

ТӨВ БАНК /МОНГОЛБАНК/-НЫ ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг. Хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага

1.1.Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршил хэсэгт Монголын ард түмэн “Хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэх”, 5 дугаар зүйлд “Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага ... нийцсэн” эдийн засагтай байхаар заасныг баримтлан мөнгөний бодлогыг бие даасан, хараат бусаар хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй төв банкны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлснээс хойш даруй 30 жил өнгөрчээ. Энэ хугацаанд Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хууль цаг үеийн нөхцөл байдлаар өөрчлөгдөн шинэчлэгдэж байсан ч төв банкны үндсэн зорилтын эрх зүйн баталгаа, мөнгө, төсвийн бодлогын харилцан уялдаа, төв банкны өөрийн хөрөнгийн дутагдалтай холбоотой зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн дээрх зарчим, олон улсын туршлага, хөгжлийн түгээмэл хандлагатай нийцэхгүй болжээ.

Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод инфляцын нам түвшин бүхий макро эдийн засгийн орчныг бүрдүүлэх, улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулах, макро эдийн засгийн зорилттой нийцүүлэн төсөв, мөнгөний бодлогыг харилцан уялдаатайгаар хэрэгжүүлэх зорилтыг тус тус дэвшүүлснээс гадна төв банкны мөнгөний бодлого нь Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод нийцсэн байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхээр заасан.

Иймд Монгол Улсын үндэсний мөнгөн тэмдэгтээр илэрхийлсэн, иргэдийн бодит орлогыг инфляцаас хамгаалах эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх төрийн үүргийг дээрх зорилтын хүрээнд Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах байдлаар биелүүлэх бодит шаардлага үүсээд байна.

1.2.Шинжлэх ухаан, нийгэм, эдийн засгийн үндэслэл

Төв банк инфляцыг нам, тогтвортой түвшинд барих замаар улс төрийн шийдвэрээс шалтгаалсан эдийн засгийн савлагаа, мөчлөгийн сөрөг нөлөөг бууруулахаас гадна төсвийн сахилга батыг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлж, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахад чухал үүрэгтэй болохыг судлаачид (Бернард, Арнон болон ОУВС (2009)) онцолсон байдаг. Мөн төв банкны бие даасан байдлыг хэмжих загвар боловсруулсан Бед болон Паркин (1982), Алесина (1989), Грилл, Масчиандро болон Табеллини (1991), Кукиермэн болон Вебб (1995) нарын тооцосоноор төв банкны зорилго, удирдлага, Засгийн газартай харьцах харилцаа зэрэг үзүүлэлтээр илэрхийлэгдсэн төв банкны бие даасан байдлын тоон илэрхийлэл нь инфляцын түвшинтэй урвуу хамааралтай болохыг нотолжээ. Харин энэ үзүүлэлтийг хэмжсэн судлаачдын дүгнэлтээр Монголбанкны бие даасан, хараат бус байдлын үнэлгээ 60 хувьтай буюу “хангалтгүй” түвшинд гэж гарсан (ОУВС, 2023). Энэ нь төв банкны үндсэн зорилт тодорхой бус, хоёрдмол утгатай байгаагаас гадна төсвийн бодлогод нөлөөлөх эрх зүйн чадамж сул, төсвийн шинжтэй үйл ажиллагааг бүрэн хориглоогүй, мөн өөрийн хөрөнгийн дутагдлыг нөхөх эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүйгээс шалтгаалжээ.

1996 оноос өмнө төв банканд төгрөгийн гадаад валюттай харьцах ханшийг тогтвортой байлгах чиг үүргийг хариуцуулж байсан түүх, мөн богино хугацааны үр дүнг эрэлхийлсэн эдийн засгийн бодлогын нөлөөнөөс шалтгаалан Монголбанкны зорилтыг гадаад валютын ханш болон инфляцын тогтвортой байдлыг хангах гэсэн хоёрдмол утгаар тайлбарлаж, хэрэглэх явдал түгээмэл байжээ. Энэ нь мөнгөний бодлого дунд хугацаанд тууштай хэрэгжих нөхцлийг алдагдуулсаар ирсэн байна. Нөгөө талаар, Монгол Улсын эдийн засгийн бүтэц түүхий эдийн үнийн өөрчлөлтөөс өндөр хамааралтай, мөн сонгуулийн мөчлөг дагасан төсвийн тэлэх бодлого хэрэгжиж байсан нь макро эдийн засгийн хэлбэлзэл, эмзэг байдлыг нэмэгдүүлсэн. Мөнгөний бодлоготой уялдаагүй төсвийн хэт тэлэлт нь мөнгөний бодлогын орон зайг хумиж, хувийн хэвшлийн санхүүжилтийн боломжийг багасган, төв банкны санхүүгийн алдагдал хуримтлагдаж өөрийн хөрөнгө асар ихээр дутахад нөлөөлжээ.

Тухайлбал, төсвийн шинжтэй үйл ажиллагаа болон төсвийн тэлэлтээс үүдэлтэй инфляцын өсөлтийг хязгаарлах зорилгоор Монголбанк төв банкны үнэт цаас гаргах, валютын зах зээлд интервенц хийх зэрэг бодлогын хэрэгслийг идэвхтэй ашигласнаар 2025 оны эцсийн байдлаар хуримтлагдсан алдагдал 6.9 их наяд төгрөгт, өөрийн хөрөнгө -4.8 их наяд төгрөгт тус тус хүрээд байна. Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд Монголбанкны алдагдалыг нөхөх асуудлыг Улсын Их Хурал шийдвэрлэхээр заасан байдаг ч өнгөрсөн хугацаанд огт хэрэгжиж байгаагүй, энэ талаар Засгийн газрын хүлээх үүрэг, хэрэгжүүлэх журам, санхүүжилтийн механизм нь улсын төсвийн хууль болон өрийн удирдлагын хууль тогтоомжид зохицуулагдаагүй байна.

Мөнгөний бодлогын хэрэгжилт сулрах нь эдийн засгийг гадаад, дотоод шокын нөлөөнд эмзэг болгох, инфляцыг хяналтаас алдах, төгрөгийн үнэ цэнийг хамгаалах төрийн мөнгөний бодлогод олон нийтийн итгэл буурах, улмаар улсын эдийн засгийн аюулгүй байдалд эрсдэл учруулах ноцтой үр дагаварт хүргэж болзошгүй. Гэвч энэхүү асуудлыг өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд бүрэн шийдвэрлэх боломж хязгаарлагдмал байна. Монголбанкны санхүүгийн стресс тестийн үр дүнгээс харахад Монголбанкны өөрийн хөрөнгө 2026-2030 оны хугацаанд эерэг болохгүй төлөв давамгайл байгаа бөгөөд суурь төсөөллийн хувилбараар 2030 онд Монголбанкны өөрийн хөрөнгө -7.6 их наяд төгрөг, гадаад зах зээлийн орчин муудсан сөрөг хувилбарт -8.6 их наяд төгрөг байхаар тооцоо гарчээ.

Гадаад улсын төв банкнуудын хууль, олон улсын санхүүгийн байгууллагын зөвлөмж, шилдэг туршлагыг судалж үзэхэд Монгол Улстай төстэй төв банкны зорилт, үйл ажиллагаатай, эдийн засгийн бүтэц, онцлогтой төстэй улсуудын төв банк нь инфляцыг онилсон мөнгөний бодлого хэрэгжүүлдэг, төсвийн бодлогод төв банк нөлөөлж чаддаг, төв банкны алдагдлыг Засгийн газар нь хариуцаж нөхдөг зохицуулалт нийтлэг байна.

Иймд төрийн шийдвэрийг рационал сонголттой аливаа шийдвэр гаргагч-хувь хүнд найдаж үлдээлгүйгээр нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалсан зарчим-дүрэмд суурилуулах ёстой гэдгийг баталдаг “Нийтийн сонголтын онол” (Буканан, 1962)-д тулгуурлан төв банкны үндсэн зорилтыг тууштай тодорхойлох, төсвийн тэлэлтийг мөнгөний бодлогын зорилттой уялдуулсан төсвийн тусгай шаардлагаар хязгаарлах, төв банкны өөрийн хөрөнгийн дутагдлыг Засгийн газраас нөхөхийг үүрэгжүүлж, үүнийг хэрэгжүүлэх журмыг хуулийн төслөөр тодорхойлно. Мөн төв банканд хуримтлагдсан өөрийн хөрөнгийн дутагдлыг нөхөхөд шаардлагатай Засгийн газрын үнэт цаас гаргах талаар дагаж мөрдөх журмын тухай хууль, Өрийн удирдлагын тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг тус тус боловсруулна. Дээрх

хуулийн өөрчлөлт нь төсөв, мөнгөний бодлогыг аливаа хүнээс хамааралгүй дүрэмд суурилсан байдлаар уялдуулан зохицуулах онолын үндэслэлийг гаргасан нобелийн шагналт эрдэмтэд (Милтон Фридман, Жэймс Бьюкенан Финн Кидланд болон Эдвард Прескотт Роберт Лукас, Томас Сарджент Кристофер Симс Бен Бернанке гм)-ийн судалгаа, туршилт, дүгнэлтэд тулгуурласан бөгөөд энэхүү зохицуулалтыг хууль тогтоомждоо тусгаж инфляцыг нам дор түвшинд байлгаж, эдийн засгийн тогтвортой өсөлт, хөгжлийн түвшинд хүрч чадсан олон улсын амжилттай жишээ олон байна.

Хоёр.Хуулийн төслийн зорилго, ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь Монголбанкны үндсэн зорилтыг хоёрдмол утгагүйгээр үнийн тогтвортой байдал буюу инфляцын нам дор түвшин байхаар тодорхойлж, мөнгөний бодлогын тууштай байдлыг хамгаалах, төсвийн бодлого, зардлын өсөлт нь мөнгөний бодлоготой уялдаж хязгаарлагддаг байх, төв банкны өөрийн хөрөнгийн дутагдлыг Засгийн газар шийдвэрлэх үүрэгтэй байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхэд оршино. Хуулийн төслийг Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэлбэрээр боловсруулж дараах зохицуулалтыг тусгана. Үүнд:

- Монголбанкны үндсэн зорилтыг үнийн тогтвортой байдал буюу хэрэглээний үнийн индексээр илэрхийлсэн инфляцын нам дор тогтвортой түвшнийг хангах болгон тодорхойлох,
- Монголбанк мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэлийг жил бүрийн 6 дугаар сарын 10-ны өдрийн дотор Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж, Улсын Их Хурлаас төрийн мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэл батлахдаа инфляцын зорилт, үүнтэй уялдуулсан төсвийн зардлыг хязгаарлах төсвийн тусгай шаардлага, төв банкны өөрийн хөрөнгийн дутагдлыг нөхөх Засгийн газрын үнэт цаасны хэмжээг заах,
- Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулиар төсвийн шинжтэй үйл ажиллагааг бүрэн хориглох,
- Төв банкны өөрийн хөрөнгийн дутагдлыг Засгийн газраас үнэт цаас гаргаж Монголбанканд эзэмшүүлэх замаар нөхөх үндэслэл, журмыг нарийвчлан шинэчлэн тогтоох.

Дээр дурдсан хуулийн төслийг бодитой хэрэгжүүлэхийн тулд Өрийн удирдлагын тухай хуульд төв банкны өөрийн хөрөнгийн дутагдлыг нөхөх, Засгийн газрын үнэт цаасны дотоод захыг хөгжүүлэх зориулалттай үнэт цаасыг гаргахаар үүрэгжүүлэх, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Төсвийн тухай хуульд дээрх зориулалтаар үнэт цаас гаргах, төсвийн зардлын хязгаарлалтыг мөрдүүлэх талаар зохицуулалтыг өөрчлөн тусгана.

Гурав.Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн үр дагавар, хүрэх үр дүн, тэдгээрийг шийдвэрлэх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний тухай санал

Хуулийн төсөл батлагдсанаар дараах эерэг үр дагавар гарахаар төсөөлсөн болно. Үүнд:

1/Төв банкнаас зорилт болгон дэвшүүлсэн инфляцыг дунд хугацаа (3 жил)-нд 5 хувь (+/-2 нэгж хувийн интервалтай)-ийн орчимд тогтворжуулах эрх зүйн орчин бүрдэнэ.

2/Төсвийн бодлого мөнгөний бодлогын зорилттой уялдсан байх хуулийн зохицуулалт бодитой хэрэгжинэ.

3/Төв банкны зорилт, төсвийн бодлогод нөлөөлөх чадамж, төв банкны өөрийн хөрөнгийг дутагдлыг нөхөхтэй холбоотой төв банкны бие даасан, хараат бус байдлын үзүүлэлт сайжирч, нэмэгдэнэ.

4/Төв банкны хуримтлагдсан алдагдал, сөрөг өөрийн хөрөнгийг шийдвэрлэж, төв банк өөрийн хөрөнгийн дутагдалд орохгүй байх нөхцөл бүрдэх бөгөөд улмаар төв банкны бодлогын үр нөлөө сайжирна.

5/Төв банкны мөнгөний бодлого үр дүнтэй хэрэгжин инфляц буурч тогтворжсноор 2025 оны байдлаар жилийн 18 хувь байгаа зээлийн дундаж хүү буурах, улсын зээлжих зэрэглэл сайжран хөрөнгө оруулалт нэмэгдэх, санхүүгийн өртөг багассанаар эдийн засгийн салбарууд жигд хөгжин, улсын эдийн засаг цаашид тогтвортой өсөх орчин бүрдэнэ.

2025 оны эцсийн байдлаарх Монголбанкны санхүүгийн тайлан дахь өөрийн хөрөнгийн дутагдлын хэмжээгээр буюу ойролцоогоор 5 орчим их наяд төгрөгөөр Засгийн газрын өр нэмэгдэх бөгөөд засгийн газрын үнэт цаасны хүүгийн төлбөрт жил бүр 200-300 тэрбум төгрөгийн бодлогын зардал гарч, төсвийн зардалд тусгагдана. Мөнгөний бодлогын хэрэгжилтийн санхүүгийн үр дагаврыг төв банк дангаараа үүрэх бус төрийн санхүүгийн нэгдмэл байдлын хүрээнд төсөвт нээлттэй тусгаж, хариуцлагыг төсвийн бодлоготой уялдуулах нь институцийн хоорондын уялдаа, хариуцлага, ил тод байдлын зарчимд нийцнэ.

Дөрөв.Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон бусад хуультай уялдсан байдал, уг хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан шинээр боловсруулах болон нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн талаарх санал

Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүний хөрөнгө, өмчлөх эрхийн үнэгүйдэл, “далд татвар” гэгддэг инфляцаас хамгаалах баталгааг бүрдүүлэх төрийн үүргийн хэрэгжилт болно. Тус хуулийг хэрэгжүүлэх шаардлагаар Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль, Өрийн удирдлагын тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслүүдийг боловсруулна. Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Олон улсын гэрээнд нийцэж байгаа болно.

