

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКУ – ЗАПОРУКА СТАБІЛЬНОСТІ

Валерій ГЕЄЦЬ, голова Ради Національного банку, академік НАН України

(Опубліковано у газеті "Урядовий кур'єр" № 92, 19 травня 2006 року)

У цьому році Національний банк України відзначає 15-річчя. Напередодні Дня банківських працівників голова Ради Національного банку академік НАН України Валерій Геєць виклав викладає своє бачення деяких аспектів ролі і статусу центрального банку в сучасних умовах.

Діяльність центрального банку у сучасній політичній та економічній системі є звичною, хоч в історичному розрізі цей спеціальний інститут грошової влади почав створюватися порівняно недавно - на зламі XVIII-XIX століть. Не існує єдиної думки щодо причин його виникнення, та все ж переважна частина дослідників сходиться на тому, що основною причиною його появи стала необхідність на певному етапі економічного і соціально-політичного розвитку централізації емісійної діяльності, оскільки проблема макроекономічної стабільності в частині забезпечення передусім цінової стабільності дедалі більше актуалізувалася.

Національний банк України був створений у той час, коли почав активно формуватися новий, сучасний тип центрального банку, становлення якого відображає, по-перше, перегляд макроекономічної доктрини під впливом теорії раціональних очікувань у напрямку орієнтування її на широкі зв'язки з економічними агентами для стабілізації очікувань майбутньої інфляції. По-друге, сьогодні має місце широкий консенсус щодо нейтральності грошей та негативних наслідків інфляції для ефективного розміщення ресурсів. Крім того, зазнали змін твердження ортодоксального монетаризму щодо зв'язку між динамікою грошової маси та інфляції у бік його послаблення. »Зросла роль інституціональних чинників орієнтації центральних банків на забезпечення стабільності цін та відповідно підвищення їх відповідальності за інфляційні наслідки монетарної політики.

Формування сучасного типу центрального банку відбувається в умовах глобалізації як процесу підвищення цілісності світового господарства, взаємозалежності країн та тенденції до конвергенції. В умовах глобалізації орієнтація на внутрішню рівновагу стає домінуючим принципом монетарної політики, який поступово підкоряє всі інші аспекти монетарної політики у ринковій економіці, зокрема мобільність капіталів та валютний курс. Водночас орієнтація на внутрішню рівновагу стає фундаментальною передумовою для розвитку процесів глобалізації.

Процеси глобалізації спричинили фундаментальні зміни в зовнішньому оточенні центральних банків, макроекономічних процесах, характері реалізації грошово-кредитної політики. Зокрема глобалізація створює передумови для зниження інфляції, водночас ризик інфляційної дестабілізації зростає, при цьому економічні наслідки для країни від послаблення контролю за інфляцією є пропорційними її інтегрованості у світову економіку. Ця залежність добре простежується на результатах фінансових криз 1997-1998 рр. у низці східно-азіатських країн, Росії та України. На прикладі економічно

розвинених країн видно, що глобалізація стала безпосереднім чинником підвищення нейтральності грошово-кредитної політики.

У сучасних умовах активно розвиваються процеси трансформації інституціонального каркаса центральних банків. Однією з найсуттєвіших змін інституціонального статусу центральних банків є делегування їм права на забезпечення цінової стабільності. Саме це є фундаментальним проявом змін у сфері державного втручання в економіку, що, безумовно, підвищує значення ринкового саморегулювання та інноваційності. Ідея делегування центральному банку права на забезпечення цінової стабільності ґрунтується на тому, що кінцевою метою грошово-кредитної політики в сучасних умовах, як показує досвід економічно розвинених країн, має бути не короткострокова, а довгострокова стабілізація.

Фундаментальність завдань, що стоять перед центральними банками сьогодні, і щонайперше, виконання ними своєї основної функції - забезпечення цінової стабільності, покладає на них високу відповідальність. Для успішного виконання цих завдань органам грошової влади потрібен високий рівень автономії. У країнах з ринковою економікою ця проблема розв'язується шляхом законодавчого закріплення незалежності центральних банків. Слід зазначити, що сам факт незалежності в організації роботи центральних банків історично не є новим. Історичне виникнення інституту центрального банку переслідувало досить відмінні від сучасних цілі. Це обумовлювалося насамперед відмінними уявленнями про можливість держави, а також конкретними історичними особливостями еволюції грошей та банківської справи. Відповідно до цього відмінним було бачення їх організації, внаслідок чого минулі форми прояву таких невід'ємних елементів організації центрального банку, як його незалежність, суттєво відрізняються від нинішніх. При цьому слід наголосити, що в рамках функціонального спектра його присутності у ринковій економіці таких радикальних змін не відбулося.

Історично перша форма незалежності центральних банків сформувалася в епоху існування золотого стандарту, коли, з одного боку, процес емісії був централізованим, а з другого - розмінність банкнот на золото дозволяла забезпечити відносну автономію центрального банку, оскільки останній, будучи зобов'язаний підтримувати фіксований золотий паритет, змушений був узгоджувати внутрішню грошову пропозицію зі станом золотих резервів.

Незалежність центрального банку часів існування золотого стандарту зазнала краху саме через втручання в емісійний процес з боку держави, що, врешті-решт, і призвело до збоїв у функціонуванні механізму золотого стандарту. У подальшому економічні кризи, зокрема велика депресія, поява нових підходів до грошово-кредитної політики, обумовили зміну її ролі у системі макроекономічної координації і, як наслідок, змінили уявлення про роль центрального банку в ній. У цей період на перше місце виходять внутріекономічні цілі, зокрема повна зайнятість та контроль за рухом відсоткових ставок, що суттєво вплинуло на зміну статусу монетарних органів. Поряд з традиційним забезпеченням грошової стабільності центральні банки повинні були здійснювати заходи з підтримки економічного зростання та фінансової системи. Такий стан речей зберігався практично незмінним до сімдесятих років минулого сторіччя, коли крах Бреттон-Вудської валютної системи та посилення ролі демократичних процедур у прийнятті макроекономічних рішень спричинили так званий феномен інфляційного

зміщення, внаслідок чого інфляція перестала бути предметом абстрактної академічної дискусії, а перетворилась на фактор політичного протистояння, та, зрештою, стала чинником суспільних переваг. Проблема боротьби з інфляцією і забезпечення стабільного економічного зростання на безінфляційній основі та формування системи стримування політико-кон'юнктурним зсувам макроекономічних рішень спонукали пошук рамок умов організації центральних банків та наповнення конкретним змістом їх незалежності. Зважаючи на те що умов для повернення до режиму золотого стандарту на той час вже не було, форма незалежності стала забезпечуватися інституціональними факторами.

Згідно з теорією раціональних очікувань, зростання інфляції обумовлюється недовірою до монетарного органу, що здійснює грошово-кредитну політику на свій розсуд. Для подолання цієї проблеми виникла потреба проведення грошово-кредитної політики на основі встановленого правила, якого має дотримуватися центральний банк. Це, власне, і є емпіричною основою незалежності центрального банку.

Незалежність центрального банку слід розуміти не як його незалежність ні від кого і ні від чого, а як юридично закріплену відсутність прямого підпорядкування уряду та наявність власних фінансових джерел для забезпечення виконання своїх функцій. В Україні за роки незалежності і розбудови ринкової економіки створена система центрального банку, яка відповідає критеріям світової банківської практики. Формально-юридичним завершенням створення системи центрального банку держави став Закон "Про Національний банк України".

Сучасна світова практика знає різні моделі суспільного контролю за діяльністю центрального банку, який є незалежним від уряду у проведенні грошово-кредитної політики. У багатьох країнах основні напрямки грошово-кредитної політики та кошторис центрального банку затверджує парламент. Така ж модель існувала і в Україні до 2000 року. Та вона виявила свою неефективність. Неструктурованість Верховної Ради, протистояння політичних сил призводили до того, що рішення стосовно затвердження основних засад грошово-кредитної політики та кошторису Національного банку вчасно не приймалися, внаслідок чого грошово-кредитна політика, доходи та витрати НБУ здійснювалися без належного суспільного контролю. Світовий досвід показує (на прикладі країн з ринковою економікою у післявоєнний період), що делегування макроекономічних рішень політикам в умовах представницької демократії створює прецедент перманентного відхилення економічного розвитку не тільки від оптимальних рівноважних траєкторій, а й від тих параметрів, які були наслідком суспільного вибору у безпосередньому волевиявленні.

Прийняття Закону "Про Національний банк України" стало наслідком багаторічної копіткої роботи, серйозним суспільним компромісом, що дав змогу врахувати як світовий досвід функціонування органів грошової влади, так і специфіку національних умов та запровадити нову модель суспільного контролю за здійсненням грошово-кредитної політики. Це об'єктивно стало етапною подією навіть для пересічних громадян, які у 1993 році пережили інфляцію, що перевищувала 10 000 відсотків і втратили багаторічні заощадження.

Суть нової моделі суспільного контролю за проведенням монетарної політики полягає в тому, що Верховна Рада і Президент України як владні суб'єкти, безпосередньо обрані народом, у рівній пропорції делегують в один з керівних органів Національного банку - його Раду - своїх представників, відібраних на професійній основі за законодавчо визначеною процедурою. Сформована таким чином Рада Національного банку розробляє Основні засади грошово-кредитної політики і здійснює контроль за їх виконанням. Вона також затверджує кошторис доходів та витрат Національного банку, здійснює низку інших повноважень. Ще один керівний орган Національного банку - правління, згідно з Основними засадами грошово-кредитної політики через відповідні монетарні інструменти та засоби банківського регулювання забезпечує реалізацію грошово-кредитної політики, організує виконання інших функцій, а також здійснює управління діяльністю Національного банку. За час, що пройшов з моменту прийняття закону, ця модель контролю за грошово-кредитною політикою виявила свою ефективність, підтвердженням чого є насамперед факт стабільності національної грошової одиниці.

Світова практика знає різні стратегії монетарної політики для забезпечення стабільності грошової одиниці. Враховуючи те, що стабільність національної валюти залежить передусім від динаміки цін на товари і послуги, іноземну валюту і гроші (кредити), а також від характеру взаємозв'язків між основними макроекономічними і монетарними параметрами, Рада Національного банку застосувала стратегію розширеного таргетування (визначення) стабільності грошової одиниці. Суть цієї стратегії полягає в тому, що визначається не один показник (інфляція, грошова маса чи валютний курс) і не кілька, що є неможливим, а відстежується співвідношення між основними складовими, що визначають стабільність грошової одиниці, і в разі необхідності здійснюється вплив на їхню динаміку.

Для визначення засад грошово-кредитної політики важливим є загальне розуміння суті соціально-економічних процесів, що відбуваються в країні, з'ясування особливостей конкретного етапу розвитку. Оцінюючи загальну економічну ситуацію, Рада Національного банку виходить з того, що для нинішнього етапу розвитку економіки України є характерними особливі риси, які слід враховувати при розробленні основних засад грошово-кредитної політики. Серед таких рис найважливішими є:

- * початкове прискорення з поступовим затуханням темпів зростання економіки;
- * зростання відбувається переважно за рахунок використання вже існуючих виробничих потужностей;
- * у сфері зайнятості не відбувається відповідних динамічних змін, зростає екстенсивна завантаженість робочої сили, пов'язана із зростанням випуску продукції на тому ж обладнанні;
- * недостатня взаємодія різних секторів економіки і фінансової сфери, що утруднює регулювання економіки і створює умови для значних коливань у динаміці економічних параметрів;
- * відсутність сталих взаємозв'язків між макроекономічними, монетарними та фінансовими параметрами, що ускладнює прогнозування;

- * відмінні від країн з розвиненими ринковими економіками реакції економічних агентів на застосування інструментів регулювання економіки;
- * вищі темпи підвищення доходів населення порівняно із зростанням ВВП;
- * від'ємне сальдо торговельного балансу;
- * збереження значної диференціації населення за доходами;
- * несформованість середнього класу і навіть його ядра, що могло б стати соціальною основою стабільного розвитку;
- * здатність економіки без відповідного підвищення інфляції поглинати достатньо високий приріст грошової маси, що виражається у високих темпах монетизації економіки;
- * вища, ніж у розвинених країнах, залежність економічних процесів від політичних.

Розуміння цих рис дає орієнтири для правильної побудови економічної, фінансової та монетарної політики.

У грошово-кредитній політиці центральними завданнями Ради Національного банку є визначення і контроль за забезпеченням такого рівня інфляції, який би гарантував прийнятну для суспільства стабільність купівельної спроможності гривні разом із створенням монетарних умов для динамічного зростання і структурної перебудови економіки, такого обмінного курсу, що підтримував би конкурентоспроможність національних виробників на зовнішніх ринках, давав би можливість динамічно нарощувати валютні резерви, збалансовано співвідносився б з інфляційними процесами; створення умов для зниження процентних ставок за кредитами, динамічного розвитку банківського сектора і кредитування економіки, як необхідної умови ефективно грошово-кредитної політики.

Процес побудови ринкової економіки в Україні відображає складне переплетіння внутріекономічних та глобальних чинників грошово-кредитної політики. Це об'єктивно потребує укріплення статусу незалежності Національного банку. Аналіз досвіду країн - нових членів Європейського Союзу - демонструє чіткий взаємозв'язок між інфляцією та рівнем незалежності центральних банків. Враховуючи націленість України на євроінтеграцію, принциповим є проведення інституціональних реформ у сфері функціонування центрального банку країни, які б забезпечили поступовий перехід на реалізацію макроекономічної політики відповідно до стандартів Європейського Союзу.