



МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ХАРААТ БУС БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

Санхүү Эдийн Засгийн Дээд Сургууль

*Боловсруулсан: Судалгааны багийн удирдагч Ж.Дэлгэрсайхан
(магистр, санхүүгийн удирдлагын тэнхимийн дэд профессор)*

*Судалгааны багийн гишүүн: Б.Алтанзул
(магистрант, санхүүгийн удирдлагын тэнхимийн багийн туслах)*

2015 он

*Энэ судалгаанд дурдагдсан аливаа дүгнэлт, дэвшүүлсэн санал нь
зөвхөн судлаачийн хувийн байр суурийг илэрхийлэх бөгөөд
Монголбанкны байр суурийг илэрхийлэх албагүй болно.*

УДИРТГАЛ

Судалгааны ажлын хүрээнд Төв банкны мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдлын талаар судлахаар зорьсон юм. Судалгааны явцад энэ талаарх онолын болон практик судалгааны ажлын хүрээнд мөнгөний бодлогын бие даасан байдлын талаар тусгайлан авч үзсэн онол судалгааны ажил байгаагүй бөгөөд Төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг авч үзсэн нь нэн их байсан.

Иймээс бид энэхүү онолын болон практик чиг хандлагыг хүлээн зөвшөөрч Төв банк өөрөө бие даасан хараат бус байдалтай байвал түүний хэрэгжүүлж буй хамгийн гол бодлого болох мөнгөний бодлого бие даасан хараат бус байх боломжтой гэсэн байдлаар судалгааны ажлаа үргэлжлүүлэн авч үзсэн болно. Энэ нь бидний судалсан онол, судалгааны ажлуудын үзэл баримтлалтай нийцэж байгаа юм.

Төв банк болон түүний мөнгөний бодлогын бие даасан байдал нь макро эдийн засгийн хүрээний томоохон асуудлын нэг байсаар иржээ. Түүхэн болон эрх зүйн нөхцөл байдлаас харахад улс орнуудын Засгийн газар болон Төв банкны хоорондын хамаарал нь маш олон талаас нь авч үзэх шаардлагатай олон асуудлыг дагуулсан иж бүрэн асуудал байсаар ирсэн. Энэ хүрээнд Засгийн газрын зүгээс төв банкны үйл ажиллагаанд оролцох, түүний удирдлагыг сонгох болон төв банкны төсвийн асуудалд оролцох зэрэг нөлөөлөл байсаар ирсэн байна.

Тодорхой хугацаанд эдийн засгийн өсөлт өндөртэй үйлдвэржсэн орнуудын хувьд инфляцийн түвшин өндөр байсан түүхэн нөхцөл байдаг. Үүний шалтгааныг тодорхойлох зорилгоор судалгаа хийх явцад Төв банкны бие даасан байдал буюу төв банк нь Засгийн газартай хамааралтай ажилладаг, нөлөөлөлд их автагдах байдал нь өндөр инфляцитай байх шалтгаан байж болох юм гэсэн таамаглалд эдийн засагчид хүрсэн байдаг

Иймээс Төв банкны бие даасан байдлын талаар дараах үндсэн асуудлуудыг дэвшүүлэн судалсан байна. Үүнд:

- Төв банкны бие даасан байдал гэж чухам юу болох
- Төв банкны бие даасан байдлыг хэрхэн хэмжиж үнэлэх
- Төв банкны бие даасан байдал болон макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийн хооронд бодит нөхцөл байдалд ямар хамаарал байж болох
- Төв банкны бие даасан байдал болон макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийн хамаарлыг тайлбарлах онолын боломжит хувилбар байж болох эсэх

Онолын хувьд төв банкны бие даасан байдлыг Засгийн газраас хараат бус байх явдал гэдэгт судлаачид санал нийлж Grilli, Masciandaro ба Tabellini (1991) нар хийсэн судалгааныхаа хүрээнд Төв банк нь i) улс төрийн хараат бус байдал, ii) Санхүүгийн хараат бус байдалтай байх шаардлагатай гэж тодорхойлсон нь энэ төрлийн онол, судалгааны ажлын гол суурь болж байна. Мөн Debell ба Fischer (1994) нар i) Зорилгын бие даасан байдал, ii) Мөнгөний бодлогын арга хэрэгслийн бие даасан байдалтай байх шаардлагатай гэж тодорхойлсон байдаг.

Энэ хүрээнд Bade ба Parkin (1982), Alesina (1988,1989) болон Grilli, Masciandaro ба Tabellini (1991) нарын эрдэмтэд судалгаа хийж улс орнуудын Төв банкны бие даасан байдал өндөр байхын зэрэгцээ инфляци бага байдаг нотолсон байна.

Түүнчлэн төв банкны бие даасан байдлын хэмжүүрийг тодорхойлох тал дээр дээрх судлаачид болон бусад судлаачид олон талын судалгаа хийсний үндсэн дээр өөрсдийн аргачлалуудыг боловсруулсан байна. Bade ба Parkin (1982) нар бие даасан байдлын 1-4 онооны зарчмаар, Alesina (1988) 1-5 оноогоор, Grilli, Masciandaro ба Tabellini (1991) нар 3-13 оноогоор, Eijfinger, Schaling нар 1-4 оноогоор үнэлэх аргачлалыг боловсруулж байсан байна. Эдгээр аргачлалыг Cukierman, Webb болон Nyarti (1991) нар боловсронгуй болгож 4 хүчин зүйлээр Төв банкны бие даасан байдлыг үнэлж 0-1 гэсэн онооны зарчмаар илүү нарийвчлан үнэлэх аргачлалыг боловсруулсан байна. Энэ мэтчилэн Төв банкны бие даасан байдлыг тодорхойлох үнэлэх талаар олон судлаач эрдэмтэд өөр өөрийн үзэл баримтлал, үнэлгээний аргачлалын дагуу судалж байсан байна.

Бидний зүгээс уг судалгааны ажлыг онол практикийн цогц судалгаанд үндэслэсэн, өөрийн орны онцлогт тохирсон Төв банкны бие даасан байдлыг тодорхойлох оновчтой загварыг сонгон, түүнийг сайжруулан бие даасан хараат бус байдлыг үнэлэх, үр дүнг харгалзан Монгол улсын төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг дүгнэх, бодлогын санал зөвлөмж боловсруулах ерөнхий агуулгаар тодорхой зорилго, зорилтуудыг дэвшүүлэн ажиллалаа.

Судалгааны зорилго

Төв банкны болон мөнгөний бодлогын бие даасан байдлын талаарх онолын болон судлаачдын үзэл баримтлал, олон улсын харьцуулан судалсны үндсэн дээр Монгол банкны мөнгөний бодлогын бие даасан байдлын түвшинд үнэлгээ өгч, нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг тодорхойлох, цаашид бие даасан байдлыг хангах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн бодлогын санал зөвлөмж боловсруулах.

Судалгааны зорилтууд

- ♦ Төв банк, мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдлын талаарх онол, судлаачдын үзэл баримтлал, хэрэгжүүлж буй туршлагыг судалж Монгол банкны мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдлыг

- үнэлэх онолын үзэл баримтлал, загварыг боловсруулах.
- ◆ Төв банк, мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдалд нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг сонгосон загварын дагуу тодорхойлж судалгаа хийж үнэлэх. Загварыг сайжруулах боломжит хувилбарыг тодорхойлж мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдлыг үнэлэх, дүгнэлт гаргах
 - ◆ Мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдлыг нэмэгдүүлэх талаар бодлогын санал зөвлөмж боловсруулах.

Судалгааны объект, судлагдахуун

Олон улсын хэмжээнд хийгдсэн онолын судалгаа болон тухайн орнуудын төв банкны хараат бус байдлын үнэлгээ хийж буй аргачлалыг судлах ба судалгааны ажлын үндсэн объект нь Монголбанк түүний бие даасан байдал болно.

Сэдвийн судлагдсан байдал

Мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдлыг тодорхойлохын тулд онолын үзэл баримтлалууд болон тухайн асуудлыг судалсан судалгааны ажлуудыг судлах шаардлагатай юм.

Энэ чиглэлээр онолын үзэл баримтлал болон судалгааны ажлууд нь дан ганц мөнгөний бодлого руу бус Төв банк түүний хараат бус бие даасан байдлыг хөндөн авч үзсэн байна. Ерөнхий санааны хувьд Төв банк нь бие даасан хараат бус байдалтай байж чадсан тохиолдолд түүний хэрэгжүүлж буй бодлого, арга хэрэгслүүдийн үр дүн бодитой гарч чадна гэж үзсэн ажлууд давамгайлж байна. Түүнчлэн бие даасан байдлыг судлахдаа зөвхөн бие даасан байдлыг үнэлэхийг чухалчлан авч үзээгүй бөгөөд тодорхой хүчин зүйлстэй уялдуулан авч үзсэн байна. Энэ талаарх онолын хандлага болон судалгааны ажлуудыг агуулгын хувьд ангилан авч үзвэл.

- Төв банкны бие даасан байдал – бодлогын хэрэгжилт
- Төв банкны бие даасан байдал – бодлогын үр нөлөө
- Төв банкны бие даасан байдал – мөнгөний бодлого
- Төв банкны бие даасан байдал – засаглал
- Төв банкны бие даасан байдал – хариуцлага, ил тод байдал

Судалгааны ажлууд нь ерөнхийдөө төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг үнэлж түүнээс хамаарах дээрх хүчин зүйлсийн хамаарлыг тайлбарлахад чиглэсэн бөгөөд үндсэн санаа нь энэхүү асуудал нь төв банкны бодлого, хэрэгжилтэд нөлөөлнө гэж үзсэн байсан нь бидний судалгааны ажлын урьдчилсан таамаглалтай нийцэж байсан. Эдгээр ажлуудаас тодорхой заримыг нь хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт II. Судлагдсан байдлын судалгаа

Зохиогчийн нэр	Хэвлэсэн он	Сэдвийн нэр	Товч агуулга
John B.Taylor	2013	The Effectiveness of Central Bank Independence Versus Policy Rules	Судлаач төв банкны үйл ажиллагааг эдийн засгийн тогтворжилтын үеийн нөхцөл байдал мөнгөний бодлогын өөрчлөлт бусад хүчин зүйлсийн нөлөөллийг судалж Холбооны нөөцийн банкны бие даасан байдлын өөрчлөлтийг эдийн засгийн тогтвортой байдалтай холбон тайлбарласан байна.
Thomas F.Cargill and Gerald P.O'Driscoll	2012	Measuring Central Bank Independence, Policy Implications, and Federal Reserve Independence	Судлаачид төв банкны бие даасан байдлыг Холбооны нөөцийн жишээн дээр судалж хараат бус байдлын бодитой эсэхийг гаргаж ирсэн.
Bank of Greece	2011	Eurozone indices: a new model for measuring central bank independence	Энэхүү судалгаа нь Европын холбооны улсуудад зориулан гаргасан онолын судалгаа юм. Төв банкны хараат бус байдлыг үнэлэхийн тулд дараах 4 хүчин зүйлийг тодорхойлох шаардлагатай. Үүнд: <ul style="list-style-type: none"> • Үйл ажиллагааны хараат бус байдал • Бүтцийн хараат бус байдал • Хувийн хараат бус байдал • Санхүүгийн болон төсвийн хараат бус байдал
Christopher J.Waller	2011	Independence + Accountability: Why the Fed Is a Well-Designed Central Bank	Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд дундаж инфляцийн түвшин ба төв банкны хараат бус байдлын индексийн хоорондын хамаарлыг харуулсан. Судалгаанд авч үзсэн 13 улсын хувьд инфляцын түвшин ба төв банкны хараат бус байдал нь сөрөг хамааралтай болох нь батлагдсан. Хөгжингүй орнууд болоод хөгжиж буй эдийн засагтай улс орнуудын хувьд хугацааны 2 түвшинд авч үзэн хараат бус байдал хүчтэй, дундаж, сул түвшинд байх үеийнхтэй харьцуулан зөрүүг тооцсон.

Stefan Niemann, Paul Pichler, Gerhard Sorger	2011	Central bank independence and the monetary instrument problem	Судалгааг динамик үл хамтрах тоглоомын онолд суурилан хийж гол хувьсагчдаар мөнгөний нийлүүлэлтийн өсөлтийн хувь-нэрлэсэн хүүгийн түвшинг авч судалсан. Үүний үр дүн хамтрах болон үл хамтрах хувилбарын хүрээнд мөнгөний бодлогын оновчтой хувилбарыг тоон шинжилгээний аргаар тодорхойлсон.
Olena Danylenko	2010	Independence of the Central Bank and Monetary Policy: Implications for the National Bank of Ukraine	Төв банкны бие даасан байдлыг онолын болон тухайн улсын түвшинд хариуцлага, ил тод байдалтай уялдуулан судалсан. Ингэхдээ төв банкны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх орчны нөлөөллийг тодорхойлж бие даасан байдлын мөнгөний бодлогод үзүүлэх нөлөөлөл түүнийг сайжруулах арга замыг тодорхойлсон
Christopher Crowe and Ellen E. Meade	2008	Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness	Улс орнуудын мөнгөний бодлогын түвшинд гарч буй хүчин зүйлсийг судалж 3 үндсэн асуудлын хүрээнд тайлбарласан. <ul style="list-style-type: none"> • Төв банкны эрх зүйн статус болон засгийн газраас хамаарах хамаарал өөрчлөгдөж бие даасан байдалд нөлөөлсөн • Төв банк илүү бие даасан байдалтай хариуцлагын тогтолцоо сайжирсан • Төв банкууд өөрсдийн үйл ажиллагааг илүү ил тод болгосон
Lorenzo Bini Smaghi	2007	Central bank independence: from theory to practice	Энэхүү судалгааны ажил нь онолын хувьд төв банкны хараат бус байдлыг тодорхойлохыг зорьсон бөгөөд хараат бус байдлыг үнэлэхэд дараах 3 хүчин зүйлсээр илэрхийлсэн. Үүнд: <ul style="list-style-type: none"> • Үйл ажиллагааны хараат бус байдал • Хувийн хараат бус байдал • Санхүүгийн хараат бус байдал
Amirul Hasan, Micheal Skully, J.Wickramanayake	2006	Determinants of Central Bank Independence and Governance: Problems and Policy Implications	Судлаачид төв банкны бие даасан байдлыг онолын үүднээс тодорхойлсон байдлыг харьцуулж бие даасан байдлын үнэлгээг хийх загвар, хүчин зүйлсийг тодорхойлж 6 хүчин зүйлсийн загварыг ашиглан төв банкны бие даасан байдал болон засаглалыг үнэлэх нөхцөлийг тодорхойлсон

МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ХАРААТ БУС БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

New Palgrave Dictionary	2005	Central bank independence	Төв банкны хараат бус байдлын талаар хийсэн онолын судалгааг нэгтгэн харуулсан бөгөөд өмнө нь хийгдэж байсан судалгааны ажлуудын онолын үндэслэл зэргийг тусгасан. Мөн хараат бус байдлын үнэлгээний талаар эмпирик судалгаа, онолын загваруудыг авч үзсэн.
J. Ramón Martínez-Resano	2004	Central bank Financial Independence	<ul style="list-style-type: none"> • Хууль эрхзүйн хараат бус байдал • Зорилгын хараат бус байдал • Үйл ажиллагааны хараат бус байдал • Санхүүгийн хараат бус байдал <p>Эдгээр үзүүлэлтүүд нь мөнгөний бодлогын шийдвэр гаргалтад хүчтэй нөлөөлдөг гэсэн онолын үзэл баримтлалыг гаргасан.</p>
Alberto Alesina; Lawrence H. Summers	2002	Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence	Судлаачид эдийн засгийн онолын үндэслэлд суурилан инфляци ба эдийн засгийн өсөлтийг тодорхойлж АНУ, Австрали, Япон Канад болон Европын улсуудын Төв банкны бие даасан байдлыг GMT индексээр тодорхойлж түүнийг эдийн засгийн өсөлттэй уялдуулан судалсан. Ингэснээр бие даасан байдал өндөртэй улсуудын инфляци бага байх боломжтой гэж үзсэн. Харин энэ нь эдийн засгийн өсөлтөд төдийлөн сайн нөлөө үзүүлдэггүй гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн.
Sandra Dvorsky	2000	Measuring Central Bank Independence in selected Transition Countries and the Disinflation Process	Энэхүү судалгааны ажил нь өмнө нь хийгдэж байсан онолын судалгаануудын хүрээнд Европын холбооны 5 улсын төв банкны хараат бус байдлыг тодорхойлсон. Хууль эрх зүйн хараат бус байдлыг тодорхойлохын тулд 2 индексийг тооцсон. Үүнд: Sukierman, GMT индекс. Үр дүнгээс харахад дээрх 2 индексийн хамаарал өндөр байсан бөгөөд хараат бус байдлыг тодорхойлоход тохиромжтой гэж үзсэн.
Friedrich Kibmer, Helmut Wagner	1998	Central bank independence and macro-economic performance: a survey of the evidence	Судалгааны ажлын гол онцлог нь хараат бус байдлыг хөгжиж буй болон шилжилтийн эдийн засаг бүхий орнуудын хувьд судалж гарсан үр дүнг бодит эдийн засгийн нөхцөл байдал болон бусад хүчин зүйлстэй холбон тайлбарласан байна.

Sylvester Eijffinger, Jakob de Haan	1996	The political economy of central-bank independence	<ul style="list-style-type: none"> • Хувийн хараат бус байдал: Засгийн газраас төв банкны удирдлагын томилгооны асуудалд нөлөөлөх байдлыг судална. • Санхүүгийн хараат бус байдал: Засгийн газарт зээл олгох хууль эрх зүйн нөхцөл байдлыг судална. • Бодлогын хараат бус байдал: Төв банкны хэрэгжүүлж буй бодлого нь үндсэн зорилгын дагуу байгаа эсэхийг судална.
Jiji T.Mathew	1996	Measuring Central Bank Independence in 25 countries: A new Index of Institutional Quality	<p>Энэхүү судалгааны ажил нь төв банкны хараат бус байдлыг үндсэн 3 хэсэгт авч үзэн судалсан. Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Мөнгөний бодлогын бие даасан байдал • Хувийн болон улс төрийн бие даасан байдал • Төсвийн болоод санхүүгийн бие даасан байдал <p>зэрэг үзүүлэлтүүдийг тооцон нийлбэр дүнгээр төв банкны хараат бус байдлыг үнэлсэн. Ийнхүү 25 орны төв банкыг үнэлсэн бөгөөд гарсан үр дүнг тухайн улсуудын инфляцийн түвшинтэй харьцуулахад сөрөг хамааралтай байгаа нь ажиглагдсан.</p>
Guy Debelle, Stanley Fischer	1993	How Independent Should a Central Bank Be?	<p>Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд дундаж инфляцийн түвшин ба төв банкны хараат бус байдлын индексийн хоорондын хамаарал, гарцын өсөлт нь инфляцийн түвшинд хэрхэн нөлөөлж байгааг мөн гарцын алдагдал нь төв банкны хараат бус байдалд хэрхэн нөлөөлж байгааг харуулсан.</p>
Alberto Alesina; Lawrence H. Summers	1993	Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence	<p>Судалгааны ажлын гол онцлог нь Төв банкны бие даасан байдлыг үнэлж макро эдийн засгийн гол үзүүлэлтүүдтэй хамааралтай байдлыг тодорхойлсон байна. Тэдний судалгааны үр дүн бие даасан байдал хамгийн өндөртэй Герман, Швейцар зэрэг оронд инфляци болон бусад макро үзүүлэлтүүд эерэг байгаа нь батлагдсан</p>
Alex Cukierman, Steven B. Webb, Bilin Neyapti	1992	Measuring the Independence of Central Banks and Its effect on Policy Outcomes	<p>Судлаачид Төв банкны бие даасан байдлыг судалж i) Хуулийн ii) Удирдлагын тогтвортой байдал iii) Асуулгын аргаар тодорхойлж гарсан үр дүн тухайн улсуудын инфляцийн түвшинтэй уялдуулан судалсан.</p>

Эдгээр болон бусад судалгааны ажлуудын үндсэн агуулгыг авч үзвэл хамрах хүрээний хувьд дараах байдалтай байна. Үүнд:

- Төв банкны бие даасан байдлыг тодорхой нэг хүчин зүйлийн хувьд судалсан.
 - o Creig (2004) Латин америкийн 9 орны хүрээнд улс төрийн нөлөөллийг төв банкны бие даасан байдалтай уялдуулан судалсан.
 - o Ismihan ба Ozkan (2004) нар онолын 2 үе шат бүхий загвараар Төв банкны бие даасан байдал ба үндэсний хөрөнгө оруулалт инфляцийг хамааруулан судалсан.
 - o Baines (2001) 12 үйлдвэржсэн орны хүрээнд Төв банкны бие даасан байдлыг гадаад валютын зах зээл дэх интервенцтэй хамааруулан судалсан.
 - o Sterne (2000) 91 орны төв банкны бие даасан байдлыг мөнгөний бодлогын зорилго болон эдийн засгийн түвшинтэй хамааруулан судалсан байна.
- Төв банкны бие даасан байдлыг аль нэг ангилал, шалгуурын хувьд судалсан:
 - o Эдийн засгийн хараат байдлын хувьд Alesina ба Sachs (1988)
 - o Улс төрийн хараат байдлын хувьд Cukierman ба Webb (1995)
 - o Хуулийн хараат бус байдлын хувьд Cukierman, Webb, Nyarti (1992) болон Rosen (1993)
 - o Хариуцлага ил тод байдлын хувьд De Haan, Amttenbrink ба Eijfinger (1999)
 - o Засаглалын хараат бус байдлын хувьд Amttenbrink (2004)

Судалгааны аргын хувьд дараах аргуудыг ашиглаж Төв банкны бие даасан байдлыг үнэлж байсан байна. Үүнд:

- Регрессийн шинжилгээ: Энэ аргаар ашиглахдаа аль нэг хүчин зүйлийн хувьд төв банкны бие даасан байдлыг зэрэглэл тогтоох нэг эсвэл хэд хэдэн загвараар үнэлж гарсан үр дүнг бие даасан байдалд нөлөөлөх, эсвэл түүнээс хамаарах тодорхой хүчин зүйлстэй хамааруулан судалсан байна. Энэ аргачлалаар хийгдсэн хамгийн том судалгаа нь Cukierman, Webb, Nyarti (1992) нарын хийсэн Хуулийн бие даасан байдлыг зэрэглэл тогтоох, Төв банкны удирдлагын эргэлтийн үзүүлэлт, асуулга зэргийг ашиглан судалж бие даасан байдал нь инфляцитай урвуу хамааралтай бөгөөд удирдлагын тогтвортой байдал нь инфляцийг тодорхой хэмжээгээр тайлбарлана гэсэн үр дүн бүхий судалгаа юм.
- Зэрэглэл тогтоох загвар: Төв банкны бие даасан байдлын хүрээнд Bade ба Parkin (1982) нар бие даасан байдлын 1-4 онооны, Alesina (1988) 1-5 оноогоор, Grilli, Masciandaro ба Tabellini (1991) нар 3-13 оноогоор,

Eijffinger, Schaling нар 1-4 оноогоор үнэлэх аргачлалыг боловсруулж байсан байна. Эдгээр аргачлалыг Cukierman, Webb болон Nyarti (1991) нар боловсронгуй болгож 4 хүчин зүйлээр Төв банкны бие даасан байдлыг үнэлж 0-1 гэсэн онооны зарчмаар илүү нарийвчлан үнэлэх аргачлалыг боловсруулсан. Эдгээрийн тодорхой нэгийг эсвэл хослуулан ашиглаж харилцан хөрвүүлэх замаар Төв банкны бие даасан байдлыг үнэлэх байдлаар судалгааг явуулж байна. Эдгээр аргачлалуудаас Cukierman нарын боловсруулсан аргачлалыг бусад аргаас давуутай харьцангуй өргөн цар хүрээтэй бөгөөд илүү бодитой тодорхойлж буй арга хэмээн үзэж дийлэнх судлаачид дангаар болон дээрх бусад судлаачдын аргачлалтай хослуулан ашиглаж байна.

- Загварыг боловсронгуй болгох: Энэ нь дээрх зэрэглэл тогтоох арга болон бие даасан байдлын тодорхой үзүүлэлтийн талаарх онолыг ашиглан Төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг тодорхойлох арга юм. Жишээ нь Eijffinger and Hoebrechts (2002) нар төв банкны ил тод байдал, хариуцлагын хувьд бие даасан байдлыг үнэлэхдээ Lohmann(1992), болон өөрсдийн хамтран оролцож хийсэн өмнөх судалгааны ажлын загварыг сайжруулан тухайн асуудлыг үнэлж байсан.
- Судалгаа: Төв банкны үүргийн хүрээнд чанарын нарийвчилсан судалгаа хийж түүнийг тодорхой хүчин зүйлтэй хамааруулан судлах арга юм. Жишээ нь: Sinclair (2000) төв банкны үүрэг түүний хэрэгжилтийн бодит байдалд судалгаа хийж үр дүнг санхүүгийн тогтвортой байдлын түвшинтэй уялдуулан судалсан.

Дээрх судалгааны ажлуудын хувьд Төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг олон талаас нь цаг хугацааны хувьд болон олон улс орныг хамруулан судалсан байдлаараа давуутай байна. Гэхдээ эдгээр нь Төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг зөвхөн нэг талаас нь хэмжихийг оролдсон бөгөөд голчлон эрх зүйн актын судалгааг хийсний үндсэн дээр Төв банкны бие даасан байдлыг тодорхойлж түүнийг төв банкны зорилгын болон макро эдийн засгийн гол үзүүлэлтүүдтэй хамааруулан судалсан байна.

I БҮЛЭГ. ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН, ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ОНОЛЫН АРГА ЗҮЙ

Мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдлыг тодорхойлох тухай онолын үзэл баримтлалуудыг авч үзье. Ингэснээр мөнгөний бодлогын бие даасан байдлын талаарх онолын чиг баримжааг тодорхойлох, өмнөх судлаачдын судалгааны үндэслэл, судалгааны аргуудыг харьцуулж Монгол банк, түүний мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдлыг үнэлэх боломжит хувилбар, тохиромжтой загварыг сонгох боломж бүрдэнэ хэмээн үзсэн.

Дэлхийн олон орны төв банкууд үйл ажиллагаагаа Засгийн газраасаа хараат бусаар явуулах болсон байна. Аливаа төв банк нийгмийн эрх ашигт үйлчилж байх үүргийг хүлээсэн байдаг. Харин энэхүү өндөр үүрэг хариуцлагыг ёс төртэй биелүүлэхэд төв банкны хараат бус үйл ажиллагаа чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах үүднээс төв банк зарим тохиолдолд хүнд хэцүү арга хэмжээг авах ёстой болдог. Харин тулгамдсан бодлогын арга хэмжээг цаг алдалгүй авч чаддаг байхын тулд төв банк хэнээс ч хараат бусаар шийдвэрээ гаргаж байх зайлшгүй шаардлага урган гардаг. (Монголбанк, 2011)

1.1. Төв банкны хараат бус байдал, түүний үүсэл хөгжил

Төв банкны хараат бус байдлын талаарх тогтсон нэг тодорхойлолт байдаггүй. Ерөнхийдөө төв банкны хараат бус байдал нь эдийн засгийн болон улс төрийн хараат бус байдал гэсэн ялгаатай цар хүрээг хамардаг. Энэхүү ажил нь ихэнх судалгааны ажлуудыг гол санаа бөгөөд ба цаашид үнэлгээний аргачлалыг боловсруулахад ашиглагдана.

Хууль эрх зүйн болон бодит хараат бус байдлын хоорондох ялгаа нь гэвэл Төв банкны бодит хараат бус байдал нь засгийн газрын бусад хэсэг болон банкны хооронд байгуулсан албан бус хэлэлцээрийн улмаас Төв банкинд хуулиар олгогдсон хараат бус байдлаас ялгаатай байж болно гэх ойлголтон дээр тулгуурласан байдаг.

1970-1980 оны үед голлох эдийн засаг өндөр хөгжсөн орнуудын инфляцийн түвшин өндөр байсан. Үүний гол шалтгааныг төв банкны зүгээс баримталж байгаа бодлого, түүний зорилготой уялдуулан тайлбарлахыг хичээж байсан. Энэ асуудлын хувьд нэг гарц нь хэрвээ төв банк бодит гарц/ ажилгүйдэл/-ийг зорилго болгож байгаа үед бодлого боловсруулагчид өндөр бүтээмжийг илүүд үзэх бөгөөд энэ эдийн засгийн тэнцвэрийн үед инфляцийг хувьд зөрчил үүснэ гэсэн үзэл байсан. Үүнээс үүдээд инфляци өсөөд байгаа бол төв банк заавал эдийн засгийн хувьд зардлыг нэмэгдүүлэх, бодит бус гарцыг нэмэгдүүлэх гэсэн зорилгыг эрхэмлэх шаардлагатай гэж гэсэн асуудал бий болсон. Эдийн засагчид үүний хариултыг дараах байдлаар тодорхойлсон. Хэрвээ Засгийн газар

ямар нэг байдлаар богино хугацаанд эдийн засгийг тэлэх, зардлыг нэмэгдүүлэх бодлого явуулсан тохиолдолд энэ нь инфляцийг нэмэгдүүлэх үр дагавартай байх болно. Энэ онолыг мөн цаг хугацааны үл нийцлийн байдлаар тайлбарлаж авч үзсэн байдаг. Хэрэв Засгийн газрын зүгээс мөнгөний бодлогод сөрөг нөлөөлж инфляцийг хөөрөгдөх боломжтой бол тухай улсын Төв банк нь бие даасан байвал инфляцийг бага түвшинд байлгах боломжтой гэж үзсэн.

Үүний дагуу Vade, Parkin (1984) нар Төв банк болон Засгийн газрын хоорондын хамаарал нь инфляцийн гол шалтгаан гэсэн асуудлыг гол болгон судалсан байна. Энэ судалгааны үр дүнд Төв банкны бие даасан байдал ба инфляци нь хоорондоо эерэг хамааралтай болохыг тодорхойлсон.

Rogoff (1985) нь Kydland ба Prescott (1977), Barro ба Gordon (1983) нарын гаргасан инфляцийн динамик үл нийцлийн онолын хүрээнд Төв банкны бие даасан байдал өндөр байхын хэрээр инфляцийн түвшинг бага байлгах боломжтойг баталсан.

Эдгээр болон бусад судалгааны хүрээнд Төв банк нь бие даасан байдалтай байх нь түүний бодлогын төлөвлөлт, хэрэгжилтийн үр дүнг нэмэгдүүлнэ гэж үзсэн бөгөөд үүний дагуу бие даасан байдлыг олон талаас нь тодорхойлж ирсэн байна.

Төв банкны улс төр, эдийн засгийн хараат бус байдал хоорондын ялгаа нь төв банк дахь засгийн газрын нөлөөний цар хүрээтэй холбоотой. Төв банкны улс төрийн хүрээ нь төв банкны албан тушаалтнуудыг томилох журам, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын харилцаа холбоог авч үздэг бол эдийн засгийн хүрээ нь ихэнхдээ засгийн газарт зээлийн үүргийнхээ хувьд төсвийн болон мөнгөний эрх бүхий байгууллага хоорондын холбоог харуулдаг. Тодруулбал, улс төрийн хараат бус байдлын үндсэн шинж нь удирдах байгууллагын гишүүд, Төв банкны ерөнхийлөгчийг томилох үйл ажиллагаа болон нэр дэвшигчдийг сонгох албан ёсны шалгуур, Төв банкны удирдлагыг халахаас хамгаалах, Төв банкны шийдвэрт засгийн газар ямар ч зөвшөөрөл өгөх шаардлагагүй зэргийг багтаасан байдаг. Эдийн засгийн хараат бус байдал нь Төв банкинд засгийн газрын зардлыг санхүүжүүлэх, зээл олгох болон мөнгөний бодлогын шийдвэр гаргахдаа засгийн газраас маш бага юм уу ямар ч хөндлөнгийн оролцоо авахгүй байх боломж олгодог. (Alex Cukierman, 1992)

Төв банкны хараат бус байдлын талаарх асуудал нь эрдэм шинжилгээний нэгээхэн чухал судлагдахуун болсоор ирсэн. Гэсэн хэдий ч ихэнх бүтээлүүд онол болон практикийн ялгаа нь тийм ч бага биш гэдгийг харгалзаж үзэлгүйгээр онолын болон албан ёсны асуудалд түлхүү анхаарлаа хандуулсан. Өнгөрсөн хэдэн жилийн туршлагаас харахад ч тэр Европын холбооны улсуудад хүртэл хууль дүрмийг хэрэгжүүлэхэд ямар нэгэн бэрхшээлтэй тулгарч байжээ. (Smaghi, 2007)

Төв банкны бие даасан байдал гэж юу вэ?

Carl E. Walsh “Төв банкны бие даасан байдал гэдэг нь мөнгөний бодлого боловсруулагчид улс төрийн болон засгийн газрын нөлөөлөлгүйгээр өөрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх эрх чөлөө юм” 2006

Төв банкны бие даасан байдлын талаарх судлаачдын саналыг нэгтгэн тодорхойлбол “Төв банкны бие даасан байдал гэдэг нь бодлого боловсруулагчид, ялангуяа Засгийн газрын аливаа бодлогод автахгүй, *тууний эсрэг* үгүй гэж хэлэх чадвартай байх явдал” гэсэн агуулга хамгийн гол үзэл баримтлалыг илтгэн харуулж байна.

Дээрх байдлаар Төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг олон талаас нь тодорхойлж ирсэн бөгөөд тэдгээрийн гол агуулга нь бодлого тодорхойлогчид ялангуяа Засгийн газраас хараат бус байх нь төв банкны бие даасан байдлын гол шалгуур гэдэгт судлаачид санал нэгтгэж байна. Бие даасан байдлын онолын хувьд дээр дурдсанчлан Grilli, Masciandaro ба Tabellini (1991) нарын тодорхойлсон Төв банк нь i) улс төрийн хараат бус байдал, ii) Санхүүгийн хараат бус байдалтай байх шаардлагатай гэж тодорхойлсон нь энэ төрлийн онол, судалгааны ажлын гол суурь болж байна. Мөн Debell ба Fischer (1994) нар i) Зорилгын бие даасан байдал, ii) Мөнгөний бодлогын арга хэрэгслийн бие даасан байдалтай байх шаардлагатай гэж тодорхойлсон байдаг. Тэд “Зорилгын бие даасан байдал гэдэг нь Төв банк нь өөрийн зорилгыг тодорхойлохдоо Засгийн газрын ямар нэг шууд оролцоогүйгээр тодорхойлох явдал” гэж тодорхойлсон. Энэ утгаар авч үзвэл Англи улсын Төв банк нь инфляцийн зорилгыг Засгийн газар тодорхойлдог тул зорилгын бие даасан байдал нь алдагдсан, АНУ-н Төв банк буюу Холбооны сангийн хувьд хуулийн хүрээнд болон бодит байдалд засгийн газрын нөлөөлөлгүй тэдний ямар нэг зорилгод хамааралгүй байдлаар өөрийн зорилгыг тодорхойлж чаддаг тул зорилгын бие даасан байдал өндөртэй хэмээн судалгааны ажилдаа дурдсан байна.

Мөн Rogoff (1985) өөрийн судалгааны хүрээнд Төв банкны бие даасан байдал нь Засгийн газраас хараат бус байх явдлаар тайлбарлагдана хэмээн үзэж Debell ба Fischer (1994) нарын зорилгын болон арга хэрэгслийн бие даасан байдлыг авч үзсэн. Тэрээр “Зорилгын бие даасан байдал гэдэг нь Төв банк Засгийн газраас үл хамаарсан ялгаатай зорилготой байх, Арга хэрэгслийн давуу тал гэдэг нь Төв банк өөрийн бодлогоо хараат бусаар хэрэгжүүлж зорилгодоо хүрэх боломжтой байх явдал” хэмээн үзсэн.

Ийнхүү төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг олон талаас нь авч үзэж судалсны үндсэн дээр дараах үндсэн чиглэлээр хараат бус байдалтай байх ёстой гэж үзсэн. J. Ramón Martínez-Resano (2004)-ийн номонд хараат бус байдлын дараах үндсэн ангиллыг авч үзсэн байна. Үүнд:

- Хууль эрх зүйн хараат бус байдал
- Зорилгын хараат бус байдал
- Үйл ажиллагааны хараат бус байдал
- Санхүүгийн хараат бус байдал

Түүнчлэн Австрали улсын судлаачид болох Amirul Ahsan, Micheal Skully, J.Wickramanayake нар өөрсдийн судалгаандаа Төв банкны Хариуцлага ба ил тод байдлын хувьд бие даасан байдалтай байх шаардлагатай гэж үзсэн байна. Гэхдээ эдгээр судлаачдын ажил нь зөвхөн Төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг бус түүний засаглалыг хамтад нь авч үзсэн байна.

Сүүлийн үеийн хандлагаар аливаа орны төв банкны хараат бус байдал нэмэгдэж байгаа ба судлаачид ч Төв банк хараат бус бие даасан байх шаардлагатай гэдэгт санал нэгтэй байна. Гэхдээ зарим судлаачид Төв банк, Засгийн газар нь ямар нэг байдлаар хамааралтай байх нь зайлшгүй бөгөөд зохистой харилцан хамаарлын түвшинг тодорхойлох шаардлагатай гэсэн санааг бас дэвшүүлсэн байна

Эндээс дүгнэхэд Төв банк бие даасан хараат бус байна гэдэг нь өөрийн зорилго, үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэлт болон санхүүгийн хувьд тодорхой субъектээс хараат бус байна гэсэн үг бөгөөд бие даасан байдал нь Төв банкны өөрийн зорилгыг биелэх нөхцөлийг хангахаас гадна макро эдийн засгийн ач холбогдол өндөртэй гэж үзэж болохоор байна.

1.2. Төв банкны хараат бус байдлыг үнэлэх онол, арга зүй

Төв банкны бие даасан байдлыг тодорхойлох аргуудын хүрээнд онолын болон судлаачдын судалгааны ажлуудыг судалсны үндсэн дээр зэрэглэл тогтоох замаар Төв банкны бие даасан байдлыг үнэлэх аргуудаас түгээмэл ашиглагдаж буй арга болох Cukierman, Webb болон Nyarti (1991) нарын боловсруулж 1995 онд сайжруулсан Cukierman индекс буюу LVAU индекс Grilli, Masciandaro ба Tabellini (1991) нарын боловсруулсан GMT индекс, Австрали улсын судлаачид болох Amirul Ahsan, Micheal Skully, J.Wickramanayake нарын судалгааны ажилд тусгагдсан 6 хүчин зүйлээс ангилан үнэлэх Төв банкны бие даасан хараат бус байдал болон засаглалыг үнэлэх индекс зэргийг ашиглахаар шийдвэрлэсэн.

Эхний 2 загварын хувьд харьцуулалт хийж судалгааны гол загварын сонголтыг хийх, Amirul Ahsan, Micheal Skully, J.Wickramanayake нарын загварын хувьд харьцангуй өргөтгөсөн олон хүчин зүйлийг хамруулсан загвар байсны хувьд сонгон авсан суурь загварыг сайжруулах зорилгоор сонгон авсан болно. Энэ загварын хувьд бидний үндсэн зорилго болох бие даасан хараат бус байдлаас гадна засаглалын хүчин зүйлсийг авч байгаа тул шууд тохиромжтой байдал бага хэмээн үзсэн.

Дээрх загваруудын үндсэн болон нэмэлт үзүүлэлт, тайлбарыг харьцуулан авч үзье. Үүнд:

1. Cukierman индекс
2. Grilli-Masciandaro-Tabellini (GMT) индекс
3. Төв банкны бие даасан байдал засаглалын загвар зэрэг төв банкны хараат бус байдлыг үнэлэх аргачлалуудыг сонгон авсан. Дээрх аргачлалууд нь өөр өөрийн гэсэн онцлогтой бөгөөд үүнийг нарийвчлан авч үзье.

1. Cukierman индекс: (Alex Cukierman, 1992)

Энэхүү индекс нь 16 дэд хүчин зүйлсээс бүрдэх бөгөөд нийт 4 бүлэгт авч үзнэ. Үзүүлэлт тус бүрийн хуулийн зүйл, заалтуудад тулгуурлан үнэлгээ хийнэ. Үүнд:

1. Гүйцэтгэх удирдлагын албан тушаалын томилгоо (code: CEO)
2. Бодлогын баримт бичиг боловсруулж буй эрх мэдэл (code: PF)
 - Мөнгөний бодлого боловсруулах зааварчилгаа
 - Төв банк ба засгийн газрын хооронд төсвийн үйл явцтай холбоотой зөрчлийг шийдвэрлэх чадамж
3. Хуульд заасан төв банкны зорилго
4. Хуулиар тогтоосон зээлийн хязгаарлалт

Дээрх үзүүлэлтүүдийг үнэлэхдээ 0 – 1 хүртэлх оноо өгөх замаар нийт индексийг тооцоолно. Нийт индексийг тооцохдоо 2 байдлаар тодорхойлох боломжтой бөгөөд үзүүлэлт тус бүрийг өгөгдсөн хувийн жингээр үржүүлэн тооцно эсвэл дундаж үнэлгээгээр гаргах замаар тооцоолно. Эхний бүлэг үзүүлэлт нь гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо бөгөөд төв банкны тухай хуульд 6 жил гэж зааж өгсөн бол индексийн үнэлгээний дагуу 8 жил байх нь хамгийн өндөр үнэлгээг авах боломжтой гэж үзжээ. Мөн гүйцэтгэх зөвлөлийн гишүүнийг 8 жилийн хугацаатай томилох бөгөөд тухайн хугацаанд өөрчлөх боломжгүй гэж үзсэн байна.

Дараах хүснэгтэд эрх зүйн хараат бус байдлыг тодорхойлох загварыг харуулав.

Хүснэгт I-1. Sukierman индексийн үнэлгээний матриц

№	Үзүүлэлт	Хувийн жин	Оноо	
1	Гүйцэтгэх захирлын томилгоо		20%	
	Гүйцэтгэх хугацаа			
	a	8 жилээс дээш		1.00
		6 - 8 жил		0.75
		5 жил		0.50
		4 жил		0.25
		4 - с бага		0.00
	Хэн томилох вэ?			
	b	Төв банкны ТУЗ		1.00
		Төв банкны ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлага, хууль эрх зүйн салбарын зөвлөл		0.75
		Хууль тогтоох байгууллага		0.50
		Гүйцэтгэх удирдлагууд		0.25
		Гүйцэтгэх удирдлагаас 1 - 2 хүн		0.00
	Ажлаас чөлөөлөх			
	c	Ажлаас чөлөөлөх нөхцөл байхгүй		1.00
		Бодлоготой хамааралгүй шалтгаанаас		0.83
		Төв банкны ТУЗ-ийн саналаар		0.67
		Хууль тогтоох байгууллагын саналаар		0.50
		Хууль тогтоох байгууллагаас болзолгүй чөлөөлөх		0.33
		Гүйцэтгэх удирдлагын саналаар		0.17
Гүйцэтгэх удирдлага болзолгүй чөлөөлөх		0.00		
Гүйцэтгэх захирал өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх?				
d	Үгүй		1.00	
	Зөвхөн гүйцэтгэх удирдлагад зөвшөөрлөөр		0.50	
	Холбогдох дүрэмгүй		0.00	
2	Бодлогын баримт бичиг		15%	
	Мөнгөний бодлогыг хэн боловсруулдаг вэ?			
	a	Төв банк		1.00
		Төв банк оролцох боловч нөлөө багатай		0.67
		Төв банк засгийн газарт зөвлөх байдлаар		0.33
		Төв банк оролцдоггүй		0.00
	Зөрчлийн шийдвэрийг хэн эцэслэн шийдвэрлэх вэ?			
	b	Төв банк, зорилгын дагуу хуульд зааснаар		1.00
		Төв банкны тухай хуульд нарийн тодорхой заагаагүй тохиолдолд Засгийн газар		0.80
		Хууль эрх зүйн байгууллага		0.60
		Төв банкны ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлага, хууль эрх зүйн салбарын зөвлөл		0.40
		Бодлогын дагуу хууль эрх зүйн салбар зөвлөл		0.20
		Ямар ч тохиолдолд хууль эрх зүйн салбар зөвлөл шийдвэрлэнэ		0.00
	Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх			
	c	Төв банк нөлөөлөх чадвартай		1.00
		Төв банк нөлөөлөх чадваргүй		0.00

МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ХАРААТ БУС БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

Төв банкны зорилго					
3		Үнийн тогтвортой байдал нь төв банкны гол зорилго бөгөөд засгийн газрын бодлоготой зөрчилдсөн тохиолдолд төв банк эцсийн шийдвэрийг гаргана.	1.00		
		Үнийн тогтвортой байдал нь цорын ганц бодлого юм.	0.80		
		Үнийн тогтвортой байдал нь банкны системийн тогтвортой байдлын зорилгуудтай уялдсан зорилт юм.	15%	0.60	
		Үнийн тогтвортой байдал нь бүрэн ажил эрхлэлттэй байх үед үндсэн зорилготой зөрчилддөг.		0.40	
		Төв банкны эрх мэдлийн хүрээнд зорилгогүй.		0.20	
		Үнийн тогтвортой байдлыг агуулсан зорилгогүй.		0.00	
Зээлийн хязгаарлалт					
a		Үнэт цаасны бус зах зээлд олгох зээлийн хязгаарлалт	15%	1.00	
		Хүлээн зөвшөөрсөн зээлийн хэмжээг заагаагүй			
		Тодорхой хязгаарлалт тусгасан			0.67
		Тогтоосон хязгаарлалтын хэмжээ бага			0.33
		Хуулийн дагуу зээлийн хязгаарлалт байхгүй.			0.00
b		Үнэт цаасны зах зээлийн зээлийн хязгаарлалт	10%	1.00	
		Хүлээн зөвшөөрсөн зээлийн хэмжээг заагаагүй			
		Тодорхой хязгаарлалт тусгасан			0.67
		Тогтоосон хязгаарлалтын хэмжээ бага			0.33
		Хуулийн дагуу зээлийн хязгаарлалт байхгүй.			0.00
c		Зээлийн нөхцөл	10%	1.00	
		Банкны хяналтын дагуу			
		Банкны эрх мэдлийн хүрээнд			0.67
		Төв банк болон хуулийн зөвлөлийн хэлэлцээрийн хүрээнд			0.33
		Хуулийн эрх зүйн зөвлөлийн тогтоосон нөхцөл			0.00
d		Төв банкнаас зээлдэгчдийн түвшин	5%	1.00	
		Засгийн газар			
		Бүх түвшний засгийн газар			0.67
		Бүх түвшний засгийн газар болон хувийн компаниуд			0.33
		Хувийн болон хувьцаат компаниуд			0.00
e		Төв банкны зээлийн хязгаарлалт	2.5%	1.00	
		Валютын хэмжээ			
		Төв банкны бонд			0.67
		Засгийн газрын бонд			0.33
		Засгийн газрын зардал			0.00
f		Зээлийн хугацаа	2.5%	1.00	
		6 сарын дотор			
		1 жилийн дотор			0.67
		1 жилээс дээш			0.33
		Хуулийн дагуу хугацаа заагаагүй			0.00

Зээлийн хүүний түвшин			
g	Хамгийн бага хүүний түвшин	2.5%	1.00
	Зах зээлийн хүүний түвшин		0.75
	Хамгийн их түвшнөөс бага		0.50
	Хүүний түвшинг тодорхой заагаагүй		0.25
	Засгийн газарт хүүгүй зээлдэг		0.00
h	Төв банк анхдагч зах зээлд засгийн газрын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авахыг хориглодог уу?		
	Тийм	2.5%	1.00
	Үгүй		0.00

Эх сурвалж: (Alex Cukierman, *Measuring the Independence of Central Banks and Its effect on Policy Outcomes*, 1992)

Alex Cukierman, Steven B. Webb, Bilin Neyarti нарын судлаачид энэ загвараа ашиглан судалгаа хийхдээ албан бус хүчин зүйлсийг нэмж оруулсан бөгөөд үүндээ төв банкны удирдлага түүний тогтвортой байдлыг авч үзсэн. Мөн асуулгын аргаар судалгааг явуулж түүний үр дүнг хууль эрх зүйн бие даасан байдлын үнэлгээнд оруулж өгсөн нь харьцангуй энэ үнэлгээг бодитой болгож чадсан гэж үзсэн. Доорх хүснэгтэд асуулгын судалгааны загварыг харуулав. (Хүснэгт I2)

Хүснэгт I-2. Cukierman индексийн асуулгын судалгаа

Үзүүлэлт	Хувьсагчийн тодорхойлолт	Хувийн жин	Оноо
1	Банкны гүйцэтгэх захирлын албан тушаал улс төрийн эрх баригчдыг халхлах	0.1	
	Бага зэрэг халхлах		1
	Зарим талаар халхлах		0.5
	Нэлээд халхлах		0
2	Зээлийн хязгаар	1.2	
	Хатуу		1
	Хэр тааруу хатуу		0.66
	Хэр тааруу алдагдалтай		0.33
	Алдагдалтай эсвэл байхгүй	0	
3	Зөрчлийг шийдсэн байдал	1.1	
	Банкинд ашигтай байдлаар шийдсэн зарим тодорхой хэргүүд		1
	Бүх тохиолдолд засгийн газрын талд шийдсэн		0
	Бусад бүх хэрэг	0.5	
4	Санхүүгийн бие даасан байдал	0.1	
	<i>А. Төв банкны төсвийг тодорхойлох</i>		
	Голдуу төв банк		1
	Банк, гүйцэтгэх болон хуулийн салбарынхан хамтдаа		0.5
	Голдуу гүйцэтгэх болон хуулийн салбарынхан		0
	<i>Б. Дээд зэрэглэлийн банкны албаны хүмүүсийн цалин, мөн банкны ашгийн хуваарилалтыг тодорхойлох</i>		

4	Голдуу банкаар эсвэл хуулинд зааснаар	0.1	1
	Банк, гүйцэтгэх болон хуулийн салбарынхан хамтдаа		0.5
	Голдуу гүйцэтгэх болон хуулийн салбарынхан		0
5	Дунд хугацааны бодлого хэрэгжүүлэх зорилт	0.15	
	<i>А. Тоон мөнгөний үнэт цаасны зорилт</i>		
	Ийм зорилт байгаа; сайн баримталдаг		1
	Ийм зорилт байгаа; хааяа баримтална		0.66
	Ийм зорилт байгаа; төдий л баримталдаггүй		0.33
	Үнэт цаасны зорилт байхгүй		0
	<i>Б. Албан болон албан бус хүүгийн хувь хэмжээний зорилт</i>		
	Тийм		1
Үгүй	0		
6	Үнийг тогтвортой байлгах бодит давуу тал	0.15	
	Эхний давуу тал		1
	Валютын ханшийг тогтвортой байлгах эхний давуу тал		0.66
	Үнэ эсвэл валютын ханшийг тогтвортой байлгах зэрэг нь эхний давуу талд бус харин банкны зорилтод багтана		0.33
	Үнэ эсвэл валютын ханшийн зорилтыг дурдаагүй		0
7	Зээлийг татаас хэмжээнд олгох зэрэг хөгжлийн банкны адил ажиллах	0.2	
	Үгүй		
	Зарим тохиолдолд		1
	Тийм		0.66
	Татаас бүхий зээл олгоход төв банк дэндүү их оролцдог		0.33
Бүхий л түвшинд оролцдог	0		

Эх сурвалж: (Alex Cukierman, 1992)

Энэхүү аргачлал нь хуулийн зүйл, заалтууд болон асуулгын судалгааг хослуулснаараа бусад аргачлалаас давуу талтай бөгөөд хуулийн хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг харуулж байна.

2. Grilli-Masciandaro-Tabellini (GMT) индекс

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 тушаалтанд 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.

Ийнхүү GMT индексийн үнэлгээг (Хүснэгт I3) харуулав.

Хүснэгт I-3. GMT индексийн үнэлгээ

	Чех	Унгар	Польш	Словак	Словани
Улс төрийн хараат бус байдал					
Удирдлагын индекс					
G1	**	*	**	*	**
G2	*	*	*	*	*
Зөвлөлийн индекс					
B3	*	*	*	2	*
B4	*		*		*
B5	*	*	*	*	
Засгийн газрын үйл ажиллагааны хамаарлын индекс					
R6	*	*	*	*	*
R7	*	*	*	*	*
Хууль, эрхзүйн индекс					
C8	*	*	*	*	*
C9					
P1 индекс	9	7	9	6	8
Эдийн засгийн хараат бус байдал					
Засгийн газарт олгох шууд зээл					
D1	*	*	*	*	*
D2		*	*		
D3	*	*	*	*	*
D4	*	*	*	*	*
D5		*	*		
Мөнгөний бодлогын арга хэрэгслийн индекс					
M6	*	*	*	*	*
M7		**	*	*	
E.I индекс	4	8	7	5	4
O.I нийт индекс	13	15	16	11	12
O.I Maliszewski (1997)	14	9	12	12	12

Эх сурвалж: (Dvorsky, 2000)

Тайлбар:

- G1: Засгийн газар төв банкны удирдлагыг сонгож байвал (**)
Зөвхөн парламент төв банкны удирдлагыг сонгож байвал (*)
- G2: Төв банкны удирдлагыг 5 жилээс дээш хугацаанд томилж байвал (**)
Төв банкны удирдлагыг 5 жилээс доош хугацаанд томилж байвал (*)
- B3: Засгийн газраас ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгодоггүй байвал (**)
Засгийн газраас ТУЗ-ийн гишүүнийг сонгодог байвал (*)
- B4: ТУЗ-ийг 5 жилээс дээш хугацаанд томилж байвал (**)
ТУЗ-ийг 5 жилээс доош хугацаанд томилж байвал (*)
- B5: Гүйцэтгэх удирдлагыг улс төрийн бус шалтгаанаар ажлаас чөлөөлж байвал (**)
Гүйцэтгэх удирдлагыг улс төрийн шалтгаанаар ажлаас чөлөөлж байвал (*)
- R6: ТУЗ-д засгийн газрын төлөөлөгч байхгүй тохиолдолд (**)
ТУЗ-д засгийн газрын төлөөлөгч байгаа тохиолдолд (*)
- R7: Мөнгөний бодлого батлахад засгийн газар, парламентаар баталдаггүй байвал (**)
Мөнгөний бодлого батлахад засгийн газар, парламентаар баталдаг байвал (*)

- C8: Мөнгөний бодлогыг хуулийн дагуу шударга явуулдаг бол (**)
Мөнгөний бодлогыг хуулийн дагуу шударга явуулдаггүй бол (*)
- C9: Засгийн газартай зөрчил үүссэн тохиолдолд хуулийн нөхцөлийн дагуу шийдэж байвал (**)
Засгийн газартай зөрчил үүссэн тохиолдолд хуулийн нөхцөлийн дагуу шийдэхгүй байвал (*)
- D1: Шууд зээлийн хэрэгсэл нь автомат биш байвал (**)
Шууд зээлийн хэрэгсэл нь автомат байвал (*)
- D2: Шууд зээлийн хэрэгсэл нь зах зээлийн хүүний түвшнөөр бол (**)
Шууд зээлийн хэрэгсэл нь зах зээлийн хүүний түвшнөөр биш бол (*)
- D3: Шууд зээлийн хэрэгсэл нь богино хугацаанд байвал (**)
Шууд зээлийн хэрэгсэл нь урт хугацаанд байвал (*)
- D4: Шууд зээлийн хэрэгсэл нь хэмжээний хязгаарлалттай байвал (**)
Шууд зээлийн хэрэгсэл нь хэмжээний хязгаарлалтгүй байвал (*)
- D5: Банк улсын өрийг төлөхийн тулд анхдагч зах зээлд оролцдоггүй (**)
Банк улсын өрийг төлөхийн тулд анхдагч зах зээлд оролцдог (*)
- M6: Төв банк хорогдуулалтын хувийг тогтоодог (**)
Төв банк хорогдуулалтын хувийг тогтоодоггүй (*)
- M7: Арилжааны банкны хяналт нь төв банкны үүрэг биш (**)
Арилжааны банкны хяналт нь ганцхан төв банкны үүрэг биш (*)
GMT индексийн хувьд дээрх байдлаар үнэлэгдэх бөгөөд одтой тэмдэглэгээ (*) олон байх тусам үнэлгээ өндөр байгааг илэрхийлнэ. Энэхүү аргачлал нь зөвхөн хуулийн хүрээнд хязгаарлагдмал байдлаар буюу зөвхөн тийм, үгүй гэсэн байдлаар үнэлж байгаа нь учир дутагдалтай юм.

3. Төв банкны бие даасан байдал засаглалын загвар

Судлаач Amirul Ahsan, Micheal Skully, J. Wickramanayake 2006 онд хийсэн “Determinants of Central Bank Independence and Governance: Problems and Policy Implications” судалгааны ажилдаа төв банкны бие даасан байдал ба засаглалын асуудлыг хөндөж хууль, улс төр, үнийн тогтвортой байдлын зорилго, валютын ханшийн бодлого, мөнгөний бодлого болон ба санхүүгийн алдагдал болон хариуцлага илт тод байдал гэсэн зургаан хүчин зүйлийг хамруулсан индексийн загварыг гаргасан байдаг. Энэ загвар нь дээрх 6 хүчин зүйлээр тус бүрээр 27 үзүүлэлтүүд авч тайлбарыг оруулж өгснөөрөө харьцангуй ялгаатай юм.

Хүснэгт I-4. Төв банкны бие даасан байдлын үнэлгээний хувьсагчид

	Хувьсагчид	Үнэлгээ
1	Хуулийн / Төв банкны бие даасан байдал засаглал	
	Захирлын үүрэг гүйцэтгэх хугацаа CEO	
a	6 жил түүнээс их	1.00
	5 жил	0.67
	4 жил түүнээс бага	0.33
	Тодорхой заалтаар зохицуулаагүй	0.00
	Дарга захирагчийг томилох эрх зүйн нөхцөл/CEO	
b	Төв банкны захирлуудын зөвлөл	1.00
	Парламент/ хууль тогтоох байгууллага	0.50
	Засгийн газар/ гүйцэтгэх засаглал	0.00

	Төв банкнаас ямар нэгэн зохицуулалтын үүрэг тусгаарлаж байсан эсэх	
c	Тийм	1.00
	Үгүй	0.00
2	Улс төрийн/ Төв банкны бие даасан байдал засаглал	
	Ерөнхийлөгчийн албан тушаалын өөрчлөлт	
a	Улс төрийн / Хэрэв ерөнхийлөгч 6 жилийн дотор улс төрийн шалтгаанаар өөрчлөгддөг бол	0.00
	Улс төрийн ямар нэг шалтгаангүй	1.00
	Төв банкны захирлуудын зөвлөлийн гишүүд	
b	Засгийн газрын бус хувь хүмүүс	1.00
	Засгийн газрын болон засгийн газрын бус гэдгийг тодорхой заагаагүй	0.67
	Засгийн газрын ажилчид gov. employees	0.33
	Засгийн газрын яамдаас	0.00
	Ерөнхийлөгч засгийн газрын ямар нэгэн байгууллагад давхар алба хашдаг эсэх	
c	Ямар нэгэн албан тушаал хашдаггүй	1.00
	Ямар нэгэн албан тушаал хашдаг	0.00
3	Үнэ тогтворжуулалтын зорилгууд	
	Үнийн тогтвортой байдал	
a	Энэ нь үндсэн бөгөөд зөвхөн банкны асуудал байх	1.00
	Үнийн тогтвортой байдал нь нэг зорилго бөгөөд бусад зорилготой уялдаатай төлөвлөгддөг	0.67
	Төв банкны үүрэгт ямар нэгэн зорилго тодорхойлогдоогүй	0.33
	Тодорхойлогдсон зорилгуудад үнийн тогтвортой байдал хамаардаггүй	0.00
	Инфляци	
b	Төв банк нь инфляцийг зорилгоо болгож урьдчилан таамагладаг	1.00
	Төв банк инфляцийн талаар ямар нэг алхам хэрэгжүүлдэггүй	0.00
	Хүүгийн түвшин	
c	Хүүгийн түвшинг тодорхойлох болон удирдлагыг төв банк хэрэгжүүлдэг	1.00
	Төв банк хэрэгжүүлдэггүй	0.00
4	Валютын ханшийн бодлого	
	Гадаад валютын зах зээл дэх интервенцийг хэн хийдэг	
a	Төв банк	1.00
	Хамтын оролцоотой	0.50
	Засгийн газар	0.00
	Гадаад валютын зах зээлийн зохицуулалтыг хэн хийдэг	
b	Төв банк	1.00
	Хамтын оролцоотой	0.50
	Засгийн газар	0.00
	Гадаад валютын зээлийн асуудлыг хэн хийдэг	
c	Төв банк	1.00
	Хамтын оролцоотой	0.50
	Засгийн газар	0.00
5	Мөнгөний бодлого ба санхүүжилтийн алдагдал	
	Мөнгөний бодлогын томъёоллыг хэн гаргадаг	
a	Банк дангаараа	1.00
	Банк оролцогчдын хамт, гэхдээ бага нөлөөлөлтэйгөөр	0.68
	Банк засгийн газарт зөвхөн зөвлөдөг	0.33
	Банк ямар нэг хэлбэрээр оролцдоггүй	0.00

МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ХАРААТ БУС БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

	Ямар нэг зөрчил үүсэхэд хэн эцэслэн шийдвэрлэдэг вэ? Эцсийн үгийг хэлдэг	
b	Төв банк, хуулийн дагуу тодорхойлдог	1.00
	Төв банкны зөвлөл, гүйцэтгэх засаглал, хууль тогтоох засаглал branch	0.50
	Засгийн газар ба гүйцэтгэх засаглал	0.00
c	Засгийн газарт зээл олгох	
	Зээл олголт	
I	Зөвшөөрөгдөөгүй	1.00
	Зөвшөөрөгдсөн, гэхдээ хатуу тогтоосон хязгаарын хүрээнд (ЗГ-ийн орлогын 15 хувь хүртэл гэх мэ)	0.67
	Зөвшөөрөгдсөн, хязгаарлалт султай (ЗГ-ийн орлогын 15 хувиас дээш гэх мэт)	0.33
	Зээлтэй холбоотой ямар нэг хуулийн хязгаарлалт үгүй	0.00
	Зээлийн хэлбэр	
II	Төв банкны хяналтанд	1.00
	Банкны эрх мэдлийн хүрээнд тодорхой заагдсан	0.67
	Төв банк Засгийн газрын харилцан тохиролцоогоор	0.33
	Гүйцэтгэх засаглалын зүгээс бие даан шийдвэрлэдэг	0.00
	Зээлийн эргэн төлөлтийн хугацаа	
III	6 сар хүртэл	1.00
	1 жил хүртэл	0.67
	1 жилээс дээш	0.33
	Хуулиар ямар нэг хугацаа заагаагүй	0.00
	Хүүгийн түвшин	
IV	Зах зээлийн хүүгээр эсвэл хамгийн бага хүүгийн түвшингээс өндөр	1.00
	Зах зээлийн хүүгээс бага	0.67
	Хүүгийн түвшин тодорхойлогдоогүй	0.33
	Засгийн газрын зээл хүүгүй	0.00
6	Хариуцлага ба ил тод байдал	
	Төв банкны зорилгууд нь дараах шинжтэй	
a	Албан ёсны зорилготой (written)	1.00
	Зорилго, бодлогын хувьд давуу эрхтэй	0.00
	Харилцааны стратеги	
b	Бодлогын тайлбарлах үйл явц нь олон нийтэд зориулагдсан байдлаар бэлтгэгддэг	1.00
	Хэвлэлийн бага хурал/ хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр түгээгддэг	0.50
	Захирлын зөвлөлийн уулзалтын протокол түгээгддэг	0.00
	Төв банкны үйл ажиллагааг олон нийтэд мэдээлдэг	
c	Мэдээллийг тодорхой цаг хугацааны давтамжтайгаар мэдээлдэг	1.00
	Тодорхой давтамжтай нийтэлдэг	0.50
	Үгүй	0.00
	Удирдлагын хариуцлага/CEO	
d	Захирлын зөвлөлийн өмнө хариуцлага хүлээдэг	1.00
	Парламентийн өмнө хариуцлага хүлээдэг	0.50
	Засгийн газрын өмнө хариуцлага хүлээдэг	0.00
	Төв банкны үйл ажиллагаанд аудитын шалгалт хийдэг үү?	
e	Гийм	1.00
	Үгүй	0.00

Эх сурвалж: (Amirul Ahsan, 2006)

Энэхүү аргачлал нь өмнөх аргачлалтай харьцуулахад илүү олон хүчин зүйлсээр үнэлж байгаа бөгөөд үзүүлэлтүүдийн хувьд давхцал ихтэй байсан. Үнэлгээний хувьд 2 – 4 түвшинд үнэлж байгаа нь зарим зүйлсийг орхигдуулж байна. Ийнхүү хүчин зүйлс бүрийн тайлбарыг доорх хүснэгтээр харуулав. (Хүснэгт I5)

Хүснэгт I-5. Хувьсагчдын тодорхойлолт

д/д	Төв банкны бие даасан байдал, засаглалын индексийн хувьсагч	Тайлбар
1	Төв банкны удирдлагын бүрэн эрхийн хугацаа	Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаанаас их байх
2	Төв банкны удирдлагыг томилох эрх зүйн нөхцөл байдал	Банкны удирдах зөвлөл эсвэл парламент байх. Засгийн газар байх ёсгүй
3	Төв банкны удирдлагыг өөрчлөх, халах эрх зүйн нөхцөл байдал	Халах талаар ямар нэг нөхцөл тусгагдаагүй, хэрэв үгүй бол ямар ч тохиолдолд засгийн газар байж болохгүй
4	Бусад банкуудыг зохицуулах эрх зүйн хариуцлага	Хуваарилагдсан
5	Төв банкны удирдлагын тогтворгүй байдал: Улс төрийн болон улс төрийн бус шалтгаанаар	Улс төрийн: Хэрэв засгийн газар өөрчлөгдсөнөөс хойш 6 сарын дотор удирдлага өөрчлөгдөж байсан бол
6	Төв банкны удирдлагын багийн гишүүд -Бодлогын зөвлөл -Гүйцэтгэх удирдлагын баг	Гишүүд бие даасан байх ба засгийн газрын сайдууд болон албан тушаалтан байж болохгүй
7	Ерөнхийлөгч засгийн газрын ямар нэгэн байгууллагад давхар алба хашдаг эсэх	Ямар нэг албан тушаал эрхэлдэггүй байх
8	Төв банкны зорилтуудад үнийн тогтвортой байдал тусгагдсан байх	Үнийн тогтвортой байдлын зорилго тэргүүлэх шинжтэй байх шаардлагатай
9	Инфляцийг зорилго	Төв банк нь зорилгын хүрээ чиглэлийг тодорхойлдог байх ёстой
10	Хүүгийн түвшинг тодорхойлох болон удирдах	Төв банк тодорхойлдог байх ёстой. Засгийн газар бус
11	Гадаад валютын зах зээлийн интервенц	Төв банк засгийн газрын ямар нэг нөлөөгүйгээр бие даан хэрэгжүүлдэг байх ёстой
12	Гадаад валютын зах зээлийн хяналт	Төв банк засгийн газрын ямар нэг нөлөөгүйгээр бие даан хэрэгжүүлдэг байх ёстой
13	Гадаад валютын зах зээлийн зээллэг	Төв банк засгийн газрын ямар нэг нөлөөгүйгээр бие даан хэрэгжүүлдэг байх ёстой
14	Мөнгөний бодлогын томъёоллыг хариуцах	Төв банк тодорхойлох ёстой
15	Шийдвэр гаргалтын зөрчилдөөн үүсэхэд	Төв банк шийдвэрлэх шаардлагатай
16	Засгийн газарт зээл олгох асуудал зөвшөөрөгдсөн эсэх	Зөвшөөрөгдөөгүй байх ёстой. Хэрэв зөвшөөрсөн бол хатуу хязгаарлалтыг тогтоосон бол сайн
17	Зээлийн нөхцөл	Зээлийн нөхцөлийг банкны зүгээс тодорхойлдог байх
18	Зээлийн хугацаа	Хугацаа бага байх тусам сайн гэж үзнэ
19	Хүүгийн түвшин	Зах зээлийн хүүгээр эсвэл дээгүүр байх
20	Тодорхойлогдсон зорилго/ албан ёсны/ бичмэл	Банкны зүгээс тавьж буй бүх зорилго албан ёсны байх шаардлагатай

21	Зорилтууд эрэмбэлэгдсэн байх	Зорилтууд нь эрэмбэлэгдсэн бөгөөд албан ёсны байх шаардлагатай
22	Бодлогын тайлбар	Бодлогыг тайлбарлах, таниулах асуудал нь хуулийн тодорхой шаардлагатай байх
23	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэх	Олон нийт үйл ажиллагааны үр дүнгийн үзүүлэлтийн өөрчлөлт болон ахиц дэвшлийг хүлээн авах боломжтой байх
24	Протокол хэвлэмэл/нийтлэгддэг байх	Захирлуудын зөвлөлийн уулзалтын протокол нийтэд мэдээлэгддэг байх
25	Эдийн засгийн үзүүлэлтүүд болон тайлан мэдээг нийтэлдэг	Жилийн тайлан болон бусад тайлан мэдээ
26	Удирдлагын хариуцлага	Удирдлага захирлуудын зөвлөл парламентийн өмнө хариуцлага хүлээдэг байх.Засгийн газрын өмнө бус
27	Үйл ажиллагааны аудит	Үйл ажиллагаанд байнгын аудит хийгддэг байх

Эх сурвалж: (Amirul Ahsan, 2006)

Эдгээр загваруудаас харахад Cukierman, Webb болон Nyarti (1991) нарын загвар нь Grilli, Masciandaro ба Tabellini (1991) нарын боловсруулсан GMT индексийн загвараас харьцангуй өргөн хүрээнд асуудлыг авч үзэхээс гадна үнэлгээний хувьд олон сонголттой бодит нөхцөл байдалд тохирсон үнэлгээ хийх боломжтой байдал харагдаж байна. Amirul Ahsan, Micheal Skully, J.Wickramanayake нарын загвар нь дээр дурдсанчлан дээрх загваруудыг сайжруулах боломжтой боловч тухайн загварын зарим үзүүлэлт нь шууд байдлаар Төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг тодорхойлох ач холбогдол багатай байна.

Хуулийн/Төв банкны бие даасан байдал засаглал, Улс төрийн/Төв банкны бие даасан байдал засаглал, Үнэ тогтворжуулалтын зорилгууд, Валютын ханшийн бодлого, Мөнгөний бодлого ба санхүүжилтийн алдагдал, Хариуцлага ба ил тод байдал хэмээх 6 хүчин зүйлсийг авч үзсэн бөгөөд энэхүү аргачлал нь Cukierman индексийг бага зэрэг өргөжүүлсэн юм.

1.3. Төв банкны хараат бус байдлыг үнэлэх аргуудын харьцуулсан судалгаа

Cukierman индексийн хувьд үнсэн 4 хүчин зүйлсээс бүрдсэн 16 үзүүлэлтийг үнэлсэн бөгөөд ихэнх аргачлалын суурь аргачлал болон ашиглагдаж ирсэн. Үнэлгээний хувьд харьцангуй олон талыг хамруулсан бөгөөд асуулгын судалгааг авч үзсэн нь бусад аргачлалаас илүү бодитоор үнэлэх боломжийг олгож байна.

Grilli-Masciandaro-Tabellini (GMT) индексийн хувьд улс төрийн хараат бус байдал болон эдийн засгийн хараат бус байдал гэсэн 2 хүчин зүйлсээс бүрдсэн 16 үзүүлэлтийг авч үзсэн. Энэ нь зөвхөн тийм, үгүй гэсэн үнэлгээгээр үнэлж байгаа нь учир дутагдалтай бөгөөд бодит байдлыг үнэн зөв үнэлэх боломж багатай байна.

Төв банкны бие даасан байдал засаглалын загвар нь 6 хүчин зүйлсээс бүрдсэн 27 үзүүлэлтийг авч үзэж байгаа нь илүү өргөн хүрээнд харах боломжийг олгож байна. Мөн Sukietmap индексийн зарим үзүүлэлттэй давхцаж байгаа бөгөөд үнэлгээний хувьд бага зэрэг учир дутагдалтай зүйл ажиглагдсан.

Дээрх аргачлалуудыг судалсны үндсэн дээр дараах жагсаалтыг гаргасан. Нийт үзүүлэлтүүдийг дотор нь удирдлагын үйл ажиллагаа, эрсдэлийн удирдлага, санхүүгийн үйл ажиллагаа гэсэн үндсэн 3 бүлэгт хувааж авч үзсэн. (Зураг 11)

Зураг 1-1. Төв банкны хараат бус байдлын шалгуур үзүүлэлтүүд

Удирдлагын хараат бус байдал	Эдийн засгийн хараат бус байдал	Үйл ажиллагааны хараат бус байдал
<ul style="list-style-type: none"> • Гүйцэтгэх хугацаа • Хэн томилох вэ? • Ажлаас чөлөөлөх • Бусад байгууллагад алба хашдаг эсэх • Зөвлөлийн томилгоо 	<ul style="list-style-type: none"> • Засгийн газарт олгох зээл • Зээлийн хэлбэр • Зээлийн хүү • Зээлийн эргэн төлөгдөх хугацаа 	<ul style="list-style-type: none"> • Бодлогын баримт бичиг боловсруулалт • Засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцох эрх • Төв банкны зорилго • Үнийн тогтвортой байдлыг хангах зорилт • Хариуцлага ба ил тод байдал

Судалсан аргачлалуудын хүрээнд сонгосон үзүүлэлтүүдийг тоон болон чанарын хүчин зүйл хэмээн ангилсан. Чанарын хүчин зүйлд 4 үзүүлэлтийг, тоон хүчин зүйлд 7 үзүүлэлтийг сонгон авсан. Судалсан 4 аргачлалын хүрээнд хүчин зүйлсийг агуулж буй байдлаар нь харьцуулан судалсан.

Хүснэгт I-6. Аргачлалуудын харьцуулалт

№	Шалгуур үзүүлэлт	Cukierman индекс	GMT	Төв банкны бие даасан байдлын загвар	Нийт оноо
Удирдлагын хараат бус байдал					
1	Гүйцэтгэх хугацаа	+	+	+	100%
2	Хэн томилох вэ?	+	+	+	100%
3	Ажлаас чөлөөлөх шалтгаан	+	+	+	100%
4	Бусад байгууллагад алба хашдаг эсэх	+		+	67%
5	Удирдах зөвлөлийн томилгоо		+	+	67%
Үйл ажиллагааны хараат бус байдал					
1	Мөнгөний бодлогыг боловсруулах	+	+	+	100%
2	Зөрчлийг шийдвэрлэх	+	+	+	100%
3	Засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцох	+			33%
4	Төв банкны зорилго	+			33%
5	Үнийн тогтвортой байдал			+	33%
6	Хариуцлага ба ил тод байдал			+	33%
Эдийн засгийн хараат бус байдал					
1	Засгийн газарт олгох зээл	+	+	+	100%
2	Зээлийн хэлбэр	+	+	+	100%
3	Зээлийн хугацаа	+		+	67%
4	Зээлийн хүү	+		+	67%
Нийт оноо		12	8	13	
Хувийн жин		80%	53%	87%	

Тайлбар: + тэмдэг нь 1 оноо буюу тэрхүү үзүүлэлтийг авч үздэг гэдгийг илтгэнэ.

Дээрх хүснэгтээс харахад удирдлагын хараат бус байдлын хүрээнд гүйцэтгэх хугацаа, томилогоо, ажлаас чөлөөлж буй байдлыг сонгон авсан аргачлалуудын хүрээнд зайлшгүй авч үздэг байна. Харин бусад байгууллагад алба хашдаг эсэх болон удирдах зөвлөлийн томилгоо зэрэг үзүүлэлтийг 2 аргачлалд авч үздэг. Үйл ажиллагааны хараат бус байдлын хувьд мөнгөний бодлого боловсруулах болон зөрчлийг шийдвэрлэж буй байдлыг 3 аргачлалын хувьд авч үздэг бол бусад үзүүлэлтүүдийг зөвхөн 1 аргачлал тусгасан байна. Эдийн засгийн хараат бус байдлын хувьд засгийн газарт олгож буй зээлээр үнэлэх бөгөөд 3 аргачлал энэхүү үзүүлэлтийг авч үздэг бөгөөд үүнээс 2 аргачлал нарийн дэлгэрэнгүй авч үздэг байна. Ийнхүү дээрх аргачлалуудыг харьцуулан харвал сонгон авсан үзүүлэлтүүдийн хүрээнд Cukierman индекс 80 хувь, GMT индекс 53 хувь, Төв банкны бие даасан байдлын загвар 87 хувийн үнэлгээ тус тус авсан байна.

Ийнхүү судлаачдын зүгээс аргачлалуудыг харьцуулсны үндсэн дээр Cukierman индексийг суурь аргачлал болгон сонгон авсан бөгөөд Amirul Ahsan, Micheal Skully, J.Wickramanayake нарын Төв банкны бие даасан байдлын загвараас тодорхой үзүүлэлтүүдийг шингээн авч нэгтгэсэн аргачлал боловсруулан үнэлэх шаардлагатай гэж үзэж байна. Учир нь Cukierman индекс нь санал асуулга авах замаар экспертүүдийн саналыг тусгаж байгаагаараа бусад аргачлалаас давуу талтай юм.

II БҮЛЭГ. ТӨВ БАНКНЫ ХАРААТ БУС БАЙДЛЫГ ҮНЭЛЭХ НЬ

Монгол банкны бие даасан байдлыг үнэлэх загварын сонголтыг хийхдээ өмнөх хийгдсэн судалгааны ажлуудын сул талуудыг арилгах, сонгон авсан загваруудын харьцуулалтыг харгалзан сайжруулах боломжит нөхцөл байдлыг харгалзан сонгохыг зорьсон.

Үүнээс гадна загварын сонголтыг төв банк, мөнгөний бодлогын бие даасан байдлын талаарх онолын үзэл баримтлал, судлаачдын хийсэн судалгааны ажлыг харгалзан дараах шалгуурыг харгалзан хийлээ. Үүнд:

- Төв банк, мөнгөний бодлогын бие даасан байдал гэдэг нь зөвхөн нэг хүчин зүйлээс хамаарсан үзүүлэлт биш юм.
- Төв банк, мөнгөний бодлогын бие даасан байдал нь зөвхөн судалгааны нэг хүрээг хамран судалснаар тодорхойлогдохгүй. Өмнөх судлаачдын ажлуудын хувьд Төв банк, мөнгөний бодлогын бие даасан байдлыг зөвхөн хууль эрх зүйн актын түвшин гэх мэт нэг өнцгөөс судалгаа хийсний үр дүнд тодорхойлсон байсан нь учир дутагдалтай гэж үзлээ. Энэ үүднээс зөвхөн төв банкны тухай хууль болон бусад эрх зүйн актыг судалсны үндсэн дээр бодит үр дүн гарах боломжгүй гэж үзсэн.
- Төв банк, мөнгөний бодлогын бие даасан байдал нь судалгааны нэг арга, нэг эх сурвалжаар тодорхойлогдох боломжгүй юм. Иймээс баримтын, чанарын, тоон шинжилгээ гэх мэт шинжилгээний аргуудыг хослуулан ашиглаж нэгдсэн үр дүнд хүрнэ гэж үзсэн.

2.1. Төв банкны хараат бус байдлыг үнэлэх аргачлалыг боловсруулах нь

Өмнөх хэсэгт хийсэн загварын сонголт судлаачдын зүгээс тавьсан шаардлагын дагуу загварын сайжруулалт хийсэн хувилбарын дагуу дараах судалгааг хийхээр судалгааны хүрээгээ тодорхойлон судалсан.

Дээрх шаардлагуудыг харгалзан тухай үзүүлэлт тус бүрээр дараах чиглэлээр судалгаа хийж үнэлэхээр шийдвэрлэсэн болно. Үүнд:

- Хууль, эрх зүйн актын судалгаа
- Хуулийн хэрэгжилтийн судалгаа
- Экспертийн судалгаа

Ийнхүү (Alex Cukierman, 1992) судалгааны ажлын аргачлалыг гол аргачлал болон судлаачдын зүгээс сонголт хийсэн. Энэхүү судалгааны аргачлалын хүрээнд 4 хүчин зүйлсийг авч үзсэн ба төв банкны зорилго хэмээх 3-р хүчин зүйл нь нийт хувийн жингийн 15 хувийг эзэлж байгаа боловч ганц асуултаар тодорхойлж байгаа нь бодит байдлыг үнэлэхэд учир дутагдалтай байна гэж үзсэн. Тиймээс (Amirul Ahsan, 2006) судалгааны ажлын хүрээнд авч үзсэн үнэ

МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ХАРААТ БУС БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

тогтворжуулах зорилтууд хэмээх хүчин зүйлийг нэмж тооцоолох шаардлагатай гэж үзсэн ба эдгээр хүчин зүйлсийн хүрээн үнийн тогтвортой байдлын зорилтууд хүүний түвшний тодорхойлох явц зэргийг тусгаж өгснөөрөө илүү олон талыг харж судлах боломжийг олгож байна. Нэмэлт үзүүлэлтүүдийг тусгасан загварыг доорх хүснэгтэд харуулав. (Хүснэгт III)

Хүснэгт III-1. Сайжруулсан аргачлалын үнэлгээ

№	Үзүүлэлт	Хувийн жин	Оноо	
1	Гүйцэтгэх захирлын томилгоо		20%	
	Гүйцэтгэх хугацаа			
	a	8 жилээс дээш		100%
		6 - 8 жил		75%
		5 жил		50%
		4 жил		25%
		4 - с бага		0%
		Хэн томиллох вэ?		
	b	Төв банкны ТУЗ		100%
		Төв банкны ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлага, хууль эрх зүйн салбарын зөвлөл		75%
		Хууль тогтоох байгууллага		50%
		Гүйцэтгэх удирдлагууд		25%
		Гүйцэтгэх удирдлагаас 1 - 2 хүн		0%
	Ажлаас чөлөөлөх			
	c	Ажлаас чөлөөлөх нөхцөл байхгүй		100%
		Бодлоготой хамааралгүй шалтгаанаас		83%
		Төв банкны ТУЗ-ийн саналаар		67%
		Хууль тогтоох байгууллагын саналаар		50%
		Хууль тогтоох байгууллагаас болзолгүй чөлөөлөх		33%
		Гүйцэтгэх удирдлагын саналаар		17%
		Гүйцэтгэх удирдлага болзолгүй чөлөөлөх		0%
Гүйцэтгэх захирал өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх?				
d	Үгүй		100%	
	Зөвхөн гүйцэтгэх удирдлагад зөвшөөрлөөр		50%	
	Холбогдох дүрэмгүй		0%	
2	Бодлогын баримт бичиг		15%	
	Мөнгөний бодлогыг хэн боловсруулдаг вэ?			
	a	Төв банк		100%
		Төв банк оролцох боловч нөлөө багатай		67%
		Төв банк засгийн газарт зөвлөх байдлаар		33%
		Төв банк оролцдоггүй		0%
		Зөрчлийн шийдвэрийг хэн эцэслэн шийдвэрлэх вэ?		
	b	Төв банк, зорилгын дагуу хуульд зааснаар		100%
		Төв банкны тухай хуульд нарийн тодорхой заагаагүй тохиолдолд Засгийн газар		80%
		Хууль эрх зүйн байгууллага		60%
		Төв банкны ТУЗ, гүйцэтгэх удирдлага, хууль эрх зүйн салбарын зөвлөл		40%
		Бодлогын дагуу хууль эрх зүйн салбар зөвлөл		20%
		Ямар ч тохиолдолд хууль эрх зүйн салбар зөвлөл шийдвэрлэнэ		0%

c	Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх				
	Төв банк нөлөөлөх чадвартай			100%	
	Төв банк нөлөөлөх чадваргүй			0%	
3	Төв банкны зорилго				
	a	Үнийн тогтвортой байдал нь төв банкны гол зорилго бөгөөд засгийн газрын бодлоготой зөрчилдсөн тохиолдолд төв банк эцсийн шийдвэрийг гаргана.	15%	100%	
		Үнийн тогтвортой байдал нь цорын ганц бодлого юм.		80%	
		Үнийн тогтвортой байдал нь банкны системийн тогтвортой байдлын зорилгуудтай уялдсан зорилт юм.		60%	
		Үнийн тогтвортой байдал нь бүрэн ажил эрхлэлттэй байх үед үндсэн зорилготой зөрчилддөг.		40%	
		Төв банкны эрх мэдлийн хүрээнд зорилгогүй.		20%	
		Үнийн тогтвортой байдлыг агуулсан зорилгогүй.		0%	
	Хүүгийн түвшин				
	b	Хүүгийн түвшинг тодорхойлох болон удирдлагыг төв банк хэрэгжүүлдэг		100%	
		Төв банк хэрэгжүүлдэггүй		0%	
	4	Засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалт			
a		Үнэт цаасны бус зах зээлд олгох зээлийн хязгаарлалт	15%		
		Хүлээн зөвшөөрсөн зээлийн хэмжээг заагаагүй		100%	
		Тодорхой хязгаарлалт тусгасан		67%	
		Тогтоосон хязгаарлалтын хэмжээ бага		33%	
		Хуулийн дагуу зээлийн хязгаарлалт байхгүй.		0%	
b		Үнэт цаасны зах зээлийн зээлийн хязгаарлалт			
		Хүлээн зөвшөөрсөн зээлийн хэмжээг заагаагүй	10%	100%	
		Тодорхой хязгаарлалт тусгасан		67%	
		Тогтоосон хязгаарлалтын хэмжээ бага		33%	
		Хуулийн дагуу зээлийн хязгаарлалт байхгүй.		0%	
c		Зээлийн нөхцөл			
		Банкны хяналтын дагуу	10%	100%	
		Банкны эрх мэдлийн хүрээнд		67%	
		Төв банк болон хуулийн зөвлөлийн хэлэлцээрийн хүрээнд		33%	
		Хуулийн эрх зүйн зөвлөлийн тогтоосон нөхцөл		0%	
d		Төв банкнаас зээлдэгчдийн түвшин			
		Засгийн газар	5%	100%	
		Бүх түвшний засгийн газар		67%	
		Бүх түвшний засгийн газар болон хувийн компаниуд		33%	
	Хувийн болон хувьцаат компаниуд		0%		
e	Төв банкны зээлийн хязгаарлалт				
	Валютын хэмжээ	3%	100%		
	Төв банкны бонд		67%		
	Засгийн газрын бонд		33%		
	Засгийн газрын зардал		0%		

		Зээлийн хугацаа			
4	f	6 сарын дотор	3%	100%	
		1 жилийн дотор		67%	
		1 жилээс дээш		33%	
		Хуулийн дагуу хугацаа заагаагүй		0%	
	g	Зээлийн хүүний түвшин			
		Хамгийн бага хүүний түвшин	3%	100%	
		Зах зээлийн хүүний түвшин		75%	
		Хамгийн их түвшнөөс бага		50%	
		Хүүний түвшинг тодорхой заагаагүй		25%	
		Засгийн газарт хүүгүй зээлдэг		0%	
h	Засгийн газрын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авахыг хориглодог уу?				
	Гийм	3%	100%		
	Үгүй		0%		

2.2. Төв банкны хараат бус байдлыг үнэлэх нь

Энэхүү хэсэгт (Alex Cukierman, 1992) судлаачийн судалгааны ажлын үндсэн чиглэлийг баримтлан судалгаа хийсэн бөгөөд нийт 4 хүчин зүйлсээс бүрдсэн 17 үзүүлэлтийг авч үзэж судаллаа. Үзүүлэлт тус бүрийг 3 шалгуураар үнэлэх бөгөөд үүнд хуулийн үндсэн заалт, хуулийн хэрэгжилт, экспертийн үнэлгээ зэрэг багтана.

Хуулийн заалт

Гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо: Энэхүү хүчин зүйлийн хувьд үндсэн 4 үзүүлэлтийг авч үзсэн бөгөөд Төв банкны тухай хуулийн 26 болон 28-р зүйлд тодорхой зааж өгсөн ба үнэлгээний матрицын дагуу үнэлэхэд дундаж үнэлгээ 75.75 хувь байна. Доорх үзүүлэлтүүдээс 3-р үзүүлэлтийн хувьд 7 үндсэн шалтгааны улмаас ажлаас чөлөөлөх бөгөөд тэдгээрийг агуулгын хувьд ангилан авч үзсэн бөгөөд (7 шалтгаанаас харахад үнэлгээний матрицаас өөр өөр үнэлгээ авч байсан.) тэдгээрийн дундаж үнэлгээг тодорхойлох замаар үнэлгээг тооцсон.

Хүснэгт II-2. Гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо

№	Үзүүлэлт	Хуулийн заалт	Хуулийн тодорхойлолт	Үнэлгээ
1	Гүйцэтгэх хугацаа	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (26-р зүйл 1, 2-р заалт)	УИХ-ын даргаас өргөн мэдүүлсэн Ерөнхийлөгчийг зургаан жилийн хугацаагаар томилно. Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч нарыг Монгол банкны ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлснээр зургаан жилийн хугацаатайгаар УИХ-аас томилно.	75%

2	Хэн томилох вэ?	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (26-р зүйл 1, 2-р заалт)	Монголбанкны Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгч нарыг Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно.	50%
3	Ажлаас чөлөөлөх	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (26-р зүйл 6-р заалт)	Монгол банкны Ерөнхийлөгч, Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгч нарыг ажлаас чөлөөлөх тохиолдлууд 1. Арилжааны банкны хувьцаа эзэмшигч болсон; 2. Монголбанкны эрх ашигт харш үйлдэл (эс үйлдэл) гаргасан; 3. Биеийн эрүүл мэндийн байдал болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар албан үүргээ цаашид гүйцэтгэх боломжгүй гэж үзэж, уг албан тушаалаас чөлөөлж өгөхийг хүссэн; 4. Үүрэгт ажлаа хангалтгүй биелүүлсэн; 5. Гэмт хэрэг үйлдсэнийг нь шүүх тогтоосон; 6. Ашиг сонирхлын бусад зөрчил үүссэн. 7. Монголбанкны Ерөнхийлөгч, Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа тэдгээрийг томилсон өдрөөс эхэлж, Улсын Их Хурлаас дараагийн Монголбанкны Ерөнхийлөгч, Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгчийг томилсноор дуусгавар болно.	78%
4	Гүйцэтгэх захирал өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх?	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (28-р зүйл 5-р заалт)	Монгол банкны ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хугацаанд хуулиар хариуцуулсан үүрэгт нь үл хамааран бусад ажил албан тушаалыг хавсран эрхэлж болохгүй	100%
	Дундаж үнэлгээ			75.75%

Эх сурвалж: (Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2015)

Бодлогын баримт бичиг: Энэхүү хүчин зүйлсийн хувьд үндсэн 3 үзүүлэлтүүдээс бүрдэх бөгөөд Төв банкны тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Төсвийн тухай хууль зэргийн холбогдох зүйл, заалтуудын хүрээнд үнэлгээ хийсэн. Ийнхүү дундаж үнэлгээ 50 хувь байна. Үүнээс үзэхэд бодлогын баримт бичиг боловсруулах, зөрчлийг шийдвэрлэх, засгийн газрын төсвийн асуудалд Төв банк хараат бусаар нөлөөлөх боломжтой байгааг харуулж байна.

Хүснэгт II-3. Бодлогын баримт бичиг

№	Үзүүлэлт	Хуулийн заалт	Хуулийн тодорхойлолт	Үнэлгээ
1	Мөнгөний бодлогыг хэн боловсруулдаг вэ?	Төв банкны тухай хууль (10-р зүйл 2-р заалт)	Монгол банкны дараагийн жилд баримтлах төрийн мөнгөний бодлогыг боловсруулж, жил бүрийн 10 сарын 01-ний дотор УИХ-д өргөн барина. 1. Тайлант оны төрийн мөнгөний бодлогын хэрэгжилтийн явц, санхүүгийн зах зээлийн байдал, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйл, шалтгааныг тайлбарласан дүгнэлт; 2. Монголбанкнаас дараагийн жилд баримтлах мөнгөний бодлогын зорилт, мөнгөний бодлогод нөлөөлж болох төгрөгийн ханшийн өөрчлөгдөх хандлага, санхүүгийн зах зээлд нөлөөлж болох хүчин зүйлсийн талаарх төсөөлөл.	100%
2	Зөрчлийн шийдвэрийг хэн эцэслэн шийдвэрлэх вэ?	Төв банк / Монгол банк/-ны тухай хууль (31-р зүйл)	1. Монголбанк Засгийн газраас хараат бус байна. 2. Засгийн газрын шийдвэр төрийн мөнгөний бодлогод харшилж байвал Монголбанк энэ талаар Засгийн газарт мэдэгдэнэ. Засгийн газарт мэдэгдэх тухай заалт байгаа бөгөөд энэ зөрчлийг хэрхэн шийдвэрлэх нь тодорхой бус байна. Загварын үнэлгээний дагуу энэ зөрчил нь төв банкны талд шийдвэрлэгдэх нь зүйтэй.	50%
3	Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх	Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (17-р зүйл)	Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 10 хувиас давсан санхүүгийн хуримтлалын хөрөнгөөр дотоод болон гадаад зах зээлд хийх хөрөнгө оруулалтын оновчтой хэмжээг Монголбанкны Ерөнхийлөгч, эдийн засгийн хөгжлийн болон санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний хамтарсан шийдвэрээр жил бүр тогтооно.	0%
		Төсвийн тухай хууль (35-р зүйл 6-р заалт)	Төсвийн байгууллага төрийн сангийн нэгдсэн данснаас гадуур банкинд данс нээх, түүнийг хаахтай холбогдсон журмыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага Монголбанкттай хамтран батална.	
		Төсвийн тухай хууль (38-р зүйл 1-р заалт)	хөрөнгийн чөлөөт үлдэгдлийг Монголбанкаар дамжуулан богино хугацааны хөрөнгө оруулалтад оруулах асуудлыг шийдвэрлэх;	
	Дундаж үнэлгээ			50%

Эх сурвалж: (Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2015)

Төв банкны үнэ тогтворжуулах зорилтууд ба хүүгийн бодлого: Энэхүү хүчин зүйлийн хүрээнд үндсэн 7 үзүүлэлтүүдийг авч үзэж судалсан бөгөөд Төв банкны тухай хууль, СЗХ-ны тогтвортой байдлын тухай хууль, Валют зохицуулалтын тухай хууль зэргийн холбогдох зүйл, заалтуудын хүрээнд судалгаа хийсэн. Ийнхүү дундаж үнэлгээ 80 хувь байна. Судалгаанаас харахад үнийн тогтвортой байдал нь монголбанкны хамгийн чухал зорилго боловч засгийн газрын бодлоготой зөрчилдсөн тохиолдолд монголбанк эцсийн шийдвэрийг гаргах эрх мэдэлгүй байна.

Хүснэгт II-4. Төв банкны зорилго

№	Үзүүлэлт	Хуулийн заалт	Хуулийн тодорхойлолт	Үнэлгээ
1	Төв банкны зорилго	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (4-р зүйл)	Монгол банкны үндсэн зорилт нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт-төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангах, үндсэн зорилтын хүрээнд СЗЗ, банкны тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангах замаар эдийн засгийн хөгжил дэмжлэг үзүүлэх.	60%
		СЗХ-ны тогтвортой байдлын тухай хууль (10-р зүйл 1, 2, 3 болон 5-р заалт)	Монгол банк болон СЗХ нь хамтын ажиллагааны санамж бичигг байгуулж, тэрхүү санамж бичгийнхээ хүрээнд хамтран ажиллана. Мөн СЗХ нь үйл ажиллагааныхаа жилийн тайланг Монгол банк болон Засгийн газарт хүргүүлнэ.	
2	Хүүгийн түвшин	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (11-р зүйл)	Монголбанкны зээл, үнэт цаасны хүү болон хямдруулалтын хувиар дамжуулж хүүгийн нэгдсэн бодлого явуулах;	100%
	Дундаж үнэлгээ			80%

Эх сурвалж: (Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2015)

Зээлийн хязгаарлалт: Энэхүү хүчин зүйлийн хувьд үндсэн 8 үзүүлэлтүүдээс бүрдэх бөгөөд Төв банкны тухай хуулийн 17, 18, 35, 37-р зүйл заалтуудын хүрээнд үнэлгээ хийсэн. Ийнхүү дундаж үнэлгээ 53,0 хувь байна. Зээлийн хязгаарлалтын хувьд засгийн газрын үйл ажиллагаатай уялдуулан авч үзэж байгаагаас үүдэн оноо алдсан байна. Мөн тодорхой шалтгаануудын улмаас засгийн газрын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авах эрхтэй байдаг бөгөөд энэ нь төв банкны хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлдөг учир үнэлгээг бууруулсан байна.

Хүснэгт II-5. Зээлийн хязгаарлалт

№	Үзүүлэлт	Хуулийн заалт	Хуулийн тодорхойлолт	Үнэлгээ
1	Үнэт цаасны бус зах зээлд олгох зээлийн хязгаарлалт	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (18-р зүйл 2-р заалт)	Тухайн санхүүгийн жилийн түр хугацааны зээлийн үлдэгдлийн нийт хэмжээ нь дотоодоос төсөвт сүүлийн гурван жилд олсон орлогын дунджийн арван хувиас хэтрэхгүй байна.	67%
2	Үнэт цаасны зах зээлийн зээлийн хязгаарлалт	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (15-р зүйл 1-р заалт)	Монголбанк мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ үнэт цаас гаргах, түүнийг худалдан авах, худалдах, Засгийн газрын үнэт цаас, хөрөнгөөр баталгаажсан үнэт цаас, Монголбанкнаас зөвшөөрсөн бусад үнэт цаасыг мөнгөний зах дээр худалдах, худалдаж авах замаар нээлттэй зах зээлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй.	100%
3	Зээлийн нөхцөл	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (18-р зүйл 1-р заалт)	Монголбанк төсвийн улирлын чанартай орлого, зарлагын зөрүүг нөхөхөд зориулж тухайн санхүүгийн жил дуусахаас өмнө төлөгдсөн байх түр хугацааны зээлийг Засгийн газарт гэрээний үндсэн дээр олгож болно.	33%

МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ХАРААТ БУС БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

4	Төв банкнаас зээлдэгчдийн түвшин	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (18-р зүйл 1-р заалт)	Монголбанк төсвийн улирлын чанартай орлого, зарлагын зөрүүг нөхөхөд зориулж тухайн санхүүгийн жил дуусахаас өмнө төлөгдсөн байх түр хугацааны зээлийг Засгийн газарт гэрээний үндсэн дээр олгож болно.	100%
5	Төв банкны зээлийн хязгаарлалт	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (18-р зүйл 2-р заалт)	Тухайн санхүүгийн жилийн түр хугацааны зээлийн үлдэгдлийн нийт хэмжээ нь дотоодоос төсөвт сүүлийн гурван жилд олсон орлогын дунджийн арван хувиас хэтрэхгүй байна.	33%
6	Зээлийн хугацаа	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (18-р зүйл 1-р заалт)	Монголбанк төсвийн улирлын чанартай орлого, зарлагын зөрүүг нөхөхөд зориулж тухайн санхүүгийн жил дуусахаас өмнө төлөгдсөн байх түр хугацааны зээлийг Засгийн газарт гэрээний үндсэн дээр олгож болно.	67%
7	Зээлийн хүүний түвшин	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (35, 37-р зүйл)	35. Монголбанкны тайлан, тэнцлээр түүний активын бодит дүн нь пассив болон өөрийн хөрөнгийн нийлбэр дүнгээс багассан тохиолдолд тухайн тайлан, тэнцлийг албан ёсоор гаргаснаас хойш хоёр сарын дотор Засгийн газар уг зөрүүгийн хэмжээгээр зах зээлийн хүүтэй өрийн бичиг гаргаж, Монголбанкинд байршуулах замаар Монголбанкны өөрийн хөрөнгийн дутууг нөхөх арга хэмжээ авна. 37. Тухайн санхүүгийн жилд дахин үнэлгээгээр гарсан цэвэр алдагдлыг дахин үнэлгээний сан болон ерөнхий нөөцийн сангаар хааж хүрэлцэхгүй тохиолдолд зөрүүд нь тухайн санхүүгийн жил дууссанаас хойш дөрвөн сарын дотор Засгийн газраас зах зээлийн хүүтэй өрийн бичиг гаргаж, Монголбанкинд байршуулах.	0%
8	Анхдагч зах зээлд ЗГ-ын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авахыг хориглодог уу?	Төв банк (Монгол банк)-ны тухай хууль (17-р зүйл 2-р заалт)	Засгийн газраас гаргасан үнэт цаасыг Засгийн газрын хүсэлтээр бусад этгээдэд зуучлан борлуулах ба төрийн мөнгөний бодлогын зорилт, зах зээлийн тухайн үеийн нөхцөл байдалд нийцэж байвал түүнийг худалдан авах худалдах	25%
Дундаж үнэлгээ				53.0%

Эх сурвалж: (Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2015)

Ийнхүү хууль эрх зүйн зүйл, заалтуудын хүрээнд үнэлгээ хийхэд бодлогын баримт бичиг боловсруулах асуудал дээр Төв банк хүчтэй бие даасан байдалтай байгаа нь харагдаж байна. Гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо үзүүлэлтийн хувьд УИХ гүйцэтгэх удирдлагыг томилж байгаа шалтгаанаас үнэлгээ буурахад хүрсэн. Хуулийн заалтын нийт үнэлгээг тооцвол 66.1 хувь байгаа нь хараат бус, бие даасан байдал боломжийн түвшинд байгааг харуулж байна.

Хүснэгт II-6. Хуулийн заалтын үнэлгээ

№	Хүчин зүйлс	Үзүүлэлт	Үнэлгээ
1	Гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо (20%)	Гүйцэтгэх хугацаа	75%
		Хэн томилох вэ?	50%
		Ажлаас чөлөөлөх	78%
		Гүйцэтгэх захирал өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх?	100%
2	Бодлогын баримт бичиг (15%)	Мөнгөний бодлогыг хэн боловсруулдаг вэ?	100%
		Зөрчлийн шийдвэрийг хэн эцэслэн шийдвэрлэх вэ?	50%
		Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх	0%
3	Төв үнэ тогтворжуулах зорилтууд ба валютын ханшийн бодлого (15%)	Төв банкны зорилго	60%
	Хүүгийн түвшин		100%
4	Засгийн газрын зээлийн хязгаарлалт (50%)	Үнэт цаасны бус зах зээлд олгох зээлийн хязгаарлалт (15%)	67%
		Үнэт цаасны зах зээлийн зээлийн хязгаарлалт (10%)	100%
		Зээлийн нөхцөл (10%)	33%
		Төв банкнаас зээлдэгчдийн түвшин (5%)	100%
		Төв банкны зээлийн хязгаарлалт (2.5%)	33%
		Зээлийн хугацаа (2.5%)	67%
		Зээлийн хүүний түвшин (2.5%)	0%
		Анхдагч зах зээлд ЗГ-ын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авахыг хориглодог уу? (2.5%)	25%
Нийт			66.1%

Хуулийн хэрэгжилт*1. Гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо*

Монголбанкны ерөнхийлөгчдийн алба хашиж байсан хугацаа: Хуулийн дагуу Монголбанкны ерөнхийлөгчийг 6 жилийн хугацаатай томилно гэж заасан боловч бодит байдал дээр дараах байдалтай байна.

Хүснэгт II-7. Монголбанкны ерөнхийлөгчдийн алба хашиж байсан хугацаа

№	Ерөнхийлөгчийн нэр	Монголбанкны ерөнхийлөгчөөр ажилласан он	Ажилласан жил	Үнэлгээ
1	Н.Жаргалсайхан	1991-1992 он	2 жил	0%
2	Д.Моломжамц	1992-1996 он	4 жил	25%
3	Ж.Үнэнбат	1996-2000 он	4 жил	25%
4	О.Чулуунбат	2000-2006 он	6 жил	75%
5	А.Багсүх	2006-2009 он	3 жил	0%
6	Л.Пүрэвдорж	2009-2012 он	3 жил	0%
	Дундаж үнэлгээ			21%

Бодит байдлын судалгаанаас харахад 1991 оноос хойш нийт 6 хүн ерөнхийлөгчөөр ажиллаж байсан бөгөөд тэдгээрээс 1 хүн л бүрэн эрхийн хугацаандаа ажилласан бол бусад ерөнхийлөгчдийн хувьд 2 – 4 жил ажилласан

байна. Эдгээр хугацааг үнэлгээний матрицын дагуу үнэлбэл **21** хувь буюу энэхүү хууль бодит амьдрал дээр төдийлөн хэрэгждэггүй нь харагдаж байна.

Монголбанкны ерөнхийлөгчийн томилгоо: Энэхүү хуулийн заалт нь бодит байдал дээр хэрэгжиж байгаа тул үнэлгээ **50** хувь байна.

Хүснэгт II-8. Монголбанкны ерөнхийлөгчийн томилгоо

№	Ерөнхийлөгчийн нэр	Монголбанкны ерөнхийлөгчөөр ажилласан он	Томилгоо хийсэн газар	Үнэлгээ
1	Н.Жаргалсайхан	1991-1992 он	УИХ	50%
2	Д.Моломжамц	1992-1996 он	УИХ	50%
3	Ж.Үнэнбат	1996-2000 он	УИХ	50%
4	О.Чулуунбат	2000-2006 он	УИХ	50%
5	А.Батсүх	2006-2009 он	УИХ	50%
6	Л.Пүрэвдорж	2009-2012 он	УИХ	50%
	Дундаж үнэлгээ			50%

Эх сурвалж: (Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2015)

Монголбанкны ерөнхийлөгчийн ажлаас чөлөөлөгдсөн шалтгаан: Энэхүү судалгаанаас ихэнх тохиолдол өөрийн хүсэлтээр ажлаас чөлөөлөгдөж байсан бөгөөд 1 тохиолдолд л УИХ-ын шийдвэрээр үүрэгт ажлаа хангалтгүй гүйцэтгэсэн шалтгаанаар ажлаас чөлөөлөгдсөн байна. Тиймээс үнэлгээ **78** хувь буюу хуулийн заалтын үнэлгээтэй ижил байна.

Хүснэгт II-9. Монголбанкны ерөнхийлөгчийн ажлаас чөлөөлөгдсөн шалтгаан

№	Ерөнхийлөгчийн нэр	Монголбанкны ерөнхийлөгчөөр ажилласан он	Ажлаас чөлөөлөгдсөн шалтгаан	Үнэлгээ
1	Н.Жаргалсайхан	1991-1992 он	Ерөнхийлөгчийн үүрэгт ажлыг хангалттай гүйцэтгээгүй	50%
2	Д.Моломжамц	1992-1996 он	Өөрийн гаргасан хүсэлтийн дагуу ажлаас чөлөөлсөн.	83%
3	Ж.Үнэнбат	1996-2000 он	Өөрийн гаргасан хүсэлтийн дагуу ажлаас чөлөөлсөн.	83%
4	О.Чулуунбат	2000-2006 он	Бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон	83%
5	А.Батсүх	2006-2009 он	Өөрийн гаргасан хүсэлтийн дагуу ажлаас чөлөөлсөн.	83%
6	Л.Пүрэвдорж	2009-2012 он	Өөрийн гаргасан хүсэлтийн дагуу ажлаас чөлөөлсөн.	83%
	Дундаж үнэлгээ			77.5%

Эх сурвалж: (Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2015)

Монголбанкны ерөнхийлөгч өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх: Энэхүү судалгаанаас харахад хуулийн заалтыг мөрдөж ажилладаг бөгөөд үнэлгээ **100** хувь байна.

Хүснэгт II-10. Монголбанкны ерөнхийлөгч өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх

№	Ерөнхийлөгчийн нэр	Монголбанкны ерөнхийлөгчөөр ажилласан он	Өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх	Үнэлгээ
1	Н.Жаргалсайхан	1991-1992 он	Үгүй	100%
2	Д.Моломжамц	1992-1996 он	Үгүй	100%
3	Ж.Үнэнбат	1996-2000 он	Үгүй	100%
4	О.Чулуунбат	2000-2006 он	Үгүй	100%
5	А.Батсүх	2006-2009 он	Үгүй	100%
6	Л.Пүрэвдорж	2009-2012 он	Үгүй	100%
	Дундаж үнэлгээ			100%

2. Бодлогын баримт бичиг

Мөнгөний бодлогын баримт бичиг боловсруулах: Хуульд заасны дагуу мөнгөний бодлогын баримт бичгийг монголбанк банк боловсруулж УИХ баталдаг. Хэдийгээр монголбанк боловсруулж УИХ-д өргөн барьж байгаа боловч төслийг батлахдаа зарим тохиолдолд нэмэлт заалтуудыг зааж өгч байна энэ нь бодит үнэлгээг бууруулж байна. Нэмэлт заалтууд нь монголбанкны үйл ажиллагаанд шууд болон шууд бусаар нөлөөлж байгаа нь төв банкны хараат бус байдалд нөлөөлж байгааг харуулж байна.

Хүснэгт II-11. Мөнгөний бодлогын баримт бичиг боловсруулах

Он	Төрөөс МБ-ын талаар баримтлах үндсэн чиглэлийн төсөл	УИХ-ын тогтоол: Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэл батлах тухай	Нэмэлт заалтууд
2015	Монголбанк боловсруулсан	УИХ хүлээн авч баталсан боловч нэмэлт заалтуудыг тусгасан.	Монгол улсын засгийн газар, Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороо хамтран хэрэгжүүлэх ажлуудыг тусгасан.
2014	Монголбанк боловсруулсан	УИХ хүлээн авч баталсан боловч нэмэлт заалтуудыг тусгасан.	1. Төсвийн тогтвортой байдлыг хангаж ажиллахад шаардлагатай арга хэмжээ авч ажиллахыг Монгол Улсын Засгийн газарт, эдийн засгийн бодит салбарыг мөнгөний бодлоготой уялдуулан дэмжиж ажиллахыг Монголбанкинд тус тус даалгасугай. 2. Монгол улсын засгийн газар, Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороо хамтран хэрэгжүүлэх ажлуудыг тусгасан.

МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ХАРААТ БУС БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

2013	Монголбанк боловсруулсан	УИХ хүлээн авч баталсан боловч нэмэлт заалтуудыг тусгасан.	<p>1. Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн үйл ажиллагааг төлөвшүүлэх, эдийн засгийн урт хугацааны тогтвортой өсөлтийн суурь нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор макро зохистой бодлогын харилцан уялдаатай хэрэгжүүлэн санхүүгийн салбарын байдлыг улирал бүр олон нийтэд мэдээллэх арга хэмжээ авч ажиллахыг Монгол Улсын Засгийн газар, Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороонд тус тус даалгасугай.</p> <p>2. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай болон бусад шаардлагатай хууль тогтоомжийг олон улсын холбогдох стандартад нийцүүлж ажлыг зохион байгуулахыг Монгол Улсын Засгийн газар, Монголбанкинд тус тус даалгасугай.</p>
2012	Монголбанк боловсруулсан	УИХ хүлээн авч баталсан боловч нэмэлт заалтуудыг тусгасан.	Эдийн засгийн урт хугацааны тогтвортой өсөлтийн суурь нөхцөл болсон макро зохистой бодлогын арга хэрэгслийг тодорхойлж, харилцан уялдаатай хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авахыг Монгол Улсын Засгийн газар, Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороо-нд тус тус даалгасугай.
2011	Монголбанк боловсруулсан	УИХ хүлээн авч баталсан боловч нэмэлт заалтуудыг тусгасан.	<p>Зээлийн хүү бууруулах эдийн засгийн зохистой орчныг бүрдүүлэх хөтөлбөр боловсруулан хамтран хэрэгжүүлэхийг Монгол Улсын Засгийн газар, Монголбанк , Санхүүгийн зохицуулах хороо-нд даалгасугай.</p> <p>Дараах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг Монгол Улсын Засгийн газар, Монголбанкинд даалгасугай а. тухайн жилд улсад тушаах алтны хэмжээг батлагдсан нөөц, уулын ажлын төлөвлөгөө, олборлолтод үндэслэн тогтоож, биелэлтэд нь хяналт тавьж, хилийн хяналт, бүртгэлийг сайжруулж, татварыг бүрэн хураар ажлыг зохион байгуулах, дотоод олборлосон алтыг худалдан авч мөнгөжүүлэх; б. дунд хугацаанд төгрөгийн гадаад валюттай харьцах ханш чангарснаар эдийн засгийн өрсөлдөх чадвар буурах үр дагаврыг зөөлрүүлэх зорилттой холбогдох арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэн, үр дүнг танилцуулж ажиллах.</p>
2010	Монголбанк боловсруулсан	УИХ төслийн хүлээн авч баталсан.	
2009	Монголбанк боловсруулсан	УИХ төслийн хүлээн авч баталсан.	
2008	Монголбанк боловсруулсан	УИХ төслийн хүлээн авч баталсан.	

2007	Монголбанк боловсруулсан	УИХ төслийн хүлээн авч баталсан.	
2006	Монголбанк боловсруулсан	УИХ төслийн хүлээн авч баталсан.	
2005	Монголбанк боловсруулсан	УИХ төслийн хүлээн авч баталсан.	
2004	Монголбанк боловсруулсан	УИХ төслийн хүлээн авч баталсан.	
2003	Монголбанк боловсруулсан	УИХ хүлээн авч баталсан боловч нэмэлт заалтуудыг тусгасан.	Олон улсын байгууллагаас арилжааны банкуудаар дамжуулан хэрэгжүүлж буй төсөл, хөтөлбөрийн зээлийн үр дүнг хамтран судалж, УИХ-д танилцуулахыг Засгийн газар, Монголбанкинд үүрэг болгосугай.
2002	Монголбанк боловсруулсан	УИХ төслийн хүлээн авч баталсан.	

Эх сурвалж: (Монголбанк, 2015)

Төрөөс баримтлах мөнгөний бодлогын төслийн баталсан УИХ-ын тогтоол нь мөнгөний бодлогын хүрээнд батлагдах ёстой. Гэтэл энэхүү тогтоол нь сүүлийн жилүүдэд үндсэн агуулгаасаа хальж Мөнгөний бодлогын хараат бус байдлыг алдагдуулж байна гэж үзэж байна. Жич: Хавсралтаас 2003 оны болон 2015 оны тогтоолын төслийг харна уу.

Зөрчлийг аль тал эцэслэн шийдвэрлэх вэ? Хуульд зааснаар Монголбанк Засгийн газраас хараат бус байна, Засгийн газрын шийдвэр төрийн мөнгөний бодлогод харшилж байвал Монголбанк энэ талаар Засгийн газарт мэдэгдэнэ гэсэн заалттай. Судалгааны явцад Монгол банк болон Засгийн газрын хооронд гарсан зөрчлийн талаарх шууд мэдээлэл олдоогүй болно. Гэсэн хэдийн боловч судалгааны хүрээнд дараах асуудлуудыг илрүүлэн энэ нь Монгол банк, түүний бие даасан байдалд шууд бусаар нөлөөлж зөрчилдөж байна гэж үзлээ. Үүнд:

- Атрын 3-р аяны хүрээнд хийгдсэн газар тариаланг дэмжих хөтөлбөрийг Засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлсэн.
- Чингис бондын санхүүжилттэй холбоотой Засгийн газартай “Санхүүгийн зуучлалын гэрээ байгуулж арилжааны банкуудад 7 хувийн хүүтэйгээ эх үүсвэр болгон байршуулсан.
- Засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлсэн дэд хөтөлбөрийн хүрээнд тодорхой салбаруудыг санхүүжүүлсэн. Мөн энэ санхүүжилтын хүүгийн түвшинг зах зээлийн бодит хүүгээс доогуур тогтоосон. Жишээ нь барилгын салбарын дэмжих эх үүсвэрийн хүү 2.5 хувь, банкуудын маржингийн хэмжээ 3 хувь байхаар тогтоосон.

- Ипотекийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой 8 хувийн хүүтэй зээлийн санхүүжилтэд их хэмжээний санхүүжилтийг гаргасан.
- Засгийн газар Хөгжлийн банкаар дамжуулан их хэмжээний эх үүсвэрийг эдийн засагт төсвөөс гадуур оруулсан

Эдгээр Засгийн газартай хамтарч болон гүйцэтгэх засаглалын зүгээс дангаар хэрэгжүүлсэн төсөл хөтөлбөрүүд нь Төв банк, түүний мөнгөний бодлогод сөрөгөөр нөлөөлөх нөхцөлийг бүрдүүлсэн бөгөөд энэ талаар төв банкны зүгээс ямар нэг хориглолт, хамтран ажиллахаас татгалзах үйлдэл хийгээгүй болно.

Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх: Төв банкны тухай хууль болон Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд зааснаар Монгол банк нь Засгийн газарт зээл олгох болон засгийн газрын чөлөөт эх үүсвэрийг удирдах асуудлыг шийдвэрлэхэд оролцох боломжтой. Энэ хүрээнд Монгол банкны зүгээс үйл ажиллагаанд оролцож байна. Үүнд:

- Засгийн газарт зээл олгох
- Засгийн газрын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авах
- Засгийн газрын санхүүжилтыг удирдах

Эдгээр нь зөвхөн Засгийн газрын санаачлагаар хийгдэх ажлууд бөгөөд эдгээр үйл ажиллагаагаар Монгол банкыг Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх чадвартай гэж үзэх боломжгүй юм.

Хүснэгт II-12. Бодлогын баримт бичиг үзүүлэлтийн үнэлгээ

№	Үзүүлэлт	Хэрэгжилт	Тайлбар	Үнэлгээ
1	Мөнгөний бодлогыг хэн боловсруулдаг вэ?	Төрөөс баримтлах мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэл, тогтоолын төслийг хуулийн дагуу Монгол банк боловсруулан өргөн барьж байна.	УИХ-аар мөнгөний бодлогын төслийг хэлэлцэх явцад мөнгөний бодлогод нөлөөлөх, батлагдсан гарсан тогтоол нь анхны хувилбараас ялгаатай бөгөөд олон нэмэлт заалтууд тусгагдсан байдалтай байна.	67%
2	Зөрчлийн шийдвэрийг хэн эцэслэн шийдвэрлэх вэ?	Хуулинд Монголбанк Засгийн газраас хараат бус байна, Засгийн газрын шийдвэр төрийн мөнгөний бодлогод харшилж байвал Монголбанк энэ талаар Засгийн газарт мэдэгдэнэ гэсэн заалттай	Төв банк Засгийн газартай хамтарч болон Засгийн газар дангаар түүний мөнгөний бодлогод сөрөгөөр нөлөөлөх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.	40%
3	Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх	Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (17-р зүйл)	Төв банк нь Засгийн газарт зээл олгох болон чөлөөт эх үүсвэрийг удирдах, төсөл хөтөлбөрүүдийн санхүүжилтыг дэмжих үйл ажиллагаа эрхэлж байна.	0%
	Дундаж үнэлгээ			35.7%

3. Төв банкны зорилго

Төв банкны зорилго: А. Төв банкны зүгээс УИХ-д өргөн барьж батлагдсан төрийн мөнгөний сүүлийн 3 жилийн бодлогод дараах үндсэн чиглэлээр тодорхой зорилго дэвшүүлсэн байна. Үүнд:

- Макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг бэхжүүлэх хүрээнд
- Банкны салбарын тогтвортой байдлыг бэхжүүлэх хүрээнд
- Санхүүгийн зах зээлийн дэд бүтэц, түүний институцыг бэхжүүлэх хүрээнд

Эндээс харахад Монгол банкны хувьд үнийн тогтвортой байдал нь үйл ажиллагааны зорилгод хамаарах боловч үндсэн бөгөөд цорын ганц зорилго биш болох нь харагдаж байна.

Б. Үнийн тогтвортой байдлыг хангах талаар УИХ, болон Засгийн газар үйл ажиллагаанд их оролцдог

- Төрийн мөнгөний бодлогыг батлах тухай УИХ-н тогтоолд өргөн хэрэглээний барааны үнийг тогтворжуулах үүргийг засгийн газарт ноогдуулсан байдаг.
- Мөн засгийн газартай хамтран өргөн хэрэглээний барааны үнэ тогтворжуулах хөтөлбөр хэрэгжүүлж байна.
- Засгийн газрын санаачлагын дагуу зарим салбарыг дэмжих хүрээнд хөнгөлттэй зээл олгож байна.

Дээрх байдлуудаас дүгнэхэд төв банкны үйл ажиллагааны цорын ганц зорилго нь үнийн тогтвортой байдал биш бөгөөд үүнд УИХ, Засгийн газрын зүгээс оролцох оролцоо их байна. Иймээс энэ шалгуурын үнэлгээг **60** хувь гэж үзэж байна.¹

Хүснэгт II-13. Монголбанк, Засгийн газрын хооронд байгуулсан гэрээ, хэлцлийн жагсаалт

Д/д	Гэрээний дугаар	Гэрээний төрөл/зориулалт	Гэрээ байгуулсан огноо	Гэрээ дуусах огноо	Гэрээний дүн (тэрбум төг)	Жилийн хүү (%)
1	ЗГЭБ-Б-/365/-Т-0902	Улсын төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх бондын гэрээ	2009.12.31	2010.12.31	60.0	5.00
	ЗГЭБ-Б-/365/-Т-0903		2009.12.31	2010.12.31	55.0	7.50
	ЗГЭБ-Б-/365/-Т-0904		2009.12.31	2010.12.31	55.0	10.00
2	0310/89	Зоос банкинд олгосон зээлийг үнэт цаасжуулах бондын гэрээ	2010.03.22	2014.03.22	11.0	0.10
			2010.03.22	2015.03.22	11.0	0.10
			2010.03.22	2016.03.22	11.0	0.10
3	0310/88	Төрийн албан хаагчийн 4000 орон сууцны санхүүжилтийн эх үүсвэр бүрдүүлэх	2010.03.31	2015.03.31	6.0	БХЗ-ын ЖДХ ¹
			2010.05.14	2015.05.14	6.0	
			2010.06.22	2015.06.22	4.3	
			2010.07.19	2015.07.19	13.7	

Эх сурвалж: (Монголбанк, 2015)

¹ тус гэрээнд бондын хүү нь жилийн 7.8 хувийн дээд хязгаартай, БХЗ-ын жигнэсэн дундаж хүү байх болно

Хүүгийн түвшин: Хуулийн дагуу Монгол банк нь Монголбанкны зээл, үнэт цаасны хүү болон хямдруулалтын хувиар дамжуулж хүүгийн нэгдсэн бодлого явуулах эрхтэй. Энэ эрх нь дараах байдлаар хэрэгжиж байна. Үүнд:

- Төв банкны бодлогын зөвлөлөөс бодлогын хүүг тогтоох, өөрчлөлт оруулах
- Банк хоорондын зах зээлийн бүтээгдэхүүний журам батлах
- “Хүүгийн коридор” системийг нэвтрүүлэх
- Банкны хүү бодох аргачлал, хүү, шимтгэл хураамжийн мэдээллийн ил тод байдлын журам

Дээрх бодлогын арга хэрэгсэл, журам шийдвэрээр болон мөнгөний бодлогын бусад арга хэрэгсэлийн хүрээнд хүүгийн нэгдсэн бодлого амжилттай хэрэгжиж байна гэж үзэж болохоор байна.

Харин Монгол банк, Засгийн газрын хамтран хэрэгжүүлж буй зарим төсөл хөтөлбөр, зээлийн үйл ажиллагааны хүрээнд хүүгийн нэгдсэн бодлого алдагдаж байна. Үүнд:

- Ипотекийн зээлийн хөтөлбөр
- Үнэ тогтворжуулах хөтөлбөр
- Засгийн газрын зээл

Эдгээр төсөл арга хэмжээний хүрээнд их хэмжээний мөнгө эдийн засагт зах зээлийн хүүгийн түвшингээс бага хүүтэйгээр нийлүүлэгдэж байна.

Хүснэгт II-14. Төв банкны зорилго

№	Үзүүлэлт	Хэрэгжилт	Тайлбар	Үнэлгээ
1	Төв банкны зорилго	Хуулийн дагуу төв банк Төрөөс баримтлах мөнгөний бодлогын хүрээнд зорилгоо тодорхойлж байна.	- Гэвч үнийн тогтвортой байдал нь Монгол банкны дан ганц зорилго биш - Гүйцэтгэх засаглалын нөлөөлөл үнийн тогтвортой байдлын хүрээнд их байна. - УИХ-н зүгээс үнийн тогтвортой байдлыг хэрэгжүүлэх асуудлыг тогтоолоор Монгол банкинд даалгаж байна.	50%
2	Хүүгийн түвшин	Хуулийн дагуу өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд хүүгийн нэгдсэн бодлого хэрэгжүүлж байна.	- Төв банк хүүгийн нэгдсэн бодлого явуулж байгаа боловч Засгийн газрын зүгээс хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрт хамтран оролцсоноор хүүгийн нэгдсэн бодлого алдагдаж байна.	50%
	Дундаж үнэлгээ			50%

Төв банкнаас олгох зээл нь хуулийн дагуу төсвийн улирлын чанартай орлого зарлагыг нөхөхөд зориулагдах учиртай. Энэ нь Монгол банкны ерөнхийлөгчийн баталсан “Монгол банкнаас Засгийн газарт зээл олгох, төлүүлэх” журмаар зохицуулагдаж байна. Бодит байдал дээр зээл нь дараах хэлбэрээр олгогдож байна. Үүнд:

- Төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх
- Банкны зээл санхүүжүүлэх
- Мөн засгийн газартай хамтран өргөн хэрэглээний барааны үнэ тогтворжуулах хөтөлбөр хэрэгжүүлж байна.
- Засгийн газрын санаачлагын дагуу зарим салбарыг дэмжих хүрээнд хөнгөлттэй зээл олгож байна.

4. Засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалт

Засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалтын талаарх хууль түүний хэрэгжилтийг авч үзье. Энэ хүрээнд Засгийн газарт олгож буй зээлүүд болон түүний хэрэгжилт, Монгол банк Засгийн газрын харилцаа, хамтран хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрүүдийг хамруулсан судалсан. Ерөнхийд нь дүгнэхэд хуулинд зээлийн хязгаарлалтын талаарх заалт хангалтгүйгээс гадна “Монгол банкнаас Засгийн газарт зээл олгох, төлүүлэх” журамд зээлийн хүүг Монгол банкны ерөнхийлөгч тогтооно гэж заасан байдаг. Гэсэн хэдий ч зээлийн хэлбэр, зориулалт, хугацаа зэрэг үзүүлэлт бодит байдал дээр зөрчигдөх нь их байна. Засгийн газар зээл авч байгаа мэт боловч төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэх нэрээр зээлдэгчийн түвшин ямар нэг хязгаарлалтгүй өөрчлөгдөж байна. Мөн хүүгийн хувьд зах зээлийн хүүгээс бага хүүтэй зээл олгогдох нь их байна.

Хүснэгт II-15. Засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалт

№	Үзүүлэлт	Хэрэгжилт	Тайлбар	Үнэлгээ
1	Үнэт цаасны бус зах зээлд олгох зээлийн хязгаарлалт	Хуулинд зээлийн зориулалт болон хэмжээг тодорхой зааж өгсөн боловч бодит байдал дээр хэрэгжилт муу байна.	<ul style="list-style-type: none"> - Засгийн газарт үнэт цааснаас гадна олон төрлийн зээл олгож байна - Зээлийн хэмжээний хувьд тодорхой хязгаарлалт байхгүй - Хэлбэрийн хувьд шууд болон шууд бусаар олгож байна. 	33%
2	Үнэт цаасны зах зээлийн зээлийн хязгаарлалт	Хуулийн дагуу Монгол банк үнэт цаас гаргах, Засгийн газрын үнэт цаас хөрөнгөөр баталгаажсан үнэт цаасны зах зээл оролцох эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байна.	<ul style="list-style-type: none"> - Засгийн газрын үнэт цаасыг худалдах худалдан авах үйл ажиллагаа явуулж байна. - Ипотекийн зах зээлд хөрөнгөөр баталгаажсан үнэт цаас худалдах үйл ажиллагаанд оролцож байна 	100%
3	Зээлийн нөхцөл Монгол банкны ерөнхийлөгчийн баталсан “Монгол банкнаас Засгийн газарт зээл олгох, төлүүлэх” журмаар зохицуулагдаж байна.		<ul style="list-style-type: none"> - Төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх - Банкны зээл санхүүжүүлэх - Мөн засгийн газартай хамтран өргөн хэрэглээний барааны үнэ тогтворжуулах хөтөлбөр хэрэгжүүлж байна. - Засгийн газрын санаачлагын дагуу зарим салбарыг дэмжих хүрээнд хөнгөлттэй зээл олгож байна 	33%

МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ХАРААТ БУС БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

4	Төв банкнаас зээлдэгчдийн түвшин	Хуулийн дагуу засгийн газар Монгол банкнаас зээл авах эрхтэй	Бодит байдал дээр Засгийн газартай хамтарсан хөтөлбөрүүдийн хүрээнд бүх түвшиний зээлдэгчид Монгол банкны зээлдэгч болж хувирч байна.	0%
5	Төв банкны зээлийн хязгаарлалт	Хуулийн дагуу засгийн газарт олгох зээл хязгаарлалттай. Мөн журмын дагуу Засгийн газар өмнө зээлтэй бол зээл олгохгүй заалттай	Бодит байдал дээр хугацааны хэтрэлт ихтэй байна. Мөн төсвийн урсгал зардлыг нөхөх зорилгоор засгийн газарт зээл олгож байсан	33%
6	Зээлийн хугацаа	Хуулийн дагуу төсвийн жилд эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй зээлдүүлнэ.	Бодит байдалд хугацаа хэтрэлт болон зарим зээлийн хүрээнд 5-6 жилийн хугацаатай зээл олгож байсан тохиолдол байна	0%
7	Зээлийн хүүний түвшин	Засгийн газар төрөл бүрийн зээлийн хүүг зах зээлийн хүүгээс доогуур хүүтэй олгож байна.	- Засгийн газар шууд болон хөтөлбөрийн хүрээнд болон бусад хэлбэрээр олгож буй зээлүүд зах зээлийн хүүгээс доогуур хүүтэй байна	25%
8	Анхдагч зах зээлд ЗГ-ын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авахыг хориглодог уу?	Хуулийн дагуу энэ эрх нээлттэй бөгөөд Төв банк Засгийн газрын зуучлагчийн хувьд анхдагч зах зээлд оролцож байна	Засгийн газраас гаргасан үнэт цаасыг Засгийн газрын хүсэлтээр бусад этгээдэд зуучлан борлуулах ба төрийн мөнгөний бодлогын зорилт, зах зээлийн тухайн үеийн нөхцөл байдалд нийцэж байвал түүнийг худалдан авах худалдах	0%
	Дундаж үнэлгээ			28%

Хүснэгт II-16. Хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээ

№	Хүчин зүйлс	Үзүүлэлт	Үнэлгээ
1	Гүйцэтгэх удирдлагын томилоо (20%)	Гүйцэтгэх хугацаа	21%
		Хэн томилох вэ?	50%
		Ажлаас чөлөөлөх	78%
		Гүйцэтгэх захирал өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх?	100%
2	Бодлогын баримт бичиг (15%)	Мөнгөний бодлогыг хэн боловсруулдаг вэ?	67%
		Зөрчлийн шийдвэрийг хэн эцэслэн шийдвэрлэх вэ?	40%
		Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх	0%
3	Төв үнэ тогтворжуулах зорилтууд ба валютын ханшийн бодлого (15%)	Төв банкны зорилго	50%
	Хүүгийн түвшин		50%
4	Засгийн газрын зээлийн хязгаарлалт (50%)	Үнэт цаасны бус зах зээлд олгох зээлийн хязгаарлалт (15%)	33%
		Үнэт цаасны зах зээлийн зээлийн хязгаарлалт (10%)	100%
		Зээлийн нөхцөл (10%)	33%
		Төв банкнаас зээлдэгчдийн түвшин (5%)	0%
		Төв банкны зээлийн хязгаарлалт (2.5%)	33%
		Зээлийн хугацаа (2.5%)	0%
		Зээлийн хүүний түвшин (2.5%)	25%
		Анхдагч зах зээлд ЗГ-ын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авахыг хориглодог уу? (2.5%)	0%
	Нийт		45.0%

Экспертийн үнэлгээ

1. Гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо

Энэ талаар экспертүүдээс гүйцэтгэх удирдлагыг хэрхэн томилдог, хугацаа яагаад хуулийн хугацаанд байдаггүй болон ажилд томилох болон чөлөөлөх асуудалд нөлөөлөх гол хүчин зүйлс юу болох талаар асуулга явуулсан. Судалгаанд хамрагдсан хүмүүсийн хувьд энэ асуудлын хүрээнд нилээд сөрөг байр суурьтай байсан бөгөөд хуулийн хэрэгжилт албан тушаалын давхцалаас бусад асуудал дээр маш муу гэсэн байр суурьтай байсан. Үүнийг хүснэгтээр нэгтгэн харуулбал:

Хүснэгт II-17. Гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо

№	Үзүүлэлт	Экспертийн санал	Үнэлгээ
1	Гүйцэтгэх хугацаа	Төв банкны тухай хуулийн заалт хэрэгждэггүй. Нэг ерөнхийлөгч бүрэн эрхийн хугацаа дуустал үүрэгт ажлаа гүйцэтгэсэн нь улс төрийн нөхцөл байдалтай холбоотой.	0%
2	Хэн томилох вэ?	- Төв банкны тухай хуулийн заалт хэрэгждэг. Гэхдээ сонгууль ялсан улс төрийн намын сонголтоор шийдэгддэг. Мэргэжлийн болон ёс зүйн шалгуур бага. - Тухайн үеийн нөхцөл байдлаас хамаарч төв банкны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх талаасаа бус намын эрх ашигт нийцсэн хүнийг тавихыг хичээдэг.	50%
3	Ажлаас чөлөөлөх	- Төв банкны тухай хуулийн заалт хэрэгждэггүй. - Төв банкны ерөнхийлөгчийн ажлаас гарсан шалтгаан холбогдох тогтоол шийдвэрт байдгаас бодит байдалд ялгаатай байдаг.	0%
4	Гүйцэтгэх захирал өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх?	Төв банкны тухай хуулийн заалт хэрэгждэг. Албан тушаал давхар хашиж байдал байхгүй.	100%
	Нийт		37.5%

2. Бодлогын баримт бичиг

Бодлогын хувьд төв банк хуулийн дагуу хугацаандаа өргөн барьдаг гэдэгт экспертүүд санал нэгтэй байсан. Харин бодлогыг хэлэлцэх явцад болон батлахад УИХ-н зүгээс нөлөөлөл их байдаг талаар дурдаж байсан. Мөн хэрэгжилтийн явцад Засгийн газрын шууд болон шууд бус нөлөөллөөр мөнгөний бодлогын хэрэгжилт алдагдах тал байдаг нь энэ асуудлын ач холбогдолыг бууруудаг гэсэн саналыг хэлж байсан. Бидний судалгааны хүрээнд Монгол банкны тайлангуудад төсөв болон Засгийн газрын хэрэгжүүлж буй бусад бодлого нь мөнгөний бодлогын үр дүнд сөрөг нөлөө үзүүлж буй талаар дурдсан байсан.

Хүснэгт II-18. Бодлогын баримт бичиг

№	Үзүүлэлт	Экспертийн санал	Нэгдсэн үнэлгээ
1	Мөнгөний бодлогыг хэн боловсруулдаг вэ?	<ul style="list-style-type: none"> - Төв банкны тухай хуулийн заалт хэрэгждэг. - Улсын их хурал дээр хэлэлцэх үед тодорхой нөлөөлөл байдаг. Өөрчлөлт харьцангуй багатай. - Харин тухайн санхүүгийн жилийн хүрээнд Засгийн газар болон Монгол банк хамтран ажиллах, Засгийн газрын тодорхой асуудалд Монгол банк дэмжлэг үзүүлэх байдлаар оролцох зэргээр мөнгөний бодлогод хөндлөнгийн нөлөөлөл ордог нь төрийн мөнгөний бодлогын хэрэгжилтэд нөлөөлөх хандлагатай. Сүүлийн үед энэ нь улам даамжирах хандлагатай байна. 	67%
2	Зөрчлийн шийдвэрийг хэн эцэслэн шийдвэрлэх вэ?	<ul style="list-style-type: none"> - Засгийн газар төв банкны хооронд зөрчил үүсэж УИХ дээр шийдвэрлэж байсан тохиолдол байхгүй. Ил зөрчилгүй. - Засгийн газар Мөнгөний бодлогын зорилгод үл нийцэх шийдвэр, төсөл хөтөлбөрүүдийг их хэрэгжүүлж байгаа. Монгол банк түүнд оролцож байгаа нь буруу 	60%
3	Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх	<ul style="list-style-type: none"> - Засгийн газар төв банкнаас тодорхой шалтгаанаар зээл авах, төв банк засгийн газрын үнэт цаасыг худалдан авахаас өөр харилцаа багатай 	0%
	Нийт		42.3%

3. Төв банкны зорилго

Төв банкны зорилго нь хуулинд заасан болон Монгол банкны цахим хуудсанд байршуулсанаар үндэсний мөнгөн тэмдэгт төгрөгийн тогтвортой байдал байдаг. Экспертүүд энэ тал дээр төв банкны дан ганц зорилго нь үнийн тогтвортой байдал байж чаддаггүй гэдэгт санал нэгтэй байсан. Түүнчлэн Монгол банк өөрөө маш олон чиглэлээр зорилтууд дэвшүүлдэг, УИХ-н зүгээс зорилгод нөлөөлдөг байдал зорилгыг гажуудуулах хандлагатай гэж үзсэн нь хуулийн хэрэгжилтийн судалгаатай нийцэж байсан. Мөн төсөл хөтөлбөр нэрээр их хэмжээний мөнгийг бага хүүтэй гаргаж байгаа нь хүүгийн нэгдсэн бодлогыг алдагдуулж байна гэж үзэж байгаагаа илэрхийлж байсан.

Хүснэгт II-19. Төв банкны зорилго

№	Үзүүлэлт	Экспертийн санал	Үнэлгээ
1	Төв банкны зорилго	Төв банкны үндсэн зорилго нь үнийн тогтвортой байдал мөн. Гэхдээ энэ нь ямагт бусад зорилгуудтай хамт байдаг	60%
2	Хүүгийн түвшин	<ul style="list-style-type: none"> - Хүүгийн хувд нэгдсэн бодлого явуулж чаддаг. - Харин Засгийн газрын нөлөөгөөр тодорхой эх үүсвэрүүдийг зах зээлийн хүүгээс хямд хүүтэй гаргах тохиолдол байдаг. Үүнээс болж хүүгийн бодлого алдагдах магадлалтай 	60%
	Нийт		60%

4. Зээлийн хязгаарлалт

Энэ хэсэгт Монгол банк, Засгийн газрын хоорондын санхүүгийн харилцаа болон Монгол банкны зүгээс үнэт цаасны зах зээлд оролцох оролцоо гэсэн 2 үндсэн чиглэлээр асуулга явуулсан. Засгийн газрын зүгээс авч байгаа хуулинд заасан төсвийн зорилго бүхий санхүүжилтээс гадна төсөл хөтөлбөрийн санхүүжилт гаргаж байгаа нь хуулийн заалтыг зөрчиж байгаа төдийгүй зээлийн хязгаарлалтын байдлыг хүчтэй эвдэж байна.

Хүснэгт II-20. Засгийн газарт олгох зээлийн хязгаарлалт

№	Үзүүлэлт	Экспертийн санал	Үнэлгээ
1	Үнэт цаасны бус зах зээлд олгох зээлийн хязгаарлалт	- Үнэт цаасны зах зээлийн бус байдлаар зээлийг чөлөөтэй олгодог - Засгийн газрын зүгээс тодорхой хэмжээгээр олон төрлийн зээл авах тохиолдол байдаг	33%
2	Үнэт цаасны зах зээлийн зээлийн хязгаарлалт	- Монгол банкны зүгээс Засгийн газрын үнэт цаасны зах зээлийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцдог. - Хязгаарлалт бага	33%
3	Зээлийн нөхцөл	- Банк тодорхой журам гэрээг санал болгодог - Хууль болон гэрээнд заасан нөхцөл эвдэгддэг	33%
4	Төв банкнаас зээлдэгчдийн түвшин	- Анхдагч зээлдэгч Засгийн газар байдаг - Засгийн газрын нэрээр бусад зээлдэгчид дам зээлдэх нь их	33%
5	Төв банкны зээлийн хязгаарлалт	- Хуулийн заалтын дагуу асуудал шийдвэрлэгддэг. - Хуулийн хязгаарлалт бага тул тухайн үеийн нөхцөл байдлаар тодорхойлогддог	33%
6	Зээлийн хугацаа	- Зээлийн хугацаа ихэвчлэн санхүүгийн жилд багтдаг - Зарим тохиолдолд хугацаа хэтэрсэн гэрээ байгуулдаг	33%
7	Зээлийн хүүний түвшин	- Зээлийн хүү зах зээлийн хүүгээс бага - Төсөл хөтөлбөрийн хувьд Засгийн газрын зээлийн хүүгээс бага байх нь элбэг	25%
8	Анхдагч зах зээлд ЗГ-ын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авахыг хориглодог уу?	- Анхдагч зах зээлээс үнэт цаас авах тохиолдол байдаг. - Үүнийг хориглоогүй	0%
	Нийт		27.9%

Хүснэгт II-21. Экспертийн үнэлгээ

№	Хүчин зүйлс	Үзүүлэлт	Үнэлгээ
1	Гүйцэтгэх удирдлагын томилгоо (20%)	Гүйцэтгэх хугацаа	0%
		Хэн томилох вэ?	50%
		Ажлаас чөлөөлөх	0%
		Гүйцэтгэх захирал өөр байгууллагад алба хашдаг эсэх?	100%
2	Бодлогын баримт бичиг (15%)	Мөнгөний бодлогыг хэн боловсруулдаг вэ?	67%
		Зөрчлийн шийдвэрийг хэн эцэслэн шийдвэрлэх вэ?	60%
		Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх	0%

МӨНГӨНИЙ БОДЛОГЫН ХАРААТ БУС БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

3	Төв үнэ тогтворжуулах зорилтууд ба валютын ханшийн бодлого (15%)	Төв банкны зорилго	60%
		Хүүгийн түвшин	60%
4	Засгийн газрын зээлийн хязгаарлалт (50%)	Үнэт цаасны бус зах зээлд олгох зээлийн хязгаарлалт (15%)	33%
		Үнэт цаасны зах зээлийн зээлийн хязгаарлалт (10%)	33%
		Зээлийн нөхцөл (10%)	33%
		Төв банкнаас зээлдэгчдийн түвшин (5%)	33%
		Төв банкны зээлийн хязгаарлалт (2.5%)	100%
		Зээлийн хугацаа (2.5%)	33%
		Зээлийн хүүний түвшин (2.5%)	25%
Анхдагч зах зээлд ЗГ-ын үнэт цаасыг худалдах, худалдан авахыг хориглодог уу? (2.5%)	0%		
Нийт			27.9%

Удирдлагын эргэлтийн харьцаа

Хүснэгт 22. Удирдлагын эргэлтийн харьцаа

Хугацаа	1991-1992 он	1992-1996 он	1996-2000 он	2000-2006 он	2006-2009 он	2009-2012 он	Дундаж
Жил	2	4	4	6	3	3	3.7
Эргэлтийн харьцаа	50%	25%	25%	17%	33%	33%	30.6%

Удирдлагын эргэлтийн харьцаа нь удирдлага тогтвортой үйл ажиллагаа явуулж байгааг харуулах бөгөөд дээрх 6 үзүүлэлтээс харахад хамгийн өндөр нь 50 хувь байгаа нь тогтвортой байдал маш муу байгааг харуулж байна. 2000 оноос 2006 оныг хүртэл тасралтгүй үйл ажиллагаагаа явуулсан нь хамгийн өндөр үзүүлэлт бол дундаж үнэлгээ 30 хувь байгаа нь төв банкны удирдлаган үйл ажиллагаа тогтворгүй байгаа нь харагдаж байна. Дэлхийн бусад улсуудын судалгаанаас харахад аж үйлдвэржсэн эдийн засагтай улсуудаас Исланд улс хамгийн өндөр буюу 29 жил 1 хүн удирдсан байдаг бол хөгжингүй орнуудын хувьд Катар улс тасралтгүй 14 жил удирдлага солигдолгүй үйл ажиллагаагаа явуулсан байна. (Alex Sukierman, 1992)

2.3. Нэгдсэн үнэлгээ

Хүснэгт II-23. нэгдсэн үнэлгээ

	Хуулийн үнэлгээ	Хуулийн хэрэгжилт	Экспертийн үнэлгээ	Нийт үнэлгээ
Асуулт 1 (20%)	20%	20%	20%	20%
a	75.0%	21.0%	0.0%	23.4%
b	50.0%	50.0%	50.0%	50.0%
c	78.0%	78.0%	0.0%	46.8%
d	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Асуулт 2 (15%)	15%	15%	15%	15%
a	100.0%	67.0%	67.0%	73.6%
b	50.0%	40.0%	60.0%	50.0%
c	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Асуулт 3 (15%)	15%	15%	15%	15%
a	60.0%	50.0%	60.0%	56.0%
b	100.0%	50.0%	60.0%	64.0%
Асуулт 4 (50%)	50%	50%	50%	50%
15%	10.1%	5.0%	5.0%	6%
10%	10.0%	10.0%	3.3%	7%
10%	3.3%	3.3%	3.3%	3%
5%	5.0%	0.0%	1.7%	2%
2.50%	0.8%	0.8%	0.8%	1%
2.50%	1.7%	0.0%	0.8%	1%
2.50%	0.0%	0.6%	0.6%	1%
2.50%	0.6%	0.0%	0.0%	0%
Нийт үнэлгээ	66.1%	45.0%	38.3%	46.6%

Нэгдсэн үнэлгээнээс харахад Монгол банкны бие даасан хараат бус байдлын түвшин хангалттай бус гэж үзэж байна. Үнэлгээний загварын зарчим ёсоор эдгээр үнэлгээнд хангалттай үнэлгээ авсан тохиолдолд 100 хувь буюу 1 гэсэн үнэлгээ авах боломжтой юм.

2.4. Үнэлгээний тайлбар

Төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг тодорхойлох үнэлгээг хийхдээ эх сурвалжийн ашиглалт болон үр дүнг ашиглан ач холбогдлын хувьд үнэлгээ өгөхдөө дараах зарчмыг баримталсан болно. Үүнд:

А. Хууль эрх зүйн хүрээнд үнэлгээ хийхдээ: Энэ үнэлгээг хийхдээ дараах зарчмыг ашигласан болно. Үүнд:

- Төв банкны тухай хууль болон бусад хуулийн заалтыг шууд утгаар нь авч хараат бус байдлын онолын шалгууртай харьцуулан үнэлэх. Жишээ нь: Төв банкны ерөнхийлөгчийг УИХ-аас 6 жилийн хугацаатай томилно гэсэн нь онолын шалгуурыг бүрэн хангахгүй байна хэмээн үзэж 50 хувийн үнэлгээ. Онолын болон олон улсын туршлагын хувьд ерөнхийлөгчийг удирдах зөвлөлөөс тодорхой шалгууртайгаар сонгох нь зүйтэй хэмээн үздэг.
- Хуулийн заалтын утга хоёрдмол шинж чанартай бөгөөд онолын хандлага, олон улсын туршлагатай зөрчилдөж байвал онолын хандлага, олон улсын үнэлгээний туршлагыг баримтлан үнэлэх. Жишээ нь: Төв банкны зорилго нь төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангах боловч хуулийн 4,2-т зааснаар

нэмэлт зорилтыг тусгасан тул зорилгын тодорхой байдлыг алдагдуулсан хэмээн үзэж 60 хувийн үнэлгээ өгсөн.

- Хуулинд тодорхой асуудлыг тусгасан боловч шаардлагатай түвшинд хүртэл тусгаж чадаагүй бол тухайн асуудлыг бие даасан байдлыг хангах нөхцөл болж чадахгүй хэмээн үзсэн. Жишээ нь: Төв банкны тухай хуулийн 18,1-т санхүүгийн жилд төлөгдөх нөхцөлтэй зээл олгож болно гэсэн нь хугацаанаас бусад талаар зээлийн нөхцөлийг хангалттай тусгаж өгөөгүй хэмээн үзэж 33 хувийн үнэлгээ өгсөн болно.

Б. Хуулийн хэрэгжилтыг үнэлэхдээ: Энэ үнэлгээг хийхдээ төрийн мөнгөний бодлогыг батлах тухай УИХ-н шийдвэрүүд, Засгийн газар болон Монгол банкны харилцаа, Монгол банкны бодлогын зөвлөл, ерөнхийлөгчийн шийдвэр болон бусад эх сурвалжийг ашиглан бодит нөхцөл байдлыг тодорхойлохыг зорьсон. Үнэлгээг хийхэд дараах үндсэн зарчмыг баримталсан. Үүнд:

- Хуулинд хэрхэн зааснаас үл хамааран бодит нөхцөл байдалд тулгуурлан үнэлэх. Жишээ нь: Хэдийгээр хуулинд төв банкны ерөнхийлөгчийн 6 жилийн хугацаатай томилно хэмээн заасан боловч бодит байдал дээр энэ заалт 1-ээс бусад ерөнхийлөгчийн хувьд хэрэгжээгүй тул 21 хувь гэсэн үнэлгээг өгсөн.
- Хуулийн заалтыг процессын хувьд баримталж байгаа боловч агуулгын зөрчил байгаа гэж үзвэл түүнийг харгалзан хэрэгжилтийг үнэлэх. Жишээ нь Хуулийн дагуу Монгол банк Төрөөс баримтлах мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэлийг, тогтоолын төслийн хамт өргөн барьж байгаа боловч бодит байдал дээр мөнгөний бодлогын хувьд УИХ, түүний гишүүдээс мөнгөний бодлогод нөлөөлөх хөндлөнгийн оролцоо их, УИХ-аас баталсан тогтоол нь өргөн барьсан тогтоолоос агуулгын ялгаатай байдалтай байгаад үндэслэн *67 хувийн үнэлгээ өгсөн.*
- Хэрэгжилтын байдал нь онолын чиг баримжаа, олон улсын туршлага, үнэлгээний практик нөхцөл байдалтай зөрчилдөж байвал онолын хандлага олон улсын туршлагыг харгалзан үнэлэх: Жишээ нь Монгол банк хуулийн дагуу Төрөөс баримтлах мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэлийг өргөн барьж байгаа боловч үндсэн зорилго болох үнийн тогтвортой байдал нь Макро эдийн засгийн хүрээний зорилтод хамаарч байгаа болон бусад олон зорилтуудтай хамтдаа төлөвлөгдөж байгаа байдлыг харгалзан 50 хувийн үнэлгээ өгсөн
- Бодит нөхцөл байдалд шууд бусаар нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг үнэлгээнд харгалзах: Жишээ нь: Монгол банк өөрийн мөнгөний бодлогын зөвлөл, ерөнхийлөгчийн тушаал шийдвэрийн дагуу хүүгийн нэгдсэн бодлого хэрэгжүүлж байгаа боловч Засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрийн хүрээнд зах зээлийн бодит хүүгээс доогуур эх

үүсвэрийг гаргаж байгаа нь хүүгийн нэгдсэн бодлогыг алдагдуулж байна хэмээн үзэж 50 хувийн үнэлгээ өгсөн. Мөн хуулинд заасны дагуу Засгийн газар, тодорхой яам зээлдэж байгаа мэт боловч бодит байдалд эх үүсвэр өөр зээлдэгчдэд хүр байгаа байдлыг харгалзан зээлдэгчийн түвшиний үнэлгээ 0 гэж өгсөн

В. Экспертийн саналыг харгалзан үнэлэхдээ: Энэ хүрээнд Монгол банкинд ажиллаж байсан болон Засгийн газар, УИХ, банк санхүүгийн салбарын тодорхой төлөөллөөс асуултын аргаар судалгаа явуулж Монгол банкны бие даасан хараат бус байдлыг үнэлсэн. Үнэлгээнд дараах зарчмыг баримталсан. Үүнд:

- Экспертүүдийн саналыг нэгдмэл байдлыг харгалзан үнэлгээг хийх: Жишээ нь хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд Монгол банкны ерөнхийлөгчийн ажил үүргээ гүйцэтгэх хугацааг 1 ерөнхийлөгч бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болгосонтой холбогдуулан 21 хувь хэмээн үнэлсэн боловч экспертүүд энэ тал дээр тэр нь зөвхөн улс төрийн шалтгаанаар гэж санал нэгдсэн тул хууль бүрэн хэрэгжихгүй байна гэж үзэж 0 үнэлгээ өгсөн.
- Экспертүүдийн санал зөрсөн тохиолдолд олонхийн саналыг баримтлах боловч цөөнхийн саналыг үндэслэл бүхий зарим тохиолдолд харгалзан үзэх: Жишээ нь: Зээлийн хугацааны хувьд нэг экспертийн санал хугацаандаа байдаггүй гэснийг хуулийн хэрэгжилтийн судалгаанд үндэслэн үндэслэл бүхий гэж үзсэний үндсэн дээр саналыг харгалзан 33 хувийн үнэлгээ өгсөн.
- Экспертүүдийн саналыг хуулийн заалт болон хуулийн хэрэгжилтийн байдалтай харьцуулан үнэлэх. Экспертүүдийн санал нь хувь хүний үзэл баримтлалд тулгуурласан байхыг үгүйсгэхгүй үүднээс хууль болон түүний хэрэгжилт, шаардлагатай тохиолдолд нэмэлт судалгаа хийсний үндсэн дээр үнэлгээнд хамруулсан.

Г. Нэгдсэн үнэлгээг хийсэн байдал: Дээрх үр дүнгүүдийг нэгтгэх үнэлэхдээ дараах нөхцөл байдлыг харгалзан үзлээ. Үүнд:

- Дээрх 3 чиглэлээр үнэлгээг хийхдээ харьцангуй уян хатан байдлаар үнэлэх зарчмыг баримталсан. Энэ нь Монгол банкны бие даасан хараат бус байдлын үнэлгээг харьцангуй бодитой хийх боломжийг нэмэгдүүлнэ хэмээн үзсэн. Учир нь энэ төрлийн судалгааг хийж байсан туршлагаас харахад хуулийн заалт онолын болон үнэлгээний загварын шаардлагаас тодорхой хэмжээний ялгаатай байхад л шууд доод үнэлгээг өгөх хандлага давамгайлж байсан. Ялангуяа GMT загварын хувьд аливаа үзүүлэлтийг тийм, үгүй гэсэн хатуу сонголтоор үнэлдэг тул үнэлгээний хандлагаас хамаарч хэт өндөр эсвэл доогуур гарах магадлалтай байсан. Энэ алдааг

багасгах үүднээс аливаа асуудлын бодит байдлыг харгалзан үнэлсэн.

- Гурван үндсэн чиглэлээр үнэлсэн үр дүнг нэгтгэн дүгнэхдээ хувийн жинг 20/40/40 гэсэн харьцаагаар авч үзсэн болно. Учир нь өмнөх судлаачдын ажлаас харахад олон улсын түвшинд хийгдсэн судалгаа байсны улмаас ихэвчлэн хууль эрх зүйн хүрээний судалгаа хийж түүнд хөндлөнгийн дүгнэлт өгсөн. Энэ нь төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг зөвхөн нэг өнцгөөс харсаны улмаас бодит байдлыг тодруулах талаар хангалтгүй хэмээн үзсэн. Үүнээс гадна Монгол улсын хувьд хуулинд заасан боловч хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь судалгааны үр дүнд харагдсан тул хэрэгжилт, экспертийн үнэлгээг өндөр ач холбогдолтой хэмээн үзсэн болно.

ДҮГНЭЛТ

Мөнгөний бодлогын бие даасан хараат бус байдлыг тодорхойлох судалгааны ажлын хүрээнд онолын загвар, олон улсын түвшинд судлагдсан байдлыг харгалзан үзэж судалгаа хийлээ. Мөнгөний бодлогын бие даасан байдал гэдэг нь Төв банк түүний бие даасан байдал тулгуурлан бий болно гэдэгтэй онолын түвшинд болон практик судалгаа хийсэн судлаачид санал нэгтэй байна. Мөн Төв банкны бие даасан байдал нь олон талаас нь авч үзэх шаардлагатай асуудал хэмээн үздэг байна.

Монгол банкны бие даасан хараат бус байдлыг онолын хандлага болон судлаачдын судалгааны арга зүйд тулгуурлан тохиромжтой гэж үзсэн загварыг сонгон авч тодорхой өөрчлөлт хийсний үндсэн дээр тодорхойлолоо. Ингэхдээ бие даасан хараат бус байдлыг илүү бодитой илрүүлэн гаргах үүднээс өмнөх судлаачдын судалгааг өргөжүүлэн олон талаас нь харж үнэлэхийг хичээлээ.

Монгол банкны бие даасан байдлыг хэсэгчилсэн байдлаар болон ерөнхийд нь дүгнэвэл:

Хууль эрх зүйн хүрээнд: Энэ талын бие даасан байдал тодорхой хэмжээнд хуульчлагдаж чадсан байна гэж болохоор байна. Гэсэн хэдий ч олон улсын түвшинд тавигдаж буй шаардлагад нийцэхгүй байдал нилээд ажиглагдлаа. Эндээс гол заримыг дурдвал:

- Төв банкны удирдлагыг сонгох хугацаа болон субъектын хувьд учир дутагдалтай
- Засгийн газрын зүгээс гаргаж буй аливаа мөнгөний бодлогод сөрөгөөр нөлөөлөх тал дээр Монгол банкны эрх зүйн чадамж дутмаг
- Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд тодорхой санал зөвлөмжийн

түвшинд болон бусад хэлбэрээр оролцох боломж сул. Төв банк Засгийн газрын үйл ажиллагааны хооронд үүсэх харилцаа түүнийг түвшинг нарийвчлан заагаагүй.

- Төв банкны хуульд заасан зорилго нь хамрах хүрээний хувьд өргөн байгаа нь тодорхой байдлыг алдагдуулж байна.
- Монгол банк болон Засгийн газрын санхүүгийн харилцаа нь хуулийн хүрээнд тодорхой тусгагдаагүй. Энэ байдлаас шалтгаалж Засгийн газрын зүгээс явуулж буй аливаа үйл ажиллагаанд Монгол банк татагдан оролцох байдал их үүсч мөнгөний бодлогын хэрэгжилтийг алдагдуулж байна.

Хууль эрх зүйн хүрээний асуудлын хувьд Монгол банкны бие даасан байдал хангалттай бус бөгөөд тодорхой хүрээнд эрх зүйн шинэчлэл хийж бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх, зарим асуудлын хувьд илүү тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Хуулийн хэрэгжилт, экспертүүдийн саналын хувьд: Дээрх хууль эрх зүйн нөхцөл байдлын бодит байдалд хэрхэн хэрэгжиж байгааг тодорхойлох хүрээнд хийгдсэн судалгааны үр дүн нь Монгол банк нь бие даасан хараат бус байдлын хувьд хангалттай бус түвшинд гарсан бөгөөд энэ нь дараах хүчин зүйлсээс голчлон шалтгаалсан гэж үзлээ. Үүнд:

- Хуулинд тодорхой зааж өгсөн боловч хэрэгжилтийн байдал алдагдсан. Энэ асуудал нь Монгол банкны удирдлагын томилгоо, Мөнгөний бодлогын зорилго зорилтыг батлах, Засгийн газар Монгол банкны харилцааны түвшинд ихээр алдагдсан.
- Засгийн газрын зүгээс явуулж байгаа бодлого нь Монгол банкны мөнгөний бодлогод ихээр нөлөөлдөг. Монгол банк Засгийн газрын хамтран явуулж буй хөтөлбөрүүд, Засгийн газрын дангаар хэрэгжүүлж буй бодлого хөтөлбөрүүд, Засгийн газар болон түүний хэрэгжүүлж буй төслийн санхүүжилтын асуудлын хүрээнд их гарч байна. Зээл, санхүүжилтын хэмжээ, хугацаа Энэ нь мөнгөний нийлүүлэлтийн түвшин, хүүгийн нэгдсэн бодлогод шууд болон дам нөлөөллийг бий болгож байна.
- Засгийн газар нь өөрийн үйл ажиллагаа мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хүрээнд Монгол банкны зорилго, мөнгөний бодлогод нөлөөлөх олон шийдвэр гаргадаг бөгөөд энэ талаар Монгол банкнаас нөлөөлөх ямар нэг боломжгүй байгаа нь мөнгөний бодлогын үр дүнг алдагдуулж байна.

Хуулийн хэрэгжилтийн байдал дээрх байдлаас шалтгаалж алдагдаж байгаа бөгөөд энэ нь баримтын судалгаа болон мэрэгжилтнүүдийн үнэлгээгээр батлагдаж байна. Эдгээрийн үнэлгээ нь хуулийн хүрээний үнэлгээнээс маш доогуур гарсан нь энэ түвшинд бие даасан байдал ихээр алдагдсаныг харуулж байна.

Ерөнхийд нь дүгнэвэл Монгол банк түүний мөнгөний бодлогын бие даасан байдал нь алдагдсан бөгөөд хэрэгжилтийн түвшинд хүчтэй алдагдсан бөгөөд энэ нь i) Хуулийн хэрэгжилт алдагдсан ii) Хуулийн хүрээнд Монгол банкны зорилгыг өргөн утгаар заасан iii) Хуулийн хүрээнд Монгол банк, түүний бие даасан байдлыг хангалттай хуульчилж өгөөгүй зэргээс шалтгаалж байна.

Түүнчлэн макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдээс харахад Мөнгөний нийлүүлэлт, Төв банкны суурь хүү зэрэг нь Төсвийн орлого зардлын үзүүлэлтүүдээс хүчтэй хамааралтай байна. Мөн Инфляцийн түвшин нь ДНБ-тэй хүчтэй эерэг хамааралтай, М2-той сөрөг хамааралтай зэрэг үр дүн гарч байна. Энэ нь Мөнгөний бодлогод нөлөөлөх хүчин зүйлс өндөртэй болон тогтолцооны зарим гажуудал байх боломжтой байдлыг харуулж байна.

Аливаа улс орны Төв банк нь хараат бус байдалтай байж түүний мөнгөний бодлого нь амжилттай хэрэгжиж инфляцийн түвшинг бага байх, макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүд эерэг байх боломж бүрддэг нь онолын хувьд болон түүний дагуу хийгдсэн олон судалгааны ажлуудаар батлагдсан зүйл юм. Энэ жишгээр Герман болон Швейцарь (1990-д оны судалгаагаар) улсуудын төв банкны бие даасан байдал эерэг жишээ болж тэдгээр орнуудын инфляци болон ажилгүйдэл зэрэг үзүүлэлт бага түвшинд хадгалагдаж чадсан байна.

Монгол банкны бие даасан хараат бус байдал алдагдсан байгааг харгалзан цаашид түүний хараат бус, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байна. Ингэж чадаагүй тохиолдолд Төв банк түүний хэрэгжүүлж буй бодлого алдагдаж зорилгоо биелүүлэх боломжгүй болох магадлалтай юм.

САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Цаашид төв банкны бие даасан хараат бус байдлыг нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлага байгаа бөгөөд энэ хүрээнд дараах өөрчлөлтүүдийг хийх шаардлагатай байна хэмээн үзлээ. Ингэснээр Монгол банкны бие даасан байдал тодорхой хэмжээгээр хангагдах бөгөөд энэ нь түүний зорилго хэрэгжих, макро эдийн засгийн эерэг нөлөө болоход нөлөөлөх боломжтой юм.

Хууль эрх зүйн хүрээнд

- Төв банкны ерөнхийлөгчийг сонгох хугацааг сунгах. Ерөнхийлөгчийг томилох субъектыг өөрчлөх. Төв банкны ерөнхийлөгчийг 6 жилийн хугацаатай УИХ-аас томилж байгаа нь тохиромжгүй бөгөөд улс төрийн нөлөөлөлөөс шалтгаалан хэрэгжихгүй байна.
- Төв банкны ерөнхийлөгчийг ажилд томилох шалгуурыг нарийвчлан тодорхойлж хуульчилж өгөх. Төв банкны тухай хуульд “Монголбанкны

Ерөнхийлөгч, Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгчийг томилохдоо түүний эдийн засаг, банк, санхүү, удирдлагын мэдлэг, мэргэшлийн ур чадвар, мэргэжлийн ёс зүй, ажлын туршлагыг харгалзана” гэж заасан нь хангалтгүй юм.

- Төв банкны ерөнхийлөгчийг ажлаас чөлөөлөх заалтыг цөөлөх, зөвхөн Монгол банк түүний удирдлагыг хангалтгүй хэрэгжүүлсэн нь тодорхой нотлогдсон үед өөрчлөх заалтыг оруулах.
- Засгийн газар Монгол банкны харилцааг хуулийн хүрээнд нарийвчлан тодорхойлох. Энэ асуудал тодорхой бус болохоор зээлийн болон төсөл хөтөлбөрийн хүрээнд харилцаа тодорхой тогтсон хязгаарлалтгүйгээр явагдаж байна.
- Засгийн газрын тухай эрх зүйн актад Төрийн мөнгөний бодлогод нөлөөлөх хэмжээний арга хэмжээнд Монгол банктай зөвшилцөх талаар тусгах
- Монгол банкны зүгээс Засгийн газрын төсөв болон бусад үйл ажиллагаанд оролцох болон татгалзах боломжийг нэмэгдүүлэх тал дээр хуулинд тодорхой өөрчлөлт хийх.
- Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн хүрээнд Монгол банк, Санхүүгийн Зохицуулах Хороо, Сангийн яамны дангаар болон хамтран хэрэгжүүлэх ажлуудыг эрх, үүрэг, хариуцлагын хувьд нарийвлан тодорхойлж зааглаж эрх зүйн хүрээнд тодорхой болгох.

Хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд

- Хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэх тал дээр УИХ, Засгийн газар, Монгол банк, Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн хүрээнд анхааран ажиллах.
- Монгол банкны ерөнхийлөгчийн албан тушаалын шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсруулж батлах, хэрэгжүүлэх
- УИХ-н зүгээс Төрийн мөнгөний бодлогын төслийн хэлэлцэх болон батлах явцад түүнд нөлөөлөх байдлыг бууруулах.
- Засгийн газар Мөнгөний бодлогод нөлөөлөх аливаа шийдвэр гаргалтыг хийхдээ Монгол банктай зөвшилцөх
- Засгийн газар, Монгол банктай хамтран төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхгүй байх, ялангуяа мөнгөний бодлогын зорилгын хүрээнд болон нөлөөлөх төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхгүй байх.

Дээрх өөрчлөлтүүдийг судлаачдын зүгээс санал болгож байгаа бөгөөд өөрчлөлтийн гол чиглэл нь нэн тэргүүнд i) Монгол банкны удирдлагын хараат бус байдал, ii) Засгийн газраас хараат бус байдал руу чиглэх нь зүйтэй гэж үзлээ.

НОМ ЗҮЙН ТОЙМ

- Alberto Alesina, L. H. (1993). *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative.*
- Alex Cukierman, S. B. (1992). *Measuring the Independence of Central Banks and Its effect on Policy Outcomes.*
- Alex Cukierman, S. B. (1992). *Measuring the Independence of Central Banks and Its effect on Policy Outcomes.*
- Amirul Ahsan, M. S. (2006). *Determinants of Central Bank Independence and Governance: Problems and Policy Implications.*
- B.Taylor, J. (2013). *The effectiveness of Central Bank Independence Versus Policy Rules.*
- Bank of Greece. (2011). *Eurozone indices: a new model for measuring central bank independence.*
- Christopher Crowe, E. E. (2008). *Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness.*
- Danylenko, O. (2010). *Independence of the Central Bank and Monetary Policy: Implications for the National Bank of Ukraine.*
- Dvorsky, S. (2000). *Measuring Central Bank Independence in Selected Transition Countries and the Disinflation Process.* Finland.
- E.Walsh, C. (2005). *Central bank independence.*
- Friedrich Kibmer, H. W. (1998). *Central bank independence and macroeconomic performance: a survey of the evidence.*
- Greece, B. o. (2011). *Eurozone indices: a new model for measuring central bank independence.*
- Guy Debelle, S. F. (1993). *How Independent Should a Central Bank Be?*
- H.Summers, A. A. (2002). *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative.*
- J.Waller, C. (2011). *Independence + Accountability: Why the Fed Is a Well-Designed Central Bank.*
- Mangano, G. (1998). *Measuring central bank independence: A table of subjectivity and*

of its consequences.

- Martinez-Resano, J. (2004). *Central Bank Financial Independence*. Spain Madrid.
- P.O'Driscoll, T. F. (2012). *Measuring Central Bank Independence, Policy Implications, and Federal Reserve Independence*.
- Rita. (2007). *Rating methodology*.
- Smaghi, L. B. (2007). *Central bank independence: from theory to practice*.
- Stefan Niegmann, P. P. (2011). *Central bank independence and the monetary instrument problem*.
- Sylvester Eijffinger, J. d. (1996). *The political economy of central-bank independence*.
- T.Mathew, J. (1996). *Measuring Central Bank Independence in 25 countries: A new Index of Institutional Quality*.
- Thomas F.Cargill, G. P. (2012). *Measuring Central Bank Independence, Policy Implications, and Federal Reserve Independence*.
- Монголбанк. (2011). *Төв банкны хараат бус байдал*. www.mongolbank.mn: <http://www.mongolbank.mn/pressservice.aspx?did=18>-ээс Гаргасан
- Монголбанк. (2014). *Монголбанк 90 жил*. Улаанбаатар хот.
- Монголбанк. (2015). www.mongolbank.mn.-ээс Гаргасан
- Монголбанк. (2015). *Монголбанк, Засгийн газрын хооронд байгуулсан гэрээ, хэлцлийн жагсаалт*. www.mongolbank.mn: <http://www.mongolbank.mn/listlawsandregulationsdb.aspx?group=6>-ээс Гаргасан
- Монголбанк. (2015). *Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэлийн төсөл*. Улаанбаатар.
- Үндэсний статистикийн хороо. (2015). *Макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүд*. www.nso.mn.-ээс Гаргасан
- Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. (2015). *Валютын зохицуулалтын тухай хууль*. www.legalinfo.mn: <http://legalinfo.mn/law/details/127>-ээс Гаргасан
- Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. (2015). *Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль*. www.legalinfo.mn: <http://www.legalinfo.mn/law/details/483>-ээс Гаргасан
- Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. (2015). *Төсвийн тухай хууль*. www.legalinfo.mn: <http://www.legalinfo.mn/law/details/504>-ээс Гаргасан
- Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. (2015). *Улсын Их Хурлын тогтоол*. www.legalinfo.mn: <http://www.legalinfo.mn/law/details/6325?lawid=6325>-ээс Гаргасан