



**“ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН,
ХАРААТ БУС БАЙДАЛ,
ТҮҮНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ”**
ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХУРЛЫН
ИЛТГЭЛИЙН ЭМХЭТГЭЛ

Улаанбаатар хот
2021 он



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

Эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл

Улаанбаатар хот

2021 он



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

Эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл

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

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХУРЛЫН ИЛТГЭЛИЙН ЭМХЭТГЭЛ

Эмхэтгэсэн: М.Нинжбадгар (Монголбанк, Хууль, эрх зүйн газар)

Эхийг бэлтгэсэн:

Хэвлэлийн хуудас:

Хэмжээ:

Хэвлэсэн тоо: 300

ГАРЧИГ

Төв банкны хариуцлага хүлээх чадвар, хараат бус, ил тод байдал- Тобиас Адриан (Олон Улсын Валютын Сангийн Мөнгө болон хөрөнгийн зах зээлийн газрын захирал, Санхүүгийн зөвлөх) болон Ашраф Хан (Олон Улсын Валютын Сангийн Мөнгө болон хөрөнгийн зах зээлийн газрын санхүүгийн ахлах мэргэжилтэн)11

Let Bank Supervisors Do Their Jobs-Tobias Adrian (Financial Counsellor and Director of the IMF's Monetary and Capital Markets Department) and Aditya Narain (Deputy Director in the IMF's Monetary and Capital Markets Department) 16

Банкны хяналт шалгалт хэрэгжүүлэгч байгууллагад ажлаа хийх боломж олгоё- Тобиас Адриан (Олон Улсын Валютын Сангийн Мөнгө болон хөрөнгийн зах зээлийн газрын захирал, Санхүүгийн зөвлөх) болон Адита Нарайн (Олон Улсын Валютын Сангийн Мөнгө болон хөрөнгийн зах зээлийн газрын дэд захирал) 19

Төв банкны хараат бус байдал ба санхүүгийн тогтвортой байдал-Б.Мөнхзаяа (Санхүү, эдийн засгийн их сургуулийн Бакалаврын сургалт, судалгаа хариуцсан проректор (Ph.D)) 23

Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналт: Төв банкны шийдвэрийг захиргааны эрх зүйн үүднээс авч үзэх нь- Т.Мөнх-Эрдэнэ (Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн цагийн багш (LL.M)) 46

Төв банкны хараат бус байдал ба Ковид-19 нөлөө-Ч.Хашчулуун (Монгол Улсын Их Сургуулийн Шинжлэх ухааны сургуулийн Эдийн засгийн тэнхимийн Дэд Профессор) 59

Төв банкны бие даасан байдлын шүүмжлэл ба Монголбанкны туршлага-Б.Эрдэнэхуяг (АНУ-ын Бостоны Их Сургуулийн Бизнесийн сургуулийн магистрант, Монголбанкны Хууль, эрх зүйн газрын Төв банкны эрх зүйн хэлтсийн захирал) 69

CENTRAL BANK ACCOUNTABILITY, INDEPENDENCE, AND TRANSPARENCY¹

Tobias Adrian

*Financial Counsellor and
Director of the IMF's Monetary and
Capital Markets Department*

Ashraf Khan

*Senior Financial Sector Expert
at the Monetary and Capital Markets Department
of the International Monetary Fund*

In August 1694, the Bank of England opened for business with a staff of 19. The original Royal Charter, granted by King William and Queen Mary, tasked the Bank to “promote the public Good and Benefit of our People.” As a private company, its independence from the government was not then contemplated. Though it would eventually come—some 300 years later—when, in May 1997, the British government gave the Bank operational independence over monetary policy, to take effect a year later.

In the grand scheme, central bank independence is relatively new—the idea gained steam in the 1970s—but has proven a valuable, stabilizing force for countries seeking politics-free monetary policy decisions. But a decade after central bankers became pivotal actors in the global financial crisis, central banks around the world are striving to fulfill their mandates under difficult circumstances. From Europe to the Americas, from Africa to Asia, restive voters and their governments demand greater accountability and some now question central banks’ once-sacrosanct independence.

Legal basis

Numerous studies have validated the importance of central banks’ independence. Indeed, research based on the IMF’s database of central bank legislation shows that most nations’ central bank laws contain “anchors”, in one form or another, for central bank independence.

Generally, the laws tend to recognize that if politicians manipulate monetary policy to bolster their pre-election popularity, their prioritization of

¹ This article was previously published as an IMFBlog by Tobias Adrian and Ashraf Khan, on November 25, 2019. IMFBlog is a forum for the views of the International Monetary Fund (IMF) staff and officials on pressing economic and policy issues of the day. The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of the IMF and its Executive Board

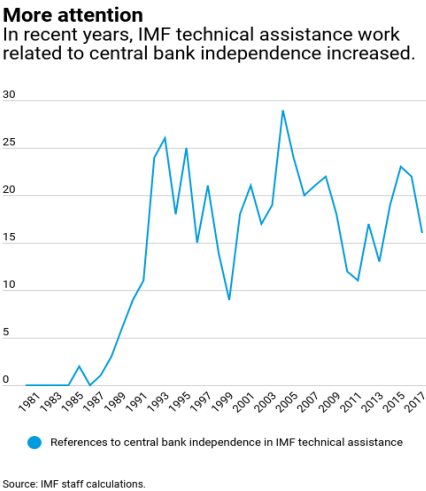
short-term political gains could invite long-term pain for the economy, in the form of higher inflation or even hyper-inflation. This political interference could undermine central banks’ goals—such as stable inflation over time and, in some countries, maximum employment—and potentially create long-term risks to economic and financial stability.

Former Federal Reserve Chair Janet Yellen cautioned that “sometimes central banks need to do things that are not immediately popular for the health of the economy. We’ve really seen terrible economic outcomes in countries where central banks have been subject to political pressure.”

The Struggle of Central Banks

Since the global financial crisis, many central banks pursued strategies that led to significant expansions of their balance sheets. In some cases, governments tasked them with new or additional financial stability functions on top of their mandate of price stability. In some quarters, concerns about the expanded activities of central banks led to skepticism about the necessity or the appropriate degree of central bank independence.

Indeed, the overall direction and composition of IMF work with country monetary authorities confirms the struggle. In one-fourth of IMF staff visits to provide technical assistance to central bank staff, the discussions include issues related to central bank independence, in one form or another.



INTERNATIONAL MONETARY FUND

And most of that attention has been focused on strengthening their independence in the context of ensuring effective monetary policy and modernizing their operations. This underscores the clear priority that central banks worldwide now place on protecting against threats to their independence.

Independence and Accountability: Two Sides of the Same Coin

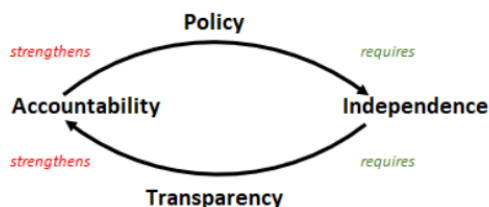
The continuing discussions about central bank independence, in light of post-crisis realities, highlight the fact that central banks do not and should not operate in a vacuum. As public institutions, central banks should be held properly accountable to lawmakers and to society.

Transparency is a key element of this social accountability. Examples of appropriate transparency include the publication of minutes of meetings, responsiveness to lawmakers' inquiries, the publication of detailed technical reports, meetings with Ministers of Finance, and convening press conferences.

The graphic below highlights the important connections among the key concepts that make up central bank governance. Bridging independence and accountability is the notion of transparency, a vital component allowing independent central banks to prove their effectiveness and public accountability. Or, in the words of South African Reserve Bank Governor, and Chair of the International Monetary and Financial Committee (the Fund's policy steering committee) Lesetja Kganyago: "For society to appreciate our roles, we... have got to take society along with us, such that when central banks come under attack, it is not just going to be us defending our independence."

Reinforced connections

Independence requires transparency and provides the basis for sound monetary policy.



Sources: IMF, 2019, Staff Proposal to Update the Monetary and Financial Policies Transparency Code. IMF Policy Paper, May 2019. Washington, D.C.; International Monetary Fund.

INTERNATIONAL MONETARY FUND

In 2020, the IMF proposed a new Central Bank Transparency Code, which was published in 2020. The Code is expected to facilitate greater transparency of central banks on their governance arrangements, policies, operations, outcomes of operations, and interaction with key stakeholders. This should help central banks adapt to their changed environment, as well as provide a continued *raison-d'être* for their independence. The proposal makes clear that modern central banks are expected to explain and justify their actions and give account of the decisions made in the execution of their responsibilities.

Independence and accountability are also needed to ensure good governance and the prevention of institutional decay over the long term. Poor governance and corruption not only harm the economy through short-term disruption, but also take an insidious toll on institutions, weakening their effectiveness. Central banks are not immune.

Guarding Independence

Independence surely remains a key principle in ensuring the sound operation of central banks—in particular, from the perspective of their price-stability objective. However, central banks will need to step up their game. Transparency about their multifaceted decisions and actions needs to be strengthened, and clear communication with the public is paramount.

Only by simultaneously enhancing central banks' governance, transparency, and accountability can their long-term independence be assured. This is the surest step to help rebuild public confidence in central banks as reliable defenders of non-inflationary, job-creating economic policies.

ТӨВ БАНКНЫ ХАРИУЦЛАГА ХҮЛЭЭХ ЧАДВАР, ХАРААТ БУС, ИЛ ТОД БАЙДАЛ²

(Албан бус орчуулга)

Тобиас Адриан

Олон Улсын Валютын Сангийн

Мөнгө болон хөрөнгийн зах зээлийн газрын захирал,

Санхүүгийн зөвлөх

Ашраф Хан

Олон Улсын Валютын Сангийн

Мөнгө болон хөрөнгийн зах зээлийн

газрын санхүүгийн ахлах мэргэжилтэн

Английн Төв Банк анх 1694 оны 8 дугаар сард 19 хүний баг бүрэлдэхүүнтэй үйл ажиллагаа явуулж эхэлжээ. Уильям хаан, Мэри хатан нарын баталсан анхны дүрмээр “Нийгмийн сайн сайхныг хөхиүлэн дэмжих, ард түмэндээ үр шим хүртээх”-ийг тус банканд даалгасан байна. Тус банк хувийн компанийн статустай тул түүний төрөөс хараат бус байх бие даасан байдлын талаар чухалчлан авч үздэггүй байжээ. Гэвч, 300 гаруй жилийн дараа буюу 1997 оны 5 дугаар сард мөнгөний бодлогыг хараат бусаар тодорхойлж, хэрэгжүүлэх эрхийг Британийн Засгийн газраас тус банкинд олгосон бөгөөд энэ нь жилийн дараа хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн юм.

Төв банкны хараат бус байдал нь 1970 оны үед бий болсон харьцангуй шинэ ойлголт ч мөнгөний бодлогыг улс төрөөс хараат бусаар тодорхойлдох хүсэлтэй улс орнуудын хувьд энэ нь үнэ цэнэтэй ойлголт бөгөөд эдийн засгийг тогтворжуулах гол хүчин болох нь нотлогдсон билээ. Гэвч төв банк дэлхийн санхүүгийн хямралд нөлөөлсөн гол хүчин зүйлсийн нэг болсноос хойш арван жилийн дараа ч дэлхийн улсуудын төв банкууд хүнд нөхцөлд өөрийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх хичээл зүтгэлийг гаргасаар байна. Европ, Америк, Африк болон Азийн улс орнуудын Засгийн газрууд, тэвчээр нь алдарсан сонгогчид төв банк хариуцлагаа өндөржүүлэхийг шаардах болсон бөгөөд халдашгүйд тооцогдож байсан хараат бус байдлын зүй ёсны байдалд эргэлзэх болов.

2 Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС)-ийн Тобиас Адриан, Адитяа Нарайн нар энэхүү өгүүллийг 2019 оны 2 дугаар сарын 13-ны өдөр цаг үеийн эдийн засаг, бодлогын тулгамдсан асуудлаар байр сууриа нийтэлдэг IMF Blog форумд байршуулсан байна. Тус форумд илэрхийлэгдсэн үзэл бодол тухайн зохиогчийнх бөгөөд ОУВС болон түүний гүйцэтгэх зөвлөлийн албан ёсны байр суурь биш болно.

Хууль, эрх зүйн үндэслэл

Төв банкны хараат бус байдлын ач холбогдлыг олон судалгаагаар баталгаажуулсан. Олон Улсын Валютын Сангийн төв банкны хууль тогтоомжийн мэдээллийн санд үндэслэн хийсэн судалгааны үр дүнд ихэнх улс орны холбогдох хуульд төв банкны хараат бус байдлыг хангах хөшүүрэг ямар нэгэн байдлаар туссан байна.

Хэрэв улс төрчид сонгуулийн өмнө нэр хүндээ өсгөхийн тулд мөнгөний бодлогыг овжин ашиглаж, цаг зуурын ашиг хонжоо харвал инфляци өсөх зэрэг урт хугацааны асуудал эдийн засагт тулгамдаж болзошгүйг улс орнууд өөрсдийн хууль тогтоомжоор хүлээн зөвшөөрөх хандлагатай байна. Инфляцийг тогтворжуулах, зарим улс орны хувьд хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын байрыг боломжит хэмжээгээр нэмэгдүүлэх зэрэг төв банкны зорилго цаг хугацааны явцад улс төрийн хөндлөнгийн оролцооны улмаас алдагдаж, урт хугацаандаа эдийн засаг, санхүүгийн тогтвортой байдалд эрсдэл үүсгэх магадлалтай.

Холбооны нөөцийн сангийн тэргүүн асан Жанет Йеллен: “Төв банкууд тэрхэн үедээ олны сайшаал шууд хүртэхээргүй зүйлсийг эрүүл эдийн засгийн төлөө хийхээс өөр аргагүй үе бий. Төв банкууд нь улс төрийн дарамт шахалтад өртөж буй орнуудын эдийн засагт ямар аймшигтай үр дагавар гарсныг бид өөрийн нүдээр харсан шүү дээ” гэж сэрэмжлүүлсэн билээ.

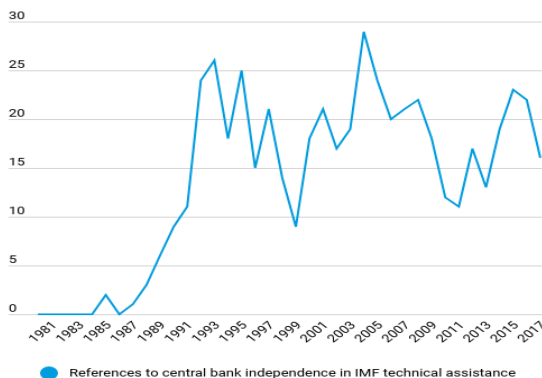
Төв банкуудын тулгамдсан асуудал

Дэлхийн санхүүгийн хямралаас хойш олон орны төв банк шинэ стратеги баримтлах болсон нь тэдний тайлан баланс мэдэгдэхүйц тэлэхэд хүргэжээ. Үнийн тогтвортой байдлаас гадна санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүргийг Засгийн газраас нь төв банкны чиг үүрэгт шинээр, эсвэл нэмж даалгасан тохиолдол байна. Зарим улсад төв банкуудын үйл ажиллагаа өргөжин тэлсээр байгааг асуудал гэж үзэж, улмаар төв банк заавал хараат бус байх шаардлагатай эсэх, зохих түвшинд хараат бус байж чадаж байгаа эсэхэд эргэлзээ төрүүлэх болжээ.

Улс орнуудын мөнгөний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагатай Олон Улсын Валютын Сангаас хамтран ажиллаж буй ерөнхий чиглэл, хүрээ нь энэхүү тулгамдсан асуудлыг баталгаажуулж байна. Төв банкны боловсон хүчинд техникийн туслалцаа үзүүлэхээр Олон Улсын Валютын Сангийн мэргэжилтнүүдийн гүйцэтгэдэг албан томилолтын дөрөвний нэгд нь төв банкны хараат бус байдалтай холбоотой асуудал ямар нэг хэлбэрээр зайлшгүй яригддаг байна.

More attention

In recent years, IMF technical assistance work related to central bank independence increased.



Source: IMF staff calculations.

INTERNATIONAL MONETARY FUND

Төв банкууд үр дүнтэй мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэх, өөрийн үйл ажиллагааг шинэчлэх замаар бие даасан, хараат бус байдлаа бэхжүүлэхэд зонхилон анхаарлаа хандуулж байна. Энэ нь өдгөө дэлхий даяар төв банкууд өөрсдийн бие даасан байдалд заналхийлэх аюулаас хамгаалах асуудлыг чухалчлан авч үзэж байгааг харуулж байна.

Хараат бус байдал ба хариуцлага: Зоосны хоёр тал

Хямралын дараах нөхцөл байдалтай холбоотойгоор өрнөсөн төв банкны бие даасан хараат бус байдлын талаархи хэлэлцүүлэг төв банкууд тусгаарлагдмал орон зайд ажилладаггүй, ажиллах ч учиргүй гэдгийг онцолж байна. Төрийн байгууллага болохын хувьд төв банк нь хууль тогтоогчид болон нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээх нь зүйтэй юм.

Уг хариуцлагын нэгэн гол элемент нь ил тод байдал билээ. Тохиромжит ил тод байдлын жишээ нь хууль тогтоогчдын асуулгад шуурхай хариу өгөх, нарийвчилсан тодорхой тайлан гаргах, Сангийн сайдтай уулзалт хийх, хэвлэлийн бага хурал хийх зэрэг болно.

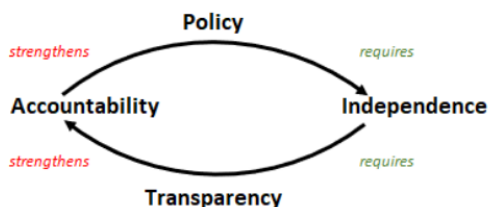
Доорх зурагт төв банкны засаглалыг бүрдүүлдэг голлох хүчин зүйлсийн чухал холбоог харуулав. Хараат бус байдал, хариуцлагыг холбох нь ил тод байдлыг бий болгох бөгөөд ил тод байдал нь бие даасан төв банкууд өөрсдийн үр дүнтэй байдал болон олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх чадвараа нотлох боломж олгодог чухал бүрэлдэхүүн юм.

Өмнөд Африкийн Нөөцийн банкны ерөнхийлөгч, Олон Улсын Мөнгө, Санхүүгийн Хорооны (Сангийн бодлого удирдах хорооны) Дарга Лесетжа Кханьяхогийн хэлснээр: “Бид өөрсдийн үүрэг, оролцоог

нийгэмд ойлгуулж үнэлүүлье гэвэл бид нийгмийг өөрсөдтэйгөө хамт авч явах ёстой, учир нь төв банк дайралтад өртөх үед төв банк зөвхөн өөрийн бие даасан байдлыг хамгаалахын төлөө дангаараа зүтгэхгүй болно.”

Reinforced connections

Independence requires transparency and provides the basis for sound monetary policy.



Sources: IMF, 2019, Staff Proposal to Update the Monetary and Financial Policies Transparency Code. IMF Policy Paper, May 2019. Washington, D.C.; International Monetary Fund.

INTERNATIONAL MONETARY FUND

Олон Улсын Валютын Сангаас 2020 онд шинэ Төв банкны ил тод байдлын зохицуулалтыг санал болгосон билээ. Уг зохицуулалт нь төв банкуудад засаглалын зохион байгуулалт, бодлого, үйл ажиллагаа, үйл ажиллагааны үр дүнгийн ил тод байдлыг илүү хангахад туслалцаа үзүүлэх, хувь эзэмшигчидтэй харилцах харилцааг илүү ил тод болгоход дөхөм болно гэсэн хүлээлтийг бий болгож байна. Энэ нь төв банкууд хувьсан өөрчлөгдөж байгаа нөхцөл байдалд дасан зохицоход тус болохоос гадна оршин тогтнох хамгийн гол нөхцөл нь болох бие даасан байдлаа хадгалахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Мөн тус зохицуулалт орчин цагийн төв банкууд өөрсдийн үйлдлийг тайлбарлах, зөвтгөх, үүрэг хариуцлагаа хэрэгжүүлэх явцад гаргасан шийдвэрээ олон нийтэд танилцуулж, тайлагнах шаардлагатайг онцолсон байна.

Сайн засаглалыг хангах, урт хугацаанд институцийн уналтаас сэргийлэхэд ч бие даасан байдал, хариуцлага хүлээх чадвар шаардлагатай. Муу засаглал, авлига нь богино хугацааны уналтаар шалтгаалан эдийн засагт хор уршиг учруулахаас гадна институцид сөргөөр нөлөөлж, түүний үр дүнг нь сулруулдаг. Төв банк уг асуудалд дархлаагүй байна.

Хараат бус байдлаа хамгаалах

Үнийн тогтвортой байдлыг хангах зорилтын хүрээнд авч үзвэл хараат бус байдал нь төв банкны хэвийн үйл ажиллагааг хангах гол хүчин зүйл хэвээр байсаар байна. Гэвч төв банкууд арга барилаа сайжруулах хэрэгтэй. Олон талыг хамарсан шийдвэр гаргах явц ил тод байх, олон нийтэд тодорхой мэдээлэх явдал нь туйлын чухал байна.

Төв банкуудын засаглал, ил тод байдал, хариуцлагыг хамтад нь сайжруулснаар урт хугацаанд төв банкны хараат бус байдал баталгаажна. Энэ нь төв банк ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, инфляцийг бууруулах бодлогыг хэрэгжүүлэгчийн хувиар иргэдийн төв банкинд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх найдвартай алхам болно.

LET BANK SUPERVISORS DO THEIR JOBS³

Tobias Adrian

*Financial Counsellor and
Director of the IMF's Monetary and
Capital Markets Department*

Aditya Narain

*Deputy Director of the IMF's
Monetary and Capital Markets Department*

Healthy banking sector. Healthy economy. So goes the thinking. Banks play a vital role in economic life—whether for individual consumers, or more broadly across an entire economy—and a strong and stable banking system is a matter of public concern.

As part of their work, supervisors identify potential weak points in the system and take prompt corrective action. They need the freedom and flexibility to carry this out. The world learned this lesson all too well during the global financial crisis. Operational independence prevents supervisors from succumbing to “capture”—either by the industries they oversee or by political actors promoting self-interested agendas, but too many policymakers fell short of that standard in the run up to the crisis.

Since the crisis, operational independence became a top priority. For instance, in its 2010 report on enhanced supervision, the Financial Stability Board said operational independence of supervisory agencies “is critical to ensuring supervisory effectiveness.” The report highlighted the particular importance of independence as agencies’ roles widened to include authority to take countercyclical (and potentially unpopular) actions, for example, imposing more conservative underwriting standards in boom times or raising capital requirements.

Give supervisors a clear mandate, adequate resources, and strong governance structures.

Global importance

Strong supervision of systemically important financial institutions is particularly challenging given the size, complexity, and influence of these in-

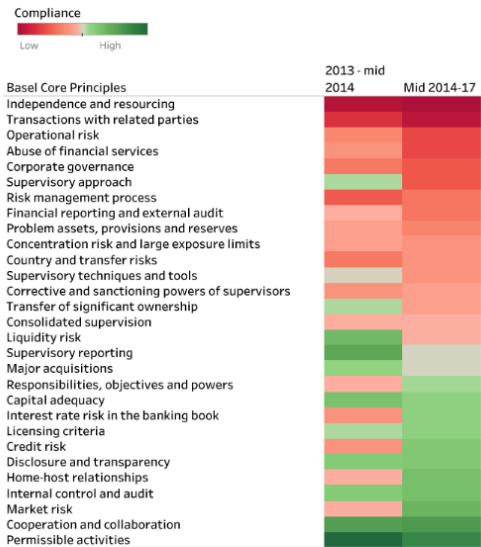
³ Previously published as an IMFBlog by Tobias Adrian and Aditya Narain, on February 13, 2019. IMFBlog is a forum for the views of the International Monetary Fund (IMF) staff and officials on pressing economic and policy issues of the day. The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of the IMF and its Executive Board

stitutions. Yet global financial stability depends on it.

The Basel Committee on Banking Supervision agreed when it gave this issue greater prominence in the 2012 revisions to its core principles for effective banking supervision. The standards now require supervisors possess operational independence, transparent processes, sound governance, legal protection, and sound budgetary processes. Importantly, the standards also call for laws spelling out banking supervisors’ responsibilities and objectives, along with a requirement their objectives be published and that regulators be accountable through a transparent framework.

Simply put: Give the supervisors a clear mandate, adequate resources, and strong governance structures—and then hold them accountable for fulfilling their mission. Still, of the 29 Basel Core Principles, the IMF and the World Bank found progress to be weakest on independence and resources—to the extent that almost no country is fully compliant.

In the red
Assessments by the IMF show that more progress is needed on many of the 29 Basel Core Principles.
(average compliance levels from 2013 to 2017, ranked from lowest to highest)



Source: IMF staff calculations.



Unfortunately, compliance failed to improve in the years since the revisions to the Core Principles. Weak governance along with inadequate human and budgetary resources—both of which create opportunities for outside influence and pressure—remain the greatest shortcomings. This holds true

whether or not the supervision function is inside or outside the central bank.

Every nation is vulnerable to such problems—not just emerging market economies, where institutional capacity may still be developing, but advanced economies as well. The joint financial sector assessment reports by the IMF and the World Bank often identify the potential for government interference in banking supervisors' prudential decisions. In countries where state-owned financial institutions play dominant roles, maintaining the integrity of prudential decisions is vital.

Balancing act

Operational independence cannot be unlimited, of course, and supervisors must be held accountable for their actions or inactions. Yet diluting the regulatory framework, whether by easing up on supervision or failing to take corrective action when vulnerabilities exist, goes against the very mandate of banking supervisors.

Politicians and the financial industry must let banking supervisors do their jobs, giving them adequate resources to ensure the safety and soundness of the financial system and holding them accountable for discharging their prudential duties. If countries have sectors or industries that need to be nurtured, policymakers should use budget resources to support them, but they shouldn't create market distortions, weaken prudential regimes, or foster weak institutions.

It's easy to dismantle a regulatory regime or demolish a supervisory culture, but re-establishing a sound regulatory structure is a long process, during which time a nation's financial system can be exposed to grave risks. A decade after regulatory lapses helped provoke the most painful financial crisis in a century, policymakers must renew their commitment to a vigilant, independent, and accountable supervisory structure.

БАНКНЫ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭГЧ БАЙГУУЛЛАГАД АЖЛАА ХИЙХ БОЛОМЖ ОЛГОЁ⁴

(Албан бус орчуулга)

Тобиас Адриан

Олон Улсын Валютын Сангийн

Мөнгө болон хөрөнгийн зах зээлийн газрын захирал,

Санхүүгийн зөвлөх

Адитя Нарайн

Олон Улсын Валютын Сангийн Мөнгө,

хөрөнгийн зах зээлийн газрын дэд захирал

Эрүүл банкны салбар. Эрүүл эдийн засаг. Эдийн засагт банкууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Хувь хүний хувьд ч, нийт эдийн засгийн хувьд ч хүчирхэг, тогтвортой банкны систем нь олон нийтийн анхаарал хандуулах асуудал юм.

Хянан шалгагчид хяналт тавих үйл ажиллагааны явцад системийн сул талыг тодорхойлж, хугацаа алдалгүй сайжруулах, засах арга хэмжээг авдаг. Уг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхийн тулд тэдэнд бүрэн эрх, хөрвөх чадвар шаардлагатай. Дэлхийн санхүүгийн хямралын үеэр дэлхий нийт энэ сургамжийг маш сайн ойлгосон. Үйл ажиллагааны хараат бус байдал нь хяналт шалгалт хэрэгжүүлдэг этгээд хувийн ашиг сонирхол бүхий үйл ажиллагааг түүний хяналтад байдаг салбар эсхүл улс төрийн “хүчин зүйлс” өөгшүүлж байгааг олж илрүүлэхээс зайлсхийх нөхцөл үүсэхээс сэргийлдэг боловч хямралын өмнө бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах түвшинд энэ зорилтод хүрч чадаагүй.

Хямралаас хойш хянан шалгагчидын үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг хангах нь нэн тэргүүний зорилт болсон. Тухайлбал, Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөлөөс гаргасан 2010 оны Хяналт шалгалтын өргөтгөсөн тайланд хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын үйл ажиллагааны хараат бус байдал нь “хяналт шалгалтын үр дүнтэй байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой”-г дурдсан. Энэхүү тайлан эдгээр байгууллагууд эдийн засгийн хямралын үед консерватив шинжтэй зохицуулалт хийх, хөрөнгийн шаардлагын хэмжээг нэмэгдүүлэх зэрэг

4 Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС)-ийн Тобиас Адриан, Адитя Нарайн нар энэхүү өгүүллийг 2019 оны 2 дугаар сарын 13-ны өдөр цаг үеийн эдийн засаг, бодлогын тулгамдсан асуудлаар байр сууриа нийтэлдэг IMF Blog форумд байршуулсан байна. Тус форумд илэрхийлэгдсэн үзэл бодол тухайн зохиогчийнх бөгөөд ОУВС болон түүний гүйцэтгэх зөвлөлийн албан ёсны байр суурь биш болно.

мөчлөг сөрсөн (түгээмэл бус) арга хэмжээ авах бүрэн эрхтэй болсон нь тэдгээрийн бие даасан байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой болохыг онцолсон.

Банкны хянан шалгагч нарт тодорхой бүрэн эрх, хангалттай нөөц, засаглалын хүчтэй бүтцийг өгөх шаардлагатай.

Дэлхий нийтийн ач холбогдол

Системийн ач холбогдол бүхий санхүүгийн байгууллагад хатуу хяналт тавихад эдгээр байгууллагын хэмжээ, бүтэц, зохион байгуулалт, нөлөө томоохон сорилтыг бий болгодог. Гэвч дэлхийн санхүүгийн тогтвортой байдал эдгээр байгууллагаас хамаардаг.

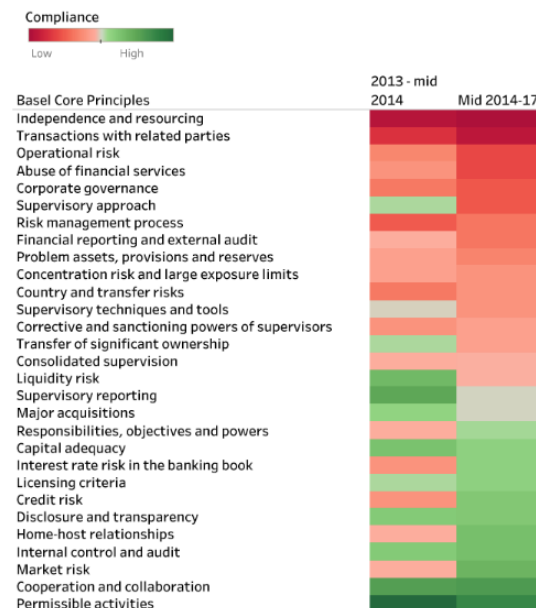
Банкны хяналт шалгалтын Базелийн хороо Банкны үр ашигтай хяналт шалгалтын үндсэн зарчмуудад 2012 онд өөрчлөлт оруулахдаа дээрх асуудлын ач холбогдолд санал нэгджээ. Одоогийн стандарт хянан шалгагчид үйл ажиллагааны хараат бус байдал, ил тод байдал, сайн засаглал, хууль, эрх зүйн хамгаалалт, төсвийн зохистой үйл ажиллагааны бүрэн эрхийг олгосон байхыг шаарддаг. Хамгийн чухал нь, эдгээр стандарт хянан шалгагчидын хариуцлага, зорилгыг хууль тогтоомжоор тодорхойлох, тэдгээрийн зорилтыг нийтлэх, зохицуулагчидыг ил тод тогтолцооны тусламжтайгаар хариуцлагатай байхыг шаардах нөхцөл тавьж байна.

Энгийнээр хэлбэл: Хянан шалгагч нарт тодорхой бүрэн эрх, хангалттай нөөц, засаглалын хүчирхэг бүтцийг олгож, дараа нь тэднийг зорилгоо биелүүлж байгаа эсэхэд нь хариуцлага тооцох шаардлагатай. Гэвч, Базелийн 29 үндсэн зарчмаас хараат бус байдал ахиц дэвшил хамгийн сул бөгөөд аль ч улс үүнийг бүрэн хангаж чадахгүй байгааг Олон Улсын Валютын Сан болон Дэлхийн банк тогтоожээ.

In the red

Assessments by the IMF show that more progress is needed on many of the 29 Basel Core Principles.

(average compliance levels from 2013 to 2017, ranked from lowest to highest)



Source: IMF staff calculations.



Харамсалтай нь үндсэн зарчмуудад өөрчлөлт оруулснаас хойш түүний хэрэгжилт сайжирч чадаагүй байна. Гадны нөлөөлөл, шахалтад орох боломжийг бүрдүүлдэг хүний болон төсвийн нөөц хангалтгүй байдал, сул засаглал зэрэг нь сул тал болсон хэвээр байна. Хяналтын чиг үүрэг төв банкны дотор эсхүл гадна байгаагаас үл хамааран энэ дутагдал хэвээр байна.

Зөвхөн институцийн чадавхи бүрэн хөгжөөгүй хөгжиж буй улс ч биш улс орон бүр ийм асуудалд өртөмтгий байдаг. Олон Улсын Валютын сан болон Дэлхийн банкны хамтран гаргасан санхүүгийн салбарын үнэлгээний тайланд банкны хяналт шалгалтын зохистой шийдвэр гаргалтад төр хөндлөнгөөс оролцох боломжтой байгааг тодорхойлжээ. Төрийн өмчит санхүүгийн байгууллагууд голлох үүрэг гүйцэтгэдэг улс орнуудын хувьд зохистой шийдвэр гаргалтыг хангах нь чухал юм.

Тэнцвэржүүлэх үйлдэл

Үйл ажиллагааны бие даасан байдал нь хязгааргүй байж болохгүй бөгөөд хянан шалгагчид өөрсдийн үйлдэл, эс үйлдлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээх ёстой.

Улстөрчид болон санхүүгийн салбар банкны хянан шалгагчдыг ажлаа хийх, санхүүгийн системийн аюулгүй, тогтвортой байдлыг хангахад шаардлагатай хангалттай нөөцөөр хангах, хариуцлагатай үүргээ биелүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх ёстой. Хэрэв тухайн улсад хөгжих шаардлагатай салбар, аж үйлдвэр байгаа бол бодлого боловсруулагчид төсвийн эх үүсвэрийг ашиглан тэднийг дэмжиж болох ч, зах зээлийн гажуудлыг бий болгох, зохистой шаардлагыг сулруулах, сул байгууллагуудыг дэмжих үйл ажиллагаа явуулах ёсгүй юм.

Зохицуулалтын дэглэмийг халах эсвэл хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх заншлыг устгах амархан боловч зохицуулалтын зөв тогтолцоог дахин бий болгох нь урт хугацааны ажил бөгөөд энэ хугацаанд улс орны санхүүгийн систем ноцтой эрсдэлд өртөж болзошгүй юм. Зохицуулалт хангалтгүй байсан нь энэ зуунд тохиолдсон хамгийн хүнд санхүүгийн хямрал бий болоход нөлөөлсөн тул бодлого боловсруулагчид сонор сэрэмжтэй, хараат бус, хариуцлагатай хяналт шалгалтын бүтцийг бий болгох үүрэг амлалтаа шинэчлэх шаардлагатай байна.

ТӨВ БАНКНЫ ХАРААТ БУС БАЙДАЛ БА САНХҮҮГИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДАЛ⁵

Б.Мөнхзаяа

*Санхүү, эдийн засгийн их сургуулийн
Бакалаврын сургалт, судалгаа
хариуцсан проректор (Ph.D)*

Удиртгал

Төв банк нь төрийн мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх, үнийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн чиг үүрэг хүлээдэг онцгой байгууллага юм. Энэ чиг үүргээ биелүүлэхэд төв банкны хараат бус, бие даасан байдал чухал нөлөөтэй гэдгийг олон судалгаа харуулдаг. Тэр дундаа улс орны хөгжлийн төвшнөөс үл хамааран улс төрөөс хараат байдал нь харьцангуй давамгайлах тал дэлхий нийтээр ажиглагдаж байна. Мөн санхүүгийн системд гарч байгаа өөрчлөлттэй холбоотой системийн тогтвортой байдлыг хангахад төв банкны болон бусад санхүүгийн зохицуулах байгууллага, Засгийн газрын үүрэг оролцоо зохих төвшинд хангагдах нь чухал юм. Иймд санхүүгийн хямралын дараа төв банкны хүлээх үүрэг хариуцлага нэмэгдэн үүнийгээ даган эрх мэдэл нэмэгдэх болсон. Системийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэгт өөрчлөлт орсонтой холбоотой хараат бус, бие даасан үйл ажиллагаа явуулах нөхцөл бүрдсэн эсэхийг үнэлэх хэрэгцээ шаардлага бий болсон. Энэхүү судалгаагаар төв банкны хараат бус байдалд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг илрүүлэх, тэр дундаа санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад төв банкны хараат бус байдал хэрхэн уялдахыг тодорхойлох, өнөөгийн нөхцөл байдалд үнэлэлт дүгнэлт өгч, санал зөвлөмж боловсруулахыг зорилоо.

Төв банкны үйл ажиллагаа, хараат бус байдлын онолын тойм

Төв банк нь төрийн мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлж, мөнгөний нийлүүлэлтээр дамжуулан улс орны мөнгөн тэмдэгт, үнийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг тусгай байгууллага билээ. Мөн санхүүгийн системийг хянаж шалгах, зохицуулах үндсэн үүрэг хүлээдэг. Зарим улс оронд төв банк нь эдгээр үндсэн чиг үүргээс гадна ажил эрхлэлтийг дэмжих чиг үүрэгтэй ажилладаг. Төв банкны чиг үүргийг уламжлалт байдлаар дараах дөрвөн хэсэгт хуваан үзэж болно (Berger, H., De Haan, J. and Eijffinger, S.C. , 2001).

⁵ Энэхүү судалгааны ажлаас гарсан үнэлэлт, дүгнэлт нь зөвхөн тус судалгааг хийсэн судлаачын байр суурийг илэрхийлнэ. Тус судалгааны ажилтай холбоотой аливаа санал, зөвлөмж, шүүмжийг хүлээн авахдаа би таатай байх болно. Цахим шуудан: munkhzaya.b@ufe.edu.mn

1. **Үнийн нам дор, тогтвортой төвшинг хангагч.** Үүний тулд төв банкны үндсэн үүрэг нь мөчлөгийн нөлөөг бууруулахад чиглэх ба төсөв, мөнгөний бодлогыг тус тусад нь боловсруулж, хэрэгжүүлэх шаардлагатай болно. Энэ тохиолдолд мөнгөний бодлого боловсруулагчдаас илүү санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах үүрэг хүлээсэн хянан шалгагч, зохицуулагчдын эрх мэдэл хязгаарлагдмал байдаг.
2. **Хянан шалгагч.** Санхүүгийн зохицуулагчид нь микро зохистой бодлого хэрэгжүүлдэг буюу системийн эрсдэлээс илүү нэгж санхүүгийн байгууллагын хөшүүрэг, хөрвөх чадварын эрсдэлийг хянаж, шалгадаг.
3. **Хөрвөх чадварын нийлүүлэгч.** Санхүүгийн салбарт хөрвөх чадварын нийлүүлэлт хийдэг буюу эцсийн зээлдүүлэгчийн үүрэг хүлээдэг. Зөвхөн арилжааны банкууд л төв банкнаас зээл авах боломжтой байдаг, банкаар дамжуулан системийн хэмжээний хөрвөх чадварыг хангадаг.
4. **Эцсийн зээлдүүлэгч.** Төв банк эцсийн зээлдүүлэгчийн үүрэг биелүүлэхэд санхүүгийн хямралтай тэмцэх, дам нөлөөний сөрөг үр дагаврыг бууруулдаг.

Үнийн тогтвортой байдал нь иргэд, олон нийт, хөрөнгө оруулагчдын ирээдүйд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлж, эдийн засагт тогтвортой хөгжих үндэс суурь нь болдог. Төв банк нь энэхүү зорилгодоо хүрэхийн тулд мөнгөний бодлогын тодорхой арга хэрэгслүүдийн тусламжтай, хараат бус бие даасан байдлаар шийдвэр гаргах нь чухал ач холбогдолтой (Fischer, 1995). Энэ асуудал нь эрдэмтэн судлаачдын дунд урт хугацааны туршид анхаарлын төвд байгаа асуудал бөгөөд хэрхэн хэмжих, ямар шалгуур үзүүлэлтийг авч ашиглах нь тохиромжтой эсэх тал дээр олон судалгааны ажил, арга аргачлалууд хөгжсөөр байна. Шалгуур үзүүлэлтээ хэрхэн сонгож байгаагаас хамааран төв банкны хараат бус байдалд ялгаатай дүгнэлтүүд гаргах боломжтой. Жишээ нь: санхүүгийн гүйлгээний ил тод байдал, төв банкны удирдлагын хараат бус байдал, үйл ажиллагааны хараат бус байдал гэх мэт.

Суурь үнэлгээний зарчим болох GMT индексийг 1991 онд Grilli, Maschiandaro, Tabellini нар боловсруулсан ба улс төр, эдийн засгийн гэсэн үндсэн хоёр үзүүлэлтэд хуваан авч үздэг (Grilli, V. Masciandaro, D. and Tabellini, G., 1991). Уг аргачлал дээр суурилан төв банкны хараат бус байдлын хэмжилтийн индексийг (CWN-index) боловсруулсан бөгөөд үүнд ерөнхийлөгч томилох, чөлөөлөх, мөнгөний бодлого боловсруулах, төв банкны зорилт, засгийн газрын зээлийн хязгаарлалт гэсэн дөрвөн шалгуур үзүүлэлтийг авч үздэг (Cukierman, Webb, and Neyapti,

1992). Эдгээр судалгаанууд нь дараа, дараагийн шинжилгээний арга, аргачлалууд хөгжих үндэс суурь болсон гэж үздэг. Тухайлбал, бие даасан байдлыг илэрхийлэх үндсэн шалгуур үзүүлэлтэд төв банкны өөрийн үйл ажиллагаа, институт, санхүүгийн бие даасан байдлыг тодорхойлох зэрэг үзүүлэлт орно. (Б.Эрдэнэхуяг, М.Нинжбадгар, 2019).

1. **Үйл ажиллагааны бие даасан байдал** гэж төв банкны зорилтоо хараат бусаар буюу засгийн газрын нөлөөгүйгээр тодорхойлон хэрэгжүүлдэг байх, үүнийг эрх зүйн актууд нь дэмждэг байх асуудлыг авч үзнэ.
2. **Институц, удирдлагын бие даасан байдал** гэж төв банк нь бие даасан институт байхаас гадна, түүний удирдлагыг зөвлөл, хороо хэрэгжүүлэх шаардлага тавьдаг ба шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээд, албан тушаалд томилох, чөлөөлөх шалгуур, үндэслэлээ тодорхойлон хэрэгжүүлдэг байхыг ойлгоно.
3. **Санхүүгийн бие даасан байдал** гэж засгийн газартай харилцах буюу санхүүжилт өгөх, үнэт цаас худалдан авах, зээл олгох харилцааг ойлгох ба улсын төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх, сангийн зарим бодлогыг дэмжих, үйл ажиллагааг хязгаарлах нөхцөл байдлыг ойлгоно.

Гэхдээ ихэнх аргачлалууд нь засгийн газрын оролцоог хамгийн бага байлгаж, төв банк нь шийдвэрээ бие даан гаргаж, хэрэгжүүлж байгаа эсэх рүү чиглэдэг. Үүний тулд мөнгөний бодлогын зорилгын, арга хэрэгслийн, төв банкны үйл ажиллагааны хүрээнд хараат бус байж зорилгодоо хүрнэ (Б.Түмэнцэнгэл, Н.Ургамалсувд, Б.Ганчимэг, 2019).

1. **Зорилгын хараат бус байдал** гэдэгт инфляцын төвшинг тодорхой хувьд барих зорилгоор эдийн засгийн нөхцөл байдалд тохируулан, бусад байгууллагын нөлөөгүйгээр тодорхойлох нөхцөл байдлыг хэлнэ.
2. **Арга хэрэгслийн хараат бус байдал** гэдэгт тодорхойлсон үнийн тогтвортой байдлын төвшинд хүрэхэд мөнгөний бодлогын арга хэрэгслүүдээ сонгох, шийдвэр гаргах эрх мэдэл байгаа эсэхийг хэлнэ. Энд засаглалын тогтолцоо, мөнгөний бодлогын бие даасан шийдвэр гаргах процессыг хэлдэг.
3. **Үйл ажиллагааны хараат бус байдал** гэдэгт төв банкны удирдлага, гишүүдийн томилгоо, цалин урамшуулал, төв банкны санхүүгийн нөхцөл байдлыг авч үзнэ.

Гэхдээ сүүлийн 50 гаруй жилийн хугацаанд төв банкуудын үндсэн чиг үүрэг нь дан ганц үнэ буюу инфляцын тогтвортой байдлыг хангахаас илүү өргөн цар хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулах хэрэгцээтэй болсныг дэлхий нийтийг хамарсан санхүүгийн хямрал харуулсан. Ихэнх орны төв банкууд хямралаас хойш эрх мэдэл нь нэмэгдэж, засгийн газар болон

бусад төрийн байгууллагуудтай илүү ойр ажиллах хэрэгцээ шаардлага бий болсон. Иймд үнийн тогтвортой байдал нь санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах үндэслэл болохгүй юм. Бодлогын хүүний механизмаар дамжуулан санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад хүндрэл үүсэх ба олон нийтийн санхүүгийн тогтвортой байдлын талаарх ойлголт сул байгаагаас санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгын хүрээнд хийж буй ажлуудыг дэмжихгүй, шүүмжлэх богино хугацааны үр дүнг нэхэх зэрэг сорилтууд тулгарч байдаг.

Төв банкны үйл ажиллагаа, хараат бус байдлын шалгуур үзүүлэлтэд гарч буй өөрчлөлт

Санхүүгийн хямрал нь дан ганц улс орон, түүний хөрш орнуудаар хязгаарлагдахгүй, өргөн цар хүрээтэй болж байна. Иймд нэг улсын төв банкны мөнгөний бодлого, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиглэлээр авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ дангаараа үр дүнд хүрэхгүй нөхцөл нэгэнт үүсжээ. Мөн нэг улс орны тогтвортой байдал нь бусад улс орны санхүүгийн тогтвортой байдалд шууд болон дам нөлөө үзүүлдэг (BIS, 2014). Эдгээр нөхцөл байдлуудтай холбоотойгоор төв банкны үндсэн чиг үүрэгт гарч буй өөрчлөлт, сорилтыг Харвардын их сургуулийн судлаач Balls.E, Howat.J, Stansbury.A нар хямралын дараа төв банкны үйл ажиллагаанд орсон өөрчлөлтийг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- 1. Үнийн нам дор, тогтвортой төвшинг хангагч.** Инфляцын зорилтот төвшинд хүрэхийн тулд бодлогын хүүнээс илүү өргөн хүрээний хэрэгслийг ашиглах шаардлагатай болж байна. Магадгүй зарим тохиолдолд инфляцын зорилтот төвшин, эдийн засгийн багтаамжийг бүрэн ашиглаж байгаа эсэхээс сонголт хийх хэрэгцээ үүснэ. Сангийн бодлого нь эрэлтийг нэмэгдүүлэх гол хүчин хэвээр байх тул засгийн газар, төв банкны хоорондын хамтын ажиллагаа шаардлагатай гэдгийг сануулсаар байна.
- 2. Хянан шалгагч.** Санхүүгийн системийн эмзэг байдал нь олон хүчин зүйлээс хамаарах ба зохицуулах байгууллагууд микро зохистой байдлаас илүү макро зохистой байдалд анхаарлаа хандуулах болсон.
- 3. Хөрвөх чадварын нийлүүлэгч.** Санхүүгийн байгууллагуудын хэмжээ, үйл ажиллагааны төрөл нь өргөжин, тэлж байгаатай холбоотой эцсийн зээлдүүлэгчийн үүрэг биелүүлэхэд хүндрэлтэй байдал үүсэх болсон. Нэг байгууллагын үйл ажиллагаанд олон оролцогч талууд орж байгаа нь барьцаа хөрөнгийн үнэлгээ хийхэд арга зүйн хувьд төвөгтэй байдал үүсгэж байна.
- 4. Эцсийн зээлдүүлэгч.** Энэ нь хямралтай тэмцэхэд хангалттай арга хэмжээ болж чадахгүй. Засгийн газраас дампуурах гэж буй

аж ахуйн нэгж, зарим салбарт их хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийж, санхүүгийн хямралаас сэргийлэх арга хэмжээ авч байна. Томоохон хэмжээний, бие биетэйгээ харилцан хамаарал ихтэй санхүүгийн байгууллагууд нь системийн тогтвортой байдалд нөлөөлж, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад хүндрэл учруулж эхэлсэн.

1980-аад оноос хойших судалгаа нь төв банкны үйл ажиллагааны хараат бус байдлын талаарх асуудалд гол анхаарлаа хандуулж байсан бол 2007-2008 оны хямралаас хойш улс төрөөс хараат бус байдалд илүү их анхаарлаа хандуулах болсон. Үйл ажиллагааны хараат бус байдал гэдэгт инфляцын зорилтот төвшинг тодорхойлох, тохирох арга хэрэгслээ сонгох чадамжийг ойлгодог. Харин улс төрийн хараат бус байдалд үнийн тогтвортой байдалтай шууд холбогдохгүй ч улс төрчид төв банкны үйл ажиллагаанд болон тэнд ажилладаг хувь хүнд нөлөөлөх нөлөөллийг хэлнэ. Төв банкны үйл ажиллагааны хараат бус байдлын төвшин сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд төдийлөн өөрчлөлт ороогүй ч өнөө цагт үүнээс илүү улс төрийн хараат бус байдал сул байх хандлагатай байна. 1990-ээд онд улс төрийн хараат бус байдлыг засгийн газраас хамааралгүйгээр мөнгөний бодлогоо тодорхойлох, тохирсон арга хэрэгслийг сонгох гэж үзэж байсан бол орчин цагт улс төрийн нам эвсэл, засгийн газрын хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ нь мөнгөний бодлогыг тодорхойлоход нөлөө үзүүлэх нь элбэг болоод байна (Arnone, M., & Romelli, D, 2013).

Хөгжиж буй улс орнуудын хувьд улс төрийн байгууллагуудын институцийн хөгжил сул, мөн засгийн газраас эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх хэрэгцээ шаардлага өндөр байдаг нь төв банкны үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцохоос өөр аргагүй байдалд хүргэдэг байна. Энэ тохиолдолд мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэхэд үйл ажиллагааны хувьд хараат бус байх нь үр дүнтэй мөнгөний бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл үүсгэдэг. Хөгжиж буй оронд төв банкны хараат бус байдал, инфляцын хоорондын хамаарлын талаар ялгаатай дүгнэлтүүд байдаг хэдий ч улс төрийн хараат бус байдлыг төв банкны ерөнхийлөгчийн эргэцээр төлөөлүүлэн тодорхойлдог (Crowe, C., & Meade, E. E., 2007). Энэ нь инфляцын төвшинтэй хүчтэй эерэг байх хандлагатай байна. Эндээс хөгжиж буй улс оронд төв банкны хараат бус байдалд үйл ажиллагаанаас илүү улс төрийн хараат бус байдал ач холбогдолтой гэсэн дүгнэлт хийж болохоор байна. (Хүснэгт 1)

Хүснэгт 1 Төв банкны хараат бус байдлын шинж чанар

Хөгжингүй	Хөгжиж буй
Үйл ажиллагааны хувь харьцангуй хараат бус	Үйл ажиллагаа, улс төрийн хараат бус байдал хоёулаа сул
Үйл ажиллагааны хараат бус байдал нь инфляцтай хүчтэй сөрөг хамааралтай	Институцийн хөгжил сул
Улс төрийн хараат бус байдал нь инфляцтай хамаарал маш сул	ДНБ-ий өсөлтийг нэмэгдүүлэх дарамт ихтэй
Улс төрийн хараат бус байдал харьцангуй бага судлагдсан	Төв банкны үйл ажиллагаанд улс төрийн оролцоо ихтэй байх хандлагатай

Эх сурвалж: (Balls.E, Howat.J and Stansbury.A, 2018)

Төв банкны чиг үүрэг нь санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэснээр төв банк нь төрийн байгууллагуудтай хамтран ажиллахаас өөр аргагүйд хүрч байна. Уламжлалт бус мөнгөний бодлогын арга хэрэгслүүд болох активын борлуулалт, зээл үнэлгээний харьцааны шаардлага тавих зэрэг нь тэргүүн ээлжийн эрэмбэ тогтооход хүндрэлтэй асуудлыг дагуулна. Энэ нь төв банкны хараат бус байдлыг тогтворгүй болгож байдаг орлогын хуваарилалт, хөрөнгийн үнэ, засгийн газрын өр гэх мэт зүйлсэд нөлөөлж байдаг.

Монгол Улсын төв банкны хараат бус байдлыг улс төр болон үйл ажиллагааны төвшинд өнөөгийн нөхцөл байдлыг дүгнэх зорилгоор Харвардын судлаач Balls.E, Howat.J, Stansbury.A нарын судалгаанд тусгасан шалгуур үзүүлэлтийг ашиглав. (Хүснэгт 2) Шалгуур үзүүлэлт тус бүрт тийм, үгүй, тодорхой хэмжээнд гэсэн чанарын үнэлгээг эрх зүйн зохицуулалтын актуудын хүрээнд өгч, зарим шалгуур үзүүлэлтэд төв банкны хуулийн хэлтсийн экспертээс ярилцлагын аргаар тодруулан, үнэлэв.

Хүснэгт 2 Төв банкны улс төр болон үйл ажиллагааны хараат бус байдлын үнэлгээ

Шалгуур үзүүлэлт	Чанарын үнэлгээ	Тоон үнэлгээ
Улс төрийн хараат бус байдал		
1. Засгийн газраас удирдлагыг томилдоггүй	T	3/7
2. Удирдлага 5-аас дээш жилийн хугацаанд томилогддог	ТХ	
3. Засгийн газраас ТУЗ-ийг томилдоггүй	Y	
4. ТУЗ нь 5-аас дээш жилийн хугацаанд томилогддог	Y	
5. ТУЗ-д засгийн газрын төлөөлөл байдаггүй	Y	
6. Мөнгөний бодлогыг боловсруулахдаа засгийн газраас зөвшөөрөл авдаггүй	T	
7. Засгийн газартай зөрчил үүсэх үед төв банкны хамгаалсан зохицуулалт байдаг	ТХ	
Үйл ажиллагааны хараат бус байдал		
1. Засгийн газарт шууд зээл олгохдоо: a.Зөвшөөрөл авдаг b.Зах зээлийн хүүгээр c.Түр зуурын санхүүгийн хэрэгцээг хангах d.Хязгаарлагдмал дүнгээр	T Y T T	3/6
2. Төв банк засгийн газрын бондын анхдагч зах зээлийн арилжаанд оролцдоггүй	Y	
3. Хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр зээл олгох үед төв банк хүүг тогтоодог	Y	

Тайлбар: Тийм-Т (1 оноо), Үгүй-Ү (0 оноо), Тодорхой хэмжээнд –ТХ (0.5 оноо)

Улс төрийн хараат бус байдлын үнэлгээний тайлбар: Нийт долоон шалгуурын хоёр үзүүлэлтийг бүрэн, хоёр үзүүлэлтийг тодорхой хэмжээнд, гурван үзүүлэлтийг хангахгүй байна гэж дүгнэлээ.

- Төв банкны тухай хуулиар засгийн газраас төв банкны ерөнхийлөгчийг Улсын их хурлаас томилдог. Мөн хуульд төв банк мөнгөний бодлогын хороотой байх ба хороо хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар шийдвэр гаргах, санал тэнцсэн тохиолдолд хуралдаан даргалагчийн саналаар шийдвэрлэнэ гэсэн зохицуулалттай байдаг тул чанарын үнэлгээнд тийм гэсэн хариулт өглөө.
- Төв банкны ерөнхийлөгчийн хуульд заасан бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил байдаг. Монгол Улсад банкны хоёр шатлалт

тогтолцоо бий болсон буюу 1990 оноос хойш есөн ерөнхийлөгч томилогдон ажиллаж байна. Үүнээс бүрэн эрхийн хугацаагаа гүйцээсэн нэг л тохиолдолд байгаа ба дундаж хугацаа 3.5 жил, 2000 оноос хойших үзүүлэлтээр тооцвол 3.8 жил байна. Хавсралт 1-д 1990 оноос хойших ерөнхий сайд болон төв банкны ерөнхийлөгчийн дэлгэрэнгүй жагсаалтыг харуулав. Эндээс засгийн газрын дундаж хугацаа нь төв банкны ерөнхийлөгчийн ажиллаж байгаа хугацаанаас богино буюу 2 жил байгаа ч засгийн газрыг бүрдүүлж буй нам солигдоход төв банкны ерөнхийлөгч солигдох магадлал ихтэй гэсэн дүгнэлт хийж болохоор байна. Харин зөрчил үүссэн нөхцөлд төв банкныг хамгаалах тодорхой хэмжээний эрх зүйн зохицуулалт байдаг ч хэрэгжилт хангалтгүй гэж үзсэн экспертийн дүгнэлтэд суурилан тодорхой хэмжээгээр гэж дүгнэв.

- Улс төрийн хараат бус байдлыг хангахад төв банкны төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ)-тэй холбоотой 3 асуултад үгүй гэсэн үнэлгээ өгсөн. Учир нь төв банкны бүтэц зохион байгуулалтаас харахад ерөнхийлөгчийн харьяанд хороод, зөвлөл ажиллаж байгаагаас бус ТУЗ үйл ажиллагаа явуулдаггүй ажээ (Монголбанк, 2021). Хөгжлийн төвшнөөс үл хамааран дэлхийн улс орнуудын төв банкны бүтцийг авч үзвэл ТУЗ-ийн доор ерөнхийлөгч гэсэн бүтэц давамгайлж байна. ТУЗ нь ЭЗХАХБ-аас гаргасан компанийн засаглалын үндсэн зургаан тулгуур зарчмын нэг бөгөөд шийдвэр гаргахдаа олон талт үзэл санааг тусгадаг давуу талтай (OECD, 2015). ОУВС-ийн төв банкны засаглалд ТУЗ-ийн гүйцэтгэх үүрэг судалгаанд “төв банкны хууль тогтоомжид ТУЗ-ийг системтэйгээр байгуулах нь зүйтэй ба энэ нь төв банкны сайн засаглалын гол түлхүүр” гэжээ. Эс бөгөөс засгийн газар хяналтыг хэрэгжүүлж, төв банкны бие даасан байдалд саад болно (Bossu, W., Rossi, A., and Liu, Y., 2019).

Үйл ажиллагааны хараат бус байдлын тайлбар: Үндсэн гурван шалгууртай ба эхний хэсэг нь 4 дэд хэсгээс бүрдэнэ.

- 2001 оны Монголбанкны ерөнхийлөгчийн тушаалаар “Монголбанкнаас засгийн газарт зээл олгох, төлүүлэх журам”-д зааснаар макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор мөнгөний бодлогын зорилгод нийцүүлэн зээл олгож болохоор заажээ (Монголбанк, 2001). Засгийн газарт олгох зээл нь хязгаарлагдмал дүнгээр богино хугацаанд төлөгдөхөөр заасан тул хараат бус гэж үзэн тийм гэсэн чанарын үнэлгээ өглөө.

- Засгийн газрын үнэт цаасны анхдагч зах зээлийн арилжаанд ороход ямар нэг хязгаарлалт байхгүй байна (Засгийн газар, 2019). Иймд төв банк засгийн газрын бондын анхны зах зээлийн арилжаанд оролцдоггүй гэсэн асуултад үгүй гэж хариуллаа. Өрийн хэмжээний хязгаарлалтаа хангаж байвал засгийн газрын үнэт цаасны анхдагч, хоёрдогч аль аль арилжаанд оролцож болохоор байна.
- Төв банкнаас зээл олгох үед зээлийн хүүг хэрхэн тогтоох талаарх эрх зүйн баримт бичигт тодорхой тусаагүй байна. Тиймээс экспертээс авсан ярилцлагын судалгааны үр дүнд хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр зээл олгох үед зээлийн хүүг төв банк тогтоодоггүй, харилцан тогтоох жишиг байдаг тул хараат байдалд нөлөөлж байна гэж үзэн үгүй гэж үнэлэв.

Монголбанкны хараат бус байдлын үнэлгээний үр дүнг нэгтгэн авч үзвэл үйл ажиллагааны хараат бус байдлын 6 шалгуур үзүүлэлтээс 50 хувь, улс төрийн хараат бус байдлын 7 шалгуур үзүүлэлтээс 42 хувь нь шалгуур үзүүлэлттэй нийцтэй байна. Европын төв банкны ерөнхийлөгч Марио Драги 2018 онд Брусел хотноо болсон төв банкуудын уулзалтад төв банкны хараат бус байдалд тулгамдаж буй гол сорилтыг үнийн тогтвортой байдлыг хангахаас илүү улс төрийн бодлого, шахалт гэх мэт инфляцын бус хүчин зүйл болж байгааг онцлон тэмдэглэжээ (Draghi, 2018). Үүнтэй адил улс төрийн хараат бус байдлыг бууруулахын тулд ТУЗ байгуулах тогтолцоог судлан үзэх, төв банкны ерөнхийлөгчийг засгийн газрыг бүрдүүлж буй нам эсвэл солигдсоноос үл хамааран бүрэн эрхийн хугацаанд ажиллуулах, төв банк засгийн газрын хооронд зөрчил гарсан нөхцөлд төв банкны эрх ашгийг хамгаалдаг эрх зүйн зохицуулалтуудыг эргэн харж, сайжруулах, хэрэгжилтийг хангах чиглэлд тодорхой арга хэмжээ авах шаардлагатай гэж дүгнэлээ.

Төв банкны хараат бус байдал ба санхүүгийн тогтвортой байдал

Дэлхий даяаршиж буй өнөө цагт тухайн улсад хэрэгжүүлэх мөнгөний бодлоготой зэрэгцээд санхүүгийн тогтвортой байдал улс орны хөгжлийн суурь хүчин зүйл болж байгаа тул хямралаас хойш төв банкны үйл ажиллагаа, эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх хандлагатай байна. Ялангуяа макро зохистой бодлогыг авч хэрэгжүүлэх, тохирсон арга хэрэгслээ сонгох, бусад ижил чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллага, зохицуулагч байгууллагатай хамтран ажиллах зэргээр бизнесийн мөчлөгийн нөлөөг бууруулах арга хэмжээ авах зайлшгүй шаардлагатай болсон. Австрали, Англи зэрэг орнуудын төв банк санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах үүрэг хүлээдэг байсан бол Швед, Европын холбооны улсуудад тусдаа бие даасан институт санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэг

хүлээдэг. Харвардын бизнесийн сургуулийн судлаачид хямралын дараа төв банкны хийж буй үйл ажиллагаа, бүтцэд хэрхэн өөрчлөлт орж байгаа талаар хөгжингүй болон хөгжиж буй эдийн засагтай 10 улсын жишээн дээр судлан төв банкны хөгжлийн шинэ загварыг боловсруулжээ. Уг судалгаанд төв банк хараат бус бие даасан байдлаар зорилго тодорхойлж, биелүүлэхэд улс төрөөс ирэх нөлөө нь мөнгөний бодлогоо хэрэгжүүлэх, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгод аль алинд нь харшилж байгааг харуулжээ. (Balls.E, Howat.J and Stansbury.A, 2018). Уг аргачлалд тулгуурлан Монголбанкны санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэгт гарсан өөрчлөлт болон скорингийн загвар ашиглан үнэлгээ хийлээ. (Хүснэгт 3, 4) Үнэлгээ өгөхдөө хууль, эрх зүйн зохицуулалтын баримт бичигт суурилсан ба хэрэгжилтийг үнэлэхдээ экспертээс бичгээр авсан үнэлгээг ашигласан болно. Судалгаанд нийт таван эксперт хамрагдав. Эхний үнэлгээний зорилго нь төв банкны санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэгт гарч буй өөрчлөлтийг тодорхойлох юм. (Хүснэгт 3)

Хүснэгт 3 Төв банкны санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэг

Шалгуур	Хямралын өмнө	Хямралын дараа	Одоо
1.Төв банк санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах үүрэг хүлээсэн үү?	Т	Т	Т
2.Төв банканд албан ёсоор макро зохистой бодлогыг хэрэгжүүлэх эрх мэдэл байдаг уу?	Ү	ТХ	Т
3.Төв банк системийн эрсдэлийг мониторинг хийх этгээд мөн үү?	Ү	Т	Т
4.Мөнгөний бодлого, өрийн удирдлагыг зохицуулах, уялдуулах үүрэгтэй юу?	Ү	Ү	Ү
5.Төв банкин дахь банкны хянан шалгалт?	Т	Т	Т

Тайлбар: Тийм-Т, Үгүй-Ү, Тодорхой хэмжээнд -ТХ

- Шалгуур 1, 3: Монголбанк нь санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэг хүлээдэг ба 2007-2008 оны дэлхий нийтийг хамарсан санхүүгийн хямралын дараа эрх зүйн зохицуулалт илүү тодорхой болжээ. Монголбанк, Сангийн яам, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Хадгаламжийн даатгалын корпорацаас бүрдсэн “Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөл”-ийг

2007 онд байгуулагдсан байна. 2018 онд шинэчлэгдсэн “Төв банкны тухай” хуулийн 272 дугаар зүйлд зааснаар зөвлөл нь Монгол Улсын санхүүгийн тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангахтай холбоотойгоор тогтолцооны шинжтэй эрсдэлийг илрүүлэх, хянах, бууруулах талаар хэлэлцэж, гишүүдийн үйл ажиллагааг уялдуулах үндсэн чиг үүрэгтэй ажээ. Монголбанк нь санхүүгийн системийн эрсдэлийн үнэлгээ хийх, зөвлөлийн гишүүн байгууллагуудаас хэрэгжүүлж буй макро эдийн засгийн болон санхүүгийн бодлогуудын харилцан уялдааг сайжруулах, системийн эрсдэлийг бууруулах чиглэлд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санал боловсруулж, зөвлөлөөр шийдвэрлүүлэх чиглэлээр ажилладаг (УИХ, 2018).

- Шалгуур 2: Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн ажлын албаны үүргийг Монголбанк хэрэгжүүлдэг ба 2012 оноос хойш Монгол Улсын санхүүгийн тогтвортой байдлын тайланг тогтмол гаргаж байна. Хамгийн сүүлд 2021 оны 9 сард тайлан гарсан ба эдийн засаг, санхүүгийн салбарт гарч байгаа өөрчлөлт, үүсэж болзошгүй эрсдэлүүдийн талаар, системийн тогтвортой байдлыг илэрхийлэх индикаторуудын мэдээллийг харуулсан байна.
- Шалгуур 4: Мөнгөний бодлого нь өрийн удирдлагатай уялдуулах чиг үүрэг хүлээдэг эрх зүйн зохицуулалт одоогоор байхгүй байна.
- Шалгуур 5: Төв банкны тухай хуульд зааснаар банкны хянан шалгалтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага нь Монголбанк юм.

2007-2008 оны санхүүгийн хямралаас өмнө нийт 5 шалгуурын хоёр үзүүлэлтийг хангаж байсан бол хямралын дараа эрх зүйн зохицуулалтад өөрчлөлт орж, төв банкны санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэг илүү тодорхой болжээ. Одоогийн байдлаар дээрх шалгуур үзүүлэлтээс мөнгөний бодлого болон өрийн удирдлагын уялдаа холбооноос бусад үзүүлэлтэд төв банк оролцоотой байна. Ялангуяа макро зохистой бодлого хэрэгжүүлэх, системийн эрсдэлийг мониторинг хийх чиглэлд ахиц дэвшил гарсан нь харагдаж байна.

Хоёр дахь үнэлгээ нь скорингийн загварыг ашиглан Монголбанк санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүргийг үнэлэх, сайжруулах үзүүлэлтийг тодорхойлох зорилготой юм. (Хүснэгт 4) Хэдийгээр энэ загвар нь хөгжингүй орнуудын үзүүлэлт дээр суурилсан ч хөгжиж буй улс орнууд мөн ашиглан үнэлгээ хийн, цаашид сайжруулах зүйлсийг тодорхойлоход ашиглах боломжтой гэж үзлээ. Индекс нь нийт таван

бүлэг, 12 асуултаас бүрдэнэ. Макро зохистой бодлогын арга хэрэгсэл, системийн эрсдэлийн мониторинг, хямралын удирдлага гэсэн гурван хэсэг нь ижил хувийн жинтэй (3/12), мөнгө, сангийн бодлогын харилцан хамаарал хэсэг арай бага хувийн жинтэй (2/12), мөнгөний бодлого, өрийн удирдлагын харилцан хамаарал хэсэг хамгийн бага хувийн жинтэй (1/12) байна. Учир нь өрийн удирдлага нь эдийн засгийн менежменттэй илүү уялдах шаардлагатай юм. Үнэлгээний дэлгэрэнгүй задаргаа, оноо хуваарилах зарчмыг хавсралт 2-оос харна уу. Үнэлгээний энэ загвар нь субъектив аргад суурилсан ба үнэлгээ хийхдээ төв банкны тухай хууль, санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн ажиллах журам (МБ, СЗХ, СЯ, ХДК, 2018), санхүүгийн тогтвортой байдлын тайланд үндэслэсэн ба эксперт үнэлгээ давхар хийн, скорингийн үнэлгээний үр дүнг баталгаажуулсан болно.

Хүснэгт 4 Төв банкны санхүүгийн тогтвортой байдлын хангах чиг үүргийн скорингийн үнэлгээ

Шалгуур үзүүлэлт	Скоринг
Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслүүд	
1) Төв банк бодлогын арга хэрэгслийг сонгон хэрэгжүүлдэг үү?	1
2) Санхүүгийн тогтвортой байдал болон мөнгөний бодлогын зорилтуудын хоорондын нийцэл, зөрчлийг авч үздэг шийдвэр гаргалтын тодорхой бүтэц бий юу?	0.5
3) Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслүүд банкны секторээр хязгаарлагддаг уу?	1
Системийн эрсдэлийн мониторинг	
1) Зохицуулах байгууллагыг холбодог бүтэц бий юу?	1
2) Бусад зохицуулагч байгууллагууд төв банкны зорилго, үзэл баримтлалд нөлөөлөхүйц судалгаа, шинжилгээ хийх чадавх байгаа юу?	0
3) Мониторинг хийх байгууллага нь холбоотой санал, зөвлөмж өгдөг үү?	1
Хямралын удирдлага	
1) Хямралын үеийн менежментийн тогтолцоо бий юу?	1
2) Хямралын удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд сангийн яам голлох үүрэг хүлээдэг үү?	1
3) Хямралын үед төв банк банкны бус байгууллагад зээл олгон, хөрвөх чадварыг нэмэгдүүлэх боломжтой юу?	0
Мөнгөний бодлого, өрийн удирдлагын харилцан хамаарал	

1) Төв банканд мөнгөний бодлого, өрийн удирдлагын харилцан хамаарлыг уялдуулдаг бүтэц бий юу?	1
Мөнгө, сангийн бодлогын харилцан хамаарал	
1) Мөнгө, сангийн бодлогын уялдааг хангах механизм бий юу?	0
2) Төв банк эсвэл хараат бус байгууллага мөнгө, сангийн бодлогын уялдааг хангах санал, зөвлөмж гаргадаг тогтолцоо бий юу?	0
Нийт оноо	7.5/12

- Нийт оноо 7.5 гарсан ба төв банк нь макро зохистой бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх боломжтой гэсэн хэсэгт хамгийн өндөр буюу 2.5 оноо авлаа. Экспертүүдийн өгсөн санал энэ хэсэгт зөрүүгүй байв.
- Системийн мониторингийн хэсэгт үнэлгээ өгөхдөө Монгол Улсын санхүүгийн тогтвортой байдлын тайлангуудад үндэслэсэн болно. Системийн эрсдэлийн мониторинг хэсэгт төв банк илүү давамгай үүрэг оролцоотой байгаа тул нийт 2 оноо гарлаа. Санхүүгийн тогтвортой байдлын тайланд сүүлийн үед зохицуулалтгүйгээр санхүүгийн салбарт хөрөнгийн эргэлтийг бий болгож байгаа крепто валютын зах зээлийн талаар дурдаагүй байна. 2021 оны эхний хагас жилд нийтдээ 1.9 их наяд төгрөгийн арилжаа хийгдэж, давхардсан тоогоор 800 мянган хэрэглэгч арилжаа хийжээ (lemonpress, 2021). Арилжаанд оролцогчдын тоо хэмжээ тогтмол нэмэгдэж байгаа энэ үед зохицуулалтын тодорхой бус байдал нь өмнө нь бий болж байсан “Хадгаламж, зээлийн хоршоод”-ын дампууралтай ижил эрсдэлийг үүсгэж болзошгүй. Тодорхойгүй энэ нөхцөл байдалд санхүүгийн луйврын хэрэг гарч, санхүүгийн тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үүсэж болзошгүй (Э.Эрдэнэболд, 2021). ФАТФ-аас виртуал хөрөнгийн үйлчилгээ үзүүлэгчийг тухайн үйлчилгээг аль улсад эрхэлж байгаагаас үл хамааран хуулийн этгээдээр бүртгэсэн эсвэл зөвшөөрсөн улсаас зохицуулах нь зүйтэй гэж үздэг. Манай улсад “Виртуал хөрөнгийн үйлчилгээ үзүүлэгчийн тухай” хуулийн төсөл боловсруулагдан, 2022 оноос хэрэгжиж эхлэх төлөвлөгөөтэй байна (Хууль зүйн яам, 2021). Олон улсын жишгээр төв банкнаас тусдаа санхүүгийн зохицуулах байгууллага крепто хөрөнгийн зохицуулалт хийх жишиг тогтож байгаа ч системийн эрсдэлийн мониторингийн хүрээнд яригдан, шийдлийг олох шаардлагатай асуудлын нэг болоод байна.
- Төв банкны хуульд зааснаар хямралын үеийн удирдлага,

төлөвлөгөөтэй байна гэж заасан ба засгийн газраас илүү их үүрэг оролцоотой байдаг. (нийт 2 оноо) Гэхдээ хямралын үед авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ нь мөнгөний нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэх, төв банкны хараат байдалд шууд болон шууд бусаар халдах эрсдэлийг дагуулж байдаг. Тухайлбал, Коронавируст цар тахлын үед төрөөс 10 их наядын цогц хөтөлбөр, халамжийн тэлэх бодлогыг Монгол Улсын засгийн газар авч хэрэгжүүлсэн. Энэ нь мөнгө хэвлэх, мөнгөний нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлж, үнийн тогтвортой байдлыг алдагдуулах гэх мэт сөрөг үр дагавартай.

- Мөнгөний бодлого, өрийн удирдлагын харилцан хамаарлыг уялдуулдаг тогтолцоо одоогоор байхгүй гэж үзлээ. Өндөр хөшүүрэг нь санхүүгийн тогтвортой байдал алдагдах, өрийн хямрал үүсэх эрсдэл үүсгэдэг тул системийн эрсдэлийн мониторинг хийхдээ засгийн газрын өрийн удирдлагын хүрээнд зөвлөмж гаргах хэрэгцээ шаардлага үүсэж болзошгүй юм. Олон улсын туршлагаас харахад улс орнууд энэ чиглэлд бодлогын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж эхэлжээ. Хавсралт 3-т арван орны жишээн дээр үнэлсэн скорингийн мэдээллийг харуулав.
- Мөнгө, сангийн бодлогын уялдааг тодорхойлох хэсэгт бусад улс орнуудын үнэлгээний адилаар манай улс ч мөн 0 оноо авсан байна. Цаашид санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүргийн хүрээнд төв банк эсвэл хараат бус байгууллага мөнгө, сангийн бодлогын уялдааг хангах санал, зөвлөмж гаргадаг тогтолцоог бий болгох хэрэгцээ үүсэж болзошгүй юм.

Төв банк нь хараат бус байдал үнийн тогтвортой байдлыг хангахаас гадна санхүүгийн системийн тогтвортой байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг академик болон эмпирик судалгаанууд харуулж байна. Мөн манай улс шиг хөгжиж буй орнуудын хувьд төв банкны хараат бус байдал нь дараах хүчин зүйлсэд эерэг нөлөө үзүүлдэг байна (Paul Wachtel and Mario I. Blejer, 2020). Үүнд:

1. Институцийн хөгжил – Хөгжиж буй улс орнуудын хөгжлийн бодлогын үндсэн нэг чиглэл нь төрийн байгууллагуудын тогтолцоо, чадавхийг нэмэгдүүлэх, сайжруулах байдаг. Хэрэв төв банкны хараат бус байдал сайтай бол улс оронд төв банкны бүтэц, засаглалын тогтолцоо нь бусад байгууллагуудад хөгжлийн сайн жишиг болдог.
2. Хүмүүн капиталын хөгжил – Хөрөнгө удирдах, төсөв захирах эрх мэдлээ ашиглан ажилтан, албан хаагчдыг сургах, төрийн салбарт мэргэшсэн мэргэжилтэн бэлтгэх боломж хараат бус,

бие даасан төв банканд байдаг. Эдгээр мэргэшсэн хүний нөөц нь төв банкны бодлого, үйл ажиллагаанд оролцохоос гадна эдийн засгийг хөгжүүлэх, хямралаас хамгаалах бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

3. Олон улсын клубийн нөлөө – Төв банк нь бусад төрийн байгууллагуудтай харьцуулахад олон улсын мэргэжлийн байгууллагуудтай харьцангуй ойр, нээлттэй ажиллах замаар шинэлэг мэдлэг, мэдээлэл олж авах, туршлага солилцох бүрэн боломжтой байдаг. Эндээс бодлогын шийдвэр гаргахад анхаарах асуудал, сэргийлэх зүйлс зэрэг олон талт мэдээлэл авах боломжоор хангагддаг.

Иймд манай улсын хувьд төв банкны хараат бус байдлыг нэмэгдүүлснээр үнийн болон эдийн засгийн тогтвортой байдал хангагдахаас гадна дээр дурдсан давуу талууд ажиглагдах бүрэн боломжтой юм.

Дүгнэлт, зөвлөмж

- Төв банк нь үнийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн чиг үүрэгтэй ба дэлхий нийтийг хамарсан санхүүгийн хямралаас үүдэн санхүүгийн системийн тогтвортой байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Үүсээд байгаа цар тахлын нөхцөл байдалд нь эдийн засгийн хүндрэлд оруулж, санхүүгийн тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үзүүлж байна.
- Төв банк чиг үүргээ гүйцэтгэхэд бие даасан, хараат бусаар шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлдэг тогтолцоо чухал гэдгийг өмнөх академик болон эмпирик судалгаа нотлон харуулдаг. Зөвхөн мөнгөний бодлогын арга хэрэгслүүдийг ашиглан санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад учир дутагдалтай болно. Мөн төв банкны хараат бус байдлыг орлогын хуваарилалт, хөрөнгийн үнэ, засгийн газрын өр гэх мэт хүчин зүйлс тогтворгүй болгож байдаг.
- Төв банкны хараат бус байдлыг улс төр болон үйл ажиллагааны гэж ангилж үзэж болох ба манай улсын хувьд улс төрийн хараат бус байдал нь үйл ажиллагааны хараат бус байдлаас сул байх хандлагатай байна. Тухайлбал, төв банкны ерөнхийлөгчийн ажилласан дундаж хугацаа 3.5 жил, төв банкны бүтэц зохион байгуулалтад ТУЗ байхгүй зэрэг нь засаглалын тогтолцоо бүрдээгүй байх, улс төрөөс хараат байх нэг шалтгаан болж болзошгүй.
- 2007-2008 оны санхүүгийн хямралын дараа төв банкны санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэг, хууль, эрх

зүйн зохицуулалтын хүрээнд ахиц дэвшил гарсан ба ялангуяа макро зохистой бодлого хэрэгжүүлэх, системийн эрсдэлийг мониторинг хийх чиглэлд өөрчлөлт хийгджээ.

- Системийн эрсдэлийн мониторинг хэсэгт үүсэж болзошгүй нэг гол эрсдэл нь крепто валют, виртуал хөрөнгийн зохицуулалтын асуудал байна. Арилжааны хэмжээ, оролцогчдын тоо эрс нэмэгдэж буй энэ цаг үед тогтвортой байдлын зөвлөл тодорхой дүгнэлт, санал зөвлөмж өгөх хэрэгтэй болов уу.
- Төв банкны хараат бус байдлыг алдагдуулахгүйгээр улс төрийн хараат бус байдлыг бууруулах дараах арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх боломжтой юм.
 - Төсөв, мөнгөний бодлогын хоорондын уялдааг хангах албан ёсны институцийн бүтцийг бий болгох эсвэл хараат бус байгууллагаар дүгнэлт, зөвлөмж гаргадаг тогтолцоог бүрдүүлэх;
 - Системийн эрсдэлийн мониторингийг төв банк дангаар хэрэгжүүлэх бус бусад зохицуулах байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх, судалгаа шинжилгээ хийх чадавх, засгийн газрын оролцоог нэмэгдүүлэх;
 - Хямралын үеийн удирдлагыг засгийн газар тэргүүлэн хэрэгжүүлэх хэдий ч төв банкны хөрвөх чадварын нийлүүлэлтэд зарим нэг хязгаарлалт тавих эрхтэй байх;
 - Төв банк системийн эрсдэлийг бууруулах зорилгоор өрийн удирдлагын хүрээнд гарч болох эрсдэлийг тодорхойлон, дүгнэлт зөвлөмжийг засгийн газарт өгдөг байх.

Ашигласан болон дурдагдсан эх сурвалжууд

Cukierman, Webb, and Neyapti. (1992). Measuring the Autonomy of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes. 353-398.

Paul Wachtel and Mario I. Blejer. (2020). A Fresh Look at Central Bank Independence. <https://www.cato.org/cato-journal/winter-2020/fresh-look-central-bank-independence>: CATO JOURNAL.

Arnove, M., & Romelli, D. (2013). Dynamic Central Bank Independence Indices and Inflation Rate: A New Empirical Exploration. *Journal of Financial Stability*, 385-398.

Balls, E., Howat, J. and Stansbury, A. (2018). Central Bank Independence Revisited: After the financial crisis, what should a model central bank look like? https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/working_papers/x87_final.pdf: Harvard Kennedy School.

Berger, H., De Haan, J. and Eijffinger, S.C. . (2001). Central Bank Independence: An Update of Theory and Evidence. *Journal of Economic Surveys* 15/1 <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00131>, 3- 40.

BIS. (2014). Re-thinking the lender of last resort. <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap79.pdf>: BIS Papers No 79.

Bossu, W., Rossi, A., and Liu, Y. (2019). The Role of Board Oversight in Central Bank Governance: Key Legal Design Issues. Retrieved Dec 12, 2021, from [https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2019/293/article-A:IMF-Working-Papers,\(293\),A001](https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2019/293/article-A:IMF-Working-Papers,(293),A001). .

Crowe, C., & Meade, E. E. (2007). Evolution of Central Bank Governance Around the World. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21, No. 4 (Fall, 2007), <https://www.jstor.org/stable/30033752>, 69-90.

DeBelle, G. and Fischer, S. (1994). How Independent Should a Central Bank Be? . Federal Reserve Bank of Boston, 195-221.

Draghi, M. (2018). Central bank independence. Brussels: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp181026.en.html>.

Fischer, S. (1995). Central-Bank Independence Revisited. *The American Economic Review*, 85(2), 201–206. <http://www.jstor.org/stable/2117919>.

Grilli, V. Masciandaro, D. and Tabellini, G. (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*, Vol. 13, 341–92.

lemonpress. (2021). Монголын крипто биржүүдийг шинжээд үзье.

OECD. (2015). Principles of Corporate Governance. <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>.

Б.Түмэнцэнгэл, Н.Ургамалсууд, Б.Ганчимэг. (2019). Төв банкны хараат бус байдал: олон улсын туршлага, монголбанкны анхаарах

асуудлууд. УБ хот: Төв банкны бие даасан, хараат бус байдал, түүний эрх зүйн зохицуулалт (Эрдэм шинжилгээний хурал).

Б.Эрдэнэхуяг, М.Нинжбадгар. (2019). Төв банкны бие даасан, хараат бус байдлын эрх зүйн орчин: Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хууль. Төв банкны бие даасан, хараат бус байдал, түүний эрх зүйн зохицуулалт (Эрдэм шинжилгээний хурал) (хуудсд. 59-66). УБ: Монголбанк.

Засгийн газар. (2019). Засгийн газрын дотоод үнэт цаасны анхдагч, хоёрдогч зах зээлийн үйл ажиллагааны журам. <https://legalinfo.mn/mn/detail/14170/2/209489>.

МБ, СЗХ, СЯ, ХДК. (2018). Санхүүгийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн ажиллах дүрэм. <https://www.mongolbank.mn/documents/san-huugintb/FSCjuram.pdf>.

Монголбанк. (2001). Монголбанкнаас засгийн газарт зээл олгох, төлүүлэх журам. https://www.mongolbank.mn/documents/regulation/money/20110701_zz_%20zeelolgohjuram.pdf: Монголбанк.

Монголбанк. (2011). Зээлийн хүү буурах орчинг бүрдүүлэх хөтөлбөр.

Монголбанк. (2011). Хадгаламжийн зах төлөв. https://www.mongolbank.mn/documents/prnews/20111230_huunii_dun.pdf.

Монголбанк. (2013). Хүүний санал асуулга. УБ: https://www.mongolbank.mn/documents/moneypolicy/2013/report_rate201303.pdf.

Монголбанк. (2021). Монголбанкны бүтэц, зохион байгуулалтын схем. <https://www.mongolbank.mn/documents/structurenew.pdf>-ээс Гаргасан

УИХ. (2018). Төв банкны тухай хууль.

Хууль зүйн яам. (2021). Виртуал хөрөнгийн үйлчилгээ үзүүлэгчийн тухай хуулийн төсөл, <https://mojha.gov.mn/wp-content/uploads/2021/01/VASP-Tusul-20200118.pdf>.

Э.Эрдэнэболд. (2021). Криптовалютын хүрээнд үйлдэгдэх залилангийн асуудал. <https://www.mongolbank.mn/document/s/%D0%AD.%D0%AD%D1%80%D0%B4%D1%8D%D0%BD%D1%8D%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D0%B41.pdf>.

Хавсралт

Хавсралт 1. Монгол Улсын ерөнхий сайд болон ерөнхийлөгчийн томилгоо

Д.д	Ерөнхий сайдын нэр	Ажиллаж байсан огноо		Ажил-ласан жил	Алба хашиж байх үедээ харьяалагдаж байсан нам	МБ ерөнхийлөгчийн нэр	Ажиллаж байсан огноо		Ажил-ласан жил
1	Д.Бямбасүрэн	1990/9/11	1992/7/21	1.9	МАХН	Н.Жаргалсайхан	1991	1992	1
2	П.Жасрай	1992/7/21	1996/7/19	4.0	МАХН	Д.Молотжамц	1992	1996	4
3	М.Энхсайхан	1996/7/19	1998/4/23	1.8	Ардчилсан Холбоо Эвсэл	Ж.Үнэнбаг	1996	2000	4
4	Ц.Элбэгдорж	1998/4/23	1998/12/9	0.6	Ардчилсан Холбоо Эвсэл				
5	Ж.Наранцацралт	1998/12/9	1999/7/22	0.6	Ардчилсан Холбоо Эвсэл				
6	Р.Амаржаргал	1999/7/30	2000/7/26	1.0	Ардчилсан Холбоо Эвсэл				
7	Н.Энхбаяр	2000/7/26	2004/8/20	4.1	МАХН	О.Чулуунбаг	2000	2006	6
8	Ц.Элбэгдорж	2004/8/20	2006/1/13	1.4	Эх Орон Ардчилал эвсэл				
9	М.Энхболд	2006/1/25	2007/11/22	1.8	МАХН	А.Батсүх	2006	2009	3
10	С.Баяр	2007/11/22	2009/10/28	1.9	МАХН				
11	С.Батболд	2009/10/29	2012/8/9	2.8	МАХН	Л.Пүрэвдорж	2009	2012	3
12	Н.Алтанхуяг	2012/8/9	2014/10/5	2.2	АН	Н.Золжаргал	2012	2016	4
13	Ч.Сайханбилэг	2014/11/21	2016/07/30	1.7	АН				
14	Ж.Эрдэнэбаг	2016/07/30	2017/09/08	1.1	МАН	Н.Баяртсайхан	2016	2019	3
15	У.Хүрэлсүх	2017/09/08	2021/01/27	3.4	МАН				
16	Л.Оюун-Эрдэнэ	2021/01/27	Одоо		МАН	Б.Лхагвасүрэн	2019	Одоо	
	Дундаж хугацаа			2.0					3.5

Хавсралт 2 Санхүүгийн тогтвортой байдалд төв банкны гүйцэтгэх үүргийг тодорхойлох үнэлгээний асуулга.

Үнэлгээний асуулга

1. Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслүүд

А.Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслүүдийг төв банк сонгож, хэрэгжүүлдэг үү?

1=Тийм, 0=Үгүй

В.Санхүүгийн тогтвортой байдал болон мөнгөний бодлогын зорилтуудын хоорондын нийцэл, зөрчилийг авч үздэг шийдвэр гаргалтын тодорхой бүтэц байгаа юу? 1=Ялгаатай хороод,

0,5=ялгаатай, 0=ялгаагүй

С.Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслүүд банкны секторт хязгаарлагдмал уу?

1= Үгүй, 0= Тийм

2. Системийн эрсдэлийн мониторинг

А.Холбоотой бүх талуудыг /зохицуулагчдыг/ холбох механизм байдаг уу? 1=Тийм, 0=Үгүй

В.Бусад талууд (зохицуулагчдад)-д шинжилгээ хийх эрх мэдэл /чанарын тал дээр Төв банкныг сорих хүч байдаг уу?

1=Тийм, 0=Үгүй

С.Төв банкнаас хямралын үед банкны бус байгууллагуудад хөрвөх чадварын нийлүүлэлт хийж чадах уу?

1=Тийм, 0=Үгүй

3. Хямралын удирдлага

А.Төв банк хямралын удирдлагыг хэрэгжүүлдэг үү?

1=Тийм, 0=Үгүй

В.Хямралын удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд сангийн яам голлох үүрэг хүлээдэг?

1=Тийм, 0=Үгүй

С.Хямралын үед төв банк банкны бус байгууллагад зээл олгон, хөрвөх чадварыг нэмэгдүүлэх боломжтой юу?

1=Тийм, 0=Үгүй

4. Мөнгөний бодлого, өрийн удирдлагын харилцан хамаарал

А.Төв банкаар удирдагддаг харилцан хамаарлыг холбодог механизм бий юу?

1=Тийм, 0,5=бага зэрэг, 0=үгүй

5. Мөнгө сангийн бодлогын харилцан хамаарал

А.Харилцан уялдааг хангах механизм бий юу?

1=Тийм, 0,5=өмнө эсвэл дараа, 0=Үгүй

В.Төв банк эсвэл хараат бус байгууллага мөнгө, сангийн бодлогын чиглэлээр санаачилга гаргах, зөвлөмж өгөх процедур байгаа юу?

1=Тийм, 0=Үгүй

Хавсралт 3 Санхүүгийн тогтвортой байдлын скорингийн үнэлгээ /10 улсын жишээн дээр/

	Америк	Европ	Англи	Япон	Канад	Австрали	Швед	Хятад	Энэтхэг	Малайз
Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслүүд										
1) Төв банк бодлогын арга хэрэгслийг сонгон хэрэгжүүлдэг үү?	1	1	0.5	0.5	0.5	1	1	1	1	1
2) Санхүүгийн тогтвортой байдал болон мөнгөний бодлогын зорилтуудын хоорондын нийцэл, зөрчлийг авч үздэг шийдвэр гаргалтын тодорхой бүтэц бий юу?	1	1	1	0.5	1	1	1	1	1	0
3) Макро зохистой бодлогын арга хэрэгслүүд банкны секторээр хязгаарлагддаг уу?	0.5	0.5	0	1	0	0	0	0.5	0	1
Системийн эрсдэлийн мониторинг										
1) Зохицуулах байгууллагыг холбодог бүтэц бий юу?	0.5	1	0	1	0	0	0	0.5	1	1
2) Бусад зохицуулагч байгууллагууд төв банкны зорилго, үзэл баримтлалд нөлөөлөхүйц судалгаа, шинжилгээ хийх чадвар байгаа юу?	0.5	0.5	0.5	1	0.5	0	0.5	0.5	0	1
3) Мониторинг хийх байгууллага нь холбоотой санал, зөвлөмж өгдөг үү?	0	0	0	0.5	1	1	0.5	1	1	0.5
Хямралын удирдлага										
1) Хямралын үеийн менежментийн тогтолцоо бий юу?	1	0.5	1	0.5	1	1	1	1	1	1
2) Хямралын удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд сангийн яам голлох үүрэг хүлээдэг үү?	0.5	0.5	1	0.5	1	0.5	1	1	1	0
3) Хямралын үед төв банк банкны бус байгууллагад зээл олгон, хөрвөх чадварыг нэмэгдүүлэх боломжтой юу?	0.5	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1
Мөнгөний бодлого, өрийн удирдлагын харилцан хамаарал										

1) Төв банканд мөнгөний бодлого, өрийн удирдлагын харилцан хамаарлыг уялдуулдаг бүтэц бий юу?	0	0	0	0.5	0.5	0	0.5	0	1	0.5
Мөнгө, сангийн бодлогын харилцан хамаарал										
1) Мөнгө, сангийн бодлогын уялдааг хангах механизм бий юу?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2) Төв банк эсвэл хараат бус байгууллага мөнгө, сангийн бодлогын уялдааг хангах санал, зөвлөмж гаргадаг тогтолцоо бий юу?	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Нийт оноо	5.5	5.5	5	7	6.5	5.5	6.5	7.5	8	7

Эх сурвалж: (Balls.E, Howat.J and Stansbury.A, 2018, хууд. 131)

ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХИЙН ЭРХ ЗҮЙН ХЯНАЛТ: ТӨВ БАНКНЫ ШИЙДВЭРИЙГ ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ҮҮДНЭЭС АВЧ ҮЗЭХ НЬ⁶

Т.Мөнх-эрдэнэ

*Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны
шүүхийн шүүгч, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
цагийн багш (LL.M)*

Оршил

Хэдийгээр 1992 оны Үндсэн хуульд Монгол Улсын Төв банк болох Монголбанкны эрх зүйн байдал, чиг үүргийн талаар бие даасан зохицуулалт шууд утгаараа хуульчлагдаагүй боловч Үндсэн хуулийн ерөнхий зарчим, эрх зүйн системчлэлийн үүднээс авч үзвэл Төв банкны эрх зүйн байдал, чиг үүргийг 1996 оны Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулиар⁷ зохицуулсан.

Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын хэмжээнд төрийн мөнгөний бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагыг Монгол Улсын Төв Банк гэнэ ...” гээд мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монголбанкны үндсэн зорилт нь үндэсний мөнгөн тэмдэгт-төгрөгийн тогтвортой байдлыг хангахад оршино.” гэж Монголбанкны үндсэн зорилтыг тодорхойлж, 5 дугаар зүйлд тус банкны үйл ажиллагааны чиглэлийг хуульчлан тогтоож өгсөн.

Дурдвал, 1/мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, зохицуулах; 2/мөнгөний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх; 3/Засгийн газрын санхүүгийн зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх; 4/банк болон хуульд тусгайлан заасан этгээдийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих; 5/үндэсний төлбөрийн систем, түүний үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, зохицуулах, хяналт тавих; 6/гадаад валютын улсын нөөцийг эзэмших, удирдах; 7/банкны харилцагч, хадгаламж эзэмшигчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах; 8/макро зохистой бодлого хэрэгжүүлэх гэсэн үндсэн 8 чиглэл байна.

Дээрх үндсэн чиглэлүүдийн хүрээнд Монголбанкнаас гаргасан аливаа шийдвэр, үйл ажиллагааны аль хэсэг нь эрх зүйт төрийн зарчмын дагуу захиргааны эрх зүйн аспектиын үүднээс Захиргааны хэргийн

6 Энэхүү эрдэм шинжилгээний илтгэл нь хувь судлаач Т.Мөнх-Эрдэний судалгааны үр дүн бөгөөд ямар нэг байдлаар Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн байгууллагын байр суурь, дүгнэлт санал биш, мөн түүнийг төлөөлөхгүй болохыг онцлон тэмдэглэж байна.

7 <https://legalinfo.mn/mn/detail/483>, сүүлд 2021.11.16-нд үзсэн.

шүүхийн эрх зүйн хяналтын хүрээнд хамаарах вэ гэдэг суурь бөгөөд сонирхолтой /зарим талаараа онол-практикийн маргаантай/ эрх зүйн асуудал үүсдэг бөгөөд энэхүү асуудалд уг илтгэлээр бүрэн биш ч, голлох хэсгүүдийг авч үзэж, хариулт өгөхийг зорьсон болно.

Мөн зохиогч нь энэхүү эрдэм шинжилгээний илтгэлээрээ Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн байгууллагын байр суурийг төлөөлөхгүй гэдгийг онцлон тэмдэглэж байна.

1. Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн суурь үзэл баримтлал

Манай улс нэг талаас эрх зүйт төрийн зарчмыг 1992 оны Үндсэн хуулийн 1 дүгээр 2 дахь хэсэгт “... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” хэмээн баталгаажуулсан бол нөгөө талаас олон улсын эрх зүйн эх сурвалжид, тухайлбал 2000 оны Европын Холбооны Үндсэн эрхүүдийн харта⁸-ийн 41 дүгээр зүйлд бэхжүүлэн заасан “сайн захиргаатай байх эрх” хэрэгжих минимум стандарт, нөхцөлийг мөн хуульчлан тогтоож өгсөн.

Тэрхүү хууль нь Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 онд баталсан Захиргааны ерөнхий хууль⁹ юм. Тодруулбал, Захиргааны ерөнхий хуулийн эцсийн зорилго нь Монгол Улсад хууль тогтоомжид үндэслэсэн шийдвэр гаргадаг, шийдвэр гаргахаасаа өмнө тухайн шийдвэрийн эрх зүйн үйлчлэл шууд чиглэх этгээдийг сонсдог, шийдвэр, үйл ажиллагаа нь бодит нөхцөл байдалд нийцсэн, үр нөлөөтэй байдаг захиргааны байгууллагыг ажиллуулах буюу “сайн захиргаа”-г төлөвшүүлэх явдал гэж үзэж болно.

Энэ хүрээнд Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2 дахь хэсэгт “хуульд үндэслэх; шуурхай, тасралтгүй байх; хуульд заасан нууцад хамаарахаас бусад үйл ажиллагаанд ил тод, нээлттэй байх; үр нөлөөтэй байх; зорилгодоо нийцсэн, бодит нөхцөлд тохирсон, шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх; бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн захиргааны шийдвэр гаргах тохиолдолд тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх, оролцоог нь хангах; ашиг сонирхлын зөрчилтэй захиргааны

8 https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf, сүүлд 2021.11.16-нд үзсэн.

41 дүгээр зүйл. Сайн захиргаатай байх эрх

Хүн бүр өөрийн асуудлыг Европын Холбооны байгууллага, нэгжүүдээр хараат бусаар, шударгаар, боломжийн хугацаанд шийдвэрлүүлэх эрхтэй.

(2) Энэ эрхэд дараах агуулга онцгой хамаарна:

- өөрт нь сөрөг нөлөөлөл учруулах аливаа арга хэмжээ авахаас өмнө хүн бүрийг сонсох;
- нууцлал, мэргэжлийн болон бизнесийн нууцад холбогдолтой хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэх замаар хүн бүр өөрт хамааралтай материалтай танилцах, мэдээлэл авах эрх;
- захиргааны шийдвэр үндэслэлтэй байх, үндэслэлийг тайлбарлах үүрэг.

9 <https://legalinfo.mn/mn/detail/11259>, сүүлд 2021.11.16-нд үзсэн.

үйл ажиллагаанаас татгалзан гарах, татгалзан гаргах боломжийг хангах; хууль ёсны итгэлийг хамгаалах” зарчмууд хуульчлагдсан болно.

Мөн Захиргааны ерөнхий хуулиар Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтад хамаарахгүй захиргааны үйл ажиллагааг тодорхойлсон. Тус хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт зааснаар дараах эрх зүйн харилцаанд Захиргааны ерөнхий хууль үйлчлэхгүй. Үүнд:

1/ хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах болон хууль тогтоох үйл ажиллагаа;

2/ Монгол Улсын олон улсын гэрээ байгуулах үйл ажиллагаа;

3/ Үндсэн хуулийн цэц, бүх шатны шүүхийн гэмт хэрэг, эрх зүйн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа;

4/ хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, түүнд тавих прокурорын хяналт, нийгмийн хэв журмыг сахиулах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа;

5/ онц болон дайны байдал зарласан үед зэвсэгт хүчин ашиглах, цэрэг хөдөлгөх;

6/ тагнуул, үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах болон төрийн гадаад бодлогыг шууд хэрэгжүүлэхтэй холбоотой ажиллагаа;

7/ Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас гаргасан шийдвэр.

Тайлбар: “Улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор” гэдэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд заасан онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Улсын Их Хурлаас гаргасан төрийн гадаад, дотоод бодлогыг тодорхойлсон шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор, Улсын Их Хурлын тухайн шийдвэрээс салгаж болохгүй Засгийн газрын шийдвэрийг ойлгоно.

8/ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын хүний эрхийн зөрчлийн талаарх гомдлыг шийдвэрлэх ажиллагаа.

9/ Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд заасан шүүгчийн сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа тус тус хамаарна.

Түүнчлэн, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн¹⁰ 13 дугаар зүйлийн 13.2 дахь хэсэгт “Захиргааны ерөнхий хуулийн 3.1-д заасан үйл ажиллагаа нь захиргааны хэргийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх маргаанд хамаарахгүй.” гэж заасан.

Дээрх хуулийн хэм хэмжээнүүдээс авч үзвэл, Захиргааны ерөнхий хуулийн үзэл баримтлал нь Төв банк буюу Монголбанкны шийдвэр, үйл ажиллагааг Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтад байлгахад чиглэсэн болохыг ойлгож болно.

Гэхдээ Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтын хамрах

10 <https://legalinfo.mn/mn/detail/11703>, сүүлд 2021.11.17-нд үзсэн

хүрээ, хязгаар нь Монголбанкны бүхий л шийдвэр, үйл ажиллагаанд хамааралтайгаар хэрэгжих үү гэдэг нь онолын нарийн үндэслэл бүхий хариулт шаардсан, нөгөөтээгүүр зарим талаараа шүүхийн практикаар хэвшүүлэн тогтоох боломжтой асуудал гэж тайлбарлавал төдийлөн явцуурсан дүгнэлт болохгүй юм.

2.Төв банк /Монголбанк/-ны шийдвэр, үйл ажиллагаанд Захиргааны хэргийн шүүхээс эрх зүйн хяналт хэрэгжүүлэх нь

Захиргааны ерөнхий хуулиар захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэрийг захиргааны акт гаргах, захиргааны хэм хэмжээний акт батлах, захиргааны гэрээ байгуулах үйл ажиллагаа байхаар заасан¹¹.

Мөн хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт “Захиргааны акт гэж захиргааны байгууллагаас тодорхой нэг тохиолдлыг зохицуулахаар нийтийн эрх зүйн хүрээнд гадагш чиглэсэн, эрх зүйн шууд үр дагавар бий болгосон амаар, бичгээр гаргасан захирамжилсан шийдвэр болон үйл ажиллагааг ойлгоно.” гэж, 52 дугаар зүйлийн 52.1 дэх хэсэгт “Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно.” гэж, 59 дүгээр зүйлийн 59.1 дэх хэсэгт “Захиргааны хэм хэмжээний акт гэж хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон захиргааны байгууллагаас нийтээр заавал дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан, гадагш чиглэсэн, үйлчлэл нь байнга давтагдах шинжтэй шийдвэрийг ойлгоно.” гэж тус тус заажээ.

Дээрх хуулийн хэмжээнүүдээс үзэхэд нийтлэг шинж нь аль алинд захиргааны байгууллага байх, нийтийн эрх зүйн хүрээний асуудал байх, гадагш чиглэсэн буюу иргэн, хуулийн этгээдэд чиглэсэн байх гэсэн шинжүүдийг шаардсан байгааг төвөггүй харж болохоор байна.

Өөрөөр хэлбэл, Монголбанк нь захиргааны байгууллага болох, Монголбанкны гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа нийтийн эрх зүйн хүрээний асуудал байх, мөн гадагш чиглэсэн байх буюу иргэн, хуулийн этгээдэд шууд эрх зүйн үр дагавар үүсгэхээр тохиолдолд Монголбанкны гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтад хамаарах магадлал үндсэндээ хангагдана гэж үзнэ.

Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монголбанкийг Улсын Их Хурлаас томилогдсон Ерөнхийлөгч толгойлж үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хурлын өмнө хариуцан тайлагнана. Монголбанкны Ерөнхийлөгчийг Улсын Их Хурлын даргын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар

¹¹ Захиргааны ерөнхий хуулийн 11 дүгээр зүйлийг үзэх.

томилно.” 2 дах хэсэгт “Монголбанкны Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгч нарыг Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно.”; 31 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Монголбанк Засгийн газраас хараат бус байна.” гэж тус тус зааснаас үзвэл, Монголбанк нь Засгийн газрын харьяаны бус бие даасан байгууллага болох нь шууд ойлгогдож байх бөгөөд энэ агуулгаараа Монголбанк нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2 дахь заалтад заасан “хууль тогтоомжийг биелүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг ...” гэдэгт хамаарах захиргааны байгууллага гэж үзнэ.

Харин Монголбанкны бүхий л шийдвэр, үйл ажиллагаа нь нийтийн эрх зүйн хүрээнд хамаарна гэж үзэх боломжгүй бөгөөд тухайн тохиолдолд шийдвэрт үндэслэсэн хуулийн хэм хэмжээ, харилцааны агуулга зэргээс хамаарч нийтийн, эсхүл хувийн эрх зүйн шинжтэй харилцааг дүгнэх боломжтой бөгөөд хувийн эрх зүйн шинжтэй харилцааг зохицуулсан бол Монголбанкны тухайн шийдвэр нь Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтад хамаарахгүй юм.

Монголбанканд хуулиар тогтоосон үйл ажиллагааны 8 үндсэн чиглэлээс¹² үзэхэд зарим төрлийн үйл ажиллагааны чиглэл нь бодлогын /политикийн/ шинжтэй буюу эрх зүйн хэмжүүрээр үнэлж дүгнэх боломжгүй үйл ажиллагаа байгааг үгүйсгэж болохгүй. Тухайлбал, мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, зохицуулах; мөнгөний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх; Засгийн газрын санхүүгийн зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх; гадаад валютын улсын нөөцийг эзэмших, удирдах; макро зохистой бодлого хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа нь дийлэнх тохиолдолд эдийн засаг, мөнгөний бодлогод суурилсан байдаг шинжээрээ эрх зүйн хэмжүүрээр шууд үнэлж, дүгнэх боломжгүй шийдвэр, үйл ажиллагаанд хамаарах магадлал тун өндөр байна.

Тиймээс хэдийгээр Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт заасан Захиргааны ерөнхий хууль үйлчлэхгүй харилцаанд Монголбанкны дээр дурдсан үйл ажиллагааны чиглэлүүд хамаарах агуулга заагдаагүй боловч мөн зүйлийн 3.1.7 дахь заалтыг уг харилцаанд төсөөтэй хэрэглэх боломж захиргааны эрх зүйн онолын хүрээнд хязгаарлагдахгүй гэж үзэх боломжтой.

12 Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн 5 дугаар зүйл. 1/мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, зохицуулах; 2/мөнгөний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх; 3/Засгийн газрын санхүүгийн зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх; 4/банк болон хуульд тусгайлан заасан этгээдийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих; 5/үндэсний төлбөрийн систем, түүний үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, зохицуулах, хяналт тавих; 6/гадаад валютын улсын нөөцийг эзэмших, удирдах; 7/банкны харилцагч, хадгаламж эзэмшигчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах; 8/макро зохистой бодлого хэрэгжүүлэх.

Учир нь, Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7 дахь заалтад заасан “Монгол Улсын Их Хурлын улс төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор ...” гэдэг урьдчилсан нөхцөлийг бодлогын шинжтэй шийдвэр, үйл ажиллагаа буюу эрх зүйн хэмжүүрээр шууд үнэлж, дүгнэх боломжгүй шийдвэр, үйл ажиллагаа гэдэгтэй адилтан авч үзэж, тайлбарлан хэрэглэх боломжтой.

Тодруулбал, Монголбанкнаас гаргасан мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, зохицуулах талаарх шийдвэр, мөнгөний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх талаарх шийдвэр, Засгийн газрын санхүүгийн зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх талаарх шийдвэр, гадаад валютын улсын нөөцийг эзэмших, удирдах талаарх шийдвэр, макро зохистой бодлого зэрэг нь эрх зүйн хэмжүүрээр дүгнэх боломжгүй бодлогын шинжтэй шийдвэр, үйл ажиллагаа учраас Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтад хамаарахгүй байх магадлал туйлын өндөр юм.

Харин түүнээс бусад иргэн, хуулийн этгээдэд шууд эрх зүйн үр дагавар үүсгэсэн, нийтийн эрх зүйн хүрээнд хамаарах шийдвэр, үйл ажиллагаа нь Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтад байх учиртай.

Тухайлбал, Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд заасан арилжааны банкны үйл ажиллагаанд хяналт тавих, 191 дүгээр зүйлд заасан Зээлийн мэдээллийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгох, хяналт тавих, 192 дугаар зүйлд заасан Хадгаламжийн даатгалын корпорацийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, 20 дугаар зүйлд заасан Үндэсний төлбөрийн системийн үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах, зохицуулах, хяналт тавих, 201 дүгээр зүйлд заасан Банкинд зээл олгох нийтлэг журамтай холбоотой үйл ажиллагаа, 25, 251, 252, 253 дугаар зүйлд заасан Монголбанкны хянан шалгагч, хянагчийн шийдвэр үйл ажиллагаа, 28 дугаар зүйлд заасан Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн гадагш чиглэсэн эрх зүйн үр дагавар бүхий шийдвэр, үйл ажиллагаа зэрэг нь хамаарна гэж үзэх үндэслэлтэй.

Энэхүү илтгэлд ач холбогдолтой гэж үзэж, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд 2019 оноос 2021 оны 10 дугаар сар дуустал хугацаанд тус шүүхэд Монголбанк, түүний газар, хэлтэс, нэгжийн эрх бүхий албан тушаалтнууд хариуцагчаар татагдан оролцож, шүүхийн шийдвэр гарсан захиргааны хэргийн тойм судалгааг хийлээ. Тус тойм судалгааг энэ илтгэлийн Хавсралт хэсгээс харна уу.

Судалгаанаас үзэхэд үндсэндээ бүх тохиолдолд Монголбанкны хянан шалгагч, улсын байцаагч нарт холбогдох тэдгээрийн гаргасан шийтгэлийн хуудастай холбогдуулан арилжааны банк буюу хуулийн этгээдүүдээс ирүүлсэн нэхэмжлэлээр захиргааны хэрэг үүсгэсэн байна.

Дээрхээс дүгнэхэд Захиргааны хэргийн шүүх нь Захиргааны хэрэг

шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 13 дугаар зүйл, 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1 дэх заалт, Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт заасны дагуу өөрийн харьяалан шийдвэрлэх хэргийн харьяаллын дагуу маргааныг хянан шийдвэрлэсэн байна.

3. ХБНГУ-ын Захиргааны хэргийн дээд шүүхээс Германы Холбооны банкны хараат бус байдлыг дүгнэсэн нь

Илтгэлийн энэ хэсэгт манай улстай эрх зүйн нэг бүлд хамаарах бөгөөд манай улсын хувьд эрх зүйн рецепцийг олон тоогоор хийсэн гэдэг утгаар нь Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс /ХБНГУ/-ын Захиргааны хэргийн дээд шүүх дээр өрнөж байсан нэгэн кэйсээс жишээ болгон авч үзлээ.

Энэхүү кэйс нь ХБНГУ-ын Захиргааны хэргийн дээд шүүхээр 1973 оны 1 дүгээр сарын 29-ний өдөр эцэслэн шийдвэрлэгдсэн¹³ бөгөөд энэхүү эрх зүйн маргааны гол зүйл нь “Банкны заавал байлгах нөөцийн талаарх Германы Холбооны банк /Deutsche Bundesbank/-ны заавар” захиргааны акт болох эсэх, мөн энэхүү зааврыг Холбооны банк батлах эрх хэмжээтэй эсэх, хэрэв тийм бол энэхүү зааврыг батлах эрх хэмжээ нь Холбооны Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх гэсэн гурван томоохон эрх зүйн асуудал байсан.

Маргааны үйл баримтаас товч танилцуулахад:

Германы Холбооны банкны 1962 оны 9 дүгээр сарын 3-ны болон 1963 оны 3 дугаар сарын 22-ны өдрийн заавраар 1965 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийг хүртэл урт хугацаатай зээл олгох үйлчилгээ явуулдаг зээлийн үйлчилгээний байгууллагуудын ностро-дансны үлдэгдлийг банкны заавал байлгах нөөцөд хамруулах үүрэггүй буюу заавал байлгах нөөцөөс чөлөөлөх зохицуулалтыг Холбооны банкны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх өгүүлбэрт зааснаар хийсэн байжээ.

Гэтэл Германы Холбооны банкны Зөвлөлийн 1965 оны 5 дугаар 06-ны өдрийн Тогтоолоор энэхүү зааварт өөрчлөлт оруулж, урт хугацаатай зээл олгох үйлчилгээ эрхэлдэг зээлийн үйлчилгээний тодорхой байгууллагуудыг банкны заавал байлгах нөөцийн үүргээс чөлөөлөх болон тэдний ностро-дансны үлдэгдлийг заавал байлгах нөөцөд хамруулах шийдвэрийг Холбооны банк гаргах боломжтой байхаар зохицуулжээ.

Энэхүү шийдвэрийн үйлчлэлд олон тооны банкууд хамарсан бөгөөд тэдгээрээс 4 этгээд нь Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан байна.

Тэд маргахдаа “Холбооны банк ийм зохицуулалт хийх эрх хэмжээ

13 <https://research.wolterskluwer-online.de/document/f196e5ab-3545-4c9a-8f75-73a0ad2fef83> энэ линкээр орж герман хэл дээр танилцах боломжтой. Сүүлд 2021.12.06-ны өдөр хандсан.

байхгүй, Холбооны банкны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг энэхүү заавар зөрчсөн, хэрвээ энэ заалтаар эрх олгосон гэж үзвэл энэхүү заалт нь Холбооны Үндсэн хуулийг зөрчсөн байна” гэх зэрэг үндэслэлийг дэвшүүлсэн байдаг.

Германы захиргааны хэргийн шүүхүүд дүгнэхдээ:

Зээлийн үйлчилгээ явуулдаг байгууллагад заавал байлгах нөөц хүлээлгэх үүргийн харилцаа нь ХБНГУ-ын Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар “нийтийн эрх зүйн харилцаа” мөн гэж дүгнэсэн.

Учир нь, уг харилцаанд захирах-захирагдах ёсны шинж агуулагдаж байхаас гадна нэг талын захирамжилсан шинжтэй арга хэмжээ болно. Мөн энэ харилцаа нь үндсэн хуулийн эрх зүйн харилцааны бус, харин захиргааны эрх зүйн харилцааны агуулгыг илэрхийлнэ гэж дүгнэсэн.

Өөрөөр хэлбэл, энэхүү маргаан нь Захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх эрх зүйн маргаан болно гэж үзсэн.

Харин нэхэмжлэлийн шаардлагууд үндэслэлгүй гэж үзсэн. Тодруулбал, Германы Холбооны банк Холбооны банкны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх өгүүлбэрийн дагуу урт хугацаатай зээл олгох үйлчилгээ явуулдаг зээлийн үйлчилгээний байгууллагуудыг банкны заавал байлгах нөөцийн үүргээс чөлөөлөх болон тэдний ностродансыг заавал байлгах нөөцөд хамруулах шийдвэр гаргах эрх хэмжээтэй гэж үзсэн.

Өөрөөр хэлбэл, Холбооны банкны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг нь тийм эрх хэмжээг олгосон заалт байна гэж дүгнэжээ.

Түүнчлэн Холбооны банкны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг нь Холбооны Үндсэн хуулийн 80 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх өгүүлбэрийг зөрчөөгүй байна гэж үзсэн.

Учир нь, Холбооны Үндсэн хуулийн 80 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх өгүүлбэр нь Холбооны Засгийн газар, Холбооны сайд болон Муж улсуудын Засгийн газарт Холбооны хуулиар “журам батлах” эрхийн шилжүүлгийг зөвшөөрсөн зохицуулалт бөгөөд тиймээс энэхүү зохицуулалт нь Холбооны банкны журам, заавар тогтоох асуудалд үйлчлэхгүй гэж дүгнэсэн.

Тиймээс энэ тохиолдолд Холбооны Үндсэн хуулийн 88 дугаар зүйл тусгайлсан зохицуулалт болохоор байна гэж үзсэн.

Холбооны Үндсэн хуулийн 88 дугаар зүйлд “Холбоо нь валют-мөнгөн тэмдэгтийн төв банк буюу Холбооны банкныг байгуулна” гэж заасан.Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн дээрх заалтаар холбооны хууль тогтоогчид /Бүндэстагт/ ийм банк байгуулах Үндсэн хуулийг үүргийг хүлээлгэсэн гэж үзсэн.

Хэдийгээр Холбооны Үндсэн хуулийн 88 дугаар зүйлд Холбооны банкны үндсэн чиг үүргийг нэн тодорхой байдлаар тусгаж өгөөгүй боловч “валют-мөнгөн тэмдэгтийн банк” гэх тодотголын цаана мөнгөний бодлого хэрэгжүүлэх, мөнгөний хэрэгслээр дамжуулан макро-эдийн засгийг дэмжих, мөнгөний үнэ цэнийг баталгаатай хангах зэрэг чиг үүргийг олгосон гэж тайлбарлах боломжтой /гэхдээ энэ нь нээлттэй/ гэж дүгнэсэн.

Энэ эрх зүйн маргааны цаана хөндөгдсөн бас нэг чухал асуудал нь Холбооны банкны хараат бус байдлын асуудал юм.

Учир нь, дээр дурдсанаар Холбооны Үндсэн хуулийн 80 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Холбооны Засгийн газарт журам тогтоох эрхийг хуулиар шилжүүлж болохыг зөвшөөрснөөс бус Холбооны банкинд тийм эрхийн шилжүүлэг олгоогүй байгаа нь Холбооны Засгийн газраас Холбооны банкны үйл ажиллагаа хараат бус байх ёстой зарчимд хэрхэн нийцэх, ямар харилцан хамааралтай байх тухай асуудал хөндөгдсөн.

Нэгэнт Холбооны Үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудад Холбооны банкны үндсэн чиг үүрэг болон хараат бус байдлын асуудлаар “нэн тодорхой” зааж өгч чадаагүй тул Германы Захиргааны хэргийн дээд шүүх онолын тайлбаруудыг хангалттай хийх шаардлагатай болсон. Үүнд, тус шүүх Лампе, Бёкманн, Уленбрук, Гаугенрийдэр, Фёген зэрэг эрдэмтдийн туурвисан Холбооны банкны хараат бус байдлын зарчмын талаарх онолын үзэл баримтлалуудыг ихээхэн хэмжээгээр эш татан бичсэн байдаг.

Мөн Германы Эзэнт гүрний Төв банкны түүхээс эхлэн түүнээс хойшхи үеийн Төв банкны эрх зүйн байдлын түүхэн хөгжлийн талаар хүртэл шийдвэртээ оруулсан нь тун ач холбогдолтой болсон байдаг.

Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхээс Холбооны банкны хараат бус байдлын талаар тухайлан дүгнэсэн ямар нэг шийдвэр 1973 оны үед гараагүй байгаа болохыг мөн дүгнэж өгсөн.

Дээрх бүгдээс дүгнээд ХБНГУ-ын Захиргааны хэргийн дээд шүүх Холбооны Үндсэн хуулийн 88 дугаар зүйлд Холбооны банкны хараат бус байдлын талаар зохицуулаагүй ч бас үгүйсгээгүй гэж тогтоосон нь эрх зүйн хувьд зарчмын чухал ач холбогдолтой шийдвэр болж түүхэнд үлдсэн байна.

4. Дүгнэлт

Дээрх эрдэм шинжилгээний илтгэлийн гол санааг нэгтгэн дүгнэвэл:

1. Манай улс нэг талаас эрх зүйт төрийн зарчмыг 1992 оны Үндсэн хуулийн 1 дүгээр 2 дахь хэсэгт “... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” хэмээн баталгаажуулсан бол нөгөө талаас олон улсын эрх зүйн эх сурвалжид, тухайлбал 2000

оны Европын Холбооны Үндсэн эрхүүдийн харта-ийн 41 дүгээр зүйлд бэхжүүлэн заасан “сайн захиргаатай байх эрх” хэрэгжих минимум стандарт, нөхцөлийг мөн хуульчлан тогтоож өгсөн.

2. Тэрхүү хууль нь Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 онд баталсан Захиргааны ерөнхий хууль юм. Тодруулбал, Захиргааны ерөнхий хуулийн эцсийн зорилго нь Монгол Улсад хууль тогтоомжид үндэслэсэн шийдвэр гаргадаг, шийдвэр гаргахаасаа өмнө тухайн шийдвэрийн эрх зүйн үйлчлэл шууд чиглэх этгээдийг сонсдог, шийдвэр, үйл ажиллагаа нь бодит нөхцөл байдалд нийцсэн, үр нөлөөтэй байдаг захиргааны байгууллагыг ажиллуулах буюу “сайн захиргаа”-г төлөвшүүлэх явдал гэж үзэж болно.
3. Захиргааны ерөнхий хуулийн үзэл баримтлал нь Төв банк буюу Монголбанкны шийдвэр, үйл ажиллагааг Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтад байлгахад чиглэсэн болохыг ойлгож болно.
4. Монголбанк нь захиргааны байгууллага болох, Монголбанкны гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа нийтийн эрх зүйн хүрээний асуудал байх, мөн гадагш чиглэсэн байх буюу иргэн, хуулийн этгээдэд шууд эрх зүйн үр дагавар үүсгэхээр тохиолдолд Монголбанкны гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтад хамаарах магадлал үндсэндээ хангагдана гэж үзнэ.
5. Монголбанканд хуулиар тогтоосон үйл ажиллагааны 8 үндсэн чиглэлээс үзэхэд зарим төрлийн үйл ажиллагааны чиглэл нь бодлогын /политикийн/ шинжтэй буюу эрх зүйн хэмжүүрээр үнэлж дүгнэх боломжгүй үйл ажиллагаа байгааг үгүйсгэж болохгүй. Тухайлбал, мөнгөн тэмдэгт гүйлгээнд гаргах, зохицуулах; мөнгөний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх; Засгийн газрын санхүүгийн зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэх; гадаад валютын улсын нөөцийг эзэмших, удирдах; макро зохистой бодлого хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа нь дийлэнх тохиолдолд эдийн засаг, мөнгөний бодлогод суурилсан байдаг шинжээрээ эрх зүйн хэмжүүрээр шууд үнэлж, дүгнэх боломжгүй шийдвэр, үйл ажиллагаанд хамаарах магадлал тун өндөр байна.
6. Харин түүнээс бусад иргэн, хуулийн этгээдэд шууд эрх зүйн үр дагавар үүсгэсэн, нийтийн эрх зүйн хүрээнд хамаарах шийдвэр, үйл ажиллагаа нь Захиргааны хэргийн шүүхийн эрх зүйн хяналтад байх учиртай.
7. Судалгаанаас үзэхэд Монгол Улсын Захиргааны хэргийн шүүх үндсэндээ бүх тохиолдолд Монголбанкны хянан шалгагч, улсын байцаагч нарт холбогдох тэдгээрийн гаргасан

шийтгэлийн хуудастай холбогдуулан арилжааны банк буюу хуулийн этгээдүүдээс ирүүлсэн нэхэмжлэлээр захиргааны хэрэг үүсгэсэн байна.

Дээрхээс дүгнэхэд Захиргааны хэргийн шүүх нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 13 дугаар зүйл, 54 дүгээр зүйлийн 54.1.1 дэх заалт, Захиргааны ерөнхий хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэгт заасны дагуу өөрийн харьяалан шийдвэрлэх хэргийн харьяаллын дагуу маргааныг хянан шийдвэрлэсэн байна.

8. ХБНГУ-ын Захиргааны хэргийн дээд шүүхийн 1973 оны 1 дүгээр сарын 29-ний өдрийн шийдвэрээр “Холбооны Үндсэн хуулийн 88 дугаар зүйлд Холбооны банкны хараат бус байдлын талаар шууд зохицуулаагүй ч бас үгүйсгээгүй” гэж тогтоосон нь эрх зүйн хувьд зарчмын чухал ач холбогдолтой шийдвэр болж түүхэнд үлдсэн байна.

Хавсралт

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд 2019-2021 оны 10 дугаар сар дуустал хугацаанд Монголбанк хариуцагчаар татагдан оролцсон захиргааны хэргийн шийдвэрлэлтийн судалгаа /тойм/

	Нэхэмжлэгч	Хариуцагч	Шүүхийн шийдвэрийн огноо, дугаар	Нэхэмжлэлийн шаардлага
1	Ариг банк ХХК	Монголбанкны Хяналт Шалгалтын Газрын тусгай хяналтын албаны хянан шалгагч Б.Мандахнаран	2019-05-08 128/ ШШ2019/0279	Монголбанкны Хяналт Шалгалтын Газрын тусгай хяналтын албаны хянан шалгагч Б.Мандахнарангийн 2018 оны 12 сарын 06-ны өдрийн №0050062 дугаартай шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах
2	Хаан банк ХХК	Монголбанкны Хянан шалгах газрын Хянан шалгах хэлтсийн улсын ахлах байцаагч Б.Галия	2019-06-17 128/ ШШ2019/0377	Монголбанкны Хянан шалгах газрын Хянан шалгах хэлтсийн улсын ахлах байцаагч Б.Галиягийн 2018 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдрийн 0050013 дугаар шийтгэлийн хуудсыг бүхэлд нь хүчингүй болгуулах
3	Хас банк ХХК	Монголбанкны хяналт шалгалтын газрын тусгай хяналтын албаны ахлах хянан шалгагч Г.Даваахүү, хянан шалгагч Б.Халиунаа нар	2019-07-01 128/ ШШ2019/0413	Монголбанкны хяналт шалгалтын газрын тусгай хяналтын албаны ахлах хянан шалгагч Г.Даваахүү, хянан шалгагч Б.Халиунаа нарын 2018 оны 03 дугаар сарын 16-ны өдөр гаргасан 0050046, 005105 тоот шийтгэлийн хуудсыг бүхэлд нь хүчингүй болгуулах.
4	Чингис хаан банк ХХК	Монгол банкны хяналт шалгалтын газрын улсын байцаагч Т.Одонтунгалаг	2019-09-26 128/ ШШ2019/0617	Монгол банкны хяналт шалгалтын газрын улсын байцаагч Т.Одонтунгалагийн 2018 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдрийн 0050040 дугаартай шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах

5	Чингис хаан банк ХХК	Монголбанкны ахлах хянан хянан шалгагч, улсын байцаагч Ч.Даваажав	2021-01-04 128/ ШШ2021/0012	Монголбанкны ахлах хянан хянан шалгагч, улсын байцаагчийн 2020 оны 10 дугаар сарын 19-ний өдрийн 0050243 тоот шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах
6		Монголбанкны ахлах хянан хянан шалгагч, улсын байцаагч Ч.Даваажав	2021-01-13 128/ ШШ2021/0035	Монголбанкны ахлах хянан хянан шалгагч, улсын байцаагч Ч.Даваажавын 2020 оны 10 дугаар сарын 19-ний өдрийн 0050242 тоот шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах
7	Тээвэр хөгжлийн банк ХХК	Монгол банкны Хяналт шалгалтын газрын Мөнгө угаахтай тэмцэх хэлтсийн хянан шалгагч, улсын байцаагч Н.Зоригоо	2021-01-28 128/ ШШ2021/0073	Монгол банкны Хяналт шалгалтын газрын Мөнгө угаахтай тэмцэх хэлтсийн хянан шалгагч, улсын байцаагч Н.Зоригоогийн 2020 оны 10 дугаар сарын 08-ны өдрийн 0050216 дугаар шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах
8	Тээвэр хөгжлийн банк ХХК	Монголбанкны хянан шалгагч, улсын байцаагч Н.Зоригоо	2021-03-03 128/ ШШ2021/0149	Монголбанкны хянан шалгагч, улсын байцаагч Н.Зоригоогийн 2020.10.08-ны өдрийн 0050217 дугаартай шийтгэлийн хуудсыг хүчингүй болгуулах

ТӨВ БАНКНЫ ХАРААТ БУС БАЙДАЛ БА КОВИД-19 НӨЛӨӨ

Ч.Хашчулуун

Монгол Улсын Их Сургуулийн

Шинжлэх ухааны сургуулийн

Эдийн засгийн тэнхимийн Дэд Профессор

1.Төв банкны хараат бус байдлын түүх, тодорхойлолт

Төв банкны хараат бус байдлыг, мөн түүний олон улсын харьцуулсан индексийг Cukierman, Webb and Noyart, 1992 (CWN) нар боловсруулснаас хойш анхаарлыг татдаг болон чухал сэдэв бөгөөд болон хэд хэдэн аргуудаар шинжилдэг. Тухайлбал, CWN Төв банкны хараат бус байдлын индексийг 16 үзүүлэлтээр гаргаж,

- Банкны удирдлагын хугацаа болон томилолт,
- Шийдвэр, бодлогын хувьд бие даасан байдал,
- Бодлогын зорилтуудын бие даасан байдал, тухайлбал үнийн (ханшны) тогтвортой байдал ганц зорилто мөн эсэх,
- Төв банкнаас Засгийн газарт зээл олгох нөхцлүүд хэр их хатуу байгаа эсэх.

Дээрхи нөхцлүүдийг хангаж байгааг дэлгэрэнгүй задлаж, 1-0 хоорондын үнэлгээ өгч, индексийг тогтоодог.

Монгол Улсын хувьд, N. Nergiz Dincera and Barry Eichengreen нар¹⁴ Төв банкны хараат бус байдлыг 2010 онд 0.59 индекстэй гэж тогтоож, 89 улсын дунд 39-д оруулсан байсан бөгөөд Евро бүсийн үзүүлэлтүүд 0.85, Кыргызын төв банк 0.89-тэй 1-т, Чили 0.78 16-д, ОХУ 0.77 гоор 28-д, Гүрж 0.6-тай 36-д орж, Балтын улсууд 0.85-0.83-тай байсан бөгөөд Монголын үзүүлэлт нь Израил, Малайз, Норвеги, БНХАУ, Канад зэрэг улсуудаас илүү байсан.

Түүхэн талаас, судлаач нарын үзсэнээр¹⁵, Төв банкны хараат бус байдлын асуудал нь бол харьцангуй сүүлийн үеийн үзэгдэл бөгөөд сүүлийн 30 жилд л түүнийг өгөгдсөн гэж үздэг болсон. Анх асуудлыг дэвшүүлсэн нь М.Фридман бөгөөд 1962 онд¹⁶ Төв банк улс төр болон бодит эдийн засагтай ямар холбоотой байх ёстой судласны үндсэн дээр аливаа удирдах

14 International Journal of Central Banking March 2014

15 A Fresh Look at Central Bank Independence, 2020 • CATO JOURNAL, Paul Wachtel and Mario I. Blejer

16 Friedman, M. (1962) "Should There Be an Independent Monetary Authority?" In L. B. Yeager (ed.), In Search of a Monetary Constitution, 219–43. Cambridge, Mass.: Harvard University Press

зөвлөл эсвэл академик жолоодлогоос илүү Төв банк тодорхой дүрмээр л шийдвэрээ гаргадаг байх нь илүү оновчтой гэж үзжээ. Фридман Дэлхийн дайны өмнөх Английн Төв Банкнийг жишээ болгож, Засгийн газар, Их хурлаас бүрэн хараат бус байдаг нь хувийн Төв банк байж болох юм гэж үзжээ. Фридманы тодорхойлолтоор, төв банкны хараат бус байдлыг Төв банкны өөрийн “мөнгөний үндсэн хуультай” болж, түүнд Төв банкны зорилтууд болон аргуудыг нь тодорхойлж, зорилтоо биелүүлэх өөрийн засаглал, бүтэцтэй байх учиртай гэжээ. Тиймээс, Фридманы санаагаар хараат бус мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх Төв банк Засгийн газар, мөн Их Хурлаас ч хараат бус байх нь чухал гэжээ. Гэтэл амьдралд ийм боломж байхгүй тул Фридманы санаанд Төв банкны хараат бус байдал нь өөрөө бодит амьдралаас тасархай гэж дүгнэжээ. Фридманы тодорхойлолт нь Төв банкны хараат бус байдлын анхны тодорхойлолт гэж хэлж болно. Фридманы энэхүү санаа нь 1980-д онуудаас хэрэгжиж эхэлсэн гэж хэлж болно. Үүнд нэгдүгээрт, 1970 онуудын хоёр ч удаа болсон инфляцийн шокууд (газрын тосны үнийн шокууд), хоёрдугаарт, олон хөгжиж буй болон шилжилтийн орнуудад 1980-1990 онуудад Төв банкны үүрэг, хариуцлага, банкны системийг шинээр байгуулах болсонтой холбоотойгоор дахин тодруулах (“мөнгөний бодлогын үндсэн хуулийг” боловсруулж батлах) шаардлага гарч, гуравт рациональ хүлээлтийн тухай онол хөгжсөнөөр уламжлалт макроэдийн засгийн аргуудыг дахин эргэж харах, дөрөвт, хараат бус төв банкуудтай улсуудад инфляцийн түвшин нам байдаг эмпирикийн анхны дүгнэлтүүд нөлөөлсөн.

2.Төв банкны хараат бус байдлын хоёрдугаар шинж: Төв банкны нээлттэй байдал

Хараат бус байдлыг үнэлэхдээ, нэмж Төв банкны ил тод байдалтай уялдуулж үздэг. Төв банкны ил тод байдлыг хэд хэдэн чиглэлээр үнэлж болдог. Үүнд бодлогын зорилтуудын тухай нээлттэй байдал, эдийн засгийн нээлттэй байдал (дата, бодлогын зорилтуудыг олон нийтэд танилцуулсан байдал, бодлогын нээлттэй байдал (хэрэгжилтийн явц, олон нийтэд зарлаж байгаа байдал), үйл ажиллагааны нээлттэй байдал гэж дэлгэрүүлж үздэг.

Төв банкны хараат бус байдал болон ил тод байдлын судалгаанд (Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures) 2014 онд N. Nergiz Dincera and Barry Eichengreen нар¹⁷ нилээд олон орчим улс орны Төв банкуудыг судлаж, ил тод байдлыг харьцуулан дүгнэж, Монгол Улсын Төв Банкнийг үнэлгээг 1998 онд 2 байсныг 2010 он гэхэд 5 үзүүлэлттэй болсныг тэмдэглэсэн. Харьцуулахад, Төв Азийн нэгдсэн үзүүлэлт мөн энэ хугацаанд 2.8-с 4.7 хүртэл өсч, Казахстаны

17 International Journal of Central Banking March 2014

Төв банкны нээлттэй байдал нь 3.5-с 6, Кыргызстаны 3-с 5.5, БНХАУ 1-с 4, БНСУ 6.5-с 8.5, Япон 8-с 10.5 хүртэл үзүүлэлтүүдээ нэмэгдүүлсэн байна. Харин Хойд Европын нэгдсэн үзүүлэлт 6.6-с 9.6 өсчээ. Зарим шилжилтийн орнуудын хувьд, Азербайжан улсын үзүүлэлт 1-с 3.5, Гүрж 3.5-с 7.5, Польш 3-с 9, харин ОХУ хувьд 1.5-с 3 хүртэл нэмэгдсэн байна.

Энэ бол ганц ийм үзүүлэлт, индекс биш. 2000 онд Fry нар (2000)¹⁸ Төв банкны ил тод байдлыг 3 үзүүлэлтээр хэмжсэн байна: үүнд төв банк бодлогын тайлбараа олон нийтэд хийдэг эсэх, хоерт, ирээдүйн талаархи өөрийн үзэл баримтлал, байр сууриа болон судалгаагаа олон нийтэд нээлттэй байлгадаг эсэх, гуравт, судалгаа сэтгүүлээ олон нийтэд байнга болон давталттай нийтэлдэг эсэхээр үзсэн. 2008 онд Олон Улсын Валютын Сангийн судлаач нар¹⁹ Төв банкуудын хараат бус байдлыг судлаж, Төв банкны нээлттэй болон хараат бус байдал нь инфляцийн нам түвшинтэй холбоотой гэж үзжээ, өөрөөр хэлбэл, хараат бус Төв банктай улсуудад мөнгөний нийлүүлэлт нь илүү хатуу дүрмийн дагуу явагдаж, үнийн өсөлт төдийлөн өндөр болдоггүй гэсэн санаа юм.

Ингэхдээ Олон Улсын Валютын Сангийн судлаач нар, Crowe Meade нар, 2006 оны байдлаар Төв банкуудын хараат бус болон ил тод байдлыг дахин үнэлж, 1992 оны CWN аргачлалыг суурь болгожээ. Тэдгээрийн дүгнэлтүүдийг үзэхэд, ерөнхийдээ ил тод байдал болон хараат бус байдал холбоотой байгаа бөгөөд 1990 онуудаас хойш хараат бус байдал сайжирч, харин ил тод байдал нь голдуу өндөр хөгжилтэй орнуудын төв банкуудад ажиглагдсан байна гэж үзжээ.

3.Төв банкны үүрэг, хариуцлага эдийн засгийн хямралтай үед

Сүүлийн 12 жилд дэлхийн эдийн засагт хоер асар том хямрал болж, хоёрдугаар Дэлхийн дайны өмнөх 1929-1933 оны хямралыг цар хүрээ, үр нөлөөгөөр давах хэмжээний хямралууд болсон. Нэг нь 2007-2008 оны дэлхийн санхүүгийн хямрал (АНУ болон Японд үүнийг Lehman Shock гэж нэрлэдэг), хоердах нь одоо үргэлжилж байгаа КОВИД-19 цар тахлын хямрал юм.

Сүүлийн үеийн судалгаанаас харахад²⁰, төв банкны хараат бус байдлыг 2008 болон КОВИД-19 хямралуудын үед ихээхэн өөрчлөгдсөн гэж үздэг болжээ. Сүүлийн үеийн судалгааг харахад, хэд хэдэн

18 Fry, M., D. Julius, L. Mahadeva, S. Roger, and G. Sternen, 2000, “Key Issues in the Choice of Monetary Policy Framework,” in L. Mahadeva and G. Sterne (eds.), *Monetary Policy Frameworks in a Global Context*, London: Routledge Press, pp. 1–216

19 Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness
Christopher Crowe and Ellen E. Meade, IMF, 2008

20 A Fresh Look at Central Bank Independence, 2020 • CATO JOURNAL, Paul Wachtel and Mario I. Blejer

сонирхолтой хандлагууд гарсан байна. Эдгээр нь макроэдийн засаг гэхээс илүү институцийн талын судалгаанаас илэрч²¹ байна. Нэгдүгээрт, 2008 оны хямралаас болж Төв банкуудын үүрэг, хариуцлага, банкны систем дэх хяналтыг нэмэгдүүлж байгаа хандлага гарчээ. Энэ нь АНУ болон Европт аль алинд нь бий болж, АНУ-д Dodd-Frank Act (хуулийг) 2010 онд батлаж, Европт 2010 онд European Systemic Risk Board (ESRB) макрозохистой (prudential) бодлого хэрэгжүүлэх, 2012 оноос European Single Supervisory Mechanism (SSM) буюу хяналтын нэгдсэн системийг байгуулж 2014 онд ашиглалтад оруулж, Basel Capital Accord (Basel III)-т төв банкуудын үүргийг нэмэгдүүлжээ. Ингэснээр, Төв банкуудын хараат бус байдалд ухралт бий болж байна гэж үзжээ. Мөн үүнийг Төв банкуудад санхүү, эдийн засгийн тогтвортой байдал, ажил эрхлэлтийг хамгаалах, эдийн засгийн үйл ажиллагаанд төв банкны оролцоо, үүргийг нэмэгдүүлж байгаа хандлага гэж дүгнэсэн. Өнөөгийн байдлаар Төв банкууд системийн тогтвортой байдлыг хангах болсонтой холбогдуулан улс төрийн оролцоо нэмэгдэж, хэдийгээр хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь зөв боловч, бодит амьдрал дээр төв банкууд хяналтын, эдийн засгийн өсөлттэй холбоотой ажилтай, улс төрийн шийдвэр гаргахтай илүү холбогдох шаардлагатай болж байгаа нь Төв банкны үйл ажиллагааг өмнөхөөс илүү төвөгтэй болгосныг тэмдэглэсэн.

КОВИД-19 үед Төв банкууд, тухайлбал Европт, эдийн засгийг сэргээх арга хэмжээнүүдийг өргөнөөр дэмжсэн. Тухайлбал, Европын төв банк Засгийн газруудын бондын худалдан авалтыг өргөнөөр зохион байгуулж, сахар тахлын үеийн тусгай бондын худалдан авалтыг зохион байгуулах хөтөлбөрийг баталсан (өөрөөр хэлбэл, Засгийн газруудад их хэмжээний зээл олгох болсон). КОВИД-19 цар тахал эхлээгүй байхад Евросистемийн төв банкууд гишүүн орнуудын Засгийн газрын хамгийн том зээлдэгч болчихсон байсан бөгөөд энэхүү тусгай хөтөлбөр (PEPP) 2022 оны 3-р сар хүртэл үргэлжлэх болсон. Энэхүү процесс нь өөрөө системд улсын өр нэмэгдүүлэх аюултайг бүгд ойлгож байгаа ч, КОВИД-19-ийн тусгай нөхцөл байдалтай уялдуулахаас өөр аргагүй байгаа нь бодит байдал юм. Гэсэн ч, цар тахлын тусгай үеийн байдлаас аль болохоор эрт гарч эхлэх нь зөв гэж бодож байна. Энэ бол дэлхий даяар инфляцийн давалгаа бий болж байгаатай холбоотой гэж хэлж болно.

4.Улс орны институцийн хөгжил ба Төв банкны хараат бус байдал - “хөрөөний үзэгдэл”

Институцийн судалгаанаас харахад²², нэг сонирхолтой дүгнэлт нь Төв банкны хараат бус байдал, ил тод байдлыг тухайн улсын нийт

21 Central bank independence before and after the Great Recession

Donato Masciandaro, Davide Romelli 28 August 2015

22 When does policy reform work? The case of central bank independence, Daron Acemoglu, Simon Johnson, James Robinson, Pablo Querubin 25 June 2008

институцийн хөгжилтэй уялдуулж харах нь зүйтэй гэсэн дүгнэлт юм. Үүний гол санаа Төв банкны хараат бус байдал нь инфляцитай уялдаатай байгаа боловч, энэ уялдаа зөвхөн институцийн дундаж түвшинтэй орнуудад түлхүү ажиглагдаж, сул институцитэй болон их сайн институцитэй орнуудаад тус хамаарал төдийлөн ажиглагдахгүй байгаатай холбоотой. Үүнийг судлаачид “seesaw effect” буюу “хөрөөний үзэгдэл” гэж нэрлэсэн.

- Нэгдүгээрт, сул институцитай, засаглал муутай орнуудад ганцхан төв банкны бие даасан байдлыг нэмэгдүүлсэн ч үр дүнгүй болдог гэдэг санаа юм. Тухайлбал, Зимбабвед Төв Банкны хараат бус байдлыг 1995 онд баталгаажуулсан боловч, түүнээс хойш инфляци нь 100%-иас хэтэрсэн.
- Хоёрдугаарт, эхнээсээ засаглал сайтай оронд төв банкны хараат бус байдлыг нэмэгдүүлсэн ч, угаасаа өндөр түвшинд байсан хараат бус байдалд бодитойгоор өөрчлөлт төдийлөн ордоггүй.
- Гуравт, институцийн дундаж хөгжилтэй орнуудад Төв банкны хараат бус байдлыг нэмэгдүүлснээр, тус орны улс төрчид эсвэл тэд нартай холбоотой пүүс, компаниуд нь Төв банкнаас биш, улсын төсөв болон бусад эх үүсвэрээс санхүүжилт авах нь нэмэгдэж, Төв банкны хараат бус байдал өсөхийн зэрэгцээ төсвийн зарлага (төсвийн зарлага/ДНБ-д эзлэх хувь) ихээхэн нэмэгдэж байгааг ажигласан. Үүнийг “хөрөөний үзэгдэл” гэж хэлж байгаа юм. Энэхүү явдал Колумби, Аргентин, Бразил зэрэг орнуудад ажиглагдсан.

Зураг 1. Колумбийн Төв банкны шинэчлэл, төсвийн зарлагын өсөлт



Зураг 2. Аргентийн Төв банкны шинэчлэл, төсвийн зарлагын өсөлт.



Эдгээр зургуудыг харахад, Төв банкны хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сангийн бодлого, төсвийн институцийн орчинг сайжруулахыг шаарддаг. Гэвч энэ нь мөнгөний бодлогын хүрээнээс хальсан асуудал болно. 1970 оны инфляцийг бууруулсан Пол Уолкер (Холбоот нөөцийн системийн дарга байхдаа) ингэж хэлжээ: “Төв банк..алдаатай сангийн бодлого, бүтцийн асуудал, тогтвортой өсөл, ажил эрхлэлт зэрэг олон асуудлыг шийдэхийг оролдох нь алдаа болно. Хэрэв бусад зорилтуудыг шийдэхийг оролдож өөрийн үндсэн зорилго болох үнийн тогтвортой байдлыг умартах юм бол, Төв банк бусад зорилтуудад ч хүрч чадахгүй.”

Монгол Улсын хувьд 2009 оны хямралыг Мөнгөний бодлогоор бус, томоохон төслүүдийг эхлүүлэн экспорт, хөрөнгө оруулалтаа эрс нэмэгдүүлснээр хямралаас гарч, инфляцийн үндсэн зорилтуудыг ч биелүүлж чадсан. Харин 2020-2021 онуудад КОВИД-ын хямралын үед эдийн засгийг сэргээх гэж их оролдсон ч гэсэн, 2021 оны 3-р улирлын байдлаар ДНБ-ийн өсөлт дөнгөж 3.6%-тай байгааг анхаарахад, одоогийн байдлаар энэ бодлого үр дүнд хараахан хүрэхгүй байгаа тул үндсэн зорилт болох үнийн тогтвортой байдалд ирэх жилүүдэд илүү анхаарах нь зөв юм.

Төв банкны хараат бус байдлын индекс²³**1. Political Transparency**

Political transparency refers to openness about policy objectives. This comprises a formal statement of objectives, including an explicit prioritization in case of multiple goals, a quantification of the primary objective(s), and explicit institutional arrangements.

(a) Is there a formal statement of the objective(s) of monetary policy, with an explicit prioritization in case of multiple objectives?

No formal objective(s) = 0.

Multiple objectives without prioritization = 1/2.

One primary objective, or multiple objectives with explicit priority = 1.

(b) Is there a quantification of the primary objective(s)?

No = 0.

Yes = 1.

(c) Are there explicit contacts or other similar institutional arrangements between the monetary authorities and the government?

No central bank contracts or other institutional arrangements = 0.

Central bank without explicit instrument independence or contract = 1/2.

Central bank with explicit instrument independence or central bank contract although possibly subject to an explicit override procedure = 1.

2. Economic Transparency

Economic transparency focuses on the economic information that is used for monetary policy. This includes economic data, the model of the economy that the central bank employs to construct forecasts or evaluate the impact of its decisions, and the internal forecasts (model based or judgmental) that the central bank relies on.

(a) Is the basic economic data relevant for the conduct of monetary policy publicly available? (The focus is on the following five variables: money supply, inflation, GDP, unemployment rate and capacity utilization.)

Quarterly time series for at most two out of the five variables = 0.

23 Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures* N. Nergiz Dincera and Barry Eichengreenb aTED University, Ankara, Turkey bUniversity of California, Berkeley, 2012, 2014.

Quarterly time series for three or four out of the five variables = 1/2.

Quarterly time series for all five variables = 1.

(b) Does the central bank disclose the macroeconomic model(s) it uses for policy analysis?

No = 0.

Yes = 1.

(c) Does the central bank regularly publish its own macroeconomic forecasts?

No numerical central bank forecasts for inflation and output = 0.

Numerical central bank forecasts for inflation and/or output published at less than quarterly frequency = 1/2.

Quarterly numerical central bank forecasts for inflation and output for the medium term (one to two years ahead), specifying the assumptions about the policy instrument (conditional or unconditional forecasts) = 1.

3. Procedural Transparency

Procedural transparency is about the way monetary policy decisions are taken.

(a) Does the central bank provide an explicit policy rule or strategy that describes its monetary policy framework?

No = 0.

Yes = 1.

(b) Does the central bank give a comprehensive account of policy deliberations (or explanations in case of a single central banker) within a reasonable amount of time?

No or only after a substantial lag (more than eight weeks) = 0.

Yes, comprehensive minutes (although not necessarily verbatim or attributed) or explanations (in case of a single central banker), including a discussion of backward and forward-looking arguments = 1.

(c) Does the central bank disclose how each decision on the level of its main operating instrument or target was reached?

No voting records, or only after substantial lag (more than eight weeks) = 0.

Non-attributed voting records = 1/2.

Individual voting records, or decision by single central banker = 1.

4. Policy Transparency

Policy transparency means prompt disclosure of policy decisions, together with an explanation of the decision, and an explicit policy inclination or indication of likely future policy actions.

(a) Are decisions about adjustments to the main operating instrument or target announced promptly?

No or only after the day of implementation = 0.

Yes, on the day of implementation = 1.

(b) Does the central bank provide an explanation when it announces policy decisions?

No = 0.

Yes, when policy decisions change, or only superficially = 1/2.

Yes, always and including forwarding-looking assessments = 1.

(c) Does the central bank disclose an explicit policy inclination after every policy meeting or an explicit indication of likely future policy actions (at least quarterly)?

No = 0.

Yes = 1.

5. Operational Transparency

Operational transparency concerns the implementation of the central bank's policy actions. It involves a discussion of control errors in achieving operating targets and (unanticipated) macroeconomic disturbances that affect the transmission of monetary policy. Furthermore, the evaluation of the macroeconomic outcomes of monetary policy in light of its objectives is included here as well.

(a) Does the central bank regularly evaluate to what extent its main policy operating targets (if any) have been achieved?

No or not very often (at less than annual frequency) = 0. 27

Yes but without providing explanations for significant deviations = 1/2.

Yes, accounting for significant deviations from target (if any); or, (nearly) perfect control over main operating instrument/target = 1.

(b) Does the central bank regularly provide information on (unanticipated) macroeconomic disturbances that affect the policy transmission process?

No or not very often = 0.

Yes but only through short-term forecasts or analysis of current macro-

economic developments (at least quarterly) = 1/2.

Yes including a discussion of past forecast errors (at least annually) = 1.

(c) Does the central bank regularly provide an evaluation of the policy outcome in light of its macroeconomic objectives?

No or not very often (at less than annual frequency) = 0.

Yes but superficially = 1/2.

Yes, with an explicit account of the contribution of monetary policy in meeting the objectives = 1.

ТӨВ БАНКНЫ БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫН ШҮҮМЖЛЭЛ БА МОНГОЛБАНКНЫ ТУРШЛАГА²⁴

Б.Эрдэнэхуяг

АНУ-ын Бостоны Их Сургуулийн

Бизнесийн сургуулийн магистрант,

Монголбанкны Хууль, эрх зүйн газрын

Төв банкны эрх зүйн хэлтсийн захирал

Оршил

Төв банк бие даасан, хараат бус байх ёстой юу гэсэн асуултын хариу нь 1970-аад оноос хойш 100-аас 180 гаруй болж нэмэгдсэн төв банкуудын тоогоор илэрхий хариулагдах хэдий ч хөгжингүй улсуудад 30 жил тогтвортой байгаа үнийн тогтвортой байдлын ач холбогдол²⁵, эдийн засгийн хямралын эсрэг төв банкуудын авсан арга хэмжээ, оролцоо ихэснээс үүдэлтэйгээр энэ мэтгэлцээн сэргэж зарим тохиолдолд Төв банкны бие даасан, хараат бус байдал (ТБД)-ийг шүүмжлэн “үгүй” гэсэн хариулах, цаашлаад төв банкны чиг үүрэг, эрх зүйн байдлыг хуульчлан өөрчлөх үзэгдэл гарах болжээ. Энэхүү өгүүллээр ТБД-ыг шүүмжлэх хандлагын үндэслэлийг холбогдох эх сурвалжаас тодруулсны үндсэн дээр шүүмжлэлийн няцаалтыг онолын судалгаа, хэлэлцүүлгийн үр дүнд тулгуурлан Монгол Улсын Төв банк (Монголбанк)-ны жишээнд буулгаж толилуулахыг зорьсон болно.

ТБД-ийг шүүмжлэгчид улс төрийн явцуу ашиг сонирголоос шалтгаалсан инфляцын асуудлыг бие даасан, хараат бус Төв банкаар шийдвэрлэдэг гэх онолын үндэслэлийг няцаадаг бөгөөд ТБД нь төв банкинд өөрийн үзэмжээрээ нийгмийн баялагийг тэгш бусаар хуваарилах нөлөөтэй, хяналтгүй шийдвэр гаргах боломжийг олгодог ардчилалын эсрэг үзэгдэл гэж тайлбарладаг. Гэтэл улс төрийн урт хугацааны ашиг сонирхол ба төв банкны зорилтын нийцтэй байдал²⁶, инфляцын хүлээлтийн ач холбогдлыг тэдгээр шүүмжлэгчид орхигдуулснаас гадна

24 Энэхүү судалгааны ажлаас гарсан үнэлэлт, дүгнэлт нь зөвхөн тус судалгааг хийсэн судлаачын байр суурийг илэрхийлнэ. Судалгааны бүтээлтэй холбоотой санал, шүүмжийг цахим шуудан: erdenekhuyag@mongolbank.mn-аар ирүүлнэ үү.

25 Rodolfo Dall’Orto Mas, Benjamin Vonessen, Christian Fehlker, Katrin Arnold, The case for central bank independence, 2020.

26 Төв банкны бие даасан байдлыг чухалчилдаг дийлэнх онолын тулгуур болох “цаг хугацааны нийгүй байдал” гэдэг нь богино хугацааны улс төрийн ашиг хонжооны үүднээс гаргах эдийн засгийн өсөлт, ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх өөрийн үзэмжид дуйлдуйдсан аливаа улс төрийн шийдэр нь эдийн засгийн урт хугацааны тогтвортой байдлын зөрчилдөх үзэгдэл юм

хууль, эрх зүйн зохицуулалт, олон нийтийн харилцаагаар төв банкны хариуцлагыг нэмэгдүүлэх боломжтойг анзаараагүй юм.

Монголбанкны бие даасан, хараат бус байдлыг 1996 онд баталсан Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн үзэл баримтлалаар тодорхойлон заасан хэдий ч олон улсын сонгодог жишигтэй бүрэн нийцээгүй, өнгөрсөн хугацааны алдаа, дутагдлыг гаргахгүй байх эрх зүйн зохицуулалт хангалттай бүрдээгүй байгааг ТБД-ийн шүүмжлэлийн үндэслэлийг тодруулахын зэрэгцээ зөвлөмж шийдлийг сөргүүлэн тавьсан болно. 2019 оны Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төсөл дэх “Монгол Улс төв банктай байна. Төв банк нь хараат бус, бие даасан байгууллага байх бөгөөд Монголбанк гэж нэрлэнэ”²⁷ гэсэн заалт хэлэлцүүлгийн явцад олон хууль тогтоогч, олон нийтийн дэмжлэг авалгүй хасагдсан шалтгааны цаад учиг болоод УИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан ““Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа”-ны нэг болох “Төв банкны мөнгөний бодлого нь Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод нийцсэн байх улс төр, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх”²⁸ заалт нь Төв банкны зорилт, бие даасан байдлыг хангахад нийгмийн зүгээс шүүмжлэлтэй байгаагийн илэрхийлэл гэж дүгнэхээс өөр аргагүй юм. Энэ нь ТБД-ийг шүүмжлэл Монгол Улсыг тойрч гараагүйн жишээ бөгөөд төв банкны зорилтыг тодорхой болгож, түүнд тууштай байснаар хүлээлтийг урт хугацаанд тогтворжуулж, инфляцын хяналтандаа авсан бусад улсын амжилтыг давтаж чадах билээ.

Төв банкны бие даасан байдлын шүүмжлэл

Төв банкны бие даасан байдлын шүүмжлэлийн эх сурвалж нь нэг талаас төв банкны онолын үндэслэлийг няцаасан онолын урсгалд тулгуурлаж байгаа бол нөгөө талаас Дэлхийн эдийн засгийн хямрал, Ковид-19 цар тахлын үеийн төв банкны зорилт, чиг үүрэг өөрчлөгдөж байгаатай холбоотой байна. Өгүүллийн энэ хэсэг нь шүүмжлэлийн агуулга, төлөөллийг дэлгэрүүлэн танилцуулж, цаашдын шүүмжлэлд өгөх хариуг тодруулахад уншигчид туслах болно.

Төв банкны бие даасан байдлын шүүмжлэл нь чөлөөт зах зээл, хувийн өмчийг дээдлэх Либерализм ба төрийн оролцоог чухалчилдаг Кейнсийн чиглэлийн эдийн засгийн сөргөлдөөнөөс үүдэлтэй байгааг шүүмжлэгчдийн дэвшүүлсэн ихэнх үндэслэлээс (Жорг Вибов²⁹ 2010, Томас Паллей 2019, Фернандо Карвалхо 1995, Фордер 2002) тодхон харж

27 Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, 2019. <https://president.mn/10139/>

28 Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт.

29 Bibow, Jörg (2010) : A post Keynesian perspective on the rise of Central Bank independence: A dubious success story in monetary economics

болно.

Бие даасан, хараат бус төв банкйг алдаатай онолд тулгуурласан, үр ашиггүй, ардчилсан бус гэж үздэг тэдгээр судлаачид нь сонгуулийн циклийн хугацаанд эдийн засагт эерэг нөлөө гаргахыг зорьдог улс төрийн оролдлого нь урт хугацаанд эерэг нөлөөлөхгүй бөгөөд зөвхөн инфляцыг нэмэгдүүлдэг тул мөнгөний бодлогыг бие даасан, хараат бус Төв банкинд хариуцуулах ёстой гэсэн онолыг хэд хэдэн үндэслэлээр шүүмжилдэг байна. Төв банкны хараат бус байдлыг хангах нь зүйтэй болохыг харуулсан (Нордхаус 1975), (Барро, Гордон 1983)-ын жишээг сөргүүлэн няцаахад ТБД-ийн шүүмжлэлийн гол санаа төвлөрснийг ажиглахад тийм ч хэцүү биш. Тухайлбал, Нордахаус (1975) судалгаандаа улс төрч нар дахин сонгогдохын тулд эдийн засгийн өсөлт, уналтыг сонгуулийн мөчлөгтэй уялдуулан бий болгодог бөгөөд энэхүү эдийн засгийн савалгаа нь нийгмийг хохироох учир эдийн засгийг тогтвортой байлгах институци хэрэгтэйг онцолсон. Харин Барро, Гордон нар (1983)-ын хувьд улс төрч нь мөнгөний бодлогыг ашиглан ажилгүйдлийг түвшинг “хэвийн ажилгүйдлийн түвшин”-өөс доогуур барьснаар түр хугацаанд эдийн засгийг өдөөх ч урт хугацаанд эдийн засагт ажилгүйдлийн түвшин хэвийн түвшиндээ буцаж очсны үр дүнд зөвхөн инфляци нэмэгддэг гэжээ. Шүүмжлэгчдийн зүгээс дээрх хоёр судалгааны үр дүнг нэгтгэн ТБД бол зөвхөн “улс төрчийн богино хугацааны явцуу ашиг сонирхол”-оос эдийн засгийг хамгаалахад зориулсан хэрэгсэл гэж үзэж энэ бол логик алдаатай зүйл гэдгийг нотлохыг зорьсон байна³⁰ (Томас 2019).

“Бие даасан” гэх тодотголтой төв банкны удирдлагыг улс төрөөс томилдог учраас төв банкны удирдлага нь улс төрчтэй “адил” бөгөөд улс төрчийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, тэдэнд таалагдахын тулд эдийн засгийг тэлэх, багасгах бодлогыг хэрэгжүүлэхгүй гэх баталгаа байхгүй³¹ (Фордер 2002). Мөн рационал сонгогчид инфляцыг өдөөж байгаа улс төрчийг сонгохгүй байж чадах тул улс төрч нар инфляцыг бууруулахыг зорьж, түүндээ тууштай байх тул Төв банкйг улс төрөөс ангид, бие даасан байлгах шаардлагагүй юм. Иймд улс төрийн ашиг сонирголоос мөнгөний бодлогыг ангид байлгахын тулд заавал “бие даасан Төв банк” байх ёстой гэсэн үндэслэл логик алдаатай бөгөөд илүүц хэмээн дүгнэжээ. Товчхондоо, богино хугацаанд эдийн засаг (ажил эрхлэлт)-ийг өсгөж сонгогчдод таалагдах явцуу “улс төрийн ашиг сонирхол”-ыг хязгаарлахад л Төв банкны бие даасан байдлын зорилго оршдог гэсэн онолыг няцаахад шүүмжлэл чиглэсэн байгааг анзаарч болно.

Шүүмжлэгчид ийнхүү ТБД-ын онолын үндэслэлийг няцааснаас

30 Thomas palley source: investigación económica , vol. 78, no. 310 (octubre-diciembre de 2019), pp. 67 102, central bank independence:a rigged debate based on false politics and economics, 76 дахь тал

31 Forder, J. (2002). Interests and independence: The European Central Bank and the theory of bureaucracy.

гадна Төв банкинд “бие даасан байдал” тохиромжгүй гэж үзжээ. Төв банкны бодлого нь өөрийн үзэмжээр шийдвэр гаргах нөхцлийг агуулдаг тул улс төрчийн өөрийн үзэмжээр шийдвэр гаргах эрхийг бие даасан, хяналтгүй этгээдэд шилжүүлэх нь бүр ч аюултай хэмээжээ. Тухайлбал, төв банкны “эцсийн зээлдүүлэгч”-ийн үүрэг нь ялгавартай байдлыг бий болгож, хямралын үед хэнийг нь төв банк аварч санхүүжүүлэх, хэнд нь зээл олгохгүй байх зэргийг шийдвэрлэдгээрээ нийгэмд тэгш бус баялгийн хуваарилалт үүсгэдгийг жишээ болгон авсан. Мөн төв банкны бие даасан байдал нь төв банкийг сонгуулиар бүрдсэн улс төрийн байгууллагатай адилгүйгээр хариуцлагаас ангид байлгаж, иргэд сонгосон төлөөллөөрөө дамжуулан шийдвэрлэх ёстой асуудлуудад дангаар шийдвэр гаргадаг тул ардчилалын зарчмыг гажуудуулдаг гэсэн байна.

Тэгвэл ТБД нь “алдаатай” зүйл бол яагаад өнөөг хүртэл хүлээн зөвшөөрөгдөж байгаа вэ? гэсэн асуултанд ТБД-ийг туйлбаргүйгээр дагах болсон улс төрчийн “танин мэдэхүйн хүлэгдсэн байдал”³², неолиберализмыг дэлхийн даяар сурталчлан тарааж буй Олон Улсын Валютын Сангийн оролцоо, зөвлөмж нь улсууд бодлогоо тодорхойлоход нөлөө үзүүлсэн³³ хэмээн хариулт өгсөн байдаг.

Харин 2008 оны Дэлхийн санхүүгийн хямрал (ДСХ)-ын дараанаас өргөжих болсон санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах төв банкны мандат, уламжлалт бус мөнгөний бодлогын үйл ажиллагааны цар хүрээнээс шалтгаалж үйл ажиллагааг илүү хяналттай болгох, хязгаарлах, эсвэл өргөжүүлэх талаар хэлэлцэж, хууль эрх зүйн зохицуулалтыг өөрчлөх санал гарах, улмаар ТБД байдлыг шинээр шүүмжлэх хандлага дахин сэргэх болжээ. Санхүү, эдийн засгийн хямрал, хүндрэлийн үед төв банкнаас яаралтай авсан арга хэмжээ нь төв банкны эдийн засгийн өсөлт, тогтвортой байдлыг хангах бүрэн бололцоотой гэсэн төсөөллийг нийгэмд бүрдүүлж, энэ төсөөлөлд хүрэхгүй тохиолдолд түүний бие даасан, хараат бус байдалд эргэлзээ төрүүлэх эрсдлийг үүсгэхгүй гэх баталгаа байхгүйг онцолсон байна.³⁴ Дээрх эрсдэл бодит байдалд илэрсэн эсэхийг дэлхийн ДНБ-ний 75%-ийг бүрдүүлдэг улсуудын хувьд судлан үзэхэд төв банкны хуулиар хамгаалсан бие даасан байдал нь хөндөгдөөгүй боловч хуулийн хэрэгжилт бодит байдалд тэдгээрийн улсуудын тал хувьд нь суларсан буюу мөнгөний бодлогын зорилтоос үл хамаарч эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих талаар Засгийн газраас нөлөөлж байгаа үр дүн³⁵ гарчээ. Тухайлбал, Аргентин Улсын Төв банкны зорилтод “Төв банк нийгмийн тэгш байдал бүхий эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих” заалт нэмэгдсэн бол Өмнөд Африкийн төв банкны зорилтод “эдийн засгийн шинэчлэл,

32 Cognitive capture

33 Thomas palley, 85 дахь тал

34 Rodolfo нар, 5 дахь тал

35 Мөн тэнд

хөгжлийг тэтгэх” зорилтыг оруулах талаар хэлэлцүүлэг өрнөж эхэлсэн байна.

ДСХ-ийн хямралын дараа, ТБД-ийг шүүмжлэх чиглэл нь төв банкны хариуцлагын хангалтгүй байдал, бодлогын зорилтын зөрчилдөөн, бодлогын харилцан уялдаа болон баялгийн тэгш бус хуваарилалт³⁶ үүсгэдэг асуудалд анхаарал хандуулж эхэлжээ. Жишээлбэл, инфляци ба ажилгүйдлийн богино хугацааны хамаарал (Пилипсийн муруй) суларсан байдал ажиглагдаж буй хөгжингүй зарим улсууд (АНУ, Европ)-д эдийн засгийн өсөлт, ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх нь инфляцид нөлөөлөхгүй тул мөнгөний бодлогыг үнийн тогтвортой байдлаас эдийн засгийн гарцыг нэмэгдүүлэхэд чиглүүлэх нь зүйтэй гэсэн хандлага давамгайлж эхэлсэн. Санхүүгийн тогтвортой байдлыг хариуцдаг төв банкны хувьд энэ зорилтыг хангагдсан эсэхийг хэмжихэд бэрхшээлтэй бөгөөд зарим тохиолдолд банкны салбарыг дэмжихийн тулд төв банк хүүгийн түвшинг зохиомлоор дор түвшинд байлгах сонирхол үүсч болзошгүй. Ийм төрлийн “бие даасан” төв банкнаас хэрхэн хариуцлага нэхэх асуудлыг одоогоор тодорхойлж чадаагүй гэдгийг ТБД-ийн шүүмжлэлд онцлон дурдсан байна.

Төв банкны бие даасан байдлын шүүмжлэлд хариу

Урт хугацаа ба богино хугацааны ашиг сонирхол

Өгүүллийн энэ хэсэгт ТБД-ийн шүүмжлэлийн үндэслэлийг Монголбанкны жишээ, хууль, эрх зүйн зохицуулалтад буулгаж тодрууллаа. Төв банкны бие даасан байдлын шүүмжлэлийн гол бай нь Төв банкны бие даасан байдлын онолд дурдагддаг “улс төрийн богино хугацааны явцуу ашиг сонирхол” болохыг эргэн санацгаая. Шүүмжлэгч нарын “шүүмжлэлийн бай” болох улс төрийн явцуу ашиг сонирхолтой холбогдуулан дараах тэдний үндэслэл болгосон хоёр асуултын бодит хариултыг олох нь зайлшгүй чухал юм: Нэгдүгээрт, богино хугацааны явцуу ашиг сонирхолтой улс төрч яагаад бие даасан, хараат бус төв банктай байж, мэргэжлийн этгээдэд мөнгөний бодлогыг хариуцуулахыг зөвшөөрнө гэж? Хоёрдугаарт, Иргэд инфляцыг өдөөж байгаа улс төрчийг сонгохгүй байх рационал шийдвэр байнга гаргаж чадах уу?

Улс төрч- парламентын гишүүн, Засгийн газар нь Үндсэн хууль, бусад хуулиар эрх үүрэг нь тодорхойлогддог, үйл хөдлөл нь эрх зүйн хэм хэмжээнд захирагддаг этгээд бөгөөд түүний энэ шинжийг харгалзахгүйгээр сонгуулиар дахин сонгогдох гэсэн эцсийн зорилго бүхий богино хугацааны явцуу ашиг сонирхолтой гэж шууд үзэх нь өрөөсгөл болно. Өөрөөр хэлбэл, улс төрчийг хуулинд захирагдах урт хугацааны болон дахин сонгогдох богино хугацааны гэсэн хоёр төрлийн ашиг сонирхолтой гэж үзэх нь зүйтэй бөгөөд улс төрч ямагт инфляцыг

36 Мөн тэнд, 21 дэх тал

“эдийн засгийн өсөлт, ажил эрхлэлт” зорилтоор доогуур³⁷ тавьж Төв банктай зөрчилдөх нь зайлшгүй биш юм.

Ийм учраас улсын нийтлэг ашиг сонирхол болох эдийн засгийн урт хугацааны тогтвортой байдлын үүднээс улс төрч богино хугацааны ашиг сонирголоос ангид байдлаар төв банк бие даасан, хараат бус байхыг хүлээн зөвшөөрдөг байна. Мөнгөний бодлого нь угаас урт хугацаа шаардлагатай тул энэ бодлогыг төв банкинд шилжүүлж байгаа нь улс төрчийн урт хугацааны зорилтыг илтгэж байгааг АНУ-ын холбооны нөөцийн банкны дэд дарга асан Алан Блиндерийн тайлбарласнаас харж болно³⁸.

Хуулийн хязгаарлалт, зохицуулалт

Монгол Улсын Үндсэн хуулинд³⁹ заасан нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэх үүднээс эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах (ажилгүйдлийг бууруулах, эдийн засгийг өсгөх биш) зорилт бүхий, Засгийн газраас хараат бус байх Төв банктай байх хуулийг 1996 онд баталж байгаа нь үүний бэлэн жишээ юм. Үүнтэй ижил төстэй олон жишээний нэг нь аливаа хуулийн хэрэглээ, тайлбарыг сонгуулийн циклээр солигддог хууль тогтоогч-улс төрч нарт биш харин урт хугацаагаар томилогддог шүүхэд хариуцуулж хуулийн үзэл баримтлалд туссан бодлогын тогтвортой байдлыг хадгалах зарчим билээ.

1996-2020 оны хугацааны инфляцын түвшин нь сонгуулийн үр дүнд нөлөөлсөн эсэхийг судлахад аливаа хамаарал ажиглагдаагүй бөгөөд шүүмжлэгчдийн дэвшүүлсэн иргэд инфляциас хамаарч улс төрчийг сонгох, эсвэл сонгохгүй учраас төв банкны бие даасан байдал ач холбогдолгүй гэсэн нь няцаагдаж байна. Дээрхээс дүгнэж үзвэл ТБД-ийг улс төрчийн зөвхөн богино хугацааны ашиг сонирхолтой уялдуулан шүүмжлэх нь алдаа болно.

ТБД-ийг шүүмжлэх дараагийн томоохон шалтгаан болсон Төв банкны хариуцлагын тухайд хэд хэдэн тайлбарыг сөргүүлэн тавих бололцоотой байна. Бодлогын нөхцөл байдалд тохирсон дотоод үзэмжээр нийгэм эдийн засгийн асар их нөлөөтэй шийдвэрийг бие даан гаргах эрхийг Төв банкинд олгосон байдаг ч нөгөө талаас хариуцлага,

37 John B. Goodman, The Politics of Central Bank Independence. Comparative Politics, Apr., 1991, Vol. 23, No. 3 (Apr., 1991), pp. 329-349

38 Blinder, A., 1998, Central Banking in Theory and Practice, MIT Press, Cambridge.

39 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1-т “Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна” гэж төрийн хууль ёсны оролцоо, зохицуулалт бүхий чөлөөт зах зээлтэй байх, хувийн өмчийг хамгаалах зэрэг либерал эдийн засгийн зарчмыг тодорхойлсон тул тус Үндсэн хуулиас эхтэй, түүнд нийцэж батлагдсан Төв банкны хуулийг өөр өнцгөөс шүүмжлэн, тайлбарлах шаардлагагүй болно.

хяналт тавих тогтолцоог бий болгосон байдаг тул Төв банкны бие даасан байдал ба хариуцлага нь нэг “зоосны хоёр тал”⁴⁰ болохыг томоохон төв банкирууд онцолдог. Монголбанкны хариуцлагын асуудлыг Улсын Их Хуралд мөнгөний бодлогын хэрэгжилтийн үр дүн, хэрэгжээгүй шалтгаан зэргийг тогтоосон хугацаанд тайлагнах, олон нийтэд мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх хэрэгсэлд гарсан өөрчлөлт, мөнгө, зээл, санхүүгийн зах зээлийн байдлыг мэдээлж байх үүргийг Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд ч тодорхойлжээ.

Мөн төв банк нь нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх ашгийг хөндсөн (өөрийн үзэмжээр ялгамжтай үр дагавар гаргах боломжтой) байгууллага болохын хувьд түүний үйл ажиллагаа нь шүүхийн хяналтаас гадуур байдаггүй бөгөөд Монгол Улсын хувьд энэ хяналтыг Захиргааны хэргийн шүүх хэрэгжүүлж байна. Ийнхүү Төв банкны үйл ажиллагаа нь парламент, олон нийт, шүүхийн хяналтад байх тул ТБД нь ардчилсан бус, өөрийн дур зоргоор шийдвэр гаргах нөхцлийг бүрдүүлдэг Төв банкинд тохиромжтой бус гэх шүүмжлэл нь хэт өрөөсгөл юм.

Төв банкны бие даасан байдлын шүүмжлэлд улс төрчийн явцуу ашиг сонирхлын шалтгаанд тулгуурлахгүйгээр хариу өгсөн онол бол ОУВС-ийн судлаагч Гаути Еггэртссон, Эрик Ле Боргне нарын санал болгосон “Төв банкны бие даасан байдлыг хангах улс төрийн төлөөллийн онол”⁴¹ юм. Энэхүү онол нь компанийн санхүүжилтийн хүрээнд хөндөгддөг “оновчтой гэрээ”-ний загварт үндэслэсэн бөгөөд төлөөлүүлэгч нь төлөөлөгчид урт хугацаатайгаар эрхээ шилжүүлсэн тохиолдолд төлөөлөгч нь илүү чармайлт гарган шийдвэрийн чанараа сайжруулдаг⁴² гэсэн судалгааны үр дүнд үндэслэсэн байна. Төв банкинд мөнгөний бодлогыг эрх мэдлийг бие даан хэрэгжүүлэх эрх мэдлийг урт хугацаатайгаар шилжүүлснээр төв банкны таамаглал сайжирч, бодлогын алдаа багасан нийгэмд үзүүлэх эерэг нөлөө нэмэгдэх буюу улс төрчийн ашиг сонирхолтой нийцдэг гэдгийг олон тооны төв банкны жишээ, судалгааны үр дүнгээр нотолсон байна. Уг онолын давуу тал нь ТБД-ийн шүүмжлэлд өртөж, маргаан дагуулдаг өгөгдөлд суурилахгүйгээр ТБД яагаад бие даасан байх ёстой, ямар хүчин зүйл үүнд эерэгээр нөлөөлөх боломжтой гэдгийг дараах байдлаар таамаглан баталсан явдал болжээ:

- Бие даасан төв банк нь инфляцыг бага түвшинд огцом өөрчлөлтгүйгээр барьж чаддаг

40 Benoît Cœuré, (2017) “Two sides of the same coin? Independence and accountability of the European Central Bank”, 2017 ; and Fischer, S. (2015), Central Bank Independence, Fed Speeches, November.]

41 Eggertsson, Gauti B., And Eric Le Borgne. “A Political Agency Theory of Central Bank Independence.” Journal of Money, Credit and Banking 42, no. 4 (2010): 647–77. <http://www.jstor.org/stable/40732606>.

42 Мөн тэнд, 3 дахь тал

- ТБД нь эдийн засгийн өсөлийг тогтвортой байлгадаг (гарцын хувьд).
- Төв банкны удирдлагын бүрэн эрхийн хугацаа урт байх нь эхний хоёр өгөгдөл биелэх суурь хүчин зүйл болдог.
- ТБД нь зөвхөн улс төрийн ажлын хугацаанаас төв банкны удирдлагын бүрэн эрхийн хугацаа их байгаа тохиолдолд хангагдана.
- Улсын засаглалын үзүүлэлт ТБД эерэг хамааралтай.
- Төв банк зорилтын бие даасан байдлаас илүүтэй хэрэгсэл (үйл ажиллагаа)-ийн бие даасан байдалтай байх нь эерэг нөлөөтэй.

Дүгнэлт, зөвлөмж

Төв банкны бие даасан байдал шүүмжлэл болон түүнд өгч буй няцаалт, ТБД-д дэлхийн даяар тулгарч буй эрсдэл, түүнийг шийдвэрлэх талаар санал дэвшүүлсэн судалгааны үр дүн нь өгүүллийн эхэнд дурдсан Монгол Улсын Төв банкинд тулгарч байгаа асуудлыг шийдвэрлэх бололцоог олгож байгаа билээ. Төв банк улс төрчийн ашиг сонирголоос хамааралтай богино хугацааны шийдвэр гаргах эсвэл улс төрөөс шилжүүлсэн бүрэн эрхийг өөрийн дур зоргоор хяналтгүй ашиглах боломжтой талаар ТБД-ийн шүүмжлэгчдийн дэвшүүлсэн байр суурь Монголбанкинд онцгой хамааралтай байна. Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан зорилт “төгрөгийн тогтвортой байдал” гэж томъёологдсноор нэг талаас богино хугацааны ашиг сонирхолд хөтлөгдсөн “ханшийг тогтвортой байлгах” зорилтыг төв банкинд тулгах, нөгөө талаас төв банк өөрийн үзэмжээр “үнийн тогтвортой байдал” ба “ханшийн тогтвортой байдал”-ын хоонд сонгож, зорилтын шилжилт хийх нөхцлийг бүрдүүлжээ. Иймд олон жилийн судалгааны үр дүн, практик туршлагаар төв банкны бие даасан байдалтай шууд хамааралтай, урт хугацааны эдийн засгийн эерэг үр дагаварт хүргэх “үнийн тогтвортой байдал”-ын зорилтыг хуулинд тодорхой тусгах шаардлагатай байна. Төв банкны зорилтыг Үнийн түвшний тогтвортой байдлыг хангах” гэж нийгэм, улс төрийн зөвшилцлөөр ойлгомжтой хуулинд тодорхой тусгахгүй тохиолдолд инфляцыг төв банк удирдаж чадна гэсэн итгэл арилж, улмаар ТБД хэрэгтэй юу гэсэн асуултыг үүсгэж болзошгүй.

Улс төрийн урт хугацааны зорилт болон мөнгө, санхүүгийн тогтвортой байдал нь төв банкны үйл ажиллаганы зорилттой нийцтэй байх тул ТБД дэмжигчдийг шүүмжлэлд өгсөн тайлбараар тодруулсан билээ. Гэтэл Монгол Улсын хувьд мөнгөний бодлогын зорилтыгнэг жилийн богино хугацаагаар Улсын Их Хурал тодорхойлж байгаа нь улс төрийн богино хугацааны ашиг сонирхлыг мөнгөний бодлогод оруулах, цаг хугацааны нийцгүй байдлыг үүсгэж, урт хугацааны зорилттой

зөрчилдөх, улмаар Төв банкны хариуцлагыг бүрхэгдүүлэх эрсдэл бодитой болсныг өнгөрсөн хугацаанд Монголбанкнаас хэрэгжүүлсэн төсвийн шинжтэй арга хэмжээ нотлон харуулсан⁴³. Энэхүү асуудлыг мөнгөний бодлогын батлуулах давтамжийг уртасгах, урт хугацааны зорилтод үл хамаарах чиглэлийг мөнгөний бодлогын төсөлд тусгахыг хориглох талаар мөнгөний бодлого боловсруулалт, мөнгөний бодлогыг хэлэлцэх УИХ-ын хэлэлцүүлгийн тусгай дэг тогтоох боломжтой байна.

Монголбанкны бие даасан байдал, түүнтэй зэрэгцэх хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд төв банкны үйл ажиллагаа, түүний бие даасан байдлын ач холбогдлыг олон нийтэд таниулах ажил чухал ач холбогдолтой байна. Үүний тулд олон нийт, төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлийн оролцоо, хяналтын институцийг дэмжиж Төв банкныг өөрийн зорилтоосоо хазайх, нөлөөлөлд орох тохиолдолд эрс шүүмжлэх, хуулийн бус үйл ажиллагаа явуулах, эс явуулах тохиолдолд “олон нийтийг төлөөлж” шүүхэд ханддаг арга замыг идэвхжүүлэх боломжтой. Олон улсын эрсдлийн үнэлгээгээр авлига, засаглалын индексийн үзүүлэлтийн хувьд 145 орноос 87⁴⁴-д жагсч буй Монгол Улсын ТБД-ийг нэмэгдүүлэх боломж олон нийтийн оролцоо, хяналт байж болох юм.

Эцэст нь Дэлхийн эдийн засгийн хямрал, Ковид-19-ын цар тахлын дараа төв банкуудад учирч буй зорилт, түүний чиг үүрэг өргөжсөн байдал, түүнтэй холбоотойгоор ТБД-д ирэх дарамтыг бууруулахын тулд төв банк үндсэн зорилтод нийцэхгүй үйл ажиллагааг нээлттэй эсэргүүцэж, өөрийн бодлогын хязгаарыг баримтлан бусад оролцогч нар өөрсдийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийг шаардаж байхыг Европын холбооны төв банкны хэлэлцүүлгээс⁴⁵ уриалга болгожээ. Чикагогийн их сургуулийн профессор Ражаны “иргэд төв банкны чиг үүрэг хийгээд төв банк юу хийж чадах, юу хийж чадахгүйг хэдий хурдан ойлгоно, тэр чинээгээр иргэдийн мөнгөний бодлогын үр дүнгийн хүлээлт сайжирдаг”⁴⁶ гэсэн оновчтой үгээр өгүүллээ төгсгөө.

43 Д.Ган-Очир. Монголын хөгжлийн зам: Сургамж, сорилт, боломж. 2020

44 The PRS Group, International country risk. rankings August 1, 2021

45 Rodolfo нар, 5 дахь тал

46 Rajan, R. (2019), Central Banks Are the Fall Guys.

ЭХ СУРВАЛЖ

Bibow, Jörg (2010) : A post Keynesian perspective on the rise of Central Bank independence: A dubious success story in monetary economics, Working Paper, No. 625, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY

Benoît Cœuré, “Two sides of the same coin? Independence and accountability of the European Central Bank”, Brussels, 28 March 2017;

Д.Ган-Очир. Монголын хөгжлийн зам: Сургамж, сорилт, боломж. 2020 он.

Dall’Orto Mas, Rodolfo & Vonessen, Benjamin & Fehlker, Christian & Arnold, Katrin, 2020. "The case for central bank independence: a review of key issues in the international debate," Occasional Paper Series 248, European Central Bank.

Eggertsson, Gauti B., and Eric Le Borgne. “A Political Agency Theory of Central Bank Independence.” *Journal of Money, Credit and Banking* 42, no. 4 (2010): 647–77. <http://www.jstor.org/stable/40732606>.

Fernando J. Cardim De Carvalho. “The Independence of Central Banks: A Critical Assessment of the Arguments.” *Journal of Post Keynesian Economics* 18, no. 2 (1995): 159–75. <http://www.jstor.org/stable/4538484>.

Fischer, S. (2015), Central Bank Independence, Fed Speeches, November.

Forder, J. (2002). Interests and independence: The European Central Bank and the theory of bureaucracy. *International Review of Applied Economics*, 16(1), pp. 51-69. <https://doi.org/10.1080/02692170110109335>

Goodman, John B. “The Politics of Central Bank Independence.” *Comparative Politics* 23, no. 3 (1991): 329–49. <https://doi.org/10.2307/422090>.

Palley, Thomas. Central Bank Independence: A Rigged Debate based on false Politics and Economics. *Inv. Econ* [online]. 2019, vol.78, n.310, pp.67-102. Epub 10-Mar-2020. ISSN 0185-1667. <https://doi.org/10.22201/fe.01851667p.2019.310.71547>.

Rajan, R. (2019), Central Banks Are the Fall Guys, Project Syndicate Commentary, July.

The PRS Group, International Country Risk. Rankings August 1, 2021.