

Независимость центрального банка в системе факторов долгосрочного экономического роста

© 2011 А.В. Ахметчина

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье речь идет о проблеме независимости центральных банков (ЦБ), которая определяется тем, что она является важным условием успешного развития национальных экономик. Эффективность макроэкономики любой страны обусловлена стабильностью национальной валюты, низкими темпами инфляции, надежностью банковской системы и пр. Насколько независимость органов денежно-кредитного регулирования способствует достижению указанных целей - один из активно обсуждаемых вопросов в мировой экономической теории и практике на протяжении длительного времени.

Ключевые слова: центральные банки, независимость центрального банка, денежно-кредитная политика, факторы экономического роста.

Масштабный кризис, поразивший мировую экономику в 2007-2009 гг., еще сильнее обострил проблему независимости центральных банков (ЦБ), которые значительно смягчили денежно-кредитную политику для преодоления рецессии. По мере выхода из кризиса для обеспечения стабильности финансовой системы будет требоваться ужесточение денежно-кредитной политики, на которое значительно легче пойти независимым ЦБ. Кроме того, независимость ЦБ повышает доверие экономических агентов к проводимой им политике, которое особенно важно в кризисных условиях.

Страны Центральной и Восточной Европы - новые члены Европейского союза - уже сделали ряд шагов, чтобы приблизить статус своих банков к европейским стандартам. Многие другие развивающиеся страны также находятся в процессе реформирования своих центральных банков и совершенствования условий их функционирования.

Однако, несмотря на то что в качестве образца для проведения реформ используются центральные банки государств с развитой рыночной экономикой, ЦБ развивающихся стран до сих пор все же лишены той правовой, экономической и политической независимости, которая есть, например, у Федеральной резервной системы США или Европейского центрального банка.

Иная ситуация сложилась на постсоветском пространстве. В силу значительного различия во взглядах властей в бывших советских республиках на необходимый уровень независимости центральных банков и на курсовую и денежно-кредитную политику реформы органов денежно-кредитного регулирования в этих странах привели к различным результатам.

Положение центральных банков в странах СНГ варьирует от абсолютной зависимости от исполнительной власти до относительной автономии в принятии решений.

В настоящее время не существует единого общепринятого определения независимости ЦБ. Как правило, для описания независимости применяется ряд характеристик органов денежно-кредитного регулирования. В частности, исследователем Дж. де Хааном¹ были выделены следующие критерии, которые могут использоваться для определения степени независимости центральных банков:

- наличие открыто объявленной цели денежной политики;
- порядок определения целей по инфляции, к достижению которых стремится центральный банк;
- источник правовых норм, на основании которых функционирует центральный банк;
- степень вмешательства правительства или иных органов власти в процесс принятия решений центральным банком;
- порядок назначения должностных лиц в центральном банке.

В настоящее время в экономической теории проводятся различия между несколькими разновидностями независимости ЦБ²:

- независимость в постановке целей денежно-кредитной политики;
- операционная независимость;
- независимость в выборе инструментов денежно-кредитной политики.

Независимость в установлении целей денежно-кредитной политики представляет собой теоретическую концепцию самостоятельного определения целей денежно-кредитной политики цен-

тральным банком. Она подразумевает, что если конечная цель или группа целей денежно-кредитной политики четко не указана в законодательстве страны, то центральный банк должен иметь возможность самостоятельно устанавливать цели своей деятельности.

Операционная независимость означает, что центральный банк сам определяет перечень своих промежуточных и операционных задач, на которые он будет ориентироваться для достижения конечных целей денежно-кредитной политики. Можно предположить, что наделение центрального банка как правом независимого установления целей денежно-кредитной политики, так и операционной независимостью будет способствовать сужению возможностей склонного к проинфляционной политике правительства влиять на денежно-кредитную политику.

Независимость инструментов денежно-кредитной политики предполагает полную независимость ЦБ в выборе инструментов своей политики для достижения поставленных целей. Она означает заключение своеобразного соглашения между правительством (принципалом) и центральным банком (агентом) о делегировании органам денежно-кредитного регулирования полномочий по принятию оперативных решений в области денежно-кредитной политики.

Экономисты, которые рассматривали независимость центральных банков, например, Грилли, Маскиандаро и Табеллини³, ввели понятие политической независимости центрального банка, под которой понимается прежде всего независимая от правительства процедура назначения руководства центрального банка, а также автономное функционирование его менеджеров. В свою очередь, экономическая независимость определяется наличием возможности кредитования центральным банком правительства и вовлеченностью денежных властей в надзор за коммерческими банками. Заметим, что правовой статус ЦБ является только одним из элементов, определяющих его формальную независимость. Многие законы о центральных банках несовершенно и оставляют широкое поле для толкования, которое подчас может быть весьма произвольным.

В результате такие факторы, как традиции или персональные качества управляющего и других должностных лиц ЦБ, могут в значительной степени определять реальный уровень его независимости. Даже в том случае, если законодательство о центральном банке является достаточно подробным, практика может ему не соответствовать. Например, в Аргентине, согласно законодательству, срок полномочий председателя ЦБ равен четырем годам, но при этом суще-

ствует традиция, в соответствии с которой управляющий ЦБ уходит в отставку, когда происходит смена всего правительства либо только министра финансов.

Наряду с независимостью важной характеристикой проводимой ЦБ политики является так называемая прозрачность, или транспарентность, под которой, как правило, понимается степень раскрытия и достаточности информации, доведенной до сведения населения ЦБ, на основе которой экономические агенты формируют свои поведение и ожидания.

Считается⁴, что транспарентность денежно-кредитной политики в первую очередь необходима для повышения ответственности центрального банка перед обществом. Все экономические агенты должны быть уверены в том, что власти проводят именно ту политику, которая соответствует национальным интересам. Органам денежно-кредитного регулирования необходимо не только раскрывать информацию, но и объяснять свои цели и свои решения.

Транспарентность политики центрального банка далеко не всегда признавалась необходимой. До 1990-х гг. деятельность денежных властей окружала строжайшая секретность. Сегодня ситуация заметно изменилась. Информационная открытость стала неотъемлемой нормой деятельности центральных банков развитых стран.

Весомый вклад в развитие и распространение высоких стандартов информационной политики центральных банков внес МВФ. В 1999-2000 гг. Фонд принял Кодекс надлежащей практики по обеспечению транспарентности в денежно-кредитной политике. В частности, МВФ призывает центральные банки раскрывать всем заинтересованным лицам цели своей деятельности, ее правовые, институциональные и экономические основы, принципиальные решения и их обоснования, данные и информацию, связанные с денежно-кредитной политикой и банковским регулированием в полном объеме, в доступной форме и на своевременной основе.

В практических целях различается несколько видов транспарентности в денежно-кредитной политике:

- транспарентность целей экономической политики (политическая транспарентность);
- раскрытие информации об экономических данных, моделях и прогнозах (экономическая транспарентность);
- информация о механизмах принятия решений в денежно-кредитной политике (процедурная транспарентность);
- транспарентность информации о действиях центрального банка на финансовых рынках и

об ошибках регулирования (операционная транспарентность);

- информация о мотивах принятия решений и возможных будущих действиях (стратегическая транспарентность).

На основе этой классификации Эйффингером и Гераатс был построен индекс транспарентности центрального банка. Каждый из видов транспарентности оценивался по трехбалльной шкале. Итоговый индекс представлял собой сумму полученных индексов. Максимально возможное значение (15) соответствовало наивысшей степени транспарентности⁵.

В настоящее время по степени транспарентности лидируют Западная Европа и Океания, а отстают Северная Африка и Южная Азия. В десятке стран с наиболее транспарентными денежными властями на первые места вышли Резервный банк Новой Зеландии, шведский Риксбанк и Банк Англии. Примечательно, что в списке лучших оказались Чешская Республика, Филиппины и Венгрия. Банк России входит в группу с наименьшей информационной транспарентностью и находится в одном ряду с центральными банками Сальвадора, Бахрейна, Украины и Катара.

Заметим, что, как и в случае с индексами независимости ЦБ, методы оценки индекса транспарентности в значительной мере субъективны.

Кроме того, если индексы независимости все-таки уже приобрели международное признание, то индексы транспарентности пока остаются фактически экспериментальными. В то же время сказанное не означает низкой важности транспарентности, а, скорее, свидетельствует о сложности ее измерения.

С точки зрения международных норм, нормативно-правовые требования к раскрытию информации Банком России невысоки. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предусматривает всего пять форм подотчетности перед Государственной Думой и раскрытия информации о деятельности регулятора: годовой отчет Банка России; ежегодный правовой акт «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики»; проверка Счетной палатой РФ финансово-хозяйственной деятельности Банка России; парламентские слушания о деятельности Центрального банка; доклады председателя Банка России о деятельности возглавляемого им ведомства при представлении годового отчета и «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики».

Банк России на протяжении последних лет постепенно повышает транспарентность своей деятельности. Его руководство заявляет о приверженности информационной открытости. В частности, в «Основных направлениях ...» на 2008 г. сказано, что «Банк России видит своей задачей увеличение открытости и прозрачности своих действий и повышение степени доверия общества к проводимой политике. Публикация аналитических материалов и информации о развитии ситуации в экономике, денежно-кредитной сфере и банковской системе направлена на разъяснение обществу целей и мер проводимой Банком России политики».

И все же рост информационной открытости происходит всего лишь по одному из направлений. Банк России публикует информационные материалы, которые регулярно подготавливают различные департаменты, а также текущую макроэкономическую и финансовую статистику.

Остальные направления деятельности Банка России и особенно то, что касается процесса принятия решений, практически не раскрываются.

В 2009 г. ЦБ РФ начал сопровождать комментариями свои решения по поводу изменения процентных ставок, однако они все еще являются не слишком подробными и содержательными.

В начале 1999 г. Банк Англии провел опрос центральных банков на предмет определения уровня их транспарентности и независимости, в ходе которого 33 центральных банка были разделены на две группы. В первую вошли 20 банков развитых стран Запада, во вторую - 13 банков стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). По результатам опроса каждому банку присваивались рейтинги независимости и транспарентности. Казалось бы, более независимые центральные банки будут характеризоваться большей транспарентностью, но, по данным опроса, это не подтвердилось. Так, если центральные банки развитых стран разделить на две группы (с рейтингом независимости выше и ниже 80 %), то у первой группы рейтинг транспарентности составит всего 67,7 %, а у второй - 73,3 %. Вторым важным выводом состоит в том, что центральные банки стран ЦВЕ в среднем обладают меньшей транспарентностью, чем их западные соседи (индекс транспарентности 53,5 и 70,3 %, соответственно), хотя располагают практически тем же уровнем независимости (77,4 и 76,5 %). Страны ЦВЕ успешно пользуются традиционными методами коммуникации с общественностью и рынками путем публикации оценок и исследований, но сильно отстают в использовании современных методов - таких, как публикация и разъяснение прогнозов.

Таким образом, повышение прозрачности политики ЦБ является самостоятельной задачей, которая, по всей видимости, должна решаться совместно с задачей повышения уровня независимости ЦБ.

Хотя большинство эмпирических исследований фокусируются на взаимосвязи между уровнем независимости центрального банка и уровнем инфляции, в некоторых работах также изучается связь между независимостью и выпуском. Иными словами, авторы таких исследований пытаются ответить на вопрос о том, достигается ли более низкий уровень инфляции за счет снижения выпуска, а также определить, используют ли зависимые банки кратковременную связь между инфляцией и безработицей, отражаемую кривой Филлипса, соглашаясь на более высокую инфляцию с целью обеспечить более высокий темп роста выпуска. Отметим, что анализ связи между независимостью ЦБ и темпами экономического роста ставит вопрос о направлении связи.

Иными словами, как больший уровень независимости может приводить к замедлению экономического роста из-за ограничительной ДКП, так и достижение страной определенного уровня развития способно вызвать улучшение качества институтов, в том числе и повышение независимости ЦБ. Чаще всего исследователи абстрагируются от данной проблемы.

Грилли, Маскиандаро и Табеллини⁶ (Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1991) не обнаружили статистически значимого влияния независимости ЦБ на темпы роста реального выпуска. Алесина и Саммерс также не обнаружили такой связи между средним экономическим ростом или дисперсией роста и уровнем независимости центрального банка.

В 1992 г. Де Лонг и Саммерс исследовали связь между независимостью центрального банка и производительностью труда. Для этого они проанализировали темп роста ВВП на душу населения в 16 странах ОЭСР в 1955-1990 гг. Дан-

ное исследование показало положительную связь между независимостью центрального банка и экономическим ростом. Более того, авторы обнаружили, что, считая базовым выпуск на душу населения 1955 г., увеличение на единицу индекса независимости центрального банка означало увеличение темпа роста выпуска на 0,4 %.

Вопрос о независимости центрального банка крайне актуален для России. Сфера денежно-кредитных отношений до сих пор остается весьма уязвимой, и ее стабильность во многом определяется действиями Банка России, активные действия которого осенью 2008 г. позволили не допустить масштабного банковского кризиса в стране. В то же время политика управляемого снижения курса рубля, на поддержание которого Банк России потратил около трети международных резервных активов, вызывает неоднозначные оценки. В ближайшем будущем перед ЦБ РФ стоят важные задачи, среди которых можно выделить переход к инфляционному таргетированию при отказе от существенных интервенций на валютном рынке, а также повышение устойчивости национальной банковской системы. Прозрачность и независимость Банка России должны стать одним из важных факторов долгосрочного экономического роста страны.

¹ De Haan J., Van't Hag G.J. Variation in Central Bank independence across countries: Some provisional empirical evidence // *Public Choice*. 1995. P. 335-351.

² Eijffinger S.C.W., Haan J. de. The political economy of central bank independence // *Special papers in international economics*. 1996. No.19. May.

³ Grilli V., Masciandaro D., Tabellini G. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries // *Economic Policy*. 1991. Vol. 13. P. 341-392.

⁴ Eijffinger S.C.W., Geraats P.M. How transparent are central banks? // *CEPR Discussion Paper*. 2002. □ 3188.

⁵ См.: Трунин П.В., Князев Д.А., Самдаров А.М. Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы. М., 2010.

⁶ Grilli V., Masciandaro D., Tabellini G. Op. cit. P. 341-392.

Поступила в редакцию 09.12.2010 г.