанд дээр дурдсан шууд бус оролцоог хязгаарлах шаардлага үүсч байна.

Санхүүгийн хараат бус байдлын хувьд:

2018 онд Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр Монголбанкнаас Засгийн газарт санхүүжилт өгөх, зээл олгох харилцааг нарийвчилж, өмнө хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан зохицуулалтад хязгаарлалт тогтоосон. Тодруулбал, Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 18.1 дэх хэсэгт “Монголбанк улсын төсвийн улирлын чанартай орлого, зарлагын зөрүүг нөхөхөд зориулж тухайн санхүүгийн жил дуусахаас өмнө төлөгдсөн байх нөхцөлтэйгөөр Засгийн газарт зээл олгох буюу Засгийн газрын богино хугацаатай үнэт цаасыг худалдан авч болох”-оор заасан. Түүнчлэн тус хуулийн 23.1.7 дахь заалтад Монголбанк нь “хуульд зааснаас бусад тохиолдолд хүн, хуулийн этгээд, тухайлсан банкинд эдийн засгийн буюу арилжааны давуу байдал бий болгосон, эдийн засгийн тодорхой салбарт зориулсан тэнцлийн болон тэнцлийн гадуурх аливаа хэлцэл, гүйлгээ хийх”-ийг хориглосон нь Монголбанкнаас Засгийн газартай хамтран төсвийн шинжтэй үйл ажиллагаа явуулахад хязгаарлалт тогтоох зорилготой болно. Гэвч 2018 онд тус хуульд оруулсан өөрчлөлтийн дараа Монголбанкны бие даасан хараат бус байдлын индекс үзүүлэлтийг дахин тооцсон судлаач Д.Түвшинжаргал (2019)⁹ хуулиар Монголбанкнаас Засгийн газарт олгох зээлийн хэмжээ, зээлийн хүүгийн түвшинг хэрхэн тогтоох талаар хязгаарлалт сул, мөн Төв банк анхдагч зах зээлээс засгийн газрын үнэт цаас худалдан авах боломжтой байгаа нь засгийн газарт зээл олгох зээлийн хязгаарлалт тогтоосон байх шалгуур индексийн утга бага оноо авахад нөлөөлж байгааг онцолсон. Түүнчлэн хэдийгээр Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд Монголбанк үйл ажиллагаагаа явуулахад хүлээх үүргийн баталгаа болгох зорилгоор өөрийн хөрөнгөтэй байхаар зааж өгсөн ч Монголбанкнаас алдагдал үүссэн тохиолдолд Засгийн газар үнэт цаас гаргах замаар нөхөх асуудлыг Улсын Их Хурал шийдвэрлэхээр заасан нь Монголбанкны санхүүгийн хараат бус байдал бүрэн хангагдахад хязгаарлалт болсон. Иймд тус хязгаарлалтыг арилгах зорилгоор дээрхи хуулийн 2018 оны өөрчлөлтөд Монголбанкны алдагдлыг Засгийн газар үнэт цаас гаргах замаар шууд хаах тухай зохицуулалтын төсөл тусгаж байсан болно. Иймд Монгол Улсын төв банк үйл ажиллагаа явуулах хөрөнгөтэй байхаас гадна түүний үйл ажиллагаанд санхүүгийн алдагдал үүсэх тохиолдолд хууль тогтоох байгууллагаар хэлэлцүүлэхгүйгээр шууд нөхөх зохицуулалтыг тусгах замаар Монголбанкны санхүүгийн хараат бус байдлыг олон улсын сайн жишигт нийцүүлэх боломжтойг анхаарах шаардлагатай байна.

Монголбанкны бие даасан, хараат бус байдал хангалтгүй түвшинд байх тул түүнийг дээшлүүлэх хэрэгцээ шаардлагын хүрээнд хууль, эрх зүйн зохицуулалтыг олон улсын жишигт нийцүүлэх зорилгоор 2018 оны Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуульд төв банкны үндсэн зорилт, удирдлагын эрх зүйн байдал, засгийн газартай харилцах зохицуулалтыг шинэчлэх санал тусгасан ч Улсын Их Хурлаас хуулийн төслийг батлахдаа дээр дурдсан чиглэлээр боловсруулсан ихэнхи зохицуулалтыг хасч хуулийн төслийг баталсан байна. Гэвч эдгээр зохицуулалт нь Монголбанкны бие даасан, хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болохыг анхаарах шаардлагатай гэж үзэж байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү илтгэлд Монголбанкны эрх зүйн байдал, тэр дундаа бие даасан, хараат

бус байдлыг хангахтай холбогдох зохицуулалтын үүсэл, хөгжлийг хураангуйлан авч үзэж, Монголбанкны бие даасан байдлын зохицуулалтыг институцийн, үйл ажиллагааны, санхүүгийн хараат бус байдлын шалгуурын хувьд авч үзлээ.

1991 оны Монгол Улсын банкны тухай хуулиас эхлэлтэй Монгол Улсын төв банкны эрх зүйн байдал, бие даасан, хараат бус байдлыг Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд тодорхой тусгасан боловч Монголбанкны үндсэн зорилтыг тодорхой болгож үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг, төв банкны засаглал буюу удирдлагын томилох, чөлөөлөх шалгуур, журмын нарийвчлан тогтоож инстиуцийн бие даасан байдлыг, төв банкны санхүүгийн чадавхи, өөрийн хөрөнгийг нэмэгдүүлж санхүүгийн хараат бус байдлыг тус тус хангах чиглэлээр хуулийн шинэчлэлийг өнөөгийн цаг үе, Монгол Улсын онцлогийг харгалзан олон улсын чиг хандлагад нийцүүлэн хийх шаардлага оршсоор байна.

Ингэхдээ тус хуульд дараах зохицуулалтыг тусгахад боломжтой гэж үзэж байна:

- Монголбанкны үндсэн зорилтыг үнийн тогтвортой байдал болгон хуульчилж, мөнгөний бодлогын зорилтыг Улсын Их Хурлаас тодорхойлох болон мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх явцад түүнд сөргөөр нөлөөлөх аливаа шийдвэр гаргахыг хязгаарласан хамгаалалтыг хуульд тусгах,
- Монголбанкны удирдлагыг томилох, чөлөөлөх асуудлыг “давхар хяналт”-ын зарчмаар буюу нэг бие даасан этгээд нэр дэвшүүлж, өөр этгээд шийдвэрлэдэг байх, удирдлагыг томилох, чөлөөлөх шалгуурыг нарийвчлан тусгах, Монголбанкны үйл ажиллагаанд хяналт тавих этгээдийг тодорхой болгож, аливаа зүй бус нөлөөллөөс ангид байх нөхцөл бүрдүүлэх эрх зүйн хамгаалалтыг хуульчлан баталгаажуулах,
- Монголбанкны санхүүгийн алдагдалыг Засгийн газраас үнэт цаас гаргаж нөхөх зохицуулалтыг хуульд тусгах.

Эшлэл

²Д.Гангабаатар, Үндсэн хууль ба төв банкны эрх зүйн зохицуулалт (2019)

³Ж.Дэлгэрсайхан, Б.Алтанзул, Мөнгөний бодлогын хараат бус бие даасан байдлын судалгаа (2015)

⁴Laurens, B., Arnone, M., Segalotto, J. Central Bank Independence, Accountability, and Transparency: A Global Perspective, International Monetary fund (2009)

⁵Б.Түмэнцэнгэл, Н.Ургамалсүвд, Б.Ганчимэг, Төв банкны хараат бус байдал: Олон улсын туршлага, Монголбанкны анхаарах асуудлууд (2019)

⁶Khan, A. Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis, IMF Working paper (2017).

⁷Д.Гангабаатар, Үндсэн хууль ба төв банкны эрх зүйн зохицуулалт (2019)

⁸Khan, A. Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis, IMF Working paper (2017).

⁹Д.Түвшинжаргал, Бодлогын тууштай бус байдал ба төв банкны бие даасан байдал (2019)

Ном зүй

Laurens, B., Arnone, M., Segalotto, J. Central Bank Independence, Accountability, and Transparency: A Global Perspective, International Monetary fund (2009).

Khan, A. Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis, IMF Working paper (2017).

Ж.Дэлгэрсайхан, Б.Алтанзул, Мөнгөний бодлогын хараат бус бие даасан байдлын судалгаа (2015)

Б.Түмэнцэнгэл, Н.Ургамалсүвд, Б.Ганчимэг, Төв банкны хараат бус байдал: Олон улсын туршлага, Монголбанкны анхаарах асуудлууд (2019)

Д.Гангабаатар, Үндсэн хууль ба төв банкны эрх зүйн зохицуулалт (2019)

Д.Түвшинжаргал, Бодлогын тууштай бус байдал ба төв банкны бие даасан байдал (2019)

Монгол Улсын Үндсэн хууль

Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хууль

Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл, холбогдох баримт бичиг (2017-2018)