

## Teisės aktualijos

### NEPRIKLAUSOMAS CENTRINIS BANKAS

#### Vytautas Vaškelaitis

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Konstitucinės ir administracinės teisės katedros profesorius  
habilituotas socialinių mokslų (ekonomikos) daktaras  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 236 61 78  
El. paštas: vaskelait@takas.lt

*Straipsnyje analizuojama centrinio banko nepriklausomumo problema istoriniu, teoriniu ir taikomoju požiūriais. Iškeliama nepriklausomumo argumentai, atskleidžiama jo esmė, apibrėžiamas nepriklausomumo ribos, aptariamas veiklos skaidrumas. Prieinama prie išvados, kad centrinis bankas turėtų būti nepriklausomas nuo vyriausybės, kartu jo veiklą derinant su įstatymų leidžiamuoju ir vykdomuoju valstybės institutais. Tyrimo kontekste nagrinėjami pokyčiai, susiję su Europos ekonominės ir pinigų sąjungos susikūrimu, nepriklausomumo dimensija Europos centrinių bankų sistemos formate. Nustatoma, kad šiomis sąlygomis kai kuriose srityse nacionaliniai centriniai bankai turi savarankiškumą, kitose – Europos centrinis bankas naudojami nacionalinių centrinių bankų paslaugomis, be to, Europos centrinis bankas veikia visiškai savarankiškai.*

*The article analyzes the problem of central bank independence a historical, theoretical, and practice terms. The independence of the arguments raised, disclosed in its essence, defines the limits of independence, the transparency of the operation in question. Accessible to the conclusion that the central bank should be independent from the government, while its activity in combination with the legislative and executive state institutions. The study examined the context of changes in European economic and monetary union within the independence dimension of the European System of Central Banks in format. Determined that under these conditions in some areas of the national central banks have independence, the other – the European Central Bank uses the services of national central banks, in addition to another – the European Central Bank is fully independent.*

Priklausomumas nuo vyriausybės ilgus metus centriniams bankams buvo kaip inkaras siekiant geresnių veiklos rezultatų.

Šiandien centrinio banko (CB) nepriklausomumas nuo vyriausybės yra išskirtinis jo bruožas ir teigiamybė. Tiesiog būtų sunku įsivaizduoti, kad centrinio

banko pareiga siekti tam tikrų makroekonominų tikslų galėtų būti nesuderinta su jo operaciniu nepriklausomumu; visos CB statuto nuostatos, kurių taikinytis yra stabilų kainų užtikrinimas, veiksmingos tik tada, kai CB nepriklausomas nuo kitos įtakos.

## 1. Centrinio banko nepriklausomumo problema istoriniu požiūriu

XIX a., ekonominio liberalizmo amžiuje, vyravo nesikišimo politika (tai yra politika, leidusi laisvai valdyti ir plėtotis be valstybės kišimosi), ir centriniai bankai turėjo pakankamą nepriklausomumą palaiškant valiutos konvertabilumą pagal aukso standartą.

Pirmasis pasaulinis karas tapo rūsčiu testu centrinių bankų nepriklausomumui: karas pasirodė per daug sunkus, ir nepriklausomumo buvo atsisakyta. Jau karo pradžioje atsižadėta aukso standarto, vyriausybės siekė didesnės išteklių kontrolės, taip sustiprino savo galią intensyvios krizės fone.

Iškart po karo centriniai bankai labai norėjo susigrąžinti prieškarinį statusą, tačiau kartu su didžiosios depresijos (1929–1933 m.) pradžia šis požiūris ėmė silpti: daug šalių didžiąją depresiją laikė centrinių ir komercinių bankų žlugimo padariniu.

Ir vis dėlto grįžimas į taiką leido centrinių bankų nepriklausomumui trumpam sugrįžti, pavyzdžiui, Anglijos bankas atgavo savo turėtą iki Pirmojo pasaulinio karo nepriklausomumo statusą. Bet Antrasis pasaulinis karas vėl nubloškė centrinius bankus į vyriausybių įpareigojimų klusnių vykdytojų gretas.

Po Antrojo pasaulinio karo vyriausybių intervencija į centrinių bankų veiklą truko apytiksliai iki 1970 metų. Tuo laikotarpiu daug centrinių bankų buvo nacionalizuota ir tapo vyriausybių kontroliuojami (vyriausybės supirko daugelį jų akcijų). Prie vyriausybių iškilimo prisidėjo ir naujų valstybių atsiradimas. 1940–1970 m. pasi-

tvirtino tiesa, kad kuo mažiau išsivysčiusi šalies ekonomika, tuo didesnė kišimosi į jos funkcionavimą reikšmė.

Pastaruosius dešimtmečius buvo nuosekliai judama link monetarinio ir fiskalinio valdymo autonomiškumo, įstatymiškai apibrėžiant šių sričių tikslus ir naudojamus instrumentus:

- Pinigų politikos vykdytojai (CB) turi siekti kainų stabilumo, be politinės (vyriausybės) pagalbos veikdami pinigų rinką per rinkos instrumentus (čia pirmiausia turimos omenyje atvirosios rinkos operacijos, ypač su vyriausybės vertybiniais popieriais).
- Fiskalinės politikos vykdytojai (vyriausybė ir jos finansų ministerija) turi siekti skaidrios mokesčių ir išlaidų politikos ir būti atsakingi už valstybės biudžetą.

Tai esminis pozicijų pakitimas. Anksčiau, kai visos sritys buvo daugiau ar mažiau reguliuojamos ir kontroliuojamos vyriausybės, vienos srities tikslai dažnai buvo aukojami (tokia sritimi dažnai tapdavo pinigų politika) tam, kad būtų įgyvendinti kitos srities tikslai, o dabar siekiama, kad skirtingos institucijos būtų savarankiškos ir efektyviau siektų savo tikslų. Tačiau, be abejo, šios sritys labai susijusios, nes veikia toje pačioje finansų rinkoje ir daro įtaką viena kitos veiklai. Todėl labai padidėjo atitinkamų šalies institucijų veiklos koordinavimo vaidmuo ir reikiamų susitarimų reikšmė.

Kitokiu atveju koordinacijos trūkumas šiose srityse gali privesti valstybę prie makroekonomikos disbalanso ir sukelti daug problemų. Dažniausiai tokio koordinavimo trūkumas skatina dar didesnę infliaciją, o tai atitinkamai mažina politiką vykdan-

čių institucijų (ir CB, ir vyriausybės bei visos valstybės) patikimumą visuomenės ir pasaulio akyse.

Pažymėtina, kad koordinavimas nėra toks svarbus brandžios ekonomikos sąlygomis. Jeigu laikomasi strateginių tikslų, rinka pati sureguliuoja šių sričių darbą per palūkanų normas, valiutų kursus, vertybinių popierių (VP) kainas ir t. t. Šiuo atveju atitinkamoms institucijoms užtenka pasidalyti informacija.

## 2. Nepriklausomumo argumentai ir jo esmė

Miltonas Frydmenas 1962 m. parašė straipsnį, kuriame svarstė, ką gali reikšti centrinio banko nepriklausomumas. Pinigų kontrolė, kaip teigė Frydmenas, yra galingas įrankis ekonomikai kontroliuoti ir formuoti.

Jis analizavo aukso standartą, centrinio banko nepriklausomumą ir galiausiai įstatymų nuostatas, reglamentuojančias pinigų politiką.

Prieita prie išvados, kad centrinis bankas turėtų būti nepriklausomas nuo vyriausybės, kartu jo veikla turėtų būti suderinta su įstatymų leidžiamuoju, vykdomuoju ir teisiniu valstybės institutais, vyriausybė turėtų teisę kištis tik keičiant ar papildant centrinio banko įstatymą

Tuo pat metu M. Frydmenas pripažino, kad „yra problemiška priimti tokius nutarimus, kurie įgalintų vyriausybę paklusti centrinio banko valiai, ribotų vyriausybės galią“<sup>1</sup>.

Beidas (Bade) ir Parkinas (Parkin) (1987) išskyrė dvejopą vyriausybės kišimąsi į centrinio banko veiklą:

- finansinis kišimasis, kai vyriausybė renka banko valdybos narius, nustato atlyginimus, banko biudžetą, taip pat skirsto banko pelną;
- politinis – kai vyriausybė kontroliuoja pinigų politiką.

Jie atskleidė, kad politinis kišimasis būdavo itin nepalankus ekonomikai, nes dėl to infliacija tik padidėdavo<sup>2</sup>.

Posenas (Pusen) (1993) taip pat teigė, kad nepriklausomumas sąlygoja nedidelę infliaciją, o jį veikia instituciniai, politiniai, ekonominiai veiksniai<sup>3</sup>.

V. Grilis (Grilli), D. Masčiandras (Masciandro) ir G. Tabelinis (Tabellini) (1991), kurie analizavo vyriausybės finansinio kišimosi poveikį, priėjo prie tos pačios išvados, kad nepriklausomumas mažina infliaciją<sup>4</sup>.

Kai kas dar išskiria *tikslinį* ir *instrumentinį* nepriklausomumą<sup>5</sup>. Jeigu centrinis bankas gali laisvai nustatyti pinigų politikos tikslus ir jų įgyvendinimą – tai bus *tikslinis* nepriklausomumas. Jei CB gali laisvai pasirinkti naudojamus instrumentus – tai *instrumentinis* nepriklausomumas.

Akivaizdu, kad tarp dalies skirtingų autorių minimų centrinio banko nepriklausomumo veiksnių viso labo tik semantinis skirtumas, bet ne prasminis. Jie leidžiasi vienas su kitu sujungiami (žr. 1 pav.).

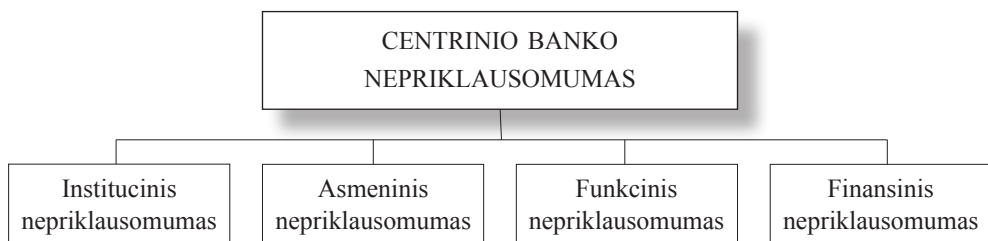
<sup>2</sup> Ten pat. P. 9.

<sup>3</sup> Ten pat. P. 10.

<sup>4</sup> Grilli V., Masciandro D., Tabellini G. Political and monetary institutions and Public financial policies in the industrial countries // Economic policy: a European Forum. October 1991. Vol. 6, No. 2.

<sup>5</sup> Spiegel M. M. Central bank independence: the economic foundations, the constitutional implications and democratic accountability: Evidence from British Index linked Gilt // Federal Reserve Bank of San Francisco economic review. 1998. P. 12.

<sup>1</sup> Kleinman J. Central Bank Independence. The Hague: Kluwer law international, 2001. P. 7.



1 pav. Centrinio banko nepriklausomumo ramsčiai

*Institucinis nepriklausomumas* užtikrinamas statutinių santykių su vyriausybe paritetu. Kitaip sakant, centrinis bankas negali būti verčiamas prisidėti prie biudžeto deficito finansavimo nei tiesiogiai pirkdamas vyriausybės skolos vertybinius popierius, nei kitokiais būdais kuriant pinigų, kurie vaizdžiai vadinami „iš oro“.

*Funkcinis nepriklausomumas* parodo centrinio banko autonomiją nustatant pinigų politikos tarpinius tikslus, parenkant bei įgyvendinant pinigų politikos priemones.

*Asmeninis nepriklausomumas* laiduojamas fiksuojant centrinio banko valdytojo skyrimo pareigoms terminus, kurie yra paprastai ilgesni už politinių rinkimų ciklus, mažinant vyriausybės vaidmenį, kai skiriamas valdytojas, taip pat siekiant išvengti nusikalstamų pinigų politikos sprendimų, ribojant galimas valdytojų atleidimo priemones.

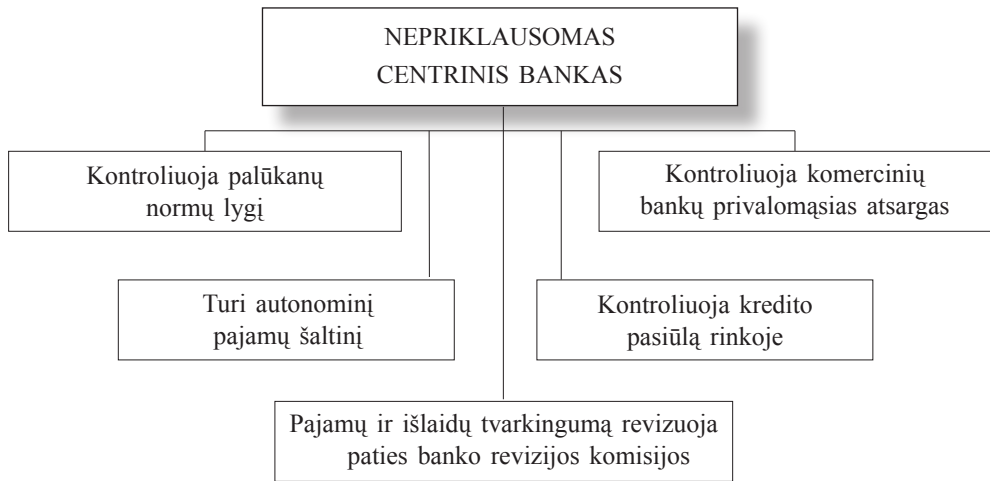
*Finansinis nepriklausomumas* reiškia, kad centrinis bankas turi turėti autonominių pajamų šaltinį, t. y. palūkanas ar dividendus iš banko investicijų pasaulinėje kapitalo rinkoje. Pajamų ir išlaidų tvarkingumą revizuoja paties banko revizijos komisijos (2 pav.).

Nepriklausomo centrinio banko būtybė unisonu skamba ir Lietuvoje.

B. Povilaitis studijoje „Centrinių bankų savarankiškumas ir nepriklausomybė“<sup>6</sup> išskiria tokius argumentus, kuriais yra grindžiamas centrinio banko nepriklausomumas:

**Ekonominiai:** centrinio banko pavaldumas vyriausybei gali sukelti „fiskalinės infliacijos“ pavojų. Vyriausybės išlaidos gali būti finansuojamos iš mokesčių, vietinių ar užsienio paskolų arba iš centrinio banko pinigų. Jeigu dideli ir nuolatiniai vyriausybės pajamų ir išlaidų deficitai bus finansuojami skolinantis iš centrinio banko arba komercinių bankų, kuriuos remia centrinis bankas, kils didelė infliacija. Kad to nebūtų, centrinio banko sprendimų priėmimo procesas turi būti nepriklausomas nuo vyriausybės išdoro politikos proceso, nors tai jokiū būdu nepaneigia jų koordinavimo galimybių. Vykdamas išdoro politiką daugiausia dėmesio skiriama vyriausybės išlaidoms ir mokesčiams bei jų įtakai ekonomikai, o vykdamas pinigų politiką – pinigų kiekio ir palūkanų normų reguliavimui, siekiant užtikrinti kainų stabilumą. Centrinio banko nepriklausomumas ypač svarbus tais atvejais, kai gali būti didelis biudžeto deficitas, o privataus sektoriaus santaupos yra nepakankamos.

<sup>6</sup> Povilaitis B. Centrinių bankų savarankiškumas ir nepriklausomybė // Pinigų studijos. 1998, Nr. 3, p. 5–12.



2 pav. Nepriklausomo centrinio banko ekonominis turinys

**Politiniai:** diskretiška vyriausybės ekonominė politika gali sukelti ūkio raidos ciklus, kartais nulemiančius pinigų stabilumo svyravimus (ypač prieš rinkimus). Pinigų politikos veiksmai paprastai veikia ekonomiką ir kainas per ilgą laikotarpį. Taigi pinigų politikoje reikia priimti sprendimus, kurie būtų skirti ateičiai. Politikai yra atsakingi savo rinkėjams, kurie nori greitų sprendimų ir rezultatų. Siekdami jiems įsiteikti, politikai dažnai yra linkę griebtis ekspansyvios „pigaus pinigų“ politikos. Per trumpą laiką tokia politika gali sukelti ekonominę aktyvumą. Per ilgą laikotarpį ši politika tampa ūkio stagnacijos ir infliacijos priežastimi. Tai yra pagrindinė priežastis, dėl kurios pinigų politiką formuoti ir vykdyti turėtų centrinio banko vadovybė.

**Techniniai:** centrinio banko nepriklausomumas rekomenduojamas dar ir todėl, kad jis leidžia pagreitinoti sprendimų priėmimą.

**Finansiniai:** centrinis bankas turi turėti galimybę savarankiškai finansuoti savo funkcijas vadovaudamasis įstatymu.

J. Budzeikos straipsnyje<sup>7</sup> pateikti tokie argumentai.

**1. Pinigų politikos procesas.** Per pastaruosius dešimtmečius pinigų politikos procesas pasidarė sudėtingas ir painus. Todėl gebėjimas formuoti ir vykdyti pinigų politiką reikalauja gero jos esmės pažinimo ir profesinio pasirėngimo. Tai gali atlikti profesionalai, turintys gerą ekonominę išsimokslinimą ir patirtį.

**2. Pinigų politika ir politinės valdžios politika.** Pinigų politikos rezultatai visiškai pasireiškia tik praėjus keliolikai mėnesių, o kartais po metų kitų, kai specifiniai tos politikos sprendimai pradedami įgyvendinti.

Ilgas pinigų politikos procesas reikalauja kantrybės. Tos politikos formuotojai ir vykdytojai turi kantriai laukti ir stebėti, kada ir kaip stipriai tie efektai pasireiškia ekonominiame gyvenime. Profesionalai ekonomistai ir bankininkai tokią kantrybę turi, bet

<sup>7</sup> Budzeika J. Nepriklausomas centrinis bankas // Lietuvos ūkis. 1998, Nr. ¾, p. 22–24.

politikai neturi, nes jų laiko limitai monetariniams reiškiniams analizuoti yra maži. Jie yra atsakingi savo rinkėjams, kurie nori greitų sprendimų ir rezultatų. Būdami savo rinkėjų sentimentų reiškėjai, politikai dažnai yra linkę griebtis ekspansyvios „pigaus pinigų“ politikos. Per trumpą laiką tokia politika gali sukelti ekonominį aktyvumą, ir ji būna reikalinga krašto ūkiui patekus į recesiją. Tačiau politikai dažnai pertempia stygą ir ekspansyvią politiką padaro ilgalaikiu pinigų politikos instrumentu. Tomis sąlygomis ši politika tampa ūkio stagnacijos ir ilgalaikės infliacijos priežastimi. Tai yra pagrindinė priežastis, dėl kurios pinigų politiką formuoti ir vykdyti turėtų centrinio banko vadovybė.

**3. Kova su infliacija.** Praeities patyrimas yra parodęs, kad kovodami su infliacija politikai veikia neefektyviai. Taip atsitinka todėl, kad politikai ir jų politinės partijos nėra linkusios imtis griežtų priemonių infliacijai stabdyti, nes tos priemonės skatina laikiną nedarbą, atlyginimų mažinimą, didesnę palūkanas ir daugelį kitų nepopuliarių efektų. Tos priemonės yra būtinai reikalingos norint pašalinti infliaciją, bet jų kartais tenka imtis tuo metu, kai kraštas ruošiasi naujiems parlamento ar prezidento rinkimams. Politikams tai gali būti nepriimtina, nes jie yra griežti bet kokiems nepopuliariems žygiams prieš rinkimus ir stengiasi juos atidėti. Vėliau kova su infliacija sulėtinama ar net sustabdoma, ir infliacija tampa nuolatiniu krašto ūkio veiksmu, o tai gali turėti neigiamų padarinių krašto ekonomikos plėtoje ilgus metus.

**4. Krašto biudžeto deficito finansavimas.** Politikai dažnai mėgina finansuoti

krašto biudžeto deficitą skolindamiesi iš savo krašto centrinio banko. Toks finansavimo būdas gali tapti stipriu infliacijos šaltiniu, jeigu jis yra gana ilgai praktikuojamas, ir todėl jo turi būti vengiama. Nepriklausomas centrinis bankas gali atsakyti finansuoti vyriausybės skolas, o pavaldus vyriausybei bankas dažnai yra priverstas dengti vyriausybės skolas infliacijos būdu leisdamas naujus pinigus į apyvartą.

**5. Specifinių interesų grupių įtaka.** Specifinės interesų grupės dažnai mėgina atskleisti savo idėjas ir programas per įvairias politines partijas. Tokių grupių pavyzdys yra eksporto, pramonės ir žemės ūkio organizacijos, kurios dažnai siekia „pigaus pinigų“ politikos ir mėgina daryti spaudimą centriniam bankui, kad jis vykdytų ekspansyvią pinigų politiką. „Pigaus pinigų“ politika gali būti naudinga toms grupėms, bet žalinga visai krašto ekonomikai. Norint išvengti tokių galimybių reikia izoliuoti centrinio banko vadovybę nuo specifinių interesų grupių ir joms atstovaujančių politinių partijų įtakos.

Didinant centrinių bankų nepriklausomybę kartu signalizuojama potencialiems investuotojams apie valstybės pasitikėjimą šiomis institucijomis, nes centriniai bankai siekia:

- kontroliuoti pinigų pasiūlą;
- skatinti finansinį stabilumą;
- tapti sklandžios vietinių ir tarptautinių mokėjimų sistemos garantais.

Tai labai susiję su vis didėjančiu finansų globalizavimu, kuris labai greitai išryškina blogos pinigų politikos žalą, o kartu didina nepriklausomo centrinio banko vertę.



### 3. Nepriklausomumo ribos, veiklos skaidrumas

Gali atrodyti, kad centrinio banko veikla yra nedemokratiška – jis pats nustato ir vykdo pinigų politiką, reguliuoja pinigų kiekį, veikia kaip paskutinis kredito šaltinis kitiems bankams ir pan. Pasak CB nepriklausomumo oponentų, pinigų politiką, kuri veikia kiekvieną rinkos subjektą, kontroliuoja išskirtinė (elitinė) niekam neatsakinga žmonių grupė.

Tačiau centrinis bankas nėra absoliučiai nepriklausomas.

„Mūsų nepriklausomumas priklausys nuo mūsų gebėjimo neperžengti savo ribų“, – yra pasakęs Helmutas Šlesingeris (Helmut Schlessinger), Bundesbanko prezidentas, spaudos konferencijoje Frankfurte 1992 m. vasario 7 d.

Centrinis bankas yra atsakingas dvejopu požiūriu: jis atsakingas už savo paskelbtų tikslų įgyvendinimą ir turi paaiškinti bei pagrįsti faktais savo vykdomą politiką įstatymų leidžiamajai valdžiai ir visuomenei.

Atskaitingumas reiškia, kad informacija apie centrinio banko tikslus ir instrumentus bei tikslų įgyvendinimą yra viešai prieinama. Veiklos skaidrumas padeda visuomenei greičiau perprasti pinigų politikos pokyčius, greičiau priderinti savo lūkesčius prie šių pakeitimų.

Neabejotina ir tai, kad užsienio partneriai, investuotojai labai atidžiai stebi centrinių bankų veiklą, jų veiksmus ir vertina juos kaip būsimų valstybės ekonominės politikos pokyčių signalus.

Greitai didėjantį centrinių bankų skaidrumo poreikį lėmė keletas aplinkybių.

*Pirma*, kaip minėta, tai lėmė padidėjusi centrinių bankų nepriklausomumo svarba ir paieškos, kaip kompensuoti dėl to atsiradusį „demokratinį deficitą“ bei užtikrinti jų atskaitingumą ir patikimumą.

Vadinamojo demokratinio deficito problema yra tokia, kad centrinių bankų nepriklausomumas demokratijos sąlygomis iškelia vieną prieštaravimą: šių bankų vadovai nėra visuomenės tiesiogiai renkami į šias pareigas, todėl nėra tiesiogiai atsakingi už savo veiksmus<sup>8</sup>.

*Antra*, padidėjusi visuomenės nuomonių reikšmė, tapusi itin svarbiu veiksmu priimant valstybinės svarbos sprendimus, būtinumas palaikyti nuolatinį abipusį ryšį su savo piliečiais. Pinigų politikos srityje taip pat pradėta labai rimtai atsižvelgti į tokias nuostatas.

*Trečia*, poreikis gerokai išplėsti atskleidžiamų duomenų diapazoną ir informacijos pateikimo kanalus – tai leistų visapusiškai ir tiksliau vertinti šios institucijos veiklą. Savo ruožtu supaprastinta informacijos pateikimo forma leistų rasti bendrą kalbą su įvairiais visuomenės segmentais atsakant jiems rūpimus klausimus.

<sup>8</sup> Demokratinėse šalyse politikai paprastai kas ketveri, penkeri metai turi išlaikyti rinkimų egzaminą, o centrinio banko nepriklausomumo idėja tokio pasitikrinimo nenumato. Todėl reikia kitomis priemonėmis garantuoti, kad jo tikslai ir veikla atitiktų visuomenės interesus. Nepriklausomų centrinių bankų vadovus skiria renkami pareigūnai, ir nuo to momento centrinio banko sprendimai gali būti priimami remiantis tik centrinio banko vadovų valia. Toks yra centrinio banko veiklos depolitizavimo dėsnis. Tokiam teisėtumo ir priimtimumo problemos akcentavimui turėjo didelę įtaką integraciniai procesai Europoje. Įkūrus Europos centrinį banką, ne tik iškilo klausimas, kaip užtikrinti šio banko, kuris atsakingas už atitinkamų šalių pinigų politiką, sprendimų priimtimumą, bet plačios diskusijos šia tema buvo nemažas impulsas aptarti šią problemą ir konkrečiose šalyse.

*Ketvirta*, daugiašaliai susitarimai dėl tam tikrų normų, apibrėžiančių nustatytų rodiklių grupių duomenų rinkimo dažnumą ir tų duomenų skelbimo periodiškumą (specialūs duomenų platinimo standartai), bei nuostatos, apibrėžtos Tinkamų praktinių priemonių dėl pinigų ir finansų politikos skaidrumo kodekse, ir jų pripažinimas svarbia naujosios tarptautinės pinigų sistemos sandaros dalimi.

Kad centrinio banko veikla būtų skaidri, yra keliami trys esminiai reikalavimai<sup>9</sup>:

- Turi būti aiškiai įvardyti tikslai ir strategijos: kuo aiškiau įvardyti tikslai ir strategijos, tuo lengviau visuomenei stebėti centrinio banko veiklą ir tuo didesnė tikimybė, kad centrinis bankas laikysis tikslų ir veiksmų plano.
- Turi būti atviras pinigų politikos sprendimų priėmimo procesas: kai yra žinoma nuolatinė pinigų politikos formavimo institucija, jos struktūra, funkcijos ir sudėtis, kai nuolat pranešama apie jos požiūrį į ekonominius pokyčius, kintamą pinigų politiką, kai yra nustatyta tolesnių laikotarpių politika, sukuriama veiksmo skaidrumo „saugiklio“ funkcija.
- Visuomenei, kuri apima atskirus individus, namų ūkius, privačias kompanijas, t. y. visus suinteresuotus ir besidominčius centrinio banko veikla, turi būti prieinama, periodiškai ir laiku pateikta informacija apie pinigų politiką. Čia jau kyla kitas klausimas, kaip adekvačiai ekonomikos subjektai suvokia ir atitinkamai reaguoja į centrinio banko

teikiamą informaciją apie vykdomą ir numatomą vykdyti pinigų politiką.

Iš centrinio banko veiklos skaidrumą užtikrinančių priemonių pirmiausia galima paminėti centrinio banko leidžiamus leidinius, kuriuose priklausomai nuo šalies pobūdžio pateikiami įvairūs ekonominiai ir finansiniai rodikliai, veiklos ekonominė ir finansinė analizė bei tendencijos, tiriamojo ir akademinio pobūdžio darbai, banko balanso, finansinės ir veiklos ataskaitos.

Kita skaidrumo priemonė – tai banko vadovų spaudos konferencijos, straipsniai specialiuose leidiniuose, pranešimai spaudai.

Tobulėjant informacinėms technologijoms ir daugėjant jų vartotojų, internetas tampa vis svarbesniu komunikacijos šaltiniu centriniams bankams, o pateikiamos informacijos apimtį ir periodiškumą jau reglamentuoja tarptautiniai daugiašaliai susitarimai.

Pakito ir centrinio banko biuleteniuose publikuojamos analizės: jos tapo išsamesnės ir platesnės.

Reikia pažymėti, kad įvairių šalių centriniai bankai taiko nevienodas skaidrumo kūrimo priemones: taikydami vienas, gali visiškai ignoruoti kitas.

Plačiausios diskusijos apie naujų priemonių taikymą kyla dėl pinigų politikos kūrėjų protokolų skelbimo ir konkretaus sprendimą priėmusiojo pozicijos paskelbimo visuomenei.

Protokolų skelbimo trūkumą stengiamasi kompensuoti kitomis priemonėmis, pavyzdžiui, priimtų sprendimų operatyviu skelbimu ir išsamiau argumentavimu.

<sup>9</sup> *Vinkus M.* Centrinų bankų veiklos skaidrumas // Pinigų studijos. 2000, Nr. 3, p. 18–21.



#### **4. Nepriklausomumo dimensija Europos centrinių bankų sistemos formate**

Europos centrinių bankų sistemą (ECBS; *European System of Central Banks*) sudaro Europos centrinis bankas ir Europos Sąjungos šalių narių, kurios įstojo į ekonominę ir pinigų sąjungą (EPS), centriniai bankai. Valstybių narių, nepriklausančių euro zonai, centriniai bankai turi specialų statusą, leidžiantį jiems vykdyti nacionalinę pinigų politiką. Tačiau jų atstovai negali dalyvauti priimant ir įgyvendinant sprendimus dėl euro zonos.

Europos centrinis bankas (ECB) yra pagrindinė Europos centrinių bankų sistemos ašis.

Teisinis ECB pagrindas išdėstytas atskirame Europos Sąjungos steigimo sutarties straipsnyje, kuris įtvirtina ypatingą jo statusą – nepriklausomumą Europos Sąjungoje, išskiria jį iš kitų ES institucijų; tai svarbiausias institucinis jo bruožas. Tas pats nepriklausomumo statusas taikytinas ir ECBS narių – nacionalinių centrinių bankų (NCB) atžvilgiu.

Europos Sąjungos steigimo sutartyje (105 str. 2 d.), kaip ir Protokole dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko statuto<sup>10</sup>, nurodomi

<sup>10</sup> Protokolas pridodamas prie Europos Sąjungos steigimo sutarties (OL C 191, 1992 07 29, p. 68) su pakeitimais, padarytais Amsterdamo sutartimi (OL C 340, 1997 11 10, p. 1), Nicos sutartimi (OL C 80, 2001 03 10, p. 1), Tarybos sprendimu 2003/223/EB (OL L 83, 2003 04 01, p. 66) ir Aktu dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo sąlygų ir sutarčių, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomosiomis pataisomis (OL L 236, 2003 09 23, p. 33) (neoficiali suvestinė redakcija).

ir detalizuojami keturi centrinio banko nepriklausomumo nustatymo kriterijai: funkcinis nepriklausomumas, institucinis nepriklausomumas, asmeninis nepriklausomumas ir finansinis nepriklausomumas.

*Funkcinis nepriklausomumas.* Europos centrinių bankų sistemoje suvienodinta Europos centrinio banko ir nacionalinių centrinių bankų tikslai, uždaviniai bei funkcijos, kurie apibrėžti minėtuose EB steigimo sutarties 105 straipsnyje bei Protokolo dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko statuto 2 straipsnyje. Europos centrinio banko ir EPS narėmis tapusių valstybių nacionalinių centrinių bankų tikslas yra vienas – palaikyti kainų stabilumą. Įgyvendindami šį tikslą, Europos centrinis bankas ir nacionaliniai centriniai bankai kuria ir įgyvendina bendrą visoms EPS šalims narėms pinigų politiką, kuria siekiama sukurti ir išlaikyti patikimą užsienio valiutų mechanizmą, valstybių narių užsienio atsargų valdymą bei užtikrinti patikimą kredito ir atsiskaitymų sistemos veiklą.

Vadovaujantis Protokolo dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko statuto 14 straipsnio 4 dalimi, NCB gali atlikti ir kitas funkcijas, kurios neprieštarauja ECBS pagrindiniam tikslui, uždaviniams bei funkcijoms, pavyzdžiui, kredito įstaigų ir kitų finansinių institucijų, išskyrus draudimo įstaigas, priežiūra.

*Institucinis nepriklausomumas.* Centrinio banko institucinis nepriklausomumas įgyvendinamas remiantis penkiais draudimais, pagal kuriuos valstybės valdžia ir valdymo institucijos negali daryti įtakos centrinio banko veiklai. Valstybės valdžios ir valdymo institucijoms draudžiama:

- duoti privalomus nurodymus centriniam bankui;
- tvirtinti, sustabdyti ir anuliuoti centrinio banko sprendimą ar atidėti sprendimo vykdymą;
- cenzūruoti centrinio banko sprendimus remiantis įstatymu ar kito teisės akto nustatytais pagrindais, kad tai netaptų prielaida derinti šį sprendimą su politinės valdžios ar valstybės valdymo institucijomis;
- valstybės valdžios ir valdymo institucijų atstovams draudžiama dalyvauti centrinio banko valdymo organuose turint balsavimo teisę;
- draudžiamos bet kokios įstatymo nuostatos, įpareigojančios centrinį banką iš anksto derinti savo sprendimus su valstybės valdžios ar valdymo institucijomis.

Protokolo dėl Europos centrinių bankų sistemos bei Europos centrinio banko statuto 7 straipsnyje „Nepriklausomumas“ skelbiama: „Pagal Sutarties 107 straipsnį, naudodamiesi savo teisėmis ir vykdydami uždavinius, kuriuos jiems numato Sutartis ir šis statusas, nei Europos centrinis bankas, nei bet kuris nacionalinis centrinis bankas, nei bet koks jų sprendimus priimančio organo narys negali reikalauti iš Sąjungos institucijų ir organų, iš Sutartį pasirašiusių šalių vyriausybių ar kitokių organų nurodymų bei juos priimti. Sąjungos institucijos bei organai, kaip ir sutartį pasirašiusių šalių vyriausybės, įsipareigoja gerbti šį principą ir nesistengti paveikti Europos centrinio banko ar nacionalinių centrinių bankų sprendimus priimančių organų narių jiems vykdamt savo pareigas“.

*Asmeninis nepriklausomumas.* Šis nepriklausomumas įgyvendinamas nustatant CB valdytojo skyrimo pareigoms terminus, kurie yra ilgesni už politinių rinkimų ciklą, mažinant vyriausybės vaidmenį skiriant valdytoją, ribojant galimas valdytojo atleidimo priežastis. Reikalaujama, kad minimalus centrinių bankų valdytojų pareigų ėjimo terminas turi būti ne mažesnis kaip penkeri metai ir kad turi būti suvienodinti nacionalinių centrinių bankų valdytojų atleidimo iš pareigų pagrindai: valdytojas gali būti atleistas, jeigu neatitinka reikalavimų, leidžiančių eiti šias pareigas; jeigu yra pripažintas kaltas padaręs rimtą profesinį ar tarnybinį nusižengimą; pripažintas kaltas tyčia padaręs sunkią priešingą teisei veiklą – veikimą ar neveikimą. Nepriimtina bet kokia Europos centrinio banko ir nacionalinių centrinių bankų sprendimus priimančių organų narių veikla, dėl kurios susikirstų nacionalinių centrinių bankų sprendimus priimančių organų narių ir pačių nacionalinių centrinių bankų interesai. Protokolo dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko statuto 14 straipsnio 2 dalies valdytojo atleidimo pagrindų suvienodinimo nuostata taikytina ne tik nacionalinių centrinių bankų valdytojams, bet ir kitiems NCB sprendimus priimančių organų nariams, susijusiems su Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko funkcijų vykdymu ir uždavinių sprendimu.

*Finansinis nepriklausomumas.* Šis nepriklausomumas vertintinas ir išankstinės, ir paskesnės įtakos požiūriu. Išankstinė įtaka centriniam bankui daroma tada, kai valstybės valdžios ir valdymo įstaigos ar trečiosios šalys gali dalyvauti sudarant nacionalinių centrinių bankų biudžetą ar pa-

skirstant pelną. Paskesnė įtaka centriniam bankui daroma tada, kai valstybės valdžios ir valdymo įstaigos ar trečiosios šalys gali tikrinti ir vertinti nacionalinio centrinio banko veiklos ataskaitas. Finansinis nepriklausomumas, be šių aspektų, reiškia ir

nepriklausomumą nuo fiskalinės valdžios.

Rengiant Lietuvos banko įstatymo pakeitimo įstatymą, buvo atsižvelgta į atitinkamų centrinio banko nepriklausomumo pagrindų įtvirtinimo būtinumą Lietuvos teisėje ir makrovadybos praktikoje.

*Įteikta 2009 m. gegužės 28 d.*

*Priimta publikuoti 2009 m. birželio 17 d.*